

中央研究院中山人文社會科學研究所專書(27)

光復後台灣地區發展經驗

賴澤涵 黃俊傑 主編

中華民國八十年十月

臺北 南港

序 言

本所自民國七十七年開始分設五組，從事人文及社會科學之整合研究以來，歷史與思想組同仁經多次審慎討論，決定以臺灣史、華僑史、明清以來中國社會經濟史以及西方世界思潮為該組研究的主要方向。過去幾年，該組為推動上述研究，曾召開過一次「中國歷史與社會變遷(中國社會史)」(已出版兩本論文集)和四次的「中國海洋發展史」學術研討會(已出版四本論文集)，這些成果均深得學術界的重視與肯定。

近年來「臺灣經驗」逐漸受到海內外的重視，被認為是一項「奇蹟」，而本組同仁有鑒於過去學界在討論「臺灣經驗」時，大體著眼於經濟發展方面，顯然有所偏失與不足。所以在七十九年六月十四、十五日舉辦為期二天的「光復後臺灣地區發展經驗」研討會，就學術觀點，從歷史、思想、教育、公共行政和經濟等不同學科的角度加以探討，希望有助於世人思考所謂「臺灣經驗」及今後臺灣發展的相關課題。透過學者專家在這次研討會中的熱烈批評討論，可說達到了集思廣益的效果。會後各篇論文均經由原作者慎重參酌審查意見加以修訂，再由策劃此次會議的本所研究員賴澤涵先生及台大歷史系黃俊傑教授的費心編輯而成本書。

謹代表本所對本書各論文作者及研討會主持人、評論人和所有出席參與討論者，表示誠摯的謝意，也希望讀者對本書內容不吝賜正。

· 所長 麥 朝 成

民國八十年十月卅一日

目 錄

| | | |
|-----------------------------|---------|-----|
| 儒家思想與戰後台灣：回顧與展望 | 黃俊傑 | 1 |
| 戰後台灣經驗與唐君毅、牟宗三思想中的黑格爾 | 蔣年豐 | 37 |
| 嘉南大圳在光復初期的人事變遷：台灣史關鍵性時期 | | |
| 的農田水利管理 | 古偉瀛 | 101 |
| 教育與國家發展：「台灣經驗」的反省 | 羊憶蓉 | 133 |
| 台灣四十年來國民教育發展之反省與檢討 | 陳伯璋 | 171 |
| 光復後台灣地區高等教育設校政策之探討 | 陳舜芬 | 205 |
| 台灣勞動市場的最近發展 | 林忠正 | 239 |
| 台灣地區的勞動力老化 | 王德睦、陳寬政 | 261 |
| 台灣四十年來行政組織理性型模的批判及其未來改革 | | |
| 方向(一九四九年～) | 吳瓊恩 | 275 |
| 我國官僚體制發展經驗的剖析 | 繆全吉 | 309 |
| 我國發展對外關係的策略：一九七〇～一九九〇 | 顧長永 | 329 |

儒家思想與戰後台灣: 回顧與展望

黃俊傑*

壹、問題的提出

進入一九八〇年代後期的台灣，正經歷具有深刻歷史意義的急遽轉變：隨著威權政治結構的解體，與經濟活動的蓬勃發展，台灣內部長久積蘊而遭箝制的社會力量，獲得了迅速而全面的解放¹。與此同時，在思想層面上，大量西方思潮也不斷湧進並衝激著台灣的思想海岸，諸如社會主義、世界體系、依賴理論與發展理論等等，儼然成為解釋當前台灣社會發展的主導理論²。在這項歷史巨變中，最突兀而值得深思的一個現象是：自從戒嚴令在1987年7月廢除以來，社會運動風起雲湧，但卻沒有任何一次運動，是高舉儒家思想的大纛從事改革的。誠如一位青年學者所指出的，「儒家的命運一直是一種充滿挫折的命運，在今天的台灣，儒家受實踐運動所忽視的程度已達到挫敗的頂點³。」在中國歷史上具有悠久的經世傳統的儒家思想，卻在台灣社會重要的轉型時刻裡缺席了。我們祇能從被扭曲在官方意識型態下的中國文化基本教材中，看到儒家思想的餘影；或者將儒家倫理視為被議題化的客體，成為學者探討東亞工業文明的變項之一⁴。儒家思想不再作為探究、反省以至批判社會的主體，而祇是一項在學術的實驗室中待分疏、待評估以至待解決的課題。我們不禁要問：是台灣社會拋棄了儒家思想？還是儒家思想已經退出了台灣的歷史舞台？

*國立台灣大學歷史學系教授

針對這一個深具挑戰性的問題，我在這篇論文裡將扣緊時間意識與空間意識，首先探討古代儒家人文主義傳統的內涵，尤其是儒家生命哲學與政治哲學的精義，進而追問：到底儒家與近代以前的中國政治與社會結構有沒有關係？如果有的話，那麼這種關係又是什麼性質的關係？經過上述宏觀縱貫的梳理後，我們將把焦點置於具體的歷史經驗中，檢討戰後台灣的發展歷程，追問這種歷程具有何種歷史意義？最後，綜合前面的疏解，我試圖對戰後台灣經驗對儒家所提出的挑戰，以及在廿一世紀的台灣社會的發展前景中，可以而且應該扮演的角色，提出若干初步的看法。

貳、先秦儒家人文主義的內涵

從比較文化史來看，中西文化的差別當然不止一端，但中國傳統特別著重於人間秩序的安頓，注意人與人之間關係的對應與開展，與西方以人神關係作為其文化發展的中心議題，兩者間的確存在著根本性的歧異。長期以來居於中國歷史發展主流地位的儒家思想，富有積極的入世性格，與強烈的「人文化成」的色彩，也是人人共識之事實。

如果要概括性地勾勒古代儒家思想的內涵，大致可以從面對自我生命的完成，到面對人文世界，亦即政治及社會秩序的建構，在兩者間所連續展開的「光譜」(spectrum)中，為儒家思想找到適當的定位。

首先，我想指出的是，作為生命哲學的儒家思想，對個體的生命與尊嚴，給予絕對的肯定，並賦與積極的意涵。先秦孔孟都一貫地強調：自我生命的拓展與提昇，並不附麗於外在的價值，或是他人的肯定之上。換言之，自我生命的超拔本身就具有自主性的意義，無待外爍。

從孔子(551-479B.C.)所賦予「仁」的意涵來看，儒家雖極重視「禮」具有維繫社會秩序的神聖意義與世俗性的教化功能，但在「仁」與「禮」之間「創造性的緊張」關係中⁵，儒家無疑地特別重視「意志

自主」與「價值內在」這兩項信念。孔子說：「我欲仁，斯仁至矣」（論語·述而·29），這句話的精義就是針對人在意志上可以自作主宰，人本身是價值意識的創發者而說的。

先秦儒家建立在「意志自主」與「價值內在」之上的人文主義精神，表現在人間活動的許多方面上。舉例言之，在對待學問的態度上，孔子強調「為己之學」，他感嘆「古之學者為己，今之學者為人」（論語·憲問），乃是因為他認為學問的目的，在於自我生命的提昇，所以，「人不知而不慍」（論語·學而）。孔子所強調的這種「為己之學」的理念，到了宋明儒者手裡發揚光大，成為宋明書院教育的根本精神⁶。再就為人態度而言，先秦儒家都一致肯定每個人都有自我超越，成聖成賢的內在動力，孔子說：「人能弘道，非道弘人」（論語·衛靈公），在為人與道的關係加以定位中，肯定人的自我超越的無限可能性。孟子（371-289 B.C.）引顏淵曰：「舜何人也？予何人也？有為者亦若是！」（孟子·滕文公上），荀子（fl.298-238B.C.）說：「塗之人皆可以為禹」（荀子·性惡），基本上都是在同樣的脈絡說的，肯定每個人只要立志，都可以掌握自己的生命狀態。

先秦儒家的為學與為人態度中，蘊涵著一種強烈的平等主義立場。孔孟在人性論上都同意，每個人天生的基本材性都是一樣，都擁有自我超越的內在富源與動力。那些桀紂或盜跖之流的人，都是由於未能「盡性」，未能「盡心」、「知性」（孟子·盡心），所以才趨於沉淪。這種人性論的平等主義立場，如果放置在政治脈絡裡，顯然和近三百年來人類所追求的平等主義是若合符節的。

再進一步說，先秦儒家一方面肯定人性的平等主義，另一方面卻也不斷提醒人類一項事實：既然每個人都可以自作主宰，自己抉擇生命的方向，每個人都是一個自由的個體，因此，每個人必須為他自己的行為承擔起最後的責任。「仁遠乎哉？我欲仁，斯仁至矣」（論語·述而），孔子這句話雖然是著眼於鼓勵人們立志求仁、行仁，但是這句

話也蘊涵著一種強烈的自由主義意涵：人的生命抉擇是一種澈底的自由，這種抉擇不受任何外在社經政治結構的制約或干擾。人之求仁得仁，是無所待的。如伯夷叔齊之恥食周粟，餓死首陽之山⁷，本係自我生命的抉擇與實踐問題，周武王不能泥而阻之。孔孟所強調的個人在成德過程中的絕對自由與個人的生命抉擇，就其核心觀念而言，很能與近代生活中的個人主義與自由主義的精神相呼應。

先秦儒學中的平等主義、自由主義與個人主義等精神，是靠「心」功能來作為保證的。孔子雖主張「性相近，習相遠」，但對性之所善的根據，較少觸及。到了孟子則明白地指出：人皆有「不忍人之心」，這種「心」是惻隱、羞惡、辭讓、是非等價值意識的根源。這種價值意識內在於「心」的事實（孟子說：「仁義禮智，非由外鑠我也，我固有之也。」（告子上·6），是不因人而異的，他說：「君子所性，仁義禮智根於心」（孟子·告子），強調的正是「心」之作為價值意識來源的普遍必然性。孟子的「心」在本質上與宇宙的「理」是同步同質的，「心」具有「思」的能力，所以不會為「心」以外的存在所劫奪，這是孟子所分別的「大體」（「心」）與「小體」（「耳目口鼻」）的根本區別之所在。孟子說：「心之官則思，思則得之，不思則不得也。」（孟子·告子上·15）就是指「心」的自律性——「心」能「自我立法」（self-legislation），所以可以自作主宰，「心」的活動是自由而無待於「物」的⁸。從孟子對於「心」的自主性的肯定，我們不難推知：孟子必然要強調「個人」的「志」的重要，他說：「夫志，氣之帥也……夫志至焉，氣次焉」（孟子·公孫丑上·2），孟子強調人之立志自作主宰，頂天立地，乃至「上下與天地同流」（孟子·盡心上·13）。從對「志」的重視來看，孟子與孔子之以「志」作為「個人」修身的基礎，是一脈相承的⁹。

先秦儒家思想中所蘊涵的這種平等主義、自由主義與個人主義等特質，固然不能等同於現代民主思想，我們甚至也不必從所謂「一心開二門」的思維模式中，尋繹兩者在理論上結合的可能性。但是，至少

儒家對個體生命及尊嚴的絕對肯定，與現代民主生活的基本概念，在精神上是相近的。

儒家思想表現在政治活動上，乃是積極介入興革的態度，充滿了健動的精神。雖然由於許多外緣的歷史因素如專制體制等，對儒者的介入政治事務產生局限的作用，但是儒家自孔孟以降，不僅在學術思想層面上，更以實際的行動來參與政治活動，形成一個強烈的經世傳統。儒家的政治思想，基本上乃是對於「民本位」政治體制的肯定。先秦儒家認為，政權的轉移必須以民意為其依歸。孟子答齊宣王（在位於319-301B. C.）的一段話，將先秦儒家「民本位」的政治思想發揮得淋漓盡致。孟子說：

國君進賢如不得已，將使卑踰尊，疏踰戚，可不慎與？左右皆曰賢，未可也；諸大夫皆曰賢，未可也；國人皆曰賢，然後察之；見賢焉，然後用之。左右皆曰不可，勿聽；諸大夫皆曰不可，勿聽；國人曰不可，然後察之；見不可焉，然後去之。左右皆曰可殺，勿聽；諸大夫皆曰可殺，勿聽；國人皆曰可殺，然後察之；見可殺焉，然後殺之。故曰，國人殺之也。如此，然後可以為民父母。（孟子·梁惠王下 7）

孟子這段話中的「國人」是否包括庶民，仍是古史學界爭論的一個課題，但是，通讀全文，孟子所要強調的「施政以民意為重要參考依據」的這一點是十分確定的。

但是，必須接著指出的是，先秦儒家的民本政治理念和他們的內聖外王學說，構成非常複雜的關係。在勞思光所謂「單一主體論」¹⁰的思維模式之下，儒家的存有論、倫理學與政治觀是通貫互攝的，因此，政治活動毋寧是道德修養的外在延伸，作為儒家政治思想核心的「內聖外王」觀念，一方面存在著道德化約論的傾向，另一方面也顯示出在儒家道德意識宇宙中，對群己生命的連續性的肯定，認為政治與個人修養之間具有相互涵攝的關係。因此，儒家認為少數成德之君子，

必須比一般人承擔更多的政治教化責任，孔子說：「雍也，可使南面」（論語·雍也），孟子說：「君子之德風，小人之德草，草上之風，必偃」（孟子·滕文公上），都不免帶有某種程度的「精英主義」（elitism）的色彩。這一點也許是儒家雖在先秦時代就有民本政治的理念，但是卻一直無法走向以廣大群眾為主體的民主政治的內在思想原因。

叁、儒家與傳統中國的政治與社會：共生與矛盾

現在，我們可以開始討論：先秦儒家那種具有自由主義、平等主義與個人主義質素的思想，在中國歷史上與實際政治及社會結構，具有何種關係？

在中國政治發展的歷史脈絡中，儒家與政治結構間基本上存在著兩種並行的關係：一種是共生的互動關係；另一種是矛盾的緊張關係。我們先說前者。自從漢代獨尊儒術之後，儒家思想成爲鞏固政權的意識型態，更由於儒家經典懸爲舉薦人才的標準，因此經過儒家思想洗禮的官僚體系，與政權密切結合，成爲帝國運作的基石。同樣地，透過政治活動的積極參與，儒家經世濟民的理想，也因而獲得實踐的機會。班固（A. D.32-92）在漢書·儒林傳末所寫的「贊」，最能道出儒家受到漢武帝（158-87B.C.）獨尊之後，儒學與帝國互相利用，共生共榮的實況¹¹：

自武帝立五經博士，開弟子員，設科射策，勸以官祿，訖於元始，百有餘年。傳業者寢盛，支葉蕃滋，一經說至百餘萬言，大師衆至千餘人，蓋祿利之路然也。

「祿利之路然也」這一句話，尤其切中肯綮，很能表現班孟堅敏銳的史識。

但是，我們必須緊接著指出，除了這種共生關係之外，儒家傳統中的抗議精神，卻又明顯地與權力結構，有著無法妥協的緊張關係。儒家以「三代」爲理想政治的典範，一直是鞭策現實政治的內在動力。

朝廷入仕之途的開敞，雖然吸納了大量的知識菁英，但也同樣使得儒家烏托邦式的政治理想，在潛移默化中廣泛地散播在知識階層之間，提供了知識份子不斷批判現狀的「支援意識」(subsidiary awareness)¹²。最具有代表性的例子就是朱子(1130-1200)與陳亮(同甫，1143-1194)之間，關於漢唐功過的辯論。朱子標舉「三代」作為他論斷漢唐政治的標準。朱子認為三代之時「道」流行不已，所以政治秩序是王道政治，但秦漢以後的歷史則是霸道流行的時代，因為「道」已消沈而不彰。錢賓四先生已經指出¹³，這樣的歷史觀點說明了，朱子用孔孟的道統標準來判斷漢唐的歷史現實。所以朱子才會認為漢唐政治是人欲橫流的政治，他對秦以後的歷史發展哀歎再三地說：「千五百年之間，正坐如此，所以只是架漏牽補過了時日，其間或不無小康，而堯舜三王周公孔子所傳之道，未嘗一日得行於天地之間也。」¹⁴

我們可以說，儒家思想提供了歷代大儒以批判現實的「支援意識」，使他們雖然飽受專制君主的凌虐，但卻以大無畏的精神，起而批判政權的不義。因此，儒學和專制政體之間，乃形成一種矛盾而緊張的關係。

但是，令人扼腕的是，由於大一統帝國結構的早熟，在政治導向一元化的情形下，儒家政治哲學中「聖王」的泛道德傾向，遭到政權的積極利用而更形扭曲，使得長久以來，儒家政治理想的實踐，一直未能在柏林(Isaiah Berlin)所說的外在制度性的「消極自由」(Negative liberty)層面上著力，而徒然專注於內在自主性的「積極自由」(Positive liberty)上作理論性的建構¹⁵。換言之，儒家在積極肯定道德主體可以自作主宰(self-mastery)的同時，卻顯然忽略了外在制度建構對自由的客觀保障。並且，儒家這種「積極自由」的取向，落實在權力網絡中，往往變成乖離原意的策略運用，不但轉變成與其本身相反的異化物，更被掌握權力者利用其純潔的原意為不義的政權粉飾¹⁶。

在中國歷史上，大一統帝國以「君本位」為中心的政治結構，對先秦儒家肯定「意志自主」與「價值內在」的生命哲學，與悠久的民本政治思想與經世思想，都造成了無可彌補的傷害。當代儒者熊十力(1885-1968)就曾一針見血地指出這個現象¹⁷：

神州大陸，既少海國交通之利，則賴列國並立，有朝聘、會盟、征伐等等，是以激揚志氣，開廣心胸，增益知見。此其學術思想所由發達，文化所由高尙也。自呂政夷六國而為郡縣，使天下之人各守一邱之壑，老死而無所聞見，無所廣益。又厲行一夫獨裁之治，絕無民意機關，人民不得互相集合而有所致力於國家。夷狄盜賊每乘中央之昏亂而蜂起，奸天位以毒百姓。……中夏自秦以來，民生日憊，民德日偷，民智日塞，乃廣漠散漫之郡縣制度，與專制政體所必有之結果也。諸子百家之學惡得而不絕滅哉？晚周盛業，視希臘或有過之而無不及，徒以秦漢之後，環境改變，政制不良，遂以惡因，植茲惡果。

幾千年來，王朝有興廢存亡，統治者有遞遭變遷，但是大一統帝國的基本結構，並沒有本質上的變動。這種大一統的專制政治結構¹⁸，不僅架空了儒家的民本政治思想，也扭曲了儒家「立人極」的生命哲學，使先秦儒家偉大的人文主義精神，一直成為中國歷代知識份子「永恆的鄉愁」。

隨著大一統帝國結構的早熟，中國社會便一直以與土地關係密切的農業生活型態為其基盤，即使到了商業與科技發達的宋明時代，這種土地與人民緊密結合的農業性格，仍主宰著整個社會的變動與發展¹⁹。誠如費孝通早年所指出：中國鄉土社會的基層結構是一個「一根根私人聯繫所構成的網絡」，這種社會關係乃是從一個人一個人逐步推展出去的「差序格局」，它不同於現代西方的「團體格局」，以團體為生活前提，也作為人與人連繫的基架²⁰。然而，費先生可能忽略了一項事實：在中國這種以私人為網絡中心的「差序格局」中，每個人都被安置

在具體而確切的關係脈絡中，在每個費先生所謂的「社會圈子」裡——家庭、氏族、鄰里、街坊與村落，每個人都有其特定的職份角色，不容任意閃躲；在西方「團體格局」的關係中，雖然對「團體」的共識是社會活動的第一義，但在「團體」觀念的基架下，每個人都只與「團體」有直接連繫，而人與人彼此之間的關係則容許有更多的轉圜，因此個人主義反而得以有發展的機會。在某種意義下，傳統中國的這種差序格局，有如「壓力鍋」或「緊箍帽」，往往使得每個人都深陷在各種關係網絡之中，無法動彈。個人生命的完成，必須在此格局中實現，而個人的存在價值，既無法獨立於各個社會脈絡之外，更每每為各種社會關係的優先性所淹沒，甚至犧牲。我們可以說，傳統中國社會結構使得每個個人的「主體性」常常屈服於「社會性」。

我在這裡所說的「主體性」受到「社會性」所宰制的中國社會實況，在科舉制度的社會意義裡，表現最為清楚。黃仁宇最近對中國這種複雜的社會關係網落有一段傳神的描寫²¹：

我們的帝國不是一個純粹的「關閉著的社會」，一在那樣的社會裡，各種職業基本上出於世代相承。——然而它所給予人們選擇職業的自由仍然是不多的。一個農民家庭如果企圖生活穩定並且獲得社會聲望，惟一的道路是讀書做官。然而這條道路漫漫修遠，很難只由一個人或一代人的努力就能達到目的。通常的方式是一家之內創業的祖先不斷地勞作，自奉儉約，積銖累寸，首先鞏固自己耕地的所有權，然後獲得別人耕地的抵押權，由此而逐步上升為地主。這一過程常常需要幾代的時間。經濟條件初步具備，子孫就得到了受教育的機會。這其中，母親和妻子的自我犧牲，在多數情形之下也為必不可少。所以表面看來，考場內的筆墨，可以使一代清貧立即成為顯達，其實幕後的慘淡經營則歷時至久。這種經過多年的奮鬥而取得的榮譽，接受者只是一個人或至多幾個人，但其基礎則為全體家

庭。因此，榮譽的獲得者必須對家庭負有道義上的全部責任，保持休戚與共的集體觀念。

任何反抗這種「集體觀念」的個人，輕則個人身敗名裂，為鄉梓父老親朋所不齒；重則個人生命為之不保。黃仁宇筆下的「自相衝突的哲學家」李贄（卓吾，1527-1602）之剃髮為僧，遁入空門，甚至在獄中自殺，都與來自親族的壓力有深刻的關係²²。

這種「合模性」（conformity）極強，「同質性」（homo-geneity）要求強烈的傳統中國農業社會，顯然與先秦儒家那種重視個體生命價值，強調自由主義的精神，存有很大的差距。

因此，我們可以說，自從秦漢以後，中國大一統的專制政體，與同質性強烈的社會結構，皆未能為先秦儒家活潑的生命哲學和政治哲學，提供一個發展的空間。中國歷史上，儒家的挫折毋寧是一種歷史結構的必然。

肆、戰後台灣經驗及其歷史意義

我們以上關於儒家思想與傳統中國的討論，是為作為我們思考儒學在台灣的命運的一種歷史參考背景。我們先從台灣經驗的考察開始。

如果要簡單勾勒出近百年來台灣史的發展脈絡，那麼有兩條交互作用的軸線，特別值得我們重視：

第一條線索是資本主義化的逐步展開：自從一八九五年，日本佔領台灣之後，台灣就漸漸地被吸納入近代資本主義的體系之中，相對於資本主義世界的「中心」（如戰前的日本與戰後的美國）而言，台灣作為「邊陲」角色的依賴性格日益顯著，為「中心」國的需求而生產；就其內部的轉變而言，由於近代資本主義的侵入，導致傳統台灣農村結構的重組，使台灣農村從明清時代比較封閉的「村落共同體」，逐漸演化為「開放的農村」，而受到資本主義經濟邏輯的制約。在這種發展

軸線中，尤其具有關鍵性的發展是：日據時代以降，資本主義的入侵，使得台灣的農業生產日趨商品化，愈來愈受到國內及國際市場經濟的主宰，而農村的一切生產資材，如土地與勞力的「商品化」性格也日趨強烈。這種資本主義化的發展趨勢，與台灣農民對農業態度的轉變頗有關係。值得注意的是：光復前後近百年來的台灣經濟發展，無論是就依存關係而言，或從結構互動層面而言，都與大陸本土的經濟活動有相當程度的疏離，這種現象的確與政治主權的斷裂，有著密切的關係。然而，作為資本主義世界體系一隅的台灣，卻得以避脫中國傳統農業社會的束縛，開發出新的經濟運作結構，從而導引了社會政治與文化上的鉅大轉變。

近百年來台灣史的第二條脈絡是：自從日本佔領台灣以後，強有力的國家官僚機器開始透過殖民政府，對台灣社會產生滲透干擾的作用。日據時代歷次的舊慣調查及土地調查，都可視為「國家」(state)力量對「社會」(society)滲透的具體行動。光復以後，帝國主義對殖民社會的壓迫雖已不復存在，但是，國民政府遷台後，由於時局的需要與政權鞏固的考慮，這一條歷史發展軸線仍在某種意義下繼續進行著，一九五〇年代初期的土地改革，就是「國家」對「社會」滲透最為成功的一個例子。值得一提的是：近百年來台灣史所見的這種發展趨勢，與近代東南亞各國在殖民地時代的發展經驗，有某種相近之處，而今日國民政府所面臨的時代課題之一，正在於如何揚棄殖民式的過渡心態，重新調整「國家」與「社會」間的互動關係。

台灣歷經荷蘭(1624-62)、明鄭(1661-83)、滿清(1683-1895)、日本(1895-1945)與國民政府(1945-)的統治，政權遞遭，物換星移，滄海桑田，在歷史過程中逐漸形成其特殊之歷史性格。史學前輩陳寅恪先生(1890-1969)早已曾指出台灣歷史發展的海洋貿易背景²³。

這種特殊的歷史性格，對台灣從農業社會邁向工業社會的轉型歷程，提供了有利的契機。隨著工業化的發展，台灣農業人口從一九六〇

年的49.8%，逐年下降到一九八七年的20.5%²⁴。隨著戰後台灣人口結構中農業人口的逐漸下降，我們也看到在台灣國內生產力之中，農業部門所佔的比例江河日下，而工業部門生產力則穩定成長。統計資料顯示：在1952年農業部門與工業部門的比較，是35.9%比18.0%，但是，到了1964年，則農工兩部門平分秋色，成為28.2%與28.9%的對比。自1963年以降，工業部門就凌駕農業部門之上，凌夷至於1980年，農工部門之比例成為9.2%和45.0%，1987年為6.1%對47.5%²⁵。我們可以很明顯地看出來，戰後台灣已經完成了經濟結構的轉變了。這是在華人社會中，歷史上第一次從農業社會到工業社會的徹底轉變，帶動了社會政治結構的變遷²⁶。

在經濟結構改變，工業部門的重要與日俱增的過程中，民營企業生產力的年平均成長率，均高於公營企業生產力的年平均成長率。統計資料顯示：1953年民營與公營企業生產力的成長率是37.5%對26.6%；1960年至1973年之間民營企業的成長率最為持續而可觀。整體而言，1970-1979期間的平均成長率，民營與公營對比是16.4%對12.4%，1980-1989期間，則是7.1%對5.5%²⁷。戰後四十年來民營企業充滿了旺盛的生命力。

私人部門的擴張及其所展現的活力，與私人企業的能力取向、較高的待遇、與較合理的昇遷機會等因素，都有密切關係。其結果則是可觀的人才被私人企業部門所吸納，蘊蓄了充沛的民間社會力，致使「國家」與「社會」的關係，到了一九八〇年代以後必須重新定位。

伴隨著經濟的轉型與發展，台灣教育的推廣工作，也因為1968-1969學年度「九年國民教育」的施行，逐漸普及於各地。六歲以上的文盲比率，從1952年的42%遽降到1987年7.8%，而受過中等教育的人口比率，也從1952年的8.8%提昇到1987年的43.3%²⁸。我們可以發現：教育普及化的發展，已使台灣人口結構中的知識水平，有了相當程度的改觀，在中產階級形成的同時，台灣社會的中智階級也漸次成

熟²⁹。

戰後台灣經驗的向度極多，我們在上面的討論僅以經濟結構的轉變及教育水準的提昇為中心，主要是因為這兩項歷史變局直接塑造了一九七〇年代以後日益茁壯的中產階級與中智階級。這兩大階級正是戰後台灣蓬勃的民間社會力的階級基礎。隨著1987年7月，戒嚴令的宣告廢除，「壓力鍋」內的社會力一旦獲得解放，遂以萬馬奔騰之勢，要求將其自身（社會力）轉化為政治力，並反映到民意代表機構之中。這種發展上的新形勢，加上強人政治的適時消逝，正式宣告了中國歷史上悠久的「單一主體性」的時代的結束。在經濟、社會及政治結構的大調整中，一個新的「多元主體並立」的新時代已經在形成之中了！

伍、儒家價值與廿一世紀的台灣

以上對戰後台灣經驗所做的簡要回顧，必定使讀者滋生疑惑：戰後台灣發展經驗與近百年來國際政經結構的關係極深，與儒家傳統的關係則並不深刻，那麼，廿一世紀的台灣與古典儒家的價值系統又如何產生聯繫？廿一世紀的台灣對儒家價值而言，具有何種意義？為了思考這個問題，我們必須從公元2000年台灣的展望開始討論。

一九六〇年代中期以降，所謂「未來學」(futurology)的研究逐漸在歐美工業國家興起。法國成立「一九八五委員會」(1985 Committee)，美國文理科學院(American Academy of Arts and Sciences)成立了「公元二〇〇〇年委員會」(Commission on the Year 2000)，英國的社會科學研究委員會(British Social Science Research Council)也在1967年設立「未來卅三年委員會」(Committee on the Next Thirty-Three Years)。關於公元2000年的研究論著，如雨後春筍，大量問世³⁰。這些著作雖然論點不一，看法互異，但是幾乎都在不同程度或不同方面上，宣示了公元二〇〇〇年是一個所謂的「後工業社會」(post-industrial society)的來臨³¹。根據貝爾(Daniel Bell)的

描繪，「後工業社會」是一個以服務業為主的經濟體系 (service economy)，白領工作者取代了工業社會中的藍領工作者而成為最大的勞力。而且，白領工作人員中，科技專業人士居主導地位。工業社會裡「機械工業」 (machine technology) 的重要性，也在「後工業社會」中為「知識工業」 (intellectual technology) 所取代。在「知識工業」中，貝爾認為「理論知識」 (theoretical knowledge) 超越「實證主義」 (empiricism) 而居於最高峰。而大學、研究機構和實驗室則形成新社會中的「樞軸結構」 (axial structure)，其支配力量超過工業社會中的企業機構³²。

貝爾所描繪的「後工業社會」的許多特徵，已逐漸在台灣出現，其中比較值得注意的有以下幾個現象：

第一是：從生產面來看，在國內生產毛額 (Gross Domestic Product, GDP) 中，服務業所佔的百分比日趨重要，在1985年佔44.3%，低於工業的49.7%，但是到公元2000年，則將高達50.5%，正式宣告「後工業社會」的降臨台灣。在這個服務業高度發展的大趨勢之下，各部門的就業人口也發生結構性的變化，經建會的預估資料顯示：台灣地區每1000人中的就業人口百分比，在1985年時，農業部門佔17.5%；工業部門41.4%；服務業佔41.1%。但是，到了2000年，行政院經建會的預估則是：農業部門所佔就業人口百分比，下降到 9.1%；工業部門為 39.4%；而服務業則高佔51.5%。在這種發展趨勢中，每1000人中，曾受過職業訓練的人數，也將從1985年的 102人，到公元2000年提昇為 165人³³。

第二，從人口的住居地點及生活狀況來看，都市人口佔台灣總人口的百分比，從1985年的73.0%，到公元2000年提高為87.0%。隨著都市化程度的加深，台灣的人口中自來水的使用率，也將從1985年的77.9%，到公元2000年提昇為86.5%。每個家庭每個月所使用的電力也將從1985年的47.0KWH，到公元2000年提昇為 99.3KWH³⁴。

第三，教育水準的提昇也是一個值得注意的現象。台灣地區六歲及六歲不識字的人，佔總人口的百分比，1985年佔 8.4%，到了公元2000年將大幅降低為 4.7%。全台灣15歲以上的人口，受到高職或高中以上教育的人口，也將從1985年的38.5%，到公元2000年提高為 55.3%。

當然，公元廿一世紀的台灣，當然不止是以上所說的這些發展趨勢而已。我之所以特別指出這三條發展線索，主要是它們與儒家傳統價值，取得連繫的可能性比較大。我們接著進一步解釋以上所說的三條發現線索的涵義，再分析它們與儒家價值的相關性。

首先，我們從國內生產毛額 (GDP) 來看，服務業所佔比重的上昇，到公元2000年將達50.5%³⁵，將與1986年的英國 (55%)、南非 (49%)、日本 (56%) 相近³⁶。到公元2000年，台灣的服務業就業人口將佔總就業人口的51.5%。這是一個極端重要的訊息。這項訊息顯示了公元廿一世紀的台灣，專業化 (professionalization) 的趨勢，必然隨著日趨細密的社會分工 (Division of labour) 而日益加強。而且，這種分工的趨勢也會受到國際分工趨勢的改變而加強。到了公元廿一世紀，必然隨著台灣科技水準的提昇，勞力密集工業將被資本密集與技術密集工業之取代，而使台灣與資本主義工業先進國家如美國與日本的分工關係，從戰後四十年間的「垂直的分工」轉變為「水平的分工」³⁷。這種國際生產關係分工的轉變，亦將刺激台灣的社會分工，到了公元廿一世紀更加細密。這種新趨勢的加速發展，必然使未來台灣社會中，專業人士的地位益形舉足輕重。誠如貝爾所描繪的「後工業社會」裡：「最重要的人是專業人士，因為只有他們才具備教育與訓練，來提供需求日增的那些技術。」³⁸

其次，上文所說的第二條發展趨勢——都市化，與第一項趨勢——專業化，必然相激相盪，交互影響，而為廿一世紀的台灣創造一個龐大的「白領」(White-collar) 階級，憑藉專業化的知識，在細密的

分工原則之下，以其差異性而不是以其相似性相結合，使社會的「有機連結性」(organic solidarity)大為增加。於是，正如涂爾幹(Emile Durkheim)所說的，社會分工愈分殊化，團體格局愈不明顯，則合作性的法律(co-operative law)將逐漸取代壓制性的法律(repressive law)³⁹這種發展的新趨勢，卻有助於我在另一篇論文中所展望的⁴⁰，未來台灣的「多元主體並立」的新社會形態的完成。

以上所說的這些轉變趨勢——專業化、都市化、教育的發展，都為先秦儒家人文價值理念的實踐，提供了有利的環境。

正如我在本文第二節中所分析的，儒家人文主義中對個人生命尊嚴的重視，以及在蘊涵在這種重視個體生命的態度中的自由主義與平等精神，都受到傳統中國大一統專制帝國與「同質性」的農業社會的雙重扭曲，而未能充分舒展。二十世紀以前的中國儒家知識份子，儘管可以充分享有柏林(Isaiah Berlin)所謂的「積極的自由」，但這種自由由於缺乏外在社會政治及經濟結構的保障，而在多數的狀況下未能充分「客體化」(objectification)。因此，傳統中國知識份子「由於他們沒能獲得近代社會因職業分化和經濟自由所帶來的人格獨立性，中國士大夫知識份子只能擠在『學而優則仕』這條中國式政教合一的社會出路上，必須附于皇權官僚系統政治結構，爭權奪勢，爾虞我詐。」⁴¹

但是，戰後台灣四十年來所累積經濟發展成果及其所蘊蓄的社會力量，卻徹底地改變了中國歷史上所常見的狀況。隨著社會分工在廿一世紀台灣的發展，大量受過高等教育的知識份子由於專業化而使他們個人的職業尊嚴與個人生命尊嚴，獲得了社會結構上的保障，他們不必再像傳統儒家士大夫以向日葵般的極卑微的姿態，仰承當權者的恩賜。他們在一個「異質性」(heterogeneity)日益明顯的「後工業社會」裡，因其社會角色之專業化，更可以實踐儒家人文精神中自作主宰、頂天立地，「貧賤不能移，威武不能屈」的人格典範。

總而言之，展望廿一世紀的台灣，社會經濟新型態的來臨，將為

二千多年來備受扭曲的儒家人文精神，提供新的實踐的可能性。

陸、結論：挑戰與展望

通過以上各節的檢討，我們可以看到：近代以前中國的政治及社會結構，都未能為先秦儒學中所蘊蓄的自由主義和個人主義思想，提供一個良好的發展情境。秦漢以後中國政治及社經結構的現實，架空甚至出賣了先秦儒家偉大的人文主義理念。從台灣與中國大陸之間的歷史斷層，我們也同時看到了一項事實：對於擁有深厚入世傳統的儒家而言，當前正處於遽變轉型的以及未來廿一世紀的台灣社會，無疑地帶來了新的刺激與挑戰。當台灣整個社會文化的底層逐漸轉換，農本社會的消逝與中產及中智階級的興起，在在都標示著新時代的來臨，並且也帶來了主體世界覺醒的發展契機。未來廿一世紀的專業化、社會分工、都市化都趨勢，都為儒家文化提供新的空間。儒家也必須相應於這種新的發展契機，調整自己的體質，開創儒學的新時代。

論述至此，我們不可避免地要面對兩種質疑：

(一) 從歷史的回顧中，我們既然發現戰後台灣的發展與儒家思想並沒有直接而密切的關係，那麼，未來廿一世紀的台灣又何以需要儒家精神的流注？難道現代社會中所發展出來的人文精神、民主思想與制度還不如古典儒家的人文精神與民本思想嗎？

(二) 本文第五節所提出的「展望廿一世紀的台灣，社會經濟新型態的來臨，將為二千多年來備受扭曲的儒家人文精神，提供新的實踐的可能性。」這種看法，可能有本末倒置的嫌疑，因為台灣人民所關心的是儒家如何提供精神資源以提昇台灣邁向二十一世紀的條件，而不是二十一世紀的台灣如何為儒家提供新的實踐的可能性。

這兩項質疑的提出，都有相當深刻的背景。第一項質疑是基於「現代主體性」的立場，認為儒家是傳統中國社會的思想系統，雖然

儒家蘊涵有人文主義與民本思想，但與現代社會所要求的人文精神與民主生活，終有扞格不入之處。這種思考問題的立場，無意間接受「傳統——現代」二分的觀點。第二項質疑則是基於強烈的「台灣主體性」立場，認為問題的提法應該是：儒家如何才能「有利於」二十一世紀台灣，而不是台灣如何才能「有利於」儒家？這種提問題的方式，無意間預設兩個前提：(1) 台灣與儒家處於一種對立狀態；(2) 這種對立的本質是一種利益此長彼消的關係。這兩個前提都值得進一步檢討。

我們先從第一項質疑開始討論。誠如我在上文所指出的，第一項質疑寓有強烈的「現代主體性」，認為儒家思想乃是傳統中國的產物，不適用於未來台灣的社會。這種立場實建立在「傳統——現代」兩分的基礎上，而且無意間將最近二百年來歐美社會所經歷的歷史軌跡，當作是人類社會必經之道路，所以才會產生如下的看法：傳統中國社會所產生的儒家思想，並不適於現代台灣社會。這種看法在方法論上可以喬權的至少有兩點：

(一) 從「傳統」到「現代」並不是一種機械的對立關係，而是一種迂迴的發展關係，「傳統」中的許多因子常以曲折的方式在「現代」社會中繼續發揮作用⁴²。因此，「傳統——現代」二分對立的假設，是難以成立的。

(二) 將近二百年來歐洲的歷史經驗（如民主政治的發展）視為人類社會普遍的道路，而不顧各地區特殊而具體的社會經濟、政治及文化條件的差異，這種說法難免寓有一種以歐洲為中心（Euro-pocentricity）的觀點。在這種觀點之下，華人社會中特殊的歷史因素，常常被忽略，而形成一種非歷史的立場（ahistoricity），脫離具體的歷史情境來談問題。這種歐洲中心論以及非歷史的立場，都不免把「特殊性」的經驗，當作「普遍性」的法則，有一種脫離「內容」而專重「形式」的危險性。

從以上這兩種方法論的缺陷來看，第一項質疑並不具說服力。不

論是從「傳統——現代」的曲折發展來看，或從台灣之作為華人社會的特質來看，儒家的價值傳統，在未來台灣社會中仍將扮演某種角色。

我們接著討論第二項質疑。這項建立在「台灣主體性」之上的質疑，隱約中假定台灣與儒家處於對立的狀態，而且這種對立狀態是一種利益此消彼長的關係。事實上，這種假設是有待商榷的。自從近四百年漢人移入台灣之後，台灣就逐漸成爲一個漢人社會，傳統儒家的價值規範如勤儉、重視家族倫理……等，都是數百年來台灣社會的重要特徵。作爲漢人移民社會，台灣與悠久的儒家價值傳統之間，是一種有機的互滲關係，而不是機械的對立關係。展望當前以及二十一世紀的台灣所可能面臨的問題，如空氣污染、工業廢水污染等由於盲目追求「現代化」，所造成的環境生態破壞而引起的問題⁴³，以及金權政治惡化、疏離感加深等資本主義所引起的問題，古典儒家所追求的人與自然和諧共處（「天人合一」），以及以人民爲主體的政治思想，都具有一定程度的矯治作用。台灣如果放棄古典儒家（而不是指被帝國統治者所獨尊、所扭曲以後的御用儒家），無疑地就是放棄有助於邁向二十一世紀的一項重要精神資源。

釐清了以上這兩項質疑，我們進而探討一項問題：相應於台灣之作爲漢文化的實驗室的巨大變局，儒家應如何迎接這項艱巨的挑戰呢？

讓我們再回到本文第一節所提出的問題。何以現階段台灣社會改革運動與儒家傳統互爲不存在？這個問題主要是由於儒家思想對當前台灣的歷史性變局，欠缺足夠的解釋力，所以，當然也就不能產生改變現實的動力。這種解釋力的欠缺，基本原因有二：一是當代儒家學者較少對台灣的現狀及其未來付予足夠的重視，因此，對變局中的台灣提不出對應的方案；二是儒家思想內部的「單一主體性」論所產生的局限性，使它未能全面地與多元社會的新情勢，進行雙向的互動。儒家如想面對廿一世紀的台灣，乃至未來的新中國而使其古典人文主義

精神獲得舒展，儒家本身也必須進行體質的轉變。

當前台港及海外地區的儒家，迎接時代挑戰的策略當然不一而足，但是以下兩點最具有本質性的意義：

第一，台灣儒家的世界觀必須從過去的「中國大陸主體性」轉化為「台灣主體性」，立足台灣，自我調整，爾後才能夠胸懷大陸，放眼世界。1949年大陸局勢巨變，儒家學者或漂泊香江，或寄寓台灣，或浪跡北美，他們「逋逃天末避狂秦，回首神淚染中，無可奈何生亂世，傷心人是會心人」（蕭公權1972年歲暮雜詩），他們痛心於1949年以後中國大陸「百家齊廢斯文喪，萬口同痛鬼趣多」（蕭公權「舊隱」詩）的悲劇，他們以中年以後的全幅生命力，沉潛儒學，發而為一部部功力深厚的學術著作，抉擇幽微，發潛德之幽光。他們的諸多著作各採取美學、唯心論、或者道德形上學的進路，儘管取徑不同，但他們面對當代中國的政治及文化危機，以強烈的文化意識透過重新詮釋儒學來復興民族之機運的用心，則是毫無二致的，誠如方東美先生在英文版的中國哲學史脫稿所賦詩之兩句：「艱難存懿跡，激濁為揚清」，很能夠表詮他們這種面對近代中國的狂風暴雨，潛心重建儒家哲學之用心。

雖然他們闡揚儒學的用心良苦，但是他們心神之所關注畢竟中國大陸的變局，遠多於台灣的現實。因此，他們極少對戰後台灣經驗對儒學轉化的意義有所思考。這種「主體性的錯置」，不但引起許多思考問題的盲點，同時也激發年青一代的學者的批判。例如楊儒賓最近對於牟宗三哲學的反省之言，就可以說是扣緊台灣之作為漢文化社會所經歷的變局而發的，他說⁴⁴：

當牧歌式的公社日子日遠，職業分殊的趨勢日甚，君王作為唯一的政治實體的時代不再，取而代之的是一群票面價值等同、價值意識卻出入甚大的群眾時，道術不為天下裂的局面很難挽留，也很難期望意識型態的諸神能如以往一般，安居在秩序井

工，而此投票必需在事前獲得官方同意下舉行的。工會罷工時不得妨害公共安寧與秩序，但不得傷及人身自由及他人財產權益（工會法第二十六條）。同時，工會行動也不得有怠工或盜取、違害工廠貨物的行為（工會法第二十九條）。工會違反法律規定者，在向法院上訴前，勞工行政機關即可將它強制解散。行政當局在必要時也可以強迫一個工會修改它的章程、取消工會選舉或者要求重行舉辦選舉。事實上，官方所承認的合法罷工截至目前為止，在次數上少之又少。

在現行勞資爭議處理法中，調解、仲裁和勞工法庭皆有權束縛爭議的當事人，這些是法律上正式解決爭議的手段。在此法中，罷工權的發動不能先於調解，而調整事項（利益）的爭議則排除法院審理。調解是有時間限制的，當調解不成後，爭議事件就會發展成由涉及爭議當事人雙方一起要求仲裁，或行政機關強制仲裁，否則就有可能走向罷工或鎖廠的抗爭方向。雖然上述的處理程序都是三方（勞、資、政）參與，但是很明顯地，若要真正解決勞資爭議，必須由相關的政府機關發揮中立的力量才行，因為調解委員會以及仲裁委員會，官方代表都占半數以上。官方的態度決定了爭議的結果，當然這個結果通常很難為爭議雙方可以接受的。這樣的法律背景有助於瞭解爭議時候勞工的集體行動。

以下這些個案的分析資料是從一九八三年年初至一九八七年年底中國時報的全國版和地方版的報導中所蒐集到的資料，以及明德基金會在一九八八年所作的問卷所得到的相關資訊。這些資料也許不是台灣實際勞資爭議的「無偏誤樣本」，但是它涵蓋了幾乎所有發生在台灣的重大集體勞資爭議，它提供了過去官方出版品中從未報導的較詳細資訊。

在一九八三年至一九八七年的五年間，共有二百四十三件涉及勞資爭議的重大工人集體行動，分別涉及在一百三十六個工廠或事業。在一百三十六個工廠或企業的例子中，有百分之三十六是關於退休工

在漫長的中國歷史上，儒家並未把法政主體開出來。在經世濟民的事業上，儒家也因為這個義理上的缺陷而走不出某些困境，諸如「權利——義務」的觀念在傳統的中國社會中難以生根。想到這點，我們便不免面對一個問題：儒家是不是應該在適當的歷史時刻下因應政治情勢開發出法政主體作為人民享受民主政治與公道社會生活的基石？

這個問題的答案當然是肯定的。問題的關鍵應該在於：如何開展儒家的法政主體？我在這裡所說的對「並列原則」的肯定，正是開展儒家法政主體的新策略。

從世界史的立場來看，1989年真是歷史巨變的一年。東歐集團各國專制政權紛紛崩潰，柏林圍牆撤除，中國經歷六四天安門事件，甚至1990年元月一日北韓也建議南韓撤除南北韓交界的圍牆，1989年底台灣大選也為政黨政治奠定了新的基礎。這一切劃時代的變局，都共同指出了：自由、平等、人性尊嚴，是人類共同的價值。誠如余英時所說：「這些價值是文藝復興、宗教革命以來西方人逐步建立和發展出來的。從清末開始中國人也一直在追求這些價值的實現。這些價值是合乎普遍人性的，因此超越民族和國家的界線。中國文化傳統中雖然沒有正式發展出這些概念，但是並不缺乏和民主、自由、人權相契合的精神基礎。」⁴⁷ 儒家如何才能使這些潛藏在儒學傳統生命中的精神在廿一世紀世界中客體化 (objectify) 呢？

我們認為，新時代的儒家必須在傳統儒家所關注的「倫理的境域」(realm of ethics) 之上，再增加一個「法律的境域」(realm of jurisprudence) 的新視域。儒家要如何揚棄過去泛道德主義式的思維模式，重新界定各個領域間的分際，使倫理、政治、社會與經濟各個層面相容但不相侵，使各個領域間形成朱子所說的「不離不雜」的狀態。這將不僅是當前台灣的時代課題，也是儒家內部本身亟待解決的困境。如果今天儒家希望其精神生命能獲得新的發展，理論能獲得新

的轉化與闡發，那麼儒家必須嚴肅地正視戰後台灣經驗以及廿一世紀台灣的新社會型態對儒家的意涵，開拓台灣經驗所啓示新視野，進而體切地付諸實踐。

註 釋

- 1 根據朱雲漢的調查統計，自一九八三年到一九八七年台灣總共發生了1516件自力救濟的群眾運動案例，而單單一九八七年就出現了676個事件。參見：朱雲漢，「從總體社會結構的變遷看自力救濟性街頭運動的湧現」，自力救濟與公權力行使研究論文發表會，一九八八，台北。
- 2 即以出刊一年多而有相當影響力的台灣社會研究季刊為例：雖然在每輯季刊中各篇論述台灣本土各種文化現象的論文，各有不同的研究取向，但大量援引西方理論思想，作為分析架構或批判資源，卻十分類似。在最近一期的刊物中，即有多位學者針對前幾期論文在理論運用問題上，進行反省思考，這無疑是極為可喜的現象。請參閱該刊第二卷第一期（台北：一九八九）。值得一提的是：與此地有些學者借用西方思想如依賴理論，來解析台灣發展的取向剛好相反，已經有某些西方學者透過台灣發展的經驗，來重新檢討依賴理論的有效性與適用性，例如：Richard E. Barrett 與Martin King Whyte 即曾撰文，指出台灣發展的經驗，對依賴理論兩項主要的推論，提出了有力的挑戰：如果外國經濟滲入，會導致：(1)經濟成長的減緩，甚至停滯；(2)高度貧富不均的現象。而台灣的案例正好反駁了依賴理論的這兩點看法。詳見：Richard E. Barrett & Martin King Whyte, "Dependency Theory and Taiwan: Analysis of a Deviant Case", *American Journal of Sociology* (1982, Chicago), 87(5): 1064~1089.
- 3 見陳昭瑛為其所譯馬庫色 (Herbert Marcuse) 著美學的面向

附錄一 停滯階段(1945~1953)高等教育機構增減一覽表*

| 分期 | 西元 | 民國 | 大學及獨立學院數 | | | | 專科學校數 | | | | 大專合計 |
|------|------|----|----------|----|----|----|-------|----|----|----|------|
| | | | 原有 | 新增 | 減少 | 合計 | 原有 | 新增 | 減少 | 合計 | |
| 光復初期 | 1945 | 34 | 1 | 0 | 0 | 1 | 3 | 0 | 0 | 3 | 4 |
| | 1946 | 35 | 1 | 4 | 0 | 5 | 3 | 0 | 3 | 0 | 5 |
| | 1947 | 36 | 5 | 0 | 1 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 |
| | 1948 | 37 | 4 | 0 | 0 | 4 | 0 | 1 | 0 | 1 | 5 |
| | 1949 | 38 | 4 | 0 | 0 | 4 | 1 | 1 | 0 | 2 | 6 |
| 遷台初期 | 1950 | 39 | 4 | 0 | 0 | 4 | 2 | 1 | 0 | 3 | 7 |
| | 1951 | 40 | 4 | 0 | 0 | 4 | 3 | 1 | 0 | 4 | 8 |
| | 1952 | 41 | 4 | 0 | 0 | 4 | 4 | 0 | 0 | 4 | 8 |
| | 1953 | 42 | 4 | 0 | 0 | 4 | 4 | 1 | 0 | 5 | 9 |

* 歷年大專院校之增減係依據第三次中國教育年鑑所載各校成立時間(以首度招生或改制後招生為準)自行計算而得。

- 7 見：史記(台北：藝文印書館，據乾隆武英殿刊本影印)，卷六十一，「伯夷列傳」，頁 851~853。關於伯夷事蹟的討論，參考：井上源吾，「儒家と伯夷盜跖說話」，支那學研究，第13號(1955)，頁13~23；阮芝生，「伯夷列傳析論」，大陸雜誌，62卷3期(一九八一年3月)，頁 1~6；阮芝生，「伯夷列傳發微」，國立台灣大學文史哲學報，第34期(一九八五)，頁 39-58。
- 8 關於孟子的「心」特質，參考：牟宗三，圓善論(台北：台灣學生書店，一九八五)，頁 31；李明輝，「孟子與康德的自律倫理學」，鵝湖 155期，頁 12；D. C. Lau, "Theories of Human Nature in Mencius and Shyuntzy", *Bulletin of the School of Oriental and African Studies* 15 (1953), pp. 541~565, 特別是 p. 551。並參考：黃俊傑，「孟子知言養氣章集釋新詮」，國立台灣大學歷史學系學報第14期(一九八八年七月)，頁 85~150。
- 9 參考：Herbert Fingarette, "The Problem of the Self in the *Analects*", *Philosophy East and West* 29(2) (April, 1979), pp. 129~140。
- 10 勞思光先生曾藉「單一主體之統攝境域」與「衆多主體之並立境域」的劃分，指出中國儒學思想發展中，「主體精神」的「客觀化」問題，一直被「遺落」而不顯。換言之，雖然在德性或理性層面上，儒家肯定人的「主體性」，但在面對政治制度事務上，儒家並未體認到公共領域上，各個主體必須超越其「個別主體性」而昇入一「共同主體性」。勞先生在1957年已初發此議，見：勞思光，「論『窮智見德』」，收入：氏著儒學精神與世界文化路向(台北：時報文化公司，一九八六)，頁 226~231；至於近年來比較詳細的發揮，詳見：勞思光，中國哲學史(三下)(台北：三民書局，一九八一)，頁 516-528。
- 11 漢書(台北：藝文印書館，據武英殿刊本影印)，第八十八卷，「儒林

- 傳」，頁 1555。
- 12 借用 Michael Polanyi 用語，見氏著：*Personal Knowledge* (Chicago: University of Chicago Press, 1962), ch.4, pp. 55~57。
 - 13 錢穆，*朱子新學案*(台北：三民書局，一九七一)，第五冊，頁 19。
 - 14 朱熹，*朱文公文集*(四部叢刊初編縮本)，卷三十六，「答陳同甫」，頁 579，上半頁。
 - 15 參見：Isaiah Berlin, “Two Concepts of Liberty”, in his *Four Essays on Liberty* (Oxford: Oxford University Press, 1969), pp. 118~172。
 - 16 參考：I. Berlin, *Four Essays on Liberty*, p.xlvii.
 - 17 熊十力，*讀經示要*(台北：廣文書局，一九六〇臺再版)，卷二，頁 56~57。
 - 18 錢賓四先生曾站在維護傳統文化的立場，認為近代國家中的民權制度，在中國君主專制時代已經局部實行了，所以中國君主政體非專制政體，而有相當程度重視民權的成份。他認為「中國政制所由表達民權之方式與機構，既與近代歐人所演出者不同，故欲爭取民權，而保育長養之，亦復自有其道」，見氏著：*國史大綱*(台北：商務印書館，一九八〇)，「引論」，頁15。另可參見氏著，*中國歷代政治得失*(台北：三民書局，一九七三)。這種觀點恐怕是既不諳西方民主政治之精義，又未能得中國傳統政治之情實。蕭公權師與徐復觀先生均曾為文對錢先生這個論點有所針砭。請參見：蕭公權，「中國君主政體的實質」，收入：氏著，*憲政民主*(台北：聯經出版社，一九八二)，頁 60~77；徐復觀，「良知與迷惘——錢穆先生的史學」，收入：徐復觀著，蕭欣義編，*儒家政治思想與民主自由人權*(台北：八十年代出版社，一九七九)，頁 171~182。張君勱先生更撰專書，對錢先生的觀點詳加商榷批判。見氏著，*中國*

- 專制君主政制之評議(台北：弘文館，一九八六)。
- 19 參考：Ray Huang (黃仁宇), *China: A Macro-History* (New York: M. E. Sharp, 1988)。
 - 20 參見費孝通「差序格局」與「繫維著私人的道德」二文，收入氏著，*鄉土中國*(上海：觀察社，一九四八)，頁 22~37。
 - 21 黃仁宇，萬曆十五年(台北：食貨出版社，一九八五)，頁222。
 - 22 黃仁宇，萬曆十五年，第七章，「李贄——自相衝突的哲學家」，頁 217~259。
 - 23 陳寅恪在論及明末鄭氏父子興起時指出：延平一系在明朝南都覆亡後，仍能繼其殘餘達四十年之久，絕非偶然，他說：「自飛黃大木父子之後，閩海東南之地，至今三百餘年，雖累經人事之遷易，然實以一隅繫令國之輕重。」見氏著，*柳如是別傳*(台北：里仁書局，一九八一)，第四章，「河東君過訪半野堂及其前後之關係」，頁 727。
 - 24 統計數字見：*Taiwan Statistical Data Book* (Taipei: Council for Economic Planning and Development, Republic of China, 1988), p. 65。Table 4-3。關於農業人力資源的變遷及其涵義，參考：廖正宏、黃俊傑、蕭新煌；*光復後台灣農業政策的演變：歷史與社會的分析*(台北：中央研究院民族學研究所，一九八六)，第十一章，頁 339~368。
 - 25 *Taiwan Statistical Data Book*, 1990, p. 41.
 - 26 關於戰後台灣經濟發展與結構變遷，最精審的論著之一是：Walter Galenson (ed.), *Economic Growth and Structural Change in Taiwan. The Postwar Experience of the Republic of China* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1979)。
 - 27 *Taiwan Statistical Data Book*, 1990, p. 88.

- 28 *Ibid.*, 7.
- 29 關於這一點的簡略的討論，另詳拙作：Chun-chieh Huang, “Industry, Culture, Politics: The Taiwan Transformation”, *Bulletion of the College of Liberal Arts, National Taiwan University*, No.36 (December, 1988), pp. 127~150.
- 30 比較著名的有以下幾種：H. Kahn and A. Wiener (eds.), *The Year 2000* (The Macmillan Co., New York, 1967) ; R. Jungk and J. Galtung (ed.), *Mankind 2000* (Allen & Unwin, 1969) ; N. Calder (ed.), *The World in 1984* (2 Vols., Penguin Book 5s, 1964) ; M. Vassiliev and S. Goushev (eds.), *Life in the Twenty-First Century* (Penguin Books, 1961) ; A. Toffler, *Future Shock* (Random House, New York, 1970) ; Wendell Bell and James A. Mau (eds.), *The Sociology of the Future* (Harper & Row, New York, 1972) ; Ciba Foundation Symposium, *The Future as an Academic Discipline* (Elsevier, Amsterdam, 1975) .
- 31 Danial Bell, *The Coming of Post-industrial Society: A Venture in Social Forecasting* (New York: Basic Books, 1973) .
- 32 Danial Bell, *op.cit.*, pp. 12~33. 關於對貝爾的論旨的進一步分析與討論，參看：Krishan Kumar, *Prophecy and Progress: The Sociology of Industrial and Post-industrial Society* (Penguin Books, 1978) , Ch.6, pp. 185~240。
- 33 *Perspective of the Taiwan Economy up to the Year of 2000*, p. 24.
- 34 *Ibid.*, 92.
- 35 *Ibid.*, 91.
- 36 *World Development Report*, 1988. cited from *Taiwan Statisti-*

cal Data Book (1988), p. 332, Table 17-9.

- 37 我在這裡所謂「垂直的分工」是指戰後四十年來，美日等工業先進國家以資本及技術密集工業為主，而勞力密集工業則由發展中國家如台灣、東南亞各國等承擔這種國際生產分工的情勢。所謂「水平的分工」，是指台灣等過去的發展中國家，成為「新興工業國家」(Newly Industrialized Countries, NICS)之後，逐漸揚棄勞力密集工業，而與美日等國家，形成產品種類上的「水平分工」關係。
- 38 Danial Bell, *op. cit.*, p. 127.
- 39 參考: Emile Durkheim, tr. by George Simpson, *The Division of Labor in Society* (New York: The Free Press, 1964), ch.3, pp. 111~132.
- 40 Chun-chieh Huang, "Industry, Culture, Politics: The Taiwan Transformation", pp. 127~150.
- 41 李澤厚，中國古代思想史論(北京：人民出版社，一九八五)，頁285。
- 42 關於這項論點的進一步發揮，參考: Shmuel N. Eisenstadt, "Sociological Theory and an Analysis of the Dynamics of Civilization and Revolution", *Daedalus* (Fall, 1977) : Discoveries and Interpretations: Studies in Contemporary Scholarship Vol. II, pp. 59~78.
- 43 近年來對這個問題反省最為深刻的是杭之。參看: 杭之，一叢集——現代化發展的反省斷片(台北：允晨文化實業公司，一九八九)，「序論」，頁1~32。
- 44 楊儒賓，「人性、歷史契機與社會實踐——從有限的人性論看牟宗三的社會哲學」，台灣社會研究季刊，第一卷第四期，(一九八八冬季號)，頁178~179。

- 45 關於「隸屬原則」與「並列原則」這兩個名詞，我在此借用牟宗三先生的用法。參看：牟宗三，中國文化的省察（台北：聯經出版事業公司，一九八三），頁 68。
- 46 蔣年豐，「法政主體與現代社會——當前儒家應該思考的問題」，中國文化月刊，第111期（東海大學，一九八九年一月），頁 71。
- 47 余英時，「一九八九年世變的啓示」，聯合報，一九九〇年一月一日，第六、七版。

參考資料

朱雲漢

- 1988 「從總體社會結構的變遷看自力救濟性街頭運動的湧現」，自力救濟與公權力行使研究論文發表會。

馬庫色 (Herbert Marcuse)(著)，陳昭瑛(譯)

- 1987 美學的面向——藝術與革命(台北：南方叢書出版社)。

島田虔次

- 1989 「從僵化中復甦」，當代 34。

杜念中、楊君實(編)

- 1989 儒家倫理與經濟發展。台北。

溝口雄三

- 1989 「儒教與資本主義掛鉤」，當代 34。

司馬遷

- 1989 史記。台北：藝文印書館。

阮芝生

- 1981 「伯夷列傳析論」，大陸雜誌 62：3。

- 1985 「伯夷列傳發微」，國立台灣大學文史哲學報 34。

牟宗三

- 1983 中國文化的省察。台北：聯經出版事業公司。

- 1985 圓善論。台北：台灣學生書局。
- 李明輝
- 1988 「孟子與康德的自律倫理學」，鵝湖155。
- 黃俊傑
- 1988 「孟子知言養氣章集釋新詮」，國立台灣大學歷史學系學報14。
- 勞思光
- 1986 儒學精神與世界文化路向。台北：時報文化公司。
- 1981 中國哲學史。台北：三民書局。
- 班固
- 漢書。台北：藝文印書館。
- 錢穆
- 1971 朱子新學案(第五冊)。台北：三民書局。
- 1980 國史大綱。台北：商務印書館。
- 1973 中國歷代政治得失。台北：三民書局。
- 朱熹
- 朱文公文集(四部叢刊初編縮本)。卷三十六，「答陳同甫」。
- 熊十力
- 1960 讀經示要。台北：廣文書局。
- 蕭公權
- 1982 憲政民主。台北：聯經出版社。
- 徐復觀(著)，蕭欣義(編)
- 1979 儒家政治思想與民主自由人權。台北：八十年代出版社。
- 張君勱
- 1986 中國專制君主政制之評議。台北：弘文館。
- 費孝通
- 1948 鄉土中國。上海：觀察社。

黃仁宇

1985 萬曆十五年。台北：食貨出版社。

陳寅恪

1981 柳如是別傳。台北：里仁書局。

廖正宏、黃俊傑、蕭新煌

1986 光復後台灣農業政策演變：歷史與社會的分析。台北：中央研究院民族學研究所。

李澤厚

1985 中國古代思想史論。北京：人民出版社。

楊儒賓

1988 「人性、歷史契機與社會實踐——從有限的人性論看牟宗三的社會哲學」，台灣社會研究季刊 1(4)。

蔣年豐

1989 「法政主體與現代社會——當前儒家應該思考的問題」，中國文化月刊111。

余英時

1990 「一九八九年世變的啓示」，聯合報，1月1日，第六、七版。

杭之

1989 一葦集——現代化發展的反省斷片。台北：允晨文化實業公司。

井上源吾

1955 「儒家と伯夷盜跖說話」，支那學研究13。

溝口雄三

1985 李卓吾。東京：集英社。

Barrett, Richard E. & Martin King Whyte

1982 "Dependency Theory and Taiwan: Analysis of a Deviant Case", *American Journal of Sociology* 87(5).

Bell, Danial

1973 *The Coming of Post-industrial Society: A Venture in Social Forecasting*. New York: Basic Books.

Bell, Wendell and James A. Mau (eds.)

1972 *The Sociology of the Future*. Harper & Row, New N. Y.: Harper & Row.

Berlin, Isaiah

1969 "Two Concepts of Liberty", in his *Four Essays on Liberty*. Oxford: Oxford University Press.

Calder, N.(ed.)

1964 *The World in 1984*. (2 Vols.) London: Penguin Books.

Ciba, Foundation Symposium

1975 *The Future as an Academic Discipline*. Elsevier, Amsterdam.

De Bary, Wm. Theodore

1983 *The Liberal Tradition in China*. Hong Kong: The Chinese University of Hong Kong Press.

Durkheim, Emile, tr. by George Simpson

1964 *The Division of Labor in Society*. N. Y.: The Free Press.

Eisenstadt, Shmuel N.

1977 "Sociological Theory and an Analysis of the Dynamics of Civilization and Revolution", *Daedalus* (Fall): Discoveries and Interpretations: Studies in Contemporary Scholarship Vol.II.

Fringarette, Herbert

1979 "The Problem of the Self in the *Analects*", *Philosophy*

East and West 29(2).

Galenson, Walter (ed.)

- 1979 *Economic Growth and Structural Change in Taiwan: The Postwar Experience of the Republic of China*. Ithaca and London: Cornell University Press.

Huang, Chun-chieh

- 1988 "Industry, Culture, Politics: The Taiwan Transformation", *Bulletin of the College of Liberal Arts, National Taiwan University* 36 (December).

Huang, Ray (黃仁宇)

- 1988 *China: A Macro-History*. N. Y.: M. E. Sharp.

Jungk, R. and J. Galtung (eds.)

- 1969 *Mankind 2000*. London: Allen & Unwin.

Kahn, H. and A. Wiener (eds.)

- 1967 *The Year 2000*. N. Y.: The Mamillan Co..

Kumar, Krishan

- 1978 *Prophecy and Progress: The Sociology of Industrial and Post-industrial Society*. Penguin Books.

Lau, D. C.

- 1953 "Theories of Human Nature in Mencius and Shyuntzy," *Bulletin of the School of Oriental and African Studies* 15.

Polanyi, Michael

- 1962 *Personal Knowledge*. Chicago: University of Chicago Press.
- 1990 *Taiwan Statistical Data Book*. Taipei: Council for Economic Planning and Development.

Toffler, A.

1970 *Future Shock*. N. Y.: Random House.

Tu, Wei-ming (杜維明)

1984 "Confucian Ethics and the Entrepreneurial Spirit in East Asia", *Confucian Ethics Today*. Singapore: Federal Publications.

1986 "The Creative Tension Between Jen and Li", *Philosophy East and West* XVIII (1/2).

Vassiliev, M. and S. Goushev (eds.)

1961 *Life in the Twenty-First Century*. Penguin Books.

戰後台灣經驗 與 唐君毅、牟宗三思想中的黑格爾

蔣年豐*

壹

這篇文章是要檢視唐、牟兩位先生思想體系中黑格爾的成份。基本上，我們認為唐、牟兩位先生在戰後台灣經驗的塑造上扮演著相當重要的角色。唐先生的新亞研究所雖然在香港，但他以及他的學生和台灣的接觸頻繁。而牟先生在台大、師大和東海都開過課，門下弟子更是不計其數。他們對文化、歷史、與政治的觀點影響了不少的知識份子，我想就影響力而言，四十年來思想界是無出其右者。所以，在論述戰後台灣經驗的搏成時，討論唐、牟思想乃是很有意義的工作。

在這篇文章裏，我們的焦點更加集中，只擺在他們兩位的黑格爾哲學成份上。為什麼要特別標出黑格爾來討論呢？第一個理由是在他們的思想中，黑格爾是個重要的觀念來源，他們廣泛地運用黑格爾的思想從事哲學思考以及反省中國文化與歷史，且有明顯的成果。第二個理由是黑格爾的唯心論乃是早期國民政府退守台灣，反共、反攻意識高漲時，用來打擊共產主義唯物論的思想武器。第三是，最近有部份學者基於對社會實踐的強烈欲求展開對牟宗三「黑格爾式」的思維

*東海大學哲學系副教授

性格激烈的批判，引起了各方的迴響與討論。

貳

早在民國四十五年左右，與國民黨頗有淵源的「中華文化出版事業委員會」出版了黑格爾哲學論文集。這本書應該是台灣有史以來第一部有關黑格爾的哲學論文集，其中網羅了謝幼偉、劉文島、方東美、吳康、唐君毅、牟宗三、黃建中、勞思光、鄭壽麟、葉青等諸先生的文章。至於何以會編這本書？基本上是與當時台灣政局的意識形態有很密切的關係。這一點可從該論文集的第一篇文章——謝幼偉的〈黑格爾辯證法〉——看出端倪。他認為擾亂世界和平、奴役人類的共產黨所擁有的哲學是唯物論，所運用的方法是辯證法。合起來說，共產黨的哲學乃是辯證的唯物論，而思考方法乃是唯物辯證法。謝幼偉認為我們的反共不僅是政治戰、經濟戰、軍事戰、也是思想戰。我們如果不能在思想上戰勝敵人，則其他方面的勝利便很難有指望。因此，爲了「批判及駁斥共黨的根本思想」，他寫了這篇文章¹。有這個意圖的人並非只是謝幼偉一人而已，其他人也間雜這樣的看法。在他的文章〈論黑格爾之精神哲學〉之中，唐君毅也藉著批評黑格爾的自然哲學來批評馬列主義的不當。當時牟宗三先生之寫作〈關共產主義者的「矛盾論」〉也是出自同一用意。大體上，牟先生認為黑格爾講辯證法的層次並沒錯：即黑格爾不在知性上講，而在知性之上的理性上講。牟先生認為黑格爾「從這一層上所發出的精神表現的發展過程上【去】表現辯證的發展」²。所以要懂得辯證法必須懂得精神生活的開發。牟先生說：

若懂得精神生活的開發，你真可以見到其中辯證發展的必然性與真實性，反而這種辯證的發展更可以使你更深入地、更嚴肅地認識精神生活之豐富性與廣大性。這是馬克思派所完全不能了解的³。

牟先生又說黑格爾並不注重從外在的具體事物講辯證，精神表現必須在實踐上見。黑格爾是從精神在實踐中貫徹著物質來顯出「精神表現」的辯證發展。牟先生認為當時中國的馬克思主義完全不能瞭解這個重要的意思。所以牟先生歸結說馬克思主義者在外在的具體事物上所建立的三大法則：一為質量互變，二為對立物之統一，三為否定之否定，乃是對黑格爾哲學刻意支離與曲解的結果。謝、唐、牟三先生如此地批評馬克思主義當然是出自學術立場，但在那個時代，的確盛行著以黑格爾來對付馬克思的策略，尤其是軍中的政治課程，軍官要熟習如何破解共產黨的唯物辯證三法則，又要知道馬克思如何欺師滅祖、倒轉誤用了黑格爾的思想。這些經驗對現在的我們有如「昨日之怒」，有點遙遠了，但是在海峽解凍之前的冷戰年代中確實是耳熟能詳的論述與語言。這些論述到底對台灣經驗有何影響？實在不容易估量。這裏只點出這是台灣經驗中很重要的一個片段，很值得我們去做更詳實的探討。如果能求證出台灣是反共國家中唯一拿黑格爾哲學當武器的，則黑格爾與戰後台灣經驗的關係又更加深密了⁴。

如上所述，黑格爾研究在台灣一開始即與政治環境有關。但是黑格爾研究在冷戰的時代裏並未蓬勃發展起來。個中原因很多，但比較明顯的理由是，一種哲學思潮如果與政治上意識形態的問題糾葛太深的話，往往會流於形式化，很難吸引年輕人活潑的心靈。再者，五〇年代正是邏輯實證論蓬勃發展的時候。台灣那時候接受美援，在哲學上也跟著美國走，於是強調經驗認知與邏輯分析乃蔚為風氣，在這一點上，那時候的台大哲學系是個很準確的風向球。

儘管如此，黑格爾並沒有因此而從台灣的歷史舞台中退出，因為唐、牟兩位先生在哲學思維上仍繼續運用或發展黑格爾的思想。由於兩位先生之運用或發展黑格爾思想乃是基於文化意識與歷史意識，所以黑格爾思想在這兩位先生的學問中乃能被發揚光大。台灣是在七〇年代才開始大量地出版或再版唐、牟兩先生的著作（在此之前，並非

沒有，但在量的方面顯然不多)。彼時人文學界的後輩學子大概很少有人不讀唐、牟著作的，而唐、牟兩位先生也在七〇年代中期相繼到台灣講學，其盛況頗有「顯學」的光景。而本文所關切的即是唐、牟兩先生思想體系中黑格爾的成份是如何形成，又如何被他們兩位運用來解釋中國文化與歷史。無可置疑的，透過這兩位先生對台灣知識界的影響，台灣知識界的哲學思維實際上已經或多或少地受到「黑格爾」的影響，所以戰後台灣經驗的塑造過程中，黑格爾乃扮演著一個重要的角色。

叁

唐君毅早期求學時，在西方哲學的領域中頗受柏格森、詹姆士、以及新實在論思想的影響，尤其對新實在論的思想下過不少苦心⁵。而有鑒於新實在論最喜歡攻擊柏拉德來 (Bradley)，他遂好奇地去看這位屬於英國新黑格爾學派的哲學家的現象與實在(*Appearance and Reality*)。順著柏拉德來的理路，唐君毅便開始閱讀康德、黑格爾等西方唯心論的著作。他的心得是：「讀了黑格爾的精神現象學，才知除新實在論者一往平鋪的哲學境界外，另有層層向上升高之哲學境界。」⁶唐君毅又說他喜歡一面讀書、一面思考，仔細抉擇。到了三十歲左右，他的哲學心靈竟然走到西方唯心論的路上去。這是他始料所不及的。之後，他又回頭來看中國先秦儒學、宋明理學、以及佛學，才知道先哲又有超過西方唯心論的地方。這是唐君毅在自己的哲學思想的鍛造過程中極為重要的階段。在人生之體驗中，唐君毅又自述了一次他所受黑格爾的影響。這段文字至為重要，故全部引錄：

黑格爾哲學，宏納衆流，吞吐百川，可謂近代哲學之奇傑。我受其影響至大。然我殊不喜其爲人之倨傲態度。彼以絕對精神實現於德國，與其自己之哲學，尤爲大可議者。其思想之斧鑿太顯露，彼蓋根本未達于思想與生活融合之境界，彼抑根本不

求此。故彼對哲學之受用，實不及菲希特。其著作我最愛者爲其精神現象學。此書我在十年前，曾以八日自晨至晚之功夫，讀完一次，以後竟無重讀之時。此書畢竟是一撼動人心之偉作。少年黑格爾之浪漫想像與豐富之智慧，充實文中。彼依一條順辯證法而發展的思想之線，去對人類精神生活之由低至高之不同境界，作一巡禮，處處是山窮水盡，處處是柳暗花明，實無異描述人類精神發展之詩劇⁷。

從這一段描述中可看出唐君毅如何看待黑格爾的精神現象學。這對日後他的思想發展有很大的影響。

唐君毅剛受黑格爾影響時寫了幾篇有關黑格爾的中西哲學比較的文章。其中比較完整的是〈莊子的變化形而上學與黑格爾的變化形而上學之比較〉⁸。寫這篇文章時，唐君毅年紀約二十七歲。這篇文章先論述這兩位中西思想家的相同處，再論述其相異處，而將重點擺在相異處。依他之見，共同點爲一、兩人皆不承認宇宙間有固定的實在，二、他們皆強調正反相生乃變化之道，三、兩人皆強調變化的結果是無往不復；至於其相異點乃是一、莊子主張變化的開始是從無到有，而黑格爾主張變化的開始是從有到無，二、莊子的思想在概念上以「無」爲主，而黑格爾則以「有」爲主，三、莊子以爲變化乃回歸到無，而黑格爾則以爲變化乃回歸到有，四、莊子是內在的形上學，而黑格爾是超越的形上學，也就是說，莊子認爲道無所不在，而黑格爾的有乃「絕對的有」，超越一切有限的有。五、莊子的道是隨時間而流轉的，而黑格爾的「絕對」乃是超越時間的。

在同時期的另外一篇文章〈論中西哲學間之不同〉，唐君毅認爲中國先哲對宇宙本體的看法乃是「心與物性質交融論」，並認爲與菲希特、黑格爾的哲學相類似，不過這兩位德國哲學家認爲絕對自我與絕對精神乃超越通常所謂心物之上，而中國先哲如說到絕對則內在於相對的心物之中⁹。又在另外一篇同一時期的作品〈論中西哲學中本體觀

念之一種變遷〉中，當唐君毅提到本體與現象這個爭論已久的問題時，他認為西洋哲學到了黑格爾「從前哲學家認為隔絕的本體世界與現象世界便完全連接起來」；但連接的並不密切，所以後來英美及意大利的新黑格學派乃繼承這個問題向前發展¹⁰。以上這三篇文章反映了唐君毅最初接觸黑格爾思想後的見解。唐君毅本人日後如何自我評斷這個時期的作品呢？他在十幾年後自稱這些文章「全為戲論」¹¹。所以這些文章經書商再版時，溫和的唐君毅也頗不高興¹²。但他過世之後，這些文章又編入到他的全集之中，唐君毅地下若有知，一定更不高興了。

唐君毅認為他最早有成就的著作乃是人生之體驗與道德自我之建立兩書。他自述這兩本書對人生道德問題多所用心，特別對「人生之精神活動恆自向上超越」與「道德生活純為自覺的依理而行」二義有深刻之體認，對人之具有內在而超越的心之本體或道德自我多方闡揚¹³。這裏所提的精神活動永遠向上超越的意旨即是黑格爾式的智慧。唐君毅想必自認為在這兩本著作中，他之運用或發展黑格爾的思想是成功的。這兩本書發行之後，賀麟這位有名的黑格爾學者就察覺到某些重要的面貌。他在當代中國哲學一書說：

唐先生不僅唯心論色彩濃厚，而他的著作有時且富有詩意。他寫成了一部巨著，叫做人生之路【案：以上的兩部書即是其中的兩部份】……確是為中國唯心論哲學的發展，增加了一股新力量。他討論自我生長之途徑，多少有似黑格爾精神現象學的方法¹⁴。

賀麟這段評語主要是針對人生之體驗的第三部〈自我生長之途程〉而說的。這一部的確十分類似黑格爾精神現象學的哲學進路，也就是從直接感官認知開始，層層翻轉，步步高昇，逐次深化，如此的精神發展過程可由低往高等第排比，構成一個有機的體系。這個發展過程在黑格爾的精神現象學中也被譬喻為個人心靈在教育中逐漸成熟的過程¹⁵。這一點被唐君毅把握住了，他描寫自我生長之途程為以下十

階層：

- 一、嬰兒之自言自語
- 二、「爲什麼」之追問與兩重世界之劃分
- 三、愛情之意義與中年之空虛
- 四、向他人心中投影與名譽心之幻滅
- 五、事業中之永生與人類末日的杞憂
- 六、永恆的真理與真理宮中的夢
- 七、美之欣賞與人格美之創造
- 八、善之高峰，堅強人格之孤獨寂寞
- 九、心之歸來與神祕境界中之道福
- 十、悲憫之情的流露與重返人間

他說前五種境界乃是凡人之心，而後五種乃是由凡人至超凡人以上的心境，代表的人物是科學家、藝術家、追求人生理想的特殊人格、修道者、以及聖賢。他說寫第八境時，他想到的是尼采式的人物；寫第九境時，他想到的是印度式的神祕主義者；寫第十境時，他想到的是中國式的儒者之襟懷¹⁶。這種寫法乃是有意學習黑格爾浪漫的精神與豐富的智慧，依辯證邏輯而發展的精神歷程，對各種人格的精神生活由低往高的境界作一個巡禮，想見得如前面唐君毅所刻畫黑格爾哲學思維特殊性格的「處處是山窮水盡，處處是柳暗花明」。而且唐君毅使用的描述語言相當詩化，正與他羨慕黑格爾的精神現象學有如「描述人類精神發展之詩劇」相符應。這種以黑格爾精神現象學式的層層辯證而上的方式來談論人生境界的方式後來又陸續被他使用。在心物與人生當中，他以詩歌吟誦的方式表達了哲人的心境。

- a. 唯心論者叔本華之感慨 —— 盲目意志慧
- b. 生命主義者尼采之超人理想 —— 生命衝動慧
- c. 唯物論者馬克思之悔悟 —— 物質慾望慧
- d. 理性的自然主義者斯賓諾薩 —— 自然理性之道德慧 ——

愛慧

- e. 理想的理性主義者康德 —— 自覺理性之道德慧 —— 敬慧
- f. 詩哲歌德席勒 —— 藝術慧 —— 和樂慧
- g. 超越理境企慕者、理想國建立者柏拉圖 —— 哲學政治慧 —— 智義慧
- h. 耶穌崇拜者奧古斯丁 —— 宗教慧 —— 謙信慧
- i. 儒家精神說明者子思 —— 人性人文慧 —— 全德慧¹⁷

在這裏，唐君毅假想自己在夢中進行一個旅程，分別拜訪了近十位東西哲人。這個旅途乃是迂迴而上，步步高昇，到了儒家的境地乃是「精神的總站」，在儒家的精神內涵中，我們可以發現前面八境的精神和諧地交織在一起。儒家的境界之後是佛家的境界，作為「終站」，好讓心靈休息一下，為重返喧囂世界作準備。

唐君毅的人生之體驗、心物與人生、以及道德自我之建立三部書乃是他原計劃出版之書人生之路的三部份¹⁸。前面兩部書之中黑格爾的成份已經分析過了；至於道德自我之建立又是如何與黑格爾相干呢？在這本書的〈自序〉中，他自稱「著者思想之來源，在西方則取資於諸理想主義者，如康德、菲希特、黑格爾等為多，然根本精神則為東土先哲之教」¹⁹。這本書的主旨，據唐君毅自己的說法，在於指出道德生活乃是自覺的支配自己的生活²⁰。他認為道德心理、道德行為之共性乃是超越現實自我之限制，即是道德價值表現於「現實自我限制之超越之際」的意思。他接著說：「說道德價值表現於現實自我解放之際，自然與西方許多理想主義的道德學家之思想相通」²¹。他又說，現實自我之解放即意涵形上的自我之實現，「此說……更近於格林(T. H. Green)、柏拉德來(F.H.Bradley)之說」²²。格林與柏拉德來都是英國的新黑格爾主義者。所以唐君毅這本書乃充滿著濃厚的黑格爾色彩。

再看此書寫作的形式乃是「全是自己一人說話；書中對一理，雖亦

曾反復辯論，然通通是自己與自己之敵對思想相辯論」²³；「此書每部都是直線式的寫法，問題愈轉愈深，而不是綱目式的寫法，使人不易將其中義理，類別清楚」²⁴。這和黑格爾精神現象學的表達方式有雷同之處。黑格爾精神現象學的各種經驗也可說是一個speculative observer觀察自己精神向上發展的描述²⁵。同時，黑格爾也是以直線一以貫之地辯論下去，逐次迂迴高昇而構成系列與系統²⁶。至於唐君毅說他之寫此書乃源於「那時精神的不安；【它】是一特殊的不安，其渴求一道德理想，來支配自己之心之強烈，是後來所少有的」²⁷。對這種不安，他痛加反省，並說：「常念一切精神之不安，皆由陷於現實自我，不能超拔」²⁸。這一點近似於黑格爾在精神現象學所說的精神現象必始於「不安」(uneasiness)，此不安乃是我們對當下的感覺經驗懷持著否定的態度²⁹。而且黑格爾還認為精神進展的過程中充滿了很多懷疑與絕望，甚至欺騙³⁰。唯有到了「絕對認知」(absolute knowing)之後，精神才得以安頓，種種不安才能消除殆盡³¹。唐君毅寫此書亦是始於對「現實世界之否定」，而欲加以超克而達到「世界之肯定」³²。另外，他說此書之寫作「不是為人，而是為己，……是自求支配自己，變化自己，改造自己」³³。黑格爾精神現象學雖然沒有這麼濃烈的道德色彩，但他也曾說精神之辯證的進展正如人之心靈從幼稚狀態逐漸趨向成熟的教育過程一樣³⁴。黑格爾稱此過程為「教化」(Bildung)，其意旨便在於它豐富了我們生命的內涵³⁵。這些意旨在唐君毅的著作中都是一再論述的重點。又，唐君毅在開拓道德精神之深度時常用「反思法」(reflection)。這一點也是黑格爾所強調的，他說：「正是反思使真理成為發展出來的結果，而同時卻又將結果與其形成過程之間的對立予以揚棄」³⁶。黑格爾接著又說這種反思乃是我們的精神獲得自由根源。這些見解都被唐君毅所繼承了。讓我們從他的道德自我之建立中摘取一段話來研究。

你可說：「……我們不能常有清明的理性，而常為苦悶煩惱所擾

亂。當我們為苦悶煩惱所擾亂時，我明明覺得，我當下的心，為各種勢力，所牽掛束縛，我怎能說我仍是自由的？」答：你有為苦悶煩惱所擾亂，不能自拔，而感到束縛時是不錯的，但是在此時，你可反而自問：是誰束縛你？然而當你突然這麼一問時，你便把他們暫時推開了。煩惱苦悶的你，成了過去的你。……無論在你受到任何苦悶煩惱的束縛時，只要你一自反，你便會感到你的自由，仍然在你的當下。如果你不覺到自由，只因為你不求自由，你不求自由，只因為你自甘于不自由³⁷。

唐君毅又說，我們必須時時想：我們的性格、習慣、心理結構對我們的心靈本身並沒有必然的關聯。當我們反省我是如何的一個人時，我們知道用許多形容語言來描述我們個殊的性格、習慣、與心理結構。但我們可再反省，而看不出這些個殊的氣性與我們的心靈之間有何必然的關聯。唐君毅要我們試想，我們的心靈本身只是「一純粹的能覺者」³⁸。依此當下能覺的活動，我們可抉擇其他可能來鍛造自己。如此，我們不但意識到我們當下心靈的自由，又同時意識到我們當下的心靈享有自由創造的自由³⁹。這種反省辯論的方式在唐君毅這本書中一用再用，可說是獨特又一貫的語言。這種論述方式乃受到黑格爾的啟發。黑格爾曾說最好的哲學論述方式乃是蘇格拉底式的辯證式的論證⁴⁰。這一點顯然為唐君毅所繼承了⁴¹。

唐君毅在他三十歲前後寫定人生之體驗與道德自我之建立時，他已自信對人生價值之問題有了徹底的安頓。在這一點上，黑格爾思想給他很大的扶助，故他終身感念。在晚年的著作生命存在與心靈境界的〈後序〉中，他說人生之體驗與道德自我之建立有一種「面對宇宙人生之真理之原始性，乃後此之我所不能為」⁴²。所以，他說這本晚年著作的要旨並不超出以上這兩本書所規定的之外。他說：「要之，吾今之此書之根本義理，與對宇宙人生之根本信念，皆成於三十歲前」⁴³。這些話語都充分顯示唐君毅在早年吸收黑格爾思想

時，即歷經一番深刻的汰泊存菁而消融到中國的心性之學中，並開創出自己的思想體系。

肆

唐君毅不僅在表達自己人生之體驗與思想時運用黑格爾精神現象學層層翻騰、步步高昇的方式進行，即使在敘述純粹學術思想時亦運用此方式。第一個例子是他中年時期所寫的哲學概論中的第三部〈天道論——形而上學〉。這個部份分爲十九章，扣除第一章概述形上學之意義外，其他十八章分別是「現象主義」、「唯一之實有論」、「無之形上學」、「生生之天道論與陰陽五行說」、「理型論」、「有神論之形上學」、「唯物論」、「宇宙之對偶性及二元論」、「泛神論」、「來布尼茲之多元論」、「斯賓塞之進化哲學」、「柏格森之創造進化論」、「突創進化論」、「相對論」、「懷德海之機體哲學」、「西方之唯心論」、「佛學之唯識宗」、「中國倫理心性論之形上學」。這種編排絕對不是齊頭平行排列的。從第一到第十八項目之間存在著首尾相啣、迴轉而上的關聯。這一點可從他每講一章之思想流派時，總是先論述該章的前一章之思想流派的不足處，再轉而強調該章之思想流派正可彌補前面思想流派之不足看出。例如，從現象主義進到唯一實有論與無之形上學即是使用這個方式⁴⁴。從唯一實有論與無之形上學進到生生之天道論與陰陽五行說又使用了這個超越而上的方式⁴⁵。引出理型論時，唐君毅說，此論可補生生之天道論與陰陽五行說的缺失⁴⁶。他後來又說，有神論之形上學又從超克理型論之上帝觀中脫穎而出⁴⁷。接著，他又轉而說，唯物論與有神論之形上學乃相對峙而並生者⁴⁸。而宇宙之對偶性與二元論，依唐君毅之意，乃是前面所提生生之天道論與陰陽五行說昇華揚棄之後再展現出來的面貌⁴⁹。到了一元泛神論時，他又說宇宙二元對偶的形上學並未能解答某些極為重要的形上問題，故須要訴諸一元泛神論來解決⁵⁰。到了來布尼茲的多元論，他又說，此說遠較身

心二元論及一元泛神論更具深意與妙義，又可解決這兩種思想之疑難⁵¹。

唐君毅在進而講斯賓塞之進化論、柏格森之創造進化論、與摩根、亞力山大之突創進化論時仍然使用同一方式。他說哲學問題皆是進化中之事，所以從進化的事實來看哲學，則哲學上的見識更有深度⁵²。他認為斯賓塞的進化論雖然廣大悉備，但有機械論的傾向，而柏格森之進化論以生命流行、新新不已為宇宙進化之宗趣，乃是超越斯賓塞而更上層樓者⁵³。至於摩根之突創進化論又是針對柏格森之過於混同一元，而特重個體在進化歷程中之地位，顯然乃是超越而上者⁵⁴。亞力山大則以時空為最低之存在層，其他存在層皆由此時空存在層湧現突創而出；至於時空本身更應是一連續體，如此方可為「一切實體所依之根本實體」⁵⁵。但亞力山大之時空合一說又不夠詳實可信，故唐君毅帶我們進到相對論的物理世界，揭示了「將時間空間合而為一四度之連續體，而一切物質與其運動，則化為四度連續體之全部之物體事件之和」⁵⁶。相對論對物質的實體觀念與機械的決定論給予根本否定⁵⁷。但這一點在接著下來的懷德海的機體哲學中表現得更是深刻與豐富。唐君毅認為懷德海哲學乃是超越進化論，又遙契來布尼茲之多元論與柏拉圖之理型論而起者⁵⁸。他認為，價值觀念實為懷德海整個哲學體系的中心思想，真善美三德在其中的地位十分重要⁵⁹。但他認為真能肯定價值的乃以人心之超越性的精神為依歸，故須肯定人有「上帝心」或「絕對心」⁶⁰。如此，他帶我們到西方唯心論的境地。這並不是終點。唐君毅在下一章又說，西方之形上學恆是從一觀點去構思，而不是從生活實踐中去體驗世界。唯東方的唯心論才能從日常行為的修養歷程中逐漸彰著超越的心靈來體驗這世界，並依之建立形上學⁶¹。他由此進路走入印度佛學的唯一論。但最後卻又峰迴路轉，他說印度哲人之直接想從現實世界解脫超拔，以求人之昇進於神明又不如中國心性形上學之對現實世間之事物正面地直接給予肯定且當下承擔，而循此以使人由小入大，由凡入聖，由俗成真來得高明⁶²。

唐君毅這種論述方式肯定是受到黑格爾精神現象學的影響。例如精神現象學開始的三大篇分別是〈意識〉、〈自我意識〉、與〈理性〉。其中〈意識〉一篇又分爲〈感性確定性〉、〈知覺〉、〈力和知性〉三章；〈自我意識〉又分爲〈自我意識的獨立與依賴〉與〈自我意識的自由〉兩款；〈理性〉一篇也分爲〈觀察的理性〉、〈理性的自我意識通過其自身的活動而實現〉、與〈自在自爲地實在的個體性〉三款⁶³。這裏面的關係都是一個接一個扣在一起，每一個都有所建立，但又有所不足，故須自行辯證地向上挺進。仔細觀察的話，這三大篇章中即包含了很多的哲學流派與時代觀念：如〈感性確定性〉即多少包含現象主義的看法，而〈力和知性〉顯示的乃是柏拉圖的二元世界或伽利略以降的世界觀（如來布尼茲所持者），至於〈自我意識的獨立與依賴〉表達的乃是希臘城邦的精神結構，而緊接其後的則是斯多噶學派之追求內心的寧靜，然後是伊比鳩如學派之懷疑一切理性與權威，再來就是中世紀時代的「苦惱意識」（unhappy consciousness）。〈觀察的理性〉代表的是啓蒙運動下廣義理性主義的自然觀。在此之後的是工業革命、文明昌盛以及緊接而來的縱情縱欲、放蕩邪僻。但黑格爾又說貞定此浮士德世界的乃是具有立法性格的理性；這也是康德式理性主義的功勞。但這並非最高之境界，精神意識還須更次爬昇，最後的境界乃是絕對的精神；而在其過程中，又閱歷了更多的思想流派與時代觀念⁶⁴。

伍

其實唐君毅哲學心靈成長的過程多少像是黑格爾式逐漸爬昇、翻轉而上的過程。前面所引用的著作已陳述了一些。在其晚年鉅著《生命存在與心靈境界的〈後序——當前時代之問題、本書之思想背景之形成、及哲學之教化的意義〉》之中，他更清楚地道出了早年思想改變的過程。他在二十歲之前即思考過唯物論的問題，但不能心服，反而有喜愛禁欲主義的傾向⁶⁵。二十多歲時，又熟習了柏格森、亞力山大、

摩根、懷德海的進化哲學。但他對此進化哲學仍覺得有所缺憾，以為順著進化原理，這世界於未來將有更高等之存生出現。針對這一點，他卻認為，若進化哲學不能客觀應用，則不能論說必有此更高的存在，「若其能客觀應用，則此更高存在，亦不能必然高於吾人於今日即知其存在之心靈，以其亦只是此心靈之所知之存在故」⁶⁶。他自述，這樣的思維即引他走到西方唯心論的道路上去。他認為在自然界只有物質之時，此心靈自身即已存在，只是潛伏而未顯；而所謂自然進化之由只有物質而有生物、動物、至有人之心靈，應該說是此自始已存在之心靈由潛伏而顯現之歷程。此心靈今既能思想一切可能的存在，而且是位居一切可能存在之上的一個超越性的主體，則今後重點所在應是更加充量地顯揚其自身的含藏，而不是如進化論所論的此心靈自身會再進化而提昇至超心靈、甚至非心靈的存在。唐君毅說：

此心靈自能超越其自身之所顯現之事，以更有其所顯現。然此自己超越之事，亦永不能使其失其自身；其自己超越之事，亦只能內在於其自身。此一思路，吾亦實先由進化論之哲學轉進，而自形成。然後乃看康德、菲希特、黑格爾、至柏拉德來、鮑桑奎之一傳統之書⁶⁷。

在德國唯心論這個傳統中唐君毅認為康德不如菲希特與黑格爾。康德遜色之處在於他「不如菲希特之能直下由一超越的自我，以論其必然面對非我之自然，與非我之他我，以有此我之存於自然世界，及人類社會者；亦不如黑格爾之由純粹思想，以引繹一切思想之範疇，而歸於絕對理性，與其必然客觀化為自然，再回到精神世界中之主觀精神中之情欲理性等、客觀精神中之道德法律、絕對精神中之藝術、宗教、哲學者」⁶⁸。菲希特與黑格爾對唐君毅心靈之成熟，意義相當重大。因為當他年屆三十時，心靈中遭受很多煩惱。最主要的煩惱來自於他自始即有一生命情調，以為他與世界的關係乃是可黏可離的。他自以為他之心靈乃在世界之邊緣，既可降入世界，亦可離此世界。這

個生命情調所帶來的煩惱逼使他在哲學思想上自覺到他之降入此世界而執受之必須有一積極之理由。他之尋得這個理由與黑格爾哲學有關。他說：

此所執受之世界中之諸大類之存在事物、與其存在定律之爲如此如此，亦必須與此心靈之本性或理性相應合。在此點上，吾於西方哲學家即最欣賞菲希特、黑格爾之由純粹自我或純思中之理性出發，以演繹出此世界之存在之形上學⁶⁹。

接著他又繼續反省，認爲這一個唯心論形上學之演繹並不是一般邏輯思維中的演繹；而成就此演繹的理性也不是一般邏輯思維中的理性，而應是存在的理性。那麼一般邏輯思維中的理性如何與這個存在的理性相會通呢？這就構成了他最大的哲學問題。他當時認爲現代邏輯的公理系統，直下提出若干基本觀念、基本命題、以及推演原則以便從事推演，其實都是非理性的。此非理性的活動應再預設一個理性基礎。此基礎，他稱之爲「理體」或“Logos”。他說：

對此 Logos，吾於讀黑格爾至鮑桑奎之書以後，自謂已發現。此乃一三度向之理體，而又可銷歸於一虛靈無相之心，以爲其性之理體。……此吾二十七、八歲所形成之思想規模，今亦不能踰越者也⁷⁰。

上面這個意旨很重要。由此，我們可更清楚地掌握唐君毅晚年定論生命存在與心靈境界的基本思想。這個基本思想仍然是黑格爾式的。此書乃是將此黑格爾式的理體予以拓廣而涵蓋古今中外重要的思想派別而構成的。他自己宣稱說：「此書之旨，不外謂吾人之觀客體，生命心靈之主體、與超主客體之目的理想之自體——此可稱爲超主客之相對之絕對體，或對之有順觀、橫觀、縱觀之三觀，而皆可觀之爲體、或爲相、或爲用」⁷¹。依此意，順觀有「萬物散殊境」、「依類成化境」、與「功能序運境」三境；橫觀有「感覺互攝境」、「觀照凌虛境」、與「道德實踐境」三境；縱觀亦有「歸向一神境」、「我法二空境」、「天

德流行境」三境。唐君毅的陳述是從「萬物散殊境」開始，輾轉引生，最後達到「天德流行境」。這其中輾轉引生的關係在該書第二十八章〈通觀九境之構造與開闢〉中表達得很清楚。我們可以看出這個輾轉引生的動力皆來自於唐君毅所一貫使用的黑格爾式的反思與自覺。先有「萬物散殊境」之存在，但心靈一經反思即引生「依類成化境」；再度反思與自覺，則有「功能序運境」。心靈順觀之後再度反思與自覺即形成橫觀，共有三境輾轉引生。橫觀之後再度反思與自覺，即躍昇為縱觀，並輾轉引生三境。

雖然黑格爾的辯證法則乃順著「正一反一合」的方式曲折而上，並開展出很多範疇組合，而唐君毅只開顯九境而以之消融各家的思想慧見，兩人似乎有所不同，但其精神其實是相當一致的。唐君毅對這一點有相當自覺的體認。他在該書〈後序〉中說，西方近代之理性主義者，如康德與黑格爾，皆認為理性之機能兼為分析與綜合的。他們又特別強調理性之綜合機能乃趣向無限，並表現出求「統貫諸類」的思想廣度以及自行批評，不斷向上超昇的思想高度。而近世哲學之只重理性之分析機能，只是讓人運用理解被動地接受外在事物，並對已經成立的知識加以分析⁷²。這種論點，黑格爾的確很早就提過，如在菲希特與謝林哲學體系的差異中說：

哲學之成爲一體系，一套有機的概念，乃是由反思所造就的知識；它的最高法則不是理解，而是理性。理解必須正確地展示它所置定的面相所包含的各種對立，以及理解的侷限、根據、與條件；但理性統合了這些矛盾，置定了矛盾的雙方，並解消它們⁷³。

在精神現象學中，黑格爾也一再表示理解乃是分析的。如此的能力往往拘泥於經驗表象，一味剖分，並不真能掌握精神生命之脈動⁷⁴。用唐君毅的話來說，這只表現了思想的長度，而不見其廣度與高度。於是唐君毅認為當今哲學工作的重點應該在於承擔此理性主義之傳統，

並回溯至希臘先哲的理性觀。針對這一點，他在〈後序〉中又說：

人類今後之哲學，即仍當本理性以建立理想，而重接上西方近代之理性主義、理想主義之流。此亦重接希臘哲學之由理性的知識，以通至人之理想的德性，由凡境以超升至理想的靈魂，而回復此西方哲學之原始的任務也⁷⁵。

由這段引文便可看出黑格爾哲學在唐君毅晚年的思想體系中所扮演的重要角色。

陸

唐君毅在寫完人生之路（包括人生之體驗、道德自我之建立、與部份的心物與人生）後的又一創作高峰是三十八歲左右所寫的文化意識與道德理性一書。在這本書的〈重版自序〉中，他提到他之寫此書乃在闡釋道德理性遍運在各種社會與文化意識之中，如：家庭倫理為道德理性對人的性本能與生育後代之本能所加以超克的表現，而社會、經濟、政治與國家為道德理性對人的求利求權之欲望所加以超克的表現。在該書的〈自序：明本書宗趣〉中，他說他這本著作所承於西方思想之處在於，它採用了西方哲學家之論文化乃是先肯定社會文化為一個客觀存在的對象，然後再反溯其所以形成之根據⁷⁶。唐君毅提到了康德、菲希特、謝林、叔本華、黑格爾等人在這方面的貢獻。他特別強調「此書直接所承受之論文化之態度，在西方，只能說是，直本於康德黑格爾之理想主義之傳統」⁷⁷。依他之見，康德論文化之最大功績在於他以批判的方法分清科學知識、道德、宗教、藝術、政治、法律等不同的領域而在其中點明人類的理性皆要求自我實現。黑格爾論文化時所表現的智慧在於依辯證法指出不同的文化領域乃是同一個精神自我的客觀表現，或說它所展現出來的精神形態；而人類的歷史也是同一個絕對精神或宇宙精神表現它自己於地上的行程。

但唐君毅也自覺到他與康德、黑格爾見解不同的地方。別於黑格

爾的地方是黑格爾論精神自我之表現為不同的文化活動，其中以哲學為最高，宗教次之，藝術再次之，國家法律、社會道德又次之，家庭更次之。唐君毅則認為道德，而非哲學，為文化之中心⁷⁸。又黑格爾以絕對精神表現於歷史，其行程乃由中國、印度、埃及、波斯、希臘、羅馬、最後歸至日耳曼世界，表現出次第升進的形態；而日耳曼世界中，普魯士國家之政制乃是絕對精神自覺的實現其自身於地上。對於這些，唐君毅都非常反感（在人生之體驗的〈導言〉中，他也表示過）。另外，黑格爾認為歷史哲學只能說過去，不能說未來，對人類未來歷史當如何，則無話可說。唐君毅認為這種歷史觀隱含著一種悲劇情調⁷⁹。這不是他所欣賞的人生情調。所以，他也不欣賞黑格爾談論文化時注重一個民族文化與其他民族文化互相衝突而毀滅，以昭顯其文化之精神價值於後世所含帶的悲劇精神。唐君毅認為這一點只能說明西方文化，不能說明中國文化，更不能說人類未來只能如此。此外，黑格爾之論宇宙精神乃是一種可以上升也可下降、波瀾起伏的精神；而下降後之上升，只有先通過自身之毀滅。唐君毅雖然讚嘆黑格爾有極高深之智慧，但他認為真正上升之精神，如能自覺其所以上升之根據，則亦不必須通過毀滅以求上升。綜合以上這些批評，唐君毅便說，我們之論精神之表現為各種文化領域即沒有必要如黑格爾之將家庭、社會道德、國家法律、藝術、宗教、哲學連成一直線，而讓後者從對前者自身限制之超越中轉出。他認為我們可改採康德論述文化的方式，即同時肯定各種文化活動為同一精神自我的平行分殊的表現，而不必在原則上，像黑格爾一樣，在各種不同的文化領域之中比較高下⁸⁰。唐君毅也批評康德哲學，說其貧乏之處在於他所謂的道德理性皆為自覺的依理性以立法的自律之理性。但依此標準，人之自然心理性向、自然欲望、所求之快樂幸福在道德世界中變成無地位可居者。因此一般人在日常生活或文化活動中所不自覺或超自覺表現出來的道德理性也連帶地為康德所忽略⁸¹。

從上面的論述，可以看出唐君毅的文化意識與道德理性乃是揉合康德與黑格爾的思想所鍛造出來的。但從這本書的基本思想在於「說明人在自覺上止是實現一文化理想時，亦有不自覺或超自覺之道德理性之表現」，則此書之基本思想之屬於黑格爾式乃大於屬於康德式的。黑格爾式的洞見使唐君毅能在日常生活的社會文化表現中看到道德理性曲曲折折地運行著⁸²。所以，文化意識與道德理性一書如是康德與黑格爾思想的揉合，我們或許可說其中心思想是黑格爾式的，而論述方式是康德式的。

細看這本書，有很多篇章相當具有黑格爾的色彩。如上冊的第二章是〈家庭意識與道德理性〉、第三章是〈經濟意識與道德理性〉、第四章是〈政治及國家與道德理性〉。這與黑格爾在法哲學原理所談論的內容幾乎完全一致。黑格爾在這本著作中所要闡明的意旨乃是人之理性的自由在客觀精神的領域中乃隨著體制之由小而大而一齊由隱而顯；從個人權利到家庭，到市民社會，最後到國家政治生活正是此自由之心靈逐次彰顯拓展的結果。唐君毅當然不是作直線式的陳述，而是將家庭、市民社會之經濟活動、國家體制下之政治活動平行排列，分別從它們的文化意識點出它們所涵具的道德理性。至於各章之中，唐君毅近似於黑格爾思想的論點也不少，如談到家庭時，他說夫婦之愛如要道德化時，則須以養育子女為其主要責任，因為子女之誕育乃是愛情之客觀化⁸³。這一點黑格爾在法哲學原理的第一七三節即談論過，其中意旨正與唐君毅所持者全然一致⁸⁴。在談論經濟意識與道德理性時，唐君毅說明了創造工具之意識、私有財產成立之根據、超自利的生產動機、財物交換、財富分配、以及社會意識。這些正是黑格爾法哲學原理的〈抽象權利〉與〈市民社會〉兩章節之下所處理的問題，觀點亦有不少接近之處。至於在〈政治及國家與道德理性〉這個題目上，唐君毅與黑格爾相近的地方就更多了。前者說：

西方之國家學說，較與吾人之見相近者，為黑格爾之說，此有

三者可說。一、黑格爾之說最與吾人之見相近者，首在其以國家之存在有理性上之必然性，國家為完成吾人之理性自我道德意志之客觀精神之說。……二、人之超個人的理性活動道德意志，乃人之一切政治活動之真正本質所在。……三、可視國家如為包括吾之個人之一精神實體或人格⁸⁵。

透過唐君毅的論析的確可以清楚地掌握到黑格爾國家學說的精髓。唐君毅認為，國家之建立乃是我統一的理性活動客觀化其自己所不能不要求的。個人由他的各種理性活動之求客觀化而建立各種社會團體。而由人之統一的理性活動求客觀化也必然求客觀社會中分散並存的各團體與其中各種個人活動相互融和貫通而建立成具體的國家。我們如說各種團體乃是我們的理性活動分別向外伸張所表現的產物，而國家應是各種理性活動向外伸張表現後，再互相拱向以求融和貫通之產物。我們的各種理性活動乃屬於一個統一的理性自我；統一的理性自我必求表現其統一性於其活動，於是必使分散的理性活動互相拱向，故國家之產生乃是必然之事⁸⁶。唐君毅由此點明，政治活動在概念上是不與其他一般社會團體活動、個人活動同屬一層面的⁸⁷。故政治權力在理念上原是肯定一切權力，並加以綜攝統貫的權力；其本性中不但沒有罪惡存在，而且還是客觀的道德活動與道德意志⁸⁸。除了黑格爾強調倫理生活，唐君毅也強調禮樂社會兩人立場一致之外，唐君毅也同黑格爾一樣排斥契約論，不管是霍布斯的或是洛克、盧梭的。他也排斥休謨、邊沁、穆勒的功利主義⁸⁹。唐君毅批評洛克、盧梭的契約論與英國功利主義的立場與黑格爾在法哲學原理二五八節批評契約論的立場一致，以為其錯誤在於混淆了國家與市民社會，以國家只是滿足個人需求之工具⁹⁰。至於唐君毅之以黑格爾學說去批評馬克思之以國家源於武力征服及階級統治當然是不遑多論了。

不過唐君毅也不忘了說他與黑格爾在國家學說上不同的地方。例如：他認為一個實際政府的存在不一定真可適合於全體人民所要求政

府存在的真正目的，所以全體人民之國家意識不必然就應當支持這一個實際的政府。在這種情況下，「人民之推翻政府，求一統一之政府，正所以實現國家意志，實現國家理念中包含之政府理念，完成人民之國家意識對於政府存在之要求」⁹¹。這一點是黑格爾交待不清的地方，也是他不如唐君毅的地方。唐君毅是直承儒家弔民伐罪的思想來發揮的，所以他對民主政治的肯定十分強烈——不像黑格爾之排斥民主政體，而擁護君主政體⁹²。當然黑格爾之所以在此不如唐君毅並非他之庸陋，而是他之忠於他的歷史哲學使然。黑格爾認為國家精神應放在歷史脈絡中來看，如此一來，當下之國家政體乃是凝聚漫長的歷史洪流中民族精神之傳統的客觀凝聚體；我們必須鄭重其精神與意義。但唐君毅卻強調「國家雖為縱貫時間之客觀精神之表現，然此客觀精神仍未嘗離吾人之理性自我道德意志所自發之一念之主觀精神，而另自有其存在」⁹³。這一點唐君毅認為黑格爾並未能洞悉。唐君毅對黑格爾所作的這一批判相當切要，闡明了客觀的道德理性亦可永存於內在的道德心性之中，不隨社會體制或歷史變遷而搖擺，如此人方可主宰歷史的運行。

唐君毅在四十六歲左右又出版了人文精神之重建一書。在這本書中有一個題目很重要，叫作「中西文化思想中自由觀念之會通」；又分為三章來處理，第一章談的是〈自由之種類與文化價值〉。在這一章中，唐君毅將自由分為高低八義，由低往高分別是一、滿足欲望之自由，二、立異之自由，三、保持選擇可能之自由，四、自由權利之自由，五、社會群體之自由，六、實現人生文化價值之內在的自由，七、胸襟度量之自由，八、涵蓋所有可能實現的人生文化價值之仁心的自由⁹⁴。依唐君毅之見，拿洛克、邊沁、穆勒與康德、菲希特、黑格爾比，則前面的英國自由主義者並不能真正地瞭解第六與第七種自由，若後面的德國理想主義者則不但能認識第六與第七種自由，對第五種自由中的民族國家之自由亦把握得很好⁹⁵。依唐君毅之見，許多人認為洛

克等人重自由，倡個體主義，康德等人乃抹殺自由，倡集體主義的說法是不對的。他認為機體主義、超人主義、與種族主義才是真正抹殺個體思想的，因為它們是自然主義，而非人文主義⁹⁶。唐君毅認為近代英國式之自由理論重視 liberty，而德國理想主義則重視 freedom。前者重在將各種具體的自由權利一一落實規定在法律體制之中而為人所實際地享有。他認為這只在政治範圍中可行。對整個人生文化而言，這種學說並不能在觀念上分辨滿足慾望的自由與實踐文化價值的自由。由此可對顯德國理想主義的自由理論之特有價值。唐君毅認為康德、菲希特、與黑格爾皆以自由為其哲學之中心觀念。他們所講的皆是個人去實現客觀的文化價值的自由。他們又皆重國家之建制立法而有民族國家之自由的表現。唐君毅認為許多人以為他們推尊國家必然抹殺個人價值的看法是錯誤的。黑格爾主張立憲讓人人得享自由，其意旨很清楚：立憲國家中，國家政治取決於憲法，憲法則依公民之理性而訂立。故黑格爾之推尊國家實即推尊個人之理性尊嚴。另外，黑格爾以國家乃是客觀精神之表現，此精神之上還置有絕對精神。絕對精神表現在哲學、宗教、與藝術文化之中。這些都是在個人生命中表現的，直接超越國家而面對無限之宇宙。依此，黑格爾乃能正視個人之自由⁹⁷。

唐君毅認為黑格爾的缺點在於第一，他以為群體社會只有家庭、市民團體、與國家。國家上面之世界組織的概念在他的體系中沒有地位，所以容易淪為國家至上主義。第二是，黑格爾以哲學，而不是道德，為最高的文化精神。這一點是唐君毅常常批評的。第三個缺點是，黑格爾太重視自由與必然（命定者）之合一，太重視組織與法律之概念。且他過於重視歷史洪流中一個群體社會或一個民族的命運，而不重視個人在群體社會中所居處的特殊情境、其特殊之抉擇與實現他所認可的精神價值。所以唐君毅認為黑格爾只有歷史哲學、文化哲學，卻缺乏探究個人與社會關係的社會哲學與人生哲學⁹⁸。這些看法與唐

君毅在文化意識與道德理性一書中的看法一致。在此，我們不必仔細去探究唐君毅的觀點對錯與否。不過，直覺上看來，他在政治思考上還是充滿了太多道德理想主義的色彩，也就是說，他在政治思考上可能預設了太多的道德要素。而且他對英國式的契約論與功利主義也懷抱著太多負面的評價。一個政治體制不允許契約精神活躍伸展，個人的政治自由常常會在很多微妙的情況下被剝削而無法反抗。在這個問題上，唐君毅的看法有太多過度樂觀之處。

唐君毅的人文精神之重建還有一個很重要的題目，那就是中西文化中和平與悠久的問題。在談到西方文化中和平與悠久的問題時，唐君毅花了很多篇幅來處理黑格爾。他如何來談論黑格爾這方面的思想呢？他先從西方哲學進行一個考察，認為柏拉圖式、亞里士多德式的、或科學的精神、以及現代社會的精神都不能引導人實現和平與悠久。主要的原因是這些思想並未能觸及到和平與悠久的深義。西方第一個觸及到這個深義的是康德⁹⁹。康德認為道德的目的王國在理念上應是和平而悠久的。但唐君毅認為康德雖知和平與悠久之義，但並沒有真切感。所以康德對此理念如何實現於世界、如何才是實際上可能則一無所知。此外，康德對國家社會中各種勢力之互相傾軋衝突必須由根著於社會的現實存在的道德力量來貞定一事也毫無感受¹⁰⁰。唐君毅認為黑格爾對這些問題有很強的意識與感受。黑格爾在市民社會之上安置一國家政府，即是要人效忠國家，而政府公務員並不代表某一方面之社會利益，而應代表國家之意志者。黑格爾如此安排，依唐君毅之見，正是要解決康德所忽略的現實政治問題。唐君毅又認為黑格爾心目中公家的精神相當接近儒家士大夫裁成輔相的精神¹⁰¹。黑格爾曾批評康德的和平觀，前者認為國與國之間的關係並不是道德的，而是自然的關係。所以康德植基於道德目的的悠久和平論是無力的，不切實際的，國家存亡的命運應讓世界精神之行程來決定。針對黑格爾對康德之批評，基本上唐君毅是相當同情的。但他仍替康德辯護而批

評黑格爾。他認為黑格爾哲學乃是「事後之哲學」，即是對過去已成之世界歸納並加以合理化的結果。他認為我們對未來仍保有自作主宰的權力。未來的人類歷史不必如過去一樣；人類的國家之上可容有天下一家之更高組織。唐君毅所持的哲學理由是黑格爾既然能縱向地將歷史中各個國家或民族連接在一起觀解其精神表現，則依理我們亦可橫向地讓各個國家或民族的文化生命和平共處，並在有國際組織聯繫的國際社會中欣賞之¹⁰²。而且哲學、宗教、與藝術所表現的絕對精神是無國界的，國際間的文化交流活動也可沖淡國與國之間政治上的互相傾軋。這一點也為唐君毅所強調¹⁰³。

柒

大體上說來，唐君毅論述黑格爾思想有哲學概論中的〈西方哲學中之唯心論〉一章與附錄於後的〈論黑格爾之精神哲學〉一文、中西哲學思想之比較論文集有關黑格爾的部份、以及哲學論集（學生書局，全集卷十八）中的〈辯證法之類型〉與〈西方近代理想主義之哲學精神〉二文。人生之體驗、道德自我之建立、心物與人生、哲學概論形上學的論述方式、以及生命存在與心靈境界乃是運用黑格爾的智慧，而文化意識與道德理性則有所抉擇地發展黑格爾的思想。至於中國文化之精神價值與人文精神之重建則更含帶著很多強烈批判黑格爾的地方。本節的重點即著眼於他對黑格爾的批判。

在中國文化之精神價值中，唐君毅很不客氣地提到：

黑格爾觀西方之歷史，唯見戰爭衝突可以提起人之超越精神，航海業商之所以開發人之智性。而二者皆可成就人之個體的主觀精神之自覺。于是以爲矛盾爲歷史文化發展之動力¹⁰⁴。

在同書另外一個地方，唐君毅也說黑格爾與馬克思之自然宇宙觀皆置宇宙萬物於一個「力與力之爭衡衝突之緊張關係」中¹⁰⁵。這一點與他

在人文精神之重建中所說的：

黑格爾在近代之理想主義者中，是最重變之概念的。他是重變又知宇宙之變根于不變，並相信超越鬥爭矛盾之形上實在的。然而對於具體的事象之變，他仍要說其是一矛盾的歷程¹⁰⁶。

基本上是一致的論調。在中國文化之精神價值中又提到黑格爾之理想主義總給人一個印象：即人生之一切手段活動在一階段皆可為目的，而在另一階段則又可再為手段。也就是說，手段之活動與目的之活動往往互相轉化，互相依賴，而在本質上兩者一致。針對這一點，唐君毅又說：

黑格爾之哲學所注重者為對一切「過渡」(Transitions)之思維。凡被過渡者皆一時之手段，而所過渡及者則可謂為一時之目的。宇宙人生如是而為一辨證之歷程，以使一存在，一切人生活動，則皆在目的與手段內輪轉。自形上學言之黑氏智慧固甚高。然自人生哲學言之，則其說使人覺整个人生歷程無真正之貞定處。黑氏整個之歷史哲學，尤使人不免有一切文化之事變，英雄人物，皆若只為絕對精神表現其自身之手段，而不見人之——文化活動——個體人格，之可貞定為一具內在之目的者也¹⁰⁷。

唐君毅認為近代西方之文化精神，只是高卓而未必高明，偉大而未必廣大，深厚而未必博厚，細密而未必精微。其根本之病在於精神緊張，張顯力氣，或理智過於鋒利，缺乏寬平舒展的精神。他並認為這樣下去，則西方近代文化所領導之世界是可以永遠存在向前奮進當中，但絕不能夠使天下太平，使人生真得安頓¹⁰⁸。他認為中國先哲之自然世界觀、人生觀、與道德觀特別具有寬平舒展的精神值得西方人學習。依唐君毅之解釋，中國傳統思想的智慧在於徹始徹終就認定世界一切皆變而有所不變，爭而有所不爭，分而有所不分。在儒家，則以為宇宙間每一變化皆是源於物與物之感通。萬物之相感通而相親以

生物依周易及宋明理學之宇宙論，即是仁德之表現。故儒家精神乃是對人對物處處有情而能心存敬意。由此來看待自然，則視物之相與亦有情，並視萬物之間亦宛然互為主賓而有禮。故儒家總愛說：「鳶飛戾天，魚躍於淵」、「花放草長，山峙川流」。這種態度是真能體會天地之生意與萬物之自得意。這也正是中庸上所說的「小德川流，大德敦化，此天地之所以為大也」的精神¹⁰⁹。

至於何以近代西方文化特別缺乏這種寬平舒展的精神？唐君毅對這一點有著很深的體會。在中國文化之精神價值中有一段論析十分切要。

黑格爾……自存在現象言矛盾辯證，即謂存在現象在變化發展中，乃恆否定其自己，或自己與自己相矛盾，而自己與自己衝突鬥爭者。自己又與反對自己之他物，互相鬥爭衝突而互相否定矛盾者。此西方赫雷克利塔氏黑格爾馬克思所喜言。此種辯證宇宙觀，可說是「吾人主觀心理主觀生活中矛盾衝突感之普遍化」；及「以概念規定實在時，概念與實在相矛盾之知識現象之客觀化」，二者混合之產物。此種辯證的宇宙觀，亦非中國儒道二家之所取。其關鍵亦皆在對心性之詮釋上。依中國老莊易傳，及漢宋諸儒，固無不言一切存在事物之正反、剛柔、動靜、往復、去來、死生、新故之更迭。然中國先哲，蓋素罕視此為表示一內在或外在之鬥爭衝突矛盾者¹¹⁰。

這一段引文雖然重點是在談論黑格爾的辯證宇宙觀，但其實很可代表近代西方文化的精神表現。這個問題很重要。唐君毅在道德自我之建立的〈重版自序〉中提到中國文化之精神價值、人文精神之重建、與中國人文精神之發展三書乃環繞著同一問題意識。這三本書是在文化意識與道德理性的理論基礎上再向前邁進，深論中西社會文化中人文精神如何重建與發展的課題。對唐君毅而言，他必須磨平近代西方文化精神所夾雜的各種尖銳的圭角。他必須去超化黑格爾哲學進而透顯中

國心性觀之勝義。在這個課題的逼壓之下，唐君毅也從論述黑格爾、發展黑格爾進到批判黑格爾。而唐君毅所要克服的問題即是上面這段引文所提到的「以概念規定實在時，概念與實在相矛盾」與「主觀心理及活動中矛盾衝突感之普遍化」兩大糾結。

對於第一個糾結，唐君毅先分析說西方哲學家之認為一切知識現象中矛盾辯證之所以產生，最初只是知解的理性之執概念與範疇而引生的，例如：執概念與範疇 A，而謂實在只是 A；但實在又顯其非 A，如此則生矛盾辯證。而我們之所以執實在只是 A，乃是因為我們的心靈陷溺於 A，而有一個蔽障，一種無明。這個時候，心靈已喪失了它的虛靈明覺性、超越性、涵蓋性、以及普遍性。那麼心靈如何自我甦醒而恢復其本性呢？唐君毅認為，依黑格爾之見，一切相對範疇在本質上乃各自涵蘊它的反對者在它自身之內而互相過渡；而由這些範疇的互相過渡，即可看出一切範疇皆在其表面與裏面之間含帶著矛盾，並且也是自己與自己矛盾的。唯有涵攝一切範疇的超越自我、超越意識、或超越理性才能夠包含一切矛盾以及其間的過渡在它自身之中而無矛盾，因而可稱為真正的形上實在¹¹¹。這樣的分析之後，唐君毅接著說：

中國哲人凡知心之為一超越的虛靈明覺者，皆不言純知活動本身之辯證，或心覺自身之包含矛盾。此義與黑格爾之絕對理性超越意識本身不包含矛盾之義可相通。而與其「必通過觀念範疇之自相矛盾之辯證思維，乃見絕對之理性，乃知超越意識之說」則不同。蓋吾人如真知矛盾由于執著陷溺，則執著陷溺不產生，即無矛盾之感與辯證思維之必要¹¹²。

唐君毅又說，西方哲學家著眼於知解的理性活動，著眼於概念之認識，其求知乃重視以概念去預斷事物，規定形上實在，故不能不有矛盾辯證論。而依中國先哲之見，對於人之知解的理性活動，未嘗主張能不使用概念，但他們卻從未認為概念是可自存者，也不會用知解的

概念去規定形上實在；中國先哲所重視的是讓人直下悟得有超越性、主宰性的虛靈明覺心，而保任之，所以沒有西方式的矛盾辯證論¹¹³。綜合上面所述，可知唐君毅認為以概念去預斷事物、規定形上實在才有矛盾辯證論，只要不如此即沒有；又認為我們如果真知矛盾辯證由于執著陷溺，則此一反省即可使我們免於執著陷溺，也沒有矛盾之感與辯證思維之必要。這一點可能說得太過了。儒家或道家在表達其慧見時固然不必特別拿辯證法當作方法學，但有時還是有辯證思維的必要。以儒家為例，如大程說的：「天地之常，以其心普萬物而無心；聖人之常，以其情順萬事而無情」、王陽明說的：「有心俱是幻，無心俱是實；有心俱是實，無心俱是幻」都含帶著辯證思維在內。不過，唐君毅真正的用意可能如他在哲學論集的〈辯證法之類型〉一文所顯示的，黑格爾式的辯證法只是八種辯證法類型之中的一型，而且其哲學境界並非最高者。辯證法之最有妙趣的表現乃存於印度與中國的大乘佛學以及中國的儒家思想¹¹⁴。

對於第二個糾結，唐君毅分析說，人當失望痛苦之際常不免覺得我與物之衝突矛盾存在內心之中。他認為儒道的思想皆可化除這種衝突矛盾之感。如依儒家，則認為人心性情乃普萬物而無私。在這種道德性情的涵蓋之下，人乃能對一切事物之存在皆平等加以置定，而望其並育而不相害。也就是說，依人心性情，我們總期待萬物分別成就它自己，能夠向上發展；不希望萬物的發展成為自己與自己矛盾或自相否定，也不希望物與物之間互相矛盾、彼此否定。至於失望與痛苦乃是人與物在發展過程中暫時受阻礙的結果，所以會在內心引起矛盾衝突之感。但是我們見到失望痛苦，心中必有所不安與不忍，並想加以化除，使其發展得以順暢。由此可見矛盾衝突並非宇宙萬物所必然具有之本性¹¹⁵。唐君毅如此的申辯並非要我們高張託大，昧於萬物相爭的事實。其實他很能認可萬物之中存在著相爭相害的事實。所以如果認為自然界處處表現著鬥爭與矛盾也非全無所見。但唐君毅認為，

一物要與他物鬥爭，這一物自身必先存在。而它的存在本身必有仁德流行其中，也就是說，它的生命內部必有統一和諧的德性；否則，它自身無法與人鬥爭。依此推論，唐君毅認為鬥爭矛盾乃是自然界的表層現象，而非其本性。他又引周易來闡明自然界的各事物之間皆可擴大其感通的範圍，以調協彼此的關係而達到並存並育的境界¹¹⁶。這一點與時下流行的環境保護與生態平衡的觀念正有不少可以互相印證的地方。

除了上述的途徑外，唐君毅又從心性之學的角度著眼，指出內聖經驗之為辯證的與黑格爾辯證法的意旨並不同。唐君毅說人若自覺一心向善、強恕而行，便有復性充情的實踐活動。由此復性充情的活動，我們的超越心覺乃能在一時的坎陷之後回歸自身，繼續完成其發展，以建立內在的道德生活，形成道德人格。這種道德實踐的過程顯然是辯證的。但這種辯證並非黑格爾式強調互相過渡的辯證。所以他認為遷善改過、充性復情的工夫乃是依循人之本性直道而行以致中和的工夫，也就是說，「所謂遷善改過，實非移此而致彼之一轉動歷程，而唯是一充拓推開，以展露全幅性情之歷程」¹¹⁷。這段話非常明銳，道出了儒家心性論為黑格爾所不能企及的高明處。

捌

以上所論述的是關於唐君毅思想中的黑格爾。現在再來看看牟宗三的。本文一開始便提及他在道德的理想主義對黑格爾辯證法的看法以及他對共產黨唯物辯證法的批判。除此書之外，牟宗三在其他地方也作過不少類似的剖析，如他的理則學中所附錄〈辯證法〉一文。而他最感興趣的是黑格爾的辯證法與歷史哲學。

牟宗三對黑格爾思辨方法的詮釋在生命的學問一書中〈黑格爾與王船山〉這篇文章裏表達得最清楚。在這篇文章一開頭，他先替黑格爾辯護，認為不少人之以黑格爾的國家哲學為極權獨裁的政治體

制鋪路乃是一項誤解。牟宗三認為「黑氏講國家，是從精神表現價值實現上講，是一個道德理性上的概念，文化上的概念。」¹¹⁸這與希特勒的政治思想毫不相干。牟宗三又說，黑格爾講國家是一個整全，一個有機的統一體是就文化或精神意義而講的。所以，這個整全與有機統一體是在各個個體皆有自覺而顯其個性之下組構起來的。依牟宗三之見，黑格爾之所以建立這種國家觀念是想「經由對於個人主義的批判而透露普遍性，一方救住個性，使個體有其真實的意義，成爲一真實的存在，一方救住普遍性，使理性、理想、正義、組織、全體等，爲可能，即亦有其真實的意義，成爲一真實的整全或統一」¹¹⁹。從這裏可以看出牟宗三對黑格爾的國家理論是相當同情的。同情的程度只怕還在唐君毅之上。依牟宗三之見，近世學風之所以對黑格爾起反感是因為近世流行的是經驗主義或實證主義的思想。在這種思想的支配下，對心靈要提昇上去講原理、講本源、講「普遍的精神實體」的學問根本不能相契¹²⁰。

闡明以上這點之後，牟宗三開始詮釋黑格爾的思維方式。他認為黑格爾的學問，一言以蔽之，乃是「辯證的綜合」。他又說：「辯證表示在精神表現過程中義理的滋生與發展；藉此動態的發展，將一切連貫於一起，而成一無所不及之大系統，故曰綜合。」¹²¹他認為辯證的綜合必須有分解作底子。分解乃標舉事實，彰顯原理，釐清分際，界劃眉目。此乃哲學思想活動之主要工作。但黑格爾在這方面的貢獻卻極少，而直接以辯證的綜合表現其哲學思想。所以，他認為黑格爾的哲學進路好像一個無眉目、無異質的大混沌在滾動著，如滾雪球，愈滾愈大。但只是耍把戲，讀完其書，常爽然若失，茫然不知其意。這個毛病在大邏輯中尤其明顯。牟宗三認為黑格爾的毛病並不在辯證本身，而在使用或表現辯證的場所。黑格爾之所以如此表達的目的是想把各種學問領域的基本概念與範疇都一一引生出來，並且就在有機的發展中給連貫統一起來。然而牟宗三認為這種表現的方式實在不足

取。他甚至說，大邏輯這一部份恐怕要廢棄或死亡¹²²。牟宗三這個看法當然不是第一個提出的，唐君毅在〈論黑格爾之精神哲學〉一文中已提到英國新黑格爾學派的柏拉德來稱黑格爾的邏輯只是一些無血液的死範疇，而羅益世(Royce)與克羅齊(Croce)也不重視黑格爾在這方面的成就；至於唐君毅本人更是認為黑格爾的邏輯體系並非完備無漏，其先後秩序也非確定不移，並且也不應有其獨立地位，而應附屬於他的精神哲學¹²³。牟宗三的看法基本上與這個看法相符合。前者在生命的學問的另一篇文章〈論黑格爾的辯證法〉中又說，黑格爾的大邏輯乃是憑空架起，截斷了「人的實踐之精神表現」那個背景，而變成一個不必要的大把戲。所以，同唐君毅的看法一樣，他也認為，黑格爾學問的精華以及辯證法的真正義用與恰當表現處只可限於人文的、人之實踐的精神表現¹²⁴。

雖然黑格爾缺乏對純概念分解的注意與貢獻，故依哲學傳統不算是好的哲學家，但牟宗三卻認為黑格爾的心胸識量卻超過以往任何大哲學家。其根本理由在於黑格爾尚有關於「具體」的哲學。他的「辯證的綜合」在具體方面，如歷史、國家、法律、藝術等文化成就的哲學理論上都有卓越的表現。牟宗三認為黑格爾在這方面的貢獻是不朽的。但不幸的是，這方面的哲學卻不是西方哲學的正統。以往的哲學家對於這些具體方面並非一無所說，但說得卻無甚精彩，沒有人能夠達到黑格爾那樣的境界。這是因為西方哲學傳統是以邏輯思辨為主，以形上學、知識論的問題為對象，所以精彩都表現在這裏而不在人文世界中那些具體成就的哲學思辨上。黑格爾哲學之所長，依牟宗三之見，正不在於「抽象的解悟」(abstract understanding)，而在於「具體的解悟」(concrete understanding)，所以能夠精解歷史，能立人文世界、價值世界¹²⁵。相應於牟宗三之認為黑格爾的心胸識量超過以往的任何大哲學家，唐君毅也認為要理解黑格爾哲學必須具有超越而涵蓋的聖賢胸襟，因為他是個大天才，「但只有聖賢的胸襟才能涵蓋天

才，了解天才」¹²⁶。

就是因為黑格爾如此出類拔萃、如此特立獨行，牟宗三才說要瞭解黑格爾要「另換一幅心思以求接近」。唯有瞭解具體的解悟才可瞭解黑格爾所說的「具體的整全」、「具體的普遍者」、以及他的哲學所表現的「辯證的綜合」¹²⁷。對這個精神表現的辯證發展，牟先生又詳細區分為一、個人的道德實踐之辯證發展，二、客觀化於歷史過程中的辯證發展，三、普遍化於宇宙歷程中的辯證發展¹²⁸。在〈黑格爾與王船山〉與〈論黑格爾的辯證法〉這兩篇文章這樣的疏解下，牟宗三遂提出三個論點：一、中國內聖外王的學問是相應於黑格爾哲學的；二、王船山的思想性格類似黑格爾；三、由具體的解悟來提撕歷史意識與文化意識，如此才可以抵禦共產黨之害。這三個論點很重要。牟宗三的哲學工作有很多部份是環繞著這三個論點而發展。第一個論點所包含的中國內聖的學問相應於黑格爾哲學這個意旨在牟宗三的哲學論述中常受到強調。姑且舉兩個例子來說明。

在中國哲學十九講的〈道之「作用的表象」〉一文中，牟宗三提到道家的智慧表現在「作用上的無」。這種特殊的智慧在哲學表達上必然常採用「正言若反」的方式。「正言若反」，依牟宗三之解釋，即是辯證的詭辭 (dialectical paradox)。其目的是要把凡俗之見所含帶的意念上的造作與語言上的拘執給化掉。在說明這種特殊的思想時，牟宗三提到了黑格爾：

辯證的詭辭，用老子的話，就是正言若反。黑格爾辯證法裏邊那些話，譬如正反對立，否定的否定，矛盾的統一，這種方式在老子裏邊早就有了。不過不用黑格爾那些名詞，但是表示得很活潑，若要展開，就是黑格爾那些名詞，這就是辯證的詭辭¹²⁹。

另外，牟宗三在同一書的另外一篇文章〈道家玄理之性格〉提到老子如何從「無」講到「有」時，也援引了黑格爾大邏輯中「無」的概念

來比附，幫助瞭解¹³⁰。這是第一例。

第二個例子可參見牟宗三在中國哲學的特質中提到黑格爾對基督教「三位一體」的解釋。依黑格爾之意，基督教的上帝本身、耶穌、與聖靈代表三格、三個階段。第一個階段是「聖父階段」。聖父即是上帝自身，是最高自存的存在。黑格爾稱之為「神之在其自己」(God in itself)。第二階段是「聖子階段」。聖子是上帝的獨生子耶穌。他是上帝表現自己所必須通過的大生命。當耶穌說教時，上帝成爲一個客觀的對象，也就是上帝通過耶穌而以自己爲對象。黑格爾稱聖子耶穌爲「神之對其自己」(God for itself)。第三階段是最後階段，叫做「聖靈階段」。爲了表示上帝自己的內容意義爲一個「純靈」(pure spirit)、爲普遍的博愛，上帝的「父」「子」兩格必須綜合起來，構成絕對統一性，所以耶穌死後要復活升天，在上帝左右。黑格爾稱此聖靈爲「神之在而且對其自己」(God in-and-for itself)。黑格爾認爲基督教是涵義最完全的宗教，牟宗三則認爲，雖然中國沒有「三位一體」的說法，但儒家的心性內聖之學作爲圓教卻可與之相當。他說：

借用黑格爾的名詞來說，天命、天道自身就是天道之「在其自己」，代表天道的客觀性；仁、智、誠就是天道之「對其自己」，代表天道的主觀性，因爲仁、智、誠是表示天道通過踐仁的生命主體而表現出來的。聖人如孔子在踐仁之時，可以證實天道的內容意義，亦可有主體性與客體性之統一。在此統一上，我們即可說天道之「在而且對其自己」。……至中庸講內在的遙契，亦可說天道之「在而且對其自己」¹³¹。

從以上兩個例子可以看到，牟宗三在講述中國的內聖之學時很能注意到黑格爾哲學與之相應的地方。不過比起唐君毅來，牟宗三的比附就粗略多了。牟宗三沒有仔細地辨析黑格爾的辯證法與中國內聖之學的辯證法所隱含的細微而重大的不同之處。

另外，晚近牟宗三講述中國哲學史時也從黑格爾得到了某些啓

發。例如，他在哲學十九講中提到他的一系列的講述乃是想對中國哲學各時期的演變作一個綜合性的敘述，使得學習者有一個基礎的瞭解，然後才可以進一步從中國哲學中發展出新問題來。他認為他之講中國哲學雖是敘述前人已有的一些問題與觀念，但是若要提出新的解釋，或引發出新的問題，就必須先入乎其內，先做客觀的理解。不瞭解問題本質就沒有連續性的發展的可能，必須要與前人已有的相貫通才能夠有新的發展。因此通過敘述而有基礎的瞭解是必要的。講完了這段話，牟宗三說：

黑格爾曾說哲學就是哲學史，一部西方哲學史就是一個問題接著一個問題，互相批評而成的，因此不懂哲學史就不能懂哲學。這種講法或許有些言過其實，但大體是不錯的¹³²。

牟宗三又說，表面上看來，西方哲學家似乎喜歡建立新系統，好像並不是敘述古人。其實，那些問題都是原來就有的，只是再提出新的解答或解釋，這就是發展。從這裏可窺知牟宗三晚近之講中國哲學史在問題意識上多少受到黑格爾的啓發（至於唐君毅晚年之寫定《中國哲學原論》六大冊巨著乃是依中國哲學的名辭與問題為中心來論析中國哲學中思想義理次第發展的原委。這種方式乃是為後人之欲寫定中國哲學史奠基【見其導論篇〈自序〉一文】。唐君毅這種哲學進路或許也受到黑格爾的影響。）

玖

在生命的學問的〈中國數十年來的政治意識——壽張君勳先生七十大慶〉一文中，牟宗三說，張君勳的「中國以前只有吏治，而無政治」這一番話對他影響甚深¹³³。這句話在牟宗三的政治與治道一書中得到如此的發揮：

政道是相應政權而言，治道是相應治權而言。中國在以前于治道，已進至最高的自覺境界，而政道則始終無辦法。因此，遂

有人說，中國在以往只有治道而無政道，亦如只有吏治，而無政治。吏治相應治道而言，政治相應政道而言¹³⁴。

這些見解對瞭解牟宗三的政治哲學、歷史哲學、以及他與黑格爾、王船山的關聯十分重要。在他的歷史哲學的附錄二：〈關於歷史哲學——酬答唐君毅先生〉一文中，牟宗三說：

同時弟復與張君勳先生常來往。他常說中國只有吏治而無政治。中國是一「天下」觀念，文化單位，而不是一國家單位。這些話都常刺激弟之心靈而不得其解。後來復看到黑格爾說：只有能建國家的民族始能進入我們的注意中。……這話復觸目驚心。西方近代之所以為近代之內容，……除科學外，屬於客觀實踐方面的，弟大都自黑氏與張君勳先生處漸得其了悟¹³⁵。

有了這些線索之後，我們要掌握牟宗三歷史哲學的問題意識便清楚多了。他的歷史哲學的問題意識直接受到黑格爾的歷史哲學的激發。與牟宗三的問題意識最相干的是以下黑格爾論中國政治這些話語——這些話語被牟宗三引在他的歷史哲學裏，而且詳加討論：

實體的(客觀的)自由必須與「主體的自由」區別開。「實體的自由」是含藏在意志中那抽象的未嘗發展出的自由，它進而要在國家中去發展它自己。但是，在「理性」底這一種面相裏，仍然缺乏個人的洞見及意志，即是說，仍然缺乏主體的自由；主體的自由只有在個體中被實現，而且它構成個體在其自己之良心中的反省。當只有「實體的自由」【存在時】，則命令及法律皆被認為是某種固定的東西，抽象的東西，萬民(個體)對之皆在絕對服從的境地中。這些法律不需要契合於個體底願望，而萬民結果也恰如赤子，沒有他們自己的意志及洞見而順從他們的父母。……在東方的政治生活裏，我們見出有一個實現了的「合理的自由」，它沒有進展到「主體的自由」而發展它自己。這是歷史底兒童期。「實體性的諸形式」構成東方帝國這個華嚴

的大廈，在其中，我們見出一切合理的政制與安排，但是這樣，個體卻只成爲「偶然」。個體環繞一個中心，環繞一個君主，君主如一個家長高高在上¹³⁶。

以上這個引文很冗長，但對研究牟宗三的思想相當重要。大體說來，牟宗三認爲黑格爾對中國歷史的評斷是中肯的。他特別在他的歷史哲學中列出一節〈黑格爾所了解者並非全無理〉來討論。但牟宗三順著中國歷史文化的發展對中國政治何以有如此的表現給予一個同情的瞭解。牟宗三說中國之具有「合理的自由」乃始於周帝國之建立與文制之形成。從內在精神著眼，這個大帝國的文制乃是由強調親親之殺、尊賢之等富有人情味合理性的宗法社會所形成。這個合理的系統後面的超越根據乃是一個普遍的道德實體。這個大實體是通透而生根者，所以一切法律也因而繫屬於此而生根，因此，法律之制定在中國乃生根於親親尊賢的人情味合理性，而並未契合於個體之願望。個體之接受法律並非經過自覺反省的奮鬥；聖王之制定法律也非經過個體之限制鬥爭而制定¹³⁷。可以說，中國只有普遍性原則，而無個體性原則。針對這一點，牟宗三再加以闡釋而認爲，中國這個政治格局乃是一個自上而下的廣被，一經穩定下來，必是黑格爾所說的「散文的理解」的形態。這種理解並不是「自下而上」由經驗之限制與主客對立而磨鍊出來的理解。後面這種是創造性的，可以成就科學、可以開出主體的自由，在政治上之表現則有客觀的立法；而自上而下之廣被所凝聚的卻只是非創造性的、無成果的、非通過主體自由的穩定的文制系統。聖人之智不能成就科學創造，王道之文制系統不能有主體的自由。人民永遠在潛存狀態中。所以道德實體雖然容許有治權的民主，但發揮民主之本義的政權的民主卻始終未出現¹³⁸。依牟宗三之解釋，黑格爾說中國沒有主體的自由即是在文化精神上缺乏「知性主體」與「政治的主體自由」。這兩種精神表現在西方「分解的盡理之精神」的文化傳統中卻很突顯，故能開展出科學、民主、與偏至的宗教。反觀

中國的文化生命，我們表現出「綜合的盡理之精神」與「綜合的盡氣之精神」；前者開立道德主體，後者開立藝術主體¹³⁹；前者體現道德的自由，後者體現美的自由¹⁴⁰。由這樣的對文化生命的體認出發，牟宗三反省了中國的歷史而歸到兩個結論。一、他認為打天下的英雄人物（劉邦是最好的例子），所表現的是綜合的盡氣之精神。這是一種藝術性的人格表現，與表現綜合的盡理之精神的聖賢人格相反。這兩種精神貫穿了中國的整個歷史，但他說：「我們須知在這兩種精神作領導下，中國的科學與民主是出不來的。」¹⁴¹二、在政治領域中，中國讀書人如只守綜合的盡理之精神，不能建立分解的盡理之精神而任著綜合的盡氣之精神恣意滾動，則中國的歷史自然地表現出六種姿態：a.一治一亂之循環，b.只有革命而無變法，c.重氣節之士，d.暴戾慘酷之氣不易平息，e.讀書人在政治淫威之下淪為風流清談，f.儒者以各種姿態從事政治事業¹⁴²。而牟宗三撫今追昔之餘，仰望於中國未來者即是要在文化生命中全幅地開展道德主體、藝術主體、思想主體、與政治主體，如此也可會通世界文化的優點¹⁴³。

牟宗三對黑格爾的歷史哲學也給予某些批判。首先，牟宗三認為中國自古乃是一個文化單位而不是國家單位。中國文化精神之表現主體的自由並不在國家政治法律方面。從周朝開始，普遍的宗法制的家庭族系以及普遍的文教系統瀰漫於且穩定了整個中國社會，讓各個個體在其中過著具體的生活。依牟宗三之見，這種社會含著豐富無盡藏的情與理之發揚與容納，在其中，個體可以「盡量地盡情，盡量地盡理」，表現主體的自由¹⁴⁴。這種親和性的文化生活乃是黑格爾所無法理解的。第二，牟宗三本著儒家的思想強調「興滅國繼絕世」；且國家之上應有「大同」的境界¹⁴⁵。這是黑格爾沒特別強調的。第三，牟宗三認為國家的精神表現應該服從「以理生氣」的原則，不應該服從「以氣盡理」的原則，才可悠久無疆。前面這個原則似為黑格爾所不知者，他的目光集中在後面這個原則，故有「理性的詭譎」（cunning of reason）

之語¹⁴⁶。與這一點相關的是牟宗三認為黑格爾在心性內聖之學上不夠純正，故黑格爾雖善於下「歷史判斷」，卻不知「道德判斷」之可貴，因此無法像王船山那樣揉合道德判斷與歷史判斷¹⁴⁷。這可算是第四個批判。

唐君毅曾對牟宗三的歷史哲學寫一個評論，認為這部著作上承王船山之論史，也受到黑格爾的影響而又超越之。超越的地方是一、依黑格爾，理性之最高表現已見於德國之政治與文化，人類之未來歷史當循何途徑乃不得而知者。牟宗三未嘗以人類之全幅理性皆表現於過往之歷史；理性之超越性並未過去，我們透過對歷史的反省可以洞知未來所當遵循的道路何在，以建造未來之歷史，而繼往開來。二、黑格爾認為人類歷史之行程有如日之出於東方而沒於西——中國為起點，德國為終點。這種見解，唐君毅認為，乃以空間觀念混淆於在時間中發展的歷史，也視人類所有不同民族的歷史只在一直線上發展，既有悖於史實，又沒有哲學理由作依據。而牟宗三的著作卻沒有這兩種弊病。由這兩點不同，唐君毅下了一個有關於黑格爾的結論：

由此二點之不同，則見黑氏之論歷史哲學，仍是觀照之意味重。其所謂理，尙未能洋溢於已往之事外，以為新生之事之所據，而亦昧於殊塗同歸之旨。而深知理之既內在於事中，又洋溢超越於事外，以為新生之事之所據；及道有殊塗同歸之義者，唯中國之先哲為最。則此書之所以異於黑氏者，即其所以上承先哲之義者¹⁴⁸。

拾

由上述，唐、牟兩位先生思想中的黑格爾哲學成份大體上已經有了一個輪廓；他們之自覺自己的思想與黑格爾思想的異同處也基本上有個交待。從黑格爾哲學的角度來講，唐、牟的思想在姿態上是前瞻的。他們對過去歷史文化的解釋並非是純思辨玄想的，而是對未來有

所希望，企圖改造未來。簡言之，他們是有實踐意識的。但唐、牟兩位先生在從事哲學思考時，其心境都是相當悲沉的，明末遺臣顧炎武的詩句：「路遠不須愁日暮，老年終是望河清」差不多可以描寫這種心境。這樣悲沉的心境卻也不知不覺中冷淡了他們對周遭現實社會的關心。唐君毅曾說：

天地間的地方，天地間的人，本來都可以住。何況香港本來屬於中國。住在此地，我們還是頂天立地的中國人。在【共同辦新亞書院的】當時，我們亦與此地政府毫無關係，可以說，我們與香港政府，互為不存在。當時我們所注意關心的，亦非香港，只是中國當時的時代情勢¹⁴⁹。

牟宗三在〈世界有窮願無窮〉一文中也提到桃花扇中柳敬亭說書一幕，有詞云：「任憑那桑田變滄海，滄海變桑田，俺那老夫子只管矇矓兩眼定六經。」¹⁵⁰這種「天變地變，此道永不變」（此語牟宗三常言）的蒼茫心境是非常崇高的，很值得敬仰。但是這種心境也有可能逐漸引導人的心思沉溺在永不變的道之中，卻忘了個人存在與天變地變的現實社會之間的關係，對周遭眼前人事物的課題不再多加重視，社會意義的實踐意識越來越薄弱，心靈慢慢地萎縮在思辨玄想的世界中。最後的結果可能是，縱使哲學思想中有濟世之心，但真的可否用於濟世之業竟成為可以爭議的問題。在1988年冬季號的台灣社會研究季刊，陳忠信與楊儒賓即提出這種批判。這種批判可以用來檢視唐、牟思想與現實世界是否相應的問題。例如香港與台灣，尤其是後者，在民主與法政建設上一直很不上軌道；而台灣民間也陸續迸發出民主革新的激盪力，與執政者時有摩擦。而向來是很關心中國民主與法政問題的唐、牟兩位先生竟對這些現象視若無睹。不知他們如何自圓其說？很明顯的，唐、牟兩位先生的學問在政治問題方面有愈來愈與港、台，尤其是後者，遠離隔絕的趨勢。衡諸這個事實，本文認為陳、

楊兩位對牟宗三的思想進行檢視與批判是有時代意義的；尤其他們兩位的批判焦點都擺在牟宗三與黑格爾的關係，更是凸顯了戰後台灣經驗與黑格爾這個課題的重要性，但其中論證是否得當，乃是本文以下所要探討的。

牟宗三在歷史哲學中提到其哲學心願——「實欲本中國內聖之學解決外王問題」¹⁵¹。這個立場，陳忠信在其文章〈新儒家“民主開出論”的檢討〉之中稱之為「民主開出論」。陳文又認為牟宗三本著內聖之學來解決外王問題時所依循的義理模式乃是黑格爾歷史哲學所採用的「歷史精神發展觀」的進路¹⁵²。陳文說，在這樣的歷史考察下，牟宗三的哲學系統遂要求良知之自我坎陷、自我否定，也就是，自覺地從無執轉為執。不如此坎陷則永無執，也不能轉成知性的主體與政治的主體。陳文說：「牟宗三指出，這一自我坎陷是辯證的（黑格爾意義的）開顯。」¹⁵³既然陳文認為牟宗三的「民主開出論」乃植基於黑格爾的哲學，故乃「逕就黑格爾建構其歷史概念或闡釋歷史本質與規律的進路——而這也就是牟宗三基本的進路——加以討論」¹⁵⁴。陳文援引阿圖色（L. Althusser）的觀點去批評黑格爾，認為依阿圖色之見，「黑格爾的辯證法不是具複雜性之多元結構決定的，在其辯證法中作為歷史發展之內在馬達的矛盾也從來不是真正多元結構決定的，而是單純的、一元決定的，一切事物的發展是一個單純的矛盾自始至終地、目的論地決定著。」¹⁵⁵之後，陳文又說：「在此，可以看到牟宗三的歷史總體性一如黑格爾的歷史總體性，是一種唯心主義本質論之表現性總體性，只是其內在本質由黑格爾哲學中的“絕對精神”換成儒家心性之學中被視為本源之“仁且智的精神實體”。」¹⁵⁶接著陳文又說，牟宗三所使用的方式正是新儒家〈為中國文化敬告世界人士宣言〉中所指中國文化有其「一本性」之另一種更具思辨形式的說法¹⁵⁷。陳文在民主問題上認為「未來之音只能在具體的實踐中譜出」¹⁵⁸。所以，他宣稱：

無論是在真正解消新儒家所面對之文化困境上，還是在儒家價值之新的展現(如促使民主真正實現之實踐)的擴展上，這一義理系統並沒有產生任何實質的作用或力量。事實上，新儒家學者在這四十年來真正的貢獻仍然是在內聖之學之義理的闡發、展露之上，關於他們在外王問題上的努力，除了本文所討論之牟宗三所構築的封閉自足的義理系統之外，幾乎是空白¹⁵⁹。

陳文指出牟宗三之良知自我坎陷乃是黑格爾意義的辯證的開顯時，所註明文獻的依據是政道與治道的五十五頁至六十二頁以及現象與物自身的一二一頁至一二五頁¹⁶⁰。這些憑證不錯，但還不夠直接，因為在前書陳文依據處牟宗三本人並未明確標明這種自我坎陷是黑格爾式的，而在後書陳文依據處牟宗三本人也未說明何以是黑格爾式的。事實上牟宗三緊扣著黑格爾而立「良知自我坎陷說」乃是在生命的學問一書〈論黑格爾的辯證法〉這篇文章中。牟宗三認為黑格爾雖然講精神的辯證發展，其中雖然也含有儒家道德實踐以良知自作主宰的涵義，但終究不特別專注，也不特別彰著，而常常貫通著「知性」及「客觀精神」講。這也正好。牟宗三接著說：

我們現在本儒家道德實踐(建立聖賢學問樹立聖賢人格)，貫通於黑氏的辯證發展中，把這個「本原形態」特別彰著出來，然後再看它如何貫通於「知性」及「客觀精神」¹⁶¹；

又說：

人的良知天理，精神本體，必須在不斷的轉進中，保持其創造性與活潑性。……它雖是要冷靜下來而轉為思想主體，委曲自己而成為政治主體，但是它要自覺地如此。這種冷靜與委曲，亦是良知之用，亦是良知天理合該如此。這在精神表現之辯證發展中，必然要貫通地有機地發展出來¹⁶²。

上面這兩段文字對陳文的論點是很有力的幫助，顯示出陳先生並沒有

誤解牟先生。不過，儘管我們可以從文獻上證明牟宗三的確自以為其「良知自我坎陷說」與「民主開出論」是黑格爾式的辯證開顯，但並不可以依此就認定黑格爾的義理模式，就如牟宗三所認定的，含帶著「良知自我坎陷說」與「民主開出論」。直覺上看來，要論證黑格爾哲學含帶著「良知自我坎陷說」比較不難，然而要注意的是他的法哲學原理是在意志的逐步開顯其自由內涵當中點明「坎陷」的意志的客觀建樹，並非順著坎陷以開顯意志自身的內涵。打個比喻來說明，黑格爾是從樹的枝幹往根部反溯，而牟宗三則由樹的根部向外岔開長出枝幹。所以，牟宗三亟力要從道德良知開立出政治主體，而黑格爾則承受契約論所建立的政治主體與康德學說中的道德主體，但不予特別張揚，卻將它們收斂消納，保潤在倫理生活的實體 (the substance of the ethical life) 當中¹⁶³。兩人的思考方向剛好相反。也因為黑格爾不特別張揚政治主體，所以民主政治在他的政治哲學中地位並不明確。事實上，他是贊成君主立憲制度的，也因此被馬克思批為民主思想的死敵¹⁶⁴。本文認為，牟宗三在黑格爾哲學的框架中講民主政治必然會牽帶出更多不易解決的哲學爭論出來，在策略上算是失敗的。但陳忠信的攻擊也不得要領。理由很簡單：批倒黑格爾的歷史哲學不見得就批倒了牟宗三的歷史哲學，牟宗三歷史哲學方面的根本思想是從王船山來的，且他的民主理論並不一定要放在黑格爾哲學的框架中發展——事實上，康德哲學中，即有從道德主體轉立出政治主體的理路，可供牟宗三依循¹⁶⁵。話可再說回來，陳先生是被牟先生誤導了，後者錯誤的自我定位引出前者捕風捉影的攻擊。

另外要提的一點是，陳先生注意到新儒家的〈宣言〉中沒有使用「開出」一詞¹⁶⁶。這一點也很重要。的確，在〈宣言〉中，「道德實踐的主體」、「政治的主體」、「認識的主體」、以及「實用技術的活動之主體」四者並列，後面的三主體並非從「道德實踐的主體」之自我坎陷中開立出來。所以，即使陳先生批倒了牟先生的「民主開出論」，也並

不表示所有新儒家的民主理論都站不住腳。

拾壹

楊儒賓先生所寫〈人性、歷史契機與社會實踐〉一文也步陳先生的後塵，對類似的課題發問質疑，亦即是，無限心在牟先生的哲學體系中既然是一切存在最後的依據，而且是唯一的，因此，「無限心與認知心之間如何過渡」即成爲關鍵性的問題。楊先生這個把握是很清楚的。如果說陳先生關切的課題是牟先生之從無限的道德良知開立出政治主體來，則楊先生關切的課題是牟先生之從無限的道德良知開立出認知主體來。從牟先生的哲學角度著眼，楊先生所關切的課題更屬核心。這一點從牟先生之建立民主政治其哲學根基乃是在「由動態的成德之道德理性轉爲靜態的成知識之觀解理性」的脈絡中進行上可以看出，只不過再強調觀解理性的「架構表現」必須與政體直接相對應而開出民主格局而已¹⁶⁷。與陳先生一樣，楊先生也判定牟先生在上述的課題上所使用的義理模式是黑格爾式的。楊先生說：

由他所使用的語言來看，我們可以說牟教授此處的思考模式，基本上乃是混合黑格爾與大乘起信論的一種改良式之「一心開二門」。說是黑格爾式的，乃因認知心爲無限心之「辯證的開顯」，無限心不能止於自己，它須轉化爲與物相對之精神狀態，但此一精神狀態乃是成就世間所不可或缺的，它絕非虛妄無明所致¹⁶⁸。

在黑格爾的哲學系統中，理性乃居知性之上，而且知性也可說是理性處在隱曲階段的姿態，所以理性之能自我坎陷而有理論理性之知性觀解的表現，可以說是黑格爾式的思維模式。但牟先生由理論理性的主觀面立認知主體，由其客觀面立政治主體（此點可參考註167），則不好說是黑格爾式的，理由前面已多少觸及到（註163 左右）。黑格爾固然承收了西方哲學傳統所開立出的認知主體與政治主體，但並不予特別

張揚，卻將它們收斂消納，保潤在辯證理性的體系中。這一點在其精神現象學與法哲學原理中十分清楚¹⁶⁹。所以，事實上，牟先生的思路雖然可以說是黑格爾式的，但進行的方向卻是「逆黑格爾式的」。陳、楊兩位的文章在這一點上辨析得不夠清楚。而這裏的不清楚可能引起強烈的批判，甚而全面的否定；尤其是楊先生的文章，因它問得較深，談得也較廣。事實上，李明輝先生在他的文章〈當前儒家之實踐問題〉已經提出兩個強而有力的質疑¹⁷⁰。首先，他提到菲希特在其知識學中已運用自我坎陷的辯證模式來說明理論與實踐活動的基礎。接著，他又說：

但更重要的是：牟先生借用「一心開二門」的問架，是爲了說明康德底「現象」與「物自身」的區分，而黑格爾卻是要化掉這項區分；化掉了這種區分，便不再有二門。然則，牟先生底思考模式怎能說是「黑格爾式的」呢？¹⁷¹

這兩個質疑是相當有力，但還不夠透澈。我們可以更進一步指出，黑格爾在哲學立場上是亟力反對智的直覺爲最高的認知能力的。依牟先生之意，無限心即是智的直覺。這種見解正是黑格爾所要批判的。R. Kroner 的論康德與黑格爾中提到，依黑格爾之見，謝林在哲學上的限制不單在於他未能把握到真正有待解決的問題，而且他根本不懂得運用辯證法去進行對立的統一以調和自我與自然，而只好引進了「直覺」的概念，並美其名曰「智的直覺」。Kroner 又說，黑格爾馬上察覺到這種認知能力其實是一種不合法甚且與理智相違背的花樣¹⁷²。Kroner 這個理解是對的。黑格爾認爲謝林所倡導的智的直覺乃是一種理智無法掌握的神祕經驗。以這種經驗來建立學問是很不值得鼓勵的。黑格爾曾在精神現象學的〈序言〉批評謝林哲學之認知絕對實在正有如黑夜中只見所有的母牛皆爲漆黑¹⁷³。在小邏輯中，黑格爾也批評耶可比 (F. H. Jacobi) 的訴諸智的直覺在概念運用上是

極端夾雜混淆的，常有魚目混珠之憾¹⁷⁴。在哲學史講演錄中，黑格爾對耶可比又再次批評，又認為謝林智的直覺的說法與康德的說法有關聯，並且直接匯合了耶可比與菲希特兩人的智的直覺的見解；黑格爾也戲稱此能力為「菲希特的想像力」¹⁷⁵。依黑格爾之見，這種深受浪漫主義推崇又為康德所正視的認知能力只是哲學的起步而已，無法取代認知及概念的辯證發展¹⁷⁶。由以上論析，我們知道，楊先生的攻擊也是被誤導了。至此，我們應可做一個結論性的判斷。牟先生由無限心辯證的開顯認知心不能輕易地說成是黑格爾式的；我們可以說，牟先生在〈論黑格爾的辯證法〉一文、政道與治道一書的五十八頁左右，以及現象與物自身一二二頁左右所宣稱的此辯證的開顯乃是黑格爾式的這個說法太輕率了。從牟先生之亟力以智的直覺為媒介批判地會通中國哲學與康德哲學可以看出牟先生哲學思維的框架乃是康德哲學，質言之，就牟先生的學問底子而言，他是個Kantian。但是就在他批判地會通中國哲學與康德哲學上，他運用了某些黑格爾的思維方式。他雖然援引了黑格爾來資助，但他的哲學門戶還是康德式的，儘管他拓寬了康德哲學的堂廡¹⁷⁷。還有，前面也論析過，他雖然援引黑格爾為助，但在思考方向上卻是「逆黑格爾式的」。

另外，楊文中尚有一些可以仔細辨析的問題¹⁷⁸。他又認為牟先生這種以無限心為核心的理論其解決社會實踐的方式乃是形上學——心性論——知識論的延伸；在此形態下，存在於生活世界的社會實踐之主體並沒有獨立的地位¹⁷⁹。楊文認為宋明儒家以及民國以來的儒家這一方與先秦儒家之間存在著差異性。先秦儒家乃以「存在」為起點，強調在道德實踐中每個行動都是意義導向的道德之創造，而且又微妙地使社會整體產生意義上的變化。這種形態不必繞著心體或性體來開顯，而是現象學地正視人在當下的展現，正視人在社會存在中騰躍而起的憤悱不安¹⁸⁰。楊文認為儒家乃以情境心為主，先秦儒家的情境心是基於有限心而立者，而宋明儒家及民國以來的儒家的情境心則是基

於無限心而立者¹⁸¹。楊文乃以恢復此植基於有限心的情境心為職志。要批評楊文必須先釐清兩個名詞：「有限存在」與「有限心」。每個人都是有限的存在，但人可有無限心與有限心。這是儒家一致的看法。楊文所謂的「情境心」乃是有限存在的心靈。這種心靈有兩種形態，一是植基於無限心的情境心，一是植基於有限心的情境心。楊文認為，在宋明儒學及民國以來的儒學思想中，人所涵具的有限的歷史存在性沒有獨立的地位。這其中可能有些誤解。楊文曾引羅近溪之言——「我此身所從出，豈不根著父母，連著兄弟，而帶著妻子耶！是此身才立，而天下之道即現；此身才動，而天下之道即運」來闡明有限存在的涵義以及它所具備的植基於有限心的情境心之情狀¹⁸²。但羅近溪不就是明儒嗎？！此外，楊文昧於孟子所立的心是無限心，荀子所立的心是有限心；象山、陽明所立的心是無限心，朱子所立的心是有限心的哲學定論，而含混地以「有限心」、「無限心」這對概念去割裂劃分中國儒學思想史，其處理方式很難令人苟同。而且楊文所強烈攻擊的牟先生在他的現象與物自身正文第一頁不就開宗明義地說：

康德的純粹理性批判，甚至其哲學底全部系統，隱含有兩個預設：

- (1) 現象與物自身之超越的區分。
- (2) 人是有限的存在（人之有限性）。

第一預設函蘊 (implies) 第二預設，第二預設包含 (includes) 第一預設。是則第二預設更為根本。

這段話便足以顯示牟先生的哲學思考乃以人的有限存在為出發點。而且牟先生對植基於有限心的情境心可能也不陌生。在〈黑格爾與王船山〉一文中，他說王船山，如同黑格爾，不是好的哲學家，但卻是好的歷史哲學家。他們那綜合的心量，貫通的智慧，心性理氣才情一起表現的思路落在歷史，正好用得著，「因為人之踐履而為歷史，也是心，也是性，也是理，也是氣，也是才，也是情，一起俱在歷史發展中豁然

呈現，而吾人亦正藉此鑒別出何為是，何為非，何為善，何為惡，何為正，何為邪，何為曲，何為直，何為上升，何為下降。」¹⁸³其中的心性理都是無限者，而氣才情則是有限者，而這兩面交融為一，在人之為有限的歷史存在中具體地表現出來。由此著眼，楊文的批評對牟先生來講是不太公平的。尤其楊文認為牟先生乃是使用了黑格爾的義理模式而導致了不能正視有限的歷史存在，這一點對黑格爾更是不公平。事實上，黑格爾在西方哲學傳統中是相當能正視有限的歷史存在的哲學家。

楊文認為五經在牟先生的哲學系統中地位不夠重¹⁸⁴。本文贊同這個觀點。詳細發揮的話，這意味著牟先生的哲學系統中經學精神不夠濃厚。楊文也認為《論語》在牟先生的哲學系統中沒有受到足夠的重視。這一點在現象上也是可以站得住腳的。但楊文所主張的孔子思想乃以有限的存在為出發點而不強調無限心，這一點比較站不住腳。第一個理由是邏輯的理由，有限的存在與它之具有無限心在儒家思想是不矛盾的。第二個理由在於孔子有「述而不作，信而好古」（〈述而〉）這一面，也有「予欲無言，……天何言哉？四時行焉，百物生焉，天何言哉？」（〈陽貨〉）這一面。依解釋學，語言乃是有限的歷史存在最普遍的性相，所以如果上面所引兩個情境皆有情境心洋溢乎其間的話，則前面的情境心乃植基於有限心而立者，後面的情境心乃植基於無限心而立者。所以，孔子之教是兼容有限心與無限心一起涵養的。

從楊文看來，他心中的先秦儒家的情境心可能最接近狄爾泰 (W. Dilthey) 的心靈觀或生命觀。他也援引了不少狄爾泰的論點來印證有這種植基於有限心的情境心之發用流行，而認為它正與黑格爾式的植基於無限心的情境心相對立¹⁸⁵。但問題是狄爾泰的客觀精神之中已涵括了黑格爾的絕對精神¹⁸⁶。而絕對精神正是無限心的表現。事實上，伽達瑪 (H-G Gadamer) 便認為狄爾泰愈到晚年愈趨近黑格爾；他甚至認為狄爾泰乃是用「生命」一詞來表達黑格爾用「精神」所表達的；簡

言之，狄爾泰也是允許有無限心的¹⁸⁷。這個解釋如果成立的話，則黑格爾與狄爾泰對立的地方應不在於有限心與無限心孰有孰無上，而應在於一、他們讓無限心在有限的歷史存在領域中呈現的方式有所不同，黑格爾讓無限心展現成一個哲學系統，而狄爾泰則讓有限的存在文化經驗中體會無限心；二、黑格爾在展現有限的歷史存在其文化表現之涵義時總要借助形上思辨的框架，而狄爾泰則不如此而從具體經驗的分析入手。仔細研讀楊先生的文章，可以看出他認為在一個以無限心為核心的哲學系統之中，人的社會實踐及其意識必然隱晦不彰，甚至沒有獨立地位¹⁸⁸。這顯然是個偏見。依哈伯瑪斯之見，德國唯心論的中心範疇即是行動；尤其是在菲希特，他認為行是知之本，人所具備的無限的精神其直接表現即是行，即是社會實踐¹⁸⁹。唐君毅之所以佩服菲希特即是因為他在行動實踐上真能劍及履及¹⁹⁰。

有一點要特別留意的是，楊先生其實並不否定無限心。他的企圖是要以植基於有限心的情境心這種富有社會實踐意識的心靈去接通無限心¹⁹¹。這種企圖是很可取的。但是他所推尊的闡揚有限心的哲學家如：狄爾泰、海德格、以及伽達瑪，他們的哲學理論在社會實踐的課題上卻受到很多人的質疑。例如批判理論的學者即認為他們的哲學理論缺乏對社會體制與意識形態批判的能力，阿多諾 (T. W. Adorno) 即認為海德格仍舊受到超越主體主義的侷限，而哈伯瑪斯則認為伽達瑪過於保守傳統¹⁹²。所以楊先生所推尊的哲學家是否可符合他的期待仍是個大問題。

究實而言，楊先生如果要抨擊無限心的學問傳統，而完成以有限心為根基的社會實踐，則哈伯瑪斯的體系是很值得重視的。在知識與人類旨趣中，哈伯瑪斯建立了理性自身即含帶著三種認知旨趣，分別是科技認知旨趣、實踐認知旨趣、以及解放認知旨趣。他論證這三種旨趣可在我們學術活動的方法學中自覺到，也可在我們具體的生活中體察到。哈伯瑪斯這樣的理論成就，其意義是多方面的。其中相

當突顯的意義之一，是在康德的體系內，理性乃以「純粹性」的姿態出現的，但在哈伯瑪斯的體系內，理性自身卻含帶著實用的旨趣。這無疑地使得理性擺脫了純粹客觀認知的窠臼，而秉具著具體社會實踐的導向。哈伯瑪斯之所以能掌握到這個導向實受到黑格爾與菲希特的啓示¹⁹³。黑格爾粉碎了純粹認知的獨立性與優位性，他將這種心靈表現消納到精神的辯證活動之中。至於菲希特則強調理性之首為實踐性與活動性。但在黑格爾與菲希特的世界中，理性都是以無限心的姿態出現的，而哈伯瑪斯的理論乃在馬克斯歷史唯物論的框架中落實此無限心而成爲一含帶著實用旨趣的有限心。此有限心的表現即見之於理性乃同時是認知與行動的旨趣¹⁹⁴。哈伯瑪斯的重要成就還在於指出，人在自我反省中最能看到理性之爲旨趣的要義；也就是說，理性的可貴在於能讓我們自覺地自我反省並批判社會體制以使得我們能在具體生活當中依理性而行。所以，如果對顯著理性主義的傳統來看的話，則哈伯瑪斯可說承襲了啓蒙運動強調理性之光的傳統，將此傳統落實到現代社會中來實現。

由上面的論析看來，哈伯瑪斯可說提供給我們一個參考模式，問儒家心性之學中的無限心是否可以如此地落實在現代社會中？答案如果是肯定的，則此具體的落實又當如何進行呢？這些都是我們應該仔細深究的。牟先生的哲學體系在開展的過程中受到康德的影響，的確瀰漫著楊先生所說的知識論的性格。要使牟先生的哲學體系具有社會實踐力，有些時候確有必要對此知識論的框架予以解消。但在此我們要注意的是，解消牟先生的知識論框架以開立當代儒家的社會實踐並不蘊涵著傳統儒家的無限心沒有社會實踐的性格。王陽明的學問與事功合一便是好的例證。所以，儒家的無限心並不同於黑格爾式的無限心。後者之不能有具體的社會實踐並不表示儒家的無限心不能有具體的社會實踐。儘管如此，儒家之能拓展其實踐性格於現代社會類似於哈伯瑪斯之轉出有限心仍是相當有意義的。然而，此轉出卻是有別於

楊先生所建議的海德格——狄爾泰——伽達瑪式的轉出，此轉出乃是社會哲學的轉出。我們當然知道海德格——狄爾泰——伽達瑪的路數有實踐性，哈伯瑪斯式的路數也有實踐性，但就傳統儒家而言，前者早已具有，詳備於經學思想中，而後者則仍然有待建立或加強。無論如何，這裡我們要指出一個事實，狄爾泰、伽達瑪與哈伯瑪斯的實踐論都是從黑格爾無限心的系統輾轉引出的。楊先生指責牟先生的體系是黑格爾式的，又是知識論導向的，所以盡全力以海德格——狄爾泰——伽達瑪來攻擊牟先生思想中的「黑格爾」，其實使牟先生的體系沒有實踐力的主要是來自康德知識論框架的限制，而不是來自黑格爾的限制。當然，從哈伯瑪斯的角度著眼，要使黑格爾的無限心落實到現代社會與要使儒家的無限心落實到現代社會而展現理性的實踐性格，在問題意識上是有平行類似之處的。這個問題意識是目前我們必須面臨的，也是楊先生應該覺察而竟無所覺察的。

從整個世界哲學的脈絡來看，不管唐、牟兩先生對黑格爾哲學的發展如何，他們都不太深刻感受到本世紀三〇年代起於法國的重新疏解黑格爾的哲學運動所帶出來的各種尖銳的問題。這些有關社會實踐的問題在批判理論中得到更進一步的思考，而終於轉出當今最具批判性與實踐力的社會理論。也正由於唐、牟兩位先生在這方面的限制與封閉，使得他們的理論在急速變化的現代社會愈來愈萎縮，而無法吸引年輕人的心靈，這是很令人惋惜的事。

結 論

二次大戰之後，台灣回歸中國，但沒多久，大陸淪陷，中華民族與文化淪為花果飄零，台灣也擔負起「貞定」民族與文化的歷史使命。在這個使命下，黑格爾扮演一個重要的貞定心靈的角色。唐、牟兩先生在進行對中國文化與歷史的思考上，黑格爾的思想本身以及其思維方式受到了相當的重視與發展。然而，唐、牟兩先生殫精竭思的年代，

台灣在政治心靈上卻是十分封閉且黑暗的。這裡想談的是，在此期間，台灣的本土意識乃自甘奉獻以承受從大陸移植過來的文化，包括唐、牟兩先生的思想在內。但是奉獻了四十年之後，台灣的本土意識不甘在心懷中原的悲沉氛圍下被湮埋，所以亟求出頭天。台灣本土意識的出頭天對哲學最大的啓示應是以對話代替獨白，以「語言首出」代替「意識首出」¹⁹⁵。在這樣的時代心聲下，唐、牟兩位先生引入到戰後台灣經驗的「黑格爾」也須重新接受體檢，然後再考慮如何重新出發。

註 釋

- 1 見黑格爾哲學論文集（一）（台北：中華文化出版事業委員會，1956），頁1~2。
- 2 見牟宗三之道德的理想主義（台中：東海大學，1959），頁69。
- 3 前揭書，同頁。
- 4 據說政府剛撤到台灣時，蔣介石總統曾跟方東美學習黑格爾哲學以加強反共信念。
- 5 這一點可參考唐君毅的中國文化之精神價值（台北：正中書局，1953），〈自序〉，頁1~2；以及他的人文精神之重建（台北：學生書局，1977），頁563~566。
- 6 引自人文精神之重建，頁565。
- 7 引自唐君毅的人生之體驗（台北：學生書局，1977），〈導言〉，頁10~11。
- 8 此文收於唐君毅全集：卷十一——中西哲學思想之比較論文集（台北：學生書局，1988），頁255~281。
- 9 前揭書，頁65。
- 10 前揭書，頁143。
- 11 見中國文化之精神價值，〈自序〉，頁2。
- 12 前揭書，〈自序〉，頁1。

- 13 前揭書，〈自序〉，頁 2。
- 14 見藍吉富先生編著之當代中國十位哲人及其文章（台北：正文出版社，1969），頁 110~111。
- 15 請參閱 *Hegel's Phenomenology of Spirit*, trans. A. V. Miller (Oxford : Oxford University Press, 1977), p. 16.
- 16 見人生之體驗，頁 164~165。
- 17 見唐君毅的心物與人生（台北：學生書局，1975），頁 209~277。在頁 268 處，唐君毅提到「黑格爾」，其角色是使人的智慧從幼稚趨向成熟。
- 18 見前揭書，〈自序〉，頁 1。
- 19 引自唐君毅的道德自我之建立（香港：人生出版社，1963），〈自序〉，頁 2。
- 20 前揭書，〈導言〉，頁 4~5。
- 21 前揭書，〈導言〉，頁 7。
- 22 前揭書，同頁。
- 23 前揭書，〈導言〉，頁 2。
- 24 前揭書，〈導言〉，頁 4。
- 25 見 *Hegel's Phenomenology of Spirit*, pp. 14-15、56.
- 26 前揭書，pp. 13, 51。
- 27 引自道德自我之建立，〈導言〉，頁 3。
- 28 引自前揭書，〈導言〉，頁 1。
- 29 見 *Hegel's Phenomenology of Spirit*, pp. 12、46.
- 30 前揭書，pp. 48~51。
- 31 此點可見前揭書p. 51，以及“Absolute Knowing”一節。
- 32 見道德自我之建立，頁 71~116。
- 33 引自前揭書，〈導言〉，頁 2。
- 34 見 *Hegel's Phenomenology of Spirit*, pp. 6、16.

- 35 前揭書, p. 3。
- 36 引自前揭書, p. 12。
- 37 引自道德自我之建立, 頁 17~18。
- 38 前揭書, 頁 19。
- 39 前揭書, 頁 20。
- 40 見 H. G. Gadamer, *Hegel's Dialectic*, trans. P. C. Smith (New Haven: Yale University Press, 1971), p. 7。
- 41 唐君毅在人生之體驗頁 6處, 提到他喜歡柏拉圖著作中在啓示人生真諦上, 「皆依辨證歷程, 層層展示, 由近及遠, 由低及高, 使人超離凡俗, 歸化神明。」
- 42 引自唐君毅的生命存在與心靈境界下冊 (台北: 學生書局, 1977), 頁 1157。
- 43 引自前揭書, 同頁。
- 44 見唐君毅的哲學概論下冊 (台北: 學生書局, 1974), 頁 695、707。
- 45 前揭書, 頁 718~719。
- 46 前揭書, 頁 733。
- 47 前揭書, 頁 753~756。
- 48 前揭書, 頁 773。
- 49 前揭書, 頁 793。
- 50 前揭書, 頁 818~822。
- 51 前揭書, 頁 835~838。
- 52 前揭書, 頁 854~855。
- 53 前揭書, 頁 870~871。
- 54 前揭書, 頁 889~890。
- 55 前揭書, 頁 901、906。
- 56 前揭書, 頁 926。
- 57 前揭書, 頁 928。

- 58 前揭書，頁 935。
- 59 前揭書，頁 958~959。
- 60 前揭書，頁 961~963。
- 61 前揭書，頁 994~997。
- 62 前揭書，頁 1022。
- 63 以上的翻譯是根據賀自昭與王玖興所譯之精神現象學 (台北: 里仁書局, 1984)。
- 64 關於黑格爾精神現象學與西方觀念史或文化史的關係的問題, 可供參考的論著很多。手邊的即有J. N. Findlay的 *Hegel: A Re-examination* (New York: Oxford University Press, 1958), Chap. IV、V; 唐君毅在哲學概論下冊附錄〈論黑格爾之精神哲學〉頁 6處說, 黑格爾是「本其哲學史之知識以作其邏輯, 本其對西方文化史之知識, 以作其精神現象學。」
- 65 見生命存在與心靈境界下冊, 頁 1148。
- 66 前揭書, 頁 1149~1150。
- 67 引自前揭書, 頁 1151。
- 68 見前揭書, 頁 1153。
- 69 見前揭書, 頁 1154。
- 70 引自前揭書, 頁 1155。
- 71 見生命存在與心靈境界上冊, 頁 38。
- 72 見生命存在與心靈境界下冊, 頁 1162。
- 73 見黑格爾的 *The Difference between the Fichtean and Schellingian Systems of Philosophy*, trans. J. P. Surber (Atascadero: Ridgeview Publishing Company, 1978), p. 23.
- 74 見 *Hegel's Phenomenology of Spirit*, pp. 18、30~32.
- 75 引自生命存在與心靈境界下冊, 頁 1162。
- 76 見唐君毅之文化意識與道德理性上冊 (台北: 學生書局, 1975),

- 〈自序〉(二), 頁 7。
- 77 見前揭書, 〈自序〉(二), 頁 10。
- 78 見前揭書, 〈自序〉(二), 頁 10~11。
- 79 前揭書, 〈自序〉(二), 頁 9、11。
- 80 前揭書, 〈自序〉(二), 頁 11。
- 81 前揭書, 〈自序〉(二), 頁 12。
- 82 前揭書, 〈自序〉(二), 同頁。
- 83 前揭書, 頁 55。
- 84 請參閱 *Hegel's Philosophy of Right*, trans. T. M. Knox (Oxford: Oxford University Press, 1952), 第 173 節。
- 85 引自文化意識與道德理性上册, 頁 226~228。
- 86 前揭書, 頁 200。
- 87 前揭書, 頁 201。
- 88 前揭書, 頁 200、202。
- 89 前揭書, 頁 213~219。
- 90 見註84該書頁 156~157處。在此, 黑格爾批評盧梭。這個批評可涵括他對整個契約論思想的批評。
- 91 見文化意識與道德理性上册, 頁 238~239。
- 92 黑格爾之所以擁護君主政體, 其理由可參考註84該書第 279節。
- 93 見文化意識與道德理性上册, 頁 234。
- 94 見人文精神之重建, 頁 323~340。
- 95 見前揭書, 頁 352。
- 96 前揭書, 同頁。
- 97 前揭書, 頁 354~355。
- 98 前揭書, 頁 355~356。
- 99 前揭書, 頁 461。
- 100 前揭書, 頁 461~462。

- 101 前揭書，頁 463。
- 102 前揭書，頁 468~469。
- 103 在文化意識與道德理性上册，頁 270 附近，也可找到同樣的論點。
- 104 引自中國文化之精神價值，頁 11。
- 105 前揭書，頁 61。
- 106 引自人文精神之重建，頁 237~238。
- 107 引自中國文化之精神價值，頁 171。
- 108 見人文精神之重建，頁 236~237。
- 109 前揭書，頁 239。
- 110 引自中國文化之精神價值，頁 119。
- 111 見前揭書，頁 117。
- 112 引自前揭書，頁 118。
- 113 見前揭書，同頁。
- 114 關於這一點可參考唐君毅全集：卷十八——哲學論集（台北：學生書局，1990），頁 427~436。
- 115 見中國文化之精神價值，頁 120；以及人文精神之重建，頁 241~242。
- 116 見人文精神之重建，頁 83。
- 117 見中國文化之精神價值，頁 122。
- 118 見牟宗三的生命的學問（台北：三民書局，1978），頁 171。
- 119 前揭書，頁 172。
- 120 前揭書，同頁。
- 121 前揭書，同頁。
- 122 前揭書，頁 174。
- 123 見唐君毅的哲學概論下冊附錄〈論黑格爾之精神哲學〉，頁 8~12。

- 124 見生命的學問，頁 218。
- 125 見前揭書，頁 176。
- 126 這一點可參考註 114 唐君毅的哲學論集，頁 632~633。
- 127 見生命的學問，頁 180。
- 128 前揭書，頁 219。
- 129 見牟宗三的中國哲學十九講（台北：學生書局，1983），頁 142。
- 130 前揭書，頁 97。
- 131 引自牟宗三的中國哲學的特質（台北：學生書局，1963），頁 49。
- 132 見中國哲學十九講，頁 225。
- 133 見生命的學問，頁 45。
- 134 見牟宗三的政道與治道（台北：廣文書局，1974），頁 1。
- 135 見牟宗三的歷史哲學（台北：樂天出版社，1973），附錄二〈關於歷史哲學——酬答唐君毅先生〉，頁 24。
- 136 引自牟宗三的歷史哲學，頁 61~62。
- 137 前揭書，頁 67。
- 138 前揭書，頁 69。
- 139 前揭書，〈自序〉，頁 5。
- 140 前揭書，頁 80。
- 141 前揭書，頁 188。
- 142 前揭書，第三章。
- 143 前揭書，頁 82。
- 144 前揭書，頁 72、74。
- 145 前揭書，註 135 之文，頁 29~33。
- 146 前揭書，註 135 之文，頁 34。
- 147 見生命的學問，頁 177~180、185~190。
- 148 見牟宗三的歷史哲學，附錄一——唐君毅的〈中國歷史之哲學的省察——讀牟宗三先生「歷史哲學」書後〉，頁 9~10。

- 149 見唐君毅的說中華民族之花果飄零（台北：三民書局，1974），頁71。
- 150 見道德的理想主義，頁204。
- 151 見歷史哲學，〈增訂版自序〉，頁1。
- 152 見台灣社會研究季刊，第一卷第四期（台北：1988年冬季號），頁112。
- 153 前揭書，頁116。
- 154 前揭書，頁119。
- 155 前揭書，頁123。
- 156 前揭書，頁127。
- 157 前揭書，頁128。
- 158 前揭書，頁138。
- 159 前揭書，頁136。
- 160 前揭書，頁116的註28處。
- 161 見生命的學問，頁225。
- 162 前揭書，頁227。
- 163 關於這一點可參閱註84該書139、140、260、261四節。
- 164 關於這一點可參閱馬克思的 *Critique of Hegel's Philosophy of Right*, trans. J. O'Malley (Cambridge: Cambridge University Press, 1970), pp. 28~33。
- 165 這方面的問題或許可參考康德的 *The Metaphysical Elements of Justice*, trans. John Ladd (Indianapolis: Bobbs-Merrill Educational Publishing, 1965), pp. 18~72; 拙文「法政主體與現代社會」（東海大學：中國文化月刊，111期），頁66~69處曾對康德這個成就給予不少評論。
- 166 見註152所引用之台灣社會研究季刊，頁111註21處。
- 167 見政道與治道，頁58~59。這個論旨在牟宗三的歷史哲學，頁

- 172~174 處亦可找到。
- 168 見註 152所引用之台灣社會研究季刊，頁 145。
- 169 關於這一點可參考精神現象學的〈序言〉部份，以及法哲學原理的〈導論〉部份。在其中，黑格爾認為認知主體與政治主體都是依 the understanding 建立的，它們有正面的建樹，也有負面的侷限。另外 G. Kortian 的 *Metacritique: The Philosophical Argument of Jürgen Habermas*, trans. John Raffan (Cambridge: Cambridge University Press, 1980), 第二章: "Hegel and the Speculative Structure of Critical Theory" 也提到黑格爾解消了植基於 the understanding 的西方知識論傳統的優位。
- 170 李文發表於 1990 年 4 月在東海大學舉行的「當代儒學與社會實踐」論文研討會，並收於會前論文集之中。本文所根據的李文即是會前論文集集中的。
- 171 情形同上。
- 172 見 Richard Kroner 著，關子尹先生譯的論康德與黑格爾 (台北: 聯經公司, 1985), 頁 197。
- 173 見註 34 所引用之 *Hegel's Phenomenology of Spirit*, p. 9。
- 174 見 *Hegel's Logic*, trans. W. Wallace (Oxford: Oxford University Press, 1975), pp. 95~99。
- 175 見賀麟與王太廈所譯之黑格爾的哲學史講演錄第四冊 (台北: 谷風出版社, 1987), 第三篇: 〈最近德國哲學〉中有關耶可比與謝林的部份。
- 176 這一點引用了 J.L. Esposito 所著 *Schelling's Idealism and Philosophy of Nature* (London: Associated University Press, 1977), pp. 175~178 對黑格爾所作的論述。
- 177 這些意思在牟宗三的現象與物自身 (台北: 學生書局, 1975) 的〈序〉與第一章可以找到。

- 178 楊文中待商榷的論點甚多，本文僅就與黑格爾相關部分提出批判，其餘將另文處理。不過有一點和本文主題有間接關係，必須在此註中附帶提出。那就是楊先生認為海德格哲學暗示了，有限的歷史存在Dasein可以透過“ecstasy”這個動作提昇自己以應合無限心。他並認為海德格之選用“ecstasy”這個語詞與薩滿教(shamanism)神祕的靈魂出竅的經驗有關。事實上“ecstasy”這個語詞在海德格的哲學中用來描述時間性，表示「遷移」的意思，並沒有如楊先生所想像的「神或氣之感通」的意思。再者，楊文屢以狄爾泰來解釋海德格與伽達瑪，如該文註74提到人之被拋擲在世乃是落在一個文化世界裡，這種說法加添了太多狄爾泰文化哲學的色彩；又註59提到理解使「他者」從「客觀精神之全體之一般」中凸顯而出，成為某物，並進入與Dasein共同存在的領域，這裡也是拿狄爾泰的「客觀精神」硬套到伽達瑪的哲學世界中。諸如此類的硬套與強加均可能造成不必要的混淆。
- 179 見註 152所引用之台灣社會研究季刊，頁 148。
- 180 前揭書，頁 152~153。
- 181 前揭書，頁 149~151、153~155。嚴格說來，儒家乃直捷體認無限心 (the infinite mind)；而黑格爾則在無限心之不能自我侷限於有限形態的存在而必然冒突逸出上察識無限心，所以黑格爾哲學的「無限心」當寫成 the infinite mind，這個觀點乃我與沈清松教授之共識。
- 182 前揭書，頁 152。
- 183 見生命的學問，頁 178。
- 184 見註 152所引用之台灣社會研究季刊，頁 149。
- 185 前揭書，頁 160。
- 186 關於這一點可參考 H. P. Rickman編譯的 *Dilthey : Selected Writings* (Cambridge: Cambridge University Press, 1976),

- p. 194.
- 187 見 Hans-Georg Gadamer 的 *Truth and Method*, trans. Garrett Barden & John Cumming (London: Sheed & Ward, 1975), pp. 201~202、205.
- 188 見註 152 所引用之台灣社會研究季刊, 頁 148、153、155。
- 189 見註 169 所引用 Garbis Kortian 的 *Metacritique: The Philosophical Argument of Jürgen Habermas*, pp. 75~76。關於這點, 最好再參考 Jürgen Habermas 的 *Knowledge and Human Interests* (Boston: Beacon Press, 1971), pp. 37~40、198。
- 190 見人生之體驗, 頁 10; 以及哲學論集, 頁 618。
- 191 見註 152 所引用之台灣社會研究季刊, 頁 175~176。
- 192 關於這些問題可參考 Garbis Kortian 的 *Metacritique: The Philosophical Argument of Jürgen Habermas*, pp. 43~44; 以及 Thomas McCarthy 的 *The Critical Theory of Jürgen Habermas* (Cambridge: The MIT Press, 1982), pp. 182~193。
- 193 請參考註 189 所引用之 *Knowledge and Human Interests*, chap. I & II。
- 194 請參考前揭書, chap. IX。
- 195 Thomas McCarthy 在他的 *The Critical Theory of Jürgen Habermas*, pp. 151~162 處提到哈伯瑪斯的理論強調互為主體的社會性以及溝通的重要。在哈伯瑪斯的理論中, 語言是首出者而不是意識, 對話的哲學意義勝於獨白。這些意旨對如何在現代社會中發展黑格爾的哲學智慧是相當值得重視的。

參考資料

牟宗三

- 1959 道德的理想主義。台中: 東海大學。
- 1963 中國哲學的特質。台北: 學生書局。
- 1973 歷史哲學。台北: 樂天出版社。
- 1974 政道與治道。台北: 廣文出版社。
- 1975 現象與物自身。台北: 學生書局。
- 1978 生命的學問。台北: 三民書局。
- 1983 中國哲學十九講。台北: 學生書局。

唐君毅

- 1953 中國文化之精神價值。台北: 正中書局。
- 1963 道德自我之建立。香港: 人生出版社。
- 1974 哲學概論。台北: 學生書局。
- 1975 文化意識與道德理性。台北: 學生書局。
- 心物與人生。台北: 學生書局。
- 1977 人生之體驗。台北: 學生書局。
- 人文精神之重建。台北: 學生書局。
- 生命存在與心靈境界。台北: 學生書局。
- 1988 中西哲學思想之比較論文集。台北: 學生書局。
- 1990 唐君毅全集卷十八——哲學論集。台北: 學生書局。

中華文化出版事業委員會(編)

- 1956 黑格爾哲學論文集。台北。

藍吉富(編)

- 1969 當代中國十位哲人及其文章。台北: 正文出版社。

黑格爾

- 1984 精神現象學。(賀自昭、王玖興譯) 台北: 里仁書局。

- 1987 哲學史講演錄。(賀麟、王太慶譯) 台北: 谷風出版社。
- Esposito, J. L.
1977 *Schelling's Idealism and Philosophy of Nature*. London: Associated Univ. Press.
- Findlay, J. N.
1958 *Hegel: A Re-examination*. N. Y.: Oxford Univ. Press.
- Gadamer, H. G.
1971 *Hegel's Dialectic*. trans. by P. C. Smith, New Haven: Yale Univ. Press.
1975 *Truth and Method*. trans. by Garrett Barden & John Cumming. London: Sheed & Ward.
- Hegel, G. W. F.
1952 *Philosophy of Right*. trans. by T. M. Knox, Oxford: Oxford Univ. Press.
1975 *Logic*. trans. by W. Wallace. Oxford: Oxford Univ. Press.
1977 *Phenomenology of Spirit*. trans. by A. V. Miller, Oxford: Oxford Univ. Press.
1978 *The Difference between the Fichtean and Schellingian Systems of Philosophy*. trans. by J. P. Surber, Atascadero: Ridgeview Publishing Company.
- Kant, Immanuel
1965 *The Metaphysical Elements of Justice*. trans. by John Ladd, Indianapolis: Bobbs-Merrill Educational Publishing.
- Kroner, Richard
1958 論康德與黑格爾。(關子尹譯) 台北: 聯經。

Kortian, G.

- 1980 *Metacritique: The Philosophical Argument of Jürgen Habermas*. trans. by John Raffan, Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Marx, Karl

- 1970 *Critique of Hegel's Philosophy of Right*. trans. by J. O' Malley, Cambridge: Cambridge Univ. Press.

嘉南大圳¹在光復初期的人事變遷： 台灣史關鍵性時期的農田水利管理

古偉瀛*

壹、前言

無人能否認，二十世紀世界各地的發展史中，台灣經濟的成長及繁榮是很顯著的經驗，而其中六〇年代以前的農業是其重要成就，在農業發展上曾在台灣統治過五十一年之久的日本殖民政府扮演過十分緊要的角色²。殖民政府之重要性可在對台灣農業之建設及管理上看出來；由於「農業台灣」的殖民政策的需要，台灣的耕地多半用來生產稻米及蔗糖，然而，島上河曲短，落差大，尤其是耕地最多的西部，降雨量又不平均，大部份集中在夏季，每年的十月到次年四月是枯水期³，不但雨水少，而且平均氣溫高，雨水蒸發快，在雨季則易發生洪水，在乾季則缺水灌溉，是故在有水利設施之前的農田為「看天田」，產量不但少，而且還得在趁雨量充沛時，動員集結所有的人力去整地、播種及插秧⁴。到了日本殖民時期才開始有系統地進行水利的建設及管理，耕地得以灌溉，旱潦得以免除，產量得以增加，而人力的需求得以紓解，也為台灣在本世紀的農業發展打下了基礎，嘉南大圳的籌建及管理就是一個很好的例子。

嘉南平原位於台灣西南部；北以濁水溪與彰化縣交界，南以二層行溪與高雄縣為鄰，由大甲溪、大肚溪、濁水溪、北港溪、朴子溪、八掌

*國立台灣大學歷史學系教授

溪、曾文溪等河川所沖積而成，東西約七十一公里，南北約一一〇公里，全域面積約4,884 平方公里，約佔全島面積的七分之一。以水文而言，濁水溪與曾文溪乃本域主幹；然而濁水溪在西螺以下河面廣闊，河床質地鬆脆，水中含沙量特多；而曾文溪中游以下，坡降漸緩，河床純係泥沙，河槽極不穩定，宣排出口後，成為台南海埔地的主要沙源。而在土質上，本域屬第三紀沙岩、頁岩沖積土，土質重黏，深及數尺，使得地水極難滲透，故地力不良，而沿海一帶又為重鹹地，如非蓄水加以養淡，否則作物無法生長。是故本域雖佔台灣耕地總面積的40%，但因水利不興，久旱無以灌溉，氾濫無以排水，收成極差，極需水利之建設。在清代及日領初期，本域早有埤圳之開圳及改建，主要的有虎頭山埤、頭前溪埤以及樹林頭埤等，要在1916年後日本殖民政府才有計劃地要在本域建一大的埤圳，苦於水資源的當地農民聞訊大力支持，細部計劃乃逐漸確定⁵。

自1907年起日本殖民政府乃開始直營埤圳之新設改修工事；修築了六個埤圳，其灌溉排水面積達39,000甲，這些稱作官設埤圳，於1926年全部竣工。至1925年，施行「台灣水利組合令」，這是在1920年第一任文官總督田健次郎 (Den Kenjiro) 開始實施地方自治後所公佈的。從此向來官設埤圳和公共埤圳，絕大部份都讓給新組成的、較具自治色彩的、半官半民性質的水利組合經營管理；但仍受總督府的監督和經濟援助。經此組合的發展，到了1940，台灣耕地灌排面積546,965 甲，由上述公共埤圳組合及水利組合佔461,543 甲，其餘85,422甲才是私人經營的所謂「認定外埤圳」⁶。換言之，台灣的灌溉農地從1903年之佔所有耕地的28.2%，到1929年佔所有耕地的54.5%，再到1942年已佔所有耕地的63.8%⁷。

嘉南大圳的建設由原來的受到桃園大圳的刺激開始倡議，到日後竟成為全島最大的大圳，是殖民政府以及當地民衆通力合作的結果；民間除了積極請願，並答應建成後按年逐步還錢；政府方面更提供科

技、人才以及鉅額資金。原預計的工程費用是四千二百萬圓，其中一千二百萬圓由日本國庫補助，三千萬圓由利害關係人負擔，但先由政府銀行貸款墊出，俟工事完成後之次年，由利害關係人分十年賦課償還，而且工事完成後，每年由利害關係者繳交經常維持費，每甲平均八元。1920年四月二十一日，成立官田溪埤圳準備會，八月二十五日正式公告成立，九月開工，預定1926年三月竣工。然而，中經關東大地震，追加預算，且因徵收土地，影響進度，歷時九年，耗資五千四百餘萬，方告完成⁸，總灌溉面積達十三萬甲，約佔全省總耕地的14%。這就是台灣全島上最大的整體灌溉及防洪體系，它有10,000公里以上的灌溉水渠，將近7,000公里的排水渠道，以及三百公里以上的河海堤。

嘉南大圳完成後，發現其水量無法提供整個地區長年灌溉之用，因而決定實行三年輪流灌溉的計劃，亦即將此區土地區分為150甲的小段，再將此一小段分為三分，每一分50甲，三部份輪流種植水稻、甘蔗以及雜糧，以使水量能利用得恰到好處。亦即稻米則連續灌溉，蔗作則間斷灌溉，雜作則不給水，藉以調節水量。此一給水與排水工程的設計，各種作物以五十甲為一單位，從事集體耕作；以150甲為一輪作區。此乃在嘉南大圳組合的「指導」之下，從事集體輪作。

然而，這種灌溉方式就得花下大量的人力物力，尋求地方農民及社區的支持及合作，並且必須建立出一套制度來，才可能順利執行，因此其經營管理就是使得此一在建築上已投注大量資金及人才的大圳能否發揮效用的重要因素。爲了要管理這麼大的一個灌溉地區以及水資源的分配，需設有「議會」，以應組合長之諮詢，這些議員半數由水利組合員互選，另半數由殖民政府指定，凡是擁有一百甲以上耕地的地主或典權人，或公司會社都是當然的議員，另外的議員則由組合員農民互選⁹，而這些議員也組成一常設委員會，會員少數爲官派，多數由該議會議員推選出，在1930年代末期，官派的常設委員會議員人數

爲六人，而互選的有十人¹⁰。

本文之重點並不在於建設嘉南大圳的細節，而是有關其人事管理的問題，特別是光復初期的關鍵時刻。有學者曾經指出，台灣農業經濟在東南亞各地中表現特別傑出的一項是其農田水利的管理及經營¹¹。本文是想利用嘉南農田水利會所保存的檔案資料，探討在光復初期，此一島上最大之水利設施經營的狀況，特別是人事方面的情形，與日據時代的人事政策作一比較，以及其對於整個社會的影響和意義。

貳、資料與方法

本文很幸運地得以使用到嘉南農田水利會歷年所有離職人員的人事檔案。自從嘉南大圳施工以來，所有離職的人員，不論擔任什麼職務，都留有一份背景資料。其中包含了姓名、籍貫、住址、學歷、經歷、在進入該會之前的工作及薪水、在水利會中的所有職務調動、薪級調整、獎懲紀錄以及離職的原因和離職金的數字等。在這總計約有三千五百人的紀錄中，又按年代區分計有二十七本¹²，若要善加利用，必須將其資料標準化，以便量化，進行比較。在歷經多次的嚐試之後，將所有個人資料轉化成電腦資料庫(Database)的標準化資料如下表。必須說明的是，國籍中我們可查出其中到底有多少是華籍，有多少是日籍，如此才能進一步地比較；籍貫方面則想知道有那些員工是屬於此流域中的縣市，其所佔的比率又是如何，此點可使我們瞭解嘉南大圳員工本地化的情形；出生年代則一律換算成西洋紀元以維持其統一性。

學歷背景以兩欄來表示，一是以文字敘述來顯示其是何類學校畢業或退學，另一欄則是以數值來表示，例如，中5 卒是指此人唸完普通中學五年後畢業，而其所受教育的年限則爲11，這是由於還要加上六年的小學；又如高女 2退，是指只唸了高級女子中學二年後不再繼續唸，則其教育年數爲八年。這樣一方面可看出其教育性質，一方面

嘉南大圳離職員工檔案轉成「資料庫」檔案的兩個個案

| | | | | |
|-------------|-------------|------|------------|-------|
| 資料筆數 | Reacord No. | 1 | Record No. | 28 |
| 資料編號 | ID | 8006 | ID | 8043 |
| 姓名 | NAME | 謝通順 | NAME | 岩戶實一郎 |
| 國籍(F指日本人) | NATIONALIT | T | NATIONALIT | T |
| 籍貫 | PLACE | 台南 | PLACE | 日本福岡 |
| 出生年代 | BIRTH | 1908 | BIRTH | 1902 |
| 教育背景 | EDUCATION | 公2 | EDUCATION | 私中3卒 |
| 教育年資 | EDGRADE | 2 | EDGRADE | 9 |
| 入會前經歷(F表示無) | OTHERBGD | T | OTHERBGD | T |
| 入會年代 | ENTERYEAR | 1940 | ENTERYEAR | 1933 |
| 入會年齡 | ENTERAGE | 32 | ENTERAGE | 31 |
| 入會時職務 | ENTERPOSIT | 工夫 | ENTERPOSIT | 雇 |
| 離職年代 | LEFTYEAR | 1946 | LEFTYEAR | 1946 |
| 離職年齡 | LEFTAGE | 30 | LEFTAGE | 44 |
| 離職時所任職務 | LEFTPOSI | 工手 | LEFTPOSI | 係長 |
| 離職原因 | LEFTCAUSE | 死亡 | LEFTCAUSE | 依退 |
| 在職年資 | DURATION | 6 | DURATION | 15 |
| 離職年薪 | LEFTSALARY | 840 | LEFTSALARY | 1860 |

(如所週知，當時「中國人」、「華人」僅指割台後來台之華人，而台人則被日人稱為「本島人」，自稱為「台灣人」；今本文中一律稱「本島人」或大陸來台之華人為「中國人」或「華籍」；日本人則稱為「日籍」或「日本人」)

也可知道其受教育年數，俾與其入會後所任之職務相比較，亦可在最後加以計算平均，看看在嘉南農田水利會中員工的教育平均水準是什麼。

由於日據時代的學制太多，有時不易看出到底是有幾年的學歷，例如，簿記講習班或是台灣總督府附設的講習學校畢業的，到底是該算幾年，我們原則上是以八年登錄，若在檔案上清楚地載有年資，當然以該記載為主。下面是一般教育年資換算表：

尋常小學及公學 6年，高等小學新三年制 6年，公學補習科 7年，高小高等科 8年；男子普通中學科11年，高級女校10年；補習學校10年，高級工業及農業學校12年；未指明年資的講習班則以 8年計算。其他有關教育的學歷轉換，參考：〈台灣光復前學制與現行學制資格對照

表》，民國五十六年四月十日印行，五六、教人字第15785 號整理完竣。

經歷方面，如果是在進入嘉南農田水利會前曾擔任其他職務的（包括從軍），則在登錄時以 T 為表示（欄位屬邏輯性質）。

當時常有先在嘉南農田水利會做一陣，再轉而從事其他行業，或回日本，在本文中凡是離開水利會一年以上再回來工作的，則以最後一次進水利會工作之年代為入會之始年。若離職不到一年又回來上班的，則不計其中斷之年。所以有些人士是較晚入會，但在會中所待的整個時期會加上所有的在會工作年數。

為了瞭解當事人與嘉南農田水利會的關係，我們也登錄了該員入會工作的年代及年齡，從這些資料中我們可以看出整個組織年輕的或年老的情形。當然，我們還可更進一步將不同的國籍或不同的其他背景（如教育等），作入會年齡的比較。

入會時之地位也是我們紀錄的對象，目的在於觀察教育與所擔任職務的關係。教育比較強的，是否就能獲得較好的職務；同樣的教育背景，日本人及中國人的職務是否有明顯的高下不同，而所有女性的工作人員又是擔任何種職務？

離開水利會時所擔任的職務，我們是以檔案上最後一筆的實際職務記載為主，在昭和十八年（1943）12月時職務整理過一次，在次年五月又調整過，所有在此期間任職過的人都有紀錄，我們就實職紀錄的最後一筆為主，由於，許多職務並不很清楚，如在某某課勤務，實難看出其職務性質，是故我們是以最後實際任職的工作為主，配合離職時的年薪，以看出其離職時地位的重要性。

在年薪方面，檔案上的記載並不統一，有的是日薪，有的是月薪，為了便於比較，全部轉化為年薪，但在光復後的薪水統計，則以底薪為主。

我們在檔案的處理上本來還想加上離職的原因之研究，在原始檔

案上每人離職時都註有「依願退職」或「免」，但在仔細觀察了一些個案後，感覺當初記載者登記這些離職原因時並不嚴謹，很難看出其間的分別，是以雖列入紀錄，但並不據以作詳細的分析。

此篇文章首先是以這些資料為基礎，找出光復初期退職的日華籍員工的職業生涯諸變項間的關係，這些員工可以從二十七本檔案冊中的第八冊中找到，此冊是紀錄民國34年12月到35年12月離職的員工背景資料，共 393筆。其次，本文並進一步與在光復前即已入會的華籍職員作比較。而對於後者華籍員工的選擇，我們以民國四十六年的一份在職員工名冊為基礎，將其中所有在光復之前入會工作的員工的資料登錄下來，不幸的是，該名冊所具備的資料有限，我們得花不少時間算出其出身年代，更糟的是，該檔案並沒有其離職的資料，而離職資料正是我們想要與日籍員工比較的部份之一，因此，我們只好從所有其他後來年代的離職資料中尋找其離職資料，幸好我們找到了大部份的人員，其中有些找不到的部份，只好暫時擱置。找不到的原因多半是因為不少員工在後來併入了雲林水利會，而不再屬於此嘉南農田水利會的離職紀錄之中。

除了這兩組資料，我們還在本文的後半部使用涵蓋所有檔案冊的資料，用來作一全盤趨勢的比較，當然，我們不可能把三千五百位左右的員工的資料全部加以處理，只是系統地在每冊的每五位取其第一位，這樣抽出有 750 位員工的資料，時而利用其中的某一部份來與其他的資料進行比較分析，以進一步瞭解光復初期的嘉南農田水利會歷史。

爲了要呈現人事變遷的變化，本文也使用軟體 Lotus 1-2-3來繪圖，以使其變化的軌跡更能清楚地表示出來。

叁、光復初期的人事

民國三十四年十月台灣光復，嘉南農田水利會的人事上當然有極

大的變動，除了留用十名技術支援的日籍員工外，其餘都在民國三十五年春天遣送回國。爰是，民國三十四年到三十五年的離職員工中就大可看出日據後期的嘉南農田水利會人事情況了。以下就是從該檔案中輸入電腦資料庫後操作求得的一些結果。

在此檔案中共有 392 案，其中 293 案是日本人，99 案為中國人，日人佔 75%，華人佔 25%。此時所有員工為 1108 人，故此年離職者約佔所有員工的三分之一強 (35%)，而其中幾乎所有的日人均離職。換言之，日本員工佔所有員工數目的 26.4%。以單純數目而言，並不多，但必須從所佔的職務上來衡量，下文中將有說明。

籍貫方面，在 99 華人中，不屬於大台南區 (即今日的台南縣市，嘉義縣市，以及雲林縣等五縣市) 的人有 16，員工的地區性色彩很強，地域同質性頗高，因為有 83% 的華籍員工是屬該灌溉流域之人。如果所有離職華籍員工也可代表一般華籍員工的組成比例的話 (似乎並沒有理由加以否定)，那麼，嘉南農田水利會的人事政策在日據時代約有六分之一的華人不屬於嘉南大圳灌溉區的籍貫。而從員工的總數 1108 人來看，此年離職的華人只佔了所有員工的 9%，華籍員工的 12%，流動率並不很大。

在教育水準方面，一般的平均教育年資為 9 年，但其中亦有些微的差別：日人為 9 年，華人為 8 年，若依這些華人的平均離職年齡為 28 歲 (足歲) 來計算，當其離職時為 1946 年，則其可能在學的年齡應該是 7 歲到 13 歲之間，亦即約在 1925 到 1931 之間，而在此時期華人在台的男童平均入學率是在 44.2 到 49.5% 之間，若男女合計，則更低，亦即全島入學的學生仍只是不到一半¹³。而在此機構中，平均華籍員工的教育年資不但超過了一般小學的程度，而且高達八年，而即使是除去了在 1945 年及其之後才進入水利會的華籍員工，其平均的教育年資也有七年，是故在嘉南大圳的華籍員工教育水準，雖不及同機構的日本員工，但比起一般的情形而言，是相當高的。而且愈往後，教育的水準

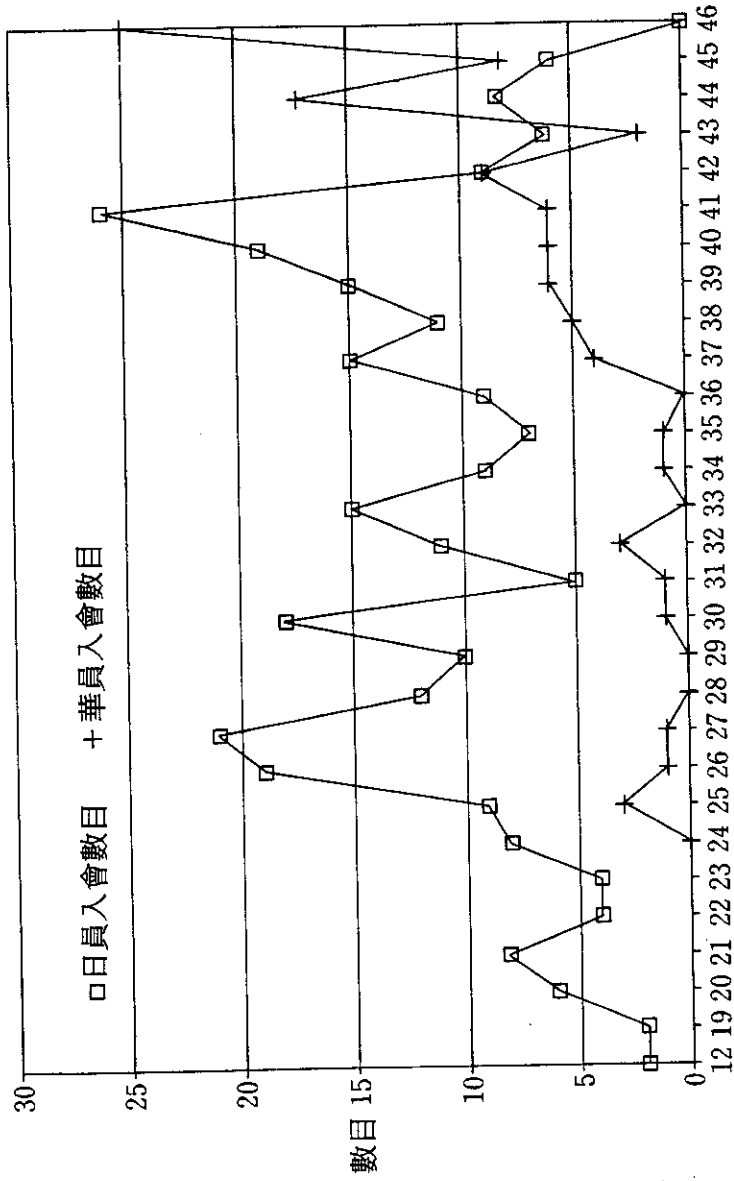
也就愈高。

在 392 人中, 336 人在進入嘉南大圳工作之前即有工作經驗; 其中的 99 華人中 78 人是如此, 若將 1945 年才進來工作的人除去不算, 那麼, 在所有 66 位華籍員工之下, 有工作經驗的人佔 52 位, 也同樣是 79%。而在 293 日人中有 258 (88%) 有工作經驗。由此亦可看出, 日籍員工在進入此機構之前, 有較豐富的工作經驗, 也為其在進入後, 據有較高的職務提供了一些基礎。在入會年代上, 我們根據檔案的資料繪製成 (圖一), 從圖中我們可知日本人進入嘉南農田水利會最早的時代是在 1912 年, 當然, 其時嘉南大圳尚未建成, 只是在公共埤圳時代, 而華籍員工則始於 1925 年, 則在大圳開工後, 陸續局部開始運作之時。當然這並不代表著最早的日華員工, 而只是在 1946 年離職的員工而已。進入此機構的高峰時期在日人方面為: 1926, 1927, 1930, 1940 以及 1941。日本人在建圳初期就被大量招募, 完工之時以及戰爭後期也有不少人進來。而華人方面, 則多半是在戰爭開始後被招募入會工作, 而在 1945 年到達最高點。另外, 從此圖中也可看出, 在戰後離開的華籍員工多半是在戰爭時期進入嘉南農田水利會工作的人, 特別是在 1945~46 年間, 在工作了一段短短的時間之後就離開了。

若將所有日華員工入會工作的年代合在一起, 繪成一「層疊條形圖」(stacked-bar graph), 參見 (圖二) 可知, 就日華員工合而觀之, 在 1946 年離職的人其入會期有六個高峰: 1927, 1939, 1940, 1944 和 1946。換言之, 在 1946 離職者多為在建圳高峰時期以及在戰時入會者。離職時的平均年齡為 42 歲: 日人為 46 歲, 華人為 28 歲 (若 1945 以後入會的不算, 則分別為日人 47 歲與華人 30 歲)。入會時的平均年齡為日人 33 歲, 華人 23 歲。

日華員工合計平均在職年數為 11 年: 其中華人為 5 年, 日人為 13 年。而其年薪平均為 1496 元; 其中華人平均收入為每年 863 元, 為了可以獲得更明確的收入分配情形, 我們求得其收入的「標準差」(stan-

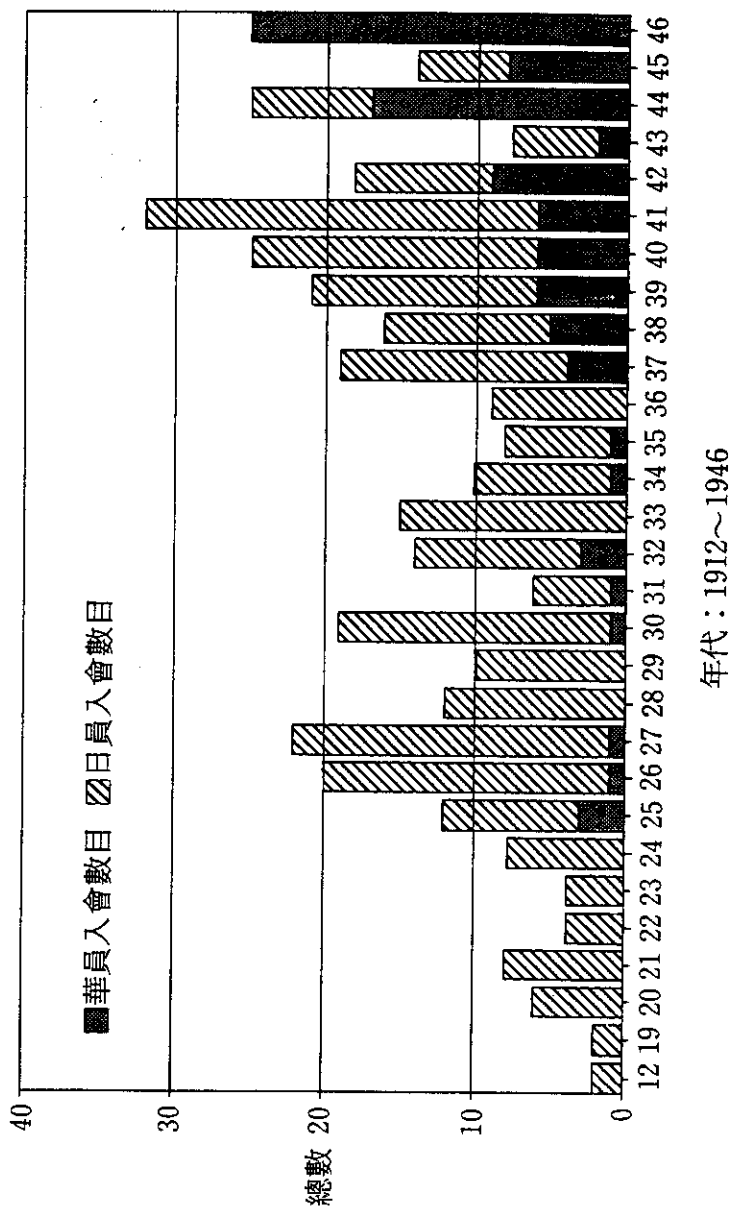
圖一：嘉南大圳人事資料統計圖*
光復初中、日離職員工入會年代之比較



年代：1912~1946

* 所有圖表的資料來源出自嘉南農田的水利會的人事檔案冊。

圖二：嘉南大圳人事資料統計圖
光復初期離職人員入會年代比較



dard deviation) 爲438元；日人的平均年薪爲1710元，其標準差則爲638元。若除去1945年及其以後才進來的員工，則華人平均在職年限爲7年，而日人爲14年；年薪則華人平均爲873元，其標準差爲314元；日人的平均年薪爲1728元，其標準差爲629元。日華兩籍員工合而計之，則平均年薪爲1518元。按當時日本殖民政府規定，爲吸引日人來台工作，對於文官有加俸50~60%之規定，故其平均收入當然比本地人高，應從其他變項來看差別待遇的情形。

若再進一步求其「變異係數」(coefficient of variance，亦即將標準差除以平均數)，華籍員工爲0.51；日人爲0.37；而若不計戰爭末期的員工，則華員的變異係數爲0.36；日員也爲0.36。由此約可看出華人的收入分配有較大的差距，而日人的收入較爲平均。但對於戰爭末期以前進入嘉南大圳工作的員工而言，日籍員工與華籍員工的薪資分配的變異幅度是相同的，換言之，在各族員工中的收入分配之差異度是一樣，而在戰末進來工作的人當中其華籍員工的薪水分配，有較大幅度的差異。

我們若將這一批人中收入比較高的一些人選出來看其變項的特色，並藉以比較另一組光復後仍在工作的員工，則可得致如下的情形：在年薪超過1800元的人士當中，一共有84位，這佔有全部離職人數的21%，其中共有77位(92%)具有先前的工作經驗；其教育平均年資爲9年，其中25位具有大學或工農學校的程度，亦即有30%的高收入員工具有大學或是與此機構有關的學術專業背景。這組開始進入嘉南大圳工作的平均年齡是35歲，離開時的平均年齡是52歲，在職的平均年數是18年。在這批人的職務方面，一開始從事較低層次的「工夫」、「傭」的只有三位，其他的都是擔任較高級的差事，而到離職時，大多數的人都是位居技師、主任或係長之職。

比較所有在1946年離職的人而言，除了教育年資較高外，開始在嘉南大圳工作的年齡也稍大一些，離職的年歲也稍大，而在99位華人

中有49位是以工夫，或更低職務起家，而且其中只有10人達到技師或書記之職。這群高收入團體平均年薪為2428元，而其標準差則為753元，換算成「變異係數」則為0.31，其變異幅度相當的高，這批佔總數21%的人其平均收入為一般員工平均的1.6倍。但這並不足以充分證明日本殖民政府對於華籍員工的歧視待遇，因為這次日本員工大批離職，而且日本員工往往佔有較高的職務，我們還需在一種比較廣泛且平等的基礎上來分析才可做此論斷。不過在此批資料中，我們找到一位名叫楊大抄的本地人和日本籍員工黑田義夫兩人的背景很相似，均有事先的工作經驗，在嘉南大圳都有八年的在職年資，均在1946年離職，且是以技手補的職務結束的，然而黑田義夫的年薪為1620元，而楊大抄的收入每年只有684元¹⁴。

前面提過，由於離職的原因並非很嚴謹地紀錄著，特別是免職及依願退職之間界限模糊，是以不加深究，但可看一下在職死亡的情形，以瞭解此工作的危險程度，在這批資料中，在職死亡的只有三位，他們都是華籍，而且都很年輕，一位38歲，一位28歲，一位只有18歲；二男一女，分別是技手，工夫以及女傭¹⁵。在職死亡的並不多。

肆、1957年的人事檔案資料

此節討論另外一組嘉南大圳的人事檔案，也就是1957年的在職人員檔案，這是所有該機構檔案中，唯一的一本在職人員的紀錄，當時所有員工1066人都在名冊上，唯其美中不足的是，它與其他檔案不同，並沒有離職的年代，離職的職務，最後的年收入等紀錄。為了盡量善用其所能提供的所有資訊，我們還特別加了一個欄位，亦即在民國四十六年時候的底薪，以看出這些員工在其生涯的光復初期十年後所達到的薪水待遇。在所有這些員工中，1946年進入工作的有190位，1947有20位，1948有45位，1949年只有26位。

如前所述，這批人當中我們只選取在民國三十四年十一月以前進

入嘉南農田水利會工作的員工，故只有 446人被選出，而我們再從衆多的退職檔案冊中，披沙撿金般地去一一尋找出這些人的退休或離職紀錄，結果共有 352人的紀錄被找到，另外94人則找不著，最大的原因可能是在1975後，斗六水利會併入雲林而不在這些檔案內。

在此第二組的所有 446人中，平均教育年資爲 7年，開始進入嘉南農田水利會工作的年齡爲24歲，如此推算下來，這些人在1933年時也應不小於12歲，換言之，其小學畢業時，全島華籍學生入學率才52.8%，就當時的一般情況而言，這些員工還算是具有教育程度的一批人。此組所有員工中，不屬於本灌溉地域的員工有23人，其餘都是本土人士，而這一群人在1957年時的平均底薪是 183元。

若將此第二組再細分爲有退職紀錄的甲組與無此紀錄的乙組來比較，則在二甲的352人中，有18人非本嘉南大圳灌溉地域之人（5%），平均教育年資爲 7年，開始工作的年齡爲25歲，其中 308位有事前的工作經驗（87%），平均在職34年，在1957年的平均底薪爲 187元，其離職底薪則爲 267元，其薪資在各員工中的標準差爲95.9元，其變異係數則爲0.36。以這群人的個別待遇而論，其中受薪最多的是540元的陳樹丙，其次爲500元的潘連泉，其餘的都是不到500元的，其中450元的有28人，410元的有25人，290元的有21人，210元的有39人，而最值得注意的是底薪230元的員工多達106人之衆。而在此352人中，本地人平均離職的年齡爲59歲，外地人則爲58歲，而其離職底薪，本地人爲272元，外地人則爲300元。而在二乙組的92人當中，非屬本地域的人士有5人，而所有94人的平均教育年資爲8年，開始工作時的平均年齡爲22歲，比較令人感到驚異的是，在所有94人中具有事前工作經驗者只一人而已！這就難怪此組員工在1957年時的平均所得只有169元，較前一組少了18元。換言之，二甲組事前的工作經驗，也爲其在進入後，據有較高的職務提供了一些基礎。

我們再選出所有這批人中底薪超過350元的員工來與1946年離職

的高收入群來比較，由於人數近似（82人與84人之比），多少可看出兩個不同時期的人事政策，在此群人中，其平均教育年資為9年，其中56人（67%）有先前的工作經驗，有7人非本地域之人，亦即約有92%為本地域人，其開始進入嘉南大圳工作的平均年齡為23歲，其離職的平均年齡為61歲，平均在職的年數為38年，這組人在1957年時的平均底薪為267元，而其在離職時的平均收入為底薪420元，而其標準差為33.8元，其「變異係數」則僅為0.08，此意謂著這組人士的收入分配極為平均，變異的情形並不太大。這組人佔這批人總數的23%，而收入則為這批人中所有人之總平均收入的1.57倍。

從這組高收入的人在1957年的平均收入267元可知，比起1957年時的平均收入底薪183元要多出1.46倍。換言之，在日後收入較高的一組人，在其生涯的早期就已展現出其在嘉南大圳較高的地位，其人事政策似甚穩健。

伍、兩批資料所呈現的情況：比較與分析

以上提出了1946以及1957年的兩批資料及其初步整理所得，但若要將這兩批資料加以比較和分析，我們還需將其置放在光復初期的時代脈絡中來進行，因此以下略將此時期相關的環境簡述於下：

在政治方面，國民政府在光復後可說是在許多方面繼承了日本殖民政府的統治政策，日本人在台灣所建立的強大的司法體系，警察制度以及戶口管理都成了很有用的統治工具，在地方上，繼續延攬當地的紳士及精英參與地方行政。並為了使得糧食有充分及安定的來源，在戰後初期中央很少干預各地水利組織的運作。

經濟方面，日人為了支援本國，所採取的「農業台灣，工業日本」的策略，自從二十世紀以來就十分著意農業的建設，投入了大批的人力以及資金，即如嘉南大圳，日本不但國庫補助，甚至農民的錢也先由日本政府所支持的銀行貸款墊出，而所進行的硬體建築更是當時世

界一流的水準，不僅在日本本國是為空前，而且還聘請美國顧問前來技術指導¹⁶。在此殖民政策之下，台灣中南部嘉南農田水利會的流域就成了貫徹所謂「米糖政策」的重要地區，日本殖民政府當局當然也安置了許多科技以及管理的人才來經營嘉南大圳。而農業的生產量也在二十世紀中除了四〇年代以外，都穩定而且迅速地成長¹⁷。除了農業，在工業方面，日本在台灣的建设其實也不比其他的日本殖民地落後，確實為光復後的台灣工業發展奠定了良好基礎¹⁸。然而，在戰爭後期，由於日本帝國陷入苦戰，除了動員大批人力物力投入而使原有建設停頓之外，更因美軍的轟炸，使得工農設施遭到嚴重的破壞，耕地面積更銳減，僅存 260,000 萬公頃，米的產量在1945 年時不到戰前(1935~1937)的一半，只夠讓四分之一的島內居民吃飽¹⁹。是故在光復初期，除了要恢復舊觀之外，還有接管的問題，特別是從大陸撤退到台的上百萬軍民的生活。我們從下表中就可知當時糧食的缺乏：

稻米與蔗糖生產指數, 1945~1950

(基期: 1935~1937)

| 類 \ 年 | 1945 | 1946 | 1947 | 1948 | 1949 | 1950 |
|-------|-------|-------|-------|-------|---------|--------|
| 稻米 | 48.59 | 68.00 | 75.98 | 81.26 | 92.37 * | 108.11 |
| 甘蔗 | 50.80 | 12.29 | 9.72 | 38.02 | 75.65 | 71.58 |

* 原書中是寫成192.37，但此顯然有誤，因為在1949年的糙米產量為1,214,523 千噸，而在1935年則為1,303,164 千噸。換言之，此格之數字應為 92.37²⁰。

在社會文化方面，日本在教育方面的成就是不待辭費的，更有學者指出這是台灣之所以與其他被殖民國家最不同之處，也是台灣之所以沒有成為「依賴理論」當中的典型「邊陲國家」的原因²¹。教育水準之提高是一很難用數字來量化的資產，但它對於政治、經濟以及其他各方面的現代化扮演著不可或缺的角色，而且更重要的，教育不像其

他的硬體設施，它是炸不掉的，因此日本在台灣所推行的教育，以及其學校的建設在戰後成為恢復及進一步發展的基礎。當然，日本殖民政府的對台教育政策是以基礎教育為主，並不鼓勵政法及高科技的進修。在社會力量方面，本地的地主及士紳是殖民政府當局所要爭取合作的對象，台灣的財經勢力主要是操縱在從日本渡台的日本大企業家外，就是一些本地的地主及士紳，而在光復初期，日人歸國後，這些本地士紳及地主就成為承先啓後，安定地方的重要階層了。

光復初期的文化政策最主要的方向當然是「摒棄日本殖民文化而重建中國傳統文化的時期」²²，台灣文化近數百年來可說是下列數種勢力的互相激盪而成：中國大陸的儒家傳統，受西班牙、荷蘭和英國等影響的海洋貿易文化，以及明治維新之後（受德國影響）的日本科技文化。在日據時期可說是第一種力量被暫時壓制，到了光復以後則是由第一種勢力重新取代第三種勢力的時期。在此文化氛圍中，民間士紳力量與政治的結合日趨密切，由中央所認可的地方領袖就因此而在當地政壇以及正式機構中成為主導人物。

以下想從上述的脈絡中來把握嘉南大圳在光復前後的人事變遷及其意義。就該組織而言，在光復後首先面臨的問題是如何恢復農田水利組織的運作。一方面修復因戰爭損害的灌排水路，一方面積極進行生產，但是更大的挑戰恐怕還是如何接收大量技術人員被遣送回日本後所留下來的管理問題。當時參與接收的一名重要關係人，後來又擔任過嘉南農田水利會會長的楊群英先生有下列的一段回憶：

三十五年三月間遣送日籍員工返國時，曾聽到他們竊竊私語：「這群外行人高高興興地來接收，屆時若無水灌溉，醜態必露」，言下之意，未來禍福難卜。這些譏評令余心生警惕，而思未雨綢繆之策，即時建議林（蘭芽）理事長立刻召開臨時幹部緊急會議，余在會議席上將所聽到的詳情提出報告，並即席建議，在幹部中凡有不動產者獻出作保而向合作金庫貸款充為員

工薪水，一方面呼喚員工立即歸隊，先行搶修戰時失修的輸水路，俾能在六月底開始灌溉。此案一經通過，所有員工立即歸隊，大家咬緊牙關，同心協力，分區分段，分配工作與負責範圍，日以繼夜，搶修水路，不旋踵大功告成，又蒙上蒼庇佑，適時普降甘霖，該期稻作竟能如期施灌，且獲得空前之豐收，會費亦能順利收齊，而使幹部信心十足，堪說是好的開始²³。

日人在數十年遺留下來的組織本身已經相當制度化，這恐怕也是能迅速恢復的原因之一，我們現在就來稍微回顧一下日人對此機構的建立及國民政府在光復初期的措施：1920年當嘉南大圳組合成立之時，其最高長官——管理者——為台灣總督府土木局長；而台南州知事則為副管理者，而業務則分為事務及建設兩部，其下共轄十八係；次年，以台南州知事為管理者，所有業務“為圖靈活”，區分為四課十四係，並加設烏山頭出張所及台南出張所，1922年又改為三課八係，1927年再改為三課十三係，經過了一些整合及劃分²⁴。

1943年，公共埤圳嘉南大圳組合改組為嘉南大圳水利組合。合併新豐、新營、斗六、嘉義、虎尾各組合單位為一團體。此機構遂成為全省最大水利事業單位。1945年大戰結束，雖然戰敗，「但日本負責水利之人員，對於水利事業，尚能努力，凡災害較大之工程，發給補助金，同時設法取得器材，以供應急工程之用。」²⁵

光復後，台灣行政長官公署取代了日本的總督府，認為本島之產業復興，以恢復水利設施為最要工作，而嘉南農田水利會為島內最大水利設施，是以派員接收、設機構、安定民心為重點²⁶，1946年一月十日，台南縣長邀請水利組合人士林蘭芽、陳華宗、楊群英等二十六人組成「嘉南大圳水利組合接管委員會」，林蘭芽奉行政長官公署之命令接收嘉南大圳水利組合，二月嘉南大圳農田水利協會成立理事會，舉林蘭芽為理事長，並暫依日據時代之水利組合法規，積極進行接收與重整工作，除留用日籍技術人員十名外，其餘多從台胞中遴選接任，

同年十一月二十日「嘉南大圳水利組合」正式改稱為「嘉南大圳農田水利協會」，1947年四月成立員工消費合作社，同年並進行12項修理工程，1948年更進行了36項修理工程。此年二月二十日又將「嘉南大圳農田水利協會」改組為「台灣省嘉南大圳水利委員會」，推選林蘭芽為主任委員，陳華宗為副主任委員，三月十七日制定「台灣省嘉南大圳水利委員會組織規程」等條例，使得此機構能迅速恢復正常的管理²⁷。

在人事的銓敘方面，也有了進一步的分類，以達到更充分的勞務分工，提高效率。原先是會長，理事，技正，課長，課員，技工，監視員，監視補，技佐，辦事員，雇員，出納役，工手，工土，僱員等15層，到了1960年則可大分為：會長及幕僚；灌溉及管理人員；總務及財務人員，主計人員，人事人員以及輔導室人員等五大項，每大項中又可細分為近40項²⁸，是否為一 Durkheim 所說的從機械式的 (mechanical) 組織到有機式的組織 (organical)，以符合現代化管理的要求。

光復後領導嘉南農田水利會的會長是林蘭芽、陳華宗以及楊群英三位先生，他們的領導風格以及背景當然在嘉南農田水利會中扮演了很重要的角色。林、陳二位是南部的地主，林氏曾為新港庄長，陳氏曾任學甲庄長，兩位都是嘉南大圳當然評議員。而楊氏雖不若前二位富有，但也曾擔任後壁庄長，並在日據時代擔任過十六年的組合評議員。前曾提及，在日人遣送之初，楊氏為了使嘉南大圳維持運作，曾號召歸隊並將自己的私產典押以渡過難關，可見當時真是群策群力，並未計較名分。換言之，此三人在會內工作雖有高低，但都起了重要的作用，而使得這些人士有其影響力的一個背景就是他們在南部地區地方政治上的雄厚實力。

這三位都是大台南縣制時的縣議員，他們在議會內的地位和嘉南農田水利會中的地位高低正好相反，楊群英先生有一段很生動有趣的回憶：

在這段時期，若論本職，林蘭芽先生是嘉南水利委員會主任委

員，陳華宗先生是副主任委員，余是總務課長。若論兼職，在台南縣大縣制時林先生是議員，陳先生是議長，余是副議長，開會時林先生就得屈居於議員席，而陳先生與余卻居正副議長席，在省水利聯合會會時，林先生和陳先生又得屈居於會員席，余卻因兼主任委員而當主席，林先生陳先生與余三人在水利會取得默契，互相遵從職位行事，從未殞越。若換個場面時，又是互相尊重，毫不計較，因此當時在水利界同仁中有德高望重的豐榮水利會長張文德先生和大甲水利會長李農鐘先生都稱呼我們三人為嘉南三傑，或稱嘉南三結義，一時傳為佳話²⁹。

台灣農業在光復後到民國六十年左右可說是其角色最重要的時期，一方面糧食需要用來供應全島軍民之用，另一方面，也得將農業資源剩餘轉化成工商業的發展資本，而身為全省最大的糧產區，其重要性不言可知，而恰好林、陳、楊三位從民國三十五年開始，相繼擔任會長之職，一直到民國五十九年：林蘭芽從三十五年到四十八年，陳華宗從四十八年到五十二年，楊群英從五十二年到五十九年。而另外，這些人本人或其近親在政壇上的職位以及影響力也都使得嘉南農田水利會辦起事來更得心應手。例如，陳華宗本人在卸下嘉南農田水利會會長之職後，擔任過兩屆的台灣省議員，而楊群英曾擔任過四任的台南縣議員及副議長；楊氏第三子楊馨宜也曾選上省議員。

至於嘉南農田水利會之所以能運作的主要人士——該組織的員工——的組成及特色也是影響該機構成敗的重要關鍵，前面提過一些，此處則加以比較。

首先，我們從進入嘉南大圳開始工作的年代來看，前面的圖一及圖二都說明了在1946年離職的員工的入會年代，整體而言，日華兩籍員工入會的高峰時期有1927，1939，1940，1941，1944以及1946年，而在1957年在職的員工（指本文中的446人），其入會的年代，則以圖三顯示。

在此圖中看出，絕大部份的員工都是在1937年以後進入此機構服務的，特別是抗戰中期以後的1940年之後最多，在446人中佔了269人，居60%。與前二圖比較可知，1940年之後到光復前後是華籍員工進入嘉南大圳工作最多的時期，而若我們再以所有的有紀錄的三千五百名左右的員工中，以每五人抽選一人的樣本來看其入會(1950以前)的趨勢(參見圖四)，也可看出在圖中以1937年以後為最多，而到1946年到達頂點。從整個長時期來看，這年的高峰也很可以解釋的，因為就在此年，幾乎所有的日籍員工都被遣送回日本，造成上層人事的大失血，在急需補充的情形下，大量引進員工也就不足為奇了。

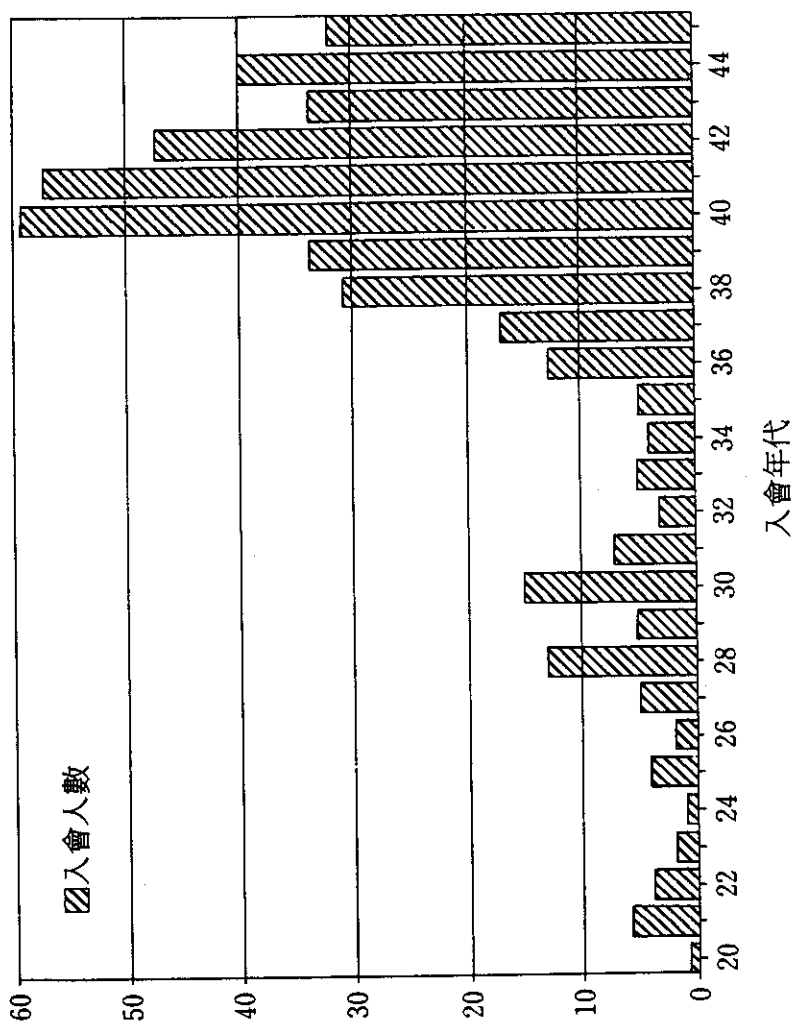
除了日籍人員的替換外，在員工的籍貫背景上，日據時代和戰後也稍有不同，在前期中約有17%的華籍員工非屬嘉南大圳灌溉地域內之地方人士，而在後期有退職紀錄的352人當中，屬於大台南地區的員工就有334人，佔約95%，換言之，非屬本地域的員工僅有5%。這顯示在光復後嘉南農田水利會更進一步本土化的趨勢。

此趨勢也可在其他的人事安排上看出，例如，此機構直到民國四十七年才開始安插大陸來台的退役軍人七十一人，約佔所有員工的6%，而由於其教育背景以及語言上的問題，適應得並不是很好，而所擔任的位置並非很高³⁰，是以並未對整個機構形成太大的影響。

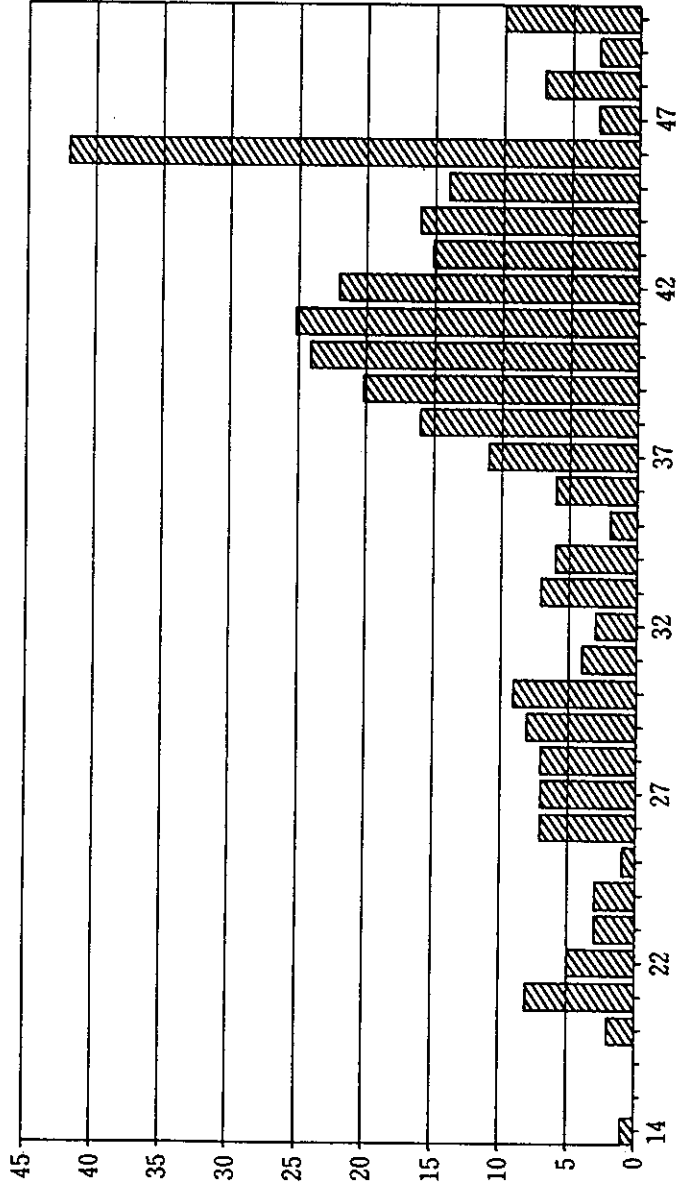
而在1957年高收入群的員工樣本當中，有92%的人是當地的人士。這些在嘉南大圳工作至少十年以上的高薪人員，應可說是此機構的主要幹部，而其對於地方熟悉的程度自然要比起第一組的高收入群好得多。如此的人事更能照顧到地方的需要，而同時也很可能更加強了其本土化的色彩。

從教育程度而言，1946年的那組稍為高些(9年與8年之差)，這是由於日據時代受雇的日本人教育程度較高之故，在入會前的工作經驗方面，整體而言，兩組都差不多，分別為88%與87%。但是第一組的高收入群具有先前經驗的高達92%，而第二組的高收入群則只有

圖三：嘉南大圳員工入會年代圖
(光復前入會，1947 仍在職者)



圖四：嘉南大圳員工入會年代圖
1914～1950(每5人中選1人)



67%。顯然，來台的日籍員工多屬較有經驗者，此再配合初入嘉南大圳工作的年齡更見如此，前者的初入年齡平均為35歲，後者則為23歲，而平均在服務長達38年後，於61歲退職。光復初期的中堅幹部多為年輕時加入嘉南大圳，直到年老退休為止，對此機構的向心力很強。

第一組中日員入會的年齡為33歲，華人少十歲；而在第二組中，所有的員工平均入會年齡為24歲，可說在光復前或光復後華員入會年歲並無太大差別，日人則大得多。在職年數，第一組日人為13年，華人為5年，第二組則為34年；第一組日人的退職年齡為46歲，華人為28歲，第二組則為59歲。此說明了在光復時退職華人的工作較不穩定，與嘉南大圳的認同較差。而在光復前入會、而同時任職十年的中堅幹部，在進入嘉南大圳工作後，往往終其一生都在該機構服務。這樣的向心力及穩定性可以相當說明了光復初期嘉南農田水利會成功的因素。

另一個兩組間顯著的對比就是工資，前面對兩組分別提過其薪資的平均數及標準差及變異係數；前文提及，日人的薪水變異係數為0.37，華籍的為0.51；而若除去1945年及其以後才進入嘉南農田水利會工作的華籍員工，則華籍的變異係數則與日員相同，約為37%，而第一組的高收入群中的薪水變異係數則為31%，而若將所有393位員工的薪資全部計算在內，則所有的平均年薪為1496元，其標準差為698元，其變異係數為0.46。而在第二組光復初期的員工，其平均薪資為267元，其薪資標準差為95.9元，故其變異係數為0.36，與第一組的變異係數0.46相比，有些差異；而第二組中薪資較高的一群，其平均年薪為420元，變異數為33.8元，而其變異係數為0.08。以此來與第一組的高收入群來比較，該群的薪資變異數高達0.31，看來，日據時代的薪資待遇分配較戰後的嘉南農田水利會之薪資分配較不平均，尤其是高薪資的那些員工，換言之，戰後的機構領導者更重視平等的問題，或許

也是在殖民結束後，由本地人主持之下，取消差別待遇的結果吧。

我們再從所有三千五百多個人檔案之中，每五人選出一人，共有735人中，找出光復後，一直到1951年前入會的員工樣本，來更詳細地分析戰後嘉南農田水利會的人事政策，屬於此範圍內的共有65人，在這組人當中，其教育年數為九年，比起戰前的七、八年要高些。在此65人當中，共有61人是屬本地人士，只有其中4人是非大台南地區的員工。換言之，在光復後，地方化的色彩還是仍舊繼續下來，未曾改變。較有趣的是，這些外地人的教育平均年數為12年，顯然比起其他組群高些，也比同組中的平均年數高出三年，這些人進入嘉南農田水利會服務的年齡為26歲，比起本地人的29歲要小三歲，但平均在職年數只有六年，而本地員工則平均年資則為二十年。如果要來解釋其差異性，可能可以說非本地人之所以被任用乃因其較高的教育水準，而其在單位中無法任職長久也可能是因為嘉南農田水利會乃一高度地區同質性 (geographically homogeneity) 團體，員工都是同鄉居多，自然不覺間會使外人感到格格不入，甚至感到被排斥。

農田水利人員從日據時代就成為地方上三種最有影響力的人：一是庄長，一是警察，還有就是「幹事員」，亦即農田水利會的人員。由於在那時水資源對於農民之重要，水利人員之有社會地位是完全可理解的，且其影響力歷久不衰，在1960年代後期才隨著農業的沒落而消失。除了地位，收入之較豐也是此機構吸引人前來工作的一個重要原因。雖然也有人覺得在戰後的待遇並沒有在日人統治時期的好，但比起其他的機構恐怕要好一些，特別是在收成的時候，曾有過加發一個月薪水的紅利，並不需要受到其他機構的牽制³¹。是故在1958年時嘉南農田水利會要求才，招考四位灌溉管理員以及六位臨時管理員，前來應徵的人多達180位³²。而在員工組成方面也有了較健全的改變，在1946年時，技術人員佔全部員工的69.9% (亦即1108人中有774名技術人員)，到了1955年則增為77.4% (1117人中技術人員有864人)³³，比起

其他類似機構都要來得多³⁴。

總之，從日據時代到戰後是台灣發展史最關鍵的時期，而從嘉南農田水利會的人事變遷中也可看出，其中有其延續及創新之處，以日人對於教育的重視，其持續下來的結果使得此機構的員工水準至少在戰後初期是比較高的，其機構的制度化，科技員工比例的增加都有正面的影響。而負責主持營運的日方高級人員，在管理此一技術上極為先進，而牽涉到的農民及層面又很複雜的組織時，華籍員工雖不能位居要津，但工作一段時期後，自有其教育模仿的效果，是以在戰後日人大批遣送回國之際，能迅速安然度過過渡期的斷裂與挑戰，日方高層人士之離去，雖為危機，但也是更多人士昇遷障礙的排除，員工責任雖加重，但總覺不再有受歧視之感，更具有發展的空間。戰後為數頗鉅的員工長時期的在職，地方分權趨勢的持續以及抵制外力干涉等，可說都多多少少促成了光復初期嘉南農田水利會的特色。而其加深地方化的政策，以及長期由當地政壇有力紳士領導下的作為，在在都使得這個機構逐漸形成一種「地方共同體」(local community)的感情，產生群策群力的作用。爰是，此全島最大的灌溉組織體系，在危急存亡的關鍵時期，促使糧食的生產穩定地成長，供應了無數軍民的生活基本需要。從1945年到1954年間，此區稻米的產量如下：

嘉南大圳灌溉區的稻米生產表，1945~1954

| 年代 | 產量 (1000公斤) | 年代 | 產量 (1000公斤) |
|------|----------------|------|----------------|
| 1945 | 99,658 | 1950 | 181,123 |
| 1946 | 114,014 | 1951 | 183,955 |
| 1947 | 189,629 | 1952 | 189,553 |
| 1948 | 140,463 | 1953 | 213,633 |
| 1949 | 154,108 | 1954 | 249,853 |

資料來源：嘉南大圳水利委員會灌溉課編，台灣省嘉南大圳水利委員會事業概況(台南，1955)，頁13~14。

由於其充滿活力，重視技術和效率，以及濃重的地方導向，使得「台灣之農田水利之技術、灌溉農地之生產力、及水利會之營運等，民國五十年至六十年間，受世界各國推許為灌溉事業之成功事例。」³⁵然而，在嘉南農田水利會原先屬於正面的特質，由於時代的改變，逐漸變成了這個機構的負擔，是以近來有人抱怨其用人太重視地方色彩以及講求私人關係，該機構的員工的教育水準已經太落伍，並且與其他機構比較起來也已太低，水利會代表濫權，太多資深員工長年在同一單位服務，因而阻礙了年青人的升遷管道³⁶。這事正好提醒我們一度是正面的因子，在另一時期可能就會變成負面的因子。嘉南農田水利會以前的許多促使它成長的因子現在都成了包袱，然而，它在光復初期確實在供應糧食方面扮演過積極角色，並因而間接促進了社會的安定。嘉南農田水利會在光復初期的貢獻，雖然不像科學大發現一樣的戲劇化，它也不像土地改革那樣的高能見度，可是在那個時代的確是不可或缺的，而且，它多多少少也保存了當時的地方元氣。

註 釋

- 1 此機構的名稱歷經改變，先是「公共埤圳官田溪埤圳組合」，到了1920年改成了「公共埤圳嘉南大圳組合」，1943年改成「嘉南大圳組合」，光復後改為「嘉南農田水利協會」、「嘉南農田水利委員會」，1956年再改為「嘉南農田水利會」。在本文中為了行文方便，凡是提到此設施時，一律稱之為嘉南大圳，凡是指涉此機構時，一律稱之為嘉南農田水利會。
- 2 Samuel P.S. Ho, *Economic Development of Taiwan, 1860~1970*. (New Haven and London: Yale University Press, 1978), pp. 40、250.
- 3 參見即將出版的嘉南農田水利會會誌第一章。
4. Burton Pasternak, "The Sociology of Irrigation: Two Tai-

- wanese Villages”, in W. E. Willmott ed., *Economic Organization in Chinese Society* (Stanford: Stanford Univ. Press, 1972), pp.193~213; and “On the Causes and Demographic Consequences of Uxorilocal Marriage in China”, in Susan B. Hanley and Arthur P. Wolf, eds., *Family and Population in East Asian History* (Stanford: Stanford Univ. Press, 1985), pp. 309~334.
- 5 同註 3。
 - 6 獻生(張漢裕),「日據時代台灣米穀農業之技術開發」,台灣銀行季刊 9(2) (1957), 頁 69~71。
 - 7 台灣省五十一年來統計提要 (Taiwan Province: Statistical Summary of the Past 51 Years), 1946, p. 594。
 - 8 嘉南大圳新設事業概要, 頁 203~260; 嘉南大圳水利委員會灌溉課編, 台灣省嘉南大圳水利委員會事業概況, 台南, 1955, 頁 1。
 - 9 楊群英, 我與嘉南大圳稿本, 1989, 頁 1。議員的數目隨時調整, 例如在1928年, 有85位組合員選出的議員, 有25位是地主「當然」議員。
 - 10 嘉南大圳組合例規, 1938, 頁 1~2。
 - 11 Chang Han-yu, “Development of Irrigation Infrastructure and Management in Taiwan, 1900~1940: Its Implications for Asian Irrigation Development”, in *Economic Development and Income Distribution in Taiwan* (Taipei, 1983), 頁37、40~41。
 - 12 檔案冊數及所指涉年代: 第一冊指從民國11年01月到民國13年 02月的檔案, 餘類推:
11/01-13/02; 13/03-17/03; 17/04-19/11; 19/12-22 /12; 23/01-25/12; 26/01-28/12; 29/01-31/12; 32 /01-34/12; 34/12-35/12; 36/

- 01-39/12; 40/01-47/ 12; 46/10-50/11; 51/03-53/12; 54/01-57/01;
57/ 01-58/10; 58/12-59/12; 59/12-60/12; 61/01-62/12 ; 62/01-
62/06; 63/02-66/11; 六十四年精簡方案之一; 之二; 之三; 67/01-
70/12; 71/01-74/11; 七十二年退休資遣方案; 四十六年職員名冊。
- 13 同註 7, 頁 1241。
 - 14 請參閱檔案第八冊第 62 筆, 黑田義夫, 以及第 313 筆, 楊大抄。
 - 15 對於在任內死亡的員工的背景細節, 請參閱檔案第八冊第 6, 11, 13 筆。
 - 16 土木事業概要, 引自獻生(張漢裕), 前揭書, 頁 70。
 - 17 李登輝, 「台灣農業資源的生產力」, 收入台灣農業發展的經濟分析, 台北聯經出版社, 1980, 頁 235。
 - 18 Ho, *op.cit.*, pp. 71~72。
 - 19 同註 17。
 - 20 同上註, 頁 21。
 - 21 Thomas Gold, *State and Society in the Taiwan Miracle* (New York: M.E. Sharpe, Inc., 1986), pp. 44~46。
 - 22 參見李亦園, 台灣光復以來文化發展的經驗與評估, 收入邢國強編, 華人地區發展經驗與中國前途, 政治大學國際研究中心, 中文叢書系列(84), 1988, 頁 414。
 - 23 同註 9, 頁 2。
 - 24 嘉南大圳新設事業概要, 1930, 頁 291~296。
 - 25 芝田三男, 台灣省之農田水利, 台灣省水利局, 1948, 頁 84。
 - 26 嘉南大圳七十年大事年表, 即將出版, 請參閱1946年, 以及1947年, 並可參考陳正美, 台灣農田水利會組織與經營, 1980, 頁 9。
 - 27 同上註, 請參閱1948年大事記。
 - 28 桃園農田水利會60週年紀念特刊, 頁134~136。
 - 29 參閱莊弘昌, 楊群英先生傳略, 1989, 頁 9-11。

- 30 這是在民國七十九年一月十七日以及十八日早上，到嘉南農田水利會與事務課長陳正美先生訪談時所得知的。陳先生在該會服務多年，曾擔任人事課長，業務很熟，承其告知許多史實，特此致謝。
- 31 同註30，在訪談中被告知在1950年代的初期有一次因為豐收，故會長提議加發一個月的薪水當作紅利，而獲得通過。
- 32 台灣省嘉南農田水利會三年工作總報告，1959/07，頁 94。
- 33 嘉南大圳水利委員會灌溉課編，台灣省嘉南大圳水利委員會事業概況，台南，1955，頁 28。
- 34 在1953年時全島的四十座灌溉系統中，約有62% (1790 out of 2907)，參考中國農村復興聯合委員會工作報告，no.4 (1952/07~1953/06)，頁 20。
- 35 參考李源泉，革新農田水利會組織與經營芻議，1988，頁26。
- 36 同上，頁 3、4、11~12。
(本文承國科會計劃NSC79-0301-H002-53輔助，特此致謝。)

參考資料

李亦園

- 1988 台灣光復以來文化發展的經驗與評估。(政大國際研究中心中文叢書系列(84)) 台北: 政大。

李登輝

- 1980 「台灣農業資源的生產力」，收入台灣農業發展的經濟分析。台北: 聯經出版社。

李源泉

- 1988 革新農田水利會組織與經營芻議。

芝田三男

- 1948 台灣省之農田水利。台灣省水利局。

張漢裕

- 1957 「日據時代台灣米穀農業之技術開發」，*台灣銀行季刊* 9(2): 69~71。

陳正美

- 1980 台灣農田水利會組織與經營。

莊弘昌

- 1989 楊群英先生傳略。

楊群英

- 1989 我與嘉南大圳。(稿本)

嘉南大圳水利委員會(編)

- 1955 嘉南大圳新設事業概要。台南。

Chang, Han-yu

- 1983 "Development of Irrigation Infrastructure and Management in Taiwan, 1900~1940; It's Implications for Asian Irrigation Development", in *Economic Development and Income Distribution in Taiwan*. Taipei.

Gold, Thomas

- 1986 *State and Society in the Taiwan Miracle*. N. Y.: M. E. Sharpe, Inc..

Ho, Samuel P. S.

- 1978 *Economic Development of Taiwan, 1960~1970*. New Haven and London: Yale Univ. Press.

Pasternak, Burton

- 1972 "The Sociology of Irrigation: Two Taiwanese Villages", in *Economic Organization in Chinese Society* ed. by W. E. Willmott Stanford: Stanford Univ. Press.
- 1985 "On the Causes and Demographic Consequenus of

Uxorilocal Marriage in China", in *Family and Population in East Asian History*. eds. by Scesan B. Hanley and Arthur P. Wolfk, Stanford: Stanford Univ. Press.

教育與國家發展： 「台灣經驗」的反省

羊憶蓉*

壹、前言

台灣因為經濟上的成就而受到國際矚目，雖然政府自詡「創造了『台灣經驗』為所有開發中國家建立了理論與模式」而急著向外推銷(李登輝, 1988: 8), 但也有學者明白指出台灣經濟無法提供一個「模式」(model), 因為其中有許多獨特的歷史及地緣政治因素是他國無法仿效的(Evans and Pang, 1988: 19; Amsden, 1988: 172)。在眾多為台灣經驗提出的解釋原因當中, 有人強調策略性因素例如土地改革及階段性發展策略(Ranis, 1979; Amsden, 1988; Tsai, 1989), 有人歸功於政府的角色(Evans and Pang, 1989), 也有人強調儒家倫理等歷史文化因素(Berger, 1984; Hwang, 1986)。教育則是另一項常為人提起的因素。除了教育學者本身肯定教育的功能之外, 多半是經濟學者從人力資本理論(human capital theory)出發, 談及教育改善人力素質對經濟成長的貢獻, 例如孫震明白指出, 「政府對教育的重視, 與人民對教育的熱烈追求, 在我看來, 是我國台灣地區經濟發展成功最基本的原因。」(1987: 1) 此外, 教育擴張對於促進社會流動、減低經濟分配不均的功能, 也頗受重視(Kuo, 1984)。

*國立台灣師範大學社教系副教授

雖然分析台灣發展經驗，或多或少要談到教育，但很人能提出直接或具體的證據，說明教育在發展過程中究竟扮演什麼角色，而只能「理所當然」地推測教育一定有功勞。但教育成本高昂，對其成效評估又不能僅限於經濟層面，因此教育的實質貢獻是很難估量的。

這篇論文將探討教育與台灣發展的關聯，主要從過去的研究中找尋證據，說明教育對國家發展的貢獻——或反省教育究竟有沒有貢獻。但首先即有幾點困難需要討論。第一，關於「發展」(development)的定義，不論在社會學或政治經濟學領域內仍是衆說紛紜，顯然不能用傳統認定的經濟成就作為界定「發展」的唯一指標。那麼，很多人理所當然指稱的「台灣發展」就需要新的定義和討論。第二，關於教育和國家發展的關聯，教育社會學領域內迄今並無一致的結論。一九六〇年代的發展理論和現代化理論都肯定教育的貢獻，也因此促成二次大戰後全球教育擴張現象。但七〇年代以後的批判理論則強調教育複製(reproduce)社會狀況，對弱勢團體或社會的中下階層並不公平。這兩派理論所蒐集的证据和發揮的解釋，至今仍南轅北轍。第三，以台灣個案而言，針對教育的研究，一大類集中在技術層面的考量(例如教材教法、學習過程、師資培育等)，另一大類則為規範性(normative)的討論，對於學校與社會互動關係的相關分析及參考資料並不很多。

這篇論文將從以下角度出發，以儘量減少上述困難所帶來的限制。第一，首先進行「教育與國家發展」這個主題的文獻探討，呈現學術界的爭辯焦點，並不預存「教育有功於國家發展」的假設。第二，將「發展」分為經濟發展與政治發展二個層面，各別探討教育與其互動。第三，討論重點在於學校與其置身的社會環境(social context)之間的關聯，而不在於教室內活動的分析。

貳、「教育有助於國家發展」的爭辯

一、教育是發展的工具：理論篇

以結構功能主義為「主線」的理論，不但對「發展」的定義及過程有相當明確的勾勒(以西方工業國家的成就為藍圖)，多半也同意教育對促進國家發展的功能。在討論各種教育效果的理論中，除了傳統的「社會化理論」強調透過學校教育使個人的行為態度符合社會要求之外，以下兩種理論最明確地突顯教育對促進國家發展的功效：

1. 人力資本理論(human capital theory)

自從 Schultz 在一九六〇年底在美國經濟學會發表了有名的演說“Investment in Human Capital” (1961)之後，把人力視為一種「資本」以及把教育視為一種投資的理論便風行不墜，其中雖然受到一些批評，但這個理論至今仍是各國大力投資教育希望促成經濟發展的主要依據。根據人力資本理論，教育投資的收益不但會呈現在國家總體層面(促進生產力提高而推動經濟成長)，更會反映在個人的個體層面(有利職業選擇而增加個人收入)，因此不但決策者信服這個理論而擴充教育系統，個人的教育期望和教育投資也很高(Karabel and Halsey, 1977: 307-312)。

2. 現代化理論(modernization theory)

解釋現代化的理論很多，但其中首先證實學校教育和現代化關聯的是 Inkeles and Smith (1974)。他們在六個開發中國家的調查發現學校教育是促進使個人現代化的最重要條件，而個人現代化又是造成社會現代化的動力。Inkeles and Smith 的理論而演申現代化過程的模式如下：現代化機構(例如學校、工廠)→現代化價值→現代化行為→現代化社會→經濟成長。

這個模式也受到不少批評，例如Fagerlind and Saha 認為，Inkeles and Smith 的研究只證實了前二組變數間的關聯，其他幾組變數間的關係並無法肯定(1983: 16-17)。但這個現代化理論仍為決策者廣泛信服，以此作為擴張教育機構的依據。

二、教育是發展的工具：實務篇

從一九六〇年以來，全世界都經歷了快速的教育擴張，尤其開發中國家以邁入「已開發」為國家目標，教育便成爲一項有利的發展工具。從一九六〇年開始的十五年之間，在第三世界國家（中共和韓國除外）的就學人口，初等和中等教育階段從一億四千四百萬增加爲三億三千五百萬，高等教育從兩百六十萬增爲一千兩百五十萬 (Carnoy, 1982: 160)。此外，根據世界銀行 (1989: 220-221) 的統計資料，如果把全世界區分爲 (1) 低收入經濟，(2) 中收入經濟，(3) 高收入經濟，及 (4) 其他 (非會員國) 這四組分類，在一九八六年的各年齡層就學率，初等教育階段幾乎都接近或超過百分之百 (只有中國和印度除外的低收入國平均就學率爲百分之七十六); 中等教育的就學率，在低收入國爲 35%，中收入國爲 54%，高收入國爲 92%; 高等教育依序爲 3%，18%，39%。(見表一)

表一: 各年齡層就學率

| | Percentage of age group enrolled in education | | | | | | | | | | | | | |
|-------------------------|---|------|------|------|--------|------|-----------|------|------|------|--------|------|----------|------|
| | Primary | | | | | | Secondary | | | | | | Tertiary | |
| | Total | | Male | | Female | | Total | | Male | | Female | | Total | |
| | 1965 | 1986 | 1965 | 1986 | 1965 | 1986 | 1965 | 1986 | 1965 | 1986 | 1965 | 1986 | 1965 | 1986 |
| Low-income economies | 73 | 103 | .. | 113 | .. | 92 | 20 | 35 | .. | 42 | .. | 27 | 2 | 3 |
| China and India | 83 | 113 | .. | 124 | .. | 101 | 25 | 39 | .. | 47 | .. | 30 | 2 | 2 |
| Other low-income | 49 | 76 | 60 | 83 | 37 | 68 | 9 | 25 | 13 | 29 | 5 | 20 | 1 | 4 |
| Middle-income economies | 93 | 104 | 99 | 108 | 86 | 100 | 26 | 54 | 30 | 62 | 22 | 56 | 6 | 18 |
| Lower-middle-income | 89 | 104 | 96 | 108 | 81 | 100 | 24 | 51 | 28 | 57 | 21 | 50 | 6 | 17 |
| Upper-middle-income | 97 | 104 | 102 | 107 | 93 | 101 | 28 | 59 | 32 | 71 | 24 | 67 | 6 | 20 |
| High-income economies | 105 | 102 | 106 | 103 | 105 | 102 | 62 | 92 | 63 | 91 | 60 | 93 | 21 | 39 |
| OCED members | 107 | 102 | 107 | 103 | 106 | 102 | 63 | 93 | 64 | 92 | 61 | 94 | 21 | 39 |
| Other | 74 | 90 | 80 | 94 | 67 | 87 | 27 | 61 | 29 | 63 | 24 | 59 | 7 | 17 |
| Nonreporting nonmembers | 102 | 105 | 103 | .. | 102 | .. | 66 | 92 | 60 | .. | 72 | .. | 27 | 21 |

資料來源: 取材自 The World Bank, 1989, World Development Report 1989, pp. 220-221.

此外，聯合國教科文組織(UNESCO)一九七〇年的一項調查研究顯示，在調查的九十八國當中，八十六國已進行大規模的社會和經濟發展計畫，其中又有七十國把教育改革作為發展策略之一。這七十國全部都對初等及中等學校制度進行改革，並有五十九國注意到教育「質」的改進(Fagerlind and Saha, 1983: 163)。

需要在此強調的一點是，開發中國家極力擴充學校制度，並不是出於對教育價值本身的看重，而是因為學校所具備的工具性價值。Moshé(1986)在評論非洲的大學在國家發展中的角色時就指出，「歷史顯示，大部份非洲國家在獨立之後，立刻就會勉力成立至少一所國立大學。成立大學的主要目的是要這些機構扮演一個先鋒的角色，以處理貧窮、社會混亂、低生產力、失業、饑餓、文盲、疾病等等問題——也就是非洲大陸所共同面臨的低度開發(underdevelopment)問題」。(1986: 93) 教育作為發展工具的用意十分明顯。

三、教育真的是發展的工具嗎？

雖然教育擴充的熱潮持續了至少二十年之久，但學術界在一九六〇年後期便開始對「教育促進國家發展」的命題提出質疑。這些質疑並不是單純地針對教育效果而發出，而是伴隨依賴理論對「發展」與「低度發展」的重新認定解釋而慢慢擴及對教育系統的檢討。開發中國家依照各種現代化理論努力開發的結果，不過是造成「低度發展的發展」(development of underdevelopment)而已。於是，當初力主教育促進發展的人力資本理論、現代化理論也漸漸受到攻擊。Coombs 在一九六八年的著作 *World Education Crisis* (1968) 是首先發難的一本書，直指教育擴張不但無助於開發，而且學校系統本身就製造了許多危機。

對於「教育促進國家發展」這個理論的批評，主要有以下兩大類：(1)認為教育解決不了發展(或低度發展)的問題；(2)認為教育進一步複製了社會的不平等關係。

1.教育無能為力:

認為教育解決不了發展難題的學者，主要是把開發中國家 (1)教育擴張，(2)繼續低度發展的兩個現象併排，說明前者的徒勞無功。舉例來說，Carnoy(1982)在列舉第三世界國家教育擴張的事實之後，譏諷地指出：「二十年前，專家¹指出教育成長不只將有力地促進經濟發展，並將促使社會階級和所得分配之間的機會均等，同時開發出更具就業價值的勞動力。也許提高教育水準的勞動力的確增加了生產力——確有證據如此。但在同時，第三世界的文盲的絕對人數還是增加了；世界人口最貧窮的百分之五十還是像以前一樣地貧窮；所得分配越來越不均等；失業也增加了。貧窮漸漸從鄉村擴散到城市地區，而鄉村地區繼續生存在絕望的貧窮中。」(1982: 160)

認為教育對發展無能為力的學者明白指出，「第三世界發展失敗的原因是什麼？這些原因很多又很複雜，但最重要的一點，它們和教育系統本身沒什麼關係。」(Lulat, 1988: 319)Lulat 認為，教育和經濟發展之間的關聯，只不過在技術訓練提供人力而已；至於「一般教育」（即學術取向的教育），只不過用作社會分化的準則，因此沒有促進發展的功能。Carnoy也認為，最具體表現出第三世界低度發展的幾個問題，例如失業（很多是教育性失業）、低水準工業(跨國企業剝削勞力密集工業)等等，根本不是教育系統的錯，也非教育所能解決(1982: 164-165; 1980: 153-163)。

2.教育「助紂為虐」

另一派批判理論 (critical theory)，同樣攻擊「教育促進國家發展」的說法，但批評更嚴厲得多，認為教育被用作複製社會不平等關係的工具；換言之，教育要為低度發展負責。教育社會學之內的批判理論仍是從衝突理論(conflict theory)出發，強調社會裡的支配團體利用各種資源維持對弱勢團體的剝削關係，以鞏固其既得利益；教育便是其中工具之一。從這個觀點出發討論教育功能的理論，最主要有

配置理論(allocation theory) 和合法化理論 (legitimation theory)。

配置理論的主要觀點是：「現代化社會中的個人，根據他所受的教育的年限和種類而被配置於某種成人角色，這個過程和它真正在學校裡學到什麼並無關聯。因此教育真正具有的是選擇、分類、配置的功能，而非社會化功能」(Meyer, 1977: 58-59)。同時，不管某些社會中號稱教育制度多麼公平，教育過程（包括入學機會、教育內容及方法等）還是較有利於社會中的精英階級，因此「配置」的效果便幫助鞏固了原有的社會階層化(Bock, 1982: 90-92)。

合法化理論從配置理論進一步演申，認為透過制度化的教育過程，使原有的社會階級「各得其所」並「安於其位」。實證研究證明學校內的教育過程不斷複製、加深了原先存在於社會中的種族差異(Ogbu, 1978)，階級差異(Jones, 1989; Giroux, 1983: 72-111)，乃至於性別差異(Smock, 1982)。這種現象的存在，自然成為開發中國家低度發展的原因之一。

四、他山之石及台灣經驗

雖然學術界對「教育有助國家發展」的論證提出如此嚴厲的批判，但在現實的政治環境中，並未減低決策者對教育功效的信心。教育擴張的現象雖然從一九七〇年代的高峰中逐漸減緩，但原因之一，是初級教育的入學率已趨飽和。一般而言，開發中國家的決策者並未改變以教育作為發展工具的策略。

台灣的個案毫不例外。在過去四十年之間，台灣的教育在量的方面成就驚人。如表二所示，以七十七學年與三十九學年比較，教師成長人數為將近七倍，學校數四點四五倍，各級學生人數在七十七年已超過五百萬，佔總人口的四分之一，為三十九年學生人數的將近五倍。(見表二)

表二：台灣地區教育成長指標

| 學 年 | 學 校 | | 教 師 | | 學 生 | | 平均每千 方公里校 人 數 | 平均每位 教師任教 學生數 | 每千人口 學生數 |
|-----|-------|--------------|---------|--------------|-----------|--------------|---------------------|---------------------|-------------|
| | 所 數 | 三九學 年=100 | 人 數 | 三九學 年=100 | 人 數 | 三九學 年=100 | | | |
| 三九 | 1,504 | 100 | 29,020 | 100 | 1,054,927 | 100 | 41.65 | 36.35 | 139.64 |
| 四五 | 2,321 | 154 | 45,093 | 155 | 1,678,788 | 159 | 64.27 | 37.23 | 177.71 |
| 五十 | 3,095 | 206 | 71,098 | 245 | 2,540,665 | 241 | 85.71 | 35.73 | 226.64 |
| 五五 | 3,457 | 230 | 93,232 | 321 | 3,253,636 | 308 | 95.73 | 34.90 | 249.02 |
| 六十 | 4,115 | 274 | 126,454 | 436 | 4,130,691 | 392 | 113.80 | 32.67 | 274.04 |
| 六五 | 4,572 | 304 | 149,805 | 516 | 4,478,957 | 425 | 126.40 | 29.90 | 270.15 |
| 六六 | 4,698 | 312 | 154,944 | 534 | 4,522,037 | 429 | 129.90 | 29.18 | 267.86 |
| 六七 | 4,824 | 321 | 159,608 | 550 | 4,529,663 | 429 | 133.30 | 28.38 | 263.31 |
| 六八 | 4,950 | 329 | 164,746 | 568 | 4,570,132 | 433 | 136.80 | 27.74 | 260.51 |
| 六九 | 5,097 | 339 | 166,740 | 575 | 4,597,765 | 436 | 140.90 | 27.57 | 257.34 |
| 七十 | 5,241 | 348 | 170,347 | 587 | 4,641,975 | 440 | 144.86 | 27.25 | 255.14 |
| 七一 | 5,452 | 363 | 175,154 | 604 | 4,724,921 | 448 | 150.69 | 26.98 | 255.18 |
| 七二 | 5,738 | 382 | 179,864 | 620 | 4,799,833 | 455 | 158.60 | 26.69 | 255.43 |
| 七三 | 6,063 | 403 | 183,857 | 634 | 4,870,838 | 462 | 167.58 | 26.49 | 255.43 |
| 七四 | 6,285 | 418 | 186,494 | 643 | 4,942,310 | 468 | 173.72 | 26.50 | 255.89 |
| 七五 | 6,491 | 432 | 191,773 | 661 | 5,045,768 | 478 | 179.41 | 26.31 | 258.64 |
| 七六 | 6,628 | 441 | 195,742 | 675 | 5,123,742 | 486 | 183.20 | 26.18 | 259.76 |
| 七七 | 6,698 | 445 | 199,806 | 689 | 5,197,002 | 493 | 185.14 | 26.01 | 260.44 |

資料來源：教育部，1989，中華民國教育統計指標，p.2。

政府致力教育擴張，並且明白標示是出於「國家建設發展」的考量。在七十九年政府宣佈延長十二年國教，隨後更改為先行「實驗階段」的規劃簡介中，對於延長國教的計劃有下列說明：

「教育是主導社會進步，衡量國家現代化的重要指標，世界各國莫不藉著教育的力量，以提升國民素質及培育國家建設人

才；國民教育是教育的根本，其對於國家建設發展之影響至深且鉅……要解決社會變遷所形成的問題，必須從革新教育措施著手……」（教育部，1990b: 1~3）

這段話表明，政府從政策的考量上，教育成長與國家發展是具有「同步性」的。那麼，從衝突理論出發對「教育有助國家發展」的種種抨擊，在台灣的適用情形如何？我們不要忘記，台灣的發展經驗曾被學者指為依賴的「例外」、「挑戰」（Amsden, 1988）。那麼，台灣的教育發展成果又是如何？在整個「台灣經驗」當中扮演什麼角色？教育的確是促成發展的主要因素？或者教育受制於發展的考慮，而只是發展的結果？這些是這篇論文希望探討的主要問題。以下將分為教育與台灣經濟發展、政治發展二個層面各別討論。

叁、教育與經濟發展

一、人力資本理論的討論重點與限制

探討教育與經濟發展的研究，如前所述，多半以人力資本理論為基礎，把人力視為一種資本，而把教育視為一種投資。由這個觀點出發的討論多半集中在以下幾個重點：(1)教育經費和收入、實質資本(physical capital)之間的關聯；(2)教育對國民生產毛額(GNP)的貢獻；(3)教育經費的投資報酬率(rate of return)；及(4)各國入學率和GNP之間的相關性。

在這四個項目上所作的研究很多。例如，世界銀行出版的 World Development Report 1987 曾經報導教育的經濟報酬率，很明顯看出開發中國家的教育報酬率高於已開發國家，初等教育的報酬率又高於中等教育和高等教育。（見表三）此處所指的是教育的「社會報酬率」(social rate of return)。另一份世界銀行的研究指出，教育的「私人報酬率」更高於社會報酬率（因為世界各國皆由政府補貼教育經費，使得私人的教育支出遠較真正的教育成本為低）(Simmons, 1980: 55-59)。

至於教育對經濟成長的貢獻，Psacharopoulos 的研究發現，教育因素所能解釋的經濟成長率，在非洲是17%，亞洲11%，拉丁美洲5%，其他工業先進國 9%(1988: 1)。

表三：教育的經濟報酬率(%)

| 國家類別 | 教育階段 | | |
|----------------|------|----|----|
| | 初等 | 中等 | 高等 |
| 工業化市場經濟 | 15 a | 11 | 11 |
| 開發中國家 (商品輸出國)b | 15 | 13 | 9 |
| 其他開發中國家 | 28 | 17 | 14 |

資料來源：摘自 The World Bank, 1987, World Development Report 1987, p.64.
說明：(a)因為無文盲組可對照，這個數字為根據開發中國家資料而估計得出。
(b)印度、以色列、新加坡、南斯拉夫。

以上這些研究，雖然都提出明確的數據，但這些教育和經濟發展之間關聯的研究，一直受到修正和挑戰。有些是對方法論的批評 (Simmons, 1980: 54-59)，有些是從社會結構性因素分析而認為教育的經濟功能被誇張 (Carnoy, 1980: 162-164)，甚至上述研究者本身也承認他們研究的限制。例如，世界銀行所計算的工業化市場經濟國家的初等教育報酬率為15%，因為缺乏文盲者作為控制組而無法直接計算，只好借用其他開發中國家的資料而估計 (World Bank, 1987: 64)。Psacharopoulos 雖然研究教育對經濟成長的貢獻，但他同樣認為，「很明顯地，教育和經濟成長之間的相關性，可以解釋為教育是經濟成長的結果，而非原因。」不過他也引述經濟史學家的研究發現，長時期之間的識字率和生產力提高有因果關係，因為識字率提高總發生在生產力提高之前 (Psacharopoulos, 1988: 1-2)。

Harbison and Myers (1964) 曾經嘗試儘量把多方面的資料量化，發展出綜合的教育及經濟指標，來研究其中關聯，後來成為教育經濟學的經典作品。他們綜合七十五個國家的資料，研究許多教育指標（包括例如每萬人教師數，各級學校入學率，教育經費等）與經濟發展指標（例如GNP，農業人口比例，每萬人醫生數等）之間的關聯，結果最令人感興趣的一個發現是，這七十五國的 GNP per capita（以美金顯示）和教育綜合指標（中等教育及高等教育入學率加權後的綜合）之間的相關係數高達0.888。雖然如此，作者只仍然結論，「這些量化的關係並無法用來建立（各變數間的）因果關係。這些資料無法得出結論來表明，在中等或高等教育增加 X per cent就能導致 GNP per capita 增加 Y per cent」（Harbison and Myers, 1964: 36-44）。

引述以上研究，無非是說明，人力資本理論雖然風行很久，但教育和經濟發展之間的因果關係，並不像人力資本論者主張的那麼樂觀或容易獲得。到目前為止，有關教育和經濟成長之間的關聯，比較具有共識的幾項結論是：

- (1)教育和經濟成長之間有正相關，但無法確定因果關係。
- (2)開發中國家的教育報酬率較已開發國家為高。
- (3)初等教育報酬率較高等教育為高。
- (4)正式教育的投資昂貴，且社會報酬率較私人報酬率為低。

二、台灣經驗

教育和經濟成長之間的關聯，在台灣個案中到底情形如何？目前的研究大致可歸為下列幾種：

1. 經濟學者認為教育改良人力素質，提高生產力，促進經濟成長。例如本文之初引述孫震（1987：1）所說的，政府及人民對教育的重視，是台灣經濟發展成功的最基本原因。李國鼎及陳木在（1987）研究台灣經濟發展策略，把「普及的大眾教育」，列為台灣經濟發展經驗中，「十項促其成功的主要因素」之一（1987：

481-486)。但這些說法只不過是一些「印象」的描述，而非實證研究所得。

2. Galenson (1979) 曾嘗試說明台灣教育與勞動力的關聯。但他所能發現及引述的資料，例如就業人口的教育程度逐年提高，職業結構的改變，高等教育內主修科目的變動等等，都只能間接說明教育與勞動力的關係。Galenson引述的一份研究中指出，台灣像許多正在現代化的國家一樣，缺乏高層次及專業人才，例如科學家、工程師、醫生等。但 Galenson 指出，這種說法並未考慮高級人力的需求面。如果工業發展仍在勞力密集階段，則培育過多高級人力反而可能造成「教育性失業」。這些無確實證據的研究，導致 Galenson 一段結論：「關於台灣教育工作的經濟效益，目前尚無明確的結論。台灣對教育有龐大的投資，但這些投資的金額和分配方法，是否能對其他開發中國家提供合適的投資模式，仍不可得知。」(1979: 399)
3. 李金桐(1990)曾討論台灣高等教育與經濟發展，以我國與各主要工業國家勞動生產力之變動作比較，發現我國勞動生產力的年平均增加率較其他工業國為高。李金桐據此結論表示「台灣地區從事教育投資所生產人力運用的效率，較上述工業先進國家為高」(190: 267)。但依據李金桐文中所引資料，並無法得出此項結論，因為勞動生產力並非完全由教育投資決定，尤其我國高等教育入學率較美、日等國均低。所以這項結論需要進一步證據才可能支持。
4. 關於教育的經濟報酬率，鐘清漢在其著作教育與經濟發展之研究中有一節討論〈教育投資之效果〉，但其中只說明「推算方式不易」而未推算(1988: 32)。另外張瑞猛(1980)曾經計算台灣各級教育的社會平均報酬率，得出的數據(考慮生產變化後)是：小學25.0%，初中22.4%，高中16.4%，專科13.0%，大學13.2%。

如果與表三世界銀行的資料對照，台灣的數據與商品輸出國之外的其他開發中國家較相近，可說教育的報酬率相當高。

5. 馬信行(1988)曾以 Harbison and Muers (1964)的模式為基礎，測量包括台灣在內共一百一十個國家的教育與經濟指標關聯，結果發現GNP與教育綜合指標的相關達非常顯著($r=0.67$, $P<0.0001$)。但有關台灣的個案，研究結果只說明以發展程度區分，台灣落在半先進國家與先進國家的邊界上。
6. 在瞿海源(Chiu, 1989)對台灣教育與社會變遷的研究中，以 (1) 教育支出，(2) 師生比率兩項數字，說明台灣的教育是「低投資高成長」。再加上教育效果會延遲顯現，因此一九七〇及八〇年代教育擴張的影響，也許目前仍無法評估。瞿海源因此說明「經濟成長可能是教育擴張的原因而非結果」，並且認為教育擴張對經濟成長的效果「不清楚」(1989: 191-193)。

三、從教育政策看因果關係

以上這些研究都在討論台灣的教育與經濟成長之間的關聯。有些認為教育當然有功於提高人力素質及勞動生產力，但證據並不十分強。有些認為「尚無明確的結論」、「推算不易」、「不清楚」。有些則進一步批評台灣的教育是「低投資高成長」。這些紛歧的說法，更加證明教育與經濟成長的因果關係不易推論。

也許我們可以換一個角度，從幾個重要的教育政策及經濟發展的事實當中，分析出政府對教育投資的考慮及期望。我們提出以下幾個事實：

首先，關於教育經費的多寡，瞿海源以教育支出占GNP的比例為準，說明台灣教育投資偏低(Chiu, 1989)。但如果以教育經費占中央政府支出的比例來計算，根據世界銀行提供的各國中央政府支出結構與台灣地區作比較(見表四)，一九七二年世界「中等收入國家」的教育經費占中央政府支出比率，平均是14%，而台灣的數字是6.63%，確

實偏低很多。但到了一九八五年，世界中等收入國家的平均數字是11.5%，台灣是11.46%，已經可算是並駕齊驅。尤其如果我們考慮到，台灣的國防經費向來占中央政府支出的一半左右，在這種龐大負擔下，我們的支出結構與其他國家相比，真正不合理的地方在於國防經費的偏高，與健康衛生、社會福利等支出的極度偏低，教育經費並不是最明顯偏低的部份。此外，如果我們用教育經費的成長與GNP per capita 的成長作比較，在一九五二到一九八七的三十五年之間，台灣的GNP per capita增長了超過八倍（以一九五二年為基數，1952=100，1987=836.3），但教育經費的增長則超過甚多（1952=100，1987=49241.3）（見表五），可見得教育經費不是台灣教育發展的主要問題。因此，第一個結論是當台灣因為經濟成長快速而被認為創造了經濟奇蹟的同時，台灣的教育擴張（至少在量的方面）是更驚人的。

表四：教育經費占中央政府支出率(%)

| | 教 育 | |
|----------|--------|-------|
| | 1972 | 1985 |
| 低收入經濟 | .. | .. |
| 中國和印度 | .. | .. |
| 其他低收入 | 13.2 | 7.6 |
| 中收入經濟 | 14.0 | 11.5 |
| 低中收入 | 16.4 | 13.8 |
| 高中收入 | 12.3 | 10.6 |
| 高收入石油輸出國 | 15.2 | 11.1 |
| 工業化市場經濟 | 5.4 | 3.8 |
| 台 灣 | 6.63 a | 11.46 |

資料來源：(1)The World Bank, 1987, World Development Report 1987, pp 246-247.

(2)臺灣資料出自教育部, 1989, 中華民國教育統計指標, p.3。

說 明：a為1971數據。

表五：台灣國民生產毛額與教育經費的成長指標

| 年 | 每人國民生產毛額 | 教育經費 | |
|------|--------------|--------------|--------------|
| | 指標(1952=100) | 指標(1952=100) | 金額(NT\$1000) |
| 1952 | 100.0 | 100.0 | 300,657 |
| 1957 | 123.5 | 323.3 | 971,944 |
| 1962 | 148.7 | 711.3 | 2,138,470 |
| 1967 | 212.8 | 1522.8 | 4,578,272 |
| 1972 | 323.8 | 3942.2 | 11,852,384 |
| 1977 | 437.2 | 10262.7 | 30,855,390 |
| 1982 | 575.3 | 31488.9 | 94,673,666 |
| 1987 | 836.3 | 49241.3 | 148,047,536 |

資料來源：(1)每人國民生產毛額：經建會 1988, Taiwan Statistical Data Book 1988, pp.1-2.

(2)教育部, 1990 a, 中華民國教育統計, p.43。

其次，根據經建會(1988: 1-2)的資料，台灣經濟成長最快速的幾個階段是：(1)1963-1967: 這五年間的GNP per capita 平均年成長率是7.4%；(2)1968-1972: 8.8%；(3) 1983-1987: 7.8%。這些期間的高成長基本上是經濟發展策略與國家經濟情勢的效果，與教育可能有何關聯？

我們無法提出直接證據，但有兩個事實值得討論：

第一，一九六三年之前的教育成長有限，無法推論有功於六三年之後的高度經濟成長。但台灣教育制度在量的幅度最鉅大的一次改革——延長九年國民教育，發生於一九六八年，可說正當經濟成長的高峰，因此可以推論這次大規模的教育擴張為經濟成長的結果。

這個說法可能受到質疑，認為台灣實施九年國教經費並不充足，不應推論為經濟成長的結果。但我們可以從幾方面的資料來討論這個問題。首先，蔣中正在民國五十六年提出九年國教的構想時即指出，

「我們已不能再滿足於六年義務教育的現狀。要繼續耕者有其田政策推行成功之後，加速推行九年義務教育，以現階段整個社會經濟發展成果，來解決九年義務教育的問題。」（國家建設研究委員會，1973: 7-8）這段話雖然只是政策性宣示，但可看出當時已存在「整個社會經濟發展成果」的認知——對照當時經濟成長率平均每年超過百分之七的事實，這種樂觀的認知也不算太誇張。

此外，實施九年國教，的確增加龐大的財務負擔，學校的硬體和軟體設備距離理想甚遠，尤其師資準備不足是最明顯的問題，後遺症到今天仍然存在。但是，在籌措教育經費方面，當時也確有各種因應措施，在九年國教實施條例第十一條中曾規定，「實施九年國民教育所需經費，由省（市）、縣（市）政府就省（市）、縣（市）地方稅部份，在稅法及財政收支劃分規定限額內籌措財源，逕報行政院核定實施，並不受財政收支劃分法第十八條但書之限制。」根據這項規定，使得台灣省及台北市九年國教經費有專款支應，並增闢許多籌措途徑，例如地方教育捐增收、營業稅加徵、高中高職以上學校學費增收等等。這些基本上都是在經濟向上成長的過程中才能做到的。也因此，國家建設研究委員會(1973)在九年國民教育經費問題之研究的專題報告中，雖然指陳「教育效果尚未臻於理想，有關設施仍待積極改進」，但也指出「政府實施九年國民教育，所需經費，籌有專款支應，並未影響地方政府的一般政務支出」的事實(1973: 4)。瞿海源認為，台灣的教育擴張有利於經濟成長的說法，「只是一個缺乏實據的假設」(1989: 188)。但如果反過來說，是台灣的經濟成果才使得教育擴張成為可能的事實，應是可以接受的。這個說法，也符合前文引述 Psacharopoulos (1988) 在其他地區的研究發現。

研究台灣教育與經濟成長的關聯，第二個值得注意的現象是，一九八三年之後的第二波經濟成長高峰，與教育可能有什麼關聯？我們如果檢查一九六八年之後各級學校學生人數，會發現，一九七一年是

首度高中學生超過高職學生的一年，此後高中生人數一直保持還算平穩，但高職學生人數遽增，十年間就增為兩倍。一九八三年開始的第二波經濟高成長，可不可能是這前十年之間大量培植高職學生投入就業市場的結果？我們雖然不能斷言因果關係，但還可以大致推論出其間的相關性。因為一九八〇年代，台灣的產業結構中，服務業產值占國內生產毛額比率一直升高（行政院主計處，1989: 9）。受過高職教育的就業人口對這個現象的貢獻是可以推論的。

這一節的第二個結論是，教育擴張與經濟成長之間的關聯，可能隨階段不同而有改變。教育擴張首先必須在經濟許可（或至少勉強許可）之下，才能進行。但是，教育擴張，特別是在某種階段或類型的教育擴張，的確可能符合經濟成長的人力需求而成為一種助力。

但這第二個結論，卻引起我們對教育政策的進一步討論。這個討論以上述高中高職學生的人數消長為重點。從民國六十學年度高職學生超過高中學生，之後高職學生人數遽增，到七十七學年的高中生與高職生人數比例已經是 31.99: 68.01(教育部，1989: 35)。值得提醒的是，這個接近 3: 7的比例並不是教育市場供給需求的自然結果，而是政府因應經濟發展之下刻意策劃的產物。經建會的資料明白指出，三比七的人數比例是「政策目標」(1986: 71)。孫震也強調，維持這個比例的重要影響在於第一是提供經濟發展所需的人才，第二是緩和大學升學競爭的壓力(1987: 4)。

因應經濟成長需求之下的設計，卻對人民的教育需求造成很大扭曲。目前在國中階段的激烈升學競爭，很多人以為是升學機會不夠，甚至芻形的延長十二年國教也以此為訴求。事實上，目前國中畢業生的就學機會率為 104.01%(教育部，1990a: 30)，部份高職已有招生不足之現象(經建會，1986: 48)。國中升學競爭慘烈的背後真相是，政府限制高中成長而一意擴充高職，但與人民升學意願不合，以致造成國中生激烈競爭以求升入普通高中。

近年來政府已在籌劃增加高中生人數比例，但卻不是因應民間需求，而再次是基於經濟發展的考量。孫震指出：

然而隨之經濟發展，技術水準提高，高職程度的訓練，逐漸難敷生產事業的需要。加以高成長率之下，生產技術和產業結構變化迅速，在校所學，轉瞬落後，必須不斷學習，追求新知。在這種情形下，一般高中本身，受有較佳基本科學（數學、物理、化學）和語文訓練的人力，較高職出身，專業訓練較佳的人力，可能有更好的學習和適應能力，事實上，早在孫運璿先生擔任行政院長的時候，行政院經濟建設委員會就奉命檢討高中對高職三：七的妥適性，以及究竟適當的比例如何，正確的答案也許不是十分容易提供，然而我們似乎可以預期，進入二十一世紀後，一般高中學生人數的比例，應較目前有相當幅度的提高，而經濟發展所需的技術人力，也將從目前的高職水準提升到專科水準。(1987: 4)

除了以上這段話之外，經建會(1986)的「中華民國台灣經濟建設人力發展部門中長期計畫(民國七十五年至八十九年)」，對於各級學校「教育發展之調配」有非常明確的建議。此外，由教育部主辦，經建會協辦的全國科技會議，也根據「國家建設科技人才供需推估」而對大學及研究所招生類別及人數定出明確目標（全國第三次科技會議，1986）。

以上資料，證明台灣教育政策是依據「社會需求取向」(social demand approach) 而非「私人需求取向」(private demand approach)訂定。根據 Premfors(1980: 303)的定義，前者是指依社會所需要的受過訓練的人力來決定教育機會的提供，後者則是指依人民自發性的需求及能力來決定就學機會。Premfors研究瑞典及英、法個案之後發現，社會需求取向並不成功，因為一來政府對社會需求的預估可能不準確，二來無法因此左右人民教育選擇的意願。

由以上觀察，加上前述研究發現，我們大致可以得出以下幾點結論：

1. 台灣教育投資增加很快，就業人口的教育程度一直提高。台灣勞動力生產率也較主要工業國為高，但是否完全歸功於教育，尚無直接證據。
2. 經濟成長與教育擴張之間的因果關係(如果確有因果關係的話)，似乎隨階段不同而產生不同的影響方向。工業成長初期的經濟成果，造成政府有財力來擴張教育；而教育擴張加上人力培育策略(高職快速成長)，可能是後期經濟快速成長的原因之一。
3. 台灣的教育規畫，出於強烈的經濟發展考量，是一種「社會需求取向」。

以這點而言，可以說教育發展是經濟發展的結果，由(1)政府財力和(2)經濟發展所需人力這二點決定了教育發展，但也因此扭曲了人民需求和選擇機會。

肆、教育與政治發展

一、一般理論與發現

教育是政治發展的利器，所以有「有其國必有其校」(As is the state, so is the school)之說(Coleman, 1965: 6)。關於教育對政治發展的貢獻，一般分為兩大類，一是政治社會化及培養公民，二是培育政治精英人才(Fagerlind and Saha, 1983: 120)。但是，談及「政治發展」，這個觀念本身就包含了(1)政治整合(integration): 意指管理及減低因社會分化帶來的衝突緊張，及(2)政治參與(participation)和資源分配: 以民主和平等為原則(Coleman, 1965: 15)。這兩項政治發展的要件，在民主化的國家也許是相輔相成的，但在極權或威權政體的國家，為了達成整合減低衝突，反而要以減低人民政治參與為手段。

那麼，學校教育的主要目的是在促進穩定或促進民主，就成爲一個值得觀察討論的題目。以下介紹有關「教育與政治發展」這個主題的幾項學術界討論：

1. 教育促進民主：「教育促進民主」好像跟「教育促進經濟」是兩條平行並進的理想，一般人對此二命題同樣具有「想當然耳」的樂觀信心。白魯恂 (Lucian Pye) 認爲政治現代化的關鍵在於改變人民政治態度及減少統治精英和大眾的差距 (cited in Coleman, 1965: 16)，而 Almond and Verba (1963) 早期的跨國研究證實，比起其他性別、居所、職業、收入、年齡等因素，教育對政治態度的影響力最大。其他相關研究也發現，一個人受教育越多，越傾向容忍反對黨，信仰民主價值 (cited in Lipset, 1981: 39-40)。

不過，Lipset (1981) 發現，教育對個人政治態度的影響力雖大，但如果研究各國民主程度和教育指標 (識字率，各級學校入學率) 間的關聯，二者相關程度並不那麼高。例如德國和法國屬於歐洲教育程度最高的國家，但不因此使這二國的民主維持穩定。Lipset 因此結論，高程度教育是民主的必要 (necessary) 而非充分 (sufficient) 條件。

對於「教育促進民主」此說的另一挑戰，來自 Kamens (1988) 的研究。他的主要論調是：

- (1) 個人教育程度和政治容忍態度之間的關聯，隨國家進入民主政體的時間長短而不同，一旦民主政體建立之後，初等教育擴張有助於民主政體的持續。
- (2) 高等教育的擴充會增加民主政體延續的可能；但如果政治介入高等教育很深，則會減低民主機制延續的可能。
- (3) 當推銷民主文化的國家居於全球霸權地位時，教育擴張和民主制度間的關聯會增強。反之亦然。²

Kamens 認爲，教育和民主的關聯這個主題，還有很多疑問待答。

以上這些新發現至少提醒我們，不要把「教育促進民主」看得太過理所當然。

2. 公民教育和政治教育

這一節的重點不在一般教育的政治效果，而是專指政治教育（包括公民教育），這些科目的政治社會化效果當然最為直接。各國都有政治教育，但用不同的名稱和不同的教法來包裝。有些國家只教導最基本的成爲稱職公民的條件，但大多數國家很難避免利用政治教育來強制傳遞有利於政權維繫的政治意識型態。也可以說，政治教育是訓練傳統忠誠公民的最主要工具。

政治教育的目的雖然如此明顯，但 Langeveld (1981) 發現，世界各國都在閃躲這個直接名稱，而用「公民教育」、「社會學習」、「現代學習」、「一般學習」等名稱代替，他認爲這個現象「證明政治在學校裡或多或少是一種走私買賣(contraban)」(1981: 41)。他並且發現，隨政權或政黨改換，政治教育的內容就可能完全修改或更換，通常民主政體下較能堅持「學校的中立性」。Langeveld 因此結論，「政治教育的立場，就是衡量一個社會民主發展程度的有效指標」(1981: 43)。

3. 培養政治精英

關於教育和政治精英之間的關聯，傳統的看法建立於以下三項命題：(1)一個人晉身上層階級，會使他獲致政治精英地位的機會大爲增加；(2)在現代強調後天成長地位(achieved status)的社會，教育是最主要的促成向上社會流動的因素；(3)因此教育是最主要的（如果不是唯一的）獲致精英地位的政治流動工具(Coleman, 1965: 25-26)。這是非常結構功能主義的觀點。

但衝突理論的觀察顯然不是如此。一項研究發現，在一國之內的不同社區，由於階級的不同，學生接受的公民教育及訓練重點也不相同。在工人社區，不強調政治參與及公民的異議表達；在中等階級社區，強調公民責任但不強調公共決策過程；只有在富有而政治活躍的

社區，才強調公民影響或參與政治決策的層面(Tapper, 1976: 53)。由此可見，受教育本身就限制或促進了某些階層日後參與政治的可能，但造成這種差別的卻是先存於社會的階層劃分。

Mayer (1977)因此建立了一個模式，從教育的「合法性」效果(legitimizing effect)出發，強調教育界定了知識，也界定了人事。根據Meyer的模式，精英教育決定了些專業知識能力的權威性(知識面)，也決定了精英分子的定義和確定其資格(人事)。大眾教育方面，學校教育決定什麼是社會全體必備的認知和共識(知識面)，也擴具公民資格的社會成員(人事面)。

這些不同的理論，再次提醒我們不要以太過理所當然的眼光看待教育促進政治展的功能。

二、台灣經驗

1. 教育與政治穩定

如果我們把政治穩定視為政治發展的條件之一，那麼學校教育在這方面的確有功於台灣政治發展。相關的研究很多，此處列出其中幾項發現：

- (1)Wilson(1970)研究台灣小學生的政治社會化，在結論中指出，「在台灣，透過教育制度，很成功地把存在於初級團體中的權威形式，與存在於公民和政治領袖間的權威合而為一。有意無意間，學校裡教導的權威模式有助於政治穩定……教育發展的特色，是一大群老師有效地合作灌輸學生支持政府。」(1970: 146)
- (2)Appleton(1970)研究取台灣大學生的政治社會化，發現比美國大學生要順從馴服(acquiescent)，對政治或公衆事務缺乏興趣，而且學生教育水準越高，這種傾向越明顯。
- (3)蔡明璋(1988)研究青年學生政黨偏好，認為「反映了台灣傳統政治社會化的效果仍然持續，不可忽視。我們的資料中顯示，為

數五分之二青年學生，對國民黨的支持相當直率。他們在考慮台灣政治事務的理想管理人選時，現在執政黨的當然地位是無庸置疑的——對這個問題，他們可能未曾做第二人想。」(1988: 15)

(4)台灣學生的安靜順服，曾引起國外政治學者 Lipest 的好奇，在他參加台灣一項研討會時發問為何台灣能免於其他第三世界國家的學生騷動。³ 楊泰順 (Yang, 1989: 141-142) 認為一九七九年的美麗島事件影響很大，在一九八〇年至八六年間，校園控制比七〇年代更要嚴密。

以上幾個研究顯示，從一九六〇年到八〇年代，教育都扮演著維持校園穩定及整個政治穩定的角色。

2. 教育與民主

如果教育對台灣政治發展的「功勞」主要在馴服學生以維持政治安定，那麼國外研究所發現的教育建立現代化政治態度的功能，在台灣發揮得如何？李文朗(Li, 1989) 的研究發現，台灣的教育（以及工業化、都市化）能解釋政治多元化的興起，他認為「很可能是教育的提升促進了一個社區的理性，進而刺激民主運動」（1989: 281）。

此外，瞿海源(1989)引述他及胡佛等人的調查指出，一九七〇年代的調查仍顯示教育對個人的民主態度與參與行為有負面的影響或沒有影響，但一九八〇年代情況略有轉變，「發現這時教育對民主態度與行為開始產生積極的效果。也就是說，教育程度愈高，個人就愈民主。更重要的是，政治態度和參與行為之間開始有正向的相關，亦即態度愈民主，投票頻率就愈高」（1989: 97）。雖然如此，瞿海源檢視教育對個人政治態度的影響（與教育和其他變項相關係數比較），仍然悲觀地認為影響力「相當有限」。

當然，最近幾年，台灣青年學生對周遭政治環境的變化不可能完全無動於衷。大學生也開始有些關心政治、要求民主的動作出現。一

個明顯的例子是發生於民國七十九年三月間的中正紀念堂學生運動。由於抗議國民大會第八次會議期間發生的政治醜劇，來自全台灣各地的學生於三月十七日起陸續靜坐於中正紀念堂廣場，活動最高峰時估計人數達五千至七千人。學生提出四點訴求：(1)解散國民大會，(2)廢除臨時條款，(3)召開國是會議，(4)訂定改革時間表。這個事件引起執政黨當局的注意與回應，總統李登輝於三月二十一日接見五十名學生代表，並允諾召開國是會議，學生遂於二十二日撤離廣場。這件事在台灣的民主運動中值得一記，國外觀查家稱「總統府前面的中正紀念堂成為天安門廣場的台灣版」(McGregor, 1990: 1)。

不過，這次事件雖然以大學生為主體，但是否就表示是學校教育對學生產生了民主效果，恐怕很有疑問。學者分析台灣的學生運動(張茂桂, 1989)，認為學運過程的發生，「一方面來自學生的自我反省與粹練，一方面來自校外運動組織的動員」(1989: 98)，而並沒有認為與學生校內經驗有關。由此再度證明台灣教育對民主的影響力「相當有限」。

3. 教育培養人才

學校教育具備培養人才的功能，可分為兩個層面討論。第一是指大眾教育的功能，培養了合格的公民，並且促進社會流動。第二點則是指精英教育對政治精英的培養。

在大眾教育方面，台灣教育對於培養良好國民的要求，除了反映在國民小學的生活與倫理，國民中學的「公民與道德」課程之外，還有許多訓導法規作為輔助工具。一般說來，訓導法規除了對學生行為的管教之外，重點多半在強調民族精神教育、敵情意識、以及革命戰鬥精神。根據教育部訓育委員會(1984)編印的「訓導法規選輯」，臚列訓委會歷年來發出的各項有關「函」或「令」，從目次中顯現的各項條目摘錄數項：

—— 各級學校應弘揚孔孟學說(p. 164);

——「總統 蔣公歷年告全國青年書」為加強實施民族精神教育之基本教材 (p. 181);

—— 利用各種集會講述保衛中華民族之重要(p. 195);

—— 推動中華文化復興運動列為各級學校中心工作(p. 196);

—— 書刊提及匪旗應以「匪五星旗」或「匪汚星旗」名之(p. 204);

—— 各校應以革命紀念日講解紀念史事(p. 207);

—— 「革新動員戰鬥」為各級學校訓育德目(p. 218)。

從這些條文可以看出，透過學校教育所欲培養出的公民面貌。

教育培養人才的功能，在社會層面著重的是優良的公民與人力資源；在私人層面著重的則是個人的職業準備與社經地位的改變，後者也就是所謂的社會流動。台灣的學校教育，超過國民教育的階段主要以聯考為升學途徑，被認為是非常公平的選擇方法，對促進社會流動有功，也維持了社會穩定。這種說法雖然非常普遍，但在學者的研究中，關於台灣教育機會公平性這個題目，仍有不同的表現。以下僅舉幾個例子：

(1)黃昆輝(1978)對大學入學考試的報考者與錄取者的家庭社經背景作分析，發現父親教育程度較高、職業等級較高、與家庭收入較高者，子女進入大學就讀的機會較大。

(2)林文達(1983)研究教育機會公平性，發現台灣教育機會量的方面，「確有社會階層及地域不公平的現象存在」(1983: 87)。

(3)莊勝義(1989)針對高級中等教育機會作研究，發現父母親教育程度、職業等級社經地位、及居住地區不同的青年，接受高級中等教育的機會有差異。

教育機會不均等的問題，幾乎每個社會都存在。舉出以上例子，目的不在強調台灣的情形特別嚴重，而是為了說明，如果認為聯考制度便是百分之百的公平，可能過於樂觀。

除了在一個人之間促成社會流動之外，教育的一項重要政治功

能，在於培養政治精英。文前介紹過 Meyer 的理論，認為教育不只是增加知識的權威，更是為了使精英分子的地位合法化。在台灣的例子中，許多政治精英都具有高學位。但進一步分析，他們的地位取得，是一個由階級出身加上高學位的組合，再藉由學位合法化其權力取得的過程。舉例而言，因家庭背景而有政壇「四大公子」之稱的連戰、陳履安、錢復、沈君山四人，都有博士學位，各自有學識專精之處，但這四人到目前為止的政治資歷，橫跨行政院、外交部、國防部、經濟部、教育部、交通部、經建會、不管部會、國科會、新聞局、省政府、及國民黨黨務機關，明顯與其專精背景不一定相關，印證合法化理論的論調：社會地位與教育內容無關，與學校的學習知識也無關（否定教育的社會化效果），而是以學位取得（本身即是受階層影響的一項依變數）來定義精英，確認其取得政治權力的資格。在台灣的個案中，高學問包裝了「技術官僚」的頭銜，但事實上這些官位的「技術要求」與在位者的「技術背景」是不相關的——高學位的「合法性」效果在此十分明顯。

但是，舉出以上例子，也並不表示結構功能理論對教育功能的解釋在台灣完全不適用。我們同時也看見，有些政治精英是依照高學位→社會地位→政治精英地位的程序，而獲致政治權力（如李登輝，許水德）。可見得每一種理論的解釋效力都可能是有限制的。

三、教育影響政治？還是被政治影響？

在此我們要結論台灣教育與政治發展的關係。談「因果關係」是困難而不必要的，但至少可以討論二者的相互影響。

到目前為止討論台灣政治發展及政治轉型的著作（若林正丈，1988；王振寰，1989；田弘茂，1989；彭懷恩，1990；Dreyer，1990），絕少提起教育的角色。田弘茂書中有一節略涉及教育，但只作為社會變遷的一個項目，並未談及教育對政治轉型的功效。這個現象只有幾種解釋：(1)教育對台灣民主發展毫無影響，或是(2)影響微小到引不起

學者注意的地步。

至此我們對「教育影響台灣政治發展」有幾個綜合結論：

1.教育對台灣的民主(如果確有民主的話)影響「相當有限」,目前較反映在個人政治態度方面;但對政治結構的影響,尙未引起討論。

2.教育對政治穩定的影響,從一九六〇到八〇年代的研究結果相當一致,都確認教育有助於維繫校園安定、學生安靜馴服、及服從效忠政府(或執政黨)。

3.教育在培養政治精應方面的功能,為部份人提供向上社會流動及獲致精英地位的途徑,但更主要的功能,則在於以高學位將那些原先即出身精英背景的政治權力合法化。

本文並未特別討論「教育 \leftrightarrow 政治」互動關係的另一方向:政治影響教育。並非這個主題不重要,正相反,是因為證據過多到不勝枚舉的地步,而且「政治影響教育」幾乎已成共識。以下僅列舉幾數例及其相關研究代表:

(1)從小學、國中、高中、到大學的反覆政治課程(生活與倫理、公民與道德、三民主義、軍訓、國父思想)。

(2)教科書中的政治意識型態(歐用生, 1985; 余霖, 1985; Young, 1991)。

(3)校內的「潛在課程」(陳伯璋, 1988)。

(4)政黨及軍方對教育影響(林玉體, 1987)。

(5)法律對教育的限制——例如大學法(賀德芬, 1990)。

(6)行政權力的濫用以對學生限制——例如以「特別權力關係說」剝奪學生基本人權(謝瑞智, 1987)。

教育與政治的關係,其中一方對另一方的支配如此明顯。這是本章的結論。

孤立中華民國，但中華民國以主權 國家地位，有充分權利參加國際組織，並與世界各國建立友好關係。」¹¹

這一段宣示為「務實外交」的理論寫下了最佳的註腳，也清楚分別了「務實外交」與「實質外交」之不同。實質外交著重在與無邦交之國家發展經濟、文化、貿易及科技等之關係。務實外交則明顯的突出二個重點：一為改善我國與世界各國之關係，包括與我國有邦交及無邦交之國家。與有邦交之國家，則加強雙邊既有之關係；與無邦交之國家，除了繼續加強經貿、文化及科技合作等各項互惠之實質關係外，並進而要提高我國駐外機構的層次並使其制度化。務實外交的另一個重點是積極參與國際組織（包括IGO 及INGO）及其活動¹²，主要目的就是加強國際間對我國之認識，並積極推展國際間的交流合作，使我國得以立足於複雜詭變的國際政治及經濟環境。

簡言之，務實外交就是「以堅定的信心，採取更實際、更靈活、更具有前瞻性的作為，升高並突破目前以實質外交為主的對外關係。」¹³換句話說，務實外交可說是實質外交的延續，只不過在作法上具有「突破性」及「面對現實感」。務實外交的誕生可說是我國外交政策的一個極重大轉捩點，因為這不僅關係到中華民國本身對外關係的發展，也與海峽對岸的中共政權在「外交承認」上有密切的關係。本篇文章著重在中華民國對外關係的發展，故與中共政權牽涉的問題不予討論。¹⁴

參、我國發展「國與國」關係之策略

在外交政策不斷演進的指導下，中華民國發展「國與國」的對外關係也不斷有所轉變。所謂「國與國」之關係包括與有邦交國家及無邦交國家之平等互惠之關係。本節將依外交政策的變更，來詳述我國發展「國與國」關係之策略。

一、一九七〇年代，在「漢賊不兩立」的外交政策之下，很明顯的，

(三) 結語

雖然經濟、政治、社會現代化各層面的發展重點都不相同，但教育在各領域內的被動角色好像沒有太大不同。本文的發現，十分適於用 Curle (1964) 的一段話來作為總結：

「當代的注意力都集中於教育在發展中的角色，以致我們好像有意遺忘了它本身成長的能力。不過，在大部分時空之下，教育只是一種被動回應的力量，而非主動前進的力量。教育，經常使人聯想起宗教，用來崇拜傳統而非促進創新。它通常成為傳統階層的特權，賦予他們一種技巧以維繫霸權，並使其維繫霸權所需要的價值觀得以持久延續。」 (1964: 226)

註 釋

- 1 Carnoy 點名批評的「專家」即是人力資本理論的創始者 Theodore Schult及經濟學家 Simon Kuznets。
- 2 有關 Kamens (1988) 這篇文章的詳細介紹和討論，請看羊憶蓉 (1988)。
- 3 關於這個問題的討論，詳細見於楊泰順 (Yang, 1989)。

參考資料

王振寰

1989 「台灣的政治轉型與反對運動」，台灣社會研究季刊 2: 71 ~116。

田弘茂 (著)，李晴暉、丁連財 (譯)

1989 大轉型：中華民國的政治和社會變遷。台北：時報。

全國第三次科技會議

1986 科技人力之供需 (參考資料)。

羊憶蓉

1988 「教育能不能帶來民主？」，中國論壇 310: 16~19。

行政院主計處

1989 國民經濟動向統計季報 47。

李金桐

1990 「高等教育與經濟發展」，刊於淡江大學及二十一世紀基金會(主編)，二十一世紀我國高等教育的趨勢。台北: 師大書苑。

李登輝

1988 中國國民黨李主席登輝先生向革命實踐研究院大眾傳播研討會講話全文，77年12月23日。

李國鼎、陳木在

1987 我國經濟發展策略總論。台北: 聯經。

余霖

1985 「影響國中生政治社會化成效之學校因素」，師大教研所碩士論文。

林文達

1983 「教育機會公平性之研究」，國立政治大學學報 48: 87~113。

林玉體

1987 台灣教育面貌四十年。台北: 自立。

若林正文(編)、廖兆陽(譯)

1988 中日會診台灣——轉型期的政治。台北: 故鄉。

馬信行

1988 「國家發展指標之探索——以教育與經濟發展指標為主」，國立政治大學學報 58: 229~272。

孫震

1987 「二十一世紀我國教育發展的展望」，邁向二十一世紀的教育研討會開幕致詞，76年5月25日。

莊勝義

- 1989 「台灣地區高級中等教育機會均等問題之研究」，國立高雄師範學院教育研究所碩士論文。

教育部

- 1984 訓導法規選輯。
1989 中華民國教育統計指標。
1990a 中華民國教育統計。
1990b 「延長國民教育——自願就學高級中等學校校方案」初步規劃簡介。

國家建設研究委員會

- 1973 「九年國民教育經費問題之研究」，文化類專題研究報告之十三。

陳伯璋

- 1988 「意識型態與教育」，中國論壇 307: 25~27。

張茂桂

- 1989 社會運動與政治轉化。台北：國家政策研究資料中心。

張瑞猛

- 1980 「教育與經濟發展」，台灣大學經濟研究所碩士論文。

黃昆輝

- 1978 「我國大學入學考試報考者與錄取者家庭社經背景之比較分析」，國立師範大學教育研究所集刊 20: 149~326。

賀德芬

- 1990 大學生之再生。台北：時報。

彭懷恩

- 1990 台灣發展的政治經濟分析。台北：風雲論壇。

經建會

- 1986 中華民國臺灣經濟建設人力發展部門中長計畫（民國七十

五年至八十九年)。

蔡明璋

1988 「青年學生政黨偏好的區別分析」, 思與言 26: 147~168。

歐用生

1985 「我國國民小學社會科的教科書意識型態之分析」, 新竹師專學報 12: 554~588。

謝瑞智

1987 「論學生與學校之法律關係」, 理論與政策 2(1): 80~87。

瞿海源

1989 社會心理學新論。台北: 巨流。

Almond, Gabriel A. and Sidney Verba

1963 *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Boston: Little, Brown & Company.

Amsden, Alice H.

1988 "Taiwan's Economic History: A Case of Etatism and a Challenge to Dependency Theory", in Robert H. Bates (ed.), *Toward a Political Economy of Development*. Berkeley: University of California Press.

Appleton, Sheldon

1970 "The Political Socialization of College Students in Taiwan", *Asian Survey* 10: 910~923.

Berger, Peter

1984 "A Model of East Asian Development: The Cultural Factor in the Post-war Taiwan Experience", translated into Chinese in *The China Tribune* No. 222: 14~18.

Bock, John C.

1982 "Education and Development: A Conflict of Mean-

ing”, in Philip G. Altbach, Robert F. Arnove , and Gail P. Kelly (eds.), *Comparative Education*. New York: Macmillan.

Carnoy, Martin

1980 “Can Education Alone Solve the Problem of Unemployment?”, in John Simmons (ed.), *The Education Dilemma: Policy Issues for Developing Countries in the 1980s*. Oxford: Pergamon Press.

Carnoy, Martin

1982 “Education for Alternative Development”, *Comparative Education Review* 5(26): 160~177.

Chiu, Hei-yuan

1989 “Education and Social Change”, in H. H. Michael Hsiao, et al. (eds.), *Taiwan: A Newly Industrialized State*. Taipei: National Taiwan University.

Coleman, James

1965 *Education and Political Development, Princeton*. Princeton University Press.

Coombs, Philip H.

1968 *World Education Crisis: A Systems Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Council for Economic Planning and Development

1988 *Taiwan Statistical Data Book*.

Cure, Adam

- 1964 "Education, Politics, and Development" *Comparative Education Review* 8: 226~245.

Dreyer, June Teufel

- 1989 "Taiwan in 1989: Democratization and Economic Growth", *Asian Survey* 30: 52~58.

Evans, Peter B. and Chien-kuo Pang

- 1989 "State Structure and State Policy: Implications of the Taiwanese Case for Newly Industrializing Countries", in Hsiao, et al. (ed.) *Taiwan: A Newly Industrialized State*. Taipei: National Taiwan University.

Fagerlind, Ingemar and Lawrence J. Saha

- 1983 *Education and National Development*. Oxford: Pergamon Press.

Galenson, Walter (ed.)

- 1979 *Economic Growth and Structural Change in Taiwan: The Postwar Experience of the Republic of China*. Ithaca: Cornell University Press.

Giroux, Henry A.

- 1983 *Theory and Resistance in Education: A Pedagogy for the Oppressed*. Massachusetts: Bergin and Garvey.

Harbison, Frederick and Charles A. Myers

- 1964 *Education, Manpower, and Economic Growth*. New York: McGraw-Hill.

Hsiao, H. H. Michael, Wei-Yuan Chang and Hou-Sheng Chan (eds.)

- 1989 *Taiwan: A Newly Industrialized State*. Taipei:

National Taiwan University.

Hwang, Kwang-Kuo

- 1986 "Dao and the Transformative Power of Confucianism: A Theory of East Asian Modernization", Alumni Paper Series #8, Honolulu: East-West Center.

Inkeles, Alex and David H. Smith

- 1974 *Becoming Modern*. Massachusetts: Harvard University Press.

Jones, Alison

- 1989 "The Cultural Production of Classroom Practice", *British Journal of Sociology of Education* 10: 19~31.

Kamens, David H.

- 1988 "Education and Democracy: A Comparative Institutional Analysis", *Sociology of Education* 61: 114~127.

Karabel, Jeromem, and A. H. Halsey (eds.)

- 1977 *Power and Ideology in Education*. New York: Oxford University Press.

Kuo, Wei-fan

- 1984 "Educational Development in the Asian Countries--- Issues and Coping Strategies", *Bulletin of Graduate Institute of Education, Taiwan Normal University* 26: 1~22.

Langeveld, Willem

- 1981 "Political Education: Pros and Cons", in Derek Heater and Judith A. Gillerpie (eds.), *Political Education in Flux*. London: Sage.

Li, Wen-Lang

- 1989 "Structural Correlates of Emerging Political Plural-

- ism in Taiwan”, in H. H. Michael Hsiao, et al. (eds.),
Taiwan : A Newly Industrialized State. Taipei:
National Taiwan University.
- Lipset, Seymour Martin
1981 *Political Man* (expanded and updated edition).
Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Lulat, Y. G-M.
1988 “Education and National Development: The Continu-
ing Problem of Misdiagnosis and Irrelevant Prescrip-
tions”, *International Journal of Educational Develop-
ment* 8: 315~328.
- McGregor, James
1990 “Power Bid by Old Guard Roils Taiwan”, *The Asian
Wall Street Journal* 20(March): 1~4.
- Meyer, John W.
1977 “The Effects of Education as an Institution”, *Amer-
ican Journal of Sociology* 83: 55~57.
- Mosha, Herme J.
1986 “The Role of African Universities in National Devel-
opment”, *Comparative Education* 22: 93~108.
- Ogbu, John U.
1978 *Minority Education and Caste*. New York: Academic
Press.
- Premfors, Rune
1980 “How Much High Education Is Enough?” *Comparative
Education Review* 24: 302~322.

Psacharopoulos, George

- 1988 "Critical Issues in Education: A World Agenda",
International Journal of Educational Development 8: 1
~7.

Ranis, Gustav

- 1979 "Industrial Development", in Walter Galenson, (ed.),
*Economic Growth and Structural Change in Taiwan:
The Postwar Experience of the Republic of China*. Ithaca:
Cornell University Press.

Schultz, Theodore

- 1961 "Investment in Human Capital", *American Economic
Review* 51: 1~17. Also included in Jerome Karabel
and A. H. Halsey (eds.), *Power and Ideology in Educa-
tion*. New York: Oxford University Press.

Simmons, John (ed.)

- 1980 *The Education Dilemma: Policy Issues for Developing
Countries in the 1980s*. Oxford: Pergamon Press.

Smock, Audrey Chapman

- 1982 "Sex Differences in Educational Opportunities and
Labor Force Participation in Six Countries", in Philip
G. Altbach, Robert F. Arnove and Gail P. Kelly (eds.),
Comparative Education. New York: Macmillan.

Tapper, Ted

- 1976 *Political Education and Stability*. London: John
Wiley & Sons.

Tsai, Hong-chin

- 1989 "The Impact of Land Reform on Industrial Develop-

ment, Local Politics and Taiwanese Intellectuals”, in H. H. Michael Hsiao, et al. (eds.), *Taiwan: A Newly Industrialized State*. Taipei: National Taiwan University.

Wilson, Richard

1970 *Learning to be Chinese: The Political Socialization of Children in Taiwan*. Cambridge: The M.I.T. Press.

The World Bank

1987 *World Development Report 1987*. Oxford: The World Bank.

1989 *World Development Report 1989*. Oxford: The World Bank.

Yang, Tai-sheung

1989 “Freedom of Expression on Campus in the ROC 1987-88”, in Bernard T.K. Joei (ed.), *ROK and ROC in Transition: Political and Economic Developments*. Taipei: Tamkang University.

Young, Yi-rong

1991 “The Impact of Industrialization on Cultural and Educational Development in Taiwan”, in Willy Wielemans (ed.), *The Impact of (Post-) Industrialization on the Cultural and Educational Development in Asian Countries---Recommendations for Educational Policy* (forthcoming).

台灣四十年來國民教育發展 之反省與檢討

陳伯璋*

壹、前言

在民主社會中，教育不僅是個人達成自我實現與改變社會地位的重要憑藉，同時也是促進經濟成長、社會進步及文化發展的有利條件。而在教育發展中，國民教育的成敗，更是影響至深且廣，所以如何積極促進國民教育的發展，已成為國家建設之要務。

四十年來，政府對國民教育的推展，無論在量的擴充，或質的改進方面，確實著有成績。然而無可諱言的，在所謂成功的台灣教育經驗背後，卻隱藏著若干特殊的意識型態，這不僅對教育政策有決定性的影響，同時也影響到教育內容的選擇，以及其他各種實際措施的推展。如果要提升教育的品質，並使教育發展更順利，必須注意這些意識型態的批判，才能使教育免除各種「迷思」，而更具有合理性和合法性的基礎，進而促進個體成長及國家之福祉。

本文先就台灣四十年國民教育發展作一綜述，其次再就此發展過程中的種種意識型態分就政策與制度、課程與教學、師資等有關層面加以評析，以作為今後改進國民教育的參考。

*國立台灣師範大學教育系副教授

貳、國民教育之發展與現況分析

民國三十四年台灣光復，自三十五年，起，根據國民學校法，實施國民教育，脫離日本殖民地的教育約制。惟時局紛亂，民生困厄，教育設施相當缺乏，因此國民教育的發展，並未實質改進。民國三十八年政府遷台，國民教育配合反共抗俄、復國建國的最高政策，乃逐漸建立起規模。民國五十七年起，實施九年國民教育，更是教育上重大的突破，其後在量的擴展方面，確實著有成績。民國七十九年積極籌畫「延長十二年國民教育——志願升學高級中等學校實施方案」，更可看出教育的快速成長。茲分別從教育政策、教育制度、課程與教學、師資等方面綜合歸述如下：

一、教育政策

(一) 民族精神教育

政府遷台後，深切反省大陸淪陷之教訓，對教育的改造，尤其重視。為達成復國建國的目標，教育部於民國三十九年六月，訂頒「戡亂建國教育實施綱要」，其重點為加強三民主義教育，依照戡亂建國之需要統一編印教科書，強化識共及反共之教育。教育部為貫徹此一政策，及秉持先總統 蔣公教育工作三項重點指示——加強民族精神教育、生產勞動教育、文武合一教育，乃陸續訂頒各種教育實施方案。如「中小學實施生產技能訓練辦法大綱」（民國四十一年）、「總動員期間社會教育實施綱要」、「生活教育方案」（民國五十一年）。就上述有關實施方案之精神而言，大抵圍繞在民族精神教育、生產勞動教育及文武合一教育之重點上。其中推行民族精神教育之目的，在於發揚民族精神、恢復固有道德、加強反共意識，以建立精神國防¹。

民國五十一年「第四次全國教育會議」通過決議：「在一般知識技能教育之外，著重從生活實踐中，培養國民具備發揚民族文化，及實行三民主義之知能與修養，並注意國民優良品德之養成」，而在「生活

教育方案」中，更強調「各級學校在實施生活教育時，應注意有系統的發揚民族精神、恢復固有道德，並促進民族文化。」²

這種以民族精神教育的提振為基本政策，事實上是不斷延續著。民國五十八年「第五次全國教育會議」通過「復國建國教育綱領」及「民族精神實施方案」，民國六十二年教育訂頒「青年報國教育實施方案」，也都是此一政策的具體反映。

此後，民國六十四年「第五次全國教育會議」中，提出加強心理建設方案。而民國六十八年公佈之「國民教育法」及民國六十九年之「國民教育會議」，仍以民族精神及國民生活教育為中心。

總之，四十年來，以「民族精神」教育為國家建設之要務，已深入教育政策之中。

(二)延長國民教育年限

四十年來政府為提昇國民知識水準、增長國力，進而達成教育機會均等的理想，因此對國民教育年限的延長，乃成為一重大的政策。從五十七學年起「九年國民教育」的實施，以及對「志願升學高級中等學校方案」從八十年起進入先期實驗工作，都可看出政策的延續性。

茲就四十年來，此一政策在國民中小學普及、學生就學率、特殊教育的擴展，以及教育經費的增長等方面實踐的情形綜述如下：

1.國民中小學的普及

(1)學校數的增加

我國各級學校總數，在三十九學年度時為一、五〇四校，平均每平方公里為四一·八所；七十七學年度增為六、六九八校，平均每平方公里為一八五·一四所，平均每鄉鎮市區有學校一八·二〇所，計增加三·四五倍。其中國小在三十九學年度時為一、二三一所，中學為一二八所。至民國五十七學年度國民教育延伸為九年時，國小為二、二四四所，國中為四八七所。至七十七學年度時，國小已增至二、四七

八，國中則為六八三所。由此看來，國民中小學的普及可說已是鄉鄉有國民中小學，在量方面的成長可說相當顯著。

(2) 學生就學人數

民國三十九年學年度時，國小學生為九〇六、九五〇人，佔人口千分比為千分之一二〇·〇六，初中學生為六一、〇八二人，佔人口千分比為千分之八·〇八。而至民國七十七學年度時，國小學生為二、四〇七、一六六人，佔人口千分之比為千分之一二〇·六三；國中生為一、〇八八、八九〇人，佔人口千分比為千分之五四·五七。再就國民中小學學生數與各級學生總數之百分比來分析，三十九學年度時，佔百分之九三·九六，而七十七學年度時，百分比則降為六七·二七（高中以上學生數比例則不斷提昇），可見我國教育水準，逐漸由國民教育階段向上提升。

(3) 教師與學生比例

師生比例的多寡視為教育品質提升與否的重要指標，我國近四十年來，這項比例已經降低，從三十九學年的三六·三五降為七十七學年的二六·〇一。其中國小師生比例降低的最為顯著，三十九學年時，小學師生比例為四三·四四，中學為二六·一七。七十七學年度時，國小為三〇·九〇，中學為二二·五九。此則顯示教師的增加率高於學生增加率，在教學效果上更易獲得改善，學生受益也更多。

從上述國民中小學的普遍設立，學生就學人數的增加（隨著受教年限的延長，更高階段的學習機會愈多）以及師生比例的降低（尤其國小最顯著），都可看出教育機會均等在入學機會及受教品質都有顯著進步。

2. 學生就學率（或升學率）

在學齡兒童就學率方面，如前所述，已有極顯著的成長，六至十二歲學齡兒童之就學率，由三十九學年度的七九·九八%，增為七十七學年度的九九·九〇%。尤其難能可貴的是此階段兒童之就學率在

七十七學年度時，已無性別上之差異，一改往昔男生就學率高於女生之情形，而達到教育機會均等之要求。

九年國民教育之延長，影響最大者可說是國民小學畢業生升學率之提高。此升學率由三十九學年度的三一·九九%，五十六學年度的六二·二九%，至七十七學年度躍昇為九九·〇九%。七十七學年度時，國民小學男女畢業生升學率雖仍略有差距，男生為九九·一六%，女生為九九·〇二%，但此項差距已大為縮減，較諸五十六學年度時男生為七三·九六%，女生為五二·〇一%，相差二一·九五%的情形，已有顯著進步。

由學齡兒童的就學率已達百分之九九·九〇及國民中學的百分之九九·〇九來看，我國國民教育所提供的教育機會已漸接近全民化，更可貴的是在此過程中，入學機會不因性別而有太大差異。足見入學機會已不受性別的影響。

3. 特殊教育的發展

特殊教育的實施，可被視教育發展的重要指標，也可反映社會平等的實踐。四十年來，配合我國國內文化及經濟建設之突飛猛進，教育制度之改進，我國特殊教育制度也因政府的賢明領導及籌劃，專家學者的積極參與及督促，社會有心人士之支援與關懷，以及各級特殊教育工作人員的推動與奉獻，已略具雛形。如特殊學校的數目在臺灣光復只有臺南盲啞學校及臺北盲啞學校等兩所。但到現在已擴展為十所（其中啓聰學校四所、啓明學校三所、仁愛學校一所、啓智學校二所），學生人數約為三千九百餘人。各類特殊班級亦自民國五十年開始逐漸創立，目前已經增加到一千五百七十一班，共收容二萬七千一百五十七人。其類別包括啓智班七百九十八班，受教智能不足兒童人數為七千六百〇八人；啓聰班一〇四班，受教的聽障學生人數為九百六十二人；仁愛班十七班，受教的肢體殘障學生人數為一百七十三人。另外還有以普通智力優異或特殊才能的學生為對象的特殊班，計分為資

優班二百五十八班，學生共有五千五百九十九人；音樂班一百一十一班，學生有三千七百五十一人；美術班一百二十七班，學生有三千七百九十六人；舞蹈班八十二班，學生有二千二百四十八人。其他由公私立社會福利機構所設立的殘障養護、醫療復健，以及職訓機構，也陸續在各縣市設立。

除上述特殊教育對象的增加以外，教育當局也先後公布「強迫入學條例」及「特殊教育法」，這就資賦優異及身心障礙之國民均賦予充分接受教育的機會，並規定課程、教學及行政等有關措施加以配合。因此可見政府對特殊教育推動頗為積極，而其實施成效亦有可觀。

4.教育經費的增長

一國教育之發展，與其教育經費成長有著密切的關係，教育機會均等理想的實踐，也因之才能落實，綜觀各國教育經費的增長，大都有計畫的提高教育經費佔國民生產總毛額或國民所得的百分比，而政府負擔教育經費逐漸加重，教育總經費也隨之大幅增加，此外增加每一學生單位經費額的提升，都是促進教育機會均等的重要措施。

我國教育經費支出佔國民生產毛額的比率由四十學年度的一·十三%增進至七十七學年度的五·一四%，增加了三·四一個百分點；以同期教育經費佔政府歲出總額的比率而言，則由九·九三%增為七·三九%，增加了六·五二個百分點；再就教育經費總額觀之，此期由二億一千三百餘萬元，逮至七十七學年度時，增為約一千六百三十一億，增加了五百多倍。

由上觀之，由於政府對教育事業的重視及大量投資，顯示各級教育的發展有著長遠的擴展與進步，這又是教育機會均等理想實踐的又一明證。

除上述五項重大的成就之外，政府為了平衡地區教育的發展，尤其對山地、偏遠地區（如台東、花蓮、澎湖）、金馬、以及蒙藏同胞，都訂有就學及升學的特別辦法，同時也有經費的補助，期使教育機會更

均等。

二、教育制度

(一) 學校制度

民國三十八年後，國民教育在學校制度上大抵承襲民國三十三年國民政府公布「國民學校法」之規定，學齡兒童六歲至十二歲接受國民小學教育，而失學民衆則接受補習教育，此皆為基本教育之性質。

民國五十七實施九年國民教育，將國中階段與國小教育聯貫，惟實施機構分別在國民小學及國民中學。而國民中學則具有「綜合性」的功能——統籌普通教育及職業陶冶。此一制度在五十六年公佈之「九年國民教育實施綱要」，六十八年之「國民教育法」以及七十一年之「強迫入學條例」中皆有明文規定。

民國七十九年教育部原擬就國中畢業生「志願升學高級中等學校」作為延長十二年國民教育之第一階段，這對學制之革新乃屬空前，惟因準備匆促而暫緩實施。不過今後若客觀條件成熟，學制之更迭當屬必然。

四十年來，國民教育有關學制之改革，以五十七學年起實施之「九年國民教育」改變最大。其後有關「延長以職業教育為主的國民教育」所實施的「延教班」，以及民國七十七年起台灣省教育廳實驗之「綜合中學」，亦具學制改革之先聲，惟今後努力促成「十二年國民教育」之實施當是我國學制改革之大事。

(二) 教育行政制度

我國教育行政係為中央集權制，其劃分為三級——教育部（中央）、教育廳（省）及教育局（縣市）。

就教育部所掌管事務及各處室、司分工之狀況而言，民國三十八年後教育部內部組織大抵與民國二十二年國民政府修正公布「教育部組織」相同，所不同者，有下列四項³：

(1)就職權言，除原為主管全國學術及教育行政事務外，增列「文

化」一項。

- (2)就內部組織言，二十二年為五司，六十二年增為八司二處。
- (3)二十二年設置大學委員會為審議機關，六十二年從缺。
- (4)六十二年得設駐外文化機構或工作人員，二十二年無此規定。

至於現行教育部組織則有下列特點⁴：

- (1)內部事權劃分，採等級分類與性質分類並重制，前者如高等教育、中等教育及國民教育等司；後者如技術及職業教育司、體育司，及國際文化教育事業處等是。
- (2)重視對文化教育關係，專設駐外機構及人員，促進國際文化交流。
- (3)民族文化復興與宣揚，列為社會教育司工作之一，顯示社會教育推展方向轉變，深寓反共教育之涵義。
- (4)國民小學及國民中學，統由國民教育司主管，藉以發揮國民教育九年一貫精神。
- (5)國民體育之推行，列為體育司中心工作之一，足證國家重視全民體育，積鍛鍊民族體格，切合民族主義要求強身強種之旨意。
- (6)學生軍訓處，納入正式編制，既能發揮尚武精神，且可確保文武教育之合一。
- (7)部內人員，薦任職或文職等以上者，所佔比率甚高，表明教育部以規劃及指導為主要任務。
- (8)部內人員職稱，悉依公務職位分類法訂定，足證教育部工作重點，行政重於學術。
- (9)內部組織，多係執行單位，審議機構從缺；督導人員，立於附屬地位。

至於省（包括院轄市）之教育行政機關，主要是接受教育部政策及有關指示辦省市內各級學校教育之推展、監督與考核。依民國四十四

年台灣省教育廳組織規程除正副廳長各一人外，共設六科、五室，而依現制，則置廳長一人，綜理廳務，其下置副廳長二人，協助廳長處理廳務；另設主任秘書一人，承廳長、副廳長之命，推行廳務。其下又分六科——第一科掌理師範教育，第二科掌理高級中學教育，第三科掌理職業教育，第四科掌理國民教育，第五科掌理社會教育，第六科掌理體育衛生。此外尚置總務室、秘書室、督學室、軍訓室、主計室及人事室。

至於台北市、高雄市二院轄市，其內部組織為局長、副局長、主任秘書之外，下設第一科管理高等教育、職業教育及教師登記、檢定；第二科管理中等教育；第三科管理國民教學及學前教育；第四科掌理社會教育；第五科管理體育及衛生保健。另設秘書室、軍訓室、督學室、主計室、人事室及行政室。

從省市廳局之內部組織及職掌，有下列特點⁵：

- (1)無論廳局，為因應業務需要，均設置正副首長，負責推展全省、市教育行政工作之責。
- (2)內部所設單位，分為專業及行政兩類，後者為前者之支援機構，此類單位，廳局均為四個。
- (3)為推進社會和學校體育，以及學校衛生保健，廳局均設專管機構。
- (4)省市高等教育，漸由中央接辦，廳局主管是項業務之單位，在職掌上已作調整措施。

縣市教育局之設置主要是掌理「國民教育、社會教育及文化康樂事項」，其編制置局長一人，承縣市長之命綜理局務，秘書一人，襄理局務，綜核文稿。主任督學一人，督學若干人，主管視導各學校。局內分四課：第一課掌理學校行政事項，第二課掌理學校經費及設備事項，第三課掌理社會教育事項，第四課掌理體育及學校衛生事項。

綜合縣市教育局職掌可將其特點簡述如下：

- (1)自民國五十七年，配合九年國教之實施，各縣市均由教育科改爲教育局，並擴大編制，對地方教育事務推展頗有助益。
- (2)爲教育行政最基層之執行單位，對縣市所轄各中小學教育之推展、監督與考核有直接影響力。
- (3)縣市教育行政及學校行政人員之人事自主性尙稱獨立（由省教育廳核准）。

三、課程與教學

民國三十八年以後，爲貫徹反共抗俄基本國策，及配合「戡亂建國教育實施綱要」，各科課程實施大抵依據民國三十七年修訂公布之課程標準，惟其重點轉向強調「國語」和「社會」二科以顯現民族精神教育的特性，因此民國四十一年修訂中，國語科在教材選擇方面，注重有關激發民族精神，增強反共抗俄意識，闡揚三民主義；社會科注重俄帝侵略我國史實，以加強反共抗俄的意識。

民國四十八年六月，教育部爲達成小學教育之基本任務，以適應時代需要，特著手修訂國民小學課程標準，至民國五十年七月全部工作修訂完成，並頒布實施。此次修訂具有下列特點⁶：

- (1)取消「雙重圓周制」的課程編制，改爲「六年一貫制」。
- (2)加強道德教育注意國民道德之培養。
- (3)實施民生主義育樂補述一書對於教育方面的指示。
- (4)注重生活教育以發展兒童完整人格。
- (5)加強民族精神教育、科學教育、與生產勞動教育的實施。
- (6)改進各科教學目標並充實教學實施要點。
- (7)加強國校課程標準與中學課程標準之銜接。
- (8)規定課程統整原則，使兒童獲得完整經驗。

民國五十七年，教育部爲配合九年國民教育之實施，根據「九年國民教育實施綱要」開始辦理國民中小學課程標準修訂。而於五十六年修訂完竣，其修訂特性簡單歸納如下⁷：

- (1)國民教育採九年一貫之精神，使國民小學與國民中學之課程密切銜接。
- (2)國民小學加強職業興趣之陶冶，國民中學增列職業陶冶科目，以配合學生就業準備之需要。
- (3)語言及社會學科以民族精神、國民生活及實用知識為基礎，並注重力行實踐，以發揚我國文化，使學生成為現代化公民。
- (4)自然學科及職業科目之課程內容，配合現代教育潮流及國家經濟建設之需要，以培養手腦並用術德兼修之基層建設人才。
- (5)藝授學科之課程，予適當加強，以培養身心健全之國民。
- (6)幼稚園、國民小學、國民中學、及高級中學等各階段之課程，密切配合，力求銜接。

民國六十四年教育部又公佈的國小課程標準，並於六十七學年度起實施，此次修訂特點如下⁸：

1. 貫徹九年國民教育一貫的課程

我國自民國五十七年度起實施九年國民教育，雖分國中與國小階段，但為求九年一貫之精神，此次國小課程標準修訂，便力求課程一貫。因此除加強各科橫的連繫之外，特別考慮國小課程能與國中聯貫。因此像增列國小「輔導活動」，以便與國中「指導活動」連接。而國小所設的「團體活動」，與國中「聯課活動」相連繫。

2. 加強民族精神、生活教育及科學教育

新頒標準中，強調「以民族精神教育、生活教育為中心」，及注意科學教育，並期達成五育均衡發展的要求。例如「社會」和「自然科學」均從一年級分設，教學的時數每年增加。社會科以培養兒童適應社會，服務社會的基本態度和能力，實踐我國固有的倫理道德，發展固有的民族精神。自然科目標在指導兒童瞭解現況，增進科學知能與科學興趣，熟練科學方法，以培養具有科學素養的現代國民。

3. 科目的統整與分化

國小低年級課程似重合科的型態，中、高年級後則逐漸分化，以便與國民中學相互配合。此次新頒課程標準在「生活與倫理」與「健康教育」一至六年級每週一百二十分鐘以指導生活規範、道德行為及健康習慣為主；四年級每週各加一節，分別實施知識及觀念的教學，此乃由合科而走向分科的教學。至於一、二年級的唱遊，三年級後分化為音樂和體育。

4.合理調整教學時數，並減輕兒童課業負擔

新頒課程標準，對教學時數已做合理調整，除四年級增加四十分鐘，五年級二十分鐘，一、二年級各減少四十分鐘，三年級減少八十分鐘、六年級減少十分鐘。而為使教學合理化，除規定在各科教學的時間內實施外，中、高年級每週另排一百二十分鐘，由教師指導兒童自習，完成每日課內之作學。

國民中學則於民國七十二年及七十四年分別再修訂課程標準。此次針對九年國民教育實施後，在課程方面的問題，做較大幅度的修訂。茲就此次修訂特性分析如下⁹：

1.注重「五育」均衡發展：新課程標準配合「國民教育法」之實施，增列「美育」教育目標，並與國民小學課程標準所列目標密切配合，以培養德、智、體、群、美五育均衡發展之健全國民。

2.課程設計富有彈性：除必修科目外，擴大選修科目，由學生自由選習。選修科目除「職業科目」、「升學預備科目」及「藝能科目」外，另增實用數學、實用物理、實用化學、實用英語及應用文等。「實用科目」，使國中課程，能適應各種學生之能力、興趣與需要。

3.加強實施公民教育：新課程標準內教育目標第五項增列有關「公民權利與義務」之條文，強調培養學生民主法治之精神。在「公民與道德」一科內，除增進學生公民知識外，更重視道德行為之實踐。

4.合理調整科目名稱：新課程標準將「指導活動」改稱「輔導活動」，銜接國小「輔導活動」，以完成國民教育輔導體系；「童軍訓練」改稱

「童軍教育」，以積極發揮童軍教育的功能；「班會」及「聯課活動」原課程標準未列入教學時數表內，此次修訂將「班會」與「聯課活動」併為「團體活動」，並列入教學時數表，以加強團體活動及導師責任。

5.「教學通則」改稱「實施通則」：原課程標準中「教學通則」僅列二十四條文，未加歸類；新課程標準將「教學通則」改稱「實施通則」，其內容包括「課程編制」、「教材編選」、「教學實施」及「教學評鑑」四部分，內容充實可供參考。

6.各科課程密切聯繫：為避免各科教材，互相重複，曾多次召開相關科目修訂小組召集人及起草人協調會議，審閱並刪除重複部分，使各科教材密切配合。

7.力求國民中小學教材前後銜接：此次修訂國中課程標準，各科修訂小組委員，盡量聘請曾參與修訂國小課程標準或編輯國小教科書人員參加，使國民中小學各科教材得以密切銜接。

8.明列有關配合措施：在實施要點中規定新課程標準於七十一學年修訂公布，七十三學年起逐年試用及修訂新教材，並自七十五學年起逐年正式實施。此外，並規定分區約集各縣市教育局長「督學」主辦課長「國中校長」教學組長及教師代表等有關人員舉行座談，以溝通觀念；分區辦理各科教師研習，以提高教學效果。以上措施對新課程之全面推展，甚有助益。

9.調整各科教材內容及分量：舊標準中所規定各種教材綱要，若干部分，或者失之艱深，或者失之分量過多，不易為學生所接受。此次修訂國中課程標準，特就各科教內容及分量，作適當之調整，使之適合國中學生學習之能力及學習之時間。

民國七十四年由於實施新課程標準後，如何加強學生基本學科能力，使其有轉換課程的機會，以及減少選修科目與時數以減輕地方財政負擔和學生編班之困擾，於是針對七十二年公佈之課程標準略作修訂。修訂之重點為：(1)將第二學年之實用科目「實用英語」、「實用數

學」、「實用物理」、「實用化學」與升學預備科目「英語」、「數學」、「理化」，延緩至第三學年起實施，以適應不同學生之興趣與需要；(2)各科教學以減少選修科目時數，增加基本科目時數為原則；(3)以加強學生英語、數學、自然科學等基本學科能力為目標，及增進學生實際生活之知能為原則。

民國七十八年教育部鑑於社會變遷快速，教育必須適切因應各種客觀事實的需要，乃先成立國民小學課程修訂委員會，並一改過去由主管業務司（國教司）負責，改由教育研究委員會總其成，目前已完成總綱部分之草案，而七十九年起，國民中學、高級（聯）中學之課程亦同時分別修訂。此一巨大工程可說是空前罕見，當會對今後課程發展有深遠之影響。

四、國民教育師資

政府遷台後，對師範教育的推展可說不遺餘力，尤其作為一種精神國防的考慮，更為重視。茲就四十年來國民教育師資政策及制度之特性略述如下：

（一）師範教育政策方面

1. 確定師範教育為精神國防的重要工作：所謂「國防第一，師範為先」，乃是本階段師範教育的重要張本。反映在實施上的重點為：重視民族精神教育、國語文之訓練、學術兼顧、知能並重，以培養有為有守能為國家建設奠基的專業人員。

2. 提升師範教育的素質：由於師資素質的良窳與教育成敗攸關，因此如何提昇其水準乃本階段重要工作。根據民國四十三年教育部頒佈「提高國民學校師資素質實施方案」，乃於民國四十九年起將師範學校改為師範專科學校，招收三年制及五年制學生予以訓練。並於民國七十六年度起將師專改制為師範學院，招收高中畢業學生予以五年專業訓練。此皆為提昇小學師資素質之努力。而國中以上教師則透過進修制度對教師獲得專門知能及專業訓練亦積極進行中。

3.師範教育一元化的轉變:我國師範教育大抵採一元化公辦模式——即由師範院校主其事培養師資,然而自民國四十四年政大教育系以及六十年教育部為籌備九年國教師資,乃公佈「公立大學及獨立學院設置教育選修科目試行辦法」,由台大、中興、政大及成功大學四校辦理,使一般大學生亦可取得教師資格,這可說已變成半開放及公自費併行方式。民國六十八年「師範教育法」公佈後,公立大學設有教育學系及教育學院亦可培養師資,而自民國七十五年後由師範學院辦理之「學士後教育專業班」已逐漸擴大,這已有走向更開放的趨勢,而不再為師範院校所獨占。

4.維持公費的原則:我國師範教育從早期就設有公費辦法,而公費生亦規定服務年限。此一措施原意為使師範生能因享受公費而安心就學,積極充實教育專業知能。但自六十八年公佈師範教育法後,雖仍秉持公費原則,但由於相對義務的缺乏彈性(如第十七條),公費數額已失獎勵的積極功能,以及採公費並行的呼聲日高,已引起師範教育政策上必須重新調整的考慮。

5.中小學教師分途培養:此一發展階段中,雖然小學教師的培育已從師範學校提昇為師範專科,且進一步再改制為師範學院,但中小學教師分途培養的精神仍然存在,中學教師仍然由國立台灣師範大學、台灣教育學院及高雄師範學院來培養為主。

(二) 師範教育制度方面

1.養成教育

政府遷台初期,對台灣光復之初之師範教育在不違背我國教育宗旨之下,仍因其舊,直到學生畢業為止。另一方面則依師範學校設置辦法招收新生,分成一般師範校及簡易師範科,三十八年時師範學校為八所,四十三年增設高雄女師,四十六年嘉義師範亦設立。在中學師資的培養方面,民國三十五年創設省立師範學院,民國四十四年改為台灣省立師範大學,民國五十六年改為國立台灣師範大學,另外民

國五十六年高雄女師改制為高雄師範學院，民國六十年台灣教育學院亦成立，此外政大教育系於民國四十四年起亦負有中學師資培育之任務。目前改制後之師範學院負責小學教師之培育，招收高中畢業生，修業四年、實習一年，而師大、教育學院、高師院及政大教育系則負責中學師資之培育，亦招收高中畢業生修業四年，另加一年實習。

2. 實習制度

師範生之實習乃是教師社會化過程中，重要的學習階段。我國小學教師實習分為在校實習及分發實習，前者包括見習、試教、旅行參觀，而後者是指結業後分發到學校服務所做一年實習。實習期滿且合格後方能取得畢業資格。至於中學教師在師大、師院之實習辦法與小學教師實習相近。不過政大教育系及台灣教育學院非公費生，修業四年合格後，就取得畢業資格，而不必實習一年。

3. 進修制度

為提高教師素質，教育部曾於民國三十九年訂頒「中等學校及國民學校教員學術獎勵辦法」，獎勵從事研究、實驗、改進教學法之教師。民國四十四年公佈「提高國民學校教師素質方案」，同時對教師進修加以規劃，並於同年五月成立「台灣省國民學校教師研習會」，提供國小教師、主任及校長進修機會。師大於民國四十八年設立「中等教師研習中心」，台灣省亦於民國十九年於彰化成立「中等教師研習中心」（後於民國六十年八月改為省立台灣教育學院），而台北市亦於民國七十年成立「台北市教師研習中心」，台灣省更在民國七十七年再度成立「台灣省中等教師研習中心」。這些中心之設立對中學教育人員之儲備、進修都有相當的貢獻。至於中小學教師亦可透過師大、高師院、教育學院、政大及各師範學院所設立之暑期班、夜間班、巡迴班、週末班進修學位或晉級級薪。

綜上所述，我國師範教育的發展，在政策上，以政府公辦為原則，並設立公費制度，中小學教師採分途培養，並對教師素質之提升，逐

漸改制師範學校，使其能選擇與培養更優秀之教師。其基本模式為一元化（師範院校為主），惟近年來，由於社會變遷，走向多元化的考慮，以及公費制也有公、自費並行的呼籲，這都已成爲公眾注意的焦點。在制度方面，小學教師已提升至師範學院培養，中學教師仍有師大、高師院、教育學院及政大教育系培養。而實習制度的加強（結業後）在近些年的改革也常被提起。至於教師進修制度方面，雖然進修機會與管道已不斷擴充，但仍欠缺完整的體系規劃，實有待進一步整體革新。

叁、國民教育發展之評析

台灣四十年來國民教育的發展，由於受到「戡亂建國」政治意識型態的支配，以及戒嚴心態的制約，因此反映在政策上的「民族精神」情節；制度上的「中央集權」與「殖民性格」；課程與教學的「黨化」色彩及泛道德、泛政治取向；以及師資培育的「一元化」和「集中化」的特性，幾乎是四十年來教育發展的「死結」，茲就此四部分所隱藏的意識型態加以評析如下：

一、政策方面

1. 民族精神教育的「文化霸權」

從國民教育的歷史發展來看，這是宗教權力「神聖化」及政治權力「世俗化」兩條路線鬥爭的結果。不過自民族國家形成後，此一教育統轄權乃由宗教之手轉由政治實體所掌握。簡言之，在政教衝突趨於平靜後，政治領導人物，對內爲要使受其統轄子民能認同於某一政治實體，並忠順於其領導，因此乃大力且以強制性（義務性）方式，要其所有子民接受同一性質的教育，對其效忠。而在對外方面，此一教育在培養其子民能有敵愾同讎的情操，且在必要時能爲國犧牲、捐軀，此乃西方國民教育產生的背景。此種教育當然有其積極的影響——如形成民族的認同與團結一致對抗外來的侵略。但事實上，它也帶來相

當大的副作用，例如，國民教育具有「強制性」、「排他性」和「標準化」的特性，夾雜著政治權力的介入以及特殊意識型態的牽制，而使國家民族陷於危險之境，甚至導致人類的悲劇（如德、日軍國民教育極端發展，而導致的二次世界大戰）。

國民教育的功能發揮，尤其是在國家民族受到外來民族的侵略，而為延續民族生命，國家生存所做努力時最能彰顯出來。然而這種共業，便塑造出透過「民族大義」，使政治與教育親密結合，更使教育為政治服務。

我國國民教育自始以民族精神之恢宏為最高指導方針，雖也有文化認同的考慮，但似乎染上泛政治化的色彩。因此「一元化」的標準，成為一種「文化霸權」，無法使文化的創新多彩多姿，而逐漸失去其生命力，而成為徒具「形式」而無內容的「古董」。再就「反共抗俄」的意識型態來解析，由於時空條件的改變，反共似乎變成對自己同文同胞的「對立」，怎能以「共匪」來對待血濃於水的同胞呢？民族精神提振的最佳時機是來異族的侵犯，如果是面對自己同胞，怎能產生敵愾同讎的熱血悲憤呢？

再就民族精神教育中，充滿著「正統論」、「大傳統」及「官方說法」的諸種情結。因此，「忠貞」及「服從」的理念，逐漸變成一種權輿或教條，凡不符合此一標準據的，就變成民族罪人或人民公敵，因此具有強烈的「排他性」，這種偏狹的心態也阻礙了多元文化相互觀摩學習的機會，使得文化發展顯得更貧乏。

2. 「成長」的神話

教育機會均等被視為促進社會正義實現的重要工作，而延長國民教育則是此一理念落實的指標。不過若只注意入學機會或更長教育年限提供，而不能確保教育機會均等的真精神——個人潛能的開展，則此一理想亦會落空。

我國自三十九年以降，延長義務教育幾乎是教育政策中最具號召

大眾的「德政」。讓「更多」的人接受「更長」的教育，事實上只是「量」的成長。自五十七年實施的九年國民教育，其後的「延長以職業教育為主的國民教育」，以及籌畫中的「志願升學高級中等學校方案」，都是此一「成長」神話的寫照。尤其是在「台灣經驗」——經濟奇蹟的帶領下，教育界也想努力建設一個「教育奇蹟」的紀元。無庸置疑的，四十年來台灣國民教育「量」方面的蓬勃發展，有其重要貢獻，但如果以為這就代表教育成功，著實也太單純。因為一味追求「義務教育的延長」，而對「文化資本」(cultural capital)合理的分配若不注意的話，將使下一代只享受更長的「品質低劣」的教育，實非下一代之福。譬如，在國中階段的教育，因為能力分班所造成的階級對立，「富者」愈富(指明星班)而「貧者」愈貧(指牛頭班)，以及面對聯考的長期挫折感，都使得學生感受到如服「三年有期徒刑」般的難過。所謂受教的時間愈長，變得愈笨也愈不快樂，已成為當今國中教育的寫照。因此若要真正落實教育機會均等，如何使教育過程品質提昇，並使文化資本的分配更公平才是要務。

二、制度方面

1. 「移植型」的學校制度

我國國民中小學學校制度，自民國十一年新學制建立後，可說更動極少(仍維繫所謂「六、三、三」制)。民國五十七年以前，小學六年為義務教育階段(招收六足歲學齡兒童入學)，五十七年後，中學成為全民化教育(惟尚非全面的義務教育，故稱為「九年國民教育」)。此一制度基本上雖具有「單軌制」精神，但從其設立的背景來分析，它是模仿美國學制「六、三、三」而來。這種制度的移植，是否具有合理性的基礎，以及是否適合我國國情，卻缺乏集體智慧的肯定，也無法以實證研究結果來檢驗。誠如何清欽教授對此新學制的批評：「為符合中國多樣化的國情，所訂的學制頗富於伸縮性。但富於伸縮性的學制，須依安定的政治社會和繁榮的經濟及各種措施來支援方能落實，但在當

時與日後，這些條件都甚缺乏，以致日後無法發揮新學制的精神。」¹⁰換言之，學制能否充分發揮功能端賴社會現實條件的配合，而我國此一學制的發展，似乎缺乏此一有利條件的配合，即使在台灣四十年來的發展亦是如此。

事實上，台灣長期處在殖民統治下，雖然想將「六、三、三」制民主的精神落實，但由於社會精英主義的入崇，使得升學主義成為台灣移植此一學制後的必然產物，實在是不明白學制應與社會結構和民族哲學緊密相聯的道理。

此外，由移植而來的學制，較無法與時推移，面對急遽社會變遷，總覺得頓然失據也失序，顯得忙亂而缺乏效率。許智偉教授曾就戰後西德學制改革成功的原因指出：健全學校制度的改度，在於能運用理性來求進步，並自文化與傳統的承續中，從事一種文化革命（並納入相關政治、經濟和社會的因素）¹¹。由此看來，學制功能的發揮，必須是整體國家建設的配合，以及具有面對變遷調適的準備。換言之，學制改革是否成功，必須嚴肅考慮「本土化」的問題，整體社會——政治——經濟實體的配合，以及面對變遷及文化革新的準備。反觀台灣四十年學制的僵化以及缺乏應變的能力，更加速各種教育問題的嚴重性。今後應在「本土化」的基礎上，力求學制的徹底革新，而不是在技術上的調整。

2. 行政權力的「集中」

從當代行政學研究的趨勢來分析，由於社會變遷的加速度，如果要充分發揮行政的效率，已經不能再像傳統那種層級太多的直線式「科層體制」(bureaucracy)，任何組織應逐漸走向「離中化」(decentralized)的權力分配，這不僅只是逐級授權，而是一種橫向的分工合作體系。

從權力的合理分配，並避免中央集權式的管理，既然是今後行政

革新的趨勢。由此反觀我國教育行政的「集中化」管理，確實應當有所改進。否則「肥」了中央，「瘦」了地方，造成資源分配的不均，怎能發揮因地因時制宜的效果呢？這種中央權限過大，地方自主性受限的另一結果是：地方教育經費佔總預算比率過大，各校發展缺乏特性，城鄉教育水準差距太大，這對國民接受教育機會一律平等的精神，反而造成傷害。

再則，「集中化」式的行政管理，愈是屬於上層決策，愈與實施單位間的差距加大，造成政策無法落實或實踐不利的困境。以此次「志願升學高級中等學校方案」的籌備而言，原擬訂自八十一學年度開始實施的行政決策，卻抵不住來自民間的質疑和挑戰，同時地方教育局與教育廳行政人員與中央教育行政人員或各級教師（尤其國中、高中教師）的意見也有相左之處，再加上專家學者亦有相當多不同的意見，因而造成緊急煞車的窘境。由此看來，如果使教育行政權力過度集中於中央教育部，不僅實施效率無法達到理想之境，此外像資源分配不均以及政策不能貫徹，長此以往，教育的沉疴當不能真正解決。

三、課程與教學

課程目標的擬訂、內容的編選以及評鑑，都牽聯到價值選擇與判斷的問題。它本身是不可能「價值中立」的。從政治權力的分配與運作來看，課程形成的過程中，往往牽涉到階級利益，經濟與文化資本的衝突與對立。換言之，課程就是政治權力的反映。誠如艾波 (M. Apple) 所說的：「學校中的知識形成不論是顯著或隱藏的，都與權力，經濟資源和社會控制有關——知識的選擇，即使是無意的，也都與意識型態有關。」¹²

我國四十年來課程發展，事實上受政治權力的支配影響甚大，所謂「反共抗俄」以及「民族精神」的強調，使得課程內容充滿著泛政治化、泛道德化及性別歧視的諸種意識型態，茲略述如下：

(一) 泛政治化

政治社會化常透過學校教育完成，這對既存社會秩序的維護，雖有其作用，但如果是一種特殊意識型態的介入，以及是反映既得政治利益團體的需要，那麼學校可能就會變成意識型態的製造工廠。換言之，若以政治權力的運作和分配來分析，權力的擁有者（或支配者），常透過國家機器對學校施予無形的控制，尤其以其所認定具有「合法性」的知識和價值體系作為教育活動的張本。而教育過程中，最能反映此一實情的，可說是教科書。

在我國中小學教科書中，最常見到的泛政治化題材，大抵可分為三類：

(1)領袖崇拜

政治社會化的過程中，「重要影響他人」(significant others)的認同，雖然不可避免，但如果僅以政治人物為認同的對象——如有位小學生的作文題目「我的志願」，居然說：「我將來要當蔣總統」，這對人格的成熟及民主素養的培養是相當不利的。威爾遜 (R. Wilson) 在「中國兒童眼中的政治」一書就指出我國教科書中，特別強調對政治領袖的認同，領袖代表人民，也是國家的具體化身¹³。經分析在社會科中，國父孫中山先生，蔣故總統及經國先生在人名出現的次數中，就占三分之一以上。另外就出現的圖片來分析，上述三位的圖也占二分之一以上。足見三位政治領袖透過文學、圖片，確實與學生「長相左右」。

(2)反共復國

「反共抗俄」及「戡亂建國」是官方的政策。有關此一政策的落實，在教科書中，即轉為對三民主義或國父遺教的信仰，以及台灣經驗與共產暴政的對照比較。所以像教學指引便要求教師「對於反共抗暴精神教育，須加強實施，宜多用比較法，說明我國建設與進步的情形、人民安和樂利的生活實況，與匪區殘暴破壞、混亂、饑餓、貧窮、落後之情況相比較，以激發兒童反共復國，解救大陸同胞之志願。」¹⁴

在此一政策中，也特別強調國土統一及排斥分離意識的主張，社會科教科書堅地告訴兒童：「臺灣是中國的一部分，大陸也是中國的一部分，中國只有一個。真正代表中國的就是中華民國。我們反共復國的國策，絕對不改變。」（第八冊，頁一一二）而且「我們三十多年來努力的成果，和我們安和樂利的生活方式，堅定了我們反共復國的信心。」（第八冊，頁二三）¹⁵

(3) 國家主義

中小學教科書中，似乎都可看到強調「國家至上」的內容，「沒有國那有家」，以及「覆巢之下無完卵」等的想法。例如，「生活與倫理」教科書中提到，孝順不止是愛惜身體、體貼親心、敬師親友，更重要的是要忠愛國家：「忠和孝本為一體，忠臣多出自孝子之門。所以《禮記》上說：『國民不能忠愛國家，就是不孝，……為國家打仗，缺少勇氣不敢向前，就是不孝。』可見的含義，是忠，是敬，是信，是勇。」（第四冊，頁二十四）教科書也借王太夫人對先總統蔣公的訓示，引申「孝」的真義：「……孝和忠是不分的，小時候對公母盡孝，長大後就要對國家盡忠，將來能獻身報國，『移孝作忠』，為國家為人民作一番偉大的事，這才算是大孝。」（第二冊，頁二十八）¹⁶

個人在此意識型態的支配下，似乎只是為國家而生存，個人的價值並未得到肯定。

(二) 泛道德化

在中小學國語、社會科及生活與倫理（或公民與道德）科目中，非常強調中國固有的倫理道德，而任何學習單元都表現「文以載道」或是以倫理為歸趨，形成泛道德化的傾向。就以國文（語）課本中，除了文學及語言運用的內容外，大都以倫理為導向的文章為多，真分不清是國文還是道德學科。再以公民與道德科的內容而言，倫理的份量亦重，真正為公民資格所提供的知能實在有限。

最嚴重的缺失，則是這些倫理規範的「傳統導向」價值，無法使下

一代在學習中能適應當今及未來社會變遷的需要。例如國小生活與倫理中所提及的二十四孝，以當前法律的觀點來看，「臥冰求魚」、「扇枕溫席」都可能構成「傷害罪」。此外，要兒童與青少年所認同的典範或道德標準顯得特別陳義過高，無論是文天祥、史可法、戚繼光——這些偉大的歷史人物，由於時空差距太大，真難引起學生內心的共鳴，或肅然起敬。

再則，由於中國傳統文化中，多少顯現出「尊長制」(seniority) 的權力和資源支配性的關係，從小兒童就要求「有耳無嘴」、「尊老敬賢」、「飲水思源」……等較為順服的倫理觀。因此無論是「扇枕溫席」的「孝順」，或是「移孝作忠」，或是其他的「孝親敬長」……都可看出差序倫理的特質，怪不得「老」已成社會分配資源的重要準據，而兒童或青少年只好引頸而望——「只要我長大」。

總之，政治社會化若從教育的角度來看，它是民主生活有關的知能和規範的學習，同時也是使個體自主空間擴展的過程。不過在我國政治社會化中，從小我們就在階序倫理所形成的權力體系之下學習，權力的支配是來自個體之外，因此個體成為權力的「受容器」。換言之，在我國政治社會化是養成對權力的順從，是等待「上位」者給予權力，而不是學習如何公平而合理地爭取和運用權力。

(三) 性別歧視

教科書中常表現出文化資本的分配與運用，它與經濟生產的方式和過程一樣，可能反映既得利益者的意識型態。例如在傳統社會中，男性是經濟和文化資本的支配和控制者，因此當教科書出現「爸爸早起看書報，媽媽早起忙打掃」的圖片時，也就被認為是理所當然的。但這與當今民主社會中強調男女平等的精神是大相逕庭的。

婦女新知基金會，曾對國民小學生活與倫理課本作一分析發現：全部人物共一百人次，其中男性九二人次，女性則只有八人；以男性為主角的有三七個單元，占總數(五四個單元)的六八·五－%，以女

性為主角的只有「革命女傑——秋瑾」(正義)(第五冊,第九單元)一個單元,僅占一·八五%;所有圖片共二六九幅,其中男性共一七〇幅,占六三·二%,女性則只有十幅,僅占三·七二%。(其餘八九幅為男女同時出現,但亦多為男主副的情形)從數字來看,女性真是微乎其微¹⁷。

這種父權思想透過正式及潛在課程,使得兒童從小就被灌輸「男主外,女主內」的刻板印象,尤其是那被扭曲的男尊女卑的意識型態。而對日後生活最易造成適應不良的則是分工角色的狹窄化。在較高層次(尤其是決策階層)大都是男性,縱使有少數女性「插花」,常常也會以「女強人」帶有酸葡萄式的譏諷。因此歷來的偉大人物幾乎是男性的天下,女性常被隱藏,或只是「配角」而已。

這種性別歧視與其說是社會分工需要,不如說是父系社會生產與分配方式的反映,由此可知若要使社會朝向更民主、更平等的境界,那麼如何理解和批判女性被「省略」、「忽視」、「刻板化」和「扭曲」在教育過程中的「複製」(reproduction),是朝向一個更和諧社會必須重視的問題。

四、師資培育與進修

師範教育的「一元化」政策與反共復國政治理念是一緊密的關係。換言之,師資培育的基本方針是在造就「誠正勤樸」的保守分子,是在為既存社會體系的維護和捍衛。這從師範教育的生活教育中便可見一斑,此外公費制度也形成「公費局」似的壟斷,但長久來缺乏競爭,品質乃逐漸下降。這種藉由「公費——服務」模式的制度,卻產生「準教師」的工作條件,一方面不能主動激發「應該進修者」充實專業知能,另一面進修制度未建立,加以進修品質亦不佳,因此想使教師品質有系統的提昇,確實不易落實,茲就這些問題綜合評述如下:

(一)一元化和多元化的「對決」

中小學師資由師範院校來培養,自民國五十六年起辦理「教育學

分班」及普通大學實施「教育選修科目」(六十六年至六十九年),已有「半開放」的性質。七十四年設置「學士後教育專業班」及七十七年開設「學士後暑期進修班」及「學士學位班」等班別,從這些措施看來,師範教育已逐漸走向更開放且具多元化的趨勢。但若要真正落實師資培育多元化,則需待師範教育法修訂後(已送立法院審議)才有可能實現。

不過無論是一元化或多元化的政策,其目的在提升教育專業化的程度乃是共通的出發點,而近年來此一問題所產生的爭議,部分是來自「師範教育大家辦」與「教師職業大家分」的市場利益所致。另一方面則是對教育專業程度的不夠尊重,認為師範教育等於教育學分的訓練。

就前著而言,師範教育的培育走向多元開放,固然可在自由競爭的刺激下,提升教師的品質,以及因應社會實際需要。但事實上,師範教育完全由市場機能來調節,可能會喪失原先教育目標,無法真正使一流人才進入師範教育系統,反而造成教學品質的低落,例如:美國最近對多元化師範教育發展所造成的教育品質低落的檢討,就是此一問題的反映。而任由公私立各學校設置教育系科,也會造成人力的浪費,例如:日本戰後走向美國式的多元化政策,結果發現許多當老師的「準師範生」無法覺得教職,造成人力浪費,所以近年來又恢復一些教育學院或師範學院的設立,來培養中小學師資。

由此看來,所謂「一元化」或「多元化」的爭執,必須站在如何提昇教師品質及吸收一流人才才投入教育行列,而不是將教學當作是其他工作的「中介站」。此外也必須消除「人人會教書」的迷思,要尊重教育為一專業,切勿以「反專業」的要求來求得個人「溫飽」的機會。

(二) 公費制度的迷思

我國師範生自清末以來,大抵採公費制度(民國十一年至廿一年為自費政策)。現行師範教育公費制度乃依據政府在民國六十八年所

頒佈的「師範教育法」來實施。如十五條規定：「師範校、院學生在肄業期間免繳學費，並給予公費為原則」。其目的在使師範學生不受經濟及生活條件的限制，有利其專業知能和理想的培養。

不過由於社會變遷及功利思想的影響，公費給予的「優待」似乎愈來愈不吸引學生，其一方面固然由於公費數額太低，每月生活津貼新台幣貳仟貳佰元左右（不及軍校生的半數），另一方面則由於接受公費後相對義務的增加，尤其是師範教育法第十七條規定「在規定服務期限內，不得從教育以外之工作或升學」，無法使師範生享受此法公布前「展緩服務辦法」的彈性。必須賠償公費才能升學的嚴格要求，使得師範生接受專業訓練的意願不高，並造成聯合請願的情形。

由上分析，師範教育如果要藉公費制度提升教育專業的水準及服務意願，除了合理調整公費之外，如何使師範教育法第十七條規定修訂為更具彈性，才能真正符合公費制度之美意。

當然有關公費的提昇必然會增加政府的財政負擔，但如果在不增加經費預算的前提下，可以採取公費名額減少（以增加公費金額），另設自費師範生。此一公自費並行的制度，近年來也在師範教育系統中蔚為一般輿論。不過這種類似「一國兩制」的辦法，是否會改變師範教育的性質，如何提供不同身份者合適的課程（如自費生若不實習仍可畢業是否合理等）以及學校行政事務的配合是否可合理解決等問題，仍值得進一步深思和研究。

（三）進修成效的不彰

優良師資的培養，除了養成教育的充實及實習效果的提升之外，尤其必須以良善的進修制度督促教師不斷追求新知，加強教學技能，才能進而提昇教師素質，並使學生實際獲利。因此如何在法令、制度、進修課程、實施方式等方面加以整體規劃，並與教師終生教育相結合，是目前師範教育的重點工作之一。茲就目前實施的教育進修問題檢討如下：

(1)進修管道狹小:我國目前教師進修的機會,除了師範大學、政治大學、清華大學、高雄師院、教育學院辦理「中學教師暑期進修班」外,今年新制師範學院才開始成立進修部,負責國小教師進修。一般來說,提供機會仍不符教師進修的需要。根據教育部的一項研究指出:全省中小學校教師中約有四分之三的教師有強烈的進修意願,因此如何增加進修機會,擴大進修管道,乃當務之急。

(2)短期進修方式過於板滯:教師利用課餘或是參加研討會、座談會,對教師之改善,亦有積極功能,然而目前各小學利用週三下午邀請專家學者演講的方式,太過於呆板,其效果亦往往不佳,而當局所辦理的研討會也淪於政治宣導或作秀之行政考慮為主,無法針對教學發生之實際問題作較深入研討。

(3)進修學位的偏差:鼓勵教師進修並獲得學位,實無可厚非,但是如果造成「離職進修」而非「在職進修」亦屬不當。因此非學位之進修似乎可多提供機會與鼓勵,以作為改善教學之設計,而非升級或跳離原來工作。

(4)進修課程設計之不當:進修之目的在充實新的專門知能,以及教學實務及問題的探討與解決,然而綜觀各進修課程,理論學科知識所佔比率過重,實務性的問題探討反而缺乏,尤其只重專門學科之加強,而忽略教育專業知能之充實更是匪夷所思。因此,進修課程之結構,以及專門及專業知能之比例調整,似應做重新規劃,以符合實際教學及行政所需。

(5)進修人員之選擇辦法不甚周延:目前進修管道過於狹偏,因此除進修學位者外,大都採取甄選方式,由於辦法有利於師範院校畢業生及主修科系者,真正應該進修而非師範院校畢業及非主修科系者往往無法申請進入。教育部統計資料發現,國中合格教師中約有五分之一以上尚未獲大學學士,目前連小學師資都已是升至大學,似乎應列為優先進修對象,以期真正提昇教師水準。

「教育第一，師範為先」，為要使師範教育真正能培養優秀教師並作育英才，教育革新除要在外在環境中與社會變遷的動脈同步外，其體制內的改革，如多元化開放的政策、提昇進修水準以及改善公費制度，還有正式課程與潛在課程的調整，都必須打破以往的迷思，真正將教育專業知能、精神落實於課程與教學之中，方能冀其成功，而為我下一代造福。

肆、國民教育發展的展望 (代結論)

台灣四十年來國民教育的推展，在量方面可以說是另一奇蹟，與經濟方面的成就幾可相提並論。然而在此發展過程中，卻由於政策、制度、課程與教學以及師資培育背後的種種迷思，也付出了不少代價。今後若要使國民教育臻於理想之境，當應群策群力更努力地排除這些迷思，茲就未來台灣國民教育的發展，不翦揣陋試提建言如下：

一、政策上

民族精神教育雖有其階段性價值，但並非解決教育問題的萬靈丹。尤其國民教育隱藏著民族文化的「排他性」、「強制性」與「標準化」，容易使教育變成「灌輸」，教學變成「宣傳」。在面對自己的同胞，不能特意地強調「敵愾同飢」，也不能只要國家，不要個人。此外，不能因強調「一個口令一個動作」，而忽略了教育過程中最重要的工作——尊重「個別差異」的事實。

在量方面增長的同時，如果要真正落實教育機會均等的精神，那麼就必須考慮「文化資本」公平分配的問題，因此在教育的過程中，如何公平地對待所有學生，使他們能獲得較佳的教學資源，而且不能只集中在「超級明星」或「升學班」上。簡言之，不要造成「犧牲多數成就少數」的現代叢林思想，並且逼使學生「不成功便成仁」。

二、制度上

我國自清末民初以來，整個學校制度的規畫大抵是屬於「移植

型」，因此所產生的「排斥」作用，也就使得千千萬萬人在被外來制度的制約中，默默地被實驗。今後當應努力研究此制度「本土化」的可能——即提出較符國情需要的學校制度。

在教育行政制度改善方面，必須真正發揮「地方自治」的精神，使地方及學校本身有較多的彈性與自由，以便發揮教育的特性。因此教育部應研擬如何增加補助地方教育經費，以及較多的逐級授權。

三、課程與教學方面

課程與教學是教育活動中的「血液」，也是影響教育成敗的重要關鍵。由於過去受政治污染的情形較嚴重，因此教科書中意識型態充斥其間。今後教科書編寫的內容應儘量避免「泛道德化」、「泛政治化」的偏狹。

其次教科書的編撰，在型式、版本及層次性方面，應考慮多元參與，不要再由少數「學閥」所壟斷。在付印及推廣之前，應儘量可由「審定」的方式來鼓勵更多的人參與此一大工程。

至於課程體系完整性的研究，以及課程分化(科)後，各學科、各學習單元間的統整，也都要注意。

最後課程發展與改進，必須要有常設性的機構對課程整體的規畫與推廣加以適當的安排。

四、師資培育與進修

我國國民教育師資的培育已從「一元化」逐漸走向「多元化」，但在此趨勢中，不能貶抑教師的「專業性」，也不能忽視師範院校的功能與地位。

其次在進修制度方面，必須糾集日夜間部的資源，並與其他社會資源結合。在課程設計方面，宜注意與教學實際需要的配合，並重彈性和實用性，真正使進修者能對其專門知能和專業精神的提昇有所裨益。

國民教育的發展是群策群力的工作，同時也要配合社會、政治、

經濟及文化發展的需要。因此今後國民教育的推展，應注意上述各種迷思的破除，同時也應在政策、制度、課程與教學以及師資等方面做一整體而又有前瞻性的規畫，而非技術性或枝節性的改良。

註 釋

- 1 參閱中華民國教育年鑑(第三次)，台北：正中書局，民國46年，頁5~17。以及楊國賜，「教育政策的演變與其績效」，載於郭為藩主編，中華民國開國七十年之教育(上)，台北：廣文書局，民國70年，頁83~87。
- 2 中華民國教育年鑑(第四次)，台北：正中書局，民國60年，頁3。
- 3 同註1，中華民國開國七十年之教育(上)，頁153~154。
- 4 同註1，頁154。
- 5 同上註，頁158。
- 6 國民小學課程標準(民國64年)，台北：正中書局，頁383。
- 7 同註2，頁202。
- 8 莊懷義等，教育問題研究，台北：國立空中大學，民國76年，頁250~51。
- 9 國民中學課程標準，民國74年4月，台北：正中書局，頁447~448。
- 10 何清欽，「民國十一年學制改革之探討」，載於中國比較教育學會編：世界各學制改革動向，台北：華欣文化事業中心，民國73年，頁38。
- 11 參閱許智偉，「論西德的學制改革」，載於中國比較教育學會編：學制改革與展望，台北：文景出版社，民國73年，頁4~8。
- 12 陳伯璋，意識型態與教育，台北：師大學苑，民國77年，頁176。
- 13 朱雲漢等譯，中國兒童眼中的政治，台北：桂冠圖書公司，民國70年。

- 14 歐用生，「國民小學生活與倫理教科書的檢討與改進」，載於中華
民國比較教育學會編：各國教科書比較研究，台北：台灣書店，民
國 78 年，頁 2。
- 15 歐用生，「國民中學價值教學的困境」，載於陳伯璋，意識型態與
教育，頁 46。
- 16 同上註，頁 247。
- 17 婦女新知基金會，兩性平等教育手冊，民國 77 年。

參考資料

不著撰人

- 1975 國民小學課程標準。台北：正中書局。
- 1985 國民中學課程標準。台北：正中書局。

朱雲漢等(譯)

- 1981 中國兒童眼中的政治。台北：桂冠圖書公司。

何清欽

- 1984 「民國十一年學制改革之探討」，載於中國比較教育學會編，
世界各學制改革動向。台北：華欣文化事業公司。

教育部教育年鑑編纂委員會(編)

- 1957 中華民國教育年鑑(第三次)。台北：正中書局。
- 1971 中華民國教育年鑑(第四次)。台北：正中書局。

許智偉

- 1984 「論西德的學制改革」，載於中國比較教育學會編，學制改
革與展望。台北：文景出版社。

陳伯璋

- 1988 意識型態與教育。台北：師大學苑。

莊懷義等

- 1987 教育問題研究。台北：國立空中大學。

婦女新知基金會

1988 兩性平等教育手冊。編者印行。

楊國賜

1981 「教育政策的演變與其績效」，載於郭為藩主編，中華民國開國七十年之教育(上)。台北：廣文書局。

歐用生

1989 「國民小學生活與倫理教科書的檢討與改進」，載於中華民國比較教育學會編，各國教科書比較研究。台北：台灣書店。

光復後台灣地區高等教育設校 政策之探討

陳舜芬*

壹、前言

台灣地區的高等教育植基於日據時期。二次大戰結束後，台灣回歸中華民國主權管轄。經過四十餘年的發展，此一地區的高等教育機構由光復之初的四所，增加為目前的一百餘所，成長幅度驚人。

本文旨在回顧光復以來台灣地區高等教育在數量上的發展，限於時間與能力，僅以學校設置狀況作為數量發展之指標，嘗試自歷年高等教育機構成立之數目、種類與理由，探究高等教育政策之走向，及其與政治經濟之關連程度，並進一步發掘問題所在，加以檢討，最後歸納出影響政策之四大因素。

本文所稱之高等教育，包括大學院校與專科學校的教育。大學院校涵蓋大學與獨立學院，因二者在學制上地位相當，僅有規模大小之不同，故不再予以劃分。專科學校則包括二專、三專與五專三類。為求簡明起見，本文所列之歷年統計數字中並未就三者加以區別，僅於必要時以文字敘述某時期增設之專科學校屬於何類。

貳、發展之回顧

光復前台灣地區已有數所高等教育機構，包括台北帝國大學、台

*國立台灣師範大學教育系副教授

北經濟專門學校、台中農林專門學校、台南工業專門學校、私立女子專門學校，以及台北高等學校等六所。這些機構設立的目的，主要在配合日本的殖民擴張政策，因此相當強調研究，師資設備均頗具水準。唯各校所提供之就學名額多為日籍學生所佔，台灣青年接受高等教育的機會事實上極為有限¹。

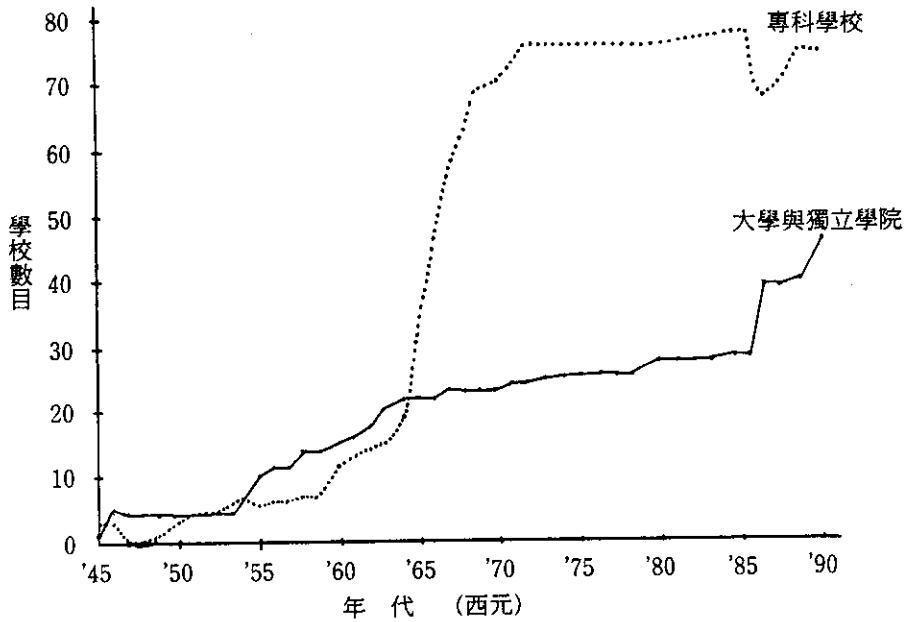
上述機構在光復後多為我國政府所接收，為台灣地區日後高等教育的發展奠定基礎。今日此地較具聲望之台灣大學、成功大學及中興大學等，皆由日據時期即已設立之學府延續或改制而來。

光復後台灣地區高等教育之發展，依照機構設置的狀況，可大致區分為停滯、成長、限制及開放四大階段，分別以1953、1962、1972及1985年為界；其中第一、第二兩個階段又各可細分為兩小時期。不同階段中大專院校增設之數目呈現明顯之差異（詳見表一）。若將歷年大專院校之數目以圖形繪出，更可看出其間的起伏現象（見圖一）。以下將就不同之階段分別說明高等教育機構設立之情形：

表一 台灣地區大專院校數量發展概況

| 起迄年代 | 階段名稱 | 大專院校 增加數 | 專科學校 增加數 | 大專合計 | |
|-----------|-------------|-------------|-------------|----------|------------|
| | | | | 總增 加數 | 平均年 增加數 |
| 1945~1949 | 停滯階段: 光復初期 | 3 | -1 | 2 | 0.4 |
| 1950~1953 | 遷台初期 | 0 | 3 | 3 | 0.75 |
| 1954~1962 | 成長階段: 大專並進期 | 14 | 9 | 23 | 2.56 |
| 1963~1972 | 專科膨脹期 | 5 | 62 | 67 | 6.7 |
| 1973~1985 | 限制階段 | 5 | 1 | 6 | 0.5 |
| 1986~ | 開放階段 | | | | |

圖一 台灣地區高等教育機構設置狀況



一、停滯階段 (1945~1953)

本階段始自台灣光復，至1953年為止，在此期間大學院校增加的數目很少。此一階段之發展又可以1949年中央政府遷台劃分為兩小時期：

1. 光復初期 (1945~1949)

第二次大戰結束，日本無條件投降，台灣重歸中華民國版圖。國民政府除派員接收島上各部門機構外，並將原有之日式學制改為中國學制。從光復至政府遷台，台灣地區高等教育機構的發展可分兩方面來敘述：

(1)接收日據時期原有之大專院校

- a.台北帝國大學於1945年改制為國立台灣大學，原有之學部改稱學院²。
- b.台灣經濟專門學校於1945年改制為台灣省立台北商業專科學校，1946年升格為台灣省立法商學院，次年初併入國立台灣大學法學院³。
- c.台中農林專門學校於1945年改制為台灣省立農業專科學校，次年升格為台灣省立農學院（即今國立中興大學之前身）⁴。
- d.台南工業專門學校於1945年改制為省立台南工業專科學校，次年升格為台灣省立工學院（即今國立成功大學之前身）⁵。

(2)新設大專院校

- a.為培育中等學校師資，於1946年就日據時期高等學校舊址成立台灣省立師範學院（即今國立台灣師範大學之前身）⁶。
- b.為培養工業技術人才，於1948年成立台灣省立台北工業專科學校⁷。
- c.為配合地方自治，培養地方行政幹部，於1949年成立台灣省立地方行政專科學校，其後與台灣省立行政專修班合併為台灣省立法商學院（即今國立中興大學法商學院之前身）⁸。

綜合上述情況可知，1945年時台灣地區共有一所大學院校及三所專科學校；至1949年時，共有四所大學院校及二所專科學校（見附錄一）。

2.遷台初期（1950～1953）

1949年冬大陸淪陷，中央政府播遷至台灣，至1953年之間，台灣地區大專院校增加的數目仍極有限，僅新設台灣省行政專修班（1955年與台灣省立地方行政專科學校合併為台灣省立法商學院），私立淡江英語專科學校（即今淡江大學之前身），及台灣省立海事專科學校（即今國立海洋大學之前身）等三所專科學校⁹。大學院校仍維持原有之四

所(見附錄一)。

二、成長階段(1954~1972)

自1954年起，台灣地區的高等教育機構開始大幅度增加，至1972年中央政策決定限制增設私立學校止，大專院校由九所成長至九十九所(見附錄二)。此一階段尚可細分為以下兩小時期：

1.大專並進期(1954~1962)

從1954至1962年間，大專院校共增加了二十四所，包括大學院校十四所(新增十六所，減少二所)，專科學校十所(新增十三所，減少三所)，其變動情形分別說明如下：

(1)大學院校部分

新增的十六所大學院校約可分為四類：

- a.1949年以前設於大陸之院校在台復校者：共有政治、清華、東吳、輔仁、交通及中央等六所大學¹⁰。
- b.由專科升格為學院者：包括台灣省立法商學院及淡江文理學院等二所¹¹。
- c.由學院合併為大學者：有中興大學一所¹²。
- d.新設者：全部為私立院校，共有東海、中原、高醫、中醫、北醫、逢甲及文化等七所¹³。

減少的二所則係合併成為中興大學之省立法商學院及省立農學院。

(2)專科學校部分

新增的十三所專科學校有三所係由師範學校改制為三年制師範專科學校(中師、北師與南師)¹⁴。其餘十所則分屬農業(省立農專，即今屏東農專之前身)、護理(省立護專)、外語(靜宜女子英專，即今靜宜女子大學之前身)、工業(大同工專，即今大同工學院之前身)、家政(實踐家專)、新聞(世界新專)、醫藥(中山牙專，即今中山醫學院之前身)、藝術(國立藝專)、商業(銘傳商專)及體育(省立體專)等十種不同

類別。這些學校在設立之初多為三年制，部分院校其後陸續增加五年制¹⁵。

減少之三所專科學校則係升格為大學院校之省立地方行政專科學校、省立行政專修班及淡江英專。

2. 專科膨脹期 (1963~1972)

從1963年起至1972年止，高等教育機構的增加幾乎皆集中於專科學校部分 (共增加六十二所，學校名稱參見附錄六)，其中絕大多數為五年制專科學校，並且以工業類居多。另外值得注意的一點是，新增之專科中只有十二所為公立學校，其餘皆為私立學校¹⁶。

同一期間內，大學院校只增加了五所，其中三所為由專科升格者 (大同、靜宜及海洋)，其餘二所則係中等學校師資培育機構 (一所為由師範學校改制而成之高雄師院，另一所則為由中等教師研習會擴設而成之教育學院)¹⁷。

三、限制階段 (1973~1985)

1972年8月 (即蔣經國擔任行政院長，蔣彥士擔任教育部長之初)，中央政策決定大專院校應採重質不重量之政策，並暫緩接受私立學校之申請。因此大專院校數目急速成長的現象，在1973年以後便告停頓。自此之後至1985年重新核准新設私立院校的十餘年間，大學院校只增加五所：中山醫學院、工技學院、陽明醫學院、中山大學及藝術學院¹⁸。

至於專科學校部分，十三年間只新增大漢工商專校與雲林工專二所，但又減少中山醫專一所¹⁹，因此總數只增加一所 (見附錄三)。

四、開放階段 (1986年迄今)

實施十餘年的大專院校限量政策，終於在1985年 (李煥擔任教育部長之次年) 有所轉變。該年行政院核准開放新設私立院校，指定範圍為工學院、技術學院、二年制商業護理專校及五年制工專²⁰。自次年 (1986年) 起，高等教育進入開放階段。唯因新設私校之條件規定甚嚴，

至1987年始有私立長庚醫學院成立²¹。同年九所師範專科學校同時改制為師範學院²²，另外尚增設一所國立體育學院²³。因此1987年時，大學院校總數增加為三十九所，但專科學校則減為六十八所。迨1988年又增加長庚護專與親民工專二所私立專科學校²⁴，大專院校之總數成爲一〇九所。

1989年3月教育部長毛高文在立法院教育委員會明確指出大專院校的增設與調整，將成爲重點工作之一，以逐年增加大專學生及研究生人數，使接受高等教育人數與總人口之比例，由目前的千分之二十，以漸進方式提高²⁵。同年續有二所工學院，五所專科學校成立。該年底，教育部同意擴大開放新設私立院校之範圍至管理、藝術及海洋等三類學院²⁶。1990年又有四所工學院，一所工商專校相繼設立，銘傳商專並升格爲銘傳管理學院，大學院校總數達到一二一所(見附錄四)。教育部並進一步宣布九〇年代大學升學率將達50%以上，二至五年內將增加三十餘所大專院校²⁷；高等教育在學學生佔總人口數之比例，十年後將擴增至千分之三十²⁸。由上述種種政策宣示顯示，台灣地區高等教育在數量上之發展即將進入另一高峰期。

叁、階段背景與政策

由前文之描述可知光復後台灣地區大專院校數量之發展並非呈穩定成長之狀態，而是忽而快速，忽而緩慢，步調十分奇特。這個現象反映出高等教育設校的政策受到某些特定因素的主導，以下將就停滯、成長、限制與開放四個階段，分別探討各階段的政策及與當時政經背景的關係。

一、停滯階段

1. 光復初期(1945~1949)

此一時期適逢二次大戰結束，台灣因受戰火波及，農工生產驟減，物價大幅上漲，對外貿易幾近停頓，經濟情勢欠佳²⁹。另一方面，

台灣在日本統治下達五十一年之久，戰後驟然回歸中華民國主權管轄，島上人民一時之間難以調適；加上接收政權的種種失誤，造成政治上的動盪不安³⁰。在這種政經皆不穩定的狀況之下，對於高等教育之擴展自是無暇多顧。此一時期的主要政策在於接收日據時期成立之數所大專院校，予以易名並改為中國學制。雖然此期中新設之高等教育機構甚少，不過由於日本投降，台籍留日學生有千餘名陸續返鄉，經審查合格後轉入各專科以上學校就讀³¹；加上殖民時代結束，台籍學生接受高等教育已不受無理限制，因此光復初期大專院校學生總數仍然有相當幅度的成長（見附錄五）。

2. 遷台初期 (1950~1953)

1949年冬大陸淪陷，中央政府播遷至台灣。當時台灣外部有中共陳兵對岸，準備趁隙攻擊；內部則經濟紊亂，幾近崩潰。所幸1950年6月韓戰爆發，美國宣布第七艦隊協防台灣海峽，並自次年開始對我提供各種經援，使得台灣的情勢開始轉危為安。1950年代初期，政府鑒於大陸失敗之經驗，在政治及黨務上力求變革，以鞏固中樞領導權威³²。在經濟上則實施土地改革，以重新分配財富，提高農民增產意願，並開放進口替代產業，促進工業的發展³³。

相對於政經改革的迫切，大專院校的增設顯然不是當務之急。當時高等教育方面的主要政策，係依據1950年公布之「戡亂建國教育實施綱要」，對大專院校課程進行修訂，以加強民族精神教育，並實施文武合一教育³⁴。這段時期雖然只增加三所專科學校，不過因為大陸淪陷，許多專上學生隨同政府撤退來台，於此期內陸續進入各大專院校就讀³⁵，因此學生數的年成長率仍然不低（見附錄五）。

二、成長階段

1. 大專並進期 (1954~1962)

由於一系列土地改革成功，使得台灣內部的政治與經濟得以穩定下來。1953年「台灣經濟建設四年計劃」的實施，顯示政府在穩定經濟

之外，更開始致力於經濟的發展³⁶。就台灣外部情勢而言，1954年中美簽訂共同防禦條約，使得台海安全得到進一步的保障。但是政府光復大陸的企圖，也因此受到美方的約束。在軍事反攻的目標難以實現之下，政府遂只有全力建設台灣。從1955年開始，石門水庫、東西橫貫公路等重大工程陸續興工，經濟建設計劃亦連續推動（參見附錄六）。隨著內外情勢的日趨安定，以及政府施政心態的調整，高等教育的發展開始受到重視。

從1954年至1962年之間，大學院校總數增加了十四所，專科學校增加了九所。在此「大專並進期」內，值得注意的政策有二：

(1)核准原設於大陸之大學院校在台復校：

在增加的大學院校中，有六所之多屬於此類（政治，1954；東吳，1954；清華，1956；交通，1958；輔仁，1961；中央，1962）。復校之舉，可以獲得各校在台校友人力與財力上的資助³⁷，並可於短期內移植大陸各校原有之架構，不失為艱困時期擴張高等教育設施的良策。此外，核准復校之政策亦有其象徵性的意義：一方面可以藉此拉攏各校校友，以強化統治基礎；一方面則可顯示在台政府仍係大陸時期政府的延續，具有正統的地位。

(2)增設各類別之專科學校以配合經濟建設：

此期中增加的專科學校中除了三所為師範類科外，其餘各校分屬農、工、商、醫、護……等各種不同類科。這顯示在政經不穩，大專院校數量發展停滯的階段結束之後，社會亟需各類專門技術人才，以配合國家經濟建設計劃。1956年度行政院施政方針明確宣示：「充實專科學校，配合經濟建設計劃，培養各種專門技術人才」³⁸，各類專科的增設即是此一條文的具體實現。

2.專科膨脹期（1963~1972）

1950年代台灣的經濟逐步發展，原先以農業為主的社會開始轉型，農業人口比率下降，製造業人口比率上升³⁹。1960年代適逢國際經

濟繁榮，台灣更善用時機，成功地發展勞力密集之加工出口工業，不但由農業經濟社會轉型為工業經濟社會，並且締造了經濟成長之奇蹟⁴⁰。相對於經濟的起飛，1960年代台灣的政治環境顯得相當沈寂。彭懷恩指出當時政治體制屬於軍事權威政權，民主程度偏低，但是執政者的統治權並未受到挑戰，反對勢力可說微不足道⁴¹。

在高等教育方面，1950年代中期配合經濟發展之政策，在1960年代政治沈寂，經濟掛帥的環境之下，理所當然地繼續維持下去。1965年度行政院施政方針中標明：「根據國家經濟建設及社會需要，調整並擴充大專學校科系及班級，並設置五年制專科學校，培養各類專門人才。」⁴²此一條文與前述1956年度之條文近似，但明確指出要設置五年制專科學校。

其實從1963年起，大專院校設立之政策已有明顯的轉變，也就是專科學校（特別是工專）大量設立，而大學院校增加甚少。促成此一轉變之背景，一方面是前一時期大專院校擴充過速，不少學校師資不足，設備欠佳，畢業生往往也缺乏適當出路。輿論界因此呼籲不可再增設大學⁴³。一方面是教育部在1960年代初黃季陸部長任內，聘請史丹福研究所的專家來台進行調查研究，並以之作爲政策調整的依據⁴⁴。根據1962年完成之史丹福報告指出，台灣地區工程技術員與工程師之比例太低，僅及0.4:1，而其他經濟發達國家則是1:1到2.5:1，因而建議成立五年制工專以培養更多的工程技術員⁴⁵。在1963至1972年間的專科膨脹期內，新增了許多五年制工專，顯然是受到史丹福報告的影響。只是此期專科增加的數量過於龐大，達到六十四所，尤其是1965與1966兩年間（閻振興部長任內）竟然增設了二十八所之多，這就不是配合經濟發展的理由所能解釋得了。

專科膨脹期的另一政策是積極鼓勵私人設校。在六十四所新增的專科中，只有十二所公立的，其餘全屬私立，顯示此一時期高等教育的擴張主要係藉由私人而非政府的力量。不過此期中增設的公立大專

院校總數仍較前期為多，可見政府在對新設院校的投資上並未縮減，只是此期中異乎尋常的專科膨脹部分係由私人興學來承擔。唯短短十年間增設如此多專科，其中大多數學校必然不可能獲得充足的師資，其素質如何自不待言。

此外以往為數甚少的五年制專科學校在1963年後突然興起，成為專科學制的主流，也是一個值得注意的現象。教育部以史丹福報告書為主要依據而擬訂的「十八年長期教育計劃」曾建議在1965至1982的十八年間增設十至二十五所五年制工專⁴⁶，但事實上在前後十年的專科膨脹期內，新設的五專超過五十所，其範圍幾乎涵蓋所有專科之類別，顯示該時期中五專的設立相當浮濫。

三、限制階段 (1973~1985)

1970年代開始，台灣的內外環境發生重大變化，先是遭逢一連串的外交挫折（見附錄六），其後又面臨石油危機所導致之全球性經濟萎縮；同時政治反對勢力崛起，以往的統治權威受到挑戰。所幸政府當局因應得宜，使情勢轉危為安，不但在經濟上繼續成長，在政治上亦逐步走向民主開放⁴⁷。

然而1970年代高等教育的數量反而出現緊縮的現象。1972年8月中央政策決定大專院校應求質之改進，不作量之擴充，暫緩接受籌設私立學校之申請⁴⁸。此一政策一直維持至1985年方告撤銷⁴⁹。在此期間，只有一所大漢工商專校是新設之私立院校⁵⁰。

若就時代背景加以考量，所謂高等教育重質不重量之政策並非由當時的政治或經濟環境所促成。最主要的理由是前一階段中專科膨脹過速，教育品質堪虞，所以先行停止增設私立學校，冀能就已有的學校進行整頓⁵¹。1974年公布之「私立學校法」，及1976年修正公布之「專科學校法」等皆是整頓專科學校，亡羊補牢的措施。

在長達十三年的限制階段中，有幾個政策值得注意：

1. 除了停止增設私立院校外，連公立大專院校之增設亦十分有

限。十三年間只增加五所(工技學院、陽明醫學院、中山大學、藝術學院及雲林工專)，且均係為配合地區發展及培育專業人才之需要而設⁵²。

2. 不再核准專科升格為學院: 除了中山醫專係因應醫學專業水準的提升而於1977年改制為中山醫學院外，沒有一所專科獲准升格為學院。教育部長鍾皎光及蔣彥士且先後表示專科與大學的教育目標不同，不宜改變⁵³。

3. 控制大學院校的學生總的成長率: 此期內大專院校增加甚少，但大專學生總數仍然藉由增加班級或系所而擴張，不過年成長率皆在3%至5%左右(參見附錄五)，與前一階段比較，緊縮甚多。

4. 教育政策仍然強調配合國家發展，但已不完全限於經濟層面。舉例而言，1976年度行政院施政方針提及：「配合國家需要調整大學院系，培養專門人才。」⁵⁴ 1982年度行政院施政方針則謂：「根據國家建設及學術發展需要，調整大學院校系所及班級。」⁵⁵ 對照前一階段教育施政方針，可以發現政府有意擺脫以往狹隘的經濟觀點。唯實際上除於1982年增設一所藝術學院外，此一階段之設校政策並無多大改變。

5. 1980年代開始注重研究所之發展，以加速培養高級人力。因研究所均設於已有大學之內，故無法從大學院校數目的增減得到了解。但1983、1984兩年行政院施政方針中均明確指出「重點發展研究所教育」⁵⁶，這是1970年代的高教政策中未曾強調的地方。

四、開放階段(1986年迄今)

前已述及，高等教育的限量政策與當時的政經背景並無太大關連。此一政策為何持續十餘年之久，似乎也沒有明確的理由。1985年，亦即李煥擔任教育部長的第二年，行政院決定開放新設私校申請之舉，一方面可能與解嚴前各種自由化的呼聲有關，一方面則是這種長期抑制高等教育數量發展的作法，在經濟富裕人民受教意願強烈的社會中已經難以自圓其說。當然，教育部長本身是否具有政治實力，也是此一重大決策的關鍵。

大專院校的設置進入開放階段以來，迄今不過五年。已經設立之私立院校雖然為數並不多，但是正在籌備之中的卻不少。在1987年毛高文出任教育部長之後，高等教育自由化的走向更為明顯，其政策值得注意之處有下列幾點：

1.開放新設私立院校之範圍仍然有所限制，但1985年李煥部長任內宣布之規定至1989年又再放寬。

2.除了開放私人設校外，亦積極增設公立大專院校。

3.宣稱高等教育在學學生佔總人口之比例將予提高；日後大學升學率將大幅提升。

4.專科經評鑑合格者可以改制為學院⁵⁷，前一階段中專科不得升格為學院之政策宣告解除。

5.在李煥部長任內仍受重視的五專因十二年國教政策而發生定位問題⁵⁸，最近已決定不再擴增⁵⁹。

6.三專決定廢除⁶⁰，加上五專凍結，以往之專科學制面臨重大修正。

7.新設之公私立大專院校以工商應用性質者佔絕大多數，顯示高等教育仍不脫以往配合經濟發展之路線。

肆、問題與檢討

由前述各階段大專院校數量發展狀況之分析，可以發現四十餘年來高等教育在學校設置之政策上存在不少問題，茲舉出其中最顯著的四點分別討論如下：

一、私人興學的問題

光復以來台灣地區原來一直鼓勵私人設立大專院校。1950年代初期私立淡江英專便告成立，該校今日已成規模宏大的淡江大學。繼淡江英專之後，由教會人士辦理之東吳、東海、輔仁及中原，由醫界人士倡議之高醫、中醫及北醫，以及由黨政界要人興辦之逢甲及文化等

大學院校在1960年代初期亦先後成立。私立五年制專科學校更在1963年以後如雨後春筍般地出現。1968年教育部長閻振興在立法院教育委員會中指出：「……總計現有五年制專科學校六十五所，其中只有二十所為公立學校，其餘四十五所為私立學校，具見鼓勵私人捐資興學的成效……。」⁶¹不過此一說法立及遭到立法委員張季春的批評：「教育部……對於創辦學校的人選、經費、設備、教師等亦未能嚴格審核，以致少數學校以辦學圖謀私利，貽誤青年。」⁶²由於私立專科設置浮濫，1972年時，政府宣布暫緩接受私人設校之申請，此一政策維持了十三年之久，到1985年方才撤銷。

從上述政府對私人設立大專院校所採取的態度來看，先是鼓勵、繼而可說是放縱，再則限制，最後又開放。這種戲劇化的改變，顯示政府權限過大，可以任意以行政命令剝奪人民的辦學自由。

從理論上看，私人興學可以讓人民實現辦教育的理想，也可以減輕政府的財力負擔，並增加就學機會。如果擔心私立學校藉機斂財，應從健全法令制度著手。私人設校的條件可以因時修訂，但政府不宜出現幾近放縱的鼓勵與嚴苛的限制的兩極化政策。

二、五專設立的問題

1960年代中期左右五專驟然興起，可以說是光復後台灣地區高等教育的發展歷程中，最值得注意的事件。

根據1948年公布的專科學校法來看，專科學校應該是以二年制為主。唯音樂、藝術等科宜提前修習者得招收初中畢業生，修業五年⁶³。因此，1960年代各類科五專大量設立時，其在法律上的依據是很有問題的。曾有立法委員就此提出質疑⁶⁴，但是當時執政黨一黨獨大，立法院並無法發揮制衡的力量。

另外就學理上看，五專招收國中畢業生，修業五年。以國中畢業十五歲的年齡即要決定日後職業類別，同時五年之內難以轉換，這種設計並不妥當。十五至二十歲正是由青少年邁入成年的時期，身心

變化甚大，將此種年齡範圍之學生安排在同所學校之內就讀，亦不甚合宜。同時將十五至十八歲一般仍在中等教育階段之學生納入高等教育機構，採取大專標準之收費與師資亦欠合理。

在法令學理皆不足的情況下，五專卻在短期內急速增加，必然有其理由，茲分政府、學生、私人設校者三方面加以分析：政府之所以鍾愛五專，一方面是史丹福研究所專家之建議，用以培養中級技術人才，配合經建需求。另一方則是藉此制度來紓解大學聯考的壓力⁶⁵。許多學生之所以願意投考五專，一來是追求高等教育文憑的心理所主使，二來是比起先升高中高職再進大專，可以減少一次入學考試之負擔。而私人之所以競設五專的原因，恐怕是五專設校條件寬鬆⁶⁶，二則是一次招生，可以保障收費五年，有利可圖。

五專大量設立之後，政府才開始制訂五專的共同與分科必修科目，繼而草擬規範私立五專在內之「私立學校法」。至1976年時，才修正公布「專科學校法」，明訂專科學校包括五專、二專及三專等三種，五專至此方取得正式之法定地位。這一連串過程，可以看出設立五專的決策是極其輕忽草率的。

法令的修改雖然姍姍來遲，但是畢竟已經完成；而前述五專在先天上的不良體質則很難改變。以往已有研究指出五專宜改採分段教學（前三年比照高職，後二年比照二專）⁶⁷，或者建議只保留五年制藝專，其餘類科只設二年制⁶⁸，但是均未獲得政府當局的採納。一直到十二年國教方案提出之後，五專的定位問題才受到注意。目前教育部已決定凍結現有五專，不予擴增，再徐圖解決之道。

五專從驟然興起被凍結的時間不過二十五年左右，這個歷程固然顯示了高等教育設校政策反覆不定的一面，也足以啓示我們教育制度上的變更應慎重研究，不可便宜行事，而在日後衍生更大的問題。

三、專科升格為學院的問題

專科升格為學院的情形早在光復初期便已出現，回顧四十餘年來

高等教育的發展狀況，可以發現1964年以前公私立專科均不乏升格之前例：公立院校部分如省立台南工業專科學校改制為省立工學院（1946年），省立海事專科學校改制為省立海洋學院（1964年）；私立院校部分如淡江英專改制為淡江文理學院（1958年），大同工專改制為大同工學院（1963年）。但在1964年以後，除了公立之九所師專與私立之中山醫專得以改制為學院外，其餘之專科均不得升格。至1988年，教育部重新考慮專科升格之申請，現已核准世新、銘傳及實踐三所專科之申請案。由銘傳商專改制而成的銘傳管理學院並已於今年（1990年）開始招生。

專科學校與大學院校原本有不同之教育目標，在學制上亦各有其地位。專科之所以屢有改制為學院之事例，其理由當有下列幾種：

1. 某種職業已經全面提升水準至大學以上程度，原有之專科已不復有存在之價值。醫專與師專之升格屬於此類。

2. 師資課程與設備接近大學院校之水準，升格之舉為增設大學院校之捷徑。光復初期之專科升格應屬於此類。

3. 專科（尤其是三專）之修業年限、課程內容以及學生入學資格與大學相去不遠，但畢業生沒有學位，造成學生就學意願低落，學校發展困難，故有升格之要求。一般之三專升格大致屬於此類。

前述第一種的升格理當實施，唯應注意提升學校之水準。第二種升格宜視為特殊時期的權宜措施。第三種升格則暴露出制度上的缺點，換句話說，原有的三專學制本身就是個問題。以往政府在三專可否改制學院的決策上猶豫不定，因而造成困擾⁶⁹。最近教育部已決定廢止三專學制，研究改制為二專或四年制學院⁷⁰，總算是掌握了問題的癥結所在。總而言之，專科升格學院的問題紛擾多年，主因還是在於學制上的不盡合理。原有的專科學制本身十分複雜，三專與大學過於相似，實在沒有繼續存在的必要。

四、教育配合經濟發展的問題

光復後台灣地區大專院校的發展，除了早期因為政經情勢不穩，出現停滯的狀態外，自1950年代中期起，明顯地是以配合經濟建設為主要目標。此從歷年行政院施政方針及行政院長施政報告中均可得到證明。

1960年代台灣已從農業經濟社會轉型進入工業經濟社會，亟須大量中級技術人才。該段時期內專科學校迅速膨脹，大學院校的成長反而受到抑制，這顯然是一種經濟掛帥的政策走向。當時成立的五專中雖然有許多素質欠佳，但是整體而言，五專畢竟還是為台灣社會訓練出一批技術水準高於一般中學畢業生的人才，使得台灣的經濟得以快速成長。

為了配合經濟發展，政府大力倡導職業技術教育，希望能改變國人傳統的升學觀念。五專的擴增，便是這種政策的具體顯現。相對地，大學院校的發展受到刻意的壓抑。自1960年代中期以來，大學院校增設極少，至於研究所教育則係進入1980年代才受到重視，其結果是高級人才培養速度緩慢，使得台灣地區產業升級不易。由此觀之，大力擴展專科教育而忽略大學發展的作法恐怕過於短視。

從另外一方面來看，配合經濟發展的教育政策本身就是偏頗的，它忽視了社會大眾接受更多更好教育的需求。以往的政策一味以提倡職業教育來紓解大學聯考的人潮，而未能適時擴張大學的就學名額，其結果是使升學壓力日趨嚴重，間接影響中小學教育的正常發展。

此外，高等教育並非僅是人力培育的場所，它還應積極發揮傳遞文化，追求真理，以及批判社會的功能。過於強調高等教育與經濟建設的配合，往往影響社會的平衡發展。所幸近幾年來的高等教育政策已經開始注意到人民對大學教育的需求，不再一味地以人力規劃的觀點強調專科職業教育。唯自近年來新設大學院校的性質來看，偏重工商應用，忽視人文社會與基礎科學的現象仍然存在，此種功利心態之設校政策實有檢討修正的必要。

伍、影響政策之因素

經由對高等教育發展與問題之分析，可以得知光復迄今台灣地區高等教育的設校政策主要受到四種因素的影響。

第一是經濟因素：包括經濟情勢與經建計劃。當經濟情勢不穩，政府財政能力欠佳時，大專院校的設置不可避免地會被忽略，此即光復至遷台初期大專院校發展停滯的主要原因。俟經濟情況穩定之後，高等教育的擴張方有可能。此時政府的經建計劃開始主導大專院校成立的種類與速度。例如台灣地區第一個經建四年計劃實施之後，高等教育即進入成長階段；而該階段後半專科急速膨脹的現象則明顯地在配合由農業經濟轉為工業經濟之計劃。

第二是政治因素：包括政治局勢、威權政體與外國專家之意見。政治局勢不穩時，政府必無暇顧及高等教育之發展，此可以停滯時期為例。而解嚴以前的威權政體，則是政府完全控制高教發展，鮮有制衡力量的主因。如五年制專科學校在法令依據不足情況下仍得以大量成立；如私人辦理大專院校以及專科升格為學院等事宜可以有時開放有時禁止，基本上就是威權體制下的作法。此外，政府聘雇外國專家所提之意見對台灣地區高等教育之發展亦發揮相當之影響。如專科膨脹期內五專之驟然興起，即導自於史丹福報告有關設立五年制工專之建議。

第三是決策人選的因素：具有政治實力之人物出任教育部長，往往帶動政策之轉變。例如成長階段之大專並進期始自張其昀，專科膨脹期始自閻振興，限制階段始自蔣彥士，開放階段則自李煥始。而成長階段之所以進入限制階段，主因在於前一時期專科設置浮濫，必須加以整頓。此種決策品質欠佳導致日後不得不亡羊補牢的現象，則是決策人選因素所引發的不良後果。

第四是一般社會因素：社會大眾對教育的需求也會影響高等教育

的設校政策。如五年制專科學校之增設，有一部分原因在於紓解大學聯考的壓力，而人民未必以五專教育為滿足，故須進一步解除設立大學院校之限制，以降低日趨激烈之大學入學競爭。

陸、結 論

光復後台灣地區高等教育的設校狀況具有下列特徵：院校設置之速度忽而快速忽而緩慢，顯現出停滯、成長、限制及開放四個時期；院校所屬之領域在1960年代中期以前尚稱均衡，其後一直偏重工商應用；院校設置之主體包括政府與私人，唯私立院校曾經一度完全不准成立；在1960年代中期以前大學院校的數目略多於專科學校，其後迄今專科總數遠多於大學。

影響上述設校狀況的因素主要包括經濟、政治、決策人選及一般社會四大因素。綜合言之，除在光復與遷台初期政府受限於政經情勢不穩，無力發展大專院校之外，其後一貫之設校政策乃在配合經濟建設，至於教育文化方面的考慮反而是其次。此一政策在威權體制下得以有效執行，培育高級人力被視為大專院校的唯一功能。社會大眾對教育的需求也藉由設校政策導向職業技術領域。教育部長個人的作為對大專院校增設的速率或方向雖有影響，但上述以經濟為主要導向之政策迄未改變。

經過四十餘年的發展，目前台灣地區人民接受高等教育之機會已較日據時期擴張甚多，這是大家有目共睹的成就。唯在政府主控之下，此種機會多屬工商應用之性質，人文藝術、社會科學及基本科學長期以來不獲政府與人民的重視，這是台灣地區發展的一大隱憂。

註 釋

- 1 E. Patricia Tsurumi. (1977) *Japanese Colonial Education in Taiwan, 1895~1945*. Cambridge, Massachusetts:Harvard

- University Press, pp.124、249、253、254; Wen-hsing Wu, Shun-fen Chen & Chen-tsou Wu. (1989) "The Development of Higher Education in Taiwan", *Higher Education* 18: 121~122.
- 2 教育部教育年鑑編纂委員會編, (民46), 第三次中國教育年鑑, 台北: 正中, 頁 553。
 - 3 同前註; 何清欽, (民69), 光復初期之台灣教育。高雄: 復文, 頁 185~188。
 - 4 同註 2, 頁 582~583。
 - 5 同註 2, 頁 559。
 - 6 同註 2, 頁 557。
 - 7 同註 2, 頁 616。
 - 8 同註 2, 頁 583~584。
 - 9 同註 2, 頁 447、616、622~623。
 - 10 教育部教育年鑑編纂委員會編, (民63), 第四次中華民國教育年鑑。台北: 正中, 頁 779、782、801、802、804~807。
 - 11 同前註, 頁 790、820。
 - 12 同註10, 頁 790。
 - 13 同註10, 頁 799、817~818、821~823、825。
 - 14 教育部教育年鑑編纂委員會編, (民73), 第五次中華民國教育年鑑。台北: 正中, 頁 812; 鄭世興, (民69), 「我國師範的沿革」, 載於中國國民黨知識青年第二黨部編, 明日的師範教育。台北: 幼獅, 頁 581。
 - 15 同註10, 頁 656、685~688、693~694、696~697。
 - 16 教育部教育年鑑編纂委員會編, (民73), 第五次中華民國教育年鑑。台北: 正中, 頁 812~831。
 - 17 同註10, 頁 816~817、827~828。
 - 18 同註16, 頁 879。

- 19 同註16, 頁 816、822。
- 20 立法院公報, (民74, 9), 74卷, 76期, 頁 165。
- 21 教育部公報, (民76, 5), 第149期, 頁 31。
- 22 教育部公報, (民75, 1), 第133期, 頁 23。
- 23 立法院公報, (民77, 2), 77卷, 16期, 頁 160。
- 24 教育部公報, (民77, 5), 第161期, 頁 23。
- 25 立法院公報, (民78, 3), 78卷, 66期, 委員會記錄, 頁 20。
- 26 教育部公報, (民79, 2), 第182期, 頁 19。
- 27 教育部公報, (民79, 4), 第184期, 頁 27。
- 28 同前註, 頁 28。
- 29 林鐘雄, (民77), 台灣經濟發展四十年。台北: 自立晚報, 頁 31~35。
- 30 彭懷恩, (民77), 台灣政治變遷四十年。台北: 自立晚報, 頁 31~35; 李筱峰, (民77), 台灣民主運動四十年。台北: 自立晚報, 頁 28~33。
- 31 何清欽, (民69), 光復初期之台灣教育。高雄: 復文, 頁 25、194。
- 32 彭懷恩, (民77), 台灣政治變遷四十年。台北: 自立晚報, 頁 70~73。
- 33 同註29, 頁 41~45。
- 34 黃昆輝, (民73), 「我國教育政策之歷史發展(下)」, 近代中國 41期, 頁 218~220。
- 35 伍振鷺, (民71), 中國大學教育發展史。台北: 三民, 頁 192。
- 36 同註32, 頁 79。
- 37 例如1956年時中央大學校友會倡議在台復校, 不斷努力, 諸校友並捐資新台幣貳佰參拾萬元, 得以促成該校在1962年復校成功, 資料來源同註10。
- 38 中華民國年鑑, (民46), 頁 97。

- 39 同註32, 頁 82~83。
- 40 同註29, 頁 73~74。
- 41 同註32, 頁 97~99。
- 42 中華民國年鑑, (民54), 頁 121。
- 43 1960年代初期輿論界已一再呼籲政府不宜再增設大學院校, 但仍肯定專科職業教育有擴充的必要。資料來源例如:「不宜再增設大學」, (民51, 5, 11), 自立晚報;「大學教育質量並重」, (民59, 2, 9), 中央日報;「論大專學校的擴充」, (民53, 3, 14), 中央日報。
- 44 王洪鈞, (民52), 「一年來的高等教育」, 教育與文化 第 303 期, 頁 3~4。
- 45 見教育部及聯合國教科文組織編, (民53), 中華民國教育計劃: 長期教育計劃 (初稿) (民國五十四年至民國七十一), 頁 248。
- 46 同前註, 頁 248~249。
- 47 同註32, 頁 101~116。
- 48 教育部教育年鑑編纂委員會編, (民76), 第五次中華民國教育年鑑。台北: 正中, 頁 879。
- 49 立法院公報, (民74), 74卷, 16期, 頁 165。
- 50 據教育部技職司王國隆科長接受筆者訪問時表示: 大漢工商專校的籌備工作係延續前經教育部核准籌備之稚暉海專而來, 始得於禁設私校之期間獲准成立。
- 51 教育部秘書室周翔秘書接受筆者訪問時曾作此說明。
- 52 同註18。
- 53 立法院公報, (民57), 58卷, 86期, 頁 5; 教育部公報, (民64, 8), 第 8期, 頁 16。
- 54 中華民國年鑑, (民66), 頁 169。
- 55 中華民國年鑑, (民71), 頁 198。
- 56 中華民國年鑑, (民73), 頁 206; 中華民國年鑑, (民74), 頁 231。

- 57 教育部公報, (民77, 9), 第 165 期, 頁 25。
- 58 鄭崇趁, (民79), 「如何延長十二年國民教育」, 教育資料文摘 145 期, 頁 25~26。
- 59 教育部公報, (民79, 3), 第 183 期, 頁 26。
- 60 「三專學制決定廢除」, (民78), 教育資料文摘 140 期, 頁 159。
- 61 立法院公報, (民57), 57卷, 16期, 頁 12。
- 62 同前註。
- 63 台灣省政府教育廳編, (民76), 台灣教育發展史料彙編大專教育篇(上), 頁 4~5。
- 64 立法委員張季春曾經指出這一點, 資料來源同註61。
- 65 教育部長閻振興曾指出五專有緩和升學競爭之功效, 資料來源同註61。
- 66 立法院教育委員會之委員會曾於1960年代末期考察十餘所五專, 指出其中多數學校經費無穩固基礎, 缺乏實習場所或設備, 師資素質差……等(見立法院公報, 民58年, 58卷, 27期, 頁 4), 足以看出當初設校之條件極其寬鬆。
- 67 教育部經建會人力規劃小組, (民73), 「我國專科教育學制之檢討分析」, 載於教育部教育研究委員會主編, 中國學制改革之研究。台北: 正中, 頁 779。
- 68 學制改革小組, (民73), 「學制改革方案」, 載於教育部教育研究委員會主編, 中國學制改革之研究。台北: 正中, 頁 32~33。
- 69 例如台北工專校友因政府遲遲不核准其母校改制為學院, 大事陳情。參見「國立台北工專改制學院促進委員會陳情書」, (民78, 5, 3), 聯合晚報。
- 70 同註57。

參考資料

王洪鈞

1963 「一年來的高等教育」，教育與文化 303。

台灣省政府教育廳(編)

1987 台灣教育發展史料彙編大專教育篇(上)。編者印行。

立法院

1968 立法院公報 57(16)、58(86)。

1985 立法院公報 74(76)。

1988 立法院公報 77(16)。

1989 立法院公報 78(66)。

伍振鷺

1982 中國大學教育發展史。台北: 三民書局。

李筱峯

1988 台灣民主運動四十年。台北: 自立晚報。

何清欽

1980 光復初期之台灣教育。高雄: 復文書局。

林鐘雄

1988 台灣經濟發展四十年。台北: 自立晚報。

教育部

1975 教育部公報 8。

1986 教育部公報 133。

1987 教育部公報 149。

1988 教育部公報 161。

1990 教育部公報 182、184。

教育部教育年鑑編纂委員會(編)

1957 第三次中華民國教育年鑑。台北: 正中書局。

1974 第四次中華民國教育年鑑。台北：正中書局。

1984 第五次中華民國教育年鑑。台北：正中書局。

教育部及聯合國教科文組織(編)

1964 中華民國教育計劃：長期教育計劃(初稿)。

教育部經建會人力規劃小組

1984 「我國專科教育學制之檢討」，載於教育部教育研究委員會
主編：中國學制改革之研究。台北：正中書局。

黃昆輝

1984 「我國教育政策之歷史發展(下)」，近代中國 41。

彭懷恩

1988 台灣政治變遷四十年。台北：自立晚報。

鄭世興

1980 「我國師範的沿革」，載於中國國民黨知識青年第二黨部
編：明日的師範教育。台北：幼獅書局。

鄭崇趁

1990 「如何延長十二年國民教育」，教育資料文摘 145。

學制改革小組

1984 「學制改革方案」，載於教育部教育研究委員會編：中國學
制改革之研究。台北：正中書局。

Tsurumi, E. Patricia

1977 *Japanese Colonial Education in Taiwan, 1895~1945*.
Cambridge, Massachusetts: Harvard University
Press.

Wu, Wen-hsing, Shun-fen Chen & Chen-tsou Wu

1989 "The Development of Higher Education in Taiwan",
Higher Education 18.

附錄一 停滯階段(1945~1953)高等教育機構增減一覽表*

| 分期 | 西元 | 民國 | 大學及獨立學院數 | | | | 專科學校數 | | | | 大專合計 |
|------|------|----|----------|----|----|----|-------|----|----|----|------|
| | | | 原有 | 新增 | 減少 | 合計 | 原有 | 新增 | 減少 | 合計 | |
| 光復初期 | 1945 | 34 | 1 | 0 | 0 | 1 | 3 | 0 | 0 | 3 | 4 |
| | 1946 | 35 | 1 | 4 | 0 | 5 | 3 | 0 | 3 | 0 | 5 |
| | 1947 | 36 | 5 | 0 | 1 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 |
| | 1948 | 37 | 4 | 0 | 0 | 4 | 0 | 1 | 0 | 1 | 5 |
| | 1949 | 38 | 4 | 0 | 0 | 4 | 1 | 1 | 0 | 2 | 6 |
| 遷台初期 | 1950 | 39 | 4 | 0 | 0 | 4 | 2 | 1 | 0 | 3 | 7 |
| | 1951 | 40 | 4 | 0 | 0 | 4 | 3 | 1 | 0 | 4 | 8 |
| | 1952 | 41 | 4 | 0 | 0 | 4 | 4 | 0 | 0 | 4 | 8 |
| | 1953 | 42 | 4 | 0 | 0 | 4 | 4 | 1 | 0 | 5 | 9 |

* 歷年大專院校之增減係依據第三次中國教育年鑑所載各校成立時間(以首度招生或改制後招生為準)自行計算而得。

附錄二 成長階段(1954~1972)高等教育機構增減一覽表*

| 分期 | 西元 | 民國 | 大學及獨立學院數 | | | | 專科學校數 | | | | 大專合計 |
|-------|------|----|----------|----|----|----|-------|----|----|----|------|
| | | | 原有 | 新增 | 減少 | 合計 | 原有 | 新增 | 減少 | 合計 | |
| 大專並進期 | 1954 | 43 | 4 | 3 | 0 | 7 | 5 | 2 | 0 | 7 | 14 |
| | 1955 | 44 | 7 | 3 | 0 | 10 | 7 | 0 | 2 | 5 | 15 |
| | 1956 | 45 | 10 | 1 | 0 | 11 | 5 | 1 | 0 | 6 | 17 |
| | 1957 | 46 | 11 | 0 | 0 | 11 | 6 | 0 | 0 | 6 | 17 |
| | 1958 | 47 | 11 | 3 | 0 | 14 | 6 | 2 | 1 | 7 | 21 |
| | 1959 | 48 | 14 | 0 | 0 | 14 | 7 | 0 | 0 | 7 | 21 |
| | 1960 | 49 | 14 | 1 | 0 | 15 | 7 | 5 | 0 | 12 | 27 |
| | 1961 | 50 | 15 | 3 | 2 | 16 | 12 | 2 | 0 | 14 | 30 |
| | 1962 | 51 | 16 | 2 | 0 | 18 | 14 | 1 | 0 | 15 | 33 |
| 專科膨脹期 | 1963 | 52 | 18 | 2 | 0 | 20 | 15 | 3 | 2 | 16 | 36 |
| | 1964 | 53 | 20 | 1 | 0 | 21 | 16 | 5 | 1 | 20 | 41 |
| | 1965 | 54 | 21 | 0 | 0 | 21 | 20 | 15 | 0 | 35 | 56 |
| | 1966 | 55 | 21 | 0 | 0 | 21 | 35 | 13 | 0 | 48 | 69 |
| | 1967 | 56 | 21 | 1 | 0 | 22 | 48 | 9 | 0 | 57 | 79 |
| | 1968 | 57 | 22 | 0 | 0 | 22 | 57 | 6 | 0 | 63 | 85 |
| | 1969 | 58 | 22 | 0 | 0 | 22 | 63 | 6 | 0 | 69 | 91 |
| | 1970 | 59 | 22 | 0 | 0 | 22 | 69 | 1 | 0 | 70 | 92 |
| | 1971 | 60 | 22 | 1 | 0 | 23 | 70 | 3 | 0 | 73 | 96 |
| | 1972 | 61 | 23 | 0 | 0 | 23 | 73 | 3 | 0 | 76 | 99 |

* 歷年大專院校之增減係依據第三次中國教育年鑑及第四次中華民國教育年鑑中所載各校成立時間(以首度招生或改制後招生為準)自行計算而得。

附錄三 限制階段(1973~1985) 高等教育機構增減一覽表 *

| 西 元 | 民 國 | 大學及獨立學院數 | | | | 專科學校數 | | | | 大專合計 |
|--------|--------|----------|----|----|----|-------|----|----|----|------|
| | | 原有 | 新增 | 減少 | 合計 | 原有 | 新增 | 減少 | 合計 | |
| 1973 | 62 | 23 | 0 | 0 | 23 | 76 | 0 | 0 | 76 | 99 |
| 1974 | 63 | 23 | 1 | 0 | 24 | 76 | 0 | 0 | 76 | 100 |
| 1975 | 64 | 24 | 1 | 0 | 25 | 76 | 0 | 0 | 76 | 101 |
| 1976 | 65 | 25 | 0 | 0 | 25 | 76 | 0 | 0 | 76 | 101 |
| 1977 | 66 | 25 | 1 | 0 | 26 | 76 | 1 | 1 | 76 | 102 |
| 1978 | 67 | 26 | 0 | 0 | 26 | 76 | 0 | 0 | 76 | 102 |
| 1979 | 68 | 26 | 0 | 0 | 26 | 76 | 0 | 0 | 76 | 102 |
| 1980 | 69 | 26 | 1 | 0 | 27 | 76 | 1 | 0 | 77 | 104 |
| 1981 | 70 | 27 | 0 | 0 | 27 | 77 | 0 | 0 | 77 | 104 |
| 1982 | 71 | 27 | 1 | 0 | 28 | 77 | 0 | 0 | 77 | 105 |
| 1983 | 72 | 28 | 0 | 0 | 28 | 77 | 0 | 0 | 77 | 105 |
| 1984 | 73 | 28 | 0 | 0 | 28 | 77 | 0 | 0 | 77 | 105 |
| 1985 | 74 | 28 | 0 | 0 | 28 | 77 | 0 | 0 | 77 | 105 |

* 歷年大專院校之增減係依據第四、五次中華民國教育年鑑及教育公報中所載各校成立時間(以首度招生或改制後招生為準)自行計算而得。

附錄四 開放階段(1986迄今) 高等教育機構增減一覽表 *

| 西 元 | 民 國 | 大學及獨立學院數 | | | | 專科學校數 | | | | 大專合計 |
|--------|--------|----------|----|----|----|-------|----|----|----|------|
| | | 原有 | 新增 | 減少 | 合計 | 原有 | 新增 | 減少 | 合計 | |
| 1986 | 75 | 28 | 0 | 0 | 28 | 77 | 0 | 0 | 77 | 105 |
| 1987 | 76 | 28 | 11 | 0 | 39 | 77 | 0 | 9 | 68 | 107 |
| 1988 | 77 | 39 | 0 | 0 | 39 | 68 | 2 | 0 | 70 | 109 |
| 1989 | 78 | 39 | 2 | 0 | 41 | 70 | 5 | 0 | 75 | 116 |
| 1990 | 79 | 41 | 5 | 0 | 46 | 75 | 1 | 1 | 75 | 121 |
| ∴ | ∴ | ∴ | ∴ | ∴ | ∴ | ∴ | ∴ | ∴ | ∴ | ∴ |

* 歷年大專院校之增減係依據教育部公報中所載各校成立時間(以首度招生或改制後招生為準)自行計算而得。

附錄五 大專院校設置狀況與學生年成長率對照表

| 階名 | 段稱 | 西元 | 大專學生數* | 學生年成長率(%) | 大專院校數** |
|------|---------|------|---------|-----------|---------|
| 停滯階段 | 光復初期 | 1945 | 2,022 | | 4 |
| | | 1946 | 2,983 | 48 | 5 |
| | | 1947 | 3,176 | 7 | 4 |
| | | 1948 | 4,112 | 30 | 4 |
| | | 1949 | 5,960 | 45 | 6 |
| 階段 | 遷台初期 | 1950 | 6,665 | 12 | 7 |
| | | 1951 | 8,209 | 23 | 8 |
| | | 1952 | 10,037 | 22 | 8 |
| | | 1953 | 11,943 | 10 | 9 |
| 成長階段 | 大專並進期 | 1954 | 13,670 | 15 | 14 |
| | | 1955 | 18,174 | 33 | 15 |
| | | 1956 | 22,605 | 24 | 17 |
| | | 1957 | 25,619 | 13 | 17 |
| | | 1958 | 27,934 | 9 | 21 |
| | | 1959 | 29,760 | 7 | 21 |
| | 專科膨脹期 | 1960 | 35,049 | 18 | 27 |
| | | 1961 | 38,391 | 10 | 30 |
| | | 1962 | 44,299 | 15 | 32 |
| | | 1963 | 51,961 | 17 | 36 |
| | | 1964 | 63,992 | 24 | 41 |
| | | 1965 | 85,327 | 33 | 56 |
| | | 1966 | 113,827 | 33 | 69 |
| 限制階段 | 專科膨脹期 | 1967 | 133,563 | 22 | 70 |
| | | 1968 | 161,337 | 16 | 35 |
| | | 1969 | 184,215 | 14 | 91 |
| | | 1970 | 203,473 | 11 | 92 |
| | | 1971 | 222,505 | 9 | 96 |
| | | 1972 | 251,058 | 13 | 99 |
| | | 1973 | 270,895 | 8 | 99 |
| | | 1974 | 282,168 | 4 | 100 |
| | | 1975 | 289,435 | 3 | 101 |
| | | 1976 | 299,414 | 3 | 101 |
| 開放階段 | 專科膨脹期 | 1977 | 308,583 | 3 | 102 |
| | | 1978 | 317,188 | 3 | 102 |
| | | 1979 | 329,603 | 4 | 102 |
| | | 1980 | 342,528 | 4 | 104 |
| | | 1981 | 358,437 | 5 | 104 |
| | | 1982 | 375,696 | 5 | 105 |
| | | 1983 | 395,153 | 5 | 105 |
| | | 1984 | 412,381 | 4 | 105 |
| | | 1985 | 428,576 | 4 | 105 |
| | | 開放階段 | 專科膨脹期 | 1986 | 442,648 |
| 1987 | 464,664 | | | 5 | 107 |
| 1988 | 496,530 | | | 7 | 109 |

* 光復初期大專學生總數之資料取自台灣省教育廳(民44)，十年來的台灣教育；遷台以後之資料則取自教育部(民78)，中華民國教育統計。
 ** 大專院校數取自本文附錄一至四。

附錄六 光復以來台灣地區高等教育發展大事年表

| 西元 | 民國 | 總統 | 行政院長 | 教育部長 | 政治經濟大事 | 教育(高教)大事 | 新設、改制或復校之大專院校 |
|------|----|---------------|----------------------------|----------------------|-----------------------------------|----------------------------|--|
| 1945 | 34 | | | 朱家驊 | 日本投降; 台灣光復。 | 接收日據時期成立之大專院校。 | 台北帶大改制為國立台大; 台北經濟專校改制為省立台北商專; 台中農林專校改制為省立台中農專; 台南工業專校改制為省立台南工專。 |
| 1946 | 35 | | | | 中共擴張勢力; 美國停止援華。 | | 省立台北商專改制為省立法商學院; 省立台中農專改制為省立農學院; 省立台南農專改制為省立工學院; 省立師範學院成立。 |
| 1947 | 36 | | | | 公布中華民國憲法; 政府宣布動員戡亂; 台灣發生二二八事件。 | | 省立法商學院併入台大法學院。 |
| 1948 | 37 | 蔣中正 | 翁文灝 (5月) 孫科 (11月) | 陳雪屏 (代理) (12月) | 第一屆國民大會選舉正副總統; 東北淪陷。 | 公布「專科學校法」及「大學法」。 | 省立台北工專成立。 |
| 1949 | 38 | 李宗仁 (代行職權) | 何應欽 (3月) 閻錫山 (6月) | 杭立武 (4月) | 台灣實施「三七五減租」及幣制改革; 政府遷台; 台灣地區宣布戒嚴。 | | 省立地方行政專校成立。 |
| 1950 | 39 | 蔣中正 (3月) | 陳誠 (3月) | 程天放 (3月) | 韓戰爆發, 中共參戰; 美第七艦隊協防台灣; 實施地方自治。 | 公布「戡亂建國教育實施綱要」 | 省立行政專修班成立。 |
| 1951 | 40 | | | | 實施「公地放領」; 美國對我經援開始。 | | 淡江英專成立。 |
| 1952 | 41 | | | | | | |
| 1953 | 42 | | | | 韓戰停止; 實施「耕者有其田」及「台灣經濟建設四年計劃」。 | | 省立海專成立。 |
| 1954 | 43 | 蔣中正 | 俞鴻鈞 (5月) | 張其昀 (6月) | 中美簽定協防條約; 第一屆第二次國民大會選舉正副總統。 | 四所公立大學院校聯合招生; 大學院校恢復實施軍訓。 | 政大、東吳復校; 高醫、省立農專、省立護專成立。 |
| 1955 | 44 | | | | 石門水庫興工。 | | 省立地方行政專校與省立行政專修班合併為省立法商學院; 東海大學、中原理工學院成立。 |
| 1956 | 45 | | | | 東西橫貫公路興工。 | 公布「博士學位考試細則」, 首度招收博士學位研究生。 | 清大復校; 靜宜女子英專成立。 |
| 1957 | 46 | | | | 實施第二期四年經濟建設計劃; 實施戰士授田政策。 | | |
| 1958 | 47 | | 陳誠 | 梅貽琦 (7月) | 中共實施「人民公社」。 | | 交大復校; 淡江英專改制為淡江文理學院; 中國醫藥學院、實踐家專、大同工專成立。 |

附錄六 (續一)

| 西元 | 民國 | 總統 | 行政院長 | 教育部長 | 政治經濟大事 | 教育(高教)大事 | 新設、改制或復校之大專院校 |
|------|----|-----|----------|---------|------------------------------------|--|---|
| 1959 | 48 | | | | 發展中小型工業，並推廣農村副業。 | | |
| 1960 | 49 | 蔣中正 | | 黃季陸(3月) | 第一屆第三次國民大會選舉正副總統，自由中國雜誌停刊。 | 開始陸續將師範學校改制為三年制師範專科學校。 | 北醫、台中師專、國立藝專、銘傳商專、中山牙專、世界新專成立。 |
| 1961 | 50 | | | | 實施第三期四年經建計劃。 | | 輔大復校；省立農學院與省立行政專修班合併為中興大學，逢甲工商學院、台北師專、省立體專成立。 |
| 1962 | 51 | | | | | 第四次全國教育會議，通過「生活教育方案」；史丹福報告完成。 | 中央大學復校；文化學院、台南師專成立。 |
| 1963 | 52 | | 嚴家淦(12月) | | 工業產值比例開始超過農業產值比例。 | 開始陸續將未改制之師範學校及已改制之師範專科學校改為五年制師範專科學校。 | 靜宜女子英專改制為靜宜文理學院；大同工專改制為大同工學院。 |
| 1964 | 53 | | | | 貿易首度出現順差。 | 教育部十八年長期教育計劃編印完成。 | 省立海專改制為海洋學院；北女師專、花蓮師專、明志工專、僑光商專、嶺東商專成立。 |
| 1965 | 54 | | | 閻振興(1月) | 實施第四期四年經建計劃，首度提出人力資源開發計畫；美國對我經援結束。 | 公布「專科以上學校夜間部設置辦法」；發展五年制專科學校。 | 屏東師專、新竹師專、嘉義農專、崑山工專、正修工專、吳鳳商專、國際商專、致理商專、建國商專、醒吾商專、淡水工商專校、中國工商專校、明德行專、元培醫專、台南家專成立。 |
| 1966 | 55 | 蔣中正 | | | 第一屆第四次國民大會選舉正副總統，中共發動文化大革命。 | | 嘉義師專、東方工專、復興工專、健行工專、明新工專、華夏農專、大仁藥專、嘉南藥專、中台醫技專校、美和護專、中國海專、樹德家專、文藻外語專校成立。 |
| 1967 | 56 | | | | 文化復興運動；推動大鋼鐵廠及石油化學工業之建立。 | 開始限制增設五年制專科學校；公布五年制專科學校暫行共同與分科必修科目表。 | 高雄師院、屏東師專、高雄海專、新埔工專、南榮工專、永達工專、崇右企專、大華農專、德育護專、弘光護專成立。 |
| 1968 | 57 | | | | | 開始實施九年國民教育；教育部成立技職司；公布「公私立專科學校試辦二年制實用技藝部辦法」。 | 台北商專、北市體專、遠東工專、中華工專、娑婆護專、中華醫技專校成立。 |

附錄六 (續二)

| 西元 | 民國 | 總統 | 行政院長 | 教育部長 | 政治經濟大事 | 教育(高教)大事 | 新設、改制或復校之大專院校 |
|------|----|-------------|------|-------------|--|--|--|
| 1969 | 58 | | | 鍾皎光 (6月) | 舉行第一次中央公職人員增補選; 實施第五期四年經建計劃。 | | 黎明工專、中洲工專、南台工專、南亞工專、龍華工專、亞東工專成立; 華夏、大華二農專改爲工專; 吳鳳商專改爲工專。 |
| 1970 | 59 | | | | | 第五次全國教育會議, 修正通過「復國建國教育綱領」。 | 東南工專成立; 樹德家專改爲工專。 |
| 1971 | 60 | | | | 保釣運動; 我國退出聯合國; 工業產值比例幾爲農業2倍。 | | 教育學院、光武工專、南開工專、勤益工專成立。 |
| 1972 | 61 | 蔣中正 | 蔣經國 | 蔣彥士 | 第一屆第五次全國大會選舉正副總統; 尼克森訪問大陸; 中日斷交。 | 修正公布「大學法」; 中央政策決定大專院校應求重質不重量, 暫緩接受籌設私校之申請。 | 四海工專、聯合工專、萬能工專成立。 |
| 1973 | 62 | | | | 開始實施十項建設及第六期四年經建計劃。 | 五專停辦二年制技藝部, 單獨設立之二專改以高職畢業生爲招收對象; 公布「二年制專科學校必修科目表」。 | |
| 1974 | 63 | | | | 第一次石油危機, 全球性經濟萎縮。 | 公布「私立學校法」; 建立職業技術教育一貫體系。 | 台灣工技學院成立。 |
| 1975 | 64 | 嚴家淦 (4月) | | | 蔣中正逝世, 嚴家淦繼任總統, 蔣經國任國民黨主席。 | 開始辦理大學教育評鑑。 | 陽明醫學院成立。 |
| 1976 | 65 | | | | 周恩來、毛澤東死亡; 中共文化大革命結束。 | 修正公布「專科學校法」。 | 中山醫專改制爲中山醫學院; 大漢工專專校成立。 |
| 1977 | 66 | | | 李元簇 (4月) | 鄧小平復出。 | | |
| 1978 | 67 | 蔣經國 | 孫運璿 | 朱匯森 | 第一屆第六次國民大會選舉正副總統; 美國宣布次年承認中共; 停止中央民意代表增補選。 | | |
| 1979 | 68 | | | | 中美斷交; 美麗島高雄事件; 開始實施十二項建設。 | | |
| 1980 | 69 | | | | 恢復辦理中央民意代表增補選; 第二次石油危機。 | | 中山大學、雲林工專成立。 |

附錄六 (續三)

| 西元 | 民國 | 總統 | 行政院長 | 教育部長 | 政治經濟大事 | 教育(高教)大事 | 新設、改制或復校之大專院校 |
|------|----|-----|------|---------|---|---|---|
| 1981 | 70 | | | | 成立文化建設委員會。 | 決定重點發展研究所。 | |
| 1982 | 71 | | | | | 修正公布「大學法」; 試辦學士後醫學系。 | 藝術學院成立。 |
| 1983 | 72 | | | | 選舉增額立法委員。 | | |
| 1984 | 73 | 蔣經國 | 俞國華 | 李煥 | 第一屆第七次國民大會選舉正副總統; 推動十四項重要建設; 公布「勞動基準法」。 | 試辦學士後中醫學系。 | |
| 1985 | 74 | | | | | 開放新設私立學校; 決定擴大研究所數量及範圍。 | |
| 1986 | 75 | | | | 民主進步黨成立。 | 積極籌建國家劇院、音樂廳、及自然科學博物館。 | 空中大學正式招生。 |
| 1987 | 76 | | | 毛高文(8月) | 台灣地區解嚴; 大幅放寬外匯管制。 | 中華民國全國教育會成立; 教師人權促進會成立。 | 長庚醫學院成立; 九所師專改制為師院。 |
| 1988 | 77 | 李登輝 | | | 蔣經國逝世; 李登輝繼任總統。 | 第六次全國教育會議, 建議逐年適度提高大學人口佔全國人口之比例; 成立「專科學校申請改制為學院專案研究小組」。 | 長庚護專、親民工專成立。婦嬰護理助產專科改名補英醫學護理專科。 |
| 1989 | 78 | | | 李煥 | | 宣布四年後實施十二年國教; 三專學制決定廢除; 同意擴大開放新設私校範圍。 | 中正大學、元智工學院、宜蘭農工、高苑工專、和春工專、精進商專、慈濟護專成立; 龍華、勤益、萬能三工專改為工商。 |
| 1990 | 79 | 李登輝 | 郝柏村 | | 第一屆第八次國民大會選舉正副總統。 | 宣布九〇年代大學升學率將達50%以上, 二至五年內增加卅餘所大專院校; 宣布暫緩實施十二年國教。 | 大華工學院、華梵工學院、中華工學院、高雄工學院、景文工商專校成立; 銘傳商專改為銘傳管理學院; 高苑、永達、和春、東方、正修等五工專改為工商; 美和護專改為護理商業專科。 |

台灣勞動市場的最近發展*

林 忠 正**

壹、前 言

台灣近來緊縮的勞動市場已形成了一些問題：諸如所謂的「勞力短缺」，非法外籍勞工，工會運動和勞資爭議中的集體行動。在本文的第一節中，作者將處理導致台灣「勞力短缺」的因素。在第二節中將分析台灣勞動市場的特質，第三節陳述勞力短缺造成非法外籍勞工及其在台灣經濟層面的影響和若干簡要的評估，第四節及第五節分別討論台灣的工會運動的發展過程以及勞資抗爭的狀況。一般而言，自一九八〇年代的中期以來，台灣人口的快速老化，已經在勞力密集的生產框架下，造成了勞動市場的緊縮狀況，勞資間談判的相對地位因而改變；同時，也有助於近年來勞工運動的快速發展以及工人們要求勞動條件改善的有利地位。隨著過去幾年來新台幣超過百分之卅以上的升值，勞力密集產業在面對國際市場強大的價格競爭壓力下，逐漸失去可與其他產業例如服務業的薪資競爭能力；因此，這些勞力密集產業被迫到處去尋找廉價的勞力以維持其在世界市場中的比較利益。結果是台灣勞力密集的產業無法在本地尋獲足夠的勞力來填補缺額，只好非法進口廉價的外籍勞工以替代本地的勞工，或者將生產活動移至中國大陸以及東南亞等勞力低廉而充沛的國家，而產生頻繁的對外投資活動。因此，資金外流與非法引進外籍勞工都是台灣勞力密集產業國

*譯自「光復後台灣地區發展經驗」學術研討會之英文原著論文

**中央研究院中山人文社會科學研究所研究員

際競爭力衰退所引發的現象。

一九八〇年代中期以來，台灣地區勞動市場陸續發生「勞力短缺」、「非法外籍勞工」、「工會運動」以及「勞資抗爭」等重大問題，一時之間，似乎也使許多人相信這些勞動市場的變化將危及台灣的經濟發展。除此之外，勞動市場之外，也不斷有投資意願低落、資金外流、產業空洞化、海外投資……等問題的產生。在表面上，這些問題或都植於工資上漲的共同因素。但是，工資上漲並非因而是果，本文試圖以「人口老化」與「勞力密集生產結構」相互作用之觀點，分析以上勞動市場的諸問題，並且皆可歸因於台灣人口老化帶來勞力超額需求所引發的勞動現象。

貳、台灣勞動市場的「勞力短缺」問題

依據行政院主計處所做的研究報告(1987)顯示在一九八七年十月，製造業至少有廿萬個工作缺額，在建築業中至少有十萬個工作缺額，並且大致有百分之四點五和百分之廿五點三受雇勞工在等待轉業的調整機會。一九八八年十二月，在經過常態的勞工轉業的調整後，製造業的淨缺額高達百分之六點八二，而工商業則是百分之四點零。營造業的淨缺額率則高達百分之九點九。

自一九八〇年中期以來勞力密集產業就已經感受到因其低薪率而導致相較於其他產業更高淨缺額率。爲了說明淨缺額率和相對薪資水平之間的負相關，表一中我們列舉了一些統計資料。這個關係給我們一個清楚的圖象，得以回答在工業部門中「勞力短缺」的問題。由於在一九八七年之後的兩年內，台幣增值逾百分之卅，對於台灣這些出口導向的公司而言，在國際競爭中面臨了來自其他發展中國家的強烈價格壓力，事實上很難將升值的成果轉移到外銷的價格上。短時間內，尤其是對於勞力密集的產業而言又很難迅速地改進勞動生產力。結果，勞力密集產業失去了與國內其他產業競爭的薪資條件，特別是自

一九八七年以來服務業的部門有如此快速地成長。另一方面，主要是因為台灣人口的結構轉型，勞動力的成長相當地緩慢下來。這種緊縮的勞動市場狀況已經產生了近來「勞力短缺」的問題，特別是在勞力密集產業及中小工廠中更是如此。「勞力短缺」的問題事實上反映了，台灣勞力密集產業國際比較利益的快速惡化，導致其勞動市場的不均衡。這也可以解釋為什麼台灣的勞力密集產業轉移到中國大陸及東南亞投資，而使得近年來資本不斷的輸出，緊縮的勞動市場也產生勞雇間談判位置的改變，它導致自主工會組織的運動，而在一九八〇年代中間之後出現較高頻率的勞資爭議。

在過去的幾年間，台灣的工商界時常宣稱，台灣居民工作意願的低落是導致「人力短缺」的主要因素。然而，真相卻不是如此。台灣在本世紀的人口結構轉型——從高出生率和死亡率在短短數十年中轉變成低出生率和死亡率——對人口規模和它的年齡組成產生了劇烈的變化。伴隨這些人口結構的轉型，台灣的勞動力在過去卅年間曾有快速的成長，但在結構上亦有迅速的變化，並且在未來數十年內將持續變化。表二的數字顯示，一九六四年至一九八八年台灣勞動力的成長，主要於人口規模的改變，尤其是男性勞力的成長更為明顯。勞力參與率的提升對二十歲以上的勞動力成長之貢獻在一九八四年之後日益重要。台灣人口的工作意願（勞動參與率），並不是像台灣工商界所宣稱，因為股票市場、大家樂和六合彩等金錢遊戲的盛行而下降，這是錯誤的歸因。吳惠林(1990)的研究也顯示人口的變動是台灣勞動力成長緩慢化的主要因素。

在一九八〇年代初期之前，台灣勞動市場由於一九五〇年代及一九六〇年代所誕生的大規模「嬰兒潮」世代 (baby-boom cohorts)，而能提供相當廉價且受過較高教育又年輕的勞力以資運用，因而滿足過去台灣密集產業的快速發展。目前他們已屆中年，大約三、四十歲之間。同時，一九六〇年代晚期和一九七〇年代中期之間出生的人口世

表一 淨缺額率和每月薪資所得，1988年12月

| 產業 | 淨缺額率 | 相對工資比 |
|-----------------|--------|-------|
| 礦採業 | 1.55% | 116% |
| 製造業 | 6.82% | 100% |
| 高缺額率的產業 | | |
| 衣飾 | 11.36% | 75% |
| 木材、竹產品 | | |
| 傢俱 | 10.98% | 88% |
| 紡織 | 8.43% | 98% |
| 金屬製品 | 9.61% | 102% |
| 電力、煤氣和水 | 0.69% | 194% |
| 營造 | 9.92% | 105% |
| 商業 | 4.02% | 97% |
| 運輸、倉儲及傳播 | 0.97% | 113% |
| 保險、房地產、工商服務 | 1.65% | 169% |
| 公共行政，社會及個人服務業 | 3.56% | 104% |
| 依受雇員工人數分類之工作場所別 | | |
| 500 以上 | 1.60% | |
| 300~499 | 3.28% | |
| 100~299 | 4.37% | |
| 30~99 | 6.20% | |
| 10~29 | 6.47% | |
| 1~9 | 10.07% | |

淨缺額率 = $A / (A + B)$ ，A = 所需工人數目 - 正常離職人數，B = 所雇工人數目。
 原始資料來源來自「受雇員工動向調查報告」，中華民國行政院主計處，1988年。

表二 1965年至1988年每年特定年齡勞動力成長比率及其來源*

| 年 度 | 年 齡 | 勞動力成長率 | 人口規模的貢獻 | 勞動力參與率改變的貢獻 |
|-------|--------|--------|---------|-------------|
| 65-73 | 15-19 | 5.11% | 8.69% | -3.58% |
| 74-83 | 15-19 | -2.94% | -0.41% | -2.52% |
| 84-88 | 15-19 | -5.98% | -1.20% | -4.78% |
| 65-73 | 20-24 | 6.59% | 5.36% | 1.23% |
| 74-83 | 20-24 | 3.85% | 3.22% | 0.63% |
| 84-88 | 20-24 | 0.31% | 0.03% | 0.28% |
| 65-73 | 25-29 | 1.09% | 0.84% | 0.25% |
| 74-83 | 25-29 | 7.77% | 7.65% | 0.12% |
| 84-88 | 25-29 | 2.74% | 1.53% | 1.21% |
| 65-73 | 30-34 | 2.65% | 2.92% | -0.27% |
| 74-83 | 30-34 | 5.45% | 1.91% | 3.54% |
| 84-88 | 30-34 | 4.34% | 3.68% | 0.66% |
| 65-73 | 35-39 | 3.02% | 4.63% | -1.61% |
| 74-83 | 35-39 | 0.57% | -0.26% | 0.83% |
| 84-88 | 35-39 | 10.80% | 9.89% | 0.91% |
| 兩性合計 | | | | |
| 65-73 | 15-65+ | 3.91% | 4.46% | -0.55% |
| 74-83 | 15-65+ | 3.03% | 3.56% | -0.53% |
| 84-88 | 15-65+ | 2.57% | 3.09% | -0.52% |
| 男 性 | | | | |
| 65-73 | 15-65+ | 2.84% | 3.93% | -1.09% |
| 74-83 | 15-65+ | 2.89% | 3.31% | -0.42% |
| 84-88 | 15-65+ | 1.84% | 1.06% | 0.78% |
| 女 性 | | | | |
| 65-73 | 15-65+ | 6.33% | 6.71% | -0.38% |
| 74-83 | 15-65+ | 3.32% | 8.82% | -5.50% |
| 84-88 | 15-65+ | 3.88% | 2.41% | 1.47% |

* 資料來源來自各年度行政院主計處所出版的「中華民國統計年報」。

代 (Cohorts)，也在一九八〇年代之後才陸續到達他們的工作年齡；由於人數較少，而且教育程度（年數）持續升高，台灣的年輕勞力將不再像以前那麼豐富。因此，很自然地對於一向仰賴年輕價廉的勞力密集產業而言，在勞力的供給面上將形成（年輕）勞力「短缺」的趨勢。

叁、非法外籍勞工的問題

外籍勞工問題發生在世界各地；外籍勞工不只是在已開發國家如日本、西德以及美國是一個問題，在一些發展中國家也是一個辯論不休的政策問題，例如香港的菲律賓女傭、阿拉伯地區的外籍工人，以及新加坡外籍臨時工。

台灣的外籍勞工問題是一九八五後才產生的，它源自東南亞的勞工來台打工的風潮，他們大致湧入營建業和製造業的就業市場之中。在一九八六年以前，台灣多數外籍勞工是教育、管理及高科技領域的高級專業人員。菲律賓女傭及泰國工人的非法居留問題在一九八七年初成為媒體的焦點，當時也是新台幣對美金的匯率開始大幅升值的一年。目前在台灣的外籍勞工依官方估計有一萬至三萬人，依照本地大眾媒體的估計，則有十萬至三十萬人之多。在一九八八年，一項研究 (Chang, 1988年) 的合理估計指出，一九八八年底前，台灣的勞動市場至少有四萬名外籍勞工，但是這個估計並不包含來自中國大陸偷渡來台的居留者。一九八九年底，這項估計上升至五萬人以上。

根據報章雜誌的報導，台灣外籍勞工的薪水約在本地勞工的一半至三分之二之間，而非法居留的外籍勞工的工時通常比本地勞工高出很多，一般都是簽訂一些固定勞動條件的工作契約，通常和現行勞基法或其它勞工法令的規定不符。目前有一些國際掮客或仲介者提供台灣雇用外籍勞工的一些制度化的就業服務，但是外籍勞工的流動率似乎也很高。安排的費用每個外籍勞工的收費從台幣三萬到八萬元不等，除非雇主能夠用合法或非法的手段使這些外籍勞工在特定事業單

位工作超過某段時間，否則雇主無法避免承擔一次付清的介紹費的風險。

除了勞力密集產業的業主和一些主張拍賣配額引進外籍勞工的經濟學家之外，到目前為止本地的學者似乎站在反對引進外籍勞工的立場，他們反對的理由大致如下：

- (1) 雇用外籍勞工會佔據本地人的工作機會；
- (2) 引進外籍勞工將削弱勞力密集產業的升級動機；
- (3) 無技術外籍勞工會扭曲台灣的所得分配，它會提高對資本的收入分額，惡化所得分配；
- (4) 外籍勞工製造社會成本，如種族與價值的衝突、階級緊張、犯罪活動與都市擁擠；
- (5) 廉價外籍勞工也許可以維持台灣貿易競爭力，但會導致新台幣進一步的升值壓力。

因此，包括勞委會、經濟部、內政部、經建會、研考會及其它政府部門在一九八九年之前都不十分同意解除進口外籍勞工的禁令。一九九〇年以來，政府部門態度則有明顯改變，目前已同意引進外籍勞工從事重大公共建設。然而，台灣缺乏有效的政策工具和相關的立法，對於一個非法居留的外籍勞工有關單位只能處以罰款六百元之多，並且還要動用政府的特別預算才能將之遣送出境。僱用非法居留外籍勞工的雇主既不必受法律的處罰，又不必承擔遣送出境的責任。

勞委會最近所提出的就業服務法草案傾向加入一些相關規定，例如僱主若沒有勞工主管單位的許可，將禁止僱主雇用外籍勞工。警政單位曾提出一個獎勵計劃，通報一個外籍勞工下落者可得獎金 500 元，而警察逮捕一個外籍勞工也可得獎金 500 元，但未實現。台灣禁止外籍勞工的政策方向事實上是搖擺不定，部分是因為缺乏相關法律，部分是因為勞委會將專案允許私人雇主雇用外籍勞工（根據就業服務法規定），以及容許重大公共工程計劃雇用短期外籍勞工。

外籍勞工對本地公民就業衝擊主要看他們對其他生產要素的替代性有多高。就理論上而言，外籍的非技術勞工對本地婦女、青年男性及青少年的替代效果可能較大。一項最近的實證研究 (Wu, 1983年) 指出，在所有的製造業中，女性和男性在生產上具有互補效果。在較為成熟的製造業中，女性與資本財之間具有弱替代(weak substitute)的關係，在幼稚及中度成熟的製造行業中，女性在生產上與資本財則具有互補效果。

假設婦女和外籍勞工有密切的替代作用，那麼，上述的發現可以得出，引進外籍勞工將造成本地女性工作機會的減少，也許不會對本地壯成男工產生一些重大的替代效果。但是，我們很難說，合法的外籍勞工不會搶走本地成年男工的工作，一旦官方採開放政策，外籍技術勞工也會被吸引來申請工作許可。一九八七年，台灣平均國民所得為美金4630元，遠遠地超過菲律賓的 533元和泰國的 813元的美元所得。而且，假如台灣可以合法讓外籍勞工進來，東南亞來的技術工人在台工作將會比非技術工人賺得更高的薪資，而引來更多外籍技術工進入台灣，屆時可能搶走部份成年男性的工作機會。無庸置疑，台灣必須趕快對現有的非法外籍勞工進行廣泛的全面調查，並且對生產中不同的勞動和資本因素進行一些精緻的研究以便審視短期外籍勞工的經濟效果。最後，我們必須謹記在心，外籍勞工的經濟效應不應只是政策考量的全部因素；因為，外籍勞工的引進不只是經濟問題而已，同時也是社會和政治問題。

肆、台灣勞工運動的發展

台灣勞工運動最令人印象深刻的特色之一就是工會組織的快速成長，然而工人的訴求卻相當溫和。在一九七三年，台灣的勞動力中有百分之十四組成工會，在一九八八年之時，則高達百分之廿七，而超越許多先進國家。列名的會員人數則從一九七三年的 674,066人增加

至一九八八年的 2,260,585 人。然而，台灣勞工運動的模式卻不同於絕大部份的已發展國家，這是政府由上而下發動，而非工人由下而上運動的結果。二次大戰之後，台灣工會組織化的運動是在一九五〇年代初由統治的國民黨發動，部分是為了抗拒共產中國的入侵威脅而動員的社會組織，部分則是為了執行一些勞工的社會福利與保險。因此我們很難說，一九八〇年之前的工會運動是基於工人的自我覺醒，而認識到團體行動在決定工人生活上的重要性。

中華民國全國總工會，雖在一九四九年隨國民黨政府撤退到台灣，卻延遲到一九七五年才重新恢復其功能。一九五〇年至一九七五年之間，這段期間台灣省總工會扮演了中華民國總工會的角色，同時中華民國全國總工會的代表大會和理事會也都沒有舉行過任何會議與選舉。雖然在一九七六年，總工會舉行過一次代表大會，而且在那次代表大會中會對理事會進行部份改組的選舉，但是基層工會對於理事會的選舉方式到目前為止還是有不斷增加的批評。依照現在總工會修改後的選舉方式，最後一次在南京所舉行的中華民國全國總工會的代表大會所選出的理、監事，仍然不必接受三年一次的選舉考驗。因此，總工會在數年前只得將理事會擴大為五十一席，以便容納更多由台灣地區代表所選出的理事，但是目前仍有十七席是終身職。

在另一方面，一九四八年創立的台灣省總工會在戰後以來一直都相當活躍。目前的團體會員包括十七個省級產業工會聯合會、十七個省級職業工會聯合會以及廿一個城市及地區的總工會；在一九八六年之時，台灣省總工會的組織區域內登記有案的勞工人數增加至一百萬人。台灣省總工會是全國總工會的主要成員之一。台北及高雄市總工會成立之後就分別脫離台灣省總工會獨立運作而成爲「全總」的成員，在一九八六年以前，它大約幫助總共五十萬名工人入會。省總與二院轄市總工會的分離是因爲台灣地區省市行政區域重劃之故。在台灣地區除了省總之外，目前有五個全國性工會，九個區域性工會以及位於

加工出口區一百七十四個產業工會，它們均有義務加入全國總工會而成爲其直屬成員。但是，並不是所有這些工會都如此作，它們之中有些工會實際上仍然參加台灣省總工會而成爲其會員。

許多全國總工會、台灣省總工會以及台灣一些主要的全國性工會的領袖是中央民意代表，這是因爲中央民意代表選舉仍採用職業代表制之故；他們多半是國民黨黨員。一般相信他們有助於影響工廠會議、工作場所中的安全衛生以及勞工保險等法案的立法工作。然而，台灣地區工業關係上的許多重要的立法，例如有關工會組織、勞資爭議、團體交涉、工廠工人的最低勞動條件以及工廠工人的福利計劃，都是二次大戰前在中國大陸時期行憲前的立法機構所創立的法律。

過去假如沒有政府當局的許可，在一九四九年以前的中國大陸和台灣甚至連組織工會的基本權利也都不可能達成，一方面是因爲在一九四〇年代初期設計用來對付中國共產黨叛亂活動的戰時立法，例如動員戡亂時期的法規對於民間組織有許多限制，而這些法規在解嚴之後仍然有效；另一方面，是因爲一九五〇年代初期執行戒嚴法之下，台灣地區工人的集體行動，包括會議、遊行、怠工、罷工，甚至於集體交涉也都被政府當局的安全部門所嚴密控制。一九八七年解嚴之後工人的活動範圍的確擴展了不少。

工會與國民黨之間表面上並沒有什麼明顯的有機聯結，但是國民黨的一個特別的分支機構，也就是產業黨部，配合許多地方黨部，負責工會中黨員的事務。國民黨在勞工組織中活躍的黨員大多能得到黨的協助，時常在工會組織的選舉中獲勝，在工會領袖中國國民黨黨員的比例大約超過三成以上。同時，有若干証據顯示，國民黨產業黨部的一些地方分支機構，在黨務和工會事務上，都和某些特定的工會密切相關，甚至合用辦公設備。在台灣，無庸置疑地，國民黨在勞工運動的發展上扮演了絕對支配的角色。

一九八七年，國民黨解除了戒嚴令之後，工人參與工會活動似乎

突然倍增，同時工黨也在同年成立。例如，某些工人成功地透過工會幹部選舉掌握了「產業工會」。甚至，許多學校教師也要求組織工會和罷工的權利，在目前的工會法和勞資爭議處理法這些要求是不被允許的。即便如此，過去保證政府當局得以運用行政權力來控制工會活動（諸如組織、會議、人事甚至決議）的戰時管制，依然可以用來限制目前工人的集體行動權。台灣工運中這項政治阻礙或許在不久將來得以去除，這些因為島上的住民的民主化運動逐漸茁壯，妨礙人民結社權的法令將逐漸被拋棄或修正。

依功能的區分而言，台灣的工會有兩種基本型態：職業工會和產業工會，都以一定區域為組織範圍。依照一九二九年修正的工會法，任何一個工廠或任何一個地區的同業，只要工人超過卅人，就必須組織產業工會，而同一個工廠或同一個區域只能組織一個工會。一旦廠場的工會或區域性的產業工會組成後，依據一九二九年的工會法，所有在這範圍內的工人都必須參加工會。基層的職業工會通常是行政區域內無特定僱主的工會組織。

事實上，一九五〇年代初台灣政府當局還修改了禁止成立任何新的區域性而跨越事業單位的產業工會之法令，這種工會形式不只適用於工廠中的工人，也適用於職業工人。工會法規定工人必須加入工會，但是實際上並非如此，因為工會法條文中並沒有任何相關的處罰規定。雖然台灣的工業關係中，經由團體交涉簽訂團體協約的情況很少。但是，由管理人員代扣工會會費卻很常見，這表示管理階層對工會會務有很強的影響力。和廠場為主的產業工會比較之下，職業工會的其中之一就是無特定僱主的工人勞保的運作單位，他們的工會會費就很少由僱主代扣。近年來職業工會會員快速的成長，其中一個重要的成因就是，會員為了享受勞保的利益而加入職業工會，許多會員其實並未合乎勞工的法律要件。

一九六〇年代以來，廠場工會的數量大幅增加，但是大部分都是

新近成立的組織。一九八八年 2,965個基層工會之中又有一半以上是一九七五年之後才成立的。許多大公司的工人卻未配合工會組織化的步調組織工會。製造業中組織工會的統計數字列在表三，它顯示工會的組織率和工廠大小成正相關。例如，雇用五百人以上的工廠工人組織工會的比較高，平均高達百分之七十的工人加入工會，但是仍有百分之三十的工人並未依法組織工會。

在此，我們必須注意的是，實際上大型製造業工廠的工運也許還是很慢，因為在公營企業和許多大企業中，工會常常是由管理階層依法組織起來的，而非工人自發的組織。在所有的工廠中，至少百分之五十參加工會的工人，他們列名的會員資格必須獲得管理階層的同意。參加工會的工人中只有四分之一宣稱，他們擁有工會會籍的動機是爲了獲得工會的服務（台灣省政府，一九八七年）。對於台灣的工會運動，這麼說也不爲過：台灣工會組織率的統計數字通常過分高估台灣的勞工運動。

表三 工會組織化與工廠規模

| 工廠規模 (以員工人數計) | 受雇工人組織工會的比率 |
|---------------|-------------|
| 1-9 | 0.00% |
| 10-49 | 4.33% |
| 50-99 | 9.46% |
| 100-199 | 29.12% |
| 200-499 | 41.09% |
| 500+ | 72.66% |

資料來源：台灣省政府，1987年台灣省勞工生活狀況調查統計（台中，台灣）。

依據台灣省政府同一份報告——《一九八七年台灣省勞工生活狀況調查報告》——顯示，受訪的工廠工人中只有百分之九的工會會員會先向工會要求協助解決他們在工作場所遇到的怨曲；超過百分之五十的工人認爲現在工會的表現「只有一點幫助」或是「毫無幫助」。在另一方面，大約有三分之二的非工會工人表示，假如有一些人在他

們的工作場所中發起工會組織，他們會想要參加。這些統計顯示，工人對於優秀的工會領袖和現存工會功能的貧乏，分別表現出很大的需求和不滿。

至一九八七年為止，只有百分之九的工廠工人曾簽訂團體協約，表四顯示團體協約的涵蓋面與工廠規模的關係。表四的數字再次指出，許多大企業中，工會的組織化並未導致團體交涉，簽訂團體協約。例如，一九八七年，超過五百人以上之工廠工人約有百分之七十三組織工會（見表三），但是其中只有百分之廿九的勞工簽訂了團體協約。

在台灣並沒有有關團體交涉的研究，一些非正式的瞭解告訴我們，以台灣工運的進展來衡量台灣現在的團體協約缺乏實質的意義。許多團體協約的內容只是重覆陳述最低勞動條件，而這些勞動條件早在一九八四年的勞動基準法中業已確定，把這些東西列入團體協約，可能只是為了滿足勞工行政主管單位的要求而已。

表四 團體協約的涵蓋面與工廠規模

| 工廠規模 (以受雇員工人數計) | 團體協約的涵蓋面 (以受雇員工簽訂的比例計) |
|--------------------|---------------------------|
| 1-4 | 2.92% |
| 5-9 | 5.18% |
| 10-49 | 3.22% |
| 50-99 | 4.22% |
| 100-199 | 11.62% |
| 200-499 | 17.71% |
| 500- | 21.25% |

資料來源：與表三同。

台灣勞工運動近來的活動已經表現出一種傾向，他們爭取「工會的自由性」，用以超脫雇主的監控和政治力的支配。一九八八年的五一勞動節，一群來自台灣不同產業與不同區域的年輕工會領袖，他們成立了一個名字為「自主工會勞工聯盟」簡稱「自主工聯」的工會團結組織。在六個月內，它的加盟產業工會數目增加了一倍，成為二十

個。除了「自主工會勞工聯盟」之外，還有幾個相當活躍的勞工團結組織，它們推動組織官方工會系統之外的地方性工會運動，例如在台北縣的「勞工聯盟」、北部的「兄弟工會」以及南部的一些公營事業工會領袖為主所組織而成「高雄工聯會」。(最近改組為台灣工聯會)。

政府當局尚未承認「自主工聯」是一個合法的勞工組織。但是，在一九八八年時，它卻組織了數千名勞工參與街頭示威，這是戰後台灣勞工史上第一次由勞工提出修改勞動關係立法的集體要求。由於勞工的示威和勞資爭議的增加，工會領袖之間逐漸增加了合作的經驗，形成一個堪與官方總工會相競爭的全國性勞工組織聯盟的可能性就與日俱增。這個競爭趨勢將有助於官方工會體系功能的提升。

近年來，在全國總工會和台灣省總工會系統之外，出現了更加團結的勞工組織，這個現象顯示在不久的將來，勞工運動或許會加速成長。而台灣勞動市場中勞動成長率的下降也為勞工創造了一個較強的談判地位，這個客觀事實會使運動再度加強。

然而，在目前政府當局的限制下，一個被產業工會選舉出來的領袖，在他(或她)擁有工會會員身份之前，他必須先成爲一個受雇者，因此，他通常會遭遇一個無法化解的難題，也就是個人自身利益和勞工集體利益的衝突。任何強烈反抗雇主的集體行動，或許會傷及自己的利益，因爲雇主無疑地至少具有部分地決定這些個人利益的權力。在這種「企業工會」形式下，工會領袖自身利益的矛盾，的確使得台灣勞工的集體行動有些困難。但是，它也因而使得罷工活動及鎖廠的可能性較低。

伍、勞資爭議的發展

一九八七年台灣解除戒嚴法之後，在法律上就容許一些合法的罷工行爲，但是，必需先滿足下列兩個條件：(1)官方的中介和協調無法解決爭議；(2)工會全部成員以秘密投票方式，半數會員以上同意罷

工，而此投票必需在事前獲得官方同意下舉行的。工會罷工時不得妨害公共安寧與秩序，但不得傷及人身自由及他人財產權益（工會法第二十六條）。同時，工會行動也不得有怠工或盜取、違害工廠貨物的行為（工會法第二十九條）。工會違反法律規定者，在向法院上訴前，勞工行政機關即可將它強制解散。行政當局在必要時也可以強迫一個工會修改它的章程、取消工會選舉或者要求重行舉辦選舉。事實上，官方所承認的合法罷工截至目前為止，在次數上少之又少。

在現行勞資爭議處理法中，調解、仲裁和勞工法庭皆有權束縛爭議的當事人，這些是法律上正式解決爭議的手段。在此法中，罷工權的發動不能先於調解，而調整事項（利益）的爭議則排除法院審理。調解是有時間限制的，當調解不成後，爭議事件就會發展成由涉及爭議當事人雙方一起要求仲裁，或行政機關強制仲裁，否則就有可能走向罷工或鎖廠的抗爭方向。雖然上述的處理程序都是三方（勞、資、政）參與，但是很明顯地，若要真正解決勞資爭議，必須由相關的政府機關發揮中立的力量才行，因為調解委員會以及仲裁委員會，官方代表都占半數以上。官方的態度決定了爭議的結果，當然這個結果通常很難為爭議雙方可以接受的。這樣的法律背景有助於瞭解爭議時候勞工的集體行動。

以下這些個案的分析資料是從一九八三年年初至一九八七年年底中國時報的全國版和地方版的報導中所蒐集到的資料，以及明德基金會在一九八八年所作的問卷所得到的相關資訊。這些資料也許不是台灣實際勞資爭議的「無偏誤樣本」，但是它涵蓋了幾乎所有發生在台灣的重大集體勞資爭議，它提供了過去官方出版品中從未報導的較詳細資訊。

在一九八三年至一九八七年的五年間，共有二百四十三件涉及勞資爭議的重大工人集體行動，分別涉及在一百三十六個工廠或事業。在一百三十六個工廠或企業的例子中，有百分之三十六是關於退休工

人的退休金或資遣費的爭議。另外有百分之三十的工廠它的爭議是有關法律上所規定的工資率和它們給付的方式。只有百分之十三的爭議工廠或事業，工人要求加薪或年終獎金。大抵而言，在五年之中，大約只有百分之九點五的勞資爭議涉及工人利益的調整。另外一個個案研究(林忠正，1987)和我們這裡的發現相符，它指出大約有百分之九十的個人勞資爭議是和雇主拒絕遵守勞工法令有關，只有少於百分之十的個人勞資爭議事件關係到要求提高工人的報酬。

台灣工人在勞資爭議中最有可能採取的集體行動是向政府當局陳情，例如，在二百四十三個行動中有一百二十個採取了陳情的方式。資料中有五十五個行動是街頭示威，以向雇主或政府抗議。在五年之中，其它重要的行動包括十二個怠工的事件，十一個罷工事件，以及六個設有罷工糾察的事件。很明顯，工人仍然期待政府當局介入以協助勞資爭議的解決。

除了六十三個案例資訊不足與一百卅二個員工以集體行動對抗雇主的例子之外，另有四十八個牽涉勞工上街示威但在勞資爭議期間並無有關雇主行動的報導之例案。我們根據這四十八個案例就判斷，員工採取示威行動要求政府當局介入協助他們解決爭議之前，他們沒有嘗試要求雇主一起來解決爭議。

相反地，多數的雇主忽略員工對合法權利的要求，員工因此才走出工作場所透過街頭示威，轉向政府要求，依法執行工作場所的勞動法令，因為大多數的爭議都與雇主違反勞動法令有關。因而許多政治人物也常成為員工求助的對象；243個集體行動的案例中至少有28個案例，出現不少民選的官員和民意代表公開介入爭議的調解。另外還有二個案例，政黨的分支機構在爭議的中介過程中扮演活躍的角色。事實上，台灣大規模勞資爭議的解決，政治和政黨的運作通常扮演了不甚公開但卻相當活躍的角色，這是許多涉身其中的工會領袖的經驗。

在 243 個工人集體行動中的 182 個案例，政府當局並沒有回應工人要求調解或介入因勞基法所明文規定的合法權利而致的爭議。政府面對陳情或抗議的回應中，只有百分之三的狀況可歸類為「拒絕接受工人的陳情」或「譴責工人的要求」情況。然而，這種對政府高頻率的抗議景象暗示了，勞工對政府當局執行勞工法令的懷疑。

在爭議的 132 個雇主中，有 75% 的雇主對工人集體行動採取正面的回應，包括接受工人抗議或接受再次談判的承諾，只有百分之廿的雇主漠視工人的抗議行動。我們的資料並未包含勞資爭議的解決結果，但是有一個研究（林忠正，1987 年）指出，大約有 27% 的個別勞資爭議在一段合理的時間內全解決。

在 243 個集體行動中，只有 13 個行動是經由工會發動或組織而產生。這個統計資料無法推論出，台灣的工會運作健全並不需經由抗爭的集體行動，就能有獲得保障勞工的良好成效，因而工會不需發動集體抗爭就能解決多數的爭議。相反地，在面對勞資爭議時，工會並不能十分積極地與雇主交涉，否則，也不會產生這麼低比率的工會會員在他們遭遇勞資爭議時會尋求工會支援。除了 35 個行動資訊不足外，208 個勞工集體行動是由藍領工人發動。在 50 個案例中，藍領工人明顯地掌握爭議中工人的抗爭行動，並且在這 50 個案例中，21 個是由集體領導的形式出現。在另一方面，只有 4 個是由白領勞工領導集體抗爭行為，而且是以單一領袖的形式全面主導勞方集體行為。這些發現暗示，員工的集體抗爭行為中，工人的領導模式會因職業的不同而有所差異。

這份資料也顯示，百分之八十一的勞資爭議發生在製造業，只有 7% 在礦業，9% 在交通業，以及 3% 在服務業。除了在交通或客運業之外，服務業勞資爭議的發生頻率較低，部分歸因於近年來它的相對快速成長，或許因而能提供員工較佳的勞動條件之故。所以，大部分服務業的勞工有比較多的機會透過個人的流動行為而非集體行動來改

善他們的生活。

在 243 件勞資爭議的集體行動中，只有三件案件曾經造成財產損害，二件人員受傷的案件，以及二件小規模的人身攻擊案件。因此在台灣，勞資爭議期間工人的集體行動一般而言是趨向理性而無明顯的暴力傾向。

我們 243 個集體行動案例的資料也顯示一種季節性波動的模式。在每年第一季及最後一季，勞資爭議發生的可能性比起其它季節而言高出甚多。每年一度的年終獎金，它有點像已開發國家的利潤分享計劃，但不完全一樣，這種習慣可能是引起台灣勞資爭議的季節性波動的重要成因之一。

在研究資料涵蓋的五年之間，有十一個發生在工作場所的罷工，依據明德基金會所作的問卷資料，我們將台灣罷工活動的一些特色列於表五。表五的數字顯示台灣罷工的平均持續期間和先進國家相比，呈現相對短促的型態。以參與罷工的人數來計算，台灣罷工的平均規模也相當小。但是，地方公共客運業罷工的影響卻不容忽略，因為地區性公共客運業通常是受政府管制而呈現獨占市場，消費者別無選擇，而且台灣許多通勤的人都必須依靠這些公共交通工具。對於地方居民來說，即使是幾個小時的罷工，也會帶來極大的不便。

在五年之間，十一個案例有八個發生在交通業，他們之中的七個是地區性公共客運業。而且，大多數罷工案例的爭議原因，就像我們資料中的其他集體行動一樣，都源自資方違反一九八四年製定的勞基法所規定的最低勞動條件的合法權利。表五所顯示罷工活動和市場獨占呈現正相關。如果作成進一步的研究將會很有趣，它們也許和最適意外事件的罷工理論 (Pareto optimal accident theory of strike activities) 所預測的情形不一致。這個理論描述罷工機率與參加罷工活動的雇主和受雇者二者的總合成本成反比，而與談判成本、建立協議的成本、以及獲得資訊的成本成正比 (Siebert & Addison, 1981;

Reder & Newmann, 1980; Manro, 1982)。地方性獨占的公共客運業罷工活動的總合成本很高，對每一方而言，蒐集談判資訊的成本卻相對容易。因此，看來除了它的壟斷力量之外，並無其他更為合理的說法可以解釋這些產業有較高的罷工機率。

表六說明一九八三年至一九八七年台灣工人怠工的概要。以工人參加工人集體行動的人數來作比較，工人怠工的規模，平均而言要比罷工活動大了許多；而每個怠工事件的平均持續期間也超過十小時。事實上，怠工在台灣所造成的工時所損失要比罷工而致的工時損失高出許多。同時，在過去五年內，交通業在所有產業中出現了最高的怠工機率。

一個有趣的發現是，在解除戒嚴法之前的六個月前，怠工形式的集體抗爭行動在所有的勞資爭議中迅速消失了。在這五年之間，半數罷工活動都是在一九八七年解除戒嚴這一年發生的。很明顯地，在戒嚴法之下，罷工活動受到國家安全單位的重罰與禁止，在勞資爭議中怠工行為便成了勞方罷工的替代手段。一九八八年，大眾運輸業又出現幾個令人注目的罷工活動，包括發生在五一勞動節全島性的火車司機罷駛，苗栗客運長達26天的罷工。上面的觀察似乎指示，工人在未來將不再採取解嚴前怠工的抗爭模式作為解決爭議的手段；工人從事罷工的集體行動在解決與雇主的勞資爭議中，將會變得越來越重要，尤其是在獨占部門或產業。然而，經由上述勞資爭議案例及台灣工會組織的全面分析得知，台灣過去有，以後也會擁有相當和平的工業關係，它的特色是大規模勞資爭議和罷工活動發生的頻率都要比其他先進國家或鄰近國家為低。

表五 一九八三年至一九八七年台灣罷工活動的統計概要

| 日期 | 罷工期間 | | 參與罷工的人數 | 產業別 |
|------------|--------|--|---------|------------|
| | 單位: 小時 | | | |
| 1983.11.3 | 14 | | 50 | 地方性公共交通業 |
| 1984.8.26 | 4 | | *** | 航運* |
| 1984.8.27 | 4 | | *** | 航運* |
| 1985.2.17 | 4 | | 30 | 食品業 |
| 1986.3.17 | *** | | 30 | 地方性公共交通業 |
| 1986.4.6 | 100+ | | 160 | 採礦業 |
| 1987.7.11 | 2 | | 20 | 卡車貨運 |
| 1987.8.18 | 48 | | 40 | 高爾夫球俱樂部 |
| 1987.10.2 | 12 | | 55 | 地方性公共交通業** |
| 1987.10.28 | 16 | | 20 | 地方性公共交通業** |
| 1987.11.6 | 5 | | 30 | 地方性公共交通業 |

* 相同公司

資料來源: 明德基金會所做的私人調查。

** 相同公司但不同站別

*** 資訊不完整

表六 一九八三年至一九八七年台灣工人怠工統計概要

| 日期 | 怠工期間 | | 參與的工人數目 | 產業別 |
|------------|------|--|---------|--------|
| | (小時) | | | |
| 1983.11.9 | 2 | | *** | 當地大眾運輸 |
| 1984.1.16 | *** | | *** | 電子產業 |
| 1984.11.29 | 1 | | 10 | 航運 |
| 1985.11.20 | 3 | | *** | 木材業 |
| 1986.1.14 | 4 | | *** | 鋼鐵業 |
| 1986.3.18 | 24 | | *** | 當地大眾運輸 |
| 1987.1.6 | 16 | | 900 | 製造業 |
| 1987.1.7 | 16 | | 1500 | 汽車製造業* |
| 1987.1.8 | 10 | | 1000 | 汽車製造業* |
| 1987.2.4 | *** | | 16 | 當地大眾運輸 |
| 1987.3.3 | 10 | | 70 | 製造業 |
| 1987.3.16 | 10 | | *** | 製造業 |

* 同樣的公司但不同廠別

資料來源: 與表三同

*** 資訊不完整

陸、結語

一九八〇年代以來「勞力短缺」和「非法外籍勞工」基本上是台灣勞力密集生產結構因為人口老化和比較利益的衰退，而產生勞動需求調適不良的副產品，也就是廠商依賴廉價勞動力所產生的超額勞動需求之結果；而勞工運動的快速發展與集體性勞資抗爭案件的增長，則來自供給緊張的勞動市場，因為勞工的抗爭利益或談判地位也會隨超額勞動需求的擴大而增強。由於人口的老化造成勞動供給相對下降是長期而非短期現象，而且勞力密集的產業結構改向資本或技術密集的產業結構也非短期內可以完成，所以只要經濟景氣趨盛，「勞力短缺」、「非法外籍勞工」、「勞工運動」甚至「集體性的勞資抗爭」等勞動問題就會轉強；景氣蕭條時，這些問題即趨於淡化。作者因此判斷在未來一段不短的期間內，這些勞動問題的嚴重性將與經濟景氣有著正相關的緊密關係而出現時強時弱的循環現象。

參考資料

林忠正

- 1987 「勞資爭議：台灣地區的個案分析」，第五次社會科學會議論文集，台北：中央研究院三民主義研究所。

吳惠林

- 1983 「經濟發展與工員結構的關係」，國立台灣大學經濟研究所博士論文。
- 1990 「台灣地區人力短缺問題研究」，台北：中華經濟研究院。

台灣省政府

- 1987 台灣省勞生活狀況調查報告。台中：台灣省政府。

行政院計處

- 1987 台灣地區目前勞力不足現況分析報告。台北：行政院主計

處。

行政院勞工委員會

1988 工會概況調查統計報告。台北：行政院勞工委員會。

Chang, Ching-Hsi

1988 "An Economic Analysis of Guest Workers in Taiwan", *Conference on Labor and Economic Development*. Taipei : Chung-Hua Institution for Economic Research, 525~562.

Mauro, Martin J.

1982 "Strikes as a Result of Imperfect Information", *Industrial and Labor Relations Review* 35(4): 522~38.

Reder, Melvin W. and George R. Neumann

1980 "Conflict Contract : The Case of Strikes", *Journal of Political Economy* 88(5): 867~86.

Siebert W. Stanley and John T. Addison

1981 "Are Strikes Accidental", *Economic Journal* 91(362): 389~404.

台灣地區的勞動力老化*

王德睦** 陳寬政***

壹、前言

台灣地區的勞動力老化已經是相當明顯的趨向，而勞動力老化則涵蘊著年輕勞動力之相對減退，對於若干依賴年輕勞動力的產業（尤其是營造業）造成相當的衝擊，乃有業者之主張「進口勞工」以解決問題。但是勞動力老化的趨向固然已經明朗化，其成因卻尚未有所定論，則此項問題仍有值得討論之處。勞動力老化的原因可能是供給面的，例如年輕人口減少或教育制度擴張等，也有可能是需求面的，例如經濟生產大幅擴張或產業轉型造成短期失調等。本文並不企圖檢討勞動力老化的所有可能原因，僅係就供給面說明人口老化對勞動力老化的影響。台灣地區由於人口轉型的結果，人口的年齡組成自一九六四年開始以越來越快的速度持續老化；此一人口老化趨勢在初期係以嬰幼兒人口相對數量之減退為主，這些嬰幼兒人口隨著時間過往而長大成人，成長衰退的部份乃逐漸擴張而影響到勞動力之供給，則勞動力老化實為人口老化的直接結果。另一方面，台灣地區的教育擴張也有減少年輕勞動力供給的作用，尤其是十五至十九歲年齡組的勞動力，於一九七九至一九八八年間，此一年齡組人口的在學率自男性百分之五十、女性百分之四十一增長為男女兩性均為百分之六十三上下，其勞

* 作者感謝評論人張明正教授及兩位不具名評審所提供的修改意見，文中謬誤仍由作者自行負責。
** 國立中正大學社會福利研究所副教授
*** 中央研究院中山人文社會科學研究所研究員

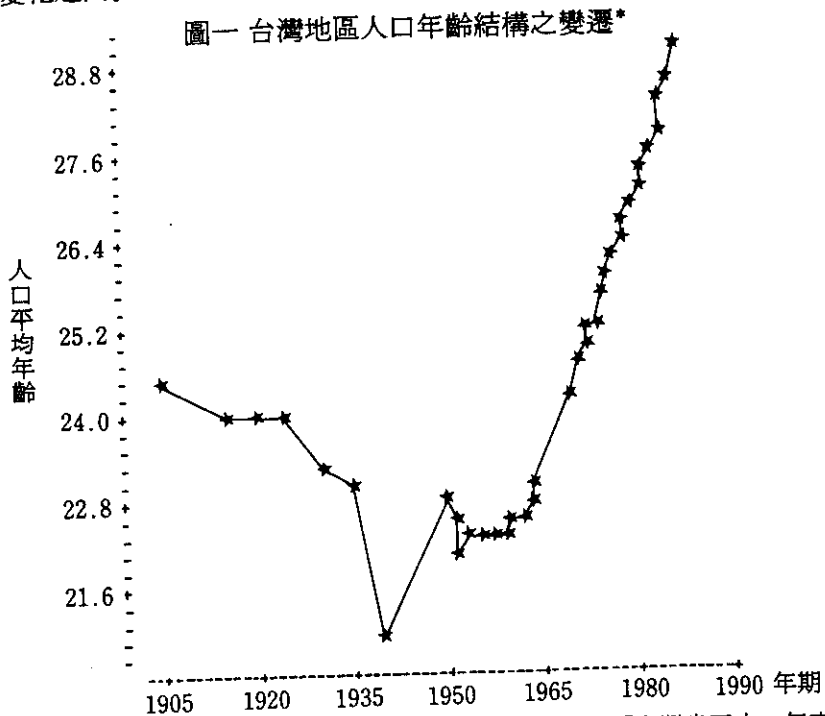
動供給自然受到相當影響。

貳、人口老化

人口老化為人口轉型的必然結果，文獻上已有相當充分的討論(涂肇慶與陳寬政 1988, Ryder 1988, Preston 1989)。人口轉型的過程雖是各國皆然，都是死亡率領先下跌而造成人口大幅成長，出生率隨後下跌使人口成長趨向和緩，已開發與新開發國家在轉型速率上卻大有不同。已開發國家的人口轉型過程中，由於醫藥衛生知識漸次累積，死亡率下跌的速度較為徐緩，所造成的人口成長自然幅度較小，對於生育控制的需求也就較不明確，所引發的生育率變遷也相對較為緩慢。另一方面，由於直接自已開發國家引進長期累積的醫藥衛生知識與技術，新開發國家的人口轉型一開始就發生死亡率之迅速下跌，造成人口之快速大幅增長，被一些通俗學者渲染為所謂的「人口爆炸」，乃引發相對較為強烈的節育動機，從而促成生育率之隨後迅速下跌。如今世界各國除非洲國家以外都在陸續完成轉型的歷程，其中以中國大陸的生育率於七〇年代十年間減半的速度表現最為戲劇性的變化(李少民 1988)，使得整個人類的人口成長趨向和緩發展，代之而起的人口問題乃為轉型必然結果的人口老化。

我們曾使用兩代人數的對比來討論台灣地區未來人口老化的趨勢(陳寬政、王德睦與陳文玲 1986)，指出日據時期因死亡率下跌而累積增加的嬰幼兒於戰後步入生育年齡，代換為父母親數量之持續上漲，另一方面由於生育率為出生量與母親(或父親)數量之商數，生育率自光復初期以來持續下跌則涵蘊著子女與父母之相對數量將持續減少，待這些父母步入老年而子女成年時，乃引發大幅度的人口老化現象。我們更進一步依據穩定人口(stable population)的理論，使用人口推計(population projection)的方法指出，如果台灣地區的人口成長於轉型末期趨向靜態(零成長)發展，則無論發展的過程為何，人口的年

齡結構將收斂在退休比(也就是六十五歲以上人口相對於廿至六十四歲人口之比值)為百分之四十二的水平上,其間生育率回昇的速度愈緩慢則退休比上漲超過此一水平的幅度愈大,產生一個峰型的發展趨勢(涂肇慶與陳寬政 1988)。對應著人口轉型的速度,人口之趨向老化也有速度上的差別;以台灣地區比較歐美國家的人口轉型,由於台灣地區的人口自一九二〇年開始轉型以來,不到七十年時間人口的出生時平均餘命已接近八十歲水平,人口淨繁殖率已遞降至替換水準以下,將近於完成歐美國家耗時一兩百年的轉型歷程,其間所產生的人口成長不但趨勢猛幅度大,所衍生的人口老化也將表現出較為劇烈的變化趨向。



* 資料來源：日據時期人口平均年齡自行政長官公署編印之「台灣省五十一年來統計提要」,就歷次人口普查單歲年齡組人數計算取得,光復後則自歷年台灣人口統計報表中,就單歲年齡組人數計算取得。

除了上述兩代人數對比以外，人口的平均年齡也是量度人口老化的適當指標。圖一顯示一九〇五年以來台灣地區人口平均年齡的變化視轉型階段而定，如我們已有討論者（陳寬政與葉天鋒 1982，陳寬政、王德睦與陳文玲 1986），由於嬰幼兒死亡率顯著下跌，台灣地區的人口年齡結構在日據時期曾有年輕化的發展，於光復以後則因死亡率下跌的效果逐漸擴及中老年部份，而且生育率隨死亡率之後也有顯著下跌，使得人口開始趨向老化。圖一又顯示台灣地區的人口老化在轉型末期已有加速發展的跡象，愈趨晚近則人口平均年齡的變化幅度愈大。如果我們相信台灣地區的生育率將於未來廿年內回升到替換水準，使得人口成長於未來一百年內趨向靜態發展，則未來人口老化在一段期間內加速發展後，將因年齡結構之趨於穩定而於圖一右上角逐漸趨近於一極限值。爲了分析人口老化的趨勢與成份，Preston et al. (1989) 就人口平均年齡 $A_p(t)$ 發展出「老化率」的測量及其分解

$$dA_p(t)/dt = 1 - b A_p(t) - d [A_o(t) - A_p(t)] ,$$

定義老化率爲人口平均年齡相對於單位時間的微增量，等號右邊的 b 及 d 分別表示特定時點上的人口粗出生率及粗死亡率，而 $A_o(t)$ 則表示死亡人口的平均年齡，概念上等於該人口的出生時平均餘命或壽命水準。

首先值得指出，當人口爲靜態時，出生率等於死亡率，老化率爲 $dA_p(t)/dt = 1 - d A_o(t)$ ，但是穩定人口理論又已證明當人口爲靜態時，人口的粗出生率及粗死亡率均等於出生時平均餘命之倒數，也就是 $b = d = 1/A_o(t)$ ，所以人口老化率爲 $dA_p(t)/dt = 0$ ，人口的平均年齡爲一常數。圖一指出如果人口終將趨向靜態發展，則老化率在趨向於零以前需先有一段擴大而後縮小的期間。在表一中我們首先比較台灣與日本（同爲近似封閉型的人口）於一九七五至八〇年間的老化率，顯示在這五年期間台灣地區的人口老化程度（以期中一九七八年作爲

比較點) 仍低於日本; 鑑於日本人口的平均年齡大於同時期的台灣人口約六歲, 而台灣人口的平均年齡於一九八八年時則僅為 29.42 歲, 我們假定日本人口老化的趨勢走在台灣人口前面約廿年的時間, 則日本與台灣的同时期比較並不是很恰當的。我們在圖一敘述中已經說明, 人口老化的幅度與速度需視人口轉型的階段而不同, 在轉型末期生育率下跌的幅度越大則未來四十年內人口老化的幅度與速度也越大。表一也列出在一九八三年時, 台灣地區的人口平均年齡 $A_p(t) = 27.60$ 歲, 平均死亡年齡 $A_D(t) = 58.78$ 歲, 而當年人口出生率為 $b = 20.55\%$, 人口死亡率為 $d = 4.87\%$, 合老化率為 $dA_p(t)/dt = 0.28$, 已經迫近一九七五至一九八〇年的日本水準; 到了一九八八年時 $dA_p(t)/dt = 0.32$, 則已超過十年 (取日本資料的期中點一九七八年) 前的日本水準。

表一 台灣與日本的人口老化趨勢*

| 老化率分解 | 日本 (1975—1980) | 台灣 (1978) | 台灣 (1983) | 台灣 (1988) |
|-----------------------|-------------------|--------------|--------------|--------------|
| $A_p(t)$ | 33.22 | 26.39 | 27.60 | 29.42 |
| $A_D(t)$ | 67.37 | 55.30 | 58.78 | 64.44 |
| $b(\%)$ | 15.02 | 24.11 | 20.55 | 17.24 |
| $d(\%)$ | 6.09 | 4.68 | 4.87 | 5.14 |
| $bA_p(t)$ | 0.50 | 0.64 | 0.57 | 0.50 |
| $d [A_D(t) - A_p(t)]$ | 0.21 | 0.14 | 0.15 | 0.18 |
| $dA_p(t)/dt$ | 0.29 | 0.23 | 0.28 | 0.32 |

*日本資料取自 Preston (1989) 表二, 台灣資料取自歷年台灣人口統計報表。

叁、勞動力老化

如上所述，人口老化肇因於高年齡組人口的增加率大於低年齡組，而年齡組人口增加率之差別則溯及各年齡組人口之出生與死亡歷程 (Preston et al. 1989); 相同的，勞動力老化亦肇因於較高年齡勞動力人口之增加率大於年輕的勞動力，而年齡組勞動力人口增加率之差別，除了人口變遷外，年齡別勞動參與率的變化也是關鍵因素 (吳惠林 1990)。勞動力老化可以勞動力平均年齡的變化為量度，如果 $A_L(t)$ 表示 t 年的勞動力平均年齡

$$A_L(t) = \int a L(a,t) da / \int L(a,t) da$$

其中 a 表示年齡，而 $L(a,t)$ 則指當年 a 歲勞動力人口的數量。比照 Preston et al. (1989:696) 的分析，我們界定勞動力老化率為

$$dA_L(t)/dt = \int r(a,t)k(a,t) [a - a_L(t)] da,$$

$k(a,t)$ 表示當年 a 歲勞動力佔總勞動力的比重， $r(a,t)$ 則表示 a 歲勞動力的增加率， $r(a,t) = [dL(a,t)/dt] [1/L(a,t)]$ 。Preston et al. (1989:696) 指出老化率只不過是年齡組人口 (或勞動力) 增加率與年齡的共變數 (covariance)，也就是說如果年齡愈大的勞動力增加率愈大，則年齡與年齡組勞動力的增加率呈正相關，勞動力趨向於老化。

年齡組勞動力的數量是年齡組人口量與該年齡組勞動參與率之乘積，而在一個封閉型的人口中，年齡組人口量則為該年齡組人口出生時數量及其對應存活率 (survival ratio) 之乘積，所以年齡組勞動力數量為該年齡組出生時數量、存活率與勞動參與率三者之乘積。如果 $p(a,t)$ 表示 t 年 a 歲人口的勞動參與率，而 $B(t-a)$ 表示 $t-a$ 年的出生量， $s(t-a)$ 表示 $t-a$ 年出生的人口存活至 a 歲的機率，則年齡組勞動力為

$$L(a,t) = B(t-a) s(t-a) p(a,t),$$

同一年齡組n年後的勞動力為

$$L(a,t+n) = L(a,t) e^{r(a)n}.$$

此地 $r(a) = \log [L(a,t+n) / L(a,t)] / n$

$$= \log [B(t+n-a)s(t+n-a)p(t+n,a) / B(t-a)s(t-a)p(t,a)] / n$$

$$= rb(a) + rs(a) + rp(a),$$

$rb(a)$ 表示 $t-a$ 年與 $t+n-a$ 年間的出生量增加率, $rs(a)$ 表示 $t-a$ 年與 $t+n-a$ 年出生的人口存活至 a 歲的機率之增加率, $rp(a)$ 則表示 a 歲人口勞動參與率在 t 與 $t+n$ 年間的增加率。代入勞動力老化率的定義式中,

$$dA_L(t)/dt = \text{Cov} [a, rb(a)] + \text{Cov} [a, rs(a)] + \text{Cov} [a, rp(a)],$$

則 $\text{Cov} [a, rb(a)]$ 、 $\text{Cov} [a, rs(a)]$ 、及 $\text{Cov} [a, rp(a)]$ 分別代表年齡與 $rb(a)$ 、 $rs(a)$ 、與 $rp(a)$ 之共變數。

在封閉型的人口中, 勞動力老化為上述三個共變數之加總, 等於是說勞動力老化係因以往的出生量與死亡率變遷, 以及當前的勞動參與率變化而定。當出生量趨向停滯甚或減少以後出生的人口進入勞動力時, 由於出生量增加期間所出生的人口仍為勞動力之主要成份, 造成年齡較大的勞動力持續成長, 年齡較小的勞動力則減緩成長或衰退, 使得年齡與年齡組出生量增加率之共變數擴大, 促成勞動力之老化。而於死亡率下跌的過程中, 若平均年齡以下勞動力的死亡率下跌幅度較大, 則存活率變化與年齡的共變數為負, 使得勞動力平均年齡下降, 造成勞動力之年輕化; 反之若平均年齡以上的死亡率下降幅度較大, 則形成勞動力之老化。勞動參與率的變化係以年輕勞動力為主, 因教育制度擴張等因素而延緩進入勞動力的時間, 使得勞動參與率之變化率與年齡間產生正值共變, 造成勞動力之老化。以下我們使

用一九七九至一九八八年的勞動力調查資料，配合日據時期以來歷年人口出生數量以及死亡率資料，套用勞動力老化率之分解，檢討一九七九至八八年間的勞動力老化趨向與因素。

表二 台灣地區勞動力的平均年齡

| 年期 | 男 性 | 女 性 |
|------|-------|-------|
| 1979 | 36.62 | 30.03 |
| 1980 | 36.72 | 30.27 |
| 1981 | 36.82 | 30.34 |
| 1982 | 36.83 | 30.72 |
| 1983 | 36.76 | 31.28 |
| 1984 | 36.71 | 31.64 |
| 1985 | 36.92 | 31.91 |
| 1986 | 37.02 | 32.34 |
| 1987 | 37.12 | 32.53 |
| 1988 | 37.48 | 32.65 |

資料來源：依歷年勞動力調查資料計算而得。

表二分性別陳列一九七九至一九八八年間，歷年台灣地區勞動力的平均年齡，顯示勞動力確有老化的趨向，而且女性勞動力老化的速度大於男性勞動力；在這十年期間男性勞動力平均年齡增加了 0.86 歲，女性勞動力則平均年齡上漲了 2.62 歲。表二平均年齡直接取自歷年勞動力調查的單歲年齡組人數分佈，其中包括少數六十五歲以上的勞動力。但是此一資料檔中六十五歲以上的勞動力人數太少，其勞動參與率顯得十分不穩定，無法計算勞動參與率的增加率。另外在使用生命表計算各年齡組的存活率方面，Arriaga (1984) 也指出由於高年齡組的人數較少，其生命統計經常產生較大的誤差，生命表各種機率的運用最好視資料精確程度停留在有限的年齡範圍內。基於這兩項考

慮，以下討論勞動力老化率之分解時，僅侷限於十五至六十四歲的勞動年齡人口，而不再包括六十五歲以上已屆退休年齡的人口。實際上由於六十五歲以上的勞動力人數太少，對於勞動力平均年齡及老化率的計算影響很小。

表三 勞動力老化之分解

| 年 期 | 性 別 | 出生量 之變化 | 存活率 之變化 | 參與率 之變化 | 老化率 估計值 | 老化率 觀察值 |
|---------|-----|------------|------------|------------|------------|------------|
| 1979-80 | 男 | .03735 | -.02075 | -.06818 | -.05 | .07 |
| | 女 | .08983 | .03040 | .13002 | .25 | .22 |
| 1980-81 | 男 | .05459 | -.06247 | .18492 | .18 | .12 |
| | 女 | .09760 | -.00054 | -.07238 | .03 | .07 |
| 1981-82 | 男 | .07095 | -.06865 | .18423 | .19 | .08 |
| | 女 | .13544 | -.00183 | .26105 | .40 | .35 |
| 1982-83 | 男 | .09675 | -.08526 | -.17065 | -.16 | -.10 |
| | 女 | .13975 | .00930 | .39609 | .55 | .53 |
| 1983-84 | 男 | .09725 | -.06887 | -.02853 | .00 | -.05 |
| | 女 | .14112 | .00111 | .26472 | .41 | .38 |
| 1984-85 | 男 | .09692 | -.07273 | .10037 | .13 | .14 |
| | 女 | .15111 | .02469 | .14282 | .32 | .26 |
| 1985-86 | 男 | .10325 | -.09824 | .00032 | .01 | .28 |
| | 女 | .15396 | .01475 | .17368 | .34 | .37 |
| 1986-87 | 男 | .12548 | -.07920 | .03626 | .08 | -.04 |
| | 女 | .16396 | .02690 | .00766 | .20 | .15 |
| 1987-88 | 男 | .14808 | -.10210 | .35755 | .40 | .43 |
| | 女 | .17414 | .00237 | .01289 | .19 | .20 |

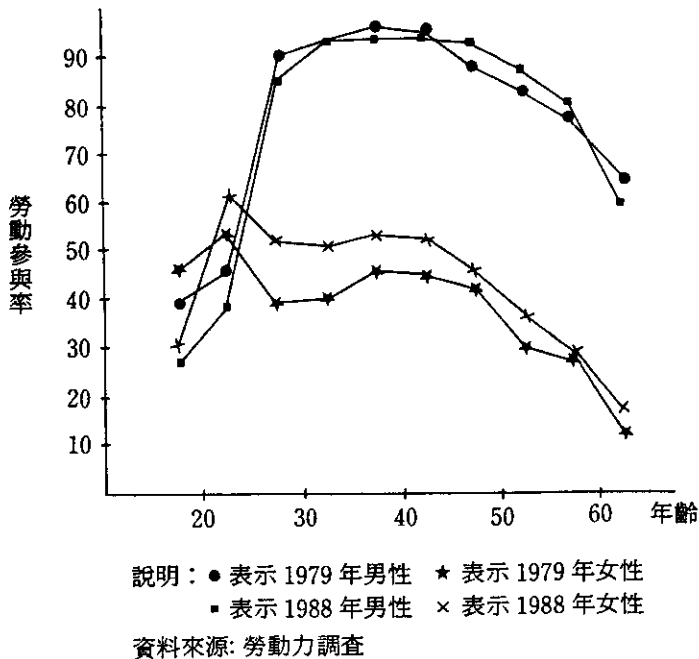
資料來源：以歷年之勞動力調查及人口統計資料，代入勞動力老化之分解式中計算。

表三最後兩欄分別陳述勞動力老化率的估計值與觀察值，兩者間有些許差異包含抽樣與資料誤差，以及模型設定的錯誤。抽樣誤差純由機誤造成，資料誤差則可能包括調查不確實、編碼、以及出生、死亡統計錯誤等，模型設定方面則主要發生在封閉型人口的設定條件上。由於台灣地區勞動力包含相當比重自大陸遷徙來台的人口，尤其是在較高齡的部份，易於累計為較大的差誤。表三顯示勞動力老化率估計值與觀察值之差別在男性部份較大，正好反映遷入勞動力以男性為主的特性；由於缺乏省籍人口的統計資料以為核對，我們無法排除人口遷徙對模型計算所產生的影響。在這些可能誤差的影響下，表三「出生量之變化」(Cov [a,rb(a)])與「存活率之變化」(Cov [a,rs(a)])依據歷年人口統計報表計算取得，而「參與率之變化」(Cov [a,rp(a)])則依據歷年勞動力調查資料計算，三欄數值來自不同的資料制度，合計為勞動力老化率的估計，其與樣本觀察值間的差別相當有限，顯示本文所採用的模型仍有很高的效度。

表三「參與率」一欄大致均為正號，顯示參與率在勞動力老化的過程中，扮演促進老化的角色。而勞動參與率之萎縮主要發生在年輕的一端，尤其是十五歲至十九歲的年齡組，圖二即描述出此現象：一九七九至一九八八年間，男性的勞動參與率在卅歲以下均呈下跌，而卅歲以上則變化不大；女性方面則僅在十五至十九歲年齡組勞動參與率明顯下降，其他年齡組均有上升，尤其在廿至卅歲，其上升幅度雖遠小於十五至十九歲之下降，但卻大於其他年齡組，而使婦女勞動參與率對年齡的雙峰分配(Bimodal Distribution)幾乎消失。我們認為此種年輕人口勞動參與率之下降主要為教育制度擴張的結果。我們檢視十五至十九歲年齡組的在學率，發現其變化與參與率之變化係互為消長的關係，兩者間的相關係數於男性為 -0.987 ，而女性則為 -0.999 ，而且數值上接近於一對一之對等。教育制度之擴張使得年輕人口的勞動參與率發生負成長，以致於年齡與參與率之增加率產生正相關，而促

進勞動力之老化。但是勞動參與率受到市場需求的影響較大，變化趨向也較複雜，其進一步分析顯已超出本文的範圍；此地我們只能大體而言，指出年輕人口的勞動參與率似因教育擴張而有衰退的趨向，使得勞動力加速老化。表三說明，在勞動力老化的三項因素中，出生量與存活率變化所產生的影響各自方向相當一致，出生量的變化在男女兩性均是促成勞動力老化之主要因素，存活率之變化在男性是對抗老化的力量，在女性則促成老化；而參與率變化的影響則較不一致。在影響量方面，則存活率的影響最小，出生量與參與率則難分高下，有時是出生量的影響較大，有時則參與率的影響較大。

圖二 台灣地區的勞動參與率：1979與1988年



台灣地區人口出生量的成長率早在光復後不久就已下降，而且出生數量本身也於一九六三至六七年間達到高峰點後呈現下跌的趨勢，使得出生量發生負成長的現象，以至於勞動力的年齡與出生時數量增加率在一九七九至八八年間均呈正相關，造成勞動力之老化；所以自一九七九年以來，愈年輕的勞動力其出生時數量之增加率愈小且多為負，導致年輕勞動力的相對數量或甚至於其絕對數量減退，對於年輕勞動力之供給產生約束性的作用，乃是勞動力老化的主要成因之一。如前所述，表三也指出存活率變動對於勞動力老化的影響較出生量及勞動參與率的影響為小，而且男女兩性的變化方向相反。在男性方面，死亡率之下跌主要是在平均年齡以下的部份，形成年齡與存活率之增加率負向相關的現象，產生對抗老化的力量；在女性方面，一則女性死亡率下跌的歷程發生較早較快，二則一般死亡率之下跌早期以年輕的部份為主，晚期則漸轉以老年部份為主 (Tu 1985)，使得晚近女性勞動力的年齡與其存活率之增加率產生正相關，加速女性勞動力之老化。

肆、結論

人口老化是人口轉型的必然結果，而勞動力則受到人口老化的影響，也表現老化的趨向。本文指出勞動力老化之成因可以分解為人口變遷與勞動參與兩個主要部份，在參與率不變的條件下，勞動力老化直接反映人口之老化。封閉型人口的變遷可以再細分為出生量與存活率之變遷，本文的分析說明台灣地區的勞動力老化主要是受到過去數十年來出生量變化的影響，則若生育率維持低於替換水準或甚至於繼續下跌，未來的勞動力老化勢必加劇，受到威脅的產業將不只限於需要年輕勞動力的產業。另一方面，勞動參與率的變化也對勞動力之老化產生相當的貢獻，雖然其變化顯得比人口變遷要複雜而且不一致；我們的分析指出除了年輕勞動力的參與率因教育制度之擴張而有明顯

萎縮以外，較高齡的勞動參與率並未顯現一致的變化趨向，則基本上勞動參與率變化對於勞動力老化的影響方向是與出生量相同的，都產生促進老化的作用。我們預期教育制度將持續擴張，而生育率維持低於替換水準也將是難以控制的發展，我們認為勞動力老化將要比人口老化更加速發展，對未來勞動力供需的結構產生相當影響。

參考資料

吳惠林

1990 「台灣地區勞動力短缺問題研究」，人口變遷與經濟社會發展會議論文。台北：中央研究院經濟研究所，五月。

李少民

1988 「中國大陸的人口政策：固定年出生數的政策模型之提出」，人文及社會科學集刊 1(1)：99~120。

涂肇慶、陳寬政

1988 「調節生育與國際移民：未來台灣人口變遷的兩個關鍵因素」，人文及社會科學集刊 1(1)：77~98。

陳寬政、王德睦、陳文玲

1986 「台灣地區人口變遷的原因與結果」，台大人口學刊 9：1~25。

陳寬政、葉天鋒

1982 「日據時期以來台灣地區人口年齡組成之變遷，1905~1979」，台大人口學刊 6：99~113。

Arriaga, Eduardo E.

1984 "Measuring and Explaining the Change in Life Expectancies", *Demography* 21 (February): 83~96.

Preston, Samuel et al.

1989 "Demographic Conditions Responsible for Population

Aging”, *Demography* 26 (November): 691~704.

Ryder, Norman B.

- 1988 “Effects on the Family of Changes in Age Distribution”, pp. 98~120 in the *Proceedings of the International Symposium on Population Structure and Development*. New York: UN Department of International Economic and Social Affairs.

Tu, Jow-chin

- 1985 “On Long-term Mortality Trends in Taiwan, 1906~1980”, *Chinese Journal of Sociology* 9: 145~64.

台灣四十年來行政組織理性型模 的批判及其未來改革方向 (一九四九年～)

吳瓊恩*

壹、前言

台灣四十年來行政組織的特色，可以從民國三十八年國民政府撤退來台以後到民國七十六年七月解除戒嚴令為第一個階段。在這一階段中，行政組織的主要特徵採取「理性的組織型模」(The rational model of organization)，以「技術」、「效率」、「控制」等價值為其核心的結構變數¹，其背後的知識基礎是「科學主義」(Scientism)和「邏輯實證論」(Logical positivism)，就社會學的典範而言，其有關的組織理論是屬於「功能社會學典範」(the paradigm of functionalist sociology)，強調社會的本質是有規律的、非衝突的，研究方法則強調所謂「客觀的」(objective)或「價值中立」(value free)的²。這種理性的組織型模，從三百年來的文化背景觀察，是屬於陽剛型的組織型態³。

其次，第二階段的行政組織，自戒嚴令解除以後迄今，行政組織結構所面臨的外在生態環境已有了重大的變化。不僅台灣逐漸走向民主化、自由化的潮流，整個世界局勢由於一九八九年東歐及蘇聯共產

*國立政治大學公共行政系副教授

國家的民主浪潮席捲整個地球，使全球各地政治結構由上而下的「統治神話」已有逐漸讓位於由下而上或上下共治的趨勢，這種生態環境的轉變，引起了我國行政機關組織結構的調整和行政首長領導型態的轉變，前者如強調「行政中立」、「黨團退出校園」、「人二室的裁撤」、「忠誠資料的修正」等等措施，後者如喜歡扮演「強人主管」的威權式領導，逐漸變化為「公權力式微」、「接受國會有力的監督和輿論的批評」，許多官員成為報章雜誌諷刺、揶揄的對象，有的官員甚至大嘆「公僕難為」準備辭職不幹，而在前（民國七十八）年的高普考試中報考人數也比往年急劇下降⁴。

然而，由於戒嚴令解除迄今不到四年，行政組織面對當前急劇的政治、社會、和文化的變遷，除了應該從事相應的調適以外，從未來的觀點來看，變遷的方向是什麼？過去理性型模的組織理論何以不再適合未來的文化趨勢？其主要問題的癥結究在何處？凡此均為本文所要探討的對象。

貳、四十年來行政組織結構與政治生態環境的關係

四十年來台灣行政組織結構，在戒嚴令的限制下，成為達成政治目標的工具性結構，其本身缺乏獨立自主的性格，行政人員面對一般民衆雖然有「官員高高在上」的統治心態，其本身在官僚體制內部也是一樣成為受控的對象，人人都受制於最高權威來源的統治，不僅民衆大嘆無力感 (sense of powerlessness)，行政人員也具有相當濃厚的無力感傾向，因而到處充滿了看相、看風水，搬桌子等癥狀，其中高級行政人員更為嚴重⁵。

這種由上而下的統治結構，從「行政與政治」雙方面的關係來看，表現了如下四個主要特徵：

1. 行政的政治化 (Politicization of Public Administration): 這一概念是行政學家雷格斯 (F. W. Riggs) 大約三十年前提出的⁶。雷氏

認為開發中國家由於制度上「形式主義」(formalism)的結果，「法令規章」與「實際事況」、「正式的」與「有效的」權力之間嚴重脫節，這種情況就產生了所謂「行政的政治化」，並由此演生「程序的儀式化」(ritualization of procedures)。所謂行政的政治化，雷氏指官僚們自覺地與不自覺地陷身於「官僚內部的政治鬥爭」(intra-bureaucratic political struggle)，每一個單位或高級官員都將組成派系，以圖控制各別的「小帝國」(small empire)，在這種情況下，考績升遷的標準將取決於部屬對長官的效忠程度而定，從而行政的理性和效率受到歪曲，目標與政策模糊不清，而有效的手段也就無法決定了。所謂程序的儀式化，意指過去所行的一切法規章則與官僚習慣都逐漸僵化(rigidity)而具有其「本身的價值」，換言之，即 Robert K. Merton 所謂「法規的替代作用」，把法規視為至高無上的價值，至於法規所要達成的目標與政策則置之不顧了。因此，官僚們堅守著許多複雜而不必要的「官樣文章」或「繁文縟節」(red tape)，雷氏稱此種官僚現象為儀式化的或理性化的(rationalistic)行政行為⁷。

就過去四十年來，台灣「行政政治化」的現象而言，中央和地方機關內部的派系鬥爭，充分反應了政治派系對行政體系的干擾，而早期立法委員擔任三年即可取得律師資格，考試機關舉辦各種甲乙種特考，一方面讓大學畢業生參加錄取名額有限的高普考，一方面又屈服於黨團勢力，開放特種考試，引用一些必須安撫或安置的人員，例如退除役官兵轉任公務員考試。同時，基於對軍隊政治勢力的安撫，安排退役將領出任大使、擔任公營事業顧問或董事職位、省及直轄市政府有關處長由軍方推薦人選等等皆可見行政政治化的嚴重現象，造成了民間所謂「特權」現象的存在。

2. 黨政一元化的結構：四十年來，台灣的行政體制不僅是從上而下的層級節制(hierarchy)，就政治面而言，也是中央「集權」(不是極權)體制，地方自治的權力非常有限；就行政面而言，這種上下層級分

明的行政體制，使得下級對上級必須重視「效忠」因素或者「服從」、「聽話」以便取得升遷的利益，上級對下級也強調「控制」的因素，以掌握下級人員「忠心耿耿」，不致於「叛亂」⁸，於是為了有效監督和控制起見，不僅在機關內部設置「人二室」負責「忠貞調查」，更在組織結構上，從人事、主計方面由上而下、由中央到地方一條鞭式的設計，使各級政府首長一方面不敢貪污，另一方面不敢任用私人，例如台北市政府市長的人事權和主計權只有一半的控制力，另一半則受制於行政院人事行政局長和主計長。在行政機關外部，則由中央到地方設計黨務系統與之平行運作，例如中央黨部對中央政府、台灣省黨部對台灣省政府、各縣市黨部對各縣市政府、各區級黨部對各鄉鎮公所等，並針對鐵路、電信、郵政等特殊公營事業機關設立各種產業黨部，透過所謂的「黨團運作」嚴密監督各級行政機關的運作，而黨政幹部之間則是一元化的交流，亦即黨政幹部年資可以互相累積採計，（有效期間大約到民國七十六年底）彼此不分。如此一來，所謂「行政中立」幾乎是不可能辦到的事，黨政一元化的結果，不僅官僚制度常受政治勢力的干擾，甚至演變成黨棍與官僚狼狽為奸的現象⁹。

這種黨政一元化的政治體制，對於行政行為最嚴重的影響是，行政官僚以「服從上級長官命令行事」作為「盡忠職守」或「行政效率」的象徵，官僚們並非以反應或回應民間的需求作為他們最重要的價值關懷，換言之即「效率」(efficiency)的考慮重於「回應」(responsive)的考慮，更談不上具有前瞻性或積極創新的行為(proactive)。當然，一個忽略民意需求的行政行為，終究會受到上級的注意，而政客們為了表現政績，祇好透過黨務系統來挖掘民意，了解「民生疾苦」，透過黨團的運作反應到上級，再由上級命令下級執行。這種情況久而久之，不僅養成行政人員被動服從上級命令的行為，也使得下級人員在執行政策過程中，拘泥於法規條文，忽略了民衆的特殊處境，不願合理地以行政裁量權作適當的處理，以免落入「圖利他人」的口舌之爭，

此所以民間一有新的要求或新的狀況出現時，下級官僚們不願意主動去解決，而將之往上推，希望民衆向上級反應，再由上級下命令執行之，似乎下級人員祇有「服從」或「工具理性」的行為，其他的價值都成爲次要價值或根本予以忽略。

3.行政決策意識形態化: 就韋伯 (Max Weber) 的官僚型模而言，他似乎認爲權威(authority)的本身即足以激勵員工的表現，這是一廂情願的想法。一般說來，在行政決策過程中，有四種激勵員工的方法¹⁰: (1)是強制 (coercion) 的辦法，這一辦法目前世界各國大多棄置不用，但仍有採行間接強制的辦法，例如剝奪員工的尊榮、地位、降級、解職等。(2)是利用意識形態或宗教的教義來激勵員工的士氣，前者例如在各級行政機關內部要經常「讀訓」，接受「教誨」，後者例如基督新教激發了西方資本主義的成長。利用意識形態來激勵員工，主要是透過政治符號 (political symbols)的操縱，由上而下地灌輸到行政人員，使官僚們對於所面對的環境，由上級來解釋，而非彼此互爲主體溝通所形成的情境。(3)是透過金錢報酬(monetary reward)使員工服從或效命 (commitment)於組織，這是西方國家最普遍的激勵方式。(4)是擴大員工的決策參與權。這種參與權的擴大在後工業社會 (post-industrial society)特別明顯，而與韋伯的層級節制體系矛盾，亦與巴納德(Chester Barnard) 強調行政控制和高階層領導責任的重要性相矛盾。

就以上四種激勵員工的方式來討論，四十年來我國政府高級領袖偏向於傳統式以「公共利益」(public interest)、「爲民服務」、「無官不是公僕」作爲行政人員工作士氣的維繫價值，並透過各種宣揚意識形態的管道，使官僚在長期社會化過程中默默地接受各種信念 (belief)，俾便有效掌握人員的行為。這種激勵方式短期之內或有若干效果，惟就長期而言，所付出的代價卻非常昂貴：(1) 人員的行為因思想的控制而變得僵化，缺乏應變的彈性，與上級要求行政行為的前瞻性

相矛盾。(2)根據「信念即所見」(Believing is seeing)的看法¹¹，意識形態的灌輸，就長期而言會製造許多「錯誤的意識」(false consciousness)¹²，使行政人員以主觀的意識形態來觀察或看待變動不居的客觀環境，以致於當新環境出現時，有人以「蘇俄在中國」的時代觀點來看待經貿人員訪問蘇聯的問題，亦有人以傳統家庭觀念的擴大，來比喻大學校長和學生的父子關係，或以中國傳統上「強人主管」的理念來因應當前民主化的潮流。至於金錢報酬的激勵手段，這是歷年來我國行政院常以為「軍公教人員待遇調整」方案乃是提高行政人員工作士氣的主要方法。久而久之，行政機關也好，或許多知名學者也好，往往把「行政效率」的提高等同於「加薪」，好像加薪是唯一的法寶，法官的士氣低落要加薪，提高教授的治學精神也要加薪，這種只重「外在報酬」(extrinsic rewards)的提高，而忽略「內在報酬」(intrinsic rewards)¹³的重要性，不僅是直線型的思考模式(linear thinking style)¹⁴，也隱含了把人員當手段工具來運用的「理性行政型模」(rational model of public administration)，其思考方式導源於巴納德(Chester I. Barnard)所謂「誘因——貢獻」(Inducement-contribution)的均衡型模(equilibrium model)¹⁵，就社會學而言，是一種「母牛社會學」(cow sociology)¹⁶，「加薪」以促進行政效率，俾便達成領導人預先設定的目標，就好像牧牛人給母牛加營養以促進體重，俾便達成牧牛人增加收入的目標一樣，行政人員和母牛皆無自主性的行為。

至於以決策參與權的擴大來激勵士氣，固然可以像組織理論家湯普森(V. A. Thompson)一樣解決「專業與權威」矛盾的問題¹⁷，但長期而言，其效果如何仍須要進一步觀察，在一個以嚴密控制下級人員為特徵的官僚體制下，員工參與決策的機會不是沒有，而是既使有，其效果如何是很可疑的，不少長官已預設了結論，召集會議祇不過為了擴大民主決策的假象而已，會議中不僅人人無意見，就是有意

見也僅就達成目標的「效率」觀點來討論，鮮少就目標的價值發生爭辯的現象，此所謂「開會時人人無意見，領袖英明」，會後則言人人殊，莫衷一是，潛伏嚴重的利益衝突¹⁸。

4.中央集權的組織結構：四十年來，台灣實施地方自治的結果，不能說一點成效也沒有，至少在開啓民智，學習民主政治，使人民成爲「當家作主」的「民主意識」已在各種選舉之中，隨著時間的演變，教育的普及，大眾傳播的開放，逐漸使得中央集權的控制體系慢慢地鬆動起來。四十年來，由於地方自治的法律不健全，除了開放縣市長、縣市議會議員、省議會議員等選舉外，台灣省政府主席及直轄市長一直是官派產生，而地方自治的實施，實際上是黨政一元化幕後主導的結果，絕大多數的席次均由執政黨包辦，距離真正代表民意的「地方自治」尙爲遙遠。這種現象的產生，主要即是在中央集權的組織結構下，地方必須從屬於中央的領導，地方政府不僅在人事、主計、安全等方面受制於中央政府，即便在財政收支劃分、研究發展考核、教育、警政、交通……等方面亦由中央政府直接領導指揮，在面積狹小、人口衆多的台灣島上，形成「強幹弱枝」的集權制度。而中央政府的組織結構，則由五權憲法制來分工合作，表面上各有所司，實際上在「動員戡亂時期臨時條款」的運作下，部分考試權已由行政院人事行政局剝奪，監察權則在「黨團」的運作下，很難發揮其「獨立監察」的效果，立法權則因民意結構的不健全，幾乎成爲行政院的「立法局」，而總統則由毫無民意基礎的國民大會間接選舉產生，形成「有權無責」，幾近傳統「皇帝」權威的象徵，而行政院長則變成「有責無權」的傳統「宰相」的象徵，在這樣的集權體制下，雖然行政權一枝獨秀，民衆卻成爲被統治的「臣民」，而在國家賠償法尙未完成立法手續前，民衆對行政機關的侵權行爲，缺乏自衛和補償的救濟行動。更嚴重者多年以來司法機關的「獨立」色彩時遭垢病，對於行政機關的侵權行爲亦乏公正的補救措施，使社會長期以來缺乏一個「正義」社會的形象。以上四種

行政組織的結構特徵，以戒嚴令解除為分水嶺而有了急劇地變化，雖然這種「中央集權」、「黨政一元化」的領導，在台灣的政治發展史上，創造了一個「安定」的社會，使民衆的生活計畫有方向感，面對中共的挑釁也有戰鬥的意志，對於經濟的發展具有相當的貢獻，但是整體來說，這樣的政治社會距離「民主憲政」仍然十分遙遠，而今日的總總紛爭，尤其是解嚴以後的「自力救濟」、「街頭運動」等現象不過是對於過去體制反彈所產生民主意識的覺醒罷了。由於解嚴後民主化潮流的蓬勃發展，人們的政治觀或世界觀已經有了質的轉化，若以孔恩(Thomas Kuhn)「典範」(paradigm)的述語來說¹⁹，這是兩個政治典範(political paradigm)之間的轉型時期。以「混沌理論」(chaos)的觀點而言²⁰，這是從過去戒嚴時期的均衡狀態轉移到另一均衡水準的過渡時期。

叁、行政組織結構內部的特徵與理性型模諸問題

從以上的分析，可見四十年來我國行政機關的特徵主要是以傳統的「官僚制度」(Bureaucracy)為基本架構，這一特徵的理論基礎是以韋伯的「官僚型模」為背景，在行政機關內部表現了以下幾個特點：

1. 強調組織結構是「嚴密的組合系統(tightly coupled system)而非「鬆散的組合系統」(loosely coupled system)²¹，後者的結構特徵比較適合專業化的行政，因其在人性論的假定上是把人當作具有自主意志的有機體，而非被動的受控制的「機器型模」(machine model)。在鬆散的組合系統中，紀律的維持依靠專業人員的自主性(autonomy)和專業精神(professionalism)的維繫。因此，在學校或研究機關組織結構的特徵大多趨向於鬆散的組合系統，否則其知識的傳播與創造必受很大的阻礙。美國社會學家 M. Seeman 亦指出當官僚制度嚴密控制的結果就會造成人員的無力感(sense of powerlessness)，而「無力感」和「人員追求與其前途有關的資訊的意願」卻呈反向的關

係²²。其結果，上級一方面要求下級人員要讀書進修以培養前瞻性的眼光，另一方面卻不檢討官僚制度的結構型態，所作所為互相抵銷，陷入形式主義的窠臼當中。

2.強調「理性的——工具的」(Rational-instrumental)的行政行為，而非「道德的——倫理的」(Moral-ethical)的關懷。下級人員只能就效率的觀點來討論行政問題，久而久之對抽象概念如公道、平等、正義等問題不願積極去面對，而上級則常以「政策的考慮」，預先設定目標，然後交由下級人員去執行，一旦執行後果未能達成預先設定的「政策目標」，則一般的輿論是「政策是好的，都是下級人員執行不力的結果」，其實這只是馬克思所謂的「錯誤意識」(false consciousness)，何以政策制定時不充份考慮執行的問題？政策的制定如果不預先考慮或把執行的因素納入決策過程中來思考，就不是一個良好的政策。從過去的歷史來看，九年國教政策制定時，多少現實上的困難或執行面的不利因素都不在統治者的眼中成為重要考量的過程，而偏要以「人定勝天」的主觀意志力來貫徹執行，結果造成了今日教育體系中問題最多的一個環節。這種情況不僅在行政面是如此，在政治面也是如此，例如：「幾年後反攻大陸」、「三民主義統一中國」、「只要鞏固領導中心，服從最高領袖，一切問題沒有不能解決的」。配合這種「目的——手段」脫節或「政策規劃——政策執行」分離的現象，即是受傳統行政學「政治——行政」二分的理念的影響，這在穩定的環境中是比較妥當的，隨著經濟的發展和教育的普及，就顯示了相當嚴重的問題。其次，這種「理性的——工具的」行政行為在知識論的基礎是「邏輯實證論」(logical positivism)，在人性論的基礎是「決定論」(determinism)，人的行為乃是受制於環境的被動產物，而非作為道德主體的人的主動行為，人生活於組織中被動的接受社會化，扮演組織法規所設定的「角色關係」或「結構關係」，而無法從「角色」與「結構」的關係中恢復到以人為主體的「道德的——倫理的」關係。

3.這種官僚制度的組織結構隱含了組織內部均衡系統的維持是主要的價值目標。從結構功能論的觀點來看，系統內部的次級系統必須對整個系統具有持續和穩定的作用，才能發揮其「功能」。因此，在這種組織結構下，嚴格說來是沒有所謂「政策執行」這回事，因為政策是不變的，例如過去所謂的「三不政策」、所謂「戒嚴令不可廢除」等皆說明了「政策」存在於最高當局的心中，其是否改變，端視最高當局的「一念之仁」以為定。行政機關只有「方案執行」而沒有「政策執行」(policy is not implemented; it is the statute or programs that are implemented)因此，在方案規劃(program planning)上只能採林布隆(Lindblom)的漸進調適策略²³(incremental strategies)從事小小的變革而已，以便維持均衡的系統，在這種均衡系統下，雖有「誘因——貢獻」的均衡措施，例如調整軍公教人員待遇，實際上均是直線型的思考方式和母牛社會學的知識運用，根本未從恢復行政人員主體性的地位來思考解決問題。所以，官僚制度的均衡系統是一種隱藏著保守主義維持現狀的系統。配合這一均衡系統的運作，在當時行政學的知識基礎即是「行政三聯制」。而所謂「設計——執行——考核」的三聯制，如果不從設計過程中包括執行因素，或者在評估考核過程中可以改變原先設計的目標來考量，這種只重外表上的關聯是注定失敗的，就好像法規條文(目標)被忠實的執行，但法規的主要精神卻未被遵守一樣，其不流於形式主義者幾奚？Dennis J. Palumbo說得好：「假如評估一開始就假定原先所設定的目標是唯一正當的目標，則方案將註定失敗，不僅因為目標在執行過程中會變，也因為對於誰的見解可用引起疑問」²⁴。最後，從決策的規則(decision rule)來看，這種層級節制的決策規則是少數的上級人員決定政策目標，多數的下級人員執行目標，而上級掌握了獎懲大權，使下級人員不得不服從上級的命令以行事，在上下之間權力關係的維繫下，根本不可能達成哈伯馬斯(Habermas)所謂「無扭曲的溝通」(undistorted communication)²⁵，

因而阻礙了下級人員潛能的發展。

4.官僚制度的組織結構強調「事實——價值」的二分有如前述，因而造成了「理論」與「實際」的脫節現象：由於官僚制度的知識論背景是實證論，僅能就技術層面提供有效率的運作方法，實際上人的行為，尤其是行政行為涉及多層面的關係，任何一個行政行為不可能孤立其他因素，只考慮效率因素而行為，其行為必然涉及價值的選擇乃至道德倫理正當性的考量，如果效率的行為不合乎一般的社會道德標準，則這一效率的行為只是脫離人的主體性而變為機械工具的行為。不幸地，傳統行政學理論對於價值問題、道德問題無法提供適當地或相應地解釋，使得既成理論必然脫離了實際，而無補於行政問題的解決。懷特 (Jay D. White)對這種工具取向的知識提出五點批評：(1)無法理解規範性的社會結構 (the normative structures of society)，亦即對於社會行動者的理由 (reasons)、動機 (motives)、意向 (intentions)、共同的意義 (shared meanings)和共同的期望 (shared expectation) 無法理解，僅能選擇人類經驗中可以客觀了解的面向從事科學研究，而留下政策研究中非常重要的主觀經驗世界或價值的世界於不顧。(2)與前一點有關的是，實證科學無助於「道德上的理解」 (moral understanding)，雖然政策分析能告訴我們問題的原因及各種備選方案可能的後果，但對於我們應該要什麼或要作什麼以改變現狀卻無指引。(3)對公共政策的美學面向 (aesthetic dimension of public policy)，實證科學亦無從說明。的確，「成本——效益分析」的邏輯 (the logic of cost-benefit analysis)及類似的技術，完全與美學的討論毫不相干 (……is totally incongruent with discussion of aesthetics)，客觀的邏輯忽視了吾人經驗的質性 (quality)，如同基於畫具的成本來判斷一幅畫的價值。而美學經驗與判斷則是對於「社會」從事理論化思考的有效基礎。(4)手段工具性的科學是「非歷史的」 (ahistorical)，政策分析如基於實證科學的研究，就會將廣大文化與歷史系

絡中所衍生的問題去掉，因而毫無歷史感 (no sense of history)。最重要的是，主流的政策分析 (以實證的社會科學為基礎) 無法理解並克服社會發展的危機傾向。從批判的社會理論來看，當意識型態的限制阻礙了社會達成一個正常的、健全的狀況時，去除此一限制，不僅要求對社會現狀簡單的工具性解釋 (a simple instrumental explanation of the society's condition)，更要求一種知識途徑使我們了解「危機感的根源」 (the source of feeling of the crisis)，同時還要揭發意識形態的假象並促動人的行動，而這種激發行動的知識，光靠客觀的解釋是不夠的，就好像人人皆理性認知抽煙致癌卻繼續抽，反不如知友抽煙致癌的死亡使人戒煙，這點使我們充分體認到官僚組織理性型模的重大缺失²⁶。

從整體來看，行政組織的官僚型模是以實證科學為背景，兩者的關係並非偶然的，而是有相當多的類同性質，Vaughan Blankenship 就有如下的詳細說明：

「行為的實證規範和官僚體制的理想價值有甚多的雷同。科學研究如同官僚體制，是假定某些普遍性標準和抽象的定律在支配著。就科學而言，科學社群的讚譽和尊榮來自於根據客觀標準所判定的成就；官僚體制的層級升遷也是根據客觀的標準，亦即效率和效能的目標來決定的。科學家和官僚們都不能合法地擁有其職位或地位，或者說生產工具。雙方的行為必須依照客觀的標準 (sine ire et studio)²⁷，必須不講私情的 (impersonal) 公正的、客觀的、僅承諾效命於抽象的、理性的目的，一方面是講法律和公道，另一面是要講科學及其特定的經驗性真理。」²⁸

從文化變遷的角度來看，韋伯的官僚理性型模和實證論的知識基礎，乃是三百年來重視機械的、科學的、理性的陽剛型文化所演生的現象，這一現象及其相關的問題，在當代自然科學發展的刺激下，已

有了新的認識和批判。一言以蔽之，即官僚制度的理性型模已不足以適應當代複雜多變的世界，而必須重新檢討或修正²⁹。

Erich Jantsch 就自然系統的科學觀所出現的三個變動型模 (three models of change apparent in scientific views of natural system) 提出扼要的說明³⁰：

1. 第一階段：傳統的或牛頓物理學對於變遷動態的科學研究。從這一觀點，把宇宙視為機械的，以鐘錶的方式很有規律地運行，可以用數學的方法來預測科學物體的行為，這種決定論和機械論的世界觀是以封閉系統型模為代表（this deterministic and mechanistic world view is representative of the closed-system model），在組織與行政理論中，這一型模的代表即韋伯的官僚組織理念型，其功能即導向於將不確定因素減化為穩定的自動化機械。

2. 第二階段：這一階段變遷的型模強調維持既存的均衡狀態 (maintaining existing equilibria) 系統的動態變遷，祇在很有限的變數內發生 (system oscillate, but only within limited parameters)，這種變遷的觀點即是當代社會科學主要的觀點。在組織理論中，尤其是所謂的「開放系統」(open system) 或「有機的型模」(organic model)，其組織或行政人員對於環境的壓力呈現適應力，變遷是漸進的以因應新的需求，同時變遷僅是小幅度的改變以免破壞既存結構的均衡。這一階段的理論強調「自我管制」(self regulation) 或「原狀穩定」(homeostasis)，並具備某種程度的複雜性。著重於解釋「組織與社會」基本上仍是保留於原狀，對於打破均衡的質的變化以達到新的複雜水準和形式並未說明。代表這一階段的主要著作即以 Katz & Kahn 以及 Kast & Rosenzweig 等人所著者為主要代表。

3. 第三階段：這一階段變遷的型模是關於「動態的不穩定狀態下的」開放系統 (open systems in states of dynamic instability)，在此一系統中，任何混沌的與不可預期行為的事件都是演化過程中的基本

特徵，其變遷型模是以整體的表面上地混亂變遷為主要特質 (This model of change is represented by wholesale ostensibly disorderly change)。這些系統的混沌行爲 (chaotic behavior) 對於產生新結構的演進途徑具有關鍵性的地位。在開放系統質變的過程中，其主要因素即在於打破對稱性行爲的可能性 (…potential for symmetry breaking behavior)。耗散結構 (dissipative structures) 並非保留既存結構，而是在不穩定的關鍵點上打破既存的組織型態。雖然特定的結構可能隨著時間過程而枯萎凋謝，這種動態的結構顯現了導致新組織型態確定而有力的過程是一連續不斷的過程，耗散結構因而通常被稱為「結構過程」 (Dissipative structures are thus often called process of structures)。這種非均衡理論說明了在複雜的開放系統，隨著不穩定，混沌、重構 (reformulation) 後所確認的新系統之過程即是演化過程的基本特徵，而為牛頓或適應性的概念 (Newtonian or adaptive constructs) 所無法解釋。

以非均衡的理論觀點來觀察，四十年來台灣行政組織結構的理性型模，一直在戒嚴令體制的控制下，維持在一種舊的均衡水準，許許多多的行政革新無論是政府部門實務上的改革或學術界所提出的各種建議，現在回憶起來，大多是在維持舊的結構均衡水準下，從事點滴漸進的革新，由於言論不自由，學術未獨立，許多違反舊結構均衡的言行或事件因素均被戒嚴體制壓制下來以維持系統的穩定生存，誰也沒預料到在一九八七年七月十五日竟是解除戒嚴體制的關鍵性時刻，而隨著國內外環境的劇烈變動，目前的行政組織結構可以說正處於邁向新均衡水準的轉型時期，未來究應如何演變？其改革方向應著重那些基本觀念，這是我們在下一部分緊接著要繼續討論的重點。

肆、超越行政組織的理性型模：未來改革方向

從以上的分析，吾人可以體認到四十年來我國行政組織結構及其

內部管理實際，是在中國傳統文化環境的基礎上，吸納韋伯的官僚理性型模架構，再加上過去行政學均衡理論若干淺薄的觀念所融合而成的體系，對於其在本體論、知識論、方法論、人性論四方面並未從事哲學的反省，無論學術界也好，或政府機關也好，例如行政院研考會，所提各種改進研究報告，大多是在技術層面提供點滴的改革意見，其研究方法亦大多是實證論的方法，或者用一點不甚專精的統計量化技術，以為這就是科學研究的成果，而欠缺多學科融會貫通或哲學反省的能力，因此，筆者期望在此透過反省批判的角度，從另一典範觀點來透視傳統行政組織理性型模的局限，從而指引未來可能努力的方向。

本部分特就行政組織的理性型模之超越分作三部份來探討：（一）就理性型模各種具體的問題提出總結批判；（二）提出公共行政的行動典範作為超越理性型模的理論基礎；（三）就哲學層面反省理性型模在社會科學本質的預設上作一簡單的分析，並提出今後應努力的研究方向。由於篇幅及時間之限制，這三部分無法詳細發揮，僅作扼要分析。

（一）行政組織理性型模具體問題的總結批判

所謂總結批判是指根據前面各部分分析所顯現的具體問題提出更為清楚明白的討論，以幫助讀者進一步的理解，並非暗示所提出的問題及批判是最後真理。

1. 理性型模滿足於技術理性分析，把政治化為技術問題，忽視「社會和良好生活關係」的探討，僅研究如何促進經濟成長、保障私有資本如何利用、使大眾效忠於既存制度³¹，政治或行政工作取向於如何消除資本生產的風險與反功能。誠如哈伯馬斯 (Habermas) 所言：「政府的活動僅限於行政上可以技術解決的問題」³²，而技術問題由專家解決，輿論或國會議員的討論反而成為行政官僚抗拒民主改革的借口，例如有財政部官員批評立法委員問政為「沒水準」³³，這種專家行政的技術優越心態，事實上即是理性型模滿足於技術理性之分析。

2. 理性型模的決策過程忽略了直觀 (intuition) 和情感 (feelings) 的重要性。執迷於理性型模的行政官僚或專家學者習慣於從技術的觀點來看世界，忽略了從溝通行動的參考架構 (the frame of reference of communicative action) 與符號互動的概念 (the concepts of symbolic interaction) 來理解自我與社會，取而代之的是科學型模 (a scientific model)³⁴。行政的理性型模在心理學的基礎是認知心理學派 (the cognitive school of psychology)。行政學者賽門 (H. A. Simon) 即是基於認知心理學來研究行政決定。事實上，許多著名心理學家例如 Jung, Rank, Allport, Maslow, Rogers 均認為人類的完全能力 (the full capacities of human beings) 並不僅限於邏輯的、推理過程所表達的，直觀和情感亦是人類經驗重要的面向，不應該忽視或不重視³⁵。如果技術理性專家只重視「成本——效益分析」(cost-benefit analysis) 其結果誠如 Karl E. Weick 所說：「假如你只依理性而生活，你就會失去其他的選擇 (直觀的運用、立即反應、嘗試與錯誤) 並且也會失去各種靈感的來源。(if you live by rationality alone, you lose options (use of intuition, quick response, trial and error) and you lose nondeliberated sources of variety (hunches))³⁶。除此之外，理性的決策也拒絕了「傳統」和「信念」(tradition and faith) 在決策過程中亦為不可忽視的因素³⁷。

3. 理性型模的官僚體制欲以法規制度來控制人員的行為，使人員的行為具有可靠性 (reliability) 和可預測性 (predictability)，這種以控制人員行為為取向的法規制度就好像實證科學對於人類行為的研究欲形成近似定律的陳述 (lawlike statements) 以便運用於人類行為的廣大領域³⁸。事實上，人類行為的多變性，根本難以成立有效掌握人類行為的定律，正如法規制度再怎麼嚴密也不可能完全掌握人員行為的可靠性和可預測性。傳統的行政理論往往把不可掌握或不可預期的行為視為「異例」(anomalies)，可以經由「命令統一」(unity of com-

mand)、「權責相稱」(matching authority with responsibility)、集權 (centralization) 和適度授權 (proper delegation of authority) 等原則加以修正³⁹。事實上，組織內各不同層級的認知結構是不相同的，因此，高階層的命令必須轉譯到基層的認知結構，在此過程中，命令的意義就會產生變化⁴⁰。而基層人員所具有的行政裁量權就非上級所能控制或取消的，此即Downs所謂「權威的漏洞」(leakage of authority)⁴¹。

4. 理性型模由於強調效率的價值，欲以客觀的、可以計量的方法來達到目標，並隱含目標是價值問題，效率是事實問題。事實上，效率一旦成為行政決定的主要價值時，它就非「事實描述」(fact statement)，反而成為規範的描述 (normative statement)，因此排除了其他抽象概念的思考，例如公道、平等、和正義問題的思考能力。這樣一來所發展的行政實證理論，就無力解決遠為深刻的道德和價值問題。而所謂效率的陳述並非純為事實的陳述，其中亦涉及價值選擇問題，例如是指時間上的效率？經濟上的效率？還是人力上的效率？等等均必須將效率問題和其有關的環境系絡 (context) 加以配合考量，凡此皆涉及價值問題。最後效率價值與其他行政行為有密切相關的價值應該如何配合的問題，傳統的理性型模亦未加以討論，例如效率與參與，效率與殘忍，效率與負責或與民主道德如何配合或不配合的問題，理性型模均未對之嚴肅思考⁴²。

5. 由於理性型模強調行動的價值在於有效地達成目標，且對於目標的選擇是否合乎理性未予以批判，故而有助於維持現狀，有利於既得利益的少數統治階層。事實上，行動的本身即具有內在的價值 (intrinsic values)，層級節制的官僚體制，少數有權力者欲以目標價值之設定先於執行目標的過程，隱含了組織是「緊密的組合系統」(tightly coupled system) 可以嚴密控制人的行為，事實正好相反，人不是「沒有聲音」的被動生物，而具有主動應變的能力，在執行目標過

程中，人員是以其信念(belief)來認知、解釋、評估目標的意義，因而組織是一「鬆散的組合系統」(loosely coupled system)由於社會的急劇變化和科技的進步，在這種鬆散的組合系統，反而顯現了與官僚制度不同的四個特質，此即 Clark所提示的：(1)目標是由行動中發現的(Goals are discovered by acting); (2)行動先於意向 (Action precedes intent); (3)從解答中尋找問題(solutions search for problems); (4)部屬向上司說明工作的範圍(Subordinates specify spheres of work to superordinate)⁴³。祇有在這四種特質中，我們才能發現行政人員真正具有人性的自主和自動的心靈能力，而這種在人性論上傾向意志論 (Voluntarism)的觀點，正是當代新物理學和生物學的新觀點，亦中國傳統儒釋道思想的精髓⁴⁴。

6.理性的型模把行政人員類化了，人人扮演組織所設定的角色，使個人的特質適應非人的角色 (…the chief concern of administration is to fit individual personalities into prescribed nonpersonal roles)⁴⁵，我們以類化的角色概念看人，影響了我們自己如何看待自己，換言之，我們忽略了他人內在生活的意義，也忽略了自己內在生活的意義。因此，我們緊盯著行為的外在世界 (the outer world of behavior)、績效表現 (performance)、和成就 (accomplishment)，忽視了對這些努力工作應有的平衡和尊嚴所必須具備的「自我反省」的能力(…the sense of self-reflection which adds balance and dignity to our endeavors)⁴⁶。理性型模使得行政組織內的員工彼此以角色關係互動，一旦這種角色關係的互動成為組織內的主要關係，人的個性 (individuality)隱沒了，在組織中也將產生疏離的問題，而忘了作為一個人是以道德主體的存在為第一位，其次才有角色關係的存在。這種角色的類化關係也會使行政人員把服務對象視為「非人」的存在，而以各種分類的方法形諸於法規，把一般化的法規條文運用於特定的個案中，易於使行政人員執著法規的規定而忽視特殊情境的裁量

考慮，換言之，此時的行政人員盡忠執行法規所規定的角色期望，而把作為道德主體的人所應具備的關懷心喪失了。這個問題我們將在下一段行動典範中提出進一步的研究。最後，這種角色關係一旦形成主要的互動關係，組織也就無法為其員工提供生活意義的歸屬感。組織內員工爭取權力、塑造銅像、或各種獎勵措施，從深度心理學 (Depth psychology) 的觀點來看，無非是人員面對死亡，欲求超脫限制，尋求永恆的生活意義的內在心理欲求⁴⁷，而理性型模的組織理論只強調生產效率的價值，對於員工尋求永恆意義的需求無所貢獻，就此一觀點而論，日裔美籍社會學家 William Ouchi 從組織文化角度來探討，值得我們特別注意⁴⁸。

(二) 公共行政的行動典範 —— 超越理性型模的另一個典範

一九八一年 Michael M. Harmon 這位在 George Washington University 任教，也是「新公共行政」主要健將，寫了一本非常重要的著作叫「公共行政的行動理論」(Action theory for Public Administration)⁴⁹。他一開始就在第一章導論中說明行政理論與行政實務之間的差距，不僅是一理論問題，也是一實際問題⁵⁰。他認為實證論不適合作為實際理論 (practice theory) 的型模，因為行政實際 (administrative practice) 是一道德與承諾的行動之形式 (a form of moral and committed action)。對其適當的理解與評估需要價值理論以及一種無法從傳統典範中立即推論而來的知識理論。實證科學不僅無助於行政實際的改進，也無能理解社會行動的實際問題⁵¹。

Harmon 因此從 Bailey 所提的四種理論出發建構其行動典範，他說：「一個典範的周延性要依據它對於假設的、描述——解釋的、規範的、和工具的理論是否能理解與成功地整合為判斷的標準」⁵²。公共行政的行動典範即以此為努力目標。

由於篇幅所限，本文僅就行動典範中有關的四個重要概念作扼要的分析，以供大家超越理性型模的思考基礎。

1. 行動與行爲 (Action and Behavior): 行爲是指外在可觀察的現象, 行動則涵意較廣, 除了外在行爲外, 也包括了社會行動者共同理解的意義和動機的因素。Harmon 引述現象社會學家 Alfred Schutz 的話說, 社會科學家所建構的思想對象 (thought objects) 是第二度建構, 它是基於社會世界中日常生活的人類常識性思考所建構的思想內容 (thought objects) 為根本的。社會科學家的行爲必須以合乎科學的程序規則來觀察與解釋⁵³。

Harmon 認為實證論對「行政行爲」的理論建構, 具有操控研究對象的潛在傾向, 因此他特別指出這種理論即是一種預謀 (theory as conspiracy), 所謂 conspiracy 是指運用專業知識擴大操縱、控制、或迷惑其研究對象的傾向 (By conspiracy is meant the inclination of those with specialized knowledge to enhance their power to manipulate, control, or confuse their clients)⁵⁴。因此, 他針對實證理論所具有的這種操弄研究對象的潛在傾向, 提出五點建議, 以發展沒有這種傾向而有用的社會理論 (the development of nonconspiratorial and therefore useful social theory)⁵⁵。

(1) 理論不得傷害其所欲描述解釋的對象領域 (Theory must not violate the domain which it purports to describe, explain, or otherwise address)。

(2) 當社會理論涉及社會實際時, 其政治的和道德的內涵必須明白表達 (When social theory is about social practice, its political and moral content must be explicitly recognized)。

(3) 雖然理論影響實際, 理論必須被認為來自社會實際 (Theory must be recognized as rising from social practice, although theory influence spractice)。

(4) 社會理論家應了解自己也是一社會行動者而非純粹的觀察者, 此一理解必須反映於理論本身之中 (The social theorist should

understand himself to be a social actor, and not purely an observer — and this understanding must be reflected in the theory itself).

(5)對於通則化與類似定律的行為之理論興趣不得否定個別行動者的獨特性與自主性 (The theoretical interest in generalization and lawlike behavior must not negate the uniqueness and discretion of individual actors).

2. 行動典範強調社會理論的基本分析單位應是面對面的情境或會面 (face-to-face situation or encounter)。這一分析單位優於以「個人」和「團體」、「國家」、或「系統」為分析單位的研究。同時強調人性是「自主的」而非「被動的」 (active rather than passive), 是「社會的」而非「原子的」 (social rather than atomistic)。此即謂人有自主性以決定其行動, 同時也受限於社會環境 (social context)。行動典範更強調互為主體的意義 (intersubjectivist) 其假定「active-social」的本質即隱含一種強調人賦予「自我」與「他人」之行動以主觀意義的研究的知識論基礎⁵⁶。這是 Harmon 就自我與社會關係所建構的四種類型之一, 為幫助讀者進一步理解, 茲將另外三種類型說明如下⁵⁷:

(1) Passive-Atomistic (Behaviorist) Conception: 自我是依變數 (Dependent Variable) 受制於外在環境的刺激而作反應。(a) 未解釋引起行為的刺激來源。(b) 在邏輯上預設自我是先於並獨立於社會互動的存在, 與「我們關係」(we-relation) 的邏輯相矛盾。(c) 並未適當地說明人的主動性或創造性, 尤其是其社會意義。

(2) Passive-social (Mead's Social Behaviorist) Conception: 自我亦是依變數。(a) 同(1)a 因為 Mead 首先亦假定自我先於社會互動的存在; (b) 結果自我的社會性不過是社會習俗與價值的反應, 排除了作為主體自我的可能性 (the possibility of an active self)。

(3) Active-Atomistic (Voluntarist) Conception: (a)同(1)b; (b)假定自主的或創造性的行為來自於「自利」之「自明的」標準 (self-evident criteria of self-interest); 社會關係僅可由功利的或手段性的述語(utilitarian or instrumental terms)來解釋。

3. 「互依性」(mutuality)與「實質——過程」(目的——手段)二分問題⁵⁸: 所謂互依性是指面對面的關係中, 人為其行動負個人的責任, 此種考慮優先於法律責任的考慮, 此因人們認識到自我是 active and social beings; 互依性也意涵人的行動是由對他人積極關懷而採取的, 也接受他人的影響, 其間的關係特徵是真誠(authenticity), 而非以預先設定的角色定義作為行動的基礎。換言之, 人與人面對面的接觸是以雙方互為道德主體的立場, 從功利的或互為手段的角色關係還原為人之所以為人的「主動的——社會的」關係, 在這種關係中雖然也會受到正式法規和角色定義的限制, 但當事人認識到其決定是否合乎法規與角色的要求時, 這時候的「個人選擇」(personal choice)與「互依性」就有關係。而「互依性關係」並非不要法規, 而是「道德的必然性」(moral imperative)考慮先於法規的要求。

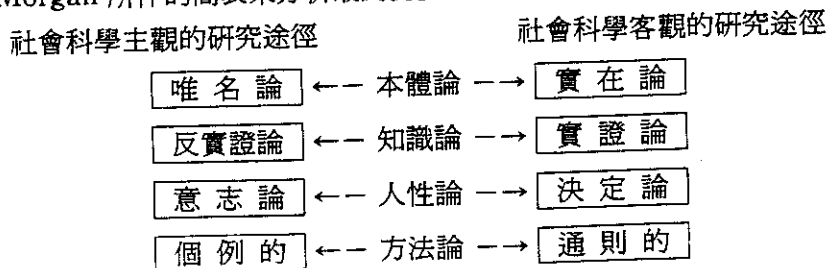
互依性關係打破了傳統「手段——目的」的責任觀點, 使過程本身具有實質的意義。從實證論的觀點出發, 「手段與目的」的關係以「理性」的概念來結合, 以此判斷行政決定適當性與否, 而預設了「實質目的」(substantive ends)的一致性(agreement)。相反的, 互依性強調過程的價值, 不以工具的或理性的效用作為主要條件, 實質目的乃是經由當事人雙方的具體行動, 透過互為主體的溝通所產生的符號, 其價值有賴於實質目的產生的「過程」。此意即前面 Clark所提“goals are discovered by acting”之意。如此關係就打破了傳統行政學「政治——行政」二分的誤謬。

4. 「互依性」與「個人——集體」(Individual——Collective)(自由——秩序)二分的問題⁵⁹: 祇有在面對面的互依關係中, 雙方才會

彼此關懷對方獨特的需求而作妥善的決定，這種決策型態叫做 disaggregate strategies，祇有在 (1)純公共財(pure public goods)的成本效益無法有效分割。(2)一人或一群人所作的決定，其後果對許多無法面對面協商的人產生負面影響的案子。(3)某一特定問題影響到的標的人口具有高度的同質性，即使在面對面考慮問題的可能後果也是可以預期的。在這三種情況下如果採用 disaggregated strategies 以產生互為主觀的共識，代價太高，頗不划算，因此必須採取 aggregated strategies。所以，一般說來，基於互依關係所作的決定，在規範標準上乃優先於基於集體關係所作的決定。由此可見，法規的存在僅具有「實際上的方便」(practical convenience) 並非規範上優先的原則，平等處理的集體價值後於當事人基於互依關係的「特定處理的價值」(the value of unique treatment)，此乃因為「平等」(equality)的價值是由「互依性」的價值所引申出來，因而位居次要價值。

(三)理性型模在社會科學本質的預設之簡單分析

綜合以上的分析，行政機關的理性型模雖有其價值所在，但這一價值是三百年來「陽重於陰」的文化不均衡，以及在牛頓物理學典範下產生的實證科學所導致的片面價值，從新物理學和新生物學的觀點來看，理性型模的基本預設處處顯現其局限性，吾人若從哲學層面來反省此一型模在社會科學本質的預設，則以Gibson Burrell and Gareth Morgan 所作的簡表來分析最為扼要⁶⁰：



從以上這一架構來看，行政學的理性型模是主張實在論、實證

論、決定論、通則化的；而行動典範較偏向於唯名論、反實證論、意志論、和個例化的，在某種程度和條件下亦承認通則的、決定論、實證論的觀點，就目前自然科學的新典範而言，行動典範的預設較為可取，亦是今後行政學發展所必須正視的問題。

伍、結論：行政學未來發展方向

行政學是一門涉及多學科的學術研究，由於傳統行政學的實證論取向無法解決「理論與實際」的關係問題，甚至使理論與實際脫節。而根據實證論的研究，對於當前問題的解決，僅能在枝節的技術層面提出點滴改革，置許許多多更為基本的行政問題於不顧，這一現象目前西方國家已漸漸覺醒，對於實證論的批判已經有愈來愈成為主流的趨勢，尤其在愛因斯坦的相對論、海森堡的量子力學、普里高津的混沌理論所形成的物理學新典範⁶¹，其理論一個比一個更重要，早已拋棄實證論的研究方法，不幸的是，近年來國內社會科學雖有若干進步，在整個研究趨勢上仍在實證論的影響下作點滴的改進功夫，有的學者甚至於把「實證論」所隱含的世界觀成為一種宗教信仰，牢不可破。就行政學界而言，這種對於實證論的信仰更是隨處可見。展望未來，吾人若仍想停留在實證論典範下以求獲得若干研究成果，其有限的成就是可以預料到的。因此，在本文即將結束時，特別提出未來研究方向，以供學界參考。

1. 自然科學的混沌理論研究，對於公共組織理論、公共政策等方面的「非均衡分析」是今後行政學界必須予以重視的方向之一。

2. 由美國政治哲學家 John Rawls 所著的「正義論」(A theory of Justice)⁶²，批判二百多年來影響社會科學甚大的功利主義思想，今後行政學除了研究效率與效能問題外，必須提升到價值理論，正視平等、公道、或正義問題的研究。

3. 過去行政學界對於心理學的知識偏重行為主義心理學或佛洛伊

德的心理分析，今後應特別重視人本心理學或稱第三勢力心理學知識對行政學研究的重要啓示⁶³。

以上這三個方向均強調人性有其自主性，並非完全受制於外在環境的制約而被動的回應刺激而已。換言之，心物一元論已非哲學上的問題，而是新科學所支持的論點，配合此一觀點，目前社會學界的現象社會學理論和批判理論對於行政學研究亦有重大的意義和價值。作者深信如果我們能朝此方向去努力，則未來行政學的成就當可預卜，屆時對於行政組織的理性型模之批判或超越猶為餘事也。

註 釋

- 1 Robert B. Denhardt, *Theories of Public Organization* (Monterey, CA: Brooks/Cole Publishing Company, 1984), Ch. 4, The Rational Model of Organization, and Ch. 7, Beyond Rational Action.
- 2 Gibson Burrell and Gareth Morgan, *Sociological Paradigms and Organizational Analysis* (New Hampshire: Heinemann Educational Books Inc., 1979), pp. 25~28.
- 3 Fritjof Capra, *The Turning Point: Science, Society and the Rising Culture* (New York: Simon and Schuster, 1982). Capra是物理學家，他在本書第一章中以易經的陰陽概念，說明三百年來的文化特徵是陽重於陰，亦即重男性、外張、索求、進取、競爭、理性、分析；輕忽女性、內斂、保守、回應、合作、直觀、綜合等特質。理性的組織型模是屬於陽剛性的特質。
- 4 民國78年高普考試報考人數銳減，受股票市場及經濟景氣繁榮之影響相當大；民國79年經濟景氣大不如前一年，報考人數便增加，不論如何，很明顯地可以看出，青年對公務員的興趣，受經濟波動因素之影響甚大，此皆為追求「工作」之外在報酬，而非工作本

身具有「內在報酬」可言，甚為明顯。有關此一問題，後面會有進一步說明。

- 5 吳瓊恩：「從美國看台灣高等教育的無力感」(文星雜誌第104期，復刊 6號，民76年2月出版)，頁5~6。所謂無力感即人員認為自己的前途受制於外控因素如機運、貴人提拔、命運、風水等因素支配或主宰人的前途。See also Chyung-en Wu, "An Empirical Study Of The Relationship Between Teachers' Sense of Alienation And Their Attitudes Toward Work" (Austin TX: The University of Texas, Dissertation, 1988).
- 6 F. W. Riggs, *The Ecology of Public Administration* (New Delhi: Asia Publishing House, 1961), p. 91. 吳瓊恩：儒家政治思想與中國政治現代化(台北：中央文物供應社，民78年)，第4章。
- 7 同上。英文字尾有 *istic* 表示有「不好」的意思在內，此處譯為理性的，易為人誤解，讀者幸勿以辭害意。
- 8 裴魯恂(Lucian Pye)即認為：「在政治上，中國的元老領袖常常把「控制」和「忠貞」的概念聯在一起。他們因此認定，如果彼等之部屬能夠被動地接受長官的掌握，則這種部屬將被視為忠貞的，相反的，如果部屬對長官的掌握，有任何挑戰的癥兆，則其行為即使不是變節，也將被視為是一種不忠貞的行為。凡是經常製造問題，擴大問題的傢伙，將被視為是近乎叛徒。」又說：「詳而言之，在中國文化中，似乎有一很強烈的看法，權威人物應該經常控制並且事必躬親，以確信並無社會或政治脫序的徵兆。中國人對於動亂的恐懼，是非常明顯的。」見氏著「民主政治與中國文化」(台北：聯合報，民77年7月31日，吳瓊恩譯)。
- 9 Fred W. Riggs, "Bureaucrats and Political Development: A Paradoxical View", in Joseph Lapalombara (ed.), *Bureaucracy and Political Development* (Princeton, NJ: Princeton

- University Press, 1963), pp. 120~167.
- 10 B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy*, 2nd. ed., (New York: Longman, 1984), pp. 61~64.
 - 11 關於這一問題，請參考吳瓊恩：「美國社會科學新趨勢及其對公共政策研究之啓示」，中國政治學會政治學報，民 78 年 10 月)。
 - 12 馬克思和黑格爾認為現狀所隱藏的要比其所顯現的還要來得重要，社會理論的工作就是要揭開現狀所產生的假象(false appearance)，以便擴大未來的自由，經由這個批判的行動，吾人方能超越現狀的限制，得到未來發展的可能性。See Denhardt, *op. cit.*, p. 21.
 - 13 Extrinsic refers to incentives provided by the organization or other people; intrinsic rewards are those mediated within the individual and that the individual grants himself or herself. See Wayne K. Hoy & Cecil G. Miskel, *Educational Administration: Theory, Research and Practic* (3rd ed.) (New York: Random House, 1987), p. 198.
 - 14 關於這一問題，可參考 James Glick, *Chaos: Making A New Science* (New York:Penguin Books, 1987). Ilya Prigogine, *Order out of Chaos: Man's New Dialogue with Nature* (New York: Bantam Books 1984), Capra *op. cit.*
 - 15 關於均衡型模的特徵，本文後面還會有詳細的說明。
 - 16 W. Richard Scott, *Organization: Rational, Natural, and Open System* (2nd ed.) (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1987), p. 60.
 - 17 James Thompson, *Organizations in Action* (New York: McGraw-Hill, 1969).
 - 18 Robert H. Silin, *Leadership and Values: The Organization of*

- Large Scale Taiwanese Enterprises* (Cambridge, MA:East Asia Research Center , Harvard University, 1976).
- 19 Thomas Kuhn, *The Structure of Scientific Revolution* (Chicago: The University of Chicago Press, 1970).
 - 20 混沌理論 (Chaos)是本世紀自然科學三大理論之一，比相對論、量子力學更受重視，其代表人物是Prigogine，見所著*Order out of Chaos, op. cit.*
 - 21 Karl E. Weick, "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems ", *Administrative Science Quarterly* 21(1976): 1 ~19.
 - 22 M. Seeman, "Powerlessness and Knowledge: A Comparative Study of Alienation and Learning", *Sociometry* 30(1967): 105 ~123.
 - 23 Charles E. Lindblom, "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review* 19 (Spring, 1959): 79~88.
 - 24 Dennis J. Palumbo, "Foreward: Future Directions for Research in Policy Studies", in Yvonna S. Lincoln (ed.), *Organizational Theory and Inquiry: The Paradigm Revolution* (Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1985), p. 13.
 - 25 Jurgen Habermas, *Communication and the Evolution of Society*. Translated by Thomas J. McCarthy (Boston: Beacon Press, 1979).
 - 26 Denhardt, *op. cit.*, p. 157.
 - 27 這字的中文翻譯作者尚未查清楚，此地所譯乃依上下文文字所作之猜測 (conjecture)，請讀者指正。
 - 28 L. Vaughn Blankenship, "Public Administration and The Challenge to Reason" in Dwight Waldo(ed.), *Public Admin-*

- istration in A Time of Turbulence* (New York: Chandler Publishing Company, 1971), pp. 188~213, at p. 193.
- 29 See Lincoln, *op. cit.*
- 30 See L. Douglas Kiel, "Nonequilibrium Theory and Its Implications for Public Administration", *Public Administration Review* Nov/Dec(1989), pp. 544-551.
- 31 Denhardt, *op.cit.*, p. 169.
- 32 Jurgen Habermas, *Knowledge and Human Interests*. Translated by Jeremy J. Shapiro (Boston: Beacon Press, 1970), p. 103.
- 33 聯合報, 第二版, 民79年3月31日及4月1日黑白集。
- 34 Habermas, *op.cit.*, p. 105.
- 35 Robert B. Denhardt, *In the Shadow of Organization* (Kansas: The Regents Press of Kansas, 1981), pp. 28~29. See also Jeremy Hayward, *Perceiving Ordinary Magic: Science & Intuitive Wisdom* (Boston, MA: Shambhala, 1984).
- 36 Karl E. Weick, "Sources of Order in Underorganized Systems: Themes in Recent Organizational Theory", in Lincoln(ed.), *op.cit.*, p. 132.
- 37 the processes of tradition and faith, through which people do things because that is the way they are done. Denhardt, *In the Shadow of Organization, op.cit.*, pp. 137~138.
- 38 Denhardt, *Theories of Public Organization, op.cit.*, p. 155.
- 39 Palumbo, *op.cit.*, p. 10.
- 40 Ibid., p. 15.
- 41 Ibid., p. 10.
- 42 Denhardt, *Theories of Public Organization, p. 74.*

- 43 David L. Clark, "Emerging Paradigms in Organizational Theory and Research", in Lincoln (ed.), *op. cit.*, pp. 43~78, at p. 70.
- 44 吳瓊恩:「從各學科典範變遷趨勢檢討公共組織理論實證研究的限制及其突破的可行性」, 國立政治大學學報 60, 民78年12月。
- 45 Denhardt, In *the Shadow of Organization*, *op. cit.*, p. 67.
- 46 *Ibid.*, p. 43.
- 47 *Ibid.*, Ch. 5.
- 48 William Ouchi, *Theory Z* (Reading, MA: Addison-Wesley, 1981).
- 49 Michael M. Harmon, *Action Theory for Public Administration* (New York:Longman, 1981). 本段內容即從本書中摘要評述。
- 50 *Ibid.*, Preface & Ch. 1.
- 51 *Ibid.*, p. 3.
- 52 *Ibid.*, p. 21.
- 53 *Ibid.*, p. 57.
- 54 *Ibid.*, p. 49.
- 55 *Ibid.*, p. 51.
- 56 *Ibid.*, Ch.3.
- 57 *Ibid.*, pp. 40-41.
- 58 *Ibid.*, pp. 80-81.
- 59 *Ibid.*, p. 83.
- 60 Gibson Burrell and Gareth Morgan, *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*, *op. cit.*, p. 3.
- 61 Glick, *op. cit.*
- 62 John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge, MA: The Bel-

knap Press of Harvard University Press, 1971).

- 63 人本心理學 (Humanistic Psychology) 於 1962 年，在馬斯洛 (Abraham Maslow) 的提倡下，成立心理學的第三勢力 (The Third Force)，以別於精神分析學派及行為學派的觀點，其著名人物如 Gardner Murphy, Carl Rogers, Rollo May, G. W. Allport, Sidney Jourard.

參考資料

吳瓊恩

- 1987 「從美國看台灣高等教育的無力感」，文星雜誌 104。
1989 儒家政治思想與中國政治現代化。台北：中央文物供應社。
1989 「美國社會科學新趨勢及其對公共政策研究之啓示」，中國政治學會政治學報。
1989 「從各學科典範變遷趨勢檢討公共組織理論實證研究的限制及其突破的可行性」，國立政治大學政治學報 60。

裴晉恂(著)、吳瓊恩(譯)

- 1988 「民主政治與中國文化」，聯合報 7 月 31 日。

Blankenship, L. Vaughn

- 1971 "Public Administration and the Challenge to Reason",
in Dwight Waldo (ed.), *Public Administration in a
Time of Turbulence*. New York : Chandler Publishing
Company.

Burrell, Gibson and Gareth Morgan

- 1979 *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*.
New Hampshire: Heinemann Educational Books Inc.

Capra, Fritjof

- 1982 *The Turning Point: Science, Society and the Rising*

Culture. New York: Simon and Schuster.

Denhardt, Robert B.

1981 *In the Shadow of Organization*. Kansas: The Regents Press of Kansas.

1984 *Theories of Public Organization*. Monterey, CA: Brooks/Cole Publishing Company.

Glick, James

1987 *Chaos: Making a New Science*. New York: Penguin Books.

Habermas, Jurgen

1970 *Knowledge and Human Interests*. Translated by Jeremy J. Shapiro, Boston: Beacon Press.

1979 *Communication and the Evolution of Society*. Translated by Thomas J. McCarthy, Boston: Beacon Press.

Harmon, Michael M.

1981 *Action Theory for Public Administration*. New York: Longman.

Hayward, Jeremy

1984 *Perceiving Ordinary Magic: Science & Intuitive Wisdom*. Boston, MA: Shambhala.

Hoy, Wayne K. & Cecil G. Miskel

1987 *Educational Administration: Theory, Research and Practice* (3rd ed.). New York: Random House.

Kiel, L. Douglas

- 1989 “Nonequilibrium Theory and Its Implications for Public Administration”, *Public Administration Review* Nov/Dec: 544~551.

Kuhn, Thomas

- 1970 *The Structure of Scientific Revolution*. Chicago: The University of Chicago Press.

Lindblom, Charles E.

- 1959 “The Science of Muddling Through”, *Public Administration Review* 19: 79~88.

Ouchi, William

- 1981 *Theory Z*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Palumbo, Dennis J.

- 1985 “Foreward: Future Directions for Research in Policy Studies”, in Yvonna S. Lincoln (ed.), *Organizational Theory and Inquiry: The Paradigm Revolution*. Beverly Hills, CA: Sage Publications.

Peters, B. Guy

- 1984 *The Politics of Bureaucracy* (2nd.ed.) New York: Longman.

Prigogine, Ilya

- 1984 *Order out of Chaos: Man's New Dialogue with Nature*. New York: Bantam Books.

Rawls, John

- 1971 *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.

Riggs, F. W.

- 1961 *The Ecology of Public Administration*. New Delhi: Asia Publishing House.
- Scott, W. Richard
1987 *Organization: Rational, Natural, and Open System*. (2nd ed.), Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Seeman, M.
1967 "Powerlessness and Knowledge: A Comparative Study of Alienation and Learning", *Sociometry* 30: 105 ~123.
- Silin, Robert H.
1976 *Leadership and Values: The Organization of Large Scale Taiwanese Enterprises*. Cambridge, MA: East Asia Research Center, Harvard University.
- Thompson, James
1969 *Organizations in Action*. New York: McGraw-Hill.
- Weick, Karl E.
1976 "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems", *Administrative Science Quarterly* 21:1~19.
- Wu, Chyung-en
1988 "An Empirical Study of the Relationship between Teacher's Sense of Alienation and Their Attitudes toward Work", Austin TX: The University of Texas, Dissertation.

我國官僚體制發展經驗的剖析

繆全吉*

壹、前言

國人望治心切，際此海峽兩岸可能有和平統一之契機，一廂情願地視臺灣經驗為萬應靈丹，幾乎無時無地無人不作為口頭禪，臺灣經驗遂成為流行觀念。中國是一向崇尚歷史的民族，也是善於忘記歷史教訓的民族，今天侈談經驗，而明天的經驗，是不參考過去的經驗。尤其什麼是經驗？沒有客觀科學的論證，馴致不是老生常談，就是人心不古。當前臺灣的發展經驗，彼岸是否參考，尚在未定之天，而此岸待五分鐘熱度過去，依據「經驗法則」，大概也難逃歷史的現實進程。

此次，「光復後臺灣地區發展經驗研討會」，雖然不是開風氣之先，但是仍望開創一個新經驗。爰本此義，茲就兩岸統治系統對照，大陸有黨幹部而無公務員制度，一直忙於反官僚主義之中；而臺灣地區始終維持考銓而日漸釐清黨政軍之分際，雖不斷提倡行政革新，仍不免於等因奉此之現象。未來之統一，既是和平又是民主進步，其必先有現代化之行政系統，則亟需從彼此經驗中官僚體制之推陳出新，作為探索之課題。

本文剖析之官僚體制，為探索可供參考之經驗，僅以事務官為原則，惟一般而論，偶亦延伸至政務官，即所謂官吏之道¹。臺灣地區官

*國立台灣大學政治系教授

僚體制積四十年發展之經驗，因我曾躬歷其進展，也是親身體驗的一得之愚。由於篇幅所限，僅能就其轉化之過程，詳前而略後，敷衍為文。蓋近年來文官制度發展的論述，隨處可得；而有關之法規與具體之數字，均有文獻可資佐證，除必要之引用外，盡可能省略；至於官僚體制之理論，並非建構本文之重點，亦不擬贅述。其次，本文剖析之官僚體制以文獻及本身參與之經驗為主，有關非正式之運作，不可能和盤托出，僅擇其若干眾所關切之課題，可供兩岸對照者，指出為好的經驗，亦不隱瞞其壞的經驗。並非說臺灣地區的經驗，已臻客觀好的標準；當然壞的標準，也不太可能會突變成為客觀的好標準，必須附以陳明。最後，發展經驗雖標明光復後臺灣地區，但仍隱涵海峽兩岸，同樣是中國人，因為不同的體制，所累積出來的經驗也不相同。茲為行文方便，除非必要不擬例示大陸之狀況，以免沒有具體資料而引喻失義。

貳、官僚體制制度化的歷程

中國的官僚體制，泛稱官吏，其歷史演進，官吏殊途，源遠流長²，迄季清光緒三十三（1907）年總核官制大臣奏訂外省官制，增易佐治各員以為地方自治基礎³，整合官職、吏役及幕賓於一體。先是前一年（三十二年〔1906〕）編纂官制大臣奏定內閣官制，內閣中擬創立「庸勳局」附設「考試處」；宣統三年的內閣奏接收吏部印信，並正式頒布之內閣官制及內閣屬官官制，後者之第九條規定，「敍官局」所掌事務：一內外簡任、奏任各官履歷稽核存儲事件；二內外簡任各官開單請簡事件；三內外奏任各官資格審查事件；四內外委任各官冊報及履歷存儲事件；五關於文官考試事件；六關於文官處分事件⁴。此番改制，不旋踵，雖因清室傾覆而未果行，然其創新中國官僚體制之方向，仍宜加以認定。

民國初年，「敍官局」更名「銓敍局」，或隸總統、或隸總理，而

新官制或為文官任用法草案（二年一月九日公布）、或為文官任職令（三年十二月十六日公布），均分文官為特任、簡任、薦任及委任四種⁵。五年頒布文官高等考試令及文官普通考試令，並於是年六月舉行第一次文官高等考試；六年四月舉行第一次文官普通考試。迄北洋政府結束，所謂民國新官僚體制，大體仍舊，未有多少變動⁶。

北伐統一，國民政府於十七年十月公布考試院組織法，十九年一月正式成立考試院與其所屬之「考選委員會」及「銓敘部」⁷，即刻制訂考銓法規，十九年起辦理現任公務員之甄別、現任及退職公務員、軍用文職人員及配用人員之登記；二十二年公布公務員任用法，確定公務員必須具有之資格；然後俸給、考績、分發、勛獎及撫卹退休等制度逐步奠立，以迄而今⁸。

同時，考試院自二十年起舉辦第一屆高等考試及普通考試，嗣後廣續辦理，截止三十六年行憲止，計高考二十八次，及格者3,746人；普考（中央及地方）及格4,267人；特種考試及格146,593人；縣長考試及格605人（包括高考中選考293人）；專門職業及技術人員考試及格35,535人；其他檢覈大學畢業成績銓定任用資格111人及特種學校畢業考試銓定高普考資格870人；以及高普考檢定考試及格2,906人，各種考試及格人員共為184,633人⁹，連同大陸撤退前，37年之高考及格274人（包括專技人員40人），38年1,208人，以及其他銓資考試：37年547人，38年83人，檢定考試：37年高檢294人，普檢184人等，計各種考試及格人員，為232,069人¹⁰。再計入自三十年六月至三十六年五月止，公職候選人檢覆及格者2,733,738人，其中甲種省縣參議員候選人583,124人；乙種鄉鎮民代表、鄉鎮長及保長候選人2,150,614人¹¹，總計為3,150,440人。

要之，截至三十六年行憲前之公務人員制度，由於考銓雙管之推行，確已樹立了現代官僚體制之基礎。中華民國憲法，在三十六年十二月二十五日起實施，憲法第八十三條規定：「考試院為國家最高考試

機關，掌理考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障，褒獎，撫恤、退休、養老等事項。」確亦反映當時既存官僚體制之粗具規模；而第八十五條規定：「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度，並應按省規定名額，分區舉行考試。非經考試及格者，不得任用。」也能在原有各類之考試規模上，逐步展開。迄三十八年大陸撤退，雖行憲不過兩年，原有文官制度未遑強化，但政府所能統轄區域，仍有正規之官僚體制，誠屬歷史之事實，更不待言。

叁、臺灣地區公務人員制度的更替

臺灣光復，又逢行憲，當時久經二次大戰之浩劫，無論戰勝國與戰敗國，均已疲憊不堪，而臺灣雖支應日本之侵略戰爭；及戰爭後期之迭遭盟機轟炸，然其破壞程度仍較戰敗之日本與戰勝之祖國為輕。惟當戰後物力困難之際，遣返日俘 163,734人及日僑306,012 人，共 469,746人¹²，固然可減少物力之消耗；然因臺灣日本殖民統治之結構中，中高層職位，均屬日本人壟斷，縱使基層工作亦鮮有本地人。案光復前，全臺灣公官吏總數 84,599人，本省籍形式上達 46,955人，佔 55.53%，實質上敕任官（相當簡任）僅一人，即為大學教授杜聰明；奏任官（相當薦任）僅27人，其中12人為醫師或教員；判任官（相當委任）也不過 3,681人，總計 3,733人，僅佔 7.95%而已，其餘均為僱用供奔走執役之人員而已¹³。在此種情形之下，撤走七千餘警察及一萬一千餘中小學教師¹⁴，其人力之不足，不難想像。因之，光復初期，取代原來日人之行政系統，如何填補一時之人力真空？時至今日，平心靜氣加以規劃，恐亦係巧婦難為無米之炊，況公務人員尚有必要之任用資格，誠難上加難。

臺灣經日本統治達半個世紀之久，為使其重回祖國之懷抱，自開羅宣言後，雖在抗戰最危急之三十二年十月，已由臺灣調查委員會擬妥臺灣接管計劃綱要草案，並於三十四年三月十四日以侍奉字第

15493 號，代電修正核定。其中有關要點，摘錄於下：

- 一、接管後之政治設施，……積極方面，當注重強化行政機關，增加工作效率，預備實施憲政，建立民權基礎。
 - 五、民國一切法令，均適用於臺灣，必要時得制頒暫行法規。日本佔領時代之法令，除壓搾，箝制臺民，牴觸三民主義，及民國法令者，應悉予廢止外，其餘暫行有效，視事實之需要，逐漸修訂之。
 - 八、地方政制，以臺灣為省接管時正式成立省政府，下設縣(市)，就原有廳、支廳郡、市、改組之，街莊改組為鄉鎮，保甲暫仍其舊。
 - 九、每接管一地應儘先辦理左列各事：
 - 甲、接收當地官立公立各機關(包括：軍事、行政、教育、財政、金融、交通、工商、農林、漁牧、礦冶、衛生、水利、警察、救濟各部門)，依據法令，分別停辦改組或維持之；但法令無規定而事實有需要之機關，得暫仍其舊。
 - 乙、成立縣(市)政府，改組街莊為鄉鎮。
 - 辛、舉辦公教人員短期訓練，特別注重思想與生活。
 - 十、各機關舊有人員，除敵國人民及有違法行為者外，暫予留用(技術人員，儘量留用，雇員必要時亦得暫行留用)，待遇以照舊為原則；一面依據法令，實施考試、銓敘及訓練。
 - 四五、各學校教員，社教機關人員，及其他從事文化事業之人員，除敵國人民(但在專科以上之學校必要時得予留用)及有違法行為者外，均予留用，但教員須舉行甄審，合格者給予證書。
 - 五〇、設置省訓練團，縣訓練所，分別訓練公教人員，技術人員，及管理人員。……¹⁵。
- 由上可知，臺灣調查委員會之接管計劃；涵蓋臺灣省之官僚法令，

官僚組織與官僚人員等，不僅已有計劃準備；且亦盡可能編組回歸祖國之臺籍人士，積極從事接管之任務。當即在中央訓練團舉辦「臺灣行政幹部訓練班」招收學員 120人，自33年12月至34年 4月為期四月，分民政、工商、交通、財政、金融、農林、漁牧、教育、司法九組訓練；並由四聯（中央、中國、交通及農民四銀行）總處設「銀行訓練班」，訓練40名銀行業務人員。此外在重慶與福建兩地中央警官學校及其第二分校，訓練警察幹部，自33年10月至34年 9月止，先後有「臺幹講習班」第一班36人，第二班28人，「臺幹學員班」76人，「學生班」250人，「初幹教導總隊」542人，合計932人¹⁶。正當收復準備進行中，不料兩顆原子彈的爆炸，使勝利提前來臨，而接管工作雖不必隨軍進駐，惟基於當時之人力資源及交通運輸等物質條件，確屬困難重重。

接管計劃雖無具體及時之施行辦法，但大原則尚屬可行，就重建官僚體制之人員而言：

首先，接管臺灣計劃之前提，是將臺灣省與其他淪陷區分別處理，不僅不將在日治政府組織中的工作人員，列入懲治漢奸條例的範圍；而且進一步照支原待遇暫予留用，以應需要。由於日治時代，臺籍公務員誠然鳳毛麟角，斷不因光復而人人可以加官晉爵。除以後36年5月16日臺灣省行政長官公署改組為臺灣省政府，將省府委員由 7~11人增至23人，以廣延攬本省碩彥賢達外，當時國家公務人員已趨制度化，其人事法規如臺灣省行政長官公署人事集中管理辦法（35年 2月18日公布）第五條即規定：「各機關公務人員之任用資格，依公務員任用法之規定，其另有規定者，并依其規定辦理。」¹⁷在此原則下，惟賴「另有規定者」，盡可能放寬，如臺灣省縣市區署行政人員任用標準及任用辦法（35年 1月17日公布）三、四、五及六項，均列有「原在臺灣，曾於相當專科以上學校畢業，辦理……年以上，具有成績者。」之資格一款¹⁸，以廣登庸。如前所述臺灣國民小學雖普遍，但曾受中等以上教育者不多，而類此專科以上學歷人數，更屬罕有。依32年之統計，

本省籍學生84萬餘人中，中學生為36,720人，專科生 442人，而大學生祇有64人，就以光復當年而言，台北帝國大學 357名學生中，本省籍不過85人，依其就讀科別，計醫學部80人，工學部 2人，理農部 1人及文政部 2人¹⁹。在此種人力資源之情勢下，其變通辦法，就是亟亟乎開辦公教人員訓練班，賦予學資，如臺灣省訓練團訓練大綱（35年 7月 4日核准），臺灣省行政長官公署所屬各機關徵選高級幹部訓練辦法（35年 7月 6日公布），及本省訓練團訓練合格人員准照非常時期公務員任用補充辦法任用令（35年 5月23日令），或破格、降格以儲才，如臺灣省行政長官公署備用人員登記辦法（35年11月17日），及臺灣省縣市公職候選人臨時檢覈實施辦法（35年 1月21日公布，3月31日修正）²⁰。縱然如此，本地人力既資源不足，而按部就班培養又緩不濟急，不得已而酌量留用日籍人員以應付，如臺灣省行政長官公署暨所屬各機關徵用日籍員工暫行辦法（34年11月 3日核准）等²¹。由此可見接管過度期間，為避免官僚體制之斷層，就地取材之因應措施，確係權宜之計。

其次，抗戰勝利，雖然整個淪陷區不及大後方幅員廣大，惟均屬通都大邑，機關組織數量相應較後方何啻倍蓰，乃淪陷區敵偽機構工作人員，盡屬漢奸，一律不予錄用，由後方供應合格之接收人員，早已捉襟見肘，實難再有餘力大量支援臺灣。因之，凡在大陸之臺籍人士無不動員任為桑梓官僚，亦算是衣錦榮歸，當為最主要上中層公務人力之資源。如此，不僅數量不足，而一般原不在公務界服務，甚或在淪陷區營生者，回省參與公務，其素質難免啓人疑竇。

再者，來臺外省人士，雖不乏合格公教人員與志願工作者，由於地緣關係，自然從福建來之黨政軍人員為多。案福建原為人文薈萃之區，惟抗戰期間為日軍割裂佔領，所餘後方殆屬分散之貧瘠山區。所謂八閩精英，群赴大後方，從事抗戰大業。故勝利後，能從福建抽調黨政軍人員，接收閩臺兩地，自難奢望其盡屬才俊。如此，光復之初，福建渡臺之公務員隊伍，確係久留該省山區之黨政軍人員所臨時編

組，竟成爲重建臺灣官僚體制之主導。其能拼湊接管已屬艱鉅，欲其變化氣質爲現代化動力之文官制度，似爲生態環境所不許。幸而當時風俗淳厚，生活儉樸，人民守法而重紀，在重選祖國懷抱之熱度尚未消退淨盡，於憧憬漢官威儀心情之下，替代日敵官僚過程，雖然困難，但尚無大礙。僅舉建立祖國官僚體制法規（即行政法規）而言，光復第一年，除經釐整所保留日本舊規二百三十六種外，而公布臺省之單行規章，已逾五百種²²，足見此一轉化工程之艱鉅與順利。

肆、官僚體制現代化之奠基

臺灣地區，自明鄭與清代移民，經二百多年之開發，內地化的過程相當快速與普遍，尤其劉銘傳建省以後，所建樹之近代化基礎，不遜於沿海各省。再經日本五十一年之佔領，雖然不脫殖民地式的統治，然其爲取卵而飼雞起見，當光復時之臺灣，農田水利，交通設施、產銷組合……戶籍地籍等基本資料，尤其機關學校之建築，以及國民教育之普及，譽爲全國之翹楚，殆係寫實，爲祖國接管提供良好之環境。

光復臺灣設省，日式官僚體制之轉化狀況：（一）有現成之各級衙署，建築堂皇，足以維持公權力之尊嚴；（二）光緒以來新官制，原來借鏡日本，此次，既沿用日本遺留舊規二百三十六種，又留用日本官僚以維公務之繼續性。因之，中日官制基於近代中國摘取日本；而古代日本又模仿中國，本是同根生，逕以漢字代替日文，雖不中亦不遠矣；（三）臺地國民教育發達，較之內地到處是文盲不同，則基層公務人力資源，並不虞匱乏。接收之初，過渡期間暫用日本語文，嗣漸改用本國語文，亦屬便宜行事，惟中上級官員日治時代鮮有臺籍，如以階級最高（相當簡任）之杜聰明先生，並非行政人員，乃是教授之同於公職待遇而已，試問如何能立時三刻，將日籍官僚全易本地人士替代？此爲官僚人員轉化之困境，亦是光復之始，臺灣地區官僚結構不易保持

常態之故。

三十八年前後，中樞遷臺，臺灣地區官僚系統，發生劇烈變化，時政府有效管轄地區，幾乎僅臺灣一省有餘。如此，中央與省政系統既重合又匯流（當時蔣中正總統曾有行政院長兼省主席、部長兼省有關廳長之議），尤其短期之內，大陸各地百餘萬精英，蜂擁而來，而這些人，又大多屬於軍公教與黨團工商人員，就現代組織理論，凡是龐大組織均有官僚體制，則視其為官僚成員，自不待言。當時臺灣人口不過六百餘萬，突然增加百餘萬知識分子，使整個地區人口結構之素質，大幅提高，而反映人口現狀之官僚結構亦發生變化，尤其高階低用，京官屈就地方，甚至流散於軍隊與社會各行業。由於此種大量人力之投入，固然不無浪費之處，但在公私組織結構發生一次無形之革命，最重要的不僅充實各級政府之人力，而是打破傳統之官樣文章；如官尊民卑與階級觀念，形式主義及升官發財思想等。接著而來，是黨政分際與軍政界線之日漸釐清，目前行政中立已經成為共識。諸如此類，就是突然出現之大量知識分子，脫離原有社會之身分地位與經濟關係，必須面對現實，在新環境下，適應過程中，降格以求所建構之官僚體制，必須放下士大夫身段，自然能以平等待我同胞之心，轉得趨向於為民服務。

同時在政府播遷甫定，即於三十九年上半年舉行臺灣省公務人員任用考試（錄取一百人），秋九月辦理專門職業及技術人員高普特三種考試（高普考錄取 331 人，而專技特考及格 133 人），嗣後每年辦理不輟。四十年報考全國性高普考臺籍考生，幾佔三分之一，若按分區定額，祇能各取九名，考試院呈奉總統核准將臺灣省另劃試區，擇優錄取，不限名額，此後仍循例辦理²³。嗣為簡化起見不再另劃試區，僅將分區定額，以臺籍錄取名額為準，各省理論上按此倍數為額，實則僅取達於錄取分數以上者，故其他各省均為不足額之錄取，終則此一形式亦加取消。惟一殘存之問題，就是邊疆省分有人報考可能降低標準

錄取一人，歷年來不過錄取三百多人，七十九年起決定取消，從此不再有類此不公平之保障邊省定額問題。由於臺籍考生高普考不受分區定額錄取之限制；其他各種考試原無限制，臺籍青年錄取人數，逐年增加，成爲官僚人力之最大資源。自三十九～四十一年之三年，台籍考生錄取率均低於20%，四十一年起逐年上昇，五十二年已達78%，以後各年約在73～85%之間。而四十來年高普考及格總數25,800人，臺籍佔 70.67%，計18,233人，其他省籍僅佔 29.33%，計7,567人²⁴（其中出生本省者，逐年遞增至幾乎完全是第二、三代外省人）。臺籍公務員人數，由五十一年之 57.18%，計124,163人（總數217,162人），增至七十九年之 76.66%，計 423,771人（總數 552,786人）²⁵。

三十八年七月，規定專門職業師範以上學校畢業生，非經考試及格後，任何機關不得任用。同年復訂中等以上學校畢業生分發或介紹就業辦法一種，舉辦大專及職校畢業生就業考試，規定經就業訓練考試及格者，講習後分發省府以下機關任用，自三十八年起至四十七年停辦，改爲臺灣省建設人員考試爲止，廣續十年，確實充實各級行政機關之公務人力，總計分發20,987人，其中本省籍16,863人佔80.34%²⁶。嗣後，自五十六年行政院人事行政局成立，當年高普考及格人員即辦理分發，自此考用合一，非考試及格不得任用之憲法規定得到落實。五十八年起更隨機舉辦甲等特考，有制度地選拔高級人才；至於其他各種特考，更是靈活配合，使考試及格而爲公務人員之形象牢不可破。茲舉數字以明之，全國各級行政機關任用考試及格人數之比例（及格人數/公務人員總數=百分比），五十一年爲 $12,302/89,626=13.73\%$ ；七十九年爲 $132,322/201,410=65.70\%$ 。由此可知行政人員中考試及格人員，逐年增加，在六十七年就超過 51.72%，現在高達 65.70%²⁷。如此，則文官制度之健全，事證俱在，無待辭費。至於學歷、年齡、年資、性別……等，均屬人員之素質，依據各項數字²⁸，可知確實邁向現代化官僚體制之道途。

復次，十八年公布考試法，二十二年公布公務員任用法，三十八年公布公務人員任用法。來臺後四十一年二月及四十三年十二月修正考試法，四十三年一月修正公務人員任用法、公務人員俸給法，公務人員考績法。嗣後為實施職位分類，五十六年六月公布分類職位公務人員考試、任用、俸給及考績四法（同年十二月，五十八年八月及六十二年十二月，三度修正），使公務人員簡薦委與分類職位兩制並行，而滋生諸多問題。終於在七十五年立法院通過公務人員考試法、任用法、俸給法及考績法，並於七十六年八月起施行。從此兩制合一，兼取兩者之長而捨其短，此一推陳出新之人事制度²⁹，誠為中國官僚體制現代化之里程碑。

伍、官僚體制發展累積之好壞經驗

光復以來，臺灣地區由日本之官僚體制轉化為中國的過程，前述剖析，主要是官僚成員之填充與發展的關鍵，談不上由官僚運作中歸納其好壞標準。本節僅能從親身觀察官場之形形色色，積四十年之經驗，加以扼要條列於下：

一、好的經驗

- (1) 考試制度深植人心，非經考試不得任用，原是憲法條文，現已為人人所共識。有關考試種類，除經常定期之高普考外，為適應特殊需要所舉行之甲乙丙丁四等特種考試，與升等考試；更有為無學歷者舉辦高普考檢定考試，以達人人能公平、公開與公正競爭參與服公職之權利，而文官制度亦因嚴限考試及格人員而日趨健全。反觀近年來，選風日壞，當選者往往為豪猾金牛，馴致號稱為民服務陣營，誠然官無封建，選有封建³⁰；而大陸雖曾在七十七年廣東一度舉辦考試，而全大陸歷年考試及格任職者，僅約二萬餘人，足見號為社會主義之世界，官僚體制竟然是共產「新階級」之封建田邑。
- (2) 考銓法規日趨完備，公務員自考選、任用、銓敘、考績、級俸、褒

獎、懲處、訓練、發展、陞遷、保障、保險、福利、退休、撫卹以及養老等，均有一套制度。尤其任用法規中不再列國民革命若干年之資格，以及其他比敘、甄審、登記、銓定……等取得資格，確實將黨政軍分開；事實上借才黨工與軍職，也日漸減少，另以退除役官兵特考、國防特考、社工特考……等考試方式取得資格，再以外職停役、上校以上檢核等法條予以防杜。其次，民選公職人員與公務人員劃清界線；嚴格釐清政務官與事務官之範圍，再加純技術人員、聘派人員、約僱人員等限制，使公務人員不僅有法律之保障，而且能嚴守行政中立。現代文官制度之形象，經四十年之努力，已經為世所公認。對照之下，大陸迄尚在研擬公務員制度之中³¹，將黨政分離與政企分離，竟視為理想之目標，足見中共祇有黨幹而無文官之特異狀況。

- (3)文官傳統之根深柢固，事務官仍為國家領導人才之豐富資源。由於考試，布衣可致卿相之傳統，尤其明代非進士不得選翰林，非翰林不得入閣，再加內外官之履歷制度，舉國所見冠帶立朝，無不貴正途之出身。此一活在人民心目中的文官形象，本已根深柢固，再加近年民選公職之每況愈下，在「官無封建，選有封建」之變相新封建制度之反感中，更珍惜已有千餘年之官僚體制。目前社會對現代的公務員的評價，與民選公職人員之差距甚大，故事務官不乏傑出人才，國家政務官往往在其中物色，如以七十九年內閣改組，新內閣八部中有五位部長（內、外、財、法、經），即是考試出身，敝歷中外而位極人臣。足見現行公務員集團，確是政務人力之寶貴資源。反觀中共，黨大於政，在其政府系統中迄無公務員制度，更談不上政務官與事務官之分別，而一切政務人才均來自中共黨部，且各級行政首長無不聽命於黨委書記，故中共官僚體制之級層節制系統祇是形式，必須從各級黨委辨別權責系統，此為共產「新階級」社會之特色，不可以民主國家之行政系統相提並論。

(4)政府公務人員制度健全發展，已經日漸構成三百六十行外之一行業。公務員生涯是一種專業，必須以其專業與其他行業共同向人民服務，競取人民之認同。此種行業之市場取向，尤其在當前公權力式微之現況下，更顯出其重要性。現行制度經得起考驗，人民在選行業時，仍然有成千上萬青年參加國家的考試。經百取其一、千取其一的選拔過程，公務員之素質，始終保持相當之水平；且公務員有整套之人事制度之保障，更是一般行業所不及。此一新興之公務人員行業，正代表多元社會之特徵；反觀中共集體主義之下，所有行業均為公營，因之，整個國家上下各行各業盡屬官僚角色，無怪乎官僚主義流行，「官倒爺」令人深惡痛極。

(5)人事機構功能之發揮，使人事運作有通盤之整合。中國古代禮部考士、吏部考官，考選人才與人事行政分工而合作，且同在最高行政系統之下。現行憲法曲解國父考試權之精義，將人事行政權一併歸諸獨立之考試院，以致考者自考，用者自用，考而不用，用而不考，造成二十年之僵局。嗣於五十六年九月十六日依據動員戡亂時期臨時條款，成立行政院人事行政局，從此，考用合一，人事運作確實為最高行政首長負起輔弼功能，深符現代管理原則，蓋機關首長必須有人事與財務兩隻左右手之臂助。此一人事機構系統之釐正，既不背於古，又無戾於今。不旋踵，翌年英國創設文官部，十三年後改制人事行政總署；而美國於十一年後亦改文官委員會為人事行政總署及功績制保護委員會（相當銓敘部若干功能），足見中外一揆也。反觀中共，國務院有人事部，各省市有人事局，而其運作直接聽命於各級黨委之組織管理部，根本談不上人事機構系統之超然運作功能。

二、壞的經驗

官僚體制，由於本身屬封閉之系統，對於外界環境處於不確定之狀態，為免動輒得咎，往往不求有功，但求無過，多做多錯、少做少

錯、不做不錯，因之，等因奉此，墨守成規，安於現狀，曷肯積極創新。更加級層節制的體制之中，權雖自上而下，然因年深積久之公務員，熟於掌故，工於迎合，為保職安位之利害，早已結成同盟，無異一個機關中，各有城堡之勢，難能動搖。如此，上制下，下防上而中又互忌，自難有行政效率之可言。至於貪官污吏、違法失職、濫權越權，以權謀利，……諸如此類，均屬古今中外官僚體制之通弊，於此不贅。茲特提出具有特色之壞經驗，以供警惕：

- (1)統一薪俸之後遺症，剛自大陸撤守，財源枯竭，為維持公務人員之生活，表示同甘共苦，不問階級發給相差無幾之統一薪俸，另配以實物。久而久之，不僅下官無上進之心，而上官亦有何必多負責任，謹慎者枵腹從公，守分者兼差或多報差旅、加班、誤餐等費，以資補貼；而狡黠者以貪污自動調整待遇。如此，官僚體制何能為人尊敬。嗣後，經濟繁榮，待遇也逐年調整，而統一薪俸之後遺症仍在，不僅上下級之俸給差距折算現金不敢拉大（連紙上之俸給表也不敢有合理之差距）；馴致恢復戰前之單一俸，竟然成了理想之目標。
- (2)為調劑考績獎金，輪流考列甲等，且甲等初由三分之一，三分之二，五分之四以至幾無限制，使考績功能不能發揮，卒致功過不分，是非不明，人事制度不能創新進步。
- (3)為了節省人力物力，多年來之精簡政策，使組織編制缺乏彈性，不能因應世界潮流之變化，使優秀之公務員集團，不能發揮各行各業之主導角色。
- (4)訓練發展之權責未有著落，蓋憲法並無規定，迄仍未能建立訓練之體系，使公務員不能與時俱進之發展。再加現行訓練教材教法之落後，更是效果不彰。此外，由訓練與陞遷未有適當之配合，使整個公務員不能發揮在行政系統中轉化之動力作用。
- (5)考試院掌管人事行政，掣肘人事之正常運作，而本身之考試工作，無論考試目標、類科、方法、技術、時宜……等，均不足公平選拔人

才。因之，考試院之功能，形成世界上獨特之怪機關。

陸、結論

學而優則仕，為二千多年之傳統，官僚體制也因之發達，使整個社會有以做官為取向。尤其知識界，所聽到互相談論，往往問何日出山？彷彿三百六十行均是過程，做官才是目的，因之官僚體制越發達，其他行業越難並駕齊驅。反之，又有人也自命清高，口口聲聲：做自己的事（意即原有之行業）算了，做什麼官？似乎做官是壞事，視官是毒蛇猛獸。以上兩種情形，均不是指現代意義的文官而言，案官是官能之意，乃是服務人民的一種官能，既不足妄自尊大，又不必官不聊生，尤其現代政府職能，人民仰賴與信託官吏之服務，誠如史特勞斯(E. Strauss)說：現代人必須生活在現代官僚體制的巨靈 (Leviathan)之下，問題不是如何將之宰掉，而是如何使之馴服³²。現在大家高唱「台灣經驗」，則台灣地區官僚體制之發展經驗，可為彼岸建立新公務員制度之參考，早日縮短雙方為民服務行政系統之差距，共臻現代化行政大國之境界，俾能發揮統一大業之動力作用。

註釋

- 1 繆全吉：「官吏之道」，人事月刊，卷10，期2（79年2月），頁4~6。
- 2 參考繆全吉：明代胥吏（台北：中國人事行政月刊社，58年10月25日）；清代幕府人事制度（台北：中國人事行政月刊社，60年5月20日）；繆全吉等主編：人事行政（台北：國立空中大學，79年2月修正再版）。
- 3 劉錦藻：清朝續文獻通考（台北：商務，25年3月初版，70年12月臺一版），冊2，卷115，職官一，頁考8743~8745。
- 4 同上，卷116，職官二，頁考8755~8760。
- 5 錢端升：民國政制史（上海：商務，26年），頁32~43。

- 6 同上，頁 121~123。
- 7 陳之邁：中國政府（上海：商務，33年 6月重慶初版，34年12月上海初版），頁 202。
- 8 楊家駱主編：大陸淪陷前之中華民國（二）·國家名著珍本彙刊·政書彙刊之一，（台北：鼎文，60年 9月初版），頁 514~518、530~536。
- 9 同上，頁 519~521。
- 10 中華民國考選統計（考選部編印，79年 6月），頁 12~15。
- 11 楊家駱主編：同書，頁 519，惟中華民國考選統計，頁 15，其數字為 2,747,964 人。
- 12 張炳楠監修、林銜道主修：臺灣省通誌，卷10，「日俘日僑遣送篇」，（臺灣省文獻委員會編印，59年 6月30日），頁68、81，若計入琉俘 487人，韓俘1,322 人及印度尼西亞俘95人，則為 165,638人；琉僑15,260人，韓僑 1,973人，則為 323,245 人，總計為 488,883 人。
- 13 同上，卷 3，「政事志行政篇」，（61年 3月31日），頁78。數字依本文計算，應為 3,709 人，附以註明。
- 14 李敖：「陳儀不是恩人嗎？——答奧斯卡先生」，民衆日報（79年 5月23日），版 8。
- 15 臺灣省單行法令彙編（臺灣省行政長官公署法制委員會編印，35年10月），輯一，頁 1~3、6~7。
- 16 臺灣省通誌，卷10，「光復志收復準備篇」，（59年 6月30日），頁 16~17。
- 17 臺灣省單行法令彙編，頁 526。
- 18 同上，頁 551~553。
- 19 臺灣省通誌，卷 2，「人民志人口篇」，（61年 6月30日），冊 3，頁 192；卷 5，「教育志教育設施篇」，（59年 6月30日），冊 3，頁 104。

- 20 臺灣省單行法令彙編，頁 629～632、601、609～614。
- 21 同上，頁587～596；臺灣省通志，卷10，「光復志日倂日僑遣送篇」，頁73～74 記載：原本省擬留用日籍技術人員以不超過一千人，連家屬不超過五千人為原則，結果留用7,139 人，連同家屬計27,227人；嗣於35年 7月決定分四批遣送，繼續留用者少數高級技術人員 260人，連家屬共 700人。
- 22 臺灣省單行法令彙編，「陳序」及「序」。
- 23 陳天錫：遲莊回憶錄（自刊，62年 3月初版），頁 43～44、46。
- 24 中華民國考選統計，頁 41。
- 25 中華民國銓敘統計（銓敘部編印，80年 6月），頁 100～103。
- 26 臺灣省通誌，卷 3，「政事志行政篇」，頁94～96。
- 27 中華民國銓敘統計，頁 172。
- 28 同上，頁 2～18、22～24、26～40、366～426。
- 29 繆全吉主編：人事行政，頁 66、68、75～83。
- 30 繆全吉：「平衡選舉新封建流變的關鍵在現代文官制度——官無封建，選有封建平衡之道」，人事月刊，卷11，期1，（79年 7月），頁 11～15。
- 31 轉引瞭望周刊報導：「中共人事部副部長程連昌表示：『國家公務員暫行條例』爭取今年公布」；臺灣時報；79年 3月 1日，版11。茲錄其報導如下：

【本報香港十日電】中共人事部副部長程連昌在最新一期《瞭望》周刊發表談話指出，作為中共政治體制改革的重要內容的公務員制度，將積極、穩妥地總結中共人事工作的經驗，參考借鑑外國文官制度的經驗，根據中國的國情而制定的。

程連昌表示，國家公務員制度是一整套對國家行政機關工作人員的科學人事管理體系和制度：而重要的內涵將包括：

（一）採用考試錄用制度。國家行政機關錄用工作人員要面向社

會，實行公開招考並嚴格考核，使錄用單位能夠依據報考人員的政治思想、道德品質和業務能力等狀況擇優錄用。這種公開考試錄用制度改變了過去統包、統配、選調、內招的辦法，擴大了選人視野，增加了透明度，引入了競爭機制。

(二)實行職位分類制度。把政府機關所有的職務，按工作性質、難易程度、責任大小、任職的資格條件進行科學分類，劃分不同的門類和等級。這種按照責任、任務和需要來定職位的制度，是因事設人，便於人盡其才，發揮各方面的積極因素。

(三)實行考核制度。把對公務員平時的考核和年度的考核結合起來。經過考核，以確定表彰、獎勵和晉升等等。

(四)對公務員職位的晉升，貫徹德才兼備的標準和任人唯賢的原則。不但考察其政治思想、工作能力、工作成績，還要徵求群眾意見，以避免幹部晉升程序不嚴格，群眾基礎不好和任人唯親的現象發生。

(五)實行獎懲制度。根據公務員功過及考核結果，實行必要的獎懲。

(六)實行培訓制度。包括對新錄用人員和轉換單位人員進行崗前培訓，對晉升人員進行任職資格的培訓，還要對所有在職人員進行知識更新的培訓。

(七)實行迴避制度。為了能夠使公務員在執行公務時免受不必要因素的影響，實行任職迴避、公務迴避和地區迴避。任職迴避指有親屬關係的人在一定範圍內避開；公務迴避指執行公務時，涉及本人家屬問題時不得參與，不得以任何方式進行干預和影響；地區迴避指盡量避開出生地、長期工作地等。

(八)實行公務員正常的工資制度即職等工資制。

程連昌透露，「國家公務員暫行條例」正繼續徵求意見，然後報請國務院審定，爭取今年頒布：有關公務員的考核、考試、任

免、晉升、迴避等五個單項法規也正加緊修改，擬成熟一項便報批一項。

- 32 E. Strauss, *The Ruling Servants*. (London: Allen & Unwin, 1961), p. 284.

參考資料

李敖

- 1990 「陳儀不是恩人嗎？——答奧斯卡先生」，民衆日報 5 月 23 日，版 8。

考選部(編)

- 1990 中華民國考選統計。編者印行。

陳之邁

- 1945 中國政府。上海：商務印書館。

陳天錫

- 1973 遲莊回憶錄。作者自刊。

張炳楠(監修)、林銜道(主修)

- 1970 台灣省通誌。台中：台灣省文獻委員會。

楊家駱(主編)

- 1971 大陸淪陷前之中華民國(二)。國家名著珍本彙刊·政書彙刊之一。台北：鼎文書局。

銓敘部(編)

- 1991 中華民國銓敘統計。編者印行。

臺灣省行政長官公署法制委員會(編)

- 1946 臺灣省單行法令彙編。輯一。編者印行。

劉錦藻

- 1936 清朝續文獻通考。台北：商務印書館。

錢端升

1937 民國政制史。上海：商務印書館。

繆全吉

1967 明代胥吏。台北：中國人事行政月刊社。

1971 清代幕府人事制度。台北：中國人事行政月刊社。

1990 「官吏之道」，人事月刊 10(2)：4~6。

1990 「平衡選舉新封建流變的關鍵在現代文官制度——官無封建，選有封建平衡之道」，人事月刊 11(1)：11~15。

Strauss, E.

1961 *The Ruling Servants*. London: Allen & Unwin.

我國發展對外關係的策略： 一九七〇～一九九〇

顧長永*

壹、前言

過去的二十年（一九七〇～一九九〇）可說是中華民國對外關係史上發生變動最大的一個時期。從負面的角度來看，與我國建交的國家從一九七〇年的六十七個國家，降低至今年的二十八個國家。在這二十八個有正式邦交的國家中，除了沙烏地阿拉伯、南非及韓國在國際上稍有份量外，其餘的大都是中南美洲國家及一些位於南太平洋及加勒比海的島嶼型小國家¹。反觀，海峽對岸的中共政權，從一九七〇年的不到五十四個建交國，增加到目前擁有一百四十個有正式邦交的國家。至於我國在參與政府間的國際組織（International Governmental Organization, or IGO）上，也從原有的三十個 IGO 會籍，降低至目前僅參與十個 IGO。反之，中共在 IGO 的會籍卻從原有的七個增加到目前的三十七個。

從正面角度來分析，我國在無正式邦交國家及非政府間的國際組織（International Non-Governmental Organization, or INGO）上，卻有明顯的進展。除了二十餘個正式的邦交國外，我國目前與世界上二百二十餘個國家保持實質的經濟、貿易、及文化的關係。在無正式邦交的情況下，這種實質的關係有時甚至於超過與有邦交國家的關

*國立中山大學中山學術研究中心副研究員

係。此外，中華民國在參與 INGO 的表現上，亦有積極的突破²。根據統計，我國的各類民間團體在一九六六年時，僅在一百八十二個 INGO 擁有會籍，但在一九八三年時，已增加到三百九十二個；一九八七年時，更增加到六百八十五個，至今年筆者截稿時，我國的民間團體已活躍於七百四十四個以上的非政府間之國際組織³。

由這一種層面來看，中華民國過去二十年的對外關係，可說是世界各國中的一個異數。換句話說，中華民國很可能是世界上唯一的國家，能在正式外交關係節節敗退的情況下，仍然能在國際舞台上，扮演一個相當重要的角色。是什麼原因造成這樣的結果？本篇的目的就是探討中華民國在國際社會中的生存之道，及其發展的策略。本文將先分析我國在過去二十年外交政策的轉變，其次再論我國發展國與國關係之策略，最後再析論我國參與國際組織的策略。

貳、轉變中的外交政策

轉變 (change) 與不變 (continuity) 是政治學者們最常注意的二個政治現象。很顯然的，我國過去二十年的外交政策是由原來的「不變」(即漢賊不兩立)，到目前的「轉變」(即實質外交與務實外交)。外交政策的轉變，直接影響到我國對外關係的發展，包括與他國的正式邦交關係及非正式邦交的實質關係，及我國參與政府間及非政府間的國際組織。本節將討論轉變中的我國外交政策。

一、漢賊不兩立：這項外交政策是自中華民國創建以來即開始，一直延續到現在。不過，這個「零——和」(zero-sum) 的政策在一九七〇年以前，並沒有什麼問題，反而頗能符合當時的國際關係體制及國際權力結構，特別是在一九五〇年代及一九六〇年代的「冷戰時期」⁴，在冷戰時代，中華民國政府自認係代表「正統」(continuation)，視中共政權為「閔運」(occupation)或「潛稱」(arrogation)，使得我國可以依附美國，而在國際政治環境中立足⁵。可是，這個僵硬的

外交政策在一九七〇年代以後，就顯得非常不切實際。當國際權力的結構及體制均有所改變時，我們的「不變」的外交政策就受到挑戰。最明顯的例子就是我國不斷與原有的邦交國中止正式的外交關係，我國參與的 IGO 也連續的被摒棄於外。

在這些斷交的國家中，有些甚至明白表示不願和我國中止外交關係，但在具有強烈「排他性」的外交政策之下，當第三國承認中共政權時，我國就自動的與之斷絕外交關係。即使在一九八〇年代初期，有些國家如蘇利南及賴比瑞亞，雖與中共建立正式外交關係，但仍願繼續維持與我國之正式邦交；可是中華民國卻依舊秉著這項自我設限的「漢賊不兩立」外交政策，而無法突破⁶。

二、實質外交：所謂「實質外交」，筆者將之定義為：中華民國與沒有正式邦交的國家，發展經濟、貿易、文化及科技合作等之關係。實質外交的目的就是在延續及提升斷交前的雙邊交流，並將之拓展到與我國從未有邦交之國家。這種實質關係的發展，其實就是所謂的「彈性外交」之開端⁷。嚴格地說，我國在一九七〇年代以前就已經與一些無邦交國家進行經濟及貿易的活動。但「實質外交」是在一九七一年我國退出聯合國後，才真正的開始。在一九七〇年代及一九八〇年代初期，我國雖不斷的與友邦國家斷絕外交關係；但，另一方面中華民國卻積極維持並發展既有的經貿關係。因此，這一時期可說是「實質外交」的輝煌時期。

「實質外交」政策之下的明顯作為，除了我國與他國不斷成長的貿易外，還包括我國所派出的農技團、技術團及養殖團等。以一九八一年例，我國共派出了三十七個上述援助的團體，幫助了二十三個有邦交及無邦交的國家⁸。此外，我國為了推展與西歐的貿易，政府開放我國銀行在西歐及其他國家設立分行。同樣的，西歐國家自一九八〇年起，開始在我國設立分行。據統計，中美斷交前，共有八個外國金融機構在台灣設立分行，其中沒有一家歐洲銀行。但目前西歐國家在我

國設立的銀行分行及辦事處已有十六個。若以全部外商銀行來計算，自一九七四年至一九八四年的十年間，有三十五個外國銀行在台灣設立分行⁹。這些銀行的設立，除了表現我國的貿易實力外，主要就是政府要使台灣成為遠東的金融貿易中心。

另外，我國的航運界在過去十年中，也有很大的進展。如華航從紐約延伸航線到阿姆斯特丹，使得華航的空運幾乎可達到全球航線。中華民國的海運也在國營的陽明海運公司及民營長榮公司的努力下，達到了全球的海洋航運。空運及海運的聯合，使得台灣逐漸成為遠東的航運中心，這對於一九九七年中共收回香港後，具有很大的意義。

不過，發展「實質外交」的最重大突破應屬政府於一九八〇年開放與東歐七個社會主義國家的貿易。儘管剛開始時是間接貿易，但這對於「漢賊不兩立」的意識型態而言，已是一個重大的突破。這個由於發展實質關係而導致突破僵硬的意識型態，對於一九八八年開始的「務實外交」有很大的助益。

三、務實外交：這個具有重大意義的外交政策是李登輝總統於民國七十七年繼任後所推展出來的。外交部連戰部長於民國七十八年四月曾發表我國當前的主要外交政策有三：「1.本獨立自主之精神及平等互惠之原則，……以積極進取的態度，靈活務實的作法，推展總體外交。2.加強我與各友邦之雙邊關係並與無邦交國家建立和增進經貿、文化、科技等各項互惠實質關係，進而提高雙邊交往層次，使其制度化。3.積極參加國際組織及活動，分擔國際義務並輔導民間團體及個人參與，以加強國際間對我奮鬥目標的認識，推廣國際交流與合作。」¹⁰

連部長的這一政策性的宣告，為務實外交勾勒出清楚的輪廓。李登輝總統更於去年的十一月二十四日在亞洲華爾街日報上明白的表示：

「為了國家的生存與發展，中華民國將繼續採取務實及前瞻性步驟，以改善與世界各國的關係……雖然中共在國際上企圖

孤立中華民國，但中華民國以主權 國家地位，有充分權利參加國際組織，並與世界各國建立友好關係。」¹¹

這一段宣示為「務實外交」的理論寫下了最佳的註腳，也清楚分別了「務實外交」與「實質外交」之不同。實質外交著重在與無邦交之國家發展經濟、文化、貿易及科技等之關係。務實外交則明顯的突出二個重點：一為改善我國與世界各國之關係，包括與我國有邦交及無邦交之國家。與有邦交之國家，則加強雙邊既有之關係；與無邦交之國家，除了繼續加強經貿、文化及科技合作等各項互惠之實質關係外，並進而要提高我國駐外機構的層次並使其制度化。務實外交的另一個重點是積極參與國際組織（包括IGO 及INGO）及其活動¹²，主要目的就是加強國際間對我國之認識，並積極推展國際間的交流合作，使我國得以立足於複雜詭變的國際政治及經濟環境。

簡言之，務實外交就是「以堅定的信心，採取更實際、更靈活、更具有前瞻性的作為，升高並突破目前以實質外交為主的對外關係。」¹³ 換句話說，務實外交可說是實質外交的延續，只不過在作法上具有「突破性」及「面對現實感」。務實外交的誕生可說是我國外交政策的一個極重大轉捩點，因為這不僅關係到中華民國本身對外關係的發展，也與海峽對岸的中共政權在「外交承認」上有密切的關係。本篇文章著重在中華民國對外關係的發展，故與中共政權牽涉的問題不予討論。¹⁴

參、我國發展「國與國」關係之策略

在外交政策不斷演進的指導下，中華民國發展「國與國」的對外關係也不斷有所轉變。所謂「國與國」之關係包括與有邦交國家及無邦交國家之平等互惠之關係。本節將依外交政策的變更，來詳述我國發展「國與國」關係之策略。

一、一九七〇年代，在「漢賊不兩立」的外交政策之下，很明顯的，

只要第三國與中共政權建交，中華民國的立即與該國中止外交關係。換句話說，本著「一個中國」的原則，我國絕不允許第三國承認除中華民國以外的另一個中國政權。因此，在現實的國際政治體制之下，仍然與我國維持正式邦交的國家驟然減少。

二、在實質外交期間，我國仍本著「一個中國」的政策，但已著重在透過經濟、貿易、文化及科技等交流，加緊維繫既有的與有邦交國之關係。對於堅持要與中共政權建交的國家，中華民國也積極以設立官方、半官方及非官方辦事處的方式，來繼續維持並發展雙邊的關係¹⁵。當然這種實質關係的推展也拓及到一些從未與我國建交及新興的國家。中華民國在七〇年代及八〇年代中期以前，在國外所設立的辦事處名稱，因時因地而有所不同。我國駐外人員所享受的外交特權及展現的外交功能也因駐在國的關係而有所不同，本文依此而將我國在無邦交國所設立的官方機構，分為下列三個等級。

(一) 第一等級是以美國及四個以「中華民國」之正式國號為名在無邦交國設立之代表團或辦事處，(如在新加坡設立的「中華民國貿易代表團」，在利比亞的「中華民國商務辦事處」，厄瓜多之「中華民國商務辦事處」及巴林的「中華民國貿易代表團」。我國的駐外人員及機構在上述這些國家中所享受的外交特權及發揮的外交功能共達十及十一個項目之多¹⁶，我國外交部可以正式的部函紙行文給上述的駐外單位。

我國在菲律賓及約旦的駐外單位，雖沒有以「中華民國」之名義設立¹⁷，但其駐外人員所享受的外交特權及發揮的外交功能也達十一項之多。

(二) 第二等級的國家是指我國駐外人員可以在當地享受七項至九項的外交特權及外交功能的國家，我國外交部仍可以使用正式的部函紙行文給這些駐外單位。這一類的國家包括歐洲的大部分國家及亞洲的日本及馬來西亞等國。當然，我國政府在這一類國家中所設立之駐外單位的名稱，就各有不同。例如在日本是「亞東關係協會」，在馬來

西亞是「台北經濟文化中心」(Taipei Economic and Cultural Center)¹⁸，在奧地利是「中華文化研究所」(Institute of Chinese Culture)，在瑞士是「孫中山中心」(Center of Sun Yat-sen)，在荷蘭是「遠東貿易處」(Far East Trade Office)等。¹⁹

此外，我國駐賽普勒斯的駐外人員也可享受七項的外交特權及外交功能；可是，我國的外交部卻不能以正式的部函紙行文給當地的駐外單位，而必須以規定的「台灣貿易代表處」之總公司名義行文給駐外單位。

(三) 最差的等級是指我駐外人員在當地享受的外交特權及外交功能不到七項的國家；對於這些國家，我國外交部大都不能以正式的部函紙行文給駐外單位，而必須以當地國所規定的名稱行文。例如在比利時的「台北經濟文化辦事處」²⁰，祕魯的「遠東貿易中心」，阿根廷的「台灣商務辦事處」，泰國的「遠東貿易處」，阿曼的「遠東貿易服務公司」，及巴西的「遠東商務貿易中心」。²¹

但，值得一提的是英國及紐西蘭，我國外交部雖可以正式的部函紙行文給駐英國的「自由中華中心」(Free Chinese Center)及紐西蘭的「亞東貿易中心」(East Asia Trade Center)，但我國在英國及紐西蘭的駐外人員所享受的外交特權及外交功能卻是最差的，分別只有三項及四項。²²

三、自務實外交開展以來，中華民國發展「國與國」的關係，有了新的策略，現分述如下：

(一) 與無邦交國及新興國家建交，例如一九八九年分別與貝里斯(Belize)、巴哈馬(Bahamas)及格瑞納達(Grenada)建立邦交，今年的五月廿六日又與幾內亞比索建立邦交。這個策略並非始自務實外交，在實質外交期間就已開始。例如在一九八〇年代初期，中華民國就與幾個新興的南太平洋島嶼國家建交，如一九七九年與吐魯瓦建交，及一九八三年與所羅門群島(Soloman Islands)建交²³。此外，八〇年

代中期，我國也與幾個加勒比海國家建交，如一九八一年與聖文森 (Saint Vicent)建交，一九八四年與聖克里斯多福 (Saint Christopher)及聖露西亞 (Saint Lucia)建交。

儘管這些建交的行動是延續實質外交，但最大的不同點是已將「漢賊不兩立」的陰影除去，例如當我國於去年與貝里斯建交時，貝里斯與中共仍保有正式外交關係。但中共隨即與貝里斯斷交。

(二) 與以前斷交的國家恢復邦交，例如一九八九年十月與賴比瑞亞及今年四月五日與賴索托王國分別重新建立外交關係²⁴。這項「復交」的行動有很大的意義，因為中華民國本著「務實」之精神，不再拘泥於「零——和」的規則。因此，當我國與賴比瑞亞及賴索托王國復交時，曾暫時出現中華民國與中共同時都與上述二個國家有邦交的情形。但，中共隨即與此二國斷絕外交關係。由此可見，當中華民國在外交上採取主動的攻勢時，海峽對岸的中共政權就變為被動的守勢了。

(三) 提升我國在無邦交國家之代表處或辦事處的地位。前已述及，我國大多數在無邦交國家的駐外機構及人員，都沒有合理的權益保障，因此提升這些機構的地位及加強駐外人員的外交持權，乃刻不容緩。在中華民國政府的努力之下，近年來也稍有成就。例如，我國駐馬來西亞的代表處，原名為「遠東貿易旅遊中心」，一九八八年時改為「台北經濟文化中心」，同時馬來西亞政府並對我國之駐外人員增加了幾項外交特權。駐斐濟的「遠東貿易中心」亦於一九八九年時改為「中華民國貿易代表處」(Trade Mission of the Republic of China)。此外，在印尼政府同意之下，我國之「中華商會」亦已於一九八九年的十月十日更改為「台北經濟貿易代表處」。事實上，在更名之前，印尼政府已同意給予我國人民二個月觀光及商務簽證的優惠待遇。更名之後，我國駐印尼外交人員之地位及豁免權亦獲得提昇，其中最顯著的外交功能是代表處的官員享有與當地政府直接往來的待

遇。

(四) 在無邦交國家尋求設立新的代表處或辦事處，例如一九八九年九月時，我國在四十二個無邦交國家中設有六十四個辦事處及代表處；但半年之後，今年的二月二十三日，行政院院長李煥向立法院施政報告時，宣稱我國在無邦交國家所設立的代表處及辦事處，已增加為四十三國六十六處²⁵。同時，外交部長連戰亦宣稱，增加為四十三國六十六處²⁶。同時，外交部長連戰亦宣稱，我國目前正準備在加拿大及斯里蘭卡設立辦事處。此外，據最近的報導，我國外交部即將在東歐四國（捷克、波蘭、匈牙利、南斯拉夫）中擇一國設立我國在東歐的第一個辦事處²⁷。

值得注意的是，我國目前與世界一百二十餘國維持實質的經濟、文化及科技等關係。因此，扣除二十七個與我國有正式邦交的國家及四十三個設有我國代表處或辦事處的無邦交國家，中華民國的對外關係，仍有很大的發展空間。

(五) 鼓勵與中華民國無邦交之國家在台灣設立辦事處。一九八二年時，無邦交國家在我國設有官方機構的共有二十二個²⁸，其中比較有名的，包括美國的「在台協會」，日本的「交流協會」，德國的「文化中心」，法國的「文化及科技中心」等。可是，這個數字於一九八九年時已增加到二十七個國家；這些新增加的國家是加拿大、牙買加、模里西斯、紐西蘭及祕魯²⁹。此外，根據李煥院長今年二月的施政報告，今年（一九九〇年）的下半年，智利、義大利、挪威及愛爾蘭等國將來台設立經貿的聯絡機構³⁰。

當然，若依此策略，中華民國仍有很多的機會去爭取其他與我國有密切實質關係的國家，來華設立官方的代表機構。

(六) 增進與東歐社會主義國家及蘇聯等共產國家之關係。我國自一九八〇年開放與東歐社會主義國家間接貿易以來，對東歐的實質經貿關係就一直在增進。例如，政府於一九八八年八月正式宣佈開放東

歐五國(波蘭、匈牙利、南斯拉夫、羅馬尼亞及捷克)的直接貿易。而匈牙利早在一九八七年的十二月,就表示希望在台北設立一個貿易代表處;中華民國政府亦已決定在近期內,於匈牙利或南斯拉夫設立官方的貿易辦事處³¹。

除了東歐社會主義國家以外,在務實外交政策的指導下,中華民國對幾個共產主義國家也有重大的經貿及外交突破。例如,一九八八年八月,政府宣佈取消禁止國人到蘇聯、阿爾巴尼亞及北韓三國以外之所有共產國家的旅遊限制。可是,對蘇聯的貿易活動卻逐漸在加強。自一九八八年十月,有一個政府同意的「半官方」貿易代表團訪問蘇俄後,中華民國政府於今年三月一日正式宣佈准許台北與蘇聯直接進行貿易;復於四月下旬宣佈准許台北與蘇聯及阿爾巴尼亞進行直接貿易及投資³²。沒隔多久,外貿協會祕書長即宣佈將在今年五月中旬首次訪問莫斯科,並將與有關人士討論外貿協會前往設立辦事處的可能性³³。

此外,我國與越南的關係也有日漸增進的趨勢。例如一九八八年七月,我國政府首度允許掛有「中華民國」的船,從台灣直接開到越南³⁴。一九八九年底,政府又發簽證給越南的胡志明市(原西貢市)市長來台訪問,討論有關貿易及經濟事誼。今年五月,越南有一正式的官方代表團訪問台灣,接洽有關經貿事誼。

(七)政府首長積極主動訪問與我國沒有邦交的國家,並邀請無邦交國家之首長訪問台灣。這種情形在八〇年代以前,非常少見;八〇年代初才逐漸被重視。可是,自一九八八年李登輝總統上任後,這個策略即開始廣泛被運用。最明顯的例子就是李總統本人於一九八九年三月親自率團訪問與我國沒有邦交的新加坡,以回應新加坡總理李光耀的多次訪問台灣。李總統這種大膽突破式的作風,受到國內、外的一致肯定,同時也為「務實外交」立下最好的範例。外交部長連戰更於去年的七月出國訪問歐、亞、洲三洲六個與我國沒有邦交的國家(即

法國、奧地利、挪威、瑞典、埃及及泰國)。這與七〇年代中期以前外交部長不出國訪問的情形相比較，真可謂天壤之別。此外，新上任的行政院郝院長於參謀總長任內先後出國訪問多次，最近的一次是於七十八年五月訪問歐洲的法國、德國、比利時及奧國。

至於財、經首長出國訪問的情形，就更普遍。以今年（一九九〇年）為例，經濟部長陳履安就先後於三月及四月分別率團訪問四個東南亞國協的國家。三月間，陳部長應邀訪問印尼一週，與印尼有關之官員商談能源事誼，其間並曾二度晉見蘇哈托總統。四月下旬，陳部長再度率領一個投資貿易團訪問菲律賓、泰國及馬來西亞，與對方商談有關投資及貿易事誼。

中華民國政府高級官員這種主動出國訪問無邦交國家，及邀請無邦交國家首長來台灣訪問的情形，對於推展我國與無邦交國家之關係，具有很大的正面及積極之意義。

（八）積極推展「美國模式」：我國與美國的關係堪稱我國與無邦交國家維持良好及穩定關係的最佳範例。「美國模式」的最大特點是使得中、美雙方的關係建立在美國的國內法律——「台灣關係法」之上。這條法案使得中、美雙邊關係的發展得到保障，不論誰當總統都必須遵守並執行這條法律。因此，儘管中華民國與美國沒有正式的外交關係，但我國的「北美事務協調委會」（CCNAA）及美國的「在台協會」（AIT），都各自執行以前有邦交時期之大使館的大部分任務及功能。除了一般業務以外，雙方都各自代表母國簽訂條約³⁵。根據美國學者 R. Sean Randolph 的論解，CCNAA 及 AIT 所簽定的合約，就國際法而言，就等於是「國」與「國」之間的契約，具有同等的法律效力³⁶。Randolph 的論點有二個理由：一為 CCNAA 及 AIT 都是正式代表母國在對方國執行外交事務；二為 CCNAA 及 AIT 雙方都負責代表母國簽定、談判、及執行雙方的契約。換言之，我國及美國在對方國的駐外人員，與有邦交時期並無太大的不同；唯一顯著的不同是現在雙方

所設立的機構分別為CCNAA 及AIT，而非以前的大使館。

由於中、美雙方關係發展良好，中華民國政府正積極推動「美國模式」於其他的無邦交國家。例如在菲律賓國會中正在審議的「菲台互惠關係法」就是最好的例子。目前菲律賓眾議院已有過半數議員連署此法案，但該法案仍有待菲國參眾議院的通過，才能正式成為法律。雖然此法案的通過仍有波折（例如中共的強力施壓力予阿奎諾政府），但中華民國政府在這方面的努力已是不爭的事實³⁷。

此外，法國政府亦於一九八九年正式將原來在台北的「法國文化及科技中心」改為「法國在台協會」（French Institute in Taipei）。這是西歐國家在台北成立類似機構之先河。據高英茂教授稱，英國也準備採取同樣的模式，以在台設立商務及簽證機構³⁸。另，今年四月初，我國一政府官員表示有意將「美國模式」套用在發展海峽兩岸的關係上³⁹。這個模式是計劃先在香港設立一中介團體，然後再到大陸主要城市設立機構，以處理海峽兩岸人民的文化、經濟及領事業務。這個構想已於四月底被行政院研討會主任委員馬英九證實，並預計在今年底設立此一非官方機構；儘管中共已表示不願接受「AIT」模式，但這一構想及策略已再次證明「美國模式」受重視的程度⁴⁰。

肆、我國參與國際組織之策略

參與國際組織及其活動亦是中華民國發展對外關係的重要策略。本節旨在分析我國如何參與國際組織；但首先必須介紹國際組織。國際組織早在十九世紀就已萌芽，但直到二次大戰之後，其重要性才益發突顯出來。國際組織的內涵及種類，亦隨著時代而不斷的演進。

一、國際組織的種類

根據美國名國際組織學者 Harold Jacobson的解釋，國際組織共可分為三種類型，現分述如下。

（一）政府間的國際組織（International Governmental Organi-

zations, IGO): 根據Jacobson的分析, IGO 有四個構成要素: (1) 由二個以上的主權國家根據契約 (Agreement)而組成, (2) 有定期的集會, (3) 有特定的決策過程, 及(4) 一個永久性的地點及祕書處⁴¹。若從國際法而論, IGO具備國際法人的資格, 即具有國際法上的種種權利與義務⁴²。

自從史上第一個 IGO——萊茵河航海中央委員會 (The Central Commission for the Navigation of the Rhine)於一八一五年創立以來, 政府間的國際組織就不斷的成長, 從一九一四年的五十個 IGO到一九三九年的八十個。二次大戰之後, IGO的成長更加迅速, 一九八〇年時, 已增加到六百二十一個 IGO, 目前仍在成長中⁴³。IGO 之中, 又可分為幾種類別: 如以地區而分, 有全球性的 IGO, 如聯合國; 也有區域性的, 如東南亞國協, 北大西洋公約組織等。如以 IGO的宗旨及目的來分, 有一般性的, 如國際航海組織, 國際糧食組織; 也有特別性的, 如亞洲開發銀行、阿拉伯聯盟等。另外, 還有一些 IGO是由其他的 IGO所製造出來的, 例如聯合國之下即有近二十個的 IGO, 包括國際法庭 (ICJ), 聯合國教育科學文化組織 (UNESCO) 等。

因為 IGO的成員都是主權國家, 在國際政治體制中, 可以彌補正式邦交的不足; 因此, 參與 IGO的多寡, 直接象徵著一個主權國家在國際政治體制中所擁有的實力。由歐美等先進國家踴躍參與 IGO的情形, 即可得到證明。以一九七七年各國參與 IGO 的多寡為例, 最多的是法國 (參與 104個 IGO), 其次是英國 (91個), 西德 (87個)、荷蘭 (84個)、比利時 (83個) 及美國 (78個) 等⁴⁴。

(二) 非政府間的國際組織 (International Non-Governmental Organizations, or INGO): INGO 與 IGO有三個共同點, 即定期的集會, 特定的決策過程, 及一個永久性的祕書處。但INGO與 IGO有二點顯著的不同: 一為 INGO 的成員是由二個國家以上的私人組織或個人, 或二者的混合所組成; 另一為 INGO 必須是基於某種目的而創

立，而非由政府間的條約所設立的⁴⁵。INGO 的成長，遠較 IGO 更為迅速。第一個 INGO 的出現亦是在十九世紀的初期，但其真正開始蓬勃發展是在第一次大戰之後。例如一八五〇年時，世上只有五個 INGO，一九一四年時已成長到 330 個，而後增加到一九三九年的 730 個⁴⁶。到一九八〇年時，全世界已有超過六千個 INGO；當然，目前仍在持續成長中。

由於創立的目的是不同，INGO 的類別也特別的多，包括科技的、醫藥的、體育的、文化的、貿易的、旅遊的、農漁業的等。儘管這些 INGO 在創立之初，不帶有政治色彩；但，如果一個 INGO 的組織龐大，會員衆多，那麼，這個 INGO 的任何舉動，必然會帶來政治上的影響。比較有名的 INGO 有世界勞工聯盟 (World Confederation of Labor)，紅十字會聯盟 (League of Red Cross Societies)，國際人權聯盟 (International League for Human Rights)，國際奧運委員會 (International Olympic Committee) 等。

(三) 跨國性的國際組織 (Transnational Organizations, TRANGO)⁴⁷。嚴格說來，TRANGO 應是 INGO 的一部分，因兩者的構成要件大致相同。但，根據 Jacobson 教授的解釋，TRANGO 與 INGO 有二個最大的不同點。一為 TRANGO 的組織是由上而下層級式的 (hierarchical)；另一為 TRANGO 的官僚體制是中央指導式的 (centrally directed)⁴⁸。由於這二大點的不同，故有必要將 TRANGO 自 INGO 中分別出來。依 Jacobson 的分類，TRANGO 主要包括跨國性的企業，如歇爾石油公司 (Royal Dutch Shell)，麥當勞速食店 (McDonald)，本田汽車 (Honda) 等，及跨國性的宗教組織，如羅馬天主教會 (The Roman Catholic Church) 等。

TRANGO 的成長更是驚人，遠超過前述的 INGO 及 IGO。若以跨國性的企業 (Trans-National Corporation, TNC) 來計，在一九七〇年代末期時，已登記的 TNC 就超過了九千個；如果這些跨國性企業

的附屬企業也包括在內的話，那麼，TNC的數目就超過三萬四千個⁴⁹。當然，這些跨國性企業，隨著經濟貿易的發達，仍不斷的增加。TRANGO 在世界政治及經濟體制之下所扮演角色的輕重，亦因各個體而有所不同。組織及財力愈龐大的，影響力就愈大，甚至可以左右一個的經濟，在第三世界尤其明顯⁵⁰。

二、我國參與國際組織之策略

因著外交政策的轉變，中華民國參與國際組織的情形也有顯著的不同。在「漢賊不兩立」時期，我國退出 IGO 的情形和「斷交」是一樣的。只要有任何一個 IGO 接納中共為會員，我國就立即退出，絕對不與中共同時出現在一個政府間的國際組織之內。因此，我國在 IGO 的會籍即不斷被排擠，從一九七〇年的三十七個 IGO 會籍，到目前的只擁有十個 IGO 會籍。反觀海峽對岸的中共政權，在同一時期之內，由原有的七個 IGO 會籍，增加到目前的三十七個 IGO 會籍⁵¹。至於我國參與 INGO 及 TRANGO 的情形，在七〇年代並未受到政府的重視，亦未有任何精確的統計數據。

自從一九八八年李登輝總統展開務實外交以來，我國參與國際組織的情形，有了明顯的不同，約可分為下列四種策略⁵²。

(一) 積極參與已是會員國的 IGO 之活動，不再以「名稱問題」而退出或杯葛其活動。最顯著的例子就是去年(一九八九)四月，財政部長郭婉容以亞洲開發銀行 (ADB) 理事的身份，參加 ADB 在北京舉行的年會。中華民國本是亞銀的創始會員國，但由於中共的加入，亞洲開發銀行於一九八五年擅自將中華民國之會籍改為「中華台北」(Taipei, China)。雖然名稱被改，但我國仍以「中華民國」之名義行文亞銀。可是，自一九八六年起，我國已不再參與亞銀的活動。因此，去年重返亞銀並參與公開的活動，受到國際間的矚目。事實上，郭部長在亞銀年會中的表現已受到國際間的肯定，對我國日後參加 IGO 的活動，樹立了一個良好的範例⁵³。今年，我國政府再度派郭部長參加亞銀

在印度舉行的年會。

參與 IGO 的活動對我國拓展外交關係有很大的助益。前已述及，參與 IGO 的多寡可反映一國的國力，這對只有少數邦交國的中華民國而言，尤其重要。因為我國可透過 IGO 與一些無邦交國家直接的來往，亞洲開發銀行就是最好的例子。中華民國在亞洲地區有邦交的重要國家，只有沙烏地阿拉伯及韓國；可是，透過亞銀，中華民國可以與其他的重要國家（如美國、日本、荷蘭等）的高級政府官員直接的接觸。

我國更換名稱而繼續參加同一國際組織的活動，並非由亞銀肇其端。早在一九八一年時，我國就已經被迫以「中華台北」(Taipei China) 的名義參加奧運會的比賽。儘管國際奧會 (IOC) 是一個 INGO，在當時而言，更名之事卻造成很大的衝擊；因為除了改名以外，我國也被迫不得在奧運會的比賽場所中，使用國旗及國歌。可是，為了使我國選手能與世界其他的選手同台公平的競技，只好委屈求全⁵⁴。很明顯的，早期在 INGO 的「奧運模式」已被運用在政府間的國際組織。

(二) 在可以接受的合理條件之下，重新申請加入一些政府間的國際組織。最顯著的例子莫過於今年一月，中華民國以「台澎金馬」的名義正式提出申請加入「關稅暨貿易總協定」(GATT)。我國早期曾是 GATT 的會員國，後被迫退出。如今以務實的精神，面對現實的國際政治及經濟體制，重新主動更名申請加入 GATT，實具有重大的意義。儘管 GATT 至今尚未有任何肯定的消息(因中共的阻撓)，但中華民國參與 IGO 的努力，是不爭的事實。

此外，「經濟合作暨發展組織」(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 是中華民國另一個欲加入的政府間國際組織。OECD 是由歐、美、日等二十四個先進國家所組成，在國際經濟體系中，扮演非常重要的角色。目前，台灣已具備參與

OECD的一切經濟條件，政府亦正積極研究如何加入 OECD⁵⁵。不可否認的，名稱問題及中共的壓力仍是可預見的二十大阻礙。但在務實外交的指導下，名稱問題的陰影似已逐漸消逝。換句話說，中華民國在參與政府間的國際組織之努力，已有很多的突破。

(三) 鼓勵民間團體加入各類型的INGO。前已述及，INGO在國際間的重要性，隨著時間，與日俱增。可是，在八〇年代以前，我國政府並未鼓勵及輔導民間各類團體參加INGO。直到一九八六年當「總體外交」的名詞出現後⁵⁶，政府才積極鼓勵民間團體加入INGO並參與他們的活動。這種情形可由我國加入 INGO 的數目看出端倪，根據 Byron Weng的統計，台灣在一九七九年時擁有二百五十四個 INGO 的會籍，到一九八二年時已增加到六百三十個⁵⁷。但，根據最新的統計，我國民間團體加入的 INGO 已超過七百四十四個⁵⁸。在最近一年裡，我國民間團體加入的 INGO 中，比較重要的有「亞太賦稅暨投資研究中心」(Asian-Pacific Tax and Investment Research Center)，「國際當代音樂協會」(International Society for Contemporary Music)，「國際證交所聯合會」(Federation Internationale des Bourses de Valeurs)，及「國際科學基金會」等。

目前我國民間團體參加 INGO 的情形，跨越很多的類別。以一九八七年我國民間團體擁有會籍的六百八十五個 INGO 為例，其中參加最多的是與醫藥有關的一百零九個 INGO，其次是與體育有關的七十八個 INGO，再其次是與科技相關的六十一個 INGO⁵⁹。值得注意的是，我國的貿易雖一再令人自豪，可是我國民間團體參加與貿易、財政、保險有關的INGO僅有五十三個，還低於宗教類的五十八個。不過，在務實外交的政策指導下，在可預見的未來，我國民間團體加入INGO的情形，似將愈趨積極。

(四) 主辦及參與IGO 及INGO所屬的國際會議及活動。我國的經濟實力及外在環境，已有足夠的能力主辦大型的國際會議及活動，這

已是有目共睹的事實。主辦 IGO 及 INGO 所屬的國際會議，最大的好處就是可以主動邀請外國人士（尤其是具有影響力之人士）來台參觀所謂的「台灣經驗」；而參與國際會議及活動，亦可主動推銷及介紹台灣的发展。據統計，僅在一九八八年之內，我國政府官員及民間團體所參與國際會議，就達一千一百五十六次⁶⁰。另，根據行政院李煥院長今年二月在立法院的施政報告，我國在最近半年（七十八年九月至七十九年二月）所參加的國際會議及活動更高達七百六十三次，其中在台灣舉辦者就有三十八次之多⁶¹。由此可見，我國政府在透過各類型的國際會議而活躍於國際社會的情形，已是愈趨積極。

在過去，主辦及參與 IGO 及 INGO 所屬的國際會議及活動，經常受到政治上的牽制，而顯得消極及退縮。自務實外交展開以來，情況已有明顯的改變。最近，又有重大的突破。教育部於今年四月十三日宣佈，今後由國際組織在大陸主辦的國際會議及活動，「邀請我學術機構、民間團體或個人參加者，得申請前往參加；邀請我政府機關派員參加者，以個案處理。」⁶² 這項宣佈，不僅拓大我國政府官員及民間團體參與國際會議的空間，抑且對海峽兩岸的關係也會產生相當大的影響⁶³。

(五)至於跨國性的國際組織 (TRANGO) 方面，根據本章的定義，TRANGO 包括宗教性的及跨國性的企業組織。關於宗教性的 TRANGO，我國除了天主教會屬於羅馬天主教會管轄的一支外；基督教會中的許多派別也具有 TRANGO 的特質（如組織層級化、領導由上而下，成員由二個以上的國家份子所組成），國際學園傳道會 (Campus Crusade International) 就是一個最好例子。由於統計資料的缺乏，因此到底我國有多少跨國性的宗教性國際組織，及其成長的情形如何，均不得而知。

關於跨國性的企業組織，其成長就非常明顯。如以貿易額而論，中華民國政府核准的對外投資，從一九八七年的一億美元，增加到

一九八八年的二億餘美元；至一九八九年時，更成長至九億三千萬美元。如以地區而論，美洲及亞洲地區是我國企業界投資最多的地區；如以國家論，一九八九年中，美國是我國企業界對外投資的最大國（投資額達五億餘美元），次為馬來西亞（投資額一億五千萬元），再其次是菲律賓（投資額六千六百萬美元）⁶⁵。如果以企業的類別計，一九八九年中對外投資最多的是化學品製造業（投資額達四億一千萬美元），其次是金融保險業（一億七千萬餘美元），第三位則是電子及電器製品製造業（一億二千萬美元）⁶⁶。

由這些數據，可知我國跨國性的企業正快速的成長中，這對於中華民國的「經濟外交」具有正面的意義。

伍、結 論

本篇文章自始即強調，務實外交雖係李登輝總統所提出，但若沒有實質外交的基礎，務實外交就很難開展。而實質外交的動脈就是我國的經濟實力；直到如今，我國的經濟成就仍是務實外交的一大籌碼。例如我國與賴比瑞亞及賴索托王國的復交，經濟援助即為一大主因⁶⁷。最近，中華民國又成立二個基金，亦有助於我國對外關係的開展。第一個基金是一九八八年經濟部設立的「海外經濟合作發展基金」，目前已運用在貸款給中華工程公司赴哥斯大黎加及巴拿馬開發加工出口區，及為菲律賓某大學提供職業訓練等⁶⁸。另一個基金是一九八八年外交部設立的「國際災難人道基金」，目前已濟助的對象包括韓國水災，加勒比海國家風災，泰國風災，美國震災，馬拉威飢荒，斐濟、東加、吐魯瓦風災等⁶⁹。

務實外交的另一大特色就是化被動為主動，化消極為積極。很明顯的，過去被動及消極的外交政策與主政者的保守作風息息相關。然而，務實外交之下的主動及積極的策略，使得我國發展對外關係呈現出許多的空間。這不僅表現在與有邦交國及無邦交國的關係上，抑且

表現在參與政府間及非政府間之國際組織上。

可是，務實外交也有其缺憾；最明顯的就是與大陸之關係仍處於「霧裡看花」的不明確地位。目前台灣與大陸之關係，在理論上雖仍屬於「一個中國」政策之下的內政問題；但就實際而言，卻是不折不扣的「外交問題」。務實外交雖已與大陸官方發生些許的接觸與對抗(如與賴比瑞亞等國之建交，及參加亞銀之類的政府間國際組織)；但還有其他的問題(如「一國兩制」、「一國兩府」、「三不政策」、及「四個堅持」等)尚有待解決。這些未決的問題都會在某種程度上直接影響到務實外交的開展。因此，就短期而言，務實外交固可使得中華民國在現有的國際政治及經濟體制中，謀求更大更廣的發展空間。但，就長期而言，與大陸關係的法制化仍是一個必須解決的現實問題。

註 釋

- 1 目前我國與沙烏地阿拉伯及韓國的關係已亮起紅燈，因中共在沙烏地阿拉伯設有官方的「中華人民共和國商務辦事處」，而韓國與中共官員的互訪也日益頻仍。
- 2 至於非政府間的國際組織(INGO)，其定義及發展將在後面討論。
- 3 這些數據取自 *Yearbook of International Organization 1984/85*, pp. 1432 ~1433; *Republic of China 1988*, p. 393; 及訪問外交部官員。
- 4 高英茂，「務實外交與國際孤立的突破」，於一九九〇年二月在台北發表於由二十一世紀基金會及時報文教基金會主辦之「公共政策研討會」。
- 5 有關於正統、閩運及僭稱之解釋，請閱趙國材之「論『一個中國二個政府』問題」，問題與研究(第二十八卷第八期，七十八年五月)，第二頁。
- 6 賴比瑞亞已於一九八九年十月與我國重新建立外交關係，而海峽

對岸之中共政權即與之斷交。

- 7 有關「彈性外交」之定義，沒有一致的結論；故本文不用此稱謂。
- 8 John Copper, "Taiwan in 1981", *Asian Survey* (Vol. XXII, No. 1, January 1982), pp. 47~55.
- 9 James Hsiung, "Taiwan in 1984", *Asian Survey* (Vol. XXV, No. 1, January 1985), pp. 90~96.
- 10 連戰，「當前國際情勢與中華民國的外交政策」，問題與研究（第二十八卷第七期），第五頁。
- 11 譯自 Lee Teng-Hui, "China Can Learn from Our Success", *Asian Wall Street Journal* (Nov. 24, 1989), p. 10.
- 12 有關我國政府及民間團體參與IGO 及 INGO 的情形，將於本文後半討論。
- 13 行政院李煥院長於七十八年九月十九日在立法院的施政報告，刊登於中央日報（七十八年九月二十日）。
- 14 論及中華民國與中共關係的文章很多，理論也很多，包括「雙重承認」、「一國兩制」、「一國兩府」、「多體制國家」等。因非本文主題，故不予討論。
- 15 我國派駐在無邦交國家之代表機構或辦事處，就我國而言，他們都是官方的。可是，就駐在地國而言，這些機構有的是半官方，有的是非官方的。
- 16 這十個及十一個項目是外交部在民國七十七年的統計，包括免稅權、機場特別禮遇、密碼通訊、豁免權等。但，值得注意的是，每個國家所享受的項目不盡相同，例如在甲國有免稅權，在乙國就未必有。這十個及十一個項目的內容屬於外交部的「極機密」文件，故無從得知。
- 17 我國駐菲律賓的單位名稱是「太平洋文化經濟中心」。在約旦的名稱是「遠東商務中心」。

- 18 我國在馬來西亞的單位名稱於一九八八年才獲更名，以前原為「遠東貿易旅遊中心」。
- 19 這些代表處的中文名稱是筆者自英文翻譯而來，故將原文附註於後。
- 20 此單位原來是「比利時中山文化中心」，於今年三月才獲更改新名稱為「台北經濟文化辦事處」。(聯合報，七十九年三月二十八日，第四版) 這項更名的行動 曾遭中共的強烈反對，但比利時政府不為所動，仍允許我國更改名稱。但據外交部表示，名稱的更動只是使外籍人士更容易聯想到台灣，實際上處理的業務並無 太大的差異。
- 21 除了上述這些外交部所設立的駐外單位外，其他的部會也設有一些駐外機構。這些非外交部的機構可分為二個等級。第一級為可以用部函紙行文的駐外單位，如亞洲貿易促進會駐巴黎辦事處，觀光局駐法蘭克福辦事處，遠東貿易服務中心駐西德、瑞士、鹿特丹、及義大利等之辦事處，駐丹麥遠東商務處，駐丹麥新聞處，及香港自由中國評論社。第二級是必須以總公司函紙行文的駐外單位，包括遠東貿易服務中心駐多倫多及比利時辦事處，駐加拿大台北中華貿易商會，及大華貿易公司駐倫敦辦事處。(以上資料為外交部人事處所提供)。
- 22 這三個及四個項目的外交特權及外交功能，是民國七十七年的資料，其內容不得而知。
- 23 我國駐所羅門群島的單位，開始時是駐荷尼阿拉總領事館，後於一九八五年九月升格為大使館。
- 24 我國是於民國六十六年及七十二年分別與賴比瑞亞及賴索托王國斷絕外交關係。
- 25 李煥，「行政院院長施政報告」，(中央日報，七十九年二月二十四日，第十二版)。

- 26 連戰，「當前國際情勢與中華民國的外交政策」，第七頁。
- 27 中央日報，七十九年三月三十日，第二版。
- 28 Hungdah Chiu, *Chinese Yearbook of International Law and Affairs* (1982) (Baltimore: Chinese Society of International Law, 1983), pp. 394~395。
- 29 Government Information Office, *Republic of China 1989* (Taipei: Hilit Publishing Company, Ltd., 1989), pp. 246~247。
- 30 中央日報，七十九年二月二十四日，第12版。
- 31 李煥，「行政院院長施政報告」，中央日報（七十九年二月二十四日），第12版。
- 32 聯合報，七十九年三月二十八日，第一版；聯合報，七十九年四月二十四日，第一版。
- 33 聯合報，七十九年四月五日，第十版。
- 34 James Seymour, "Taiwan in 1988 No More Bandits", *Asian Survey* (Vol. XXIX, No.10, January 1989), pp. 54~63。
- 35 目前雙方簽定的條約已超過一百條。
- 36 R. Sean Randolph, "The Status of Agreements Between the AIT and CCNAA", *International Lawyer* (Spring 1981), pp. 249~262。
- 37 據最近的報導，菲律賓總統阿奎諾夫人於三月中旬表示，菲律賓的投資法律已經足夠吸引和保障外來的投資，因此不需要再通過衆議院所提的「菲台互惠關係法」。(聯合報，七十九年三月二十八日，第四版)。
- 38 高英茂，「務實外交與國際孤立的突破」，第十六頁。
- 39 這個構想是行政院大陸工作會報副執行祕書高孔廉於今年四月一日在一場座談會上所透露的。(聯合報，七十九年四月二日，第一

版)。

- 40 今年的四月中旬在行政院研考會主辦的一項會議上，立法委員張平沼表示，中共當局已透過大陸方面的兩岸經貿協調會(台灣兩岸商務協調會之對等機構)正式表示不予接受 AIT 模式。(中國時報，七十九年四月二十四日，第四版)。另，馬英九於四月二十五日在立法院表示，政府將設立的仲介機構是民間團體，政府會參與股東的投資，但必定少於一半的股份。(中國時報，四月二十六日，第二版)。
- 41 Harold K. Jacobson, *Networks of Interdependence International Organizations and the Global Political System* (New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1984), p. 8.
- 42 杜衡之，*中美實質外交與其他國際法問題* (台北：台灣商務印書館，六十九年)，第167頁。
- 43 Jacobson, p. 9.
- 44 Jacobson, p. 50.
- 45 Jacobson, p. 9.
- 46 Jacobson, p. 10.
- 47 TRANGO 這個字並非來自 Jacobson，而是出自 Johan Galtung, *The True Worlds A Transnational Perspective* (New York: The Free Press, 1980), p. 306。不過，根據 Galtung 的解釋，TRANGO 是指由個人所組成的國際組織，他們沒有所謂的「憲章」(Constitution)去約束各個人的行為舉止。換句話說，在 Galtung 的眼中，TRANGO 是一個沒有國界的以人民為主的組織，任何人民之間的運動，如青年運動、婦女運動等，都可謂是一個 TRANGO。本文不採 Galtung 的解釋，只借用其「TRANGO」的名稱。
- 48 Jacobson, pp. 10~11.

- 49 Jacobson, p. 53。
- 50 由拉丁美洲所衍生的「依賴理論」，就討論很多有關跨國企業所造成的影響。請參考 Fernando Cardoso and Enzo Faletto, *Dependency and Development in Latin America* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1979)。
- 51 高英茂，第二頁。
- 52 這五種策略並非完全肇始於李總統的務實外交，有些是「實質外交」時期所奠下的基礎，李總統再將之往前推進而已。
- 53 我國目前保有的十個 IGO 會籍，除亞銀外，其他重要的 IGO 包括亞太會議(Asian and Pacific Council)，國際軍事醫藥委員會(ICMMP)，國際刑警組織 (INTERPOL) 等。但，最近的報導稱，中華民國與中共在爭了二年的會籍問題之後，ICMMP 於今年四月底舉行的會員大會上，中共正式以「中國合法政府」的身份加入，我國則失去會會籍。我國代表僅以私人身份參與學術活動。(聯合報，73年5月16日，第4版)
- 54 當一九八一年三月，我國選手重返奧運會的比賽時，中華民國外交部就一再宣稱不以「奧運模式」來發展「國與國」的關係。
- 55 一九八九年一月，OECD 正式邀請我國在內的五個新興工業國家(即中、韓、新、馬泰)參加在巴黎舉行的一項研討會，以討論全球經濟情勢的變遷及各國家之間的利益及合作問題。儘管這項研討會為了降低政治的敏感性，而改以非正式的方式進行，但與會者都一致認為這種方式的會談，應不定期舉行。詳情請閱：吳榮義，「從台灣經濟發展成就談外交突破之道」，中山社會科學季刊(高雄：國立中山大學中山學術研究所，第四卷第二期，七十八年六月)，第二十六頁至三十一頁。
- 56 中華民國年鑑社，中華民國年鑑(七十五年)，台北：正中書局，民國七十五年，第413頁。

- 57 Byron Weng, "Taiwan's International Status Today", *China Quarterly* (No.99, 1984), p. 467.
- 58 中央日報，七十九年二月二十四日，第十二版。
- 59 Government Information Office, *Republic of China 1988* (Taipei: Hilit Publishing Company, Ltd., 1988), p. 393.
- 60 高英茂，第十六頁。
- 61 中央日報，七十九年二月二十四日，第十二版。
- 62 聯合報，七十九年四月十四日，第一版。
- 63 本篇文章不涉及海峽兩岸之關係，故不予討論。
- 64 中華民國華僑及外國人同資、技術合作、對外投資、對外技術合作統計月報(台北：經濟部投資審議委員會，民國七十九年三月)，第五十二頁。
- 65 同註64，第四十九至五十頁。
- 66 同註65，第五十三至五十六頁。
- 67 賴比瑞亞政府於今年四月十七日宣佈，中華民國政府贈與賴比瑞亞四百萬美元的二十二萬袋稻米，作為援助賴國的一部分。(聯合報，七十九年四月十八日，第四版)。此外，就理論而言，經濟援助亦為一個國家在國際政治體制中，追求權力的方法；同時亦可影響接受國的內部政治發展。(林碧炤，「經濟外交的理論與實際」，問題與研究，第28卷第二期，第二十五至三十頁。)
- 68 「海外經濟合作發展基金」將有十一億美元的基金，在今年六月底以前，可動用的資金已達二億二千萬美元，此基金的主要目的之一即在扮演資金供給及技術協助之角色，協助與我國友好之國家及友好之開發中國家；因此，除有邦交之國家外，凡與我國實質關係密切，或願與我國增進實質關係之無邦交國家，均在合作之列。詳情請參考由海外經濟合作發展基金管理委員會所出版之「海外經濟合作發展基金作業規定」及「中華民國海外經濟合作

發展基金簡介」。

- 69 中華民國政府已於七十八年度編列新台幣一億元供「國際災難人道基金」運用。其適用範圍為世界上任何國家（包括共產主義國家）發生水災、旱災、飢荒、地震或火災等之重大災變，均可得到我國政府之金錢或物質之救濟。

參考資料

中華民國年鑑社

1986 中華民國年鑑。台北：正中書局。

吳榮義

1989 「從台灣經濟發展成就談外交突破之道」，中山社會科學季刊 4(2): 26-31。

林碧炤

1989 「經濟外交的理論與實際」，問題與研究 28(2): 25-30。

趙國材

1989 「論『一個中國兩個政府』問題」，問題與研究 28(8): 2。

高英茂

1990 「務實外交與國際孤立的突破」，二十一世紀基金會及時報文教基金會主辦之「公共政策研討會」論文。

連 戰

1989 「當前國際情勢與中華民國的外交政策」，問題與研究 28(7): 5。

經濟部

1989 中華民國華僑及外國人投資、技術合作、對外投資、對外技術合作統計月報。台北：經濟部投資審議委員會

Cardoso, Fernando and Enzo Faletto

1979 *Dependency and Development in Latin America*. Ber-

keley and Los Angeles: University of California Press.

Copper, John

1982 "Taiwan in 1981", *Asian Survey* 22(1): 47-55.

Chiu, Hungaah

1983 *Chinese Year Book of International Law and Affairs (1982)*. Baltimore: Chinese Society of International Law.

Hsiung, James

1985 "Taiwan in 1984", *Asian Survey* 25(1): 90-96.

Jacobson, Harold K.

1984 *Networks of Interdependence International Organization and the Global Political System*. N. Y.: Alfred A. Knopf Inc..

Lee, Teng-Hui

1989 "China Can Learn from Our Success", *Asian Wall Street Journal* Nov. 24.

Seymour, James

1989 "Taiwan in 1988 No More Bandits", *Asian Survey* 29(10): 54-63.

Weng, Byron

1984 "Taiwan's International Status Today", *China Quarterly* 99:467.

中央研究院中山人文社會科學研究所專書(27)

光復後台灣地區發展經驗

主 編 賴 澤 涵 黃 俊 傑

出版者 中央研究院中山人文社會科學研究所

發行者 中央研究院中山人文社會科學研究所

印刷者 德伸文化事業股份有限公司

台北市林森北路9巷12號

中華民國八十年十月出版

版權所有 不准翻印

SUN YAT-SEN INSTITUTE
FOR SOCIAL SCIENCES AND PHILOSOPHY
ACADEMIA SINICA

BOOK SERIES
(27)

THE DEVELOPMENT EXPERIENCE OF TAIWAN
IN THE POST-WAR ERA

Edited by
JEH-HANG LAI
and
CHUN-CHIEH HUANG

NANKANG, TAIPEI, TAIWAN
REPUBLIC OF CHINA
OCTOBER 1991