

## 第七章 亞太營運中心之社會轉折分析

亞太營運中心政策主要在於發揮台灣在亞太地區，及兩岸之間經濟的戰略地位，落實台灣成為區域性一些經濟活動中心，以凸顯台灣在亞太地區所扮演的角色。所謂徒法不足以自行，政策制定後，必須要靠有效的執行實現預期的目標，然而有效的政策執行並非憑空而來，而是相關先決條件齊備之後的結果。<sup>1</sup>政策執行的有效性，乃由執行機關治理能力的適格性、公民社會的健全性，及執行結構份子間的合作性等三要素所決定。若政策的執行能紮根於健全的公民社會之中，則受政策影響的公民將擁有「公共視野」(public vision)，從公共利益的角度決定自己是否要順服政策要求。<sup>2</sup>國家機關如能與公民社會建立夥伴關係，則經由雙方的對話機制與互動往來，提高公民社會對政策的承諾與行動支持產生增強與互補的作用，對政策執行將產生不同的效果。<sup>3</sup>David H. Rosenbloom 即指出：「『合產』對政府服務功能、績效及其品質的增進，有相當實際和正面的貢獻，已受到許多肯定」。<sup>4</sup>

政府與公民社會雙方若能進而形成夥伴關係，則在互信基礎上，將可彼此截長補短，發揮合超 (synergy) 效應，<sup>5</sup>明顯改善政策執行在政策對應性、政策普及度，與政策貫徹力三方面的表現，連帶提高國家機關的行政績效。透過社會的合作規範 (廣義的社會資本) 建立合作關係，公民社會力量的運用，對亞太營運中心政策的執行具有積極性的意義。本章從文獻探討所篩選歸納出之

<sup>1</sup>林水波與王崇斌，〈公民參與與有效的政策執行〉，《公共行政學報》，3期，(1999年1月)頁179。

<sup>2</sup>同前註，頁181-182。

<sup>3</sup>Robert B. Denhardt, and Janet V. Denhardt, "The New Public Service: Serving Rather than Steering," *Public Administration Review*, Vol. 60, No.6 (November/December, 2000), pp.549-559.

<sup>4</sup>David H. Rosenbloom, *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector* (New York: McGraw-Hill Companies 1993), pp.463-464.

<sup>5</sup>Stephen R Covey, *Principle-Centered Leadership* (New York: Simon & Schuster Inc. 1992) .

「社會互信」、「社會參與」、「兩岸互信」與「社會凝聚」，四個影響亞太營運中心政策執行轉折之關鍵因素，從「社會面向」以第二章所述理論與相關理論，運用質化與量化方法分析亞太營運中心政策之執行轉折。

## 第一節 社會互信因素

### 壹、公民參政與治理互賴概念

公共政策不論廣義或狹義的定義在不同定義之間有一共同點，他們都討論到公共政策是被設計用來處理問題之政府活動，或決策的過程。<sup>6</sup>換言之對於國民的個人行為或私部門的集體行為具有強制權，或合法權的「公權威當局」方有權力制訂政策與執行政策。<sup>7</sup>但隨著全球治理的趨勢，治理的主體由過去單一的政府，變為由政府、企業和社會組織各方有序參與的合作集合體，治理規範由過去單純的國家法令，變為法令、道德和社會，及公民的自主契約等並存，治理的方向由過去單一的自上而下變為上下左右互動。<sup>8</sup>根據 Jan Kooiman 的看法治理即是社會控制系統（governance as socio-cybernetic system），是產生於一種社會—政治系統中的結構或型態，這種結構或型態乃是由所有參與的行動者一種共同的成果。<sup>9</sup>換言之政策結果不再僅是政府行動的產物。

全球化發展的結果，使公民社會介入或參與許多原本屬於政府管理的領域，公民社會的自主性相對於國家的權威性格，與企業的營利性格，形成第三部門介入社會政策的一股力量。<sup>10</sup>對於公

<sup>6</sup>James P. Lester, and, Joseph Stewart JR. *Public Policy : An Evolutionary Approach* (C.A. : Wadsworth Publishing, 1999), p4.

<sup>7</sup>丘昌泰,《公共政策基礎篇》,初版,台北:巨流圖書公司,2000年,頁8。

<sup>8</sup>薛瀾與張強,「直面危機—SARS 險局與中國治理轉型」,http://chinainnovations.org,上網檢視日期:2006年5月17日。

<sup>9</sup>Jan Kooiman, *Modern Governance : New Government-Society Interactions* (C.A. : Sage Publications, 1993), p.258.

<sup>10</sup>鍾京佑,〈全球化與公民社會的治理〉,《中山人文社會科學期刊》,12卷1期(2004年6月,

民社會的特質，Larry Diamond 指出：「所謂公民社會是指一個自動的、自我組成的、自我支持的、自治於政府之外，而受到法制或共同的規定所規範的組織性社會生活的領域。在此領域中，人民得以集體的表達共同目的，但只是為了影響政府的政策，而不是以奪取政權為目的」。<sup>11</sup>

建立在三分法基礎上的公民社會又被稱為「第三部門」(third sector)，公民社會或第三部門具有不同於政府組織或企業的特徵，<sup>12</sup>公民社會行動者努力促成不同治理主體之間，建立夥伴的關係進行合作與管理，進而促進治理方式的變革。<sup>13</sup>公民社會係透過各種民間組織、社團機構或自願性團體，積極參與政府政策的辯論與執行。民眾透過對話方式積極參與公共事務，公共政策的決定因而能夠充分反應人民的偏好、價值與優先選擇。<sup>14</sup>公民社會組織參與治理的案例增多，隱含公民社會介入治理的意義與行動，公民社會是對日益膨脹的市場力量，和逐步衰落的國家權力的一種平衡力量。<sup>15</sup>

因此，無論是中央統治者、地方行動者，或民間社會中的標的團體，都可能在某項公共政策議題中形成密切的交互依賴，他們交互行動、相互依賴，構成綿密的互動網絡。<sup>16</sup>第三者政府理論 (the third-party government) 認為，政府與非政府/非營利組織透過協調與合作成為夥伴關係，非政府/非營利組織提供政府沒辦法或難以執行之服務。<sup>17</sup>面對當前社會這股澎湃的活力，各國政府莫不以審慎態度加以運用，諸如「民營化」、「簽約外包」、「公私合

---

頁 103-106。

<sup>11</sup>Larry Diamond, "Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation," *Journal of Democracy*, Vol.5, No.3 (July, 1994), p.5.

<sup>12</sup>李惠斌，《全球化與公民社會》，桂林：廣西師範大學出版社，2003年，頁124。

<sup>13</sup>同前註，頁135。

<sup>14</sup>陳恆鈞，〈國家機關能力與社會資本之相互影響性〉，《T&D 飛訊》，29期（2005年1月），頁5。

<sup>15</sup>同前註，頁160。

<sup>16</sup>李允傑與丘昌泰，《政策執行與評估》，初版，台北：元照出版有限公司，2003年，頁105。

<sup>17</sup>同前註，頁103。

產」、「公私協力」等方式，開放給民間力量參與的空間。<sup>18</sup>

非政府組織當前被期許負擔多項社會功能，作為政府失靈、市場失靈補充性，或是第三部門的角色。其功能主要為提供政府及企業不能或不願提供的服務、監督政府的公共政策及市場的公平競爭、支持社會弱勢團體，推展及落實公共利益、促進公民參與與喚起公民意識、奠定公民文化，及整合社會資源推動社會改革。<sup>19</sup>隨著全球性「從政府到治理」的趨勢在世界各地推展，當建構中的公民社會以非營利組織，或非政府組織的型態呈現之時，不論在國內社會或在國際社會所能發揮功能將日益擴大。<sup>20</sup>

因此，政府欲推動一項政策，必須持續地與私人部門、第三部門進行互動，才能有所成就。國家機關倘能尊重公民主權，培養公民參與能力並將其納入決策體系，使其承擔公民應盡的責任，在推動政策時可以降低社會成本的付出，更能提高國家治理能力。<sup>21</sup>亞太營運中心政策的推動，乃在於迎接世界經濟自由化的浪潮，以及在亞太區域經濟整合中爭得一席之地，自由化、國際化是未來台灣經濟發展去從的方向。<sup>22</sup>面對這樣一個大環境的變遷，政府在公共管理的策略上便應有所調適，對於公共管理的思維則要特別強調全球秩序下管理的外部環境，亦即公共管理著重的面向，已不再侷限於以國家或政府作為行動主體，而包含了跨國企業與非政府組織等，皆共同分擔了過去被視為完全屬於政府管理或控制的事物。<sup>23</sup>隨著全球治理變得更加多元化，更少受制於按照領土主權界定的國家體系，公民社會的作用必將不斷增強，<sup>24</sup>尊重和善於運用公民社會政策參與的權利和能量，建構政府與公

<sup>18</sup>鍾京佑，〈全球化與公民社會的治理〉，頁 102-103。

<sup>19</sup>顧忠華，〈公民社會與非營利組織：一個理論性研究的構想〉，《亞洲研究》，26 期（1998 年 4 月），頁 20-21。

<sup>20</sup>鍾京佑，〈全球化與公民社會的治理〉，頁 112。

<sup>21</sup>陳恆鈞，〈社會資本對政策執行的影響〉，《行政管理論文選輯》，17 輯（2003 年 7 月），頁 164。

<sup>22</sup>薛琦，〈從國外看亞太營運中心〉，《華商經貿月刊》，353 期（1995 年 1 月），頁 16。

<sup>23</sup>桂宏誠，〈經濟全球化與公共管理新環境〉，《國家政策論壇》，2 卷 6 期（2002 年 6 月），頁 220。

<sup>24</sup>李惠斌，〈全球化與公民社會〉，頁 161。

民社會治理互賴的機制，是推動亞太營運中心政策執行的一個重要形式和途徑。

## 貳、社會互信與亞太營運中心政策推動

信任是維持穩定社會關係不可或缺的要素，當社會關係是處於高度信任狀態，人們將有較高的意願與他人進行社會交易(social exchange)或合作性的互動。<sup>25</sup>信任是維持組織效能與維持組織生存的重要影響因素，德國社會學家G. Simmel指出「信任」是社會中最重要之凝聚力之一，沒有相互之間的普通的信任社會本身會瓦解。<sup>26</sup>信任支撐制度運作的志願關係同時也是競爭優勢的主要來源，以及組織生存的必要要素。<sup>27</sup>信任直接導致社會結果的產生，社會信任提升志願順服的層次，減少契約與監督的交易成本、能使合作更為順暢，<sup>28</sup>信任更能夠促進經濟成長。Kenneth J. Arrow指出：「每筆商業交易在執行上都經過一段時間，所以實際上都有信任的因素」，<sup>29</sup>因而信任可以大幅度促進經濟與社會關係。<sup>30</sup>

以吸引跨國企業在台灣設立區域營運總部之亞太營運中心計畫，其主要內容分兩個層次，其中之一就是要通過修改大量經濟政策與法令，推動貿易、投資自由化，減少人員進出和內外投資的障礙，以使台灣更大程度地融入亞太地區分工體系。管制是法定壟斷的根源，市場應該是讓直接的行為者去承擔單責任，而不要讓政府承擔太多的責任。<sup>31</sup>信用、信任機制靠市場競爭而形成，

<sup>25</sup>陳恆鈞，〈社會資本對政策執行的影響〉，頁149。

<sup>26</sup>卜長莉，《社會資本與社會和諧》，北京：社會科學文獻出版社，2005年，頁105。

<sup>27</sup>Bamey Jay. B. and Hansen Mark. H. "Trustworthiness as A Source of Competitive Advantage," *Strategic Management Journal*, Vol.15 (Special Winter, 1994), pp.175-190.

<sup>28</sup>Robert D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (N.J.: Princeton University Press, 1993), p.17.

<sup>29</sup>Kenneth J Arrow, "Gifts and Exchanges," *Philosophy and Public Affairs*, Vol.1, No.4 (Summer, 1972), p.357.

<sup>30</sup>Paul F. Whitely, "Economic Growth and Social Capital," *Political Studies*, Vol.48, No.3 (June, 2000), p.443.

<sup>31</sup>鮑宗豪，《全球化與當代社會》，上海：上海三聯書店，2002年，頁205-206。

而管制常常會阻礙這一機制的形成，甚至完全破壞這一機制，這也是以亞太營運中心計畫帶動解除政府管制，加速台灣經濟自由化、國際化的政策目標。

因此，在全球治理的大環境下，以往由政府管制措施，會令信用、信譽機制賴以形成的市場競爭無立足之地。<sup>32</sup>在從威權管理遞移到平權管理過程，以「信任」作為基礎的社會互動，是公私協力合作的潤滑劑，合作則滋長了信任，在一個合作與競爭並存的環境中，將可以創造出個人與團體互利共存的新契機。<sup>33</sup>政府與民間之本質不同、條件不一，因此在協力合作過程需要建立共識的互信基礎，與相互學習調整，才能一起資源聯結、責任共承、利益共享。信任是一種有效集體行動的要件，它強化社會的互動關係，以及投入心理承諾與物質資源，<sup>34</sup>而一個具有彼此信任、恪守承諾群體是更有利於社會經濟的總體發展。易言之，即社會資本的大小是由社會成員相互間的信任程度高低決定的，可以節省不必要的協商與強制所造成的交易成本。

Robert D. Putnam 指出：「公民參與是社會資本的概念（互信）的核心，因為它產生合作以及促進治理的協調」。<sup>35</sup>Michael Lipsky 與 Steven Rathgeb Smith 認為，政府與第三部門建立協力關係的基礎概念，在於相互依賴（mutual dependence）。<sup>36</sup>故由下而上具有志願基礎的公民社會，是解決逐漸擴大的社經問題，最適當也最有效率的方式。Putnam 更指出：「一個積極參與的公民社會，若能與具備治理能力的國家機關緊密連結將出現良性循環」。<sup>37</sup>公民社

<sup>32</sup>同前註，頁 204。

<sup>33</sup>陳恆鈞，〈社會資本對政策執行的影響〉，頁 150。

<sup>34</sup>Tianjian Shi, "Cultural Values and Political Trust: A Comparison of the People's - Republic of China and Taiwan," *Comparative Politics*, Vol.33, No.4 (July, 2001), p.401.

<sup>35</sup>Mark Schneider et al., "Institutional Arrangements and the Creation of Social Capital: The Effects of Public School Choice," *American Political Science Review*, Vol.91, No.1 (March, 1997), pp.82-93.

<sup>36</sup>Michael Lipsky, and Steven Rathgeb Smith., "Nonprofit Organizations, Government, and the Welfare State," *Political Science Quarterly*, Vol. 104, No.4 (Winter, 1989-90), pp.625-648.

<sup>37</sup>Robert D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (N.J.: Princeton University Press Princeton, 1993)

會透過實際參與提高社會網絡信任感，促進社會資本的累積，是以公民社會對公領域的支持與協助，以及優質社會資本的累積均有莫大的助益。尤其在全球治理日趨削弱國家權力的情形下，一個多元的且獨立於國家之外的自組織的公民社會，是協力政府治理的一個不可或缺的條件。

亞太營運中心基本發展理念是擴大社會參與，讓產業與經貿的發展及因此而增進的經濟效益，能為社會大眾所享有。由於社會交往和市場行為的形勢，以及信任的綜合性資源，是經濟效率的關鍵，<sup>38</sup>因此發展亞太營運中心計畫對政府角色的期待就包括：如何增進及加強公部門、私部門與公民社會互動，以利計畫的推動；累積公部門、私部門與公民社會信任之社會資本，以利計畫的執行等。故能否從高度管制的經濟逐漸開放，在自由化的過程中建立公民社會互信機制，協力政府推動發展亞太營運中心計畫，已然成為此一政策推動成敗的不可或缺之要件。

### 叁、社會互信影響亞太營運中心計畫執行轉折探討

為有效執行亞太營運中心政策，行政院推動政府再造工程，隨著計畫理念的發展，在計畫不同階段與過程中，有不同的涵義。因此，諸如代理人理論（principal agent theory）、公共選擇理論（public choice theory）等紛紛被學者用以解釋亞太營運中心政策執行的依據。以代理人理論為例，該理論主張社會中許多互動關係可以用委託人與代理人的關係予以解釋，「代理」本質是一種信託關係，信任才是最重要的精神要素。信任有助於行動者消滅社會關係中不確定性和變異性，<sup>39</sup>信任文化常常激勵合作與參與。<sup>40</sup>因此，政府在各種代理人關係中，應建立超越理性計較的價值觀，

<sup>38</sup>李惠斌，《全球化與公民社會》，頁 350。

<sup>39</sup>Robert D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*3, p.17.

<sup>40</sup>Piotr Sztompka, 陳勝利譯，《信任：一種社會學理論》（*Trust-A Sociological Theory*），北京：中華書局，2005 年，頁 148-149。

讓每一個參與公共事務的民間團體都能與政府建立互信關係，並培養公民意識，才能為整體國家社會發揮綜效（synergy）結果。<sup>41</sup>

政府職能與政策執行在當前全球化趨勢下的台灣，已經面臨重新認知界定的問題。隨着資訊科技的進展，全球化網絡經濟的發展，使做為經濟和社會活動的參與者、管理者和服務者的政府，在此衝擊下發生了巨大的變化。<sup>42</sup>全球公民社會的治理方式，已發展成為網絡治理的模式，在網絡治理模式中，行動者能夠識別互補的利益，建立在信任、忠誠，和互惠基礎上的相互依存關係的發展，使得協作行動能夠開展和維持。<sup>43</sup>

發展台灣成為亞太營運中心，在高度相互依存與互動的全球公民社會，每一個公、私組織都必須參與「政府治理」。在這樣的互動中，傳統層級節制的統治與社會自我性的組織（social self-organization）是互補的關係，責任和課責是分散在公、私部門行動者的身上<sup>44</sup>。但亞太營運中心政策執行，政府仍採傳統官僚組織模式，由各行政權責單位統籌推動，忽略社會參與互補功能的重要性，此種以政府為中心的公共管理理念和體制，缺乏必要的社會信用制度，使得公民和政府之間互不信任，成為政府中普遍存在的現象。<sup>45</sup>此可由亞太營運中心政策執行轉折前夕台灣的社會現象加以理解。

公元 2000 年 12 月出版的天下雜誌，針對世紀末台灣進行國情調查指出，在二十一世紀前夕的台灣社會從公領域到私領域，都出現了信任的失落、忠誠感的消失，與價值的崩潰。<sup>46</sup>台灣的許多困境都是因為缺乏互信所致，不信任關係分別存在於市民與政

<sup>41</sup> 鄭錫鏞，〈政府再造的新治理模式－代理人理論〉，《國家政策論壇》，1 卷 5 期（2001 年 7 月），頁 114。

<sup>42</sup> 顧麗梅，《信息社會的政府治理》，天津：天津人民出版社，2002 年，頁 208。

<sup>43</sup> 俞可平，《全球化與國家主權》，一版，北京：社會科學文獻出版社，2004 年，頁 215。

<sup>44</sup> Jan Koomian, *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, p.252.

<sup>45</sup> 裴志軍，〈論社會資本視角下的政府信用重建〉，《理論月刊》，2006 卷 1 期（2006 年 1 月），頁 131。

<sup>46</sup> 天下雜誌主題，〈背叛〉，《天下雜誌》，235 期（2002 年 12 月），封面。



府間、政府各單位間，以及政治任命官員與永業文官之間。資訊失衡阻礙了非正式關係的建立，導致過度依賴規則、正式程序、管制，以及形式主義，因而產生大量的交易成本。<sup>47</sup>國家機關主動提供誘因或開放更參與管道吸引人民參與，一則能夠贏得人民信任建立相互認知與共識，二則可以跳脫原有視框找出問題盲點尋得更佳的政策方案。<sup>48</sup>當信任被置於代理關係中時，它對於多種資源分配機制的效用，就發揮了重要的作用，<sup>49</sup>但亞太營運中心政策執行所顯示的是，政府並未重視社會信任機制的建立。

社會互信指在公民社會裡，存有在信任、忠誠和互惠基礎上的相互依賴關係之程度，社會信任的指數愈高，就愈能促成社會網絡建立起互利互惠行為，而有利於政策的執行。政策執行成效的提升，不是來自於各行為主體自立、理性的發揚，而是社會成員間有較高的普遍信任程度。在全球化佈局時代，社會成員間普遍信任程度更具有重要性，因為信任是社會互動的潤滑劑，可以促進社會的整合與合作。<sup>50</sup>

再者，幾乎所有和亞太營運中心有關的研究，以及國內外廠商的調查都指出了一項事實，即行政效率的優劣，關係到此一計畫的成敗，而且如果台灣無法顯著提升其行政效率的話，亞太營運中心計畫注定失敗。由於政府行政效率低落，影響政府信用的事例，在亞太營運中心計畫之執行中，屢見不鮮。二十四小時航空貨物通關作業並不是什麼重大建設，但卻要等兩年半才能提供。海運通關更只提出了「延長作業時間」的承諾，一艘在國際港的沈船可以拖了兩年多還是處變不驚。事實上，我國政府高層

<sup>47</sup>謝俊義，〈社會資本、政策資源與政府績效〉，《公共行政學報》，6期（2002年3月），頁110。

<sup>48</sup>Partha Dasupta and Ismail Serageldin，張慧東、姚莉、劉倫、吳京芳與申小玲譯，《社會資本——一個多角度的觀點》（*Social Capital-A Multifaceted Perspective*），北京：中國人民大學出版社，2005年，頁417。

<sup>49</sup>Vivien Lowndes, and David. Wilson, "Social Capital and Local Governance: Exploring the Institutional Desing Variable?," *Political Studies*, Vol.49, No.4 (September, 2001), pp.629-647.

<sup>50</sup>鄭錫鏞，〈社會互信與角色意識〉，《國政評論》，（2002年9月），憲政(評)091-339號。

從來就極少真正關心過行政效率。<sup>51</sup>在這種行政效率沈荷難以快速改善的情況之下，社會成員對政府官員、公共政策產生疏離感，相對損害公民社會與政府的信任關係。

此外，台灣的政策執行多有淪為政治選票優於專業理性考量，以往技術官僚主導台灣政經發展的社會，逐漸走向政治化掛帥，黨派利益超越國家利益，個人一己之私勝於國家長治久安。台灣在政黨輪替後所呈現的分立政府（行政與立法部門分由不同政黨所掌控），與少數政府（少數政權統治）之政治亂象，在政黨對立日益升高趨勢下，導致政策執行信賴的高度缺乏，致未能促使社會參與蔚為風氣。依據陳欽春的「台灣地區公民信任實證研究」顯示，台灣「信任指數」已由 1995 年的 0.40，降至 2003 年的 0.22。<sup>52</sup>

學者張笠雲針對台灣地區「制度信任及行為的信任意涵」的研究亦指出，台灣社會民眾的不信任感有升高的趨勢，這個研究也發現台灣民眾對組織信任感的滑落感幅度遠大於人際信任。<sup>53</sup>亞太營運中心政策執行，因為面臨了行政效率低落、社會信任基礎薄弱等障礙，有些外商已然放棄了上百億台幣的大型投資計劃。前經建會主委徐立德即曾表示過，亞太營運中心計劃的推動「困難重重」，這正印證了亞太營運中心計劃推動之初，外商認為若不能立刻修改過時的法令、簡化行政手續、強化基礎建設，可能會在時效第一的全球商戰中潰敗，將亞太營運中心的寶座讓香港或新加坡，<sup>54</sup>以此對照徐前主委之言，實不為過。

政府信用的形成和提高，有利於提升政府的公信力，及政府

<sup>51</sup>杜震華，《亞太營運中心的理論與實際》，二版，台北：華泰文化事業股份有限公司，1999年，頁236-237。

<sup>52</sup>陳欽春，《民主治理與社會資本：台灣地區公民信任實證研究》，台北：台北大學公共行政暨政策學系博士論文，2003年。

<sup>53</sup>張笠雲，〈制度信任及行為的信任意涵〉，《台灣社會學刊》，23期（2000年6月），頁179-222。

<sup>54</sup>葉鳴朗，〈對台灣不失望，對政府多期待—外商怎麼看亞太營運中心〉，《全球工商》，（1995年2月），頁72。

與公民的良好合作關係的形成。政府失信將使得政府運作成本直線上升，從而降低了政府的行政效率，政府信用力的下降，嚴重妨礙政府與公民之間良好的互動關係的建構。政府本身的行政運作由於不信任的制度化，使相關規範公務人員的法令可謂多如牛毛，<sup>55</sup>公務人員法令僵化了公務人員執行亞太營運中心計畫的活力。由於政府的職能與角色未能適時的轉換，政府效率、社會互信未能有效的提升，公民社會無法有效參與政策推動，致亞太營運中心政策在執行上倍加困難。

## 肆、調查分析

### 一、量化統計

本項因素問卷調查以十分度法，由 0（沒有影響）至 10 分（影響最大），請填答者依其對本項問題說明內容認知，勾選本因素影響力大小之適當分數，再以 SPSS 進行統計分析，作為社會互信因素對亞太營運中心計畫執行轉折影響的實徵驗證，其結果如下：

#### （一）、次數分配

在受訪者評論社會互信因素對亞太營運中心執行轉折的影響程度分數部分，填答 10 分有 5 人，佔 7.1%；依序 9 分有 8 人，佔 11.4%；8 分有 6 人，佔 8.6%；7 分有 13 人，佔 18.6%；6 分有 10，佔 14.3%；5 分有 9 人，佔 12.9%；4 分與 3 分各有 5 人，分別佔 7.1%；2 分有 6 人，佔 8.6%；1 分有 2 人，佔 2.9%；而 0 分亦有 1 人，佔 1.4%。受訪者回答之分數平均為 5.9 分，標準差為 2.5 分，詳表 7-1（頁 307）。

<sup>55</sup> 鄭錫鏞，〈社會互信與角色意識〉。

表 7-1：影響亞太營運中心計畫執行轉折社會互信因素次數分配表

行政效能		
分數	次數(次)	百分比(%)
0	1	1.4
1	2	2.9
2	6	8.6
3	5	7.1
4	5	7.1
5	9	12.9
6	10	14.3
7	13	18.6
8	6	8.6
9	8	11.4
10	5	7.1
<b>總和</b>	70	100.0
平均數：5.9（分）標準差：2.5 最小值：0 最大值：10		

資料來源：作者自行整理。

## （二）、差異分析

社會互信因素對亞太營運中心計畫執行轉折影響之差異分析，對受訪者個人屬性進行 t 檢定或 F 檢定，可以發現受訪者個人屬性對於本項因素評斷，兩者之間並不因為性別、政黨屬性、年齡、教育程度、職業類別與職業部門而有顯著之差異。亦即各類受訪者對政治精英因素的影響力均在 5.9 分左右，而沒有顯著性的差異。

## 二、評析

在深度訪談中，亞太營運中心計畫推動核心人員對社會互信因素影響之看法彙整如后：

前亞太營運中心海運轉運中心組長徐永浩亦指出，社會因素應不致於對亞太營運中心產生影響。亞太營運中心政策規劃人杜震華教授認為，政

黨對立等造成社會資本的流失，對亞太營運中心會有一些影響。前經建會綜計處處長張溫波指出，亞太營運中心執行主要在行政人員的心態問題，許多承辦人員為了怕負責任，在法規不足的情形下，常拿行政命令作為依據，令廠商無法適從。公務人員為了避免涉嫌「圖利他人」，大家都把過去的法令抬出來保護自己，這對亞太營運中心的推動無異是一個很大的阻礙。

量化分析顯示，社會互信因素對亞太營運中心計畫執行轉折影響，勾選高分數（填答 6-10 分）比例僅佔 60.0%。綜合質化與量化分析結果，社會互信因素並非影響亞太營運中心計畫執行轉折之重要因素。

## 第二節 社會參與因素

### 壹、社會參與與社會資本

社會參與指政府透過公民社會來輸送公共服務，提高公民社會對政策的承諾與行動支持，實現公共目的之現象。公民與公眾參與，是體現國家的民主化和社會群體、社會組織的地位，與功能作用現代化的一個重要標誌，也是政府管理、服務、執法，能達到「政通人和」地境的重要途徑。<sup>56</sup>在傳統上國家是治理的權力中心，但在全球化下，一變而成為全球治理（global governance）的觀念，國家不是權力中心唯一的來源。<sup>57</sup>在全球治理趨勢下，政府的職能隨著跨國公司、公民社會（civil society）與非政府性組織（NGOs）等角色的強化，在相當程度上必受到衝擊。<sup>58</sup>在此情形下，政策參與模式勢需要有所調整，方能因應在全球化衝擊下的亞太營運中心政策執行需求。

社會資本理論主張社會資本最容易衍生自團體的「成員性」

<sup>56</sup>郭道暉，〈政府治理與公民社會參與〉，《河北法學》，24 卷 1 期（2006 年 1 月），頁 12。

<sup>57</sup>曹俊漢，〈政府改革應以公共行政全球化為思維基礎〉，《國政評論》（2002 年 3 月），內政（評）092-055 號。

<sup>58</sup>桂宏誠，〈經濟全球化與公共管理新環境〉，頁 217-218。

(membership)，在政策執行過程中所有的參與者，都必須在相同的資訊基礎上進行溝通與協調，以充分了解彼此的立場，在執行上就比較容易出現效果。<sup>59</sup>社會資本是以公民參與的網絡，和互惠互惠的規範為來源的一種資源集合體，具有協調和積累個人與社會團體行動的能力，社會資本可以被視為達成政策目標的重要資源以及工具。<sup>60</sup>社會資本的特性就是參與者之間的互信，而信任是民眾和政府之間建立合諧關係的橋樑。準此，政府與民間的社會資本累積應從消除雙方的隔閡，以政策及政策執行製造雙方的合作機會，增加互為成員性的可能。

社會資本的核心內涵在於它提示了一種不斷改造的社會關係，這種關係體現在非營利組織的場域中代表了人們的互動模式，可以生成及「轉化」為有利「公共財」生產的社會資本。<sup>61</sup>社會資本具有潛在支持動力的特性，因而可作為擔負國家機關與公民社會之間的橋樑，增進彼此的信任與合作，進而成為一個協力體，互通有無。由於社會人力、資源以及理念的導入，且與國家機關共同承擔公共財的提供與傳送(delivery)，一則使得公共利益得以付諸實現，二則減少政策目標和執行能力之間的嚴重落差。<sup>62</sup>

建設亞太營運中心計畫中特別強調經濟供給面之改善，依市場法則，促使貨品、勞務、人員、資金及資訊等生產資源能夠便捷地流通。<sup>63</sup>因此，過去威權時代政府對於經濟的積極干預的角色，已不符合當前經濟自由化、國際化潮流的需要。在經濟自由化、國際化的開放過程中，政府有需要標榜社會核心價值，釐清政策與市場的分際。政府只要確保亞太營運中心計畫能務實推動，促進基礎社會結構的轉型，必能積蓄更多的社會資本，當可

<sup>59</sup>李允傑與丘昌泰，《政策執行與評估》，頁 162。

<sup>60</sup>Inkeles, pp.245-268.

<sup>61</sup>顧忠華，〈公民社會與非營利組織——一個理論性研究的構想〉，頁 20-21。

<sup>62</sup>陳恆鈞，《治理互賴與政策執行》，台北：商鼎文化出版社，2002 年，頁 178。

<sup>63</sup>經建會，《發展台灣成為亞太營運中心計畫》，台北：經建會，1995 年，頁 6。

消除國內的「政府失靈」論者，對於非屬自由主義模型，或關係下的非經濟因素所抱持的負面評價，包括亞太營運中心構想等。<sup>64</sup>故政府應採取各種鼓勵公民參與的策略，促使公部門與民間社會力量結合，以政府行政、民眾滿意度及社會參與，充分反映政府行政之整體構面的表現。<sup>65</sup>

政府行政面對全球化的變遷，世界各國莫不尋找適合的改革途徑，以產生民眾認同投入社會參與盡社會之義務與責任，進而提高行政生產力。故自 1980 年代以來各先進國家已紛紛投入政府再造與行政革新之行列<sup>66</sup>，誠如 Gerald E. Caiden 所言：「一個行政革新的時代已然來臨」。<sup>67</sup>基於新公共管理與政府再造的理念，我國政府也積極進行政府再造，藉以改善亞太營運中心政策執行效率。政府再造之道大體有兩個方向，其中之一為對外結合民間社會，強調公民社會（civil society）的建立及公民參與。不過大多數政府再造理論與實務，皆忽略了政府再造須根植於社會互動的基礎之上，<sup>68</sup>即透過公民積極參與以累積豐沛的社會資本。

Terence R. Mitchell 指出，參與乃是組織中人員共同享有決策作成之權力，在此一決策作成的過程中，所有的溝通網絡必須是公開且暢通無阻的。<sup>69</sup>在民主的「後現代社會」，「後物質主義」的多元思潮興起，突顯價值觀的歧異，也因意識態度及價值觀的不同造成議題分割，加之政治民主化，資訊流通，公民參與的機會較以往增多。Jong S. Jun 強調政府與民眾的社會互動，行動策略是

---

<sup>64</sup>蕭全政，「政府經濟角色的辨正」，[http://www.inpr.org.tw/publish/pdf/147\\_2.pdf](http://www.inpr.org.tw/publish/pdf/147_2.pdf)，上網檢視日期：2006 年 6 月 28 日。

<sup>65</sup>韋端、鄧弼文與謝邦昌，〈台灣地區地方競爭力評估指標建構之初探〉，《國政研究報告》（2002 年 5 月），財金（研）091-021 號。

<sup>66</sup>翁興利，〈談政府再造的必要性〉，《游於藝雙月刊》，12 期（1998 年 11 月），版 7。

<sup>67</sup>詹中原，「政府再造的績效管理策略之研究」，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/094/CL-R-094-004.htm>，上網檢視日期：2006 年 6 月 28 日。

<sup>68</sup>江明修，1998，〈再造公共性政府〉，跨世紀政府再造研討會，台北：國立中興大學法商學院民生校區資訊大樓會議廳，5 月 22 日。

<sup>69</sup>Terence R. Mitchell, "Motivation and Participation: An Integration," *Academy of Management Journal*, Vol.16, No.4 (December, 1973), pp.671-672.

對話、開放性的溝通與相互學習。<sup>70</sup>亞太營運中心之政府再造基本觀念，包括建立成本效益分析（觀念調整）、降低交易成本（管得少、管得好），以及委託辦理等，<sup>71</sup>故需要透過公私部門集體努力，形成一股力量來支持治理結構，推動政策。<sup>72</sup>經由公民參與可累積社會資本，減少亞太營運中心政策的執行障礙。

因此，政府、私人資本及民間社會，三方皆需尊重社會多元價值的現象，革除本位主義互相尊重，以免將政策議題無限上綱至政治問題，<sup>73</sup>耗損亞太營運中心執行的社會資本。先進國家公、私協力（public-private partnership）模式，對我國亞太營運中心計畫執行而言，是一種可以嘗試的途徑，我國目前正大力推動的BOT政策正可以做為檢視社會參與，與社會資本累積情形的社會設計。政府透過代理人觀念的推動，可以促進公、私部門間的相互學習，也可以逐步建構雙方的互信基礎，累積社會參與亞太營運中心政策執行的社會資本。

## 貳、政策執行參與之社會資本

全球化隨著國際政治體系、國際市場經濟，以及交通和資訊技術的變化而得到強化，不論對於一個國家，還是國際政治經濟而言，這些變化導致了國家、市場和公民社會之間平衡狀態的改變。<sup>74</sup>現今政府的行政由於無力應對需求膨脹的行政環境，而產生不可治理的危機，國家機關倘能藉助社會團體的力量，彼此互通有無，將能促進政策的有效執行。一個社會資本豐厚的社會團體，

<sup>70</sup>Jong S. Jun, *Public Administration: Design and Problem Solving* (N.Y.: Macmillan Publishing Company, 1986), p.90.

<sup>71</sup>經建會，「亞太營運中心推動與政府再造」，<http://www.cedi.cepd.gov.tw/aproc/html/index.htm>，上網檢視日期：2006年6月28日。

<sup>72</sup>陳恆鈞，《治理互賴與政策執行》，頁97。

<sup>73</sup>廖坤榮與陳雅芬，〈後物質主義之地方開發政策—台南縣濱南工業區開發案探討〉，《中國行政評論》，12卷4期（2003年9月），頁43-76。

<sup>74</sup>Joseph S. Nye and John D. Donahue., *Governance in a Globalizing World* (Washington D. C.: Brookings Institution Press, 2000), pp.225-227.



成員之間較易凝聚共識積極認同目標，因而易於動員配合政策，提高國家機關的治理能力。<sup>75</sup>正如 Putnam 所言：「國家機關如擁有充足社會資本，將可克服公民追求私利，解決集體行動的困境，進而提高民主治理能力」。<sup>76</sup>

Carrie R. Leana 與 H. J. Van Buren III 將組織式社會資本視為一種可以反應團體中社會關係的特質資源，它得以透過成員間集體目標取向與共享式信賴加以實現。<sup>77</sup>社會資本為大量的社會網絡、規範和公民組織，<sup>78</sup>社會資本通過對人際關係的協調、對互動能力與合作潛力的開發來提高社會效率，增加物質資本和人力資本的收益。John Brehm 與 Wendy Rahn 提出社會資本的結構模式，認為社會資本的內涵包含對政府的信任（confidence in government）、公民參與（civic engagement）及人際間的信任（interpersonal trust），而其中公民參與、人際間的信任，可以建構緊密的共榮關係。<sup>79</sup>因此，亞太營運中心政策執行的基礎，實植基於社會參與社會資本之累積，Putnam 指出社會資本更積極的意義乃在於綿密的公民參與網絡，可以產生信賴、互惠與共同運作的能力，故社會資本可用以解析，在全球化的衝擊下，亞太營運中心執行轉折之關係。

政府推動亞太營運中心計畫在執行上雖已有若干成效，然而以政府再造以及政府與社會、市場的「社會資本」關係檢視，亞太營運中心的政策執行，在現行的治理運作模式下，尚存有許多執行上之障礙。近年來，台灣在經濟與民主等方面雖有相當成就，惟在維繫社會穩定的社會資本建置仍亟待努力。台灣在社會團

<sup>75</sup>陳恆鈞，《治理互賴與政策執行》，頁 159。

<sup>76</sup>Robert D. Putnam, "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life," *American Prospect*, Vol.13 (Spring, 1993), p.37.

<sup>77</sup>Carrie R. Leana and H. J. Van Buren III, "Organizational Social Capital and Employment Practices," *Academy of Management Review*, Vol.24, No.3 (July, 1999), pp.538-555.

<sup>78</sup>李惠斌，《全球化與公民社會》，頁 159。

<sup>79</sup>江明修與鄭勝分，〈從政府與第三部門互動的觀點析探台灣社會資本之內涵及其發展策略〉，《理論與政策》，17 卷 3 期（2004 年 1 月），頁 38。

體、社區組織等「結構性社會資本」(structural social capital) 方面持續成長，公部門的社會安全體系亦漸趨完善，惟「信任」、「互惠」等「認知性社會資本」(cognitive social capital) 則有明顯衰退傾向。<sup>80</sup>黃德福與張佑宗曾就社會資本的概念分析，對台灣民眾彼此互信程度，與互惠的社會風氣進行實證調查，結果發現 1988 後年迄至 2001 年，台灣地區的人民團體大量增加，然而民眾彼此間的信任程度相當的低，只有 26.5% 的受訪者信任別人，另有 65% 的受訪者認為與人小心為妙。<sup>81</sup>

在抽象社會資本方面，隨著社會功利化程度加深，人際關係持續淡薄，社會互信指標亦呈現衰退現象。依據「台灣地區公民信任實證研究」，2003 年台灣「信任指數」為 0.22，較 1995 年中研院「世界價值調查」之 0.40 明顯下降。<sup>82</sup>江明修與鄭勝分從政府與第三部門互動的觀點析探台灣社會資本，研究發現台灣的基金會 (NPO)、非政府組織 (NGO) 與學界等，對於政府的信任程度並不高。社會資本的建立是克服集體行動問題最適當的路徑，<sup>83</sup>由於在市場機制及競爭功能的治理導向下，欠缺行動和交換基礎的制度，與網絡之社會力量 (社會資本) 支撐，協調亞太營運中心之組織網絡連結、整合，已成為在政策執行上的斷層。

再者，台灣社會多元轉變快速，倫理規範無法順利轉型配合，社會凝聚力逐漸分化。勞資雙方的高度共識原本是台灣經濟傳統特色，但是隨著經濟和社會的多元化發展，台灣面臨快速的產業轉型，投資環境、外勞引進、每週工時、關廠失業等問題衝擊勞資關係，勞資共識的弱化已成為台灣經濟競爭優勢的隱憂。<sup>84</sup>在

<sup>80</sup>經建會，《新世紀第二期國家建設計畫》，台北：經建會，2004 年，頁 121。

<sup>81</sup>李宗勳，〈「全球化」、「社會資本」下的政府再造—兼論海峽兩岸政府職能之轉換〉，《競爭力評論》，5 期 (2003 年 3 月)，頁 22。

<sup>82</sup>陳欽春，《民主治理與社會資本：台灣地區公民信任實證研究》，台北：國台北大學公共行政暨政策學系博士論文，2003 年。

<sup>83</sup>Ostrom, E., "Constituting Social Capital and Collective Action.," *Journal of Theoretical Politics*, Vol.6, No.4 (October, 1994), pp.527-562.

<sup>84</sup>伍忠賢，《知識經濟》，台北：全華科技圖書股份有限公司，2004 年，頁 267。

1996 至 1999 年亞太營運中心政策執行期間，瑞士管理發展學院評比台灣、日本、新加坡及香港四個地區的國家總體競爭力，台灣的排名依次為 16、23、16 及 18 名，日本依次為 4、9、18 及 16 名，新加坡在四年中一直維持第二名，香港除 1999 年退步至第七名外前三年皆維持在第三名。<sup>85</sup>此外，國內各政黨間在國家定位，與未來發展願景一直無法凝聚共識，國家競爭力的下滑與政治上的亂象影響社會參與的意願，阻礙亞太營運中心政策的執行，顯見發展一種普遍性的社會資本對台灣而言有相當迫切的需要。<sup>86</sup>歸結而言，透過社會參與以累積社會資本，對維持亞太營運中心政策執行極為重要。面對政策執行的社會資源日趨緊縮，如何透過公私部門的治理互賴，建立民眾參與機制，凝聚公民社會支持政策目標降低執行衝突，鼓勵民眾參與確保政策執順暢，作為政府與公民社會凝結劑之社會資本建構，實為推動亞太營運中心政策執行的必要機制。

### 叁、社會參與影響亞太營運中心計畫執行轉折探討

政策執行過程是一參與者間互動的過程，<sup>87</sup>從公民參與角度思考，由於其「取私為公」、「去私存公」的特性使然，相當可以擔負政府與民間社會合作的使命，實值得政府在執行各項行政革新方案和加強政府與民間合作策略時優先考量。<sup>88</sup>故自 1980 年代以來全球化公共管理革新的具體實踐，其中「市場化」強調政府運

<sup>85</sup>亞太營運中心政策第一及第二階段執行期間（1997-2000），在 IMD 國家競爭力總排名，我國「政府效率」分別為第 6、20、14、11 名。「國際化程度」分別為第 26、30、32、27 名。「基礎建設」分別為第 30、28、26、21 名。就其中「政府效率」而言，與新加坡 1997-2000 年均為第 1 名，及香港在 1997-2000 年均為第 2 名相較，我國國家競爭力嚴重落後。參見，經建會，《亞太營運中心推動與政府再造》，台北：經建會，1999 年，頁 32。

<sup>86</sup>鄭錫鏞，〈社會資本與政府再造〉，刊於《政府再造：政府角色功能的新定位》，蘇永欽編，台北：財團法人台灣人文教基金會，2002 年，頁 57。

<sup>87</sup>林水波與王崇斌，〈公民參與與有效政策執行〉，頁 183。

<sup>88</sup>David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to State House, City Hall to Penagon* (M.A.: Addison Wesley, 1992), pp.43-45.

用市場誘因，運用非政府型態（包括民間企業、非營利組織）的方式提供服務（如委託外包），試圖調整公共政策的驅動誘因。<sup>89</sup>將部分職能業務轉由民間部門經營之委託外包，已成為政府因應環境變遷、提升國家競爭力，及創造符合民眾價值需求的政策工具（policy instruments）。

如交易成本理論（transaction cost theory）及雇主—代理人理論（principal-agent theory）<sup>90</sup>深受「新制度經濟學」（new institutional economics）主張市場機制主導公共服務提供的影響，強調公私部門可以透過政策的誘導建立互動關係，<sup>91</sup>以委託外包提供社會參與政府治理。交易成本理論的基本假定為：「任何一組交易，由於其擁有的交易特徵不同，因此需要有不同的治理結構來治理此組交易，以減少交易成本的產生，而在選擇何種治理結構（市場或政府）來治理某組特定交易時，必須透過不同治理結構的成本效益分析比較來予以確定」。此一理論對於公部門而言，為減少在交易中產生的行政成本，必須儘量規劃將公共服務委託外包給民間企業或非營利組織，並提供適當的競爭機制，以降低交易成本。代理理論（agency theory）則強調：「雇主—代理人兩者關係建立在契約上，雙方互負權利義務責任，前者提供報酬，後者提供服務或產品」。公部門藉由此一理論的觀點，透過政府與民間企業或非營利組織的簽約機制，釋出部分公共服務讓其提供，以縮減政府人力及經費的負擔。

因此，亞太營運中心建設工作，公私協力は公民或第三部門參與公共服務的重要方式，其目的不僅是試圖將民間創業精神及成本效益分析，帶入政府功能中，更重要的是邀請民間組織，基

---

<sup>89</sup>莫永榮，〈政府服務委託外包的理論與實務：臺灣經驗〉，《行政暨政策學報》，39期，（2004年12月），頁75。

<sup>90</sup>丘昌泰，《公共管理—理論與實務手冊》，台北：元照出版社，2000年，頁45-50。

<sup>91</sup>E. S. Savas, *Privatization and Public-Private Partnership* (N. Y.: Chatham House, 2000) .

於公民參與和共同承擔公共責任的自覺，<sup>92</sup>與政府共同從事亞太營運中心政策執行，John W. Gardner 特別強調，此乃為「責任網絡」(network of responsibility)，而非為「利害共同體背書」。<sup>93</sup>有鑑於此，為提升亞太營運中心執行績效，行政院積極進行政府再造，但治理能力的提升並非單靠國家力量便一蹴可幾，而需透過公私部門集體努力，才能形成一股力量來支持治理結構、推動政策。David H. Rosenbloom 指出，「合產」對政府服務功能、績效及其品質的增進，有相當實際和正面的貢獻，已受到許多的肯定，<sup>94</sup>政府與公民社會雙方若能進而形成夥伴關係，則在互信基礎上，將可彼此截長補短發揮合超 (synergy) 效應，<sup>95</sup>明顯改善政策執行在政策對應性、政策普及度，與政策貫徹力三方面的表現，連帶提高國家機關的行政績效。故公民社會的參與，對亞太營運中心政策的執行成效的提升，具有不可忽視的關鍵性作用。

亞太營運中心之推動過程中，經建會一開始即成立「亞太營運協調服務中心」作為與民眾之間的橋樑，並積極赴歐美招商，且至各地與國內產、官、學界召開如何推動事宜，及研商解決推動亞太營運中心之障礙因素，惟此社會參與熱度，至 1997 年後漸形冷卻。亞太營運中心政策執行期間 (1995-2000 年)，我國在 IMD 國家競爭力總排名「政府效率」、「國際化程度」及「基礎建設」評比名次逐年下滑，相較於亞太地區之新加坡與香港落後甚多，實需要積極擴大民間參與公共建設，以提升亞太營運中心政策執行的能力。故政府需要加強與民間社會的良性互動，形塑一個結合內含公民社會、私部門參與的政策推動機制，建構政府機關，

---

<sup>92</sup>江明修與鄭勝分，「政府與第三部門協力關係：理論辯證與策略析探」，[http://npo.nccu.edu.tw/content/section02/item04\\_doc/200109.pdf](http://npo.nccu.edu.tw/content/section02/item04_doc/200109.pdf)，上網檢視日期：2006 年 6 月 11 日。

<sup>93</sup>John W. Gardner, "Leadership and the future: leaders help people to believe in themselves and in the possibilities of the future," *The Futurist Journal*, Vol.24 (May/June, 1990), pp.107-109.

<sup>94</sup>David H. Rosenbloom, *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector* (N.Y.: McGraw-Hill Companies, 1993), pp.463-464.

<sup>95</sup>Stephen R Covey, *Principle-Centered Leadership* (N.Y.: Simon & Schuster Inc., 1992).

與民間社會緊密互動的關係，方能順暢亞太營運中心計畫的執行。由於亞太營運中心計畫在執行上，政府始終未能因應全球化發展趨勢，仍採統治而非治理的方式推動，致未有民間社會參與計畫執行的適當空間，也未大幅提升社會參與之意願，此可由相關文獻的論述充分印證。由於亞太營運中心計畫執行欠缺公民社會協力的條件，致整體計畫執行之能力大受影響。

#### 肆、調查分析

本項因素問卷調查以十分度法，由 0(沒有影響)至 10 分(影響最大)，請填答者依其對本項問題說明內容認知，勾選本因素影響力大小之適當分數，再以 SPSS 進行統計分析，作為社會參與因素對亞太營運中心計畫執行轉折影響的實徵驗證，其結果如下：

##### (一)、次數分配

在受訪者評論社會參與因素對亞太營運中心執行轉折的影響程度分數部分，填答 10 分有 2 人，佔 2.9%；依序 9 分有 3 人，佔 4.3%；8 分有 10 人，佔 14.3%；7 分有 15 人，佔 21.4%；6 分有 9 人，佔 12.9%；5 分有 10 人，佔 14.3%；4 分與 3 分各有 7 人，分別佔 10.0%；2 分與 1 分亦各有 3，分別佔 4.3%；而 0 分亦有 1 人，佔 1.4%。受訪者回答之分數平均為 5.6 分，標準差為 2.3 分，詳表 7-2。

表 7-2：影響亞太營運中心計畫執行轉折社會參與因素  
次數分配表

社會參與		
分數	次數(次)	百分比(%)
0	1	1.4
1	3	4.3
2	3	4.3

3	7	10.0
4	7	10.0
5	10	14.3
6	9	12.9
7	15	21.4
8	10	14.3
9	3	4.3
10	2	2.9
<b>總和</b>	70	100.0
平均數：5.6（分）標準差：2.3 最小值：0 最大值：10		

資料來源：作者自行整理。

## （二）、差異分析

社會參與因素對亞太營運中心計畫執行轉折影響之差異分析，對受訪者個人屬性進行 t 檢定或 F 檢定，可以發現受訪者個人屬性對於本項因素評斷，兩者之間並不因為性別、政黨屬性、年齡、教育程度、職業類別與職業部門而有顯著之差異。亦即各類受訪者對社會參與因素的影響均在 5.6 分左右，而沒有顯著差異。

## 二、評析

在深度訪談中，亞太營運中心計畫推動核心人員對社會參與因素影響之看法彙整如后：

前亞太營運協調中心主任傅棟成指出，亞太營運中心之推動，政府設有協調中心，協助社會與廠商參與。亞太營運中心政策規劃人杜震華教授認為，一般民眾對亞太營運中心並不了解，政府的態度很重要，會左右民眾的看法與參與。

量化分析顯示，社會參與因素對亞太營運中心計畫執行轉折影響，勾選高分數（填答 6-10 分）比例僅佔 55.8%。綜合質化與量化分析結果，社會參與因素非影響亞太營運中心計畫執行轉折之重要因素。

### 第三節 兩岸互信因素

#### 壹、1980 年後兩岸社會之交流情形

自 1949 年政府播遷來台後，兩岸親人即分隔海峽兩端，政府基於倫理親情、人道精神及尊重民意的反應下，於 1987 年 7 月 15 日宣告解除在台灣地區實施長達 38 年的「戒嚴令」，並在同年 11 月 20 日開放民眾赴大陸探親。凡在大陸有血親、姻親三親等以內之親屬者（除現役軍人以及現任公職人員以外），可以登記赴大陸探親。這兩項出自當時蔣經國總統的決定，一方面使得台灣的政治民主化向前邁進一大步，拉近了與中國大陸的距離，另一方面為兩岸關係開啟了新頁，使得海峽兩岸在隔絕近 40 年後，出現了良性互動的契機，由對峙局面轉向民間社會交流時期。<sup>96</sup>

由於兩岸交流日益頻繁 1991 年 1 月政府成立「行政院大陸委員會」，成為統籌處理大陸工作的專責機構。同年 2 月，政府並許可民間成立「財團法人海峽交流基金會」（簡稱海基會），受政府委託，辦理兩岸民間交流中涉及公權力，而不便由政府出面處理的事務性、技術性服務事項。3 月 9 日海基會開始運作，作為兩岸之中介機構，以期建立交流秩序，擴大民間交流。至此，政府在政策的規劃與執行上，可謂已建構出兩岸間的交流體系。

兩岸間的社會交流，經由各項開放措施，已漸趨熱絡而頻繁，為使兩岸社會交流能在穩定中繼續發展，政府陸續訂定相關法規以資規範。1992 年 9 月 18 日，訂定施行「台灣地區與大陸地區人民關係條例」（簡稱兩岸人民關係條例），並根據該條例之授權，訂定「大陸地區人民進入台灣地區許可辦法」，及「大陸地區人民在台灣地區定居或居留許可辦法」、「台灣地區人民進入大陸地區

<sup>96</sup>張亞中與李英明，《中國大陸與兩岸關係概論》，初版二刷，台北：揚智文化事業股份有限公司，2001 年，頁 250。



許可辦法」等法規，使得兩岸社會交流有了明確的規範依據。

相應於政府不斷積極從事兩岸社會交流相關措施之推動，中共方面亦於 1988 年 9 月設立「國務院台灣事務辦公室」，負責管理、指導、協調其國務院有關部門和地方部門的涉台事務，並督促檢查國務院有關單位和地方有關部門，執行對台工作情況。中共為因應台灣方面海基會的設立，1991 年 12 月 16 日，成立「海峽兩岸關係協會」〈簡稱海協會〉，以民間組織身分協助有關方面處理兩岸民眾交流事務，成為與海基會的相應單位，兩岸遂在政策的規劃與執行上，均建立了相應的交流體系。

1991 年 12 月 17 日中共發布「中國公民往來台灣地區管理辦法」，並於 1992 年 5 月 1 日起實施。依該新頒行之管理辦法，將入出境之管理分為兩大類，即「大陸居民前往台灣」及「台灣居民前往大陸」。兩岸社會交流大致包括了定居、探親、訪友、旅遊、處理財產、婚姻、親友喪葬，以及進行經貿、科技、文化、教育、體育、藝術等交流活動。1993 年 4 月兩岸在新加坡舉行「辜汪會談」，簽署「兩岸公證書使用查證協議」、「兩岸掛號函件查詢、補償事宜協議」、「兩會聯繫與會談制度協議」，及「辜汪會談共同協議」等四項協議。為加強兩會聯繫協商及擴大兩岸民間交流，於 1995 年 5 月在台北舉行第二次「辜汪會談」第一次預備性磋商，就台商投資保障協議、民間經濟交流會議、文教、新聞、農業、科技、旅行交流，與兩岸交流其他重要問題等進行正式會談。1998 年 4 月兩會互訪再啟，10 月完成了第二次的「辜汪會晤」。

兩岸交流的發展與互動大致受到兩條軸線之的影響，一條可視為自變數，就是兩岸交流的內在生命力，包括兩岸同一文化與血脈，以及兩岸經濟生產要素的需求。另一軸線可視為依變數，是兩岸內部各自政治結構、進展與偶然事件而形成的。第一條文化的、經濟的軸線，使兩岸的互動衝破政治的禁忌與桎梏，不僅

文化、體育及兩岸通婚頻繁密切，兩岸的經濟活動分別以資金、技術與勞力以及土地的生產要素進行互補，使兩岸互蒙其利，是依其內在的動能而發展的，也因此而造成今日兩岸經濟高度依存，以及台商在大陸巨額的投資。

第二條軸線則有著許多不可確定性，鄧小平確立改革開放路線，使台灣對大陸投資找到更適的溫床，但李登輝總統銳意於政治改革以及全面掌控權力後主導的「去中國」路線，卻使得兩岸矛盾日深，並於「兩國論」時達到頂點。兩條軸線各自引領的趨勢，是互相矛盾的，經濟與文化背景讓兩岸靠得更近，但政治發展卻讓兩岸撕裂更深，這樣錯綜複雜的交流面貌形成台灣內部不同的政治主張，並且拔河角力。但亞太營運中心計畫執行所期待的兩岸之間的社會交流，可由2000年9月當時陸委會蔡主委文英在參加台北律師公會律師節慶祝大會之演講作如下之概括：

兩岸關係的發展，自開放探親以來，十三年來，雙方各層級人員透過經貿、文化、社會等各層面的往來，已建立了雙方基本互動與交流模式，使原本隔絕的兩個社會體系能相互流通，對促進兩岸人民的瞭解，有一定的貢獻。未來政府將本於上述概念與方向來建立兩岸之交流秩序，在建構國家風險管理機制的基礎上，以更積極、主動與正面的態度來處理兩岸間的各項問題，以擴大兩岸互動的空間。<sup>97</sup>

回顧亞太營運中心計畫之規劃，主要考量係以中國大陸作為營運中心之腹地，並以台灣作為亞太地區與全球跨國企業經營大陸經貿的跳板，故兩岸的社會和諧關係的建立，正是亞太營運中心政策執行成敗的關鍵所在。正如中共中華文化發展促進會常務副秘書長辛旗所言，兩岸關係的發展最根本的還需要兩岸社會的融合，<sup>98</sup>由經貿交流逐漸擴大為共同市場、貨幣同盟及法律層面的合作。在這個基礎上彼此平等協商，積極推動，亞太營運中心政策設想就能夠成為現實。

<sup>97</sup> 蔡英文，〈兩岸交流秩序之檢討與展望〉，《律師雜誌》，253期（2000年10月），頁96-100。

<sup>98</sup> 辛旗，〈如何看待連宋來訪後的兩岸關係〉，《人民日報海外版》，2005年6月23日，版三。

## 貳、兩岸互信與亞太營運中心計畫執行

「信任建立措施」(confidence-building measures)的概念是從歐洲安全與合作會議發展而來，信任建立措施從一出現就被認為是處理國家間政治安全關係的重要保障，並開始在許多地區得到運用。歐洲、中東、中亞、東南亞等地區都有建立信任建立措施的實踐。信任建立措施的基本思想是透過交流以避免衝突，以建立「互信」來達成目標，因此越來越多的學者和官員開始討論兩岸建立信任措施的問題。

在兩岸關係和台海安全實踐中，大陸當局還沒有明確表示要建立信任措施，但也一直強調溝通、交往和相互信任在兩岸關係發展中的重要性，而且多次呼籲兩岸進行結束敵對狀態，與和平統一的談判，這表明大陸當局對兩岸建立信任建立措施並沒有持完全否定的態度。實際上，兩岸已經在某些領域開始建立信任的工作，例如兩次「辜汪會談」的實現，兩岸紅十字組織在金門商談達成的有關海上遣返協定，以及兩岸關於共同打擊犯罪的某些合作都有屬於信任建立措施的內容。<sup>99</sup>

從兩岸對信任建立措施的態度可以看出，兩岸都有建立信任建立措施的主觀意願，目前最大的問題是，兩岸對建立信任建立措施的前提存在著巨大的分歧。在大陸當局看來，兩岸的任何談判和正式接觸都需要在一個中國原則下進行，多次明確表示，「在一個中國原則下，什麼都可以談」，台灣當局將議題放在「民主、對等、和平」的原則下來談，彰顯台灣主權獨立國家地位。如果雙方在一個中國原則問題上不能達成共識，兩岸建立信任建立措施的可能性就很小，即使在某些領域有零星的措施出現也不能解決根本問題，也達不到建立信任建立措施的預期目標。<sup>100</sup>

<sup>99</sup>李翌鵬，〈兩岸建立信任措施的可能及對台海安全的影響〉，《海峽評論月刊》，134期（2002年2月），頁39。

<sup>100</sup>同前註。

台灣能否成為亞太營運中心及如何成為亞太營運中心，其關鍵即在於兩岸間能否直接通航衍生至整體經貿交流與否，這就需要以兩岸信任建立措施之建立為前提。台灣可在兩岸既有的互動基礎上，漸進地發展出一套既能兼顧「國家統一綱領」的進程，又能有效推展兩岸經貿關係的政策，其策略，一是透過亞太多邊經濟合作來定位兩岸經貿交流，以國際體制落實兩岸直航，並規避可能引發的政治效應。另一是透過產業升級在亞太產業分工體系中，來界定與東南亞及中國大陸的垂直分工關係，以直接增加台灣在兩岸直航的經濟利益，擴大台灣發展亞太營運中心的空間，更使台灣得以從國際—台港（大陸）—國內航線的規劃中，營造出未來與中國大陸進行直航談判的籌碼。

目前兩岸關於建立信任措施的建議均在試探、設計和評估階段，兩岸建立信任建立措施前景並不樂觀。且由於實力的懸殊，台灣很難在建立信任建立措施中掌握政策的主動權，大陸當局更不可能在台灣不承認一個中國原則的基礎上談任何建立信任建立措施。台灣民間社會在兩岸關係緊張時，贊成台獨的比例會由平常的20%上升至25%至28%之間，此一事實已充分反映兩岸政府與民間社會互信基礎薄弱的困境。<sup>101</sup>建立信任措施在客觀上有利於兩岸關係的緩和，落實亞台營運中心計畫之執行，惟由於兩岸間之互信存在高度不確定感，致不易達成亞太營運中心吸引跨國企業，並鼓勵本地企業以台灣作為經營大陸市場根據地之既定政策目標。

### 參、兩岸互信影響亞太營運中心計畫執行轉折探討

冷戰結束之後，亞太地區已進入信心建立措施階段，南北韓、印巴等都曾有多邊或雙邊信心建立措施安排。台海兩岸亟需先求避免衝突、建立互信，逐步建立兩岸和平穩定機制，藉由擴大兩

---

<sup>101</sup>同前註。

岸交流合作的項目與範圍，累積彼此的互信，謀求雙方的互惠互利。<sup>102</sup>全球化的世界愈來愈走向一個高度依存的世界，對兩岸而言，兩岸在不同領域的事務上，也呈現著非對稱的相互依存關係，但海峽兩岸在處理兩岸問題時，一直忽略了將建構兩岸的「重疊認同」，作為政策的核心。<sup>103</sup>

無論是國民黨的政府或是民進黨的政府，都強調「民主」與「自由」做為大陸政策主軸，中國大陸在處理兩岸關係時，則慣用「主權」與「民族主義」觀點來思考。從 1987 年台灣開放兩岸探親以來，由於雙方並沒有建立「共同體機制」，也沒有培養「重疊認同」，使得兩岸間的敵意並沒有減少。兩岸人民的情感並沒有因為交流而更加濃郁，兩岸社會互動的圖像相對於經濟交流的形影，顯得格外蒼白與灰暗。<sup>104</sup>

早在亞太營運中心計劃提出之初，美商麥肯錫顧問公司即指出兩岸若不通航，台灣勢將無法成為亞太轉運中心，經建會亦表示「營運中心將以中國為經濟腹地」。<sup>105</sup>在設計上，台灣作為亞太營運中心的先天優越條件，原本即來自於台灣與中國大陸在地緣上的鄰近性、兩岸在文化上的共通性，以及在資源上的互補性。如果以這些先天的優勢作為籌碼，台灣將得以與國際資本進行各種經濟上策略聯盟，合作共同開發中國大陸市場。<sup>106</sup>就中、長期而言，長久以來兩岸經貿關係的發展，將使雙方關係從互賴轉為依賴，如何在兩岸經貿發展過程中維持良性之政經互動，應是主要被關切的問題。<sup>107</sup>

兩岸關係沒有實質的進展，主要在於彼此的不信任，要突破

<sup>102</sup>林正義，〈台海兩岸信心建立措施〉，《國策專刊》，42卷6期（2003年11、12月），頁18。

<sup>103</sup>張亞中，〈論兩岸治理〉，《問題與研究》，42卷6期（1999年7月），頁36-38。

<sup>104</sup>同前註，頁39。

<sup>105</sup>郭正亮，「兩岸經貿正常化，開創兩岸和平共榮」，[http://taiwan.yam.org.tw/china\\_policy/c\\_kuo.htm](http://taiwan.yam.org.tw/china_policy/c_kuo.htm)，上網檢視日期：2005年5月13日。

<sup>106</sup>吳若予，〈亞太營運中心政策對台灣所具有的意義〉，《國家政策雙周刊》（1995年6月），頁11。

<sup>107</sup>徐淑敏，〈互賴理論中「敏感性與脆弱性」概念應用於兩岸互動關係的操作化分析〉，《遠景基金會季刊》，5卷4期（2004年10月），頁191。

目前僵局並改善亞太營運中心計畫執行的困境，信任的建立和傳達是必要的。<sup>108</sup>Karl Wolfgang Deutsch指出：「信任是和平關係鞏固（cement）的因素」，<sup>109</sup>只有在積極的互動過程中，雙方的信任才會深化，也才能從停滯的狀態中打破僵局，朝和平的方向穩定發展。<sup>110</sup>亞太營運中心規劃初期，經建會對於亞太營運中心計畫充滿了信心，當時的連戰院長宣稱：「將藉助台灣在亞太地區和兩岸間的經濟戰略地位，集合台灣、中國大陸及亞太地區經濟資源，以擺脫當前困境」。同時連院長還特別表示：「兩岸經貿關係將是亞太營運中心不可忽視的一項重要因素」。<sup>111</sup>

但是在兩岸具有高度衝突的可能性問題上，對信心措施的機制卻始終是持消極的態度，<sup>112</sup>由於歧見日深互信基礎薄弱，1996年台海飛彈演習後即告中斷的雙方正式溝通管道—海協會與海基會，未見復談跡象。<sup>113</sup>李前總統登輝於當年9月提出「戒急用忍，行穩致遠」的政策方針，對台商赴大陸投資的熱潮採下煞車，<sup>114</sup>連戰認為戒急用忍政策讓台灣失去先機，他說：「台灣因內需不振，投資消費每年都在衰退，台灣能夠維持平均3.57的經濟成長，主要關鍵就是台灣和大陸的貿易」。<sup>115</sup>受大陸市場磁吸效應衝擊，以台灣為亞太轉運中心的三大國際快遞公司，競逐大陸市場更是明顯，<sup>116</sup>1995年一手推動亞太營運中心的毛治國說亞太營運中心因

<sup>108</sup> 宋興洲，〈兩岸關係的突破：從風險、信任到和解〉，《全球政治評論》，6期（2004年4月），頁56。

<sup>109</sup> Karl Wolfgang Deutsch, Sidney A. Burrell, and Robert A. Kann, *Political Community and Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience* (Princeton: Princeton University Press, 1957) .

<sup>110</sup> 宋興洲，〈兩岸關係的突破：從風險、信任到和解〉，頁58。

<sup>111</sup> 顏建發，〈從兩岸關係看亞太營運中心的構想〉，《國家政策雙周刊》，145期（1996年8月），頁13。

<sup>112</sup> 蕭朝琴，〈兩岸信心建立措施芻議〉，《遠景基金會季刊》，4卷1期（2003年1月），頁77。

<sup>113</sup> 傅岳邦，〈全球化趨勢下兩岸關係的新思維〉，《競爭力評論》，3期（2001年1月），頁50。

<sup>114</sup> 王思粵，〈從兩岸有關統計看「戒急用忍」政策之有效性〉，《經濟前瞻》，76期（2001年7月），頁72。

<sup>115</sup> 〈連戰籲建構新中華經濟〉，《中國時報》，2006年4月15日，版A2。

<sup>116</sup> 〈前七月海空貨運首見同步衰退〉，《聯合報》，2005年8月29日，版A1。

「戒急用忍」功虧一簣。<sup>117</sup>然而「一個中國」認知上的差異，便成為兩岸信心建立措施最大障礙，尤其民進黨執政的去中國化，被大陸質疑為「漸進式台獨」的情況下，不僅兩岸信心建立措施窒礙難行，也使大陸始終不願意放棄武力犯台的決心。<sup>118</sup>

基於上述，落實亞太營中心應試圖擺脫自我窄化的慣性，而展開新思維尋找新的出路，<sup>119</sup>全球化的浪潮，不僅帶來兩岸關係的重大質變，也讓兩岸均重新思考彼此在全球架構下的戰略新定位。在台灣方面，如何利用全球化的契機，為台灣爭取到新的政治經濟優勢，更成為刻不容緩的政策議題。<sup>120</sup>兩岸和解的前提是相互信任，除了雙方建立信任的基礎外，打破主權的迷思亦是關鍵因素。<sup>121</sup>但在亞太營運中心計畫執行期間，前後執政的國、民兩黨政治領導精英，為達到「去中國化」的目的，兩岸建立信任和走向和解已無異緣木求魚。此亦何以連戰在國共經貿論壇中特別強調：「要注意兩項不可逆轉的大形勢、大趨勢，那就是國際區域經濟的合作和中國大陸的崛起」之原由。<sup>122</sup>故在尋求亞太營運中心計畫執行瓶頸的再突破時，宜釐清國際情勢對我有利及不利之處，而妥謀對策，否則即如台北美國商會執行長魏里庭所表示，如果不直航台灣和大陸一點都不近，與歐洲商會執行長紀維德所言：「戒急用忍」台灣成為亞太轉運中心的機率愈來愈小了。<sup>123</sup>

## 肆、調查分析

### 一、量化統計

本項因素問卷調查以十分度法，由 0（沒有影響）至 10 分（影

<sup>117</sup> <毛治國：海空運活到今天奇蹟>，《聯合報》，2005 年 8 月 29 日，版 A3。

<sup>118</sup> 蕭朝琴，<兩岸信心建立措施芻議>，頁 78。

<sup>119</sup> 顏建發，<兩岸信心建立措施芻議>，頁 14。

<sup>120</sup> 王智盛，<全球化視角下的兩岸關係—中共對台政策 VS. 臺灣大陸政策>，《展望與探索》，3 卷 7 期（2005 年 7 月），頁 31。

<sup>121</sup> 同前註，頁 35。

<sup>122</sup> <連：勿將中國妖魔化>，《聯合晚報》，2006 年 4 月 14 日，版 2。

<sup>123</sup> <美國商會：不直航亞太轉運中心渺茫>，《聯合晚報》，2005 年 11 月 29 日，版 1。

響最大)，請填答者依其對本項問題說明內容認知，勾選本因素影響力大小之適當分數，再以 SPSS 進行統計分析，作為兩岸互信因素對亞太營運中心計畫執行轉折影響的實徵驗證，其結果如下：

(一)、次數分配

在受訪者評論兩岸互信因素對亞太營運中心執行轉折的影響程度分數部分，填答 10 分有 11 人，佔 15.7%；依序 9 分有 18 人，佔 25.7%；8 分有 15 人，佔 21.4%；7 分有 14 人，佔 20.0%；6 分有 5 人，佔 7.1%；5 分有 2 人，佔 2.9%；3 分有 4 人，佔 5.7%；1 分有 1 人，佔 1.4%。受訪者回答之分數平均為 7.8 分，標準差為 1.9 分，詳表 7-3。

表 7-3：影響亞太營運中心計畫執行轉折兩岸互信因素次數分配表

兩岸互信		
分數	次數(次)	百分比(%)
1	1	1.4
2	0	0.0
3	4	5.7
4	0	0.0
5	2	2.9
6	5	7.1
7	14	20.0
8	15	21.4
9	18	25.7
10	11	15.7
<b>總和</b>	70	100.0
平均數：7.8 (分) 標準差：1.9 最小值：1 最大值：10		

資料來源：作者自行整理。



## (二)、差異分析

兩岸互信因素對亞太營運中心計畫執行轉折影響之差異分析，對受訪者個人屬性進行 t 檢定與 F 檢定，可以發現受訪者個人屬性對於本項因素評斷，兩者之間並不因為性別、政黨屬性、年齡、教育程度、職業類別與職業部門而有顯著之差異。亦即各類受訪者對兩岸互信因素的影響力，均在 7.8 分左右，沒有顯著差異。

## 二、評析

在深度訪談中，亞太營運中心計畫推動核心人員對兩岸互信因素影響之看法彙整如后：

亞太營運中心政策規劃人杜震華教授指出，1994 年辜汪會談兩岸和解氣氛很重，政策小組評估對兩年之內三通很樂觀，外商同意只要三通製造業一定會到台灣來，聯邦快遞非常看好中正機場地理位置，已將中正機場做為營運中心。後來聯邦快遞、UPS 將營運中心移往菲律賓的原因，是戒急用忍引起震撼，無法大力推動亞太營運中心。亞太營運中心計畫發起人前經濟部長蕭萬長認為，兩岸關係受政治因素的影響，影響經濟正常化，兩岸不能三通，跟經濟最大力量（指大陸）搭不上關係，則無法解決亞太營運中心這一政策上的問題。前亞太營運中心海運轉運中心組長徐永浩亦指出，亞太營運中心後來執行跟原來所定的方向完全不一樣，台灣最大的市場是大陸，因戒急用忍改為境外航運中心，這是一種轉折。

量化分析顯示，兩岸互信因素對亞太營運中心計畫執行轉折影響，勾選高分數（填答 6-10 分）比例高達 89.9%。綜合質化與量化分析，兩岸互信因素是影響亞太營運中心計畫執行轉折之重要因素。

## 第四節 社會凝聚因素

### 壹、社會凝聚力概念

世界經濟論壇（WEF）首席經濟學家 Augusto Lopez Claros 表示，全球競爭力報告的最大啟示是，政府政策的力量及凝聚力，對一個國家排名有重大影響。<sup>124</sup> 隨着社會愈多元，物質文明愈昌盛，人心愈迷失社會愈脫序，<sup>125</sup> 台灣社會多元轉變快速，倫理規範無法順利轉型配合，凝聚力逐漸分化。例如國家定位、政黨互信、經濟全球化、勞資關係和所得分配等問題持續惡化，削弱社會凝聚力。<sup>126</sup> 政府要提升國家競爭力，需要改善的是政府所扮演的角色。過去政府主要是扮演著「發展導向政府」之角色，其特色是政府擁有優良技術官僚為主體之團隊、政府內部有良好的溝通和協調、領導人充分授權給技術官僚執行，以及政府與企業有良好的溝通協調的機制，以致政府能成功地扮演領導和主導之角色，帶領著台灣經濟起飛，然而隨著全球化的變遷，政府需從新的角度來思考政策運作的模式。

經濟全球化的發展需要行政與政策的變革，來因應隨著內外環境的變遷所發生的問題。從 80 年代末期至 90 年代初期，西方國家的公部門以企業精神貫穿其中，運用企業家的創新精神，轉向市場導向的、因應變局的、深具彈性的公共管理。而企業精神的發揮與效率的追求，則是行動的圭臬，因而使得「政府再造」或「新政府運動」（reinventing government）這類的名詞，一時之間成為公部門管理的代名詞，蔚為風潮，我國也不例外的搭上這班列車。

<sup>124</sup> 經濟部投資業務處，「WEF 台灣競爭力評比報告」，<http://twbusiness.nat.gov.tw/analy/a04-4.htm>，上網檢視日期：2006 年 10 月 29 日。

<sup>125</sup> 潘錫堂，〈心靈改革的理論與實踐—厚植民主素養、推動經濟軟體建設〉，《國家政策雙周刊》，16 卷 7 期（1997 年 6 月），頁 10-12。

<sup>126</sup> 伍忠賢，《知識經濟》，頁 267。

政府以迎接二十一世紀來臨，並以「亞太營運中心」及「建設台灣成為科技島」作為核心，所積極推動跨世紀國家建設計畫績效尚不顯著，主要因素在執行層面為由，大幅度的實施政府再造。政府引進企業管理精神，期望建立一個創新、彈性、有應變能力的政府，作為提高國家競爭力的基礎。要提升競爭力首先要強化社會凝聚力，以「人性本善」來塑造互信合諧的社會。<sup>127</sup>由於政府與公共服務是經濟成功與社會凝聚的核心，統攝公部門管理的新典範遂逐漸呈現，健全的社會凝聚力與共同體意識，不在去異，也不在求同，而是異中求同。只有強調異中求同的社會意識與共同體意識，才能在多元與競爭的活力解放中整流其錯亂，並追求其整體與長期的生存和發展。<sup>128</sup>

Richard T Harmon 對於社會合作與社會凝聚提出下列主張；如何強化人與人之間的自發性聯繫（natural bond），以便提高一種能夠進一步體現個人自由行動，和社會合作的社會秩序，另一方面又可以避免強化了人與人之間的聯繫之後，反而形成一種宰制，而造成對於個人自由行動，和社會秩序的限制。Harmon 所謂的「自主的一社會的有意向行動」，這種自發性結社的能力，造就了不同互動群體，而一個具有彼此信任、恪守承諾群體，是更有利於社會經濟的總體發展，可以節省了不必要的協商與強制所造成的交易成本。<sup>129</sup>

為落實推動亞太營運中心行政效率的政府再造方案，首要課題即在於建構新的思維、新的理念，新的展望與願景，期以匯聚社會能量、形塑向心。而所謂的建構政府再造的新思維、新理念，即在於認知除了應建立與提升政府機關的規劃及執行能力外，如何整合政府部門、民間私部門及志工社會力，以公私協力共同承

<sup>127</sup> 施振榮，〈國家競爭力的自主機制〉，《國家政策雙周刊》，16卷7期（1997年6月），頁2-4。

<sup>128</sup> 蕭全政，《台灣新思維：國民主義》，台北：時英出版社，1995年。

<sup>129</sup> 李宗勳，〈「全球化」、「社會資本」下的政府再造—兼論海峽兩岸政府職能之轉換〉，頁12。

擔政府再造的使命，而公共服務民營化再造也才能體踐落實。<sup>130</sup>故政府需要確保各項政策，不會成為市場經濟進步的絆腳石，同時制訂並有效執行公平合理的競賽規則，供各界遵循，以凝聚社會向心力。此一議題可配合政府整體改造的角度來思考解決之道，而亞太營運中心政策執行改善的途徑就在於此。

## 貳、計畫執行之社會凝聚力

David Osborne 與 Ted Gaebler 指出：「一項計畫要能真正成功，被服務的對象就要親自參與」，<sup>131</sup>Pressman 與 Wildavsky 亦指出：「在政策範圍之內，除了要具體呈現導致政策問題的主要因素之外，也要正確地連結每個因素與冀欲目標間的關係」，<sup>132</sup>社會凝聚力對政策執行的重要性由此可見。社會凝聚指社會人民力量凝聚的程度，其中涵括勞資凝聚、企業間凝聚、人民之團結度及共識度。亞太營運中心計畫執行期間，台灣社會多元轉變快速，社會凝聚力逐漸分化，在亞太營運中心計畫執行轉折前夕，IMD1999 至 2000 年全球競爭力報告評比中，台灣社會凝聚力已從第 22 名退步到第 29 名。

亞太營運中心計畫執行採典型由上而下傳統的行政組織運作，傳統行政官僚組織的建置原係基於防弊的觀念，由強調標準作業流程、層級節制、對事不對人，及嚴密的法規控制等特色，顯示了官僚體制的運作已經把「不信任」制度化，<sup>133</sup>可能嚴重妨礙政府再造理論所鼓勵的國家與社會的互動，及公、私部門的互

<sup>130</sup> 詹中原，《新公共管理—政府再造的理論與實務》，台北：五南圖書出版股份有限公司，2002 年，頁 119。

<sup>131</sup> David Osborne and Ted Gaebler，劉毓玲譯，《新政府運動》（*Reinventing Government*），台北：天下文化書舫，1993 年，頁 64。

<sup>132</sup> Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky, *Implementation* (C.A. : University of California Press , 1973) , pp.xiv-xv.

<sup>133</sup> Robert Bruce Shaw , *Trust in the Balance: Building Successful Organizations on Results, Integrity, and Concern* ( San Francisco : Jossey-Bass, 1997) , p.6.

動。<sup>134</sup>建設亞太營運中心係放眼國際經濟舞台，需高度行政效率的配合，<sup>135</sup>政府再造是凝聚社會向心力，提高政府行政效率的策略，不過大多數政府再造理論與實務，皆忽略了政府再造須根植於社會互動之基礎上的事實，<sup>136</sup>因此未能有效凝聚社會互信與共識，進而提升國家的競爭力。

以世界經濟論壇所發表的 2001 至 2002 年全球競爭力報告為例，其中我國評比較差的都是與政府有關的項目。例如行政官僚的專業能力是第 11 名，對政治人物的信任是第 29 名，行政效率第 33 名。政策延續性更落後到第 66 名。加以政府再造若干部門並非以功能取向為改造基調，而是以政治考量為着眼，<sup>137</sup>由上述評比與過程顯示，以政府再造改善亞太營運中心計畫執行成效，並未能達到強化社會凝聚力之目的，此可由下述事實印證。

從各種政治信任面向的整體分佈趨勢可以發現，民眾在 1992 年亞太營運中心政策籌劃之初的政治信任較高，到了 1998 年亞太營運中心第二階開始之際，似乎跌到谷底。在 1992 年時，有接近四成民眾認為政府官員決定重大的政策時，會考慮民眾的意見，而這個比例在 1995 年略微下降。若是考慮 1992 年，與 2001 年這十年差距，可以發現其比例下降 2.0%。民眾不相信政府在電視上的發言的比例則持續上升，從 1992 年的 21.3%，一路上升到 2001 年的 46.1%。這十年之間，總共上升了將近 25.0%，顯示民眾在對政府首長發言的相信程度這一方面，有大幅度的下降。<sup>138</sup>

政治信任感的另外一個面向，是相信政府會把工作做得正確並有長遠的規劃。就「政府做事沒有長遠性計畫」而言，在 1992 年有 51.1% 的民眾表示「同意」的負面態度，這個比例在 1995 年

<sup>134</sup> 鄭錫鍙，〈社會資本與政府再造〉，頁 44。

<sup>135</sup> 經建會，1995 年，頁 7。

<sup>136</sup> 鄭錫鍙，〈社會資本與政府再造〉，頁 43。

<sup>137</sup> 《聯合報》，2002 年 3 月 19 日，第 15 版。

<sup>138</sup> 陳陸輝，〈政治信任、施政表現與民眾對台灣民主的展望〉，《台灣政治學刊》，7 卷 2 期（2003 年 12 月），頁 163。

以及 1998 年繼續上升。至於民眾同意「政府做事大多數是正確」的比例，則是從 1992 年的 41.5%，一路下降到 2001 年的 20.8%，在過去十年間下滑達 20.7%，非常值得重視。民眾不同意「政府做事大多數是正確」的比例，則是從 1992 年的 42.5%，一路上升到 2001 年的 60.2%，在過去十年間上升了 17.7%。若是進一步比較「同意」與「不同意」的比例，可以發現它們之間的差距從 1992 年的 1.0%，擴大到 2001 年的 39.4%，顯示民眾不同意政府做事大多數是正確的比例，在過去十年來是遠高於「同意」的比例。<sup>139</sup>

至於對政府的廉能程度的評價，「政府官員時常浪費老百姓所繳納的稅金」同意的比例從 1992 年的 57.4%，上升到 1998 年的 67.5%，從過去十年的分佈趨勢來看，民眾對於政府效能似乎有很大的質疑。而從民眾對於「大部份政府官員都是清廉，不會貪污的」的態度可以進一步發現，同意的比例從 1992 年的 24.1%一路下滑到 2001 年的 15.1%，不同意的比例則從 1992 年的 54.3%，一路上升到 2001 年的 71.1%，「同意」與「不同意」的差距在 1998 年與 2001 年皆超過了五成。我們比較亞太營運中心政策第二階段執行前後可以發現，在 1998 年與 2001 年之間民眾對於「政府決定重大政策時會考慮民眾的意見」，以及「政府做事有長遠的計劃」這兩個面向上，「信任」與「不信任」的差距是有上升的趨勢。<sup>140</sup>

以社會凝聚的角度觀之，政府再造所賴以維繫的「信任建構」由上述調查研究顯示，在亞太營運中心政策籌劃之初至計畫執行轉折前後，各種的政治信任面向不升反降。政府與社會信任不足，致台灣社會的凝聚力在 2000 年 IMD 評比中排名第 29 名。觀諸台灣在經濟發展的過程中，社會愈發缺乏互信與凝聚力，致使全體社會付出過高的交易成本，無補於政府與市場的雙重失靈的解

---

<sup>139</sup>同前註，頁 164。

<sup>140</sup>同前註。

決。由於未能凝聚公部門、私部門、公民社會之間「信任」的社會資本，致難以凝聚社會互信有效促進社會整體之資源整合。故亞太營運中心的政府再造，並未達成其內容所列之，結合民間資源重塑民間對政府信心的目的。<sup>141</sup>

### 叁、社會凝聚影響亞太營運中心計畫執行轉折探討

亞太營運中心計畫之執行旨在提升台灣的全球競爭力，然而在亞太營運中心計畫執行轉折前後（1998-2001年），無論在IMD或WEF的世界競爭力排行榜中，台灣的名次分別是第十六、十八、二十二與第十八名，以及第六、第四、十一與第七名。如以2007年最新的評比名次，IMD之第十八名與WEF之第十四名縱觀過去十年，兩個世界聞名的全球競爭力排名，台灣一直在持續下滑，已是不爭的事實。<sup>142</sup>IMD與WEF的評比指標除了總體體制、基礎建設、財政風險、金融機構透明度、市場效率、經濟改革需求、企業態度以及創新等經濟評比指標大類之外，另一部分則以社會資本理論為核心，涉及社會整合、社會凝聚與政府的效能，同時也重視有關社會價值與社會進步的評比指標，包括：政治穩定度、政府效率、政策品質、法律規則、政治人物誠信、政府廉潔度、社會信賴與社會凝聚力等。

台灣社會凝聚力的崩解可從胡佛教授所主持的《東亞民主化與價值變遷：比較調查研究計畫》2001年的調查結果證明，「不信任政黨」的台灣民眾近七成，「不相信國會」者有六成五，「不相信政府」的人近五成。<sup>143</sup>此外，在各項民調中亦呈現一個事實，台灣確實存在誠信危機、信任危機和信心危機，而「信任」則是建構社會資本的核心要素。因此，台灣若不能有效的提升社會

<sup>141</sup>經建會，「亞太營運中心推動與政府再造」，<http://www.cedi.cepd.gov.tw/aproc/html/index.htm>，上網檢視日期：2006年6月27日。

<sup>142</sup>黃肇松，〈重建社會互信活絡台灣競爭力〉，《中國時報》，2008年3月19日，版A11。

<sup>143</sup>同前註。

凝聚力，即使總體經濟指標提升了，仍難逃競爭力下挫的命運。多年來由於政府決策反覆無常、政策前後不一，造成台灣人民不再信任政治人物。回顧亞太營運中心計畫規劃之初，AT & T 副總裁 B.Davis 即曾表示，他認為台灣廠商與 AT&T 等跨國企業合作進入中國大陸市場，不僅互利而且有更大保障，兩岸的互動是互補關係，政府對於民間經濟交流，不要加諸太多的限制。<sup>144</sup>然而亞太營運中心政策之執行一直無法落實，關鍵就是卡在後來的「戒急用忍」政策，<sup>145</sup>由於政策反覆的結果，與亞太營運中心計畫有關兩岸經貿關係發展之長期規劃原則相左，<sup>146</sup>亦與外商見解相背，在決策反覆無常導致對政治人物高度不信任的氛圍中，難以凝聚社會共識積蓄社會對政府政策信任之社會資本，終於肇致亞太營運中心政策執行的空洞化。下列事實足資佐證：

一、航空業者指出五年前中正機場每個月的出口貨量約一萬二千多噸，現在（2005 年）一個月滑落到八、九千噸減幅達三、四成，每月少掉的量相當於卅架波音七四七飛機載運量，大陸貨運量若再成長台灣勢將被邊緣化。在中正機場貨運站工作多年的航空界高層表示，空運貨運站對景氣的敏感度最高，從民國七十五年起台灣生產的成衣等生活用品，只要看得到的都有大量出口，但在廣達、仁寶等大型電子業前往大陸設廠出口量即開始減少。機場物流倉儲業者說，政府再不想辦法留住台灣產業吸引外商投資或台商回流，他們只能「死守四行倉庫」或「倉庫將改做溜冰場了」。<sup>147</sup>

二、被視為亞太營運中心指標項目的中正機場「航空貨運園區」

<sup>144</sup>杜震華，《亞太營運中心的理論與實際》，頁 192。

<sup>145</sup>邱玉，「建立台灣『登陸』跳板之經濟戰略地位」，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/FM/090/FM-C-090-116.htm>，上網檢視日期：2006 年 6 月 27 日

<sup>146</sup>經建會，《發展台灣成為亞太營運中心計畫》，頁 46-48。

<sup>147</sup><海空運雙衰退 747 貨機每月少飛 30 架次>，《聯合報》，2005 年 8 月 29 日，版 A3。



於 2005 年年底啟用，但當年風光得標的遠翔卻面臨招不到商的窘境，尤其加值園區沒有廠商要進駐。遠翔之前全台招商這才發現許多產業外移，產品直接從大陸出口。遠翔說當初評估此投資案失策，「沒想到大家連根都要搬走」。中正機場倉儲業者說，航空貨運園區是國家重要建設項目，也是執政黨拚經濟的指標項目，但出口市場不斷縮小，物流園區與倉儲業者為搶客戶競爭日益嚴重。遠翔指出，六年前評估投資航空貨運園區時，中正機場貨運量每年增加，且台灣去年以前的順差都有一百億美金以上，當時出走的多是中小企業，重要產業的根仍留在台灣因而決定投入上百億元投資。未料隔年電子大廠開始規畫到大陸設廠，出走情況一年比一年嚴重。<sup>148</sup>1995 年一手推動亞大營運中心的毛治國說，當時中正機場客貨運的建設只到第一期，政府想辦法挪出空間挪出場地開門歡迎國際快遞業者，吸引美商優比速(UPS)、美商聯邦快遞(FedEx)以台灣做為轉運中心，但一切規劃後來因「戒急用忍」功虧一簣。<sup>149</sup>

三、高雄港從民國六十年代開始蓬勃發展，貨物吞吐量扶搖直上，七十年代進入黃金時期，散雜貨物和貨櫃大增進出港的船舶絡繹不絕。高雄港碼頭工會理事長施永林說，碼頭工會全盛時期的會員人數多達近萬人，但隨著高雄港貨物量衰退，目前會員人數只剩下約三千七百人。高雄港務局黃姓人員說，港務局十年前辦理碼頭出租作業時，航商搶破頭出高價租用，但近兩年不但租金大幅降低，反而是港務局反過來拜託航商繼續租用碼頭。當年為實現亞大營運中心的理想，廢掉高雄港碼頭工人世襲制度，薪資成本合理化費率也降到比香

<sup>148</sup>〈80 億蓋的空運園區養蚊子〉，《聯合報》，2005 年 8 月 29 日，版 A3。

<sup>149</sup>〈毛治國：海空運活到今天是奇蹟〉，《聯合報》，2005 年 8 月 29 日，版 A3。

港少百分之卅，目的就是吸引國際航商來台，以高雄港做為樞紐港，一舉推上高雄港位居全球第三位。毛治國指出：「我們錯過成為國際轉運中心的機會，如今大陸經濟快速成長，國際海空業者以及本國企業與跨國業務有關的，都相繼出走大陸，如果政府再不作為，我們連兩岸中可扮演的位置也即將消失」。<sup>150</sup>

由上述對亞太營運中心政策執行成效具有指標性的海、空運轉運中心之發展結果，足資證明在對亞太營運中心政策信任的社會資本大量流失下，已無可能達成原定之政策目標。輔以國外投資人的觀點，可以凸顯亞太營運中心政策執行之主要困難，即在於無法凝聚政府與社會之間的互信。根據遠見雜誌的「外商投資台灣意願調查」結果，外商迫切希望台灣改善投資環境，其中七成八的外商認為開放兩岸直航應該優先辦理，如果兩岸能夠通航，一半以上的外商表示會以台北作為營運中心，遠超過上海。美國商會執行長魏里庭「不直航加上戒急用忍，讓台灣成為亞太營運中心的機率愈來愈小」之建言，<sup>151</sup>實值得政府重視。

學者 Ronald Burt 指出，社會資本就是促使各種互動能緊密結合的膠水<sup>152</sup>，這種「社會關係緊密度」攸關政府能否贏得社會大眾了解與支持。<sup>153</sup>不論傳統或現代政府，對於引導國家發展凝聚社會共識，將國家帶入一個計畫中的目標，均是政府責無旁貸的任務。例如美國前總羅斯福的「新政」(New Deal)、統詹森所提的「大社會」(Great Society)，及我國前行政院長連戰所提的「亞太營運中心」，均是以「願景」(vision)來號召國家資源整合之實例。<sup>154</sup>但亞太營運中心的願景由於政府之政、經政策的前後矛盾，

<sup>150</sup>同前註。

<sup>151</sup>〈遠見雜誌調查逾半外商認為政府不清廉〉，《聯合報》，2005年11月30日，版A1。

<sup>152</sup>鄭錫鏞，〈社會資本與政府再造〉，頁47。

<sup>153</sup>李宗勳，〈「全球化」、「社會資本」下的政府再造—兼論海峽兩岸政府職能之轉換〉，頁10。

<sup>154</sup>李宗勳與鄭錫鏞，〈知識經濟時代的新治理模式—歐陸新治理(MODERN GOVERNANCE)觀點〉，《研習論壇》，16期(2002年4月)，頁12。

無法有效的凝聚國內、外企業及社會共識，國家資源無法做有效的整合，導致國內企業外移中國大陸的腳步愈發加快，外商亦紛紛轉向中國大陸設立營運中心，亞太營運中心政策執行的困境也就始終難以突破。並且在執行過程中，復因網路科技快速發展，所帶動的全球貿易新型態之影響，行政院為另謀台灣在全球立足的新途徑，遂將推亞太營運中心轉折為推動全球運籌中心。

#### 肆、調查分析

##### 一、量化統計

本項因素問卷調查以十分度法，由 0(沒有影響)至 10 分(影響最大)，請填答者依其對本項問題說明內容認知，勾選本因素影響力大小之適當分數，再以 SPSS 進行統計分析，作為社會凝聚因素對亞太營運中心計畫執行轉折影響的實徵驗證，其結果如下：

##### (一)、次數分配

在受訪者評論社會凝聚因素對亞太營運中心執行轉折的影響程度分數部分，填答 10 分有 2 人，佔 2.9%；依序 9 分有 7 人，佔 10.0%；8 分有 15 人，佔 21.4%；7 分有 13 人，佔 18.6%；6 分有 11 人，佔 15.7%；5 分有 10 人，佔 14.3%；4 分有 4 人，佔 5.7%；3 分與 1 分各有 3 人，分別佔 4.3%；2 分與 0 分亦各有 1 人，分別佔 1.4%。受訪者回答之分數平均為 6.3 分，標準差為 2.2 分，詳表 7-4。

表 7-4：影響亞太營運中心計畫執行轉折社會凝聚因素次數分配表

社會凝聚		
分數	次數(次)	百分比(%)
0	1	1.4
1	3	4.3

2	1	1.4
3	3	4.3
4	4	5.7
5	10	14.3
6	11	15.7
7	13	18.6
8	15	21.4
9	7	10.0
10	2	2.9
<b>總和</b>	70	100.0
平均數：6.3（分）標準差：2.2 最小值：0 最大值：10		

資料來源：作者自行整理。

## （二）、差異分析

社會凝聚因素對亞太營運中心計畫執行轉折影響之差異分析，對受訪者個人屬性進行 t 檢定或 F 檢定，其中除了「職業類別」、「職業部門」與社會凝聚有顯著差異，其餘性別、年齡、教育程度與政黨屬性並無顯著差異，詳表 7-5（頁 340）。在職業類別與社會凝聚因素進行變異數分析部份，職業類別與社會凝聚因素達顯著水準，受訪者之職業類別對於評斷社會凝聚重要程度之分數有顯著差異，以平均數觀之可以發現，受訪者職業部門為經建會者對於社會凝聚因素之評分較其他職業部門之受訪者低。

以平均數觀之受訪者職業類別為學者專家者，給予社會凝聚因素重要影響程度之分數較其他職業類別來的高。進一步以雪費法（Scheffe Method）事後檢定，對職業類別和社會凝聚進行事後檢定詳表 7-6（頁 341），在對影響亞太營運中心計畫執行轉折社會凝聚因素重要程度部份，可以發現職業類別為事務官與學者專家兩個區間有明顯差異，再對照事務官與學者專家給予社會凝聚因素分數之高低，可以發現學者專家給予社會凝聚因素重要程度之

平均分數為 8.00 分，而事務官給予社會凝聚因素重要程度之平均分數為 5.78 分，可以發現職業類別為事務官者認為社會凝聚因素對亞太營運中心計畫執行轉折的影響程度較小，而學者專家則認為社會凝聚因素對亞太營運中心計畫執行轉折的影響程度較大。另外，在職業部門與社會凝聚因素進行變異數分析部份，職業部門與社會凝聚因素達顯著水準，受訪者之職業部門對於評斷社會凝聚重要程度之分數有顯著差異。

表 7-5：影響亞太營運中心計畫執行轉折社會凝聚因素重要程度與職業類別/職業部門變異數分析

		n	平均數	標準差	F 檢定	顯著值
職業類別	事務官	36	5.78	2.50	F=3.945	P=0.024
	學者專家	9	8.00	0.50		
	其他	24	6.40	1.92		
職業部門	行政院	15	6.33	2.06	F=3.108	P=0.014
	經建會	18	5.00	2.57		
	交通單位	16	6.19	2.01		
	企業	11	6.82	2.04		
	立法院	1	9.00	--		
	學者專家	9	8.00	0.50		

資料來源：作者自行整理。

表 7-6：影響亞太營運中心計畫執行轉折社會凝聚因素重要程度與職業類別雪費法事後檢定

職業類別	顯著性	
事務官	學者專家	P=0.037
	其他	P=0.624
學者專家	事務官	P=0.037
	其他	P=0.176
其他	事務官	P=0.624
	學者專家	P=0.176

資料來源：作者自行整理。

## 二、評析

在深度訪談中，亞太營運中心計畫推動核心人員對社會凝聚因素影響之看法彙整如后：

前亞太營運中心海運轉運中心組長徐永浩亦指出，社會（凝聚）因素應不致於對亞太營運中心產生影響。亞太營運中心計畫發起人前經濟部長蕭萬長認為，亞太營運中心如能成功，台灣經濟成長率將高於現在，失業問題會減少，台灣經濟會活絡。

量化分析結果顯示，受訪者認為社會凝聚因素，對亞太營運中心計畫執行轉折的影響居中，其中學者專家認為社會凝聚的影響程度較大，事務官則認為影響程度較小。量化分析顯示，社會凝聚因素對亞太營運中心計畫執行轉折影響，勾選高分數（6-10分）比例 68.6%。綜合質化與量化分析，社會凝聚因素對亞太營運中心計畫執行轉折的影響程度不大。

## 第五節 亞太營運中心之社會轉折整體分析

國家競爭力與亞太營運中心兩者的差別，只是一個涵蓋比較大，一個比較小，國家競爭力重點在社會改造，<sup>155</sup>因此亞太營運中心政策執行就必須着重凝聚社會向心力。社會資本對於當代政府政策作為重要的衝擊，就是近年來備受學界矚目的「公民社會」，<sup>156</sup>也就是有眾多推廣社會正面價值、監視政策走向、推動社會公平與進步的社群。學者 Stephen Woolcock 以社會資本來扣連經濟發展的社會機制，而指出國家與社會的關係「下情能上達，上行而下效」，將決定一個國家的發展結果，這當中需要國家與社會的力量有所平衡才具有生產的能量。由獨立於政治勢力外之外的社會力量，扮演議程設定（agenda setting）的工作對政治運作進行監督，這股力量愈強大社會資本就愈多，<sup>157</sup>維持的關係應是國家協助、協調社會各部門團體的利益、需求和資源。

亞太營運中心在政策發展上不只注意經濟資源的分配或再分配，也要注意是否同時提供社會資本能夠產生與維持的環境或制度。<sup>158</sup>政府為了達成政策目的而實施各項執行計畫，不應忽視社會資本的重要性，因為它是有效推動政策的支柱。因此，推動亞太營運中心政策若能調和中央與地方關係，促使資源共享、社會整體發展並形成文化一體，可以構建良性之競爭基架。地方有良性競爭，中央與地方又能和諧，台灣之國家競爭力勢必脫胎換骨。<sup>159</sup>Nan Lin 指出行動者不是孤立的，而是處於社會關係、社會網絡之中，透過這些關係網絡行動者之間不但互通信息，而且可

<sup>155</sup>林信雄，〈揭開亞太營運中心的底牌〉，《統領雜誌》（1997年5月），頁52。

<sup>156</sup>江明修與陳欽春，〈充實社會資本之研究〉，《新世紀第二期國家建設計畫研擬－專案研究系列III》，社會法政篇（2005年3月），頁233。

<sup>157</sup>〈以開放、融合及現代化提升台灣的社會資本〉，《中國時報》，2006年2月9日，版A15。

<sup>158</sup>潘美玲，〈社會資本與社會發展〉，《台灣智庫》（2003年1月），社會發展論壇。

<sup>159</sup>社論，〈調和中央與地方關係以提升國家競爭力〉，《中國地方自治》，54卷3期（2001年3月），頁42。

以交換資源實現各種行動目標。<sup>160</sup>社會資本發揮網絡的聯繫功能，促進協調與合作，是亞太營運中心政策執行不可或缺的重要資源。

社會資本在各種不同角度的論述中，Ronald Burt 採取微觀（micro）的角度，將社會資本視為個人因為位處組織內的有利位置，得以控制訊息流通而獲利。<sup>161</sup> Putnam 以中觀（meso）的觀點研究社會資本，他認為一個積存足夠社會資本的社群，比缺少社會資本的社群容易達成目標。<sup>162</sup> Francis Fukuyama 從宏觀（macro）的觀點論析，他主張社會資本的存在與否，將可決定一個國家經濟的繁榮與競爭力。<sup>163</sup> Nan Lin 將社會資本定義為：「行動者在行動中獲取和使用的嵌入在社會網絡中的資源」。<sup>164</sup>簡言之，社會資本就是透過社會關係取得的資本，<sup>165</sup>可以運用在微觀、中觀與宏觀的不同分析層次之中。

社會資本是無形資產，導引人群行為聚合、融入社會關係，促進社會協調、協同與合作分工（coordination, collaboration and cooperation），與市場機能產生互補關係，而能增進社會的共同利益。<sup>166</sup>執行亞太營運中心計畫政府的社會資本積蓄，表現在於公共部門能否重建社會互信，快速地建立政治領導人的誠信形象、提升政策品質、政府效率、進行現代化，包括法令、制度、組織及公共事務的管理，但台灣在此方面的改進仍相當遲緩。此外，更嚴重的是社會資本的不足，社會資本的核心價值「信任」在政

---

<sup>160</sup>Nan Lin, 林祐聖、業欣怡譯,《社會資本》(Social Capital), 台北:弘智文化事業有限公司, 2005年, 頁 61-65。

<sup>161</sup>Ronald Burt, "The Contingent Value of Social Capital," *Administrative Science Quarterly*, Vol.42, No.2 (June, 1997), p.340.

<sup>162</sup>Robert D. Putnam, "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life", pp.35-36.

<sup>163</sup>Francis Fukuyama, *Trust: The Social Virtues and The Creation of Prosperity* (N.Y.: Free Press, 1995), p.7&p.33.

<sup>164</sup>Nan Lin, 張磊譯,《社會資本—關於社會結構與行動的理論》(Social Capital-A Theory of Structure and Action), 上海:上海人民出版社, 2005年, 頁 24。

<sup>165</sup>李宗勳, <「全球化」、「社會資本」下的政府再造—兼論海峽兩岸政府職能之轉換>, 頁 10。

<sup>166</sup>左珩, <社會資本與台灣知識經濟發展>, 頁 34。



策推動與執行上，扮演極為重要的角色，但台灣在政治精英的導政策偏向下，兩岸之間的關係日趨惡化，社會對抗與日俱增社會凝聚力分化。調查顯示台灣「社會信任」下滑，台灣有些社會資本已被完全摧毀，政黨與政黨間只有對抗沒有合作，<sup>167</sup>社會上的藍、綠兩極對抗難以建立信任建構，兩岸關係也因「戒急用忍」、「兩國論」、「一邊一國」的先後提出而更加僵化，其對亞太營運中心政策執行的影響，下列事實足資證明。

根據聯合報五年經濟總體檢專題報導（系列二：錯失的優勢）論述，2005年10月底長榮海運旗下七萬噸級的貨櫃輪「長聯號」從廈門天海碼頭出發直航美西，這是首度不經高雄港中轉即直航美國，意味台灣港口無貨進門、等無貨櫃的情況將越來越嚴重。高雄港在1999年還是全球第三大貨櫃港，如今已跌為第六。十年前政府提出亞太營運中心，及境外航運中心等一連串計畫，期使台灣成為亞太自由貿易中心，結果前總統李登輝一句「戒急用忍」，卡死所有計畫。三年前在經濟衰退的壓力下，陳水扁政府提出「自由貿易港區」計畫，希望突破現有兩岸法令限制，讓兩岸人貨能自由往返以構建台灣為亞太轉運中心。但新的「積極開放，有效管理」政策，只強調管理而不談開放，兩岸關係沒有絲毫改善台灣的經濟優勢日漸削弱。<sup>168</sup>

2003年「自由貿易港區設置條例」通過時，前行政院長游錫堃還誇稱可吸引1,000家廠商進駐，為台灣創造17萬個就業機會，帶來1,200億新台幣的出口。事實是至2005年9月底基隆、高雄和台中港三個已經掛牌的自由貿易港區，合計進駐廠商不到10家，區內航商認為根本問題在台灣已經錯過時機。<sup>169</sup>早在十年前亞太營運中心計畫時就已提過類似計畫，政府只顧和大陸對抗遲

<sup>167</sup>江明修與陳欽春，〈充實社會資本之研究〉，頁217。

<sup>168</sup>〈空喊10年中心變邊緣〉，《聯合報》，2005年11月8日，版A2。

<sup>169</sup>同前註。

無具體行動現在更不可能成功。從亞太營運中心開始台灣提過許多以自己為中心的計畫，包括亞太投資中心、運籌中心、創新研發中心、金融管理服務中心等無一達成，而讓台灣日漸邊緣化。<sup>170</sup>

由於台灣地區長期以來南北區域，在政治、經濟與社會之失衡發展，不僅在政治意識形態已出現「南綠北藍」的現象，連帶著社會的不公與扭曲這種差距，也逐漸滲透到社會最基本的人際互動<sup>171</sup>。2002年天下雜誌以社會資本的概念進行其年度「國情調查」後描述，「世紀末的台灣社會，信任感愈來愈低。從公領域到私領域，台灣正進入『社會大斷裂』時代。當價值消失、忠誠不見、信任解體，人與體制、人與個人的關係愈來愈難維持時，台灣要如何重建社會價值與信任體制？從政治、經濟、社會到家庭，台灣如何走出背叛的年代？」<sup>172</sup>此一調查，已清楚說明台灣社會的社會資本匱乏，與凝聚力大量流失問題的嚴重性。

亞太營運中心政策，由於未能建構社會資本核心價值，即兩岸互信與社會互信而無法貫徹執行。由聯合報「空喊10年中心變邊緣—從亞太營運中心開始，投資中心、金管中心...一直錯失主動至今完成哪一項？」，及「前七月海空貨運首見同步衰退—對岸磁吸，物流倉儲業也負成長、部份外籍貨運停飛台灣線、國際三大快遞競逐大陸更加明顯」等不斷出現充滿警示性的新聞大標題，可以充分證實此一不爭的事實。

影響亞太營運中心計畫執行轉折社會面向因素，各關鍵因素之次數分配綜合表，詳表7-7（頁347），根據量化分析的結果，在社會互信、社會參與、兩岸互信與社會凝聚，四個影響亞太營運中心計畫執行之社會面向四項關鍵因素的重要度排列中，最重要的是兩岸互信因素，佔71.4%。社會互信因素則位居第二與第四

<sup>170</sup>同前註。

<sup>171</sup>江明修與陳欽春，〈充實社會資本之研究〉，頁217。

<sup>172</sup>天下雜誌主題，〈背叛〉，《天下雜誌》，235期（2002年12月），封面。

位，第三重要因素為社會參與，佔 38.6%，詳表 7-8（頁 347）。此一結果顯示，亞太營運中心政策之執行，在動員社會總體資源的組織運作上，不能忽略私部門與公民社會的參與，從而發揮民間社會的力量，營造有利兩岸互動的條件，以奠立兩岸互信的基礎，開闢政府力量之外的管道，協助於亞太營運中心政策之有效推動。

綜上所述，在全球化的衝擊下，政府行政如何扮演好自己的角色，充分發揮治理的作用，有效推動亞太營運中心政策，從社會資本運作對政策執行的影響上來看，政府實應注意「開放性」與「融合性」的問題，社會資本的開放性是指在全球化過程中，能夠帶來開放的思維，融合性也就是包容性，可以對多元的包容代替分裂，以合諧代替對立。有效推動亞太營運中心政策，對外必須解除兩岸民間社會交流與經貿來往的限制，儘速開放兩岸三通，掌握建立兩岸信任措施建立的契機，累積兩岸社會「互信」的社會資本，方能真正以台灣作為跨國企業進入大陸的跳板，突破亞太營運中心政策執行的瓶頸。對內則須發揮公民社會、私部門的力量，藉由社會資本的連結，與企業、非政府組織、「資本—技術」精英形成一個合縱連橫的關係，營造一個具「強競爭性質」的社會資本環境，共同協力推動亞太營運中心發展，才能達成以亞太營運中心提升國家競爭力的目的。但在亞太營運中心政策之執行過程中，國家機關對內、對外皆未能建構支撐亞太營運中心政策運作、完善政策影響，引導有效經濟活動的宏觀經濟，和微觀經濟的激勵環境，積蓄政策執行所需的社會資本。其結果，正如政府再造綱領所坦承的，亞太營運中心政策之執行的確是「步履維艱」。

表 7-7：影響亞太營運中心計畫執行轉折社會面向中關鍵因素比較次數分配表綜合表（各項因素單獨評分）

關鍵因素 分數	社會互信		社會參與		兩岸互信		社會凝聚	
	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比
0	1	1.4	1	1.4	0	0	1	1.4
1	2	2.9	3	4.3	1	1.4	3	4.3
2	6	8.6	3	4.3	0	0	1	1.4
3	5	7.1	7	10	4	5.7	3	4.3
4	5	7.1	7	10	0	0	4	5.7
5	9	12.9	10	14.3	2	2.9	10	14.3
6	10	14.3	9	12.9	5	7.1	11	15.7
7	13	18.6	15	21.4	14	20	13	18.6
8	6	8.6	10	14.3	15	21.4	15	21.4
9	8	11.4	3	4.3	18	25.7	7	10
10	5	7.1	2	2.9	11	15.7	2	2.9
總和	70.0	100.0	70.0	100.0	70.0	100.0	70.0	100.0

資料來源：作者自行整理。

表 7-8：影響亞太營運中心計畫執行轉折社會面向中四項關鍵因素重要度比較次數分配表

重要程度 因素	第一重要		第二重要		第三重要		第四重要	
	次數 (次)	百分比 (%)	次數 (次)	百分比 (%)	次數 (次)	百分比 (%)	次數 (次)	百分比 (%)
社會互信	7	10.0	23	<b>32.9</b>	17	24.3	23	<b>32.9</b>
社會參與	4	5.7	18	25.7	27	<b>38.6</b>	21	30.0
兩岸互信	50	<b>71.4</b>	10	14.3	5	7.1	5	7.1
社會凝聚	9	12.9	19	27.1	21	30.0	21	30.0
總和	70	100.0	70	100.0	70	100.0	70	100.0

資料來源：作者自行整理。