

法 政 學 報

第 五 期

目 錄

- 二二八事件與美國.....陳翠蓮 1
- 從「反共擁蔣」掛帥到人權意識的抬頭—《自由中國》與執政當局互動關係的一個歷史考察....薛化元 43
- 「批判的法學研究」之法律哲學基礎初探.....周志宏 67
- 國家理論——系統理論的觀點.....張嘉尹 87
- 日本行政部門設置機關之研究.....許慶雄 109
- 政治經濟學主要研究途徑之探討：
台灣與南韓發展經驗實證.....陳恒鈞 127
- 美國各州參議員與眾議員的合作對政策利益分配之影響：以州為分析單位.....羅清俊 157

淡江大學公共行政學系

台灣 淡水

1996年1月

法政學報

第五期

1996年1月

發行人：許志雄

編輯委員：朱武獻、李永熾、林國全、林麗香、洪鑣德、施正鋒、許志雄、
許慶雄、陳恆鈞、陳翠蓮、黃 異、蔡茂寅、蔡啟清、鄭欽仁、
羅清俊

召集委員：許志雄

執行編輯：周志宏

出版人：淡江大學公共行政學系

地 址：台北縣淡水鎮英專路151號

電 話：(02)6215656-544 傳 真：(02)6209743

E-MAIL：mpl124@mail.tku.edu.tw

定 價：個人及機關學校每期三百元；學生每期二百元

徵稿簡則

- 一、本學報為學術性定期刊物，於每年四月十五日及十月十五日截稿。
- 二、本學報以刊載有關法律學、政治學及行政學等領域的學術論文及譯著為主。
- 三、來稿得以中、外文撰寫。所有稿件均須附中、英文標題及作者姓名，並請附三百字內之中文摘要或目次。
- 四、來稿字數以一萬二千字至二萬字為原則，超過者自負印刷成本；請自行打字，如以電腦作文書處理，並請附檔案磁片。
- 五、來稿以未經發表於期刊或書籍之論文為限，譯著請註明出處並附原文及翻譯授權書。稿件於本學報刊載後，未經同意不得另於其他刊物發表。
- 六、來稿一經接受，編輯委員會有權在文字及規格上酌予修改。若不願修改，請作者預先註明。
- 七、本學報暫無稿酬，來稿經刊登後，致贈當期學報五本及抽印本二十份。
- 八、來稿請寄：「淡江大學公共行政學系法政學報編輯委員會」。

法政學報

第五期

目錄

- 二二八事件與美國.....陳翠蓮 1
- 從「反共擁蔣」掛帥到人權意識的抬頭—《自由中國》與執政當局互動關係的一個歷史考察....薛化元 43
- 「批判的法學研究」之法律哲學基礎初探.....周志宏 67
- 國家理論——系統理論的觀點.....張嘉尹 87
- 日本行政部門設置機關之研究.....許慶雄 109
- 政治經濟學主要研究途徑之探討：
台灣與南韓發展經驗實證.....陳恒鈞 127
- 美國各州參議員與眾議員的合作對政策利益分配之影響：以州為分析單位.....羅清俊 157

淡江大學公共行政學系

台灣 淡水

1996年1月

二二八事件與美國

陳翠蓮*

The February 28th Incident and the Relationship with United States

by

Chen Tsui-Lien

摘 要

二次大戰以來，中國對美國的依賴日漸加深，美國則希望借重國民黨政府統治下的中國成為亞洲安定的力量，美國利益的捍衛者。而另一方面，美國方面尤以軍方人士對台灣的战略，經濟地位別有盤算；雖然二次大戰結束前的開羅會議上，台灣被當做吸引中國的戰利品般被協議「歸還」中國，但美國與盟軍方面對台灣仍具有重大的影響力，台灣的主權歸屬問題並未因而塵埃落定。

戰後台灣復歸中國不久，就爆發了「二二八事件」，在當時戰後和平條約尚未正式簽訂，台灣主權歸屬仍未確定的情況下，是極可能引發國際干涉的。此時台灣—美國—中國三者之間形成極微妙而複雜的互動關係：台灣人民欲藉事件與美國之協助獲得獨立嗎？美國對當時的台灣問題採取了何種立場？對國民黨政府處理台灣「二二八事件」曾發生何種作用？國民黨政府方面又是如何面對來自美國的關切壓力？

這篇短文是筆者博士論文「二二八事件研究」中的一章。筆者試圖從美國對台灣的

* 台灣大學政治研究所博士；淡江大學公共行政學系專任副教授。

政策主張（事件前），美國在二二八事件中的立場，台灣託管論獨立論與美國的關係等層面的探討，來解析戰後初期台灣－美國－中國之間的關係。

筆者尤其感到興趣的是，美國與台灣託管論、獨立論主張興起間，所扮演的角色。而這其中，喬治·柯爾(George H. Kerr)堪稱是活躍箇中的人物，因此以一部分的篇幅加以探究。筆者並非統一論者，之所以以質疑的眼光來分析喬治·柯爾所推動的台獨主張，主要目的是希望更進一步透視柯爾所舉起旗幟背後的動機，提醒台灣民衆對自身前途具有「主體性」的認知。

美國的對台政策是以美國本身的利益與需要為前提，二二八事件當時如此，一九九〇年的現在也是如此。當台灣民衆熱切考量台灣前途問題時，首先要衡量自身的實力，再來擬定策略。如果一廂情願地想借助美國力量達到獨立的目標，那麼二二八事件的歷史會是一面借鏡。

關鍵詞：二二八事件、美國、喬治柯爾

Key words : February 28 Incident, United States, George Kerr

壹、引言

台灣復歸中國不久，即發生了全島性大規模反抗國民黨政府統治的「二二八事件」；在當時情況下，戰後和平條約尚未正式簽定，台灣主權歸屬尚未拍板定案之際，事件的爆發是極可能引起國際干涉與相關國家攜手介入的。其中尤以美國的立場與態度最為動見觀瞻。

美國在「開羅會議」中主張戰後將東北、台灣及澎湖群島等日本自中國所「竊取」的土地歸還中國；戰後未幾中國內部即爆發國共內戰，國民黨政府仰賴美方的軍經援助甚殷。加上戰後國民黨政府接收台灣工作的進行即是依據美國主導

下盟軍最高統帥麥克阿瑟的第一號指令而行；這種種外在情勢都使得美國成為在臺灣問題上最具發言權、最有可能影響國民黨政府態度的國家。

本文的重點即在探討「二二八事件」爆發前後，美國對臺灣問題的看法與立場，及在事件中是否插手介入？是否影響了國民黨政府處理事件的決策過程？再者，戰後初期至「二二八事件」爆發後的一段時間內，有關臺灣應交與聯合國託管、公民投票決定臺灣前途、甚至臺灣獨立的主張都曾被提出，此中，又與美國方面的勢力有何關係。

筆者主要參考資料為中央研究院近代史研究所檔案館所收藏的「大溪檔案：臺灣二二八事件」中，國民黨政府及陳儀當局往來頻繁因應事件的報告與指示電文。其次為美國國家檔案館(National Archives)所保存自1945年至1949年間美國駐台領事館所作的台灣情事報告、政情報告、備忘錄及相關人士呈送國務院的主張、構想及計劃書。透過這些原始檔案的比對、分析，有助於理解「二二八事件」中美國及國民黨政府雙方立場的差距及折衝、交手的經過，尤其是美方部分人士對台灣定位問題所持的特定主張。

貳、事件前美國對台的態度

自十九世紀開始，就有部份美國商人、外交人員，基於商業、貿易或軍事上的利益考量，而對奪取台灣深感興趣、積極建言；但此等意見與行動並未獲得美國政府方面的重視(註1)。

1943年12月1日公布的開羅宣言聲明，「日本在中國竊取的一切領土，諸如

滿洲、台灣與澎湖群島，都應歸還中華民國」；決定了二次大戰後，台灣重歸於中國管轄。然而美國海軍方面與國務院之間對於戰後台灣地位歸屬問題，卻存在極大歧見。1942年初，當時為美國海軍情報人員的喬治·柯爾(George H. Kerr)奉命準備了一份「台灣備忘錄」，探討戰後處理台灣問題的各種可能路線，備忘錄中提出「國際託管」的建議，並希望在南台灣建立警察基地，運用台灣各種豐富資源作為戰後重建之用。7月，軍方以此為張本提出「開放的自我利益」原則，希望在處理台灣地位歸屬時以美國長期利益列為優先，但對中國的主張，台人之利益也同予考慮；因此戰後台灣應由臨時託管機構所掌握，但任何處理方式也應予中國參加的機會(註2)。然該項建議並未為國務院所接受；國務院方面認為台灣問題只不過是「一大堆緊急問題中的一個小問題」；而強調美國利益觀點將被指為「帝國主義」，因此採取了「大陸觀點」，認為台灣是中國利益最東端(註3)。

開羅會議中，美國總統羅斯福積極主張將台灣歸還中國，一位大陸學者認為其目的在於：一、拉蔣抗日；二、以華制日，防止日本在戰後成為軍事強國東山再起；三、美國已設想到戰後中國將是美國的勢力範圍，美國若感需要，隨時可以在台灣建立軍事基地。此外，美國此舉正是正義的行為，又體現尊重中國領土完整的原則，將能贏得全體中國人民的擁護與喝采(註4)。柯爾則認為由於二次大戰末期，蔣介石行動仍不積極，美方擔心蔣與日本達成協議，退出戰局；同時羅斯福也不願在大選將屆而得罪美國各的教會人士(蔣氏夫婦是中國教會家庭的代表)(註5)，因而作出如此承諾。

不過，爭議並未因此而結束，1943年末，美國海軍軍部著手加強對台灣的攻擊準備，暗號叫作「鋪道」，並於哥倫比亞大學海軍軍政學院設立了一個特別研

究中心，即所謂「台灣研究組」。該研究小組草擬了十本民政手冊、作戰地圖、和一大集未經發表的訓練資料，作為「鋪道」計劃的準備工作。「台灣研究組」由五十名人員組成，柯爾即上述手冊的主編及該單位主管，自 1944 年 11 月，該組提供種種攻擊台灣之工作計劃給有關單位，他們密稱台灣為「x 島嶼」；而海軍作戰單位並且著手進行「軍官訓練劃」，以備能夠在聯軍佔領後，順利接手並控制民生與經濟等各項行政工作。耐人尋味的是該研究計劃並提議在登陸台灣之前，必須與蔣介石取得協議，要求由美國單獨軍政管理台灣(註 6)。

直至 1944 年 11 月，攫取「x 島嶼」計劃才被放棄，聯軍轉而迂迴台灣，進攻琉球(註 7)。然而美國軍方佔領台灣的意圖仍未消除，1945 年初，美軍曾在福建招攬劉啟光(時任軍事委員會台灣工作團團長)，組織台灣工作團赴美，準備利用作為將來登陸台灣之用；但劉啟光調動之簽呈被蔣介石侍從室否決，要求劉回重慶，美方後與劉光解約。同時期內，尚出現美國租借台灣之議(註 8)。

此後，美國政府急於對日作戰而拉攏國民黨政府；戰後則面對中國內戰情勢，亟盼鞏固蔣氏統一中國，台灣問題不再受華府關切，更何況美國百官正受到大戰結束後「送子回家」運動的重大壓力；儘管海軍方面仍不願全盤放棄在台掌握權益的主張，但已不足發生作用了(註 9)。

戰後，國民黨政府依據盟軍最高統帥第一號指令，接收了台灣；台灣行政長官陳儀並在 1945 年 10 月 25 日受降儀式後廣播「從今日起，台灣及澎湖正式從中國版圖所有一切土地、人民、政事皆已置於中華民國國民政府主權下」(註 10)。然而，美國海軍及部份人士對於台灣地位與歸屬問題的特定看法仍在發酵中；而做為世界四強之一中國最重要盟友的美國，其對於台灣問題的政策與態度，仍然

受到國民黨政府極大的重視。

1945年9月1日，第一批美國軍人和兩個中國人來到台灣，後兩者一稱「張上校」，一稱廈門來的「黃市長」，都是「軍統」人馬，四位美國人則負責掩護其活動，暗中調查台灣政治情形，編採領導人物黑名單(註 11)。5日，一支美國海軍特種艦隊停泊於基隆港口，之後撤出約一千三百名聯軍戰俘；10日，第三批美國代表到達，他們是代表「美國戰略情報處」(U. S. Office of Strategic Services，簡稱 OSS)，由昆明飛來的十五名官兵，他們帶來了罐頭食品、啤酒、維他命和抗瘧劑，以換取情報；OSS人員開始四處收搜尋台灣的政治情報，尤其是任何有關共產黨的消息(註 12)。而國民黨政府的先遺部隊——「台灣省前進指揮所」人員在主任葛敬恩帶領下，於10月5日方抵台(註 13)；同時美國軍事顧問團官兵一百多人也同行，著手協助遣返日軍的工作(註 14)。

1946年1月，美國駐台領事館正式成立(註 15)，隨即由「美國戰略情報處」(OSS)人員在台灣進行大規模的民意調查。該項民意調查時機正當台灣復歸中國統治，人民由希望轉為失望之際，民意調查結果顯示，台灣人民對國民黨政府印象極差，因此，《紐約時報》與上海《彌勒氏評論報》就乘勢報導「假如台灣進行公民投票，台灣人首先選擇美國，其次選擇日本，沒有人選擇中國(註 16)。」這樣的調查結果給予台灣民衆極不好的印象(註 17)，甚至有人認為是美國利用報紙與通訊社對台灣問題的負面報導，來體現台灣託管或台灣獨立的陰謀(註 18)。

事實上，同樣由戰略情報單位於1946年初所做的一份「台灣報告書」內容來看，受訪的台灣菁英人士，包括林獻堂、許丙、羅萬車、林茂生、廖文毅、陳炳等十餘人，都表示台灣人樂於復歸中國，成為中國的一個行省，但強調希望由台

人治台，而非由中國大陸官員殖民式的統治；台灣人不希望由美、英或其它國家來統治，因為不同文、不同種，習慣風俗差異太大；而且台灣限於地裡條件，不宜成為一獨立國家，否則難以在國際事務上擁有發言權。至於與美國之間則希望保持友好，尤其期望美方提供物質與經濟援助、協助戰後重建(註 19)。這項調查結果，與美國報紙所說「美國第一，日本第二」的結論，有相當大的出入。

這份調查報告還詳列了自日據以來到戰後初期台灣內部的政治團體與社會運動運作狀況；台灣各地如「三民主義青年團」、「歡迎國府接收籌備會」的領導人名單、成員人數；以及全台各地區具影響力人士之背景資料。

而自 1946 年元月起，美國駐台領事館就定期經駐南京大使館向國務院傳送台灣政治、經濟、社會情勢報告。成立之初的美國駐台領事館只有三個美國官員，領事、副領事、及一位負責美國新聞處(United States Information Services，簡稱 USIS)，其它如書記、翻譯員、無線電員與一般傳達等，都是僱用來的台人或大陸人(註 20)。由於總領事布萊克(Ralph J. Blake)對政治方面的事務並無興趣，都交由柯爾來處理(註 21)，加以柯爾又被視為台灣專家，由領事館向國務院所做的台灣情勢報告，幾乎都是由柯爾執筆。1946 年 1 月 28 日的報告中，柯爾指出台灣民衆與大陸來台官員之間怨隙日深，「個月後欣喜之情即幻滅，憤怒與反抗正發生中。」「貨幣體系崩潰、搶劫盛行。」「海外歸台兵員問題嚴重，但當局坐視不顧」(註 22)。3 月 15 日的報告中，歷數社會、經濟、衛生弊端情況，抨擊「軍隊不守紀是政府無能之最大象徵。」「軍隊對待台人猶如征服者一般」；並且強調「美國在台聲望極高。」「台人希望美國能施壓，以掃除長官公署以下的腐敗無效率。」；甚至大膽預測「民衆暴動可能在六個月內就會發生」(註 23)。

8月12日的報告中，柯爾又詳述陳儀手下官員之貪污牟利、台人被排除於高層行政職務之外，台人與大陸公務人員之薪資差別待遇、警察暴力、公共衛生維護失敗、乞盜暴增、米糧外運、物價騰貴、走私猖獗等情況，而指出「台人紛紛揣測聯合國對台行動之可能性」；甚至指「台人傳言美國將干預，並將台灣納為保護國(註24)。」

與柯爾見解有所不同的是，總領事布萊克雖然也指責長官公署失政、軍警紀律敗壞、「嘉義傳出農民暴動」、「高雄台南等地因社會不安、經濟困難，共產黨的宣傳小冊散布」(註25)；但他卻認為「儘管台民對政府有不滿之聲，但未有證據顯示在短期內會組織起而反抗政府」(8月30日之報告(註26))，布萊克認為「無論中、日美任何一個政權要復員重建台灣，都必須面對因戰爭破壞而導致的複雜問題」；而「現在只是個嘗試階段，尚不足以顯露中國是否有充分的治理能力、去開發台灣優越之潛力」(註27)。顯然，領事館內的正副主管對台人是否將著手反抗陳儀政府，判斷有所差距；而對美國應否急於插手介入台灣問題，兩人的態度也不盡相同。

1946年6月，由於美國駐台領事館副領事柯爾與美國新聞處(USIS)處長卡度(Robert Catto)向華府秘電台灣情勢，消息輾轉洩露，引起陳儀的不快(註28)。

正當台灣社會因接收不當而引發經濟、社會各方面的不穩與混亂，有關台灣地位問題的種種論調也紛紛出籠。1946年初廖文毅辦《前鋒雜誌》，提「聯省自治」的主張，認為應仿效美國聯邦制，組成「中國聯邦」，給予台灣等各省高度自治(註29)。由於廖文毅、廖文奎與美國駐台領事館往來密切，因而被視為「託管派」(註30)。1946年6月，黃紀男以「台灣青年同盟」名義，提出請願書一份

，要求柯爾轉交給美國政及聯合國，倡儀台灣獨立，並由聯合國監督舉行公民投票，成立如瑞士一般的「永久中立國」(註 31)。1947年1月12日，三青團高雄分團成立，台灣省參議員郭國基在成立典禮上倡議台灣獨立，謂「中國民族性懦弱」、「望各青年為台灣獨立而努力，勿再受中國之管轄」；該情形還被國防部保密局(即「軍統」)情報人員密報至中央(註 32)。2月中旬一群台灣年輕人透過領事館呈送一份致美國國務卿馬歇爾(George C. Marshall)的請願書，請願書中主張：

- 一、在聯合國與日本的和約締結之前，台灣尚未完全歸還中國，地位未定；
- 二、要求「聯合國在台灣聯合行政」(United Nations Joint Administration in Formosa)
，切除與中國本部的政治、經濟關係數年(註 33)，這些就是柯爾所說台灣人冀盼美國或聯合國託管的呼聲。

然而值得注意的是，美國領事館與上述「託管論」、「台獨論」之間的關係。台共成員蘇新曾透露一段往事，他說：「美國帝國主義也在王添燈(當時台北市參議員)身上打主意。有一次王添燈叫我去商量如何對付警備司令部對《自由報》的警告，當時潘欽信也在場，王添燈向桌上攤開一張『請帖』，說是台北美國新聞處處長卡爾 CAR(註 34)。通過翻譯陳振興，請他去赴美國新聞處的茶會。王添燈問：『去好，還是不去好？』我看看潘欽信，潘欽信說：『去看看卡爾在茶會上說些什麼？其他人說些什麼？』」

王添燈到會場時，卡爾還沒來，只看到七、八個台灣紳士(都是王認識的，是些什麼人，記不清楚了)，有的走來和王添燈握握手，有坐在沙發上只點點頭，他們就跟王添燈聊起來，有的稱讚王添燈在議會的鬥爭，有的說《自由報》『很

有意思』，有的開門見山，『台灣不能這樣下去了，最好是自治或者獨立，不知王先生有什麼高見？』

王添燈已經察覺到卡爾為什麼開這樣的茶會；也開門見山，對那些談論『台灣獨立』的紳士們說：『今天這個茶會真有意思，原來你們都是卡爾先生的好朋友，但真對不起，我是中國台灣省參議會的議員，你們對我談這樣的問題，未免太失禮！』並告訴翻譯陳振興：『請轉告卡爾先生，說他找錯對象！』就離開了。以後的卡爾的一系列活動說明，卡爾『台灣獨立』運動的陰謀，從這個時候就始了(註 35)。」

雖然美國方面未曾在戰後初期時對台灣問題公開表示過看法，但上述這樣的事，透露出美國駐台領事館中的部分人員，尤其是副領事柯爾與美新處處長卡度對於台灣託管或獨立等問題著力之甚了。有關的細節與內容，本文第三節與第四節還會深入敘述。

「二二八事件」前夕，台灣社會已出種種之不穩狀況，元月，謠言滿天飛舞。謠言之一，指美蘇短期內將爆發戰事，美軍將於台灣採取大規模軍事行動，有三十萬名美軍即將抵台，而本地政府也秘密準備軍事行動。謠言之二是，美國已對中國之整合失敗及經濟復甦感到失望，轉而準備全力支持日本的經濟復興。謠言之三更聳人聽聞，即 1946 年 10 月蔣介石訪台時，曾經密晤盟帥麥克阿瑟，並議定將台灣售與美國，以充當剿共所需龐大軍費的抵償(註 36)。

參、事件中美國的立場與態度

「二二八事件」爆發之後，3月1日，美國駐南京大使館即根據台北領事館的報告電告國務院(註37)，這是美國領使館方面有關事件的第一通電文，內容僅簡單敘述事件發生經過，並謂群眾雖然佔據電台，尋求並呼籲更大的行動，但「政府自信情勢在掌握之中」。

3月1日凌晨及下午分別有十一名及十五名大陸人逃向美領事館尋求保護，美領事布萊克通知長官公署當局把難民帶回；南京大使館方面也訓令台北方面依照規定，慎重處理暫予庇護與避難之事宜；由於布萊克判斷事件已成為大規模暴動，乃要求台灣當局將避難者送往安全地方，以保護領事館本身之安全(註38)。

3月3日起，多起陳情、請願事件湧向美駐台領事館。先是一私人醫院之醫師向領事館展示憲兵隨意向民眾開槍的達姆彈(dumdum bullet)作為證據，希望美方向台灣當局說項勿再發生此情形(註39)；又有「二二八事件處理委員會」代表央請領事館向世界發佈事件經過，並呈送電文交予國民政府說明事件之真相(註40)。對於前者，領事館表達了不願意介入當前衝突之任何一方的立場；並指示禁止在此內部事件中為官方或個人說項調解(註41)。關於後者，領事館則答稱其並非新聞發佈單位，僅能將訊息傳至南京大使館，大使館是否上報美國政府有關單位，則非所知(註42)。同一天，領事館尚收到一份致美國國務卿馬歇爾的請願書，其上有一百四十一人簽名，號稱代表八百零七名人士，要求聯合國接管治理台灣，切斷台灣與中國之政治經濟關係，直到台灣獨立為止(註43)。

同日，台北領事館的另一電文中指出，台人強調美國因開羅宣言之決定而負有責任，並希望透過美方之協助以使聯合國干預，直到台灣主權轉移給中國為止。另外，有關將台灣暫時由盟軍最高總司令部(SCAP)管理的可能性也被公開討論

。領事館方面認為，在中國內戰的情況下，不如將台灣暫時交由聯合國組成臨時政府管理，並向中國保證待中國有一「負責之政府」後，始將台灣歸還(註 44)。這是領事館方面事件之初謹慎維持中立不介入立場之餘，首次表達積極干預台灣問題的看法。

也有記載指出，3月3日有台大學生代表八人向美國大使館求援，商借槍械彈藥協助武力抗爭(註 45)。事件後不久蔣經國於3月17日隨白崇禧來台宣慰，翌日(18日)拍回電文向蔣介石報告也指出「親美派—林茂生、廖文毅與副領 Kerr，請美供給槍枝及 Money，美允 Money」(註 46)。所指可能是同一件事，但在美國國務院機密檔案有關當時的電文中，並沒有發現任何相關訊息以資佐證。柯爾後來的著作中也未提過此事。

3月5日，「台灣省政治建設協會」請美領事館轉交一封信函致蔣介石，信中表示「此次台灣之民衆騷動，純粹是為了抗議官方腐敗，要求政治改革，而無其他目的；為避免進一步激怒民衆，相信您不會派兵來台；為了國家，更請求您立刻派遣高級官員來台平定此事。」領事館接下此信，轉交大使館裁決(註 47)。

而同一天，領事館所發出的電文中顯示，台灣情勢遽變，因為據報：一、鎮壓之軍隊已自福建迫近；二、高級官員家屬已秘密撤出；領事館因此建議撤走眷屬，並指出「聯合國救濟總署」(United Nations Relief and Rehabilitation Administration, 簡稱 UNRRN)人員已撤離。而大使館則指示領事館人員應避免在外出現偏袒某方的情況，以免捲入爭端，並只需要求台灣當局提供適當的保護(註 48)。

3月7日，事件蔓延甚廣，美領事館向南京之大使館請示，要求疏散領事館不必要人員(註49)。

8日傍晚，兩千名國府憲兵部隊自基隆登陸，另有兩師部隊增援中(註50)；9日美大使館助理軍事參贊道(F. J. Dau)以使館專使身份，搭乘蔣介石特別代表自寧赴台專機，前來考察事件之狀況(註51)。11日，領事館電告南京大使館，台灣有名望人士開始遭受有系統的逮捕與處死，大使館乃採取間接行動，促使蔣介石注意已有鎮壓情發生(註52)。

10日，為有助於南京之大使館了解事件情況與台灣之危機，台北領事館方面由副領事柯爾執筆，分析「中國在台灣政府的幾種解決方案」。文中指出，蔣介石對於台灣危機有二種選擇，其一是繼續支持陳儀在台統治，若如此，中央必須在台投下鉅額軍事費用，如此台灣將成為中國在軍事上的重大負擔；其二是撤換陳儀，依照台人之要求進行全面的政治改革，如此一來，則台灣將成為中國政治及經濟方面的資產。柯爾並建議，最好換由文人取代，以防止因繼續以軍事鎮壓而引發的經濟崩潰，共產主義萌芽。柯爾積極建言：「美國應鼓勵撤換陳儀，以免美國必須為此付出巨大代價及軍事承諾，且應確保台灣成為琉球到菲律賓連島防線的一環」；「美國目前不願削弱蔣介石的地位是為了要藉他防止東亞失序及共產主義蔓延」，但「道德上美國不能因為支持蔣介石，而對台灣之事視若無睹」，「作為太平洋地區和平的主要設計者，美國不能坐視這種局面，而不去影響蔣氏的決定」(註53)。不過這份分析報告並未取得總領事布萊克的簽名，即託由道上校攜往南京。

此後，軍事鎮壓、白崇禧來台宣慰、清鄉逮捕行動、魏道明上台；領事館方

面陸續向南京大館及國務院回報。4月8日，大使館向國務院去電指出：大使館已透過各種場合，向中國官員，包括外交部長在內的人士，傳達美方所得知的事件背景及情形，並準備交給蔣介石一份備忘錄，以避他對事件做出錯誤偏頗的判斷(註54)。

面對台灣發生的動亂，國民政府中央方面也擔心會引起國際干涉。3月5日國防最高委員會常務會議召開二二三會議，谷正綱就要求：「台灣事件要緊急處置，否則世界上的觀感太難看了」(註55)。6日，國防最高委員會常會議二二四會議上，田崑山也稱：「……假使要追究責任真是國家最失面子的一件事……這種事可以引起國際干涉……」；于右任更發言表示：「台灣情形可能引起人家干涉，我們要保持台灣，不要給人家干涉，為免人家來干涉，最好自己早一點把制度改革，和內地一樣，使他們沒有話講」(註56)；這些情形顯示中央政府有關人士警覺到台灣事件所可能引起國際觀瞻與外國干涉的問題。

然而中央政府最高當局對於外國的反應卻自有應付的方法。前文提及3月5日「台灣省政治建設協會」請求美國在台領事館轉南京大使館轉致蔣介石電文，呼籲中央切勿派兵；3月7日蔣介石致陳儀電文中即指出「又接台灣政治建設促進會由外國領事館轉余一電，居間有請勿派兵來台，否則情勢必更嚴重云」；但蔣介石的態度卻是「置之不理」；他告訴陳儀，對於此電文「余置之不理，此必反動份子之在國領館製造恐怖所演成」，並囑咐陳儀「近情如何，盼立覆」(註57)。亦即儘管台灣發生了動亂，蔣介石仍是十分信賴倚重陳儀的處置方式；反而對於外國的關切採取了排斥的態度。

但是對於美國對台灣所發生動亂的關切，蔣介石卻也無法完全「置之不理」

，因此他採取了含混與拖延的戰術。在美國駐南京大使司徒雷登與蔣介石討論台灣問題時，蔣氏主動表示他對台灣事件的詳情並不清楚，所以敦請司徒雷登提供他一份「書面報告」（註 58）；此即後來「台灣情勢備忘錄」的由來。

負責草擬這份備忘錄的柯爾此時已由台灣來到南京，柯爾驚訝的發現「大使的私人秘書不美國人，而是駐在國的國民，這種情形在美國外交史上可能沒有前例。那個人能對蔣介石負責，並不對美國政府負責」；而更嚴重的是「他可能私下看過大使辦公室最機密的文件，也可能看到了我列有曾向我們（指美國駐台領事館）求援的台灣領袖名單的秘密報告，而那些人確是在國民黨軍隊抵達後第一批遭受捕殺的犧牲者」（註 59）。

柯爾所稱的這位司徒雷登大使的私人秘書菲立普·傅，即傅涇波，在 1949 年國民黨節節敗退、各國紛紛遷移領使館隨行之際，經過傅涇波的安排中介，美國大使館曾一度準備靠攏倒向中共（註 60）。

在柯爾所執筆的這份備忘錄中，除了詳述事件發生前及 2 月 28 日至 3 月 9 日的事件過程中台灣人對於作為中國的一省及對中央政府的忠誠無可置疑之外；備忘錄中並強調「3 月 1 日以前，共產黨力量在台灣根本微不足道」，但如果今後仍以軍事佔領統治台灣，則將引起經濟崩潰，共產黨勢力極可能蔓延。柯爾也不厭其煩地分析軍事鎮壓將付出極高的代價，因為要壓制一切反對政府的批評，必須全島佈置重兵，而台灣人民仍可躲入山區進行游擊戰，這對工業之影響、米糧之負擔都甚嚴重。事件中台人精英被捕，造成人力資源極大浪費，教育發展大幅倒退；軍事鎮壓固可收一時之效，但暴動隨時可能再起。因此備忘錄中建議，應將新憲法施行於台灣，使台人自治以恢復以往的高生產水準，並以台灣的高度工

業化與技術化為中國賺取更多外匯，應給予台人更多參政機會並分享利潤；唯有實行積極徹底的改革，方可恢復台灣對中央政府的向心(註 61)。

柯爾在事後表示，該備忘錄曾參考以往由台北所寄出半年來的政治報告，文中並刪去了一些美國領事館的證人及曾經請求美國與聯合國託管的台灣人姓名，「以免煽起蔣介石向來為人所知的反外偏見」(註 62)。該份備忘錄由司徒雷登大使交給了蔣介石。

而該備忘錄相當程度顯現美國對事件的立場：希望中國方面謹慎處理，避免大事屠殺激起台人之全面反感，尤其不應運用軍事統治，以免對台灣的經濟發展與社會安定造成阻礙。

除了由領使館方面提供資料、訊息給國民黨政府、敦促審慎處置之外，「二二八事件」也引起美國媒體的報導、抨擊，並引發國會議員的嚴重關切。4月4日，美國參議院議員鮑爾(Joseph H. Ball)致函副國務卿艾契遜(Dean Acheson)詢問有關《明尼亞波利星報》(Minneapolis Star Journal)對中國在台施政及「二二八事件」之報導是否屬實，若果真如此，鮑爾認為美國「應對中國政府此類行徑予以強烈抗議，如同對當年蘇聯在波蘭之作為表示不滿一樣」(註 63)。艾契遜在覆函中指出，「因為開羅宣言中，我政府已同意將台灣歸還中國，雖然主權移轉尚未正式完成，但中國之事實控制(de facto control)台灣，是眾所承認的事，因此我政府沒有立場就其在台灣動亂之鎮壓作為向中國當局提出正式抗議」(註 64)。

4月19日，鮑爾再次致函艾契遜表示，看不出開羅宣言中「有任何內容可以阻止我們向中國當局抗議他們執行協議的方式」。鮑爾強調，「姑且不論條約本

身，美國人將會認為是美國以武力打敗日本，而使中國人得以要回台灣」；不管是否公開抗議，他還是要以最強烈的呼籲(most strongly urge)要求政府向中國抗議其在台行政，尤其「最好向中國說明，如此的情況將不利於他們從國會取得援助」(註 65)。

副國務卿艾契遜則再度表明美國政府立場與處理態度，他在覆函中指出：「一、美國駐南京大使館已在許多場合以口頭或非正式方式，提醒蔣介石注意此問題。為使蔣氏公正處理此問題，大使館也準備了長篇事實報告交予他本人。二、大使館幕僚也利用各種機會告知中國官員，包括外交部長在內，有關事件之背景；三、至目前為止，中國政府應已充分了解我方對此嚴重關切與興趣」(註 66)。

就在美國方面媒體輿論、國會議員關切台灣事件日殷的同時，中國的中央政府內部政治派系也正為撤換陳儀而進行一場激烈的政治鬥爭，有關內情並非本文探討的重點。派系鬥爭結果，國民黨內的兩大派系力量「CC派」與「政學系」都未獲勝，而是由「親美派」的魏道明被任命為第一任台灣省政府主席，這項任命案在 4 月 22 日經行政院院會決議通過。

事件爆發以來對美國方面的關切態度未曾具體、正面回應的蔣介石，此時算是相當程度的尊重美方而做了此項決定。連美國大使司徒雷登在 4 月 25 日發給國務院的電文中都認為「任命魏道明可能是為了顧及美國大眾輿論的結果而做的安排」(註 67)魏道明是美國留學生，曾任中國駐美大使，他與同是受美式教育出身的宋子文關係良好，與王寵惠同派系(註 68)；任命具「親美派」背景的魏道明為台灣省主席，無疑可以顯示國民政府對台灣統治政策上的善意，博得美方的好感。

而事實上，就蔣介石的角度來看，任命魏道明為台灣省主席應可稱為「一石二鳥」之計。除了安撫美國方面的關切抨擊之聲外，更大的作用在擺平國民黨內因謀奪此權位而引發的激烈的派系鬥爭。此時因台灣發生「二二八事件」，原已極為競爭激烈的國民黨內兩大派系「C.C.派」與「政學系」刻正為了攻擊政敵、保其權位而爭鬥不已，戰火延燒到正召開的國民黨六屆三中全會，三中全會為「C.C.派」所把持，並作出了將陳儀撤職查辦的決議，但蔣介石一直延擱該決議案，4月22日台灣改革案還送交陳儀執行。一家美國雜誌《亞美雜誌》(Amerasia)在1947年5月所刊載的一篇評論文章道出個中奧妙：「蔣介石這樣拖延不只表示他不願受C.C.派和政學系的支配……同時也說明了他把台灣人民的希望和需要列為次於他在黨內左右權力的問題，這個看法在4月22日那天由任命魏道明作為陳儀繼承人一事得到證明，魏道明與兩個一直相互傾軋的派系均無任何淵源」(註69)。

縱觀「二二八事件中」美國政府的態度，包括台北領事館及駐南京大使館都是採取謹守中立不介入的原則；儘管透過私下表達關切、提出備忘錄等方式來處理。其所提出給蔣介石的備忘錄中則具體建議中國當局統治台灣應進行全面政治改革、放棄軍事鎮壓等；而美國副國務卿答覆參議員鮑爾的密函中更可說明美方遵守開羅宣言，無意提出抗議或積極介入的立場。

儘管美國官方立場如，此但駐台北領事館內部份人士的作為又另當別論。3月7日，陳儀致蔣介石的電文中就指稱「此次事件有美國人參與，反動份子時與美國領事館往來，美領事館已發表種種無理由的反對政府言論」(註70)；美方媒體也對事件多所報導，紛表關切。

而面對美方的種種關切壓力，中國政府最高當局自有因之道。蔣介石先在事件之初表示對詳情不清楚，希望美國大使館方面提出報告，輕易的化解了美方的關切之情。及至美方呼籲對台灣政治改革之聲聲高時，則明快地任命親美、文人出身的魏道明擔任台灣省第一任省主席，名為平息美方輿論，實則有效地處理了黨內政治派系的鬥爭與對峙。

肆、託管論、獨立論與美國

「二二八事件」之後，台灣問題引起美國較多的注意，並開始較積極介入運作，而引發相當的波瀾。

1947年5月17日，美駐南京大使司徒雷登向華府建議簡派一名總領事赴台北，取代任期屆滿將於 月離台的布萊克。這位總領事毋需處理領事館的例行事務，而需能在全島自由活動，「他的主要任務就是非正式地經常與台灣省主席諮商、藉機進言，建議採行對台灣政治經濟有利之政策，並防止省主席受其僚屬矇蔽（註 71）。」美領事館亟欲影響台政的意圖明白顯露。

8月，魏德邁將軍(General Wedemeyer)使華過程中也來到台灣考察，他在17日向國務院報告說，「台灣產煤、米、糖、水泥、水果及茶葉極豐，水力、火力發電等能源充足，日本人將偏僻地帶亦作有效之電氣化，並設有良好的鐵公路，百分之八十的民衆識字，與中國大陸情形恰成反比。」魏氏並認為「已有跡象顯示，台人願接受美國保護或聯合國託管」（註 72）。魏德邁訪中國後，在後來呈國務院的報告中，主張將東北四省交由包括蘇聯在內的五強監護共管，或交由聯

合國託管，而對台灣亦作類似主張，算是美國官員中公開倡此論調的濫觴。

同年 11 月 17 日，司徒雷登大使呈國務院的電文中指出，台灣方面的消息顯示，由於當地政府之失政，人民鬱積強烈的不滿，而在當地有能力之領導人物主導下組成革命性活動之團體，以追求實際的自主(Virtual Autonomy)為目標。蔣介石已知悉此情況，「並對成立某種『中美在台聯合行政』(some form joint Chinese - American administration of Formosa)為原則的形式，表達了熱烈的贊同(hearty endorsement)；此共治之形式限於以數年為期，重點強調在經濟之重建(economic rehabilitation)(註 73)。」這項中美共治台灣的提議後來無疾而終，其具體內容如何，續發的電文中未再提及。事實上，在同年 4 月中，司徒雷登大使就曾向蔣介石提出過「美國監督援助台灣經濟發展之計劃」(Proposal for economic development of Formosa with U. S. supervisory assistance)，但台灣出口所獲之利潤必須用來當做對美債務之擔保或償付，當時蔣介石也表示高度興趣，希望司徒提出具體計劃內容，但經美方內部評估之後，認為此舉不符美國對中國總體政策，並且將削弱在蘇聯控制滿洲問題上，美國原可採取的反對立場(註 74)。因此筆者判斷，「中美共治台灣」之議，其性質可能與 4 月份所提之計劃性質有雷同之處，但經政治，經濟等之考量，尤其是美蘇對壘形勢的利害得失分析後，而予放棄。但美方覬覦台灣物產資源與經濟潛力的事實，卻由此顯露。

而大陸新聞界方面，也對美國的態度有了微妙的反應，1947 年 11 月 27 日，上海《新民晚報》刊載報導指出，美國在馬尼拉所辦之報紙公開主張台灣託管，由美國之行為判斷，託管說根本是美的陰謀。文中並譏諷德邁將軍所謂：「美國對台灣並無領土野心」的說法，但美方大量空軍進駐台灣，建立基地，並利用多處工廠製造飛機配件；因此「台灣事實上已在美國控制之下。」報導之二又指出

，傳言魏德邁訪華之報告表示要援助中國，並使台灣成為中美軍事基地，顯示美方企圖主掌台灣使成為新殖民地。文中抨擊美方多家報紙公然倡議台灣交由美國託管，並製造台人傾向託管的民意。

該報導還披露，駐台美國新聞處(USIS)主管(指 Catto)曾與台灣一名市參議員密談表示，一、中日和約未簽定，台灣歸屬未定；二、美方將使大西洋憲章適用於台灣，使台人自決效忠對象；三、台灣現在是在麥帥管轄之下，台人之任何要求可向麥帥請願；四、台人若想自中國統治下解放，美國可予協助；五、台人若想受美託管，可以公開表明希望條件與託管期間；六、美國可協助台灣之經濟重建，解決失業問題；七、台灣託管於美國後，所有二二八事件被捕者及政治犯可立即以釋放，並撤銷徵兵、徵糧等政策。

《新民晚報》報導之三則指出，前述市參議員已開始活動，而美聯社則報導，受到美國野心份子驅策的台灣分離運動人士，將正式要求出席中日和會，並要求舉行公民投票決定台灣歸屬。從以上報導反映出，美國正利用中國的內戰危機，積極爭取台人士紳階級，推動「託管運動」(註 75)。

上述報導引起美方相當的關切，美駐台領事館立即向美新處(USIS)處長卡度查證，但卡度予以否認，表示該報導並無事實根據(註 76)。11月30日，蘇聯新聞媒體《Red Fleet》也以〈台灣——美國的下一個目標〉為題，指美國利用國民黨在金元政策上的依賴，企圖公開統治台灣(註 77)，這些報導及傳聞顯然刺激中美關係，造成緊張。12月13日，美台總領事克倫茲(Kenneth C. Krentz)一度接到華府指示，宣稱過去一週來有關美國政府一致或矛盾之說詞，「均只是個人的意見與責任」(註 78)。

美領事館後來查證指出，《新民晚報》前述報導是轉載自10月5日香港《新台灣雜誌》；並認為，該雜誌名為共產黨所有，實際上乃是國民黨為其後台（註79）。不過領事館的這項情報顯然不夠正確，《新台灣雜誌》並不是國民黨所有，《新民晚報》的前述報導則應該是轉載自9月20日香港《華商報》，而該報導的原始撰稿人乃是老台共蘇新（註80）。

在此種謠言蠡起而台灣託管說揮之不去的當頭，台灣省主席魏道明公開發表談話指出，台灣脫離母國而由外國統治的謠言；其來源有二：一是共產黨的出版品，一是外國出版品。他強調，台灣問題已在開羅宣言中言明，台灣應歸還中國；並且台灣歸屬斷然不應成為對日和會上討論的問題，如果發生此情況，則不僅六百萬台人，甚至四億五千萬大陸之中國人也不惜為此流血（註81）。差不多在同時，美駐台總領事也針對「新民晚報事件」，向當地新聞媒體代表三十餘人闢謠（註82）。此事因此告一段落。

然而，美國駐台單位尤其是美新處(USIS)暗中推動台灣分離運動的動作，並未中止。12月23日，美新處處長卡度協助台獨主張者黃紀男搭乘「聯合國救濟總署台灣分署」之漁船偷渡到上海（註83）；黃紀男曾經在1946年6月向美領事館請願，倡議台灣獨立、公民投票決定台灣前途；1947年7月魏德邁訪華，廖文毅及黃紀男向其請願遞交「處理台灣問題意見書」，要求適用大西洋憲章之自決精神，台人推派代表出席對日和會，公民投票決定台灣前途（註84）。9月，黃紀男與廖文毅向美國駐華大使司徒雷登請願（註85）。以黃紀男的經歷來看，顯然是個公開的台獨主張者；卡度協助黃偷渡的事經香港《文匯報》及《華商報》披露（註86），終於導致卡度於2月底被撤職而於3月初離台（註87）。

逃離台灣之後的黃紀男因而得到香港與廖文毅會合，成立「台灣再解放聯盟」，此後分別在東京、香港等地大力鼓吹台獨，並藉助美方新聞媒體如美聯社、合衆國際社的宣傳力量，喚起國際的注意(註 88)。此外，黃也到日本向盟軍統帥麥克阿瑟請願；當時黃紀男以彼得黃(Peter Huang)之名在日非法居留，並且走私販售糖精與盤尼西林等違禁品以籌募活動經費(註 89)，麥帥並非不知情，但耐人尋味的是，麥帥僅告之以宋子文要求引渡廖、黃等人，並警告說國民黨在東京已撒下天羅地網，要黃暫且迴避，在東京以外的地區從事活動，並且不追究偷渡走私之事(註 90)。

在中國大陸方面，輿論界的反美情緒並未稍楫，例如 1948 年 1 月 28 日，上海《新民晚報》再次指控「少數美國在台新聞人員及年輕軍人」助長託管論調，欲使台灣納入美國轄下(註 91)。託管論、獨立說的甚囂其上也引起中央政府官員不能再坐視。2 月下旬，國民黨政府副主席、立法院長孫科訪台，就在演講中抨擊外國報紙所提台灣地位及台灣情況的不實報導乃因記者們未直接訪問台灣當局與領導階層，「而受到共黨宣傳的愚弄」；孫科說在美國事實已被揭發，那位有關的人士正是美國駐台領事館的一位官員，他利用這些美國記者不諳地方方言，故意歪曲事實；「我們應向我們的美國友邦提出質問，為何讓這樣一個暗中破壞中美友誼的人至今仍留在其政府中」(註 92)。孫科後來解釋說，他會發此議論乃是因為台灣地區之中國政府所施行的是有效率的良好行政，有關的不實報導已引起台人之不滿，而所有錯誤導報都來自美在台新聞官員所擴散；但他並未要求美方撤換此新聞官員(註 93)。

孫科的公開發言造成震撼並引起美國大使館及駐台領事館立即予以抗議，之

後「中國新聞服務社」奉命發表新聞「更正」，但中美之間因台灣問題所發生的磨擦並未就此消彌(註 94)。

自 1948 年起，「台灣再解放聯盟」活動趨於頻繁，美、日、香港之新聞媒體也多報導了該組織的活動與訴求，包括：一、台灣獨立；二、台人應派代表參加中日和會；三、公民投票決定台灣前途；無形中替台獨主張廣為宣傳。尤其值得注意的是，廖文毅(Thomas W. I. Liao)及黃紀男(Peter Huang)與美駐香港領事館，東京盟軍總部(SCAP)的密切往來，每週定期會面報告(註 95)，不啻使外界對台灣分離運動與美國之間的關係益增懷疑。

1948 年底，中國內戰中，國民黨敗相已露，司徒雷登於 12 月 17 日呈國務院電文中建議，為阻止台灣落入中共手中，美方協助國民黨移往台灣；並可將台灣置於美國託管之下，直到中日和約締結批准為止；「因為台灣直接關係到美國的戰略及防衛計劃，因此保護美國在台之利益應予考量，並納入決策。」至於美國協助國民黨政府及中國人士遷往台灣，將會失去台人的支持，因而美國應「避免予外界協助國民黨遷台之印象」(註 96)。

1949 年 3 月間，美國駐香港副總事謝偉志(John S. Service)(註 97)與美國大使館廣州代辦曾試安排廖文毅與孫立人之屬下見面(註 98)，是否企圖拉攏孫立人與反蔣集團之台獨人士攜手，饒富趣味。

1949 年 4 月，中共渡江，台灣情勢危急。謝偉志又與廖文毅等人緊急密商，他極力遊說並慫恿廖文毅火速指派旗下大員返台宣傳中共即將武力攻台一事，他並要台人先下手為強，宣佈台灣獨立，不要接受流亡之蔣政權。謝偉志還保證，

只要台人能夠以武力佔領台灣任何一基地達一星期以上，美軍將會登陸予以支援，反制國民黨軍隊，完成台人之自治心願(註 99)。

事實上從 1948 年秋天，國共內戰情勢逆轉，國民黨方面戰情不利以來，美國政府內部即開始密集研擬處理台灣之方案，至 1949 年底的一年之中，美國國家安全會議(National Security Council，簡稱 NSC)討論達八次之多，NSC 包括參謀長聯席會議(Joint Chief Staff, 簡稱 JCS)，國務院政策計劃處(PPS)與中央情報局(CIA)等單位，及美國總統，陸海空三軍首長均出席。其對台灣處理方案由起初的阻止淪入共黨之手，扶植台灣自主份子、軍事手段決不可行；經中期的放棄開羅宣言，由美國暫管台灣，台民公民自決前途，並培植孫立人、吳國楨等親美人士取代蔣介石勢力；至 1949 年底，國務院方面認為美國若公然以軍事力量佔領台灣，將付出的代價太大，乃主張台灣並非美國之真正防線，此種「放棄台灣」之論調在與軍方軍援蔣氏的主張經過爭論後獲得杜魯門總統的支持(註 100)，決策遂定。1949 年 1 月 5 日，杜魯門發表「美國並無掠取台灣之計劃，亦無在台樹立軍事基地、建立特權之意向，此後亦不會捲入中國之內爭」的「放棄台灣」政策宣言(註 101)；1 月 12 日美國國務卿艾契遜(Dean Acheson)發表著名的國防界線(Defense Perimeter)之演說，正式表示「美國太平洋防線是自阿留申群島經日本、沖繩而至菲律賓」(註 102)，並不包括台灣在內！

放棄台灣之政策直至 1950 年 6 月韓戰爆發，27 日杜魯門下令美國第七艦隊協防台灣，將台灣中立化之時，才又起了一百八十度大轉變(註 103)。

伍、喬治·柯爾與台灣

探討二二八前後美國對台灣問題的看法，則必不能忽略喬治·柯爾(George H. Kerr)這個人所扮演的角色。這位在二二八當時擔任美國駐台領事館副領事的「台灣問題專家」，無論在事前事後都撰寫了無數報告給美國國務院，在美國對台問題的決策與處置過程中，發揮了一定的影響力。由於他對台灣問題的高度關心，又曾於1965年出版了描述「二二八事件」過程、嚴厲批判國民黨政權與陳儀當局的《被出賣的台灣》(Formosa Betrayed)一書，該書成為眾多海外台獨主張者的「啟蒙書」，柯爾也因而被視為「台灣之友」。然而，柯爾純粹只是出於人道同情，為台灣仗義直言嗎？他對台灣地位與歸屬問題看法如何？又是出於何種盤算與考量？做為一個號稱具有自主性的台灣人，在推崇褒揚柯爾之前，豈能不稍加留心考察？

柯爾於1935～1937年曾在日本研究日本政治與歷史，1937～1940年的三年間居於台北，並在台北一中及台北高校擔任英文教師，黃紀男認為他可能是美國中央情報局(CIA)自日據時代即派來台灣臥底的間諜(註104)。1940～1942年，他返回美國，在哥倫比亞大學進行研究工作；1942～1943年，以文官身份服務於美國國防部軍事情報總部；1944～1946年則轉以武官身份服務於海軍情報中心(註105)。就是在1942到1946這幾年擔任情報工作的期間，柯爾密集地接觸了許多與台灣相關的資料與訊息，並參與了海軍軍部的「X島嶼」作戰計劃與軍政訓練計劃，編輯成套的台灣民政手冊，對台灣有了深入的了解(註106)。也許是受到海軍方面的觀點的影響，柯爾自此時起即不斷強調台灣在戰略價值上的重要性，而主張由美統治、保護或託管台灣，排除中國政府對台灣的控制。

1942年初，柯爾準備了一份備忘錄，認為戰後應將台灣交由國際託管，以免再度成為美國在西太平洋利益的威脅；1944年，柯爾建議攻下台灣後由美國單獨

軍管台灣，而不願中國政府插手(註 107)。不過這些建議在華府的大局考量下，並未被接受。

1946 年初當美國駐台領事館成立時，柯爾被任命為第一任副領事。由於早先曾在台任教的經歷，柯爾接觸了一些青年學生，也與部分台灣領導階層相往來(註 108)。根據柯爾在台任職期間與其後向華府所作的報告來看，包括林獻堂、林茂生、廖文毅等人，都與柯爾熟識，另外，黃紀男則指出楊肇嘉、陳逸松、林挺生等人與柯爾有密切往來，林挺生還是他在台北高校任教時的學生(註 109)。

黃紀男在回憶與柯爾初見面的情形時，頗有值得推敲之處：「日本戰敗後，他(指柯爾)立即以台灣政治分析專家的身分，奉派來台出任美國領事館副領事一職。我在菲律賓時雖常閱讀並翻譯柯爾氏的文章(貼在俘虜營之布告欄供眾閱讀)，實際上並不認識其人，1946 年我返台後不久，去拜訪柯爾氏，他卻對我說：『久仰!久仰!』告訴我說他知道我常翻譯他的文章，令我十分訝異(註 110)。」

上述情況難怪令某些人對柯爾是否具情報人員身分放了疑竇，蘇新就認為他是美國中央情報局(CIA)的間諜(註 111)。

柯爾如何在任職期間發揮影響力，甚至推廣他的「台灣託管論」主張？當時與柯爾時相往來的黃紀男有如下的描述：「柯爾對於當時及日後的台獨運動，影響確實十分深遠。……就我個人而言，我也受到其頗大影響，可以說他同時也是我對現代自由、民主理念的啟蒙之師。柯爾認為，台灣人的祖先於三百年前甘願拋棄故土家園，冒著海上被搶、被淹的風險來台灣開墾，重新建立家園，精神上的意義正如同兩百年前，早期美國人移民新大陸之脫離英國而獨立一樣。……在

經過了西班牙、荷蘭人的異族統治後，於文化與社會的特質上，都已與大陸的中國人有相當大的差異；尤其日本人的五十年在台統治，將台灣人訓練成具備有現代國民法治觀念條件，就此層次而言，一般台灣人的平均素養，是比當時的中國大陸人民高出很多，他這些觀點，我基本上是完全同意的。

認識柯爾不久後，他便告訴我，目前台灣有兩派嚮往獨立的人士，一為陳逸松領導的『託管派』，另一為楊肇嘉領導的『台獨派』（註 112）。」

自承受到柯爾影響深的黃紀男不久便在 1946 年 6 月，以「台灣青年自治同盟」的名義，向美國領事館願，倡議台灣獨立，要求在聯合國監督下舉行公民投票，以使台灣成為永久中立國（註 113）。

而柯爾及美新處處長卡度透過美國戰略情報處(OSS)進行民意調查，「塑造」台灣人民希望交由美國統治的民意；並企圖爭取省參議員王添燈支持「台灣託管論」的經過，在本文第一節已詳述，此處不再重覆。

二二八事件期間，關於美國駐領事館人員及柯爾活動頻頻的情況多有傳聞。例如：「美駐台（副）領事卡氏是個日人時代台北高等商業學校的教授，他住台北多年，廣交台灣青年。事變中他大為活動，因此有個領事館所用青年在會場主張什麼『託管』——無異給美國託管，大概是受了卡先生的影響吧（註 114）。」

一位當時的記者李純青也在事後回憶時，指控美國秘密特務，包括台北領事館官員，在事件中入紛亂的群眾，「給予甜頭與香煙，並大大地煽動他們」；而一位被領事館僱用的年輕人提議由國際干涉，則被群眾所拒絕（註 115）。

確實在事變幾天內，諸如黃紀男等台灣青年仍柯爾時有聯絡，「因為柯爾氏拜託我，將每天在中山堂處理委員會聽到的事發展也順便予以轉述(註 116)。」不過黃紀男也替柯爾澄清，他說：「『二二八事變』發生以後，有一些人討論其成因時，常對 George H. Kerr 有所指責，認為其在『二二八事變』中扮演了頗重要的教唆角色，我個人並不贊同，因為這實在是高估了柯爾氏的影響力，也是誇大其辭，……因為就我在『二二八事變』前後與柯爾氏接觸之頻繁情形，尚不曾聽過他發表任何不適合其職位之言論，更遑論聽到他唆使我去從事任何陰謀活動之事了(註 117)。」

話雖如此，長官公署也認為美國領事館介入菲淺，並在呈蔣介石電文中直陳此事謂：「此次事件有美國人參與，反動份子時與美領事館往來，美領事已發表種種無理由的反政府言論(註 118)。」甚至有人指出台籍菁英林茂生的遇害，也與柯爾有關：「有一種說法是林氏的失蹤並非由於《民報》的關係，而是因林氏與美國駐台(副)領事卡氏有關係，涉嫌參加台灣由美託管的運動(註 119)。」

事件發生後不久，4月，柯爾即被調往美國駐南京大使館任事，也有一說指出他因在台倡導或唆使台灣託管及台灣獨立，而被列為不受陳儀當局歡迎的人物，遭到強制驅逐出境的命運(註 120)。但臨行前，柯爾仍不忘繼續為其「台灣託管運動」埋下根苗，他介紹黃紀男與其在台灣高校任教時的學生林挺生認識，並要黃、林二人以後「多多聯絡」，因為柯爾告訴黃紀男，當時的「林挺生亦是贊同台灣付諸託管，以求獨立的台籍人士之一，因此希望我與林氏能多來往。」不過林挺生在柯爾離台後為了生意與賺錢的緣故，「從此也就忘了曾為柯爾氏『台灣託管論』信徒這回事(註 121)。」

柯爾自 1946 年初到 1947 年 4 月在職期間，針對台灣情勢所撰寫的報告對長官公署的施政犀利地加以抨擊，失政、腐敗等措詞，不留餘地；並且每每不忘凸顯美國在台之聲望極高，受到台人的仰望與擁戴。報告中尚且屢屢傳達台人渴望獲得美國保護，或聯合國託管，厭惡中國官僚統治的訊息。繼任的第二任總領事克倫茲就對柯爾此種論調不以為然，而批判他的「思考太過情緒化，失去對當地民衆公正判斷的可能」；且把台灣的政情況比做美國獨立革命則「簡直是無知」；相反的，克倫茲較支持國民黨政府，而不同情台灣人民，他認為台人不成熟，政治性格浮躁，不負責任，不堪大任(註 122)。

3 月 7 日，針對「二二八事件」的組織背景與領導人物的分析報告中，柯爾一再提及台人希望美國或聯合國介入，對台進行保護或託管；並且高估了台人組織化武裝抗暴的決心(註 123)。在〈中國政府可能採行的幾種選擇方案〉分析報告中，則強調美國必須支持台灣解除經濟統制，使成為西太平洋防線上的一環而得到利益，因此必須向蔣施壓，改由文人統治，才能防止經濟崩潰，這是唯一有利的選擇方案(註 124)。

1947 年 4 月 10 日，柯爾針對白崇禧來台宣慰撰寫了一份備忘錄，文中抨擊白崇禧在台灣一再努力強化陳儀之地位，接受陳儀對事變何以發生的解釋，也全力支持其彌平亂事的措施，白氏的調查報告使得台人對中央政府更加離心離德，白氏的論調隱含著敢於批評政府者都應除去的意味，而政治上其增設副主管位置予台人擔任的建議，只是表面的改革，根本不能對政府本質產生影響。經濟上白氏只建議去除火柴與樟腦兩項專賣，於事無補；貿易局轉變成供應局則是換湯不換藥，甚至變本加厲……簡直把白崇禧宣慰及調查報告批得一文不值；致使備忘

錄經南京之大使館轉呈國務院時，大使館參贊巴特沃斯(W. Walton Butterworth)就附上一文指出「柯爾的評論、措詞過於武斷與刺耳，但由於陳儀繼續在台掌政，似乎也就愈來愈難有冷靜、公正無私的評論了(註 125)。」

1947年4月中到5月中這段時間，柯爾被調到南京大使館任職，並執筆一篇備忘錄以提供蔣介石參考之用。在備忘錄撰寫期間，柯爾曾參考大使館內檔案，由其於1946年12月所提出的半年政治報告，但柯爾在檔案中發現一「簡短、祕密、沒有註明號碼的從台北來的附文」，上面說，事實上大使館毋需過份認真地採納其在12月所做有關面臨危機的猜測(註 126)。顯然，無論領事館內、大使館內或前後任總領事，對於台灣問題和柯爾都存在不同的見解。

離職後的柯爾並沒有對台灣忘情，他在1947年5月20日返回華府(註 127)，隨即在5月26日面見國務院遠東司司長范宣德(John C. Vincent)，強調要維持美國及聯合國在西太平洋防線的利益，台灣就必須要在友軍手中以連成這條防線。他仍建議趁台灣法律地位未定、和平條約未簽定之前，將台灣交由聯合國託管，或使台灣成為美國或聯軍控制下的政策基地(註 128)。柯爾並呈給范宣德一份〈共產黨在台潛伏之可能性〉的備忘錄，文中認為，在當前中國政府腐敗無能的統治下，相信台灣在不久的將來將屈服於共產主義之下。「二二八事件」中，台人代表亦表達希望由聯合國或美國暫時託管之期望，否則台灣將陷入共產黨手中；柯爾最後建議，或可透過經援之方式，重建台灣經濟，並將之置於聯合行政或國際控制之下，以監督台灣之政經情況，確保穩定(註 129)。

1948年3月29日，柯爾致函新任國務院遠東司司長巴特沃斯(W. Walton Butterworth)，警告說由台灣來的消息顯示，面對南京國民黨政府可能垮台，而在

當前腐敗的省主席統治之下，台灣可能再爆發另一次動亂；屆時台人團體可能再訴諸聯合國或向美國求助；他建議美國當局不應予以斷然拒絕，否則是逼迫台人向左轉，或與美國決裂，甚而利用擁有的資源反對美國。柯爾希望，台灣若再發生動亂時，在台之美軍顧問團應撤出國民黨政府的基地，以免被視為支持國民黨，美軍顧問團若在抗爭中與國民黨站在同一線上，則台灣本土領導人物會反抗美方，甚至向中共求援。他進一步分析說，「台灣這個島嶼在戰略上太重要了，以致我們不能使其淪入中國內戰，尤其在當前危機中，我們不可失去日本所遺留下來島上的五十處可用之空軍基地。顯然，擁有島民的友誼要比其敵意對我而言是較少成本，而且有利得多了，假如有一天我們必須把該島用為軍事目的的話(註 130)。」

1949 年年初，國共戰局勢逆轉，國民黨大軍節節敗退。1 月 7 日，柯爾再次致函國務院遠東司司長巴特沃斯，希望美國能阻止蔣介石的國民黨政府敗退到台灣。他信心十足地指出，台灣人民不歡迎國民黨，也不希望共望共產黨統治，所以仍會選擇和美國合作。他幾乎口不擇言地指出，「如果美國要支持這些無賴(rag-tag)與孬種(bob-tail)的流亡的國民黨政府敗退到台灣，則幾乎可以斷言，島上的六百萬居民最後將轉而求助於共產黨，以保一線生機(註 131)。」

柯爾是美國中央情報局(CIA)的情報人員嗎？在此有一些例證或可提供判斷。1949 年元月，柯爾提供了一份備忘錄給在 CIA 工作的前軍事情報局之老長官斐提格上校(Colonel Moses Pettigrew)。這份備忘錄是一份堪稱設想周全的美國接管台灣之計劃，柯爾稱之為「美國計劃」(American Program)，該計劃的目的在於：一、不使台灣淪入對手的共產黨手中，美國打算干預；二、干預行動務必要盡量降低外界對美「帝國主義」的批評，或影響美國的聲望與國際領導權；三、從國

內經濟之利益來看，此行動必須將成本降至最低，並使台灣經濟能夠自給自足維持政府之運作，並對遠東的經濟安定作出貢獻。

計劃之適用時機是一旦國民黨政府垮台，共產政權全面襲捲中國大陸，美國不願國共兩黨控制台灣之時。其具體作法是將美國治理菲律賓的經驗應用於台灣：一、軍管台灣，但承諾台人在軍管期間終了時，可使台人公民投票決定自身前途。如此一來，不但可以獲得台人最大的合作，且可在美國政策轉變時無需再背負保護台灣的責任。二、儘量使台人高度自治，但對外事務則必須在美國控制之下。三、提名台人領袖作為傀儡政府(Puppet Government)，將優於以流亡之大陸人出任。其最佳人選是林獻堂、楊肇嘉、廖文毅；但他同時強烈警告，絕對不可授與黃朝琴任何職位，此人在「二二八事件」中出賣許多台籍菁英，台人痛恨之至(註 132)。

1949年1月23日，柯爾再又致函給巴特沃斯，函中不厭其煩地指出，如果美國繼續支持國民黨政府，則不啻將台民逼向中共。他判斷，如果國民黨在大陸垮台，撤退到台灣，而美國不介入國民黨在台之防衛，則國民黨將被台人以武力逐出該島。因此，如果台灣暴動發生，美國應等待台人起義成功，屆時「台人一定會提供我們干預的機會」。他還提醒說，美國必須沈著行事，「若在台灣政府一形成即介入，則將招來『帝國主義』之譏」。或許是建言未獲接納，柯爾心情也愈發急躁，在信中他提醒說：「斯福總統一度是主張台灣應置於國際共管(interational control)之下的——依照羅斯福——霍補金斯書簡(Roosevelt-Hopkins Correspondence)」；「而今華府官方已忘卻1945年曾經投下鉅大準備，訓練了兩千名軍官準備佔領台灣(註 133)。」

柯爾再接再厲指出：「如果我們可使台灣加入菲律賓，在我們的行事曆中使這些依賴的人民逐一成為自決的區域，則在民主與集權陣營的最後關頭，我們不啻又增加了一些地區在我們這一方(註 134)。」

陸、結論

「二二八事件」中，美國官方與民間的立場並不一致，包括民間媒體輿論，國會議員關切台灣情勢甚為殷切，多抱持同情的態度，甚至要求美國政府應負起道義責任，向中國政府抗議，或強力介入；連美國駐台理事館部分人員所提的報告、備忘錄都持類似的主張。然而美國政府基於重歐輕亞的政策，再加上亟需中國的國民黨統治當局攜手合作，對抗在亞洲的蘇聯勢力，作法以低調為原則，以免激怒中國當局。因此官方的立場表面上謹守中立不介入原則，私下則不斷表達重視、關切、提出備忘錄表明態度等方式來處理，希望透過非正式壓力，要求蔣介石政府在台灣進行全面政治改革、開放人民參政、切勿採取武力鎮壓等。

然而蔣介石所領導的國民黨政府並未正視美國方面的建議。在台統治的陳儀當局將事件的一部份原因歸因於外國勢力的挑撥唆使、鼓動獨立；蔣介石本人則在覆電中以倨傲地表明對美方的關切「置之不理」，詳情已如前述。

不過，美方的關切並不能完全「置之不理」；蔣介石政府除了含糊拖延不予明確允諾，希望美方提出報告說明看法之外，同時利用美方輿論壓力，順勢任命了親美派、文人出身的魏道明接替陳儀，擔任臺灣省第一省主席，不但充分回應美方「改革」要求，更重要的是有效化解了國民黨內「C.C.派」與「政學系」爭奪臺灣省主席寶座的權力鬥爭，真可謂高明的「一石二鳥」之計。

同時，在理解美國對台灣問題的看法與立場之時，不能忽略官方表面態度之下的其他運作。尤其是當時美國軍方、情報系統及外交人員的主張，尤其像喬治、柯爾這樣的人可作為最典型的代表。

喬治、柯爾，這位花費了大半輩子時間著力在台灣問題上的「台灣專家」，在他的晚年，還以他在二二八前後的台灣經驗，撰寫成《被出賣的台灣》一書，書中充滿美國人的傲慢，自以為是的偏見，彷彿台灣人天生低人一等，仰望美國為「神之國」，衷心擁戴，恨不得美國早日君臨台灣，解救萬民於倒懸；這是什麼樣的狂妄心態？離職之後的柯爾，並沒有忘記早期在海軍軍事情報部門所受的訓練，仍不遺餘力地推銷他的「台灣託管」理念，極力影響國務院決策官員，甚至為美國中央情報局(CIA)捉刀綢繆，處心積慮要把台灣納入美國勢力範圍。仔細分析柯爾所提出的備忘錄、計劃書，處處以美國戰略、經濟等利益為優先考量，又要防備國際輿論的攻擊，又想爭取台人的支持，因此必須戴上「公民自決」這頂大帽子，最能面面俱到，也可使美國在必要時可名正言順地抽腿而去。所謂「台人治台」，不過是「傀儡政府」的代名詞；「公民自決」、「台灣託管」都只是必要的手段；這等的深刻用心，與其說他是同情台灣人，不如說是關心美國利益才更符合事實；稱他為「台灣之友」的人們，實在應先認真剖析其主張背後真正動機，才不致淪為虛矯的溢美。

註 釋

註 1：參閱黃嘉謨，《美國與台灣——1784至1895年》，（台北：中央研究院近代史研究所專之十四，1979年）。

註 2：George H. Kerr 原著，陳榮成譯，《被出賣的台灣》，（台北：前衛出

- 版社，1991年3月），頁47-49。
- 註3：《被出賣的台灣》，頁50。富繁，《台灣終戰祕史——日本殖民時代とその終焉》（東京：東京印書館，1984）頁103。
- 註4：資中筠，〈中美關係中台灣問題之由來〉，收錄於資中筠、何迪編，《美國對台政策機密檔案1949-1989》，（台北：海峽評論社，1992年10月1日），頁19。
- 註5：《被出賣的台灣》，頁51-52。
- 註6：《被出賣的台灣》，頁57-60。
- 註7：《被出賣的台灣》，頁60-61。
- 註8：唐縱手稿，姚孔行選註，〈從結識戴笠到任職侍從室——唐縱失落大陸的日記(十五)〉，《傳記文學》，第62卷第6期，1993年6月，頁135。
- 註9：《被出賣的台灣》，頁66-70。
- 註10：《台灣省通志》卷十光復志，（南投：台灣省文獻委員會，1970年），頁30。
- 註11：《被出賣的台灣》，頁88-89。
- 註12：《被出賣的台灣》，頁90-91。
- 註13：《台灣歷史年表終戰篇(1945-1965)》，（台北：財團法人張榮發基金會國家政策研究資料中心，1990年11月），頁4。
- 註14：《被出賣的台灣》，頁93。
- 註15：《被出賣的台灣》，頁112。
- 註16：蘇新，〈關於台獨問題〉，收於蘇新，《未歸的台共鬥魂——蘇新自傳與文集》，（台北：時報文化出版公司，1993年4月），頁270。楊肇嘉，《楊肇嘉回憶錄》，（台北：三民書局，1978年4月），頁353。
- 註17：《楊肇嘉回憶錄》，頁353。
- 註18：《未歸的台共鬥魂——蘇新自傳與文集》，頁270。
- 註19：美國國家檔案館（National Archives）保存之國務院機密檔案，RG59，Department of State Decimal File 1945-1949，〈A Report on Formosa (Taiwan)〉，1946。
- 註20：《被出賣的台灣》，頁158。
- 註21：黃紀男，《黃紀男泣血夢迴錄》，（台北：獨家出版社，1991年12月），頁163。
- 註22：美國國家檔案館保存之國務院機密檔案，RG59，Department of State Decimal File 1945-1949，1946，No. 232，以下簡稱機密檔案。
- 註23：機密檔案，RG59，1946，No. 1206。
- 註24：機密檔案，RG59，1946，No. 9。
- 註25：機密檔案，RG59，1946，No. 30。

- 註 26：機密檔案，RG59, 1946, No. 13.
- 註 27：機密檔案，RG59, 1946, No. 14.
- 註 28：《被出賣的台灣》，頁 160。
- 註 29：張炎憲，〈戰後初期台獨主張產生的探討——以廖家兄弟為例〉，收錄於《二二八學術研討會論文集(1991)》，(台北：二二八民間研究小組、台美文化流基金會、現代學術研究基金會，1992年2月)，頁 287-288。另李世傑，《大統領廖文毅投降始末》，(台北：自由時代出版社，1988年11月)，頁 4-5；50；55。
- 註 30：李翼中，〈帽簷述事〉，收錄於中央研究院近代史研究所編，《二二八事件資料選輯》，(台北：中央研究院近代史研究所，1992年5月)，頁 401。
- 註 31：《黃紀男泣血夢迴錄》，頁 146。
- 註 32：〈保密局呈蔣主席二月二十六日情報〉，大溪檔案：台灣二二八事件，收錄於中央研究院近代史研究所編，《二二八事件資料選輯(二)》，(台北：中央研究院近代史研究所，1992年5月)；頁 63。以下簡稱大溪檔案。
- 註 33：《被出賣的台灣》，頁 250-252。
- 註 34：當時美國新聞處(USIS)處長應是卡度(Catto)；而非卡爾(CAR)；而按照前後文判斷，蘇新此處所指者，應為美國駐台領事館副領事柯爾(George H. Kerr)，因此 CAR 者，應為蘇新記憶錯誤。
- 註 35：《未歸的台共鬥魂——蘇新自傳與文集》，頁 112-13。
- 註 36：機密檔案，RG59, 1947, No. 36.
- 註 37：機密檔案，RG59, 1947, No. 405.
- 註 38：《Foreign Relations of the United States 1947》Vol. V II, The Far East : China (Washington D. C.: Department of State Publication 8613, United States Government Printing Office, 1972). 以下簡稱 FRUS，頁 427。
- 註 39：機密檔案，RG59, 1947, No. 449；又《被出賣的台灣》，頁 263。
- 註 40：FRUS, 1947, Vol. VII，頁 429；《被出賣的台灣》，頁 266。
- 註 41：機密檔案，RG59, 1947, No. 449.
- 註 42：FRUS, 1947, Vol. VII，頁 429-30.
- 註 43：FRUS, 1947, Vol. VII，頁 430。
- 註 44：FRUS, 1947, Vol. VII，頁 433。
- 註 45：不著撰人，〈二二八事變之平亂〉，收錄於《二二八事件資料選輯(-)》，(台北：中央研究院近代史研究所，1992年2月)，頁 122。何漢文，〈台灣二二八起義見聞紀略〉，收錄於李敖編著，《二二八研究》，(

台北：李敖出版社，1989年2月），頁135。

註46：林德龍輯註，《二二八官方機密史料》，（台北：自立晚報社，1992年2月），頁157。

註47：機密檔案，RG59, 1947, No. 479.

註48：FRUS, 1947, Vol. VII，頁434-35.

註49：機密檔案，RG59, 1947, No. 491.

註50：機密檔案，RG59, 1947, No. 499.

註51：機密檔案，RG59, 1947, No. 500.

註52：機密檔案，RG59，1947，No.539。

註53：機密檔案，RG59, 1947, No. 45.

註54：FRUS, 1947, Vol. VII，頁444。

註55：國防最高委員會常務會議二二三至二二六及二三〇次會議紀錄，中國國民黨黨史會檔案，現存於中央研究院檔案館。

註56：國防最高委員會常務會議二二三至二二六及二三〇次會議紀錄。

註57：〈蔣主席致陳儀三月虞電〉，大溪檔案：台灣二二八事件，收錄於中央研究院近代史研究所編，《二二八事件資料選輯(二)》，（台北，中央研究院近代史研究所，1992年5月），頁93-95。

註58：《被出賣的台灣》，頁315。

註59：《被出賣的台灣》，頁315。FRUS, 1947, Vol. VII，頁450-51。

註60：梁敬錚，〈抗戰勝後的中美關係〉(1945-1949)，收錄於梁敬錚，《中美關係論文集》，（台北，聯經出版社，1988年9月），頁172-73。

註61：FRUS, 1947, Vol. VII，頁453-55。

註62：《被出賣的台灣》，頁315-16。

註63：機密檔案，RG59, 1947, 894A.00/4-447.

註64：機密檔案，RG59, 1947, 894A.00/4-447.

註65：機密檔案，RG59, 1947, 894A.00/4-1947.

註66：機密檔案，RG59, 1947, 894A.00/4-1947.

註67：機密檔案，RG59, 1947, No. 893.

註68：機密檔案，RG59, 1947, No. 893.

註69：佚名譯，〈國民黨在台灣的統治〉，收錄於陳芳明編，《台灣戰後史資料選》，（台北，二二八和平日促進會，1991年3月），頁98-100。

註70：〈陳儀呈蔣主席三月虞電〉，大溪檔案，頁96。

註71：FRUS, 1947, Vol. VII，頁465。

註72：美國國務院編，《美國與中國之關係》，中譯本，（台北，文海出版社，1982年），頁182。

註73：機密檔案，RG59, 1947, No. 2248.

- 註 74 : FRUS, 1947, Vol. VII , 頁 460-463 。
- 註 75 : 機密檔案, RG59, 1947, No. 2788.
- 註 76 : 機密檔案, RG59, 1947, No. 44.
- 註 77 : 機密檔案, RG59, 1947, A-1336.
- 註 78 : 機密檔案, RG59, 1947, No. 46.
- 註 79 : 機密檔案, RG59, 1947, 894A.00/12-1647.
- 註 80 : 《被出賣的台灣》, 頁 337-38 ; 《未歸的台共鬥魂—蘇新自傳與文集》, 頁 208 。
- 註 81 : FRUS, 1947, Vol. VII , 頁 477-79 。
- 註 82 : 機密檔案, RG59, 1947, 894A.00/12-1647.
- 註 83 : 《黃紀男泣血夢迴錄》, 頁 177-80 。
- 註 84 : 《黃紀男泣血夢迴錄》, 頁 169 。
- 註 85 : 《黃紀男泣血夢迴錄》, 頁 172-74 ; 《大統領廖文毅》, 頁 57 。
- 註 86 : 《黃紀男泣血夢迴錄》, 頁 186 。
- 註 87 : 《黃紀男泣血夢迴錄》, 頁 185-86 。
- 註 88 : 《黃紀男泣血夢迴錄》, 頁 204-5 ; 《未歸的台共鬥魂——蘇新自傳與文集》, 頁 272 。
- 註 89 : 《黃紀男泣血夢迴錄》, 頁 192-95 。
- 註 90 : 《黃紀男泣血夢迴錄》, 頁 208-9 。
- 註 91 : 機密檔案, RG59, 1948, A-9.
- 註 92 : 機密檔案, RG59. 1948. A-65; No. 110 ; 《被出賣的台灣》, 頁 341-42 。
- 註 93 : 機密檔案, RG59, 1948, No. 450.
- 註 94 : 《被出賣的台灣》, 頁 342-43 。
- 註 95 : 機密檔案, RG59, 1948, Hong Kong, No. 25; No. 61; Tokyo, No. 559; RG59, 1949, Hong Kong, 894A.00/1-1749 ; 《黃紀男泣血夢迴錄》, 頁 222 。
- 註 96 : 機密檔案, RG59, 1948, No. 2545.
- 註 97 : 謝偉志何許人也? 梁敬錚教授稱范宣德(John C. Vincent)、戴維斯(John P. Davis)與謝偉志(John S. Service)為著名的同情中共、反對蔣介石的美國外交官中的「三個 John」。謝與戴早期為美國大使館二等祕書,其於1943-1945年所寫之政情報告傾向支持中共,貶抑國民黨,而與美國大使赫爾利意見相左,赫氏乃憤而辭職。謝偉志並於1944年7月與十八位美國軍政外交人員祕密考察延安,認為中共抗日之成效高於國民黨政府。然1950年2月起,美國參議員麥卡錫(Joseph R. Mccarthy)於國會發動全面清理美國政

府中有通謀國際共黨之嫌疑者，受忠貞調查者達數百人，「三個 John」均在調查之列，並有學術界、軍方、國務院重要官員涉入，全案聽證會達五年之久，1954年結案提出「太平洋學會調查報告」。

- 註 98：《黃紀男泣血夢迴錄》，頁 222-26。
- 註 99：《黃紀男泣血夢迴錄》，頁 227-28。
- 註 100：關於 1949 年美國國務院及國家安全會議(NSC)對於台灣地位處置方案之政策轉變過程，可參閱梁敬錚〈卡特「中國牌」政策之歷史背景〉，收錄於梁敬錚，《中美關係論文集》，(台北：聯經出版公司，1988 年 9 月)，頁 305-331；資中筠，〈中美關係中台灣問題之由來〉，收錄於資中筠、何迪編《美國對台政策機密檔案，1949-1989》，(台北：海峽評論社，1992 年 10 月)頁 18-56。
- 註 101：梁敬錚，〈韓戰期間之中美關係〉，收錄於《中美關係論文集》，頁 201。
- 註 102：〈韓戰期間之中美關係〉，頁 202。
- 註 103：鮑紹霖，《「台獨」幕後——美國人的倡議與政策》，(台北：海評論社，1993 年 1 月)，頁 24-25。
- 註 104：《黃紀男泣血夢迴錄》，頁 137。
- 註 105：《被出賣的台灣》，頁 17。
- 註 106：《被出賣的台灣》，頁 47-70。
- 註 107：《被出賣的台灣》，頁 47；59。
- 註 108：機密檔案，RG59, 1947, 894A.00/5-2647.
- 註 109：《黃紀男泣血夢迴錄》，頁 163-64。
- 註 110：《黃紀男泣血夢迴錄》，頁 137。
- 註 111：《未歸的台共鬥魂——蘇新自傳與文集》，頁 113。
- 註 112：《黃紀男泣血夢迴錄》，頁 139。
- 註 113：《黃紀男泣血夢迴錄》，頁 146。
- 註 114：〈二二八事變的內幕——檢討我們的戰線——〉，《前進》第一輯，二二八特輯，(台北：前進社，1947. 7. 1)，頁 10。
- 註 115：李純青，〈台灣——大理球與大理獅〉，《中國文摘》，(北京：中國文摘社，1949. 2. 22.)，轉引自《被出賣的台灣》，頁 429-30。
- 註 116：《黃紀男泣血夢迴錄》，頁 154。
- 註 117：《黃紀男泣血夢迴錄》，頁 155。
- 註 118：〈陳儀呈蔣主三月虞電〉，大溪檔案，收錄於《二二八事件資料選輯②〇》，頁 96。
- 註 119：吳濁流，台灣連翹》，(台北：前衛出版社，1988 年 9 月)，頁 182-183。

- 註 120 : 《黃紀男泣血夢迴錄》，頁 164。
- 註 121 : 《黃紀男泣血夢迴錄》，頁 164-65。
- 註 122 : 機密檔案，RG59, 1948, No. 2.
- 註 123 : 機密檔案，RG59, 1947, No. 43.
- 註 124 : 機密檔案，RG59, 1947, No. 45.
- 註 125 : 機密檔案，RG59, 1947, No. 637.
- 註 126 : 《被出賣的台灣》，頁 316。
- 註 127 : FRUS, 1947, Vol. VII，頁 466。
- 註 128 : 《被出賣的台灣》，頁 319-20。
- 註 129 : 機密檔案，RG59, 1947, 894A.00/5-2647.
- 註 130 : 機密檔案，RG59, 1948, 894A.00/3-2948.
- 註 131 : 機密檔案，RG59, 1949, 894A.00/1-749, CSBM.
- 註 132 : 機密檔案，RG59, 1949, 894A.00/1-749, CSBM.
- 註 133 : 機密檔案，RG59, 1949, 894A.00/1-2349, CSBM.
- 註 134 : 機密檔案，RG59, 1949, 894A.00/1-2349, CSBM.

從「反共擁蔣」掛帥到人權意識的抬頭— 《自由中國》與執政當局互動關係的一個歷史考察*

薛化元**

From Historical Perspective to View the Interaction between “Free China” and Executive Authority : 1949-1951

By Hua-Yuan Hsueh

摘 要

本文的主要目的，乃是希望說明以雷震為首的《自由中國》雜誌與執政當局如何從最早的交融關係，發展出彼此磨擦的狀況。希望藉著對此一過程的研究，作為未來能進一步深入探討一九五〇年代台灣政治發展的基礎。並且有助於說明從民國三十八（西元一九四九）年到民國四十九（西元一九六〇）年之間，貫穿整個一九五〇年代台灣的政治發展，如何可能導致「擁蔣反共」的自由派政治路線與蔣介石總統領導的權力核心越行越遠的關鍵所在。《自由中國》從籌辦之初，即是以「擁蔣反共」作為其結社的重要前提，並希望能在中共控制以外的區域實現其「自由中國」的理想。相對而言，蔣介石總統當時對於胡適、雷震等人籌辦《自由中國》，也持肯定而支持的態度。

然而，《自由中國》與執政當局之間潛在的矛盾因子，在彼此關係交融之時便已經存在。而外在情勢的變化提供了雙方關係變化的可能。在「危急存亡」之際，「擁蔣反共」可以成為其雜誌的言論指標，若是外在的情勢趨於緩和，則自由、民主成為其訴求的重點，「擁蔣反共」便不再足以成為不批評政府不當施政的理由。民國四十（西元一九五一）年五月，美國杜魯門總統確立在台灣及「中國問題」上不對「中共政權」讓步，就在此時，《自由中國》與執政當局發生了正式的磨擦，此後雷震及《自由中國》與國民黨當局漸行漸遠。另一方面，由於對外局勢的判斷不同，（自由中國）創始人之中的王世杰、杭立武等人，與雷震主導的（自由中國）在政治路線的選擇上也出現歧異。

關鍵字：雷震、自由中國、蔣介石、國民黨

* 本文是國科會編號 NSC83-0301-H-009-008 《自由中國》的民主憲政思想研究計劃的成果之一，謹此對國科會的補助表示謝意。而文章的初稿承蒙蔡碧真、田欣、周夢如、蒲宜君、潘光哲的協助，在此亦誌謝忱。

** 交通大學共同科副教授。

一、前言

民國三十八（西元一九四九）年出刊的《自由中國》雜誌，是由以胡適、雷震為代表的反共自由派知識分子所成立的¹。他們本來打算在上海出版報紙及刊物，並得到中國國民黨蔣介石總裁及台灣省主席陳誠的支持²。其後由於中國大陸情勢變化快得出乎他們的意料之外，才將原本在上海出版的計劃轉移到台灣³。而在教育部長杭立武提供經費支持的情況下，正式出版《自由中國》雜誌⁴。

由出版的過程來看，《自由中國》雜誌的出刊是得到以蔣介石總裁為首的國民黨當局所支持的，雙方關係十分密切。事實上，早從民國三十八年初蔣介石總統面臨要求其下野的強大壓力時，胡適、雷震、王世杰等人即是其少數堅定的支持者⁵。其後，蔣介石總統雖然下野，他們大抵上仍然堅持「擁蔣反共」的政治路線⁶。不過，縱使如此，早在《自由中國》籌備發行之時，他們與國民黨當局之間，也已經存在後來彼此關係惡化的因子。這由胡適撰寫的〈自由中國的宗旨〉一文，即可看出端倪。

¹關於《自由中國》創刊的過程，可參見薛化元，《「自由中國」半月刊思想之研究》（台北：稻鄉出版社，民國84年），頁36-7。而本文有關論著，則以張忠棟，〈雷震和國民黨分手的開始〉最為重要，筆者對此主題的初步認知亦多得力於此。此文收入氏著，《胡適、雷震、殷海光》（台北：自立晚報社，民國79年）。

²雷震，1949年3月25日及4月4日日記，傅正主編，《雷震全集》（以下簡稱《雷集》）冊31（台北：桂冠圖書公司，1989年），頁167,174。

³雷震，1949年5月2日日記，《雷集》冊31，頁197。當時促使出版計劃移到台灣，王世杰扮演相當主動的角色。

⁴雷震，1949年10月26日日記，《雷集》冊31，頁349。

⁵雷震，1949年1月6日、1月21日日記，《雷集》冊31，頁116,125；蔣勻田，《中國近代史轉捩點》（香港：友聯出版社，1976年），頁242。

⁶薛化元，《「自由中國」半月刊思想之研究》，頁35-6。

在此一宗旨中，胡適明確地提出《自由中國》的基本主張：（一）要向全國國民宣傳自由與民主的真正價值，並且督促政府改革政治經濟；（二）支持政府阻止共產黨的擴張；（三）盡力援助淪陷區的同胞；（四）促使中華民國成為自由中國。刊物出刊後，此一宗旨也刊載在每一期《自由中國》雜誌上⁷。而其中第（一）、（四）兩項與蔣介石領導的國民黨當局，在政治路線上並不全然一致。而隨著歷史時空條件的演變，《自由中國》與國民黨當局之間的不一致不僅未能解消，雙方的關係反而日趨惡化，最後則以「雷震案」收場，《自由中國》也告停刊。

基於前述的認知，本文的主要目的，乃是希望說明以雷震為首的《自由中國》雜誌與執政當局如何從最早的交融關係，發展出彼此磨擦的狀況。希望藉著對此一過程的研究，作為未來能進一步深入探討一九五〇年代台灣政治發展的基礎。並且有助於說明從民國三十八（西元一九四九）年到民國四十九（西元一九六〇）年之間，貫穿整個一九五〇年代台灣的政治發展，如何可能導致「擁蔣反共」的自由派政治路線與蔣介石總統領導的權力核心越行越遠的關鍵所在。

基本上，《自由中國》與執政當局的互動關係固然主要是透過文章的內容來展現。但是，在進行本文主題的探討時，則必須考慮將雷震作為討論的主體之一。因為就《自由中國》的內容而言，雷震是最具影響力的關鍵人物。事實上，《自由中國》自成立之初，雖然形式上由胡適擔任發行人，但是，由於法令規定「發行人不得離開當地六個月」，而當時在美國的胡適不可能馬上回來，所以，在「省

⁷ 參見李筱峰，《台灣民主運動四〇年》（台北：自立晚報社，民國76年），頁57-8；張忠棟，《胡適五論》（台北：允晨文化公司，民國79年），頁254。

政府新聞處的註冊上，實際的發行人」即由雷震負責⁸。而在雜誌內容的決定上，早期的副總編輯王聿修便曾抱怨，雷震常常在他尚未看到稿子時，便先把稿子拿去看⁹；許冠三在回憶時也提到，雷震常常修改他們批評政府的文章¹⁰；鄭學稼的文章更曾被雷震以不合《自由中國》宣揚自由民主理念的立場為由，加以退稿¹¹。甚至連後來在雜誌扮演要角的殷海光，由於文章內容批評蔣介石總統，被雷震以當時需要擁蔣為由退回¹²。凡此種種都顯示了，雷震對《自由中國》刊載的內容有極大的影響力。另一方面，雷震與國民黨及官方的關係，由親近而愈趨惡劣，主要也都是與《自由中國》的言論有關。

換言之，當時黨部及官方與《自由中國》的互動關係，有相當部份基本上是透過與雷震的互動來展現的，因此，必須把雷震納入作為本文重要的討論對象，才更能掌握《自由中國》與他們關係的變化。基於前述的體認，因此擬以雷震的日記等一手資料為基礎，依時序及其間的互動關係，來進行本文的討論。

二、「反共擁蔣」掛帥與初期的交融關係

《自由中國》自民國三十八（西元一九四九）年十一月創刊以來，便面臨經

⁸雷震，《雷震回憶錄——我的母親續集》（香港：七十年代雜誌社，1978年），頁60-1。

⁹馬之驢，《雷震與蔣介石》（台北：自立晚報社，民國82年），頁104-5。此處乃引自王聿修對馬之驢的談話內容。

¹⁰許冠三，〈做喪先生辭世十一年祭〉，《雷震與我（2）》，傅正主編，《雷集》冊2（台北：桂冠圖書公司，1989年），頁252。

¹¹雷震，1950年1月25日日記，《雷集》冊32（台北：桂冠圖書公司，1989年），頁26。

¹²雷震，1950年6月21日日記，《雷集》冊32，頁130。

費上的困難¹³。不過，此一經費上的困難，與《自由中國》和執政者的關係並不相關。因為自成立以迄民國四十（西元一九五一）年五月這一年半間，《自由中國》與國民黨及官方的互動關係大體上是非常良好的。作為《自由中國》實際負責人的雷震，於民國三十九（西元一九五〇）年三月三十一日被蔣介石總統聘為國策顧問，同年八月又被委任為國民黨改造設計委員會委員¹⁴。而在民國四十（西元一九五一）年一月三十一日至三月二日間，雷震更奉派赴港與滯留香港的反共人士接觸，代表蔣介石總統慰問他們，這些在在都顯示著雷震與蔣介石總統當時的密切關係¹⁵。雖然在陳誠民國三十九（西元一九五〇）年三月出任行政院長後，曾下令教育部停止補助《自由中國》，但是，這並非意味著二者關係的惡化。因為此一停止補助基本上是對原來杭立武任教育部長任內所有補助的刊物而來，並非專門針對《自由中國》而發。相對地，雷震一透過黃少谷加以斡旋，即獲得陳誠批准，以一次補助一萬元的方式進行¹⁶。凡此種種，都可以註解在此一時期中《自由中國》與國民黨及官方關係的親近關係。就刊物內容來看，此一時期《自由中國》中，也的確幾乎沒有對蔣介石總統個人或對國民黨當局的批評文字。當然，並非《自由中國》的所有執筆者的態度皆是如此，不過，在雷震主導下當時《自由中國》的內容，仍能維持此一基本的態度。之所以如此，可由前述雷震將殷海光批評蔣介石總統的稿子退回，並認為「今日不能毀他，反共全靠他」的意思中¹⁷，看出端倪。

¹³ 《自由中國》創刊時期經費的困難可參見，雷震，1950年4月4日、4月11日、4月12日日記，《雷集》冊32，頁77、頁82、頁83等；在這些日記中，雷震自述到處找人籌措《自由中國》之經費。另可見，張忠棟，〈離開權力核心的雷震〉，《當代》47期（1990年3月1日），頁54-5。

¹⁴ 李敖編著，《雷震研究》（台北：李敖出版社，1988年），頁3。

¹⁵ 雷震，1951年1月11日日記，傅正主編，《雷集》冊33（台北：桂冠圖書公司，1989年），頁7。而早在前一年的十月，雷震即曾以調查《香港時報》的發行人量為由，奉派赴港，並順道拜訪反共「民主人士」。參見雷震1949年10月份相關的日記。

¹⁶ 雷震，1950年6月23日日記，《雷集》冊32，頁131。

¹⁷ 雷震，1950年6月21日日記，《雷集》冊32，頁130。

在此一時期內，雷震一直希望能形成一個自由中國運動，來號召反共。為此，雷震積極去函胡適，請其允諾領導自由中國運動。因為雷震深信，「目前在自由中國區域，須有新政團之組織方可號召內外」，而且「此組織必須由適之先生領導，始可成功」，否則「即介公出來亦不能有所作為」¹⁸。雷震之所以如此主張，主要著眼於「今日出來號召，只有適之先生這塊招牌有力量，而實際負擔反共抗俄，又非介公則不可」，至於實際結合胡適與蔣介石總統的辦法，便是自由中國運動¹⁹。雷震對自由中國運動的推動，並不僅只是在私下討論、運作而已，《自由中國》的文章也表現了此一意向。在《自由中國》第二卷四期（民國三十九年二月十六日），便刊登了由香港朱啟葆寄來的〈我們需要一個自由中國大運動〉一文，並於第二卷六期（民國三十九年三月十六日）又刊登一篇國內與之呼應的文章〈響應自由中國大運動〉。在運動籌畫的過程中，雖因顧慮胡適不肯加入政治運動團體的態度，決定自限為社會運動，但在去函胡適後，卻仍未得到正面回應，使得這個原本希望由胡適領導的運動無法實質推動²⁰。

當時雷震推動自由中國運動基本上有兩個原因：第一，雷震一直認為與中共的戰爭中，在台灣的國民黨應該聯合所有反共人士來對抗共產黨²¹，所以一個能組織起來愛好主張自由民主的人士的運動自然是極有意義的；第二，對當時於國民黨內有人主張組織與作風必須仿照共產黨，才能對抗共產黨，雷震非常反對。

¹⁸ 雷震，1950年1月18日日記，《雷集》冊32，頁19。

¹⁹ 雷震，1950年2月2日日記，《雷集》冊32，頁31。

²⁰ 王聿修民國39年4月17日致雷震信，《雷集》冊30（台北：桂冠圖書公司，1990年），頁79。王聿修在給雷震的信上表示自由中國運動「適之先生〔胡適〕既不起勁，大約前途沒大希望」。此處約略可看出胡適對自由中國運動不太熱心的態度。

²¹ 關於雷震對聯合戰線的想法，可參見雷震，1951年1月29日日記，《雷集》冊33，頁21。雷認為「今日團結反共人士，亦即團結他日共同建國之人士」。此外《自由中國》並於第2卷2期刊登李中直的〈反共聯合戰線〉一文，主張成立一個強而有力的反共聯合戰線。

他認為國民黨來台後的組織與作風，「不可採取俄國辦法，須用民主政黨方式，且不可用二元辦法制定專任政綱政策，不可專喊三民主義，以免再失信國人」²²。雖然，雷震對國民黨的走向的看法與部份黨內同志不同，但雷震所推動的自由中國運動，仍是在承認蔣介石總統為當時唯一可與共產黨抗衡的力量的前提下，主張擁蔣。因此，名義上以胡適作為此一運動的號召者，但實際上運動本身則是以支持蔣介石總統作為目標的²³。由於雷震自民國三十八年（西元一九四九）年中國大陸情勢丕變之際即是積極地擁蔣，一直持續到此時。在民國三十九（西元一九五〇）年三月他被蔣介石總統聘為國策顧問，可見此時雙方關係的融洽²⁴。

三、交融期的矛盾與選擇

不過，就在《自由中國》與執政當局關係交融時期，彼此之間潛在的矛盾因子也逐漸顯現。基於前述的認知，對主張採「以暴易暴」方式對付共產黨的人士，雷震亦在《自由中國》加以抨擊。他指出若是要學共產黨的一套辦法，就非得變成跟共產黨一樣，因此要擊敗共產黨，就必須用自由與民主的方式²⁵。對雷震而言，為了反共，若是採取共產黨的組織來反共，必須變成與共產黨一樣，否則沒有什麼效用的，但若變成與共產黨一樣又為什麼要反共呢？雷震發表此一言論後遭到朋友警告，但他並不認為文章有不妥之處，而在日記中表達了他當時的立

²²雷震，1950年1月11日日記，《雷集》冊32，頁14。

²³雷震，1950年2月2日日記，《雷集》冊32，頁31。

²⁴李敖編著，《雷震研究》，頁3。

²⁵雷震，〈以暴易暴乎？〉，《自由中國》2卷4期（民國39年2月16日），頁16。原文為「我們的組織比共產黨相差遠甚。我們先天是不能學到共產黨的一套辦法，除非我們變成了共產黨一樣。因此，我們要達成擊敗共產黨的禍患，必須用自由與民主的方式，儘管要走多少迂迴之路，但是一經成功之後便不致發生流弊。我們不獨要絕對相信民主自由，而且要真真實行民主自由」。

場：

「予今日絕不管他人如何看法，只要對目前有利，而於國家於民族均有益之意見，無論遭何方忌諱，絕不顧一切也」²⁶。

在此，雷震很明白地指出其言論的基本立場，縱然是在與執政者互動關係良好的時期，統治者的利害或是其左右的意見，都是次要的選擇。相對地，在此時國家民族的利益，才是優位的考量。同時，雷震及其主導的《自由中國》與一般當時台灣時論的差異，在於除了把反共作為國家民族利益的表現外，也把民主憲政與反共連結起來。基本上，雷震之所以擁蔣，主張民主自由，主張軍隊中不設黨部，其實都是緣於相同的立場。但當擁蔣的立場是可能與其所堅守的國家民族利益立場相衝突時，當蔣介石總統的強人威權體制逐漸成形、鞏固，而使雷震意識到這與他的民主憲政理念相衝突之時，這些原本潛在的彼此衝突的因子，便成為雷震與蔣介石總統的國民黨政權愈行愈遠的根源了。

不過，當時這些潛在的衝突並沒有表現出來，而雷震也相信蔣介石總統是有意願改革的，所以雷震及其所主導的言論對蔣介石總統總是不遺餘力地加以支持，他堅定支持蔣介石總統的態度要等到軍隊黨部一事後才有所改變。

此一態度的改變，乃是雷震對於國民黨的角色定位，與黨的領導者有相當嚴重的落差所導致的。早在國民黨改造之初，蔣介石總裁下條子成立軍中黨部之時，雷震反對此舉的意見，於民國三十九（西元一九五〇）年六月便遭到蔣介石總裁

²⁶ 雷震，1950年4月13日日記，傅正主編《雷集》冊32，頁83。

在國民黨軍中黨部成立大會上未「指名」的斥責²⁷。但是雷震並沒有改變他的立場，並在《自由中國》中撰文主張「今後的國民黨只是憲法下的一個普通政黨」，並明白表示：

「黨和軍事上的關係越少越好，軍事應該由政治統屬，黨部只直接與政治相關，其與軍事的關涉理應是間接的」²⁸。

雷震在憲政體制之前提下，主張軍隊國家化的立場是頗為一致的，在民國三十九（西元一九五〇）年十二月二十七日的日記中，他也明白表示反對軍隊黨部，及三民主義理論化的立場²⁹。在次年代表蔣介石總統去港澳慰問在港澳的反共人士後，雷震在報告中正式提出了這些反共人士的意見，除了對聯合戰線的討論外，其次便是對軍隊黨部及學校中教授三民主義兩件事的討論。

雷震引述青年黨左舜生的意見，主張必須廢除學校之三民主義課程及軍隊黨部，同時主張軍隊應屬國家所有，國民黨不該黨化軍隊，並應立即撤銷軍隊黨部³⁰。此一主張與一般民主憲政的原則是一致的，也與雷震主張以民主自由來對抗共產極權是一致的。對於他而言，既然反共必須用民主自由的手段，而民主自由的理念下必須將國民黨朝向一個普通政黨地位來定位。是以，應該作為一個普通政黨的國民黨，若是能在軍中設置黨部，那麼其他政黨亦要跟進時，又將如何因

²⁷ 雷震，《雷震回憶錄——我的母親續篇》，頁361-2。

²⁸ 社論，〈為國民黨改造進一言〉，《自由中國》3卷3期（民國39年8月1日），頁2。這篇社論是由雷震主筆的，由傅正收入雷震的文選中，傅正主編，《雷震全集》冊14（台北：桂冠圖書公司，1989年），頁57。

²⁹ 雷震，1950年12月27日日記，傅正主編《雷集》冊32，頁240-1。

³⁰ 馬之驢，《雷震與蔣介石》，頁51。原文為「國民黨必須「廢除學校之三民主義課程及軍隊黨部二事」。認為「三民主義是國民黨的主義」，不該列在學校的課程中，同時認為軍隊應屬國家所有，國民黨不該黨化軍隊，應即撤銷軍隊黨部」。

應？雷震以此事質疑想將軍隊國民黨化的主張，並藉此導出不應設軍隊黨部的主張。

必須要指出的是，那時的雷震雖然反對軍中設黨部，但他並不反對在軍中進行政治教育³¹。因此，他並不反對在軍中設置政治作戰部。在他看來，軍中黨部所能做的事，可由軍隊中的政工來進行³²。因為軍中的政治作戰部在體制上可以沒有明顯的黨派色彩，如此不致讓國民黨變成一個享有特權的政黨。所以，他不贊成黨化軍隊但不反對軍隊政工，是與軍隊國家化的立場一致的。至少在雷震此時的想像中，政治作戰部並不是某一黨派私有的組織。

當雷震公開主張或附和黨部退出軍隊的意見時，便遭到了蔣介石總統及蔣經國的駁斥。於民國四十（西元一九五一）年三月二十九日的日記中，雷震記載蔣經國當面對他的批評：「你們是受了共產黨的唆使，這是最反動的思想」。這使得雷震感歎：

「回思予在港時，不知替他們辯了多少，如有人謂總理傳子，總裁傳子；……又謂陳辭公受盡蔣經國之氣。予不辭舌勞，多方為之辯護。不料彼今日以同一方法來對付我了，豈應以怨報德歟？」³³

³¹ 雷震對於軍隊中之政治作戰部應扮演什麼樣子的角色，可以參見雷震因陳懷琪事件而出庭之回話，雷指出對軍中政治教育「在軍中宣傳憲法我〔雷震〕贊成，宣傳任何黨之黨義我們反對」，見雷震，1959年3月25日日記，傅正主編，《雷震全集》冊40（台北：桂冠圖書公司，1990年），頁55。

³² 雷震，1951年3月29日日記，《雷集》冊33，頁70。

³³ 雷震，1951年3月29日日記，《雷集》冊33，頁70；張忠棟，《胡適·雷震·殷海光》，頁76。

但此時雷震對受責的報怨還只是針對蔣經國而已。隨後四月十六日雷震聽說在軍隊黨部改造委員就職典禮上，蔣介石總統對他的建議，「予以痛切申斥，並責罵謂我〔雷震〕等此等行動與匪諜及漢奸無異，為一種寡廉鮮恥之行為」³⁴。對於蔣介石總統之斥責，雷震的反應是「連日心中仍感煩惱」³⁵。因為對他而言，個人受到批評事小，「國家至此，個人又復何言？」³⁶

但因蔣介石總統對設立軍隊黨部的堅持，事實已彰顯了蔣介石總統可能決定採取類似共產黨組織，來對抗共產黨這一條路徑，而不強調以自由民主來反共。這與雷震及《自由中國》的政治路線，有相當大的出入。對此，他自承：

「所憂者今後如何回大陸，回大陸如何使政治走上軌道，而且施行民主政治？」³⁷

也因為意識到蔣介石總統可能的抉擇，雷震才開始擔心，「回大陸後怎麼實行民主的問題」。與蔣介石總統在政治路線上歧見的出現，標示著雷震及《自由中國》與蔣介石總統關係的一個轉折³⁸。

雖然雷震與蔣介石總統在這一時期的末期有些衝突，不過仍未表面化，在這

³⁴ 雷震，1951年4月16日日記，《雷集》冊33，頁81。張忠棟，《胡適·雷震·殷海光》，頁76-77。

³⁵ 雷震，1951年4月19日日記，《雷集》冊33，頁82。

³⁶ 雷震，1951年4月17日日記，《雷集》冊33，頁82。

³⁷ 雷震，1951年4月17日日記，《雷集》冊33，頁82。

³⁸ 雷震曾以蔣介石對他的批評向時任總統府秘書長的王世杰抱怨，王世杰當時並未回答，見雷震，1951年4月22日日記，《雷集》冊33，頁84；王世杰於稍後曾表示贊同雷震的見解，見雷震，1951年5月9日日記，《雷集》冊33，頁92。蔣介石對雷震的批評對雷震的打擊頗大，自此以後，蔣介石與雷震已不再親密，而《自由中國》的言論又時常觸犯蔣介石的禁忌，遂使得雷震與蔣介石愈行愈遠。

一時期《自由中國》的文章中是見不到什麼火藥味的。《自由中國》雖有一些對時政的批評，但論旨總是多為政府設想，譬如主張政府要把握人心時，便要政府改良財政措施及軍隊風紀³⁹。甚至在《自由中國》中，還提出基於時空條件的考量，「一個真正懂得政治的人，決不會輕易苛責政府的『不民主』」的主張⁴⁰。凡此種種，都顯露出《自由中國》在這時期中對政府的期盼之殷。

此一時期的《自由中國》態度，也可由雷震民國四十（西元一九五一）年五月七日的日記得到佐証，他表示：

「我們對人民自由如此忽視，我內心甚為苦痛，……今日與共匪為生死存亡之鬥爭……則情有可原也」⁴¹。

這也意味著，至少在此一階段的雷震，雖然為執政者對人民自由之限制而感到痛苦，雖然對蔣介石總統（總裁）的部分政策不滿，但在考慮反共之大前提下，則對此採取包容的態度。不過，這一態度在歷史時空的轉化及其與國民黨及官方的互動中開始了改變，而這改變也帶來雷震及《自由中國》與國民黨及政府較大而且更頻繁的磨擦。

總體而言，在一年半彼此關係交融的期間，雷震及其主導的《自由中國》與黨部及官方的關係十分良好。就雷震及《自由中國》而言，由於面對中共政權的威脅，加上反共、擁蔣的需要，故對於執政者的批評相當溫和並採低姿態。相對

³⁹社論，〈把握、把握、把握住人心〉，《自由中國》2卷9期（民國39年5月1日），頁2。

⁴⁰時事述評，〈從入境問題談到民主政治〉，《自由中國》3卷3期，頁3。

⁴¹雷震，1951年5月7日日記，《雷集》冊33，頁91。

地，由於《自由中國》溫和的立場，執政者並未感受到實質壓力，也願意維持原本支持《自由中國》的態度。因為，一來《自由中國》本身當時是以結合反共力量擁蔣為重要目標，其次，《自由中國》的存在，實也有助於當時政府的「自由中國」形象⁴²，這些對執政者地位的鞏固都是正面的要素，且其存在又未對政策的推行構成實質壓力，故執政者對《自由中國》亦抱持友善的態度。

但是，國民黨改造的方向，以及推動以黨領軍和學校三民主義課程的方向，與雷震的政治主張則是不相容的，也與《自由中國》的宗旨不合。因此最晚在民國四十（西元一九五一）年初，雷震便因為反對在軍中設黨部一事，遭到蔣介石總統及蔣經國的斥責。此一事件並非偶然，事實上，《自由中國》與執政當局潛在的衝突因子，是自始即存在的，因此早在《自由中國》未正式出刊時，王聿修便懷疑《自由中國》在台灣存立的空間，而堅決主張一定要胡適掛名，以利於雜誌社生存⁴³。另外，在民國三十九（西元一九五〇）年初，雷震於《自由中國》為文批評國民黨改造的可能疑慮時，亦受到朋友善意的警告。換言之，就在雙方關係良好之際，未來衝突的種子不僅存在，甚至已若隱若現了。等到台海情勢稍微穩定下來，雷震及《自由中國》的態度不再把反共及擁蔣置於絕對優位，對政府施政的批評積極些，而官方在感到情勢穩定後，雙方關係由交融而磨擦的條件便形成了。

四、時空條件的變化與《自由中國》立場的轉換

⁴²參見王杏慶在紀念雷震先生逝世二週年會議上的發言，《八十年代》2卷3期，頁25。

⁴³雷震，《雷震回憶錄——我的母親續篇》，頁60。

前述在彼此關係交融的期間，雷震及其主導的《自由中國》與執政當局之間潛在的矛盾因子已經逐漸顯現。不過，雷震基於當時正與中共政權「生死存亡」鬥爭之際，又認為蔣介石總統領導的執政當局是唯一可以與中共政權抗衡的力量，因此遂採取不批評執政當局，而容忍人民自由受到忽視的現實。

不過，外在時空條件的改變，提供了《自由中國》與執政當局的關係產生變化的可能。民國三十九（西元一九五〇）年二月十四日中共政權與蘇聯結盟⁴⁴，以及一月間中共政權沒收美國領事館財產等舉動，使得美國開始謹慎的觀察中共政權的態度⁴⁵。六月韓戰爆發時，美國也為了避免戰事擴大到台海，進而引起全面戰爭，迅速派第七艦隊維持台灣海峽的中立化，以遏止台海兩岸互相的武力攻擊⁴⁶。杜魯門同時聲明：台灣未來的地位必須等到太平洋區之安全恢復時，或對日和約簽訂時，或由聯合國來協商⁴⁷。事實上這裡杜魯門只是希望避免在此時台海的衝突，留待韓戰結束後再處理⁴⁸，大局仍未塵埃落定。

雖然如此，一般認為台灣此時已經轉危為安，國民黨當局在台灣的局面亦告穩定下來⁴⁹。以此為背景，原本在前一年國民黨當局為了避免在中共威脅下造成

⁴⁴ Joseph L. Noguee 與 Robert H. Donaldson，黃宗浩譯，《蘇聯二次大戰後的外交政策》，頁 90。在簽署同盟友好互助條約過程中，其實有極多蘇聯對中共政權不友好的表示；李永熾監修，薛化元主編，《台灣歷史年表：終戰篇 I》，頁 105；《中央日報》民國 39 年 2 月 16 日；岩波書店編集部，《近代日本總合年表》，頁 377。

⁴⁵ 張淑雅，〈杜魯門與台灣〉，《歷史月刊》23 期（民國 78 年 12 月），頁 78。

⁴⁶ 張淑雅，〈杜魯門與台灣〉，頁 78；Thomas B. Gold 著，胡煜嘉譯，《從國家與社會的角度觀察——台灣奇蹟》(Taiwan Miracle)（台北：洞察出版社，民國 76 年），頁 99-100；李永熾監修，薛化元主編，《台灣歷史年表：終戰篇 I》，頁 114；《中央日報》民國 39 年 6 月 28 日；《公論報》民國 39 年 6 月 28 日。

⁴⁷ Ralph N. Clough, *Island China*, p.8；李永熾監修，薛化元主編，《台灣歷史年表：終戰篇 I》，頁 114；《中央日報》民國 39 年 6 月 28 日；《公論報》民國 39 年 6 月 28 日。

⁴⁸ 張淑雅，〈杜魯門與台灣〉，頁 78。

⁴⁹ 郭廷以，《近代中國史綱》（香港，中文大學，1979 年），頁 792。在此郭廷以轉述當時

黨的分裂而先不實施的國民黨改造案⁵⁰，正式端上檯面。就在美國介入台灣海峽，直接面對中共武力的危機暫告解除以後，民國三十九（西元一九五〇）年七月二十二日，國民黨中央常務委員會通過「中國國民黨改造方案」，蔣介石總裁並於二十六日宣布遴選陳誠、蔣經國等十六人為中央改造委員會委員，進行黨的改造⁵¹。而國民黨改造乃朝向「民主集中」制的方向發展，希望將國民黨轉化成以組織為核心的「革命民主政黨」，並落實「以黨領政」、「以黨領軍」的精神⁵²。在此一期間，雷震及其所主導的《自由中國》與執政當局之間潛在的矛盾因子逐漸顯現，主要也肇因於此。

相對於執政當局，如前所述，此時雷震及《自由中國》則仍是抱持以大局為重的立場，將人權的價值置於次位，現實上未加以強調，因此雙方仍能維持交融的關係。民國四十（西元一九五一）年五月，國際情勢有了進一步的發展，當韓國戰場局面轉趨對聯軍有利之後，美國杜魯門總統正式決定不在台海問題上對中共政權讓步，台灣的安全得到進一步的保障⁵³。《自由中國》原本基於國家情勢險惡而對政府侵害人權的情事所抱持的容忍態度，此時也發生轉變。《自由中國》與執政當局的磨擦正式成為檯面上的事件。

構成《自由中國》與當局的第一個真正的衝突點的是，民國四十（西元一九五一）年六月四卷十一期刊登的社論〈政府不可誘民入罪〉一文。此文中對保安

在台灣執政當局部分官員的看法。伊原吉之助，《台灣 政治改革年表·覺書（1943-1987）》（奈良，帝塚山大學，1992年），頁94。

⁵⁰ 許福明，《中國國民黨的改造（1950-52）》（台北：正中書局，民國75年），頁53。

⁵¹ 許福明，《中國國民黨的改造（1950-52）》，頁55。

⁵² 若林正文，《台灣》（東京：東京大學出版會，1992年），頁75-6。

⁵³ 參見張淑雅，〈美國對台政策轉變的考察〉，《中央研究院近代史研究所集刊》第十九期（民國79年6月），頁470、484-5。

司令部「有計劃而大規模的誘人入罪的金融案」提出批評，並主張：

「我們為著愛護政府，為著政府今後的威信，特在這裡呼籲政府有關當局勇於檢討，勇於認錯，勇於把這件事的真象明白公告出來，並給這次案件的設計者以嚴重的行政處分」⁵⁴。

而在同一期的〈給讀者的報告〉中也指出，「我們作此社論時，便想到這篇文章或許會激起某些人士的不滿與憤怒，但我們又覺得進忠言是輿論界的神聖使命，因此我們又無所懼的言其欲言」，並呼籲「政府當局能有不以忠言為逆耳的雅量」⁵⁵。面對《自由中國》的批評，由彭孟緝主導的保安司令部決定對其採取行動⁵⁶。彭孟緝甚至打算逮捕《自由中國》的編輯，但因公文被兼任保安司令部司令的省主席吳國楨退回，事情才沒有進一步惡化⁵⁷。

基本上此一事件並不是整個政府與《自由中國》的衝突，而僅是作為政府機關一部分的保安司令部與雷震及《自由中國》的衝突。因此當《自由中國》的言論面對來自保安司令部的「開火」時，雷震在黨政方面的朋友仍抱持對他支持的態度。但是，為了息事寧人，他們也希望不要正面衝突。如與雷震親近的王世杰就認為「這篇文章是事實，不過今日為打倒共產黨要用這些人，故有時不能不遷就」⁵⁸。至於國民黨改造委員會給雷震的警告函，也僅止於警告「此事觸及保安司令部之怒，事態嚴重，今後不得再有此類行動」，並未要求《自由中國》道歉

⁵⁴社論，〈政府不可誘人入罪〉，《自由中國》4卷11期（民國40年6月1日），頁31。

⁵⁵〈給讀者的報告〉，《自由中國》4卷11期（民國40年6月1日），頁32。

⁵⁶雷震，1951年6月8日、6月9日日記，《雷集》冊33，頁108、110。

⁵⁷張忠棟，《胡適·雷震·殷海光》，頁79；雷震，《雷震回憶錄—我的母親續篇》，頁82。

⁵⁸雷震，1951年6月8日日記，《雷集》冊33，頁108。

59。而《自由中國》的回應則為撰寫一篇〈再論經濟管制的措施〉來「息事寧人」⁶⁰。而且刊登出來的這篇文章是依王世杰的意見，先經過在國民黨改造委員會主管宣傳事務的陶希聖修改過的⁶¹，雷震及《自由中國》在此事件中的讓步可見一般⁶²。固然雷震的朋友大多並不認為《自由中國》這篇文章真的有問題，事情的發生主要是保安司令部「這些人」所致。但是，他們也主張在顧全團結的考量下，應該遷就、妥協。而這個意見，也被雷震所主導的《自由中國》接受了。

大體上言，在此事件中的雷震及《自由中國》，仍是保安司令部的彭孟緝所無法實際打壓的，當《自由中國》仍被保安司令部的情治人員監視時，雷震透過省主席吳國楨及時任行政院秘書長的黃少谷的協助，曾迫使這些「特務狼狽而去」⁶³。處處顯示著雷震與當時國民黨政權高層人士關係十分密切，在這頂保護傘下，《自由中國》安然度過了第一次的危機。而這次危機的度過，一方面是在這個時候《自由中國》與保安司令部的衝突仍不算是與整個政府正面的衝突，而當時政府的領導階層對言論自由的態度其實仍不一致。不少人或者出於意見相近，或者基於與雷震的舊誼，而介入此事，使衝突不致昇高，另一方面，也是雷震及《自由中國》讓步的結果。

不過，〈政府不可誘民入罪〉文章本身雖沒有直接造成《自由中國》與蔣介石總統領導的國家機關之間更大的衝突，從這一篇文章開始後的一系列《自由中

⁵⁹雷震，1951年6月9日日記，《雷集》冊33，頁110。

⁶⁰雷震，1951年6月11日日記，《雷集》冊33，頁112；另見社論，〈再論經濟管制的措施〉，《自由中國》4卷12期（民國40年6月16日），頁4。

⁶¹雷震，《雷案回憶（1）》，傅正主編，《雷震全集》冊11（台北：桂冠圖書公司，1989年），頁83、85。

⁶²雷震，1951年6月11日、12日日記，《雷集》冊33，頁112-3；張忠棟，《胡適·雷震·殷海光》，頁80。

⁶³馬之驢，《雷震與蔣介石》，頁171。

國》與官方的互動關係，卻使兩者的磨擦加劇。縱使過程如此曲折，在這篇文章刊登之時，至少仍標示了兩個重要的意義：第一，《自由中國》不再會因反共大前提之下，而對政府侵犯人民權益之事完全諒解。如雷震在為《自由中國》刊載這一篇文章辯解時，表達了「唯此次執行人員辦法太壞，我不能不講話，不然辦刊物幹什麼？」的立場⁶⁴，其實已標示了雷震及《自由中國》態度的轉變。第二，國民黨領導階層內部意見尚未整合完成，反對「不擇手段，只問目的」的國民黨內自由派還沒有受到打壓。因此，雷震的朋友仍能對他和《自由中國》伸出援手，以助其度過難關。雷震雖然稍後做了些退讓，以在下一期的《自由中國》中刊載一篇經陶希聖修改的社論來表示向保安司令部道歉之意，但其主要用心似乎仍在為維護團結，並非是承受不得已的壓力，被強制進行的作為。而無論是中華民國政府的行政部門，或是國民黨的黨機器，也沒有表現出壓制雷震及《自由中國》的意圖。

但是當作為《自由中國》名義上發行人的胡適，來函對「軍事機關」干涉言論自由提出抗議，而要辭去發行人的頭銜⁶⁵。而在《自由中國》第五卷五期（一九五一年九月一日出刊）刊登這封來信後，《自由中國》與國民黨黨方的激烈衝突才正式爆發。雷震因此信的刊登被國民黨改造委員會加以公審⁶⁶。除公審外，時任保安司令部副司令的彭孟緝除不僅已開始散佈流言說雷震套匯外，保安司令部並且給雷震一張傳票，要他到保安司令部軍法處「出庭」應訊⁶⁷。

⁶⁴ 雷震，1951年6月8日日記，《雷集》冊33，頁108-9。

⁶⁵ 胡適，〈致雷震函〉，《雷集》冊30，頁149-50。

⁶⁶ 馬之驢，《雷震與蔣介石》，頁180-90。

⁶⁷ 雷震，1951年9月5日日記，《雷集》頁33，頁154；雷震，《雷震回憶錄—我的母親續篇》，頁98；張忠棟，《胡適·雷震·殷海光》，頁83。

《自由中國》首創者之一的王世杰也為《自由中國》刊登胡適的信，「對此甚為傷心」⁶⁸。這些對《自由中國》社及雷震本人所施加的壓力並非為了「追究經濟管制辦法不好」，而是強調「《自由中國》不應刊載胡先生之信」⁶⁹。為什麼不應刊載呢？因為刊載這封信便「弄到胡適之與政府對立」⁷⁰，且「有損我國在國際上信譽」，在此情況下，連王世杰都擔心「台灣今日風雨飄搖，受不起這個風浪」⁷¹。

凡此種種，指出了雷震在《自由中國》上刊登胡適信件，受到壓力及不被諒解的主因。而且，這件事也使得雷震的一些朋友，對他表現出不諒解的態度。最後這個問題的解決為由王世杰出面請陳誠〔時任行政院長〕在《自由中國》上函覆胡適⁷²。此函的結尾稱「自由中國之言論自由，當可由先生此函之在《自由中國》刊載而獲得明證，無待贅言」⁷³。以此，此一事件至此告一段落。

事實上，刊登胡適的信與否對雷震而言是一個兩難。在胡適原始信件中曾附註說：

「此信（除去最後括弧內的小註）可以發表在《自由中國》上嗎？《自由中國》若不能發表『發行人胡適』的抗議，還夠得上稱『自由中國』嗎？」⁷⁴

⁶⁸ 雷震，1951年9月1日日記，《雷集》冊33，頁151。

⁶⁹ 雷震，1951年9月4日日記，《雷集》冊33，頁153；張忠棟，《胡適·雷震·殷海光》，頁82。

⁷⁰ 雷震，1951年9月1日、9月4日日記，《雷集》冊33，頁151、153；張忠棟，《胡適·雷震·殷海光》，頁82。

⁷¹ 雷震，1951年9月1日日記，《雷集》冊33，頁151；張忠棟，《胡適·雷震·殷海光》，頁83。

⁷² 雷震，《雷案回憶（1）》，《雷集》冊11，頁99。

⁷³ 〈陳院長致胡適之先生函〉，《自由中國》5卷6期（民國40年9月16日），頁4；張忠棟，《胡適·雷震·殷海光》，頁84。

⁷⁴ 胡適，〈致雷震函〉，《雷集》冊30，頁150。

若不能發表胡適的信，則他更相信國民黨政府對言論自由的迫害。問題是，雷震決定發表此信後，實質引起對《自由中國》的壓迫與批評，則更證明了當時台灣言論自由的限度了。所以當胡適再度來信詢問刊載他前次來信的「《自由中國》第五卷五期有沒有被扣」時，雷震覺得「真是一件難事」。因為這一期的發行確實遭到一定程度的干擾，但是，雷震怕如果把事實告訴胡適不只會「刺激他」，而且信也可能發不出去。同時最早共同發起《自由中國》的杭立武在看了胡適來函以後，除了主張不可去函刺激胡適外，也表示台灣「尚未十分安定，談話要謹慎」⁷⁵。他可能認為是雷震將《自由中國》與官方最近互動的關係告訴胡適，才引起胡適兩度來函⁷⁶。

從《自由中國》成立的宗旨來看，當時如何促成對蔣介石總統領導地位的支持，本是一個重要目標。至此演變成對立的狀況，實在是兩難位置上抉擇的結果。對主張民主自由的《自由中國》而言，造成它與國民黨及官方磨擦的主因是後者對言論自由的壓制。而就雙方的互動關係來看，則是因為雷震及《自由中國》所主張的民主自由理念與執政者企圖全盤性掌控台灣社會之間潛在緊張關係所產生的結果。至於造成這個導火線的彭孟緝之所以有如此大的影響力，甚至超過司令吳國楨，掌握保安司令部，固然與其特別得到蔣介石總統的信任有關⁷⁷，同時也是因為他直接受命於蔣經國主導的情治系統⁷⁸。後來甚至連陳誠對保安司令部都

⁷⁵ 雷震，1951年9月21日日記，《雷集》冊33，頁165。

⁷⁶ 張忠棟，《胡適、雷震、殷海光》，頁82-4。

⁷⁷ 彭孟緝雖然沒有成功，卻是1980年代以前在位最長的參謀總長，也是未具備軍種總司令資歷便出任此職的特例。參見，秦郁彥編，《世界諸國の制度・組織・人事（1840-1987）》（東京：東京大學出版會，1988年），頁76。

⁷⁸ 若林正丈，《台灣》（東京：東京大學出版會，1992年），頁92。

有莫可奈何之感⁷⁹。

五、小結

《自由中國》從籌辦之初，即是以「擁蔣反共」作為其結社的重要前提，並希望能在中共控制以外的區域實現其「自由中國」的理想。換言之，「擁蔣反共」並追求自由民主二者對《自由中國》而言，在理想上期待其能夠相輔相成。相對而言，蔣介石總統從民國三十七（西元一九四八）年底即面對來自朝野龐大的政治壓力，最後並選擇了下野，來化解政治難題。對於此一變局中始終堅持「擁蔣反共」路線的自由派人士，自然抱持相當親和的態度。因此，對於胡適、雷震等人籌辦《自由中國》，也持肯定而支持的態度⁸⁰。

民國三十八（西元一九四九）年底，中國大陸局勢丕變之局已定，如何一面鞏固台灣，一面爭取美國的支持也非常重要。當時主控國民黨及台灣人事任用權的蔣介石總裁，在美國「對華白皮書」發佈後，任命美國維吉尼亞軍事學院（Virginia Military Institute）出身的孫立人擔任台灣防衛司令⁸¹；並在年底任命普林斯頓（Princeton）大學博士，夙有中國 La Guardia 美名的吳國楨為台灣省主席兼保安司令，皆多少著眼於此⁸²。因為他們不僅與美國有淵源，而且他們的任命也有利於國家形象的重建。由胡適擔任領導人的《自由中國》在此時出刊，他們

⁷⁹ 這是洪蘭友向雷震提及的。雷震，《雷震回憶錄—我的母親續篇》，頁281。

⁸⁰ 雷震，1949年4月4日日記，《雷集》冊31，頁174。

⁸¹ 《中央日報》，民國38年8月31日；H. Boorman ed., Biographical Dictionary of Republican China, Vol. III (New York: Columbia University Press, 1970), pp.166-7.

⁸² H. Boorman ed., Biographical Dictionary of Republican China, Vol. III, pp.438-9；雷震，1949年12月24日日記，《雷集》冊31，頁391-2。

的政治路線既然是體制內的「擁蔣反共」，也對在台灣的國民黨當局形象頗具正面功能，使得《自由中國》與執政當局之間的關係呈現出交融的面貌。

此後，外在情勢的變化提供了雙方關係變化的可能。《自由中國》固然「擁蔣反共」，然而追求自由、民主也是其宗旨的重要內涵。在「危急存亡」之際，「擁蔣反共」可以成為其雜誌的言論指標，若是外在的情勢趨於緩和，則自由、民主自然也是其訴求的重點，「擁蔣反共」便不再足以成為不批評政府不當施政的理由。另一方面，蔣介石總統（總裁）任用、近親自由派人士，並不代表他計劃在當時將台灣朝向英、美式的民主制度發展。因此，《自由中國》與執政當局之間潛在的矛盾因子，可以說是在彼此關係交融之時，便已經存在。

韓戰爆發，美國派第七艦隊介入台灣海峽以後，台灣外在面對中共政權武力威脅的狀況，至少已經暫時解除。蔣介石總裁在此之時，便大力推動國民黨以「民主集中制」為中心的改造工作，並且落實「以黨領政」、「以黨領軍」的精神。如此，與雷震及《自由中國》的主張有相當的歧異，互動之餘，原來潛在的矛盾因子便逐漸顯現出來。雷震及其主導的《自由中國》此時仍然認為基於實事的考量，必須持續「擁蔣反共」掛帥的言論，因此雙方的交融關係得以維持。

不過，就在民國四十（西元一九五一）年五月美國政府因為在韓國戰場取得優勢，不再準備在台灣問題上與中共政權妥協，而確立保台的基本政策的歷史大環境下，《自由中國》也逐漸放棄過去對官方侵犯人權行動的容忍。就在此一時空條件的轉折之時，以〈政府不可誘民入罪〉的社論作為導火線，《自由中國》與國民黨政府的關係也進入磨擦期。在此之時，《自由中國》開始批評官方侵害人權的行動。其後由於保安司令部對《自由中國》的壓制，使得《自由中國》一

方面帶有自保意味地進一步討論言論自由的保障問題，同時也處理以言論自由為內涵的民主主張⁸³。就此而言，表現了《自由中國》的言論中人權意識的抬頭，也是其落實創刊宗旨的具體行動。雖然，雷震及《自由中國》並不認為〈政府不可誘民入罪〉的文章與「擁蔣反共」的路線不相容，但是，由於胡適後續文章的刊登，卻使得許多在位的《自由中國》社的籌設同志與朋友深不以為然。特別值得注意的是擔任總統府秘書長而與雷震關係十分密切的王世杰，便認為刊登胡適的信可能對台灣的安全造成危害。杭立武也認為不應該讓胡適受到刺激而來信批評政府，造成胡適與政府關係惡化的現象。同時在台灣尚未完全安定的狀況下，言論必須謹慎。王世杰與杭立武的態度就某種程度而言，也意味著籌辦《自由中國》的核心人物之間，此時對外在環境的認識有所差異，在政治路線的選擇上出現了歧見。

總體而言，在民國四十（西元一九五一）年五月，伴隨著外在條件的轉變，《自由中國》的言論進入了另一個階段，與執政當局的關係亦不復從前，而發生了正式的磨擦。此後雷震及《自由中國》與國民黨當局漸行漸遠，「擁蔣反共」路線成為歷史，雙方甚至最後嚴重衝突，造成「雷震案」。關於後續的歷史，囿於篇幅在此暫時不論，將在另文中再行討論。

⁸³ 參見薛化元，〈《自由中國》自由民主理念的考察〉，《台灣史研究》2卷1期（民國84年6月），對於此一部份更詳盡的討論。

從「反共擁蔣」掛帥到人權意識的抬頭-（自由中國）與執政當局互動關係的一個歷史考察

「批判的法學研究」之法律哲學基礎初探

周志宏*

An Introduction of the Legal Philosophy in the Critical Legal Study

By
Chih-Hung Chou

大 綱

壹、前言	四、對憲法解釋理論之批判
貳、批判的法學研究的興起	五、對法學院傳統法學教育方法之批判
一、歷史背景	肆、批判的法學研究在法律哲學上的
二、思想背景	基礎——激進的多元主義
參、對於自由主義法制的批判	一、批判的努力
一、對形式主義的批判	二、重建的嘗試
二、對客觀主義的批判	三、激進的多元主義之應用
三、自由主義法制的去正當化	伍、結語

關鍵字：批判的法學研究、憲法解釋理論、法學教育

Critical Legal Study, Duncan Kennedy, Roberto Unger

*作者為輔仁大學法律學研究所博士候選人；淡江大學公共行政學系專任講師。

壹、前言

美國法學研究的主流，從二十世紀初以來，均是由現實主義法學 (Legal Realism) 獨領風騷，但是這一股法學研究之主流，在七〇年代末期以及八〇年代初期遭受到一股新潮流的衝擊，引起了美國法學界的重大震盪，這一股新的潮流便是所謂的「批判的法學研究 (Critical Legal Studies, 以下簡稱為CLS) 運動」。此一「批判的法學研究運動」，與傳統的法學研究立於對立的立場，不同於以判例分析及法律推理為中心之傳統研究方法，「批判的法學研究」係受到馬克思主義以及西歐近代哲學、語言學、科學史學等影響，特別重視法的政治性與對法律的意識形態性之批判（註1）。因此，「批判的法學研究」對於法的功能、法的研究方法、法學教育的方法等提出了獨特立場與看法。此種對於法學研究的基本主張，引起美國法學界的重視與議論，並形成一種對傳統法學研究的反省與批判的風氣，其對美國法學研究及法學教育之影響十分值得重視。因此，本文將對此一「批判的法學研究運動」對法學研究之若干基本主張加以簡單介紹，以探究其在法律哲學上之基礎。

貳、批判的法學研究的興起

所謂的「批判的法學研究」，是指由一群律師、法學教師、社會學學者以及法學院學生所形成的運動。此一運動關切法學的學術研究與為創造

一個更人性化、更平等主義以及更民主的社會之奮鬥的實踐活動間之關係（註2）。對此一運動，可以從其歷史背景與思想背景兩方面來介紹：

一、歷史背景

「批判的法學研究」之興起，可以追溯自六〇年代末至七〇年代初期。主要代表人物則是耶魯大學法學院的David Trubek以及其學生Duncan Kennedy兩位學者。當時在耶魯由於有一群學者及學生對於傳統的法學研究進行反省與批判，這些人同時又受到當時反戰運動及大學中的學生運動的影響，也對傳統的法學教育方式進行深入的反省與批判。然而，耶魯大學當局對這批學者則採取敵視的態度，而以政治理由迫使這批學者離開耶魯大學。結果反而使得這批「批判的法學研究」之研究者反而得以擴散其影響力到各大學。Duncan Kennedy後來獲得哈佛大學之教職，而與Morton Horwitz以及Roberto Unger 兩位學者，共同努力推動「批判的法學研究」，遂使得哈佛成為批判的法學研究之重鎮。其後在其他大學法學院中也引起了迴響，例如史丹佛大學法學院中耶魯出身的學者也加入了此一運動之陣容。（註3）「批判的法學研究」（以下簡稱C L S）運動最重大的發展，則是在一九七七年於威斯康新(Wisconsin)的麥迪生(Madison)所舉行的第一次「批判的法學研究會議」(the Conference of Critical Legal Studies, CCLS)（註4），有數十位學者參與，其後該研究會每年異地舉辦一次，成為一個重要的學術研究團體。

二、思想背景

美國的「批判的法學研究」，與自二十世紀初以來的美國現實主義法學（legal realists）（註5）以及以經驗主義之方法研究法與社會之關係的「法與社會」運動（註6）等均有密切的淵源，然而，真正影響其研究方向的，則是韋伯關於法與資本主義之分析、湯普生對馬克斯主義的法學分析。不過批判的法學研究並非直接承襲古典馬克斯主義的法律理論，而是受到以哈伯瑪斯（Jurgen Habermas）為代表的新馬克斯主義（即所謂的法蘭克福學派，Frankfurt School）的批判理論（Critical Theory）（註7）之影響。並且納入近代哲學上的結構主義、後結構主義、德希達的解構主義、傅科的理性的政治批判、孔恩的典範理論、維根斯坦的語言哲學等的主張（註8），形成與傳統的實證主義法學以及古典的馬克斯主義法學不同的研究方法。

參、對於自由主義法制的批判

C L S 關於法學研究的基本態度，主要是源於對自由主義之法制與法學研究之反省與批判。此所謂之「自由主義」並非單指政治上的自由主義，並且泛指立基於近代立憲主義、資本主義的自然觀、人類觀、社會觀及知識觀的一種整體的觀點（註9）。C L S 認為建立在自由主義法制之上的自由主義社會，內部包含著根本的矛盾。因此必須從自由主義法制之意識形態性之批判著手（註10）。自由主義法制之意識形態性，有一部份C L S 學者，自古典馬克斯主義之觀點，認為即是指自由主義法制係建立在資本主義之社會上，而資本主義社會中，法律是階級壓迫的手段，同時也反應了資本主義社會之生產關係中的矛盾，具有資本主義之意識形態性格（註11）。另一部份C L S 學者，則自韋伯之觀點，認為法律在資本主義

社會中具有獨特的機能，從合理性的要求來看，資本主義的發展過程中，國家權力的行使必須具有正當性，而法律便是賦予國家權力行使之正當性的基礎，構成一種法制型支配(legal domination)，而法律的形式合理性也是資本主義興起的重要因素（註12），故亦隱含著資本主義之意識型態。概括而言，CLS在現代法律思想與實踐中，是源自於左派的傳統。此一傳統特別關注兩個主題：也就是對形式主義(formalism)以及客觀主義(objectivism)之批判（註13）。

一、對形式主義的批判

CLS否定傳統上認為法律及法律推理是獨立存在的。而認為何謂「法」並無確切固定的答案，同時也認為所謂的法律推理若是指「為得到特定之正確結果而進行的法律方法或過程」（註14），則此種法律推理也是不存在的。CLS根據近代有關語言及意義的研究，認為法律經常是不確定的，語言既不表示某種意義，也不做規定。即使是十分明確而無歧義之規定，依CLS之看法，實際上也是不確定的。因此，CLS認為：「司法裁判終究是依存於特定之法官個人不同之對於價值及優先性之判斷。……並且是社會的、政治的、制度的、經驗的以及個人的各種要素複合而成之結果。」因此，法院的法律解釋及判決，「只不過是多數法官較少數法官人數多罷了。」（註15）

二、對客觀主義的批判

C L S 也拒絕接受法律及國家之一般特徵為中立的、無價值關聯的仲裁者，其獨立於社會關係、經濟關係、政治上各種勢力以及文化現象之外，不受影響的說法（註15）。否定區別法與政治、以及嚴格區別法的推理與政治的議論之傳統理論。因為，此種區別本身也是依存於某種「對社會之看法」下，因此也是具有政治性的。更極端的來說，被稱為「法」的東西實際上並不存在，「所謂的法，不過是政治的代名詞而已。」（註17）因此，C L S 否認法律及法律推理之中立性與客觀性，進而否定法律的議論與政治的議論之區別，並致力於根據理性去尖銳地去探求並揭露法律及法律推理背後的政治性（註18）。

三、自由主義法制的去正當化(*delegitimization*)

C L S 的主要研究方向，是以自由主義法制的「去正當化」、「去神秘化」(*demystification*)與「揭露真相」(*debunking*)為目標。簡單的說，他們是認為特定的理論與思想，實際上均預先基於某種假設或觀點，這些假設或觀點本身絕非自明的，也不是除此之外就無其它理論或觀點之存在。因此，應明確指出理論與思想其實是依存於某些假設或觀點（或價值體系）的，而非絕對的、無可置疑的（註19）。然而，現行之自由主義法制，雖是以資本主義之意識型態及個人主義之價值為前提（註20），但卻往往被隱藏在制定法、法律規則以及案例之華美詞藻背後，未被暴露出來。因此，應該揭露這些隱藏在制定法、法律規則以及案例背後的意識型態及價值體系。

四、對憲法解釋理論之批判

美國法學界對美國憲法之解釋，向有制憲者意思說與解釋主義之憲法解釋理論之爭議。前者認為憲法的解釋必須依照憲法的文字及制憲者的原意，任何超出原意的解釋，都是一種修憲的行為，主張此說之學者可稱為「原意派」；後者則認為發現法律的原意並不可能，即使可能也可能不妥當，例如：在美國制憲的時候，尚無電話，更不可能知道電話竊聽這回事。因此，竊聽是否為憲法上所禁止的非法搜索，則難以從憲法的原文或制憲者的原意中得到妥當的答案（註21）。所以，所謂的憲法「原意」，是否存在，值得懷疑。因為「原意」的存在必然假定制憲者的意思與表現出來的法條有完全的一致性。但是任何文字的運用，未必能確實完全符合表意人心中的意思。一旦將心中的意思形諸文字，原意便已走樣。而且文句的解釋必須從情境脈絡中去瞭解，但是要重建制憲時的情境幾乎是不可能的，而若站在今日的立場去重建制憲當時的情境脈絡，則必然會受到解釋者本身的出身、背景、信仰、意識型態、價值觀等的影響，因此得到的原意，決不是制憲者的原意（註22）。主張此說者，可稱為「詮釋派」。C L S 則反對上述兩者之主張，而認為一切的憲法解釋理論、司法審查理論都不具有正當性，與政治分離的法是不存在的，法院的司法審查既然不具有客觀性，則「法治」（rule of law）不過是一種虛偽的意識型態，其結果不過是隱蔽及正當化了自由主義社會中的根本矛盾。（註23）。

五、對法學院傳統法學教育方法之批判

C L S 認為，傳統的法學教育其教學之一般內容與法律的一般理論及原則，均是以十九世紀資本主義理念下的社會制度及價值為基礎，其訓練

方式上，無不從實際教育上強調及維持意識型態及社會關係上的階級支配關係。（註24）法律訓練本身，就是在教導學生遵守法律就是「對」的，違反法律就是「錯」的、就要接受處罰的一種服從意識，而此種價值觀則是與統治階層之需要與價值相符合。所以，法學教育應使習法者注意多數法律專業人員有思想保守、傾向維持現狀與既有法律體制的特性，且法學訓練本身，有作為一般人擠身入上流社會之階梯的功能，且經常是為上層階級服務。無怪乎有學者稱法學院為意識型態的訓練場以及階級制度的再製造者（註25）。從而，CLS認為，法學院的法學教育，應強調習法者的自我反省與批判的能力，隨時去探求其所面對之法律條文、規則、解釋、案例背後的價值體系，而非只在教導習法者如何解釋及適用法令、法律規則以及案例。

肆、批判的法學研究在法律哲學上的基礎

——激進的多元主義(*Radical Pluralism*)

CLS研究法律之途徑有兩種相當不同的面向：第一是批判的(Critical)面向，這是此一團體在意識形態上的主要支柱，馬克斯主義則提供了此種批判的重要基礎；第二是建設性的(constructive)面向，用來思考改變法律制度之方法（註26）。以下便就CLS所提出之理論架構加以說明。

一、批判的努力

CLS 起初是藉由法律現實主義來批判法律過程。因為法律現實主義反對將法律之概念視為「一組可以被適用於特定案件之一般法則 (general rules)」。法律現實主義認為法院是採取兩種途徑來適用規則於事實。首先，為了抽取及適用法律規則，法院可以去曲解特定事實情況之真實性。此外，法院也可以從法律原理中尋找出例外，或擴張法律原理以達到他們相信對於特定事實情況可以認為是正當之結果。在這兩種行為中，法院達到了其所希望之結果，但卻未能為往後案件的裁判產生一組相互連貫的法則。(註27)

法律現實主義之批判是如此，但 *CLS* 則更進一步認為，法官並未在一個特別的裁判行為中形成或適用法律規則，反而是法官透過其裁判投射出他們所屬之經濟或社會群體之價值。因此，最終之結果是：法官形成並操作法則來反應其所屬之社會群體的意識型態。例如：*CLS* 便批評「權利分析」(rights analysis) 是一種法律規則形成與操作的例子。並且 *CLS* 也認為「權利」之華麗詞藻，另外還具有一種重要的效果。即只要少數人或族群相信法院承認他們的權利是基本的且平等的，則他們將不會感覺到有需要走到法律體系外來尋求解決。華麗的詞藻本身比特定的裁判更能夠去安撫那些位於社會主流之外的人們。(註28)

CLS 的批判性取向基本上是「一種解構性的努力」(a deconstructive endeavor)。它暴露出「法律決定」(legal decisionmaking) 乃是一種由單一社會群體之價值所發動的「制度化的操作」(institutionalized manipulations)。它也顯示出法則並非是保護我們所有人免於專制集權之「自由」的神聖保證人。並且此一批判性取向也使得人們瞭解社會建構的基本假設後，能

確定出進行社會改革之地方，而確定改革之地方則是完成基本變革的自然前提。（註29）

二、重建的嘗試

C L S基本上反對只作改革，因為那無法觸及問題的根本。改革只注重表面的改變，而未能重新建構現今社會結構所立基其上之基本假設。他們認為最迫切需要的是，批判性的審查構成立憲主義之基礎的基本假設。C L S並借助詹姆士(William James)的「激進的經驗主義」(radical empiricism)（註30），來建構其理論架構。此一理論架構即所謂的「激進的多元主義」(radical pluralism)。

C L S自改變世界的自我期許出發，首先發展出對許多「應變革之處」(the many loci of change)的理論瞭解(theoretical understanding)。他們承襲詹姆士的「激進的經驗主義」之見解，認為與其去編織巨型理論來解釋社會事件，不如從經驗本身的思考出發。而他們承襲自馬克斯的方法，則是直接關注那些經驗中的關係及過程。例如，在面對工廠中女性之不平等地位問題時，人們應該檢視人們作為太太、先生、兒童、母親、受雇人或雇主等的經驗，來蒐集導致對婦女不平等待遇之關係的意義。那些經驗被感受到，而且如果能將其與人們所投射於其上之概念架構加以分離，便可以增強人們的判斷力。一但在人們瞭解影響婦女之關係與過程時，容許經驗扮演此種角色，則理論將較不致被扭曲，並且會較為實際而實用。人們也比較容易在每一個經驗的領域中發現應變革之處。（註31）

C L S 的「激進的多元主義」與「激進的經驗主義」及「自由的多元主義」(liberal pluralism)在兩個重要的面向上有所不同：

第一、它仍主張概念經常會左右經驗且包含一種價值體系。

第二、雖然「自由的多元主義」承認相當大範圍的價值是本質上具有正當性的。但「激進的多元主義」則認為價值體系是功能性的而非本質的。它認為每一種價值體系，藉由暫時性的嘗試解釋經驗，作為一種瞭解世界及揭露在每一個經驗環境中應變革之處的工具，是十分有用的。然而，C L S 認為「自由主義」(liberalism)則欠缺將價值體系推向此一方向之動機。因此，揭露「應變革之處」此種目標的滲透性，使得「激進的多元主義」與「自由主義」在立場上產生了分離。

「激進的多元主義」不但可以與自由主義區別，也可以與一切的「絕對主義」(absolutism)區別，包括馬克斯主義。因為「激進的多元主義」指出，並非只有一種「應變革之處」，而是在任何經驗領域皆有「應變革之處」。所以，要求在許多領域內進行變革，而非只針對階級壓迫的經驗。(註32)

總之，價值體系是「激進的多元主義」之工具，它幫助人們從一個多元化的觀點來解釋經驗。結果人們亦可辨識出影響自身經驗的「應變革之處」。雖然它使用許多價值體系來理解經驗，但是「激進的多元主義」並不主張有任何價值體系是本質上正當的(註33)。

三、激進的多元主義之應用

由於激進的多元主義認為任何一種分析的觀點，都不可避免的會投射一組價值於所強調的經驗之中，因此包含了批判的面向。並且，激進的批判理論使得此種批判具有建設性。它賦予投射於經驗上的許多價值體系具有功能上的正當性，但卻拒絕主張任何價值體系均有其本質上之價值。（註34）

激進的多元主義也主張一種不同的司法決定(judicial decisionmaking)模式，並且提供了一種理論的基礎，以便藉由克服自我與他人間之差異，來致力於促進社會進步。

（一）適用激進的多元主義作為司法決定的一種批判理論

激進的多元主義對法官提出了四點要求（註35）：

1. 法官應承認它們投射了一組價值於造成爭議之經驗上。
2. 法官應確認該組價值。
3. 法官應承認如果投射的是不同的一組價值，將會導致不同的結果。
4. 法官必須解釋，他所投射的那組價值，其所導致的結果為何是較為可取的(preferable)。

要求法官對於他們所運用的價值以及他們對那些價值所導致之結果的偏好誠實，將迫使法官進入一個自我批判的位置(a self-critical stance)，進行自我的批判與反省。

此外，司法決定過程的去神秘化(de-mystifying)是*CLS*的主要目標之一。*CLS*認為批判的自我反省提供了更現實(realistic)的法律觀點，將有助於此一目標的達成。*CLS*認為爭議的暫時解決(tentative resolutions)

是根據法官的個人經驗，因此司法決定應被認為是人為的而非絕對的。所有的所有的法律規則應被理解為解決紛爭之功能性工具(functional tools)，而非絕對真理的實質反應。(註36)

不過，CLS也承認，這樣的主張將會遭遇許多結構性的限制，例如：法官的任命程序，將使法官不願暴露自身的價值觀點；而要求法官放棄他們所明白依賴的判決先例及法律規則，也將根本地使現有的法律制度根本改變。此外，這樣的司法決定將會侵蝕司法的正當性，法官將很難無私地且得到足夠的保障來採取這樣的司法決定過程。(註37)

(二) 形成全社會的影像(*the communitarian vision*)

根據激進的多元主義之看法，自己與他人、個人與社會並非是二分的，許多個人形成相互關聯的複合體，在此種相關聯的過程中，同時存在著自身對此一關係的參與以及他人在此一關係中已經作的參與。即使是自我反省也不是將自己與他人分離的活動。「自我反省」藉由將「自我」當作同時包括「自身的從事反省，以及他人的被反省」兩方面，而承認任何相互關聯之複合體的多重面貌。任何一種人類的思想過程，必須有助於以某種或某些對個人而言是有道理的途徑來整理經驗。因此，那些具有「全社會的影像」之人，必須提出如何發展使人類經驗有意義的共同理解(shared understanding)。正如在法律的決定中一樣，由於不同的觀點會導致不同的結果，因此共同的理解並不是自動產生的，它們是必須被培養出來的。所以，培養共同理解所需的誘因是非常重要的。(註38)

發展共同理解的誘因，可以來自於個人的經驗。因為，在整個人生之中，在我們感覺到與周圍的人有一種「連結」時，都會經驗到一種快速飛逝但卻十分寶貴的時刻。這是我們都會去尋求改造及延長的「先於概念之經驗」(pre-conceptual experiences)。從古至今，也就是這種希望與所有人類「連結起來」的欲望，能激勵人類去尋求共同的理解。而語言的結構便是一種綜合性的嘗試，以便加強相互連結的感覺。(註39)

為了發展共同的理解，個人必須發展一種類似前述對法官所要求之慎重程序。透過使用這種四個步驟之程序，來批判性地自我反省每一個人自己的決策過程，則個人便可以瞭解，沒有一種觀點是「對」的，而且價值體系只有功能上的重要性。經由此種自我反省所獲得的理解，將可提供一種承認他人觀點之「功能性效力」(functional validity)的誘因。此不僅會使他人之觀點被承認為有效，它們也被認為對理解一個人自身的經驗是非常有用的。藉此，激進的多元主義將增益人們的決策過程，以便引導人們邁向共同期待的美好社會。(註40)

激進的多元主義乃是部分CLS學者尋求其自身之法律哲學基礎所作之努力，然而此並不能完全代表所有CLS學者的共通立場，因為個別的CLS學者之間，仍有相當大的差異性。此一激進的多元主義的提出，只能視為嘗試在哲學基礎上整合不同立場之CLS學者，以尋繹出共通之理論基礎的開端。但由於CLS迄今還不能算是一種學派或理論，仍只能視為一種法律人及其他學者共通參與的運動，因此，此種建立其法律哲學基礎之努力，恐怕仍須經過相當漫長的過程。

伍、結語

綜合言之，CLS一方面承繼了美國現實主義法學之批判的、懷疑的傳統，並結合當代西方新馬克思主義思潮中的批判理論、解構主義等思想，來從事對傳統的自由主義法制的批判。而另一方面則從經驗主義、價值體系多元主義以及非個人主義的觀點，提出建設性的方案。然而，CLS陣營中的主要學者雖曾經努力嘗試提出改造法律制度建設性方案或理論基礎，例如所謂的「超自由主義」(superliberalism) (註41)；「小型的分散化的社會主義」(small-scale decentralized socialism) (註42)以及本文所介紹的「激進的多元主義」，但這些方案只能說是這些CLS學者為建構批判的法學研究之理論基礎，而對未來社會制度或法律制度所提出的初步藍圖，尚未能成為法學界所共同接受的、完整而周延的理論。因此，當前批判的法學研究所面對的最主要課題，就是如何提出一套較為完整周延的理論論述，而不再僅只是對於現存體制的解構與批判。本文所介紹的激進的多元主義之理論，可以說已經為批判的法學研究，架構了一個法律哲學上的理論雛形，但如何更進一步的發展出更詳密、具體而且可以實踐的理論論述，則仍有待於批判的法學研究日後的發展。

註 釋

- 註1：松井茂記著，批判的法學研究の意義と課題—アメリカ憲法學の新しい潮流（1），法律時報，第58卷第9號，一二頁。
- 註2：Kennedy,Duncan ;Klare, Karl E.,*A Bibliography of Critical Legal Studies* , The Yale Law Journal,Vol.94,p.461(1984).
- 註3：松井茂記，前揭著，同（註一），一二至一三頁。
- 註4：Kennedy,Duncan ;Klare, Karl E.,*supra* note 2,p.461.
- 註5：參見Friedmann,W.著，楊日然等譯，法理學，六版（台北：司法週刊雜誌社，民國八十一年），三一五頁以下。
- 註6：關於法律與社會之研究，參見Friedman.,L.M.著，吳錫堂、楊滿郁合譯，法律與社會，一版（台北：巨流圖書公司，民國八十年）。
- 註7：關於批判理論之中文著作，參見黃瑞祺著，批判理論與現代社會學，一版（台北：巨流圖書公司，民國七十四年）。
- 註8：松井茂記，前揭著，同（註一），一二頁。
- 註9：松井茂記，同上註，一五頁。
- 註10：同上註。
- 註11：同上註，一五至一六頁。
- 註12：參見黃維幸著，法律與社會理論之批判，初版（台北：時報初版公司，民國八十年），一四三頁以下。
- 註13：see Unger, Roberto Mangabeira,*The Critical Legal Studies Movement*, (Cambridge:Harvard Univ. Press,1983),pp.5-14.
- 註14：Kairys,D.,Ed.,*The Politics of Law:A Progressive Critique* (1983),p.3.轉引自松井茂記，前揭著，同（註一），一四頁。
- 註15：Kairys,D.,*Law and Politics*,52 Geo. Wash. L. Rev. 243, 247 (1984).
- 註16：Kairys,D.,*supra* note 14,p.4.轉引自松井茂記，前揭著，同（註一），一四頁。
- 註17：Kairys,*supra* note 15,p.248.
- 註18：松井茂記，前揭著，同（註一），一五頁。
- 註19：同上註，二〇頁。
- 註20：同上註。
- 註21：黃維幸，前揭著，同（註一二），二四一頁。
- 註22：同上註。

- 註23：松井茂記著，批判的法學研究の意義と課題—アメリカ憲法學の新しい潮流（2），法律時報，第58卷第10號，七九頁。
- 註24：黃維幸，前揭著，同（註一二），二五〇頁。
- 註25：Kairys,D.,Ed.,supra note 14,p.40.轉引自，松井茂記，前揭著，同（註一），二一頁。
- 註26：Jaff,Jennifer C.,*Radical Pluralism: A proposed Theoretical Framework for the Conference on Critical Legal Studies*, 72 the Georgetown Law Review 1143,1143(1984)
- 註27：Id. at 1143-1144.
- 註28：Id. at 1144.
- 註29：Id.
- 註30：see Id.at 1148-1150.
- 註31：Id. at 1150-1151.
- 註32：Id. at 1151.
- 註33：Id.
- 註34：Id. at 1151-1152.
- 註35：Id. at 1152.
- 註36：Id.
- 註37：Id.
- 註38：Id. at 1153.
- 註39：Id.
- 註40：Id. at 1153-1154.
- 註41：此為Unger所提出之概念，參見（註一三），p.41.以及沈宗靈著，法理學，台灣版初版（台北：五南圖書出版公司，民國八十三年），四七四頁。
- 註42：參見沈宗靈，同上註，四七八頁。

參考書目

一、外文資料

1. Jaff, Jennifer C., *Radical Pluralism: A proposed Theoretical Framework for the Conference on Critical Legal Studies*, the Georgetown Law Review, Vol.72, pp.1143-1154(1984).
2. Gordon, Robert W., *Critical Legal Histories*, Stanford Law Review, Vol.36, pp.57-125(1984).
3. Sparer, Ed., *Fundamental Human Rights, Legal Entitlements, and the Social Struggle: A Friendly Critique of the Critical Legal Studies Movement*, Stanford Law Review, Vol.36, pp.509-574(1984).
4. Tushnet, Mark, *Critical Legal Studies and Constitutional Law: An Essay in Deconstruction*, Stanford Law Review, Vol.36, pp.623-647(1984).
5. White, G. Edward, *The Inevitability of Critical Legal Studies*, Stanford Law Review, Vol.36, pp.649-672(1984).
6. Kennedy, Duncan ; Klare, Karl E., *A Bibliography of Critical Legal Studies*, The Yale Law Journal, Vol.94, pp.461-463(1984).
7. Holland, Maurice J., *A Hurried Perspective on the Critical Legal Studies Movement: The Marx Brothers Assault the Citadel*, Harvard Journal of Law and Public Policy, Vol.8, No.2, pp.239-247(1984).
8. Unger, Roberto Mangabeira, *The Critical Legal Studies Movement* (Cambridge: Harvard Univ. Press, 1983)

9. Kairys, D., *Law and Politics*, 52 Geo. Wash. L. Rev. 243(1984).

10. McCoubrey, H. & White, N. D., *Jurisprudence* (London: Blackstone Press Co.)

11. 松井茂記著，批判的法學研究の意義と課題--アメリカ憲法學の新しい潮流（1），法律時報58卷第9號，一二至二二頁。

12. 松井茂記著，批判的法學研究の意義と課題--アメリカ憲法學の新しい潮流（2），法律時報58卷第10號，七八至九〇頁。

二、中文資料

1. Friedmann, W. 著，楊日然等譯，法理學，六版（台北：司法週刊雜誌社，民國八十一年），三一五頁以下。

2. Friedman, L.M. 著，吳錫堂、楊滿郁合譯，法律與社會，一版（台北：巨流圖書公司，民國八十年）。

3. 黃維幸著，法律與社會理論之批判，初版（台北：時報初版公司，民國八十年）

4. 黃瑞祺著，批判理論與現代社會學，一版（台北：巨流圖書公司，民國七十四年）。

5. 沈宗靈著，法理學，台灣版初版（台北：五南圖書出版公司，民國八十三年）。

國家理論—系統理論的觀點

張嘉尹*

State Theory : A System Theory Viewpoint

By Chia-Yin Chang

大 綱

- | | |
|-------------------|------------------------|
| 1. 前言 | 4. 系統理論觀點中的政治與國家 |
| 2. 系統理論的基本概念 | 4.1 政治作為社會的功能系統 |
| 2.1. 系統與環境的區分 | 4.2 政治作為自我指涉暨自我再製的社會系統 |
| 2.2. 觀察與二度觀察 | 4.3 國家作為政治系統的自我描述 |
| 2.3. 自我指涉暨自我再製 | 5. 「監督國家」的理念 |
| 2.4. 溝通 | 5.1. 政治系統目前的處境 |
| 3. 現代社會作為功能分殊化的社會 | 5.2. 合理的調控形式 |
| 3.1. 社會分殊化形式的演化 | 5.3. 「監督國家」 |
| 3.2. 功能分殊化的現代社會 | 5.4. 脈絡調控 |
| | 6 結論 |

關鍵字：國家理論、系統理論、調控理論、監督國家理論、自我再製
Niklas Luhmann, Helmut Willke, Staatstheorie, Systemtheorie,
Steuerungstheorie, Supervisionsstaat, Autopoiesis,

* 作者為國立台灣大學法律研究所碩士，目前在德國慕尼黑大學攻讀法學博士。

1. 前言

本文主要目的在於簡介系統理論〔Systemtheorie〕(註1)觀點下的現代國家，亦即簡介以 Niklas Luhmann 社會系統理論為主的(註2)對於國家理論〔Staatstheorie〕的研究。首先介紹系統理論的基本概念及其觀點下功能分殊化的現代社會，然後以此為背景說明 Niklas Luhmann 的系統理論有關政治系統以及國家的看法，接著分析 Helmut Willke 基於該論點以及自己的調控理論(Steuerungstheorie)所發展出來的「監督國家」(Supervisionsstaat)理論，最後以兩者的比較作為結論。

2. 系統理論的基本概念

2.1. 系統與環境的區分

系統理論的基本出發點是系統與環境的區分(Unterscheidung von System und Umwelt)，並借助這個系統與環境的特殊差異(Differenz)來掌握世界(die Welt)，可以說系統理論的基礎即在於此差異上——一個亞里斯多德主義意義上的範疇性差異(Luhmann 1988, S. 292)，所以系統理論是一種差異理論(Differenztheorie)。從另一個角度而言，系統理論的認識論並不使用傳統認識論常用的經驗/先驗(empirisch/transzendental)的區分，而是運用系統/環境的區分。對系統理論而言，所有能夠進行認識活動的系統皆是在真實世界操作的真實系統(reale Systeme in der realen Welt)(Luhmann 1988, S. 295)。(註3)

2.2. 觀察與二度觀察

系統理論所使用的「觀察」概念非常廣泛，不論是心理系統還是社會系統皆能做觀察活動，亦即其所使用的觀察概念脫離了心理的系統指涉，而適用於所有的真實系統。此外，Luhmann更將其建立在George Spencer Brown的操作邏輯(die operative Logik)上。(Kneer/Nassehi 1993, S. 96f.)

系統理論將觀察(Beobachtung)定義為根據一個區分而做的標記活動(Bezeichnung-anhand-einer-Unterscheidung)，亦即選擇一個區分並標記此區分之兩邊中的一邊；所有的觀察活動在觀察的同時無法做自我觀察，因為在標記一邊時無法同時標記另一邊，要標記另一邊則必須跨越邊界(crossing)，這至少需要邏輯上的一秒，所以已經不是原來的那一個觀察活動，而是另外一個觀察了，結果每一個觀察所使用的區分皆是其無法觀察到的盲點(der blinde Fleck)，必須透過另一個觀察才能觀察到。(Kneer/Nassehi 1993, S. 95ff.)

「二度觀察」(Beobachtung zweiter Ordnung)意指對於觀察的觀察，二度觀察比一度觀察看得多，因為二度觀察可以看到被觀察的觀察者所看不到的，而且可以看到被觀察的觀察者看不到他看不到的。(Fuchs 1992, S. 52)然而二度觀察與一度觀察之間並不存在高下之別，因為二度觀察相應於其本身所使用的區分而言亦屬於一度觀察。(Kneer/Nassehi 1993, S. 101f.)

系統理論所處的層次正是二度觀察的層次。在一度觀察的層次上世界似乎是單一脈絡的(monokontextural)，但是二度觀察者卻有機會知道，每一個觀察皆是一種盲目與洞察的組合(Kombination von Blindheit und Sicht)，而且若缺

乏這種盲目性則不可能會有洞察。由此二度觀察即產生一種多元脈絡的世界 (polykontexturale Welt) 觀點。如同Luhmann 所說，沒有任何系統是唯一存在於世界的系統，由於區分的選取可能而且必然是恣意的，各個系統總是依各自的選擇開始運作，而且因而必然有所不同，由此就導向一個多元脈絡的世界概念。(Luhmann 1988, S. 297)

2.3. 自我指涉暨自我再製 (Autopoiesis)

Autopoiesis (具有自我指涉與自我再製 的意思，以下翻譯為「自我再製」) 這個概念是第二代系統理論的核心概念，意指自我再生產的循環性 (die Zirkularität der Selbstreproduktion)，它將自我再生產的想法由結構層次轉移到系統元素 (Elemente) 的層次。第一代系統理論 (開放系統理論) 強調自我組織 (Selbstorganisation)，亦即結構層次的自我再生產，第二代系統理論 (自我再製系統理論) 則著重，系統自身生產所有延續其操作的必要單位 (Einheiten)。(Luhmann 1988, S.295) Luhmann 主張社會系統亦是自我再製系統 (註4)，它透過回復地生產 (rekursive Produktion) 系統本身的元素來自我生產及自我維持。

自我再製系統 (autopoietische Systeme) 是所謂的操作性封閉系統 (operativ geschlossene Systeme)，此種系統的封閉性在於其僅僅與自身發生聯繫，換言之，它是以自我相關與自我指涉的方式來操作 (operieren)；但是另一方面，自我再製系統同時也是開放系統，其開放性正是以操作的封閉性為前提。(Luhmann 1990, S. 40ff.; Kneer/Nassehi 1993, S. 60ff.) (註5) 所以社會系統作為自我再製系統，在其環境中觀察某事物時，無法獲得與其環境直接的接觸。觀察屬於系統內的操作 (Operation)，觀察乃是系統操作時建立起來的建構

(Konstruktion)。(Kneer/Nassehi 1993, S. 98f.)

2.4. 溝通

Luhmann 將社會(Gesellschaft)定義為最廣泛的有意義地溝通的系統(das umfassendste System sinnhafter Kommunikation)，(Luhmann 1990, S.62)他主張，「溝通」(Kommunikation)而不是人格(Person)、角色(Rolle)或行動(Handlung)，才是社會系統中生產與再生產的最後元素。溝通則定義為：不由自主地進行著的，而且只有透過與其他的溝通形成網絡時才能予以建構的(社會)操作，溝通在其進行中，透過與其他的溝通做選擇性的連結，就建立起被稱為社會系統的衍生性秩序(die emergente Ordnung des sozialen Systems)，(註6)並且產生一個與環境之間的差異。(Luhmann 1988, S.299)另一方面，溝通亦可定義為：溝通是三個不同選擇的綜和(eine Synthese von drei verschiedenen Selektionen)，亦即資訊的選擇、對此資訊之通知的選擇與對於通知與資訊之理解或誤解的選擇，此三者的綜和；所以溝通亦是一個衍生性的現實(eine emergente Realitaet)。(Luhmann 1995a, S. 115)

在 Luhmann 對社會的新定義下，人(der Mensch)不再是社會的中心，反而就人與社會的關係而言，人只是社會系統的環境。(註7)從系統理論的角度而言，人不是一個系統或後設系統，而至多只是許多不同系統的聚集—器官系統、神經系統與心理系統的聚集，這些不同的系統也是自我再製系統，彼此之間並非毫無關係，卻同時互為環境。所以就溝通而言，系統理論得出一個異於常識的看法，亦即並不是人在溝通，因為器官系統、神經系統與心理系統作為自我再製系統，使得一個人與其他人直接的接觸成為不可能。(註8)

「只有溝通才能溝通！」(Nur Kommunikation kann kommunizieren!) (Luhmann 1995a, S. 113)只有社會系統才能生產溝通，溝通並不會發生在其環境中。(Kneer/ Nassehi 1993, S. 67)

3. 現代社會作為功能分殊化的社會

3.1. 社會分殊化形式的演化

Luhmann 區分社會主要的分殊化形式 (primaere gesellschaftliche Differenzierungsform) 為三個演化階段，(註9)第一階段是「片段的分殊化」(segmentaere Differenzierung)，這種社會是一種簡單的社會，例如古代社會 (archaische Gesellschaften)，整個社會系統分成許多相同的部份—家庭、部族、村落等等。第二階段則是「階層的分殊化」(stratifikatorische Differenzierung)，社會依此分殊化成不平等的階層，這些階層乃藉由社會結構內對整體社會發生作用的主導差異(Leitdifferenz)來定位，換言之，階層化的社會使用「上/下」這個主要差異(區分)，來觀察社會本身並觀察在社會中發生的事件，社會的次系統則彼此處於上下層級的關係。社會分殊化形式的第三個演化階段則是「功能分殊化」(funktionale Differenzierung)，這也是現代社會的主要分殊化形式。(Kneer/ Nassehi 1993, S. 122ff.)

3.2. 功能分殊化的現代社會

功能分殊化意指社會分殊化為不同的次系統(Teilssystem)，而且這些次系統依其各自的功能而相區別，所以又稱為「功能系統」(Funktionssystem)，經

濟、政治、法律、科學、教育與宗教都是分殊化的功能系統。個別功能系統總是基於其特殊的功能觀點而操作，屬於個別功能系統之操作—溝通，總是依據其功能分殊的主導區別(Leitunterscheidung)而進行著，並且是依據「二元符碼化」的形式(Form binaerer Codierung)。(Kneer/Nassehi 1993, S. 131ff.)換言之，功能系統的溝通為一個二元的、二值的符碼所結構化，此二元符碼在每一個操作中的功能系統內都發揮全面性的作用並排除第三種可能性，例如法律系統總是基於「合法/不合法」的符碼(Code von Recht/Unrecht)而操作，經濟系統基於「擁有/不擁有」的符碼，政治系統基於「統治/反對」(Regierung/Opposition)的符碼而操作。(Luhmann 1990, S.76; S. 169)

但是並不是屬於一個功能系統全部的溝通，皆依此方式編列入符碼的這個值或那個值，Luhmann在分析系統結構時區分兩個層次，一個是符碼化的層次，另一個則是固定，以及在特定情形下變異其操作的正確性條件的層次，(Luhmann 1990, S. 90f.) 並借助「符碼化」與「程式化」(Programmierung)的區分以描述這種層次差異。功能系統使用程式以決定符碼值的分派，例如政治程式(即政策)雖然無法直接決定誰在朝誰在野，卻可以在選舉時作為投票的鑑別標準。(Kneer/Nassehi 1993, S. 133ff.)此外，一方面系統在符碼化的層次上分殊化並建立自身為封閉系統，另一方面在程式化的層面卻能夠改變其自身的結構並保持學習能力；透過符碼化與程式化的層面分殊化，系統就同時成為「既封閉與又開放的系統」。(Luhmann 1990, S.91)

所有次系統(功能系統)的建立都代表總系統整體(Einheit des Gesamtsystems)即社會(Gesellschaft)新的表達，對每一個次系統而言，總系統的整體皆分裂在系統與環境的特定分殊化之中，亦即該次系統與其總系統內

部環境(社會內環境)的分殊化之中。換言之，每個功能系統皆與其環境一起重建這個社會。(Luhmann 1990, S.206)所以在現代社會，已經沒有任何可以代表總體社會的中央機構(zentrale Instanz)，可以超越所有的系統/環境的區分並將整體有意義地聯繫起來，因此現代社會可以說是多元中心(polyzentrisch)與元多脈絡的社會。

4. 系統理論觀點中的政治與國家

4.1. 政治作為社會的功能系統

當我們將現代功能分殊化的社會，理解為諸社會系統所形成的多元中心暨多元脈絡的網絡時，政治系統即可視為與其他功能系統並存的一個功能系統。(Willke 1992, S. 8)現代社會中，政治(系統)的功能在於：作出對社會具有集體拘束力的決定，(Luhmann 1987, S.78)(註10)而用來促進接受決定的媒介即為「權力」(Macht)，系統理論界定權力為：透過自己的決定為他人作出抉擇的可能性(die Moeglichkeit, durch eigene Entscheidung fuer andere eine Alternative auszuwaehlen)，權力作為一種溝通媒介(Kommunikationsmedium)，與其他的溝通媒介一樣具有循環的結構，這表示，權力只有在服從的情形才存在。(Beyerle 1994, S. 164)

4.2. 政治作為自我指涉暨自我再製的社會系統

政治系統如同其他的功能系統，在現代社會中都基於特定的符碼以進行

其功能分殊化，一方面基於其二元符碼（統治/反對）而達成其操作模式的封閉性，另一方面藉由其政治程式的環境指涉(Umweltreferenz)與政策的變換而獲得開放性。此二元符碼是伴隨著政治權力集中於國家的發展而出現的，所以在現代社會中，僅當權力用以作出集體拘束性的決定時才是政治性的權力，亦即才屬於政治系統；至於誰有權限誰無權限做此決定？則端視其是否擁有國家公職。(Luhmann 1990, S. 169)

Luhmann 曾經使用「自我指涉系統」(selbstreferentielles System)的概念來描述政治系統，他說在政治系統內什麼是政治上重要的，只有聯繫於已經是政治上重要的才能決定。(Luhmann 1981, S. 33)所謂自我指涉系統，即是一個自己生產並再生產構成系統之元素的系統；(註11)換言之每一個決定都與同一個系統的其他決定相關連。此外，自我指涉系統既非全然封閉亦非全然開放，而是兩者兼具。政治系統只有將來自系統之環境的利益，加以納入與吸收時，才能夠自我再生產，(Luhmann 1981, S. 33)在主導操作的結構，例如政黨組織、行政部會，保持相對穩定的條件下，自我指涉就使得政治系統面對議題的變換時能夠保持開放性。(Luhmann 1981, S. 35)

Luhmann 認為自我指涉是演化中系統分殊化的結果，政治性指涉是政治系統分殊化的結果，然而並不是人，而是只有溝通的關聯(Kommunikationszusammenhaenge)才能進行分殊化。只有藉由政治性的溝通，政治系統才能對自身保持敏感，對其問題以及任務保持敏銳，而且只有透過這些問題與任務，政治系統才能與其社會環境取得聯繫。(Luhmann 1981, S.36)

Luhmann亦將政治系統視為一個運用權力的自我再製系統，在其中所有的權力皆運用於其他權力之上，而且只有服從於其他權力的運用，因此政治系統就形成一個「回歸—封閉的」(rekursiv-geschlossen)，因而是「對稱的」(symmetrisch)，「非等級的」(nichierarchisch)系統，這樣的系統借助「有權/無權」的溝通符碼使政治性溝通成為可能。(Luhmann 1987, S. 87)

4.3. 國家作為政治系統的自我描述

系統理論將「國家」這個概念用來指涉系統的語意層面(semantische Ebene)，(註12) Luhmann說，國家並非一可以直接進入的事務(kein unmittelbar zugängliche Sachverhalt)，亦非世界的片段或具有形式的民族，亦非一群處於可以進一步確定其彼此關係的人的集合，國家僅僅是社會中政治系統「自我描述」(Selbstbeschreibung)的一個公式，簡言之，政治系統把自己描述為國家。(Luhmann 1987, S.78ff.)或者說，國家讓政治系統能夠以自身為導向。(Beyerle 1994, S.171)

這種自我描述是一種已經結構化的自我描述，它使得關於自我觀察的溝通(Kommunikation von Selbstbeobachtung)可以持續進行，自我描述的產生就是為了標記系統的整體(Einheit des Systems)，給系統一個同一性(Identität)，由於權力作為政治溝通的媒介太不確定，無法為政治系統建立同一性，所以國家的概念就被援引為必要的導向，如此政治系統就基於其與國家的關係而確定了。(Beyerle 1994, S. 172f.)

5. 「監督國家」的理念

本章主要在於分析 Helmut Willke 在 *Ironie des Staates-Grundlinie einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft* 一書中，基於系統理論與調控理論所建立的國家理論，(註13) 所以其出發點為：將現代功能分殊化的社會理解為，諸社會系統所形成的多元中心與多元脈絡的網絡，政治系統乃是與其他系統共存的功能系統，其功能為生產並貫徹具有集體拘束性的決定與保障公共利益。(Willke 1992, S. 8) Willke 將國家視為政治系統自身的內在模型(*inneres Modell der Politik von sich selbst*)，這個模型是政治系統為其內部組織做自我描述，與調控政治運作時所使用的形式。(S. 9)

Willke認為Hegel與Marx之後，國家理論越來越貧乏，其主要原因在於忽略國家的社會面相以及社會史面相，尤其是國家理論成為法律人的特權之後，將國家築基於社會的主導理念上，這種Hobbes與Rousseau雖有爭議卻不曾懷疑的作法就消失了，國家在國家法的國家理論(*Staatstheorie des Staatsrechts*)(註14)之中反而成為主導理念，但是究竟是為什麼的指導理念反倒是不清楚了。對他而言，國家理論要脫離這種困境，就要借助社會學的系統理論來重新思考。(S. 21)

5.1. 政治系統目前的處境

根據Willke的看法，政治系統當前的處境可以用下列四項特點予以說明：
(S.315f.)

(1) 功能分殊化的離心動力來自於世俗化(*Saekularisierung*)，偶連性的提

昇(Kontingenzsteigerung)以及文明化(Zivilisierung)的社會過程，若要停止此動力則無法不伴隨著壓制或變更作為其基礎的過程。他認為，歐洲在二十世紀所出現的法西斯主義或社會主義極權統治，(S. 310f)回教國家目前方興未艾的基本教義派運動，(S.315)(註15) 都是很好的說明。

(2)然而對現代民主政治而言，尤其在生產對總體社會系統不可或缺的集體利益上，這種離心動力在在顯示其不可忽視的危險性，在面對這個問題上，無論是「最小國家」(minimaler Staat)，「積極國家」(aktiver Staat)還是「教導國家」(praezeptoraler Staat)的理念，(註16)皆告失敗。

(3)在比較近三百年來已發展社會的系統問題之後，所謂「無知」(Ignoranz)的問題，在當前高度發展的民主社會中更顯示出其重要性。尤其針對目前「風險社會」(Risikogesellschaft)(註17)所需的「調控」(Steuerung)，知識更具有新的政治意義，由於連社會結構原則全部都成為可處理的對象，所以政治系統與國家就有必要，重新界定其在社會中的任務與位置。

(4)相對於越來越廣泛的對於調控功能的要求，國家理論就應該為政治系統尋求一個適當的模型，以保護它免於過度的負擔。

然而問題是：在現代民主社會中，應該如何實現這種理想的政治圖像呢？如果現代社會在許多方面事實上已經失去控制，那麼現在正是時候，應該尋找更適合調控此高度複雜系統(即現代社會)的形式。(S. 339)

5.2. 合理的調控形式

任何系統調控的形式皆會觸及功能系統自主的溝通操作方式，這是一種自我矛盾，也是調控的困難所在，因為現代社會的功能系統乃是自我指涉暨自我再製系統，其系統調控具有自主性。然而 Willke 認為，要使得偶連性 (Kontingenz) 之間取得協調亦非不可能，他認為，可以透過系統內部對其環境 (包括其他系統) 的反思 (Reflexion) 來達成，(S. 319ff.) 偶連性之間相互協調的合理性就在於：一方面必須維持系統的自主性與偶連性，另一方面則要能夠同時建立損害最小化的共同標準。系統在實現其具有偶連性的行動策略前，就必須先考慮環境對其行動的承受能力，亦即必須事先反省行動對處於其環境中其他系統的後果。(S. 323)

具體言之，Willke 建議，政治民主制度雖然有其「短視」的缺點，然而卻也具有發展能力，所以民主制度應該作為尋找新型社會調控形式的出發點，這種調控形式不但要保持各個社會次系統的自主性，還要想辦法解決已經分殊化了的總體系統「再整合」(Reintegration) 的問題。(S. 327)

5.3. 「監督國家」

Willke 基於上述的構想而主張，政治系統應該成為「監督」(Supervision) 或「覆議」(Re-vision) 其他功能系統所作重大決定的機構。其主要的理由則是鑑於政治的特殊功能，亦即前述的，生產並保障不可或缺的集體利益，(S. 335) 政治系統執行監督時應遵守以下兩個原則：

(1) 只有觸及生產或保障集體利益本質內容的決定，才受到政治監督。(S.

334)

(2) 政治監督並不以自己的決定取代其他系統所作的決定，其權限僅限於指示該功能系統重做決定。(S. 334)

所以監督是一種反思的過程(Reflexionsprozess)，因為一方面，政治系統將反省到，作為其背景的功能系統，在功能分殊化的現代社會中，是具有自我指涉與自主操作的性質的系統；另一方面，參與的次系統亦可藉此機會，觀察到自身作為社會施為者(Akteur)的角色，並考量到做另一種選擇的自由。而且監督的目的不在於控制，也不在於糾正錯誤，而是在於嘗試假設性的現實，在於再度啟動潛藏的可能性。(S. 336)

5.4. 脈絡調控

與政治監督相配合的調控形式，則不但不可以與功能系統的操作方式相矛盾，還要予以支持，所以Willke認為，無論是中央計畫模式，還是僅僅適應市場的作法皆告失敗，介於演化的適應與中央計畫兩者之間的第三條路，就是所謂的「脈絡調控」(Kontextsteuerung)，可以說，脈絡調控就是政治監督的主要特徵，與複雜系統自我調控的基本形式。(S. 341)

脈絡調控意謂：對所有次系統的脈絡條件(Kontextbedingung)所為的，反思性的、非中央式的調控，以及各個次系統對於內部過程所為的，具有自主性的自我調控。(S. 341)進行這種脈絡條件之非中央式調控時，一個最小規模的共同取向，對於建立一個複雜而分殊化的組織而言是必要的，但此一屬於

各系統的共同脈絡，卻不是由一個中央機構所產生，而是由各個次系統本身以非中央的施為者(dezentraler Akteur)的身分，共同參與而形成，如同在所謂的協商系統(Verhandlungssystemen)、共同委員會(Kommission)或工作團體(Arbeitsgruppe)一樣。藉由此程序，各個系統為自我調控時就可以同時向脈絡調控看齊，並以之為前提，而達到透過參與的自我拘束；Willke認為如此一來，也就建立一種所謂「參與與自我拘束」的系統整合原則，從而解決了功能分殊化的難題。(S. 341f.)此外，這種同時結合次系統自主與脈絡條件調控的做法要成功，對於自我控制的控制權就必須轉移到一個特別的組織——一個稱為網絡化系統協商機制(Konferenz-Mechanismen eines vernetzten Systems)的組織，這個組織也必須透過論述式(diskursiv)(註18)的相互協商來決定，同樣這樣的過程也要受到政治監督。(S. 350)

在監督國家中，上述的論述程序就取代了政治系統由上而下的直接干涉，而建立共同脈絡條件的可能性就在此程序中接受審查。依Willke看來，目前在經濟上環境破壞的問題，在科學上研究界限的問題，在藝術上人格權保護的問題，在醫療上生與死的問題，在教育上學生、教師與父母權利分配的問題，在法律上劃清正義、公平與執法效率的問題，等等都亟需政治監督。對每一個次體系與參與合作的施為者而言，當務之急就是要列舉出各問題領域，在其中檢討，各系統所做的內部決定，對於社會中系統品質的影響，以及對於集體利益危害的後果。(S.350)

6. 結論

在系統理論中，政治系統與其他功能系統一樣，只是一個分殊化的功能

系統，享有分殊化功能系統的共同特徵，所以 Luhmann 認為，無論是賦予政治系統一個特殊的社會地位，一種主導的角色，還是一個概括的責任，都不是很有意義的作法。政治系統作為一個自我再製系統，亦無法在其自我再製(Autopoiesis)之外，脫離其二元符碼或缺乏其程式而行動，否則這樣的活動就無法再視為政治的，也不再是可連結的(anschlussfaehig)，這是得自自我再製自主性與功能取向分殊化的結果。(Luhmann 1990, S. 174)當 Willke 主張，可以由功能分殊化社會過渡到一種新形式—建立在不同領域網絡化(Vernetzung)上之有組織的分殊化(organisierte Differenzierung)社會，他似乎已經偏離了 Luhmann 的自我再製系統理論(autopoietische Systemtheorie)，根據 Luhmann 的看法，社會分殊化的形式是無法調控的，因其只能跟隨盲目的演化邏輯。(Vgl. Kneer/Nassehi 1993, S.139; Beyerle 1994, S. 184f.)

根據自我再製系統理論，功能系統只能自我調控，無法由外部加以調控，而且一個系統正常操作的前提是，其他的系統亦能正常操作，履行其各自的功能。(Vgl. Beyerle 1994, S. 186ff.; Bendel 1993, S. 129ff.)所以 Luhmann 並不主張，用溝通線路、調控中心與訊息接收站所形成的網路組織(Organisation eines Netzwerkes)來理解現代社會，他認為這樣做終必枉然，因為總會在某處有某事物為反向調控。(Luhmann 1990, S. 203)反之，Willke 則主張，藉由自主的各次系統相互的自我拘束與自我限制，可以形成一個整體—一個新的衍生性現實(emergente Realitaet)，這樣的整體，就是由協商系統與不可或缺的、論述地構成的、解決問題的層級結構所形成的關聯網絡。(Willke 1992, S. 349)然而社會系統作為自我再製的封閉系統，卻不可能超越其系統邊界而直接干預其他系統的操作；換言之，因為自我再製系統具有操作封閉性，所以彼此之間直接的因果作用關係，原則上就被排除了。所以社會系統之間，無法基

於特定的意向相互決定，基於行動理論的概念——有企圖的影響，所發展的調控理論，這時就可能與自我再製系統理論發生矛盾。(vgl. Bendel 1993, S.133)(註19)(註20)

注 釋

註1：一般系統理論(Allgemeine Systemtheorie)依其發展，可分成兩階段：

開放系統理論(Theorie der offenen Systemen)以及自我再製系統理論(Theorie der autopoietischen Systemen)，關於其發展可參考Kneer；

Nassehi, 1993, S. 17ff. ; Luhmann, 1988, S. 293f.，本文所使用的系統理論指的是自我再製系統理論。

註2：關於 Luhmann 的社會系統理論，中文請參考湯志傑，Niklas Luhmann 的系統理論及其對法律的社會學分析。八十一年台灣大學社會學研究所碩士論文。惟該文偏重探討 Luhmann 較早的理論，對於1980年之後以 Autopoiesis理論為核心的研究著墨不多。

註3：關於系統理論的認識論請參考 Luhmann, 1988: Erkenntnis als Konstruktion, Bern; Gripp-Hagelstange, H., 1995: Niklas Luhmann. Eine erkenntnistheoretische Einfuehrung, Muenchen。

註4：自我再製的概念在其原始用法上僅用來指涉生命系統(die lebendigen Systeme)，發展此一概念的兩位生物學及神經生理學家 Humberto R. Maturana 與 Francisco J. Varela，明白反對將此概念用於社會的脈絡，請參考Kneer/Nassehi 1993, S.47ff.；Luhmann 則認為這樣的異議缺

乏說服力，批評該見解對於社會事實的理解過於簡化，請參考 Luhmann 1995b, S.271ff.。

註5：此種開放性與封閉性的關係在認識論上具有深遠的效果，關於其與基進建構主義(radikaler Konstruktivismus)請參考 Luhmann, 1988: Erkenntnis als Konstruktion；另外請參考 Reese-Schaefer, W., 1992: Luhmann zur Einfuehrung, Hamburg, S.82ff.。

註6：衍生性(Emergenz)概念是指，成立一個新的秩序水平(Ordnungsniveau)，而且這個秩序水平無法由其物質或能量基礎的特性來說明，請參考 Kneer/Nassehi 1993, S.62；或是 Willke 1993, S.276。

註7：Luhmann 基於一些重要理由建議，在理論工作的脈絡中，一開始應該對人的問題保持緘默，詳細請參考 Luhmann 1995b。

註8：這並不表示意識或生命在溝通中不扮演任何角色，「很清楚的是，人的意識與生命．．．乃社會的溝通不可或缺的前提。」(Luhmann 1990, S.64)於此必須區別因果性與功能的關聯。關於意識與溝通的關係，請參考 Luhmann, 1992: Die Wissenschaft der Gesellschaft, Frankfurt a. M., S. 11ff.

註9：所謂主要分殊化形式係指足以作為社會所有系統之特徵者，除此之外還有建立在主要分殊化形式之基礎上的次要分殊化形式，請參考 Kneer/Nassehi 1993, S. 114f.；關於三種分殊化形式另外請參考Willke 1993, S. 248f.。

註10：關於政治功能的演化請參考 Luhmann 1990, S. 167ff.

註11：在此意義上自我指涉系統即是自我再製系統，Luhmann 不像 Maturana 與 Varela 那樣嚴格區分此二者，這也是構成他們爭論的重要原因。

註12：系統理論將社會區分社會結構(Gesellschaftsstruktur)與語意形式

(Semantik)兩個層次。社會結構是指社會分殊化為次系統的形式，次系統彼此關係的形式，次系統與總體系統關係的形式，以及次系統對已關係的形式。社會的語意形式則是指社會可使用形式的總體，語意形式保存了有意義的一事務的、社會的與時間的社會形式(sinnhafte, also sachliche, soziale und zeitliche Formen einer Gesellschaft)，請參考

Kneer/Nassehi 1993, S. 116ff.。進一步請參考 Luhmann, 1980, 1981, 1989 und 1995: Gesellschaftsstruktur und Semantik, 4 Bände, Frankfurt a. M.

註13：該書還處理國家形式學，法律形式學與國家任務學的問題，本文限於篇幅只集中處理「監督國家」的理論。

註14：似乎是指一般國家學(Allgemeine Staatslehre)。

註15：這種說法是否一種歐洲中心主義，值得懷疑。因為社會系統理論是以西方社會為對象所展的理論，尤其是「現代社會是功能分殊化的社會」這種觀點，是否適用於第三世界國家，值得進一步研究。可參考 Marcelo Neves, 1992: Verfassung und Positivität des Rechts in der peripheren Moderne, Berlin.，該書以巴西的現代化歷程為例，探討社會系統理論分析邊陲國家時所遭遇的困難。

註16：國家形式學的問題請參考 Willke 1992, S.85ff.。

註17：此概念及理論係 Ulrich Beck 所創，主要是指現代社會生產一種特殊的風險，由於其規模之大而無法在由任何型態的保險所保障，例如原子能發電，化學及基因技術的發展所造成的後果，請參考Beck, 1986: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt a. M.。

註18：Willke 並沒有進一步說明，這種相互協商的過程要如何論述式(diskursiv)地達成，但是 Habermas 認為這樣主張時，就會把一個內在於相互同意效力的理想化契機，帶入系統理論的描述當中，而瓦解其理

論的一慣性。(Habermas 1992, S.419)關於Habermas對系統理論的國家理論所做的批評，請參考Habermas, 1992: Faktizität und Geltung, Frankfurt a. M.一書第八章。

註19：關於行動理論與系統理論在社會學上的區別，請參考 Luhmann, 1981: Handlungstheorie und Systemtheorie, in: ders. Soziologische Aufklärung 3, Opladen, S. 50ff.。

註20：關於 Willke 的調控理論，進一步請參考其最新著作 Willke, 1995: Systemtheorie III: Steuerungstheorie, Stuttgart。

主要參考資料

1. Bendel, K., 1993: Selbstreferenz, Koordination und gesellschaftliche Steuerung. Zur Theorie der Autopoiesis sozialer Systeme bei Niklas Luhmann, Pfaffenweiler
2. Beyerle, M., 1994: Staatstheorie und Autopoiesis. Ueber die Aufloesung der modernen Staatsidee im nachmodernen Denken durch die Theorie autopoietischer Systeme und der Entwurf eines nachmodernen Staatskonzepts, Frankfurt a. M.
3. Fuchs, P., 1992: Niklas Luhmann - beobachtet. Eine Einfuehrung in die Systemtheorie, 2. Aufl. Opladen
4. Kneer, G.; Nassehi, A., 1993: Niklas Luhmanns Theorie sozialer Systeme. Eine Einfuehrung, Muenchen
5. Luhmann, N., 1981: Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, Muenchen
6. Luhmann, N., 1987: Staat und Politik. Zur Semantik der Selbstbeschreibung politischer Systeme, in: ders., Soziologische Aufklärung 4, Opladen 1987, S. 74ff.
7. Luhmann, N., 1988: Neuere Entwicklung in der Systemtheorie; in: Merkur 42, S.292-300

8. *Luhmann, N.*, 1990: Oekologische Kommunikation Kann die moderne Gesellschaft sich auf oekologische Gefährdungen einstellen? 3.Aufl. Opladen
9. *Luhmann, N.*, 1995: Soziologische Aufklärung 6, Opladen
10. *Luhmann, N.*, 1995a: Was ist Kommunikation? in: Luhmann 1995, S. 113ff.
11. *Luhmann, N.*, 1995b: Die Soziologie und der Mensch, in: Luhmann 1995, S. 265ff.
12. *Willke, H.*, 1992: Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft, Frankfurt a. M.
13. *Willke, H.*, 1993: Systemtheorie. Eine Einführung in die Grundprobleme der Theorie sozialer Systeme, 4.Aufl. Stuttgart.

日本行政部門設置機關之研究

許慶雄*

A study of establish administrative branches in Japan

by

Ching-Hsiung Hsu

摘 要

現代國家之行政部門在組織及架構方面的擴展，各國因憲政體制的差異，導致對於行政部門設置新機關之程序與監督也有不同方式。本稿乃由日本憲法及相關法律規章之規定，分析行政部門如何設置機關，一方面亦從預算編列及審查的流程，論述行政部門設置機關，勢必受到國會的監督與制衡。此外，針對行政部門中，性質較為特殊的行政委員會，其設置原因及功能如何亦加以分析，以說明行政部門設置機關的新趨勢。最後，則針對我國現行的相關體制，提出檢討與比較，以供行政革新之參考。

關鍵詞：日本憲法、行政機關、行政委員會

Key words：administrative commission

* 淡江大學日本研究所專任教授

壹、前言

現代國家隨著資本主義的發展及國際往來頻繁，必然造成行政部門在質與量的逐漸擴大。觀之歐美先進民主國家的政府，行政機關的擴大及強化權限，是極為普遍的現象，如何適當的制衡，以防止行政權獨大，是常被提出的論議。日本在戰後實施民主制度，其行政部門是如何設置各種機關，新增設機關有何程序，是本稿探討之內容。（註1）

日本的行政部門在戰後民主化過程中，有以下幾項特質與本稿所要論及的主題有關，在此先簡單的加以分析。第一、日本的文官（官僚）體系在戰前即立健全的制度，使優秀人才幾乎都加入成為其中的一分子，形成一股主導行政權的力量。這是行政機關戰初期在政府中居於優位的原因之一。第二、日本是實施議會內閣制國家，執政黨所組成的內閣為對抗國會的監督，常結合官僚體系或屈服於官僚的主導，使行政權初期佔優勢地位。第三、戰後的民主化過程中，各種法案及制度的改革多如牛毛。這些在初期都必須依賴官僚體系主導，提出政府案才能順利處理，自然使行政部門主導立法及政策。

然而，隨著民主制度逐步上軌道，一方面由官僚主導的行政權已回歸內閣，一方面依憲法體制運作的結果，國會已成為政府的核心部份。再加上中立的行政委員會，分擔一部份行政部門的自由裁量權也有具體效果。因此，行政部門的權限已能有效的受到國會監督及制衡，同時行政必須中立的特質

也已確立。這些都是對日本行政部門分析之後，值得加以注意的變化。

貳、日本中央政府組織類型

日本現行中央政府組織可以區分為兩類。第一類是為依憲法規定成立之機關。包括依憲法第四十二條規定成立之國會（國會以衆議院及參議院之兩議院所構成），是為立法機關。依憲法第六十六條規定成立之內閣（內閣依憲法之規定，以其首長之內閣總理大臣及其他國務大臣組織之），是為行政機關。依憲法第七十六條規定成立之最高法院以及其下各級法院（一切司法權均屬於最高裁判所及依法設置之下級裁判所），是為司法機關。第二類是為依法律規定成立之機關。例如內閣即依憲法第六十六條規定，以法律規定其下部組織，故制定「內閣法」以及「國家行政組織法」。而依國家行政組織法第三條第二項規定：「為行政組織而設置之國家行政機關為：府、省（我國之部）、廳及委員會。其設置及廢止，另行以法律規定之」。譬如，法務省即以「法務省設置法」設置之，防衛廳即以「防衛廳法」設置之。總理府即以「總理府設置法」設置之。其他如公安委員會即以「警察法」設置之。安全保障會議即以「安全保障設置法」設置之。

有關日本現行之行政機關，依據國家行政組織法之規定如下：

（一）總理府：其下又分為各委員會及廳（又稱為「外局」），包括了1.公正取引委員會、2.國家公安委員會、3.公害等調查委員會、4.北海道開發廳、5.防衛廳、6.經濟企劃廳、7.科學技術廳、8.環境廳、9.沖繩開發廳、10.國土廳、11.防衛設施廳。

（二）法務省：其下又分為1.司法考試管理委員會、2.公安審查委員會、3.

公安調查廳。

(三) 外務省：其下未設置任何委員會或廳。

(四) 大藏省：國稅廳。

(五) 文部省：文化廳。

(六) 厚生省：社會保險廳。

(七) 農林水產省：其下又分設1.食糧廳、2.林野廳、3.水產廳。

(八) 通商產業省：其下又分設1.資源能源廳、2.特許廳、3.中小企業廳。

(九) 運輸省：其下又分設1.船員勞動委員會、2.海上保安廳、3.海難審判廳、4.氣象廳。

(十) 郵政省：其下無設任何委員會或廳。

(十一) 勞動省：其下又分設1.中央勞動委員會、2.公共企業體等勞動委員會。

(十二) 建設省：其下無設任何委員會或廳。

(十三) 法務省：消防廳。

依據國家行政組織法第三條第二項規定，有關國家行政機關之設置及廢止，必須另行以法律規定之（註1）。

參、行政部門首長之任命程序

依據日本憲法第六十六條第一項規定：「內閣依法律之規定，以其首長之內閣總理大臣及其他國務大臣組織之」。其中所謂「依法律規定」，係指昭和廿二（一九四七）年一月十六日制定公佈的「內閣法」。依據內閣法第二條第一項規定：「內閣由首長之內閣總理大臣以及二十人以內之國務大臣組織之」（註2）。又依據憲法第六十六條第二項規定：「內閣總理大臣以及

其他國務大臣必須為文民」。本項規定中的「文民」係指「非軍人」之意，即英文 *civilian* 之譯語（註3）。至於日本中央政府行政機關首長內閣總理之選任方法，依據憲法第六十七條第一項規定：「內閣總理大臣，應由國會就國會議員中提名之」。又依據同條第二項規定：「衆議院及參議院，如就提名為相異之議決，而依法律規定，召開兩議院之協議會。如意見仍不一致時，或衆議院為提名之議決後，除國會休會期間不計外，於十日之內，參議院不作提名之議決時，即以衆議院之議決為國會之議決」。由此可知，國會兩院對於內閣總理大臣的提名，均有論議決之權，但如果兩院意見不同時，惟衆議院的意見才具有決定性的作用。有關總理大臣提名的方式，依據兩院規則（參議院規則第二十條、衆議院規則第十八條），應以記名投票方式為之，並以投票過半數者獲得提名；倘若無人有過半數票之數，就以得票較多數之前二名再次舉行投票，並以得票數較者為獲得提名。

綜觀上述，日本內閣制度，在現行憲法體制下，是以衆議院的信任為基礎的議院內閣制，因此如何加強內閣總理的權限，使內閣在其主宰下，能成為一個統合運作的整體，乃為重要關鍵。所以有關日本國務大臣的任命與罷免，依據日本憲法第六十八條規定：「由內閣總理大臣任命國務大臣。但其中半數以上，應由國會議員之中選任（一項）。內閣總理大臣得任意罷免國務大臣（二項）」。故可得知，有關日本中央行政各機關首長的任免均屬於內閣總理大臣的專有權利。換言之，內閣總理大臣得任用自己所信任人構成內閣全體，以便保障內閣之統一性（註4）。

因此，日本國務大臣的任命與罷免皆由內閣總理大臣自主判斷，完全與國會無關，當然不須聽證等其他程序。

肆、預算編列與機關設置之關係

一、日本行政機關編製預算之流程

在進入本主題討論前，首先大致說明有關日本各行政機關編製年度預算的流程。

日本現行國家預算採四月制（每年四月一日至翌年三月三十一日）。依據日本憲法第七十三條第五項規定，每會計年度總預算由內閣作成並提出於國會。至於預算案的編整理則委由大藏省主計局（相當於我國主計處）負責。

日本各行政機關在新會計年度正式開始的同時，就展開翌年度預算的試算作業。而此作業即從各省廳（相當於我國各部會）最層之課單位的預算調整開始。此調整包括前年度持續至下年度經費、新措施方針所需經費以及其他經費的調整。俟此調整完成後，便依局議作成局概算，並於八月上旬決定局施策。其後依序作成省廳之概算與施策，最後於八月下旬左右，各省廳將翌年度預算要求書作系統的整理後，即作成決議並正式決定各省廳之預算案。在各省廳預算概算要求書送達大藏省後，大藏省立即展開審查討論工作。各個重要項目在黨政協調關係下，完成預算編成方針與稅制大綱送交內閣後，便召開內閣會議商討之，在閣議結束後即進行概算復活折衝，最後在黨政巨頭折衝協商完畢後，舉行概算內閣會議。至此年度總預算的編製工作終告

完成（註6）。依據日本財政法第二十七條規定：「內閣以在前年度十二月中向國會提出每會計年度預算為慣例」。但事實上內閣並無依此規定行之。通常是於翌年的一月下旬至二月中旬才提出於國會。例如平成元年度以及二年度（一九八九—一九〇）的總預算案均於二月十日、廿八日才向國會提出（註7）。

二、預算之審議

依據日本憲法第六十條規定，預算應先提出於衆議院，且在參議院作與衆議院相異之議決時，依規定須開兩院協議會。如果意見仍不一致時，或參議院收到衆議院通過之預算案後，除休會期間外，於三十日內不議決時，即以衆議院之議決為國會之議決。由此可知衆議院不但具有對於預算先議的權利，並且擁有對於預算議決之最終決定權力。

不過必須了解的是，依據日本憲法規定，預算的編成權在於內閣（憲法第七十三條）而預算的審查議決權則在於國會（憲法第八十六條）。故國會是否對於內閣所提出之預算案得為增額之提議，則於現行憲法中並未明文規定，致在憲法學界上分有兩派意見。採積極說者認為，依據現行憲法第八十三條規定：「處理國家財政之權限，應基於國會之議決行使」，故憲法既然認為國會是財政處理最高議決機關，在理論上國會可以就內閣提出之預算，為增加支出之修正；而採取消極說者，則以國會並無預算權為由，否認國會有對於預算增額提議的權限。就上述兩說，大多數憲法學者贊成前者，而在事實上日本國會法第五十七條第三項規定指出，國會議員有提出預算額修正之權，惟應予內陳述意見之機會（註8）。

此外，當預算通過國會審查而正式成立後，各行政機關由於事情的變化，導致原預算編列的經費已不敷使用時，得依憲法第八十七條規定之預備費制度以及財政法第二十九條第一項規定之追加補正預算制度以補救之。

三、預備費與追加補正預算

依據日本憲法第八十七條規定：「為補足難以預見的預算不足，基於國會的議決，可設置預備費，由內閣負責支出之」。又依據日本財政法第二十四條的規定：「為支應難以預見之預算不足，內閣得以預備費的名目，編列相當的金額於歲入歲出預算內」。故由上述兩法律可得知，內閣基於國會的議決，得以預備費的名目編列固定的金額於歲入歲出預算內，在發生難以預料的預算不足時，由其負責支出。不過預備費雖然與其他一般的預算項目一樣，同屬於國費的支出，可是性質上卻有相當的出入。亦即一般項目其支出目的、方法等皆為非透明狀態，祇是經費總額大致上經過國會審核承認而已，所以為對於預備的使用在監督上能更徹底，故依據憲法第八十七條第二項規定：「在任何預備費的支出、內閣事後均須獲得國會的承認」。

在上述憲法第八十七條規定中所指出之「為補足難以預料的預算不足」，具體而言係指下列兩種狀況而言（註9）。

第一、項目所支出金額超過原編列額度之時（又稱為預算超過支出）。

第二、必須支出未曾編列項目的經費時（又稱為預算外支出）。

但是對於預算經費短缺的對處方法，除了憲法第八十七條之預備費制度外，亦得以財政法第二十九條第一項規定的追加補正預算對處之。依據該條

規定，內閣基於下列情況，準用預算（總預算）編製程序，編製補正預算提出於國會，亦即「為補足法律上或契約上屬於國家義務的經費不足以及預算施行後所發生事由的特別緊要經費支出（包含該年度國庫內的項目轉換者），或為債務負擔所必要的預算追加」。然而應選擇何者以因應之，則頗有爭論。特別是預算不足事態的情形而定。原則上時間如果十分充裕，則內閣應選擇追加補正預算的方式解決之；假若時間上已不允許，當然是使用預備費以應急。昭和二十九（一九五四）年四月十六日的內閣會議中決議，原則上在國會開會期間不使用預備費，但於下列五種情況時得使用之：

1. 大藏大臣所指定經費（註10）。
2. 因業務量的增加而致經費增加時。
3. 依法令或國庫債務負擔行為所產生之支出義務費。
4. 災害。例如暴風雨、洪水、地震以及海嘯等自然現象所引發的災害。
5. 比較微性的經費支出（註11）。

（以上一至四項均為基於時間因素而必須立即動用預備費者）。

此外，使用預備費有一重要限制。即是某項目經費已經於預算審查時被削除，則內事後不得假藉預備費的名義以頂替之。蓋內閣對於預備費的使用，必須尊重國會的預算議決權（註12）。至於各省廳使用預備費所必須的手續，依據財政法第二十五條規定：「預備費由大藏大臣管理之（一項）。各省廳首長應編製明示理由、金額以及累計基礎等報告書，呈送大藏大臣（二項）。大大臣應調查上項的要求，予以必要的調整並編製預備費使用書，要求內閣會議決定。但預先經由內閣會議決定而由大大臣指定之經費，無須內閣會議決定，得由大藏大臣決定預備費的使用書（三項）」。但就實際的行動而言，各省廳長在正式提出要求書以前，就大藏大臣經過事前的協商折衝

後，才正式提出預備費使用書。

在上述程序中，如果是依內閣會議決定者，則在內閣會議決定後，由內閣總理大臣通知大藏大臣會議要旨。大藏大臣在接獲閣議要旨後，便依此要旨決定經費的組織別與科目別。隨後再將此內容通知要求使用預備費的各省廳與會計檢查院，而省廳即可依此內容使用預備費。另外屬於大藏大臣所指定經費者，即可通知各省廳使用（註13）。各省廳在使用預備費後，又依據日本財政法第三十六條規定：「對於以預備費所支付的金額，各省廳長應製作報告書，送交會計檢查院（四項）」。此外，國會對於內閣所提出的事後承諾案還未審議完畢時，如果會期已經終了，則必須於下次的常會再繼續審議之（註14）。

日本對於預備費的編列，通常是以占總預算的百分之一到百分之二左右為原則。不過預備費的編列卻非義務性質的。例如昭和二十四年、二十五年皆未編列此經費（註15）。再者，如果預算不足之金額相當巨大，或者預備費已經動用多次而所剩無幾，亦祇好選擇追加補正預算一途以謀求解決，否則別無他法。

由以上所述可知，日本政府各機關所需預算之編列多經由慎重規劃而形成。在此情況下，日本政府要增設新機關，一般都須經由長期規劃，於組織法經由國會通過後，才編列預算。即使一時因時間上不允許，未能在初年度預算案中編入新增設機關之預算，但是既然國會已同意設置在先，故亦可經由追加預算方式送交國會處理。前已論及，依現行法令，日本在國會未通過相關組織法之前，斷無設置新機關之可能。一方面在國會通過設置新機關之後

，內閣即可依法在年預算案中編列經費，或以追加預算方式處理，絕無動用預備費之必要性或可能性。事實上依照現行預備費動用規定，行政機關要自行動用於新機關之設置，亦違反預備費運用原則，乃預算法案所不允許。

伍、行政委員會之性質及組織

內閣於行使行政權之際，並非直接親自遂行所有事務。故有關具體的行政事乃委由內閣統轄下的各種行政機關辦理。然而有關特定的行政處理事項，得由特殊之行政機關獨自行使其職權，而不受內閣之監督指揮。依據日本國家行政組織法第三條第三項規定，此等行機關乃稱為「委員會」，是為總理府以及各省之外局。

事實上，此等獨立的行政委員會（administrative commission），是於十九世紀末葉至二十世紀初，自美國所發展出來的一種行政組織制度。由於美國當時正處於產業急速發展之時代，故產生一些在當時三權分立下的政治組形態所無法容易解決的問題。為期有效迅速地處理這些棘牛的問題，行政委員會便以此為契機而誕生（註16）。

日本戰後在盟軍佔領體制下，依據盟軍總司令部之指令，為求（一）排除官僚行政主義，（二）正確反映民意，（三）緩和行政權之過分集中，因而引進此行政委員會制度並設立了多種的行政委員會（註17）。其特徵有四：第一、為多數人所構成之合議制行政機關；第二、各委員會之委員為各界知識份子菁英，任命程序則是經過國會同意後，由內閣總理中臣或所屬機關首長任命，其身份受到保障，不受任意罷免；第三、獨立於內閣之外，依獨

自之判斷而得以行使一定之行政處分權力；第四、享有規則制定之準立法權；第五、享有裁決爭訟之準司法權（註18）。

日本現行之行政委員會的種類，包括在性質上高度要求公平性、或具高度技術及專門能力、或處理人事行政事項、或對於治安問題等各方面專門性質的委員會。有關現行的九個行政委員會的名稱、所屬省別以及其組織構成與機能權限等，茲分述如下（註19）：

（一）中央勞動委員會：本委員會屬於勞動省之外局，由勞動者、使用者以及公益者三方面代表各七人的委員所組成，皆由勞動大臣任命。其機能權限為對於勞動爭議之斡旋、調停、仲裁以及緊急調整等。另外等於勞動組合的資格審查、或對於有關不當勞動行為的判定、救濟命令、不當勞動行為等地方勞動委員會的判定的再審查，以及本委員會規則的制定。

（二）船員勞動委員會：船員勞動委員會為勞動省之外局。又可稱為「船員中央勞動委員會」或「船員地方勞動委員會」。本委員會亦與上述之中央勞動委員會相同，由勞動者、使用者以及公益者三方面代表各七人的委員所組成。由運輸大臣任命。其機能權限為有鑑於海上勞動的特異性，故祇以船員為對象。本委員會擔當中央勞動委員會以及勞動基準審議會之權限，此外亦得以制定本委員會規則。

（三）公共企業體勞動委員會：本委員會為勞動省之外局。略稱為「公勞委」或「地方調停委員會」。由公益委員三人、勞動委員三人、使用者委員三人所組成。勞動委員以及使用者委員係分別基於勞動組合的推薦與公共企業體的推薦，而公益委員則是勞動大臣聽取勞、使委員的意後，作成名簿，再由內閣理大臣任命之。任期二年。其機能權限為於公共企業體等勞動爭議的斡旋、調停、仲裁（調整的機能），不當勞動行為的審查或判定，或對於公

共企業體等之職員中，認定及告示代表使用者利益之勞動者的範圍所在。

(四) 司法考試管理委員會：本委員會為法務省之外局。由法務事務次官、最高裁判所（最高法院）事務總長以及法務大臣等人，基於日本辯護士（律師）聯合會的推薦，所任命三人組成（其中一人為律師）。其機能權限為管理於法務大臣所轄下有關司法試等事務、及對於本委員會規則的制定。

(五) 公害調整委員會：本委員會為總理府之外局。由委員會委員長一人及委員六人所組成。其機能權限為處理有關公害等紛爭事項（依公害處理法規定之公害事項斡旋調停、仲裁、裁定以及同法相關施行事務）。此外亦包括對於礦業法所規定之礦區禁止地域的指定。

(六) 公平交易委員會：本委員會為總理府之外局。由委員會長（認證官及委員四人（法律、經濟等方面之學識長者））以及事務局所組成。其機能權限為受理有關國際協定等書類以及保有股份之報告或公司合併等書類。此外對於有關經營不善或合理化企業聯合體等之認可違反事件的調查或審判違反狀態之排除措施命令。本委員會亦得制定本委員會有關規則。

(七) 國家公安委員會：本委員會為總理府之外局，又稱為「都道府縣公安委員會」，由委員長（國務大臣）及委員五人（任期五年，具身分保障，但不得有三人同屬一政黨之情形）所組成。此外本委員會之委員必須於任命就職前五年內，無警察以及檢察官職歷者。其機能權限為掌理有關警察最高機關及國家公安等之警察事務營運。其次亦包括對於警察一般事項之統轄，警察行政調整以及警察廳之管理。

(八) 公安審查委員會：本委員會為法務省之外局。由委員會委員長以及委員六人所組成（委員須人品高潔、對於團體之規制能予公正判斷之法律或社會學識專長者）。任期四年，具身份保障，但不得有三人同屬於一政黨之情形。其機能權限為管理擔當對於有關破壞性質團體之審查與規制等事務

。此外亦可制定所掌相關事務規則。

(九) 人事院：本院為內閣下之中央人事行政機關。由人事官三人（其中一人為本院總裁）及事務總局構成。本院並不適用國家行政組織法，而適用於國家公務員法。主要機能權限為對於有關俸給及其他勤務條件之改善，以及對於人事行政方面之改善，諸如勸告、職階制、試驗、任免、俸給研修、懲戒、苦情處理以及職員利益保護等。此外，有關必要之勸告或意見得對於國會、內閣、及諸關係國務大臣或其他機關首長提出之。本院並對於院事規則或指令有制定有之權限。

綜觀上述九個獨立行政委員會，可瞭解由於國家行政內容的複雜化，所以特別需要政治中立以及具備特殊知識之學者專家來構成一個獨立於行政體系之外的委員會處理之。本現行的九個行政委員會中，祇是人事院不是國家行政組織法第三條第二項中所規定的委員會形態。不過或許可以認為人事院才是行政委員會典範例（註20），因為其職權行使的自主性最強。如果以設置理由為基準來區別，可以有以下幾種類型。1. 確保中立性型：人事院、公平交易委員會、國家公安委員會。2. 專門知識型：司法考試管理委員會、公害調整委員會、公平交易委員會。3. 保障人權型：公安審查委員會、公平交易委員會。4. 相對利益調整型：中央勞動委員會、船員勞動委員會、公共企業體委員會。5. 相關部會連絡型：公害調整委員會。

陸、我國相關現行相關制度之檢討

我國現行行政機關組織，應明確依其性質設置目的詳予區分為不同類型，如此才能確立是否必須依立法設置或得由各級行政機關首長自行決定設置

。此外，名稱之使用亦應予以重新檢討，使其一致，以免因使用相同名稱而導致解釋上及運作上之困擾。以下僅就「行政院組織法」針對以所提問題點加以分析說明。

首先，依行政院組織法第三條所列舉之一級部會，其組織須另以法律規定之，此一部份較無爭論。因為依同法第六條規定「（所屬機關之增設裁併）行政院經行政院會議及立法院之決議，得增設裁併各部各委員會或其他所屬機關」，依「中央法規標準法」第五條規定：「（應以法律規定之事項）左列事項應以法律定：…三、關於國家各機關之組織者。……」，都應解釋為，政府要增設裁併部會級機關，須經立法程序。甚至部會內部之一級機關之增設裁併，亦應經由修改組織法為之。如此才能符合民主政治之法治主義及權力分立原則。

其次，屬於本文第四部份所提及之「行政委員會」性質機關之增設裁併，亦應以法律規定之。因此等種類之機關本就屬於運作功能上要求中立性、獨立性之特殊機關，必須以法律明確規定其組織及執掌，才能妥當發揮其功能。實際上行政院組織法第十三條所規定之「訴願審議委員會」；公職人員選舉罷免法所規定之「中央選舉委員會」；人民團體法所規定之「政黨審議委員會」，即屬於此類型之機關。這些屬於行政委員會性質之機關，都應由法律明確規定之，才能正常運作發揮其功能。

最後一種屬於諮詢及臨時對策編組之機關，則可以規定由各級行政機關首長，依實際需要設置。因為其性質並非長期固定型，其組成人員多屬兼任，工作性質亦屬暫時性，故並無立法之必要性。行政院組織法第十四條（院

內各委員會之設置)所規定「行政院為處理特定事務，得於院內設各種委員會」中所指之委員會即屬此一類型。

由以上觀之，僅由行政院組織法中即可發現用委員會此一名稱者，即有第三條之「蒙藏委員會」、「僑務委員會」屬必須以法律規定型；第十三條之「訴願審議委員會」屬行政委員會型；第十四條之「各種委員會」屬得由行政首長自行設置型等三種不同性質及位階之委員會，極易造成解釋上之混淆及困擾，故應予釐清。

總之，行政部門是國家權力活動之中最主要的核心。政治是否能健全地發展，理想的政策構想是否能實現，國民是否能充分享受到納稅與成立政府之後的服務，都與行政部門是否能發揮其功能有密切關係。行政部門要設置機關，除了考慮到上述目的之外，一方面，必須全面依照國家財政收支來考量，以免形成無效率浮濫；一方面，某些高度要求獨立運作的機關，則必須以特殊的「行政委員會」型態，以避免受到干涉，以維持其客觀中立性。

日本行政部門，不論是傳統的部分，或戰後模倣先進民主國家的部分，都已建立行政中立的特質，所以任何政黨執政，任何內閣接掌政權，行政部門都能在其領導下，推動、執行政策，為全體國民服務。這是最值得我們學習的部分。

註 釋

- 註1：參照武田隆夫、林建久、今井勝人等共編，『日本財政要覽（第三版）』東京大學出版會（1983年3月10日），6-7頁。
- 註2：有關組成內閣之定數，本來於憲法實行當初定為十六名，後來修改為現今規定之二十名。參照佐藤幸治編，『憲法I・總論 統治機構』成文堂（1986年4月10日），227頁。
- 註3：同上註，227頁。
- 註4：憲法學者佐藤功氏認為內閣總理大臣對於其所屬國務大臣的罷免權，可謂是「傳家寶刀」。參照佐藤功著『ポケット註釋全書憲法（下）〔新版〕』有斐閣（1984年4月25日），841頁。
- 註5：參照村川一郎著，『日本の政策決定過程』，株式會社ぎょうせい，（1985年9月27日），143頁。
- 註6：同上註，190頁。
- 註7：參照竹內克伸編『圖說日本の財政（平成元年度版）』，東洋經濟新報社（1989年6月29日），7頁；久保田勇夫編『圖說日本の財政（平成二年度版）』，（1990年7月26日），69頁。
- 註8：參照手島孝著，『憲法（新版）』青林書院（1983年3月15日），69頁。
- 註9：參照清宮四郎編，『憲法事典』，青林書院新社（1986年6月10日），419頁。
- 註10：大藏大臣所指定經費概全為義務性質經費，共計有三十三項目（昭和六十一年四月八日內閣會議最終修正），諸如兒童扶養津貼、老人福祉設施保護補助金、國家公務員退職津貼、義務教育費國庫負擔金、矯正收容費、災害救護費、社會保險國庫負擔金、生活保護扶助費補助金等。
- 註11：動用預備費的情況雖以事態緊急為主的情況居多，不過如只是輕微的經費不足而仍必須大費周章地以追加補正預算的名義提請歸會議決，實嫌繁瑣且亦不適當。參照橋本公旦著，『日本國憲法』，有斐閣（1980年4月25日），546頁。
- 註12：參照河野一之著，『新版預算制度』，學陽書房（1987年3月25日），420頁。
- 註13：同上註，146頁。
- 註14：參照清宮四郎編，前揭書，420頁。
- 註15：參照有倉遼吉編『別冊法學セミナーNo.30 基本本法コンメンタル新版憲法』，日本評論社（1977年3月10日），284頁；參照宮澤俊義、蘆部信喜共著，『全訂日本國憲法』，日本評論社（1978年9月4日）。

- 日)，730頁。
- 註16：參照佐藤幸治編，前掲書，210頁。
- 註17：參照伊藤正巳著，『憲法』，弘文堂（1982年3月10日），493頁。
- 註18：參照佐藤延子著，『憲法講義』，成文堂（1988年6月20日），220頁。
- 註19：同上註，220-222頁。
- 註20：參照桶口陽一、佐藤幸治、中村睦男、浦部法穂共著，『注釋・日本國憲法（下卷）』，青林書院（1988年9月10日），1021頁。

參考書目

1. 有倉遼吉編，『別冊法學セミナーNo.30 基本本法コンメンタール新版憲法』，日本評論社（1977年3月10日）
2. 宮澤俊義、蘆部信喜共著，『全訂日本國憲法』，日本評論社（1978年9月4日）
3. 橋本公旦著，『日本國憲法』，有斐閣（1980年4月25日）
4. 武田隆夫、林建久、今井勝人等共編，『日本財政要覽（第三版）』東京大學出版會（1983年3月10日）
5. 伊藤正巳著，『憲法』，弘文堂（1982年3月10日）
6. 手島孝著，『憲法（新版）』青林書院（1983年3月15日）
7. 佐藤功著『ポケット註釋全書憲法（下）〔新版〕』有斐閣（1984年4月25日）
8. 村川一郎著，『日本の政策決定過程』，株式會社ぎょうせい，（1985年9月27日）
9. 佐藤幸治編，『憲法I・總論 統治機構』成文堂（1986年4月10日）
10. 河野一之著，『新版預算制度』，學陽書房（1987年3月25日）
11. 佐藤延子著，『憲法講義』，成文堂（1988年6月20日）
12. 桶口陽一、佐藤幸治、中村睦男、浦部法穂共著，『注釋・日本國憲法（下卷）』，青林書院（1988年9月10日）
13. 竹內克伸編『圖說日本の財政（平成元年度版）』，東洋經濟新報社（1989年6月29日）
14. 久保田勇夫編『圖說日本の財政（平成二年度版）』，（1990年7月26日）

政治經濟學主要研究途徑之探討： 台灣與南韓發展經驗實證

陳恒鈞*

The Main Approach of Political Economy: An Empirical Evidence from Taiwan's and South Korea's Economic Development

By Hen-Chin Chen

摘 要

亞洲四小龍經濟發展成功之典範不僅引人注意且成為學習模仿對象。其發展模式和政策更為學術爭相探討。大體而言，研究途徑可分為「社會中心」及「國家中心」兩大主流。本文主旨在於以台灣和南韓發展經驗來逐一探討主要政治經濟發展理論。由於兩大主流對國家和社會之間的關係看法相異，以至不能提出完滿解釋。針對此點，本文擬提出另一種解釋方法，強調兩者之間的互動。唯有對國家和社會相提並重，才能掌握台灣和南韓經濟發展成功之關鍵。

關鍵字：政治經濟理論、國家、社會、古典經濟學、現代化、依賴理論、依賴發展、國家理論、互動、台灣、南韓、發展策略

ABSTRACT

East Asian Four Little Dragons' economic achievement has attracted the world's attention. This achievement causes scholars' debate on how these countries can successfully continue their economic development. Broadly, there are two main approaches on economic development: One is state-centered and the other is a society-centered approach. Since both approaches have different viewpoints on the relations between state and society, they cannot provide an adequate explanations. This paper tries to apply these theories to explain Taiwan's and South Korea's economic development and owing to these theories' inadequacy in explaining the empirical evidence, this paper presents an alternative theory, stressing the mutual interaction between state and society. In doing so, we can realize the key point of both countries' economic development.

Key Words: State, Society, Classical Economics, Modernization, Dependency, Dependent-Development, State Theory, Interaction, Taiwan, South Korea.

*淡江大學公共行政學系副教授

Ph.D. in Political Science, University of Missouri-Columbia; Associate Professor in the Department of Public Administration, Tamkang University, Taipei, Taiwan.

I. Introduction

An increasing number of contending approaches have been applied to explain both Taiwan's and South Korea's economic development. Broadly, these approaches can be divided into two categories: One is society-centered approach and the other is state-centered approach. The former tends to view the state as an arena for political conflict and as relatively passive in policy implementation; therefore policy reflects the preferences of the dominant groups or class in society. In contrast, the state-centered approach views the state as having a leading role in policy implementation and emphasizes that state autonomy, the capacities of state bureaucrats, and institutional structures of the state are the determinant factors for effective policy implementation.

Nevertheless, as several scholars argue, none of these approaches dominates the research field today (Ikenberry, et. al., 1988:2). Before we go further to explore the essential problem, it is appropriate to review how various approaches have dealt with these countries' economic development. In the section II, we will review the society-centered theories, including neoclassical economics, modernization, dependency, and dependent-development theory, and then focus on the state-centered theory in the second III. By presenting empirical evidence from Taiwan and South Korea, we may find these theories have some fallacies and inadequacies in explaining the question - the role and function of the state and society in the process of economic development. Therefore, in the section IV, an alternative analytical approach, stressing the mutual interaction between state and society, will be constructed.

II. Society-centered Theory

Basically, the society-centered theory assumes that the state is an institution chosen by individuals and is functional for society. In other words, the state has been reduced to a neutral and empty conceptual shell (Easton, 1968:283). In terms of economic policy-making, the main function of state is to play as an arena within which economic interest groups or normative societal movements contended or allied with one another to shape the making of public policy decisions. In that situation, the state itself is not taken as an independent actor, i.e., the state is unable to manipulate and reconstruct the preference of the society. In the following sections, we will review several society-centered theories. The common feature of these theories is that they are trying to ignore or downplay the role of state and the function of state bureaucracy in economic development. The main function of the state is to make right choice, to serve as a neutral mechanism to aggregate social preferences, and to integrate society by embodying consensual values (Alford and Friedland, 1990:43).

Neoclassical Economics Theory

This theory mainly argues that state should play a minimal role in economic development and emphasizes the benefits of reliance on the free market (Balassa, 1981). Governments should not interfere with market operation, except to overcome market failure. The neoclassical economists indicate that most market failure is because of government policies. They question the necessity of state intervention. In their view, any state intervention is fundamentally at odds with efficient economic growth and thus primarily driven by political, rather than economic motivation. Furthermore, extensive state intervention tends to produce rent-seeking, which distracts the attention of economic agents from productive activity into lobbying for increased allocations of government subsidies and protection (Onis, 1991:108). More

importantly, they believe that the welfare costs of remedial state intervention are greater than the welfare gains.

Nevertheless, it does not mean that state has no significant contribution to make to economic development. The neoclassical economists argue that states still have important functions, such as to (a) maintain macroeconomic stability; (b) provide physical infrastructure; (c) supply public goods; (d) establish institutions; and (e) offset or eliminate price distortions (Wade, 1990:11). All of these functions are difficult to achieve by private actors alone. However, beyond that, neoclassical economists suggest that the government should go no further in interfering with the operation of the market mechanism. They claim that the government that downplays its regulative role is most likely to further economic development. The appropriate role of the government is to help create a healthy economic environment and let price signals drive industrial change (Wade, 1988:129).

The neoclassical economists further argue that the export-led development strategies of the East Asian NICs led to rapid economic growth and employment better than the import substitution development strategies of the Latin American NICs (Balassa, 1981). The main reason is that the East Asian NICs' governments have adopted several effective policies such as encouragement of foreign investment; high savings and investment; well-trained labor supply; and a competitive market structure, so that their economies could enjoy rapid growth in line with their comparative advantages (Wade, 1990). Otherwise, state intervention is largely absent. What the state has provided is simply a suitable economic environment for entrepreneurs to function (Chen, 1979:41).

However, some views of neoclassical economics have been challenged by the "new institutionalists"¹, who maintain that state intervention is an important factor in

economic transformation. In their view, governments are crucial to the development of markets and economic well-being (Streeten, 1992). Under some circumstances governments have to intervene and deliberately distort prices to stimulate investment and trade. Otherwise industrialization will not germinate. Therefore, "getting prices wrong" has proven to be critical to successful late industrialization (Amsden, 1992).

As Louis Putterman and Dietrich Rueschemeyer indicate, the relationship between the state and market is one of reciprocal interaction in the case of East Asian NICs.² This relationship provides these countries the basis for outstanding economic growth. However, neoclassical economics do not recognize that governments have the capacity to guide the market. It tries to reduce the complex questions such as trade protection and sectoral industrial policy to the purely economic analysis based on comparative advantage and the rational choice of policymakers. Consequently, the basic weakness of neoclassical economics is that it treats decision-making largely as a black box (Chu, 1989). Accepting this view, we consider that the neoclassical economics theory is inapplicable for us to explore the real situation of Taiwan's and South Korea's economic achievements.

Modernization Theory

Modernization theory attempts to explore why economic development has occurred in some countries while others are still underdeveloped, and to draw some lessons for undeveloped countries to imitate. Although it provides several helpful guides for undeveloped countries, most scholars today argue that modernization theory cannot provide a sufficient explanation of the variety of developmental experiences that have occurred.³ Above all, its underlying assumptions are criticized as misleading and ideologically biased (Cardoso and Faletto, 1979:11). These issues

can be analyzed from the following two dimensions-traditional culture and political development.

With regard to the relation between cultural transformation and economic development, modernization theory emphasizes the transformation of a nation's underlying cultural values from traditional to modern as the key factor facilitating economic transformation. For example, Walt Rostow sees traditional cultures as a barrier to economic development (1971:16). In his view, traditional values such as extended families, attitudes toward work, hereditary rather than meritocratic systems of advancement, and fatalistic value systems are endogenous barriers to transformation and growth in the Third World (Gourevitch, 1989:11). To achieve the goals of modernization, replacement of traditional values is a necessary step. Continued contact with modernized societies is another way to initiate economic development (Levy, 1967). Furthermore, modernization theory asserts that development patterns of industrially advanced societies in West Europe and North America provide a universal model that underdeveloped countries should follow.

Several authors also hold the same idea, maintaining that the underdeveloped countries wishing to modernize need to overcome the inertia of traditional values. For instance, some authors argue the Third World countries need to attain a Western style of economic development before they have a Western style of democracy (Lipset, 1963). Relying on the United States to provide financial aid, technology, and advisers is not sufficient. Therefore they believe that the injection of Western achievement values into Third World countries as a means of promoting modernization is the best way (McClelland, 1964). Similarly, Western values such as universalism and achievement also are necessary to liberate Third World economies from traditionalistic restrictions upon rational dynamism (Bellah, 1957). In their view,

without widespread acceptance of modern values, there will be several negative effects such as the most advanced capital equipment not being used; government corruption increasing; and political parties becoming extremist (Alford and Friedland, 1985:48).

With regard to political development, modernization theory, especially pluralism, emphasizes democratization and expanding political participation as a means to isolate the power of a traditional elite.⁴ That is, the state is regarded as a separate set of institutions. The main functions of state institutions and procedural rules are to mediate conflict, preserve the social order, and support the central values of political and economic freedom. If these functions erode, then economic decline can have a serious impact on the effectiveness of the state (Ibid., 52). Other scholars, such as Gabriel Almond and G. Bingham Powell, also define development in terms of the capacity to sustain continuous change and emphasize the responsive capacity of the political system. They identify responsive capacity as the relationship between inputs and outputs and argue that "relating system challenges to system responses is the way to explanation and prediction in the field of political development (1966:37)." In their view, the functions of state institutions and procedural rules were to channel this competition into an appropriate conflict resolution system.⁵

In fact, the state has more functions than modernization theory argues. The state possesses and autonomy which can shape and control its environment at the same time it may be affected by that environment. In other words, the state has the capacity not only to response transformation but also to initiate and sustain continuous transformation. In addition, the developmental experiences of East Asian NICs' do not fit the assumptions of modernization theory - unidirectional development, and the elimination of traditional values. By contrast, the collective evidence of Taiwan and

South Korea shows a multidirectional path of development and compatibility of traditional values and modernity. In other words, the Western developmental model does not fit the experience of the East Asian NICs. On the contrary, as Chalmers Johnson argues, Taiwan and South Korea have tried to emulate the Japanese model (1989:138). These two countries obtained Japanese technology and financing in the 1970s.⁶ Furthermore, like Japan, the governments of South Korea and Taiwan have been actively involved in promoting rapid capital accumulation and industrial progress.⁷

Taken together, the development strategies of the East Asian NICs contradict the assumptions of modernization theory. Furthermore, like neoclassical theory, the modernization theory underestimates that the critical intervening role of state may shape economic development. Hence, the modernization theory cannot provide an overall situation of Taiwan's and South Korea's economic development.⁸

Dependency Theory

In essence, dependency theory arose as an explicit reaction to modernization theory. To challenge the internal explanation for retarded development in modernization theory, Andre Gunder Frank points to global capitalism, especially the structure of the international system, as the source of underdevelopment.⁹ According to his explanation, the historical experience of colonialism and foreign domination reversed the development of third World countries. In addition, the extraction of economic surplus generated underdevelopment in Third World satellites.¹⁰ Similarly, Samir Amin explains that the main cause of underdevelopment is economic domination by the center, which is expressed in the form of trade and financial dependence, and the extremely uneven distribution of productivity at the periphery.

Therefore, he concludes that peripheral countries are unable to achieve autonomous economic growth without challenging the domination of foreign monopolies and central capitalism.¹¹

Briefly, dependency theory assumes that the path to underdevelopment is as follows: imposition of external conditions on Third World countries results in dependency, and dependency in turn forces them to move along the path of underdevelopment. In this view, with the domination of central capital over a hierarchically ordered system as a whole, for underdeveloped countries substantial development is impossible without a reversal of the dependency situation. However, the dependency theory did not go further and provide strategies for new independent states to achieve the goals of development.¹² This shortcoming is addressed by the dependent-development theory which has modified some of the basic assumptions of dependency theory.

As a striking differentiation from earlier views that claim dependency is incompatible with development, the dependent-development theory indicates that structural dependency on foreign capital and external markets in newly industrializing countries such as those in Latin America is compatible with capitalist economic development (Gereffi, 1989:508). For example, Fernando Cardoso's "associated-dependent development" suggests that to some extent the interests of foreign corporations through the internalization of external interest can be compatible with the internal prosperity of the independent countries (1973). Likewise, Peter Evans points out that what makes Brazilian dependent development possible is Brazil's continued dependence on international capital. He further argues that the chief relationship of this dependent-development situation in Brazil is a "triple alliance" among transnational capital, local capital, and the entrepreneurial faction of state capitalism

(1983:141). The core of their discussion is that transnational firms are regarded as playing the dominant role among these partners.

As in a political alliance, the relationships among partners are a mix of the cooperative and the competitive (Haggard, 1990:18). To an extent, these three partners in the alliance have found it mutually beneficial to participate in the pact. Nevertheless, internal conflict also exists in the triple alliance. Despite these partners' shared interest in a "profitable business climate", they are also keen competitors in the pursuit of profit. As Evans concludes, the triple alliance is an "uneasy partnership" (Ibid., 156).

In fact, industrialization did not occur in the host country because foreign investment causes several domestic economic problems detrimental to economic development.¹³ As Cardoso explains, the foreign firms get more benefits than local ones by employing inappropriate capital intensive technologies, thus adding to unemployment and worse income distribution; more importantly, high-productivity economic activities tend to concentrate in the hands of foreign firms, government bureaucracies, and economic elites. Thus most local firms are squeezed out of the most dynamic sectors (1977: 14).

As mentioned above, the dependent-development theory modifies some fundamental assumptions of dependency theories that claim dependency can only lead to underdevelopment and advocates new perspectives as noted above. However, the dependent-development theory has been criticized for its heavy emphasis on the experience of Latin American NICs (Gereffi, 1989:510). Although Taiwan's and South Korea's starting point of development was very similar to that of Latin American countries, the nature and consequences of dependency are quite different in these two regions. The crucial point is "the historical timing of [Taiwan's and South

Korea's] efforts as well as institutional factors."¹⁴ Thomas Gold further explains why Taiwan's economic development has succeeded and escaped the problem of underdevelopment simultaneously. He said:

The domestic production structure, including foreign-owned enterprise, had become increasingly integrated vertically and horizontally. The social dislocations commonly associated with dependency, such as impoverished rural sector and glaring inequality, had been largely eliminated (1986:17).

Similarly, Hagen Koo argues that even though South Korea increasingly depends on foreign capital and world markets, this dependent development has failed to produce the adverse consequences predicted by dependency theory. In his view, the income inequality actually is caused by the role of the state rather than the external dependency of the South Korea economy *per se* (1984, 1030).¹⁵

Moreover, the dependent-development theory ignores that state in the triple alliance has significant power to shape economic strategy. Hyun-Chin Lin explains that the "triple-alliance" approach cannot correctly describe South Korea's dynamic economic development (1985). As a matter fact, the state in South Korea plays dominant role in the triple alliance. According to Lim:

The original model of development...fails to consider the impact of international political and military dynamics on the development processes....The model has assigned a dominant role to multinationals in linking the core and the periphery, with the state in a weak position....This is not true in the case of Korea, where the state plays a more central role in capital accumulation by collaborating with the local bourgeoisie rather than with the MNCs. (Ibid., 29).

By the same token, after using a "hypothesis-testing" strategy to examine the Taiwan case, Richard Barrette and Martin White assert that two main themes of

dependency theory - the penetration of foreign investment leads slow economic growth and to economic inequality - have not occurred in these countries. Above all, they argue that Taiwan's government is not a mere pawn serving the interests of economic elites and multinational corporations. On the contrary, the state bureaucracy is able to dominate powerful economic interests and is a major deterrent of economic development (1982).

Finally, the dependent-development theory can be applied partly to explain that foreign investment has a profound effect on Taiwan's and South Korea's economic development. However, it still has some limitations. For instance, under what conditions will the state allow foreign firms to invest? How does domestic political forces reflect and shape state responses to the external environment? And how to regulate? Unfortunately, the dependent-development theory fails to take note of these questions. Retrospectively, this is because dependent-development theory assumes that the state has little independent impact on economic policies (Smith, 1985).

III. State-centered Theory

A growing body of research has adopted the statist theory to explore development in Taiwan and South Korea. The main reason is that both states have a strong commitment to developmental policies and economic transformation, and both have considerable capacity to promote the national interest through policy choices (Ikenberry, et.al., 1988).

Two primary approaches stem from statist theory have been used to delineate the relationship between policy outcomes and the state (Skocpol, 1990). Each approach has its own features and implications. A key distinction between these two

approaches is that the first focuses on state autonomy, while the second emphasizes state institutional structure.

The first approach emphasizes the autonomy of the state and regards the state as an independent actor (Nordlinger, 1987).¹⁶ In other words, state elites and bureaucrats are as the independent participants in the policy process (Ikenberry, 1988). To further its own interests, the state needs to struggle with various social groups (Krasner, 1984). However, when its interests conflict with social groups, a strong autonomous state usually prevails economically and politically.

For later developing countries, the state usually considers national economic development as a primary goal and thus neglects or sacrifices the welfare of society. Although state action or policy may favor particular social groups, it does not mean that these groups impose their preferences on the state (Grindle and Thomas, 1991:30-32). Furthermore, to promote economic efficiency, the organization of a state economic bureaucracy is highly centralized (Haggard, 1989:238). As Peter J. Katzenstein argues, in the later industrializing country, the state is likely to be stronger than in the earlier industrializing country. The state assumes different functions in these two kinds of country. He says:

Among early industrializers political parties were instruments of political mobilization from the bottom; a progressive coalition focused on political participation rather than bureaucratic penetration. Among late industrializers political parties were instruments of political implementation from the top; an absolutist coalition concentrated its efforts on bureaucratic penetration rather than political participation (1978:332).

In contrast to the early industrializers, the late industrializers are more concerned with penetration and intervention. A so-called strong state usually refers to a state's ability to implement what its leaders intend even against the will of major social

groups (Migdal, 1987:402). In particular, the relative autonomy of the state is more significant at moments of crisis such as war or economic depressions. As a result, a state can achieve considerable autonomy from social forces to implement policies and intervene in social affairs (Timberger, 1973). In short, this approach suggests that to pursue its goals, the state should be an autonomous and independent actor. Furthermore, through autonomy from society and repressive measures, the state can maximize resources (Nordlinger, 1987).

Nonetheless, there are several problems with this approach. First of all, this conception is unable to explain the numerous cases that have a strong state but poor economic performance, such as former East Europe, or weak states with good economic performance such as the U.S. In other words, there is no proof that policies emanating from a strong state are more efficient than those in a weak state (Doner, 1992:399). As Joel S. Migdal argues, strong autonomy cannot guarantee that the state will have no obstacles in the process of development (1991:50). Second, there are questions whether strong states are capable of sustaining coherent policy implementation over time. State officials are members of their society and may coalesce with social groups. Because these commitments between state officials and social groups have been routinized and generated interest, the commitments may be difficult to break. Furthermore, any economic reforms may weaken the state's coalition bases and thus would be detrimental to a state's political support from society (Haggard, 1989:239). As a consequence, the influence of the first approach, emphasizing the state as an autonomous actor from society, is weak.

The second approach focuses on state structure. This approach stresses that a state is not simply a collection of officials, but also a set of rules that constrains individual behavior including government officials themselves (Krasner, 1984:224-

226). In essence, the institutional structure approach implies that a state "has consolidated the political patterns of control; has established the pattern of economic accumulation; has forged extensive constituencies for its rule; and has created a significant degree of hegemony acceptance in civil society (Stepan, 1978:292). Most importantly, once an institution is formed, it is difficult to change even when underlying social forces continue to evolve (Krasner, 1989).

However, this perspective also has been criticized (Almond, 1988). On the whole, this approach is limited in its scope; it tends to obscure non-state actors. Although a state plays a crucial role in determining economic strategy, social groups actually may inhibit the state's intentions. As Migdal argues, "the state is a sprawling organization within society that coexists with other formal and informal social organizations (1991:56)." State officials indeed interact with other social organizations, although the state enjoys a considerable degree of autonomy from society. As a result, the perspective of a state institution should be broad enough to take the other important non-state institutions into consideration (Doner, 1991:398-401). Since the relative strength of state and society has a significant influence on decision-making, this institution will cover the organizations of the decision-making center, bureaucracy, and the other key social groups. Clearly, among these institutions, the state plays a crucial role in deciding economic strategy; however, it is not the only deciding factor in achieving the tasks of economic development. In fact, the cooperation of social groups also can exert pressure on policy formulation and implementation. In addition, the relations between state and society are dynamic rather than static. By adopting this perspective, we can see how these institutions, including state and civil society, shape economic strategy through and interaction process. This point will be further discussed in the following section (Chen, 1995).

IV. An Alternative Analytical Framework

To understand the formation of industrial structure in a nation's economic development, we must consider the interaction between state and society. As mentioned before, state-centered theory tends to overstress the independent role of the state, paying insufficient attention to society in which economic policy is affected. State-centered theory is applicable to the authoritarian state when the concept of relatively insulated autonomy in economic policy-making is emphasized. However, over time the insulated economic authority may gradually decline and economic policy become more politicized. The main reason is that different social groups compete for influence in economic policy making, against a backdrop of increasing pressure from the state.

Institutions can not only influence the capacities of state officials to implement policy but also the way participants perceive interests (Ikenberry, 1988:235). As Merilee S. Grindle argues, "what is implemented may be the result of a political calculus of interests and groups competing for scarce resources, the response of implementing officials, and the actions of political elites, all interacting within given institutional contexts (1980:12)." Through the perspective of institutions, we can know both the organizational characteristics of states and the preferences of a state elite and society (Haggard, 1990:18). In essence, the state can be seen as an actor and a part of a policy network where there is a close relationship of state and society (Katzenstein, 1990:236).

The relations between state and society are highly diverse. In this regard, two strands of corporatist theory can explain these relations - one is state corporatism and the other is social corporatism (Schmitter, 1974). The former emphasizes the creation and manipulation of social groups from above. Social corporatism, alternatively,

emphasizes the role of sectorally dominant and hierarchically controlled social groups from whom the state is functionally independent. In short, state corporatism stresses domination by the state apparatus whereas social corporatism stresses accommodation between state and social groups. In addition, Alfred Stepan explains corporatism (organic statism, in his terms) as a construct for defining the relationship between the apparatus of the state and the organizations of social groups (1978). More specifically, in the organaistic-statism perspective, the state is considered as more than government. It attempts not only to structure relationships between civil society and public authority in a polity but also to structure many critical relations within civil society as well. On these grounds, the state has a significant relationship with the society (Ibid., 33). In addition, we can use three models to explain the features of organic statism - central command, organic statism, and liberal market model.

In the liberal market model, such as the U.S. and Western Europe countries, the state sets constraints on laissez-faire market mechanism and plays an interventionist role in constructing the "parameters, rules, and infrastructure of a market economy(Ibid., 41)." The state's intervention is not final goal for the central command model. Since, in the central command model, such as the Soviet Unions and China before 1990, politics and economy are handled by a centralized party-state vanguard with a view to achieving "a perfectly integrated, monist political community by eliminating the autonomy of all groups and building new collectivist values and structures (Ibid., 41)."

The state in the organic-statist perspective takes an intermediary position between liberal market economy and central command model. Organic statism has authoritarian or state-led political elements but lacks the command features of centralized economic planning. This feature of the state exists in many developing

countries. The state in such countries formulates strategy by depending on political coalitions with social groups (Deyo, 1987). As a result, debate on economic strategies usually goes beyond narrowly economic issues and extends to the fundamental relationships between state and civil society (Cheng and Haggard, 1987). Therefore, it is important to integrate institutional and sociopolitical bases underlying the capacity of the state to formulate and implement coherent developmental strategies.

Based on this recognition, it is necessary to define some terms and discuss the implications of these definitions. First of all, a "civil society" can be seen as the totality of autonomous, voluntary, and nongovernmental organizations, and political organizations. Besides, this paper adopts the definition of "state" by Dietrich Rueschemeyer and Peter B. Evans and by Alfred Stepan: (a) It is a differentiated set of institutions invested with the centralized authority to make binding decisions for people and organizations juridically located in a particular territory; and (b) to effectively implement these decisions, it needs not only establish working relations between civil society and public authority but also within the state elites (1990:47). This definition is something of a mixture. It contains a predominantly institutional factor: states can be recognized by the central location of their differentiated institutions. It also contains functional elements: the essence of a state's function is to make binding decisions and implement these decisions. On the whole, the state-society relations combine the features of independence and cooperation.

According to this definition, the characteristics of the state can be ranged from the state as an instrument of domination to control society to the state as the guardian of the universal interests of the society over which it has jurisdiction (Evans, et. al., 1990:47-48). Between these two dimensions, the state may be an arena of social conflict. Within the state, in spite of their interest in unified action, state bureaucrats

are likely to be divided on substantive goals; they may have different interests and ideologies, and represent different social forces. These factors shape how they will perceive particular issues, and how they will weigh political and technical criteria in decision making. Furthermore, state bureaucrats are rarely insulated from pressure from various social groups. These groups often use political resources such as the vote or informal relations with state bureaucrats to realize their interests. They are often active in pressing particular issues on decision makers for action. Therefore, unless social domination is monolithic, conflict between state and society or among state elites is unavoidable.

On the other hand, the state may serve as a corporate actor. Coherent state action is the main concern of a state elite. To mobilize social support for achieving specific goals, state bureaucrats may adopt the following strategies: they may build new institutions to alter the distribution of power within the government or effectively utilize their position as principal implementers to mobilize otherwise inactive social groups with interests that complement their own to offset their political adversaries. However these strategies may conflict with the interests of other elites (Ikenberry, 1988:13). In the real world, the characteristics of the state are not fixed but vary depending on the nature of issues. The underlying point is that the efficacy of state action will always depend not only on the internal structure of the state but also on the nature of state-society relations.

V. Conclusion

This paper is mainly to articulate and find the appropriate approach for us to grasp the key points of economic development in Taiwan and South Korea. Through an outline of the key assumptions of each main theory had its inadequacies in

explaining the empirical evidence of Taiwan and South Korea, we can realize why this paper chooses another alternative approach, stressing the mutual interaction between state and civil society, as a theoretical basis for researching Taiwan's and South Korea's economic development.

In fact, each of these theories has its own valuable assumptions which can serve as an economic developmental model and can be emulated by developing countries. For example, the neoclassical economics theory emphasizes the primacy of the free market against state intervention. In their view, state intervention to shape economic developmental structure will generate additional cost. Therefore, neoclassical economists suggest that a government should adopt a neutral role in economic developmental processes and let the market signals decide resource allocation. Modernization theory assumes that the experience of Western industrialized countries provides a universal model for developing countries. To catch up with Western modernization, the developmentalist argues that the developing countries must drop their traditional values and traits. Furthermore, the developmentalist suggests that developing countries need to attain a Western style of economic development, such as industrialization, urbanization, and high level of education before they can sustain a Western style of democracy. The dependency theory arose as a critique of the mainstream modernization theory, denouncing modernization theory as providing ideological justification for Western countries to exploit Third World countries. As a result, the dependency theory argues that the Third World countries should challenge the domination of foreign monopolies and capitalism. In doing so, the developing countries are able to have autonomous development. However, the dependent-development theory rejects the perspective that dependency will necessarily lead to harmful effects on the developing countries. Conversely, they acknowledge

coexistence of two contradictory processes - dependency and development. Above all, foreign investment has a considerable impact on export-oriented countries, since it not only brings in capital but also transfers technology and provides know-how to developing countries.

However, these society-centered theories share the same assumption: state bureaucracy and institutions play neither an autonomous nor a significant intervening role in shaping and constraining policy. In other words, these theories tend to see policy as "simply a matter of making the right choices; incorrect policy reflects misguided ideas or lack of political will", and they ignore or downplay the critical role and function of the state in economic development. Simply put, they treat the whole policymaking process as a black box. However, as Helen Shapiro and Lance Taylor argue, no country is able to enter into modernization without the state's intervention or collaboration with the private sector. In particular, the authoritarian nature of the political system shows that Taiwan and South Korea are more oriented to selective but substantial intervention in their economies. Consequently, the society-centered theory alone is not applicable as a framework for us to study both Taiwan's and South Korea's economic development.

On the other hand, state-centered theory which stresses the state insulated from social forces and adopting centralized organization to implement coherent policies is still unable to answer the central question of this paper. It can be analyzed from both empirical and methodological aspects. Prolonged authoritarian rule proves to be costly and insensitive to the demands of an increasingly complex society; this requires preventing popular uprisings and opposition formation. When the initial economic crisis is under control, an authoritarian regime immediately faces new problems of political consolidation. At this point, the government is under intensive pressure to

pursue higher economic growth and political liberalization at the same time. If the government can not handle these issues well, the country will be in chaos. Methodologically, this approach makes it difficult to see differences between the same type of countries.¹⁷ Consequently, simply using a strong state model to gauge state capacity would be crude and easily misleading.

Since all theories mentioned above imply that at least some dimensions are incompatible with Taiwan's and South Korea's developmental experience, this paper presents another theoretical basis to explain why Taiwan and South Korea adopted different economic policies and had different policy outcomes in the same economic development stage.

Precisely, this alternative approach contends that economic performance is closely related to the interaction of state and society. In the context of developing countries, the state usually plays a leading role in guiding economic development to catch up with advanced industrialized countries. However, instead of stressing the concept of absolute state authority, this paper accepts the state as not only an independent actor but also as a part of policy networks. The relative strengths of state and society are changeable during a nation's economic development. Therefore, paying equal attention to the state and society where economic policy is made and affected is important in understanding the development process of most developing countries.

NOTE

1. Recently, most of the literature on the NICs, especially the East Asian has suggested that institutional arrangements, including regime type, the state's role in economic development, and the internal structure of the economic policy-making apparatus help to account for political economy of stabilization, and thus for economic performance. This pioneering work in this term is Charles Johnson, *MITI and the Japanese Miracle* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1982); see also Alice H. Amsden, *Asia's Giant: South Korea and Late Industrialization* (New York: Oxford University Press, 1989); Frederic C. Deyo, ed. *The Political Economy of the New Asian Industrialism* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1987); Robert Wade, *Governing the Market: Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990).

2. This reciprocal relations is that government provides direction to the operation of the market mechanism, and the market provides incentives for responding to changing demand and supply and it channels resources required for such responses to promote economic efficiency. Louis Putterman and Dietrich Rueschemeyer, *State and Market in Development: Synergy or Rivalry?*, 1-8.

3. See Ronald H. Chilcote, *Theories of Comparative Politics: The Search for a Paradigm* (Boulder, Colorado: West View Press, Inc., 1981), 283-287; Alvin Y. So, *Social Change and Development* (Newbury Park, CA: Sage Publications, Inc., 1990), 53-59; Howard J. Wiarda, "Toward A Nonethnocentric Theory of Development: Alternative Conceptions from the Third World," in *New Directions in Comparative Politics*, ed. Howard J. Wiarda (Boulder, CO: Westview Press, Inc., 1991), 131-153.

4. Gabriel Almond and G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics: A Developmental Approach* (Boston, MA: Little, Brown and Company, 1966). In this book, they examine system performance in terms of capabilities. There are five kinds of capability that political system performance: extractive, regulative, distributive, symbolic and responsive capability.

5. Diamant suggests that political development is a process by which a political system acquires and increased capacity to sustain successfully and continuously new types of goals and demands and the creation of new types of organizations. Eisenstadt argues that the central problems of political development is the ability of a political system to adapt itself to changing demands, to absorb them in terms of policy-making and to assure its own continuity in the face of continuous change in political demands, which is the crucial test of such sustained political development. See Alfred Diamant, "The Nature of Political Development" in *Political Development and Social Change*, eds., Jason L. Finkle and Richard W. Gable (New York: John Wiley and Sons, 1966),

15-47; see also S. N. Eisenstadt, "Initial Institutional Patterns of Political Mobilization," in *Political Modernization: A Reader in Comparative Political Change*, ed. Claude E. Welch, Jr. (Belmont, CA: Wadsworth Publishing Company, Inc., 1967), 252.

6. According to the product life cycle theory, the new programs of Taiwan and South Korea provided the structure necessary to revise the declining Japanese heavy industry. See Bruce Cumings, "The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequences," in *The Political Economy of the New Asian Industrialization*, ed. Deyo, 44-83.

7. Both Taiwan and South all take several actions to promote economic growth. For instance, the state of Taiwan play a leading role in trade liberalization, currency reform and incentives for exports; the state of South Korea plays a more active role in accelerating economic growth than Taiwan. It has acted diverse roles such as entrepreneur, banker, and shaper of the industrial structure. In addition, the state has deliberately distorted the price structure by subsidies, protection, price control and so on. See Amsden, *Asia's Giant*; Deyo, *The Political Economy of the New Asian Industrialism*; Wade, *Governing the Market*.

8. Nevertheless, two main factors of the modernization theory about the processes of political change which are significant for economic development can help us to explain why Taiwan and South Korea were inclined to be strong states and have adopted policies that were not support by the people in economic transformation.

9. According to Frank, the backwardness of Third World countries cannot be explained by feudalism or traditionalism. Some countries like China and India were quite advanced in the 18th century, Instead, the historical experience of colonialism and foreign domination reversed development and forced them to move along the path of economic backwardness. Andre Gunder Frank, *Capitalism and Underdevelopment in Latin America* (New York: Monthly Review Press, 1967); see also Frank, *Latin America: Underdevelopment or Revolution* (New York: Monthly Review Press, 1969).

10. Frank formulates the concept of "the development of underdevelopment" to explain that underdevelopment is not a natural condition but an artifact created by the long history of colonial domination in Third World countries. In addition, "the metropolis-satellite" relationship has its origins in the colonial period, when the conqueror implanted new cities in the Third World with the aim of facilitating the transfer of economic surplus to Western countries. According to Frank, the national cities became satellites of the Western metropolis. See Frank, *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*; and Frank, *Latin America*; see also So, *Social Change and Development*.

11. According to Amin, at the center, hypertrophy of the tertiary sector reflects the difficulties in realizing surplus value in monopoly capitalism, so more resources have to be spent in the marketing and the accounting of commodities. However, at the periphery, hypertrophy of the tertiary sector is mainly due to the contradictions inherent in peripheral capitalism. Actually, this hypertrophy of unproductive activities hampers capital accumulation in peripheral countries. Samir Amin, *Unequal Development: An Essay on the Social formation of Peripheral Capitalism*(New York: Monthly Review Press, 1976).

12. Chilcote, *Theories of Comparative Politics: The Search for a Paradigm*, 308-312, see also So, *Social Change and Development*, 129-134. In addition, Amsden argues that dependency theory is unable to describe, because it employs a methodology which elevates imperialism to a primarily analytical category. See Alice H. Amsden, "Modern China 5, no.3 (July 1979): 342.

13. Like the dependency theory, the dependent-development theory also emphasizes the ill effects of economic development albeit in a different forms. The key difference is whether industrialization occurs or not. The former stress that the penetration of MNCs into the host country will retard economic development because MNCs lead to a net outflow of capital and exploitation. However, the latter argues that industrialization does occur. See Frank, *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*; and Cardoso, "Associated-Dependent Development," 142-176.

14. Gereffi explains that in East Asia, especially Taiwan and South Korea, the dependency is a product of their reliance on foreign aid and foreign trade, while dependency in the Latin America is an outgrowth of their extensive involvement with transnational corporations and transnational banks. In addition, unlike Latin American NICs, in Taiwan and South Korea the interest of private capital predominates within the triple alliance; however, the states still play a more dominant role.

15. The reason is that state shapes the distributive process by the major industrialization policies, South Korea has adopted this policy since the beginning of its export-oriented industrialization in the early of 1960s.

16. Eric Nordlinger has a detailed explanation concerning why and how states develop autonomy from society by emphasizing on the state as an independent actor and an independent variable. As an independent actor, the state pursues its own distinctive goals and does not reflect the interest generated from the society. On the other hand, the state as an independent variable means the state's subjective properties, such as boundness, cohesiveness, and differentiation can minimize its malleability. See Nordlinger, "Taking the State Seriously".

17. For instance, in appearance, the political structure of Taiwan and South Korea is a bureaucratic authoritarian state. However, they are quite different in terms of economic organization, the relationship between state and business groups, policy instruments, and economic strategies.

References

Alford, R. R. and R. Friedland, eds. Powers of Theory: Capitalism, the State, and Democracy. (Cambridge: Cambridge University Press, 1985).

Amsden, Alice H. "A Theory of Government Intervention in Late Industrialization," in State and Market in Development: Synergy or Rivalry? eds., Louis Putterman and Dietrich Rueschemeyer. (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1992), 53-84.

Almond, G. and G. B. Powell, Jr., Comparative Politics: A Developmental Approach. (Boston, MA: Little, Brown and Company, 1966).

Almond, G. A. "The Return to the State", American Political Science Review 82, no. 3 (September 1988): 853-874.

Balassa, Bela. The Newly Industrializing Countries in the World Economy. (New York: Pergamon, 1981).

Barret, R. E. and M. K. White. "Dependency Theory and Taiwan: Analysis of a Deviant Case," American Journal of Sociology 87, no. 5 (1982): 1064-1089.

Bellah, R. N. Tokugawa Religion. (Boston, MA: Beacon, 1957).

Cardoso, F. H. "Associated-Dependent Development: Theoretical and Practical Implications," in Athoritarian Brazil, ed. Alfred Stephan (New Haven, CT: Yale University Press, 1973), 142-176.

Cardoso, F. H. "The Consumption of Dependency Theory in the United States," Latin American Research Review 12 (1979): 7-24.

Cardoso, F. H. and E. Faletto. Dependency and Development in Latin America. (Berkeley, CA: University of California Press, 1979).

Chen, Edwards K. Y. Hyper-growth in Asian Economics: A Comparative Study of Hong Kong, Japan, Korea, Singapore, and Taiwan. (London: Macmillan, 1979).

Chen, Hen-Chin. State and Society, and Political Economy: Development in Taiwan and South Korea, 1945-1994. Doctoral Dissertation. University of Missouri-Columbia, 1995.

Cheng, Tun-jen and S. Haggard. Newly Industrializing Asia in Transition (Berkeley, CA: Institute of International Studies, 1987): 1-14.

Chu, Yun-han. "State Structure and Economic Adjustment of the East Asian Newly Industrializing Countries," International Organization 43, no. 4 (Autumn 1989): 647-672.

Deyo, F. C. "State and Labor: Modles of Political Exclusion in East Asian Development," in The Political Economy of the New Asian Industrialism, ed. F. C. Deyo (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1987): 182-202.

Doner, R. F. "Limits of State Strength: Toward an Institutional View of Economic Development," World Politics 44, (April 1992): 398-431.

Easton, D. "Political Science" in International Encyclopedia of the Social Sciences, ed. David L. Shills. (New York: Macmillian, 1968).

Evans, P. P. "State, Local and Multinational Capital in Brazil: Prospects for the Stability of the 'Triple Alliance' in the Eighties," in Latin America in the World Economy: New Perspectives, ed. Diana Tussie (New York: St. Martin's Press, 1983), 139-168.

Evans, P. B., Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol. Bringing the State Back in. (Cambridge: Cambridge Press, 1990).

Gereffi, Gary. "Rethinking Development Theory: Insights from East Asia and Latin America," Sociological Forum 4, no. 4 (1989): 505-533.

Gourevitch, Peter A. "The Pacific Rim: Current Debates," in Annals of the American Academy of Political and Social Science, no. 505, (September 1989), 11-19.

Grindle, M. S. "Policy Content and Context in Implementation," in Politics and Policy Implementation in the Third world, ed. M. S. Grindle (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1980).

Haggard, Stephan. Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries. (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1990).

- Ikenberry, G. J., D. L. Lake, and Michael Mastanduno. "Introduction: Approaches to the Explaining American Foreign Economic Policy," International Organization 42, no. 1 (Winter 1988): 1-15.
- Johnson, C. MITI and the Japanese Miracle. (Stanford, CA: Stanford University Press, 1982).
- Katzenstein, P. J. "Small Nations in an Open International Economy: The Converging Balance of State and Society in Switzerland and Austria," in Bringing the State Back in, eds. P. B. Evans, D. Rueschmeyer, and T. Skocpol. (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), 257-284.
- Katzenstein, P. J. "Conclusion: Domestic structures and Strategies of Foreign Economic Policy," in Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States, ed. Peter J. Katzenstein (Madison, WI: University of Wisconsin Press, 1978), 295-336.
- Krasner, S. D. "Sovereignty: An Institutional Perspective," in The Elusive State: International and Comparative Perspective, ed. James A. Caporaso (Newbury Park, CA: Sage Publications, Inc., 1989), 69-96.
- Levy, M. J. "Social Patterns and Problems of Modernization," in Readings on Social Change, eds., Wilbert Morre and Robert M. Cook (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1967), 189-199.
- Lim, Hyun-Chin. Dependent Development in Korea: 1963-1979. (Seoul: Seoul National University Press, 1985).
- Lipset, S. M. "Economic Development and Democracy," in Political Man, ed., S. M. Lipset (Garden City, NY: Anchor, 1963), 27-63.
- McClelland, David. "Business Drive and National Achievement," in Social Change, eds., Amitai Etzioni and Eva Etzioni (New York: Basic Book, 1964): 165-178.
- Migdal, J. S. "Strong States, Weak States: Power and Accommodation," in Understanding Political Development, eds., Myron Weiner and Samuel P. Huntington. (Boston, MA: Little, Brown and Company, 1987), 391-434.
- Migdal, J. S. "A Model of State-Society Relations," in New Directions in Comparative Politics, ed. Howard J. Wirada (Boulder, CO: Westview Press, 1991), 45-58.

Onis, Ziya. "The Logic of the Developmental State," Comparative Politics 24 no. 1 (October 1991): 109-126.

Rostow, W. W. Politics and the Stages of Growth. (Cambridge: Cambridge University Press, 1971).

Rueschemeyer, D., E. H. Stephens, and J. D. Stephens. Capitalist Development and Democracy. (Chicago: University of Chicago, 1992).

Stepan, A. The State and Society: Peru in Comparative Perspective. (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1978).

Streeten, Paul P. "Against Minimalism," in State and Market in Development Synergy or Rivalry?, eds., Louis Putterman and Dietrich Ruescheemeyer (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers), 15-38.

Thomas, B. Gold. State and Society in the Taiwan Miracle. (New York: M. E. Sharpe, 1986).

Trimberger, E. K., "A Theory of Elite Revolutions," Studies in Comparative International Developments 7, no. 3 (Fall 1973): 191-207.

Wade, Robert. Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization. (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990).

美國各州參議員與眾議員的合作對政策利益分配之影響：以州為分析單位

羅清俊*

The Cooperation Effects of State Delegation on the Distribution of Policy Benefits: State as the Unit of Analysis

By Ching-Jyuhn Luor**

摘 要

本文以州為分析單位，利用 *Discriminant Analysis* 與 *Panel Models* 研究美國各州參議員與眾議員的合作對於政策利益分配所產生的效果，研究結果並未發現充分的證據證明各州從聯邦政府所獲得的政策分配款是透過各州參、眾議員合作而得來。同樣的，在分配政策的研究中，是否應以州為分析的單位，也沒有一致的定論。

ABSTRACT

This study examines distributive theories in light of Bickers and Stein's data book using state as the unit of analysis to explore the cooperation effects of state delegation on the distribution of federal expenditures. Discriminant analysis is employed to measure POW for each state in the House and Senate respectively. Controlling for POW (propensity of congressmen working to local benefits), models of the distribution of federal expenditures for 12 types of domestic spending are performed from 1983 to 1990 by pooled cross sectional time series analysis (panel models).

The results show that there is no consistent pattern of state delegation's effects on the distribution of federal expenditures. Besides, to an extent, the unit of analysis is still inconclusive based on the comparison of the district-level effects and state-level effects.

關鍵字：分配理論，國會，各州參議員

Key Words: Distributive Theories, Congress, State Delegation

* 美國伊利諾大學政策分析博士，現任淡江大學公共行政學系副教授

** Ph.D, University of Illinois at Chicago ; Associate Professor, Department of Public Administration, Tamkang University

INTRODUCTION

The congressional literature includes a variety of arguments about whether districts or states should be expected to benefit from well-placed members of Congress (Alvarez and Saving, 1994; Anagnoson, 1980; Arnold, 1979, 1981a, 1981b, 1990; Baron and Ferejohn, 1989; Fenno, 1973; Ferejohn, 1974; Goss, 1972; Hamman, 1993; Hird, 1990, 1991; Plott, 1968; Ray, 1980a, 1980b, 1982; Reid, 1980; Ritt, 1976; Rundquist and Ferejohn, 1975; Rundquist and Griffith, 1976; Rundquist, 1979; Rundquist, 1980). The arguments for districts stress the reelection motive of MCs and the effects of constituency service, including "project work", on constituents' incentives to vote for the incumbent (Cain, Ferejohn, and Fiorina, 1987), and stress that the electoral connection is an inherently sub-state or parochial rather than whole-state matter. Such arguments predict that support for distributive hypotheses should be stronger at the district than at the state level.

The arguments for why states should be the anticipated beneficiaries include 1) members of state delegations tend to work together to benefit the whole state (Matthews and Stimson, 1970; Deckard, 1972, 1973); 2) state delegation members defer to one another's committee recommendations (Ferejohn, 1974); 3) benefits of programmatic activities that are targeted on a particular congressional district may be so large that they make the whole state benefit relative to other states; 4) benefits in a

particular district may spill over to adjacent districts, especially in urban areas; and 5) representatives who seek statewide office may be electorally constrained to benefit the whole state rather than their district (Rundquist and Ferejohn, 1975). Also, since the House rules limiting committee size and the long-standing custom of limiting the number of members from each state party delegation who can be members of the same committee may combine to exclude representatives who would otherwise join a committee, there may be norms within state delegations urging state delegation members who are on a committee to serve the constituency interests of excluded delegation members. According to these arguments, one should find more support for distributive hypotheses at the state level.

The present study examines the distribution of federal expenditures using state as the unit of analysis by asking whether a state delegation's institutional arrangements in Congress make the state as a whole the beneficiary of federal spending. Both House and Senate are institutions evaluated in this paper.

This analysis is reported in five steps. First, I describe the distribution of expenditures in the twelve Bickers and Stein policy areas among the fifty states. Second, the data sources and research design are provided. Third, I report the results of the discriminant function analysis which provides POW measures for each state's representatives and senators in each policy area. Fourth, I report on estimation of pooled models predicting the distribution of each type of federal domestic spending. Separate House and Senate models, as well as models combining both the House and

the Senate are reported. Finally, the results are summarized and discussed.

THE DISTRIBUTION OF FEDERAL EXPENDITURES AMONG STATES

The first step is to evaluate whether the 12 types of domestic expenditures are distributed equally among states. As shown in Table 1, states in the top quartile averaged more expenditures than states in the bottom quartile in all twelve policy area. However, the differences in the amount of expenditures in states located in the top quartile and states located in the bottom quartile is much smaller than the differences in top and bottom quartiles of congressional districts. Except for the agriculture and disaster prevention areas, the ratio of mean expenditures between the top quartile and bottom quartile is less than 3. Particularly in the education, health, and income security areas, the ratio of the top quartile to the bottom quartile is less than 2.

Although the distribution of federal expenditures is more equal among states, there are eight policy areas in which 75% (average) of the states in the top quartile in any one congress are in that quartile in every congress. These policy areas are the agriculture, disaster, education, employment, food, health, income security, and transportation, as Table 2 has shown. By contrast, an average of 48% of the states in the top quartile in any one congress are in that quartile in all 4 congresses in the business, community development, environment, and housing policy areas. Thus states that average the most expenditures in the former eight policy areas do so

consistently, while states that receive the most expenditures in the latter four policy areas do so sporadically. The similar pattern, as shown in Table 2, is found within the bottom quartile. In the business, community, environment, and housing policy areas, low quartile districts are sporadically low quartile districts. In the other eight policy areas, being in the lowest quartile in one congress is likely to mean that the district is always in the lowest quartile.

Why is there more variation among winning states and losing states in the business, community development, environment, and housing policy areas during the 1980s? One possibility is related to the program structure of those policy areas, as I have mentioned in elsewhere¹. The project grants are one of the most prevalent funding mechanisms in these policy areas, so that more variation of the winning states and losing states are possibly appearing in these policy areas. However, other factors affecting the pattern of benefit distribution may be the state delegations' institutional advantages in Congress or cooperation among state delegation members. The following analysis aims at uncovering these phenomena.

DATA SOURCES AND DESIGN

1. Data Sources

Table 1: Comparison of the Average Level of Expenditures in Top and Bottom Quartile--States, by Policy Area and Congress

Areas	98th Congress	99th Congress	100th Congress	101st Congress
AGR	184427672 5262826.1 (35.04)	369785080 6105465.6 (60.56)	550324162 8234594 (66.83)	233507059 6504942.3 (35.89)
BUS	39319709 14456144 (2.71)	38568426 13106195 (2.94)	34128467 14464160 (2.35)	25433568 6512598 (3.90)
COM	156104089 77542425 (2.01)	133935370 71114331 (1.88)	90597209 41794400 (2.16)	61166805 21907569 (2.79)
DIS	31643304 4067588.3 (7.77)	59504064 5299592.6 (11.22)	55625953 4477753.5 (12.42)	78684462 5718070 (13.76)
EDU	130304682 67449676 (1.93)	159425828 84465732 (1.88)	169377585 84370341 (2.00)	165749656 74698969 (2.21)
EMP	102091944 57866224 (1.76)	130491462 65203952 (2.00)	125252576 60323655 (2.07)	108852282 52272915 (2.08)
ENV	65132359 26406477 (2.46)	44556749 17833769 (2.49)	47944928 14008329 (3.42)	31979505 10986456 (2.91)
FOO	156573724 67200384 (2.32)	151201745 66843437 (2.26)	146506293 63017735 (2.32)	156511040 65555420 (2.38)
HEA	587154731 318059648 (1.84)	653149905 365616878 (1.78)	678547586 376630197 (1.80)	695333143 391781177 (1.77)
HOU	36759630 12004808 (3.06)	28458445 7803766.6 (3.64)	68949238 27523392 (2.50)	143719900 63310783 (2.27)

美國各州參議員與眾議員的合作對政策利益分配之影響

INC	2.274E+09 1.341E+09 (1.69)	2.491E+09 1.572E+09 (1.58)	2.547E+09 1.646E+09 (1.54)	2.525E+09 1.641E+09 (1.53)
TRA	214974595 81961276 (2.62)	220000694 84319630 (2.60)	241757396 81275261 (2.97)	200826087 73240029 (2.74)

The top number in each cell is the mean amount of expenditures received by states in the 1st quartile.
The second number in each cell is the mean amount of expenditures received by states in the 4th quartile.
The ratio of the 1st quartile to the 4th quartile is in parenthesis.

Table 2: States Consistently Located in the 1st Quartile and the 4th Quartile, by Policy Areas

Policy Areas	Number of States Consistently Located in the Top Quartile	Number of States Consistently Located in the Bottom Quartile
Agriculture	10 (83.33%)	10 (83.33%)
Business	7 (58.33%)	1 (8.33%)
Community	6 (50.00%)	4 (33.33%)
Disaster	10 (83.33%)	7 (58.33%)
Education	10 (83.33%)	9 (75.00%)
Employment	10 (83.33%)	10 (83.33%)
Environment	5 (41.66%)	0 (0%)
Food	9 (75.00%)	6 (50.00%)
Health	8 (66.66%)	11 (91.66%)
Housing	5 (41.66%)	2 (16.66%)
Income Security	9 (75.00%)	10 (83.33%)
Transportation	6 (50.00%)	5 (41.66%)

cell=number of states in top quartile in all four congresses.
In parenthesis is the percentage of the twelve states in the top (or bottom) quartile in any one congress that are in the top (or bottom) quartile in all four congresses.

The data set on the distribution of federal spending among states is aggregated from Bickers and Stein's district level break downs. The congressional variables

included in this analysis, such as committee representation, party affiliation, electoral margin, and interest group ratings (party unity scores), are again, from Congressional Records from the 98th (1983-4) Congress to the 101st (1989-90) Congress, and from Politics in America from 1983 to 1990 (Congressional Quarterly Inc, 1983-1990). The need measures used in this paper are from Statistical Abstract of the United States (U.S. Bureau of the Census, 1983-1990). Depending on the policy area, I chose different indicators as proximate need measures.

2. Research Design: Discriminant Analysis and Pooled Cross Section Time Series Models

The idea of POW, as applicable in my works elsewhere (Luor, 1995) is used here. Discriminant analysis is employed to measure POW. Before I conducted the discriminant analysis for this chapter, I divided the states into two groups: 1) states without MC on a dominant committee, 2) states with at least one MC on a dominant committee.

Given actual committee membership (represented by zero and at least one MCs) at time t , the posterior probability obtained from discriminant function analysis predicts how likely a state is of being represented on a dominant committee by at least one MC at time t , based on the states' needs at time $t-1$ and share of expenditures at time $t-1$. For example, I measure POW (House and Senate respectively) for the 99th Congress (1985-6) based on states' average need measures in the 98th Congress (1983-4) and the average expenditures received by states in the 99th Congress (1983-

4), and so forth. I then use this posterior probability as the measurement of POW and include it in the pooled models. The same procedure is repeated in each of 12 domestic policy areas.

Because the measures of POW at time t are obtained from spending and need variables at time $t-1$, the actual time frame that the pooled model estimate is taken from 1985 to 1990 (the 99th to the 101st Congress). As mentioned, I estimated pooled models for the House and Senate separately, and for the House and Senate together. The dependent variable in the pooled models is the average amount of expenditures received by district(s) within each state. For independent variables, in addition to the institutional variables I used at district level, three additional independent variables are included. The first one is a variable to measure whether members of a state are spread out among House and/or Senate committees. The second variable is to measure cooperation among House Democratic members and Senate Democratic members of the same state delegation and cooperation among House Republican members and Senate Republican members of the same state delegation. The third variable measures cooperation between the House committee members and the Senate Committee Members from each state. As hypothesized, members of a state may receive disproportionate benefits in all or most policy area if their members sit on several dominant committees. Creating this variable should consider two dimensions--spread and deepness. By spread I mean whether delegation members sit on most or all dominant committees. By deepness, I mean how many members of a state delegation sit on dominant committees and the importance of the

dominant committees they sit on. I create a committee spread index (SPI) by the following equation:

$$SPI = SPREAD_i * DEEPNESS_i$$

$$DEEPNESS_i = S(C_{ij} * M_{ijk})$$

Where

SPREAD_i: Spread Scores. If state delegation members are on the five dominant committees with jurisdiction over the twelve policy areas, the SPREAD score is equal to 5; if they are on 4 dominant committees, the SPREAD score is equal to 4, and so forth. $i = \text{state} (1..50)$

DEEPNESS_i: Deepness Scores. $i = \text{state} (i = 1..50)$.

C_{ij}: Committee Scores; $j = 1..5$; Agriculture Committee=2, Banking Committee=4, Public Works Committee=2, Education Committee=1, Ways and Means Committee=3; $i = \text{state} (i = 1..50)$.

M_{ijk}: $i = \text{state} (1..50)$; $j = 1..5$ (5 dominant committees); $k = \text{Number of State's Members in Each Dominant Committee}$.

I assume that a given state receives 5 points on the SPREAD scores if members of a state delegation are on 5 dominant committees. If members of a delegation are on 4 committees, the state receives 4 points on the SPREAD score, and so forth. Each state has a SPREAD score in the House and Senate respectively. Yet, one should still consider the number of members of a state delegation who sit on dominant

committees and the relative importance of those committees. As shown in chapter III, some committees have more jurisdictions than other committees'. For example, Agriculture and Public Works have jurisdictions over two policy areas; Banking, Finance, Urban Affairs Committee has jurisdictions over four issue areas; Ways and Means has jurisdiction over three; and Education has jurisdiction over one policy area. I treat the number of policy areas which committees dominate as original scores (C_{ij} in the equation) and multiply this number by the number of state delegations represented on each committee (M_{ijk} in the equation). Then I add up all scores to obtain the DEEPNESS score. Finally, I derive SPI by multiplying the SPREAD score and DEEPNESS score². For example, Illinois has 1 member represented on the Ways and Means, 2 members represented on the Agriculture, 3 member represented on Education, 4 members represented on the Public Works, 5 members represented on the Banking. The SPREAD score for Illinois is 5 because representatives of Illinois sit on 5 dominant committees with jurisdiction over 12 policy areas. The DEEPNESS score is calculated as follows: $(1*3)+(2*2)+(3*1)+(4*2)+(5*4)=38$. In this equation, the first number in the parenthesis is the number of MCs who sit on a dominant committee, while the second number in the parenthesis is the committee scores. Finally, the spread index (SPI) is obtained by multiply 38 and 5. The same procedure is repeated for the Senate.

In order to measure whether members of a state delegation cooperate with each other across two chambers, I use an interaction term to represent cooperation between Democratic representatives and Democratic senators who are from the same state, and

cooperation between House committee members and Senate committee members who are from the same state. If there is cooperation among members of state delegation across two chambers in reaping programmatic benefits, I expect that the coefficient of these two interaction terms will be significantly positive in pooled models.

In sum, independent variables for the estimation in the House are: 1) COM: actual committee representation--the number of members from a state delegation represented on a committee; 2) PAR: party representation--the proportion of Democratic members in each state; 3) POW: derived from the discriminant analysis based on House committee membership; 4) SEN: seniority--average number of terms that representatives have served in the House; 5) PUS: party unity scores--the average PUS scores for Democratic and Republican representatives respectively³; 6) EM: the average electoral margin for Democratic members and Republican members in last election respectively⁴; 7) SPI: the committee spread index; 8) DCM: the number of Democratic committee members in each state; and 9) the relevant need variables in each of the 12 policy areas⁵.

The independent variables used in the Senate analysis are as follows: 1) COM: actual committee representation--the number of each state's senators represented on a committee, 2) PAR: party representation--the number of Democratic senators from each state; 3) POW: derived from the discriminant analysis based on Senate committee membership; 4) SEN: seniority--average rank of senators' seniority; 5) PUS: average party unity scores for Democratic senators and Republican senators

respectively in each state; 6) EM: average electoral margin for Democratic senators and Republican senators in last election respectively; 7) SPI: committee spread index; 8) DCM: number of Democratic committee members in each state; 9) relevant need variables (same as those in the House model) in each of 12 policy areas. In addition, two interaction terms for cooperation between the two chambers are included in the combined House/Senate model: 1) HSP: House party representation*Senate party representation, 2) HSC: House committee representation*Senate committee representation.

A pooled cross sections time series model is used to analyze the distribution of federal expenditure in each of 12 policy areas. Durbin-Watson tests indicate that there is no serious first-order autocorrelation in models of all policy areas. Covariance analysis and the Hausman test, as shown in Table 3, indicate that all policy areas are appropriately modelled by a LSDV (Least Square with Dummy Variables) regression model, except for the senate models for the disaster prevention and transportation policy areas. In the Senate model of disaster prevention and transportation areas, the Hausman test shows insignificance in the manner that either random effects or LSDV models can handle. Because LSDV models lose a large degrees of freedom, the random effects models has been chosen.

C. Results of Discriminant Analysis

According to the classification results derived from discriminant analysis, as Table 4 shows, an average of about 53% of the seats on the relevant House authorizing committees were held by members from states with low POW scores and an average about 47% of the committee seats were held by members from states with high POW levels. By contrast, the average percentage of states with high POW scores not represented on the relevant dominant committee was 16.5%. Comparatively, as Table 5 shows, about 32% of Senate committee members are from states with high POW scores, whereas about 10% of non-committee senators are from the states with high POW scores. These findings suggest that states with high POW scores are more likely to be represented on House committees than on Senate committees. Together with a finding that a higher

Table 3: Tests for Specification of Pooled State-Level Models

Areas	HOUSE		SENATE		COMBINED	
	Cov.	Hau.	Cov.	Hau.	Cov.	Hau.
AGR	2.264 (49,238)	61.199 (12)	5.63 (49,238)	21.715 (12)	2.849 (49,226)	101.37 (24)
BUS	2.162 (49,237)	74.63 (13)	4.238 (49,237)	161.84 (13)	2.24 (49,225)	75.648 (25)
COM	4.425 (49,237)	158.217 (13)	3.057 (49,238)	95.23 (12)	3.407 (49,225)	140.739 (25)
DIS	12.349 (49,238)	85.795 (12)	21.766 (49,238)	6.114 ⁺ (12)	8.955 (49,226)	102.43 (24)
EDU	9.250 (49,237)	42.058 (13)	10.078 (49,237)	75.54 (13)	6.856 (49,225)	109.88 (25)
EMP	33.262 (49,237)	215.036 (13)	75.413 (49,237)	159.33 (13)	30.09 (49,225)	212.25 (25)
ENV	4.494 (49,237)	22.977 (13)	4.547 (49,237)	72.31 (13)	3.498 (49,225)	71.09 (25)
FOO	2.098 (49,237)	72.01 (13)	3.814 (49,237)	61.46 (13)	2.251 (49,225)	74.94 (25)
HEA	12.701 (49,236)	287.03 (14)	16.245 (49,236)	157.27 (14)	10.755 (49,224)	334.72 (26)
HOU	2.366 (49,237)	90.92 (13)	2.081 (49,237)	68.90 (13)	1.683 (49,225)	55.55 (25)
INC	10.339 (49,237)	346.83 (13)	7.905 (49,237)	241.35 (13)	7.852 (49,225)	276.34 (25)
TRA	5.551 (49,237)	53.34 (13)	8.190 (49,237)	18.93 ⁺ (13)	4.871 (49,225)	64.36 (25)

Cov.: Covariance Tests.

Hau.: Hausman Tests

F statistics are shown in each cell of covariance tests.

Hausman statistics are shown in each cell of Hausman Tests.

Degrees of freedom are shown in parenthesis.

+: Not Significant at 0.01 level percentage of non-committee members with high POW are in the House than are in the Senate, the implication is that the propensity of

working to benefit one's state is higher among a state's representatives than among its senators.

The *a priori* likelihood of MCs working for constituency benefits also varies from policy area to policy area. A higher percentage of states with high POW scores are represented on dominant House committees in the agriculture (67%), community (67%), food (52%), housing (50%), and transportation (66%) policy areas. These policy areas are under the jurisdictions of the House Agriculture, Banking, Finance, and Urban Affairs, and Public Works committees. In the Senate, I find a higher percentage of states with high POW scores represented on dominant Senate committees in the agriculture (37%), food (45%), housing (36%), and transportation areas (38%). These policy areas are under the jurisdictions of the Senate Agriculture, Banking, Housing, and Urban Affairs, and Public Works committees. Thus, in both chambers, the Agriculture, Banking, Housing, and Urban Affairs, and Public Works committees tend to include a disproportionate number of members with a high propensity of working for constituency benefits.

In contrast, the House Education Committee, House Ways and Means Committee, Senate Labor and Human Resources Committee, and Senate Finance Committee, include fewer members from states with high POW scores.

RESULTS OF POOLED MODEL

Table 6, 7, and 8 show the three sets of state-level model estimations. In this

section, I concentrate on describing the results of the combined House/Senate models. However, specific interpretation will be provided if the differences among these models are evident (The detailed results of House models, Senate models, and combined models are available upon request).

Table 4: Percentage of States with High POW Scores Represented on Dominant House Committees, by Policy Areas, 99th Congress to 101st Congress

Areas	HPRC 99th	HPNRC 99th	HPRC 100th	HPNRC 100th	HPRC 101st	HPNRC 101st
AGR	4(15.3%) N=26	1(4.1%) N=24	25(86.2%) N=29	12(57.1%) N=21	29(100%) N=29	12(57.1%) N=21
BUS	18(66.6%) N=27	5(21.7%) N=23	10(40%) N=25	2(8%) N=25	10(38.4%) N=26	2(8.3%) N=24
COM	14(51.8%) N=27	6(26%) N=23	17(68%) N=25	4(16%) N=25	13(50%) N=26	4(16.6%) N=24
DIS	3(12.5%) N=24	2(7.6%) N=26	5(18.5%) N=27	0(0%) N=23	13(48.1%) N=27	7(30.4%) N=23
EDU	7(36.8%) N=19	3(9.6%) N=31	9(42.8%) N=21	3(10.3%) N=29	7(35%) N=20	2(6.6%) N=30
EMP	14(58.3%) N=24	4(15.3%) N=26	10(41.6%) N=24	5(19.2%) N=26	7(31.8%) N=22	2(7.1%) N=28
ENV	16(59.2%) N=27	0(0%) N=23	11(44%) N=25	1(4%) N=25	11(42.3%) N=26	2(8.3%) N=24
FOO	7(26.9%) N=26	5(20.8%) N=24	21(72.4%) N=29	8(38%) N=21	16(55.1%) N=29	8(38%) N=21
HEA	8(33.3%) N=24	5(19.2%) N=26	7(29.1%) N=24	3(13.6%) N=26	3(13.6%) N=22	3(10.7%) N=28
HOU	15(55.5%) N=27	1(4.4%) N=23	12(48%) N=25	1(4%) N=25	12(46.1%) N=26	2(8.3%) N=24
INC	9(37.5%) N=24	6(23%) N=26	11(45.8%) N=24	2(7.6%) N=26	8(36.3%) N=22	1(3.5%) N=28
TRA	9(37.5%) N=24	5(19.2%) N=26	21(77.7%) N=27	6(26%) N=23	23(85%) N=27	5(21.7%) N=23
Ave.%	40.9	14.2	51.1	16.9	48.4	18.5

H.P.R.C.: States with high POW scores represented on dominant House Committees.

H.P.N.R.C.: States with high POW scores not represented on dominant House Committees.

Table 5: Percentage of States with High POW Score Represented on Dominant Senate Committees, by Policy Areas, 99th Congress to 101st Congress

Areas	HPRC 99th	HPNRC 99th	HPRC 100th	HPNRC 100th	HPRC 101st	HPNRC 101st
AGR	5(29.4%) N=17	2(6%) N=33	8(42.1%) N=19	1(3.2%) N=31	7(38.8%) N=18	1(3.1%) N=32
BUS	5(33.3%) N=15	1(2.8%) N=35	7(36.8%) N=19	1(3.2%) N=31	4(20%) N=20	2(6.6%) N=30
COM	5(33.3%) N=15	2(5.7%) N=35	7(36.8%) N=19	3(9.6%) N=31	7(35%) N=20	4(13.3%) N=30
DIS	1(6.6%) N=15	1(2.8%) N=35	6(37.5%) N=16	3(8.8%) N=34	4(25%) N=16	1(2.9%) N=34
EDU	2(14.2%) N=14	0(0%) N=36	2(13.3%) N=15	0(0%) N=35	5(31.2%) N=16	4(11.7%) N=34
EMP	3(15%) N=20	3(10%) N=30	4(20%) N=20	3(10%) N=30	9(45%) N=20	6(20%) N=30
ENV	4(26.6%) N=15	3(8.5%) N=35	5(26.3%) N=19	1(3.2%) N=31	4(20%) N=20	1(3.3%) N=31
FOO	2(11.7%) N=17	3(9%) N=33	13(68.4%) N=19	8(25.8%) N=31	10(55.5%) N=18	6(18.7%) N=32
HEA	0(0%) N=20	1(3.3%) N=30	5(25%) N=20	4(13.3%) N=30	4(20%) N=20	2(6.6%) N=30
HOU	3(20%) N=15	3(8.5%) N=35	9(47.3%) N=19	3(9.6%) N=31	8(40%) N=20	4(13.3%) N=30
INC	6(30%) N=20	6(20%) N=30	10(50%) N=20	5(16.6%) N=30	7(35%) N=20	8(26.6%) N=30
TRA	6(24%) N=25	1(4%) N=25	12(42.8%) N=28	6(27.2%) N=22	13(46.4%) N=28	6(27.2%) N=22
Ave. %	20.34	6.7	37.2	10.87	37.6	12.77

H.P.R.C: States with high POW score represented on Dominant Senate Committees.

H.P.N.R.C: States with high POW score Not represented on Dominant Senate Committees.

In the combined House/Senate models, House committee representation has

significant effects in 3 of 12 policy areas. Senate committee representation has significant effects in one policy area. Committee representation of Democrats in the House is significant in 5 of 12 areas and in 3 of 12 areas for the Senate. POW explains considerable variance in the distribution of federal expenditures. Although party representation did not show significant effects, party loyalty in both the House and Senate strongly affects the distribution of spending. Seniority has a strong effect in the House. The distribution of federal spending was not significantly affected by a variable of committee spread. Electoral margin shows a little stronger effects on the distribution of spending in the House than in the Senate. Finally, except for party loyalty of Democrats, POW, and committee representation of Democrats, most Senate institutional variables are rarely significant.

1. The Effects of Committee Representation

According to Table 6, the significant effects of House committee representation are found in the agriculture, food and nutrition, and housing policy areas, which are under the jurisdiction of the House Agriculture committee and the Banking, Finance, Urban Affairs committee. The significant effect of Senate committee representation appears in the housing policy area in the combined model, and in the agriculture policy area in the Senate model. These issue areas are under the jurisdiction of the Senate Agriculture and the Banking, Housing, and Urban Affairs Committees respectively.

That significant positive effects of committee representation appear in these policy areas can probably be explained by POW. The assumption here is that the greater the concentration of high POW members on a committee, the greater the likelihood that committee member's states will evidence a significant effect of actual committee membership. According to Table 4 and Table 5, which show the percentage of states with high POW scores that are represented on committees in both chambers, higher percentages appear in the agriculture (67%), community (67%), food (52%), housing (50%), and transportation (67%) policy areas, which are under the jurisdiction of the House Agriculture, Banking, Finance, and Urban Affairs, and Public Works committees. Higher percentages of states with high POW scores are found in the agriculture (37%), food (45%), housing (36%), and transportation areas (38%), which are under the jurisdiction of Senate Agriculture, Banking, Housing, and Urban Affairs, and Public Works committees. Thus the significant effects of committee representation are more likely to appear in these areas than in the other policy areas. That the significant effects of committee representation show up in the agriculture, food and nutrition, and housing areas in the House, and appear in the agriculture (Senate model) and housing areas (combined Model) in the Senate, are consistent with this projection.

By contrast, low percentages of states with high POW represented on a dominant committee correspond insignificant or negative effects of committee representation in the employment, health, and income security policy areas under the jurisdiction of House Ways and Means and Senate Finance committee, suggesting that

the effects of committee representation, to an extent, are conditioned on POW.

2. The Effects of Democratic Committee Members

Although committee representation does not show strong effects in most of the 12 policy areas, states with more Democratic representative(s) or Democratic senators who also sit on dominant committees do receive disproportionate benefits. In the combined models, significant effects of House versions of these variables are found in 5 of 12 policy areas--business, community, employment, environment, and transportation areas--and Senate versions of these variables are significant in 3 of 12 policy areas--business, community, and disaster prevention.

3. The Effects of Party Representation and Party Unity

Although party representation in either chamber does not show significant effects, party loyalty affects the distribution of federal expenditures in a number of policy areas in both chambers. Party unity score is defined as the percentage of recorded votes in which a member agree with a majority of his or her party (Congressional Quarterly Inc, 1983-1990). Thus the significant positive effects of Democratic party unity implies that states with loyal Democratic delegations tend to benefit disproportionately.

Table 6: Summarized Results of House Model

Areas	COM	PAR	SEN	DCM	DPUS	RPUS	SPI	DEM	REM	POW
AGR	(+)*	(-)	(-)*	(-)	(-)	(-)	(-)	(+)	(-)	(-)
BUS	(+)	(+)	(+)	(+)**	(+)	(+)**	(+)	(+)	(+)	(-)
COM	(+)	(+)	(+)	(+)**	(-)**	(+)	(-)	(-)	(+)	(+)
DIS	(+)	(-)	(+)**	(+)	(+)	(+)*	(+)	(-)*	(+)	(+)**
EDU	(-)	(-)	(+)*	(-)	(+)*	(-)	(+)	(-)	(-)	(+)
EMP	(+)	(-)	(-)	(+)**	(-)*	(-)**	(-)**	(-)	(+)	(-)
ENV	(+)	(+)	(+)	(+)**	(-)	(-)	(-)	(+)	(-)	(+)*
FOO	(+)*	(+)	(+)*	(-)**	(+)**	(+)	(+)	(-)	(-)*	(+)
HEA	(-)*	(-)	(+)**	(+)	(+)	(+)*	(+)*	(-)	(+)	(+)**
HOU	(+)**	(-)	(+)*	(-)**	(+)**	(+)**	(-)	(+)*	(-)	(+)*
INC	(-)	(-)	(+)	(-)*	(+)	(+)	(-)	(-)	(-)	(-)**
TRA	(-)	(-)	(+)	(+)*	(+)*	(+)**	(+)*	(+)**	(-)**	(-)*

Table 7: Summarized Results of Senate Model

Areas	COM	PAR	SEN	DCM	DPUS	RPUS	SPI	DEM	REM	POW
AGR	(+)**	(+)	(+)*	(-)**	(+)**	(+)	(-)	(-)*	(+)**	(+)**
BUS	(-)	(-)	(+)	(+)**	(+)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)*
COM	(-)	(-)*	(+)**	(+)*	(-)	(+)	(-)	(+)	(+)	(-)**
DIS	(-)**	(-)	(-)*	(+)**	(+)	(+)	(+)	(-)	(+)	(+)
EDU	(-)	(+)	(-)	(+)	(-)	(+)	(-)	(-)	(-)	(+)
EMP	(-)	(+)	(+)**	(+)*	(-)**	(-)	(-)*	(-)	(-)**	(-)
ENV	(+)	(-)	(-)	(-)	(+)**	(-)	(+)	(+)	(-)	(-)
FOO	(-)	(-)	(-)	(+)	(+)**	(-)	(+)	(-)	(-)	(+)
HEA	(+)	(-)	(-)*	(-)	(+)**	(+)	(+)	(+)	(-)	(-)
HOU	(+)	(+)	(-)**	(+)	(+)**	(-)*	(+)	(-)	(-)*	(+)**
INC	(-)	(+)	(-)	(-)	(+)**	(+)	(+)**	(-)	(+)	(+)**
TRA	(+)	(+)	(-)*	(-)**	(+)**	(-)	(+)	(-)	(-)	(+)

***: p < 0.01 ** : p < 0.05 * : p < 0.1

COM: actual committee representation.

PAR: party representation.

POW: propensity of MCs working for constituency benefits.

SEN: seniority.

DPUS: party unity scores for Democrats.

RPUS: party unity scores for Republicans.

DEM: average electoral margin for Democratic members.
 REM: average electoral margin for Republican members.
 SPI: committee spread index.
 DCM: number of Democratic committee members of each state

Table 8: Summarized Results of Combined House/Senate Models

	HOUSE										
Areas	COM	PAR	SEN	DCM	DPUS	RPUS	DEM	REM	POW	SPI	HSP
AGR	(+)*	(-)	(-)**	(-)	(-)	(-)	(+)	(-)	(-)	(-)	(+)
BUS	(-)	(+)	(+)**	(+)**	(+)	(+)**	(+)	(+)	(-)	(+)	(+)
COM	(-)	(+)	(+)	(+)**	(-)*	(+)	(-)	(+)**	(+)**	(-)	(-)
DIS	(+)	(-)	(+)**	(+)	(+)	(+)	(-)**	(-)	(+)	(+)	(-)
EDU	(-)	(-)	(+)*	(-)	(+)*	(-)	(-)	(-)	(+)	(+)	(-)
EMP	(-)	(+)	(-)	(+)*	(-)*	(-)**	(-)	(+)	(-)	(-)*	(-)
ENV	(+)	(-)	(+)	(+)**	(-)	(-)	(+)	(-)	(+)	(+)	(+)
FOO	(+)*	(-)	(+)**	(-)**	(+)*	(+)	(-)	(-)*	(+)	(+)	(+)
HEA	(-)	(-)	(+)*	(-)	(+)	(+)*	(-)*	(+)*	(+)**	(+)*	(+)
HOU	(+)**	(-)**	(+)**	(-)*	(+)*	(+)**	(+)	(-)	(+)**	(+)	(+)
INC	(+)	(-)	(+)*	(-)*	(+)	(+)**	(-)*	(-)**	(-)**	(-)	(+)
TRA	(-)	(+)	(+)	(+)*	(+)	(+)	(+)**	(-)	(-)*	(+)	(-)
	SENATE										
Areas	COM	PAR	SEN	DCM	DPUS	RPUS	DEM	REM	POW	SPI	HSC
AGR	(+)	(-)	(+)	(-)**	(+)*	(+)	(-)**	(+)**	(+)*	(-)	(+)
BUS	(-)**	(-)*	(+)*	(+)*	(+)	(-)	(-)	(+)	(-)	(-)	(+)*
COM	(-)*	(-)	(+)	(+)**	(+)*	(-)	(-)	(-)	(-)**	(-)	(-)
DIS	(-)**	(+)	(-)	(+)*	(+)*	(+)	(+)	(-)	(+)	(+)	(+)
EDU	(-)	(+)	(+)	(+)	(-)	(+)	(-)	(+)	(+)*	(-)	(+)
EMP	(-)	(+)	(+)*	(+)	(-)	(+)	(-)	(-)	(+)	(-)	(+)**
ENV	(+)	(-)	(-)	(+)	(+)**	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
FOO	(+)	(-)	(+)	(+)	(+)**	(-)	(-)	(-)	(-)	(+)**	(-)**
HEA	(+)	(-)	(-)	(-)	(+)**	(+)	(+)	(-)	(+)	(-)	(-)
HOU	(+)*	(-)	(-)	(+)	(+)**	(-)**	(+)	(-)	(+)**	(+)	(-)**
INC	(-)	(+)	(+)	(+)	(+)**	(+)	(+)	(-)	(+)**	(+)	(-)
TRA	(+)	(+)	(-)	(-)**	(+)	(-)	(-)	(-)	(-)	(+)	(+)

***: $p < 0.01$ **: $p < 0.05$ *: $p < 0.1$

COM: actual committee representation.
PAR: party representation.
POW: propensity of MCs working for constituency benefits.
SEN: seniority.
DPUS: party unity scores for Democrats.
RPUS: party unity scores for Republicans.
DEM: average electoral margin for Democratic members.
DEM: average electoral margin for Republican members.
SPI: committee spread index.
DCM: number of Democratic committee members of each state.
HSP: interaction term of party representation across two Chambers.
HSC: interaction term of committee representation across two chambers.

Comparing the party unity scores of House and Senate Democrats', it is clear that more significant positive effects are found in the Senate. That the Senate was controlled by the Republican party in the middle of 1980s may have made the Democratic party more cohesive in coordinating its policy activities. As a result, the disproportionate programmatic benefits flowing to states with higher Democratic party unity scores might be the rewards for Democratic senators who were loyal to their party. Specifically, in the House, significant positive effects of party unity for Democrats appear in 3 of 12 policy areas: education, food and nutrition, and housing, while significant positive effects occur in the Senate in 8 of 12 policy areas: agriculture, community, disaster, environment, food, health, housing, and income security. Ignoring statistical significance, positive effects of Democratic party unity appear in 8 of 12 policy areas in the House and 10 of 12 policy areas in the Senate.

The pattern of effects of Republican party unity in both chambers is opposite

those for Democrats. Republican party unity show more significant positive effects in the House than in the Senate. In the House, significant effects are found in 4 of 12 policy areas: business, health, housing, and income security. No significant effects are found in the Senate in any policy area. This may be similar to the situation of Senate Democrats: being the minority party in the House probably made House Republicans more cohesive during the 1980s.

Although these results do not show significant effects of representation by majority party members on the distribution of federal expenditures, the significant effects of Democratic party unity and of committee representation by Democrats in both chambers suggest that party effects strongly affected the distribution of expenditures.

4. The Effects of Seniority

Senate seniority does not help states to receive more benefits for their constituencies. Even though I find significant support in 4 of 12 policy areas in the Senate model, there is no significant support in the combined model. By contrast, House seniority shows strong effects in explaining the distribution of expenditures. This is true in 7 of 12 domestic spending areas: business, disaster prevention, education, food, health, housing, and income security policy areas. This not only suggests that states with more senior representatives may benefit, but also that the distribution of programmatic benefits are more likely to flow to the states whose representatives are good at staying in the House. Deckard (1972) hypothesized that

more stable state delegation would act as a group. Thus the strong effect of seniority in the benefit distribution suggests that states with more senior representatives are more likely to cooperate with each other in reaping constituency benefits for their states.

5. The Effects of Electoral Margin and POW

Regarding the electoral margin, if Democratic members of a state delegation in the House are from electorally competitive states, they tend to receive disproportionate benefits in disaster prevention, health, and income security. Republican members of a state delegation in the House, and both Democratic members and Republic members in the Senate who are from electorally competitive states, benefit in no more than two policy areas.

POW explains considerable variance in the expenditure distribution of some policy areas in both chambers. Significant positive effects of House POW are found in the community development, health, and housing areas, while negative effects of House POW are found in the income security and transportation areas. Significant positive effects of Senate POW occur in the agriculture, education, housing, and income security areas, while negative effects appear in the community development policy areas.

6. The Effects of Cooperation among Members of State Delegation

The distribution of spending was not affected by the committee spread of the state delegation, except in the health policy area in the House, and in the food area in the Senate. I hypothesized that if more members of a state delegation were on several dominant committees, the state delegation would have more opportunities control the distribution of spending in more policy areas, and therefore the state would benefit in more policy areas. The results shown in this paper, however, do not support this hypothesis. In addition the interaction terms for committee representation and party representation across the chambers do not show significant effects either. The exception is for the interaction of House and Senate committee representation in the business and employment policy areas. Thus there is little evidence of state delegation cooperation involving the House and Senate parts of the state delegation.

7. The Relationship of Funding Mechanism and the Effects of Institutional Variables

The relationship between the predominant funding mechanism in the policy areas and the effects of institutional variables is also unclear in the state-level analysis. For example, the effects of committee representation are found in the agriculture, food and nutrition, and housing policy areas, in which direct payments are the primary funding mechanism. The effects of House seniority are significant in the business, disaster prevention, and education policy areas in which the use of mixed project and formula grants is prevalent. But the effects of House seniority are also significant in the food, health, housing, and income security areas in which the direct payment grants are the primary funding mechanisms. In sum, there is no consistent

tendency for institutional effects to be associated with particular funding mechanisms.

8. The Effects of Need Measure

Although the effects of institutional variables fluctuate across different issue areas in the House and Senate respectively, the effects of need measures are consistently significant in the business, community development, employment, environment, food, health, housing, income security, and transportation policy areas. This suggests that need measures are the primary determinants in the distribution of most types of programmatic benefits. No matter how influential MCs are or how institutional settings favor a certain party or institutional positions holders, the objective criteria seems to underlie the distribution of policy expenditures among states. The exceptions are the agriculture, disaster prevention, and education policy areas.

9. Comparison of House and Senate on the Effects of Institutional Variables

The effects of institutional variables appear more frequently in the House than in the Senate. Except for party unity of Democrats, POW, and committee representation by Democrats, institutional variables are barely significant in the Senate. Senate committee representation has significant positive effects only in the housing policy area (combined model). Committee spread has a positive effect in the food area. No significant positive effects of Democratic party representation appear in any of the 12 policy areas, but states with more Republican senators receive more benefits

in the business area. States with more senior senators do not receive more programmatic benefits, whereas states with more junior senators benefit disproportionately in the business and employment areas. All these findings imply that, compared to representatives, the institutional advantages of senators are less likely to produce additional expenditures for their states. These findings are also consistent with the observation that the Senate is an institution in which influence is much more equally distributed than in the House (e.g., Sinclair, 1989).

CONCLUSION AND DISCUSSION

In this paper, I used the state as the unit of analysis to explore the effects of state delegation on the distribution of federal expenditures. Discriminant analysis was used to obtain the propensity of MCs working to benefit their state for representatives and senators respectively. This propensity was used as an instrumental variable, combined with various institutional variables, to predict the distribution of federal expenditures among 50 states in 12 different types of domestic spending using pooled models. The major findings are as follows:

1. The gap in the level of expenditures received by states in the top and bottom quartiles is much smaller than it was for top and bottom quartile congressional districts.

2. States with high POW scores are more likely to be represented on dominant committees in the House than those in the Senate. This may suggest that the *a priori*

propensity of working for state benefits is higher for representatives than for senators.

3. I did not find significant effects of committee representation in most of policy areas under study. However, I did find effects of Democratic committee representation in a number of policy areas in both chambers.

4. POW explains considerable variance in the distribution of expenditures in both chambers.

5. Although party representation was not significant, the effects of party unity in both chambers were significant. Strong effects of party loyalty among Republicans were found in the House, whereas strong effects of party loyalty among Democrats were found in the Senate.

6. Seniority had strong effects in the House but not in the Senate.

7. Significant effects of electoral competitiveness were found for representatives but not senators in several policy areas.

8. Except for party unity, POW, and committee representation of Democrats, Senate institutional variables had no significant effects on the expenditure distribution among states.

9. Funding mechanisms were unrelated to the occurrence of institutional variables in the state-level analysis.

10. Need played an important role in the distribution of federal spending in most of policy areas.

Using the numbers of policy areas in which variables achieved significance in the combined House/Senate models as the criterion, the most important variables are as follows: 1) House Need (9 of 12 policy areas); 2) Senate Need (9 of 12); 3) House

seniority (7 of 12); 4) Senate seniority (2 of 12); 5) House committee representation of Democratic members (5 of 12); 6) Senate committee representation of Democratic members (3 of 12); 7) House party unity scores for Democrats (3 of 12); 8) Senate party unity scores for Democrats (8 of 12); 9) House party unity scores for Republican (4 of 12); 10) Senate party unity scores for Republicans (0 of 12); 11) House POW (3 of 12); 12) Senate POW (4 of 12).

What does this pattern of state-level findings mean? First, they lend some support to some current theories of congressional policy making and call others into question. But the more important meaning of these findings is for understanding whether states are more appropriate than districts as units of analysis in distributive studies and more generally for how distributive politics works.

At this writing, are the states more appropriate than districts as the unit of analysis in distributive studies? Empirical results of district-level and state-level analysis can provide part of answer on this question. One rationale of arguments that the state is a more appropriate unit is that programmatic benefits spill over from privileged districts. Spill-overs may occurs in several ways. First, programmatic benefits which influential congressmen bring home may spread to the adjacent districts. Second, MCs may try to benefit their whole state, not just their own district. Third, state delegations may cooperate to benefit one anothers' districts, thus making the whole state benefit. If such arguments were valid, the effects of most or all Congress-related institutional variables would be significant in a district-level analysis

and a state-level analysis. Another possible rationale is that distributive politics occurs among senators or among whole state congressional delegations (senators plus representatives). If this is true, institutional positions may benefit the whole state but not particular districts. Empirically, Table 9 shows four possible answers to the question of which unit is appropriate.

If the effects of institutional variables are significant at the district level but not at the state level, as shown in cell 3, the district can be said to be appropriate because policy benefits received by districts tend not to spill over to the other districts and the state as a whole and it can be concluded that distributive politics is a House-centered, district-level phenomenon. By contrast, if the effects of the

Table 9: A Framework for the Comparison of Distributive Effects at the District and State Levels Analysis

	State Level Effects: Yes	State Level Effects: No
District Level Effects: Yes	Cell 1: Inconclusive--Either state or district can be unit of analysis: the effects of distributive politics appear at both levels	Cell 3: District is appropriate unit of analysis
District Level Effects: No	Cell 2: State is appropriate unit of analysis	Cell 4: Neither unit is appropriate and distributive politics cannot be said to occur

institutional variables are insignificant at district level but significant at state level, as shown in cell 2, the state is appropriate as a unit of analysis and distributive politics may be said to be a senate or whole delegation-centered phenomenon or at least that

district-centered politics produce benefits that spill over to the other districts so much that the whole state and not the particular districts benefits. If the effects of the institutional variables are significant at both district and state levels, as shown in cell 1 then both units are appropriate and one can conclude that distributive politics operates on both levels. If institutional effects are insignificant at both levels, as shown in cell 4, then either the answer to the unit of analysis question is inconclusive or one should conclude that there is no evidence of the operation of distributive politics at either level. With this analytic framework in mind, I use the findings in this analysis and my previous work (Luor, 1995) to construct Table 10 to Table 13.

Therefore, if the criterion for concluding that distributive politics is operative in a policy area is significant effects for all four variables, one must conclude that there is no evidence that distributive politics is operative at either level of analysis in any policy area. Thus, if the criterion for the operation of distributive politics is significant effects for any of the four institutional variables in a policy area, one

Table 10: Effects of Committee Representation at the District and State Levels

	State Level effects: Yes	State Level Effects: No
District Level Effects: Yes	<u>Cell 1</u> : Housing Policy Area	<u>Cell 3</u> : N.A.
District Level Effects: No	<u>Cell 2</u> : Agriculture and Food Policy Areas	<u>Cell 4</u> : Business, Community, Disaster, Education, Employment, Environment, Health, Income Security, Transportation

Table 11: Effects of Party Representation at the District and State Levels

	State Level Effects: Yes	State Level Effects: No
District Level Effects: Yes	<u>Cell 1</u> : N.A.	<u>Cell 3</u> : Business, Environment, Health
District Level Effects: No	<u>Cell 2</u> : N.A.	<u>Cell 4</u> : Agriculture, Community, Disaster, Education, Employment, Food, Housing, Income Security, Transportation

Table 12: Effects of Seniority at the District and State Levels

	State Level Effects: Yes	State Level Effects: No
District Level Effects: Yes	<u>Cell 1</u> : Housing	<u>Cell 3</u> : Income Security
District Level Effects: No	<u>Cell 2</u> : Disaster, Education, Food, Health	<u>Cell 4</u> : Agriculture, Business, Community, Employment, Environment, Transportation

Table 13: Effects of the Effects of Committee Representation by a Majority Party Member at the District and State Levels

	State Level Effects: Yes	State Level Effects: No
District Level Effects: Yes	<u>Cell 1</u> : Community, Employment, Environment	<u>Cell 3</u> : Health, Income Security
District Level Effects: No	<u>Cell 2</u> : Business, Transportation	<u>Cell 4</u> : Agriculture, Disaster, Education, Food, Housing

must conclude that distributive politics is operative in some policy areas, but that it is operative at the district level in some policy areas, the state level in some, and at both levels in one.

Two conclusions can be drawn from this analysis. First, there is no policy area in which all four of the institutional variables examined have significant effects. Second, there are several policy areas in which at least one of these institutional variables have significant effects. To an extent, the unit of analysis is still inconclusive based on the comparison of the district-level effects and state-level effects.

Endnotes:

1. See Luor, Ching-Jyuhn. *United States Distributive Politics in the 1980s*. Unpublished Doctoral Dissertation, University of Illinois at Chicago, 1995.
2. The SPREAD scores range from 0 to 5 in the House. The mean of SPREAD score is 2.45, and the standard deviation is 1.61. The DEEPNESS scores range from 0 to 58 in the House. The mean of DEEPNESS scores is 10.47, and the standard deviation is 11.37. The SPREAD score range from 0 to 4 in the Senate. The mean of SPREAD score is 1.74, and the standard deviation is 0.94. The DEEPNESS scores ranges from 0 to 11 in the Senate. The mean of DEEPNESS scores is 4.37, and the standard deviation is 2.5.
3. Average party unity scores of Democrats and Republicans are calculated for each partisan contingent for states with both Democratic members and Republican MCs. If a state has only Democratic members, then the Republican party unity scores of this state is replaced by average party unity score of all Republican's in Congress. The same approach is applied when a state has only Republican members.
4. The average electoral margin of Democrats and Republicans is calculated by the same approach as average party unity scores of Democrats and Republicans.
5. Need variables were transformed to averages for the districts in each state. For example, I obtain the average income within a state for a given year by, first, multiplying the state's per capita income by its population, then dividing by the number of congressional districts in the state. This process produces state-level measures of independent variables that are consistent with the way the dependent variable is measured at the state level.

REFERENCES

Alvarez, R. Michael., and Saving, Jason: Feeding At the Trough: Committees and The Political Economy of Federal Outlays to Congressional Districts., *Annual Meeting of Midwest Political Science Association*, 1994.

Anagnoson, J. Theodore: Politics in the Distribution of Federal Grants: The Case of the Economic Development Administration. In: *Political Benefits*. Rundquist, Barry (ed.), pp.61-91, MA, Lexington Books, 1980.

Arnold, R. Douglas: *Congress and the Bureaucracy: A theory of Influence*. New Haven, Yale University Press, 1979.

Arnold, R. Douglas: Legislators, Bureaucrats, and Locational Decision. *Public Choice*., 37:109-132, 1981a.

Arnold, R. Douglas: The Local Roots of Domestic Policy. In: *New Congress*. Mann, Thomas E. and Ornstein Norman J.(ed.), pp.250-287, Washington, American Enterprise Institute, 1981b.

Arnold, R. Douglas: *The Logic of Congressional Action*. New Haven, Yale University Press, 1990.

Baron, David P. and Ferejohn, John: Bargaining in Legislatures. *American Political Science Review*., 83:1181-1206, 1989.

Bickers, Kenneth N. and Stein, Robert M.: *Federal Domestic Outlays 1983-1990: A Data Book*. New York: M.E. Sharpe, Inc, 1991.

Deckard, Barbara: State Party Delegations in the U.S. House of Representatives: A Comparative Study of Group Cohesion. *The Journal of Politics*., 34:199-222, 1972.

Deckard, Barbara: State Delegations in the United States House of Representatives: An Analysis of Group Action. *Polity*., 5:311-334, 1973.

Dodd, Lawrence C.: A Theory of Congressional Cycles: Solving the Puzzle of Change. In: *Congress and Policy Change*. Wright, Gerald C., Rieselbach, Jr., Leroy N. and

美國各州參議員與眾議員的合作對政策利益分配之影響

Dodd, Lawrence C. (ed.), pp.3-44. New York, Agathon Press Inc., 1986

Fenno, Richard F.: *Congressmen in Committees*. Boston: Little Brown Company, 1973.

Ferejohn, John A.: *Pork Barrel Politics: Rivers and Harbors Legislation, 1947-1968*. Stanford, Stanford University Press, 1974.

Ferejohn, J., Fiorina, Morris, and McKelvey, Richard D.: Sophisticated Voting and Agenda Independence in the Distributive Politics Setting. *American Journal of Political Science*. 31:169-193, 1987.

Fiellin, Alan: The Group Life of a State Delegation in the House of Representatives. *Western Political Quarterly*., 23:305-320, 1970.

Fiorina, Morris P.: Universalism, Reciprocity, and Distributive Policy making in Majority Rule Institutions. In: *Research in Public Policy Analysis and Management*. Crecine, John P.(ed.), vol.1. CT, JAI Press, 1981.

Fiorina, Morris P.: *Congress--Keystone of the Washington Establishments*. 2nd. New Haven: Yale University Press, 1989.

Goss, Carol F.: Military Committee Membership and Defense Related Benefits in the House of Representatives. *Western Political Quarterly*., 25: 215-233, 1972.

Hamman, John A.: Universalism, Program Development, And the Distribution of Federal Assistance. *Legislative Studies Quarterly*., XVIII:553-568, 1993.

Hird, John A.: Superfund Expenditures and Cleanup Priorities: Distributive Politics or the Public Interest? *Journal of Policy Analysis and Management*., 9:455-483, 1990.

Hird, John A.: The Political Economy of Pork: Project Selection at The U.S. Army Corps of Engineers." *American Political Science Review*., 85: 429-456, 1991.

Luor, Ching-Jyuhn.: *United States Distributive Politics in the 1980s*. Unpublished Doctoral Dissertation, University of Illinois at Chicago, 1995.

Plott, Charles R.: Some Organizational Influences on Urban Renewal Decisions. *American Economic Review.*, 58: 306-321, 1968.

Polsby, Nelson W.: Political Changes and the Character of the Contemporary Congress. In: *The New American Political System*. King, Anthony (ed.), pp.29-46, MD, University Press of America, 1990.

Ray, Bruce A.: Congressional Promotion of District Interests: Does Power on the Hill Really make a Difference? In: *Political Benefits*. Rundquist, Barry S. (ed.), pp.1-35, MA, Lexington Books, 1980a.

Ray, Bruce A.: Federal Spending and the Selection of Committee Assignments in the U.S. House of Representatives. *American Journal of Political Science.*, 24:494-510, 1980b.

Ray, Bruce A.: Causation in the relationship Between Congressional Position and Federal Spending. *Polity.*, XIV: 676-690, 1982.

Reid, Norman J.: Politics, Program Administration, and the Distribution of Grants-in-Aids: A Theory and a Test. In: *Political Benefits*. Rundquist, Barry S. (ed.) pp.37-60, MA, Lexington Books, 1980.

Rhee, Jungho: *The Distributive Politics of Cold War Defense Spending*. Doctoral Dissertation. The University of Illinois at Chicago, 1994.

Ritt, Leonard G.: Committee Position, Seniority, and the Distribution of Government Expenditures. *Public Policy.*, 463-489, 1976.

Rundquist, Barry S. and Ferejohn, John A.: Two American Expenditure Programs Compared. In: *Comparative Public Policy*. Liske, C., McCamant, J., and Loehr, W. (ed.), pp.87-108, New York, Wiley Inc., 1975

Rundquist, Barry S. and Griffith, David E.: An Interrupted Time -Series Test of the Distributive Theory of Military Policy-Making. *Western Political Quarterly.*, 29: 620-626, 1976.

Rundquist, Barry S.: On Testing a Military Industrial Complex Theory. *American*

美國各州參議員與眾議員的合作對政策利益分配之影響

Political Quarterly., 6:29-53, 1979.

Rundquist, Barry S.: On the Theory of Political Benefits in American Public Programs.
In: *Political Benefits*. Rundquist, Barry S. (ed.), pp.229-254, MA, Lexington Books,
1980

Journal of Law and Political Science

No. 5 Jan. 1996

Contents

- The February 28th Incident and the Relationship
with United States.....*Tsui-Lien Chen* 1
- From Historical Perspective to View the Interaction
between "Free China" and Executive Authority : 1949-
1951.....*Hua-Yuan Hsueh* 43
- An Introduction of the Legal Philosophy in
the Critical Legal Study.....*Chih-Hung Chou* 67
- State Theory : A System Theory Viewpoint.....*Chia-Yin Chang* 87
- A Study of Establish Administrative Branches
in Japan.....*Ching-Hsiung Hsu* 109
- The Main Approach of Political Economy:
An Empirical Evidence from Taiwan's and
South Korea's Economic Development*Hen-Chin Chen* 127
- The Cooperaton Effects of State Delegation
on the Distribution of Policy Benefits: State
as the Unit of Analysis.....*Ching-Jyuhn Luor* 157

Published by
Department of Public Administration, Tamkang University
Tamsui, Taiwan