

【評論】

風險與機會並存的全球化

◎葉俊榮（台灣大學法律系教授）

全球化的現象，創造了許多機會與風險。在評判全球化下國家的表現時，當然必須在這個基礎上進行理解。

李紀珠委員的大作，是從全球化的角色來評判台灣的表現。她認為全球化原本是有利於小國發展的，而作為小國的台灣，在全球化之下本應發展得更好才對，更何況台灣還有製造業與培育知識經濟的有利條件，沒有理由表現得比別人差。她也提出許多數據來看台灣在全球化下的表現，指出尤其在國民所得停滯、經濟成長緩慢、財富分配惡化等面向上，台灣的成績不如理想。同時，她進一步強調，台灣所以在這些方面不夠好，主要是制度面因素，如產業結構的升級及轉型不夠寬與不夠廣、政府資源未能配合產業結構轉型、選舉太多、政黨對立、內閣變動頻繁、貪腐尋租風氣高漲、政府不夠誠信、不願誠實面對

問題等。

這樣的論點是相當持平的，而且也是以實際的數據來看待台灣的發展現況與展望。不過，如果扣合全球化的脈絡來討論，評論的定位點還可以做更精確的考量。

跨界流動 考驗各國全球治理能力

什麼是全球化現象？全球化就像一座教堂，每個人根據身處的角度，都能看出某種教堂之美，也許也能看出缺陷。我所看到的全球化現象是兩種跨界的流動，一種是有形的，一種是無形的。前者如人、資金、物品、資訊及產業的跨越國界，快速且大量流動，是當代全球化現象的最佳的寫照；後者則如全球治理之下所造成之政府角色的無形流動，最值得注意的是在政府組織、程序、人員等面向上，公領域與私領域之間的交錯匯流，私部門頻繁地分擔原本屬於政府的角色，甚至參與決策程序。

「流動」對各國政府及企業而言，均是一項挑戰，因為整體環境頻率已經不同了。無形的流動一方面會受到有形流動的影響，另一方面更進一步影響有形流動的速度、幅度與內涵。在此種情況下，全球治理是極為重要的課題。

全球化隱含許多風險，但也充滿機會，如何管理風險並充分掌握機會，便是面對全球化的基本邏輯。全球化帶來更大的市場與交換空間，許多高科技產業因此能夠打入國際市場，但同一時間，它也考驗著政府的能力、企業的文化與民間的應變。事實上，不僅是產業，更擴大範圍來看，包括金融的全球連帶、SARS等跨國境疫病，或是影響全球能源安全的氣候變遷，在在亦皆考驗著世界各國全球治理能力。

易言之，政府有無效能，是一個很重要的課題。從全球化的脈絡檢視台灣今天發生的狀況，不難看出，因應全球化的關鍵在於政府必須具有更高明的規劃、決策與執行能力，並且能夠把握好時機，爭取該有的表現。然而，現在的問題是制度與政府的問題、是立法與行政的問題；更多時候，我們遇到的是沒有政策的問題、是沒有在市民社會中對政策進行完整討論的問題、是媒體也無法建構良性政策溝通平台的問題。當然，立法與行政部門有否能力消化它、執行它，也是一個問題。

互鬥多於互動 憲政結構有待重整

台灣當前的制度條件，包括憲政架構、行政部門的組織架構、立法的決策量能、司法

定紛止爭的公信資本，並無法創造一個良善的全球競爭環境。我們看到的現象是，在當前的憲政結構下，以行政與立法為雙核心的政府體制，往往是互鬥多於互動，杯葛多於制衡。就立法與行政部門的情況看來，朝野對立如此嚴重，台灣現在確實有比其他國家更為不好的條件，也更有互動界面不良的問題。

舉例來說，大家批評選舉太多，浪費國家社會資源，但若欲解決這個困境，朝野必須形成共識，共同合作修憲，才能進一步討論如何讓選舉次數減少，以節省資源、貫徹政策。這些都需要有良好的政黨互動及政府運作效能，才能真正去面對問題。的確，制度牽涉著政府運作效能，制度條件會影響國家表現。

如果人才培育、公務人員條件結構等能量不足，再加上當前機關組織龐雜重疊，造成磨合困難，將會使得政府缺乏競爭力。以預算編列為例，政府每年歲出一兆六千億元預算，分配到三十七個部會，然後把彼此功能重疊的預算項目整併後，每個項目抽出一%，就可有一百六十億。

再以就業輔導基金來看，這個基金的運作牽涉到勞委會、青輔會、經濟部、內政部等，如果就業問題真的重要，那麼就應該好好針對預算結構進行重整，交給應該處理的部會，發揮它應有的功能。

政府要改造 社會要建立安全網

面對全球化競爭，必須使政府有效能；要讓政府有效能，應該好好調整政府組織。政府組織不是只有行政體系而已，還包括立法體系，有待朝野拿出共同體認，務實地推動政府組織改造與流程改革。

然而，現在這個問題並未受到重視，遑論憲政層次。許多人問：為何內閣更迭頻繁？這是因為我們的政府既不是內閣制，也不是總統制，而是少數政府，沒有得到多數國會的支持，憲政層次未解，朝野對立嚴重，行政體系完全無法系統而有效率的運作。所以說，想要解決全球化所帶來的政府體制不良問題，但卻不願面對政府組織及憲政層次的問題，無異是緣木求魚。

此外，除政府改造外，全球化下的分工，勢必造成結構性的失業，形成新貧現象。當全球化致使本地某些工作流失，將某一批人財富的累積建立在其他人的犧牲上，政府必須把這些社會缺口補起來；在此情況下，政府應該扮演的角色，是盱衡政府、市場和市民社會的切割。有些事情也許現在沒有做好，但不可因此把矛頭全部指向政府部門，而是應該透過活絡市民社會方式，健全市場機制。有鑑於此，我們必須建立包括就業、社會福利在

內的社會安全網，一方面掌握面對全球社會的機會，同時築起防範全球風險的網絡。

政府改造與社會安全網的建立，最有賴於政府角色的介入，也是我們對行政與立法部門最值得期待的工作。