

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

- ▶ 發展型網絡演變路徑的差異：比較台灣與新加坡的公、私部門間企業網絡的變遷

Developmental State and the Transformation of the Market Governance Network: A Comparative Study between Singapore and Taiwan

doi:10.30390/ISC.200912_48(4).0002

問題與研究, 48(4), 2009

Issues & Studies, 48(4), 2009

作者/Author：李宗榮(Zong-Rong Lee);施奕任(Yi-Jen Shih)

頁數/Page：35-66

出版日期/Publication Date：2009/12

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200912_48\(4\).0002](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200912_48(4).0002)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



發展型網絡演變路徑的差異： 比較台灣與新加坡的公、私部門間 企業網絡的變遷

李宗榮

(中央研究院社會學研究所助研究員暨政治大學國家發展研究所助理教授)

施奕任

(政治大學國家發展研究所博士候選人)

摘要

台灣與新加坡雖然一直被學者認為是發展國家的典型案例，然而兩者在1990年代之後卻邁向截然不同的轉型途徑；展現在國家介入市場的特徵上也大異其趣。雖然有關兩個發展國家的現況已有許多個別研究，然而透過比較的視角以探討兩地公私部門間的網絡鑲嵌結構的差異，在目前的研究文獻中仍然鮮少。本文透過制度論的分析架構，聚焦在兩者的政府介入企業層次的治理網絡，考察其結構的形成歷史與演變軌跡，透過量化的資料比較其異同，並探討兩種不同網絡結構可能會有的政經意涵。1990年代以後的新加坡政府整合強大的國家資源，透過跨國投資與仲介企業合作為手段的強勢擴張型網絡，積極地帶領本地企業擴張；相較之下，台灣則逐漸轉型為受民間企業力量左右並被分裂的選舉與利益團體力量所困的被動網絡形態。這兩種途徑的演變各有其不同的歷史經驗與制度脈絡，也構成兩地未來發展路途上不同的挑戰。

關鍵詞：新加坡、台灣、發展型國家、市場治理網絡

* * *

壹、發展型國家的轉型之謎

過去近二十年來，解釋東亞經濟發展的重要理論之一是「發展國家 (developmental state)」的理論，這個理論強調官僚組織在制訂產業發展政策，以及透

過資源挹注手段扶植策略性產業，進而達到經濟發展的能力。^①其中，日本、韓國、台灣及新加坡，經常被視為是其中有名的案例。在發展型國家的研究中，國家介入市場的鑲嵌（embeddedness）程度以及國家相對於資本家集團的權力大小，是學者考察的重要面向；國家能否平衡而適切的介入市場，並且持續主導，攸關經濟發展中國家的「相對自主性（relative autonomy）」的有效維持。^②官僚機構若無法適當地嵌入當地的企業社群，則企業社群基於私利的競爭，而難以解決集體行動的矛盾，則國家發展的優先順序將陷入衝突。如果國家權力過弱，更有淪為被私有資本的力量擄獲（captured）的危機。政府對市場統理的控制能力以及對市場的介入的適宜性與治理，一直是發展理論探討的核心命題。

有趣的是，發展型國家理論雖然作為具有強烈整合性的理論架構，Haggard 卻認為一旦重新拆解制度構成與歷史脈絡，東亞諸國的發展仍展現了非常不同的路徑。^③特別是 1990 年代亞洲金融危機（Asian Financial Crisis）與新自由主義（neoliberalism）的浪潮，激盪著這些發展型國家的運作；因襲先天體制的差異，在爾後的調適過程中有截然不同的回應策略，使得各個國家展現了歧異的轉型途徑。其中一個顯著的對比就是台灣與新加坡的經驗。晚近的學者觀察，台灣現今的發展型國家僅僅勉強維持傳統的官僚結構，難以成為促進發展的動力；台灣雖然在金融危機中受害較淺，也在民主化過程上取得很高的成就，卻也因為敏感的兩岸關係、極端分裂的選舉政治以及受利益團體掣肘的官僚體系，而顯現國家自主性弱化的趨勢；^④相對的，新加坡在「重商主義式的全球化」（mercantilist globalization）的發展策略下，不斷鞏固國家事業部門，積極與外資結合並帶領國內企業，在鄰近亞洲各地市場開疆闢土積極投資，維持了強勢的發展型國家型態。^⑤

兩國發展途徑差異主要在於國家介入市場的形態。雖然兩地發展國家的角色，在宏觀的變遷上已經有若干研究，然而，從市場組織層次進行分析則仍在起步之中。早年以 Peter Evans 為主要的研究從國家的「鑲嵌的自主性」（embedded autonomy）來探討

註① Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2004); Meredith Woo-Cumings, "Introduction," in Meredith Woo-Cumings ed., *The Developmental State* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1999).

註② Peter B. Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1995), p. 229.

註③ Stephan Haggard, "Institutions and growth in East Asia," *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38, No. 4 (2004), pp. 53-81.

註④ Lowell Dittmer, "The Asian Financial Crisis and the Asian Developmental State: Ten Years After," *Asian Survey*, Vol. 47, No. 6 (2007), p. 833; Yu-Shan Wu, "Taiwan's Developmental State: After the Economic and Political Turmoil," *Asian Survey*, Vol. 47, No. 6 (2007), pp. 977-1001.

註⑤ Chong Alan, "Singapore's Political Economy, 1997-2007: Strategizing Economic Assurance for Globalization," *Asian Survey*, Vol. 47, No. 6 (2007), pp. 952-976.

發展型國家中政府與私人資本之間的權力消長，^⑥但是這樣的途徑被評論者認為過於二元靜態，證據類型過於廣泛，且鑲嵌程度與鑲嵌方式的討論仍顯粗糙。^⑦特別又在全球化（globalization）襲捲的浪潮中，國家權力如何展現因應的策略，已成為新興研究焦點。^⑧本文重新對焦在組織網絡的層次上，探索兩個市場中政府與私人資本網絡關聯的形態、在資金網絡全球化的過程中國家所扮演的角色，檢視其與私人企業在網絡關係上的相對優勢，以評估探討國家統御市場的權力大小。這一方面可以補足發展型國家轉型議題的探討，也回應發展理論在研究途徑上所受到的批評。

選擇台灣與新加坡作為案例，在於這兩個國家其歷史脈絡以及政經歷程有著高度相似性。首先，兩國在二戰以後都屬於成功的新興工業化國家。其次，在國家形態上顯現威權政體的形態，在發展初期都有著高度掌控經濟與社會的能力。第三，兩國都建立了規模龐大的國營事業，藉此有效指導經濟發展策略，也建立與本地企業之間廣泛而主導的網絡。最後，兩地都是華人為主的社會；台灣廣義的華人（包括閩南人、外省人及客家人）約占了總人口數的 95%；新加坡則占了約 74.99%。^⑨兩地私人企業都延續華人家族企業（Chinese family business）文化特徵，影響了私人企業的治理形態。控制了這些共同的背景因素，讓我們得以類比並進一步對焦在考察國家自主性的變遷，並觀察市場治理網絡改變的形態，以及國家與私人資本在市場網絡位置上的消長趨勢。

本文首先回顧組織社會學與發展研究中關於市場治理網絡的概念架構。隨後在第二部分以及第三部分從制度環境的歷史、國家的政治意識形態、官僚與企業菁英的互動管道以及行政機構的回應彈性等面向來探討新加坡與台灣轉型路徑的差異。在第四部分透過網絡分析的工具指陳兩者治理網絡的結構差別，最後我們討論從國家干預市場網絡的角度，重新理解國家權力自主性與市場治理的可能意涵。

註⑥ Ben Fine, “The Developmental State and the Political Economy of Development,” in Jomo Kwame Sundaram and Ben Fine (eds.), *The New Development Economics: After the Washing Consensus* (New York: Zed Books, 2006), p. 108.

註⑦ 例如，Moore 批評 Peter Evans 的理論時，便認為鑲嵌論的證據類型太過廣泛，而鑲嵌程度與鑲嵌方式的討論亦經常不夠精確。以致於「什麼樣的鑲嵌、其鑲嵌程度以及自主性程度的大小、在何種歷史情境的鑲嵌等等問題，都沒能獲得回答。」請參閱 Mick Moore, “Book Review on Embedded Autonomy,” *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 46, No. 2 (1998), pp. 427-428.

註⑧ Joseph Wong, “The Adaptive Developmental State in East Asia,” *Journal of East Asian Studies*, Vol. 4, No. 3 (2004), pp. 345-362.

註⑨ Singapore Department of Statistics, *Yearbook of Statistics Singapore 2008* (Singapore: Singapore Department of Statistics, 2008), p. 34.

貳、市場網絡與國家自主性： 一個制度論的架構

發展型國家理論研究國家與私人企業間的治理網絡已經行之有年。^⑩最初相關研究傾向將「網絡」視為非正式社會關係，特別是官僚體系與企業主之間的政商關係如何促進治理菁英之間的信賴與合作，^⑪而政府與企業之間的正式組織網絡關係直到最近才受到關注，^⑫實際上在東亞各國的經驗中，不論是正式的事業組織、政策制訂機構與民間非營利組織等，政府與市場間正式與非正式的聯繫管道經常是頻繁而普遍存在。從研究正式組織研究來說，企業間的網絡關係是協調經濟活動的重要治理機制，若能占有企業社群內網絡的優勢位置，便意謂具有控制市場的能力。^⑬換句話說，市場網絡的形構（network configuration）經常意謂著權力分配的結構狀態，也影響著鑲嵌其內的企業行動者未來競爭的優勢與限制。相關討論經常被提及的就是企業間的董監事跨坐（interlocking directorates），其模式常被視為是企業間的溝通渠道，企業不僅藉此流通資訊流通，並且能展現其影響力，並成為形塑企業社群內的集體行動並鞏固經濟權力的工具。^⑭

組織研究者發現企業網絡是市場行動者蒐集資訊並施行控制的渠道，也是強化菁英間的凝聚制度，然而隨著各國制度環境的差異，而有著不同的企業網絡構造。^⑮Michael Useem 著名的「核心圈（inner circle）」的研究即發現，維持英美兩國企業菁英團體的重要組織機構包含了企業董監事的多重跨坐（multiple directorships）與政府部門協議談判的智庫，以及企業領導者集體參與的全國性協會；這群橫跨各個大型企業的董監事，常被視為是帶領企業集體行動的領導力量。^⑯而發展型國家強調官僚體系對

註⑩ Chung-In Moon and Rashemi Prasad, "Beyond the Developmental State: Networks, Politics, and Institutions," *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 7, No. 4 (1994), pp. 360-386.

註⑪ Stephan Haggard, Chung H. Lee, and Sylvia Maxfield, *The Politics of Finance in Developing Countries* (Ithaca: Cornell University Press, 1993), pp. 53-57.

註⑫ Vivek Chibber, "Bureaucratic Rationality and the Developmental State," *American Journal of Sociology*, Vol. 107, No. 4 (2002), pp. 951-989; Sean O'Riain, *State Development and the Global Economy: Developmental Network States in the Global Economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).

註⑬ Beth Mintz and Michael Schwartz, *The Power Structure of American Business* (Chicago: University of Chicago Press, 1985).

註⑭ Mark S. Mizruchi, *The Structure of Corporate Political Action* (Cambridge: Harvard University Press, 1992).

註⑮ Paul Windolf, *Corporate Networks in Europe and the United States* (Oxford: Oxford University Press, 2002), pp. 21-51.

註⑯ Michael Useem, *The Inner Circle: Large Corporations And the Rise of Business Political Activity in the U.S. and U.K.* (Oxford: Oxford University Press, 1984).

於國家發展策略的影響力，以及對於非國有的經濟利益的有效管理。對於需要維持市場的掌控權力與自主性的發展型國家而言，交疊穿透在企業治理結構中的正式網絡（如董監事跨坐與股權網絡）毋寧是種有效的槓桿工具。從國家的治理角度而言，對於民間事業股權與董監事會的掌握代表資金資源與高層治理人事的安排，這更可以視為是政治力量在市場部門的延伸，也是資源與資訊介入的重要管道。換句話說，政府藉由擴張股權及介入董監事網絡得以強化經濟權力，進而具有實力能凝聚共識，而這成為改造市場力量或推動發展策略的重要工具。因此考察發展國家的體制內，正式企業組織中的高層董監事網絡如何受到國家力量的影響，也等於考察國家權力制約企業菁英整合的能力。

從市場資訊對於國家統治正當性的重要性而言，正式的組織間網絡也經常被視為是市場資訊傳播的重要渠道；^{①⑦}國家對於企業間網絡的掌控便意謂著對市場情勢的掌握能力，而這已經被視為理性化的官僚國家是否能有效管理市場的要件之一。^{①⑧}從組織網絡的位置來論，在組織間網絡中位居關鍵結構位置的國家行動者，扮演了資訊網絡中介角色，而能擁有施展控制的槓桿力量。^{①⑨}不僅如此，國家機構內在的組織網絡連結以及對外的鑲嵌關聯的形態差異，也攸關介入市場的能力與成功機會。在發展型國家理論的文獻中，如何能協同一致的透過組織間的手段來整合公、私部門的利益與資源而求得不受尋租手段破壞的經濟發展，一直是判斷發展型國家效能的一種指標。^{②⑩}

過去發展研究探討國家與企業間的治理網絡，經常將「網絡」化約為非正式社會關係，並以政商菁英之間的社會人脈為分析焦點；事實上正式組織比起非正式的人脈網絡會產生更為根本而穩定的結構限制。國家與市場的適度嵌合，可以彌補經濟運作中所需的資訊交換的摩擦、並且整合企業的活動。國家機構在網絡中的位置越趨於核心，其影響並干預市場的能力也越高。網絡分析得以用來探討強勢國家影響市場的組織機制，並在檢視具體市場網絡的構成中，更精細的衡量不同市場中國家介入、控制市場能力的深淺。以上的理論架構提供了觀察台灣與新加坡發展國家變遷的視角，而兩地的具體歷史脈絡與變遷途徑又為何？則是隨後本文討論的重點。

註①⑦ Mark S. Mizruchi, "What Do Interlocks Do? An Analysis, Critique, and Assessment of Research of Interlocking Directorates," *Annual Review of Sociology* (1996), pp. 271~298.

註①⑧ Ben Ross Schneider and Sylvia Maxfield, "Business, the State, and Economic Performance in Developing Countries," in Ben Ross Schneider and Sylvia Maxfield (eds.) *Business and the State in Developing Countries* (Ithaca: Cornell University Press, 1977), pp. 7~11.

註①⑨ Roberto M. Fernandez and Roger V. Gould, "A Dilemma of State Power: Brokerage and Influence in the National Health Policy Domain," *American Journal of Sociology*, Vol. 99, No. 1 (1994), pp. 1455~1491.

註②⑩ Vivek Chibber, "Bureaucratic Rationality and the Developmental State," *American Journal of Sociology*, Vol. 107, No. 4 (2002), pp. 951~989.

參、新加坡的發展型網絡的歷史

新加坡在 1960 年代獨立前後處於高度政治動盪以及經濟發展困境。新加坡 1965 年被迫脫離馬來西亞獨立，國家受限於狹小領土，缺乏可以發展的腹地。政經困境使得當時不論是國際社會，或者是新加坡民眾對於國家發展都普遍抱持著懷疑的態度。^①人民行動黨政府透過控制工會組織、建立官僚體系以及成立引導性機構等策略，培植了國家自主性與能力，使得國家得以擬定產業政策，並推動整體發展策略。這些措施包括如扶持了親政府的全國職工總會（National Trade Union Congress, NTUC），主導國內的工會組織與勞工運動。同時透過優渥待遇及福利吸引社會菁英進入政府；另一方面，建立了直轄於總理的貪污調查局（Corrupt Practices Investigation Bureau, CPIB），積極起訴貪瀆，確保官僚體系的廉能。^②

此外，政府不斷擴建經濟引導性機構，特別是規模龐大的法定機構（statutory board）組織。1961 年政府成立了經濟發展局（Economic Development Board, EDB）負責國家整體經濟發展的規畫；1968 年成立了裕廊鎮管理局（Jurong Town Corporation, JTC）及新加坡發展銀行（Development Bank of Singapore, 2003 年改名為星展銀行（DBS Bank）），負責工業用地開發以及籌措發展資金。1971 年開始陸續成立金融管理局（Monetary Authority of Singapore, MAS）、公用事業局（Public Utilities Board, PUB）、電信管理局（Telecommunication Authority of Singapore, TAS）、港口管理局（Port of Singapore Authority, PSA）。現今新加坡有 64 個法定機構，分屬於不同的政府部門；法定機構使得政府組織更為動態與彈性，也有助於政府有效的落實國家發展的各项計畫。

這些穩固的基礎讓國家得以有效地透過引導性機構積極整合不同部門與團體間的利益，並透過具有主導權的官僚體系來落實。更重要的，新加坡政府建立了規模龐大的政府關聯企業（government-linked companies，簡稱政聯企業），由政府直接參與市場，也成為國家權力在市場網絡中最直接的組織力量。其規模從 1970 年代以後不斷擴張；一方面政府將許多提供財貨及服務的業務移轉到政聯企業；另一方面則是諸多政聯企業，面對經濟變動，透過多角化來擴張。這其中值得注意的發展是，新加坡政府採行具控股公司形態的組織，將政聯企業逐步納入淡馬錫控股旗下。其透過直接持股方式來控制政聯企業，或由淡馬錫控股擁有的第一層政聯企業，再去間接持有其他企業部分或全部的股份，形成層級繁複的控股手段。^③新加坡財政部（Ministry of Finance,

註① Lee Kuan Yew, *From Third World to First: The Singapore Story 1965-2000 Memoirs of Lee Kuan Yew* (Singapore: Singapore Press Holdings, 2000).

註② Stephen Haggard and Linda Low, "State, Politics, and Business in Singapore," in Edmund T. Gomez ed., *Political Business in East Asia* (London: Routledge, 2002).

註③ James S. Ang and David K. Ding, "Government Ownership and the Performance of Government-Linked Companies: The Case of Singapore," *Journal of Multinational Financial Management*, Vol. 16, No. 1 (2006), p. 67.

Singapore) 則負責監督淡馬錫控股所管理的投資活動。^④

淡馬錫控股已經逐步擴張成為影響新加坡國內經濟最重要的企業組織。就產業來說，淡馬錫控股在第一層政聯企業的投資項目，其直接掌控的範圍就涵蓋了金融服務、電信與傳播媒體、房地產、交通物流、基礎工程、能源、科技及民生消費。^⑤若再考量第二、三層政聯企業，以及政聯企業轉投資的項目，則政聯企業所涉及的產業範圍更為龐大。主權財富基金研究所 (Sovereign Wealth Fund Institute) 曾評估新加坡淡馬錫控股整體資產規模約為 1,590 億美元，也是現今全球前十大的主權財富基金 (sovereign wealth funds)，如表 1 所示。而 Ang 與 Ding 則估算整體政聯企業掌控國家約近 10% 的產值，以及股票市場中約 24% 的資本額。^⑥除了淡馬錫控股以外，新加坡政府還成立了規模更為龐大的新加坡政府投資公司，主導海外投資與不動產業務，並且由國家完全掌控。新加坡政府投資公司的投資涉及了 30 多個國家約 2,000 多間公司。如同表 1 所示，主權財富基金研究所估計，該公司總資產約 3,300 億美金，為現今全球第四大的主權基金也是全球最大的非商品類的主權基金。

表 1 2008 年全球前十大主權基金

所屬國家	公司名稱	資產規模 (億美元)	成立時間	財源
阿拉伯聯合大公國	阿布達比投資局 (Abu Dhabi Investment Authority)	8,750	1976	石油
挪威	政府退休基金 (The Government Pension Fund)	3,965	1990	石油
沙烏地阿拉伯	SAMA Foreign Holdings	3,652	-	石油
新加坡	新加坡政府投資公司	3,300	1981	非商品
中國	華安投資有限公司 (SAFE Investment Company)	3,116	1997	非商品
科威特	科威特投資局 (Kuwait Investment Authority)	2,644	1953	石油
中國	中國投資有限公司 (China Investment Corporation)	2,000	2007	非商品
香港	金融管理局 (Monetary Authority Investment Portfolio)	1,730	1998	非商品
俄羅斯	國家福利／石油安定基金 (National Welfare Fund)	1,400	2008	石油
新加坡	淡馬錫控股公司	1,590	1974	非商品

資料來源：Sovereign wealth Fund Institute, <http://www.swfinstitute.org/funds.php> (最後搜尋日期：2008 年 8 月 26 日)，表格為作者修改後自製。

註④ Carlos D. Ramirez and Ling Hui Tan, "Singapore Inc. Versus the Private Sector: Are Government-Linked Companies Different?" *IMF Staff Papers*, Vol. 51, No. 3 (2004), pp. 510-528.

註⑤ Temasek Holdings, *Temasek Review 2008: Risks and Opportunities* (Singapore: Temasek Holdings, 2009), p. 87.

註⑥ James S. Ang and David K. Ding, "Government Ownership and the Performance of Government-Linked Companies: The Case of Singapore," *Journal of Multinational Financial Management*, Vol. 16, No. 1 (2006), p. 65.

從組織的形態上看，新加坡指導性民主所形成的強勢發展網絡，具有幾個特色：首先，新加坡政府透過政府機關、法定機構與政聯企業間的人事輪替、交相持股與董監跨坐，形成了緊密連帶的圈子。其運作採行的是中央集權的政治菁英所主導的形態。其中政聯企業的董監事是政策職位，任命多透過財政部的董事與顧問任命委員會 (Directorship and Consultancy Appointments Council, DCAC)，這些董監事組成部分來自於資深的政府官員與軍事將領，以及民間的菁英。新加坡政府對於菁英流動的嚴密控管，以及建構層層相疊的企業菁英連帶，建立起經濟治理官僚間的凝聚性。而在政治與官僚中形成的菁英圈，透過甄選制度與獎懲機制，吸納專業化與國際化人才，並且由於任用的彈性與長期規畫，使得人才吸納與生涯歷程穩定，減少了官僚菁英內部分裂的風險。從組織結構來說，新加坡政府主導了政聯企業內部的菁英網絡，使得政府得以藉此促進資訊流通，而政府在擬定政策時，也得以藉由政聯企業內的集體行動而有效落實。

在這種強勢發展型國家的網絡治理模式中，國家掌握了本地市場運作及經濟活動，並進而使得私人企業從市場網絡中被邊緣化。新加坡的政聯企業在公開資本市場上一直展現強勢的角色。其雖然公開上市，但是政府卻仍持有主要股份與管理控制權。同時，國家也不斷有新的投資計畫，政聯企業的數目在 1985 年的 361 家，持續增加到 1994 年共有 720 家。^⑦即便面對全球經濟的擴張以及 1998 年的亞洲金融危機，新加坡政府不僅沒有縮減政聯企業規模，反而透過更多制度檢查，包括績效評估、限制董事任期、董事會主席與執行長分別任命等方式鞏固權力。不僅如此，李顯龍就曾經明確反對關於限制政聯企業的規定，其所持的理由是，私人企業不會因為政聯企業退出市場而強化競爭力，因為這些企業同樣會遭受跨國企業的衝擊。^⑧顯然地，國家缺乏誘因從市場優勢的位置中退出。

在近年來的商業擴張活動中，國家則逐步釋放部分所控制的資源與資訊給私人企業，將政聯企業所承接的部分外國業務轉包給私人企業。例如，凱德置地在 2000 年到 2002 年的上海計劃中，將約新幣 5,000 萬元的合約分給 20 家的本地企業。吉寶集團的海外事業從 1990 年代起約 10 年時間，每年提供約 7,000 萬新幣工作給民間中小企業；僅僅 2002 年就提供了約新幣 1 億元的契約給新加坡私人企業。^⑨儘管如此，私人企業透過與政府及政聯企業連結所獲得的國家恩惠資源，相較於政聯企業本身規模卻仍然相當懸殊，這使得私人企業作為國家資本跟隨者，始終處於市場治理網絡的邊陲位置，私人企業是否能與政聯企業合作幾乎取決於政聯企業。

註⑦ Linda Low, *The Political Economy of a City-State: Government-Made Singapore* (Singapore: Oxford University Press, 1998).

註⑧ *The Straits Times Singapore*, August 29, 2002.

註⑨ Edna Koh, "Sitting on a Good Deal," *The Straits Times Singapore* (Singapore), September 29, 2002, Analysis.

肆、台灣發展型網絡的變遷

跟新加坡經驗類似，台灣在 1949 年國民黨政府遷台以後，也歷經了國家強勢主導經濟的發展型國家模式。Robert Wade 認為這主要透過五個面向。首先，國民黨排除占人口多數的本省籍人士任職於黨政高層；其次，限制人民參政權利，如集會結社及言論自由等民主國家被視為理所當然的權利；第三，嚴密控制大學教育；第四，透過特定的參與管道與意識形態擴大政府的支持基礎，諸如土地改革、重建農會、開放部分基層選舉、建立權威意識形態；第五，強調經濟發展以取得政治合法性。這些策略樹立了高度的國家自主性，也形塑了台灣鮮明的發展型國家特徵。首先，國民黨政治菁英與官僚體系具有絕對的政治權力，並且輔以快速經濟成長及低失業率強化統治正當性。國民黨政府因此有效主導了經濟政策與發展策略。戒嚴威權體制下立法部門的形式化，使得決策權力集中在行政部門，關於發展計畫的擬定由行政院經濟建設委員會（簡稱經建會，前身為經濟設計及發展委員會），透過行政院的主導整合經濟部、中央銀行、財政部及主計處等各部會意見。這種國家引導不同利益團體的經濟利益，確保國家得以有效執行產業政策及發展計畫，Robert Wade 將其稱之為一組威權統合主義（authoritarian-corporatist）的廣泛政治安排。^⑩

早期國民黨政府形成了龐大的國營事業，以生產者的角色直接介入市場治理網絡。國民黨政府在 1945 年台灣光復時，大舉接收了日本殖民所遺留的龐大企業資產，包括了石油、鋼鐵及製鋁等基礎工業，並且牢牢掌控金融體系。國營事業產值在 1950 年代初期，已經占了全台灣工業生產產值的 56%。^⑪其後，政府的獨大導致了多數工業資產集中於國營事業，而國營事業往往是其所屬產業別中最大規模的企業。以 1980 年代國營事業規模為例，當時六間最大的國營工業企業銷售額約等於 50 間最大私人工業企業的總和。在最大的十間工業企業中，70%是國營事業；在 50 間最大者中，約 20%是國營事業。^⑫

此外，國營事業占據了台灣各種產業的制高點，除基本的水、電、瓦斯、鐵路與電信外，還包含了煉油、石化、鋼鐵與其他基本金屬、造船、重機、交通工具與肥料等。更有甚者，國民黨政府連同大陸撤遷來台的銀行，牢牢掌握了治理經濟所需的金融資源。^⑬由於國營事業集結於上游產業，國家得以透過原物料供給和物價控制，影響下游的私人產業；加之金融資本管制，政府能夠掌控和分配本國企業所需的外國資

註⑩ Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2004), p. 228.

註⑪ Alice H. Amsden, "Taiwan's Economic History," *Modern China*, Vol. 5, No. 1 (1979), pp. 341-380.

註⑫ Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2004), p. 179.

註⑬ Tun-Jen Chen, "Guarding the Commanding Heights: The State as Banker in Taiwan," in Stephan Haggard ed., *The Politics of Finance in Developing Countries* (Ithaca: Cornell University Press, 1993), pp. 55-92.

金。政府對私人企業的支配延續了約 40 多年，根據非官方統計，連同國民黨黨營企業，1990 年黨國複合體的營業額占台灣國民生產毛額（gross national product, GNP）高達 30%。^④

在威權時期，政府與私人資本間的經濟權力嚴重傾斜，也成為強勢官僚體系得以阻遏個別私人企業的私利而協調整合性的經濟發展策略的重要結構因素。事實上，戰後台灣新興的私人資本及其利益，多是國民黨政府創造出來的恩庇式恩惠（patronized favors）。國營事業的壯大顯示國民黨政府亟思控制經濟權力，進而透過經濟表現強化統治的正當性，私人資本在此政經脈絡下則是受到高度監控。^⑤

相較於新加坡持續由公部門持續主導且公、私企業間涇渭分明的態勢，台灣的市場網絡則持續變動；大致上可分為三個階段。首先是戰後到 1980 年代中期，政府利用公營銀行與國營事業操控市場，對於私人企業則是大量投資持股，藉著公營銀行與國營事業與民營事業形成利益分享的侍從關係；政府在此時期對企業的挹注通常包含了融資貸款、股權投資甚至政策輔導等諸多配套措施，這些投資持股呈現高度政治意涵，不僅透露這些事業在當時政經結構中的特權位置，也顯現企業所屬產業形態具有帶動發展的重要性。

侍從主義式的市場統理網絡也反映在正式組織的高層治理結構中。國營事業與私人企業之間的資金與人事關聯的相互參與，^⑥說明了台灣國營事業與私人資本間網絡互動已經具有制度化的傾向。根據段承璞分析 1981 年的資料，在主要公營行庫，民間的集團企業皆有相當數量的持股；而在集團企業中，規模較大的集團一般都有官股股份。此外，官股企業也聘請大型集團企業的負責人擔任董事，這其中著名的人士有辜振甫、王永慶、吳三連、吳火獅、徐有庠、林玉嘉、林燈與林挺生等。此外，財經官員也有不少受聘至集團企業中擔任監事的職位。這種政府與民營企業之間在企業菁英與統理機構的關聯，顯現國家得以透過人事地位的機制控制市場的管道。^⑦

而 1980 年代中期以後，此時發展型網絡呈現半國營事業大量擴張的趨勢，成為台灣企業網絡的獨特現象。^⑧這些特殊企業大致分為三種類型：第一類為由政府個別部會或公家事業所設立，但名義上為私人的企業；第二類由國民黨所設立的黨營事業；以及第三類由外資與政府合作設立的企業。Wade 認為政府成立這些特殊類型的企業目的

註④ 陳師孟等，*解構黨國資本主義*（台北：自立晚報，1991 年）。

註⑤ Denis Fred Simon, "External Incorporation and Internal Reform," in Edwin A. Winckler and Susan Greenlaugh (eds.), *Contending Approaches to the Political Economy of Taiwan* (Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe, 1988), p. 141.

註⑥ 段承璞，*台灣戰後經濟*（台北：人間，1994 年），頁 214-223。

註⑦ 李宗榮，「在國家權力與家族主義之間：企業控制與台灣大型企業間網絡初探」，*台灣社會學*，第 13 期（2007 年 6 月），頁 173-242。

註⑧ 陳師孟等，*解構黨國資本主義*（台北：自立晚報，1991 年）；Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2004); Alice H. Amsden, "The State and Taiwan's Economic Development," in Peter Evans ed., *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge University, 1985).

有二，一方面是這些企業能夠替威權政府擦脂抹粉，塑造經濟自由化的形象以規避政府控制經濟活動的抨擊；第二，增加企業運作的彈性，規避國營事業的諸多法規限制。^{③⑩}總而言之，這些企業由國民黨、政府部會或國營事業所出資設立，儘管名義上為私人企業，然而公司主要股份仍是執政黨或政府持有，並擁有與政府緊密連結的特權。^{④⑪}

國民黨黨營事業實際上起於光復初期，1980年代中期國民黨大幅擴張黨營事業，到了1990年代初已經增加到約五十間企業。^{④⑫}國民黨政府的市場治理網絡大抵由國營事業與半國營事業組成，在正式企業的網絡上，透過交叉持股與董事會跨坐的方式，環繞在由數間國營事業和公營銀行所組成的核心周圍，此核心由台灣銀行、第一銀行、華南銀行與彰化銀行（後面三間即一般民間習稱的省屬三商銀）組成，這些銀行彼此間皆綿密的交互持股，並向外連結其它的國營事業，^{④⑬}這種緊密的股權網絡確保了國家掌控市場的經濟權力。政治改革伴隨自由市場與私人資本的蓬勃發展，國民黨政府難以再利用過去直接的控制模式，因而選擇利用半國營事業的間接控制，試圖維持國家在市場治理網絡的相對優勢。

到了1990年代中期，隨著國家自主性的消褪以及新自由主義的風潮，政府部分透過市場手段移轉經營權給民間的大型企業，部分則是開放新申請執照的方式，允許私人企業進入相關產業競逐。國營事業從1990年到2000年透過民營化釋股超過5000億新台幣。^{④⑭}經濟自由化帶來了民間市場自主網絡的興起，企業為了爭奪這些政府所新釋出的商機，在爭取開放執照的局勢之下，一般規模屬中小型的家族企業只有彼此結盟合作，才有實力參與競爭。最重要的例子就是金融的開放，1989年通過的《銀行法》的修正案允許本土企業經營銀行。但是該法規範新台幣100億的高額的資本額門檻以及執照審核，迫使民營事業必須結盟，這無形中使得台灣的企業擴大了原屬家族的封閉特質，而逐漸興起橫向結盟的網絡。

此後政府在電信傳播、金融服務與石化產業等重大產業的開放，皆依循這種以少數執照的發放而誘導市場力量整合的手段，大幅增加企業合作的誘因。而轉投資的規定也在1990年的公司法修正條文中放寬公司對轉投資事業的持股規定，間接的鼓勵公司的多角化經營，也誘發了1990年代以後台灣企業盛行的企業間結盟投資的風潮。在這種企業競相合縱連橫的環境中，轉投資的資金以及董事會治理的人事網絡兩者一起受到觸發。1990年代台灣大型企業集團之間的持股網絡密度與1970年代以來成長了將

註③ Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2004), pp. 273-274.

註④ 陳師孟等，*解構黨國資本主義*（台北：自立晚報，1991年），頁63-64。

註⑤ Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2004), p. 273.

註⑥ 李宗榮，「在國家權力與家族主義之間：企業控制與台灣大型企業間網絡初探」，*台灣社會學*，第13期（2007年6月），頁173-242。

註⑦ 張鐵志，「台灣經濟自由化的政治邏輯：黨國資本主義的轉型與新政商聯盟」，*台灣政治學刊*，第12卷第1期（2008年6月），頁101-145。

近一倍；而集團之間的連結數亦於 1990 年代市場開放後急速增加，^④充分顯示制度環境變遷對於台灣企業之間橫向結盟的促成效果，造成了民間為主的繁複轉投資網絡，還有董監事連結密度不斷增加。雖然國家仍然掌握少數關鍵的產業位置及許多制度優勢，例如深受官股掌控的中華開發銀行等，但是政府相對於私人企業的優勢位置已經在彼消我長的過程中悄悄演變。

伍、國家轉型與市場網絡： 新加坡與台灣的比較

在國家發展過程中，新加坡與台灣威權時期都具有高度的國家自主性，政府強勢主導了與私人企業間的正式組織的網絡關係，私人企業只是處於網絡邊緣或者是追隨者的角色，顯示了制度權力影響企業網絡形成並形塑市場結構的關鍵作用。兩國的市場治理網絡，到了 1990 年代成為發展路徑的分水嶺；由於國際地緣政治、國內民主化程度以及國家治理市場意識形態的轉型，造成兩者在發展網絡的樣態上形成極大的差異。台灣受到兩岸關係的持續緊張、分裂的政黨政治以及國家在市場的退位與隨之興起的利益團體政治的影響，其政府自主性受到嚴重的挑戰。^⑤而新加坡則在重商主義的全球化過程中，持續保有國家在市場位置中的主導權。而這主導權乃植根於一系列市場網絡架構的正式與非正式安排而完成，其所顯現的是高度國際化與專業化，且由於本身持續鞏固的政聯企業累積的實力，使其得以帶領並結合本地的資金，在資金網絡的地理空間上大幅拓展，以靈活的仲介者的角色，帶領本地與外資的資源開疆闢地，同時拓展本身的影響力。^⑥台灣從政治轉型時期政府權力弱化，難以直接主導市場網絡，而是透過擴展黨營事業並與私人家族企業形成聯盟，迂迴的鞏固政府的權力。經濟自由化時期則是沿著國家權力消褪的軌跡，私人企業佔據了台灣市場網絡結構，取代了過去的國營事業主的位置，民主轉型以來頻繁的選舉政治，更使得不同政黨同樣為了獲得企業的經濟援助以及政治支持而讓渡更多經濟權力。

台灣政府經濟權力的減弱，可以從總體市場中的網絡關係中進一步解讀。表 2 詳列台灣 2003 年董監連結網絡中排名前三十大的公司，從中可以看到台灣是以新興的電子業與逐漸受政策引導整合的金融集團以及傳統的大型石化公司等為核心。表 2 也標示了國營事業以及有政府持股的私人企業，從中發現台灣前三十大企業網絡連結程度

註④ Chi-Nein Chung, "Markets, Culture and Institutions: The Formation and Transformation of Business Groups in Taiwan, 1960S-1990S," Ph.D. Dissertation, Stanford University, Department of Sociology, 2000.

註⑤ Lowell Dittmer, "The Asian Financial Crisis and the Asian Developmental State: Ten Years After," *Asian Survey*, Vol. 47, No. 6 (2007), pp. 829-833; Yu-Shan Wu, "Taiwan's Developmental State: After the Economic and Political Turmoil," *Asian Survey*, Vol. 47, No. 6 (2007), pp. 977-1001.

註⑥ Chong Alan, "Singapore's Political Economy, 1997-2007: Strategizing Economic Assurance for Globalization," *Asian Survey*, Vol. 47, No. 6 (2007), pp. 952-976.

最高的企業，只有四家為國營事業或者具有國營事業背景的企業，其他民營事業中具有國營事業網絡連結關聯的比例也只有三分之一。

表 2 2003 年台灣大型企業董監事跨坐網絡排名表

序號	公司	跨坐數	產業別	是否為國營企業	是否有官股持股	總資產金額 (百萬元)
1	開發金	21	金融業	★		280,541
2	台泥	21	製造業		▲	3,950
3	華邦電	20	製造業		▲	80,771
4	大台北	19	服務業			11,554
5	廣輝	19	製造業			170,228
6	台灣大	18	服務業		▲	117,369
7	緯創	18	製造業		▲	154,942
8	台汽電	17	服務業			7,866
9	宏遠	17	製造業			7,738
10	統一超商	17	服務業		▲	33,635
11	智原	17	服務業			63,74
12	新保	17	服務業			7,598
13	開發	16	製造業	★		2,343
14	台達	16	製造業			66,287
15	神基	16	製造業			11,561
16	華寶	16	製造業			17,969
17	遠東銀	16	金融業			305,656
18	聯電	16	製造業		▲	326,221
19	台橡	15	製造業			12,643
20	中保	14	服務業	★		9,812
21	中鋼碳素	14	製造業	★		4,654
22	台聚	14	製造業		▲	15,746
23	東元	14	製造業		▲	54,260
24	欣興	14	製造業		▲	29,557
25	國賓	14	服務業			10,678
26	康舒	14	製造業			12,506
27	華新科	14	製造業			16,515
28	裕融	14	服務業			19,314
29	資通	14	服務業			42,865

註：作者自製。

表 3 則是整理了台灣 2003 年大型企業董事會跨坐程度排名，顯示除了少數與政府關係良好的大型集團企業主（王永慶、王永在）以及素來與政府官營事業有淵源的經理人（林文淵、胡定吾、曹興誠）外，絕大部分的企業菁英核心圈人士都已經沒有官股的關聯，與早年情況相比呈現明顯地差異。^④這些跨坐最頻繁的企業菁英核心圈基本上是由歷史悠久的集團企業董事長、新興科技創業家等構成。表 2 與表 3 顯示政府在企業關聯的網絡的優勢逐漸消褪，而是由大型家族企業主導。

註④ 李宗榮，「在國家權力與家族主義之間：企業控制與台灣大型企業間網絡初探」，台灣社會學，第 13 期（2007 年 6 月），頁 173~242。

表3 2003年台灣企業菁英核心圈董監跨坐網絡排名

	人名	董監跨坐數	公司名稱
1	苗豐強	10	台達 亞聚 神基 神達 華邦電 華夏 資通 聯成 聯強 聯華
2	鍾聰明	8	台灣大 昆盈 東貝 致茂 華上 華宇 華新科 遠東銀
3	徐旭東	7	宏遠 亞泥 東聯 裕民 遠百 遠東銀 遠紡
4	吳東亮	7	大台北 台泥 台苯 台新金 台新銀 新保 新纖
5	林蒼生	7	大統益 太子 康那香 統一 統一超商 統一實 統懋
6	席家宜	6	中鼎 宏遠 亞泥 東聯 遠東銀 遠紡
7	陳瑞聰	6	仁寶 全台 金寶 飛信 統懋 華寶
8	王永慶	6	台化 台塑 台塑化 南亞 南科 華紙★
9	嚴凱泰	6	中華 江申 華晶科 裕隆 裕融 嘉裕
10	黃日燦	6	中華 世平 台灣大 裕隆 裕融 精業
11	葉守焯	6	大統 立益 宏遠 強盛 集盛 儒鴻
12	鄭敦謙	6	宏齊 欣興 凌陽 智原 廣輝 聯陽
13	胡定吾	6	台聚 華邦電 開發★ 開發金★ 陽明★ 緯創
14	徐善可	6	中華 光罩 江申 華晶科 裕隆 嘉裕
15	高清愿	6	大統益 太子 南紡 統一 統一超商 統一實
16	柯長崎	6	仁寶 和益 金寶 飛信 泰金寶 TD 華寶
17	崔湧	6	必翔 致伸 英誌 國巨 統一超商 環電
18	林文淵	6	中宇 中鋼★ 中鋼碳素★ 中鴻 台汽電 東元
19	曹興誠	6	中銀★ 交銀★ 兆豐金★ 欣興 智原 聯電
20	葉垂景	6	中視 凌陽 國碩 精碟 鈺德 鈺德
21	王伯元	6	佰鴻 聯昌 聯發科 聯詠 鴻友 麗嬰房
22	吳亦圭	6	台達 台聚 亞聚 神基 華夏 廣輝
23	王永在	6	台化 台塑 台塑化 南亞 南科 福懋★
24	吳家錄	6	大台北 中保 欣天然 新光金 新海 新壽

註：★為國營事業或政府持股的企業。

相較之下，新加坡雖然在 1980 年代因為政經因素而迫使政府透露推動民營化的意願，但是由於國家仍保有高度自主性，使得政聯企業仍然相當強勢，其規模不斷擴張，政府依然位居市場網絡的核心。表 4 列舉新加坡董監連結網絡中排名前三十大公司的資訊，顯示新加坡市場網絡核心以金融服務、電信服務業與製造業等企業為主，根據表 4 的標示，在董監事網絡排名最高的前 29 家公司中，有 8 家（約占 1/3）為政聯企業，而在其他非國有的 21 家企業中，又有 11 家企業（約占 1/2）具有政聯企業持股控制的情況。

比較表 2 與表 4 之中兩國董監事跨坐的人事關聯，透露兩國政府在網絡治理介入程度有明顯不同。而多重董監事會位置的占有，在 Useem 的「核心圈」的理論中即被認為是考察企業社群領導菁英團體的重要指標，^④檢視多重董監事的組成以及分辨政治部門力量的影響，可以考察攸關政府與私人企業整合的組織機制，有助於理解兩國政商關係與統治菁英整合。新加坡企業董監事菁英核心圈的構成，的確顯現了這種跨越公私領域的整合跡象，而且受到政府相當的影響。表 5 為新加坡大型企業董事會跨坐

註④ Michael Useem, *The Inner Circle: Large Corporations And the Rise of Business Political Activity in the U.S. and U.K.* (Oxford: Oxford University Press, 1984).

表 4 2007 年新加坡大型企業董事跨坐程度排名表

公司英文名稱	公司中文名稱	產業別	跨坐數	總資產 (新加坡幣)	是否為 政聯企業	是否有政聯 企業持股	持股政聯企業 數目	政聯企業持股 比例 (%)
United Industrial Co. Ltd.	聯合工業	製造業	29	3,861,879			0	0
ComfortDelgro Co. Ltd.	康福德高	服務業	29	3,058,400	★	▲	1	46.42
Singapore Land Ltd.	新加坡置地	服務業	29	3,258,596	★		0	0
KS Energy Services Ltd.	金聲能源服務	製造業	27	242,554		▲	1	
The Ascott Group Ltd.	雅詩閣集團	服務業	25	2,781,014		▲	3	71.02
PSC Corporation Ltd.	普威集團	服務業	24	281,366			0	0
Keppel Corporation Ltd.	吉寶集團	製造業	22	12,589,413	★	▲	7	79.27
Tat Seng Packaging Group Ltd.	達成集團	製造業	22	63,012			0	0
Hotel Plaza Ltd.	文雅酒店	服務業	21	829,985			0	0
Haw Par Co. Ltd.	虎豹兄弟	製造業	21	1,395,418			0	0
UOL Group Ltd.	華業集團	金融業	21	3,520,185		▲	1	11.89
Ossia International Ltd.	奧斯國際	製造業	21	114,265		▲	1	-
VICOM Ltd.	維康公司	製造業	20	73,525	★	▲	2	-
Keppel Land Ltd.	吉寶置地	服務業	20	5,500,281	★	▲	2	53.5
Matex International Ltd.	萬得國際集團	製造業	19	90,799			0	0
Chosen Holdings Ltd.	超成控股	金融業	19	108,553		▲	1	1.05
Pan-United Co. Ltd.	泛聯集團	服務業	18	417,687		▲	3	5.8
Singapore Petroleum Co. Ltd.	新加坡石油	製造業	18	2,957,207	★	▲	2	86.98
Cosco Co. (Singapore) Ltd.	中遠投資	金融業	18	1,402,536			0	0
Hyflux Ltd.	凱發集團	製造業	18	390,360		▲	1	4.76
Food Empire Holdings Ltd.	富旺朝集團	製造業	18	129,525			0	0
Tuan Sing Holdings Ltd.	傳慎控股集團	金融業	18	716,836		▲	2	46.31
RotoI Singapore Ltd.	新加坡陸道公司	製造業	18	36,495		▲	2	1.11
Dragon Land Ltd.	龍置地公司	服務業	18	94,558	★	▲	2	71.37
Superbowl Holdings Ltd.	貴族保齡球控股	娛樂業	18	83,086		▲	2	4.22
Bonvests Holdings Ltd.	鴻運控股	金融業	17	690,699			0	0
Xpress Holdings Ltd.	速印控股	金融業	17	25,292			0	0
KI Ventures Ltd.	KI 創投公司	金融業	17	1,600,377	★	▲	1	0
MCL Land Ltd.	MCL 置地	服務業	17	577,896		▲	0	0

註：作者自製。

程度，檢視這些菁英的政經背景，可以發現這些跨坐數極高的董監事裡面，絕大部分都有濃厚的政治經歷。這董監跨坐最頻繁的 18 位為新加坡本地的企業菁英核心圈人士，全部都參與了政聯企業的董事會；而且許多曾經擔任或為現任的國會議員。其中的佼佼者包括 Wang Kai Yuan、Ch'ng Jit Koon、Chew Heng Ching、Lim Jit Poh、Ong Kian Min、Chen Seow Phun John、Tan Eng Liang 及 Lew Syn Pau，另外，Chow Kok Kee 則曾經在政府任職。這些政治人物所跨坐公司裡面，並不局限在政聯企業而跨及了新加坡著名的大型企業，例如 Wang Kai Yuan 及 Lim Jit Poh 參與 Comfortdelgro Co. Ltd. (公共運輸)；Chew Heng Ching 參與 Dragon Land Ltd. (不動產)、Chow Kok Kee 參與 Singapore Food Industries Ltd. (食品業)、Lien Kait Long Chow 參與 Sembawang Music Holdings Ltd. (媒體業)、Reggie Thein 參與 Keppel Telecommunications & Transportation Ltd. (通訊通信業)、Wee Cho Yan 參與 Singapore Land Ltd. (不動產)。國會議員與政府現任或退休的官員成為新加坡企業核心圈的重要組成分子，意謂政府力量成為新加坡政商互動的一個重要平台，特別是新加坡的國會，私人企業認為邀請政治人物擔任企業的董監事對於企業具有正面效益。除了國會議員以外，董監事跨坐比例較高的則是會計師與律師，這些人的跨坐都是擔任獨立非執行的董監事，說明了專業人士在新加坡企業核心圈當中的重要性。

表 5 2007 年新加坡大型企業菁英核心圈跨坐排名與背景

人名	跨坐數	公司名稱	背景
Wang Kai Yuan 王家園	11	Comfortdelgro Co. Ltd. ★ Asian Micro Holdings Ltd. Lee Metal Group Ltd. Hiap Hoe Ltd. ▲ Xpress Holdings Ltd. Nylect Technology Ltd. ▲ COSCO Co. (Singapore) Ltd. Matex International Ltd. PDC Co. Ltd. ▲ Superbowl Holdings Ltd. ▲ Airocean Group Ltd.	1. 武吉知馬區議員 2. 民意處理組監察委員會主席
Ch'ng Jit Koon 莊日昆	9	BAN LEONG Technologies Ltd. ▲ CORTINA Holdings Ltd. HO BEE Investment Ltd. PROGEN Holdings Ltd. China Fashion Holdings Ltd. Tung Lok Restaurant 2000 Ltd. SANTAK Holdings Ltd. ▲ Pan United Co. Ltd. ▲ Eastern Asia Technology Ltd.	1. 前國會議員 2. 前社會發展部高級政務部長
Chew Heng Ching 周亨增	9	Dragon Land Ltd. ★ Lee Kim Tah Holdings Ltd. Huan Hsin Holdings Ltd. ALANTAC Technology Ltd. PHARMESIS International Ltd. ▲ System Access Ltd. ▲ CHOSEN Holdings Ltd. ▲ SPINDEX Industries Ltd. ▲ ASJ Holdings Ltd.	1. 前國會副議長 2. 前國家財政預算委員會主席 3. 新加坡國際商會主席 4. 新加坡董事學會主席

人名	跨坐數	公司名稱	背景
Lim Jit Poh 林日波	9	Comfortfelgro Co. Ltd. ★ VICOM Ltd. ★ THE ASCOTT Group Ltd. ▲ INCHEM Holdings INT Ltd. Sky China Petroleum Services Ltd. ▲ IFS CAPITAL Ltd. KIM ENG Holdings Ltd. ▲ SBS TRANSIT Ltd. ▲ KS Energy Services Ltd. ▲	1. 經營新加坡最大的計程車與公共汽車公司的康福德高集團。 2. 原本擔任高級公務員。 3. 擔任新加坡勞工基金與淡馬錫控股部分未上市公司的董事。
Teo Kiang Kok	9	Food Junction Holdings Ltd. ▲ Jadson Enterprises Ltd. SM Summit Holdings Ltd. Hyflux Ltd. ▲ Westcomb Financial Group Ltd. Ocean Sky International Ltd. ▲ Memtech International Ltd. Unisteel Technology Ltd. ▲ Adampak Ltd.	1. 律師 2. 最高法院法官 3. 旭齡及穆律師事務所 (Shook Lin & Bok) 的合夥人、財務長及中國區負責人
Ong Kian Min 王建明	8	OSIM International Ltd. BREADTALK Group Ltd. ESMART Holdings Ltd. FOOD EMPIRE Holdings Ltd. GMG GLOBAL Ltd. HUPSTEEL Ltd. ▲ ASA Group Holdings Ltd. ▲ PENGUIN BOAT International Ltd. ▲	1. 淡濱尼區議員 2. 高階警官 (1979-1986) 3. 旭齡及穆律師事務所法律助理及合夥人 (1989-2000)
Lim Ho Seng 林穆升	8	KS Energy Services Ltd. ▲ Kian Ann Engineering Ltd. Pan Asian Water Solutions Ltd. ▲ Want Want Holdings Ltd. ▲ Norelco UMS Holdings Ltd. Sim Siang Choon Ltd. ▲ Baker Technology Ltd. ▲ ROTOL Singapore Ltd. ▲	1. 全國職工總會平價合作社前總裁。 2. 新加坡及澳洲註冊會計師學會的特許會員。 3. 新加坡特許秘書行政管理人員學會與董事學會的特許會員。
Chow Kok Kee	8	Chosen Holdings Ltd. ▲ Singapore Food Industries Ltd. ★ Thai Village Holdings Ltd. Meiban Group Ltd. ▲ Innovalues Precision Ltd. Tuan Sing Holdings Ltd. ▲ Sing Lun Holdings Ltd. ▲ HLN Technologies Ltd.	1. 任職國防部與教育部 (1976-1982) 2. 星展銀行副主席 (1982-1997) 3. 新加坡董事學會會員
Kean Seng U	7	NTI International Ltd. New Wave Holdings Ltd. Circuits Plus Holdings Ltd. ▲ Miyoshi Precision Ltd. Automated Touchstone Machines Ltd. ▲ Ossia International Ltd. ▲ GRP Ltd.	1. 律師 2. 最高法院法官 3. 旭齡及穆律師事務所合夥人 (1989-2000)

人名	跨坐數	公司名稱	背景
Kien Kait Long	7	Sembawang Music Holdings Ltd. ★ Ocean Int'l Holdings Ltd. Jishan Holdings Ltd. Mediastream Ltd. PSC Co. Ltd. Youcan Foods International Ltd. Tat Seng Packaging Group Ltd.	1. 具有將近 37 年財務與會計經驗。 2. 接觸的產業包括製造、通訊、石化、紡織及食品。 3. 目前擔任部分中國公私企業董事。
Chen Seow Phun John 陳曉朋	7	PSC Co. Ltd. Tat Seng Packaging Group Ltd. THAI VILLAGE Holdings Ltd. Matex International Ltd. SNF Co. Ltd. OKP Holdings Ltd.▲	1. 前國會議員 2. 前交通及資科部兼國家發展部政務部長
Tan Eng Liang 陳英梁	7	Progen Holdings Ltd. Tung Lok Restaurant 2000 Ltd. Manhattan Resources Ltd. Sapphire Co. Ltd. Pokka Co. (Singapore) Ltd.▲ United Engineers Ltd.▲ Ezra Holdings Ltd.	1. 前國會議員 2. 前國家發展部高級官員 3. 前財政部高級官員 4. 國家體育委員會主席
Khoo Ho Tong	7	Kingsmen Creatives Ltd.▲ Tasty Food Holdings Ltd. Aztech Systems Ltd.▲ Asiatravel.com Holdings Ltd.▲ Eng Kong Holdings Ltd.▲ JK Technology Group Ltd. Nam Lee Press Metal Industries Ltd.	1. 新加坡註冊會計師協會會員 2. 註冊會計師
Reggie Thein	7	Keppel Telecommunications & Transportation Ltd. ★ F J Benjamin Holdings Ltd.▲ Guocoland Ltd.▲ Haw Par Co. Ltd. Grand Banks Yachts Ltd.▲ MFS Technology Ltd.▲ Lindeteves- Jacoberg Ltd.▲	1. 新加坡董事學會會員 2. 註冊會計師
Hee Theng Fong 許廷芳	7	Sapphire Co. Ltd. Oriental Century Ltd. Tye Soon Ltd. Hiap Moh Co. Ltd. Yhi International Ltd. Sinomem Technology Ltd. Datapluse Technology Ltd.	1. 許廷芳律師事務所 2. 高等法院法官 3. 前法律服務委員會 (Legal Service Commission) 成員
Wee Cho Yan 黃祖耀	7	Haw Par Co. Ltd. Singapore Land Ltd. ★ UOL Group Ltd.▲ Hotel Plaza Ltd. Overseas Union Enterprise Ltd.▲ United Industrial Co. Ltd. United International Securities	1. 大華銀行主席

人名	跨坐數	公司名稱	背景
Lew Syn Pau 劉信保	7	Food Empire Holdings Ltd. Achieva Ltd. Poh Tiong Choon Logistics Ltd.▲ Ariane Co. Ltd.▲ RSH Ltd.▲ Guangzhao Industrial Forest Biotechnology Group Ltd.▲ Magnus Energy Group Ltd.	1. 前國會議員 2. 新加坡製造商聯合會 (Singapore Manufacturers' Association, SMA) 會長 3. 2005 年被控貪污罪，後無罪獲釋
Yih Pin Sitoh	7	Meiban Group Ltd.▲ Hirchines Group Ltd.▲ Lian Beng Group Ltd.▲ Labroy Marine Ltd. Nera Telecommunications Ltd. PNE Micron Holdings Ltd. GKE International Ltd.	1. 註冊會計師

註：公司名稱後面有標記★者，為政聯企業；有標記▲則為政府直接投資或者透過政聯企業投資而持有股份。

除此之外，政聯企業與私人企業的共同持股，也是其整合私人企業力量的重要手段，這種統合政府與企業的網絡工具，不僅大量出現在一般產業，在金融產業中則是更加顯著。諸如由華人家族企業所主導的華僑銀行（Overseas Chinese Banking Corporation, OCBC）及大華銀行（United Overseas Bank, UOB），其規模類似於政聯企業的星展銀行，這些民間銀行多數股東與政府和政治菁英間有著緊密的連結。^④大型銀行的經營者皆與新加坡政府的官員，例如李光耀，有親密的私人交情。^⑤民營大銀行的高階經理人與新加坡的國營事業間也形成了大量的人員任聘與流通的管道，其他國家主導的法定機構、市政組織、司法等更是不勝枚舉。^⑥以華僑銀行來說，華僑銀行與政府間彼此進行定期的人才流動，現任董事會主席張松光（Cheong Choong Kong）則是前新加坡航空副主席兼執行長，董事 Bobby Chin 則是財政部賽馬博彩管理局（Singapore Totalisator Board）主席及新加坡勞工基金（the Singapore Labour Foundation）的董事；嚴振忠（Giam Chin Toon）則是無任所大使及國內稅務局（Inland Revenue Authority of Singapore, IRAS）委員；李曹圓（Lee Tsao Yuan）則是前國會議員以及現任吉寶集團董事。該銀行現任 12 席董事有超過一半曾經在公部門（國會、政府部門、法定機構或政聯企業）任職。透過政府與民間銀行間的緊密網絡，民間銀行成為協助政府推動產業政策與金融政策的一部分，強化了政府對於市場網絡的控制能力。這說明了新加坡治理菁英整合橫跨了公私領域，而大型企業組織的菁英聯

註④ Linda Low, "Sustaining the Competitiveness of Singapore Inc in the Knowledge-Based Global Economy," in Ramkishan S. Rajan, ed., *Sustaining Competitiveness in the New Global Economy: The Experience of Singapore* (Northampton: Edward Elgar, 2003), pp. 135-150.

註⑤ Lai Si Tsui-Auch and Yong-Joo Lee, "The State Matters: Management Models of Singaporean Chinese and Korean Business Groups," *Organization Studies*, Vol. 24, No. 4 (2003), pp. 507-534.

註⑥ Natasha Hamilton-Hart, "The Singapore State Revisited," *The Pacific Review*, Vol. 13, No. 2 (2000), pp. 200-201.

繫則成爲關鍵的整合機制。

表 6 與表 7 分別統計新加坡與台灣兩地在企業的董監事跨坐以及企業菁英核心圈的構成上，國家部門介入的程度。表 6 的數據顯示，在董監跨坐最高的 29 個公司中，新加坡有 27.6% 是政聯企業，其公部門所佔的比例是台灣的兩倍左右（台灣 13.8%）；而最高跨坐的公司中，新加坡的公司具有公部門持股關聯的比例（37.9%）也比台灣高（31.0%）。而企業菁英核心圈的構成上，新加坡受公部門影響程度極爲驚人，在多重董監事跨坐最高的 18 人之中，有 17 人（94.4%）都跨坐到政聯企業的董事會中，而且每個人平均跨坐公部門事業的數目是 3.8；相較之下，台灣的企業核心圈董監事中，只有約兩成有官股跨坐的資歷，其官股跨坐平均數也約只有新加坡的一半。

表 6 台灣與新加坡大型企業董監事跨坐網絡公部門所佔比例

	台灣	新加坡
分析公司數	300	300
企業董監跨坐最大值	21	29
企業董監跨坐排名門檻值	14	17
門檻值以上公司數	29	29
公部門公司數	4	8
公部門事業占最高跨坐公司數比例（%）	13.8	27.6
最高跨坐中具公部門持股公司數	9	11
具公部門持股公司占最高跨坐公司數比例（%）	31.0	37.9

註：表格數據整理自表 2、表 3。

表 7 台灣與新加坡大型企業菁英核心圈公部門影響程度比較

	台灣	新加坡
董監事多重跨坐最大值	10	11
董監事多重跨坐門檻值	6	7
門檻值以上人數	24	18
具官股董監跨坐人數	5	17
具官股董監跨坐比例（%）	20.8	94.4
每人平均官股跨坐數	2.0	3.8

註：表格數據整理自表 4、表 5。

數據顯示，從企業組織的層次上來看，新加坡不管在企業或企業菁英的層次都展現更強的公、私部門之間的整合。有趣的是本文對企業董監事核心圈的考察也符合新加坡學者的觀察。Hamilton-Hart 認爲新加坡的國家具有很強的內部凝結力跟共識，除了能夠規範內部的官僚之外，透過各式的組織與網絡的手段，進一步穿透企業界人士，形成治理菁英高度整合的權力結構，這對維持發展國家所需要的官僚能力相當重要。特別是政聯企業成爲政府整合不同部門菁英利益與共識的重要槓桿，而且長期利

用這項整合機制來運作。⁵²

面對經濟全球化與區域化的趨勢，更顯示出台灣與新加坡兩地的發展型網絡在 1980 年代以後的變化。1997 年的亞洲金融危機之後，新加坡政府採取了兩項重要策略：一是鞏固並擴張政聯企業的規模，二是跟亞太其他市場透過自由貿易的協定（Free Trade Agreements, FTAs）等手段建立更深的貿易往來，這兩項策略導致政府所引導的跨國投資網絡開始浮現。政聯企業的海外擴張，無形中導引了國內的資源至其他市場。舉例來說，淡馬錫控股在 2004 年的 545 億美金的資產中，有 52% 投資於新加坡本地，其他 48% 投資遍及澳洲、美國與歐洲甚至中國等地。新加坡的其他政聯企業投資的範圍擴及印度、泰國、馬來西亞、甚至台灣等地；橫跨的產業有航空、通訊、金融、房地產開發、媒體傳播、運輸、航運與港口。有些產業都已經成為區域的重要公司，例如新加坡電信在亞洲各地的市場如泰國、印尼、菲律賓與澳洲等地的用戶數在 2006 年時已經累積超過一億。⁵³

以對於中國投資的規畫來說，新加坡政府以及政聯企業積極參與了中國經濟建設，大量輸出資金、技術、資訊與人力等。而政聯企業則是進一步將國外所承接的部分業務，轉包給新加坡私人企業，協助了私人企業跨入國際其他區域。例如，凱德置地在 2000 年到 2002 年的上海計劃中，將約 5,000 萬新幣的合約分給 20 家的本地企業。吉寶集團的海外事業從 1990 年代起約 10 年時間，每年提供約 7,000 萬新幣工作給本地中小企業；僅僅 2002 年就提供了約 1 億新幣的契約給本地企業。⁵⁴相較之下，台灣政府過去基於政治因素而希望減緩台灣經濟對於中國的過度依賴，以及避免將過多資金以及技術輸出到中國，但是面對私人企業絡繹不絕地前往中國投資，政府卻顯得束手無策，而難以有效管理。

陸、發展型網絡、華人家族企業與市場治理

發展國家研究發現，國家介入市場的程度、形態的差異與經濟發展具有緊密的關聯；本文雖旨在比較兩地的市場網絡中政府介入程度的差異，並不對此命題進行因果宣稱，不過我們仍對此議題提供初步的觀察。特別的是新加坡與台灣都以華人企業為主體，我們認為兩地發展網絡的性質與華人企業治理形態間的關聯，值得進一步思考。研究東亞及東南亞經濟的學者都發現華人家族企業一直是市場的主體。其組織形態偏向中小型企業，在所有權上大量依賴親屬連結，同時在交易上也仰賴排他性的關

註⁵² Natasha Hamilton-Hart, "The Singapore State Revisited," *The Pacific Review*, Vol. 13, No. 2 (2000), p. 200.

註⁵³ Chong Alan, "Singapore's Political Economy, 1997-2007: Strategizing Economic Assurance for Globalization," *Asian Survey*, Vol. 47, No. 6 (2007), p. 967.

註⁵⁴ Edna Koh, "Sitting on a Good Deal," *The Straits Times Singapore*, September 29, 2002, Analysis.

係 (guanxi) 網絡，依循著緊密且互信的夥伴關係而發展。⁵⁵在治理特色上通常因為保守封閉而廣受批評。⁵⁶

然而在 1997 年亞洲金融危機之後，新加坡的家族企業有很大的變化。新加坡的家族企業積極採取西方專業化治理模式，聘僱更多專業人才進入董監事會與管理高層以汲取國際經驗。⁵⁷有趣的是，學者觀察到這背後一個重要的原因在於新加坡國家的強大能力與策略思維影響了當地管理結構的調適。新加坡政府在確保國家有效掌控政聯企業的同時，在企業管理模式上傾向商業擴張與利益導向；挾著組織力量的優勢，專業治理的精神更透過許多正式與非正式的手段強迫本地華人企業減低家族控制的色彩，要求在公司治理上更為透明。這些包括了在公司法上的修法以及對會計透明度與資訊揭露的行政要求，同時明文立法要求對於獨立董監事的設立；金融管理局更嚴格規定特別是金融部門的企業必須建立提名董監事與高階經理人的「提名委員會」，並對其選拔人選的結果進行審核。⁵⁸金融部門與大型企業的治理結構在這種來自國家部門的規範壓力下，有朝向專業化的跡象；影響所及，使得處於權力邊緣的家族企業，難以利用傳統裙帶關係競爭，而且為了尋求與跨國企業及政聯企業合作的機會，企業更仿效政聯企業從外部吸收部分董監事或管理人才，高階主管越來越以專業經理人為主而非依賴家族成員。這種治理模式趨同的現象，降低了傳統華人家族企業的封閉網絡，⁵⁹加速呈現了朝向專業化與市場化的變遷路徑。Tsui-Auch Lai Si 等人認為在這波由「國家主導的治理專業化的制度同形 (institutional isomorphism)」的壓力下，本地華人企業採行專業化的手段，有助於在市場上被政府、外資與員工等視為是進步且具有正當性地位，更會因而配合趨勢而進行改革。⁶⁰

新加坡的案例說明，家族企業也會受到國家本身制度的影響，由於在地國政府具有極高的自主性，所以能夠有效迫使家族企業推動專業化；政府影響規範的力量，顯然來自於其組織網絡的優勢。相較之下，台灣在經濟自由化之後私人企業逐漸取得政治與市場的優勢，也更有實力與政府抗衡。政府在經濟政策處處受利益團體所影響，例如攸關金融市場改革的「二次金改」，即被質疑優厚給政商關係良好的本地金融家

註⁵⁵ Gary Hamilton, "Organization and Market Processes in Taiwan's Capitalist Economy," in Marco Orru, Nicole W. Biggart, and Gary G. Hamilton (eds.), *The Economic Organization of East Asian Capitalism* (Thousand Oaks, C.A.: Sage, 1997), pp. 237-293.

註⁵⁶ Chee Kiong Tong, "Rethinking Chinese Business Networks: Trust and Distrust in Chinese Business," *Journal of Asian Business*, Vol. 22, No. 2 (2006), pp. 1-49.

註⁵⁷ Henry W. C. Yeung, "Change and Continuity in Southeast Asia Ethnic Chinese Business," *Asia Pacific Journal of Management*, Vol. 23, No. 1 (2006), pp. 229-254; Lai Si Tsui-Auch, "The Professionally Managed Family-ruled Enterprise: Ethnic Chinese Business in Singapore," *Journal of Management Studies*, Vol. 41, No. 4 (2004), p. 514.

註⁵⁸ Lai Si Tsui-Auch and Yong-Joo Lee, "The State Matters: Management Models of Singaporean Chinese and Korean Business Groups," *Organization Studies*, Vol. 24, No. 4 (2003), pp. 507-534.

註⁵⁹ Wee-Liang Tan and Siew Tong Fock, "Coping with Growth transformations: the case of Chinese Family Businesses in Singapore," *Family Business Review*, Vol. 14, No. 2 (2001), pp. 123-139.

註⁶⁰ Lai Si Tsui-Auch and Yong-Joo Lee, "The State Matters: Management Models of Singaporean Chinese and Korean Business Groups," *Organization Studies*, Vol. 24, No. 4 (2003), p. 514.

族；^①關於企業治理措施的推動，也一樣顯現受制於企業的徵兆。例如台灣的政府於 2002 年起陸續推動改革，卻連番受挫。一個顯著的例子是董事長薪資的揭露，證期會於 2002 年要求上市公司揭露，卻引起企業主轉而對政府施壓，致證期會於 2005 年更改規定，僅要求企業揭露級距而不再要求個別職位之確切薪資。^②獨立董監的推動也被發現進度緩慢，且規範所及仍僅限定為新上市櫃公司，已比亞洲其他國家落後甚多，使得在國際的企業治理評比上表現不佳。^③本地學者也發現，在家族持股濃厚的企業中，獨立董監經常遇到適應的問題而辭職。^④顯然，國家治理市場能力的差異與兩地公司治理的水準息息相關；表 8 呈現的是新加坡與台灣公司治理的相關指標以及公部門治理能力的數據，顯現出很大的差異。雖然早年新加坡與台灣一樣，都在經濟起飛發展的初期放任家族企業的發展，當 90 年代之後兩地卻有歧異的發展。新加坡華人順應國家主導的強勢網絡，為了尋求與政聯企業合作，仿效政聯企業吸收外部管理人才，治理模式的趨同降低了當地華人家族企業的封閉性，同時提升了專業化程度。相較之下，台灣的私人企業卻仍頑強地保留了家族主義的封閉特色。

表 8 台灣與新加坡的政府角色、政治環境與公司治理得分與排名

	台灣	新加坡
CLSA 公司治理指標 ¹	55 (5)	75 (1)
IMD 公司治理排名 ²	23.8 (4)	7.5 (1)
WEF 公司治理指標 ³	4.96 (23)	5.91 (8)
世銀政府效能指標 ⁴	1.29	2.26
世銀政府管制品質指標 ⁵	1.15	1.82
貪污印象指標 ⁶	32	5

註：(1) CLSA 里昂證券公司治理指標 (CG-WATCH 2004) 調查亞洲 10 個國家，根據五大項目給分，數字為得分平均數，括號內數字為排名。(2) 2005 年瑞士洛桑管理學院企業治理排名 (IMD Corporate Governance Ranking)，共調查全球 60 個經濟體。該調查根據董事會、股東價值、內線交易與股東權益四個面向分別排名，數字為四項排名平均數，括號內數字為亞洲地區排名。(3) 2003 年世界經濟論壇 (World Economic Forum) 企業治理指標，共調查 49 個國家，數字為項目分數，括號內數字為全球排名。(4)、(5) 2005 年世界銀行 (World Bank) 全球治理指標 (The Worldwide Governance Indicators) 中的政府效能 (Government Effectiveness) 與政府管制品質 (Regulation Quality) 項目。(6) 2005 年國際透明組織的貪污印象指標 (corruption perception index, CPI)，分數為貪污印象分數。

柒、討論與結語

本文認為考察企業的網絡結構以及其中國家力量的影響程度，有助於我們理解發

註^① Yu-Shan Wu, "Taiwan's Developmental State: After the Economic and Political Turmoil," *Asian Survey*, Vol. 47, No. 6 (2007), pp. 977-1001.

註^② 「董監薪酬揭露制度，大走回頭路」，*商業週刊*，第 919 期 (2005 年 7 月 4 日)，頁 82。

註^③ 請參閱葉銀華、李存修、柯承恩，*公司治理與評等系統* (台北：商智文化，2002 年)。另外，根據里昂證券 (CLSA) 2005 年的企業監理評比報告，新加坡在亞洲 10 國中排名第一，台灣排名第五。瑞士洛桑管理學院 (IMD) 的全球企業監理的報告 (2004)，以及世界經濟論壇 (World Economic Forum) 的全球企業監理評鑑 (2003)，新加坡皆排名亞洲第一，台灣都是第四。

註^④ 葉銀華，「獨立董事為何辭職？」，*經濟日報* (台北)，2006 年 11 月 8 日，版 A12。

展型國家的轉型特徵。本文從發展型國家與市場「鑲嵌性 (embeddedness)」的概念出發，但是在研究上跳脫 Peter Evans 等人的既有宏觀途徑，而更深入的檢視中間 (meso) 組織網絡的層次。本文呼應近來發展學者探討市場間網絡組成的興趣，並透過組織結構間的網絡形構來解讀國家治理市場的手段。本文認為發展型國家能力的變動以及面臨私人企業與國際資金挑戰時的調整，將反應在其介入市場網絡的形態之中；確認此一經驗面向並分析比較新加坡與台灣兩地的構成特徵是本文最主要的目的。表 9 歸納兩地此面向具體特徵的差異。

表 9 台灣與新加坡發展網絡的特徵比較

	台灣	新加坡
總體特徵	趨弱	強化
國家治理意識形態	新自由主義與經濟自由化	重商主義與全球化
政治環境	民粹型民主；分裂的政黨競爭	指導型民主；整合的威權統治
官僚結構	菁英層級開放而分裂 誘因結構弱，向心度低 官僚機構間分裂與鬆散 人才官僚地域化 變遷替換迅速	菁英層級秩序協同 誘因結構強，向心度高 官僚機構間整合而凝聚 具國際化人才渠道 穩定而封閉
公部門事業 資源 市場地位 績效	減弱 中 低	擴張 高 高
公營事業治理	貪污懲罰機制弱 薪資低，治理誘因低，代理者易偏離公部門利益 官僚化	貪污懲罰機制強 薪資高，治理誘因高，代理監督者較與公部門利益一致 專業主義
公部門事業網絡傾向	遲鈍而封閉 多角化程度低 偏向與國營事業合作 無跨國性投資活動 網絡角色被動	靈活而擴張 多角化程度高 偏向與外資合作 跨國性投資活動高 中樞與仲介
公、私部門間組織關係	聯繫漸弱；投資網絡減少；人事流通頻率變低；少菁英整合；民營家族事業為網絡核心	聯繫強；事業投資網絡多；人事與職位的交流頻繁；公私部門菁英整合緊密；公部門為網絡核心
政商關係	侍從主義；國家受家族企業特殊主義管道影響	強勢而自主
國家的市場治理能力	較弱；不易改變家族企業頑強的封閉傳統	較強；國家主導的專業化制度同形

註：作者自製。

1990 年代襲捲全球的新自由主義抬頭，而新加坡與台灣面對自由化與全球化的過程，兩國展現出不同的回應策略，也顯現在介入市場的網絡結構中。新加坡在國家威權主義的經濟發展策略中，持續強化公部門的規模，在介入市場網絡的形態上展現強勢的擴張型態。當然這後面有許多歷史條件與制度的因素：包含人民行動黨的威權民主的持續、官僚菁英的強化、政聯企業的擴張，同時由於與華人企業的緊張關係，政商關係遠，其網絡構成獨立也更具備干預與影響市場的力量。其中值得注意的是公、

私部門介面。其政聯企業的董監事多由政府官員兼任，這使得政府與市場的運作有了更緊密的關聯；而民間菁英則構成了政聯企業董監事重要的一環，這些人士來自企業主或跨國企業主管、法律、會計、甚至國會議員等專業人士。在這種組織聯繫中，政聯企業與民間大型企業、法定機構等高階治理人才，在職業生涯與人際網絡重疊交錯的關係中，被整合成利益一致與共識清楚的階層，無形中降低了政策衝突的可能性也強化了官僚治理的效率。這種菁英圈得以吸納專業化與國際化的人才，並且由於任用的彈性與長期規畫，使得人才生涯穩定，減少了內部菁英分裂的風險。國家帶領的強勢市場治理網絡也反映在其面對全球化競爭壓力的回應策略上。新加坡政府一方面延續其作為城市國家在地理「中樞」性的優勢位置，對外以政聯企業為主體擴張對亞太地區各地的投資；對內則擔任起仲介國際資金機會與專業人才、科技引進的角色。這種強勢發展網絡透過官僚機構的專業化革新與廉能治理的監控，而成為政府持續享有權力並帶動企業發展的手段；在企業治理以及投資拓展上，國家都是先頭的發動者，引導當地的華人企業。

相反地，台灣顯現很不同的路徑。1990 年代之後國家採取的是消極地順從新自由主義的策略，大量售出公部門事業，國家透過企業間網絡介入市場的力量明顯削弱。持股與董監網絡中公部門位置由核心趨向邊緣。取而代之的是民間家族企業。不僅如此，在面對國際化的競爭壓力中，台灣的公部門顯得被動，甚且由於敏感的兩岸關係，與積極西進的私人企業社群逐漸疏離。1990 年代黨營事業的急速擴張，繁複的投資渠道與新創事業，成為當時執政黨籠絡政商勢力的重要手段，以間接迂迴的方式確保政府的權力。然而這個發展也讓政商關係的侍從主義加深，一方面抵損國家統治的正當性，也減少帶領企業朝向策略發展的可能性。而政黨輪替之後，侍從主義式的政商關係似乎仍沒有消失，傾向特殊利益的金融政策與公營事業所有權的移轉，顯現了國家的政經規畫，難以避免特殊利益的制約。各種歷史與制度性的條件所產生的結果是，民間家族企業遠離國家的控制網絡而興起，也對國家權力形成更強的抗衡。而由於開放的民主化過程，使得政黨間的競爭激烈，政治上的不穩定，更讓官僚內部的緊密連帶難以建立。行政手段的僵化，使得公部門事業的治理菁英，在職業生涯規畫與薪資的誘因上，難以吸納國際性的專業人才，更經常反被強勢的私人企業所吸納；這進一步使得作為國家事業的代理人的經營階層，無能看管公部門資源，而容易偏離所代理監督的公部門利益而淪為民營企業的影響。在這種國家退位且政治不穩的局勢中，企業權力趁勢而起，國家明顯的遭受企業力量所攫獲，在侍從主義式的政商影響慣習中，利益代理的力量分裂著，國家統合一致的治理網絡也消褪。

Peter Evans 與 Vivek Chibber 等人的鑲嵌研究指出，國家維持統御市場的權力大小，奠立在幾個重要的制度設計的基礎上：這些包含了國家的資源、官僚權力與結構的統合、以及與民間部門之間的鑲嵌程度的合宜。雖然發展國家學者通常還會從更廣泛的其他結構條件來討論，然本文對焦在台灣與新加坡公、民事業間的組織間的網絡構成的形態，對於補充鑲嵌理論的命題至少有幾個重要意涵。從公、民營事業間網絡的互動，我們得以檢視國家與市場的鑲嵌程度；而透過總體網絡中的位置比較，我們

能夠進一步區辦公、私部門之間權力的差異；而從企業菁英的多重董監事網絡聯繫組織機構的性質（公營或私人部門），我們得以考察官僚機構之間的分裂或協同的程度。早年台灣市場中公部門事業所佔比例高，鑲嵌程度強，而且國家與資本之間鑲嵌程度幾乎伴隨著公部門事業規模在市場中的減低而變弱；相對的，新加坡一直被學者視為是相對威權而強大的國家統治。本文發現，兩地國家權力的大小也反映在其跟市場鑲嵌的程度差異上。從公部門所佔的位置我們看出，新加坡公營事業普遍所占位置較為核心，從組織網絡的觀點來看，因為位居企業社群的中心位置，其仲介資訊與施行控制手段的機會大，權力影響的潛在能力也較高。^⑥而再從企業菁英核心圈的跨坐組織性質我們看到，新加坡的企業董監事菁英核心圈，幾乎都透過公部門事業形成跨坐；換句話說，企業菁英彼此聯繫、社會互動的場域幾乎都透過公部門機構來媒介完成。從企業董監事會作為菁英的社會化跟訓育的功能來看，^⑦新加坡的企業菁英階層顯然更受國家力量所左右。然而以上這些現象在轉型期之後的台灣已經不若以往。從這三個鑲嵌側面的比較，讓我們看出現今新加坡國家具有鑲嵌性高、自主性強且整合一致的特色，比起台灣也更接近「鑲嵌自主性」的發展國家理論者所倡議的概念原型。就研究取經而言，網絡分析的角度讓我們得以客觀的衡量國家鑲嵌自主性的經驗現況。

新加坡的案例說明，組織協同一致且結構位置強勢的國家治理網絡，可以有效維持國家的權力自主性；由於其控制市場訊息、掌握投資機會的能力較強，也更有實力去引導市場來推動如創導性的投資發展、科技仲介與引進甚至企業治理改造等等。這些事後的解釋顯然符合發展國家理論以及我們觀察到的兩地經驗的差異。然而強勢的國家所主導的公、私部門網絡鑲嵌是否必然導致更好的經濟發展或市場治理的後果，卻不必然是個直接的因果，這個關係必須伴隨其他制度條件的配合。例如，假使沒有廉潔效能的官僚體系與適當的獎懲機制，龐大的公、民營事業間的人事與資金的鑲嵌，可能反而造成利益輸送的渠道，公部門事業的利益被民間企業所攫取（captured）的可能性提高；國家在市場上統治的正當性可能也因此受損，企業集體行動的問題也會難以整合。

本文無法宣稱因果關係的另外一個重要原因是，目前類似本文的相關研究仍然鮮少。學界目前並沒有針對各地發展型經濟的公、私部門間的鑲嵌網絡進行大規模樣本的分析以及普遍命題的測試。國家透過公部門企業而與市場形成網絡鑲嵌，與促進經濟發展之間的關係，仍是個等待檢驗證實的議題。除了前述論及研究者必須考慮其他發展國家內部的制度結構的配套因素之外，本文的分析架構是否能夠普遍適用，奠立

註^⑥ Beth Mintz and Michael Schwartz, *The Power Structure of American Business* (Chicago: University of Chicago Press, 1985); Roberto M. Fernandez and Roger V. Gould, "A Dilemma of State Power: Brokerage and Influence in the National Health Policy Domain," *American Journal of Sociology*, Vol. 99, No. 1 (1994), pp. 1455-1491.

註^⑦ Mark S. Mizruchi, *The Structure of Corporate Political Action*: (Cambridge: Harvard University Press, 1992); Michael Useem, *The Inner Circle: Large Corporations And the Rise of Business Political Activity in the U.S. and U.K.* (Oxford: Oxford University Press, 1984).

在一個重要的前提上：亦即被學者定義為「發展型國家」的政府也如同台灣、新加坡一樣擁有規模龐大的公營事業。換句話說，如果國家權力的大小與公營事業的規模彼此間有正向的相關，則本文發展的架構將有可能進一步運用至大規模的資料而進行多國家樣本的測試。台灣與新加坡的經驗顯示國家對於市場影響的權力大小與跟市場鑲嵌的程度間是個正向的關係；亦即「鑲嵌」與「自主性」是一體兩面。但東亞其他國家的情況則略有變異：新加坡與台灣是公部門事業所占比例較高的市場，其次是韓國，而日本則略低。然目前新興轉型國家如中國大陸與東歐諸國，皆有比重龐大的公營事業；有些也被學者視為是發展型國家的類型（如中國大陸），公營事業比重甚高。本文聚焦在公、私部門正式網絡的角度，其透過大規模量化資料分析應用的潛在可能性，值得進一步探索。就此而言，本文的貢獻在於挖掘這個經驗現象的結構特性，希望能透過比較個案的證據，喚起發展學者對於此組織鑲嵌面向的注意。

比較台灣與新加坡的經驗，顯示發展型國家的演變路徑歧異甚大。國家透過正式組織機構與企業社群所形成的網絡結構以及國家於此網絡結構中所佔據的位置，得以左右國家權力的自主性。總結來說，本文透過兩地政府在市場治理網絡上的角色變遷，有助於我們思考政府介入市場的鑲嵌程度以及政府相對於私人資本間的權力變化。儘管新加坡與台灣兩地具有類似的歷史脈絡、族群組成以及政經環境，但是當台灣隨著私人企業不斷興起，國家在市場中的角色不斷消褪時，新加坡卻依然強悍的維持政聯企業的經濟版圖，並透過各種不同層次的組織力量整合當地的企業菁英，以維持國家在市場治理網絡中的權力。藉此比較我們得以檢視發展型國家在轉型期能夠繼續導引市場的組織基礎，也讓我們可以找出評估發展國家能力的新角度。

台灣與新加坡雖然代表著發展國家發展的原型，然而在 1990 年代之後卻走上截然不同的兩種路徑。台灣越來越形成以家族企業為主體的市場資本主義的自然發展，而新加坡則更有強勢發展國家形態的特色。這當然也構成兩地未來發展路途上的不同挑戰。新加坡強勢國家的主導，在跨國的競逐上展現強勢的模式，卻也同樣冒很大的風險。一個顯著的例子是 2007 年底開始以美國為首的房貸所引起的全球金融危機，對新加坡的主權基金損害甚深；台灣的官僚卻由於對於金融事務的相對保守，與國際接軌不若新加坡，反而受害較淺。⁶⁷而比較兩種新加坡與台灣的經驗，凸顯發展的兩難：民主價值的代價是政治意見的歧異與利益團體之間難以避免的衝突，而強勢發展國家的背後則是威權政體的持續與對人民政治參與的犧牲。不同發展模式的優劣，發展與民主價值之間難以替換的代價，這些議題，顯然都值得未來的研究進一步辯析與思索。

* * *

(收件：98 年 3 月 5 日，接受：98 年 10 月 9 日；責任校對者：莊家梅)

註⁶⁷ 參考華爾街日報，2009 年 2 月 18 日報導。該文指出新加坡政府投資公司因為全球金融危機所致投資損失約 330 億美元；而淡馬錫公司損失 278 億美金，投資組合資產縮水近三成。另有關於台灣受害較淺之意見，請參考「從淡馬錫鉅額虧損談主權基金」，工商時報，2009 年 6 月 8 日，社論。

Developmental State and the Transformation of the Market Governance Network: A Comparative Study between Singapore and Taiwan

Zong-rong Lee

Assistant Research Fellow
Institute of Sociology
Academia Sinica

Yi-jen Shih

Ph.D. Candidate
Graduate Institute of Development Studies
National Chengchi University

Abstract

Although Taiwan and Singapore have been considered as two successful cases of the developmental state model, their recent transformations demonstrate distinct and divergent paths. Recent studies have documented this transition from a macro perspective of the political-economic process, yet scholars have been relatively inattentive to the market governance network from a meso-organizational perspective. We believe that it will help us better understand the transforming nature of two developmental states by looking at the network interface between public and private sectors and see how it serves as a critical mechanism for state power to control and govern the market. In this study we look into the difference of two markets in the embeddedness structure between state agencies and private sectors, laying out their respective institutional logics, examining the networking patterns between state-owned and private businesses, and discussing implications to the issues of state-business relationship and corporate governance.

Keywords: Singapore; Taiwan; Developmental State; Governance Network

參考文獻

- 李宗榮，「在國家權力與家族主義之間：企業控制與台灣大型企業間網絡初探」，*台灣社會學*，第 13 期（2007 年 6 月），頁 173~242。
- 段承璞，*台灣戰後經濟*（台北：人間，1994 年）。
- 葉銀華、李存修、柯承恩，*公司治理與評等系統*（台北：商智文化，2002 年）。
- 葉銀華，「獨立董事為何辭職？」，*經濟日報*（台北），2006 年 11 月 8 日，版 A12。
- 陳師孟等，*解構黨國資本主義*（台北：自立晚報，1991 年）。
- 張鐵志，「台灣經濟自由化的政治邏輯：黨國資本主義的轉型與新政商聯盟 1980-2000」，*台灣政治學刊*，第 12 卷第 1 期（2008 年 6 月），頁 101~145。
- 「董監薪酬揭露制度，大走回頭路」，*商業週刊*，第 919 期（2005 年 7 月 4 日），頁 82。
- Amsden, Alice H., "Taiwan's Economic History," *Modern China*, Vol. 5, No. 1 (1979), pp. 341~380.
- Amsden, Alice H., "The State and Taiwan's Economic Development," in Peter Evans ed., *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge University, 1985).
- Ang, James S. and David K. Ding, "Government Ownership and the Performance of Government-Linked Companies: The Case of Singapore," *Journal of Multinational Financial Management*, Vol. 16, No. 1 (2006), pp. 64~88.
- Chen, Tun-Jen, "Guarding the Commanding Heights: The State as Banker in Taiwan," in Stephan Haggard ed., *The Politics of Finance in Developing Countries* (Ithaca: Cornell University Press, 1993), pp. 55~92.
- Chibber, Vivek, "Bureaucratic Rationality and the Developmental State," *American Journal of Sociology*, Vol. 107, No. 4 (2002), pp. 951~989.
- Chong, Alan, "Singapore's Political Economy, 1997-2007: Strategizing Economic Assurance for Globalization," *Asian Survey*, Vol. 47, No. 6 (2007), pp. 952~976.
- Chung, Chi-Nein, "Markets, Culture and Institutions: The Formation and Transformation of Business Groups in Taiwan, 1960S-1990S," Ph.D. Disserttion, Stanford University, Department of Sociology, 2000.
- Dittmer, Lowell, "The Asian Financial Crisis and the Asian Developmental State: Ten Years After," *Asian Survey*, Vol. 47, No. 6 (2007), pp. 829~833.
- Evans, Peter B., *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995).
- Fine, Ben, "The Developmental State and the Political Economy of Development," in Jomo Kwame Sundaram and Ben Fine (eds.), *The New Development Economics: After the Washing Consensus* (New York: Zed Books, 2006), pp. 101~122.
- Fernandez, Roberto M. and Roger V. Gould, "A Dilemma of State Power: Brokeage and

- Influence in the National Health Policy Domain,” *American Journal of Sociology*, Vol. 99, No. 1 (1994), pp. 1455~1491.
- Haggard, Stephan, “Institutions and growth in East Asia,” *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38, No. 4 (2004), pp. 53~81.
- Haggard, Stephan, Chung H. Lee, and Sylvia Maxfield, *The Politics of Finance in Developing Countries* (Ithaca: Cornell University Press, 1993).
- Haggard, Stephen and Linda Low, “State, Politics, and Business in Singapore,” in Edmund T. Gomez ed., *Political Business in East Asia* (London: Routledge, 2002), pp. 301~323.
- Hamilton, Gary, “Organization and Market Processes in Taiwan’s Capitalist Economy,” in Marco Orru, Nicole W. Biggart, and Gary G. Hamilton (eds.), *The Economic Organization of East Asian Capitalism* (Thousand Oaks, C.A.: Sage, 1997), pp. 237~293.
- Hamilton-Hart, Natasha, “The Singapore State Revisited,” *The Pacific Review*, Vol. 13, No. 2 (2000), pp. 195~216.
- Koh, Edna, “Sitting on a Good Deal,” *The Straits Times Singapore* (Singapore), September 29, 2002, Analysis.
- Lee, Kuan Yew, *From Third World to First: The Singapore Story 1965-2000 Memoirs of Lee Kuan Yew* (Singapore: Singapore Press Holdings, 2000).
- Low, Linda, *The Political Economy of a City-State: Government-Made Singapore* (Singapore: Oxford University Press, 1998).
- Low, Linda, “Sustaining the Competitiveness of Singapore Inc in the Knowledge-Based Global Economy,” in Ramkishan S. Rajan, ed., *Sustaining Competitiveness in the New Global Economy: The Experience of Singapore* (Northampton: Edward Elgar, 2003), pp. 135~150.
- Mintz, Beth and Michael Schwartz, *The Power Structure of American Business* (Chicago: University of Chicago Press, 1985).
- Mizruchi, Mark S., *The Structure of Corporate Political Action: Interfirm Relations and Their Consequences* (Cambridge: Harvard University Press, 1992).
- Mizruchi, Mark S., “What Do Interlocks Do? An Analysis, Critique, and Assessment of Research of Interlocking Directorates,” *Annual Review of Sociology* (1996), pp. 271~298.
- Moon, Chung-In and Rashemi Prasad, “Beyond the Developmental State: Networks, Politics, and Institutions,” *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 7, No. 4 (1994), pp. 360~386.
- Moore, Mick, “Book Review on Embedded Autonomy,” *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 46, No. 2 (1998), pp. 427~428.
- O’Riain, Sean, *State Development and the Global Economy: Developmental Network States*

- in the Global Economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).
- Ramírez, Carlos D. and Ling Hui Tan, "Singapore Inc. Versus the Private Sector: Are Government-Linked Companies Different?" *IMF Staff Papers*, Vol. 51, No. 3 (2004), pp. 510~528.
- Simon, Denis Fred, "External Incorporation and Internal Reform," in Edwin A. Winckler and Susan Greenlaugh (eds.), *Contending Approaches to the Political Economy of Taiwan* (Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe, 1988).
- Singapore Department of Statistics, *Yearbook of Statistics Singapore 2008* (Singapore: Singapore Department of Statistics, 2008).
- Schneider, Ben Ross and Sylvia Maxfield, "Business, the State, and Economic Performance in Developing Countries," in Ben Ross Schneider and Sylvia Maxfield (eds.), *Business and the State in Developing Countries* (Ithaca: Cornell University Press, 1977), pp. 3~35.
- Tan, Wee-Liang and Siew Tong Fock, "Coping with Growth transformations: the case of Chinese Family Businesses in Singapore," *Family Business Review*, Vol. 14, No. 2 (2001), pp. 123~139.
- Temasek Holdings, *Temasek Review 2008: Risks and Opportunities* (Singapore: Temasek Holdings, 2009).
- The Straits Times Singapore*, August 29, 2002.
- Tong, Chee Kiong, "Rethinking Chinese Business Networks: Trust and Distrust in Chinese Business," *Journal of Asian Business*, Vol. 22, No. 2 (2006), pp. 1~49.
- Tsui-Auch, Lai Si, and Yong-Joo Lee, "The State Matters: Management Models of Singaporean Chinese and Korean Business Groups," *Organization Studies* Vol. 24, No. 4 (2003), pp. 507~534.
- Tsui-Auch, Lai Si., "The Professionally Managed Family-ruled Enterprise: Ethnic Chinese Business in Singapore," *Journal of Management Studies*, Vol. 41, No. 4 (2004), pp. 693~723.
- Useem, Michael, *The Inner Circle: Large Corporations And the Rise of Business Political Activity in the U.S. and U.K.* (Oxford: Oxford University Press, 1984).
- Wade, Robert, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization, 2nd* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2004).
- Windolf, Paul, *Corporate Networks in Europe and the United States* (Oxford: Oxford University Press, 2002).
- Wong, Joseph, "The Adaptive Developmental State in East Asia," *Journal of East Asian Studies*, Vol. 4, No. 3 (2004), pp. 345~362.
- Wu, Yu-Shan, "Taiwan's Developmental State: After the Economic and Political Turmoil," *Asian Survey*, Vol. 47, No. 6 (2007), pp. 977~1001.

Woo-Cumings, Meredith, "Introduction," in Meredith Woo-Cumings ed., *The Developmental State* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1999).

Yeung, Henry W. C., "Change and Continuity in Southeast Asia Ethnic Chinese Business," *Asia Pacific Journal of Management*, Vol. 23, No. 1 (2006), pp. 229~254.