

# 行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告

國家機關與公民社會相互授能關係：  
公益彩券發行權之爭議

**The Mutual Empowerment of State and Civil Society:  
The Decision-Making Process of Non-profit Lottery**

計畫類別： 個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC - 89 - 2414 - H - 032 - 023 -

執行期間：89 年 08 月 01 日至 90 年 07 月 31 日

計畫主持人：陳恆鈞

共同主持人：

本成果報告包括以下應繳交之附件：

赴國外出差或研習心得報告一份

赴大陸地區出差或研習心得報告一份

出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份

國際合作研究計畫國外研究報告書一份

執行單位：淡江大學公共行政學系

中 華 民 國 90 年 9 月 20 日

# 行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

## 國家機關與公民社會相互授能關係： 公益彩券發行權之爭議

The Mutual Empowerment of State and Civil Society:  
The Decision-Making Process of Non-profit Lottery

計畫編號：NSC - 89 - 2414 - H - 032 - 023 -

執行期限：89 年 08 月 01 日至 90 年 07 月 31 日

主持人：陳恆鈞 執行單位：淡江大學公共行政學系

### 一、中文摘要

發展型國家理論主要是將經濟表現與制度安排加以連結，而以國家機關為中心。然而，此一強調國家機關與公民社會相互對抗的理論，在歷經亞洲金融風暴之後，日漸遭受質疑。事實上，國家機關不僅內部是一個無定形結構的實體，在進行政策選擇時，官僚並未與公民社會相隔離，而是經由不同的管道，就各種議題進行溝通。基於此，本計畫試圖運用國家機關與公民社會相互授能的觀點，分析我國公益彩券之發行。本計畫認為國家機關尚能與公民社會綿密交織成為一個相互依賴的網絡，藉著鑲嵌及互補的方式，將可建立互惠的相互授能關係。如此，不僅可以經由國家機關所發起的活動促進社會資本形成，並可藉著動員此一關係以提高國家職能。

**關鍵詞：**相互授能、公益彩券、國家機關、公民社會

### Abstract

The developmental state theory is mainly focusing on the linkage between economic performance and institutional arrangement centered on the state. However, the state-versus-society theory that rests on the viewpoint of zero-sum has been criticized, after the Asian financial crisis. In fact, the state is a dynamic entity of amorphous configuration, therefore, when choosing policy, the bureaucracy does not insulate the civil society. Conversely, they communicate with each other via different channels. Applying the concept of mutual empowerment, this paper analyses the decision-making process of non-profit lottery.

This paper suggests if the state and civil society can establish a mutually interdependent policy network, it does not only increase social capital and enhance state capacity.

**Key words:** mutual empowerment, non-profit lottery, state, civil society

### 二、緣由與目的

過去三十來，亞洲四小龍經濟發展的成就，在發展經濟學建立了新典範，主要特徵之一，便是「發展型國家」採取健全的發展政策，因而可以同時達成經濟成長快速以及所得分配平均的目標。世界銀行認為，發展型國家的經濟表現值得其他國家仿效。在 1997 年的報告中，世界銀行更明確指出，一個有效能的國家對於富裕的社會是不可或缺的要素。

所謂發展型國家典範，主要是將經濟表現與制度安排加以連結，而以國家機關為中心。國家機關為追求快速經濟發展，持續增強自主性的結果，使得國家內部的結構基礎優於公民社會。然而，此一強調國家機關與公民社會相互對抗的發展型國家理論，在歷經亞洲金融風暴之後，日漸遭受質疑。其中，較為明顯的缺失在於，它僅描素國家機關內部具有一致性、且是中央極權的行動者，因之，在政策執行時，國家機關能與相競爭的社會團體保持隔離，免除社會壓力，但卻未能詳加說明國家機關與公民社會的動態性與互雜性。

事實上，國家機關不僅內部是一個無定形結構的實體，在進行政策選擇時，與公民社會團體之關係也是充滿衝突與不和諧。因此，行政官僚並未與公民社會相隔離，而是經由不同的正式或非正式管道相連結，並就各種議題進行溝通。開發中國家大半強調，奠基於公權力

的國家機關，對於公民社會擁有控制與支配的關係。國家公權力的大小取決於國家機關行政組織的強弱，而此等組織的強弱則端賴取自於公民社會資源的多寡。但是，公民社會團體通常也會根據利益的計算以及所擁有的資源，冀圖運用不同策略，以影響抑或是改變政策的選擇。由於社會力量往往限制了國家機關的政策選擇，以致政策並未完全遵循國家菁英所意圖追求的目標。是以，公民社會是否能夠與國家機關合作，將直接影響政策績效。

基於此一信念，本計畫試圖運用國家機關與公民社會相互授能的關點，分析我國公益彩券之發行。採取的研究方法主要是以相關文獻分析為重心，所探討的重點包括：(1)說明發展型國家典範的特質與缺失；(2)由零和賽局觀點來解釋互相授能觀點；以及(3)公益彩券的緣起與規劃過程情形。

### 三、結果

由個案分析，我們發現由於國家機關未能建立相互授能觀念，以致並未正確反映民意，甚或是讓政策的標的人口參與政策運作過程，使得彩券發行目的之一－照顧社會弱勢團體的宗旨，並未具體落實。以下就三點加以分析：首先，就終止愛國獎券的措施而言，當初的動機是防範大家樂賭風蔓延，以免造成社會經濟問題。事後證明，大家樂因為愛國獎券之終止發行，而消跡一陣子，但是賭風仍是方興未艾，主要是六合彩繼大家樂之後，成為地下金錢遊戲的主流。儘管政府基於賭博是一種敗壞社會風氣，且是法律所禁止的行為，動員警察不斷的取締以及法官的科刑，但由於很難找出真正有效的具體管制辦法，仍是無法徹底查禁。不言可喻，實施賭博管制的結果，就是出現公權力的失效以及社會控制負效果的產生。

解決問題的根本之道，應是將消極的圍堵方式改為積極輔導管理。然而，國家機關卻將問題過度簡化，以妨害善良風俗和社會秩序為由，採取「扼阻性決策」方式，使得相關論題無法列入政策議題。由於未能認定問題本質與癥結所在，以致犯下第三類型錯誤，不僅未能解決問題，同時忽略弱勢團體的真正感受以及社會大眾的需求。事實上，我國與賭的關係，淵源甚早且根深蒂固，欲在短期之內完全根絕，恐非易事。事後，政府有鑑於他國有效規範賭博事業，對於財政收入有相當助益，才積極規劃彩券發行工作。

其次，就公益彩券發行過程而言，雖然公益彩券最後如期發行，但是觀察整個事件的發

展，以各級政府皆是輸家加以形容並不為過。立法院早在八十四年六月通過公益彩券發行條例，但是遲遲到八十八年十二月才正式發行，整整拖延四年半的時間。姑且不論是否有所謂的「彩券問題政治化」或是「中央與地方爭權奪利」，單就公益彩券發行的目的而論，計畫將發行後將增加的稅收，提供地方政府作為社會福利預算，例如老人年金、老農津貼、低收入戶補助等經費，我們發現由於各級政府之間未能博採眾議，基於彩券發行之目的與效益作一全盤考量，最後淪為三輸，政府不僅在這段爭議期間減少鉅額稅收，且增加了社會福利的支出，照顧身心障礙、原住民以及低收入戶的美意也打了折扣。

最後，值得討論的是，國家機關將公益彩券的收入作為社會福利財源是否恰當的問題。本質上，由於彩券的收入並不具有穩定性、公平性與效率性，多數學者對於以發行彩券籌措社會福利經費的做法並不表支持。主要的爭議包括，公益彩券的收入，是否是一項充沛及穩定的社會福利財源？萬一收入短少，是否會造成社會福利工作推行的困難？此外，彩券發行委由身心障礙者、低收入戶單親家庭等代銷，是否確實為這些弱勢團體提供一個適當就業機會？包銷買斷與限制銷售的規定是否合理？有無「劫貧濟貧」之嫌呢？以及彩券的發行是否真的可以防範地下金錢遊戲死灰復燃？類似的問題，一再的引起社會的討論與質疑。針對上述問題，政府應在九十一年發行電腦彩券之前，謹慎處理，以免社會大眾普遍質疑公益彩券的公益與公正性。

### 四、討論

本計畫主要目的是藉由公益彩券個案的探討，說明一個具有職能的國家機關，可以經由公民社會與國家機關的共同努力，達成政策目標。事實上，新的發展型國家理論也逐漸修正，從以往所強調的威權體制與經濟發展之相關性，轉而試圖透過政治條件與制度結構適當的調和，以更有效及公平的方式改變發展結果，導致民主發展型國家(democratic developmental state)理念模式的實現(Robinson & White, 1998)。

在多數發展中國家，人民大半屬於弱勢團體，缺少適當管道及力量將其意見加以表達。因此，一個發展型國家欲成為真正的民主體制，它必須能夠表達人民的意見，並且反應他們的需求與期望於政策之上。從民主的發展型國家觀點而論，容納廣泛政治參與的民主體制

與兼顧社會均衡發展的經濟發展本質上是相輔相成的(White, 1998:6)。反之，徒具民主形式而缺乏健全民主機制，是絕對無法維持一個均衡的經濟發展，而經濟發展的失調，必然會轉而侵蝕民主體制的社會支持的基礎。解決問題之道，除了由國家機關加強本身的分析、規劃、監督管制以及調節與汲取資源的能力之外，另一方面也應具備完善的民主參與協商的機制，方能使各種具有代表性的公民社會團體都有機會透過制度化的管道，參與政策之制定以及執行的監督(朱雲漢，2000：1-27)。因此，儘管開發中國家的結構在先天上有其侷限性，使得國家機關與公民社會之間很難產生相互依賴的網絡，但是國家機關如果能在公平的社會結構上，經由互補性以及鑲嵌性兩種方式，建立相互授能關係，國家經濟和社會發展便能夠形成一種良性的循環。

## 五、計畫成果自評

本計畫主要是試圖將發展型國家理論所主張的國家機關與公民社會相互對抗觀點加以修正，進一步提出相互授能觀點。由於國內針對公益彩券發行之探討，大半居於財政效益、或是賭博觀點。本文試圖由相互授能觀點分析，期望能夠藉此提出另一種研究途徑。本計畫的研究成果將分別刊載於政治科學論叢（90年12月）以及理論與政策(90年10月)。

## 六、參考文獻

### 一、中文部分

- 1.丘昌泰，民國八十九年，「民主化對國家競爭力的挑戰：台灣經驗的反省」，輯於朱雲漢與包中和編，*民主轉型與經濟衝突：九十年代台灣經濟發展的困境與挑戰*，台北：桂冠圖書，頁209-36。
- 2.朱雲漢，民國八十九年，「九十年代民主轉型期經濟政策制定的效率與公平性」，輯於朱雲漢與包中和編，*民主轉型與經濟衝突：九十年代台灣經濟發展的困境與挑戰*，台北：桂冠圖書，頁1-26。
- 3.羊憶蓉，民國七十九年，「大家樂問題成因及防治途徑專案研究報告」，後收錄於行政院研究發展考核委員會編，「大家樂」問題成因及防治途徑專案委託研究報告，台北：行政院研究發展考核委員會。
- 4.林岩哲，民國八十五年，「評析美國賭博事業」，*美歐月刊*，第十一卷第六期，頁142-57。

- 5.林昭吟，「發行彩券避免不益與不義」，*中國時報*，民國八十八年十二月十四日，15版。
- 6.林財源、趙日彰、張宮熊，民國八十九年，「台灣公益彩券發行現況與未來發展之探討」，*台灣經濟金融月刊*，第三十六卷第九期，頁72-87。
- 7.張玉芹、馬建群，民國八十八年，*公益彩券戰爭-謝長廷為何而戰*，台北：月旦出版。
- 8.張茂桂，民國八十三年，*社會運動與政治轉化*，台北：國家政策研究中心。
- 9.鄒孟文、流錦添，民國八十年，「誰是彩券發行的贏家-從美國各州彩券發行談起」，*台灣經濟研究月刊*，第十四卷第一期，頁101-5。
- 10.劉代洋，民國八十五年，*博彩事業管制與稅制規劃*，台北：行政院研究發展考核委員。
- 11.蕭全政，民國八十九年，「民主化對政府經濟和社會職能的挑戰與因應」，輯於朱雲漢、包中和編，*民主轉型與經濟衝突*，台北：桂冠圖書，頁27-50。
- 12.蕭全政，民國八十年，*台灣地區的新重商主義*，台北：國家政策研究中心。
- 13.謝高橋，民國七十八年，「大家樂風潮的發展與效果」，輯於徐正光、宋文里編，*台灣新興社會運動*，台北：巨流圖書，頁267-88。
- 14.瞿海源，民國七十九年，「大家樂現象之成因與影響之研究」。後收錄於行政院研究發展考核委員會編，「大家樂」問題成因及防治途徑專案委託研究報告，台北：行政院研究發展考核委員。
- 15.瞿海源，民國八十年，「賭博與投機問題」，輯於楊國樞、葉啟政編，*台灣的社會問題*，台北：巨流圖書，頁545-75。

### 二、英文部分

1. Alford, Robert R., and Roger Friedland, eds., 1990, *Powers of Theory: Capitalism, the State, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
2. Bachrach, Peter, and Morton S. Baratz, 1970, *Power and Poverty*. New York: Oxford University Press.
3. Centeno, Miguel Angel, 1994, "Between Rocky Democracies and Hard Markets: Dilemmas of the Double Transition." *Annual Review of Sociology* 20: 125-47.
4. Chan, Steve, Cal Clark and Danny Lam, eds., 1998, *Beyond the Developmental State: East Asia's Political Economies Reconsidered*. New York: St. Martin's Press.

5. Cohen, Jean L., and Andrew Arato, 1992, *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, MA: The MIT Press.
6. Coleman, James, 1990, *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
7. Dunleavy, Patrick and Brendan O'Leary, 1987, *Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy*. London: The Macmillan Press.
8. Evans, Peter, "Government Action, Social Capital, and Development: Reviewing the Evidence of Synergy." in *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development* ed., Peter Evans. California, Berkeley: University of California. pp. 178-209.
9. Evans, Peter, 1995, *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
10. Inkeles, Alex, 2000, "Measuring Social Capital and Its Consequences." *Policy Sciences* 33: 245-68.
11. Kohli, Atul, and Vivienne Shue, 1994, "State Power and Social Forces: On Political Contention and Accommodation in the Third World." in *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World* eds., Joel S. Migdal, A. Kohli, and V. Shue. New York: Cambridge University Press. pp. 293-326.
12. Krasner, Stephen D., 1989, *Defending the National Interest: Raw Materials Investment and US Foreign Policy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
13. Lawson, Stephanie, 1993, "Conceptual Issues in the Comparative Study of Regime Change and Democratization." *Comparative Politics* 25: 183-205.
14. Mandell, Myrna P., 1999, "The Impact of Collaborative Efforts: Changing the Face of Public Policy Through Networks and Network Structure." *Policy Studies Review* 16 (1): 4-17.
15. Mann, Michael, 1986, "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results." in *States in History*. ed. John A. Hall. London: Basil Blackwell. pp. 113-9.
16. Maravall, Jose Maria, 1995, "The Myth of the Authoritarian Advantage." in *Economic Reform and Democracy*. eds. Larry Diamond and Marc F. Plattner. Baltimore: The John Hopkins University Press. pp. 13-27.
17. Montgomery, John D., 2000, "Social Capital as a Policy Resource." *Policy Sciences* 33: 227-43.
18. Moon, Chung-In and Rashmi Prasad, 1994, "Beyond the Developmental State: Networks, Politics, and Institutions." *Governance: An Institutional Journal of Policy and Administration* 7(4): 360-86.
19. Nordlinger, Eric A., 1987, "Taking the State Seriously." in *Understanding Political Development*. eds. Myron Weiner and Samuel P. Huntington. Boston, MA: Little, Brown and Company. pp. 353-90.
20. O'Donnell, Guillermo, 1993, "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glance at Some Postcommunist Countries." *World Development* 21: 1355-69.
21. Olson, Mancur, 1982, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagnation, and Social Rigidities*. New Haven, CT: Yale University Press.
22. Ostrom, Elinor, 1997, "Crossing the Great Divided: Coproduction, Synergy, and Development." in *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*. ed. Peter Evans. Berkeley: University of California. pp. 85-118.
23. Parsons, Talcott, 1986, "Power and Social System." in *Power*. ed. Steven Lukes. New York: New York University Press.
24. Perlumtter, Amos, 1981, *Modern Authoritarianism*. New Heaven: The Yale University Press.
25. Putnam, Robert, 1993, "The Prosperous Community." *American Prospect* 13: 35-42.
26. Richter, Frank-Jurgen, ed., 2000, *The East Asian Development Model: Economic Growth, Institutional Failure and the Aftermath of the Crisis*. New York: St. Martin's Press.
27. Robinson, Mark, and Gordon White, 1998, "Introduction." in *The Democratic Developmental State: Politics and Institutional Design*. eds. Mark Robinson and Gordon White. New York: Oxford University Press. pp. 1-13.
28. Robison, Richard, Mark Beeson, Kanishka Jayasuriya and Hyuk-Rae Kim, eds., 2000, *Politics and Markets in the Wake of the Asian Crisis*. New York: Routledge.
29. Skocpol, Theda, 1979, *States and Social Revolution*. Cambridge: Cambridge University Press.

30. Wade, Robert, 1990, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* Princeton, NJ: Princeton University Press.
31. Weber, Max, 1948, *From Max Weber: Essay in Sociology*. London: Routledge & Kegan Paul.
32. Weber, Max, 1964, *The Theory of Social and Economic Organization*. Ed. & trans. Talcott Parsons. New York: The Free Press.
33. Weiss, Linda and John M. Hobson, 1995, *States and Economic Development: A Comparative Historical Analysis*. Cambridge: Polity Press.
34. White, Gordon, 1998, "Constructing a Democratic Developmental State." in *The Democratic Developmental State: Politics and Institutional Design*. eds. Mark Robinson and Gordon White. New York: Oxford University Press. pp.17-51.
35. World Bank, 1993, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. New York: Oxford University Press.
36. World Bank, 1997, *World Development Report 1997*. Washington DC: World Bank.