

公民、消費者、國家與市場

陳淳文

國立台灣大學政治學系助理教授

本文之主旨在於探究現今公民與國家二者之間的相互關係，以及其各自所應扮演的角色。亞里斯多德的傳統公民觀視公民同時為統治者與被治者。此即彰顯每個個體皆必然隸屬於集體之中。然而自十七、十八世紀以降，國家與社會、公領域與私領域、自私與利他，以及理性與感情之二元區分，已成為西方近代國家的組織基礎。

但是公領域與私領域之區分於今逐步淡化。馬克思與黑格爾也早已認為此種區分有超越的必要。今日自由主義與全球化之趨勢更是逐日削減公領域之範圍，使公民角色漸為消費者之角色所取代。

面對此趨勢，國家應由傳統管制者的角色轉變為規制者之角色。而在國家逐步退出社會生活，人民再次由公權力之桎梏解放出來時，更需強調個體之道德感與友愛情操，以維繫群體之秩序及其存在。

關鍵字：公民、國家、消費者、市場、管制、規制、民營化、公共服務

前言

1-「公民」、「消費者」、「國家」與「市場」似乎是不完全相關的四個概念。如果一定要談它們的關聯性，一般而言，勢必要以「公民／國家」與「消費者／市場」等兩組概念的組合方式來討論。但是這兩組概念也不是沒有被拆



解，再重新組合的可能性：例如組成「公民／消費者」與「國家／市場」等兩組概念。前者的組合基礎是主體相同，只是所扮演的角色不同而已；而後者則是所承擔的機制功能類近，但卻分屬不同的主體。

除開前述兩種不同的組合方式，我們甚至可以將之完全打散，同時觀察這四個概念；並且可以進一步地發現它們之間的連帶關係。以下三個現實生活中的具體實例，可以作為探討這四個概念相互關係的起點。

2-第一個例子是有關台灣汽車客運公司的民營化事件。台汽公司原是台灣省公路局的客運部門，於民國六十九年正式脫離公路局而成立公司。全盛時期的營運路線高達五百多條，營業客車近四千輛，員工超過一萬人。然而台汽獨佔路權的情形，一直為各界所詬病。民營業者先是違法競爭（此即所謂的野雞車），並進一步以消費者權益為由，壓迫政府逐步釋出路權。台汽除了本身的經營缺失，外受各種競爭，¹從民國七十七年起開始虧損。至民國九十年六月三十日正式結束營運前，累積負債近五百億新台幣，員工精簡至三千餘人，經營路線只剩145條。

台汽公司的走入歷史，除了員工的抗爭之外，並未引起社會太多的關注與同情。對大部分的消費者而言，中、長途公路客運市場進入競爭時代，只會帶來更低的票價，更寬廣、乾淨與舒適的車輛，以及更親切貼心的服務。對於向來不搭乘公路客運的人而言，也認為公帑無需再支應台汽之虧損是一件值得肯定的事。可能只有極少數的人，會突然意識到台汽的消失將影響自己原可享有的權益：例如，搭乘客運的風險提高，因為業者為提高競爭力，降低營運成本，造成其駕駛往往超速行駛，超時工作。²又如，業者百家齊鳴，在都會區因缺乏停靠車站之應有空間，而造成市區交通的混亂；在高速公路

1 除了原有的鐵路客運競爭外，民國六十七年起第一條高速公路通車，伴隨著經濟起飛，自用小客車急速增加。此外，國內航線的開放，亦使空運加入競爭市場。

2 接替台汽公司的國光客運公司，將採與民間業者相同的底薪制。底薪僅一萬餘元新台幣，其餘以工時獎金，載客獎金及超時津貼等獎勵來刺激績效。新進駕駛每月工時不少於兩百小時，且達載客目標後，月薪約三萬七千餘元。此薪資標準僅及原台汽駕駛薪資的百分之七十五。故有「載人不如載垃圾」之嘆，因北市市府垃圾車駕駛之底薪遠高於國光客運之駕駛。而駕駛為提高收入，往往超速行駛，超時工作，以提高載客量與工時獎金；其負面效果自然是容易釀成車禍。

上，則因客車總量的增加，³使公路更加壅塞。

台汽民營化事件，是國家現代化、自由化的象徵，消費者的勝利，還是某些公民權益的損失？

3-公立醫院委託民間經營的趨勢是第二個要討論的案例。鑒於公立醫院經營績效不張，冗員充斥，往往需要各級政府挹注資金，且其服務品質亦不能令病患滿意，故目前有委託民間業者經營的趨勢。⁴以台北市立萬芳醫院委託經營的契約為例，市政府僅止於提供原有房舍、醫療設施等硬體設備；至於人事、財務及經營管理事項皆由業者負責。業者除自負盈虧及醫療責任外，尚需於前三年投資新台幣十億元，以提昇醫療設施標準，且自契約第五年起，每年將年度事業收入的百分之一捐贈給市府。契約終止後，原有之房舍等硬體設備及新增之醫療器材、設施等皆歸市府所有(劉宗德等，2000: 379-393)。

站在市府的角度，委託經營幾乎沒有缺點。因為財政上不僅沒有支出，尚有現金及實物（醫療設施）之收入。沒有經營及人事管理的負擔與責任，尚可因契約關係介入私營企業之運作。⁵站在消費者的立場，業者為提高獲利，必須提昇服務與醫療品質。不論從政府或是人民的角度，委託經營似乎創造雙贏的局面。然而，真的沒有輸家嗎？

我國憲法第一百五十七條規定：「國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度。」公立醫療院所除醫療行為外，尚負有防疫、衛教、衛生定期檢查與災害救助等各項公共衛生行政之任務；其原始設置目的即非以營利為出發點。而國內公、私立醫療機構主要差異，在於後者執行較多的檢驗與手術行為，以提高利潤。將公立醫院委託私營之後，憲法所交付給行政機關的任務，是否即能無滯礙地移轉至民間業者？而所有需要醫療服務的

3 車輛總量的增加一方面固然是因為競爭業者的數目增加；另一方面也因競爭緣故，業者紛紛擴大座椅空間，造成每部客車的載客人數大幅減少。

4 此即【行政院衛生署所屬醫療機構部分開放醫療業務實施要點】第二條及第八條所鼓勵的「公辦民營」。

5 例如在人事上，公立醫院有任用資格之限制。委託民營之後，業者享有全權，無公務員資格限制；此則有利於政府施壓業者，以安插人員。

病患，真的皆能在競爭市場中取得充分且正確的資訊，進而能選擇不作不必要之檢驗或手術，且有卓越醫療品質的醫療機構嗎？

4-最後要談的是公立中小學委託民營的例子。民國八十八年修正的【國民教育法】與民國八十九年公布的【教育基本法】開放公立學校得以委託民營。開放的主要理由是要調整政府角色、落實地方自治、保障私人興學、提供學生及家長多元的受教環境之選擇等。事實上，私立中小學原本即已存在，只是過去依【私立學校法】所規定的申辦條件十分嚴格；成為阻礙私人興學的障礙。所以【國民教育法】第四條第一項規定：「國民教育，以由政府辦理為原則，並鼓勵私人興辦。」【教育基本法】第七條第二項甚至規定：「政府為鼓勵私人興學，得將公立學校委託私人辦理。」

公立學校委託民營和公立醫院相仿，政府除了提供校地、校舍等硬體設施外，財政、人事及經管等事項皆可卸責。除此之外，可能尚可回收使用前述硬體的權利金。至於學生及家長們，他們不用再忍受設備陳舊、教學品質不佳、永遠不能淘汰不適任教師的公立學校，而有各種不同價位、教學環境與教學內容的學校來選擇。而競爭環境更可以迫使績效不張、形象不好、辦學不力的經營團隊，無法於委託契約期滿後繼續續約。整體而言，公立學校委託民營或甚至是私有化，似乎總比政府自己經管來得有利。

果真如此，憲法一百五十九條的受教育機會一律平等與一百六十條的國民教育免費原則，可能與現實人民的實際需求不盡相符。當國民平均所得達至已開發國家之水準時，家長總是不惜付出更高的學習成本，以期其子女有更精實的智能配備以面對未來競爭。而這種教師、教材、學校與學費多元化的發展，是否會傷及受教機會平等原則，則非屬教育改革之核心議題。

5-從前述三個案例，隱約顯現一股「國家」逐步退出社會生活，日漸由「市場」的交易與競爭機制取代的趨勢。在此趨勢之下，「公民」地位的象徵意義，由絢爛轉趨平淡；反而總是「消費者」之角色，常縈繞人民之心頭。

不過國家角色之轉變，並不意謂著國家將走上崩解與消失之途。反而是在追求消費者權益之保護與市場秩序之維持的目標上，赫然發現國家的不可或缺性；而國家角色的維持與重構，則又依賴公民精神的重整與重振。

壹、公民的消費者化與國家的市場化

6-「公民」與「國家」不完全是吾國文化的固有概念。前者全屬西方思想的產物；後者則同時存在於中西文明之中。若由西方思想史的觀點來看，自十六世紀以降，「公民」與「國家」常是一組連帶的概念。脫離「國家」，「公民」概念即無所附麗。沒有「公民」，則「國家」即不具近代性。由於兩個概念的密切關聯性，國家性質的改變，自然改變公民概念的內涵。而國家角色在二十世紀的變遷，不可避免地要影響公民概念的固有地位。

一、公民與國家的相互關係

7-古典的公民概念，原與城邦國家相結合。在城邦國家隕歿之後，公民概念則依附於自由城市，或是貴族封地裏的城堡。⁶一直到西方近代民族國家興起之後，公民概念才再次與國家概念相結合。自此，公民概念的核心部分是指公民享有一種面對國家的資格、地位或權利。更確切地說，公民權利的反面詮釋即指國家對其成員所應盡的義務。換言之，近代以來的公民概念必須與國家概念結合在一起，二者有相互依存的關係。但在國家概念下，卻未必然衍生出公民的概念。

A. 公民與國家之結合

8-公民（或譯市民）純粹是西方的概念，它源自於古希臘的城邦國家。所謂城邦國家，首先它是一個城市。以今日的眼光來看，城邦是地小而人稀。其次，它同時也是一個獨立的政治實體。在亞里斯多德的《政治學》中，將之稱為「政治社群」或「政治共同體」；它是一個經由家庭、村落所發展而成的最高級之社群。由於城邦能夠提供其成員一個完全自足的生存環境，所以所有人皆會自然地加入城邦之中（江宜樺，1995: 44-46）。

6 如法文的 *citoyen*，義大利文的 *citadino*，德文 *bürger* 的及瑞士所使用的 *bourgeoisie* 一字等（Quermonne, 1998: 550）。

在亞里斯多德的思想中，城邦是一個由許多部分所組成的整體。要闡明城邦是什麼？還得先瞭解組成這個整體的部分。而公民就是組成城邦的部分。換言之，所謂城邦或是政治社群，其實就是若干公民的組合體。

當時城邦中之成員包含奴隸、外僑與公民等三種階級。以雅典為例，奴隸人口可能達總人口的三分之一（Sabine, 1991: 20）。奴隸的社會地位最低，不僅沒有自由權，而且亦不能參與政治活動。外僑則是居住於城邦內的外國人，不論是否長期居住，因為沒有歸化的制度，所以他們世代是外國人。外僑身分雖能享有自由權，但亦不能參與城邦的政治生活。至於公民，則是一種因血緣關係而產生的階級。他們可能是各行各業中的商人、工匠或農民，財產能力各有不同，但皆享有自由的權利。除此之外，他們更享有前兩個階級所沒有的政治參與權。

所謂政治參與權或是政治活動，最主要包含兩類事務。第一類事務具立法及行政性質：包括出席公民大會，參與諸如宣戰、媾和、結盟等重大事項之議決與法律之制定等工作，以及出任各種行政職位。第二類事務則屬司法性質，即是擔任陪審團之成員，負責審判工作。不過由於法庭尚且對公職人員之資格與行為有審查權，可以控制行政官員，另一方面亦可審查法律；所以權限內容甚至擴及行政與立法等領域。

總之，城邦之中能夠參與政治活動的人，或更詳細地說，凡是能參與審判與統治事務的人，就是公民。這是亞里斯多德對公民所下的定義。

9-由前述古典公民概念之界定，可以得出以下幾個基本要素：第一，它必須與國家或是統治結構結合在一起。不同的統治結構，產生不同類型與程度的政治參與，因而決定了公民地位的實質內涵。第二，它蘊含一個基本的自由精神。公民的自由，不僅僅是其所享有的地位，其實也是其實踐公民角色所不可或缺的前提條件：沒有自由，任何形式的政治參與都不具實質意義。第三，它建立在平等原則之上。不論智能之優劣，財產之多寡，凡是公民，皆有政治參與的權利。

然則前述之自由精神與平等原則有其特定意義。由於承認奴隸制度，同時也僅賦予成年男子公民權，所以自由與平等不是普世的權利。再者，自由之概念並非以對抗國家干預為基礎，而是指經濟上之自主與政治活動之參

與；故亦與今日之自由精神大異其趣。

10-事實上，在亞里斯多德所描述的城邦世界中，政治社群存在的目的是爲了實現共同、至高的善。個人臣屬於城邦，不僅必須以服從城邦法律爲美德；尚且必須爲實現城邦目的而犧牲個人。《政治學》裏明白指出：「我們不該認爲公民擁有其自身，因爲所有的人都屬於城邦，每個人都只是城邦的一部分。」（江宜樺，1995: 58）。因而，以城邦之目標爲一己之目標，以城邦之法律風俗爲自己之價值標準，個人生活與政治社群的高度融合等，可謂是古典公民概念中的道德菁華。

在《古代人與近代人之自由》⁷一書中，B. Constant 特別指出古典公民概念之自由是指將個人完全從屬於全體權威的集體自由中（Constant, 1980: 496）。公民透過政治參與，在公共事務上享有主權者之地位；但公共權威卻滲透到個人日常生活的每一個細節。換言之，公共領域與私人領域之間並沒有明顯的分界點，公民與國家是緊密結合。反之，近代人之自由卻是建立在個人自由之上；而在個人自由的基礎之上，逐漸發展出公民社會與國家的區隔。古代人與近代人之自由之所以會有所不同，主要是因爲人達成欲求的方式有所差異。對 B. Constant 而言，「人類的戰爭行爲發生在商業行爲之前；而不論戰爭或商業行爲，其實都是起因於人類行爲的根本動機：滿足欲求。」（Constant, 1980: 497）古代人透過戰爭與征服來取得財富與所有權，所以以集體的方式來實現欲求與自由。但當發現商業行爲亦可達同樣目的時，人們便認爲戰爭是不合時宜的。在商業活動中，人們需要的是個人的行動自主與交易自由。事實上，在近代國家中，即使人民積極參與政治活動，其具體影響力也隨著國土的廣大與人口的眾多而變得微不足道。故而人們更會全心全意地致力於商業活動，以滿足個人欲求。

A. Ferguson⁸ 亦支持個人自由的肯認與國家／社會的分離是近代性的

7 B. Constant, *De la liberté chez les Anciens et les Modernes. Ecrits politiques*. Paris: Librairie Générale Française, coll. 《Pluriel》, 1980.

8 A. Ferguson 是與亞當·史密斯同期的蘇格蘭思想家，其知名度雖不如後者，但在思想史上亦有重大的成就。法國人常將其稱爲「英國的孟德斯鳩」。其最重要的著作是一七六七年出版的 *An Essay on the History of Civil Society* 一書。有關其思想內容，中文著作請參閱郭博文，〈弗格森社會哲學論述〉，中央研究院《人文及社會科學集刊》9(1): 1-37。

主要表徵 (Gautier, 1992: 129)。在近代國家中，因為承認個人自由，使得人類行為兩種基本動機之一的自私 (selfishness)，或是為求自我保全的自利行為，得以高度發揮。這種制度使得政治與商業經濟活動分離。人們全心全意地追求經濟上或是物質上的自我滿足，對政治活動與政治參與權毫不在意。在談論古代戰爭與近代戰爭的差異時，他也認為古代因國家與社會的結合，使得戰爭是一種全民的活動；是要以劫掠其領土與財產之方式來傷害一個國家。而人們將國家視為是國王的財產，一個行省的居民亦如同為附屬於該省之財產。但「在現代的歐洲國家，因為領土的遼闊而使得國家與其臣民有所區隔。人們開始習慣以利益與情感的角度來看個人；而對於集體，則少有熱情與虔誠。」 (Ferguson, 1783: tome 2, 184)

從前述啓蒙思想家的論述中，我們可以看到近代的公民概念乃是以個人自由為其發展基礎。而這種自由又是以個人在經濟活動上的自主為主軸，強調政治（國家）領域與經濟（社會）領域的區隔；且在經濟（社會）領域中，每個個人都具平等地位，自由自主地成為資本市場中的交易單位。這種公民觀同時蘊含一種拒絕國家侵犯、干預經濟（社會）領域的精神，它與十八世紀的人權觀相同，是一種消極地抵抗權。

11-不同於古典的公民概念，近代公民概念原本缺乏政治成份。⁹但資本主義與工業化之發展，促進統治階級間的內部競爭；而擴大公民的政治參與，往往成為競奪政權的利器。除此之外，戰爭與移民等因素，也對西方國家的公民權利之內涵產生影響。戰爭一方面需要社會動員，故有必要提高人民對國家、公共事務的參與。所謂「一個男人、一張選票、一桿槍」 (R. Benedix, 1964: 94)，將服役與投票權皆納入公民概念中。另一方面，戰後的人力短缺，不僅增加工人的談判籌碼，也促進移民運動。這些對公民概念的擴充至工業權利與社會權利，都具有顯著的影響。

這種公民概念的擴充，在《公民資格與社會階級》一文中有十分詳盡的

9 例如，「在許多歐洲國家，人們直到第一次世界大戰臨近才獲得普遍的公民選舉權，……，大戰有助於掃除某些阻礙社會變遷的傳統勢力。但政府也需要人民獻身於國家目標；於是新加入的公民就成為歐洲戰場上的炮灰了。」 (Giddens, 1983: 171-172)

說明。作者 T. H. Marshall 將公民概念的變遷分成三個階段：第一階段在十八世紀，當時的公民概念以個人自由權為基礎，主要包括財產權、人身自由權以及受司法權保護的權利。這種公民資格被稱為「自由公民資格」(civil citizenship)。第二階段則是十九世紀的「政治公民資格」(political citizenship)，其主要內容是享有選舉與被選舉之政治參與權。第三階段則是二十世紀的「社會公民資格」(social citizenship)，權利內容包括工會權、受教育權、生存權、工作權等各種維持基本生存條件與公平競爭基礎的權利。雖然 Marshall 主要以英國為背景的分析，但卻與歐陸立憲主義之發展趨勢不謀而合。例如法國憲法史中的人權，亦是由一七八九年人權宣言中的個人自由權，第三共和的公共自由權（政治權），到第四共和憲法的經濟社會權。而德國法治主義的發展，亦是由「自由法治國」到現行基本法第二十八條第一項的「社會法治國」。而聯合國為落實「世界人權宣言」所通過的國際盟約，亦是區分為「公民權利與政治權利國際公約」及「經濟、社會及文化權利國際公約」等兩大盟約。

從前述西方公民概念的發展歷程來看，現今西方的公民概念包含自由權、政治參與權與社會權等三個層次。而這三種權利又都與國家緊密相連。第一種是消極地要求國家不要干預，第二種是要求參與國家決策，第三種則是要求國家積極提供給付。而不論是何種層次，都與國家聯結在一起，要求國家消極地不作爲，或是積極地作爲。

B. 國家中的臣民、國民與公民

12-公民概念固然無法脫離國家概念而存在，但國家概念卻往往可以獨立於公民概念之外。

國家概念有廣狹之分。廣義而言，所有在特定領土範圍上所建立的獨立政治實體皆可稱之為國家。¹⁰ 此與亞里斯多德的「政治社群」或「政治共同

10 如卡爾史密特所言：According to modern linguistic usage, the state is the political status of an organized people in an enclosed territorial unit. (Carl Schmitt, 1996, *The Concept of the Political*, p. 19. Chicago and London: The University of Chicago Press.)

體」意義相當。而這種廣義的國家定義，其實可以描述大部分人類社會的政治統治組織。在此意義下，吾國長久以來即有國家概念。如禮記卷五十二言：「知所以修身，則思所以治人。知所以治人，則知所以治天下國家矣。」

狹義，或者，更精確地說是特定意義的國家概念，可以指西方文明中的「近代國家」或「民族國家」。它是以歐洲歷史為背景所產生的特別統治組織。這種國家概念包含以下幾項基本要素：第一，它是建立在一個固定範圍的領土之上；這有別於封建時期諸侯領地得以時時變換範圍的情形。第二，它具有一個對內最高，對外平等獨立的主權權威；這亦有別於封建時期國王、領主、主教、教士及城市等相互競爭管轄權，人民無法辨識誰是其真正的統治者。¹¹ 第三，法律乃是主權者之意思表示，以人之意志而制定、修改與廢止 (Freund, 1976: 24-26)。第四，統治者與國家的分離，國家或是統治權威成為一個抽象且永恆的實體，獨立於統治者之外。第五，有一個統一且層級化的行政官僚體系，以遂行具體的統治行為 (Ellul, 1992: 11-17)。第六，政治權威的世俗化與政治活動的專業化，因而有政教分離，政治與道德分離，以及國家與社會分離等發展趨勢。

從前述西方近代國家的各項要素來看，除了最後一項可以孕育公民概念之形成外，其餘的皆與公民概念無涉。而在廣義的國家概念下，更只有臣民、人民或是國民，而無法必然地導出公民概念。此外，若以前述各項要素來判斷吾國國家之屬性，我們可以發現除了最後一項要素外，中國歷代政權大致都具有其他五項要素；這正足以說明為何公民概念沒有在吾國產生。

13-在不具西方所謂近代性傳統的國家組織下，即便建立「近代國家」，國家中臣民或是國民的角色，遠比公民角色更深植人心。

事實上，只有在公民身分下，統治者與被統治者之間才不是一種隸屬關係。如前所述，古典公民概念是個人與國家結合成一體，公民身分同時集統治者與被統治者於一身。所以亞里斯多德的理想公民是「既能治理國家，又

11 J. S. McClelland 形容中世紀的歐洲人如同格利佛在小人國被無數的繩子綁住一般，任何一條繩子都不足以將其定住，但所有繩子合起來則可將其固定住 (McClelland, 2000: 326-327)。

能服從國家律法」的人（Aristotle, *Politics*: III.3,4；陳弱水，1997：57）。近代以來的公民觀念，先以自由權為重心。此時人民在公領域或有隸屬現象，但在私人的自由領域內，卻是一個不折不扣的主權者。歐陸傳統民法的所有權絕對觀念與契約自由之精神，無一不是私領域自治的最佳寫照。一旦公民概念加入政治參與之要素後，近代公民亦如古典公民一般，搖身一變為統治者的一部分。換言之，不論古典或是近代以來的公民概念裏，公民與國家之間都不是隸屬關係。而現今各國要改變其人民的地位，往往也是以剝奪其公民權為手段；因為一旦喪失公民權，人民復變為從屬於國家的國民。如我國刑法第三十六條的褫奪公權，就是剝奪人民服公職，成為公職候選人，以及行使選舉、罷免、創制、複決等權利。

而所謂「臣民」，一方面意指人民與國家之間是一種隸屬關係；另一方面則指統治者與國家之間並未分離，統治者即是國家的化身，如法王路易十四的名言：「朕即是國家。」在此情形下，效忠統治者如同效忠國家。至於所謂「國民」，只是統治者與國家分離，但人民與國家之間仍屬從屬關係。凡是在從屬關係下，不論是身為臣民或是國民，對於君主或是國家的行為，向來沒有對抗的習性。國家介入社會領域的行為，因為尚未建立國家與社會的二元分立，故而多數人沒有權益受損的感覺。反之，對於統治者的給付授益行為，少有認為是屬於自己應享有的權利內容，通常將其視為是執政者的施恩或恩賜行為。

總之，在國家概念下，統治者與被統治者之間可能有不同的關係。一般在君主國，被統治的人稱為臣民；在共和國，稱為國民；在民主國，稱為公民。¹² 但國體或是統治形式，並不必然就能決定被統治者的地位。往往同一個國家裏，同時存有地位不相同的人民。例如被褫奪公權者，乃是以國民的身分在服刑。此外，即使大部分被統治的人皆享有公民權，也不表示他們皆能擁有公民意識。以本文前言所談的三個事件皆不能引發大眾關切的實例，

12 「公民」與「國民」之概念並不當然互相排斥，例如在民主共和國裏，二者即可相通。反之，在非民主的共和國中，即使仍使用「公民」一詞，卻缺乏公民概念中的核心內涵——亦即是政治參與。在此情形下，稱其為「國民」遠較「公民」來得適當。

即足以說明公民角色的認知與實踐，是需要特別的條件予以孕育與培養的。

二、國家角色之遞變與公民地位之淡化

14-由近代西方公民概念的觀點來看，國家角色固然因公民概念的擴充而產生變化。但即使沒有公民概念之傳統，因科技文明而導致生活方式的改變，也會使現今國家之任務遠較過去更為多樣而複雜。然而，從權利內容擴充的角度而言，從自由權、政治權到社會權的演進，無疑是公民地位的提升。但在另一面，公民的自主與自由的空間，卻也會因國家責任的加重而萎縮。一旦國家無所不在而社會幾無自治空間時，則自由的呼聲再起，而公民地位的積極落實遂轉趨緩和。

A. 國家介入市場

15-政治統治權力介入社會生活是必然的現象。不過依不同的條件環境，介入的程度深淺有別。當政治社群的規模超越城市國家時，一個統一而有力的行政官僚體系的存在，是政治權力得以深入社會生活的前提條件。以歐陸國家為例，一直要到近代民族國家興起後，隨著官僚體系的逐步建立，政治統治權力才超越諸如宗教或家長等其他勢力，而成為一種可以介入各領域的全面性權力。不過，科技的進步大幅提昇政治統治權力的穿透力；這使得現今多數國家皆有深度介入社會生活的能力。

國家最傳統的角色是守衛者與仲裁者。前者包括對外的國防與對內的治安，後者則是司法審判任務。這兩種角色原本並不直接積極地介入社會生活，即使有所介入，國家亦站在比較中立的地位。但守衛者的角色很容易地可轉變成管制者的角色，例如以國家安全為理由，對進出口貿易進行控管；或以公共安全與衛生為理由，限制某些材料或生產製程的使用。這種轉變使得國家得以更進一步地介入社會生活。所以，當進出口貿易受到管制時，自然會對國內市場與產業結構產生影響；一旦某種材料或製程遭到限制，必然也會波及相關的上、下游產業。國家更可由管制者進一步變成給付者的角色，直接成為物品或是勞務的提供者。國家作為給付者，可以不定時、非常設的方式為之；例如賑災，急難救助等。但亦可以常設的方式為之。例如為了平抑

物價，桑弘羊在《鹽鐵論》中即曾提出均輸、平準之法。前者指官府將甲地生產過剩之物運至乙地出售，後者則是官府在低價時買進而於物價高時拋售存貨；此二者皆使國家成為市場上提供物品的給付者。身為給付者的國家更可以使自己成為生產者，《鹽鐵論》中倡議鹽鐵由國家獨佔專賣，除了財政目的外，尚有佐助百姓以低價取得生活必需品與生產工具的安民意義。當官府自己生產並販售鹽鐵時，此時國家就是不折不扣的生產者。

國家介入社會生活的程度將隨國家角色的變遷而變化；而國家角色的變遷，則又受特定時空下環境條件的影響而變化。農業化社會與工業化、都市化社會之國家角色的差異，即可以時空環境條件的不同來理解。諸如自來水供應、污水淨化與垃圾處理等事項，便是農業化社會國家所不可能面對的任務。一般而言，當國家只是單純的守衛者與仲裁者時，政治統治權力與人民的日常生活並沒有太多的交集。然而，一旦國家成為積極地管制者，或甚至是給付者時，國家的政治權威與社會生活便會有融合的趨勢，此時個人的自由空間便因而相對地減小。

16-近代西方公民地位的爭取過程中，首以自由權為標的。當時工、商資產階級以土地貴族為對抗對象，其基本訴求就是要求從國家的管制中解放出來。以自由主義的先驅者亞當斯密之思想為例，《國富論》中即主張國家職能應僅限於國防、司法與便利社會工商業發展的公共工程設施之建設等三項。至於在經濟社會生活層面，應讓每個人在交換中自由地追求最大的利益；「一隻看不見的手」自會引導和諧與秩序，進而產生最大的社會福祉。

但西歐在工業革命後的資本主義社會裏，不僅出現資本家，同時也產生廣大的勞工階級。工、商資產階級與土地貴族競爭政治權力的過程中，擴大政治參與成為爭取政權之利器；所以公民概念便加入政治參與權。首先是資產階級自己的政治參與權，爾後又擴及勞工及所有成年人。此外，社會權的概念亦隨後逐步加入。然而，擴大公民概念之內涵的過程中，同時也導致國家角色的變化。國家希望其公民對其忠誠，國家也必須相對地對其公民盡生存照顧之責。加上工業化與都市化等客觀條件的影響，國家開始大規模地介入經濟、社會生活。在國家層次，有諸如郵政、電報及電話、鐵路、河海運輸等具經濟性之業務與人民之日常生活關係密切。在地方層次，舉凡與公共

衛生有關的公立醫院、污水及垃圾處理、公共澡堂、公有屠宰場、市場等，與生活有關之自來水、電及瓦斯之供給、國民住宅之興建與租售，與運輸有關之公車、電車、地下鐵等，皆成為政府所應自己興辦或介入管理之業務。

亞當斯密對國家職能的看法，顯然與日後發展的社會國家型態十分不同。這種隨著公民概念之擴充而導致國家大幅介入經社生活的發展趨勢，十分吊詭地促使社會領域與公民自由空間的萎縮。

17-在傳統國家與人民之間的隸屬關係下，二者並不存在經濟意義下的交換關係。¹³ 即使國家以給付者的角色出現，其介入市場的經濟性行為，通常不以獲利為主要出發點。例如前述的平準法，國家在市場上買進賣出，其目的是為平抑物價而非謀利。而國家履行其任務，從事公共建設或提供服務，其財源原則上以稅收為主。¹⁴ 人民既以納稅人的身分貢獻國家運作所需之資金，自然可以享用國家所提供之建設與服務。所以警察維護治安，追捕盜匪，被視為是國家應盡的義務，向來沒有在破案之後，可向被害人收取費用的例子。同樣的道理，人民使用公園、人行道或馬路等公共設施，也未聞必須繳納使用費或清潔維修費。對於使用諸如橋樑、隧道等特定設施所收取的過路費，¹⁵ 實質上是具有特別稅課的性質；因為一旦徵收費用總額已達實際工程費用後，則必須停止收費。¹⁶ 換言之，對於前述公共設施之使用，並非建立在「使用者付費」的觀念上，而是以無償使用為原則。所以並非所有道路工程建設皆對使用者收費，¹⁷ 而例外收費時，僅也以該設施之建設費用

13 此種交換關係假設兩個交換主體是對等且自主的，交易客體是具體且可計價的。而交換行為之發生是理性選擇的結果，且以客體之對價關係為基礎。

14 另可以生活必需品，諸如鹽、鐵、火柴等之獨佔專賣利益為輔。傳統的國家獨佔事業，除可籌措財源外，通常還因所涉財貨具一定程度的重要性，不宜純由私人經辦，所以亦非全部著眼於財政利益。

15 我國公路法第二十四條稱其為「公路工程受益費」。

16 我國【工程受益費徵收條例】第二條第二項規定。不過【財政收支劃分法】第二十二條第二項規定，若工程須繼續維持保養者，得依需要繼續徵收工程受益費。但此規定僅及於土地與船舶，而未提及車輛。

17 大法官會議釋字第二一二號認為依【工程受益費徵收條例】第二條第二項規定，工程受益費應強制徵收；但各級政府實際上並未一律徵收。該解釋吳庚大法官的不同意見書中，特別指出強制徵收違反我國憲法之精神。

總額為限。

所謂「使用者付費」的觀念是以對價為基礎，所付費用一般應相應於所得利益之成本。當付出費用例外地高於成本時，此時便是受偏好因素之影響。所以經濟性的交換行為，通常是建立在偏好與成本等兩項基本要素上。然而警察偵辦刑案，追捕盜匪，原則上不以偏好來選擇案件與緝捕對象。¹⁸結案之後，也難有有效的指標來計算處理案件的實際成本。即便成本可以估算，也因為辦案過程與結果產生十分可觀的外部效果，故而不能將所有成本轉嫁在受害者一人身上。總之，凡是成本無法詳細估算，以至不能個別計價的服務，都具有公共性與行政性；人民是以納稅人的身分，而非以消費者之身分來享有這些服務之供給。

但是當國家積極扮演給付者的角色，大規模地介入社會生活時，其所提供服務日漸包含具經濟性質之服務；亦即愈來愈有具個別計價的可能性。例如醫療服務傳統上屬私人領域，在歐洲過去是教會濟世的主要手段。只有關於流行病之防治，才可能是國家所要關切的問題。一旦人民個人之健康成為社會權的一部分，同時也被認為是國家整體的富強指標時，醫療服務即成為國家應介入之領域。從而國家開始設置衛生所、公立醫院，甚至進而開辦全民健康保險。然而，個人疾病的診治，除傳染病外，並沒有太大的外部效果，實際所耗器材與藥品皆可清楚計算，所以可以有個別計價的診療費。基此，病人進入公立醫院看診，與其說是以公民之身分自居，不如說大多數是帶著付費之消費者的心情。

18-總之，因公民概念之擴充，國家大幅介入經社生活；國家提供服務的事項遂不侷限於行政性活動，而擴及經濟性活動。而國家的許多經濟性活動，一方面因稅收不足以支應，另一方面又有可計算成本而個別定價的可能性，使得「使用者付費」的概念逐漸取代公民的概念。原本「因為納稅，所以是公民；因為是公民，所以可以無償地享用國家所提供之設施與服務」的邏輯，默默地變成「因為付費，所以是消費者；因為是消費者，所以可以享有等值於所付費用的物品或服務。」的觀念。

18 雖然實際上會有因案件性質與被害人身分而出現所謂選擇性辦案的情形。

B. 國家退出市場

19-國家應公民之邀請介入社會生活，公民的法律地位一方面因公民概念的擴充而提高，但在另一方面卻也相當程度地產生稀釋公民實質權益的效果。這種稀釋效果既可表現在公民的自由空間上，同時也可從公民義務之增加而得到印證。就自由空間而言，國家介入經濟性活動既衝擊公民之生產、勞動及從業等自由，選擇自由也因獨佔或寡佔的公辦事項或公營事業而遭致限縮。就義務層面而言，經常性稅捐的繳納已不足夠，各種特殊名目或變相的臨時性稅捐的出現，¹⁹ 成為享受國家福利的代價。而更重要的是「使用者付費」的觀念逐次進入國家行為中：國家可以變得和一般的商人沒有兩樣，常常作本益分析與利潤追逐；抽象的公民也愈來愈像具體個別的消費者，依實際的消費情形付費。²⁰

凡是需要付費的「使用者」，從企業行銷管理的角度來看，都可稱之為「顧客」；經濟學、社會學及法學上的術語則稱之為「消費者」。理論上，消費者與生產者之間是一種個別、具體的關係，生產者可應消費者之實際需要，提供特定的商品或服務。其次，二者亦是建立在平等基礎上的選擇關係，生產者有選擇欲製造之商品或欲提供之服務與顧客的自由，而通常利益（提高市場佔有率）或是利潤即是其選擇基礎。然而，國家與人民之間的權利義務關係，既不具個別性，也不具選擇性。國家原則上是基於抽象的全民之需求或利益而積極作為，而其所提供之服務則平等地適用於所有需要的人民，所以與消費關係十分不同。

卡爾馬克斯在分析工業資本主義的勞動異化時，特別將工人以不屬於其自己的工具與機器，生產不屬於他們自己的商品的情形視為是一種異化現象。在此異化中，工人由生產者被迫成為消費者。這種異化理論其實也可借用於國家與人民之間的關係變化上：當國家將其對人民所提供的商品或服務

19 如規費就可分行政規費、使用規費、特許規費等。參閱陳敏，《行政法總論》，作者自刊，民國 88 年，頁 237 及 238。

20 以台北市的家庭垃圾處理為例，原是无償服務，後改為隨水費徵收，現則採隨袋徵收。依個別垃圾量之多寡，市民須買價格不同之垃圾袋。

個別計價時，人民便由納稅的公民異化為繳費的消費者。

20-當公民面對國家的消費者意識日漸增強時，其原有之公民意識反而愈來愈淡薄，最後甚至完全為消費者意識所取代；人們開始願意以純經濟的角度來思考國家的經濟行為，進而要求國家退出市場。

國家退出市場最直接了當的方式就是「私有化」，將原本經營的事業所有權拋售給私人。國家與人民之間不再因此項業務而發生直接關係，具體的例子如台汽公司的結束經營。自此，在公路客運服務上，人民變成單純的消費者。有關民營業者因利潤因素而關閉路線或減少班次，消費者對之沒有任何可以主張的權利。

另一種間接退出市場的方式是「民營化」，或稱為「公辦民營」或「委託民營」。與前者的差異在於所有權並未移轉，但經營權則讓渡給私人；例如前述將醫院或學校委託民營的例子。所謂「民營化」，在大部分的情形其實就是「營利化」。除了少數不以營利為目的的宗教或社會慈善團體外，業者承接國家業務，不是為了直接獲利，就是為了提高市場的佔有率。在此經營目的下，常與社會正義與社會救濟等給付行政之原始理想相衝突。而國家將業務委託民間經營最主要的目的是節省開支與移轉責任，所以委託契約上總是儘量撇開所有責任。在此情形下，雖然國家在名義上未完全退出此項業務，但人民與業者之間仍只是消費者與廠商之間的關係。

21-國家退出市場除了使公民消費者化之外，在另一方面也使國家市場化。所謂「國家市場化」是意指原本不以經濟角度考量的公共事務，逐一地被「商品化」與「市場化」。例如家庭垃圾之收集與處理，本屬不具經濟性質的公共服務事項。但隨著科技發展、生活型態之改變與環保意識之興起，逐步變成一種可個別計價的服務事業。我國目前垃圾之收集清運與回收處理，即已逐漸形成兩類不同的產業；而人民負擔有關垃圾的費用即可粗分為「清運費」與「處理費」等兩項費用。日後將隨市場之成熟而會產生因地區不同，廢棄物性質之不同，而有不同的處理機構與費率的情形。又如公共道路之使用，原本應是由賦稅支應的建設，也朝有償使用的方向發展。除了高速公路、橋樑、隧道等有所謂的「過路費」外，合法與違法的路邊停車，都有停車費或罰鍰。違法停車遭移置，則有所謂「拖吊費」與「保管費」。而包括收費站、

停車場、車輛之拖吊與保管等業務，皆可委託民間業者經營。原本為加強道路管理，維護交通秩序，確保交通安全而制定的違規停車之處罰，因財政因素而異化成取締市場：政府可以取締數量總額作為是否續約的指標之一，而業者更可以精算出每取締一違規車輛的實際成本與淨利潤。這種以業績與利潤為出發點的執法態度，不免時與用路人發生爭執。

國家的市場化也使教育事業商品化。高等教育因政府補助額度的逐年下降，除了調高學費外，各校尚需自籌經費。而積極興辦推廣教育與爭取捐款，成為主要財源。績效好的學校尚可開辦分校，擴大經營規模與提高市場佔有率。中等及初等教育也開始有成本考量：教師的工作時數、薪資與退撫等事項，朝向與一般勞動市場相比擬；學校的硬體設備也可於閒置時出租謀利；而除學費之外，各種名目之雜費的收取亦愈來愈普遍。警力不足與治安惡化，使得社區成員必須另繳巡邏費或保全費，以聘請巡邏員或保全人員。監獄弊端叢生，國家也開始考量引進私人監獄的可能性。因兵員過剩與成本效益考量，服役也可能不再是公民的基本義務。社會役、科技役等特別役的設置，使得服役不再以國家本身為直接受益對象。而朝向職業役之發展趨勢或甚至是外籍傭兵的聘用，更使得國防業務也成為人力就業市場中的一部分。

納稅、服兵役與受教育曾經是公民概念不可或缺的要素。但在國家逐步市場化的趨勢下，這些要素的內涵皆有所變化。納稅原是基於公負擔平等分攤之原則而來，但面對大量市場化的公共服務業務，人民除了依然納稅之外，常常還要以消費者或使用者的身分繳費。服役原是展現對國家之認同與忠誠的重要指標，但當市場取代戰場之後，替廠商效力也是公民義務的履行。教育曾是改善階級不平等，塑造統合之公民意識的重要手段；但多元自主的呼聲，使教育成為市場上競價的一種服務業。

22-國家逐步退出市場，退出社會生活；甚至也由原本的公共領域中撤離。在私領域不斷擴大，進而吞噬公領域的趨勢下，國家還剩下什麼？國家還能屹立不搖地繼續存在嗎？國家究竟還能作什麼？



貳、國家與公民角色的重構

23-從現今通用的，或是廣義的國家概念而言，國家概念不僅止於是一種歷史產物，可能更是一種自然事實。卡爾史密特曾說：「國家的概念必須以政治的概念為前提。」只要人類須過集體的社會生活，就存在政治現象。所以小至部落、城邦，大至王國、帝國，都是人類社會的政治統治組織型式，「近代國家」不過只是其中一而已。對於政治現象或政治活動，馬克思視其為階級鬥爭的產物。他提出無產階級革命的目標，就是希望將政治從社會生活中鏟除，進而他預言了「國家的萎謝」。然而，國家並不因無產階級革命而消解，共產主義者取得政權之後，卻是不斷地強化國家的地位。反而是一九九〇年代以降，共產政權崩解之後，「國家萎謝」的想法才又被認真思考。

事實上，從西方思想的觀點來看，「近代國家」只是歷史的產物，它有產生的時空背景，它自然也有可能因背景的變遷而消失（Freund, 1976: 23-24）。就算國家尚不至立即走上傾頹之路，其由「管制者」之角色轉變為「規制者」的趨勢應是無可避免的；而在國家角色大幅變遷之際，公民概念若要續存，勢必將改變其現有內涵：除自由精神之外，道德面向尤其不容偏廢。

一、由管制國家走向規制國家

24-從中文上來看，「管制」與「規制」二詞似無重大差異。一般在行政法學的使用上，也常將它們交替互用。²¹不過我們也可以在解釋上，進一步將其細分。「管制」包含管理與控制，它是一種直接影響其客體的行為；它可以直接介入、指導與調控受管制之客體。而「規制」則可解為規範控制，狹

21 國內行政法學常使用「管制」一詞，並將此詞等同於英文的 regulation。例如中研院社科所於1999年曾舉辦「管制革新學術研討會」，後並出版其論文集。此種用法源自於美國1970年代以來的自由化運動，美人稱之為 deregulation，國人譯為「解除管制」。學者顏厥安提出「法規制理論」時，對 regulation 一字的中譯，也在管制與規制之間徘徊。後雖採規制，但並未進一步說明其理由（顏厥安，民國89年，〈規範、制度與行動〉，見林繼文（編），《政治制度》，頁1。台北：中研院社科所）。

義而言，它可指以制定規範作為控制的手段。但若借用「系統」的觀念，則規制可理解為規律性或規則性控制，它是一種使系統得以正常運作的調整機制（Crozier, 1991: 117）。在此意義上，我們可以說對鐘錶的調校是一種規制行為，而不是一種管制行為。²²反過來說，企業經理人經營企業或部隊長官統御部隊的行為，則比較適宜稱為管制行為。²³

若以前述的詞義區分為基礎，則現今的國家概皆可稱之為「管制國家」。廣義的管制意指「國家以任何形式影響人民的生活，利用行政干預日常生活各階段，限制人民各方面自由，不管國家使用何種手段皆屬之。」²⁴在此意義下，現今國家幾乎皆同時扮演守衛者、仲裁者、管制者與給付者的角色。不過自從一九七〇年代末期以來，「管制國家」的角色即在西方不斷地遭到批評與質疑；而這股「去國家化」的聲浪，隨著柏林圍牆的倒塌與蘇聯的解體，電子通訊時代的來臨與全球經濟體系的建立而在一九九〇年代成為難以抵擋的洪流。在多方衝擊下，「管制國家」正逐步上萎謝之途。國家角色能否適度調整，不僅決定國家之存滅，同時亦決定其轄下人民之命運。

A. 瓦解管制國家的多重衝擊

25-管制國家所遭受的各種衝擊，可分從客觀與主觀兩個層面來觀察。所謂客觀層面，乃指經社環境與科技技術所造成的影響。而主觀層面，則是以各種學說理論為依據，批判國家並導引國家之發展方向。

26-所有有組織的團體，都必須以一個「整體性」或「統一性」為前提（Chevallier, 1980: 1275）。在國家社會的二元分立中，社會所展現的是多元、分歧、衝突與對立，而國家則具有統合或是整合的效果，使團體因統合力的

22 翻譯問題本就不具絕對性，本文並不反對將 regulation 譯為管制。不過本文以為管制一詞不純粹是外來語，若以中文為主體，則其英譯亦可為 control。反之，系統調校的觀念非吾所固有，故以英文為主體，可將 regulate 或 regulation 譯為規制。

23 論文審查人認為此處有關管制與規制之區分仍不夠深入與週延，筆者敬表贊同。不過，此處只欲描繪今後國家所應扮演角色之梗概，以及與過去管制國家作較明顯的差異比較；尚無真正深入管制與規制之概念內涵，以及規制國家之具體任務與運作情形的企圖。

24 陳櫻琴，民國 90 年，〈管制革新之法律基礎與政策調適〉，見劉孔中、施俊吉（編），《管制革新》，頁 4-5。台北：中研院社科所。

存在而得以維繫，而有其整體性。如同政治社群一般，人亦可一分爲二。個人是屬於社會的，他在社會中自私地競逐自己的利益；反之，公民則是屬於國家的，他可以其理性承認「共同的善」的價值，因而服從國家法律，尊重他人權利並善盡自己之義務。在國家的統合力下，凝聚了所謂的愛國情操或是公民意識，它強調對主流文化、價值的認同，以及對國家的奉獻犧牲與忠誠。但這種統合力一方面壓抑、排除國家之內次團體的存在，另一方面卻也激起其轄下次團體本身的統合力。故而國家整合社會的過程中，總是伴隨著潛藏的分殊力與離心力；總是會產生宰制階級與弱勢階級，多數族群與少數族群，以及中央與邊陲之區分。

少數族群爭取自我認同的努力，成爲瓦解國家的主要力量。在全球各地，不論是蘇聯、前南斯拉夫的解體，北愛爾蘭、科西嘉島及魁北克的分離運動，還是東帝汶、新疆維吾爾族的獨立運動，都是具體的例子。而聯合國的會員國總數，至今幾乎是其原始會員國數的四倍，亦足以說明國家之細碎化或是瓦解的趨勢。

27-即使國家不因其次團體爭取獨立而分裂，地方分權與自治的要求，也迫使國家必須改變以往的管制習性。自布丹以來即象徵國家統合的主權權威，因內在的地方分權而減損。代表主權者之意志的法律，愈來愈不具統合分歧的效果，因爲原本應是抽象、普遍的特性，漸漸成爲個別、具體的規定。而地方立法權的承認，不僅瓜分國家主權，同時也加深社會的分歧。隨著地方分權的趨勢，地方團體因自治時而與國家相對抗，時而跳過國家，直接與國際接觸。在另一方面，國際組織與區域團體的紛紛設立，也由上而下地挑戰國家主權。爲了加入國際或區域組織，國家不得不自稱願意限縮或甚至是讓渡其主權。國家之內的地方化與國家之上的國際化或區域化，成爲兩股夾擊國家的主要力量。

28-科技的進步與經濟的全球化趨勢，毫不留情地穿透國家的管制藩籬。過去哥倫布抵達新大陸的消息，需歷時五個月後，西班牙女王方才得悉；但阿姆斯壯踏上月球的影像，僅在一點三秒即傳遍世界各地（Zacher, 1992: 89）。在十餘年前，國家尚可能透過管制手段將其人民與世隔絕，但在網際網路、數位傳輸與衛星行動通訊十分發達的今日，以實體之地域國界爲管轄範

圍的國家主權，已無法有效管制科技進步所建構的電子虛擬世界。

資訊、人員、資金與商品因科技之進步，而可於世界各地便利且快速的移動，促成經濟活動的全球化。跨國公司的全球佈局與行銷，使得公司國籍不再具有深刻的意義。而國家對國內市場之介入與管理的能力，亦大不如昔。國家不論是對利息、匯率、物價、工資的控制，還是對產品規格、生產製程與污染防治的各項規範，都受國際經濟環境的深度影響。

29-在主觀層次，各種希望限縮國家行為領域的理論學說，特別發達於具有自由主義傳統的國家裏。Garrett Hardin 以十八、十九世紀英美公有地自由放牧的歷史經驗為背景，於一九六八年提出著名的〈公有的悲劇〉(The Tragedy of the Commons) 一文。文中指出公有開放的牧草地，總會因使用者(放牧人)過度放牧而導致牧草無法再生。同樣的情形可見於海洋的魚群滅絕與污染，不論是從海中捕魚或對其傾倒廢水與廢棄物，皆因公有的關係而使得使用者盡力謀取己利。事實上，公有制度僅能在資源豐富而使用者又十分稀少的情形下，方能順利運作。若非屬前種情形，作者認為要避免悲劇之發生，不外「行政管制」與「私有化」等兩種途徑。就行政管制途徑而言，一方面可透過核發執照或收取許可費的方式來控制公有牧地的利用情形；另一方面對違法放牧者進行行政處罰。但對此途徑，作者抱持十分悲觀的態度。因為行政管制的成本很高，需要制定規範，設置官僚體系；但往往又不容易有效達致管制目的，還造成諸如貪污與行為地下化等許多負面效果。²⁵ 簡言之，即使可以設置一個管制者來管制別人，但誰又能來管制管制者呢？剩下唯一避免悲劇的途徑就是「私有化」，即使它不是一種最理想完美的途徑。

就如亞里斯多德所曾說過的：「愈多人所共有的，得到愈少的關切；人們總是盡全力維護其自己所專有的，而總有忽略公有的傾向。」(Ost, 1995: 98)「公有的悲劇」促使經濟學者以私人所有權為基礎，建構所謂的「所有權

25 例如色情業的行政管制，即往往不具成效，又有負面效果。具體實例可參見瞿海源，1984年，〈色情與娼妓問題〉，見楊國樞、葉啟政（編），《臺灣的社會問題》，頁 543-571。

理論」。²⁶ 該理論認為一旦財產或資源為私有，基於人類自利的天性，所有權人會竭盡所能善用資源、追求最大利潤。而在競爭市場的引導下，經營效率被迫不斷提昇。反之，國家介入經濟活動，甚至直接經營產業的主要目的，不是利潤與效率的極大化；故而終將造成資源的低度利用與浪費（張晉芬，2001: 28）。除了利潤與效率之外，私人所有權亦符合正義原則。首先，我們可以從「決定者承擔責任」的角度，看到正義的精神。在交換市場中，所有權人採取適當的作為（決定）。若其作為能滿足他人之需要，那麼一方面因滿足他人而改善他人境遇，減少人間不幸；另一方面他也因透過交換而獲取應得的報酬。反之，若所有權人之作為不當，無法在市場上交換，他既不能提供他人之所需，同時也遭到被市場揚棄的懲罰。其次，我們也可從「自由選擇經營客體」的角度，來看正義。在自由交換的競爭市場上，每一項活動最終是由最有能力經營該活動的人來經營，每一項資源最終會由最會利用該項資源的人來利用。當每個人皆能從事最適合其能力的活動，資源皆能被妥善利用，這就是正義。²⁷

30-「公共選擇理論」分析國家行為時，也認為國家介入市場，經營產業，不僅破壞自然和諧的市場機制，同時官僚的經營型態也不符經濟效率與資源的最適利用原則。從法規範的角度來看，所有法令的制定都會增加廠商的生產成本，減少其獲利。因為制定法令的直接成本是增加機關與人員，來執行管制目標；而所有官僚體系又都有自然擴大的傾向。這些國家增加的直接成本固然要由廠商來承擔，而國家的管制行為尚有間接成本的存在。所謂間接

26 主要的代表人物為 Armen A. Alchian 及 Harold Demsetz。Demsetz 首先於 1967 年發表“Toward a theory of property rights” (57 *Am. Ec. Rev.*, May 1967, pp. 347-373) 一文，是所有權理論的代表性論文。

27 這種私人所有權蘊涵正義的觀點是 Ludwig von Mises, Murray N. Rothbard, Israel M. Kirzner 等學者所支持的理論。這些經濟學者被稱為是「奧地利學派」，不過都是在美國任教的學者。相關著作可參見 Israel M. Kirzner, *Discovery, Capitalism, and economic justice*, Basil Blackwell, 1989; J. Garelli, “Découverte et propriété: la théorie de la justice dans une société capitaliste,” *Revue des Etudes humaines*, 1990, n° 3, pp. 4 et ss.。他們的經濟思想簡介，則可參閱林鐘雄，民國 78 年，《西洋經濟思想史》，第 26 章，頁 521 以下。台北：三民。

成本是指因法令而破壞市場的自有調節機制，造成廠商的怠惰，延緩技術與產品的創新；²⁸ 另一方面可能因限制自由進入市場而增加進入市場的成本。此派學者更悲觀的認為管制法令的產生，其實不過是利益團體競逐的結果。尤其在利益集中，成本分散時，法令極易在利益團體的壓力下通過，因為成本分散，故不易引起對抗。²⁹ 例如對自由業（如律師）之就業門檻規定，因利益集中於律師及其公會，成本分散於人民而極容易通過。基此觀點，國家透過法令所欲維護的公共利益，常常會是特定團體的特定利益。行政機關甚至因壓力團體之滲透而最終成為壓力團體的俘虜。³⁰ M. Bernstien 在研究美國的獨立行政管制委員會時，提出此類委員會的「生命週期」。他指出委員會創立初期總是獨立而嚴格的。但進入成熟期後，即逐漸淡忘自己的設立初衷，而與規範對象互通款曲。等到進入老年期時，則與規範客體沆瀣一氣，將業者的利益與見解內化為自己的利益與見解。³¹

再就成本效益的評估而言，國家的經濟行為常受利益團體及官僚體系等非經濟性因素之干擾，使其決策常常造成本益失衡。在民主國家中，國家作為因選舉的關係基本上是短線操作的，為了選票，國家行為甚至完全不顧本益分析，恣意而為，浪費公帑。而行政官僚體系亦常以自己之利益為公共利益，作為亦僵化而無效率。

28 例如政府以提高整車進口關稅的方式介入國內汽車市場，以期扶植國內汽車製造業；但最終造成業者寡佔市場，又不能真正茁壯成長。

29 除了利益集中，成本分散的情況外，尚有其他三種情況：(1)利益與成本皆集中。如貨幣貶值，利益集中於外銷產業，成本集中於內銷產業。此時團體間的對抗最為激烈，國家扮演仲裁的角色也是最困難的。(2)利益分散，成本集中。如山坡地之禁墾限建，利益分散於全民，成本集中於地主及農民。此時若無強烈的社會覺醒與政治運動，法令十分不易通過。(3)利益成本皆分散，此時國家方享有較大的自主裁量權。參見 J. Q. Wilson, 1980, *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books; J. Padiou, 1982, *L'Etat au concert*, p. 88. Paris: P.U.F., Sociologies.

30 新多元主義論者也有同樣的分析。請參閱徐火炎，民國 87 年，〈多元主義與民主政治：被俘虜的政府與群眾〉，見蕭高彥、蘇文流（編），《多元主義》，頁 237 以下；尤其是頁 250 以下。台北：中研院社科所。

31 M. Bernstein, *Regulating Business by Independent Commissions*, 1955, cité par J. Chevallier, 1988, "Les politiques de déréglementation," in *Les déréglementations, Etude comparative*, p. 17. Paris: Economica.

最後從正義的角度來看，市場透明的交換機制可有效避免貪污行為；因為每一項所得都須自己付出代價。反之，在國家體系下，被賄賂之公職人員，並不是以自己之付出，³² 而是以國家之資源或利益來交換所得，所以國家介入產業造就了貪污的溫床。此外，在自由市場中，競爭可以激勵創造力，窮人可因努力而改變自己之社會地位。但在國家管制的社會中，僅對原有資源作分配，不能增加整體社會之財富。在此情形下，只有透過黨派或特定人際網路的支持，才可能分享資源，並在社會中向上攀升（Mouly, 1997: 280）。

31-總之，國家介入經濟行為的結果就是事倍而功半，更有國家財政收支長期失衡的嚴重後遺症與官僚貪污的弊病。即使以社會正義作為判斷標準，福利國家僅使每個需要救助的人，成為一個被動且接受分配的號碼，而不是一個積極主動、開創財富的自主個體。³³

國家退位。讓私有財產與市場機制來引導，將會帶來真正的效率、正義與公共利益。

B. 國家之存續及其角色之調整

32-國家退位，並不意指國家將走進歷史而成為陳跡。即使客觀環境改變，即使新自由主義的思想潮流席捲全球；國家此刻仍有其不可或缺性，仍有其存在的價值。不過，面對新的情境，其角色是必須作適當的調整。

就客觀的外在環境而言，固然今日國家的主權權威與管制能力已大不如前；但在現時的國際環境下，國家仍屬不可或缺的環節。雖然「國家有時是太小，小至不足以處理大問題；有時又太大，大至無法處理小問題。」（Philip & Soldatos, 1996: 16）但直接跳過國家層次，仍無法有效解決實際問題。例如有關傳染性疾病的防治，沒有地區性的主權權威作適當的管制，無法有效

32 除了政治生命與法律風險外，貪污者其實就是作「無本生意」，無需付出自己的資本或勞力，卻可有鉅額收入。

33 「人們要受到其同類肯定的方式，透過交換遠勝於透過一個社會安全號碼；透過自己能貢獻具體的東西遠勝於有權向行政機關爭取什麼權益；因其努力與創造而獲得報酬，遠比享有社會福利措施的事實更尊重人性尊嚴。而每個人都是獨一無二的，透過公有財產所運作的國家行為忽視這種個體的獨特性，而此特性恰是在私有財產制度中得以蓬勃發展。」（Mouly, 1997: 282）

區隔疫區並抑制其蔓延。而在與此類疾病的對抗上，亦需要以國家為合作單位，合作研發藥劑與撲滅方式。同樣的情形可見於自然資源之保護與環境污染的問題上，不論是溫室效應、海洋污染或是魚群與物種之滅絕等諸多難題，都有賴國家之存在。

數目過多的主權國家，固然導致協調合作的困難；³⁴ 但是建立單一的全球管制體系，在目前卻仍不是即可實現、³⁵ 有效且理想的政治統治模式。在此情形下，國家尚不致立即壽終正寢，走進歷史。

33-即使是最忠誠的自由主義信徒，也從來不曾期待國家的完全消失。事實上，經濟學裏的「市場」，並不是一種自然事實，而是人為建構的產物。而抽象、普遍的廣大市場僅是一種想像，國家之內實際上是存在無數交織且相互影響的各種市場；³⁶ 而各種市場間的互動關係，並不必然以交換機制為基礎。再者，市場交換機制的運作，並非完全是自生、自動，自我調校的；它需要有一定的環境條件，以及存在成文或不成文的運作規範。例如，若不存在諸如「契約必須遵守」之類的基本運作規範，則交易安全無法確保，則以交換為基礎的市場將因而消失。當然，此類規範可以只是習慣，但就是因其效力仍無法有效確保契約安全，故而不得不依靠國家法律的介入。又如，理想的市場是應處於完全競爭的狀態。但交換機制本身並不必然能導出完全競爭的環境，而在資本主義社會裏，甚至常有破壞競爭環境的自然發展傾向。此時有賴公權力進入市場，阻止惡性競爭，市場方得以正常運作。

不僅市場的存在與運作必須以特定的強制規範為前提，市場所帶來的偏差效果，亦有賴國家予以導正。事實上，市場交換過程是一種複雜的人際關係，其中蘊含著權力關係。對此，自由主義者僅強調交易者基於平等與自主

34 現今的聯合國因會員國的數目太多，利益分殊，以致無法有效妥協出共同一致的防污染或保育政策。

35 根據 Ernest Gellner 分析，理論上全球目前至少尚有八千個以上的大小種族，有權爭取主權，建立民族國家。地球奇蹟地未走上細碎化，只是因這些種族尚未成功地建立民族國家，或未曾嘗試建立民族國家（E. Gellner, 1989, *Nations et Nationalismes*. Paris: Payot.）。但即使在現存二百餘國的國際環境下，要作全球統合，不僅十分困難，可能也不是理性上可欲的計劃。

36 如金融市場的概念下，可分股票市場、債券市場、期貨市場等。

而享有選擇的自由，但忽略馬克思主義者所指出的不對等的權力關係。更詳細地說，在資本主義社會中，不僅僅是社會上的弱勢團體，甚至是絕大多數的人，都是被動的選擇生活方式（就消費者的立場言），以及被動的選擇勞動方式（就勞動者的立場言）。³⁷ 工人或是一般消費者面對資本家與獨佔或是寡佔的生產者時，往往因知識、財力與資訊之不對等而處於弱勢的地位；公權力因而必須介入矯正，以使自由交換的市場假設，較能夠趨近於市場現實。

所以國家、法律及公權力的存在，就是創造市場環境，維護市場運作的根本要素。

34-國家的存在不僅是市場經濟的前提條件，它更是公共利益與社會正義的實現者。市場的存在與維持，固屬一種公共利益，同時也實現某些社會正義；但它有其極限性。市場機制有時甚至會排除一部分人民享有市場所帶來的利益，或無法提昇社會的凝聚力與國土的統合（Thiry, 1999: 401）。而國家的積極作為，不僅創造與維持市場，更能超越市場，帶來市場所不能實現之功能。

國家的積極作為，就經濟層面而言，³⁸ 它可以規劃整體最適產能，設定最適價格，促使生產的外部效果反映在邊際成本上等，這些作為都可以使資源作更有效的分配，提昇整體的經濟效率。同樣地，對抗通貨膨脹與失業，支持經濟成長率，穩定匯率與入出超之平衡等，亦非市場可自我實現，而有賴國家的財經政策與具體措施。此外，建立關鍵性產業，管制與國家安全、民生基本需求有關的經貿活動，介入文字、影音等出版、演藝與傳播事業以維護自我文化，投入環境保護與國土規劃等，皆是超出市場機制的國家作為。

在社會層面，國家作為具有資源再分配的功能，它能促進社會整體的整合與凝聚力。對於此點，歐洲議會在有關公共服務事業的報告中，³⁹ 特別指

37 朱柏松，民國 80 年，《商品製造人侵權行為責任法之比較研究》，頁 36。台北：五南。

38 參見 R. Rees, 1984, *Public Enterprise Economics* pp. 14 et s. London: Weidenfeld and Nicholson.

39 Parlement européen-direction générale des études, *Entreprises publiques et services publics économiques dans l'Union européenne*, Document de travail—Série économie—W-21, résumé, avril 1997, p. 25.

出此類服務對於社會整合扮演極重要的角色；它同時涉及個人的生存福祉與個人的融入社會，也就是所謂的「民主公民權（地位）」。¹更詳細地說：

社會的凝聚必須實現一個前提，亦即不論公民的年齡、身體健康狀況、謀生方式及居住地區，國家都必須確保他們能享有參與社會生活所不可或缺的基本服務；如此方能強化社會整合，避免公民的原子化與邊緣化。

在國土整合的概念下，無法容忍國境之內，尚存有沒有配備現代社經生活之基本服務的地區；亦即此地區的活動與生活水準遠低於國境內的其他地區。此種邊緣及境外島嶼地區的存在，最終將威脅國家整體的統一性。

國家必須確保公民實際享有參與社會生活所不可或缺的基本自由。例如，為實現行動（遷徙）自由，必須存有頻繁、密佈且價格低廉的公共運輸系統；為實現表意自由，必須存有穩定、安全與便宜的通訊方式（如保障通信祕密的傳統郵遞與公共電話）；同樣地，郵遞系統的便利，也有助於出版自由。

前述歐洲議會報告中所指出的國家責任，與歐盟法中幾個與公共利益有關的概念內涵十分接近。歐盟法及其前身歐洲共同體法，是以經濟活動為其主要規範對象。而在建立經濟共同體（共同市場）的目標下，它特別強調自由主義精神及市場競爭秩序，反對國家干預經濟活動。即便如此，在公共利益的概念下，它仍允許或甚至要求國家的適度作為。換言之，國家有責任確保其公民享有具公共利益性質的基本服務。這些諸如水、電、瓦斯、通訊、公共運輸等各種現代社會生活所不可或缺的基本需求，國家有義務確保這些服務平等地、不間斷地、有品質且透明地提供給人民。

歐盟法院雖亦以促進共同市場的自由化為主要任務，同時亦肯定自由競爭的市場環境可以帶給消費者最大的利益；但在另一方面卻不忘詮釋「公共利益」的概念，並且認為為了公共利益，國家可以介入作為，限制或調整市場的競爭機制。早在一九七一年，法院即提出所謂公共利益的事項，就是有

關國家重大利益的事項。⁴⁰ 在一九九三年的著名判決 *Corbeau*⁴¹ 中，法院認為涉及最基本的公共服務事項（在本案中是郵政業務），國家獨佔並非不可行；若欲要求國家開放部分郵務事項（如包裹與快捷）給私人經營，成為競爭市場，必須這種開放不致導致整個系爭公共服務事項無法繼續運作為前提。⁴² 同樣的見解在一九九四的 *Almelo*⁴³ 案例中，再次獲得法院肯認。在新近的 *Spediporto*⁴⁴ 及 *Librandi*⁴⁵ 等兩個案例中，法院也認為義大利政府介入公路貨運，規定強制最低價格費率的措施，雖限制市場的自由競爭，但卻符合歐盟法八十一及八十二條之規定。換言之，法院承認自由競爭雖似有利消費者，但卻可能對社群造成傷害。以公路貨運而言，就是因為惡性的價格競爭，造成業者倒閉、相關從業人員失業、勞工工作條件惡化等諸多問題，義大利政府才以公權力介入，而此項以公共利益為目的而限制競爭行為的措施，完全獲得法院的支持。⁴⁶

35-同樣是以自由主義與市場經濟為指導精神，世界銀行在其一九九七年

40 C.J.C.E. 14 juillet 1971, Ministère public Luxembourgeois c./Muller, aff. 70/123, Rec., p. 723.

41 C.J.C.E. 13 mai 1993.

42 一般信函的遞送通常是賠錢的，因為要維持低廉的價格以利人民之溝通。賠錢的部分要由包裹或快捷等特殊郵件的獲利來補貼。一旦同意將郵務中盈餘的部門開放競爭，降低其獲利率，最終會使郵政局因賠錢而無法續存。這種顧及整個公共服務事業得以持續運作的見解，我國大法官在其釋字第 428 號解釋中似亦採相近立場。該解釋是有關郵件遺失的賠償問題，解釋理由書首先說明：「國家基於對人民生存照顧之義務，達成給付行政之功能，經營公用事業，期以合理之費率，普遍而穩定提供人民日常所需，如水、電、瓦斯、郵遞、交通運輸等各項服務，對公用事業之經營，課予特別義務，加強政府監督並在經濟上給予相當之優惠，如獨佔權之給予、稅捐之減免、對損失補償或損害賠償責任予以限制等。」接著對於郵政法第 25 條排除一般掛號郵件毀損之補償的規定，解釋理由書進一步闡明此限制賠償規定：「乃就其所收取費用，服務性質、經營成本、人民權益受侵害之程度等因素為衡平考量，並為維持郵政事業之經營所必須，增進公共利益所必要。」

43 C.J.C.E. 27 avril 1994, Almelo.

44 C.J.C.E. 5 octobre 1995, Centro Servizi Spediporto, aff. 96/94.

45 C.J.C.E. 1 octobre 1998, Autotrasporti Librandi, aff. 38/97.

46 Voir C. Leroy, "L'intérêt général comme régulateur des marchés: A propos de deux arrêts CJCE du 5 octobre 1995 *Centro Servizi Spediporto* (C-96/94) et du 1 octobre 1998 *Autotrasporti Librandi* (C-38/97)," *Revue Trimestrielle de Droit Européen*. Paris: Dalloz, 2001, n° 1, pp. 49 et ss.

的報告中，⁴⁷亦將焦點集中在國家身上，探究「國家必須作什麼？應如何作？且如何能作得更好？」（Fournier, 1997: 557）該份報告將國家角色定位為「市場的夥伴、媒介者與促進者。」（Fournier, 1997: 561）認為國家在經濟領域的作為，必須是以建立市場環境為目的。具體而言，國家在經濟上之作為，應限制在減少預算赤字、對抗通貨膨脹與價格扭曲、自由化經貿與投資活動等三個主要領域。

不過報告中亦承認，「少一點國家」的口號並不能普遍適用於全球各地。除了建立法治國家與維持經濟之穩定與平衡外，文中指出國家還有以下三項基本任務：包括對基礎建設（如運輸、通訊網路）與人力資源（如教育、健康）的投資與建設，保護弱勢族群，保護環境及自然與人文資產等。如此定位現今國家應扮演的角色，雖不是「福利國家」，但也絕不僅止於「夜警國家」。此外，只要能力所及，文中亦不反對國家適當地擴張其職能。

在此觀點下，該報告依能力之不同建立三種國家類型。第一種稱為「基本國」或「最小國」。此類國家的任務內容一如前述的國家基本職能，包括國防、公共秩序、公共衛生與國民健康、財產權之保護、維護整體經濟之平衡、災害防治與對抗貧窮等。第二種稱為「中間國」。其國家任務除前述「基本國」之任務外，還加上教育、環保、更精緻的市場規制、社會保險與消費者保護等。最後一類稱為「積極國」。其國家任務尚包括進一步的財經、工業政策之規劃、制定，以及資本與資源的再分配等；不過這些國家的進一步作為，都必須以遵守市場的競爭規則，以及信賴私人（民間）部門的能力為基礎。

儘管僅著眼於經濟面向，並以特定的思潮（自由主義、經濟全球主義）為基礎的前述報告自有其偏頗之處；但我們仍可從其中看到國家結構存在的必要性，以及現今及未來國家所需調整並負責的任務內容。

36-總結歐盟法及世界銀行對今後國家角色的界定，可以得出以下三個要點：第一、國家必須以其公權力建立市場並規範競爭秩序。第二，國家有責確保其公民享有現代生活所不可或缺的基本服務；即使為此目的，可能干預

47 Banque Mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde, 1997-L'Etat dans un monde en mutation*. Washington, 1997, 290 p.

或影響市場機制的正常運作。第三，在公共利益的引導下，國家可以進一步在諸如社會保險、社會救濟、教育、文化或環保等事項積極作為。

但國家應如何作為？此處將顯現「管制國家」與「規制國家」的根本差別；亦即在「規制國家」的概念下，「規制者」與「運作者」必須區隔，以免「因球員兼裁判」之因素而影響規制行為的效果。換言之，在規制國家中，國家儘量使自己不成為「運作者」，亦即不直接成為生產者或勞務提供者。舉例而言，國家不以自己的機關（公路局）或轄下次級組織（台汽公司）經營客運業務，但身為規制者，不是任由市場自由競爭，而是必須有效確保競爭秩序及公民與社會之整體利益。它必須以適當的規制手段來維護受雇駕駛者的工作權益，公路的交通秩序，乘客的安全；它尚必須能確保合理的票價，穩定、密集與準時的班次，以及偏遠、落後或人口不密集地區的公共運輸服務。在不具商品性且有重大外部效果的事項，如教育，國家可以不自己興辦小學，可將整個小學的運作交由私人負責，但必須全額負責教育經費，不能因預算因素，要求運作者自負盈虧或僅給有限度的公款補助。

在私人無法或不願承擔國家應辦任務時，國家才不得不親自介入，成為「運作者」，此點與孫文先生民生主義之部分精神相近。我國憲法第一百四十四條雖然提出公用事業及獨佔性企業，以公營為原則，故對私人資本有一定的畏懼。但公營的原因常因該事業具公共服務之性質，不應以營利為目的。故一旦因公權力介入定價，或要求行駛賠錢路線而使私人怯步時，國家為實現公共服務，只得親自成為服務的提供者。歐盟法的「輔助性原則」也可借用於此，用來作為國家是否自己成為「運作者」的判斷指標。

最後，在自由主義及經濟全球化的浪潮中，國家尤其不可忽視全球市場下的權力現象：亦即經濟的弱勢國將受強國宰制，而始終成為依賴者。事實上，對經濟弱勢國而言，國家的退出經濟事務與市場的開放，表面上是本國公民因而得到解放與自由，實質上卻常常是強國廠商得到進入市場的利益。弱國公民一方面可因國家的退位而獲得更多的消費者利益，但同時也因而成為他國的經濟俘虜。故而國家在調整其角色時，尤其不能出賣國家責任，任公共利益沉溺於自由開放的浪潮中。

二、由自由公民走向道德公民

37-在國家調整其角色之際，公民概念的內涵也應隨之有所轉變。近代以來的西方公民概念，一直都環繞在「自由」的概念上；故而「公民」與「國家」常處於一種對立關係中。不過「公民」成就「國家」、塑造「國家」的精神，並非自始即不存在；只是這種道德精神需要培養與薰陶，需要特別的意志去超越人的許多自然傾向。所以除了是處於特殊的時空情境外，道德面向常常是隱而不張的。然而現今「規制國家」能否順利轉型與發展，卻是有賴「道德公民」扮演主導的角色。

A. 公民對抗國家

38-近代以來的西方公民概念，究竟有何種內涵？實際上並不存在一致的見解。「公民」、「公民地位」（或公民權）以及「公民社會」（或市民社會），⁴⁸是一連串相關的概念，它們如同語言一般，都是文化的產物；所以隨著政經及社會環境的不同，而有不同的內涵（Van Gunsteren, 1998: 11）。更進一步而言，不同思想家因不同的文化背景，各自發展出不同的公民理論。雖然都使用「公民」、「公民地位」及「公民社會」等相同的概念名稱，在相當程度上卻往往蘊含不同的內容。

故而前述 Marshall 所建構的公民理論，⁴⁹ 在英國是作為福利國家於二次大戰戰後發展的政策依據，在美國卻成為分析少數族群之問題與族群關係的理論工具（Turner, 1992: 34）。而他所提出之自由、政治及社會等三階段

48 依照黑格爾與馬克斯的思想傳統，「公民社會」與「市民社會」原本意義不同，前者是以政治參與與公共事務為核心的「公民」所組成的；後者則以經濟與私人事務為中心的「私人」或是「市民」所組成的社會，所以也可稱為「私民社會」。但自從公民地位的內涵，擴及自由權、普遍地政治參與與社會權之後，「公民」與「市民」之區分已不具往昔之意義。例如今日論及「公民」之德性，諸如守法、尊重他人之自由與多元價值等，在私民或市民社會中亦需踐行。故而本文以下並不特別區分此二概念。有關此二概念之區分說明，可參閱顏厥安，民國 90 年 5 月，〈溝通、制度與民主文化——由哈伯瑪斯的法理論初探社會立憲主義〉，《台大法學論叢》30(3)：13。

49 請參見頁 270 邊碼 11 以下，尤其是頁 271 的部分。

公民概念之線形發展的理論論述，也被 Michael Mann 批評僅止於英國公民概念之描述，而不是普遍有效的一般性理論 (Mann, 1987: 340)。Mann 認為近代公民理論主要是因歐洲統治階級在工業資本主義發展過程中，為應付先後產生之資產階級及勞工階級而形成的理論。他特別指出英國所採的是自由主義式策略：國家保持自由主義之性格，但同時透過福利國家之建構，將勞工階級整合至國家中。美國、瑞士也採相同的自由策略，但並沒有如英國般地建立福利國家體系。儘管如此，繁榮的經濟成長維持了美、瑞社會的穩定與整合。反之，蘇聯及納粹德國分採專制的社會主義及法西斯主義式策略，二者皆未給予其人民廣泛的自由公民權及政治公民權，但卻有十分可觀的社會公民權。

前述例子雖然顯示了「公民」一詞本身的歧義性，且西方各國的公民理論也因社經、文化背景之不同，而有不同的關懷重心，但「公民」及其相關概念卻仍可將其統攝在自由的概念下。從 B. Constant 及 I. Berlin 開始區分自由的內涵以來，即有所謂的消極自由與積極自由之分。前者追求不受國家干預，後者則以參與政治決策為內容；前者指涉的是自由公民權，後者則是政治公民權。而黑格爾所謂的真正自由，必須包含「擁有自我實現的機會」。在此意義下，國家介入資源的重新分配，使其每個成員皆擁有一定的資源與機會以落實其自我實現，亦是以自由為目的。換言之，福利國家及社會公民權也是以自由為起點，且亦以自由為其終點。

39-「自由」之所以成為近代西方公民概念的核心要素，除了古典公民概念的啟發外，最主要是受近代以前的封建社會及基督教文明的影響。近代的歐洲人從層層的束縛中解放出來，故而對於自由的嚮往與體會特別深刻。但追求自由卻又不能使個人完全脫離社群或團體，所以公民身分的創設，即成為自由個體融入社群生活的理想模式。

就字源上而言，法文的 *citoyen*（公民或市民）乃由 *cite*（城市）而來，意指「居住於自由市的居民」。英文的 *citizen* 也有相同的意涵，它是「城市中的自由人」或是「享有交易自由及其他特權的城市居民」。德文的 *burger* 也是由「自由市」的概念而來，指居住於此種城市享有特定權利的人。Max Weber 特別指出「自由市」或是「自治市」的存在，對西方有關自由、個人

及文明性之思想有決定性的影響。所以他說只有在西方才有所謂的公民概念，因為只有在西方才有具特殊意義的城市（即自由市）的存在。⁵⁰事實上歐洲中古時期的自由市，本身即是自由個體（城市）融入集體（帝國）的例子，在政治及宗教的多重箝制之外，自由市享有自治的特權地位。離開鄉村進入自由市，個人得以擺脫封建勢力的束縛，而由自由市市民所組成的社會（市民社會）也因之發展成爲一個自治的領域，不受政治勢力管轄。基此背景，並伴隨著資本主義社會的成長，「自由的公民」以及「自治的公民社會」的想法遂逐步茁壯成型。公民的自由空間與公民社會的自治領域，其實就是不受政治勢力或國家權力干涉的領域。西方立憲主義進一步透過制憲的方式，來確保國家權力不越權介入公民的自由空間與社會的自治領域。⁵¹

以自由概念爲核心的公民概念，現今雖在不同的西方社會中會有不同的內容，但仍可找到以下四個共同的要素（Hale, 2001: 152-153）。第一個要素是平等。平等確保公民間互不隸屬，每個個別公民方有實現自由與自治的可能。第二個要素是權利。儘管各國的公民權利之內容會有所不同，但公民概念及公民地位即蘊含著面對國家的請求權。第三個要素是民主。不具政治參與權的公民概念或公民地位，不論從古典或是現代的觀點來看，都會被視爲是自我矛盾的概念；因爲不參與政治統治，既不能保障自由，也無法落實自治。第四個要素是融合的概念。一種狹隘的、具排他性的公民概念，非常容易異化爲激進的民族主義與排外主義。唯有堅持多元價值，尊重差異，才可能建構整合的公民社會。

40-依自由主義爲基礎所建構的近代西方立憲體制與公民概念，將政治社群（或國家）視爲是無法逃避的自然事實。但在個人與群體，自由與秩序之間，側重個人與自由；僅要求最基本的秩序與有限的國家職能。在此觀點下，

50 M. Weber, *The City*. Free Press, Glencoe, Illinois, 1966, p. 233; cite par B. Turner, "Outline of a Theory of Citizenship," l'article précité, p. 49.

51 有關國家與社會的二元發展與基本權之關係請參見葛克昌，1996年，〈國家與社會二元論及其憲法意義〉，《國家學與國家法》，頁1以下。台北：月旦；李建良，2000年，〈自由、人權與市民社會——國家與社會二元論的歷史淵源與現代意義〉，《憲法理論與實踐(二)》，頁1以下。台北：學林。

尤其是在尚未實施普遍選舉制度之前，承認公民地位的首要意義，在於對抗國家之干涉，使個體在融入群體之後，仍能享有自由。

但就如 Michael Walzer 所描述的：「我們可以視自由主義為一種描繪社會和政治世界地圖的方法。舊的，在自由主義之前的地圖展現了廣大無邊的陸地，有河流和高山，有城市和村鎮，但沒有邊界，……社會被想像成爲一個有機且整合的整體，面對這個世界，自由主義理論家們鼓吹和實踐了分裂的藝術。他們立界劃線，標出不同的領域，創造了我們至今仍然熟悉的社會政治地圖，……自由主義是一個城牆林立的世界，而每一座城牆皆創造一種新的自由。」⁵² 在自由主義的切割下，社會空間成爲道德與法律、社會與國家、私領域與公領域及激情與理性等多重二元對立的場域。然而這種二元劃分，雖然一方面得以創造並確保自由，但另一方面卻也可以成爲社會中宰制團體的城牆與護身符。所以在國家律法之外的自由領域內，追求自利與價值多元固然給予個體充分發展的環境與機會，但也不排除因相互競爭、對抗而導致社群的崩解危機。在西方歷史中，自由公民權的概念曾使資本家得以壓制與剝削勞工，進而引發階級鬥爭。而政治公民權普及後，也曾造成支配多數對抗少數的現象，激起認同危機與族群衝突。

雖然以自由主義爲基調的近代西方公民概念與公民社會理論，配合資本主義之發展與科技之創新，創造了今日的西方文明，其成就是毋庸置疑的；但其所引發的諸多問題，卻也不容忽視。事實上，個人要融入團體之中，與社群並存，個體自由固然是最核心的前提要件；但僅僅滿足此要件，很難造就一個和諧穩定的社群。若要同時平衡個人與社群等兩個端點，除了自由之外，還必須要加上道德的砝碼。

B. 公民塑造國家

41-自亞里斯多德的古典公民概念起，道德面向就一直不曾缺席過。談到

52 M. Walzer, 1984, "Liberalism and the Art of Separation," *Political Theory*, n° 12, p. 315. 引自《民主與資本主義——財產、共同體和現代社會思想的矛盾》(*Democracy and Capitalism: Property, Community, and The Contradictions of Modern Social Thought*)，S. Bowles & H. Gintis 原著，韓水法譯，1995，頁 17。台北：桂冠。

公民概念，一定要提及公民道德或公民的德性。對亞氏而言，公民之德性是指同時能以統治者與被治者之立場，理解統治事務的能力。更進一步而言，即是能對公共事務有理性思考的能力，能夠以其理性言說之能力以促進公共政策之制定，能夠在沒有任何被強迫的感覺下而遵守法律。而這些公民德性並不是一種理想，而是使社群得以具體存在的前提要件（Hale, 2001: 155）。具有此德性者，方能成為公民，而透過這些公民，方能組成政治社群（城邦）。此外，亞氏尚提到要使社群維持不墜，尚需有「情誼」與「正義」等兩項要素：「情誼是朋友之間凡事為對方著想的善意；正義是給予他人應有的地位或善意。」（江宜樺，1995：42）而社群存在的最終目的就是要追求「共同之善」。為此最高目的，個人甚至可以犧牲；唯有完全融入社群，個人方能實現最美好的生活。

舉凡亞氏所提及的公民德性，包括以理性的態度積極參與公共事務，將社群之價值置於一己的價值之上，衷心自發地遵守國家法令，以正義與情誼處世待人等。這些德性在今日西方的公民概念中，仍可明顯地看到其痕跡。尤其在民族國家創建之後，古典公民德性與國家相結合，發展出所謂共和主義式的公民概念。這種公民概念在曾發生過大革命的法國特別彰顯，強調忠誠、勇氣、紀律、犧牲、奉獻與服務等德性。一個良好的公民，平時應遵守國家律法，熱心公共事務，審慎行使投票權，真實納稅；戰時更應積極從軍，不惜為保衛國家而犧牲。⁵³ 基此，公民之德性不僅是與其他社群成員的互動準則，對社群或國家更有形成的作用；唯有公民充分實踐其德性，社群方得以屹立不搖。

42-亞氏所描述的城邦生活，與近代以來西方民族國家的架構十分不同。除了領土大小、奴隸制度之外，最大的差異在於在古典時代，「經濟尚無法構成一項自主自動、獨自存在的人之活動。」（蔡英文，1995: 183）在近代資本主義發展之後，經濟活動成為社會生活的重心，加上宗教權威的逐步傾

53 例如羅馬共和國傳說中的公民典範 Cincinnatus，原本是一個農夫，為了拯救共和國而離開家園，戰後又回歸田野，恢復農民之身分。有關自由主義與共和主義之簡介與比較，可參照林火旺，民國 87 年，〈公民身分：認同與差異〉，見蕭高彥、蘇文流（編），《多元主義》，頁 381-384。台北：中研院社科所。

類；「善」的概念漸由「利益」的概念所取代。在歐洲中世紀的封建世界解構之後，社會秩序之維持與生命意義之探究，不再外求於宗教，而是由人性與社會本身出發，來尋求其基礎。從洛克或是霍布斯的觀點來看，不論自然狀態的情形如何，個人加入社群的目的就是要獲得更大的便利或安全。具體而言，此即以利益為考量，是為自我實現，追求個人的利益而加入社群。然而如何方能同時營造自由的個人與秩序的社會？十八世紀的蘇格蘭啓蒙思想家採取國家與社會二元分離的途徑，希望國家提供一個讓個人得以安全、自由地追求自利的秩序環境，但同時尊重社會的自治能力。這些思想深深影響日後的自由主義與其憲政發展。

不過，蘇格蘭啓蒙思想家特別指出社會得以自治的原因，是建構在道德的基礎之上。亞當斯密在出版《國富論》之前，先刊行其《道德情操論》（*The Theory of Moral Sentiments*）。在此書中他特別指出，個人存在的精神基礎是獲得他人的注重與肯認（Seligman, 1993: 144）。換言之，經濟活動其實是植基於為了獲得他人之肯定與讚賞等非經濟性的需求之上。所以為獲得他人之關注、認同與讚賞，不僅促使人們辛苦努力、忙碌不止地從事其經濟活動，但同時也可使人免除貪婪、野心與斂財等惡行。所以亞當斯密的「看不見的手」，除市場機制外，其實尚應包含因人天生的「相互性」（mutuality）特質所衍生出的道德情操。所以國家得以扮演限縮的角色，公民社會得以不需國家干涉，自治而有序，是因為其成員的道德天性使然。Adam Ferguson 也指出：若除去了虛榮心，則所有權及財富所能帶來的強大利益，將成為動物性的滿足而已。這裏的虛榮心，與前述他人之肯定與讚賞，其實都發揮了個人與社群之間的連結功能：人的個體性唯有透過他人之眼光，唯有在市場交換互動的行為中，方能真正體現。而正是這種需要獲得他人肯定、讚賞與尊敬的本性，促使個人加入社群；並使個人得以超越其動物性的基本生存需求，而去諮商、說服或是反對他人；或使人得以忘記個人之利益與安危，去摯愛其朋友與對手，去支持社群的利益（Seligman, 1993: 146）。

總之，社會自治的領域，一方面是市場機制下的經濟領域，另一方面卻也是道德領域。公民社會能夠有序，融合與穩定，是對人之道德天性的信賴，堅信理性得以超越激情與私利。而公民應有的德性，除了能依理性判斷，將

社群（公共）利益置於私利之上外，尚能有關懷他人的仁慈之心與具體的利他行爲。在此基礎之上，公民社會自然能夠自治，而無需國家的干預。而也僅有在這種道德基礎之上，社群才能形成並續存。

43-公民的德性，其實就是個人與社群之間的催化劑與潤滑劑。具有此要素，一方面社群得以成形，另一方面社群也才能良善運作。從守法、尊重他人之自由與多元價值、關心公共事務與同情友愛他人，到對國家認同、忠誠與奉獻，認真行使投票權與納稅義務，以熱情與榮耀的態度去服役與從事公共服務等，都是個人欲與社群並存所可抱持的基本生活信念與行爲準則。雖然自由主義、社群主義與共和主義之公民觀，各有不同的側重面向，但都是要解決個人融入社群，如何與社群並存的問題。儘管對於社群本身應只是一個工具性框架，或是應具有道德性目的，各方立場不同；但對於社群成員應有一定的群體意識與生活態度，卻是普見於各種理論的共同見解。

不同的國家型態，對其公民會有不同的德性需求；反過來說，公民德性的差異，也會成就不同的國家。一個強調民族主義、集體主義的國家，最需要公民之忠誠與犧牲的德性，卻十分畏懼自由與多元價值的信念。而一旦自由與多元價值深植人心之後，國家也很難變成一個箝制自由、壓迫異己的集權政體。在國家與公民的互動關係中，若公民已因普選制度實際參與統治事務，則與其說是國家規範公民應有的德性，不如說是公民的德性塑造國家的性格。

隨著新自由主義的浪潮席捲全球，以及經貿活動全球化的趨勢下，現今西方經濟強權國家有很強的自由主義性格，國家力求僅扮演「規制者」的角色。在國家儘量限縮其職能的情形下，要仰賴社會自治，要尋求社會的和諧與統合，只有兩種途徑。第一種途徑是以持續的經濟成長來消弭社群內的相互衝突。第二種途徑則是回歸蘇格蘭啓蒙思想家的觀點，強化道德面向，以自愛、彼此尊重、仁慈與相互扶持來促進社群的成長。粗略而言，西方國家過去在國內層次，或許各有採取或多或少的福利政策，以維護其社群穩定；但以全球的角度視之，以犧牲其他社群之利益以締造自己的經濟成長，恐怕

才是維繫其社群和諧的主因。⁵⁴ 換言之，對西方國家而言，不僅在個別社群之內，尤其在國家之間，道德的訴求永遠不如自由的追求來得重要。事實上，第一種途徑除了需要具備優勢的經濟競爭條件外，而且也僅限於經濟面向，無法解決所有個人與社群之間，甚至是人與自然之間的共存問題。第二種途徑則有較廣的涵蓋面，可以自發地促進社群的整合與發展。故而，若欲國家僅扮演「規制者」的角色，讓社會有大幅自治的空間，但又不至於傷害社群存續所不可或缺的凝聚力，則最重要的，可能還是要有道德的公民。

結 語

44-所謂道德的公民，或是公民的德性，最重要的部分可能就是一個「群體的意識」；意識到個體乃存在於群體之中，個體之一切行止必須考量到其對群體所可能造成的影響。以此為起點，可以進一步衍生出個體在群體中的行為準則，以及個體與群體間的權利義務關係。群體的概念可廣可狹，小至社團或工會，大至國家或甚至超國家組織。而公民概念正是相對應於以政治社群（國家）為範圍所構成之群體的個體角色。⁵⁵ 在此意義下，前述守法、關心並參與公共事務、納稅、服役等，固然屬於公民之德性；諸如對其他公民的尊重、友愛與協助等，這些看似純屬私人領域的事項，也因其涉及個體與群體的互動關係，而被包含在公民的德性之中。

基此，以公民德性為基礎的公民概念與「消費者」的概念是截然不同的。後者僅是社會生活中的一種角色，指透過市場交換的過程以滿足個體需求。在法制上，「消費者」的概念著重於權利面向，雖然有強化交易安全的社會目

54 資本主義自十六世紀由歐洲發展以來，就不斷地促成經濟生活的國際化。而「經濟生活的全球化……這一過程從一開始就以犧牲許多國家的獨立和主權為代價。……全球化的特徵是「等級制」和「發展不均衡」。等級制表示經濟全球化的結構：它受以西方和北方為中心的經濟權力群體之支配。……（發展不均衡）涉及到全球化對人民、階級、少數民族團體以及性別等生存機遇和福利所產生不對稱的影響。」引自 D. Held 著，李少軍及尚建新譯，1995 年，《民主的模式》（*Models of Democracy*），頁 469。台北：桂冠。

55 同樣的道理，擴大群體的範圍，就該有不同的個體角色。所以相應於「歐洲」與「世界」等不同之群體範圍，會有「歐洲公民」與「世界公民」之概念。

的，卻是以維護個體利益為主軸。故而一個善於維護自己權益的消費者，不一定會是一個守法、積極參與公共事務、尊重並友愛同胞的道德公民。雖然，他的行為對交易市場常常會有正面的貢獻。事實上社群的存在，自然會衍生出市場及其消費者，但社群的意義卻遠超出市場，社群的存續也不容其成員僅止於扮演消費者的角色。

國家市場化的發展，其實就是國家給予社會更大的自治空間，而社會之自治實則有賴公民的德性。西方社會除守法、尊重他人之自由、區別公、私領域等自由主義傳統外，尚有較強的宗教信仰，以引導或制約個體的行為，故而形成一定的公民概念與公民文化。反觀東方社會，因為工業化與都市化較為遲緩，群體的意識較為薄弱，⁵⁶ 加上歷史、文化與宗教背景之不同，所以沒有發展成類似西方的公民概念。⁵⁷ 當工業化及都市化與民族國家之創建幾乎是同步發展時，國家的整合角色與其職能之擴張，可以相當程度地消解社群的內在衝突與崩解力量。但在普遍缺乏群體意識與公民德性的情況

56 根據學者陳弱水的研究，梁啟超可能是中國第一個提出「公德」概念的人。而梁氏認為中國傳統中的五倫，除朋友一倫為不完全的社會倫理外，其餘皆屬私德。梁氏在《新民說》（1902年出版）中曾說明：「道德之本體一而已。但其發表於外，則公私之名立焉。人人獨善其身謂之私德，人人相善其群謂之公德……」他又說：「我國民所最缺者，公德其一端也。公德者何？人群之所以為群，國家之所以為國，賴此德以成立者也。」而梁漱溟在其《中國文化要義》（1949年出版）中的第四節，即以〈中國人缺乏團體生活〉為標題，並將公德定義為：「人類為營團體生活所必需底那些品德。」見陳弱水，前引論文，頁41-43。

57 中國傳統社會中個人的束縛，不若西方中古封建社會那般綿密：既無強烈的宗教信仰，政治之外的社經生活，也都享有相當程度的自由；縱有約束，來自家族父兄的可能遠多於來自政治權力。加上儒家思想主張「君子不欺暗室」、「內聖外王」、「齊家治國平天下」等，將社群視為家庭的延伸，所以沒有公與私、個體與社群、道德與法律等二元區分的傳統。在此背景下，自由公民權的賦予，既不能引起類似西方人民的激情與深刻體認，也不能導致社會的自治。相反的，政治公民權的賦予，使人人都當皇帝，倒是因向來即無此權而引起較大的回響。此外，政治公民權助長社會公民權的發展，但卻是在將公的變成私的思考模式下運作，透過民代，對公的資源予取予求，而不能體認自己也是社群的一部分，以珍惜私的資源或事物的態度來對待公共事務與資源。在尚未有政治公民權的時代，梁啟超在其《國民淺訊》（1916：16）即曾指出：「我國人……一涉公字，其事立敗。……公林無不斬伐，公路無不蕪梗，公田無不侵占，公園無不毀壞。有一公物於此，在西人則以此物我固有一份也，乃擁護而保全之，使我能長享有此份。在中國人則以為此物我固有一份也，乃急取我一份所有者割歸獨享，又乘他人之不覺或無力抵抗，則並他人之一份所有而篡取之。」見陳弱水，前引論文，頁52。

下，逕行「去國家化」的工程，雖將導致社會的自由，卻很難期待可以實現自治的理想。⁵⁸

45-最後回到本文前引的三個國內案例。公共運輸、醫療與教育皆是一種服務的提供，無疑地皆可成為交易市場上的商品，或是企業經營者的經營客體；但它們卻同時也與社群之統合與人民之生存關係密切。運輸是溝通的工具，完善的公共運輸系統，不僅便利個體的行動自由，同時還有社會整合的功能，可以消弭社群內的不均衡發展，避免中心與邊陲的分殊與對立。而健康是生存的根本，在公共衛生與社會醫療救助體系下，個人方能免除高度不能掌控的疾病風險，持續於社群中存立。教育對社群更有形成的功能，除了培養個人的生存競爭能力外，它尚肩負傳遞文化，塑造公民德性的責任。從社群的觀點來看這三個事項，它們都涉及「公共利益」，都具有「公共服務」的特性，向來也都有不以營利為目的的傳統。從經濟及社會的角度來看，它們都能發揮強大且深遠的外部效果，卻又都無法精確計算成本，真實定價。換言之，它們與經濟市場的理想模型存有相當的距離，不易完全融入市場領域中。

這些涉及「公共利益」，具「公共服務」性質的事項，並非一定要由國家自己親自經營；但國家卻不能推卸其責任，將其完全置於競逐利潤的市場環境中。在公民共和主義傳統較強的國家，類似前引案例之公共政策的變革，必將成為其公民高度關注的焦點，甚至引起廣泛的社會動員，形成社會運動。

58 論文審查人率皆認為本文最後一部分，亦即「由自由公民走向道德公民」的部分過於脆弱。或謂掉入玄學，而與文中其他注重實存之分析不符；或謂接收過多的市場派自由主義之論點，但忽略了社會理論所提供的有力論述。這些批判帶給作者相當深刻的省思。然而此部分仍然被保留，其主要理由係因作者仍堅信在人的社會中，人心比制度更重要。制度固然會形塑社會，影響人心之發展；但人心卻不完全因制度而生。本文所強調的道德人心，最重要的核心就是群體意識，而非倫理意義上之道德。缺乏此意識，社會的自治將會十分困難；在此情形下，國家的退位，不必然能減緩政府失靈所產生的問題；可能還會因市場失靈與社會失靈，進而造成更多的問題。此不僅是歐美先進國家現今所遭遇的困境，亦是我國現今社會的寫照。解決之道，固然需要更妥適的制度架構與治理模式，但更重要的是對社群內的每個成員，乃至國際間的每個國家，都要強化其群體意識。事實上，人所面對的環境固然與時俱變，但人心或是人性，卻仍有其不變性與共通性。以此作為解決社群困境的出發點，容或有玄學縹緲的感覺，但卻亦似為不可迴避的路徑。

即使是在自由主義的國度裏，它們也一定會是輿論密集討論的重心。然而在缺乏群體意識與公民概念的我國環境中，這些案例自然不能成為群眾關心的議題。

這些不關心，或是無法理解公共事務的群眾，在以普選為基礎的大眾民主制裏，同時是被治者與統治者。一旦缺乏公民應有的德性，自然無法塑造一個理想的國家；而國家一再退出社會生活的結果，最終也可能帶來社群解構的命運。⁵⁹

參考資料

(此處僅列主要資料，次要資料列於隨頁附註中。)

中文

江宜樺

- 1995 〈政治社群與生命共同體：亞里斯多德城邦理論的若干啓示〉，見陳秀容、江宜樺（編），《政治社群》，頁 39-75。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所。

林火旺

- 1998 〈公民身分：認同與差異〉，見蕭高彥、蘇文流（編），《多元主義》，頁 379-409。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所。

陳弱水

- 1997 〈公德觀念的初步探討——歷史源流與理論建構〉，中央研究院《人文及社會科學集刊》9(2)：39-72。

張晉芬

- 2001 《台灣公營事業民營化：經濟迷思的批判》。台北：中央研究院社會學研究所。

蔡英文

- 1995 〈麥可·歐克秀的市民社會理論：公民結社與政治社群〉，見陳秀容、江宜樺（編），《政治社群》，頁 39-75。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所。

劉宗德(研究主持人)等

- 2000 《政府業務委託民間辦理類型及程序之研究》，行政院經建會委託研究。

McClelland, J. S. 著，彭淮棟譯

- 2000 《西洋政治思想史》。台北：商周。

Sabine, George H. 著，李少軍、尙新建譯

- 1991 《西方政治思想史》。台北：桂冠。

59 如霍布斯所言：「一個自私自利的人民——沉緬於為財富和權力展開的永恆競爭之中——的社會，如何可以逃避混亂和死亡？」引自 S. Bowles 及 H. Gintis 著，韓水法譯，《民主與資本主義：財產、共同體和現代社會思想的矛盾》，頁 258。

外文

Bendix, R.

1964 *Nation-Building and citizenship*. New York: Wiley.

Chevallier, J.

1980 "L'État-Nation," *Revue du Droit Public*, N° 6. Paris: L.G.D.J.

Constant, B.

1980 *De la liberté chez les Anciens et les Modernes. Ecrits politiques*. Paris: Librairie Generale Francaise, coll. 《Pluriel》.

Crozier, M.

1991 *État modeste, État moderne: Stratégies pour un autre changement*. Paris: Seuil.

Ellul, J.

1992 "Remarques sur les origines de l'Etat," *Droit*. Paris: P.U.F., n° 15.

Ferguson, A.

1783 *Essay sur l'histoire de la société civile*. Paris: Librairie Vve Desaint, 2 tomes.

Fournier, J.

1997 "L'Etat dans un monde en evolution, A propos du rapport de la Banque mondiale," *Revue française d'Administration publique*, n° 84. Paris: La documentation française.

Freund, J.

1976 "L'ennemi et le tiers dans l'Etat," *Archives de Philosophie du Droit*. Paris, tome 21: genèse et déclin de l'Etat.

Gautier, C.

1992 "De la liberté chez les modernes: Ferguson, critique de la modernité," *Droits*, n° 15. Paris: P.U.F.

Giddens, A.

1983 "Class division, class conflict and citizenship rights," in *Profiles and Critiques in Social Theory*. Berkeley: University of California Press.

Gunsteren, Herman R. van

1998 *A Theory of Citizenship: Organizing Plurality in Contemporary Democracies*. Oxford: Westview Press.

Hale, D.

2001 "The Natural History of Citizenship," in P.D. Bathory & N.L. Schwartz (eds.), *Friends and Citizens: Essay in Honor of Wilson Carey McWilliams*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.

Hardin, G.

1998 "The Tragedy of the Commons," (*Science*, 1968: 1243-48), reprinted in J. A. Baden & D. S. Noonan, *Managing the Commons*. Indiana University Press.

Mann, M.

1987 "Ruling Class Strategies and Citizenship," *Sociology*, pp. 339-354.

Mouly, C.

1997 "Propriété publique, propriété privée et justice," *Archives de Philosophie du*

- Droit*, n° 41. Paris: Sirey.
- Ost, F.
1995 "Le milieu, un objet hybride qui déjoue la distinction public-privé," in *Public/Privé*. Paris: P.U.F.
- Philip, C. & Soldatos P.
1996 "Introduction générale: Au-delà et en deçà de l'Etat-Nation: L'Etat «perforé» par l'interdépendance-intégration internationale et «éclaté» par l'activation d'acteurs sous-nationaux," in C. Philip et P. Soldatos (dir.), *Au-delà et en deçà de l'Etat-Nation*. Bruxelles: Bruylant.
- Quermonne, J. L.
1998 "Réflexions prospectives sur la citoyenneté européenne," in *Mélanges Jacques Robert: Libertés*. Paris: Montchrestien.
- Seligman, Adam B.
1993 "The Fragile Ethical Vision of Civil Society," in Bryans S. Turner (ed.), *Citizenship and Social Theory*. London: SAGE Publications.
- Thiry, B.
1999 "Les conceptions de l'intérêt général dans l'Union européenne," in *Conseil d'Etat, Rapport public 1999*. Paris: La documentation française.
- Turner, B.
1992 "Outline of a Theory of Citizenship," in C. Mouffe (ed), *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community*. London: Verso.
- Zacher, M. W.
1992 "The Deacaying Pillars of the Westphalian Temple: Implications for International Order and Governance," in J. N. Rosenau & E. O. Czempiel, *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Citizen, Consumer, State and Market

Chwen-Wen Chen

Assistant Professor

Department of Political Science, National Taiwan University

ABSTRACT

The main purpose of this article is to study the mutual relation between the citizen and the state; and its role in our epoch. For Aristotle, a citizen is both governor and governed. This classic version assumes that all individuals belonging to a historically developed community. Since the later seventeenth and eighteenth centuries, the oppositions between the individual and the state, the private and the public, egotism and altruism, as well as between a life governed by reason and one governed by the passions, have become constitutive of human existence in the Western modern state. Just like Kant asserted, the realm of the ethical is reserved for the private workings of inner life and the public arena is the sphere of right, of mutual and rational consent to the individual and collective will of others.

But nowadays the distinction between the public and the private decline. Hegel and Marx, both, in different ways, have already sought to overcome this distinction between legality and morality, between juridical community and ethical life that was believed by Kant. The actual tendency of the globalization and liberalism enlarges the field of the market and reduces the role of the state. The role of the consumer substitutes for the citizen.

Facing to this trend, it is necessary for the state to change its role from a controller to a regulator. The new emancipation of the subject from the public authority demands emphasis on the force of moral sentiments and natural affections, which roots man in community.

Key Words: citizen, state, consumer, market, control, regulate, privatization, public service

