

第三章 90 年代市場開放與國家能力的互動： 政商聯盟的影響

「成功的國家常較重視競爭政策和創設新企業，而非民營化和現有企業的重整」

Joseph Stiglitz¹

世界經濟在 90 年代後逐漸擺脫掉因跨國貿易和投資障礙、政府管制、時空、語言...等隔閡所產生的孤立世界，並挺進一個相互依存的全球性經濟的世界中。由於資本主義不斷擴張的本質、通訊科技和資訊的迅速提升與擴及、以及各國政府和國際機構所推行的解除管制和自由化政策，讓世界經濟真正成為全球性。²因此，「國內市場開放」和「金融自由化」成為 90 年代期間，台灣首重的兩大經濟發展方向。

然而，在自由主義的浪潮下，台灣的國家能力卻因而受到挑戰，尤其在面對自由化的浪潮下，不同的產業部門對於開放和保護的看法又不盡相同，他們會透過不同的政商聯盟來影響政府決策甚至施加壓力，例如流動性低或以國內市場為主的產業（房地產）會希望政府多一些自主性，以保障業者的生存；但貿易商或國際投資客則希望政府減少資金管制，以穩定匯率為優先。同時，資本流通的自由化更是造成台灣社會日趨分化的主因之一。

簡言之，不同的產業型態所形成的政商關係對於台灣政經體制的轉變，是 90 年代後台灣市場開放時的重要觀察點。因此，本文將從國際資本流通的角度剖析 90 年代期間台灣政商關係和金權政治的互動和影響，主張國際經濟的衝擊是形塑台灣各類政商聯盟，並因此削弱國家能力的重要因素。本文將先從國際衝擊和國家能力互動的觀點切入，並透過政商聯盟的角度來剖析台灣 90 年代期間，台灣面臨的外部效應對國內政經制度調適問題。最後，本文將處理台灣開放

¹ Joseph Stiglitz, (2002), *Globalization and Its Discontent*, (New York: W. W. Norton & Co).

² Manuel Castells (2000), *The rise of the network society* (Oxford, U.K.; Malden, Mass.: Blackwell Publishers), p.100~101.

後的國家能力與社會衝擊間的關係，並以此提出緩和此張力的建言。

一、 市場自由化與國家能力的互動

(一) 外部衝擊下的國家能力

國家規模和開放程度深刻地影響著一國接受外部衝擊的應變和調整力。此一能力我們可視為國家在遭受國際衝擊後的政策效力，因此，我們可從開放度和政策調整力來檢視一國的政經制度調適。基歐漢（Robert Keohane）及奈伊（Joseph Nye）就區分為敏感性（sensitivity）：政策調整前，國家接受外來變化時的反應程度；以及脆弱性（vulnerability）：政策調整後，國家面對外部變化時的代價。³

台灣是個小型開放經濟體，受到國際波動的敏感度較高。同時，政策及制度的調整難度也隨著自由化的提昇而與日俱增。以資本開放為例，在金融自由化之前，政府主導了資金的配置和流向，以符合國家發展的策略需求，並且引導國內市場的走向。⁴然而，資本市場開放後，政府就面臨了一個嚴峻的課題：政策自主性的挑戰。

當國家開放資本自由流通時，會使得國家的經濟體制從原本的封閉型經濟轉變成開放型經濟體，這種轉變造成政府的財政政策失去影響力，國家的自主性（autonomy）和權威（authority）也隨之削弱。⁵會出現這種結果的主因在於，國外資金大量流入國內，同時政府又鬆綁資本管制時，讓企業的資金源頭不再是獨以「間接融資」（銀行體系）為主，而逐漸轉向「直接金融」（資本市場）為融資來源。因此，當政府希望透過公共支出以刺激國內需求時，廠商並不見得會把利潤使用於國內的再投資，而利用資本管制鬆綁的空間，把資本利得匯到國外進行

³ Robert, Keohane, Joseph, Nye (2001), *Power and Interdependence* (3rd version), (New York: Longman), pp.10~14.

⁴ Robert, Wade, (1990), *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization* (Princeton, N.J.: Princeton University Press).

⁵ David, Andrew, (1994), "Capital Mobility and State Autonomy: Towards a Structural Theory of international Monetary Relations", *International Studies Quarterly*, Vol. 38, No. 2, pp. 193~218; Susan, Strange (2000), "The Decline of Authority of Nation", in David Held And Anthony McGrew eds., *The global transformations reader: an introduction to the globalization debate* (Cambridge, U.K.: Polity Press; Malden, Mass.: Blackwell Publishing), pp.148~156.

投資，造成政府原先期望的「擠入效果」⁶（crowd-in effect）失靈。

另外，在討論國家能力與市場互動之際，一般認為，東亞國家之所以能夠興起，很重要的原因在於政府扮演了成功的介入角色。國家必須具備一定程度的自主性和能力（capacity）；存在一個有相對自主性的經濟官僚體系，才有能力規範資本、進行成功的干預。⁷同時，也更需要一個綿密的產官互動關係，使得資訊能夠雙向有效地流通，讓經濟官僚體系規劃出合理可行的政策，如此政策才能夠確實地被執行，並落實到國家發展的脈絡之中。⁸

以台灣為例，在 1980 年代之前正處於國家機器掌控總體經濟發展的階段，政府藉由資本管制、產業政策和租稅優惠發展出符合國家利益的策略性部門，並帶動起經濟的提昇。但與韓國、日本發展模式不同地，台灣在 80 年代以前，私人資本的影響力卻是無法滲透入國家決策層級之中，而完全由國家來進行主導經濟政策；1980 年代期間，來自於國際和國內的壓力逼使台灣不得不逐步解除管制，放手讓市場來引導資源的配置，成為一個半封閉的過渡經濟體；而 90 年代，正是台灣走向市場國際化和自由化的過程（圖 3.1）。

這段邁向經濟開放的道路中，台灣面臨了台籍資本家的崛起和社會運動興盛的相互激盪；市場管制的解除之際，亦促成利益團體對於特許權的競逐（尋租），官商之間的界線也更為模糊了。⁹換言之，政策的有效性（effectiveness）、自主性和國家能力也隨著資本管制的解除、市場的主導性日增、政商之間的緊密互動，以及財團、地方派系的逐利，而受到更大的箝制。甚至，導致制度調適問題和國家失靈（state failure）的現象。¹⁰

⁶ 擠入效果意指，政府以公共建設的方式，帶動起私人部門的投資和需求，進而引起一連串的連鎖效應，最後促成經濟發展。

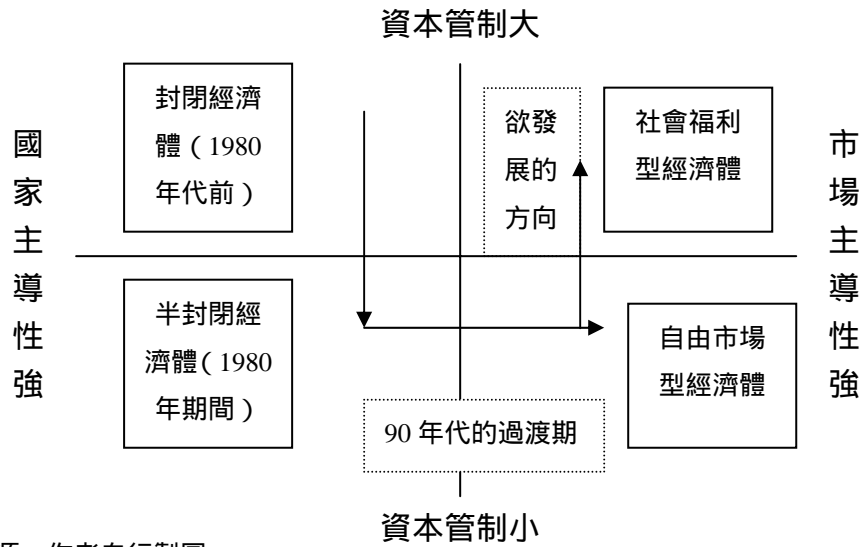
⁷ L. Weiss, (1995), "Governed Interdependence: Rethinking the Government-Business Relationship in East Asia", *Pacific Review*, Vol. 8, No.4, pp. 589~616; Peter Evans (1995), *Embedded autonomy: states and industrial transformation* (Princeton, N.J.: Princeton University Press); Armsden, A (1985), "The State and Taiwan's Economic Development", P., Evans, T. Skocpol eds., *Bringing the State Back in* (Cambridge: Cambridge University Press), pp. 78~106.

⁸ 瞿宛文，*全球化下的台灣經濟*，（台北市：台灣社會科學研究，2003 年），頁 192。

⁹ 王振寰，*誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構*，（台北市：巨流圖書公司，1996 年），頁 74-91。

¹⁰ Mushtaq Khan (1995), "State Failure in Weak States", in John Harris, Janet, Hunter & Colin Lewis

圖 3.1、台灣經濟型態的轉變



資料來源：作者自行製圖

(二) 資本流動下的國內市場衝擊

在 90 年代後，資本自由化和國際經濟體系轉變對國內政經制度的影響，是許多政治經濟學者討論的焦點。¹¹在國際金融理論中，「孟岱爾-佛來明模型」(Mundell-Fleming Model) 闡明，資本流通、匯率管制、貨幣政策三者間，政府只能取其二，無法兼得。這種貨幣流動結構有學者稱之為「非神聖的三角關係」(The Unholy Trinity)¹²亦是，在固定匯率中，政府若想實行貨幣政策，就必須限制資本的流動；反之，在資本流通快速的環境下，政府必須在「匯率穩定」和「貨幣政策」中擇其一。

台灣自 90 年代起，台灣的貿易依存度遠高於美、英、日、德、法等國家，

eds., *The New Institutional Economics and Third World Development* (London: New York: Routledge), pp.71~85.

¹¹ Ron. Rogowski, (1989), *Commerce and Coalition: How Trade Affects Domestic Political Alignment* (New Jersey: {Princeton University Press); Jeffrey Frieden (1991), "Invested Interest: The Politics of National Economic policies in a World of Global Finance", *International Organization*, Vol. 45, No. 4, pp.425~451; Miles Kahler (1996), "Trade and Domestic Difference", in Sussane Berger & R. Dore, eds., *National Diversity and Global Capitalism* (Ithaca: Cornell University Press), pp.298~332; Robert Keohane, O., Milner, Helen V., eds.(1996), *Internationalization and domestic politics*(Cambridge,; New York : Cambridge University Press).

¹² Benjamin Cohen (1998), *The geography of money* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press), pp.51~67.

平均依存度值為 77%，在亞洲新興工業國家（台灣、南韓、新加坡、香港）中，排名第三；¹³同時，國內政經制度也因官僚體系、國會部門、壓力團體等利益折衝，再加上原先威權政體介入經濟市場運作，形成日後管制解除的過程中，財團、地方派系和立委等利益團體的「尋租」現象（rent-seeking），¹⁴亦提高了制度調整的成本。因此，在市場開放和制度僵固的結構下，台灣的大資本家（財團）必透過多類管道，如進入國會體系、私人關係、賄賂、遊說等手段，來影響政府決策、改變原有僵固的制度，進而獲取、保障和維護本身的利益。這種環境提供 90 年代台灣政商關係彼此交融的溫床。

其次，各類經濟部門的結構也會影響國家政策的有效性。佛來登（Jeffrey Frieden）認為，在國際資本市場日益整合的環境下，部門特殊性（sector-specific）越高，其向政府尋求保護的動機就越強烈。這是因為部門的進入障礙（entry barrier）越高，其所塑造的退出障礙也越高。這種進入障礙的提高意味著，確保特殊部門政策的有效性。一旦該部門的行為者在進入或退出該市場不需任何成本（costless）時，他們就沒有動機去尋求政府的保護。¹⁵

在台灣的案例中，土地隸屬稀缺資源，營建商所耗費的成本相對於面積廣大的國家則較高；土地和房屋亦屬不動產（無流動性），無法同資金、商品、勞務一般可自由移動。這些因素造成房地產業者退出或進入的高門檻，使得該部門對政府遊說或賄賂，以尋求利益保護的誘因亦越強烈。故該面向將是本文討論台灣市場開放之際，面對國內的政商聯盟和國家能力互動時的重要切入點。

再者，政府政策的調整能力和外部衝擊對於不同經濟部門的影響也不盡相同。一般而言，以國內市場為利基的進口競爭部門（import-competing sectors）和非貿易類的廠商（non-tradable producers）都較期望國家的政策自主性（policy

¹³ 貿易依存度指的是，進出口貿易總值佔一個國家經濟規模（GDP）的大小。簡言之，貿易依存度為貿易和 GDP 之間的比值。詳情請參見經濟部國貿局：<http://www.moeaboft.gov.tw>

¹⁴ 政府的管制越多，利益團體尋求壟斷性特權的誘因就越強烈，因此，容易造成非生產性的市場活動：尋租，使得資源錯置，削弱了政策的經濟效力。Robert B Ekelund, Robert D Tollison (1997), *Politicized Economies: Monarchy, Monopoly, and Mercantilism*, (Texas A & M University press).

¹⁵ Jeffrey Frieden (1991), "Invested Interest: The Politics of National Economic policies in a World of Global Finance", *International Organization*, p.443.

autonomy) 較高，以保障該些部門的生存市場；然而，以國際市場為對象的出口部門和國際投資、貿易商因受國際經濟變動的影響較深，所以，對於匯率的變動敏感性則較前者高。亦是，這些外向型部門重視政府的匯率穩定能力（表 3.2）。

表 3.2、國際資本流動下，各類社經部門的政策偏好

		國家貨幣自主性和匯率彈性的偏好程度	
匯率層		高	低
次的偏	低	以國內市場為主的進口競爭 廠商	可貿易財的出口部門
	高	非貿易勞務和商品的生產者	國際投資家和貿易商

資料來源：Jeffrey Frieden (1991), “Invested Interest: The Politics of National Economic policies in a World of Global Finance”, *International Organization*, Vol. 45, No. 4, p.445

總言之，在國際資本快速流動的環境下，政府將根據國家利益扮演著利益分配（interest distribution）的角色，而國家利益的界定則源自於不同經濟部門的制約和互動。這是因為，資本用於長期固定生產活動的使用者，他們對政府制訂的短期政策，如利率升降或外匯波動，敏感性較低；然而，就專門把資本用於貨幣投機活動的交易者而言，政府的短期經濟措施，卻會導致他們在資金流量和投資行為的重大變動。¹⁶

此差異性塑造了各類資本使用者對於政府經濟政策的不同偏好度。就非流動資產使用者而言，他們傾向於一個更具有干預色彩，甚至保護主義的經濟策略；相反地，對於流動性資產持有者來說，他們希望政府減少對資本市場的管制，並採取更開放的態度。¹⁷亦是，資本運用的本質和商品或勞務的可流動性與否，左

¹⁶ Peter Gowan (1999), *Global Gamble: Washington's Faustian Bid for World Dominance* (New York: Verso), pp.15~18.

¹⁷ Jeffrey Frieden (1991), “Invested Interest: The Politics of National Economic policies in a World of Global Finance”, *International Organization*, pp.444~448.

右了經濟部門對國家利益的不同定義和國內政經結構的本質，更影響了決策者在處理外部衝擊時的態度。¹⁸

由此觀之，以營建業為主和以國際市場為主的企業在其利益目標的追尋上，具有頗大的差距。各元利益的競合深刻地影響了 90 年代後政府的決策過程，並建構起各類的政商關係。本文將透過外部衝擊與國家政策調整能力的互動，此一面向來剖析 90 年代台灣市場的開放內涵。

二、市場開放的政經背景

（一）台灣政商聯盟的起源

威權時代下，為了控制台灣地方勢力以及確保私人利益不至於滲透入黨國體系之內，國民黨運用執政和黨國資本的經濟優勢，建立起龐大的「侍從體系」（clientalism）。只有向國民黨政府輸誠，台籍菁英才可進入獨佔或寡佔的部門而獲取超額利潤。¹⁹然而，隨著美國對於台灣民主開放的要求、自由浪潮的崛起、黨內派系的權力爭奪以及 1987 年的正式解嚴，種種內外的緊張關係逼使國民政府不得不面對政經轉型的壓力。這種挑戰可分為兩種：

第一、在經濟階層結構上，台籍資本家佔大資本家階層比例超過 8 成。1988 年時，台籍資本家佔了大型財團企業核心人士的 83%；1991 年則上升到 84.4%。²⁰台籍資本家在台灣經濟發展中，已經扮演了相當吃重的角色。然而，由於官營企業的壟斷、低效率、新台幣升值的壓力，以及國際經貿交流的頻繁，使得民間企業對於產業升級和利潤追求產生相當大的危機感。

官、私部門之間對於經濟利潤的爭奪，培育出台籍菁英階級對於政經改革

¹⁸ Michael Hiscox (2002), *International trade and Political Conflict: Commerce, Coalition, and Mobility* (Princeton N.J.: Princeton University Press)

¹⁹ 林佳龍，「威權侍從政體下的台灣反對運動」，*台灣社會研究季刊*（台北市），第 2 卷，第 1 期，1989 年，頁 134-140；朱雲漢，「寡佔經濟與威權政治體制」，*壟斷與剝削：威權主義的政治經濟分析*（台北市：台灣研究基金會，1989 年），頁 146。

²⁰ 劉國深，*當代台灣政治分析*（台北市：博揚文化出版社，2002 年），頁 196。

的慾望。²¹這種慾望導因於，解嚴後的社會運動所帶來的投資環境不安，所造成的資本家對當時政經環境的不滿。源自於國際經濟和內部社會的壓力逼使企業部門要求政府解除外匯管制、調整對外政策、准許對外投資和與社會主義國家貿易的管制。同時，企業集團也開始積極參與政治，企圖影響黨政部門的政策制訂和執行。²²自 1988 年國民黨十三全會開始，企業界的中央委員增加到 6 人，辜振甫和時任工總理事長許勝發擔任中常委；93 年的十四全會時，具有企業界背景的中央委員增加到 15 人，並包含三大工商總會理事長；到了十五全會時，企業界的中央委員更暴增至 33 人。²³

第二、在政治結構方面，國民黨政府與財團和地方派系的「侍從關係」，也因 88 年李登輝執政後，為了鞏固自身的政治權力，紛紛納入台籍資本家的勢力進入決策體系，例如地方派系的勢力、集團企業的商業利益（和信、力霸集團），以對抗黨內的保守勢力。²⁴同時，再加上內部的紛爭、黨外社會運動勢力的興起、政治民主化和自由化的呼聲漸高，更讓台灣的中產階級對於威權體制轉型的要求更加澎湃，這種內外環境的施壓，嚴重地削弱國民黨合法統治權威的壟斷性。²⁵

質言之，國民黨政府在 80 年代末至 90 年代初所面對的困境在於，要在繼續開放而可能引起保守勢力的反撲和繼續讓資本家不滿，以滿足社會運動和反對黨的要求；或保持一個穩定的社會政治秩序，以維持台灣經濟的發展而又不會太違反保守勢力的利益中作個抉擇。最後，國民黨的改革派選了與保守勢力妥協，以壓制社會政治運動，討好資產階級、穩定社會經濟秩序為優先，而後以自己的

²¹ 劉國深，*同前書*，頁 241。

²² 王振寰，「台灣新政商關係的形成與政治轉型」，*台灣社會研究季刊*（台北），第 14 期，1993 年，頁 146-147；蕭全政，「台灣民主化對政府經濟和社會職能的挑戰和因應」，朱雲漢、包宗和主編，*民主轉型與經濟衝突：90 年臺灣經濟發展的困境與挑戰*（台北市：桂冠出版社，2000 年），頁 38。

²³ 張鐵志，*資本主義發展與民主化：台灣新政商聯盟與國民黨政權維繫*（國立台灣大學政治學研究所碩士論文），1997 年 7 月，頁 69。

²⁴ Tun-jen Cheng, Pei-chen Chang (2003), "Limits of Statecraft: Taiwan's Political Economy under Lee Teng-hui", Lee, Wei-Chin, Wang T. Y, (ed.) *Sayonara to the Lee Teng-hui Era* (N.Y.: University Press of America, Inc.), pp.120-122.

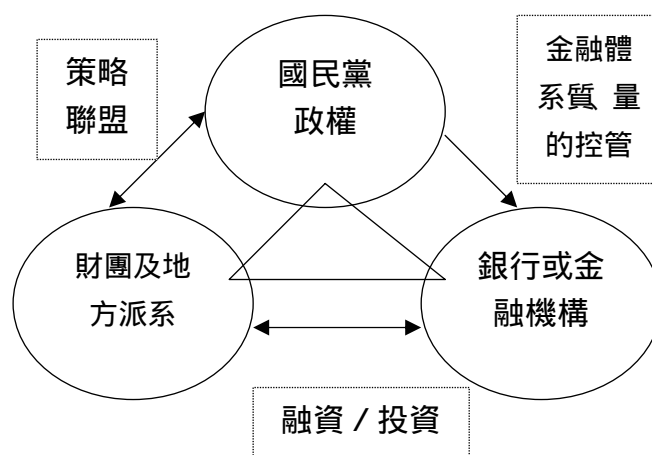
²⁵ 吳玉山，*抗衡與扈從 - 兩岸關係新詮：從前蘇聯看台灣與大陸間的關係*（台北市：正中書局，1997 年）頁 129；黃德福，*民主進步黨與台灣地區政治民主化*（台北市：時英出版社，1992 年），頁 148。

方式進行政治自由化，²⁶因而，開啟 90 年代台灣新政商聯盟（politics-business alliance）與金權政治（money-power politics）的時代。

90 年代後，國民黨領導的威權政體最大轉變在於，原本阻絕於決策體系之外的私人資本和地方派系勢力，紛紛進入了黨政決策圈，並透過參與選舉（如擔任立法委員）搭建起利益集團之間的合縱聯盟等手段，來左右政府的政策制定，進而形成財團之間橫向連結的「財團派系化」和地方企業集團因結盟關係所建立的「派系財團化」。這些團體挾著長期獨佔地方經濟或政商關係所累積的實力，紛紛參與證券業、房地產或新銀行等新興經濟事業。²⁷

同時，以李登輝為首的新金融官僚逐漸在黨內取得優勢。80 年代末、90 年代初的高層權力鬥爭中，該派人士強調民營企業成長對經濟發展和政治安定的重要性。在歷經解嚴後社會紛擾、政治權力角逐，國民黨改革派得勢後，造就了銀行民營化的結果，進而形成財團、黨政和銀行之間的「鐵三角」關係（圖 3.2）。²⁸許多新銀行的老闆本身就與派系或政界具有密切關係（如大眾銀行、萬泰銀行），而財團本身也挾著政治資源創設新銀行（如長億集團投資泛亞銀行）；國民黨政府與私人財團間的關係也由原本的縱向聯繫，轉變為「策略 - 關係」的取向。

圖 3.2、90 年代台灣黨政、財團與銀行的鐵三角關係



²⁶ 王振寰，同註 24，頁 148。

²⁷ 趙永茂，*台灣地方政治的變遷與特質*（台北：漢蘆出版社，1997 年），頁 245。

²⁸ 王振寰，*誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構*（台北市：巨流圖書公司，1996 年），頁 125~126。

（二）金融自由化的政治經濟學

他山之石：日本金融自由化的借鏡

日本實行金融自由化前，其政策顯著的特點在於間接金融（indirect financing）盛行²⁹、實行低利政策、政府超貸、銀行超借的現象和封閉的金融體系。然而，閉鎖性的金融體系一旦遇到國際自由化的挑戰後，該金融結構也將面臨制度調適性的瓶頸。蔡增家認為，日本金融自由化的動力是來自於國內的政經市場，其政策導向也以「經濟成長」和「政權穩定」為主要考量。³⁰然而，在這兩個目標下，因為日本國內政經團體（如連經團及自民黨）的壓力，金融市場的體制調適最終仍以自民黨的政權穩定為最大原則。

在自由化的過程中，除了開放國際資本的准入外，日本政府也希望打破間接金融獨大的局面，規定非銀行的金融機構，包括信託公司及證券公司，可以承接金融業務，而這些非銀行的金融機構大多與企業維持深厚的關係，而且其融資的標準也較一般銀行低，因此這些機構自 80 年代以後逐漸取代銀行成為企業最重要融資管道。³¹同時，日本政府也以管制經常帳、開放資本帳的手段來提昇經濟成長，希望透過鼓勵開放債券和證券市場，引進國際資金來推動經濟發展。

然而，這些自由化的政策並沒有帶來經濟成長的預期，反而是日本國內的銀行體系因吸納國際資金而不斷地往外擴併，希望藉著外部資金來擴大銀行規模，抵銷呆帳。其最根本的因素在於政治結構僵固、政治利益團體（政商關係糾葛）

²⁹ 美國企業的資金來源有 95% 為市場資金；日本企業的資金來源結構 25-30% 為市場資金，企業間相互融資佔 70-75%，其中間接金融（銀行融資）佔了 40%。M. Gerlach (1992), *Alliance Capitalism: The Social Organization of Japanese* (Berkeley, California: University of California Press), pp. 55-60.

³⁰ 蔡增家，「資本控制與金融自由化：以日本為例」，*問題與研究*（台北），第 38 卷，第 3 期，1999 年 3 月，頁 77。

³¹ 蔡增家，「資本控制與金融自由化：以日本為例」，頁 83；Andrew Sobel (1994), "Domestic Choice, International Markets" (Michigan: The University of Michigan Press), pp. 115~141; M. Gerlach (1992), *Alliance Capitalism: The Social Organization of Japanese*, pp.82~84

的抵制和「企業 - 銀行」或「企業 - 企業」間的交叉持股過於嚴重，³²使得日本政府原先規劃，「利用金融自由化推動經濟成長」的美意完全失敗。

總言之，日本進行金融自由化時，事先對國內金融機構進行制度鬆綁但卻仍對國際資本流通實行緩慢解禁的態度，這種措施讓企業集團與銀行間的關係從垂直體系變成水平聯盟。在金融自由化前，集團企業的最大資金來源是銀行，政府可以透過銀行來調控企業的資金流向和商業運作；但在金融自由化後，企業集團所擁有的融資來源變得多樣化了，除了銀行融資外，更可透過直接金融，如發行股票和公司債的方式獲得資金。因此在融資結構的轉變下，日本政府應當要加強其金融監理機制，然而，自民黨與企業（財閥）間密不可分的關係，使得監管體系的成效變得更事倍功半。³³

台灣銀行體系的政商背景

日本金融自由化造成國家政策目標失調的情況，同樣也發生在 90 年代台灣的金融市場開放的過程中。台灣的金融自由化亦是踏著「資金流通逐步放鬆但國內金融機構卻快速開放」的步調。與日本類似的地方在於，台灣企業の間接融資和直接融資比例仍呈現不平均的結構，³⁴此結構所代表的意涵是，企業依賴銀行的融資過深，並導引出三種結果：第一、財團創設或投資銀行的動機增加；第二、政府介入金融運作的機會加大；第三、在無嚴格的監管體系下，銀行放款風險遽增。甚至，國內金融制度的鬆綁（如銀行民營化），亦非全以經濟自由主義為意識內涵，其背後代表著綿密的政商關係、進入門檻和特許制。

台灣的銀行民營化和資本自由化是在 90 年代初經濟危機、政治權利角逐和

³² 蔡增家，「日本銀行體系之政治經濟分析：從政府、企業、銀行與交叉持股觀察」，**問題與研究**（台北），第 42 卷，第 2 期，2004 年 3、4 月，頁 55 - 75。

³³ 蔡增家，同註 32，頁 91。

³⁴ 2000 年，台灣の間接融資和直接融資的存量比例分別為 28.09% 和 71.91%。可見銀行融資在企業的資金來源中仍佔有相當大的比重。這種情況以營建業、鋼鐵業、勞力密集產業為最明顯。而 IT 等邊際投資金額小的產業，則較依賴股票市場和創投基金的資助。李勝彥，「我國金融自由化和紀律化」，**中央銀行季刊**（台北），第 21 卷第 3 期，1999 年 9 月，頁 9；邱正雄，「我國金融自由化、波動度與透明化」，**經濟前瞻**（台北），2001 年 3 月 5 日，頁 96 - 105。

以李登輝為首的國民黨改革派勢力得勝後所推行的。然而，91年後陸續核准16家新警營銀行的設立是否就代表著台灣金融自由化邁向了更高的境界？其實並不盡然。王振寰指出，台灣金融市場的開放過程需要觀察三個現象：³⁵

第一、 整個銀行開放採行特許制度，亦是銀行的設立必須由政府主管機關許可並且頒佈執照才能經營；

第二、 根據「商業銀行法設立標準」規定，新銀行的設立需有新台幣100億元的高額自備金。此規定所隱含的是，「高進入門檻」的設立，唯有大資本家或是中小企業合併才有可能成立新銀行；

第三、 再者，整個金融市場開放最大的獲利者，在於政商關係良好的資本集團。換言之，這是一種國民黨與特權資本家利益共生結構的再結合。

同時，這種藉著政商關係所創立的新銀行其資本組成可分為四類：第一類、產業資本，如遠東、力霸、台泥和台塑等集團；第二類、金融資本，信合社、保險、證券公司；第三類、商業資本，如房地產、建築業、百貨業；第四類、政治資本，如黨營企業（表3.3）。因此，這些新銀行資金來源的共通特色在於：財團支持、在國內市場具有寡佔或壟斷地位、具有厚實的政商關係，並因而影響決策，獲得特殊利益。³⁶

表 3.3、新銀行的政商背景*

銀行名稱	董事長	政治背景	企業背景	主要股東
大安	陸潤康	前財政部長	法律事務所	太平洋、歌林、聲寶
萬泰	許勝發	國民黨中常委	太子汽車	太子、中纖、士林電機
遠東	徐有庠		遠東集團	遠東紡織、百貨、亞泥
萬通	吳尊賢		統一集團	統一、環球水泥

³⁵ 王振寰，同註30，頁127。

³⁶ 徐正光，「新銀行的政商關係」，自由時報（台北），1991年8月26日。轉引自王振寰，誰統治台灣，頁128。

聯邦**	李存敬	監察委員	聯邦集團	聯邦集團
中華	王又增	國民黨中常委	力霸集團	力霸
亞太***	邱家雄		前台銀總經理	誠洲電子
華信	林立鑫		僑銀總經理	中央投資、東帝士
玉山	林鐘雄			台火、光寶、新東陽
富邦	蔡萬才		富邦集團	富邦、長榮、三商行
泛亞****	謝仁棟		長億集團	長億集團
中興*****	王玉雲	國策顧問	華榮集團	華榮集團
台新	吳東亮		新光集團	新光紡織、東元、味王
大眾****	陳田錨	國民黨中常委		台塑、台化、南亞
寶島	陳重光*****		養樂多	養樂多、年代影視

資料來源：財訊（台北），第 115 期，1991 年 10 月，頁 133-178。；商業週刊（台北），1999 年 2 月 15 日，頁 34-38；中國時報（台北），2000 年 5 月 15 日；瞿宛文，「自由化與企業集團化的趨勢」，台灣社會研究季刊（台北），第 47 期，2002 年 9 月，頁 33-79。

* 以新銀行初成立時的人士和資助企業名單為主；

** 聯邦集團為著名的三重幫，擁有大量土地和建設公司；

*** 亞太為台中縣紅派勢力共同組成；

**** 以長億集團為主，並結合了台中縣黑派勢力所創立；

***** 大眾銀行擁有台塑集團的投資，台塑集團長久以來急事台灣產業資本的龍頭；

***** 中興銀行因違法超貸，已於 2000 年 4 月 8 日由中央存保公司監管。

***** 陳重光與李登輝總統有特殊關係，對政治具有重大影響力。

90 年代後，台灣的民營化（自由化？）後的銀行體系鑲嵌著（embedded）能夠足以「上達天聽」的政商結構，並滲透入政府的決策過程中，以此建構起「金融／政商」鐵三角的結實基礎。然而，這種根基卻因 90 年代台灣房地產不景氣、

國際經濟的衝擊（如亞洲金融風暴）、財團運作危機及政黨輪替等因素，面臨解構或重組的危機。這些課題將是下一節的討論重點。

三、 後威權時代的政商關係

（一） 政商聯盟與利益競逐

就統治者而言，企業可提供的功能有兩項：1) 生產性功能：企業主（特別是財團）兼具生產和行銷功能，因而掌握了社會多數的經濟資源，依賴政府甚深；2) 政治支持：這些企業主除了經濟資源外，因其雇用大量員工，具有可觀的社會資源，並可化為雄厚的政治實力。其次，就企業主來說，政府又提供了：1) 保護性功能：對內可保證社會安定、創設和鞏固各類經濟制度，以維護交易信用與安全；對外又可協商企業對抗國際競爭，保護企業海外發展；2) 分配性功能：政府握有社會利益權威性的分配權力，諸如財富分配、公共事業價格訂定等權力，將影響企業營收。因此，企業的總利潤中，一部份是企業的各种要素所得；另一部份，則是企業主透過政府所獲取的「租金」。³⁷

在政商各取所需、互利共存的結構中，一來，政府為了經濟發展、選舉資源和政權穩定的考量，不斷地拉攏企業支持；二來，企業也在「用錢可以買到政治行動和影響力」的動機下，以政治獻金、成立基金會、遊說、賄賂、進入國會等方式左右政策方向。³⁸ 林布隆(C. Lindblom)就認為，在資本主義的民主國家中，具有特權地位的商業團體會透過多種管道對以經濟表現為考量的政府形成強大的壓力。³⁹

在台灣，最明顯的案例就是以財團為背景或資助的民意代表紛紛進入各級的

³⁷ 陳明通，「台灣地區政商關係之演變」，*國家政策雙週刊*（台北），第37期，1992年6月30日，頁4。

³⁸ 民主的選舉過程，造成了選舉經費日益增加，政黨或候選人為了獲取競選資金，則不斷地向財團靠攏，使得財團有機會左右政治決策。諾瑞娜·赫茲(Noreena Hertz)，*當企業購併國家*（台北市：經濟新潮社，2003年），頁131-136；Paul Heywood (1997)，"Political Corruption: Problems and Perspectives"，*Politics Studies*, Vol. 45, No. 3, pp. 428-432.

³⁹ Charles Lindblom (1977), *Politics and markets: the world's political economic systems* (New York: Basic Books).

議會，並對政府的政策走向施加壓力。1980年代初期，國泰集團的蔡辰洲與具有地方金融背景的立法委員（如劉松蕃、王金平、吳梓）組成的「十三兄弟」，就對銀行法的修正不宜餘力；⁴⁰98年，第四屆225位立法委員中，有92位具有政商關係或背景，佔全體人數的40.8%。其中，營建業和傳播業各有27位；金融業的則有21位；觀光業10位；食品農牧業8位；運輸業7位；化工業7位。例如：力霸集團的王令麟則是橫跨傳播、營造、金融及運輸等四大領域；長億集團的楊文欣則擁有長億集團旗下的泛亞銀行、長生投資、泛亞投資和長生電力公司等企業；劉炳偉則兼任大眾投信董事長；林南生則擁有旗下多間建設公司和台南第二信用合作社；王金平則身兼中華開發董事和那魯灣公司股東。⁴¹

具財團背景的立委介入政策的案例，更多如牛毛。以高鐵為例，原本交通部規劃由台北到高雄只停7站，結果在許多營建立委和地方利益派系聯手施壓炒作下，增加到停靠10-12站，而沿線的土地、場站土地開發，幾乎都是營建立委和地方政商勢力的天下；另外，當財團所經營的企業發生跳票危機時，政府也透過公營銀行纾困、提供優惠貸款、政府擔保或是租稅利多來予以補貼或救援，甚至讓三商銀因踩到地雷集團而受到嚴重的損失。⁴²

例如，1998年政府推出一千五百億優惠房貸，目的就是為了刺激低迷不振房地產業，幫助營建業（其背後又是財團所投資）脫離的困境；同年，政府為了搶救股市，則把個別外資購買我國單一公司股票上限比例，由15%提高的50%；將總體外資購買我國單一公司股票上限比例，由原先的30%提高的50%；銀行營業稅由5%降至2%，希望銀行營運成本減少，進而打消壞帳。⁴³質言之，政府希望介入資本市場和金融市場的運行，以拉抬景氣。

⁴⁰ 王振寰，同註30，頁114-118。

⁴¹ 八大行業中，許多政商背景的立法委員同時跨足多種領域。商業週刊（台北），1999年2月15日，頁33-38。

⁴² 第一銀行對「地雷財團」的借款高達101億、彰化銀行88.2億、華南銀行81.28億，為當時借款銀行的前三名，國家成為這些地雷企業的最後埋單者。財訊（台北），1998年，12月，頁146-152。

⁴³ 然而，銀行在成本降低後是否真能如政府所預期，用盈餘來打消呆帳？這點財政部是沒有任何監控能力。若銀行因利多政策獲得盈餘後，反而借貸更多，而非打消呆帳，政府部門也只能望而興嘆。商業週刊（台北），1999年3月1日，頁33-34。

此外，99年初的證交稅調降風波，更是財團聯合向政府遊說，造成政策大轉彎的一大力作。以和信集團和力霸集團為首的財團為了證交稅調降一事已向政府爭取多年，但卻都無法得到政府積極的回應。不過，98年因國內爆發本土型金融風暴，使得許多偏好高財物槓桿操作的企業紛紛化為地雷股，連帶造成股市低迷，包括和信集團等大型集團股票也中箭落馬。辜振甫等「工商大老」繞過執意不肯調降證交稅的蕭萬長內閣，透過「大掌櫃」劉泰英直達天聽，遊說李登輝總統降低證交稅。最後，在劉泰英與辜振甫等工商利益團體的聯手之下，證交稅調降，逼得蕭萬長不得不遵從上意，甚至因而一度萌生辭意。⁴⁴

然而，並非所有產業都希望政策保護，有競爭實力和具有高度貿易財性質的經濟部門，就不寄望政府給予任何的侷限。就石化業而言，因市場開放後對其影響較輕，同時業者也具備國際競爭能力。他們受到最大侷限的部分反而是政府在石化產業的管制和外資流入的限制上。所以90年代時，台塑集團就透過各種管道，希望政府放寬限制、開放石化業市場，並允許台塑至大陸設廠投資。⁴⁵就是最佳的案例。

（二）「金融／政商」聯盟的危機：

在上述的案例中，我們不難發現，以固定資產為營利或有連帶關係的財團，如房地產、營建業、銀行業者，希望能藉由政商關係來獲取政府的政策保護或優惠；相反地，以石化業等具有出口競爭力的企業則希望政府能夠減少市場管制，並吸納國際資金，以減少企業的營運成本。因此，兩種不同要素流動性與資源稟賦的經濟部門，對於政府的政策態度是截然不同的。然而，我們不禁要問，流動性低（同時又屬稀缺要素）的產業部門為何希望政府多一點政策保護？而保護之後又會出現怎樣的結果？這些課題必須從經濟要素的特質來切入。

⁴⁴ 商業週刊（台北市），1999年3月1日，頁26-32。

⁴⁵ 瞿宛文，「全球化與自由化之後的台灣石化業」，台灣社會研究季刊（台北），第44期，2001年12月，頁13-47。

佛來登 (Jeffrey. Frieden) 與西斯考 (Michael. Hiscox) 認為，要素的特殊性、資源的流動性，以及進入和退出的成本高低左右了產業的政策偏好。⁴⁶以台灣為例，由於營建業和金融業的准入和退出成本相當高；同時，土地又容易受到國內外景氣波動的影響。因此，在國內層次，營建業和銀行者對於政府能力和利率變化的敏感性相當強；在國際層面上，又希望匯率能夠處於升值的狀態。因為，貨幣升值代表著國際資金的流入，這些資金將創造出信用乘數效果。銀行為了消化這些游資，常會快速增加對房地產和股票的融資，造成房地產和股票價格飆漲；⁴⁷反之，貶值就對「貿易財」商品有利，而對「非貿易財」的商品不利。

90 年後，台灣房地產的不景氣是受到泡沫經濟爆裂、經濟成長逐年衰退，以及國際衝擊等三方面所引起的。台灣的經濟成長率從 1989 年的 8.23% 滑落到 2000 年的 5.86%，甚至 2001 年 -2.18% 的負成長；在匯率方面，新台幣兌美金由 90 年的 26.8 元，貶值到 1999 年的 32.2 元，⁴⁸期間又遇上 97 年的亞洲金融風暴和 98 年的本土型金融危機，更讓原本低迷的土地景氣更加雪上加霜。

與房地產相關的財團紛紛被套牢，連帶銀行團也蒙受慘烈的損失。在銀行的放款結構中，具擔保品的約佔 65%。這些擔保品主要分為兩類：不動產和動產。不動產以房子和土地為大宗，動產則以股票為主。⁴⁹一旦土地不景氣，銀行也跟著遭殃；⁵⁰同時銀行為了自保，對股票融資採取「斷頭」的風聲也不絕於耳。

以 98 年爆發過財務危機的國揚實業建設為例，其主要的資金被套牢在台北市的玉成街口的「南隆鋼鐵廠」和南京東路的「陽明海運」的土地上。前者總金額

⁴⁶ Michae Hiscox l (2002), *International trade and political conflict: commerce, coalitions, and mobility* (Princeton, N.J.: Princeton University Press), pp.24~34; Jeffrey Frieden (1991), "Invested Interest: The Politics of National Economic policies in a World of Global Finance", *International Organization*, pp. 45 46.

⁴⁷ 邱正雄，同註 36，頁 100。

⁴⁸ 行政院主計處，<http://www.dgbas.gov.tw/dgbas03/bs7/effect/TABLE.HTM>；中央銀行，<http://www.cbc.gov.tw/economic/statistics/fx/fx-y.xls>。

⁴⁹ 財訊 (台北)，1998 年 12 月，頁 168；卓越雜誌 (台北)，1999 年 1 月，頁 128 129。

⁵⁰ 99 年爆發出更大的風暴，就是因房地產長期低迷不振所引起的，許多拉警報的企業，諸如東帝士、長億、宏國、禾豐等集團均導因於積壓過多不動產，加上過度擴張，舉債過高而種下財務危機的禍根。98 和 99 兩年來，銀行團對十六家問題集團的放款就超過 3 千 2 百億以上。其中，東帝士集團積欠銀行團 600 餘億元為最嚴重。財訊 (台北)，2000 年 10 月，頁 194。

48 億元，每坪土地 62 萬元；後者土地總金額 20.億元，每坪 382 萬元。陽明海運土地已由富邦產物原價購入。然而，南隆土地則在一直被套牢，無法出脫。⁵¹

承接該「地雷集團」的貸款銀行中，第一銀行包辦 35 億元、富邦銀行 30 億元、合庫 31 億元、中央票券 30 億元⁵²。雖然漢陽集團的有價擔保品主要是土地，然而地雷引爆後、加上土地套牢，造成擔保品市值低於原擔保價，造成銀行的呆帳。⁵³除了漢陽集團旗下的國揚實業外，新巨群、安鋒集團、廣三集團、羅傑建設、台中企銀等具有營建業或厚實政商背景的企業也都爆出危機。

這些「地雷集團」，都幾個共通特性：第一、借殼上市被大量使用；第二、與營建業關係密切；第三、交叉持股嚴重。⁵⁴同時，地雷集團中亦不少具有雄厚政商實力者，透過高層施壓，逼得銀行團注定介入纾困的行動中。過去 60 年來，國民黨的黨政不分家，為台灣製造了一個極度傾斜的政商環境，尤其在李登輝執政之後，商人更藉著與國民黨利益結合，擴張經營版圖，而無往不利。諸如，宏國、東帝士、長億、力霸、安鋒、國揚等企業比比皆是。⁵⁵這種盤根錯節的政商關係，在幾個財團陸續爆發淘空、土地套牢、經營不善等問題後，也讓國民黨自己身陷其中，不只黨營事業跟著賠下去，連政府政策也失去重點，最後導致奉命行事的銀行團亦陷入困境。

因此，對企業救不救都為難、政府陷入危機處理陷阱，及銀行團呆帳過高的窘境，就被國際債信評等機構穆迪（Moody）所警告。穆迪認為，台灣的銀行團財務呈現下滑的原因，除了結構薄弱外，其次便是銀行過度支持和配合政府經濟政策的結果。⁵⁶國家的強力援助措施，已讓國際市場對台灣的金融體系抱著戒慎

⁵¹ 卓越雜誌（台北），1999 年 1 月，頁 130。

⁵² 中央票券也因多貸給風險高的企業，如新巨群、東隆五金、聯蓬等問題企業而受到拖累，使得中央票的資金缺口擴大，最後爆發跳票 6 億元的事件。經濟日報（台北），1998 年 11 月 4 日。

⁵³ 財訊（台北），1998 年 12 月，頁 146-150。

⁵⁴ 台灣的景氣循環結構因東亞金融風暴受到破壞，企業也連帶面臨有效需求不足和供給過剩的窘境，這也是企業爆發財務危機的主因之一。台灣經濟研究院，台灣經濟研究月刊（台北），第 22 卷，第 3 期，1999 年 3 月，頁 22。

⁵⁵ 力霸集團王又增為國民黨中常委；宏國的林謝罕見、長億楊天生、威京沈慶京曾任國民黨投管會委員；東帝士陳由豪則為國民黨長期的合作伙伴。財訊（台北），2000 年 10 月，頁 187；財訊（台北），2001 年 2 月，頁 252。

⁵⁶ 商業週刊（台北），1999 年 3 月 1 日，頁 40-41。

恐懼的態度。若政府仍繼續無限制地支助受困的金融體系，藉以彌補該體系的弱點，台灣提昇國家競爭力的目標勢必遙遙無期。質言之，國際衝擊與國內市場調適的衝突，不僅讓原有「政商／金融」鐵三角面臨解組的挑戰，也危及國家處理經濟危機的能力。

四、 國家能力在市場開放後的挑戰

（一）市場開放與社會衝擊

90年代，台灣似乎也面臨俄羅斯的困境，只是程度不一。在私有化上，我們可以觀察到，私有化和「財團化」似乎脫離不了關係。因為，唯有財團才有能力承接原本攬握在政府手中的龐大資源和高進入成本的部門，如上述所提及的金融業，及95年的民營電廠開放、96年電信的自由化等，都是值得一提的案例。⁵⁷然而，在私有化的過程中，必牽涉到許多重要的政策考量，尤其是社會公平，能否妥善處理以下三大課題，才是國家能否穩定的基礎：⁵⁸

第一、在資本與勞工力量對比之間，私有化會相對削弱勞工的力量；

第二、大小資本之間，私有化會加強大資本的力量；

第三、私有化亦會減少低收入者和偏遠地區人民的福利。

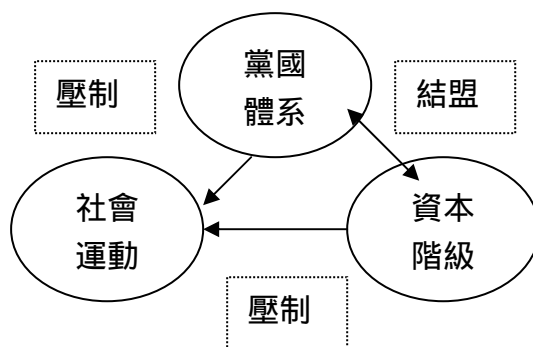
90年代後的政治轉型過程中，政府似乎越來越靠向資本家。無論是租稅優惠（91年促產升級條例）、勞工運動的壓制、黨國體系對大資本家的吸納，都讓國家和資本家更加「心心相連」。原因不一，諸如全球性新自由主義保守思潮的意識型態強力主導；國民黨內黨派鬥爭下，各自拉攏勾結財團或地方派系，所擴大的「黑金政治」結構；同時，國家也越來越不能如威權時代般，依靠政治權威來箝制資本；私有化和市場化亦減少國家相對於私人資本的自主性；再加上私人企業以「投資罷工」為要脅，逼政府盡可能地壓制社會運動，而削弱了社會對國

⁵⁷ 依照朱雲鵬的分類，原先共有42種特許行業。朱雲鵬，「1980年代以來自由化政策的探討」，1980年代以來台灣經濟發展經驗論文集（台北市：中華經濟研究院，1999年），頁263-296。

⁵⁸ 瞿宛文，公與私之間（台北市：天下文化出版，1999年），頁131-132。

家的監督力量。⁵⁹「國家」成為馬克斯主義口中的資產階級的統治工具，尤其在「官商資本主義」的結構下，政府正面臨「合法性危機」的挑戰（圖 3.3）。⁶⁰

圖 3.3 政商聯盟下的台灣社會結構



資料來源：作者自行製圖

其次，原本寄望於「金融自由化」以提昇經濟成長和政權穩定的政策，一來因政商勾結所爆發的本土金融危機，所造成的社會變動外；二來也因經濟成長並無實質提昇而幻滅。在資本流通快速的市場化過程中，資本家不斷利用資本流動解禁的空間遊走於國際，不但造成政策效力的弱化，亦形成因資本外逃機會增加而導致的賦稅不公、貧富差距擴大現象。以 1991 年至 2003 年為例，政府除了為了吸引外資、讓台商「根留台灣」；同時推動對外投資分散，進而把經濟優惠措施集中在資本(產業投資與交通建設)和資金密集(金融證券業)的經濟部門中。⁶¹其中，以 91 年「促進產業升級條例」的範圍最大，稅基侵蝕也最深。其次，99 年調降金融營業稅率、土增稅減半徵收等，亦讓中央政府的稅基狀況更加惡化；⁶²反倒受薪的中產階級成為繳稅大戶。結果使有錢人的財富日益膨脹，中產

⁵⁹ 王振寰，「台灣的政治轉型與反對運動」，《台灣社會研究季刊》(台北)，1989 年第 2 卷第 1 期，頁 71-108；瞿宛文，「後威權下再論『民營化』」，中央研究院社科所(台北)，發表於「邁向公共化、超克後權威」，《台灣社會研究季刊》15 週年學術研討會，2003 年 10 月 4、5 日。

⁶⁰ 哈伯瑪斯(Habermas)，《合法性危機》(台北市：時報文化，1994)。

⁶¹ 天下雜誌(台北)，2003 年 8 月 15 日，第 281 期，頁 56-57。

⁶² 天下雜誌(台北)，同上文，頁 55。

和弱勢階層卻越加貧困，⁶³這導因於國際交流後的兩種現象：第一、地域流動性較低、技術層次較落後的弱勢階級和要素流動性高的資本家階級在本質上的分殊化；第二、政府為了籠絡資本家的投資而形成緊密的利益聯盟，此聯盟為了利益的競逐而犧牲一部份的平等原則。此結構所衍生出的「階級衝突」(class conflict)亦會在社會貧富差距日益惡化時更加突出，進而爆發社會公平性和社會階級分化的爭議。此論點在西斯考(Hiscox)的要素流動性分析模型中，得到驗證。

表 3.4 要素流動性程度的預期影響

要素流動的程度	聯盟型態	對階級政黨 (class-based parties) 和組織的影響力	對產業團體 (industrial group) 的影響力
高	階級聯盟	各階級內部會因貿易議題而更加團結並對保護和開放的態度逕渭分明	不積極遊說

資料來源：Michael Hiscox (2002), *International trade and Political Conflict: Commerce, Coalition, and Mobility* (Princeton N.J.: Princeton University Press), p. 39

資本家與弱勢勞動者的矛盾，讓政府必須要付出更多的代價來緩和兩造的衝突：一方面提出更多的政策優惠吸引資本家；同時，以社會保險和失業津貼的方式維持社會穩定。因而，制度的調適和轉型的成敗攸關國家在自由化過程中，能否鞏固統治合法性、維持經濟成長、穩定社會和強化政策效度的能力。

(二) 國家能力與制度調適

制度 (institution) 界定了「人／人」或「人／組織」之間的互動關係，此關係是透過不斷地磨合而產生的；在不完美的競爭市場中，制度最主要的目的在於

⁶³ 天下雜誌 (台北)，同上文，頁 44-50。

降低「交易的成本」(transaction cost)，提昇社會運作的穩定性，並讓資源運用達到最完善 (optimal)。 ⁶⁴因而，影響制度改變的思維在於「交易成本」的概念。制度改變的成本越高，制度改變的可能性就越低。簡言之，交易成本的結構決定了制度的變革和選擇。 ⁶⁵

在面對外來衝擊之際，政府一方面應付國家的對外敏感度 (sensibility)；另一方面也積極透過行政力量或制度工具 (如社會保險、失業津貼、產業補貼、租稅政策等) 來降低衝擊對社會的衝擊性 (減少脆弱度) 亦是，在國際經濟的影響下，國家必須同時處理與「產業」和「社會」之間的關係。在台灣的個案中，我們看到，不同的產業部門所代表的利益結構，透過滲透行政、立法部門或是政商聯盟的管道來影響決策，以獲得自身的最大利益；然而，在政商關係的利益競逐過程中，卻出現出「貧者愈貧、富者恆富」的社會結構，這種現象將加劇政府施行制度變革的成本，造成國家政策的效度大打折扣。

在蓋瑞特 (Geoffrey Garrett) 的研究中發現，不同型態的政府體制，所實行的政策目標和部門衝擊各有不同。左派政府執政的目標是為了要穩定社會，維護社會公義，必須要有一個強大的統一式工會、高賦稅結構與完整的福利政策組織作配套，才能緩和失業率和通貨膨脹的壓力；右派政府則在經濟發展的前提下，必須壓制統一式工會的發展、減少政府的管制、由市場 (廠商) 從事利益競逐，如此才能達到經濟成長的政策目標。 ⁶⁶亦是，國家必須在政府型態、工會強弱、公益或利益 政府赤字等幾個因素之間作搭配與取捨，才能降低國際經濟的外部性。

⁶⁴ Douglas North, (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press); Douglas North (1995), "The New Institutional Economics and Third World Development", in John Harris, Janet, Hunter & Colin Lewis eds., *The New Institutional Economics and Third World Development* (London: New York: Routledge), pp. 17~26.

⁶⁵ Robert Bates (1995), "An Assessment of the New Institutionalism", in John Harris, Janet, Hunter & Colin Lewis eds., *The New Institutional Economics and Third World Development* (London ; New York: Routledge), pp.45~47.

⁶⁶ Geoffrey Garrett (1996), "Capital Mobility, Trade and the Domestic Politics of Economic Policy", in Keohane, Robert O., Milner, Helen V., eds. Keohane, Robert O., Milner, Helen V., eds.(1996), *Internationalization and domestic politics*(Cambridge,; New York : Cambridge University Press), pp. 79~107; Geoffrey Garrett (1998) , *Partisan politics in the global economy* (Cambridge, U.K. ; New York : Cambridge University Press); Geoffrey Garrett (2000), "Global Market and National Politics", in David Held And Anthony McGrew eds., *The global transformations reader : an introduction to the globalization debate* (Cambridge, U.K. : Polity Press ; Malden, Mass. : Blackwell Publishing) , pp. 301~318

90年代以後台灣所出現的問題在於，在一個國際資本快速流通的環境下，國家的威信和能力因經濟部門的競租、政府體制定位不明及政商勾結而不斷地被侵蝕。同時，資本的流動性更是惡化社會貧富差距的主因之一。國家能力的減弱、財團的資源壟斷、制度的反應遲滯和社會差距的深化是台灣過去 10 幾年來發展的重大瓶頸。質言之，政府現在必須要去思考的是，台灣如何在發展優先性和社會公義這兩權之中作一調適。為圖緩和經濟成長和社會正義的張力，國家制度的必須要從四大面向去作調整，否則潛在的社會衝突越大，外部衝擊對經濟增長的影響就越深，而且國家的衝突管理制度就越脆弱：⁶⁷

第一、 提高國家機器的威信：要達成這一目標必須要強化金融部門的責任和風險控管，阻絕內線交易的機會，防止財團或個人的不法行為；健全中央銀行⁶⁸和司法部門的制度與獨立；確實落實政策的執行；訂定利益遊說法和監督機制；重拾政府在特殊部門的管制能力，⁶⁹防止自由化所帶來的壟斷和社會分化成本；

第二、 深化民主監督機制：透過重新建構公共領域的論述內涵，界定政府的體制方向；深化社會的監督能力，提供社會一個暢通決策單位與非菁英階層的溝通平台；培養一個強大且紀律嚴明的政黨體系，提昇監督的質量；

第三、 健全社會安全網和社會保障體系：在西歐國家中，政府提供了社會保障以避免或緩和社會各階層因市場風險而受的損害；台灣至目前仍未建立起一套完整的社會福利制度，買票式津貼、年金和保險政策都是選舉競爭下的結果，但卻缺乏長久的社會福利體制和與之配套的財稅制度。因而，建構台灣社會保障體制

⁶⁷ Dani Rodrik (1999), *The new global economy and developing countries : making openness work* (Washington, D.C.: Overseas Development Council ; Baltimore, Md.: Distributed by Johns Hopkins University Press), pp. 82~100; J. Frieden, R. Rogowski (1996), "The Impact of the International Economy on National Policies: An Analytical Overview", in R. Keohane, O. Milner, Helen V., eds., *Internationalization and domestic politics*(Cambridge,; New York : Cambridge University Press), pp. 42~47.

⁶⁸ 為避免央行貨幣政策遭政治干預，維持獨立超然地位，立法院財委會於 2004 年 3 月底初審中央銀行法部分條文修正草案，通過央行不再隸屬行政院，使央行未來可仿美國準備理事會，獨立行使職權；初審條文亦有「去財團化」、「超黨派化」相關規定，包括央行理事具同一黨籍者不得超過理事總額的三分之一，且須超出黨派。聯合報（台北），2004 年 4 月 1 日，綜合版。

⁶⁹ Stiglitz 認為，政府應衡量自己的能力來管理這些市場，其中，以金融與就業為最重要的市場與優先處理對象，亦即金融、運輸、電信和電力等產業，是公認的必要管制市場。Joseph Stiglitz, (1994), *Whither socialism* (Cambridge, Mass.: MIT Press).

的完整性是政府重獲國家能力的必要條件。

第四、一個制度完整 資訊透明公開的資本市場更是台灣在面對市場自由化過程中，首重的處理項目。為了減少銀行、財團和政府之間的糾葛關係，提昇國家的經濟危機處理能力，平衡國內的直接與間接融資的存量比例是政府應努力的方向。當直接金融的比例越高，越代表企業受到資本市場的制衡能力越大，就越可能降低因間接融資所衍生出的政商弊端。因此，資本市場的健全性成為先決條件。該市場的健全性聯繫著我政府及國內市場在國際上的債信評等。當國內的資本市場越符合國際資本市場的檢驗標準時，亦代表該國的金融體系、政府財政及市場管理的能力愈受到國際資本家的信任，國家在國際市場所能獲得的利益也越大，⁷⁰而這一切端視政府能否推行提升市場競爭能力的規範為主。

五、小 結

本節把國家設定為富含自主性的有機體，而非僅為各方利益的競逐場所。國家為了整體的發展和政策考量，必會擁有一定的自主性和能力。這種特質在 1980 年代前最為明顯，而在 80 年代期間逐漸弱化，最後在 90 年代期間為了政治權力的爭奪和經濟利益的追尋，而逐漸向資本家靠攏，並削弱國家的政策效度和自主性。因此，如何重拾國家能力、符合全民利益才是政府最需努力的方向。

90 年代台灣自由化的進程，在政治權力的爭奪背景中，塑造出一群利用政商關係而從中囊括尋租利益的私人財團。該些財團背後所賦予的利益糾葛依據不同的要素稟賦、流動性、「退出 / 進入」的成本差異而代表各類的內涵。該些財團正是挾著這些互異的利益本質，藉由賄賂、選舉、資金輸送、關說、私人關係來企圖影響決策過程。以往威權時代下「公 / 私」部門一刀切的結構，在市場自由化後完全改觀。

⁷⁰ K. Schultz, B. Weingast (2003), "The Democratic Advantage: Institutional Foundations of Financial Power in International Competition", *International Organization*, Vol. 57, winter, pp. 3~42; Sussman, N., Yafeh, Y. (2000), "Institutions, Reforms, and Country Risk: Lessons from Japanese Government Debt in the Meiji Era", *The Journal of Economic History*, Vol. 60, No. 2, June, pp. 442~467.

「公／私」部門的相互滲透成為 90 年代以後，台灣政經發展的重要特質。職是之，政治的支持導致這些財團壟斷社會資源、左右政府政策，甚至造成國家經濟危機的現象日趨明顯。為了減少此一社會成本的弊端、重拾國家逐漸被侵蝕的能力，政府應建構出一套完整的社會安全網和福利體系、提昇政府機關的威信、管制必要的市場部門、深化「菁英／非菁英」間的雙向流通、促使國內金融體系符合國際資本市場的檢驗標準等方式，則是我執政當局必須持續努力的方向。