

# 台灣政商關係的演變： 歷史制度論分析

黃宗昊

(國立政治大學政治系博士班)

## 摘要

本文試圖從歷史制度論的觀點，探討台灣自一九四九年迄今的政商關係，由於台灣特殊的歷史脈絡，「商」的部分不只討論民營企業，也包括黨營事業和國營事業。在威權時期呈現出侍從型的政商關係：由於國家和國民黨高度重合構成「黨國體系」，壟斷了場域中的政治與經濟資源，企業只能順服於黨國體系的扶植才能壯大。到了民主轉型期，政商關係的主軸轉變為黨商關係：在政治民主化與經濟自由化的作用之下，國民黨自黨國體系脫離出來並有財團化的傾向，企業集團則獲得獨立的資金來源並進而尋求政治力來捍衛利益，兩者間以國民黨投管會為核心的結盟，主導了此時期政府與企業的互動。在政黨輪替後，政商關係走向多元發展：國民黨雖然喪失政權，但仍和特定財團維持緊密的關係，民進黨上台後也憑藉政權優勢，大力建構其政商網絡，並在長期扭曲的民營化政策之下，衍生出一批官控民營的金融控股公司，很可能成為今後台灣發展的一大隱憂。

**關鍵詞：**政商關係、國家、國民黨、民進黨、財團

\* \* \*

## 壹、前言

政治領域和經濟領域間的關係一向就是千絲萬縷、複雜難分。從政治對經濟的影響來看，衡量一個政府的政績，無非就是社會安定和經濟發展；尤其東亞國家的經濟成就，許多學者歸因於「發展國家」的帶領。從經濟對政治的影響來看，當經濟力強大以後，企業就會開始涉入政治，進一步尋求以政治力來捍衛其利益；因此，原本主張政府角色中立的多元主義理論家，也開始承認大企業對政府有不成比例的影響力。

在政治與經濟的互動中，「政商關係」扮演了居中聯繫的關鍵性角色，如果政府與企業間有合宜的互動，不僅有助於經濟發展，更能同時促進政治、社會的穩定；但如政府和企業有不當的連結，強大特殊利益主導之下的金權政治，會嚴重傷害國家的競爭力，進而使國家趨向衰亡，就像 Mancur Olson 所揭示的一般。<sup>①</sup>正因政商關係的重要，以往累積的研究成果也十分龐雜，學者 Stephan Haggard 等人歸納出研究政商關係的五個取向，包括從資本、部門、公司、企業組織和網絡等角度著手。<sup>②</sup>

在以往對台灣政商關係的研究中，主要集中在討論威權時期政商關係對於經濟發展的影響，和民主轉型中政府與企業互動的調適，<sup>③</sup>討論二〇〇〇年政黨輪替後最新發展的學術專文幾乎付之闕如。<sup>④</sup>另一方面，以往的文獻除了 Karl Fields 之外，也無人從「新制度論」的角度出發研究台灣政商關係。Fields 的著作運用了「制度性鑲嵌」<sup>⑤</sup> (institutional embeddedness) 概念比較南韓與台灣的政府和企業，比較強調企業被環境制約的部分，對於企業涉足權力結構的動態過程著墨不多。

本文則試圖對上述兩方面的不足做出補充，從強調權力過程的歷史制度論觀點出發，探討從一九四九年國民黨政府遷台到二〇〇〇年政黨輪替後，台灣的政府與企業間呈現出何種互動的面貌。在以下的第二部分，先簡單介紹歷史制度論和本文的分析觀點；緊接著第三、第四和第五部份分別探討威權時期、民主轉型期和政黨輪替後的政商關係；最後提出本文的結論。

註① Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations* (New Haven: Yale University Press, 1982), p. 74.

註② Stephan Haggard, Sylvia Maxfield, and Ben Ross Schneider, "Theories of Business and Business - State Relations," in Sylvia Maxfield and Ben Ross Schneider, eds., *Business and the State in Developing Countries* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1997), pp. 36~60.

註③ 舉其榮煥大者主要包括：蕭全政，*台灣地區的新重商主義*（台北：業強出版社，民國78年）；張家銘，「戰後台灣地區企業與政府的關係」，*中山社會科學季刊*，第6卷第1期（民國80年），頁13~34；周育仁，*政治與經濟之關係*（台北：五南圖書公司，民國84年）；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*，第14期（民國82年），頁123~163；王振寰，*誰統治台灣*（台北：巨流圖書公司，民國85年）；林其昂、楊嘉林，「台灣經濟體系中之『官商合一』制度的影響範疇」，*人文及社會科學集刊*，第13卷第2期（民國90年），頁135~168；Yun-han Chu, "The Realignment of Business-Government Relation and Regime Transition in Taiwan," in Andrew MacIntyre, ed., *Business and Government in Industrializing Asia* (Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1994), pp. 113~141.; Chyuan-jenq Shiau, "Elections and the Changing State-Business Relationship," in Hung-mao Tien, ed., *Taiwan's Electoral Politics and Democratic Transition* (Armonk, N. Y.: M. E. Sharpe, 1996), pp.213~225.; Karl Field, *Enterprise and the State in Korea and Taiwan* (Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1995); Karl Field, "Strong State and Business Organization in Korea and Taiwan," in Sylvia Maxfield and Ben Ross Schneider, eds., *Business and the State in Developing Countries* (Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1997), pp. 122~151.

註④ 檢閱迄今只有：劉阿榮，「跨世紀的台灣政商關係——一九九〇年代迄今」，*社會文化學報*，第16期（民國92年），頁97~126。

註⑤ Karl Field, *Enterprise and the State in Korea and Taiwan* (Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1995), pp. 7~13.

## 貳、歷史制度論分析架構

新制度論是社會科學中相當重要的理論流派，在政治學、經濟學及社會學的領域中各有新制度論的興起，可見其影響範圍之廣。儘管如此，不同學科中興起的新制度論之理論義函可說大異其趣，甚至是小同大異，大概只有「制度影響行為」此一最根本的命題是各派所共同接受的。因此，有關新制度論的類型學分析也就相當重要，此類文獻也相當的多。<sup>⑥</sup>

在政治學界中最常為人引用的劃分大概是 Peter Hall 和 Rosemary Taylor 的看法，將新制度論分為歷史制度論（historical institutionalism, HI）、理性選擇制度論（rational choice institutionalism, RCI）和社會學制度論（sociological institutionalism, SI）等三類<sup>⑦</sup>，分別對應源自政治學、經濟學和社會學中不同新制度論的發展，論點簡要整理如下。（請見表一）

表一

類型\理論面向	制度與行為間的關係	制度形成與變遷
理性選擇制度論 <sup>⑧</sup>	採取計算途徑（calculus approach）觀點，人會極大化自己的利益並和他人產生策略性互動。制度外生於人的行為，是人為創設的，以侷限人們策略互動的範圍，克服集體行動的困境。	制度起源於人為有意的創設，可降低行為者間互動的不確定性。制度創設往往涉及相關行為者的主觀同意，既有制度能存續是因其較替代者能提供行為者更大的價值。
社會學制度論	採取文化途徑觀點，人會盡量符合社會正當性的要求以擷取社會認同。制度內生於社會文化中，提供了何謂「正當」的意義參考架構與行為規範，以引導人們生活。	制度來自於文化，來自於一先前即已充滿各式制度的社會中，行為者藉由制度實踐認知甚至界定社會文化本身。行為者採取新的制度實踐是因其可增加本身的社會正當性。
歷史制度論	在計算途徑與文化途徑中採取折衷立場，特別強調制度和權力分布間的關聯性。制度是鑲嵌在政治體系或政治經濟中，引導行為者互動的正式／非正式的程序、慣例、規範、協定等。	制度亦來自於一先前即已充滿各式制度的體系。特別強調歷史過程中，特定轉折點（尤其是權力結構改變）對制度所造成的非預期結果和制度本身所產生路徑依循（path dependence）的效果。

資料來源：Hall and Taylor, *op. cit.*, pp. 936~957；筆者自行整理。

註⑥ 各種新制度論類型學的分析與比較可參考下列文獻：郭承天，「新制度論與政治經濟學」，何思因、吳玉山主編，*邁入廿一世紀的政治學*（台北：中國政治學會，民國89年），頁171~201；Guy Peters, *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'* (London: Pinter, 1999)；Ellen M. Immergut, "The Theoretical Core of the New Institutionalism," *Politics & Society*, Vol. 26, No. 1 (1998), pp. 5~34；Peter A. Hall and Rosemary C. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalism," *Political Study*, Vol. 44, No. 4 (1996), pp. 936~57.

註⑦ Hall and Taylor, *op. cit.*, p. 936.

從以上簡單的整理，就可看出 HI 有兩個重要特性。首先，HI 和權力結構關係密切。相較於 RCI 著重計算與利益，SI 著重認同與正當性，權力的不對稱分布在 HI 分析中扮演非常重要的角色。權力在歷史過程中有其自發性，並不只是利益和認同的衍生物；而相對於個人的利益與認同，權力（甚至暴力）的作用甚至更有迫切性和不確定性。制度常是由歷史過程中演化而來，一方面傳承了先前權力結構的狀態，發揮路徑依循的效果；另一方面，不同時間點上的不同權力分布又會侷限甚至扭曲特定制度的功能。所以整個制度體系是不斷變動的，其歷史過程深具意義，而非如 RCI 所呈現的只是一個均衡接著另一個均衡而已。<sup>⑧</sup>正因為 HI 和權力結構有密切關係，使得運用 HI 來探討和政治相關的課題最為有力，這就是本文著眼於歷史制度論的觀點進行分析的原因。

其次，HI 具有中程理論的性質。相較於 RCI 和 SI 各從微觀（計算）和宏觀（文化）的角度出發，HI 則遊刃於兩者之間，沒有特定的立場。一方面這使得理論的發展出現嚴重的缺陷，從對制度界定的分歧，到制度與行為間的關係不易產生嚴謹的因果推論，進一步也影響到制度形成與變遷的系統性理論建構步調緩慢。但另一方面，也正因為採取開放的立場，反而使 HI 更能因時制宜，發揮整合微觀/宏觀不同介面的功能。因此 Thelen 和 Steinmo 稱 HI 的理念為研究者共享的「歷史的一制度的研究規劃」<sup>⑩</sup>（historical institutionalist project）；但具體研究的進行，尚須研究者各自提出切合主題的分析架構。<sup>⑪</sup>

欲運用制度理論分析台灣政商關係，首先要釐清政商關係本身的制度性質和將其納入適當的分析層次，<sup>⑫</sup>其次則是如何將政商關係置入動態的歷史過程中探討。其實無論是哪一種新制度論，所指涉的「制度」都不只是正式的規則和程序。如諾貝爾獎得主 Douglass North 對制度較完整的界定，就應該包括正式限制、非正式限制和制

註⑧ 理性選擇新制度論包括實證政治學和新制度經濟學兩部分。Hall 和 Taylor 此處所指的理性選擇新制度論主要是根源於實證政治學的部分。

註⑨ Kathleen Thelen, "Historical Institutionalism in Comparative Politics," *Annual Review of Political Science*, Vol. 2 (1999), pp. 381~384.

註⑩ Kathleen Thelen and Sven Steinmo, "Historical Institutionalism in Comparative Politics," in Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth, eds., *Structuring Politics* (Cambridge, U. K.: Cambridge University Press, 1992), p. 10.

註⑪ 學者郭承天針對運用新制度論進行政經分析曾提出一個通用架構，包括：確定被解釋項、找出主要的行動者、分析行動者的資源、探討行動者間的制度性關係、評估這些制度性關係對於被解釋項的影響。可參見：郭承天，前引文，頁 186~190。國外近期相關的研究成果，可參考：Peter Hall and David Soskice, "An Introduction to Varieties of Capitalism," in Peter Hall and David Soskice, eds., *Varieties of Capitalism* (Oxford, U. K.: Oxford University Press, 2001), pp. 1~68.

註⑫ 分析制度發揮作用的層次，以學者 Oliver Williamson 的看法最為完整，將制度的層次由寬廣到精確分為：社會鑲嵌、制度環境、治理機制和資源配置。參見：Oliver Williamson, "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead," *Journal of Economic Literature*, 38 (2000), pp. 596~597.

度的執行機制等三部份；<sup>⑬</sup>甚至廣義而言，有持續性且能約束人類互動行為的機制，都可視為制度。從此觀點出發，是否可將政商關係視為一項非正式制度？

進一步而言，政府和企業的互動並非發生在架空（institutions free）的虛擬世界中，而是在特定的歷史文化脈絡下（O. Williamson稱此為「社會鑲嵌」），並受到更為根本的制度性因素所制約<sup>⑭</sup>（Williamson稱此為「制度環境」）。其中最為關鍵的制度因素主要有二：政權的屬性（民主或獨裁）和國家對經濟事務的介入程度（放任或干預）。本文認為，探討台灣政商關係的適當分析層次，是將政商關係視為一項治理機制，由場域中行動者彼此互動所形成。政商關係的風貌會受到社會鑲嵌和制度環境的型塑，並直接影響到下層的政治經濟資源配置。政府和企業的互動有其穩定性，反映出特定制度環境的性質，恰可將其視為一非正式制度加以分析。

在對歷史過程的分析中，歷史制度論的核心概念是「路徑依循」。學者Thelen指出以往對「路徑依循」的研究分別側重在兩個不同的面向上，一個是對「關鍵轉折」的分析，另一則是對「反饋效果」的分析。<sup>⑮</sup>前者認為制度是政治角力的遺物，是將特定時間點的權力分布定著化的方法，強調制度創設的源由。後者探討制度對於維繫既定權力配置的功能，著重既有制度為何得以延續的問題。<sup>⑯</sup>

其實將此兩部分結合起來就構成對「路徑依循」與否的完整分析。在特定的歷史時間點上發生了政治性的衝突，獲勝的一方將其既有的優勢以創設制度的方式延續下去，制度有其一定的物質與觀念基礎，可發揮維持特定權力狀態的功能。但隨著時間的過去，各種內生或外生的因素都可能影響現狀，如制度的物質或觀念基礎改變、國際情勢發生變化、甚至偶然性的天災人禍等，都可能衝擊既有的權力結構，引導出新一波的政治衝突，直到特定時間點局勢穩定為止。如此不斷地循環往復，構成動態的歷史演進過程。

運用上述觀點解釋台灣政商關係的發展，則政府與企業間的互動關係會反映出制度環境中的權力配置狀態，或者說不同時期的政商關係就是當時特定權力結構之下的產物。隨著制度環境從威權時期、民主轉型期到政黨輪替後的轉變，政商關係都呈現出不同的樣態。但另一方面，政商關係亦非簡單地被制度環境所決定，行動者間仍有相對的自主性，隨著彼此擁有政經資源的消長，也會反過來影響制度環境的權力分布。

註⑬ Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance* (Cambridge, U. K.: Cambridge University Press, 1990), pp. 36, 46, 54.

註⑭ 亦有學者將其稱為「制度基礎」，參見：Hall and Soskice, *op. cit.*, p. 14.

註⑮ Thelen, *op. cit.*, pp. 387~8.

註⑯ 理性選擇制度論亦有類似的看法，學者 Kenneth Shepsle 將制度分析區分為兩類—「制度均衡」（institutional equilibrium）的研究和「均衡制度」（equilibrium institutions）的研究。前者主要研究制度產生之後，是如何規範行動者間的互動行為；後者則探討行動者間的策略互動，又是如何產生制度。參見：Kenneth A. Shepsle, "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions," in Herbert Weisberg, ed., *Political Science: The Science of Politics* (New York: Agathon Press, 1986), pp. 56, 66.

本文對各階段政商關係的分析亦希望能兼顧此兩部分，先描繪出不同時期制度環境的權力結構，再探討相應而來的政商關係樣態及其對制度環境的影響。

在本文的探討中，將焦點放在政府（或稱國家）與企業（主要是民營企業集團，或稱財團）間的關係，簡稱為政商關係。探討的層次界定在中央政府及總體的現象上，關於地方和個別企業的政商關係則不在本文的範疇之中。由於台灣特殊的歷史脈絡，龐大的「國營事業」與「黨營事業」在政商關係的互動中也有其重要性，本文會一併探討。

在政商彼此的互動上，政府與企業是當然的行動者，但在台灣的政治經濟脈絡下，威權時期和民主轉型期還要再加上國民黨的角色方顯完整。在二〇〇〇年政黨輪替後，尚須加入第四個行動者：民進黨。<sup>⑦</sup>本文假定國民黨與民進黨的行動目標是取得並維繫政權，財團的目標是經濟利益極大化，而國家的目標則是有效治理。

### 叁、威權時期的政商關係 (一九四九～一九八〇s 中期)

#### 一、黨國體系的建構

國民黨政權從一九四九年開始到一九八〇年代中期展開民主化為止，在台灣進行長達三十餘年的威權統治時期。

台灣威權統治能有效展開，和當時的國際局勢息息相關。在國共內戰末期，國民黨政權的主要盟友—美國已不打算繼續提供支持，準備袖手旁觀以靜待內戰落幕。就在國民黨政權退守台灣，形勢岌岌可危之際，韓戰於一九五〇年中爆發。基於台灣在亞洲冷戰中的戰略地位，美國又轉變態度，開始大規模提供國民黨政府軍事與經濟的援助，讓原本危急中的國民黨政權能有餘裕喘息，並穩住陣腳展開統治。<sup>⑧</sup>

威權統治的形成，一方面是由於國共內戰被鑲嵌進東西冷戰的國際格局中，另一方面則因國民黨政權試圖將內戰狀態定著化以利其展開獨裁統治，其具體表現在兩項特別的法令之上。一項是「動員戡亂時期臨時條款」，於一九四八年制定，凍結了剛制定的憲法，並以「動員戡亂」為由，賦予總統近乎無限大的特權，可說是威權獨裁的法源基礎。另一項則是「戒嚴令」，原本屬於臨時性質，最初是一九四九年時由當時的台灣省主席兼警備總司令陳誠所簽發，但之後戒嚴令一直未被取消，淪為剷除異己、鞏固統治的執行面利器。這兩項特別的法令一直要到一九八〇年代中期之後才陸續取

註⑦ 在二〇〇〇年以後，台灣的政黨體系逐漸演化成所謂「泛藍」（包括國民黨與親民黨）和「泛綠」（包括民進黨與台灣團結聯盟）兩大陣營，但由於親民黨和台灣團結聯盟對政商關係的影響較為次要，為了分析方便，本文主要處理國民黨和民進黨的部分。

註⑧ 若林正丈著，洪金珠、許佩賢譯，*台灣—分裂國家與民主化*（台北：月旦出版社，民國83年），頁81～86。

消，可說是威權時代的明確象徵。

鄭敦仁所提出來的「準列寧式的黨國體系」是一個對台灣威權統治時期的政治社會的個整合性觀點。一九五〇年代到一九八〇年代中期國民黨政權所建構的黨國體系，一方面以黨領政、以黨領軍，在各級政府和軍隊均設立對口的黨組織加以嚴密監控；而在社會中，除了國民黨以外沒有真正夠力的全國性政治行動者，並運用國家統合主義的機制控制其他部門的社會團體。在這些面向上都頗類似共產國家的列寧式黨國體系。<sup>⑩</sup>

在中央層級的政治上，爲了遂行獨裁統治，則運用「法統」體制以排除社會大眾的政治參與。<sup>⑪</sup>所謂的「法統」體制，是指國民黨依「中華民國憲法」所組成的政府，才是代表中國的唯一合法政府。國民黨政權的合法性在於合乎「法統」，先是「中華民國憲法」，並附加上衍生出來的「動員戡亂時期臨時條款」，得以使民意機關「暫時」不改選；國民黨政權的正當性來自於國際承認（尤其是聯合國席位），而美國的支持又是其中的關鍵。

「法統」體制能發揮功能，還有賴於政治精英的族群二重結構，<sup>⑫</sup>即將國政層次和地方層次的政治精英按照其族群結構加以切分，中央政府的職位絕大多數由戰後移往台灣的大陸人（即「外省人」）所壟斷，而地方公職則交給戰前就居住在台灣的台灣人（即「本省人」），彼此之間很少流動。正因爲有此政治精英的族群二重結構，使國民黨政權的統治集團相較於台灣社會，保持了高度的自主性，有利於獨裁統治的貫徹與執行。

黨國體系對社會的控制，則大幅運用侍從主義和國家統合主義的方式爲之。對於地方的控制，運用侍從主義的方式，培養地方派系，並藉此動員群眾參與縣市層級的選舉，爲黨國體系製造基層的正當性；對於社會中重要的次群體，如勞工、學生等，則廣泛地運用國家統合主義的方式，建立各種不同的團體予以收編，使之臣服於黨國體系的統治權威之下，不致成爲反對者的戰略據點。由於此兩種方式的有效運用，在威權時代的黨國體系之外，是很難存有組織化挑戰其權威的競爭者的。

雖然在政治社會面上，黨國體系內部有高度的一致性，外部沒有挑戰其權威的競爭者，但整個體系要運作順暢，真正具有自主性和能力，經濟物質面的有力支撐，也是相當重要的。配合著黨國體系在政治社會中統治的展開，經濟面的政策指導原則主要有三：以充當統治工具的官僚資本爲經濟運作重心、提供經濟租金給予黨國體系的支持者以及嚴密的經濟管制等。

威權時期的經濟運作模式是以官僚資本爲核心。「『官僚資本』…就是統治集團憑藉國家政權力量，利用政治不民主和經濟不發達的條件，採取超經濟手段集中財富

註⑩ Tung-jen Cheng, "Democratizing the Quasi-Leninist Regime in Taiwan," *World Politics*, Vol. 41, No. 4 (July 1989), pp. 475~477.

註⑪ 若林正丈，前引書，頁 35~37。

註⑫ 同前註，頁 37~38。

而逐漸發展起來的。」<sup>②</sup>官僚資本的來源有二：一部份是一九四五年日本投降以後，殖民政府和私人在台遺留的資產；另一部份則是一九四九年國民黨政權遷台時，從大陸轉運了大量的物質資源來台。

由官僚資本建構起來的國營企業在政治力的保護之下，壟斷了主要產業之上游部門，並在經濟體系中享有許多獨占與特權。這些規模巨大、資本雄厚的國營企業承擔起提供黨國體系運作順利的物質基礎，也成為掌控台灣經濟的重要據點，引領台灣的經濟發展。相對於官僚資本居於經濟中的統制地位，民間資本與企業則在出口擴張的經濟政策和對外貿易的逐步展開之下不斷累積和發展，但仍無法與公營企業匹敵。

在威權時代，台灣經濟雖然是以官僚資本（即公部門）為運作核心，國民黨政府則另外從民間部門劃分出一些寡佔或獨佔性經濟利益來嘉惠其黨國體系的支持者，主要是提供國民黨本身和地方派系的運作。學者朱雲漢對此有深刻的觀察：

「透過市場交易及私有財產權制來汲取獨佔性經濟租金更能符合公部門與私部門的法制區分，又能給予統治精英最大的彈性運用空間。……國民黨在對寡佔性經濟利益進行政治性分配時，基本上將全國性寡佔經濟分配給黨營及榮民事業系統，區域性寡佔經濟分配給地方派系，至於用來酬庸少數親貴或本省籍世家者，則無一定原則可循。」<sup>③</sup>

而第三項黨國體系在經濟面的指導原則即是高度的經濟管制，尤其是在金融方面。經濟管制正是前二項作為能夠成立的必要條件：正因為經濟管制，使得官僚資本能夠壟斷台灣經濟中的關鍵部門，使黨國體系能夠有效控制經濟；也因為經濟管制，使得藉由獨占或寡占方式提供經濟租金給支持者成為可能。而國民黨政府要能夠掌控產業的發展方向，則和對金融工具的強力控制密不可分。威權時代台灣的財政與金融都隸屬於黨國體系，只為黨國體系的利益服務。有人形容這是「一塊政治、經濟的『管制高地』，甚至長期不受監督拘束，保持著『治外法權』的營運方式。」<sup>④</sup>

企業發展需要資金，在管制外匯的前提下，資金主要來自國內資本市場（主要是「股票市場」）和金融機構（主要是「銀行」）。在一九八〇年代中期經濟自由化之前，台灣的資本市場從一九六二年台灣證券交易所成立後開始起步，發展未久，功能

註② 段承璞等，*台灣戰後經濟*（台北：人間出版社，民國81年），頁173。而段承璞等認為，由官僚資本所構成的事業體系包括國營、省營、黨營、軍營及縣市營等不同系統，其中又以國營和省營為主體。參見：段承璞等，前引書，頁189。而對由官僚資本所構成的事業體系，陳師孟等學者，則逕自以「黨國資本主義」稱之。參見陳師孟等，*解構黨國資本主義*（台北：澄社，民國80年）。

註③ 朱雲漢，「寡佔經濟與威權政治體制」，*解剖台灣經濟：威權體制下的壟斷與剝削*（台北：前衛出版社，民國81年），頁149。

註④ 隅谷三喜男、劉進慶、涂照彥著，雷慧英等譯，*台灣之經濟：典型 NIES 之成就與問題*（台北：人間出版社，民國82年），頁200。另外，鄭敦仁對此亦有類似的觀點，可參見：Tun-Jen Cheng, "Guarding the Commanding Heights: The State as Banker in Taiwan," in Haggard, Lee and Maxfield, eds., *The Politics of Finance in Developing Countries* (Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1993).



不強，企業主要資金來源是銀行。然而，國內銀行的設立是經由特許，並未開放，所以絕大多數是掌握在政府部門手中的公營銀行。所以企業界瞭解：爲了避免喪失唯一來源的資金來源，唯有服從政府的指導。<sup>⑤</sup>

所以經濟管制對於黨國體系的意義，除了在經濟面的有效治理之外；更重要的，則是使整個制度環境中沒有其他行動者有足夠的物質基礎對黨國體系的權威進行挑戰，正面呼應的黨國體系在政治社會面中的控制。而最顯著的成果，就是讓民間資本的財團因著經濟上嚴密的控制與管制，無法成爲制度環境中自主的行動者，只能從屬於黨國體系的權力邊陲。

## 二、政商關係的展開

在威權時代的黨國體系下，經濟上運作的重心是官僚資本和國營企業，但爲了發展經濟、鞏固黨國體系的正當性，在致力發展官僚資本的同時，也大力扶植民營企業，但此種扶植主要是照顧對黨國體系忠誠的外省資本與台籍資本。於是在威權時代，國家和民營企業間逐漸形成侍從主義的政商關係；而此種關係是針對特定資本，並非所有民營企業。

在一九五〇年代，國民黨政府開始進行進口替代的工業化政策，這個時期主要扶植的產業包括紡織、食品加工、水泥、塑膠工業等，扶植的方式是利用經濟管制作政治性的分配，嘉惠那些順服黨國體系的企業。日後許多大型企業集團能夠興起都淵源於此時的扶植，如上海幫（遠東集團）、台南幫（統一集團）、台泥的辜振甫和台塑的王永慶等，成爲壟斷國內市場的主要勢力。而另一方面，大批的中小企業興起較晚，直到一九六〇年代開始了出口導向工業化的階段才大量出現，成爲台灣創造大量外匯的基礎。<sup>⑥</sup>

值得注意的是，這些大型的企業集團除了少數的例子外，其產品幾乎都是以國內市場爲主，而中小企業的產品則大部分是以國際市場爲主。大企業集團面向國內市場，在經濟管制下享有特權，養尊處優；廣大中小企業面向國際市場，依靠低廉的勞動成本進行國際競爭，是台灣經濟起飛的動力來源，對內還須受到官僚資本和企業集團壟斷的剝削，這是台灣產業結構的獨特型態。<sup>⑦</sup>

除了侍從主義的政商關係型態外，國家統合主義的模式也被黨國體系運用在控制民營企業上。從一九五〇年代開始，黨國體系就陸續成立了統合製造業的「工業總會」、統合服務業的「商業總會」，以及成員幾乎涵括所有重要企業集團的「工商協進會」。這些統合式組織的層峰常與黨國體系關係密切，許多擔任理事長的企業家會被整合進國民黨擔任中常委，而理事長人選的產生也常是黨國體系高層規劃與指派的

註⑤ 周育仁，*政治與經濟之關係：台灣經驗及其理論意涵*（台北：五南圖書出版公司，民國 84 年），頁 93~94。

註⑥ 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*，第 14 期（民國 82 年），頁 135~136。

註⑦ 段承璞等，前引書，頁 217~219。

結果。在這些統合主義機制檯面下，反映出的是壟斷體系內政治菁英與企業菁英間複雜的權力與利益網絡。<sup>②</sup>

必須指出的是，台灣威權時期對工商業團體的統合機制無論是在組織上或運作上都不甚有效能，存在著「低統低合」甚至「只統不合」的問題。<sup>③</sup>就組織上而言，由於成立不同性質企業團體的法源各異，形成了「數量龐雜、疊床架屋、琳瑯滿目」的各式團體，<sup>④</sup>增加了整合上的困難。正因整合不易，企業組織層峰和政府間很難達成有效協商，彼此間的合作關係不多。所以威權時期對企業的統合機制，可說只是黨國體系控制社會中特定群體的手段，主要考量是政治性的，和歐洲國家主要是為達成經濟上的有效治理，目標有所不同。

從一九六〇年代到一九七〇年代初期，是台灣經濟的起飛期，隨之則民間大型企業的家數亦迅速增加。營業額達一億元以上的民營企業以倍數增加，一九六八年超過百家，一九七一年達二百六十餘家，一九七三年達五百餘家。<sup>⑤</sup>台灣民間的資本發展到了一九七〇年代初期，已經出現了大型企業集團的雛形。

即使到了一九七〇年代企業集團已逐漸興起，但在黨國體系嚴格的經濟管制之下，尤其是牢牢控制住「金融高地」，企業集團在沒有自己所屬的銀行作為穩定的資金來源之下，只能聽命於黨國體系的支配而處於從屬地位，同時企業發展的規模也受到很大的限制，使得財團仍然無法取得成為台灣制度環境中獨立行動者的自主性。<sup>⑥</sup>

以上的侷限，一直要到一九六二年台灣證券交易所成立，股票集中交易市場出現，和一九六八年公佈證券交易法，承認證券市場地位之後，才有部分的轉變。股票市場的出現，使得財團有機會運用股市的機制，藉由公司上市或增資的方式得到大量的民間資金進行擴張，朝向大型化發展。所以一九七〇年代以後能夠大型化的民間資本，不是順服黨國體系得到銀行穩定資金來源的，就是能夠把握機會從股市吸收民間資金進行轉投資的。而缺乏後續擴張資金來源的企業，則多數在競爭中被淘汰。<sup>⑦</sup>

威權時代嚴密的經濟管制使企業集團的發展受到束縛而面臨瓶頸，但問題的癥結明顯地出在非經濟層面的政治考量，逐漸壯大的民間財團早在台灣制度環境全面轉變之前的一九八〇年代初期，即試圖和政治勢力聯盟，以運用政治力突破黨國體系經濟管制的封鎖，在一九八四至一九八五年間爆發的「十信事件」即是明顯的例證。

註② Yun-han Chu, "The Realignment of Business-Government Relation and Regime Transition in Taiwan," in Andrew MacIntyre, ed., *Business and Government in Industrializing Asia* (Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1994), pp. 118~119.

註③ 丁仁方，*威權統合主義*（台北：時英出版社，民國88年），頁75~80。

註④ 徐振國，「工商團體組織與台灣政經體制的轉型」，*國科會專題研究計畫成果報告*（NSC84-2414-H031-002-B2）（民國86年），頁48。

註⑤ 此處以年營業額一億元作為劃分標準，是因1970年中華徵信所首度出版台灣地區集團企業研究，此為研究台灣地區企業集團最有系統的基礎資料，而其1970年對企業集團認定的基本標準即為：資產總值與營業額在一億元以上。1976年提高到二億元，此後則不斷提高。

註⑥ 段承璞等，前引書，頁221。

註⑦ 李澤澄，*台灣證券市場之權力運作*，台灣大學政治研究所碩士論文（民國86年），頁80。

一九八三年國泰集團蔡辰州當選增額立法委員，在立法院內組成了「十三兄弟」次級團體，成員都出自地方派系、具有企業背景，並結交許多黨政要人，包括當時的國民黨秘書長蔣彥士、財政部長徐立德、地方派系領袖蔡鴻文、國防部總政治作戰部主任王昇等。由於當時的最高領導人蔣經國健康情形不佳，且這個政商聯盟集黨、政、軍、財團和地方派系等各路人馬於一身，一時之間權傾天下，一方面在立法院內推動解除金融管制，更利用權力掩護國泰集團和其他財團利用人頭戶借貸資金炒作房地產和股票，並阻撓金融檢查機構執行取締。

最後終因國泰集團借貸了大量資金無法週轉，使台北市第十信用合作社跳票，引發了十信風暴，成為當時重大的金融危機。「十信事件」也使得此一政商權力聯盟被高度注意，在隨後一九八五年蔣經國健康狀態好轉復行視事之後，這個權力聯盟即被鎮壓而解散。<sup>④</sup>

雖然此次的政商聯盟以失敗告終，而財團欲突破黨國體系經濟管制的目的也未完全達成，但從十信事件就可明顯看出：逐漸壯大的民間資本已不甘居於官僚資本的從屬地位和長期以來對黨國體系的侍從關係，意圖掙脫封鎖朝向一具有自主性的行動者邁進，並進而運用政治力保障其經濟利益。十信事件是財團政治化的先聲，可說進入到一九八〇年代民間的財團都已摩拳擦掌，等待制度環境鬆動機會的來臨。

### 三、小 結

從歷史制度論來看，國共內戰是一關鍵的歷史轉折點，內戰的失敗迫使國民黨政府於一九四九年遷台，並在特殊的時空背景之下，有機會建構起全新的制度環境，直到一九八〇年代受到衝擊開始轉變為止，維持了三十多年的威權時代，制度環境的構成大致可以圖一表示。

在威權時代，「國民黨」和「國家」兩個行動者高度結合，構成了雙位一體的「黨國體系」。「黨國體系」是以「國民黨」為運作的核心，呈現出「以黨領政」的統治型態，可說國民黨是靈魂，威權強人藉此運作起龐大的國家機器，再將統治的觸角延伸進社會與經濟的領域，壟斷了所有的中央政治權力，並以嚴密的經濟管制掌控場域內的資金流向。

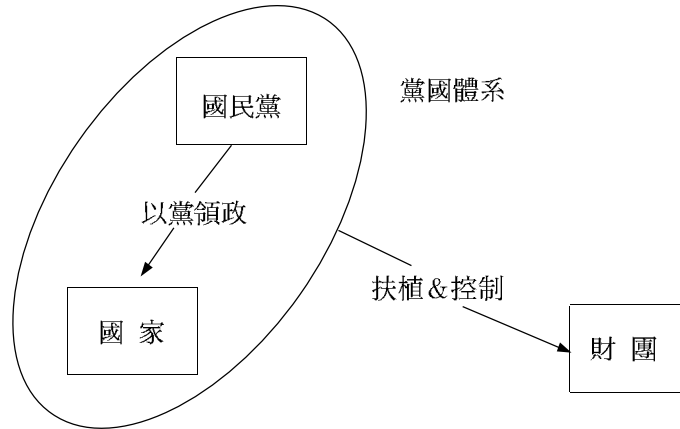
威權時代制度環境中的誘因結構和資訊配置方式，大量降低了黨國體系內部的交易成本，但對於被摒棄於黨國體系網絡之外的社會成員而言，如想要在場域中有所行動，其所須付出的代價是相當高的。也就在此種以黨國體系為中心的穩定狀態下，台灣的制度環境路徑依循地歷經了三十餘年的威權時代。

在威權時代初期，民間另一重要行動者－「財團」（企業集團）尚在萌芽階段，一切資源均付之闕如，是由黨國體系選擇民營企業中對其忠誠的私人資本，用國家的力量予以扶植，只是官僚資本的邊陲與外圍。即使到了威權時代後期的一九七〇年代，大型企業集團開始興起，但在經濟管制的嚴密束縛下，使「財團」仍未能成為獨立的

註④ 王振寰，*誰統治台灣*（台北：巨流圖書公司，民國85年），頁114~118。

行動者，而長期與黨國體系間保持著侍從關係。

圖一 威權時代的政商關係



資料來源：作者自行整理

威權時代的政商關係也呈現出分化的局面，特定受黨國體系青睞的民間資本有機會受到扶植而壯大，並成為統合機制的層峰，享有與黨國體系對話並納入其內部保護的特權。而其他廣大的中小企業則沉浮在統合機制的底層，雖然他們是台灣經濟成長的主要動力來源，但只處於政商關係的邊陲，必須面對嚴厲的國際競爭，但又不容易得到扶植而壯大。

## 肆、民主轉型期的政商關係

(一九八〇s 中期～二〇〇〇年五月)

從一九四九年國民黨政府遷台對台灣展開威權統治，無論在政治社會或經濟上，均架設起一套以黨國體系為核心的制度環境。但到了一九七〇年代末期，由於受到外環境動力的衝擊開始改變，這些國際動力的來源又都和美國在政治與經濟上態度的轉變有直接關係。台灣的制度環境在一九七〇年代末期開始了政治民主化，在一九八〇年代中期展開了經濟自由化，逐漸打破了原先以黨國體系為核心的穩定狀態。以下分別從政治面與經濟面探討制度環境的轉變。

### 一、政治民主化

國民黨在國共內戰失敗後，能撤退台灣並展開長達三十餘年的威權統治，和美國的支持密不可分。在當時東西冷戰的國際結構下，美國欲利用台灣作為反共和防堵的前進防線，全面提供國民黨政權所需的政治、經濟、軍事資源，使得國民黨政權擁有足夠的外部正當性和外部資源的支持，方能在台灣站穩腳跟，展開統治。

到了一九六〇年代末期，美國開始改變其國際戰略構想，欲拉攏中共以對抗蘇聯。在美國總統尼克森訪問中國的效應影響之下，在一九七一年聯合國大會上「中國代表權」問題發酵，中華民國政府宣布退出聯合國，並於之後陸續退出聯合國附屬機構和主要國際機構。而美國則直到一九七八年底，才宣佈和「中華民國」斷交，並和中共自一九七九年起建立正式外交關係。

一九七〇年代「中華民國」的外交危機，使得黨國體系憑藉「法統」以排除大眾政治參與的正當性明顯下降；既然喪失了外部的正當性，黨國體系則以強化內部的正當性作為彌補。在第一次外交危機（退出聯合國）時，因應之道為對體系內部的局部調整，開放部分高層政治的空間，一方面讓地方政治菁英有參與中央政權的機會，即立法院的部份增額補選，另一方面則部份鬆動了政治菁英的族群二重結構，引進一些在台灣經濟、社會發展中展露頭角的本省籍菁英擔任黨、政要職。此種「非制度性的各別籠絡」，有效地吸收掉危機的衝擊。<sup>⑤</sup>

在面對第二次外交危機（與美國斷交）時，由於美國對台灣有關鍵且實質的重要性，似乎就無法如此四兩撥千金般輕輕處理了。此次危機給予黨國體系脆弱的「法統」致命一擊，再加上一九七〇年代末期開始台灣內部的政治社會運動以前所未有的規模登場，要求民主化的呼聲甚囂塵上，國民黨政府便不能再像之前一樣，只是把「自由民主」的招牌當作幌子，必須在政治上有實質的開放。

在隨後的一九八〇年代中期開始，隨者民主進步黨的成立、解除戒嚴、國會全面改選等事件的發生，使台灣朝向威權政治民主轉型的方向前進。第一次的對外危機只是埋下了台灣民主轉型的可能性，直到第二次對外危機方使台灣的政治民主化逐步展開。<sup>⑥</sup>

政治民主化此一演進趨勢對台灣制度環境所造成的影響，首先，是「國民黨」和「國家」此兩個行動者之間的關係開始區分，雙位一體的黨國體系已成爲過去式，國民黨作爲一個獨立的行動者，其首要目標應該是取得並維繫政權，但擁有政權不再像威權時代般理所當然，必須透過「選舉」此一民主程序爲之，而要勝選必須要有足夠的經濟基礎支持。所以國民黨從國家中分離出來，作爲一獨立的行動者，開始運用其執政黨的優勢向國家展開尋租。

其次，是「國家」行動者內部結構的調整，隨著政治民主化的腳步，強調「民主政治」就是「民意政治」，「選舉」也成爲關鍵的政治機制，使得國家內部代表民意的立法部門的地位和重要性不斷提昇，不再如過去般是行政部門的橡皮圖章。更進一步的是，立法院的運作取得了自主性，不但成爲制衡政治領導和行政官僚的機制，甚至成爲決定政權誰屬的關鍵。

最後，則是民間部門由於經濟發展不斷地資本累積，使得民間大型資本的財團開始出現，在威權時代由於黨國體系嚴密地掌控政治社會，使得財團無法接近政治核心，

註⑤ 若林正文，前引書，頁184~185。

註⑥ 同上註，頁193~195。

運用政治力保護及創造其經濟利益；在政治民主化的潮流下，立法部門的地位不斷上升，提供財團接近政治的管道，使其得以運用雄厚的資本基礎角逐政治職位，並運用政治力保障並創造其利益。

政治民主化之後，「選舉」此一機制成為維繫政權的關鍵，也成為國民黨和財團結盟的基礎。對國民黨而言，勝選需要龐大的人力物力資源，而財團擁有龐大的資本基礎和眾多的從業員工，正是聯盟的好對象；就財團而言，藉由和國民黨合作以換取政治力的支持和保障其利益，可能比自己派人投入政治所花的成本為小而收效更大。透過選舉，國民黨和財團的利益掛勾有了巧妙的聯結，在台灣制度環境中，由此兩行動者形成政商聯盟的運作，使得國家的角色弱化，常成為被尋租的對象和保護此一聯盟利益的工具。

## 二、經濟自由化

台灣的經濟自由化的開始晚於政治民主化，自一九八〇年代中期展開，國民黨政府陸續解除長期以來對經濟的嚴密管制，也是由於國際的壓力使然，其中尤以美國的態度為關鍵。

一九八〇年代由於之前能源危機的影響，導致西方主要工業國家一波長時間的經濟不景氣，其中又以美國貿易收支惡化最為嚴重，美國朝野普遍認為，都是美國貿易夥伴國的不公平貿易行為造成美國龐大的貿易赤字，因此美國的貿易保護主義傾向也最強烈。<sup>⑦</sup>美國政府在國際貿易的思維上從經濟自由主義轉換成經濟民族主義，雷根政府上台後提出以「公平貿易」取代「自由貿易」的主張；國會也通過「貿易綜合法案」（即「301條款」）授權總統對不公平貿易採取回應措施。此後美國政府採取「管理貿易」的原則，積極介入市場，開始與各主要貿易往來國進行雙邊的貿易談判，以改善其貿易逆差。<sup>⑧</sup>

在這樣的局勢下，台灣推行「出口擴張」政策以賺得美國高額的貿易順差自然成為美方關注的焦點。自一九六八年以來台灣對美國的貿易即開始出現順差，且逐年攀高，到一九七八年已達到 26 億多美元，美方不願再容忍，於是自該年起美國即每年與台灣展開貿易談判，要求放寬對進口產品的各項數量、地區限制並調降關稅。並自一九八六年開始，要求台灣放鬆在匯率政策上的嚴密管制，讓新台幣升值以反映經濟實力。

在國際的衝擊下，由前期的降低關稅，到之後的匯率自由化，台灣的經濟管制逐步放鬆；從一九八五年開始，陸續廢除利率管制、外匯集中管理，開放貿易及服務業的外匯限制，而解禁的最高潮則是一九八九年修正「銀行法」，開放設立銀行。<sup>⑨</sup>在經濟自由化的整個進程中，尤以後期包括利率、匯率、證券、銀行等項目在內的「金

註⑦ 段承璞等，前引書，頁 293~294。

註⑧ 許介麟，*戰後台灣史記*（台北：文英堂出版社，民國 85 年），頁 507~514。

註⑨ 同上註，頁 514。

融自由化」對台灣的政治經濟制度環境有著關鍵的影響。

在威權時代，黨國體系藉由控制「金融高地」的方式對企業及財團進行嚴格管制，一方面不許財團擁有金融機構（尤其是銀行），使財團如要有穩定的資金來源就必須聽命於黨國體系。另一方面，則限制資本市場的發展，使財團能在其中籌措到的資金有限；爲了防止資本市場成爲經濟亂源，更變本加厲在一九七三年凍結了證券商牌照，使台灣的證券商連同分公司只有 57 家（處所）。在威權時代嚴密的經濟管制之下，財團往往成爲「製造業的巨人、金融業的侏儒」。<sup>④</sup>

從一九八〇年代中期以來的經濟自由化（尤其是金融自由化）的衝擊，一連串金融機構和金融市場的開放和放鬆管制，對台灣制度環境造成的影響在於：使「財團」真正成爲制度環境中獨立的行動者，不再像威權時代般爲黨國體系所控制。威權時代黨國體系藉由控制「金融高地」迫使財團就範的情形已不復見，財團已從政策的配合者和官僚資本的從屬者的身份掙脫出來，現在則挾其雄厚的資本和龐大的企業不僅對政府政策有議價的實力，並可進一步直接或間接運用政治力保障其權益。

另一方面，經濟自由化也使得「國民黨」此一制度環境中的行動者從黨國體系脫離出來時，迅速獲得其建立獨立經濟基礎的機會。在政治民主化的衝擊之下，黨國體系中黨國不分的現象已成爲過去式，國民黨無法再理所當然地運用國家的資源從事黨務的發展，此時擁有政黨本身獨立的經濟基礎就顯得十分重要了，而經濟自由化的演變正好提供了國民黨發展本身經濟基礎的機會。國民黨運用原本擁有的財源，更利用身爲執政黨接近資訊和佔據行政領導高位之便，幾乎在經濟自由化所開放或放寬管制的部份都可見國民黨參與其中的痕跡，並且在經營上運用政治力的掩護幾乎無往不利，迅速累積下龐大的黨產，甚至可說國民黨本身就是最有政治實力的超級財團。

外在環境動力的衝擊使制度環境從威權統治向民主轉型，制度環境的權力結構變化也對政商關係的行動者造成不同的影響，國民黨、財團和國家在政治民主化和經濟自由化的交互作用之下，分別呈現出「國民黨財團化」、「財團政治化」和「國家角色弱化」等的演變特色，以下分別簡要敘述。

### 三、國民黨財團化

時序進入一九八〇年代以後，在經濟自由化與政黨政治的潮流下，一方面擁有獨立而穩定的經濟基礎對國民黨來說重要性與日俱增，另一方面黨營的經濟事業勢必無法如從前般運用特權獲得保障，如何使國民黨經濟轉型即成爲負責黨營事業的財務委員會的重大考驗。

時任財委會主委的徐立德，自一九八八年上台後即銳意改革，將黨營事業比照一般民間企業般「企業化」經營，一切以「營利」爲考量。在整頓原有事業上，合併整理經營不善之公司；在擴張事業版圖上，則與民間財團合作投資以降低風險；並利用股票上市的方式，分散旗下企業股權，降低「黨營色彩」；並以高薪延聘業界的優秀

註④ 李澤澄，前引文，頁 95。

人材，加入黨營事業的經理陣容。<sup>④</sup>而財委會的投資主要集中在金融服務業、營建業以及環保科技事業等。

在與企業界的合作上，徐立德承接過去的基礎，建構出更為綿密的政商網絡。一九九三年，國民黨投資事業管理委員會成立，正式將財團成員納入黨營事業的決策機制。在此之前，一向以來與國民黨密切合作的生意夥伴大約有十五家企業，其中合作關係最緊密的是永豐餘集團、潤泰集團、東帝士集團、新光集團和豐群集團等。這些和國民黨合作關係最緊密的財團對國民黨的投資事業幾乎都無役不與；而除此之外，台灣主要財團的和信集團、台塑集團、遠東集團、大同集團和裕隆集團等也都和黨營事業有合作關係；由此可見，台灣主要企業集團都已或多或少地被整合進國民黨的政商網絡中。<sup>⑤</sup>

除經營事業外，由於徐立德擔任財委會主委期間，正值台灣制度環境轉型之際，股票市場中瀰漫著高額的交易成本與不確定性，徐立德藉由國民黨的資訊優勢與執政實力將資金大幅投入股市，短線進出以賺取暴利。以黨營經濟事業中最具指標意涵的中央投資公司為例，徐立德在位期間中央投資賣出股票的時機（參見表二），都相當接近該波段之最高價位，因而使中央投資開始被媒體稱為「股市風向球」。<sup>⑥</sup>

而國民黨參與股市的程度有論者形容為「『全方位』的介入」，無論是股票市場中的公司上市、增資或是短線進出炒作，以及市場周邊的各金融證券事業，只要有利可圖就可見國民黨的蹤跡。<sup>⑦</sup>在經濟自由化的潮流下許多黨營事業舊有的壟斷優勢逐漸消失，但國民黨憑藉其雄厚的政治實力與政商網絡，並掌握大量資訊優勢而縱橫股市，股票市場無疑成為國民黨最便捷也最具宏效的政治資金汲取管道。

總結而言，在徐立德主導之下的國民黨經濟轉型，一方面強化旗下黨營經濟事業的體質，並承繼以往和財團間發展出更為綿密的政商網絡與合作關係。另一方面，徐立德並利用國民黨的執政地位與資訊優勢，趁著轉型期大環境中瀰漫著不確定性之際，大舉投入高投機性的股票與房地產炒作，並致力發展與其密切相關的金融服務業與營建業。這種以營利為主的取向，使得國民黨逐漸財團化，抑或是國民黨就是具有超級政治實力的財團？

在黨營經濟事業部門重要性不斷提高之際，黨營經濟事業的經營與管理有必要從財委會的附屬中獨立出來。於是在一九九三年六月十六日，國民黨中央委員會正式成立了一個管理黨營經濟事業投資策略的一級單位－「黨營事業管理委員會」，不久又改名為「國民黨投資事業管理委員會」（簡稱「投管會」），由時任中華開發信託董事長的劉泰英擔任主委。投管會的成員除了主委劉泰英及國民黨七大控股公司負責人

註④ 邱麗珍，*國民黨黨營經濟事業發展歷史之研究：1945—1996*，台灣大學政治研究所碩士論文（民國86年），頁129。

註⑤ 梁永煌等，*拍賣國民黨一黨產大清算*（台北：財訊出版社，民國89年），頁98～100。

註⑥ 陳淑梅，「中央投資賣股票，股票就下跌」，*商業周刊*，第176期（民國80年），頁23～25。

註⑦ 臧聲遠，*從金錢遊戲與金融解嚴看台灣金權政治之形成*，台灣大學社會研究所碩士論文（民國82年）。



外，其餘大多是和國民黨合作關係最為密切的財團負責人。<sup>④</sup>

表二 中央投資公司申報股票轉讓明細表（一九八九年四月～一九九一年三月）

轉讓時間	轉讓個股	張數	當月加權股價指數		申報時股價指數
			最高點	最低點	
1989.4	裕豐	500	8172.48	7075.74	7927.16
1989.5	建台	4000	9846.15	8100.06	8391.99
	裕豐	500			8100.06
1989.7	開發	1000	9504.20	7818.11	8796.41
1989.8	裕豐	600	10038.35	9145.16	9704.85
1989.9	裕豐	900	10773.11	9910.18	9994.64
1990.1	開發	500	12054.35	9805.40	
1990.4	台苯	2000	11163.49	8830.57	
	裕豐	1000			
1990.5	開發	2000	8948.49	6146.44	8734.93
	台苯	1000			8922.67
1990.6	台苯	3750	7857.01	4995.38	7347.74
	東聯	3000			7339.71
1990.7	台苯	3750	5618.21	4524.55	4991.42
	興票	3000			5618.21
	建台	4000			5618.21
1990.11	興票	4000	4926.39	3102.86	4582.86
	建台	4000			4582.86
	東聯	2000			4582.86
	開發	2000			4582.86
1991.3	建台	5000	5139.94	4487.84	4955.33
	台苯	4000			4955.33
	東聯	5000			4955.33
	興票	2000			4955.33

資料來源：陳淑梅，前引文，頁 24。

國民黨設立投管會掌理經濟事業最大的意義在於：將以往和財團間的合作關係予以制度化，較財委會時期更進一步直接將財團的代表納入國民黨的決策體系之中，降

註④ 主要有張平沼（金鼎證券集團總裁）、尹衍樑（潤泰集團總裁）、李成家（美吾華公司董事長）、楊天生（長億集團總裁）、何壽川（永豐餘董事長）、陳哲芳（耐思集團總裁）、沈慶京（威京集團主席）、林謝罕見（宏國建設董事長）、陳建平（大眾銀行副總經理）和嚴凱泰（裕隆集團執行長）。參見：梁永煌等，前引書，頁 108。

低了國民黨和財團間的交易成本。另一方面，投管會的委員及主委均無任期規定，顯然又在投管會的內部運作和國民黨與財團間的合作關係預留了很大的運作空間。<sup>④</sup>

投管會是負責投資決策之單位，其所直接管理的是控股公司，再由控股公司掌理黨營事業集團之下的各企業，而由投管會直轄的並不多。黨營事業集團的版圖，是以七大控股公司為核心展開的，<sup>⑤</sup>這應該是跟黨資本特殊的政治屬性有關。國民黨的目標是維繫政權，越方便靈活調度的資本型態越符合政治運作的需要，而最易變現的就是貨幣資本（包括各類票券）和有價證券，其中又以股票和公司的產權與經營方向息息相關，所以國民黨充分運用控股公司和股市的機制來操控與維繫旗下的經濟事業。<sup>⑥</sup>由此就可看出股票市場對國民黨的重要性，而整個「國民黨財團化」的過程也就是伴隨著「金融自由化」所展開的。

由整體來看，到二〇〇〇年三月總統大選前，黨營事業集團在投管會主委劉泰英的經營之下達到鼎盛。按照中華徵信所出版的台灣地區集團企業研究，國民黨黨營事業集團在一九九九年資產總額達到4310億，居台灣企業集團的第8名；如果扣除負債只看資產淨值，則黨營事業集團有1656億的身價，排名前進到第6名；稅前純益的獲利金額有140億，為企業集團的第13位。<sup>⑦</sup>若非政治考量使黨營事業集團於一九九八年以來花費鉅資金援或接手許多經營不善、面臨財務危機的公司，黨營事業集團的表現可能還不只於此！<sup>⑧</sup>

#### 四、財團的政治化

在一九八〇年代中期台灣制度環境遭受外在環境動力的衝擊，在制度環境朝向經濟自由化調整之際，黨國體系的經濟管制也不斷鬆綁，其中尤以金融自由化對財團的影響最大且最為關鍵。

在金融自由化的開放腳步下，首先開放設立的金融機構是一九八八年的證券商，此為台灣最早解除設立管制的金融事業，只要合乎設立條件均准許成立，資本額的要求也不高，因而引起各方勢力積極搶設，並以設立證券商作為進軍其他金融事業的基礎。<sup>⑨</sup>自一九八八年五月十九日證券商開放設立以來，到一九九〇年底，短短的一年半之間，共有約350家新證券商投入證券市場，幾乎地方派系和民間大大小小的財團人手一家。

註④ 邱麗珍，前引文，頁148。

註⑤ 投管會直轄的七家控股公司分別為：中央投資公司（金融、石化、綜合事業）、光華投資公司（氣體科技事業）、啓聖實業公司（營建開發事業）、建華投資公司（專案事業）、景德投資公司（保險業）、悅昇昌投資公司（海外事業）、華夏投資公司（文化事業）。參見：邱麗珍，前引文，頁149。

註⑥ 許甘霖，「政治支配或市場邏輯—『黨營事業』概念的再檢討」，台灣社會研究季刊，第28期，（民國86年），頁204~205。

註⑦ 中華徵信所，台灣地區集團企業研究，2002年版，頁692~696。

註⑧ 黨營事業集團在1997年稅前純益172億，排名企業集團第5；1998年稅前純益185億，排名更躍進到企業集團第3。參見前註，頁696。

註⑨ 臧聲遠，前引文。

而在證券商的申設開放以後，更為關鍵的里程碑是新銀行的開放設立，掌握了銀行就等於擁有了穩定的資金來源，這對財團的重要性不言可喻。在一九八九年銀行法修正通過開放新商銀的設立後，各大財團紛紛開始合縱連橫，準備分一杯羹。從一開始約有三十家財團將加入開設銀行的行列，而向財政部提出申請的有十九家新銀行，到一九九一年財政部核准的共有十五家，在此波新銀行開放的風潮中，幾乎台灣主要的財團都有參與其中。<sup>②</sup>

在經濟自由化的過程中，證券商和銀行相繼開放，使得財團擁有了間接自金融市場和直接由金融機構汲取資金的來源，在資金不虞匱乏之下，民間的大型資本才算獨立，且其規模不斷壯大。企業集團在總體經濟中的影響力，由其營收淨額占國民生產毛額（Gross National Product, GNP）的比率就可觀察出來，且逐年增加的趨勢非常清楚。一九九八年已超過 5 兆元，營收淨額占 GNP 的比率為 59.02%，逼近 60%；其中，光是營收淨額前十名的集團就已接近 1.9 兆元，占 GNP 比率為 22.82%（請見表三）。<sup>③</sup>這顯示出大型企業集團「富可敵國」，在經濟領域的重要性甚至超過政府所扮演的角色。

表三 歷年企業集團營收淨額與 GNP 比較表

（單位：億元）

年度／項目	集團總營收 (A)	政府收入總額 (B)	GNP (C)	(A)/(C) (%)	(B)/(C) (%)	集團總數 (個)
1973	1346	872	4102	32.81	21.26	111
1975	1655	1433	5863	28.23	24.44	106
1977	2364	2072	8238	28.07	25.15	100
1979	3819	3215	11962	31.93	26.88	100
1981	5076	4624	7642	28.77	26.21	100
1983	6337	5027	21032	30.13	23.09	96
1986	8402	5841	29257	28.72	19.96	97
1988	12193	8298	36115	33.76	22.98	100
1990	16886	1973	44119	38.27	24.87	101
1992	18727	13481	54409	34.42	24.78	101
1994	27077	15599	64545	41.95	24.17	115
1996	33771	16240	75396	44.79	21.54	113
1997	45547	18447	81730	55.73	22.57	154
1998	51537	20337	87311	59.03	23.29	179

資料來源：中華徵信所，*台灣地區集團企業研究*，2000年版，頁116。

註② 陳尚懋，*臺灣銀行政策的政治經濟分析*，政治大學政治研究所碩士論文（民國87年），頁88~95。

註③ 一九九八年營收淨額前十大的企業集團包括：霖園、台塑、新光、裕隆、宏碁、統一、遠東、和信、中鋼和純青等集團。

在財團壯大後，隨著另一波政治民主化的潮流，「選舉」成爲政治場域中的關鍵機制，也提供了財團介入政治進而運用政治力捍衛其利益的切入點。財團作爲行動者，其運作的基本考量是經濟利益，而在轉變中的制度環境運用政治力保障其利益，有間接和直接兩種管道。就間接管道而言，即是和從黨國體系中獨立出來的國民黨策略聯盟，財團挾其龐大的人力、物力資源，可提供國民黨在選舉時的資金或配合有利選舉的運作，以此可取得國民黨在政策上的協助；對財團而言，和國民黨結盟以運用其政治資源，可能比財團直接投入政治更爲有效。

隨著國民黨財團化的發展趨勢，國民黨和財團的同質性大幅提高，彼此的政策立場和共同利益也越趨一致；另一方面則黨營經濟事業的投資與業務已和民間的企業集團建立起繁複綿密的網絡，甚至投管會的運作根本就有財團的代表參與其中，並協助規劃，可說國民黨和許多企業集團已建立起共生共榮的關係，在在都使彼此的聯盟與合作成爲可能。

國民黨和財團間密切合作契機的開啓，關鍵因素在於政治領導人態度的轉變。從李登輝就任總統以來，與企業界的接觸相當頻繁，此炯異於過去歷任總統與企業界保持距離的作風。企業界人士不僅在在台灣的財經決策的過程中地位大幅提昇，而在許多政治場合，企業家出現的頻率也越來越高。<sup>④</sup>

就直接管道而言，由於政治民主化的衝擊，使得制度環境中「國家」行動者的內部機制發生調整，立法部門的重要性大幅提昇，不再如過去般只是行政部門的橡皮圖章，甚至有凌駕其上的態勢。因此，財團得以透過「選舉」的機制，或和立法委員結盟，以設立利益代理人的方式與聞政治；甚至直接派出代表參選，進駐立法院，以就近掌握政策資訊，並直接藉其在立法部門的代表向政治領導和行政官僚施壓，要求國家在政策作爲中反映其利益，也會主動在第一線捍衛其利益，影響國家的「監督」與「執行」的功能。

分析從一九六九、一九七二、一九七五、一九八〇、一九八三、一九八六、一九八九等年度由台灣地區所選出之增額立委和一九九二年所選出的二屆立委共 294 人中發現，擁有企業背景的平均比例佔 50%，亦即有一半的立法委員直接擔任過企業的正副董事長、正副總經理、董監事或顧問。<sup>⑤</sup>可見在一九九〇年代初期以前，國家中的立法部門就已被財團有效利用作爲參與政治決策的機制。

立法院全面改選是從一九九二年第二屆立法委員開始，所以第二屆立委的動向格外引人關注。一九九二年第二屆立委選舉之後一共有 161 位立委進入立法院，其中有 125 位是由選民直接票選產生，分析這 125 位立委發現，一共有 59 位立委具有企業背景，佔的比例爲 47.20%。第二屆立委中有近乎半數具有企業背景，而其他委員雖然沒有直接的企業色彩，但也有將近兩成的委員接受相關企業明顯的金錢支援。<sup>⑥</sup>

註④ 蘇子琴，*錢與權—透視台灣政商關係*（台北：新新聞文化，民國 81 年），頁 56。

註⑤ 王振寰，前引書，頁 149。

註⑥ 蕭有鎮，*立法委員爲誰立法：台灣地區民選立委的權力結構分析*，東海大學社會研究所碩士論文（民國 84 年），頁 25。

到了第三屆立委時，雖然具有企業背景的立委數量有減緩的趨勢，但第三屆立委和財團間的關係仍然密不可分。第三屆立委直接擔任股票上市公司董監事的就有 15 位，甚至同一企業有兩位以上的董事進入立法院，其企業代言人的角色不言可喻。而有企業淵源接受其金錢資助的立委依然為數眾多。

而第四屆 225 位立委中，有高達 92 位具有企業背景，其中國民黨有 61 位，佔了 66.3%，佔國民黨立法院席位 123 席的 49.5%，立法院的政商立委國民黨提供了三分之二，而國民黨立委每兩人就有一人具有企業背景，由此可見財團和國民黨結盟合作之密切。<sup>⑤7</sup>

### 五、國家角色的弱化

在政治民主化之下，「黨」「國」分離，國家的利益未必再是國民黨的利益，國民黨有其自主的選舉考量，並朝向財團化發展；為求取自身政治與經濟利益的極大化，國民黨轉而和民間握有龐大資源的另一行動者—「財團」結盟，聯手展開尋租，使國家「有效治理」的角色弱化。

國民黨和財團的政商聯盟憑藉著佔據國家內部政治領導和立法部門的戰略位置，擁有充分的政策資訊，並掌握政策執行的優勢。雖然無法像威權時代露骨地壟斷利益，但運用國家機器作為維護特定利益的工具，仍使此政商聯盟在經濟領域中穩佔先手，深具優勢。另一方面，兩者直接向國家尋租，犧牲公部門的利益來飽其私囊，這可以「公營事業民營化」政策的扭曲為代表。

公營事業民營化是從一九八〇年代末期開始推動的，也是屬於經濟自由化潮流影響所及的結果之一。一直以來，學界對於威權時代維持大規模的官僚資本和公營事業作為黨國體系的統治工具，即不斷有嚴厲的批評，政策面則全力主張「民營化」，認為只有民營化方能徹底解決這些弊端。<sup>⑤8</sup>學界的主張獲得在野的民進黨大力支持，並配合經濟自由化風潮，「國家」決定展開民營化。從一九八九年開始到一九九八年初時，有七家國營事業和五家省屬行庫的股權已經釋出並出售台灣機械公司三座工廠的資產。<sup>⑤9</sup>

「民營化」政策的落實往往變成所謂的「私有化」，而「私有化」其實就是變相的「黨產化」和「財團化」。民營化政策扭曲最明顯的例子是中國石油化學（中石化）和中華工程公司，在這兩家公司股票上市的过程中，經濟部大開方便之門，允許承銷股票的京華證券分別有 67% 和 82.5% 的股份可以自行洽特定人承購，不必完全在股

註⑤7 康添財、鄭金川，「立委金權關係全面解剖」，*商業周刊*，第 587 期（民國 88 年），頁 35~37。

註⑤8 早期學界的主張與評論，可參見：陳師孟等，*解構黨國資本主義*（台北：澄社，民國 80 年）；瞿宛文，「國家與台灣資本主義的發展—評論《解構黨國資本主義》」，*台灣社會研究季刊*，第 20 期（民國 84 年），頁 151~175。

註⑤9 張晉芬，「私有化符合誰的利益：檢視台灣公營事業所有權移轉的社會效果」，*台灣社會學研究*，第 3 期（民國 88 年），頁 125~126。

市公開釋股。京華證券是威京集團旗下企業，而威京集團的負責人即是國民黨投管會委員沈慶京。

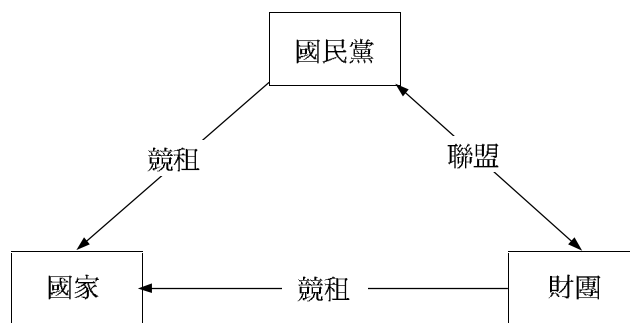
雖然上述措施讓中石化與中華工程兩家公司很迅速地民營化了，但這也讓財團有黑箱運作的空間，只用少少的本錢即控制了擁有龐大資產的公司，隨後將公司資金投入股票市場進行投機性炒作，並金援集團內其他事業，引起無意經營公司本業卻掏空公司資產的嚴重後遺症。<sup>⑩</sup>由上例中可看出，威京集團能呼風喚雨除了和集團擁有龐大財勢之外，沈慶京個人為國民黨投管會委員之一，在此過程中，國民黨的掩護想必也是不可或缺的。在國民黨和財團聯手尋下，屬於全民的公部門資產，就在冠冕堂皇的說辭之下，悄悄地被國民黨和財團「私有化」了。

## 六、小 結

從一九七〇年代後期開台灣受到外在環境動力衝擊展開轉型，到一九九〇年代初期局勢逐漸穩定下來，制度環境變遷的態勢可大抵分為「政治民主化」和「經濟自由化」兩部分。在轉型後的制度環境中，「國民黨」從「黨國體系」中脫離出來，和「國家」成為兩個不同的行動者，再加上「財團」的興起，此後，台灣的權力結構形成三個行動者互動的局面，可大致以圖二表示。

國民黨以政治實力為根本，並擴充黨營事業，進而掌握豐沛的經濟資源以利維繫其權利；企業集團則從經濟利益的角度出發，將觸角延伸進政治領域，運用直接或間接的方式取得政治資源以捍衛其利益。在「國民黨財團化」和「財團政治化」之下，更為兩者立下結盟的利基；「國家」在此政商聯盟的操控與影響下，常淪為被尋租的對象和向民間尋租的工具。

圖二 威權時代的政商關係



資料來源：作者自行整理

註⑩ 張晉芬，前引文，137～138。關於中石化與中華工程個案更清楚的說明，可參見：勞工陣線，**新國有政策—台灣民營化政策總批判**（台北：商業周刊出版公司，民國88年）。

整個一九九〇年代台灣政商關係的主軸其實是「黨」「商」關係，而黨商關係的運作又以國民黨投管會為核心樞紐。其影響力向外擴散並整合進部分公營事業後，由八個關係特別密切的組織機構結合成了一個統合公私部門的「主控體系」，和將近一半的股票上市公司有合作連結的關係，可說台灣經濟體系內的重要活動都在此主控體系的強力主導之下。<sup>⑩</sup>

## 伍、政黨輪替後的政商關係 (二〇〇〇年五月～)

二〇〇〇年三月總統大選結果揭曉，由民主進步黨的候選人陳水扁當選，這是國民黨長期執政五十年來台灣首度「變天」，權力結構的改變使得既有的制度環境面臨著重新調適的挑戰，也讓整個場域瀰漫著高度的不確定性。此次的權力重分配和一九八〇年代中期的轉型經驗相比，最大的差異在於動力來源：一九八〇年代中期是來自外在環境的衝擊，主要是美國的影響，現今則來自制度環境內生的「選舉」動力。動力來源的不同，使得民主轉型期呈現出一個平均變動較為和緩的長期調適過程，政黨輪替執政則是基於選舉結果的一夕變天，無論在政治上和經濟上都有為適應新權力結構而迅速調整的壓力。

首次政權輪替更深的意涵是標誌著此後政黨（聯盟）輪流執政的時代來臨，任何政黨都不可能像過去般久居政治領導的高位，在選舉掛帥的考量下，擁有政權的一方會設法利用政策和國營企業的資源為其政治利益服務，走向配合選舉周期的短線操作。企業的政治投資也要適應選舉的不確定性而多方下注，以求分散政治風險；在此趨勢下，台灣政商關係的脈絡也隨之調整，有走向多元化的趨勢，不同於以往單一主軸的局面。場域內值得關注的發展方向主要有三：分別是國民黨在失去政權後和財團關係的變化、民進黨掌權後如何建構與企業間的關係，以及國營事業性質的轉變，以下分別探討之。

### 一、國民黨政商聯盟的走向

面對權力結構的轉變，首當其衝的就是原先制度環境核心的國民黨。在二〇〇〇年五月陳水扁就職總統後，國民黨從原先所掌握國家的政治領導高位全面撤退；原本在立法部門內擁有的穩定過半席位，<sup>⑪</sup>又由於選後親民黨的成立而流失了二十餘席，需和親民黨共組「泛藍陣營」方能穩住立法院內的多數。更雪上加霜的是，在二〇〇

註⑩ 此八個組織機構包括黨營事業集團、中華開發工業銀行（董事長劉泰英）、交通銀行、中國鋼鐵公司、遠東紡織公司（董事長徐旭東）、台灣水泥公司（董事長辜振甫）、永豐餘造紙公司（董事長何壽川）和東雲公司（董事長陳由豪）。參見：林其昂、楊嘉林，「台灣經濟體系中之『官商合一』制度的影響範疇」，*人文及社會科學集刊*，第13卷第2期（民國90年），頁153。

註⑪ 國民黨原本在任期民國88年至90年的第四屆立法委員中，佔有225席中的123席。

一年底的立法院改選中，國民黨又遭慘敗，只拿下 68 席，約佔總席次的三分之一，民進黨反而躍居立法院內第一大黨；國民黨已從原先對立法部門的「掌握」淪落到現今只能「影響」的地步了。相較於一九九〇年代的鼎盛權勢，國民黨已從原先的權力核心逐步邊緣化。

隨著政治權力的喪失，緊接的就是經濟影響力的不保。在一九九〇年代後期建構起以黨營事業集團為核心的經濟「主控體系」，隨著國民黨喪失中央政權也就不復存在了；黨營事業集團在失去政治力的護持後，已還原回一般企業集團的樣態，但習於特權之後在市場上是否仍有足夠的競爭力，則為人質疑。從事實結果來看，答案是否定的，國民黨黨營事業的表現已大不如前。在二〇〇〇年國民黨七大控股公司有五家出現虧損，總共虧損了 39 億元（稅後）；雖然中央投資和光華投資仍有大幅盈餘，但收入的主要來源卻是靠賣出早年持有的績優股票。<sup>③</sup>而七大控股公司總共獲利 84.5 億元（稅前），這也是自一九九三年國民黨投管會設立以來獲利最差的一年。

就黨營事業集團的總體表現來看，資產總額排名從一九九九年的第 8 名（5733 億）下滑到二〇〇一年的第 15 名（3988 億）；扣除負債只看資產淨值，則排名下滑增多，從一九九九年的第 6 名（1776 億）下滑到二〇〇一年的第 23 名（1062 億），如果單看此兩項，變動似乎並不劇烈。但真正關鍵的是，稅前純益的獲利金額為 290 億，居百大集團的第 99 名，而居所有 264 個集團的第 262 名，很清楚是敬陪末座。<sup>④</sup>相較於一九九九年稅前純益達到 140 億，為企業集團的第 13 位，簡直不可同日而語。

除了賺錢能力大幅衰退外，更為關鍵的致命傷也在失去政治力的護持後浮現，即黨營事業集團的資產總額和資產淨值之間存有將近三千億的落差，二〇〇一年自有資金比率只有 26.68%，可說有將近四分之三的資產都是借來的。會有如此龐大的資金缺口，關鍵在於國民黨畢竟是政治團體，黨營經濟事業是為特定政治目的服務，無法完全在商言商；在穩定地方勢力和政商聯盟運作以囊括選票的考量下，「金援」和「紓困」過於浮濫有以致之。

國民黨若要徹底清償債務，則必須變賣絕大部分的黨產，黨產其中很大一部份又是廠房、設備、土地等固定資產，變現不易，加上近年來房地產市場長期不景氣，國民黨也不肯賤賣大批固定資產，以避免變現後的大量損失。除了變現困難的表面障礙外，更深層的考量則是國民黨不願放棄已取得的龐大經濟資源，以免不利於各項選舉。儘管民進黨「清算黨產」的要求步步進逼，國民黨也承諾要清算黨產交付信託，但在立法院內泛藍陣營的護航之下，終結黨產的相關法案要在短期內通過，恐怕也不可能。<sup>⑤</sup>

要放任如此龐大的債務不願清償，最好的策略就是以拖待變，看看是否可取回政權再作打算；另一方面則是運用「債大氣粗」的技倆，逼使銀行團同意延伸債務，或

註③ 田習如，「國民黨黨營事業『慘綠元年』」，財訊，第 232 期（民國 90 年 7 月），頁 170~171。

註④ 中華徵信所，台灣地區集團企業研究，2003 年版，頁 24~25。

註⑤ 田習如，「三百億賣股錢救不了三千億債」，財訊，第 241 期（民國 91 年 4 月），頁 173~175。



協調出紓困方案。在一九九八年下半年台灣本土性金融風暴中，發生財務危機的企業便是如此，當時主導金援紓困的正是國民黨投管會；現今則黨營事業集團自己也變成「問題財團」了，規模高達三千億的債務一但引爆，絕對是現今台灣內部一顆威力奇大的金融炸彈。

由於國民黨政治和經濟實力大幅下降，直接影響國民黨和財團結盟的籌碼和實力。雖然國民黨投管會在二〇〇〇年五月改組後仍然有部分財團班底留任，如尹衍樑、李成家、陳哲芳、陳建平和嚴凱泰等人，並加入一批高科技產業新貴，但和昔日劉泰英主導時期叱吒風雲的局面相比，國民黨投管會的影響力已大不如前。

除了黨營事業集團債台高築外，昔日與國民黨投管會關係密切的財團也大多景況不佳。以往因有政治權力護庇，這些財團往往運用政商關係向銀行取得成本低廉的大批資金，大舉投入股票、房地產的投機炒作，賺了錢則收歸己有，如果不幸被套牢就再運用政商關係，要求紓困和延展債務。但在現今政治特權失靈、經濟長期不景氣的局面下，財務槓桿的調度也倍感吃力。

在二〇〇一年，威京、潤泰、長億等集團自有資金比率都不及四成，宏國更低到不及兩成；宏國集團負債超過一千二百億，威京集團負債將近七百億，潤泰集團負債六百六十多億、長億集團負債四百七十多億等。<sup>⑥</sup>更甚者如東帝士集團負責人陳由豪，在留下大批債務後宣佈集團解散，並攜帶大批資金潛逃中國大陸去了。以上這些財團加上黨營事業集團的高額債務，絕大多數都會轉為金融機構的「呆帳」，即使耗盡行政院準備提撥的五千億「金融重建基金」仍不足，這也為政黨輪替後的民進黨政府留下一個棘手的問題。

## 二、民進黨政商關係的建構

就民進黨而言，在二〇〇〇年三月總統勝選後，開始掌握國家中的政治領導高位，並進而影響行政官僚的運作；在二〇〇一年十二月立法院改選後，民進黨又一躍成為國會第一大黨，大幅擴充其在立法部門的影響力。雖然在立法院沒有過半，但姑且認為民進黨已取代國民黨進駐國家機器應不為過。

隨著民進黨取得政權，如何處理政商關係的課題也就逐漸浮上檯面。在民進黨尚未執政之前，支持民進黨的企業多出於理念上的認同，其中又以中小企業佔絕大多數，由於不倚靠政府的特權，因而敢放膽支持表達理念。而旗號鮮明支持民進黨的大型企業集團不多，可以陳水扁競選總統時納入其「國政顧問團」的成員為代表，主要包括長榮集團總裁張榮發、奇美實業董事長許文龍、台灣高鐵董事長殷琪等。

陳水扁政府上台後也不斷向企業界釋出善意。除了熱心參與企業界的各項活動外，從五二〇總統就職當天所公佈的資政與國策顧問的名單來看，117人中出身企業界的高達二十多位，甚至還多於李登輝時代，這也是總統府一向以來聘請國策顧問與資政商界人數最多的一次。名單中包括一向積極支持民進黨的民間企業負責人、親近李登

註⑥ 中華徵信所，*台灣地區集團企業研究*，2003年版，頁18~22。

輝而本土意識濃厚的企業家、無特定色彩的企業人士，甚至長期與國民黨關係密切的工商團體負責人也位列其中。<sup>⑥</sup>陳水扁政府一方面運用國家名器酬謝支持民進黨的企業主；另一方面，從此份名單中也可略窺民進黨已有和欲積極爭取的工商人脈。

民進黨和國民黨畢竟不同，並沒有自身經營的黨營事業，所以和企業界的關係無法藉由共同經濟上的利益更加緊密，自然也就不可能談到所謂的「結盟」，或是將政商關係制度化、組織化的處理。所以民進黨執政後和企業界的互動反而比較類似威權時期的「非制度性各別攏絡」，而籠絡過程中提供的好處自然出自龐大的國家機器，主要表現在民營化釋股和公共工程的承包上。

其中最典型的個案就是近期興建中的高速鐵路，這是台灣有史以來最大規模的公共工程建設，投資金額高達四千五百餘億。承建的台灣高鐵集團的成員，都是與綠營關係密切的商界人士，包括殷琪、黃茂雄、張榮發、蔡萬才等，其中前二人擔任過扁政府的國策顧問，後二人擔任過資政，可見都有「上達天聽」的能耐。在高鐵已發包的二千多億工程中，大陸工程公司和長榮集團分別承包到五百餘億和四百餘億的工程，分居一、二名；<sup>⑦</sup>且在興建過程中台灣高鐵集團面對政府常是高姿態，一再要求增資、聯貸，如果不是因為和高層的關係，似乎台灣高鐵集團也不可能如此佔上風。

除了個別攏絡企業，綠營也致力於收編企業組織。雖然國民黨在三大工商團體—工業總會、商業總會、工商協進會中勢力根深蒂固，民進黨政府仍積極介入三大工商團體的運作，如安排親近綠營的東元電機董事長黃茂雄接續辜濂松出任工商協進會理事長。另一方面，則設法扶植親近綠營的工商團體，這些團體的成員多半是以中小企業為主，如由戴勝通擔任理事長的中小企業協會，和李成家推動成立的工業協進會等，並使這些企業組織更進一步成為民進黨政府推動政策與以資源換取支持的平台。<sup>⑧</sup>政黨輪替前後企業組織的動向可參見表四。

在向企業界頻頻示好之外，民進黨主政以來的財經政策卻出現明顯的「路徑依循」現象，大幅延續先前國民黨政府的思維與做法，表現最明顯的即是對股市的護盤、問題企業的紓困和提供優惠的房貸等。有論者比對民進黨黨綱中的政策理念和民進黨執政後實際的政策作為後發現，現時大幅干預市場的作法完全不符合黨綱中自由主義的經濟精神。<sup>⑨</sup>

合理的可能推想是：民進黨政府面對先前國民黨執政時留下的問題企業與金融缺口，一方面想用紓困的方式暫時維繫問題財團的一線生機，以免破產倒閉帶來更大的

註⑥ 長期支持民進黨的，如長榮集團總裁張榮發、奇美實業董事長許文龍、台灣高鐵董事長殷琪、明治食品負責人方仁惠、美國萬通銀行董事長吳澧培、誠泰銀行董事長林誠一、義美食品總經理高志明等，本土派人士的代表如大眾銀行董事長陳田鏞、聯邦集團總裁林榮三等，無特定政治色彩的有台積電董事長張忠謀和宏碁集團董事長施振榮等，和國民黨關係密切的如力霸集團總裁王又曾、美吾髮公司董事長李成家等。參見：陳麒而，「大亨政治身價節節高」，財訊，第220期（民國89年7月），頁176~179。

註⑦ 紀淑芳，「四千億高鐵工程殷琪團隊拿最多」，財訊，第251期（民國92年2月），頁121~126。

註⑧ 成奈米，「扁政府顛覆台灣三大工商團體」，財訊，第258期（民國92年9月），頁124~127。

註⑨ 呂秋遠，「政黨理念與政治現實的碰撞：國民黨與民進黨財經政策之比較」，問題與研究，第39卷第11期（民國89年），頁27~28。

經濟波動、社會不安，有損民進黨自身的政治利益；另一方面則希望藉由政府政策作為提昇股市與房地產業的景氣，讓財團們的資產能夠解套，提供清償債務的利基，使問題能迎刃而解。但截至目前，整個政策作為事倍功半，景氣尚未完全恢復但紆困的金額卻越撥越多；即使將來景氣好轉，問題財團們真的會願意清償債務，還是一如國民黨時期有恃無恐、賴定國家，從「道德危機」的角度看來，前景可能是不樂觀的。

表四 政黨輪替後企業組織動向表

組織名稱	國民黨執政時期	民進黨執政時期	政治走向
全國工業總會 (工總)	工總理事長為國民黨所器重，甚至為當然中常委，如第一屆林挺生、第二屆辜振甫，第三屆許勝發，第四屆高清愿均是。	工總由於二〇〇〇年代表傳統產業的林坤鐘和代表科技產業的孫道存競逐理事長，林坤中出線，但工總凝聚力鬆動。二〇〇三年四月改選，東和鋼鐵侯貞雄出任新龍頭。	工總組織綿密，且為集體領導，國民黨長期佈局，綠營對工總只有部分影響力。現任理事長侯貞雄本身為無黨籍。
全國商業總會 (商總)	原商總理事長，力霸集團董事長王又曾，過去擔任過國民黨中常委。力霸集團與商總淵源甚深，亦接近國民黨色彩。	現任理事長力霸集團王令麟因國民黨「反黑金」條款限制，二〇〇一年未獲提名，棄選立委。二〇〇二年因「台開案」官司纏身，綠營亦保持距離。	原親近國民黨，目前藍綠色彩均淡。
工商協進會	組織成員囊括工商界重要企業，由辜振甫和其姪辜濂松先後擔任理事長（親國民黨）。	二〇〇二年六月理事長改選，辜濂松有意推薦復華投信王志剛接任，卻被由層峰支持之東元電機黃茂雄所擠下。	黃茂雄與李登輝、陳水扁關係不錯。
中小企業協會	政黨輪替前，中小企業協會較不受重視，影響力亦較小。	民進黨執政後全力扶植中小企業協會，理事長戴勝通三年內均隨總統或閣揆出訪。	目前與綠營關係極密切，配合度也高。
工業協進會	李成家曾任國民黨不分區國代和投管會委員，與李登輝、賴國洲熟識。	二〇〇一年李成家等組「工商協進會」向「工總」挑戰，深受府院高層支持。	二〇〇一年國民黨「十六大」改選中央委員，李成家放棄參選，漸與綠營接近。
台灣區電機 電子工會 (電電工會)	原接近泛藍系統，前任理事長西菱電子吳思鍾與宋楚瑜有姻親關係。	二〇〇一年由金寶集團許勝雄接任，與藍綠保持良好關係。	目前維持中立色彩。

資料來源：張嘉琪、林修全，「昔日紅頂商人換綠帽」，*新新聞*，第 841 期（民國 92 年 4 月），頁 64~69；劉阿榮，「跨世紀的台灣政商關係——一九九〇年代迄今」，*社會文化學報*，第 16 期（民國 92 年），頁 97~126。

### 三、國營企業性質的轉變

在民進黨進佔國家後，也順帶取得了一批龐大的戰利品，就是政府所擁有的國營企業。在中央政府直接控制之下尚未民營化的主要是產業部門，金融部門雖然已完成了民營化，但政府仍然持有相當比例的股份，掌握了實質的控制權。公營事業的龐大與雄厚實力，相較於民營企業仍然毫不遜色。<sup>①</sup>既然執政後握有如此豐厚的經濟資源，當然要加以適當的運用，以爲其政治利益服務。

在政治運用之前，要先能掌控企業，因此民進黨政府陸續更換官股代表，換上了一批有民進黨背景的董、監事。綠營人馬進駐國營企業，除了酬庸性質之外，主要的任務有二：一是調度資源，以利政策執行與政權延續；二是革除弊端，爲陳水扁政權加分。而人事佈局的基本原則是，政治任命的董事長，搭配專業人才的總經理；關鍵的人事任命往往由總統府欽定，而中下游的職位則各部會仍有置喙的餘地。<sup>②</sup>

這批董、監事由於沒有包袱，在產業部門確能對第二項任務有所發揮。如二〇〇二年換任董事長的一批國營企業，包括中油（郭進財）、台電（林能白）、台糖（吳乃仁）、台鹽（鄭寶清）和中船（徐強）等，獲利都大幅提昇，二〇〇二年度的法定盈餘達成率爲170%，較二〇〇一年度成長了210%。<sup>③</sup>但與政權更爲密切相關的第一項任務，金融部門扮演的角色相較於產業部門又更爲吃重。

金融部門掌握了資金，而資金是最爲有力且方便的政策工具，無論是攏絡地方勢力或營造政商關係，金融機構的放款與資金調度都較總體性的經濟或財政政策來的有彈性，更能因時、地制宜。原屬省府和財政部的金融機構分別在一九九八和一九九九年完成民營化，但國家仍持有股份至少30%以上，<sup>④</sup>掌握了實質的控制權，再加上財政部身爲主管機關握有監督的行政優勢，<sup>⑤</sup>使得這批金融機構一方面披上「民營」的外衣可躲避立法部門的監督，另一方面則身處公私部門間的模糊地帶，帶給爲政者更大的政治運作空間。

適逢財政部於二〇〇一年底開放設立金融控股公司，已民營化的華南、第一、交

註① 二〇〇二年國營事業中營業淨額前五大的公司中國石油、中央健康保險局、台灣電力、郵政儲金匯業局和勞工保險局，在台灣所有企業中分居第2、3、4、5、8名；而其中郵政儲金匯業局的資產總額超過3兆，更傲視群倫，位居所有企業第1名，台灣電力也有第8名的身價。可參考：中華徵信所，台灣地區大型企業排名，2003年版，頁624。自民營化後的華南銀行轉型的華南金控集團，其在二〇〇一年的資產總額以1兆4000億高居所有企業集團的榜首，由交通銀行轉型的交銀金控集團也有6200億的身價，排第10名。可參考：中華徵信所，台灣地區集團企業研究，2003年版，頁18。

註② 田習如，「揭開阿扁國營事業接收術」，財訊，第242期（民國91年5月），頁158~162。

註③ 黃子俊，「國營綠色董事長硬叫獲利翻紅」，商業周刊，第813期（民國92年6月），頁82~84。

註④ 原屬省府的金融機構包括彰化銀行、華南銀行、第一銀行、台灣中小企業銀行、台灣人壽保險公司、台灣產物保險公司、台灣開發信託投資公司，原屬財政部的金融機構包括農民銀行和交通銀行。各金融機構民營化後國家持股比率，可參見：張晉芬，台灣公營事業民營化（台北：中央研究院社會學研究所，民國90年），頁81。

註⑤ 自二〇〇四年七月一日以後，金融監理大權改隸行政院新成立的金融監督管理委員會。

通等三家銀行都提出申請；截至二〇〇三年二月為止，台灣已成立的十四家金控公司，政府「間接直營」的就有華南金控、第一金控和兆豐金控（由原「交銀金控」更名）等三家。在十四家金控中，資產規模最大總額破兆的有五家，「準」公營的三家均名列其中；而拿出資本額最雄厚破千億的有兩家，分別是開發金控和兆豐金控，<sup>⑥</sup>也許這正是政治力常介入這兩家公司經營的原因。

在此金融版圖重組過程中，最引人注目的就是兆豐金控。兆豐金控董事長鄭深池為長榮集團總裁張榮發的女婿，於二〇〇一年七月由長榮集團副總裁轉任交通銀行擔任董事長，和總統陳水扁關係密切。從交通銀行一路擴張版圖到兆豐金控的過程中，處處可見政府介入的痕跡，最明顯的就是組成兆豐金控的五家子公司中，就有四家和政府關係密切。交通銀行是近期才民營化的金融機構，中國國際商銀、中國產物保險和中興票券都有大量的股份掌握在政府手中，只有倍利國際證券是純粹的民營企業。可說資產總額和資本額「雙高」的兆豐金控扮演的角色，一定程度上就是國家在金融部門的最大代理人；而兆豐金控又是在民進黨執政下全力促成，所以和綠營關係密切的兆豐金控董事長鄭深池就被媒體形容是「阿扁的『劉泰英』」和「民進黨的『綠色大掌櫃』」。<sup>⑦</sup>

財政部原先開放金控公司的設立，是想鼓勵金融機構同業或異業合併整合，可節省成本、強化體質、提昇競爭力；還附帶一如意算盤，即是藉合併整合之便，讓金融機構間以「有餘」補「不足」，使各機構的壞帳問題內部化，並降低逾期放款比率。財政部原先的用意也許良善，可是一旦碰上公私定位模糊不清的金融機構並加上特定選舉利益的政治考量後，整個政策的後果可能就會起化學變化，造成極危險的效應。

在整個金控整併的過程中，涉入程度最深而角色最吃重的竟然是「國家」，從推出政策、審核資格到金控成立，國家可說是自編、自導、自演。國家積極參與以民營化後的金融機構為骨幹，將官方資產整併成「官商合一」的狀態，並位於公私之間的模糊地帶，一方面可避開立法部門的監督，使社會力無法干預國家運作；一時之間，似乎國家在金融場域的能力與自主性高漲，一改一九九〇年代被國民黨和財團的政商聯盟「尋租」的被動局面。另一方面，也正因無法監督，整個過程都是黑箱作業，提高了執政者為了推動政策或維繫政權，而指示金融機構浮濫放款的誘因；在此道德危機的機制運作下，臺灣金融部門的壞帳和高逾放比的病癥可能越演越烈，終至不可收拾。

昔日國民黨統治時期因不良政商關係造成黨營事業集團和特定財團高額負債，在臺灣金融場域埋下一顆威力強大的地雷，正是本節前段分析的內容；而民進黨政府運用國家的力量又埋下了第二顆，而以金控公司的規模，如果引爆，其威力絕對更勝之前；未來要如何善後，恐怕又是一大難題。

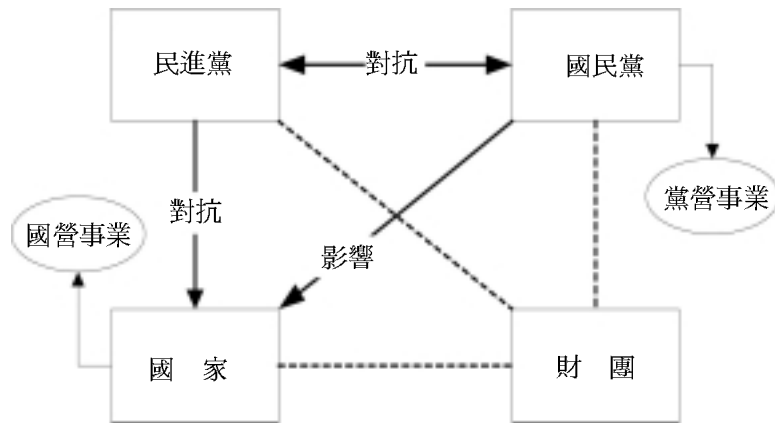
註⑥ 另兩家資產總額破兆的金控為國泰金控和富邦金控。以上金控相關資料，可參見：許秀惠，「台灣十四家金控公司總評鑑」，財訊，第252期（民國92年3月），頁254。

註⑦ 畢曉吉，「鄭深池是阿扁的『劉泰英』？」，財訊，第249期（民國91年12月），頁322~324。

#### 四、小 結

在二〇〇〇年由於「選舉」的內生動力促使台灣的制度環境再次轉變，這也是五十年來首度中央層級政權的政黨輪替，格外具有指標意義。觀察制度環境中權力解構重組的過程可發現兩項趨勢：其一是權力分佈的轉變，國民黨由核心而邊陲化，民進黨取而代之掌控國家成為核心。其次則是政治部門和經濟部門由匯集而分離，以往國民黨是執政黨又擁有投管會所發展出制度性的政商網絡，經濟利益和政治權力在國民黨中匯集，作出台灣的總體決策；民進黨本質上就是政治團體，黨內缺乏和經濟部門制度性的互動機制，政治與經濟間的關係要重新建立。

圖三 政黨輪替後的政商關係



資料來源：作者自行整理

制度環境的調整也影響到政商關係的面貌，現今的政商互動不同於以往的單一主軸有走向多元化的趨勢。國民黨投管會雖然因喪失政權使其影響力式微，但和部分財團仍有緊密的合作關係，在泛藍陣營合流的護航下，民進黨政府也遲遲無法使其瓦解。民進黨雖然也積極和企業建立關係，在獲得政權後一批支持綠色陣營的企業也逐漸浮上檯面，但民進黨畢竟缺乏黨營事業以及國民黨投管會般統合政商關係的機制，所以和企業間的互動仍有高度的彈性與不確定性。

國營企業在台灣仍深具重要性與影響力，民進黨利用執政之便也將觸角伸入國營事業，並在金融部門建構起一批「官商合一」的大型金控。一方面政黨對這批企業的控制與影響是來自政權，隨著選舉有一定的「有效期限」；另一方面由於「官商合一」的定位模糊，為執政者大開方便之門，其互動關係有隱藏的危險性，但終究結果會如何，也都在未定之天。

## 陸、結 論

本文試圖從歷史制度論的觀點，探討台灣自一九四九年迄今的政商關係，著重在制度環境演變的不同階段中，權力結構對於政商關係的型塑和企業涉入政治過程對制度環境所帶來的影響。由於台灣特殊的歷史脈絡，「商」的部分不只討論民營企業，也包括黨營事業和國營事業。

在威權時期呈現出侍從型的政商關係：由於國家和國民黨高度重合構成「黨國體系」，壟斷了場域中的政治與經濟資源，企業只能順服於黨國體系的扶植才能壯大。到了民主轉型期，政商關係的主軸轉變為黨商關係：在政治民主化與經濟自由化的作用之下，國民黨自黨國體系脫離出來並有財團化的傾向，企業集團則獲得獨立的資金來源並進而尋求政治力來捍衛利益，兩者間以國民黨投管會為核心的結盟，主導了此時期政府與企業的互動。在政黨輪替後，政商關係走向多元化：國民黨雖然喪失政權，但仍和特定財團維持緊密的關係，民進黨上台後也憑藉政權優勢建構其政商網絡，並在長期扭曲的民營化政策之下，衍生出一批官控民營的金融控股公司，很可能成為今後台灣發展的一大隱憂。

縱觀台灣政商關係的演變，可以發現兩個有趣的脈絡。首先是金融部門的狀態和政商關係的型態息息相關。從威權時期金融管制迫使企業因對資金的需求而臣服於黨國體系，到民主轉型財團因股市和銀行的開放而壯大，國民黨投管會所駕馭的政商關係亦是以金融機制運作為核心，更因政商之間不當的連結，讓一堆問題企業造成銀行高額壞帳，甚至引發本土性的金融風暴。<sup>⑧</sup>政黨輪替後進入了金控時代，原先的壞帳問題尚未完全解決，民進黨執政後又建構出一批官商不分的大型金融集團，對於本已脆弱的台灣金融體系更是雪上加霜，金融風險四伏。由此可見，政商關係的發展和金融機制的演變亦步亦趨，或許台灣的金融政治就是政商關係的另類詮釋。

其次則是台灣政商互動制度化的程度很低。從威權時期開始的統合機制就是出自政治考量，而非經濟上的效能；政黨輪替後，綠營致力於收編企業組織用意亦復如是。其中一段時間的例外是在一九九〇年代藉由國民黨投管會的樞紐功能，將政商兩者制度化地緊密結合，但畢竟也是出於一黨之私，為特定利益服務，對整體而言是弊多於利的。無論之前執政的國民黨，或是現今執政的民進黨，和企業發展關係都是基於己方的政治利益，對於建立政商關係制度化的互動機制，就如同要求其提供「公共財」一般，大抵上是興趣缺缺的。此良性機制的缺乏可能也是造成上述金融風險漸增的深層原因。

政府和企業間如有適當的互動機制，可降低場域內的交易成本，同時提昇政府政

註<sup>⑧</sup> 可參考 Cheng-tian Kuo, Shang-mao Chen, and Tsung-hao Huang, "From Asian Miracle to Asian Debacle: Capital Institutions and Reform in Taiwan," (Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta, September 2-5, 1999).

策的效率性和民間企業的競爭力。早在民主轉型初期，就有學者建議參照歐洲社會統合主義的模式，建立政商關係制度化的互動機制，<sup>⑨</sup>主軸在於政府和企業及勞工之間的協商，而非偏於特定利益的黨商關係，但呼籲迄今並無下文。看來要使台灣的政商關係揚棄檯面下的利益交換，走向制度化、建設性的正軌，還有一大段漫漫長路要走。

\* \* \*

(收件：92年10月13日，修正：93年3月4日，接受：93年7月13日)

---

註<sup>⑨</sup> 朱雲漢、黃德福，建立台灣的政治經濟新秩序（台北：業強出版社，民國78年）。



# State-Business Relations in Taiwan Since 1949

*Tsung-hao Huang*

Ph. D. program, Department of Political Science  
National Chengchi University

## Abstract

This paper analyzes state-business relations in Taiwan since 1949 from the perspective of historical institutionalism. In the text, “businesses” refer to not only private corporations but also those owned by the state and the KMT. Under the KMT’s authoritarian regime, state-business relations showed characteristics of clientalism. During the period of democratic transition, private corporations began to achieve financial independence and some of them sought to form a coalition with the KMT, which guided state-business relations in this period. After the Democratic Progressive Party (DPP) won the presidential election in 2000, the KMT maintained close relations with some particular enterprises while the DPP began to establish a party-business network of its own.

**Keywords:** State-business Relations; State; Business; KMT; DPP

### 參考文獻

- 丁仁方（1999），《威權統合主義》，台北：時英出版社。
- 王躍生（1997），《新制度主義》，台北：揚智文化事業公司。
- 王振寰（1996），《誰統治台灣》，台北：巨流圖書公司。
- 王振寰（1993），「台灣新政商關係的形成與政治轉型」，《台灣社會研究季刊》，14，123-163。
- 朱雲漢（2000），「九〇年代民主轉型期經濟政策制定的效率與公平性」，朱雲漢、包宗和主編，《民主轉型與經濟衝突》，1-26，台北：桂冠圖書公司。
- 朱雲漢（1992），「寡占經濟與威權政治體制」，蕭新煌等著，《解剖台灣經濟：威權體制下的壟斷與剝削》，台北：前衛出版社，139-160。
- 朱雲漢、黃德福（1989），《建立台灣的政治經濟新秩序》，台北：業強出版社。
- 李澤澄（1997），《台灣證券市場之權力運作》，台灣大學政治研究所碩士論文。
- 呂秋遠（2000），「政黨理念與政治現實的碰撞：國民黨與民進黨財經政策之比較」，《問題與研究》，39：11，1-29。
- 周育仁（1995），《政治與經濟之關係》，台北：五南圖書公司。
- 邱麗珍（1997），《國民黨黨營經濟事業發展歷史之研究：1945 - 1996》，台灣大學政治研究所碩士論文。
- 林其昂、楊嘉林（2001），「台灣經濟體系中之『官商合一』制度的影響範疇」，《人文及社會科學集刊》，13：2，135-168。
- 姜南揚（1994），《台灣大轉型》，台北：克寧出版社。
- 若林正文著，洪金珠、許佩賢譯（1994[1992]），《台灣—分裂國家與民主化》，台北：月旦出版社。
- 徐振國（2000），「從威權統合論到新國家論的轉折和檢討」，《理論與政策》，14：2，1-27。
- 徐振國（1997），「工商團體組織與台灣政經體制的轉型」，國科會專題研究計畫成果報告。（NSC84-2414-H031-002-B2）
- 陳尚懋（1998），《臺灣銀行政策的政治經濟分析》，政治大學政治研究所碩士論文。
- 陳師孟等（1991），《解構黨國資本主義》，台北：澄社。
- 郭承天（2000），「新制度論與政治經濟學」，何思因、吳玉山主編，《邁入廿一世紀的政治學》，台北：中國政治學會。
- 郭承天、陳尚懋、黃宗昊（2000），「有錢大家賺？民主化對台灣金融體系的影響」，朱雲漢、包宗和主編，《民主轉型與經濟衝突》，台北：桂冠圖書公司，75-111。
- 許介鱗（1996），《戰後台灣史記》，台北：文英堂出版社。
- 許甘霖（1997），「政治支配或市場邏輯—『黨營事業』概念的再檢討」，《台灣社

- 會研究季刊》，28，175-208。
- 段承璞等（1992），《台灣戰後經濟》，台北：人間出版社。
- 梁永煌等（2000），《拍賣國民黨－黨產大清算》，台北：財訊出版社。
- 張家銘（1991），「戰後台灣地區企業與政府的關係」，《中山社會科學季刊》，6：1，13-34。
- 張晉芬（2001），《台灣公營事業民營化》，台北：中央研究院社會學研究所。
- 黃宗昊（2001），《台灣股票市場的政治經濟分析（1962-2000）》，政治大學政治研究所碩士論文。
- 隅谷三喜男、劉進慶、涂照彥著，雷慧英等譯（1993），《台灣之經濟：典型NIES之成就與問題》，台北：人間出版社。
- 鄭敦仁（1999），「政治民主化的經濟意涵」，施建生主編，《一九八〇年代以來台灣經濟發展經驗》，台北：中華經濟研究院，171-205。
- 劉阿榮（1996），「戰後台灣政商關係演變之研究（上）（下）」，《近代中國》，112/113，62-81/151-172。
- 劉阿榮（2003），「跨世紀的台灣政商關係——一九九〇年代迄今」，《社會文化學報》，16，97-126。
- 臧聲遠（1993），「從金錢遊戲與金融解嚴看台灣金權政治之形成」，台灣大學社會研究所碩士論文。
- 瞿宛文（2003），《全球化下的台灣經濟》，台北：台灣社會研究雜誌社。
- 瞿宛文、洪嘉瑜（2002），「自由化與企業集團化的趨勢」，《台灣社會研究季刊》，47，33-79。
- 蕭全政（1989），《台灣地區的新重商主義》，台北：業強出版社。
- 蕭新煌等（1992[1989]），《解剖台灣經濟：威權體制下的壟斷與剝削》，台北：前衛出版社。
- 蘇子琴（1992），《錢與權－透視台灣政商關係》，台北：新新聞文化。
- 中華徵信所，《台灣地區大型企業排名》，2003年版。
- 中華徵信所，《台灣地區集團企業研究》，2003年版。
- 中華徵信所，《台灣地區集團企業研究》，2002年版。
- 中華徵信所，《台灣地區集團企業研究》，2000年版。
- 康添財、鄭金川（1999），「立委金權關係全面解剖」，《商業周刊》，587，5-37。
- 田習如（2001），「國民黨黨營事業『慘綠元年』」，《財訊》，232，170-171。
- 田習如（2002），「揭開阿扁國營事業接收術」，《財訊》，242，158-162。
- 田習如（2002），「三百億賣股錢救不了三千億債」，《財訊》，241，173-175。
- 陳麒而（2000），「大亨政治身價節節高」，《財訊》，220，176-179。
- 紀淑芳（2003），「四千億高鐵工程股琪團隊拿最多」，《財訊》，251，121-126。
- 成奈米（2003），「扁政府顛覆台灣三大工商團體」，《財訊》，258，124-127。
- 張嘉琪、林修全（2003），「昔日紅頂商人換綠帽」，《新新聞》，841，64-69。

- 黃子俊 (2003), 「國營綠色董事長硬叫獲利翻紅」, 《商業周刊》, 813, 82-84。  
許秀惠 (2003), 「台灣十四家金控公司總評鑑」, 《財訊》, 252, 254。  
畢曉吉 (2002), 「鄭深池是阿扁的『劉泰英』?」, 《財訊》, 249, 322-324。

- Cheng, Tun-jen (1989), "Democratizing the Quasi-Leninist Regime in Taiwan," *World Politics*, 41: 4, 471-499.
- Cheng, Tun-jen (1993), "Guarding the Commanding Heights: The State as Banker in Taiwan," in Haggard, Lee and Maxfield (eds.), *The Politics of Finance in Developing Countries*, 55-92, Ithaca, N. Y.: Cornell University Press.
- Cheng, Tun-jen and Chia-lung Lin (1999), "Taiwan: A Long Decade of Democratic Transition," in James Morley (ed.), *The Driven by Growth*, Armonk, N. Y.: M. E. Sharpe, revised edition, 224-251.
- Chu, Yun-han (1998), "State Structure and Economic Adjustment of the East Asian Newly Industrializing Countries," *International Organization*, 43: 4, 647-672.
- Chu, Yun-han (1994), "The Realignment of Business-Government Relation and Regime Transition in Taiwan," in Andrew MacIntyre (ed.), *Business and Government in Industrializing Asia*, Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 113-141.
- Chu, Yun-han (1999), "The Institutional Foundation of Taiwan's Industrialization: Exploring the State-Society Nexus," in Gustav Ranis, Sheng-Cheng Hu and Yun-Peng Chu (eds.), *The Political Economy of Taiwan's Development into 21st Century*, Cheltenham, U. K.: Edward Elgar, 285-310.
- Field, Karl (1995), *Enterprise and the State in Korea and Taiwan*, Ithaca, N. Y.: Cornell University Press.
- Field, Karl (1997) "Strong State and Business Organization in Korea and Taiwan," in Sylvia Maxfield and Ben Ross Schneider (eds.), *Business and the State in Developing Countries*, Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 122-151.
- Haggard, Stephan, Sylvia Maxfield, and Ben Ross Schneider (1997), "Theories of Business and Business-State Relations," in Sylvia Maxfield and Ben Ross Schneider (eds.), *Business and the State in Developing Countries*, 36-60, Ithaca, N. Y.: Cornell University Press.
- Hall, Peter and Rosemary Taylor (1996), "Political Science and the Three New Institutionalism," *Political Study*, 44: 4, 936-57.
- Hall, Peter and David Soskice (2001), "An Introduction to Varieties of Capitalism," in Peter Hall and David Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism*, Oxford, U. K.: Oxford University Press, 1-68.
- Immergut, Ellen (1998), "The Theoretical Core of the New Institutionalism," *Politics & Society*, 26: 1, 5-34.

- Kato, Junko (1996), "Institutions and Rationality in Politics – Three Varieties of Neo-Institutionalists," *British Journal of Political Science*, 26, 553-82.
- Kuo, Cheng-tian (1995), *Global Competitiveness and Industrial Growth in Taiwan and the Philippines*, Pittsburgh, Penn.: University of Pittsburgh Press.
- Kuo, Cheng-tian and Tzeng-jia Tsai (1998), "Differential Impact of the Foreign Exchange Crisis on Taiwan, Japan and South Korea," *Issues & Studies*, 34: 11/12, 144-180.
- Kuo, Cheng-tian, Shang-mao Chen, and Tsung-hao Huang (1999), "From Asian Miracle to Asian Debacle: Capital Institutions and Reform in Taiwan," Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta, September 2-5, 1999.
- Lowndes, Vivien (1996), "Varieties of New Institutionalism: A Critical Appraisal," *Public Administration*, 74: 2, 181-97.
- Moon, Chung-in and Rashmi Prasad (1998), "Networks, Politics and Institutions," in Chan, Clark and Lam (eds.), *Beyond the Developmental State*, New York: St. Martin's Press, 9-24.
- North, Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge, U. K.: Cambridge University Press.
- Orru, Macro, Nicole Woolsey, and Gary G. Hamilton (1997), *The Economic Organization of East Asian Capitalism*, Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Peters, Guy (1999), *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*, London: Pinter.
- Pierson, Paul (2000), "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics," *American Political Sciences Review*, 94: 4, 251-267.
- Pierson, Paul and Theda Skocpol (2002), "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science," in Ira Katznelson and Helen V. Milner (eds.), *Political Science: The State of the Discipline*, New York: W. W. Norton & Company, 693-721.
- Shepsle, Kenneth A. (1986), "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions," in Herbert Weisberg (ed.), *Political Science: The Science of Politics*, New York: Agathon Press, 51-81.
- Shiau, Chyuan-jenq (1996), "Elections and the Changing State-Business Relationship," in Hung-mao Tien (ed.), *Taiwan's Electoral Politics and Democratic Transition*, Armonk, New York: M. E. Sharpe, 213-225.
- Thelen, Kathleen (1999), "Historical Institutionalism in Comparative Politics," *Annual Review of Political Science*, 2, 369-404.
- Thelen, Kathleen and Sven Steinmo (1992), "Historical Institutionalism in Comparative Politics," in Steinmo, Thelen and Longstreth (eds.), *Structuring Politics*, Cam-

bridge, U. K.: Cambridge University Press, 1-32.

Tien, Hung-mao (1989), *The Great Transition: Political and Social Change in the Republic of China*, Stanford, Calif.: Hoover Institute Press.

Wade, Robert (1990), *Governing the Market : Economic Theory and the Role of Government in East Asia Industrialization*, Princeton, N. J.: Princeton University Press.

Williamson, Oliver (2000), "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead," *Journal of Economic Literature*, 38, 595-613.