

金权政治与腐败： 以台湾地区民进党执政时期为例

黄宗昊^{1 2}

(1.上海交通大学 国际与公共事务学院,上海 200030; 2.上海交通大学 台湾研究中心,上海 200030)

摘要 “金权政治”一般来自政商关系的扭曲,出现了以权谋钱或以钱买权的现象,特别和执政者或官员的贪污腐败密不可分。台湾地区在之前民进党执政时期腐败严重,特别是陈水扁及其家族、亲信弊案缠身,多人遭法院判刑,迄今身陷牢狱。民进党时期的金权政治源自台湾地区“少数政府”的政治局势,执政的民进党并未取得立法机构多数席位的支持,仅凭行政权建构出的片面政商关系,沦为以地区最高领导人为核心的“个人化网络”,并主要服务于地区最高领导人的个人利益。扭曲的政商关系不但为陈水扁的家族、亲信收受贿赂大开方便之门,也干扰了政策过程,对台湾地区当时推动的金融改革带来严重弊端。台湾地区的负面经验值得借鉴,国内陆续推动的“从严治党”、“建构新型政商关系”和“简政放权”等措施有助于解决金权政治和贪污腐败的问题。

关键词: 金权政治; 腐败; 政商关系; 金融改革; 陈水扁

中图分类号: D675.8 **文献标识码**: A **文章编号**: 1002-1590(2016)03-0033-10

DOI:10.14157/j.cnki.twrq.2016.03.005

一、前言

“金权政治”(money politics)一般来自政商关系的扭曲,出现了以权谋钱或以钱买权的现象,特别和执政者或官员的贪污腐败有着密切的关系。提到之前台湾地区民进党执政时期的政商关系,台湾社会普遍有强烈的负面印象。特别是地区最高领导人陈水扁及其家族、亲信弊案缠身,除引发强烈的社会抗议声浪之外,也陷入长期的司法诉讼之中。^[1]扣除掉围绕着丑闻与花边新闻的媒体报导之外,大陆学者对此现象的关注并不多,研究成果较少,主要只有王建民和李秘的研究。^[2]目前大陆深化群众路线、力倡廉政建设、严打贪污腐败,对台湾地区相关经验的研究与借鉴,格外具有时代意义。

金权政治和政商关系的扭曲密不可分,政商关系源自于特定的权力结构,会在权力结构的引导下建构成形。另一方面,政商关系又会影响政策过程,政商关系一旦扭曲,往往会对特定经济领域的治理表现造成负面影响。本文认为,民进党时期的金权政治源自台湾地区“少数政府”(minority government)的政治局势,执政的民进党并未取得立法机构多数席位的支持,仅凭行政权所建构出的片面政

基金项目:上海交通大学文科科研创新项目“台湾地区的政府体制、政治运作与政策产出:对两岸关系和平发展的启示”(13QN16)

作者简介:黄宗昊,男,上海交通大学国际与公共事务学院讲师,上海交通大学台湾研究中心研究员。

商关系,沦为以地区最高领导人为核心的“个人化网络”,并主要服务于其个人利益。扭曲的政商关系不但为陈水扁的家族、亲信收受贿赂大开方便之门,也干扰了政策过程,对台湾地区此时推动的金融改革带来严重弊端。

本文第二部分,借由梳理东亚地区金权政治的研究,提出“权力结构-政商关系-经济治理”三位一体的分析架构;第三部分说明在民进党时期,何以台湾地区会出现“少数政府”的权力结构;第四部分分析此种权力结构如何扭曲政商关系,导致“个人化网络”的出现;第五部分探讨受不当政商关系祸害最烈的政策领域——金融治理,这也是民进党时期金权政治最具体的写照;最后提出综合性观察,以及对大陆的借鉴意涵作为结论。

二、东亚金权政治的研究

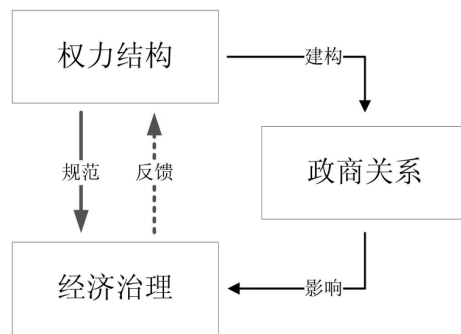
中国地处东亚,由于地理和文化的接近,借鉴东亚国家金权政治的相关研究文献,对于提出本文的分析架构有所启发。金权政治的文献关注执政者如何运用权势进行贪污,以及当权者和企业之间如何进行利益输送。东亚金权政治的研究在1990年代末期亚洲金融危机爆发之后蔚为显学,起因于部分学者和国际组织将危机归咎于受灾区不当的政商关系与金融治理。^[3]有趣的是,台湾地区很少在相关文献中被提及,也许和台湾地区在危机中受创相对轻微有关。

在相关研究中,最负盛名的应该是康灿雄(David Kang)在2002年的著作《亲信资本主义》(*Crony Capitalism*)中,探讨韩国和菲律宾的贪污与发展。他认为韩国在1980年代中期民主化之前,贪污的类型属于“相互绑架”(mutual hostages),政商双方势均力敌,一定程度上遏止了贪污的数量,有助于韩国经济发展。菲律宾在马科斯(Ferdinand Marcos)独裁时期(1972—1986)形成了“掠夺性国家”(predatory state),政商力量失衡,国家大量向企业索贿,阻碍了菲律宾的经济发展。在书的结论部分,康灿雄也提到了台湾地区的情形。他认为台湾地区虽然与韩国的政经脉络不同,但大体上也可归类到“相互绑架”的类型中。^[4]由于只是在结论中顺带一提,没有着墨太多,且他对台湾的观察主要基于1990年代之前,没有触及当前的发展,这正成为本文欲研究并可加以延伸的部分。

约翰斯顿(Michael Johnston)的系列研究对东亚的金权政治进行了更为全面且深入的探讨。首先,他提出“根深蒂固的贪污”(entrenched corruption)的概念,认为有别于健全社会偶发性的贪污,此种贪污已牢牢镶嵌于特定社会情境(social setting)之中,贪污既是该情境衍生的产物,同时该情境还会让贪污一再出现,因而是最难对付的一种政治顽疾。^[5]其次,在此概念的基础上,他按照“参与”(participation)和“制度”(institution)的不同特征,建构出四种贪污模式的理念型(ideal types),或者他称之为“症候群”(syndromes),包括:市场影响(influence markets)、菁英联合(elite cartels)、寡头集团(oligarchs and clans)、官员大亨(official moguls)等。^[6]最后,他将13个亚洲国家依序归入这四种类型,并以日本、韩国、菲律宾、中国大陆分别作为四种类型的代表,深入讨论了四国的个案。^[7]遗憾的是,约翰斯顿并未将台湾地区纳入讨论,本文的发现正好可以与他发展出的理念型对话,将台湾的经验纳入更宽广的东亚区域脉络中进行比较。

约翰斯顿和康灿雄等人的研究带给本文两点重要启示。第一,约翰斯顿提出“根深蒂固的贪污”的概念,呼吁关注发生贪污的社会情境。由于金权政治主要探讨不当政商关系中以权换钱或以钱买权的现象,权力结构可说是其中最重要的社会情境,所以本文将重点关注政商关系是在何种权力结构下遭到扭曲,以致发生金权政治的贪污腐败现象。第二,康灿雄认为贪污的形态会影响经济发展,这提醒了研究者应注意金权政治的政策影响。不当的政商关系容易扭曲政策过程,影响特定经济领域的治理表现,产生不利发展的严重后果。在民进党时期,台湾地区受政治力不当介入最深的经济领域首推金融治理,因此本文将探讨的焦点集中于此,试图说明金权政治是如何扭曲金融改革过程,带来严重的弊端。

结合以上两点,本文的分析框架可呈现如图1。金权政治具体呈现为政商关系的扭曲,当权者借机进行钱权交易、贪污腐败。政商关系镶嵌于特定的权力结构之中,又会对特定经济领域的治理造成影响。与此同时,由于权力结构会形塑政策过程,也会对经济治理产生直接的规范作用。本文将权力结构、政商关系、经济治理三者结合为一整体,希望能借此掌握民进党时期的金权政治全貌,不致沦为部分现象的描述。本文以下即依序展开分析。



资料来源:作者自绘

图1 金权政治的分析框架

三、权力结构:少数政府的格局

权力结构由政治制度和政治行动者间的互动所组成,会对政商关系的建构、经济治理的运作产生广泛的影响,也是形成金权政治的基础。台湾地区权力结构的基本规则在1990年代逐渐确立,而重大的政治情势变动发生在随后的2000年。由于国民党的分裂,让民进党的陈水扁当选地区最高领导人,但民进党并未掌握立法机构的多数席位。台湾地区的政府体制类似法国的“双首长制”,当法国遇到总统和国会多数分属不同政党阵营时,总统会指派国会多数一方所属意的人选出任总理,形成“共治”(cohabitation)的局面。但台湾地区的政治局势却朝向不同的方向发展,陈水扁指派己方人马出任行政首长,形成欠缺立法机构多数支持的“少数政府”(minority government)。^[8]

在双首长制之下,当最高领导人的政党在立法机构中未具有多数席位时,如果搭配的是多党体系,则最高领导人往往可运用策略联盟的方式,在立法机构中拉拢支持、建构多数,设法推动政策。但台湾地区从2000年以后逐步形成的“两联盟极化多党体系”,却是一种特殊的多党体系样态。^[9]虽然是多党体系,但社会分歧却沿着统“独”立场的单面向展开,将多个政党统合成“泛蓝”“泛绿”两大阵营,彼此针锋相对、难以妥协,大幅压缩了最高领导人借由策略联盟建构立法机构多数的空间。尤其两大阵营关键的社会分歧又有强烈的意识形态色彩,更容易激化政治对立,让许多政策蒙上意识形态的阴影,进一步增加了政治运作与政策推动的难度。

另一方面,台湾地区用以甄选立法机构成员的选举制度SNTV,也对政府体制的运作造成重大影响。^[10]SNTV选制除了具有一定的比例性之外,同时也是运作起来不确定性很高的制度。在SNTV选制之下,每个选区会选出多位代表,政党也会提名不止一位候选人参选,因而每位候选人很可能会同时面临党内、联盟内与联盟之间的多重竞争;与此同时,候选人只要赢得相对多数的选票就可当选,使得新人挑战现任者的门坎很低。这些制度效果都让候选人必须花费大量的经费与时间从事竞选,大幅降低政党与现任者提前改选的意愿。由于改选成本高昂,立法机构的多数阵营不会贸然提出对行政首长的不信任案、发动“倒阁”,以免地区最高领导人解散立法机构重新选举。尤其台湾地区的政治制度又缺乏对新选出立法机构的任期保障,会进一步加深立法机构维持现状的保守倾向。

既然立法机构不敢提出对行政首长的不信任案、发动“倒阁”,当地区最高领导人和立法机构的多数方分属不同阵营时,最高领导人在权力极大化的考虑下,就会指派己方人马出任行政首长,全面掌握行政权。^[11]但最高领导人不愿与立法机构的多数方妥协、拒绝“共治”的结果,就只能产生缺乏立法机构多数支持的“少数政府”。同时,台湾地区的政治制度又规定地区最高领导人只拥有被动解散权,除非立法机构发动倒阁,否则地区最高领导人不能解散立法机构重选。换言之,在立法机构不倒阁、容忍少数政府的前提下,最高领导人亦无法借由解散立法机构重选,主动改变少数政府的状态。因此,少数政府的局面在台湾地区会长期持续,而非短暂过渡。

将制度分析的结果比对真实的政治经验,台湾地区的政局的确走向长期的少数政府。陈水扁于2000年5月就任最高领导人之后,为了推动政务,必须取得居立法机构多数的泛蓝阵营合作;但又不愿直接指派泛蓝阵营属意的人选出任行政首长,形成“共治”的局面。因此他采取了折中策略,以“全民政府”的名义,指派国民党籍的前防务负责人唐飞出任行政首长。国民党所主导的立法机构虽然没有发动倒阁,但唐飞并非泛蓝多数认可的人选,又难以取得泛绿阵营的支持,诚如吴玉山所形容的,唐飞主政只是“不稳定的妥协,而非共治”(unstable compromise, not cohabitation)。^[12]在内外交困之下,唐飞主政时期仅仅从2000年5月延续到10月,短短五个月即宣告结束。

在唐飞主政的试验失败之后,陈水扁放弃和立法机构中泛蓝多数妥协的努力,径自任命民进党籍的张俊雄出任行政首长,组成少数政府。尽管陈水扁于2004年5月连任地区最高领导人,但历经2001年底和2004年底的两次改选,泛蓝阵营始终掌握立法机构的多数席位。“少数政府”的局面因而不断延续,从2000年5月到2008年5月,历任行政首长的施政都无法得到立法机构多数的稳定支持。在两大阵营对立尖锐之下,既然执政的泛绿阵营难以取得立法机构的常态性支持,只能如陈宏铭所形容的“逐案建构立法的多数”。^[13]民进党当局必须努力和立法机构中的泛蓝阵营协商、沟通,甚至大幅让步才有可能使法案获得通过,这构成有效执政的困境。

“少数政府”的权力结构,对政商关系和经济治理带来深刻的影响。在“少数政府”局面下,尽管无法取得立法机构的稳定支持,民进党依然掌握了行政权和庞大的行政资源可供建构政商关系。既然民进党的政商关系是由掌握行政权而来,行政权又是高度阶层化的(hierarchized),行政首长由最高领导人指定,行政大权遂向最高领导人集中,因而此时期的政商关系逐渐发展为最高领导人的“个人化网络”,沦为替最高领导人利益服务的工具。这不仅构成金权政治的腐败温床,还严重扭曲了经济治理的诱因结构,在不当的钱权交易下,造成金融改革极大的争议与弊病。

四、政商关系:个人化网络的运作

2000年“大选”后,民进党取得了行政权,拥有庞大的行政资源可供开展政商关系,主要可分为三方面说明,包括:个别企业的酬庸和拉拢、企业组织的收编,以及对公营事业的控制。^[14]在政商关系的建构过程中,陈水扁的显著角色特别值得关注。

首先是个别企业的酬庸和拉拢。在尚未执政之前,支持民进党的企业多出于理念上的认同,其中又以中小企业占绝大多数,由于不倚靠政府特权,因而敢表达理念、放胆支持。旗号鲜明支持绿营的大型企业集团不多,主要包括长荣集团总裁张荣发、奇美实业董事长许文龙、台湾高铁董事长殷琪等。陈水扁当选后,就不断向企业界释出善意。除了热心参与企业界的各项活动外,从2000年5月20日就职当天所公布的顾问名单来看,出身企业界的多达20多位,甚至还多于国民党执政时代。这也是长期以来,地区最高领导人所聘请的顾问中,商界人数最多的一次。^[15]名单中包括一向积极支持民进党的民营企业负责人、亲近李登辉而本土意识浓厚的企业家、无特定色彩的企业人士,甚至长期与国民党关系密切的工商团体负责人也位列其中。

其次,除了酬庸与笼络个别企业外,绿营也致力于收编企业组织。虽然国民党在三大老牌工商团体——“工业总会”、“商业总会”、“工商协进会”中势力根深蒂固,民进党政府仍积极介入三大工商团体的运作,例如安排亲近政治高层的东元电机董事长黄茂雄接续辜濂松出任“工商协进会”理事长。另一方面,民进党当局设法扶植亲近绿营的工商团体,这些团体的成员多半是以中小企业为主,例如由戴胜通担任理事长的“中小企业协会”和李成家推动成立的“工业协进会”等。^[16]民进党政府试图让这些企业组织成为协助绿营推动政策,以及用行政资源交换选举支持的平台。

最终,在民进党执政后,也附带取得了一批庞大的战利品,就是政府所拥有的公营事业。产业部门的民营化进度较慢,很多还在政府控制之下;金融部门虽然大多已完成民营化,但政府仍然持有相

当比例的股份,掌握了实质的控制权,又可躲避立法机构的监督。金融部门掌握了资金,而资金是最为有力且方便的政策工具,无论是笼络地方势力或营造政商关系,金融机构的放款与资金调度都较总体性的货币或财政政策来得有弹性,更能因时、因地制宜。在政治运用之前,要先能掌控企业,因此民进党当局陆续更换公股代表,换上了一批有绿营背景的董、监事。而人事布局的基本原则是,政治任命的董事长,搭配专业人才的总经理;关键的人事任命往往由地区最高领导人钦定,中下游的职位则各部委仍有置喙的余地。^[17]

综观以上三个面向,背后往往都有陈水扁的影子。不同于国民党时期制度化的党商联盟,民进党执政后政商关系的重心,逐渐由“党”(民进党)移到了“人”(陈水扁)身上,形成了以陈水扁为核心的“个人化网络”。何以如此?“少数政府”的权力结构具有关键的影响。

民进党建构政商关系凭借的是行政权与庞大的行政资源,行政权具有高度阶层化的特性,行政首长由地区最高领导人指定,行政大权遂向最高领导人集中。大权在握的地区最高领导人,逐渐取代了“执政党”的角色,成为政商关系中“政”方的代表,并由此形成个人化网络,成为政商关系的核心。^[18]个人化网络不可避免有着更强的任意性与不确定性。对商人而言,勤跑“官邸”成了经营政商关系的终南捷径;对地区最高领导人而言,位居权力顶点则为索贿大开方便之门。

“扁案”中已三审定讫的“龙潭购地案”就是一个清楚的事例。^[19]台湾水泥公司董事长辜成允所经营的达裕公司,投资开发龙潭工业区,但招商不顺、负债累累。辜成允由于财务压力,急于出售龙潭工业区,愿意提供4亿元新台币(如无特别说明,以下均为新台币)的佣金,委由掮客蔡铭哲寻找买家。蔡铭哲计划将龙潭工业区卖给政府,成为“新竹科学园区”的一部分,并取得园区“管理局长”李界木的协助以推动此事。但此计划受到上级领导的质疑,蔡铭哲遂通过陈水扁夫人吴淑珍,运作地区最高领导人介入。陈水扁于2004年1月上旬召集相关部门领导进入办公室会商,并裁示推动此案。结果所有行政程序高速完成,2004年2月9日政府就与达裕公司签约购地。蔡铭哲将佣金3亿元交与吴淑珍、3千万元交与李界木,并自留了7千万元。此三人加上陈水扁,都因“龙潭购地案”被法院判刑确定。

当政商关系以地区最高领导人的个人化网络为核心,在地区最高领导人有意的操作下,政商关系的作用很容易就变质,由原先应服务执政党的利益,改为服务地区最高领导人的个人利益。地区最高领导人的利益包括经济与政治两个面向,陈水扁任内连串以权谋钱、贪污腐败的案件,除了出于喜爱金钱财富的经济动机外,尚有延续未来卸任后权力的政治性考虑。

要说明此点,首先要回到一个更为根本的问题:政治行动者为何要发展政商关系?对于执政党而言,发展政商关系的目的,除了答谢企业以往的支持与协助推动当前的政策之外,更重要的是借此募集政治资源,尤其是选举与政党组织运作所需的资金。这在以往国民党时期就是如此,到了民进党时期也不例外。特别是在2000年以后,政党轮替执政将成为常态,如何趁着执政的机会发展政商关系、募集政治献金,以利胜选延续政权,或是以备将来在野时的需用,自然成为执政党的核心考虑。

但在组织运作上,不可避免地存在着“代理人问题”(principal-agent problem),政党领袖的利益与政党的利益并不完全相同,甚至有时还存在矛盾。对于政党领袖而言,除了关注该党能否执政外,更为在意的很可能是“谁”代表该党执政;如果该党胜选执政,自己却大权旁落,想必并不乐见。特别是已经连任后的领导人已无法续任,在延续个人权力的考虑下,可能会透过政商关系的运作垄断政治租金(political rents),将执政党潜在的政治献金由党库吸纳至个人金库。这样一来,即使卸任,仍可利用这些资金继续维持在党内与政坛的影响力。^[20]此种政治逻辑在民进党出现的可能性又高于国民党,因为国民党在2000年政党轮替后仍残留有一定规模的党产,可供政党运用的资金较多,政党领袖较难借由提供资金以影响政党。

对金钱财富的喜爱,和“延续个人权力”的政治动机,从不同角度解释了“扁案”何以出现。这两种目的不存在互斥,反而交互作用、相辅相成,共同构成民进党时期金权政治的深层逻辑。另一方面,

这也说明了地区最高领导人为何会有介入经济治理的强大诱因。基于少数政府的权力结构,政商关系先扭曲为地区最高领导人的“个人化网络”,再变质为替地区最高领导人的利益服务。由此演变轨迹可看出:陈水扁的金权政治有其少数政府的制度性根源和延续个人权力的政治性诱因,“扁案”的贪污腐败不只反映出个人操守不佳的问题。

在特定的权力结构与政商关系形态之下,民进党执政初期混乱的金融情势,提供了当权者介入金融改革以汲取政治租金的良好时机。一来,金融部门直接掌握着经济体系中的资金流动,金融机构更是输送与收纳资金不可或缺的一环。再者,许多已民营化的大型金融机构,仍有大量的“公股”在政府手中,既可规避立法机构的监督,又是行政权可以直接影响控制的范畴。于是公股释出与否、在金融业重组过程中支持何方的政策决定,遂成为当权者与金融业者之间“权”与“钱”的交易标的,特别体现在金融改革的过程中。“金改案”遂成为“扁案”中最错综复杂,同时也是与金融治理纠葛最深的一部分。

五、经济治理:金融改革的扭曲

金融治理是经济治理的一个重要组成部分,金融改革涉及对金融治理的相关制度进行调整,会同时受到权力结构与政商关系的影响。台湾何以需要金融改革,是由于以往国民党执政时期的不当政商关系引发了本土性金融风暴。面对金融危机,国民党政府的典型处理方式,就是动用大量的政府资金替问题企业纾困,同时协调银行团延展债务。既然金融危机是由不当政商关系所引起,而政商关系又根植于特定权力结构之中,所以在此一阶段,任何根本的金融改革都不具有政治可行性。2000年3月的“大选”后,台湾首度实现了政党轮替执政,也让推动根本的金融改革出现了曙光。

进行金融改革的初衷,是为了防止金融危机的再度发生。台湾一开始先设立了“金融重建基金”以处理问题金融机构与坏账,但这只是“治标”,真正的“治本”之道有二:一是调整金融监管架构,设立强有力的机关进行有效监管,让金融业不致重蹈危机的覆辙;另一则是强化金融产业的体质,汰弱留强,增加金融机构经营的效率与竞争力。如何强化体质,又可进一步分为两方面:一方面涉及到金融产业的组织形式,是否可提供多角化经营的优势;另一方面则涉及金融机构的数量,是否可经由适度合并产生规模经济,以避免过度竞争、不利生存。这两方面其实密切相关,民进党当局的金融改革对这两方面也都有着墨,前者明确反映在2001年通过的“金融控股公司法”(简称“金控法”),后者则是2004年出台“第二阶段金融改革”(简称“二次金改”)的目标。

金控法开放“金控公司”的形式,让金融业者可跨业经营,整合银行、证券、保险等业务,提升经营综效。当初金控法在立法机构审查时,朝野的歧见不大,关键在于配套措施也应同步到位。金控公司的主管机关规划为新成立的“金融监督管理委员会”(以下简称“金管会”),但“金管会”的组织法在审议过程中,却引起民进党当局和立法机构中泛蓝多数的尖锐对立。在“金管会”难产之下,民进党当局决定先通过“金控法”,开放金控公司设立,先由“财政部”代为监管。但在“财政部”的监管期间,一系列的作为引发了高度争议。

首先,“财政部”对于金控公司的设立门槛规范过低,只需要新台币200亿元的资本额,使得金控公司的申请甫开放一个月,就有4家金控公司成立,一年内就有14家成立,短期内形成金控公司过剩的局面,不符合当初通过“金控法”的初衷。其次,“财政部”所核准的多件并购与股权转让案存在争议。^[21]在少数政府的局面下,“财政部”的监管属于行政权的范畴,无须经由立法机构同意,这就为金权政治的运作,以及政治力的不当介入制造了机会,国泰金控合并世华银行即为一清楚例证。^[22]

在2001年7月“金控法”通过后,新成立的国泰金控与富邦金控都对合并世华银行产生高度兴趣,并展开股权收购。截至2002年5月为止,由于富邦金控布局较早,对世华银行的股票持有比率达到14.59%,领先国泰金控的10.9%。为求合并顺利,双方都设法接触陈水扁以寻求支持。在1999年

的“大选”期间,以及2001年九、十月间,国泰集团各提供了1亿元的“政治献金”给陈水扁;相较之下,富邦集团只在1999年捐助了1500万元。陈水扁遂决定帮助国泰金控,并三度介入世华银行合并案。他先是约见“财政部长”李庸三,指示其支持国泰金控;继而通过秘书马永成放话富邦金控,要求其放手退出;最后则电话指示李庸三,要求世华银行的公股董事支持与国泰金控的合并。2002年12月,国泰金控果然顺利合并了世华银行。而在合并进行期间及之后,国泰金控陆续于2002年、2003年和2004年三次提供了各1亿元的“政治献金”给陈水扁。

由于“财政部”在金融监理上的消极,普遍让社会大众产生政府纵容金控公司、金控公司恶意并购的疑虑,这是何以“金管会”的组织法得以在2003年克服争议、在立法机构通过的主因。“金管会”于2004年7月成立,被社会寄予厚望,期待能借由有效监理,革除金融乱象。但民进党当局又于2004年10月启动争议性更大的“二次金改”,试图规避由泛蓝阵营掌握的立法机构,单独由行政部门推动金融产业的重组。

“二次金改”宣示的政策目标有四:包括2005年年底促成三家金融机构在台湾的市占率达10%以上;2005年年底前台湾的公股金融机构数目减半(减为6家);2006年年底前台湾的金控家数减半;2006年年底前至少促成一家台湾的金融机构由外资经营或在境外上市。此种“金融产业政策”的出台,正是以往“发展型国家”(developmental state)思维的翻版,希望借由当局的干预与扶持,让金融产业壮大并能面向国际竞争,成为继电子产业后,台湾的又一明星产业。^[23]

“二次金改”的政策初衷或许良善,但整个规划与执行的过程却有着重大缺失。政策规划的起始就忽略了产业性质的差异,电子业为生产性的实体产业,金融业则是更具有分配性质的产业。政府的介入与扶持不见得能使金融业者产生面向国际的竞争力,更有可能先让金控公司成为“大到不能倒”(too big to fail)的“金融财阀”,成为国家与社会的负担。

而政策执行的问题根源,在于“限时限量”原则。^[24]政策的目标之一,是在一年内让公股金融机构家数减半,这涉及到在短期间内大量释出公股股票;政策的另一目标,是在两年内让金控家数减半,业者担心如未在短期内让公司规模名列前茅,在政府政策的封杀之下,很可能连生存都是问题。这两个政策目标会创造出特定的诱因结构,驱使金控业者捧着大笔钞票行贿官员,特别是实际掌握行政大权的地区最高领导人,以求利用公股释出的契机分一杯羹,或是借由并购和主导经营权的方式使自己的公司更形壮大,寻得发展或生存的机会。政策不当的负面影响,在元大证券合并复华金控的过程中清楚地呈现出来。^[25]

自“金控法”通过后,位居证券业龙头的元大证券并未申请设立金控公司,因而在市场竞争中备感压力。适逢2004年3月地区最高领导人大选,国民党再度失利,欲出售残余之党产——中央投资公司(简称“中投公司”),而该公司握有复华金控22%~23%的股份。如果元大证券能借由购买中投公司取得复华金控的经营权,会比自行筹设金控更有效益;而且2004年10月“二次金改”政策出台,为避免被政策封杀,元大证券对于合并复华金控更是志在必得。但与此同时,中信证券亦对中投公司很感兴趣,甚至早元大证券一步和国民党谈定交易细节。面对此不利情势,元大证券则设法取得地区最高领导人之奥援以争夺复华金控,并于2004年11月30日将2亿元现钞运进其官邸。在取得款项后,先是由吴淑贞出面联系中信证券负责人辜仲莹,劝其勿购买国民党党产;之后再由陈水扁秘书马永成联系“财政部长”林全,由林全出面邀请辜仲莹至“财政部”商谈,告知高层的态度;最后在2005年2月,马永成直接联系辜仲莹,劝阻其购买中投公司,否则公股可能会撤销对其担任开发金控总经理的支持。在权衡利害之后,辜仲莹决定退出。2005年6月,元大证券入主复华金控,并在2007年8月将复华金控更名为元大金控。

不当并购的类似事件层出不穷,整个“二次金改”的政策过程争议不断,造成社会的强大反弹。^[26]“二次金改”仅推动了短短的一年多,到2006年4月民进党当局就宣布暂缓实施,呈现虎头蛇尾的局面。由此可看出,在少数政府的局面下,民进党当局欲凭借行政权片面推动金融产业重组,不仅事倍

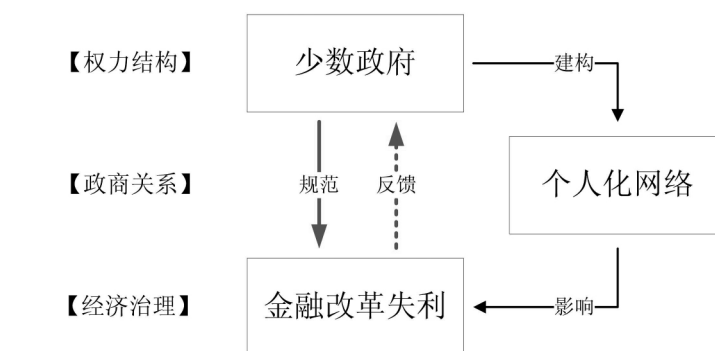
功半,反倒为金权政治的运作大开方便之门,对金融治理与分配正义产生了伤害。

在2008年陈水扁卸任地区最高领导人之后,与金融改革相关的业者行贿与协助扁家洗钱,构成了“扁案”中的“金改案”与“洗钱案”。在国泰金控合并世华银行,以及元大证券合并复华金控的过程中,检方认为国泰金控自2001年起陆续提供的4亿元,和元大证券于2004年提供的2亿元皆为贿款,所以在2009年12月以贪污罪起诉陈水扁。^[27]这清楚地见证民进党执政时期政商关系的扭曲,金融改革沦为服务地区最高领导人利益与操弄金权政治的工具。

六、结 论

金权政治是民进党时期一个突出的现象,具体表现为政商关系的扭曲,出现了业者以钱买权、执政者以权换钱的重大贪污腐败。由东亚金权政治的相关文献所启发,扭曲的政商关系源自于特定的权力结构,又会对经济治理造成负面影响。结合权力结构、政商关系、经济治理三者,构成本文探讨民进党时期金权政治的完整分析架构(如图2)。

在民进党时期,台湾地区的权力结构由于政治制度的综合影响,走向民进党单独执政的“少数政府”。民进党凭借着行政权与庞大的行政资源扩展政商关系,尽管面向有所不同,共同的特征是背后都有陈水扁的影子,政商关系的重心,逐渐由“党”(民进党)移到了“人”(地区最高领导人)的身上,由陈水扁的个人化网络所主导。这主要由于行政权的阶层化,以及向上集中的特性所造成。



资料来源:作者自绘

图2 民进党时期的金权政治

正因为陈水扁的个人化网络主导了政商关系的运作,政商关系遂变质为服务地区最高领导人的利益,并在其有意操作下,催生出连串贪污腐败的“扁案”。与此同时,由于台湾金融体质的脆弱,产生了金融改革的需要。但在“少数政府”的政治困境,以及政商关系扭曲的负面影响之下,金融改革沦为政治领导人以权换钱的平台。金融改革的失利,正是民进党时期金权政治扭曲经济治理的具体写照。

台湾地区在民进党执政时期的金权政治与腐败现象值得借鉴。首先,从台湾的经验可看出,权力结构是政商关系与经济治理是否扭曲的关键。在当前中国的政治格局之下,党继续扮演权力运作的核心角色。正因为如此,习近平总书记坚持“党要管党”、“从严治党”可说是杜绝金权政治的正本清源之道。其次,权力结构的不当运作会扭曲政商关系,如何拿捏政府与企业之间互动的分寸是值得深思的问题。习总书记2016年3月4日在全国政协的讲话给出了答案,指出建构新型政商关系的关键是“亲”和“清”。政府和企业既要接触交往、坦诚沟通,又要严守分际,不搞钱权交易。^[28]最后,经济治理的好坏深受权力结构和政商关系的影响。在“从严治党”和“建构新型政商关系”的引领下,优化经济体系的治理正不断取得进展。其中最为关键的举措,就是李克强总理大力推动的“简政放权”,不断取消政府过多的审批事项,避免因大量管制阻碍经济效率,甚至沦为“寻租”(rent seeking)的腐败温床。

注释:

[1] 陈水扁及其家族、亲信涉入的司法诉讼案件包括:国务机要费案、龙潭购地案、南港展览馆案、金改案、洗钱案等,一般将其统称“扁案”。“扁案”的进展成为令人关注的政治焦点,除了台湾地区的媒体不断追踪之外,甚至还引起了外媒的兴趣。例如英国的《经济学家》(The Economists)杂志,即在2009年1月22日以《审判与错误》(Trial

- and Error) 为名,专文报导扁案,http://www.economist.com/node/12991373? story_id=12991373,2015年3月25日访问。
- [2] 王建民《民进党政商关系研究》,北京:九州出版社,2004年;李秘《台湾陈水扁集团腐败案的机制研究:嵌入论的视角》,《台湾研究》,2009年第3期,第44-48页。
- [3] 例如两本研究发展中国家素负盛名的期刊《欧洲发展研究》(*The European Journal of Development Research*)和《第三世界季刊》(*Third World Quarterly*)都在此时推出专号,探讨金权政治与贪污的问题。前者是在1998年的第10卷第1期,后者是在1999年的第20卷第3期。世界银行(World Bank)在1997年举办的发展经济学会年会有专场以“贪污”为主题,可参见:Boris Pleskovic and Joseph E Stiglitz (eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics 1997*, Washington, D. C.: The World Bank, 1997.
- [4] David Kang, *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines*, New York: Cambridge University Press, 2002, pp. 188-189.
- [5] Michael Johnston, “What Can Be Done about Entrenched Corruption?” in Boris Pleskovic and Joseph E Stiglitz (eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics 1997*, Washington, D.C.: The World Bank, 1997, pp. 70-71.
- [6] Michael Johnston, *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*, New York: Cambridge University Press, 2005, p. 40.
- [7] Michael Johnston, “Japan, Korea, the Philippines, China: Four Syndromes of Corruption”, *Crime Law and Social Change*, Vol.49, No.3, 2008, p. 210.
- [8] 法国知名政治学者迪韦尔热(Maurice Duverger)将法国的政府体制称为“半总统制”(semi-presidentialism)特征包括:总统由普选产生、总统握有相当权力,由总理和部长们执掌行政与政府职权,并在国会未表示反对的前提下可继续在位。参见:Maurice Duverger, “A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, *European Journal of Political Research*, Vol.8, No.2, 1980, p. 166.
- [9] 在民进党执政时期,台湾地区的政党体系和法国第五共和长期存在的政党体系类似,迪韦尔热(Maurice Duverger)将此种政党体系的样态称为“两极化的多党体系”(bipolar multipartism)。法国的社会分歧主要来自经济立场,区分为左派阵营与右派阵营,台湾地区的社会分歧则是族群与统“独”立场,区分为泛蓝阵营与泛绿阵营。参见:Maurice Duverger, “Duverger’s Law: Forty Years Later”, in Bernard Grofman and Arend Lijphart (eds.), *Electoral Laws and Their Political Consequence*, New York: Agathon Press, 1986, p. 80.
- [10] 台湾地区立法机构的成员选举长期使用“复数选区单记不可转让”投票法(single non-transferable vote under multi-member-district system, SNTV-MMD,简称SNTV),每个选区当选不止一人(复数选区),但选民只有一票投给候选人(单记),且投出后即无法在候选人之间进行移转(不可转让)。
- [11] 黄宗昊借由赛局理论的推导,完整地说明了何以台湾出现的是“少数政府”而非“蓝绿共治”。参见黄宗昊《左右共治 vs. 蓝绿共治——法国与台湾共治与否的赛局分析》,《问题与研究》(台湾),第51卷第3期(2012),第87-127页。
- [12] Yu-shan Wu, “The ROC’s Semi-Presidentialism at Work: Unstable Compromise, Not Cohabitation”, *Issues & Studies*, Vol.36, No.5, 2000, p. 1.
- [13] 陈宏铭《台湾半总统制下“少数政府”的存续:2000~2004》,《东吴政治学报》(台湾),第25卷第4期(2007),第33页。
- [14] 黄宗昊《台湾政商关系的演变:历史制度论分析》,《问题与研究》(台湾),第43卷第4期(2004),第59-63页。
- [15] 谢圣斌《立委:扁政府财团化》,《中央日报》(台湾),2001年4月28日,第4版。
- [16] 成奈米《扁政府颠覆台湾三大工商团体》,《财讯》(台湾),第258期(2003),第124-127页。
- [17] 田习如《揭开阿扁国营事业接收术》,《财讯》(台湾),第242期(2002),第158-162页。
- [18] Pei-shan Lee and Yun-han Chu, “The New Political Economy after Regime Turnover in Taiwan: An Assessment of the First Chen Shui-bian Administration”, in Steven M Goldstein and Julian Chang (eds.), *Presidential Politics in Taiwan: The Administration of Chen Shut-in*, Norwalk, CT: East Bridge, 2008, p. 148.
- [19] 台湾“最高法院检察署”:《最高法院检察署特别侦查组检察官起诉书(97年度特侦字第3、12、13、14、15、17、18、19、22、23、24、25号)》,第10-26页,http://www.tps.moj.gov.tw/public/Data/8121219507655.PDF,2015年12月25日访问。
- [20] 台湾地区知名的政治评论家司马文武就认为“阿扁的金库愈饱满,民进党愈募不到钱,民进党举办大型示威游行,都有阿扁的慷慨捐输;但愈依赖阿扁,就愈与社会缺乏互动、失去动员能力,与社会渐行渐远,乃是自然的结果。……这笔钱应该是政治基金。阿扁准备用来操控民进党,积攒卸任后在政界翻云覆雨的本钱,有了这笔基

- 金,从立委、县市长、党中央到‘独’派社团,他在绿营都是老大。二〇一二年大选,他如重披战袍,党内几乎无法抵挡。”参见司马文武《阿扁的政治遗产》,《财讯》(台湾),第322期(2009),第74-76页。陈水扁女儿陈幸妤受访时坦言“民进党那些人,谁选举不需要钱,我爸哪个选举没有给他们钱?”更直接地印证了司马文武的推断。参见李欣芳《选举结余款有谁照实报/陈幸妤发飙 家人遭斗争》,《自由时报》(台湾),2008年8月19日,第2版。由此可见,政党领袖欲极大化个人权力的操作方法,就是让个人资金极大化(无论是合法的或非法的),同时让政党资金极小化。另一方面,当前俄罗斯总统普京(Putin)在仕途上的操作手法——在任期届满后先从总统的地位暂时退下,之后再度出马竞选总统并重回权力核心——很可能就是陈水扁欲延续权力并仿效的做法。
- [21] 这些争议包括国泰金控并购世华银行、富邦金控并购台北银行、中信金控介入开发金控的经营、第一金控的释股问题等。关于这些案例更为详尽的说明,可参见张珈健《官僚自主性与金融改革表现——台湾金融自由化的历史制度分析》,台湾大学政治学系硕士论文,2008年,第191-197页。
- [22] [25] 台湾“最高法院检察署”:《最高法院检察署特别侦查组检察官起诉书(97年度特侦字第16号、98年度特侦字第13、14、15、17、18、19、20、21、22号)》,第6-22页、第22-37页,http://www.tps.moj.gov.tw/public/Data/9123017332223.pdf,2015年12月25日访问。
- [23] 林文斌《台湾“发展型国家”的调适或转型?政府、金融与企业间关系的考察》,《政治科学论丛》(台湾),第37期(2008),第117页。
- [24] 台湾行政部门所提出的《二次金改检讨报告》就明确指出,“限时限量”原则会扭曲政策目的,并导致急促、不周延的行政行为。台湾“行政院”二次金改检讨小组《二次金改检讨报告》,第25-26页,http://info.gio.gov.tw/public/Attachment/911016421271.pdf,2015年12月25日访问。
- [26] 除了元大证券合并复华金控之外,其他重大争议尚包括:台新金控并购彰化银行、中信金控并购兆丰金控、中华开发金控经营权之争等。关于这些案例更为详尽的说明,可参见张珈健《官僚自主性与金融改革表现——台湾金融自由化的历史制度分析》,2008年,第198-208页。
- [27] “金改案”中元大证券合并复华金控的部分,已于2012年12月20日经台湾“最高法院”三审定讫,判决陈水扁有期徒刑十年,吴淑珍有期徒刑八年。“金改案”中国泰金控合并世华银行的部分以及“洗钱案”则由“最高法院”发回“高等法院”更审中。
- [28] 唐晓慧《新型政商关系要一家“亲”、“清”如水》,http://news.xinhuanet.com/2016-03/08/c_11118269952.htm,2016年3月9日访问。

(责任编辑:张文生)

Money-Power Politics and Corruption

——Lessons from Taiwan during the Administration of the Democratic Progressive Party

Huang Zonghao

Abstract: The “money-power politics” is normally caused by the government-business distortion in which there appears the phenomenon of abusing power for money or buying power with money. In fact, it has close relationship with rulers or officials' corruption. There had been serious corruption that was prevailing in Taiwan during the administration of the DPP, especially the fraud practices by the supreme leader Chen Shuibian and his family as well as his trusted followers, many of whom were sentenced to jail. The politics during the DPP ruling period was originated from the “minority government” in Taiwan. At that time, having failed to get support from the majority in the legislative branch the ruling party only had the executive power to develop its one-sided government-business relations which were reduced to become the “personal network” of the president and exploited to serve his private interest. On the other hand, the distorted government-business relationship not only facilitated Chen's family and his cronies to take bribes but also interfered with the policy process, which brought serious drawbacks to the financial reform under way in Taiwan. Therefore, the Taiwan's negative lessons are worth learning. The writer believes that the new measures taken gradually by the mainland such as the practices of “strict administration of Party”, “construction of new-type government-business relations” and “streamlining administration and instituting decentralization” have helped solve the problem of money-power politics and corruption.

Key Words: money-power politics, corruption, government-business relations, financial reform, Chen Shui-bian