

13-1
pp. 263-277

民主深化與婦運歷程*

黃長玲

戰後台灣的婦女運動，就發展歷程而言，可說是和台灣民主化的歷程亦步亦趨。在資源稀少人力有限的情形下，婦女運動者從出版雜誌倡導觀念開始，持續向政府及主流社會發聲，隨後依循著民主化的腳步，逐漸開始發展出多元的行動策略。從街頭抗爭，到立法遊說，乃至於近年重塑國家體制參與決策，民主化為婦女運動提供了成長的空間，而婦女運動的成長也深化了台灣的民主。本文將概略性的回顧婦運的發展歷程，並指出持續深化的民主，特別是不斷變動的國家與社會關係，也為婦女運動帶來新的挑戰。

價值倡議

台灣的婦女組織在日本殖民時代的末期即已出現，戰後受到威權體制的影響，原本自發的婦女組織被迫瓦解，而僅存的婦女團體是由國家力量主導成立的各縣市婦女會或是由蔣宋美齡所領導成立的婦聯會體系。1970年代末期開始，隨著台灣社會的經濟發展，民間的社會力逐漸成長，具有性別平權觀點的言論也開始散見於報章雜誌。然

* 本文第一節及第四節改寫自筆者曾經發表過的兩個作品：收錄於《自由主義與新世紀台灣》中的〈彼此鑲嵌，互相形構：轉變中的國家與社會關係〉，以及收錄於《台灣婦女年鑑首版》中的〈婦女團體動態導言〉。

而，這樣的價值倡議，在當時的政治環境下，備受阻撓。張靜倫對於《新女性主義》一書的出版過程的描述，就是很好的例子：1974年呂秀蓮所撰寫的《新女性主義》一書，由救國團所屬之幼獅出版社出版，尚未行銷，就被救國團總部下令不得對外行銷。後來呂秀蓮與友人成立拓荒者出版社，該書於1977年由拓荒者出版社出版。出版後申請著作權登記時，遭到內政部著作權委員會駁回，理由是「……論調流於偏激，指桑罵槐，文句多有不妥之處……」。隨後呂秀蓮分別向內政部及行政法院提起訴願與再訴願，著作權申請都被駁回。行政法院的判決書中，明確指出，經過向「有關機關」徵詢意見後，援引警備總部之回函，認為「書中醜詆固有文化」，因此駁回訴願。

呂秀蓮因美麗島事件入獄後，在淡江大學任教的李元貞為了確保婦女運動能夠延續，便與一群志同道合的朋友在1982年創辦《婦女新知》雜誌，倡議兩性平權。

《婦女新知》雜誌是台灣戰後第一份清楚標舉女性主義立場的刊物，在當時人力有限、物力維艱的狀況下，參與雜誌社工作的婦運先驅們，不只是寫文章、辦座談、編輯雜誌，也必須處理雜誌的發行及派送。由於還處於戒嚴的政治環境中，受限於人民團體成立的困難，《婦女新知》雜誌的參與者，透過雜誌社的方式，不但出版刊物，也舉辦相關的座談探討性別議題，持續宣揚性別平權的理念。這也使得婦女新知具備自主性婦女團體的雛形。

1987年7月解除戒嚴後，同年十月婦女新知雜誌社改組為婦女新知基金會，正式成為台灣戰後第一個標舉女性主義的婦女團體，以推動性別平等教育，促進婦女參政，以及制定符合婦女權益之政策與法令為主要工作目標。除婦女新知基金會外，1987到1989年間率先成立的婦女團體包括關注婦女人身安全的現代婦女基金會，為慰安婦爭取歷史正義與賠償並且關心受暴婦女的婦女救援基金會，關注離婚婦女處境的晚晴協會，救援雛妓並重視青少年發展的勵馨基金會，以及倡議

消費者權益及環境保護的主婦聯盟。1990年代開始，伴隨台灣民主化的腳步，以及全球性別平權意識的成長，關心特定議題的婦女團體及性別平權團體相繼成立，其中具代表性的團體包括關心勞動者權益的女工團結生產線，由性別研究學者組成的女學會，防制青少年性交易的終止童妓協會，關注婦女健康議題的台北市女性權益促進會及台灣女人連線，建立社區照顧福利體系並協助婦女二度就業的彭婉如基金會，倡議性工作者權益的日日春協會，關懷跨性別者權益的性別人權協會，致力平衡城鄉差距並推動國際參與的台灣婦女團體全國聯合會，結合各級學校教師推動性別平等教育的性別平等教育協會，以及由東南亞地區移居台灣的女性組成的南洋台灣姊妹會。無論是否對於女性提供直接服務，諸如法律諮詢或福利支援，這些婦女團體的共同特色是針對特定的性別議題，進行價值倡議，同時在倡議的過程中，也參與立法及政策的遊說。

1990年中期，各種議題及類型的婦女團體紛紛出現以後，台灣的性別平權運動也呈現出百花齊放、百家爭鳴的現象。婦女團體之間針對國族認同、性產業、身體政治、婦運路線等議題，在這時期也出現激烈的爭辯。性解放論述及女性公民權的充實，是論辯過程中持續交鋒的兩個論述主軸。性解放論述的重點在於強調性別壓迫與性壓迫是一體兩面，人在性經驗、性行為、性意識及性態度等各方面是否平等，直接關聯著性別之間的平等，因此婦運所關注的焦點應該是性少數的權利，譬如性工作者、同性戀，以及跨性別者的權利，因為這些人的權利是否得以實現，是性別平權是否實現的重要指標。女性公民權的論述則是強調若是沒有國家資源的投入和國家力量的介入，女性公民權的實現只會是白紙黑字的空話。同時，由於性別議題的特性，使得國家對女性而言有時是保護者而非壓迫者，因此，婦運如何有效的援引國家力量來提昇婦女權益，並且協助改變社會價值，就會是婦女運動發展的重點。

這兩種論述，對整體社會性別意識的成長而言，都產生了引領風潮的效果。在爭辯與行動的過程中，許多婦運團體都體認到這兩種論述並不互斥，但價值倡議上的優先順序，以及是否關注特定議題，則在婦運團體資源有限的情形下，成為不同團體的各自選擇。大部分的婦女團體都會同意女性就業、參政、教育、法律地位、家務分工、情慾、身體自主等各個層面，都應該享有和男性一樣的權利，因此婦女團體在倡議的過程中，往往形成多元分工的現象。時至今日，在婦運團體之間仍持續存在的重要分歧，是性工作和性產業的爭議。自1997年台北市政府宣佈廢除公娼的政策以後，這個爭議就持續存在。爭議的焦點在於對「性作為一種工作」的理解。支持性工作除罪的一方認為性作為一種工作，在本質上和其他的工作並沒有太大的差別，就算工作性質有差別，性工作者的尊嚴及權益，仍然應該像其他的勞動者一樣受到保護。目前我國的性產業政策，既缺乏清楚的政策思維，也對弱勢者最為不利，因為目前我國的政策是所謂的「罰娼不罰嫖」。對於性工作除罪抱持保留態度的一方則認為一旦性工作除罪，性產業無可避免的會擴張，在資本主義的市場機制及性別平等並未真正建立的情形下，會有更多女性以出賣身體維生。由於性交易的買賣雙方通常有很明顯的性別差距，買方多為男性，而賣方多為女性，因此除非政府對限縮性產業有具體的規劃，否則輕易將性工作除罪，只可能使更多女性以出賣身體作為工作，而一個對女性出賣身體見怪不怪的社會，不可能是性別平權的社會。換言之，支持廢娼或是希望縮減性產業的婦女團體，雖然也不同意「罰娼不罰嫖」，但是傾向於「罰嫖不罰娼」，而非「娼嫖皆不罰」。

性工作及性產業的爭議，在許多國家都存在，而且像台灣一樣，這個爭議不僅在社會大眾之間存在，也存在於婦女團體之間。事實上，支持性工作除罪的團體真正支持的是性工作者，而非性產業。反對性工作除罪的團體，真正反對的是性產業，而非性工作者。然而由

於勞動者與其所工作的產業之間密切的關聯，因此這個爭議遲遲未能解決，而與性產業相關的公共政策也一直未有進展。以爭議雙方其實都希望能保護女性權益而言，性工作及性產業的議題，持續是台灣婦運界在價值倡議上所面臨的艱難議題。

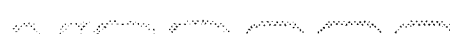
街頭抗爭

伴隨民主化的腳步，婦女運動也在價值倡議之外，參與街頭抗爭。台灣婦運第一次走上街頭是1987年1月的華西街反雛妓大遊行。由於當時仍處於戒嚴體制下，因此那次遊行對於婦運而言有里程碑的意義。1987年解嚴之後，無論是針對婦女議題本身，還是與其他社運團體結盟，街頭抗爭對婦運者而言，是常有的行動。婦運的街頭抗爭也經常以劇場或行動藝術的形式呈現女性處境的危殆，表達女性權利被漠視的憤怒，或是以戲謔的方式嘲弄父權體制。

張靄珠教授的研究就呈現了當時婦運與劇場的關係：1995年勵馨基金會為了促使立法院通過「兒童及少年性交易防治條例」，幾度與舞蹈及戲劇界合作，以行動藝術的方式，進行抗爭及救援雛妓的宣導。當年8月，蕭靜文舞團的四位舞者捆綁在一起，懸坐在即將拆除的中山北路路橋橋墩上，活動主導者蕭渥廷則在紛亂擾攘的人車之間，朗讀詩歌〈台灣的花蕊〉。張靄珠教授指出「表演者玩命的演出，驚嚇了來往的路人。拆橋的工作人員曾試圖阻止和勸離，但沒有成功。蕭渥廷刻意把驚悚的表演和崩壞的台北街景融合在一起，形成一種對比，突顯出『台灣超過6萬人口的雛妓危機』的議題。」在立法院審議「兒童及少年性交易防治條例」時，勵馨基金會則有12位工作人員及義工，戴上白色的面具，每個面具上都有兩行紅淚，無聲的坐在立法院的旁聽席上，這樣的畫面吸引了媒體的注意，也增加了法案通過的壓力。

除了救援雛妓外，1990年代婦女運動者多次走上街頭抗議政府漠

Y00033



以金融自由化為例*

陶儀芬、張珈隄

十八年前，台灣研究基金會出版了《壟斷與剝削：台灣威權體制的政經分析》（1989）；同年，由一群自由主義知識份子組成的澄社也出版了《解構黨國資本主義：論台灣官營事業民營化》（1989）。面對後蔣經國時代高層菁英激烈的繼承鬥爭，國民黨戰後漫長而穩固的威權統治正在崩壞之際，這兩本結合了當時一批青壯派社會科學研究者的著作所見略同地指出，國民黨威權統治最重要的物質基礎在於壟斷台灣財經資源的黨國資本，以及對這個壟斷資源選擇性分配所產生的扈從式政商網絡。這個權力不對稱的政商關係，一方面確保了國民黨凌駕於所有台灣社會力量之上的準殖民統治，國家的社會控制能力強而相對自主性高；另一方面扈從式資源分配也消解了本土資產階級形成，瓦解任何可能獨立於威權政府之外、挑戰其統治正當性的政治行動力量，大大提高除了資產階級以外的社會力量集體行動的進入門檻，社會長期無法產生具威脅性的挑戰力量。論者認為，這樣的政經基礎讓威權體制即使因繼承鬥爭而鬆動，仍能維持國家龐大的社會控制能力，讓國民黨在自由化之後的政治競爭中立於不敗之地。唯有結

* 本文經驗研究的部分內容已於作者的英文論文 *Hunted by Old Devils: the Failure of Restraining the State and Corruption in Taiwan* 中發表，英文論文是為 *International Conference on After the Third Wave: Problems and Challenges for the New Democracies* (August 13-14, 2007, Taipei, Taiwan) 所寫，並將在修改後收錄於其英文專書之中出版。

束國家壟斷，進行國營企業民營化、經濟管制自由化，才能解構黨國資本穩固統治的物質基礎，完成台灣政經結構的全面自由化。

然而，經歷了李登輝、陳水扁先後兩任總統的民營化與自由化改革，台灣的政商關係是否已經不再是統治者的政治工具？台灣經濟政策制訂過程的民主法治程度是否提升？民主化之後的政治經濟學研究發現，李登輝時代的經濟自由化其實是一個「徇私性自由化」(captured liberalization)，如同許多開發中國家的自由化進程，是一個圖利特定對象的經濟自由化，這個特定對象其實就是國民黨的黨營事業體以及與其關係密切的財團。面對政治民主化之後的激烈選舉競爭，李登輝時代的國民黨以經濟自由化之名選擇性分配各種特許准入機會給特定對象，以換取其政治支持。經濟自由化不但沒有達到自由派學者期望的「解構黨國資本主義」的效果，反而益加鞏固國民黨綿密的扈從式政商網路，其對台灣總體經濟的負面效果已在1998年發生的本土性金融風暴，以及其後所產生的嚴重銀行壞帳、基層金融危機中顯露出來。當時，許多觀察家都相信唯有政黨輪替才有可能擺脫這種「徇私性自由化」對台灣經濟、社會發展的束縛，2000年總統大選，民進黨候選人陳水扁也以「清流共治」作為主要政見，訴諸社會這樣的期待。

然而，政黨輪替之後的經濟自由化過程，除了速度加快之外，並沒有擺脫「徇私性自由化」的邏輯，尤其是民進黨政府大力推動的兩次金改，過程不夠公開透明，缺乏廣泛的社會共識基礎，讓無孔不入的財團利益有太多運用非制度性管道發揮影響力的空間，甚至引起社會輿論嚴厲指控執政黨貪腐，政府卻無從積極回應。回顧政黨輪替之後兩次金改的過程，發現反對運動執政之後，無法回應社會期待來擺脫徇私性自由化的邏輯，其最主要的原因是：在國民黨威權時代，醞釀於扈從式政商網路之外的社會力量，並沒有團結起來產生足夠的制衡力量(countervailing powers)，要求民進黨履行其「清流共治」的承諾。傳統上，反對運動的支持者多為反壟斷、反特權的中小企業與

都會專業人士，這樣的社會力量在兩岸經貿關係快速發展，大量台灣中小企業到中國投資之後發生分裂或失去方向，所以民進黨執政之後，權力邏輯驅使其大量運用執政優勢，延續國民黨威權統治的制度遺緒，從中央到地方收編國民黨綿密的扈從式政商網路，以擴大其政治結盟對象。

如同因民進黨執政而有機會從政，並因收賄與非法關說而遭判刑的經濟學者林忠正在《壟斷與剝削》的結論所言：

弱勢團體如果不能團結在一起，各自組成團體形成制衡力量(countervailing powers)……民主政治下巨型企業集團以本身容易團結的立場與眾多金錢的優勢，終會牽制一切政治力量，然後以政治力量製造更不利公平競爭的規則來支配經濟資源的分類。

總而言之，政商關係在民主化之後的發展，並未如二十年前自由派學者所期待的，會隨著經濟自由化而漸漸地去政治化。相反地，無論是李登輝時代的國民黨，或陳水扁時代的民進黨，我們看到的是，在社會其他制衡監督力量無法團結的情況下，權力競逐的邏輯使得執政者繼續運用威權時代的制度遺緒，扭曲資源分配來籠絡特定財團，進行「徇私性自由化」。以下我們將以威權時代國家壟斷的核心產業——金融業——的歷史發展進程為例，分析政商關係在國民黨威權時代、李登輝民主化時代以及陳水扁政黨輪替時代的特質，希望呈現威權時代的制度遺緒，如何在社會制衡力量缺席的情況下，繼續主導民主化之後的政商關係發展，扭曲了經濟自由化。

國民黨威權時期的政商關係——壟斷制高點vs.扭曲資本家

國民黨政府自日本殖民政府接收龐大資產，成為戰後共產主義陣營之外掌握最大國有部門的威權政體，從肥料、鋼鐵、石化、公用事

業到金融部門，國家幾乎完全支配台灣經濟的上游產業。這樣的壟斷優勢在兩方面幫助國民黨成為二十世紀中最長壽的威權政體。

首先，壟斷經濟維持政權高度自主性，免於財團尋租（rent-seeking）壓力。例如公營事業收入使政府既能維持高額國防支出與經濟建設，又可保證相對穩定的總體經濟政策。由於政府政策的特意培植，在台灣經濟發展的過程中，國有部門的就業人口在整體經濟中的比例遠高於其他相當程度發展國家，成為政權最重要的政治支持來源。更重要的是，受惠於特許或產業政策的內線資訊，黨營事業從1970年代起開始擴張，雄厚獲利讓國民黨成為全球最富有的政黨。

其次，透過壟斷租金的分配效果，威權政體有效汲取地方資本家政治支持。例如，對特定產業如紡織、石化、鋼鐵、保險與信託投資等開放特許，乃是國民黨籠絡私人資本的政策工具。威權體制亦利用公用事業特許權掌控地方派系，包括大眾運輸、天然氣、公營行庫和地方信用合作社的優惠信貸，皆成為政治控制的籌碼。

換句話說，對整體上游產業的支配是四十年威權體制的必要基礎。在中央層次，國民黨以統合主義式的社會控制保證外省菁英的政治領導；在地方層次，則仰賴複雜的派系機器操縱處從網絡主導基層選舉。金融部門的發展即明顯反映了此一政治邏輯，由國民黨捍衛總體經濟的「制高點」（commanding height），厲行穩定財政並頑抗本土資本擴張。是以儘管技術官僚不斷提出自由化建議，國民黨的統治菁英始終拒絕開放銀行部門，至多透過有限特許，依序對外資、僑資、以及被國民黨處從網絡收編的本土資本緩慢鬆綁管制。

多項研究顯示，直到1980年代末期公營行庫一直維持優勢地位，佔存款與貸款市場超過65%的比例。由於國民黨政權重視經濟穩定遠高於擴張私人產業資本，因此公營機構信貸傾向保守，既要求鉅額抵押品，同時授信對象的評估也以企業所有權與規模為標準，形成首先公營企業，大型企業次之，最末為中小企業的貸款順序。許多私人企業，特別是出口部門的

中小企業被迫依賴地下金融。於是消極且低效率的公營機構與非法但充滿活力的地下金融，共構台灣「雙元金融體系」（dualistic financial system）。

乍看之下，雙元金融體系既維持經濟成長，又能避免發展中國家時常陷入的金融危機、龐大外債與企業壞帳。然而，前述成就的必要條件在於國民黨執著於總體經濟穩定與審慎財政，但是穩定的統治邏輯絕非依循經濟理性，而是特定歷史條件下鞏固威權體制的政治算計。隨著布列頓森林體系（Bretton Woods）固定匯率制度的瓦解，資本自由化凸顯正式金融系統的低度效率和功能貧乏，更嚴重的是依照這樣的政治邏輯所建構的金融制度與其所承載的政商關係產生了以下四方面的特色，這些特色都深深地影響了日後台灣政治民主化之後的經濟自由化路徑。

第一，金融官僚自主性的制度基礎不在於法制規範，而繫乎獨裁強人與本土社會力量的疏離。發展型國家論者（developmental state thesis）指出威權體制可能降低利益團體的遊說壓力，讓官僚發展出長期經濟政策並修正市場失靈，然而缺乏制度化的自主性極易在權力更替中臣服於政治競逐。威權時期的金融穩定被視為國家安全一環，因此技術官僚直接受到強人領袖的家父長式控制。例如，中央銀行曾直隸於總統府的體制設計，以及歷任央行總裁皆由蔣家長期倚重的親信擔任即為明顯例證。在由中央銀行、財政部、公營行庫到地方信用合作社所構成的金融體系權力金字塔中，隱含高度個人化權力關係以及派系化組織架構為另一例證。根據官方統計，直到1980年代，金融專業出身的公營行庫董監事比例不到百分之十，超過三分之二的人事任命事實上是用來酬庸退休官員或籠絡地方政治菁英。官員權力行使完全缺乏制度性的制衡機制，如果此時國家的貨幣政策或信貸政策顯現出一定的國家自主性，那完全是因為統治者與本土資本的刻意疏離，而非制度化官僚節制。

第二，利用政治恩庇資源進行擴張的金融資本家，不但不會如早

期自由主義所預期的，成為要求節制國家權力任意性受到節制的社會力量，反而是其主要支持者。統治菁英運用國家統合主義政策（用來調和不同團體的利益），以及經濟權力分配機制（用來酬庸特定關係網絡），而得以大規模滲入各項產業部門，增加私人企業監督國家的集體行動成本，這種現象在金融部門更為普遍。金融業受惠於政府特許的壟斷租金，因此不會去質疑政府嚴格控管金融活動的政治經濟效果，只要這樣的政府干預有利於個人尋租逐利。

第三，為了滿足地方派系運作的財務需求，省級公營行庫與地方信用合作社嚴重陷入基層扈從網絡的複雜桎梏中。國家壟斷銀行部門的政治作用顯而易見：一方面，當政治競爭被限制於基層，公營金融機構與黨營事業能夠不受約束以公共資源支持國民黨提名的地方派系，造就了台灣早熟的「選舉機器政治」(machine politics)；另一方面，擁有大量籌碼的國民黨地方派系，不僅對其他反對力量豎立難以跨越的競爭門檻，甚至先發制人建立保守聯盟的草根動員組織。

第四，興起於國家壟斷／酬庸分配網絡以外的經濟力量通常缺乏動員所必要的稟賦，難以發揮政治影響力。例如在雙元金融體系中的出口部門，主要為中小型製造業，即使作為台灣工業化奇蹟的核心，卻始終無力產生集體行動，將金融自由化的要求推入政治議程，他們被迫不斷遊走於政府管制的灰色地帶，操作各種非正式金融模式，如1980年代興起的非法投資公司，而這種地下金融的過度膨脹，卻更強化了金融官僚的保守與威權心態。

總之，威權時期台灣的金融發展所呈現的政商關係是一個「壟斷制高點vs.扭曲資本家」的關係。國民黨作為一個外來威權政體，與台灣本土資本一直維持一個相當疏離的關係，壟斷金融制高點一方面給予其威權統治足夠的餘裕獨立於台灣社會力量之上，另一方面也讓它有充分的權力與資源透過選擇性的特許開放籠絡本土資本。相對地，在國家刻意壓抑之下，台灣本土資本一直不像日本、南韓那樣以集中

資源於少數財團來扮演經濟發展火車頭的角色，廣大的中小企業，在穩定的總體經濟環境與重商的稅賦體制之外，得不到政府的額外眷顧，多半靠自我剝削與剝削勞工來維持國際市場競爭力；至於少數掌握良好政商關係的全國性財團與地方經濟力量，則從國民黨的選擇性籠絡政策中獲得尋租機會而壯大。這樣的結果是產生了一個扭曲的本土資本家風貌，一方面是對特權反感、政治疏離、出口導向的眾多中小企業，另一方面是積極經營政商關係，爭取選擇性尋租機會、以國內市場為取向的全國性或地方性財團。如此的本土資本性格在民主化之後的政商關係發展扮演著主導的角色。

李登輝時代的政商關係——黨國主導的經濟自由化

蔣經國去世後，國民黨內部爆發權力繼承爭奪，繼任的李登輝總統提名黨機器舵手李煥擔任行政院長後，俞國華為首的保守財經官僚式微，與李登輝情誼深厚的一些自由派經濟學者漸漸進入財經部會參與政策制訂。此外，解除戒嚴、開放國會全面改選，國民黨面對與日遽增的競爭壓力，長達半世紀的壟斷事業在嶄新的政治計算中，由1989年行政院成立的「公營事業民營化推動專案小組」揭開了經濟自由化／私有化的序幕。

在金融領域的自由化／私有化則始於1989年的商業銀行開放設立。當「金融制高點」准許私人踏入，全國各地的財團皆共襄盛舉。如同表10-1所示，十九家申請者主要來自地方家族，例如台南幫、三重幫與高雄陳家；或是受到威權統治庇蔭而起的財團力量，如力霸集團、新光集團、國泰集團、富邦集團和遠東集團。對照1980年代蔣經國在位時，立法院「十三兄弟」試圖推動類似金融立法的「流產政變」，1989年起一連串銀行法修正顯示本土私人資本終於對國民黨權力核心的決策產生實質影響。

表 10-1：提出申請的19家新銀行

銀行名稱	董事長	總經理	主要發起人
1. 萬通商業銀行 (台南幫)	吳尊賢 (環泥董事長)	丁桐源 (一銀審查部經理)	孫明賢、陳進祥、統一集團、環泥、南紡等台南幫
2. 大安商業銀行	陸潤康 (前財政部長)	耿平 (交銀副總經理)	太平洋集團、聲寶、歌林、中日飼料、台聚、台橡、大亞、義美、大陸工程、華邦電子、永豐餘、華新麗華、勤益、泰電電器
3. 聯邦商業銀行 (三重幫)	李存敬 (前監委、前建設廳長)	賴耀南 (前一銀國外經理)	聯邦集團、愛之味、惠勝實業、友通資訊、友邦、天豪建設、優美、志聯工業、四維企業
4. 中華商業銀行 (力霸集團)	王又曾 (力霸集團董事長)	成國泰 (前僑銀副總經理)	力霸、嘉麵集團
5. 華信商業銀行 (國民黨)	林立鑫 (僑銀總經理)	盧正昕 (前花旗銀行副總裁)	中央投資、東帝士、潤泰、厚生橡膠、豐群、東融、福益、建華、啟聖、光華投資、台中會儲、三勝製帽、福懋、燁隆鋼鐵、永豐餘、員山冷凍空調、長谷建設、美吾髮、萬盈飼料
6. 萬泰商業銀行	許勝發 (太子集團董事長、國民黨中常委)	鄭世津 (前公寶局長、前土銀副總)	太子集團、中織、大東、幸福水泥、士紙、三富汽車、高氏企業
7. 亞太商業銀行	邱家雄 (前台銀經理)	許蓬萊 (台銀董事、前台銀經理)	台中中小企業、誠洲、璽明投資、大井投資、萬美塑膠、維他露
8. 玉山商業銀行	林鐘雄 (台大教授)	黃永仁 (華銀副總經理)	台火、東鋼、益華、光寶、國勝、新東陽、興華火柴、金融專業人員、青創會部分成員
9. 泛亞商業銀行 (長億集團)	謝仁棟 (前台銀總經理)	簡從德(前台灣企銀副總經理、中興紙業董事長)	長億集團
10. 中興商業銀行 (華電集團)	王玉雲 (國策顧問、前高雄市長)	謝金鐘 (北市銀副總經理)	華榮集團、立益紡織、高市工業會、震台、海光鋼鐵、東元電機、國產汽車、高林實業
11. 台新國際商銀 (新光集團)	吳東亮 (新纖總經理)	郭正昭 (中央存保總經理、前北市銀副總)	新紡、新纖、味全、味王、東元、東鋼、三信、商事、東元電機、九如實業、眾信會計師

銀行名稱	董事長	總經理	主要發起人
12. 大眾商業銀行 (高雄陳家)	陳田錨 (高市議長、中常委)	蔡明道 (中小企業信保副總經理)	光和集團、台塑集團、大統百貨、拆船業、台灣化纖、光陽工業、東南水泥、馬公航空、南亞、國產汽車
13. 寶島商業銀行	陳重光 (養樂多董事長)	李俊科 (前合庫經理)	養樂多、年代影視、可果美、廣源造紙、國瑞汽車、石橋機車、三德飯店
14. 遠東國際商業銀行 (遠東/亞東集團)	徐有庠 (遠紡董事長)	張學林 (前中國國際商銀副總經理)	遠紡集團、三芳、力麗、華歌爾、東聯、亞泥、福昌紡織、遠百、金車公司、大批發百貨、捷合建設
15. 富邦商業銀行 (富邦集團)	蔡萬才 (前國泰產物保險董事長)	林嘉祺 (前華銀經理)	富邦集團、長榮海運、廣豐、三商行、燁興、嘉泥、信大水泥、資生堂、亞洲化學、友利玩具、華崗、台鳳
16. 閩陽商業銀行	劉師誠 (前台銀董事長、前經濟部次長)	黃清笛 (一銀專門委員)	宜蘭同鄉會、國產實業、華隆集團
17. 匯通商業銀行 (國泰/霖園集團)	蔡萬霖 (前國壽董事長)	曾東海 (前一銀經理)	國壽集團、味全、國建、國產汽車、昱豐建設
18. 五洲商業銀行	陳思明 (前金融司長、證券集保公司董事長)	李捷程 (北市銀副總經理)	高林、羅馬磁磚、林南號、北城開發、森聯國際、寶記建設、幸福水泥、合信化工、台聯貨櫃
19. 富國商業銀行	李登木 (高雄商會理事長)	孫定方 (前合庫副總經理)	高雄市商會成員、虹邦建設、合森企業、華立、長榮海運、大同水上樂園

註：閩陽、匯通、五洲與富國等四家商業銀行並未獲財政部許可開業。

資料來源：引用自陳尚濤，1998，《台灣銀行政策的政治經濟分析》，頁89-93，國立政治大學政治研究所碩士論文。

一如威權時期，民主化過程中的金融自由化仍舊依循統治邏輯而非經濟理性進行。例如一些與李登輝情誼匪淺的自由派經濟學者，如前中央銀行總裁梁國樹，提出金融自由化的適當順序應為：首先強化金融監理制度，其次則是私有化公營行庫，最終為開放私人銀行設立。李登輝不願經濟同儕建議，決定反其道而行，率先開放私人銀行設立以結盟正在崛起的本土資本力量，以在國民黨內部繼承鬥爭中積累籌碼。

國民黨政權與本土財團盤根錯節的共生結構，在1993年「黨營事業管理委員會」（簡稱黨管會）成立後得以制度化。在黨管會主委劉泰英精巧操盤下，黨營事業如同企業般強調專業化管理、分散所有權結構並且選擇性的與財團建立策略聯盟，大舉介入各項擴張迅速的特許產業如公共工程、商業銀行、證券、不動產投資、零售業與通訊事業。黨營事業在兩千年政黨輪替前達至高峰，依淨值而言，國民黨集團掌握1,660億台幣，是1999年台灣第六大財團。

急速擴張的國民黨企業帝國，把持著商界伙伴趨之若鶩的壟斷利潤、不良企業需求殷切的財務援助、以及競選經費，因此可以保證黨中央對地方派系與大財團的支配。在這種「不對稱伙伴關係」（asymmetrical partnership）下，財團對國民黨的需求遠大於國民黨對財團的需求，所以雖然政治邏輯的主導造成一個過度政治化的經濟自由化路徑，國民黨站在制高點位置來掌控全局，仍有餘裕顧及國際孤立處境，與國內反對政商勾結的新興社會力量，賦予部分財經官僚一定程度的自主性。比較其他東亞新興民主國家，這種優勢部分解釋了台灣維持相對審慎貨幣、信貸政策，並得以避免1997年的東亞金融危機。

然而，黨國與既有財團間蔓生的特權網絡，已經嚴重影響台灣經濟體質與國民黨本身。隨著兩千年政黨輪替，仰仗廣泛借貸來支撐黨國擴張的困境逐步浮現。超過四分之三的國民黨資產為負債，淨值排名從1999年的第六名下降至2001年的第二十三名，稅前盈餘從第99名

下滑到264個企業集團的第262名。換言之，國民黨所經營的事業體在這段期間雖快速擴張，卻是全台灣最不會賺錢的企業集團，這意味著1990年代許多投資決策並非依據利潤考量，而是為了政治目的，特別是提供面臨財務危機的企業緊急纾困換取政治效忠。隨著股票、房地產市場投機泡沫破滅導致1998年本土性金融風暴，重擊許多高財務槓桿、政商特權與國內市場導向的企業，與國民黨淵源深厚的財團如長億集團、東帝士集團、高雄王家都面臨破產危機。

總而言之，李登輝時期國家獨斷干預的金融自由化，導致銀行過分競爭，以及金融產業競爭力下滑。表10-2顯示台灣金融部門的獲利能力於1990年代末期開始降低，同時逾放比（non-performing loans, NPLs）不斷攀升，在在顯示依政治邏輯所推展的黨國主導自由化實際上讓台灣經濟，尤其是金融體系，背負了沈重的代價。

表 10-2：金融機構表現（1995-2006）

年度	稅前盈餘(億)	股本收益(%) (ROE)	資產收益(%) (ROA)	逾放比(%)
1995	940.0	*	*	2.85
1996	1051.7	10.81	0.70	3.70
1997	1324.1	11.65	0.81	3.71
1998	1244.2	9.58	0.73	4.37
1999	1040.6	6.36	0.50	4.88
2000	967.8	6.05	0.47	5.34
2001	575.9	3.61	0.26	7.48
2002	-1045.9	-10.57	-0.47	6.12
2003	504.5	3.52	0.22	4.33
2004	1553.5	10.30	0.63	2.78
2005	786.4	4.81	0.30	2.24
2006	-74.0	-0.43	-0.03	2.13

資料來源：引自監察院，2002：31-34；金管會統計資料。
自2005年7月起採取與國際相同的廣義逾放標準。

政黨輪替後的政商關係——以商領政的經濟自由化

雖然特權壟斷威脅經濟表現，但是所創發的超額政治利益，使國民黨幾乎能在所有選舉囊括60-80%的選票與席次。國民黨、大財團與地方派系構成的保守聯盟如此強大，以致於國民黨中央咸認即使面臨分裂仍將贏得總統大選。以「清流共治」為訴求的民進黨總統候選人陳水扁成功動員了厭惡「黑金政治」的社會力量，在兩千年三雄逐鹿的總統大選中終結了國民黨半世紀的統治。

由於國民黨權力基礎日益仰賴特權酬庸，許多研究者與觀察家咸認為，政黨輪替無疑是改善黨國統治下「徇私性自由化」的斧底抽薪之計。不過，扁政府的表現很快地讓這樣的期待落空。予人反商刻板印象又在國會只有少數席次的民進黨，自一上台便積極地建立不反商、甚至親商的形象。從決定對股市護盤、繼續興建核四到一連串任命財團負責人擔任國策顧問、央行理事會、公營行庫與國營企業負責人等事例，陳水扁執政元年就表現出對本土大財團熱切迎合的態度。換言之，新政府不僅未把握機會剪除威權時期國家扭曲經濟的制度遺緒，更默許特權關係下羽翼漸豐的大財團來主導這個時期的政商關係發展。其中，又以兩次金融改革的過程表現最為明顯。

一次金改始自2001年6月的《金融六法》，目的在合併過度競爭的私人銀行與壞帳過高的信用合作社，具體機制有三：第一，利用稅賦減免與其他政策設計降低逾放比例；其次，以公營行庫整併農漁會信用部與地方信合社；第三，推動金融機構合併，成立十四家家金融控股公司。透過政策減免銀行稅收，政府成功降低壞帳，如表10-2所示，逾放比從2001年的7.18%減少至2006年的2.13%。然而，整併基層金融單位卻使扁政府面臨最難堪的改革困境。起初面對農漁會大遊行，陳水扁還信誓旦旦「寧可失去政權也要推動改革」，最終屈服於前總統李登輝的反對態度之下而放棄此項政策。十四家金控公司的成立也遭逢

相當爭議，雖然贊成者認為此政策可解決金融部門過度競爭，但是政策操作過程中流露的財團導向，也讓社會憂心寡頭壟斷、缺乏公平競爭，尤其是金融監督管理委員會（金管會）在金控公司運作後三年才成立，造成金融監管的嚴重空窗期。

延續一次金改成就，經濟建設委員會於2004年9月建議展開二次金改，加速公股銀行民營化、誘導主要金控公司合併，進一步整合金融部門。不過，在未事先知會財政部長與金管會主委的情況下，10月間陳水扁總統在「總統經濟顧問小組」中突然宣佈二次金改的具體政策與時間表：

- (1) 2005年底促成三家金融機構市占率10%以上。
- (2) 2005年底前公股金融機構數目至少減為六家。
- (3) 2006年底前國內十四家金控公司家數必須減半為七家。
- (4) 2006年底前至少促成一家金融機構由外資經營或在國外上市。

兩次金改造成台灣金融體系的快速私有化，公營行庫的市佔率從1985年的91%降低至2006年的17.79%，私人銀行則從9%上升至82.21%。國家積極指導公私部門併購而實現金融自由化/私有化，卻也讓金融產業集中於少數金控集團。如表10-3所示，十四家金控公司產值從2002年的10兆台幣倍數成長至2007年的20兆台幣。同時，吳、辜、蔡三大家族掌握的金控家數也從五家上升至六家，佔全國產值比例從28%提高至56%。若非牽涉過多弊案與反對聲浪，三大家族所能掌握的金控家數可能達到七或八家，佔全國產值比例將超過85%。

金融業務整合、公司資產規模擴大或許是全球競爭下不可避免的趨勢，不過政府在合併過程中扮演的角色卻備受爭議，甚至引發總統女婿、親信或財經主管官員的醜聞與弊案。換句話說，政黨輪替之後的政商關係發展，完全沒有體現陳水扁上台時「清流共治」的許諾。

表 10-3：十四家控股公司

	資產 (十億/2002.9)	排名	資產 (十億/2007.3)	排名
國泰金	2075	1	3533	1
富邦金	1111	5	1750	5
台新金	550	8	2310	2
新光金	579	7	1538	8
中信金	840	6	1734	6
開發金	269	11	384	12
兆豐金	1602	2	2167	3
第一金	1296	4	2090	4
華南金	1297	3	1670	7
建華/永豐	360	9	1111	9
玉山金	299	10	721	10
日盛金	222	13	297	13
復華金	234	12	436	11
國票金	39	14	241	14

資料來源：許秀惠，2003：254；金管會，2006，〈金融業務統計摘要：金融控股公司〉，
(http://www.fscey.gov.tw/news_detail2.aspx?icuitem=B81241)

讓總統及其親信所掌握的金融決策權力，來大幅度影響金融機構、主管機關的運作，在成熟的市場民主國家相當罕見。總統與其機要秘書經常越過閣揆直接任命或指揮財政部長、金管會委員、公股金融機構的董監事，直到2006年的政治和司法風暴後才稍有節制。

其次，經濟官僚的專業主義與自主性在陳水扁兩任中不斷下降。表10-4為李登輝時代與陳水扁時代的財經官員任期與離職因素比較，在李登輝執政的十三年內，更替了五位財政部長與三位台灣證券交易所董事長，但是扁政府在七年內便換了六位財政部長與五位台灣證交所董事長。平均而言，威權時期的財政部長任期長達42個月，李登輝時期的財政部長則為31個月，最短則為陳水扁政府的17個月。即便是其組織法規定保證其主委四年任期的金管會，三年內卻換了四位主委；

更值得關注的是，李登輝時期經濟官僚或有應專業堅持掛冠求去者，但在陳水扁政府中財經官員卻多半因決策缺失或貪污醜聞而下台。

最後，公營企業的管理與人事任命仍然充滿政治酬庸考量。作為公營企業最大股東，財政部依法必須任命機構主管，以這種權力的行使來進行政治酬庸在先進民主國家亦甚為常見。但由於兩次金改牽涉到大規模國有資產民營化，且過程充滿高度專業性與機密性的交易，主管當局任命權的行使代表著執政者政策目標的宣示，為建立過程的公信力，降低社會對圖利財團的疑慮，在這些重大人事任命上，應該以在金融產業社群中專業上與倫理上都廣受各方肯定的人才為優先，才能宣示金融自由化不受少數財團影響的決心。但當總統將相關職位指定予親友與大財團時，必然面臨「賤賣國產、利益輸送」的批評。

威權制度遺緒導致陳水扁總統於金融自由化進程中握有其他民主國家體制少見且極大的決策權。一如前述，財政體制始自威權時期便受到最高領袖的直接監控，財政官僚只對獨裁領袖效忠，金融主管則依照官僚政治邏輯干預公營機構經營，使得金融產業慣於臣服權力計算而非道德準則或專業主義。然而，歷史制度僅提供政治者行動誘因而非決定結果，因此政黨輪替後威權遺緒是否延續，民進黨政府責無旁貸。根據目前蒐集到的資料，執政之後的民進黨顯然選擇繼承獨斷權力培植政商關係，例如分配經濟利益圖利財團、紓困、酬庸舊財團與新勢力、恫嚇反對者。民進黨政府之所以選擇延續國民黨威權統治遺留下來的政府決策模式與政商關係，可能與以下兩個因素有關：

第一，能夠制衡威權遺緒所主導的金融自由化的社會潛在力量無法集結。國際化的中小企業與高科技產業極度依賴效率與專業的金融服務，他們可能最有潛力成為抑制政治徇私、完善市場機制的主要經濟力量。然而，金融全球化以及1980年代末期興起的區域國際分工、生產線跨國遷移，使這些「微型跨國企業」(mini-multinationals)能輕易在香港、新加坡或其他相對便利的金融市場籌資。特別是，日漸

表 10-4：李登輝和陳水扁時代財政官僚治理比較

任期	下台理由
李登輝時代	
財政部長	
郭婉容	1988/07-1990/06 1. 開徵證所稅、證交稅、承銷三商銀引起爭議 2. 隨內閣改組而轉任經建會主委。
王建瑄	1990/06-1992/10 1. 堅持土地增值稅應按實際交易價格課稅，引起強烈反彈。 2. 李登輝總統不支持，憤而辭職。
白培英	1992/10-1993/02 1. 在信合社法、所得稅法、土地增值稅法、證交稅法上與國會衝突，倦勤。 2. 隨內閣改組而辭職。
林振國	1993/02-1996/06 1. 任內爆發屏東縣墾埔農會擠兌事件。 2. 首次總統直選後，隨內閣改組轉任政務委員。
邱正雄	1996/06-2000/05 政黨輪替而辭職。
證交所董事長	
吳祺芳	1989/08-1991/10 病故。
陳思明	1991/10-1995/06 任期屆滿退休。
李仲英	1995/06-2000/05 任期屆滿退休。
陳水扁時代	
財政部長	
許嘉棟	2000/05-2000/10 1. 處理股市問題、護盤態度與否的態度不合於府、院及投資人。 2. 內閣滿意度最低。 3. 隨內閣總辭。
嚴慶章	2000/10-2002/02 1. 任內決策引發執政黨內部爭議：彩券發行權售予台北銀行、統籌分配稅款問題。 2. 隨內閣改組而轉任駐WTO代表。
李庸三	2002/02-2002/12 整頓基層金融與農漁會信用部，引發政治危機而被迫去職。
林全	2002/12-2006/01 1. 二次金改受到批評。 2. 隨內閣改組辭職。
呂桔誠	2006/01-2006/07 任內爆發台開案、中信金控涉及不法併購兆豐金控，受批評監督不力而去職。
何志欽	2006/07-2008/03 國民黨立委要求何陪同會勘第一金控大樓租借予謝長廷競選總部是否涉及不法，爆發「陽館」風波。何負起政治責任請辭。

證交所董事長	任期	下台理由
林鏡雄	2001/06-2002/03	病故
陳冲	20002/03-2004/06	1. 同意提供監察院，調查總統夫人吳淑珍買賣股票的資料，引起執政黨批評。 2. 內閣局部更替而轉任合庫董事長。
吳乃仁	2004/06-2006/08	1. 涉嫌收賄、不法護航。 2. 執政黨內部派系鬥爭，因反新潮流系聲浪而辭職。
吳榮義	2006/08-	
金管會主委		
龔照勝	2004/07-2006/05	任台糖董事長期間涉及三項弊案遭起訴，行政院長蘇貞昌依公務人員懲戒法要求停職。
呂東英(代)	2006/05-2006/08	1. 代理期間決策強硬，引起內部爭議；卸任前頒布一連串新人事命令引起非議。 2. 代理任期屆滿。
施俊吉	2006/08-2007/01	1. 力霸集團王又曾掏空中華銀行，爆發擠兌，金管會被批評監控不良。 2. 請辭負責。
胡勝正	2007/01-	

險惡的台海政治衝突迫使台灣內部的保護主義與國族主義結盟，將兩岸產業分工詮釋為「錢進大陸、債留台灣」，而相對容忍本土金控公司在公股釋出、金融併購中汲取超額利潤。服膺於區域經貿整合趨勢的出口導向型中小企業以及部分都市專業人士，雖是威權時代反對運動最主要的支持者，在這個過程中放棄呼籲(voice)，選擇退出與出走(exit)，於是，延續國民黨時期遺留下來的政商關係便喪失社會制衡。

第二，面對世界最富有政黨——國民黨——的政治競爭，維持與財團良好關係對缺乏自主財源、依賴政治獻金的民進黨非常重要。比較台、韓、美選舉經費的官方統計，台灣的總統選舉支出在民主化過程中突飛猛進，約為韓國大選的三分之二，美國大選的十分之一，雖

然台灣的總人口數僅及韓國的一半，美國的十五分之一，而一般估計實際競選費用遠高於官方數字的五至十倍。國民黨的經費源自黨營事業，而民進黨僅能依賴政治捐獻。以2004年的「總統大選」統計數據，國民黨完全透過黨產融通競選花費，而民進黨則徹底仰仗企業與個人贊助。為了單次選舉而集資12億絕非易事，更何況這些官方公佈的公開數據僅是整體選舉開銷的冰山一角，因此視「勝選為唯一執政目的」的民進黨領袖，缺乏動力來改正國家於經濟體系中所扮演的扭曲性角色。

結論

本文追蹤了戰後台灣金融產業發展的歷史，分析有經濟制高點之稱的金融業，在國民黨威權時代、李登輝民主化時代，以政黨輪替之後陳水扁時代的政商關係演變。我們分別以「壟斷制高點vs.扭曲資本家」、「黨國主導的經濟自由化」以及「以商領政的經濟自由化」來描繪其政商關係。其中，最讓人感到失望的是，政黨輪替之後的政商關係發展，並沒有如早年自由派學者所期待的那般，朝向限縮國家選擇性分配資源能力的方向改善，反而依舊延續民主化初期國民黨的「徇私性自由化」邏輯來分配資源，尋求新的政治結盟對象。

本文認為，之所以會發生這樣的現象，實因游離於威權層從式政商網絡之外的社會力量，沒有凝聚制衡的力量，來監督民進黨「清流共治」的許諾。面對兩岸政治對立、經貿整合的結構困境，以及保護主義、國族主義的崛起，過去以中小企業與專業人士為主體的反特權、反壟斷社會力量，逐漸分裂或失去願景，是以民進黨上台後，相當「理性」的繼承國民黨壟斷統治遺緒，利用其執政優勢，收編中央到地方的扈從式政商網絡，變成一個失去改革理想，一心追求政權延續的選舉政治機器。

延伸閱讀書目

希望瞭解壟斷經濟體制所構成的不平等分配和政治效果，參考兩部耳熟能詳的著作：

陳師孟等，1991，《解構黨國資本主義》。台北：澄社。

蕭新煌等，1989，《壟斷與剝削：威權主義的政治經濟分析》，頁139-160。台北：台灣研究基金會。

外來政權特性與台灣經濟體制設計的因果性分析，參閱：

Cheng, Tun-Jen. 1993. "Guarding the Commanding Heights: the State as Banker in Taiwan." Pp.55-92 in *The Politics of Finance in Developing Countries*, edited by Haggard, S., Chung H. Lee, and Sylvia Maxfield. Ithaca: Cornell University Press.

Chu, Yun-han. 1999. "Surviving the East Asian Financial Storm: The Political Foundation of Taiwan's Economic Resilience." Pp.184-202 in *The Politics of the Asian Economic Crisis*, edited by T. J. Pempel. Ithaca: Cornell University Press.

Wu, Yong-ping. 2005. *A Political Explanation of Economic Growth: State Survival, Bureaucratic Politics, and Private Enterprises in the Making of Taiwan's Economy, 1950-1985*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

細緻分析國民黨如何在民主化進程中催生政商一體的統治機器，可參閱：王振寰，1996，《誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構》，第三章〈隱形的轉型：本家勢力的崛起〉，頁93-133。台北：巨流。

李宗榮，2007，〈在國家權力與家族主義之間：企業控制與台灣大型企業間網絡再探〉。《台灣社會學》13: 173-242。

視女性人身安全。1994年的反性騷擾大遊行中，由於喊出了「只要性高潮，不要性騷擾」的口號，使得當次遊行普遍受到國內外媒體的報導。雖然媒體將焦點放在性高潮，而非性騷擾，但是該次遊行仍是當時婦運界針對性騷擾議題的最大集結。1996年底，出身婦運界的民進黨婦女部主任彭婉如遇害，婦運界悲憤莫名，聯合許多社運團體大規模的集結表達對於政府長期漠視女性人身安全的憤怒。除了以「女權火照夜路」為主題，進行徹夜的遊行活動，強調女性的夜行權外，也在隨後的全國治安會議場外，以展示1088雙血鞋的方式，突顯台灣女性缺乏人身安全的處境。就街頭抗爭的劇場效果而言，也許最具有象徵意義的例子是1996年的「女人100大遊行」。1996年3月7日，在總統府前示威遊行的婦女運動者，向各黨總統候選人提出了104個性別平權的政策要求，高喊「飛躍總統府，女人好自在」，並且朝總統府丟擲幾百個巨型衛生棉。以父權社會認為最不應該在公共空間出現的衛生棉，挑戰漠視女性權利的國家象徵。

婦運在1990年代的街頭抗爭並不一定以抗議的形成出現，也包括嘲諷性的行動，或是具有集結群眾意義的街頭活動。嘲諷性的行動的策劃者及參與者多半是以大專女生為主的年輕婦運者。張靄珠教授的研究也提及幾個重要的例子：1995年5月，全國大專女性行動聯盟在大安森林公園舉辦了「情慾拓荒」的活動，參與者在臨時搭起的舞台上，表演脫衣舞和模仿性交姿勢，挑戰父權體制對女性情慾的壓制。隔年5月，全國大專女性行動聯盟在台北火車站發動「搶佔公廁運動」，在人潮熙來攘往的車站內，她們舉著「憋不了」的標語，對著經過的人說明為什麼男女生廁所數目的差異關聯著性別不平等。「搶佔公廁運動」的第二天，全國大專女性行動聯盟在台北市大安森林公園舉行「泌尿比賽」，得出男性上廁所的時間平均是女性所需時間的一半的結果，也據此向政府要求全面性的檢討公共空間中男女生廁所的比例。集結群眾的街頭活動中，主要的例子是針對救援雛妓所進行的萬

人簽名與華西街慢跑，或是針對民法修正的三萬人連署等等。

在表現形式上活潑多元的街頭抗爭，在1990年代末期以後，以參與者人數及發生頻率而言，都逐漸減少。主要的原因之一是婦運在體制上的空間逐漸增加，透過立法遊說及決策參與，和性別平權相關的法案逐一出現，而婦女團體也體制性的取得一定的發言位置。

立法遊說

隨著1993年國會全面改選，立法遊說逐漸成為許多倡議性婦女團體的工作重點。婦運在立法遊說的行動中，所取得的成果，可以說包含三個面向：第一個面向是去除現存法律中對女性的歧視，第二個面向是制定保障婦女權益，符合性別平等的法律規範，第三個面向則是結合其他社運團體，在相關議題的法律制定或修正中，確保女性權益及性別平權價值的實踐。

去除法律中對女性的歧視，主要成果表現在民法親屬篇的修正上。我國的民法是1920年代中華民國政府還在中國大陸時所制定的，在當時的時空背景及社會價值下所制定的民法，不難想見和1980年代以後的台灣社會顯得格格不入。因此民法的修正從1990年代中期以來，陸續將原本法律規範中將女性視為男性附屬，或是女性缺乏平等待遇的相關規範，逐一修正。在這個過程中，包括女性婚後的姓氏、女兒的繼承權、子女的撫養權、夫妻財產，以及子女姓氏等等，都有重大的變革，而整部民法也在歷次修正後，更符合兩性平權的精神。

保障婦女權益，制定符合性別平等的法律，主要的例子是兩性工作平等法、家庭暴力防治法，及性別平等教育法。這三部法律的制定，都和具體的社會案例關係密切。1987年6月媒體揭露國父紀念館與高雄市立文化中心共約五十多名的女性員工，由於館方規定，凡是女性員工年滿三十歲，或是結婚、懷孕就自動離職，而被迫離職。類似

台灣環境治理的變遷與挑戰

林子倫

一、前言

本文試圖從政治經濟學的觀點來理解一九八〇年代政治解嚴後，台灣環境政治的變遷與挑戰。本文認為，台灣環境衝突與爭議的根源，必須透過一個較廣大的歷史與結構性的脈絡，也就是包含政治、經濟、社會與國際等因素來理解，換言之，台灣所面臨的環境問題並不單純是快速工業化或市場失靈的結果，而是地方、區域與全球各層次上的政治與經濟力量的一種特殊表現，這些力量形塑了台灣環境衝突的一種特殊樣貌。本文認為，環境破壞或生態危機不可能單純從技術層面獲得解決，良善的環境治理能否達成，必須理解危機發生的政治、經濟、社會與文化的根源才可能獲得解答。

所謂環境治理 (environmental governance)，意指環境政策及決策在全球、國家與地方等不同的制度層次上，為實現永續發展的集體目標，環境體系與經濟社會體系之正式與非正式的互動關係及制度安排。在概念上，它有助於我們理解環境政策是由哪些行為者（國家、團體或個人）？基於什麼理由（利益、科學或風險）？透過怎樣的過程與結構（民主、市場或公共審議）？以邁向環境友善的永續社會。環境治理的概念，超越了以國家為制度核心的傳統研究取向，它並非指涉一個有形的政府組織或機構，而是一個統合了政治、經濟、社會

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。

許甘霖，2002，〈民粹金權主義？黨資本、股市投機與政治動員〉，收錄於瞿海源、蕭代基、楊國樞主編，《台灣社會問題研究》，頁1-74。台北：巨流。

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〉，收錄於朱雲漢、包宗和主編，《民主轉型與經濟衝突》，頁75-112。台北：桂冠。

黃煌雄、張清溪、黃世鑫編，2000，《還財於民：國民黨黨產何去何從》。台北：商周。

「制衡力量」(Countervailing Power)，由2006年去世的經濟大師高柏瑞(John Kenneth Galbraith)在1952年首次提出，之後便成為高柏瑞許多著作的重要分析概念。

Galbraith, John Kenneth. 1952. *American Capitalism: the Concept of Countervailing Power*. Boston: Houghton Mifflin.

簡易版可參考：

Galbraith, John Kenneth著，沈國華譯，2006，《加爾布雷思文集》，第一章〈抗衡力量的概念〉，頁1-14。上海：上海財經大學出版社。

探討缺乏社會力量監督制衡的國民黨政府民營化政策，與民進黨政府金融改革政策，參考：

台灣勞工陣線，1999，《新國有政策：台灣民營化政策總批判》。台北：商周。

夏傳位，2005，《禿鷹的晚餐：金融併購的社會後果》，台北：銀行員工會全國聯合會。

的「單身條款」(如果結婚就必須離職)和「禁孕條款」(如果懷孕就必須離職)，當時普遍存在於許多行業中，特別是銀行及信用合作社。許多女性員工在受僱時，就簽下切結書，因此在日後結婚或懷孕時，僱主會以當事者曾經簽過約定，來要求這些女性離職。國父紀念館的女性員工被迫離職的新聞出現後，當時唯一的婦運團體婦女新知基金會開始介入聲援。然而在介入處理的過程中，婦運者發現當時沒有一條法律可以用來證明僱主違法，於是婦女新知基金會結合律師及學者專家，開始起草台灣第一部建立職場性別平等的法律。從1990年開始致力於推動兩性工作平等法的立法，到2001年兩性工作平等法終於完成立法，並於2002年正式施行，婦女新知基金會在前後12年間是這部法律的最大推手。除了規定僱主在工作場所不能有性別歧視外，兩性工作平等法還課以僱主防治職場性騷擾的責任。

在1993年的鄧如雯殺夫案爆發前，雖然婦女團體早已倡議家庭暴力防治的觀念，但是家庭暴力防治，既無法律規範，也未建立任何制度。直到鄧如雯案發生，才直接催生了家庭暴力防治法。鄧如雯是長期的家暴受害者，有一天在丈夫酒醉返家再度對她施暴的情形下，將丈夫殺死。案件發生後，婦女團體及人權團體都聲援鄧如雯，也呼籲政府及社會大眾正視家庭暴力的問題。相比於兩性工作平等法歷經12年才完成立法，家庭暴力防治法在1998年，鄧如雯案發生後的4年就完成立法。家庭暴力防治法的通過，也宣告傳統「法不入家門」的觀念必須改變。

兩性工作平等法和家庭暴力防治法都是民主化後新制定的法律。這兩部法律前者保障女性的工作權，後者保障女性的人身安全。從更為積極的角度而言，兩性工作平等法不僅是要保障女性的工作權，而且要建立沒有性別歧視的工作環境，因為兩平法的精神不只是不能歧視女性，而是僱主不能在性別的基礎上歧視任何勞動者。家庭暴力防治法則不僅要保障女性的人身安全，而且要建立沒有人身傷害的家庭

環境，因為家暴法的精神不只是女性不能受害，還包括家庭成員彼此之間不能造成對方的人身傷害，不僅是夫妻之間受到此一法律的規範，父母子女之間亦然。

和兩性工作平等法及家庭暴力防治法稍有不同的是，2004年通過的性別平等教育法，在名稱上雖然也受到具體社會案例的影響，但是除了保障弱勢者權益外，更希望積極的透過教育體制來改變社會價值。2000年4月屏東縣高樹國中三年級的學生葉永誌在學校的廁所內被發現倒臥在血泊中，送醫後不治身亡，死因是嚴重顱內出血。葉永誌的身亡無論是意外，還是因為同學捉弄所導致，都與他是男生，但在性別特質的表現上不符合社會對男性特質的性別刻板印象有關。案發當天，他在下課前經由老師同意後去洗手間上廁所。在還未下課的上課時間去廁所，是因為葉永誌經常在廁所裡被其他同學欺負，要求「驗明正身」，使得上廁所對他而言，所具備的壓力和其他同學不同。葉永誌的死亡，說明了性別特質不符傳統印象的學生在教育環境中的脆弱，因為連上廁所這樣的基本生理需求，都可能充滿恐懼與危險。

葉永誌案的發生，使得當時正在草擬兩性平等教育法的教育部兩性平等教育委員會將草擬中的法案，改名為性別平等教育法，委員會的名稱也改為性別平等教育委員會。更名的目的是強調性別平等不只是兩性平等，也包括對個人性傾向及性別特質的尊重。2004年完成立法的性別平等教育法，在許多方面具有前瞻性，除了要求學校老師及行政人員必須尊重學生的性傾向外，也使得全國各級學校的學生都必須接受性別平等教育。同時，對校園性騷擾的防治及懷孕學生的受教權等都有所規範。性別平等教育法的立法經驗和其他的性別平權相關法律的立法經驗頗為不同，這個差異和婦女運動者參與決策的空間增加有密切的關聯，而這一點筆者將在下節討論。

婦運結合其他社運團體進行立法遊說的例子，主要表現在「防暴聯盟」及「移民移住人權修法聯盟」的工作上。防暴聯盟於1994年成

立，成立之初是結合婦女、兒少、宗教，及社會福利團體，以制定性騷擾防治法、性侵害犯罪防治法，及家庭暴力防治法為主要工作目標。在相關法律逐漸制定後，持續以防暴議題，及對既有法律的修正為工作重點。由於性騷擾、性侵害，以及家庭暴力多數的受害者都是女性，因此婦女團體中如現代婦女基金會持續是防暴聯盟的核心成員。由婦女新知基金會發起的移民移住人權修法聯盟（簡稱移盟）於2003年成立，結合婦女、人權、移民及勞工團體，主要的工作是制定移民法，並且關注移民及移住勞工的權利。在全球化的趨勢下，台灣外籍配偶及勞工的人數持續增加，在新移入人口中，有相當高的比例是女性。如同性別平權所牽涉的不只是法律權利，也需要社會價值的改變，移民議題也是如此。台灣從傳統漢人為主的社會，如何真正成為尊重多元文化的社會，移民政策以及社會大眾對於移民的態度是關鍵。

整體而言，自1993年國會全面改選後，婦運團體立法遊說的經驗日趨豐富，往往利用國會改選的機會，要求各黨候選人承諾支持法案，或是在立法院會期結束前力推法案。然而，婦運團體在立法遊說上仍面臨許多挑戰。由於我國立法院審議法案的方式是所謂的「會期不連續」，也就是說，在每三年改選一次立法委員的情形下，任何法案的遊說如果在三年內未能完成立法，到下屆委員時，就必須重新進行議程安排，朝野協商等程序。除了立法程序外，婦運團體在立法遊說上所面臨的另一個重要的挑戰是在特定法案上與資源雄厚的社會團體意見相左時，相關遊說工作會備感艱辛。兩性工作平等法的立法過程會長達12年，是因為僱主團體始終對諸多條文持反對意見。近年關於生育保健法的草案，婦運團體也因女性生育自主權的問題，而和資源雄厚的宗教團體同時在行政及立法部門產生齟齬。換言之，雖然婦運團體的立法遊說經驗持續累積，而且在民主化後取得相當可觀的立法成果，但是婦運議題的立法遊說並非沒有阻力，當阻力是來自資源雄厚的其他社會團體時，法案延宕或是修法方向不符婦運團體期待，是

資源有限的婦運團體既感無奈又不得不面對的挑戰。

參與決策

相較於上述三種運動策略，參與決策可能是民主化為台灣婦運帶來最多機會與最大挑戰的體制性變動，因為它使得婦運和政府的行政部門產生密切的關係。然而，這樣的關係也因為模糊了市民社會與國家機關的界限，而在婦運界快速推進性別平權的過程中，產生許多值得思考的議題。

婦運界和政府行政部門的互動，起源於1995年陳水扁市長任內的「台北市政府婦女權益促進委員會」（台北市婦權會）。以婦女團體和國家機關的關係而言，台北市婦權會的成立是重要的體制變革，在婦運人士的建議下，這個委員會由民間婦女團體、學者專家，及市府相關局處代表所組成，其中民間代表的比例達六成，而委員會的主任委員是市長本人。台北市婦權會成立之時，無論是民間團體代表或以學者專家身分擔任委員者，有相當比例是資深的婦運工作者或兩性平權議題的推動者。這是民主化後的台灣第一個將國家帶入婦女運動，以及將婦女運動帶入國家體制的組織。這個體制的出現，使得婦女團體與國家的互動，從立法遊說擴展到參與決策。

1996年底民進黨婦女部主任彭婉如遇害後，在婦女團體強烈要求政府重視婦女權益的情形下，行政院在1997年設立「行政院婦女權益促進委員會」，而教育部也成立「兩性平等教育委員會」（後來改為「性別平等教育委員會」）。由組織及運作方式而言，這兩個委員會的設立都類似稍早成立的台北市婦權會，也就是委員會中有官方身分的代表譬如各部會或各局處的首長或官員，也有民間身分的代表譬如婦女團體代表或學者專家。這些委員會在體制上成為政府行政部門與婦女運動之間的重要介面及平台，雖然民間委員並非專職，但是委員會所

扮演的積極性和許多民間委員出身婦運界有密切的關聯。2002年之後，婦權會模式從中央擴延到地方，也從教育部擴延到其他部會。從中央擴延到地方的主因是當年度台灣婦女團體全國聯合會承接內政部各縣市婦女福利考評的業務，在考評過程中，參與考評的婦女者運動發現很多縣市在婦女福利的相關政策上缺乏橫向的協調與聯繫，也缺乏民間團體有系統的參與，因此建議各縣市參考行政院婦權會的運作模式，成立類似的參與式委員會。自2003年開始，婦女福利業務考評的量表上也因此增加一個項目，如果該縣市有成立類似婦權會的組織，在考評時可以獲得加分。當這個部分成為內政部的評量標準之一後，許多縣市就紛紛成立類似婦權會的組織。

從台北市婦權會到行政院婦權會，乃至於各縣市婦權會的成立，這些不同層級的婦權會的成立，其實呈現了民主化過程中國家機關與市民社會互相形構的過程。它在台北市及行政院成立時，是由婦運人士發動、說服、甚或壓迫決策者開放國家體制，使婦女團體可以參與決策，並進而改變婦女處境，這是市民社會在重塑國家體制。然而，各縣市婦權會的成立，其壓力來源並非在地社會，而是已被市民社會參與重塑的不同層級的政府。然而，當這個體制在地方政府出現後，它也重塑了在地社會與性別議題的關聯。

同時有官方和民間代表的委員會，在性質上是國家機關與市民社會的介面，在面對國家時代表市民社會，但是在面對市民社會時卻又代表國家。當婦運團體與國家機關的互動更深入，而在體制中取得越來越多的資源及參與空間時，婦女運動是否因此而失去自主性的討論也不時出現。然而，以近年的發展而言，幾乎所有的婦女團體都參與中央和地方政府各類委員會的運作，因此婦運團體自主性的程度，並非取決於是否參與國家體制，而是取決於以什麼方式參與國家體制。資深的婦運參與者蘇芊玲就曾經以「借力使力」來說明婦女運動進入國家體制的動機，以及回應關於婦運被國家「收編」的質疑。蘇芊玲

認為婦運經過二十年的成長，有一定的主體性與力量，應該有一定的能力和父權體制及國家機器近身對話以改變女性的處境。事實上，透過參與式委員會的運作，婦女運動確實有借力使力的經驗，其中最好的例子就是性別平等教育法的立法過程。

教育部性別平等教育委員會於1999年決議，以研究計畫的形式委託法律學者，也是資深的婦運者陳惠馨，結合部分委員與學者專家共同進行法案草擬。在法案研修過程中，歷經多次的研究小組會議、學者專家會議，以及在全國舉行分區的公聽會，廣泛的納入以及協調婦運界、性別研究學者、教育行政人員，及各級學校教師的意見。最後法案草擬完成後，由教育部於2004年4月送進立法院審議，在跨黨派女性立委的支持下，2004年6月即完成三讀。不同於其他的性別法案，這部法律是以行政立法的方式完成。事實上，我國大多數的法案都是由行政部門主動提出，送立法院審議。相比之下，性別法案則多半是由民間婦女團體遊說立法委員提出。以行政立法的方式完成的性別平等教育法，從法案的研擬到多次召開學者專家會議及公聽會，都有行政資源支持，這是性別法案在立法和修法過程中少有的現象。因此，性別平等教育法可以說是婦運進入國家體制後，成功結合國家資源與婦運需求的例子。

參與式委員會雖然能為婦運帶來能量，但也有它的極限。對於婦女運動而言，參與式委員會所帶來的挑戰是，這樣的體制只是程序性的創造了婦女團體與國家機關互動的可能，而並不能實質性的確保這樣的互動一定能產生符合性別平權價值的決策。原因有二：一方面婦女團體的性質多元，並非所有的婦女團體對性別平權議題都同樣嫻熟，因此雖然同樣有婦女團體的參與，但是不同的委員會所做的決議就性別意義而言，可能頗有差距。另一方面在民主化的歷程中，參與式委員會廣泛的存在於許多不同的政策領域中，並不限於性別議題。因此，當不同的委員會之間產生衝突時，進步性價值並不見得是行政

部門最終決策的依據。

舉例而言，2002年通過的兩性工作平等法規定各縣市必須成立兩性工作平等委員會，其組織方式和婦權會模式類似，都設定了一定比例的民間團體代表，包括勞資雙方及女性代表。各縣市兩性工作平等委員會的主要功能是針對和兩平法有關的申訴案件，經過審議後，做出行政裁決，判定僱主是否違反兩平法。筆者曾經參與勞委會委託民間團體所進行的各縣市防制就業歧視業務的考評，當時在某些縣市所看到的委員會裁決結果，其實清楚的反映主流社會欠缺兩性平權觀念及勞動人權意識的現象。與前述縣市的業務承辦人員交換意見時，可以明顯感覺出他們的無可奈何，因為依法他們並沒有推翻委員會決議的權力，只能對委員會說明立法精神。換言之，無論婦女運動者如何參與重塑國家體制，這個體制仍然無可避免的要面對一般社會團體本身的保守性。

同樣的，2006年底爆發的生育保健法修正草案的爭議，在行政院會通過生育保健法修正案之前，早已存在行政院婦權會與衛生署生育保健諮詢委員會的衝突。1984年通過的優生保健法中關於人工流產的規定，施行多年後，宗教團體及婦女團體各有不滿。婦女團體希望能夠修改已婚女性必須取得配偶同意才能進行人工流產的「父權條款」，而宗教團體則對於優生保健法第9條第6款「因懷孕或生產將影響其心理健康或家庭生活者」可以中止懷孕的規定不滿。2000年起針對女性生育自主權及生育環境的改善，婦女團體以台灣女人連線為主，開始呼籲修正優生保健法。2003年起宗教團體也因為反對人工流產而組成尊重生命大聯盟。衛生署內針對優生保健法的修正設立了生育保健諮詢委員會，如同行政院婦權會，生育保健諮詢委員會在組成方式上也是同時有官方及民間代表。然而，委員會中雖然有女性，但是並沒有強調女性生育自主權的婦運界代表，反而在民間代表中不乏具天主教背景，向來反對人工流產的社會人士。在這樣的情形下，衛生署針對

原本的優生保健法所進行的修改，也就是生育保健法修正草案，就納入了宗教界所主張的思考期的條文。

2005到2006年間，婦權會委員幾度在行政部門內部表達對衛生署版本的不滿，強調思考期的規定違反性別平權的精神。然而，在宗教團體的龐大壓力下，行政院仍然在2006年院會通過的生育保健法修正草案中放入了思考期的規定。婦權會民間委員力阻行政部門將法案送進立法院，是因為深知法案一旦進入立法院，以婦運團體的有限資源，在立法遊說上很難和資源雄厚的宗教團體抗衡。儘管如此，這個法案還是已送進立法院審議。雖然行政院婦權會在近年積極參與政府決策，持續推動性別主流化，使得體制內婦運議題的空間快速增加，但是生育保健法的爭議終究顯示了參與式委員會的極限。

結語

自1982年《婦女新知》雜誌創辦以來，台灣的性別平權運動在眾多婦女及性別團體的努力下，已走過四分之一個世紀。無論是挑戰體制，互助分工，或是爭論辯詰，在在顯現這些團體在論述與行動中所展現的民間社會的活力。然而，要成為一個真正性別平權的社會，台灣當然還有長路要走。民間婦女團體雖然充滿活力，但是在資源有限的情形下，仍然缺乏足夠的組織經營與群眾基礎。婦女團體與國家機關的互動雖然更為廣泛深入，但是參與式委員會的運作，對性別平權運動而言，只是運動策略的一部分，而不可能成為婦運發展的目標。它能夠發揮的能量很大，但是它的極限也很清楚。

對於任何一個民主國家而言，最大的挑戰以及最大的希望都是民間社會的多元性、異質性，以及自願性。台灣社會的多元價值，在民主化的過程中，既提供婦運成長的機會，也為婦運帶來新的挑戰。卻顧所來徑，蒼蒼橫翠微。台灣的性別平權運動自發軔以來即由民間婦

女團體扮演著引導性的角色，婦女團體的成長也見證台灣民主化的歷程。當性別平權已經成為民主價值中不可或缺的一部分，可以預見的是婦女團體將在民主深化的過程中，持續的努力，持續的爭辯，以及持續的參與，使得台灣能成為一個尊重差異多元平等的社會。

延伸閱讀書目

戰後台灣的婦運歷程

許芳庭，1997，《戰後台灣婦女運動與女性論述之研究（1945-1972）》。台中：東海大學歷史研究所碩士論文。

張靜倫，1999，《顛簸躓仆來時路：論戰後台灣的女人、婦運與國家》。台北：台灣大學社會學研究所碩士論文。

李元貞，1986，〈婦女運動的回顧與展望〉。《婦女新知》53: 4-6。

婦運界在1990年代針對國族、國家、身體政治及性產業等議題上的爭議

卡維波，2001，〈「婦權派」與「性權派」的兩條女性主義路線在台灣——為「亞洲連結會議」介紹性／別研究室而寫〉。《文化研究月報》第5期。以及該文中所引的林芳玫、劉毓秀及顧燕翎的作品。

張毓芬、張茂桂，2003，〈從公娼事件看台灣反對運動與國族問題〉，收錄於張茂桂、鄭永年主編，《兩岸社會運動分析》。台北：新自然主義。

蘇芊玲，2002，〈創造草根與體制的雙贏策略〉。《應用心裡研究》14: 30-33。

1993年《島嶼邊緣》的「女人國·家認同」專輯。

1997年婦女新知基金會所出版的《騷動》第3期。

婦運抗爭的劇場效果

張靄珠，1998，〈女性身體與城市空間的對話：從蕭渥廷的女性環境劇場論國族記憶、城市空間、與女性集體記憶的再現〉。《中外文學》27(5): 40-62。

性別法案的立法過程及經驗

尤美女，1999，〈從婦女在婚姻中之法律地位看婦女人權之發展〉。《台灣法學會學報》20: 175-227。

陳惠馨，2005，〈認真對待性別平等教育法——性別平等教育法之立法與展望〉。《國家政策季刊》4(1): 23-29。

高鳳仙，2007，《家庭暴力防治法規專論》第三章。

婦女運動與國家體制

黃長玲，2007，〈彼此鑲嵌，互相形構：轉變中的國家與社會關係〉，《自由主義與新世紀台灣》。台北：允晨文化。

楊婉瑩，2004，〈婦權會到性別平等委員會的轉變：一個國家女性主義的比較觀點分析〉。《政治科學論叢》21: 117-147。