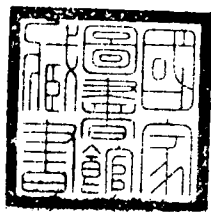


國立台灣大學政治學研究所碩士論文

指導教授：許介麟 博士

戰後台灣黑道的政治分析



研究生：黃玄銘 撰

中華民國八十六年六月

指導教授

簽名 許介麟

簽名

簽名

考試委員

簽名

簽名 許春金

簽名 許介麟

簽名 趙永茂

簽名 陳翠蓮

簽名

簽名

考試成績：

日期 86 年 5 月 31 日

國家圖書館



001594053

授權書
(博碩士論文)

本授權書所授權之論文為本人在 國立台灣大學 政治學系
_____ 組 85 學年度第 2 學期所撰 碩士 學位論文。

論文名稱：戰後台灣黑道的政治分析

☒同意 ☐不同意

本人具有著作財產權之論文提要，授予國家圖書館、本人畢業學校及行政院國家科學委員會科學技術資料中心，得重製成電子資料檔後收錄於該單位之網路，並與台灣學術網路及科技網路連線，得不限地域時間與次數，以光碟或紙本重製發行。

☐同意 ☒不同意

本人具有著作財產權之論文全文資料，授予行政院國家科學委員會科學技術資料中心，得不限地域時間與次數以微縮、光碟重製後發行，並得享該中心微縮小組製作之研究報告、獎勵代表作、博碩士論文三檔資料等值新台幣伍佰元之服務。本論文因涉及專利等智慧財產權之申請，請將本論文全文延後至民國 __ 年 __ 月後再公開。

☒同意 ☐不同意

本人具有著作財產權之論文全文資料，授予教育部指定送繳之圖書館及本人畢業學校圖書館，為學術研究之目的以各種方法重製，或為上述目的再授權他人以各種方法重製，不限時間與地域，惟每人以一份為限。

上述授權內容均無須訂立讓與及授權契約書。依本授權之發行權為非專屬性發行權利。依本授權所為之收錄、重製、發行及學術研發利用均為無償。

指導教授姓名：許介麟

研究生簽名： 黃玄銘 學號：R83302022
(親筆正楷)

日期：民國 86 年 6 月 30 日

備註：1. 上述同意與不同意之欄位若未勾選，本人同意視同授權。

2. 授權第二項者，請再交論文一本予承辦人員。

3. 本授權書已於民國85年4月10日送請著委會修正定稿。

目 次

第一章：導 論

第一節：問題意識與研究動機	1
第二節：研究方法與分析架構	8

第二章：戰後台灣黑道發展的背景

--台灣統治體制的確立(1945~1950)	11
第一節：二二八事件	11
第二節：黨國體制的建立(一)--政治面	21
第三節：黨國體制的建立(二)--經濟面	33
第四節：地方派系政治的形構	44

第三章：戰後台灣黑道發展之分析(一)

--兩蔣時代(1951~1987)	56
第一節：戰後台灣黑道之初期發展	56
第二節：江南案與一清專案	64
第三節：東亞經濟結構的鉅變與台灣的金錢遊戲	75

第四章：戰後台灣黑道發展之分析(二)

--李登輝時代(1988~1996)	99
第一節：李登輝時代的來臨	99
第二節：黑金與政治的結合	122
第三節：後冷戰時代的黑道國際化	134

第五章：結 論

第一節：戰後台灣黑道政治的理論探討 _____ 144

第二節：國民黨掃黑政策之評估 _____ 153

第三節：台灣黑道問題解決之道 _____ 159

參考書目 _____ 161

第一章：導 論

第一節：問題意識與研究動機

自李登輝總統就任以來，台灣經歷了所謂的「寧靜的革命」，政治改革的過程中，隨著萬年國代、立委的退職，解除戒嚴，開放黨禁、報禁等種種的措施的施行，台灣快步的邁向了政治民主化，經濟自由化的西方資本主義式的民主制度。然而，今天台灣的民主政治似乎出了大問題--黑金政治橫行，政治與財團、黑道相掛鉤。每逢選舉，「黑道介入」與「金錢賄選」便成為競選時熱門的新聞話題，儘管政府不斷宣示要端正選風、杜絕賄選，但買票與暴力威脅的新聞仍不斷傳出。而近來政府的各種公共工程建設，小至鄉鎮闢建公園，大至中正機場航站大樓擴建工程，紛紛傳出了黑道圍標、白道綁標的情事，似乎只要某些行業有利可圖，吾人就可以在其中嗅出黑道的影子。但這一切似乎都是在台灣政治民主化之後才冒然勃發的，這不禁令人懷疑，台灣的黑道盛行與其民主政治發展之間，究竟只是時間上的巧合，抑或是二者有著某種不為人知的關聯性存在。

面對著這樣的問題意識，其所對應的社會實然是極為複雜而難以理出清楚的頭緒。然社會科學的目的在於超越社會現象的複雜性，而能直指其中的不變之理。而身為一個政治學的學徒，則希望能以政治作為研究的切入點，以求能探尋黑道問題背後的不變之理。換言之，以國家與黑道之間的關係為主軸，作為研究戰後台灣黑道問題的起點，探究戰後中華民國在台灣的發展歷程中，究竟存在著怎樣的結構性因素，造就了黑道的猖獗。

就本質上來說，一般所謂的黑道，都具有「暴力性」與「暴利性」這兩種特質。首先，黑道幫會在性格上乃是一種「非生產性」的結社，但若要維持其組織得以運作，則又必須建立在一定的經濟基礎之上，因而黑道常常必須以經營暴利性質的事業，以其豐厚的收入作為其經濟來源的基礎，例如賭場、販毒、控制賣淫等等，但經營這樣的事業又往往和國家法律相抵觸，故黑道的經濟命脈多為社會經濟行為中的灰色或是黑色地帶，而這些地帶往往就是社會的邊陲，因此黑道先天在結構上就是處於社會的邊陲。其次，黑道乃是以暴力作為維持內部紀律及其與其他幫會相傾軋的手段，因而在一般正常狀況下，具有「暴力」本質的黑道組織，必然不能見容於「暴力合法壟斷者」的國家，既然，暴利性與暴力性都不見容於國家，則其獲得維持暴利與暴力性質的工具來源，必然也不可能經由合法正常的管道加以獲得，若我們將這兩種特質以實質的東西來加以代表的話，就是槍枝和金錢，如何拿到槍枝與搞到大量的金錢，是攸關黑道生存的兩大關鍵。除此之外，黑道與國家機關之間的關係如何，更會直接關係到黑道的存亡問題，一般而論，黑道所能擁有的資源，不論其經濟力量或是暴力工具，斷不可能與國家相提並論。因此，黑道要生存，最好的辦法便是和國家建立起利益共生的交換關係。

而在黑道與國家建立共生關係的過程中，由於二者在實力上的差距，黑白共生的遊戲規則，實際上是由國家所決定與掌控。因而國家自不可能容許黑道的坐大而致威脅其統治地位的穩固，由此觀之，今日台灣的黑道問題反倒成了一個特殊例子，為何有這種異例的產生？藉由對戰後台灣黑道與國家之間相互關係的研究，希望能為這個「異例」提出一個合理的解釋。

觀察鄰國日本，日本黑道發展的軌跡有其歷史性，日本在傳統上原就有以聚賭抽頭集團（博徒）及流動攤販集團（テビ屋）的存在，

這些集團在各地自成一團體，而與善良民眾保持距離，本分的生活著。但二次大戰以後，由各戰場遣回青年和國內無業遊民因生活問題相互結合，在街道上惹是生非，稱之為「不良少年隊」（愚連隊）（註¹）。而1955年以後，日本警方對以上三者稱之為「暴力團」，而1992年3月，日本通過「暴力團對策法」，將暴力團定義為「有助長其團體份子集體性或經常性地從事不法暴力行為之團體」。

而另一個重要的團體，就是日本的「右翼」，日本右翼的傳統應溯及1880年代，在九州地區對新體制抱持不滿的舊士族份子，而這些舊士族卻成為了政治人物與愛國主義者的利用工具，導致了組織犯罪勢力與政治勢力的結合，其中以「玄洋社」為代表，諾曼在其「日本帝國主義的一源流--玄洋社的研究」中評論說，玄洋社和黑龍會，不但派遣日本的青年到亞洲各地蒐集情報，而有民間諜報人員的功能，並且還扮演將日本的軍部、大企業、官僚等各主要部門結合為一個侵略系統的角色（註²）。

而二次大戰之後，日本實質上為「盟軍最高司令官總司令部（簡稱GHQ）」所統治，而當時的共產黨的聲勢由於中國大陸的革命成功而大漲，日本也受此聲勢之影響，國內盛傳共產黨員已經潛入日本的警察體系之內，因而日本政府內部再次出現了要將右翼與黑道相結合以對付左翼的共產黨份子的聲音（註³）。1960年代，日本發生了「安保鬥爭」，事件肇因於日本新上台的「岸信介內閣」對美國提出修改「日美安保條約」的要求，在以增強日本自主防衛力的共同目標下與美國進行交涉。在此之前，岸信介政權在國會因「警察官職務執行法」的修正問題而遭受輿論與在野黨的強烈批判，並引發社會黨「院外鬥

¹ 溝口 敦，「現代ヤクザのウラ知識」，東京：JICC出版局，1993年，頁8。

² 轉引自許介麟，「近代日本論」，台北：日本文摘雜誌社，1987年，頁123。

³ 松井道男譯，ヤクザニッポン的犯罪地下帝國と右翼，東京：第三書館，1991年，頁98。

爭」的行動，社會黨、日本勞動組合總評議會、全日本勞動組合會議、全國產業別勞動組合連合及護憲聯合等66個團體聯合組成了「警職法改惡反對國民會議」（簡稱「國民會議」），同時共產黨也個別地動員其基層組織，由下而上地在各地建立聯合抗爭體制（註4）。最後，由於國內的強大壓力之下，自民黨與社會黨折衝協調後，達成了擱置警職法修正案的審議及眾議院自然休會的協議。而在這期間國民會議的動員方式與規模，也成為了之後的安保鬥爭的基礎。

1959年3月28日，曾經參加「警職法改惡反對國民會議」的134個團體組成「安保改定阻止國民會議」，而其中共產黨以「實行團體」的身分參加。1959年10月，日本政府向其國會提出「越南賠償協定」，引起了社會黨對政府的強烈批判。而11月27日，日本政府與自民黨想要通過該協定，結果引發安保國民會議成立以來最大的一次統一行動。當天赴國會請願的示威團體共計8萬人，並有35萬的學生進行罷課。「全學連」的學生示威且帶頭衝入國會，與負責警備的警官隊5千人互相對峙。而最重要的是在1960年6月10日到20日十日之間，14日，東京市召開了「全體國民守護民主主義大會」，會議的參加者包括了學者、作家以及各階層的市民。15日，「全學連」發動1萬7千多人在國會區內統一行動，大約7千名學生突破了眾議院南門前的警察的封鎖，進入國會區內，其中4千人佔領了中庭進行抗議集會。警察以棍棒、噴水車和催淚瓦斯進行驅散，同時還有一群右翼份子駕著卡車帶著棍棒，衝入了示威群眾。在衝突中，有數十人受傷，並造成一名大學女學生的死亡。17日，社會黨顧問在議員會客室被一名右翼少年刺成重傷。在混亂的情勢下，岸信介要求出動自衛隊，但遭到了防衛廳長官的拒絕。

⁴ 許介鱗，「日本現代史」，台北：三民書局，1991年，頁240。

在安保鬥爭期間，岸信介內閣為了推動當時美國總統艾森豪訪問日本，計劃成立一個輔助警備的組織，該組織成員約3萬5千人，其中賭博集團份子約15000至18000名，攤販集團約10000人，舊軍人、消防隊員5000人，右翼份子3000至4000人，其他人3000到5000人（註5）。但這批成員，到後來的安保鬥爭中，卻由右翼的兒玉譽士夫的指揮之下，站在政府的同一邊，襲擊參加反對安保的群眾。

1964年，日本警方對日本暴力團展開「第一次頂上作戰」，結果將關東會、北星會、錦政會（現在的稻川會）、本多會、住吉會等一個個解散，而日本暴力團遂進入了「暴力團冬的時代」。但是，1960年代的所得倍增計劃，以及第一次第二次的國土綜合開發計劃後，日本經濟被推上泡沫經濟的高峰，復加上長期的低利率政策，所使日本全國興起追逐金錢的時尚，而地上社會的諸多體系及制度不能適應快速經濟發展的需要，所給予地下社會的黑道有可乘之機，而迅速坐大。例如介入民事糾紛，公司營運，與大企業掛鉤等（註6）。自1986年以後，日本黑道已經逐步將其活動轉移至表面合法之行業上，甚至將表面合法行業與違法行業相分離，獨立設置公司，聘請專人經營，之後再由組織享受利潤。換言之，由違法的行業提供資金與暴力，合法的公司即以此作為資本經營，最後利潤同享。而1992年3月1日，日本實行「暴力團對策法」（簡稱暴力團新法），根據此法，日本警察廳將其下的暴力團對策室升格為部，以總理暴力團的掃蕩行動，但同時，山口組等暴力團也以「暴力團新法違反憲法」之理由，向國家公共安全委員會提出審查要求。暴力團新法的實施，代表著日本政府與黑道劃清界線，開始對其進行大整肅。

⁵ 溝口 敦，「現代ヤクザのウラ知識」，東京：JICC出版局，1993年，頁116。

⁶ 鄭善印，「日本不良幫派之處理模式暨我國可以借鏡之處」，警學叢刊第二十七卷第一期，1996年7月，頁21。

綜觀日本暴力團在戰後發展的歷史，可約略分成幾個時期：第一期為日本二次大戰戰敗到1963年，警察廳實行「第一次頂上作戰」為止；該時期中，由於日本的警察力量的不足，因而引進黑道的勢力以備不時之需，而在安保鬥爭時期，日本政府動員暴力團與右翼的勢力，以作為對抗反對運動的工具，這也造成了政府與企業對暴力團容忍的根源，1963年的暴力團成員的構成數為18萬人，為戰後的高峰。第二期為1964年第一次頂上作戰開始到1982年改正商法施行為止；在此時期中，暴力團已經失去其治安輔助的功能，故日本政府正式對暴力團加以取締，在第一次頂上作戰過程中，許多有名的廣域暴力團（註7）被強迫解散，但山口組卻倖免於難，其主要原因即利用其打破神戶港內貨物裝卸工人的獨佔利權，而使倉儲業與船公司等大企業，能以其大資本加以吞併。第三期則從1982年改正商法至1992年暴力團新法實行；改正商法的施行代表著將暴力團的勢力從企業活動中排除，但暴力團憑藉其對暴力的把持，介入處理公司倒閉以及股東大會等業務，而與各式企業有了直接的接觸。在這時期中，暴力團的在經濟實力有所增強，特別在泡沫經濟之後，日本暴力團在正當經營事業的收入上，每年都達到1000億日圓以上的規模。第四期為暴力團新法實行之後以迄今日，暴力團新法的通過，代表著是整個社會對暴力團的摒棄（註8）。而「暴力團新法」有幾項特色，其規定各地的公共安全委員會執行指定暴力團的工作，然後由國家禁止暴力團從事某些特定的經濟行為共有11項具體的規定，並且於1993年的增修條文中，又加列了4項，徹底封鎖暴力團介入正當的經濟行為（註9），換言之，就

⁷ 所謂廣域暴力團，是指其勢力範圍不只以單一區域為限，而跨越都、道、府、縣的暴力團，而1992年的暴力團新法，即指定山口組、稻川會以及住吉會為目標。

⁸ 溝口 敦，「現代ヤクザのウラ知識」，東京：JICC出版局，1993年，頁260～262。

⁹ 此11種行為為：1.以他人之不名譽事要脅金錢；2.強求他人之贈與；3.強求承包工事；4.強賣及收保護費；5.強收地盤費；6.放高利貸；7.強求免除債務；8.強求貸款；9.強購不動產；10.交通事

是把暴力團趕回其應存在的黑暗世界中，但是這樣的做法，其實並無法徹底滅絕暴力團的勢力，但卻經由正當的程序，對暴力團做出了清楚的劃分，並在界線清楚之後，對暴力團的經濟行為做出適當的限制，減少其對正當經濟行為的干擾。就其立法上的技術而言，是相當值得台灣政府所學習的。

在人類歷史上，自都市生成以來便有黑道的存在。以中國歷史來說，遠在商朝便有黑道的記錄。而在當代的國際社會，除了控制太嚴密的極權主義社會外，只要這個社會有某種程度的自由乃至民主，便不可避免地會有某種程度的黑道滋生。一般說來，如果白道本身把持得住，不沾惹黑道，則黑道大都會「守本分地」與白道保持安全距離，獨自躲在社會的黑暗角落討生活。戰後台灣黑與白的幽暗史表明，黑白糾葛不清的責任常常在白道而不在黑道。事實上，黑道究竟是一個社會中無害的大腸菌、或是易致人於死的癌細胞，端視政治人物的果敢擔當與治國才華。因此，與其徒然高唱掃黑反黑，不如健全地方政治，端正司法，澄清吏治，先掃除白權本身的結構性爛瘡。如果白權本身的體質夠健康，能夠在白色的範圍內形成反腐敗的自我防疫系統，則黑權人物就算挺身白道，恐怕在白道之中也難以生存吧！

故談判；11.強求賠償。而在1993年增修條文中，又增列了1.不當要求買賣有價證券；2.不當要求購買股份；3.不當要求不動產之搬遷費；4.不當要求填補有價證券之損失。請參閱鄭善印，「日本不良幫派之處理模式暨我國可以借鏡之處」，警學叢刊第二十七卷第一期，1996年7月，頁50～53。

第二節：研究方法與分析架構

傳統政治學領域中，由於對於黑道與政治之關係的專門論著實屬鳳毛麟角，故難有現成的政治理論能適切的對戰後台灣的黑道問題提出解釋，這實是在研究過程中所面臨的一大難題。為克服這樣的難題，本論文乃採取建構歷史發展歷程的方法，將戰後台灣黑道發展的歷史事實作一初步的整理，蒐集歷史資料、官方文件、民間論著等文獻，加以研讀、分析，以時間序列的演進為主要結構，探討二次大戰之後直至今日，經歷了強人獨裁統治，後經民主轉型而進入了現今的民主政治體制，在這個過程中，「合法暴力壟斷者」的國家機器與兼具「暴力性」與「暴利性」本質的黑道，二者之間的互動關係與勢力的消長。希能了解台灣黑金問題的歷史根源。預計本論文第二、三、四章將處理戰後台灣黑道發展過程中的歷史事實部份。而其中，第二章處理的是戰後初期台灣統治架構的確立，其目的在確定台灣的統治結構，以及黑道在這個結構中的位置究竟在何處。而第三、第四兩章則分別處理強人獨裁時代與民主化時代的黑道發展過程。第五章則嘗試為戰後台灣的黑道政治學提出理論上的解釋，以此分析國民黨的掃黑行動的有效性，並提出筆者個人對於目前台灣所面臨黑金政治問題的一點淺見。故本論文包含第一章導論在內，共分為五章。茲進一步說明如下：

第二章 台灣統治體制的建立

分析國民黨政權自中國大陸撤退來台之後，蔣介石如何建立其個人獨裁政權，其在政治、經濟、社會制度上的設計如何，包括二二八

事變、黨國體制在政治與經濟面上的建構、地方派系的型構以及台灣當時所處的國際環境。換言之，本章所欲探討的是戰後初期國民黨政權在台灣的統治結構，而戰後國家與黑道的糾葛，乃是在這個統治結構之下而發展。

第三章 戰後台灣黑道發展之歷史分析（一）--兩蔣時代

本章討論台灣在強人獨裁時期，國家機器對於黑道的利用，而國家之所以利用的黑道的目的在於其在海外與共產黨的鬥爭，而當竹聯幫涉入了「江南命案」之後，國民黨政權即對台灣黑道進行大整肅，希望能徹底清除黑道勢力，但由於之後的金錢遊戲熱潮，令黑道不僅沒有消失，並在金錢遊戲中擴大其經濟勢力基盤，

第四章 戰後台灣黑道發展之歷史分析（二）--李登輝時代

本章探討李登輝上台之後，積極推行政治民主化的政治改革，但因此造成了黑道參政的機會，並且和金權政治相結合。而黑道的國際化將成為以後世界各國所必須共同面對的問題。

第五章 結 論

嘗試建構分析戰後台灣黑道與政治關係的理論，並依此分析1996年8月以來，國民黨雷厲風行的「掃黑行動」，其有效性究竟如何，同時在最後提出筆者個人對於台灣黑道問題的淺見。

由於本論文在探討戰後台灣黑道問題的過程中，所採取的是一個比較宏觀的視野，著重於釐清黑道在國家的支配結構之下的位置，以及二者的互動關係。然這樣的研究架構實有「見林不見樹」之缺憾，關於黑道個人性的犯罪行為，以及現今台灣黑道的分布圖等等重要參考資料的建構，本論文實力有未逮，只能企求藉由本篇論文的出現，拋磚引玉，吸引有志之士投入黑道政治學的研究，則有朝一日，或許能填補這個政治學領域中的灰色地帶。

第二章：戰後台灣黑道發展的背景

台灣統治體制的確立(1945～1950)

第一節：二二八事件

發生在1947年的「二二八事件」，是台灣戰後史上一個衝突面最大，死傷最慘重，影響最深遠的事件。從事件爆發的當日，國軍部隊增援的3月8日，到清鄉工作結束的5月15日，不計其數的民眾在過程中受傷、被殺害或失蹤，造成民間深刻的傷痛，此後，民間社會對政治冷漠，對政府敵視，甚將國民黨政府看成是「外來政權」以及到現今仍然深深困擾著我們的「省籍意識」、「省籍情節」等等，都和這個事件有著極深的關連。同樣的，對於研究戰後台灣黑道與政治之間關係的課題而言，二二八事件也具有其重要性。在整個二二八事件的過程中，可以清楚的看出「軍統」這個老牌特務機關是如何運用台灣的地痞流氓為其走狗，以維護治安為名，實際上卻公然打劫、威脅善良、結隊橫行、假公濟私、勒索暗殺，為國民政府製造派兵鎮壓的藉口。而這些黑道份子卻也樂於為情治機關所利用，成為肆虐自己同胞的殺手，而這些都只是戰後台灣黑道與政治之間，糾葛不清之曖昧關係的起點。

壹、國府接收時期

1945年8月15日，日本正式宣佈無條件投降，「台灣光復了！」全台民眾普遍歡騰，一面慶賀脫離日本殖民地統治、重歸祖國懷抱；但自日本投降之日起，到10月5日台灣前進指揮所設立而中國政府及

軍隊登陸接收之間的五十天內，可為台灣歷史的真空期。自8月15日日皇宣佈無條件投降，到10月5日前進指揮所主任葛敬恩中將率領幕僚飛抵台北止，整整五十天，「台灣出現一段政治的真空時期」。在這個所謂的「政治的真空時期」裡，如吳新榮所回憶的--「在這個時期間，政府的前進指揮所尚未到台，而原有的行政機關已失了拘束力。所以各地屢次發生暴動，首先襲擊台灣籍的日本警察，這是流氓發動的，他們的對象是惡質巡查。再來襲擊日本人全部，這勿論是民族感情所驅使，自然含有復仇觀念。在這青黃不接的中間，這種暴動是自然發生的，既無組織也無領導，致使暴動連續數日」（註10）。「入9月以後，各地的流氓地痞看穿日本警察，只是不會咬人的紙老虎，於是濫伐官有林木、或海岸地方的防風林，拆毀公共營造物：如橋樑、製糖工廠的鐵軌以及國校的教室，小官衙的玻璃窗戶的情事陸續發生」（註11）

在此同時，「軍統」人員張士德返台，透過台北執業律師陳逸松籌組「三民主義青年團中央直屬台灣區團」及各地分團，青年團負起維繫台灣社會秩序的責任，在國民政府未抵台之前展現了井然的自治能力與活力（註12）。而吳濁流也稱許道：「這些團員既沒有領取報酬、也沒有接受任何人的命令，一直從八月十五日到接收人員來台為止，兩個月的治安都由他們確實負責下來....而一絲不亂的把真空狀態平安渡過，這件事，乃是島民的榮耀而值得大書特書。」（註13）

10 吳新榮，『震瀛隨想錄』，頁28，轉引自李筱峰，『台灣戰後初期的民意代表』，1987年6月，頁157。

11 葉榮鐘，『小屋大車集』，頁204，轉引自李筱峰，『台灣戰後初期的民意代表』，1987年6月，頁157。

12 陳翠蓮，『二二八事件研究』，國立台灣大學政治學研究所博士論文，頁43。

13 吳濁流，『無花果』，台北：前衛出版社，1988年8月，頁160。

但是另一方面，與三青團同時存在的，則是由「鱸鰻」（閩南語中的「流氓」、「兄弟人」）所自動自發組成的「自警團」；這些流氓們聲稱建立自警團來維持街巷的秩序，但實際上卻設立盤查所，訊問通行路人，見到日本人不問緣由地搶奪財物、甚至對同是台灣人也會找碴，強盜行為無所不至。戰後台北市大稻埕曾發生多起日本警官或特高警察被殺害事件，據說都是這些流氓人所為。甚至他們還將台人警官關入豬籠、在市場來回遊街示眾，當街對在日本企業服務的台灣人舉槍剝衣、圈頸遊行，怒斥為「漢奸、走狗」等；並演說煽動一般民眾襲擊日本人集居的街道、搶奪物品，不啻是無政府狀態下趁火打劫的一群。類似這些「自警團」、「治安維持會」的組織，最初是對日本人的走狗動手，次及日本人，再而對台灣人自己有怨報怨、有仇報仇起來，造成社會不安（註14）。

接收之初，部份流氓浪人積極奔走出力，維持治安，並協助引導國軍挖掘埋藏在深山或地下之軍火器械。尤其是流氓浪人所組之自警團，尚且被當局假以協助警備的任務，賜予賞金多方激勵；但長官公署當局卻也暗中製作自警團全員名單；待接收的混亂期一過，突然發動全台軍憲警人員，將這些協助接收有功的台灣人一網打進。這些人被以「與敵偽勾結」、「盜賣物資」、「擅行接收日產」、「強行霸佔」等罪由被捕，悄悄地被送往火燒島做苦役，有的更擅自予以槍決，或幽禁囹圄，甚或祕密拋入海中。長官公署及軍政人員的詭詐多變，令台人始料未及，信任感全然喪失；而此種兔死狗烹的權謀詭計，連日本人都慨嘆：「此種中國警察當局的巧妙，實日本警察所不及！」

14 陳翠蓮，『二二八事件研究』，國立台灣大學政治學研究所博士論文，頁43。

(註15)。這是戰後台灣黑白道糾葛過程中，黑道首度被政治人物所擺道的例子。

貳、二二八事件中情治系統對黑道的利用

二二八事件的成因可以分成外因與內因來討論，在外因方面，主要是在大陸的國共內戰對台灣經濟社會的影響（註16）。國共內戰開始於1945年10月13日，距二次大戰結束尚未滿兩個月。當時，中國大陸物資極度匱乏，因而在中央政府與台灣省行政長官公署的物資供應大陸政策之下，汲取台灣的資源以支援大陸的內戰，1946年台灣對中國大陸的貿易佔進出口總值的比率為94%，1947年為93%（註17），在這樣的情況下，大陸地區的任何風吹草動都會影響到台灣本島。而1947年2月，上海發生了「黃金風潮」，台灣也受震動，黃金美鈔飛漲，物價隨之波動，盤據不下，米價也跟著暴漲；社會更加不安，搶米騷動盛傳，醞釀出事件前夕山雨欲來風滿樓的浮動氣氛（註18）。

而在內因方面，首先，打從接收一開始，國民政府的接收人員的無能、貪婪以及軍隊的目無法紀均看在台灣人民的眼裡，對於久別的「祖國」所環抱的夢想，一夕破滅，這是感情上的打擊。再者，制度設計的不當，造成人為弊端，對台灣人民造成更全面性的侵奪，引發深度的反感，包括政治上的差別待遇，國民政府接收之後，全面壟斷政府機關中上級的職位，台灣人和日據時代一樣只能擔任下級文官，領受差別薪俸。而在經濟上的剝削掠奪，造成台灣物資外流、通貨膨脹、民生凋敝，更重要的是失業人口的大量增加，將近全台公民總數

15 陳翠蓮，『二二八事件研究』，國立台灣大學政治學研究所博士論文，頁87。

16 請參見許介麟著，戰後台灣史記，頁113。

17 潘志奇，「光復初期台灣通貨膨脹的分析」，台北：聯經出版公司，一九八五年，頁117。

八分之一的失業人口，加上從台東、火燒島釋放回台的流氓浪人，這一大群無業游民，為戰後台灣社會中埋下威力強大的炸彈。1947年2月，在長官公署接收一年四個月之後的台灣，累積了制度性的剝削掠奪，人為的貪贓枉法，人民已經怨氣沖天。再加上一波波政經社會事件的推波助瀾，此時台灣社會已經是危機四伏，而長官公署方面卻未因不斷出現的警訊而提高警覺、紓解民怨，終於爆發了「二二八事件」。

1947年2月27日，台北太平町發生了「緝煙血案」，一女煙販林江邁因逃避警員查緝不及，為緝查人員當場查獲，林氏哭著向查緝人員求情，但緝查人員不予理會，甚至隨手以短槍敲擊林女之頭部，致使林江邁頭破血流，昏倒在地。在場五百餘民眾眼見查緝人員橫暴，遂聚攏包圍查緝人員，握拳相向、高聲喊打、情緒激動，而在亂中，緝查員情急之下發了一槍，擊中看閒路人陳文溪胸部，次日，陳文溪不治死亡，此舉更引發民眾的憤怒，隨即憤怒的民眾乃放火焚燒緝查人員所乘之卡車洩恨，並湧至緝查人員逃入之派出所，要求交出肇事兇手。

關於死者陳文溪的身分，雖然有種種的說法，但是無論是官方眼中的「流氓頭之弟」，或是劉明所謂的「義勇糾察隊員」，可以了解，陳文溪及其兄長與為數可觀的台北地區無業浪人之間，關係密切。因此在流氓浪人為首敲鑼打鼓、打抱不平之下，呼引聚集而來了大批群眾，事件隨之擴大（註19）。大致而言，台北市於2月28日下午起爆發大規模衝突，當天，鄰近的基隆、北縣地區也受波及，3月1日，亂世擴及桃園、新竹一帶，2日又蔓延至台中縣市、彰化、嘉義、台南縣市。3日，高雄地區也發生混亂；4日，屏東「三四事件」發生，花蓮、

18 陳翠蓮，『二二八事件研究』，國立台灣大學政治學研究所博士論文，頁28。

台東地區等東部地區也難逃風潮所及，至此，全省各縣市都捲入了「二二八事件」，只有離島的澎湖地區未發生重大波瀾（註²⁰）。

事件爆發之後，民眾透過市參議會開始與官方折衝，3月1日上午，台北市參議會邀請國大代表、省參議員、參政員等所組織之「緝煙血案調查委員會」，進行折衝協調，3月2日，該會改組為「二二八事件處理委員會」，雖然在短短約一週的期間，處委會的確發揮了相當的功能，但是，其本身卻也成為了派系鬥爭的工具。最直接的證據就是「忠義服務隊」的成立。

2月28日下午「長官公署開槍事件」發生，暴亂擴大之後，柯遠芬即指示所有情報機構：包括警總調查室（主任陳達元）、憲兵特勤組（團長張慕陶）、「軍統局」台北站（站長林鼎立）即日起動員所有人力偵查事變為首份子，並嚴密加以監視。

在警備總部的「分化」策略下，蔣渭川首先被安排進入「二二八處委會」。3月2日上午，蔣渭川首次見到陳儀，陳儀同意他所提以民眾代表十人名義加入「處委會」，並隨即在當天下午「處委會」的會議中通過這項建議。3月2日晚間許德輝到蔣渭川書局中，他預先已經知道「明天處理委員會決議要組織治安委員會，並推舉治安組組長」，因此希望蔣渭川出席該會並推薦許氏擔任該職。許德輝談話中也顯示不希望戰後初期組織「義勇糾察隊」的劉明取得維護治安工作的領導權，而有與劉明爭奪之意。

果然，3月3日上午擴大組織的「二二八事件處理委員會」在中山堂首次開會時，「『軍統』」方面也派出許多爪牙混入民眾，到會旁聽，而由旁聽席上紛紛提出建議，要求市民組織『忠義服務隊』，他們謂之『自衛組織』，要求政府撤退市內軍隊，其後治安由『忠義服務隊』

¹⁹ 同上書，頁119。

維持，以避免軍隊與民眾的衝突」。此時，許德輝也發言表示「願喚起全省有志數十萬民眾，組織自衛隊以負治安之責，唯有前車可鑑，不可如光復後之督察隊，先被其利用，後被作為流氓處理」。原來許德輝本是台北地區的流氓，大陸記者唐賢龍指許氏「是台灣一個最大的流氓頭子，徒子徒孫很多....在台灣光復時，渠曾組織督察隊，協助政府辦理接收工作，頗有貢獻。後來因葛敬恩曾將其領導之督察隊解散，凡捉到該隊的隊員，便當流氓浪人辦，因而民眾牽連致死者甚多，故其積恨在心，久思報復」（註21）。

除此之外，柯遠芬「為著要分化奸偽，和運用民眾力量來打擊奸偽」，也報請陳儀批准設置「義勇總隊」，並以林頂立為總隊長。林頂立的「義勇總隊」與許德輝的「忠義服務隊」吸收了部份流氓為成員，公然打劫、威脅良善、結隊橫行、假公報私，在多處酒家飯館勒索綁票（註22）。「以致民眾懷疑這次起義的意義，和怨恨領導者的無能」。這些流氓、情治人員還闖入公車庫放火焚燒，搶劫搗亂；並擾亂分化民眾、燒毀外省人商店，毆打外省人，「造成中央派兵鎮壓的藉口」（註23）。而不明究理的青年學生尚且被「忠義服務隊」所謂協助維護治安的名義所惑，加入該隊，牛驥同一皁，反被利用為流氓、情治人員從事破壞工作的掩護。柯遠芬所謂的「設法爭取民眾，以民眾力量來消滅這種暴行」；「分化奸偽，運用民眾力量打擊奸偽」策謀，就是利用流氓、情治人員製造混亂、從事破壞，使民眾懷疑事件的本質，並為將來了軍事鎮壓行動找尋合理化的藉口（註24）。

20 陳翠蓮，『二二八事件研究』，國立台灣大學政治學研究所博士論文，頁128。

21 同上書，頁243。

22 林目順，『台灣二月革命』，台北：創造出版社，1990年1月，頁24。

23 吳濁流，『台灣連翹』，台北：前衛出版社，1988年9月，頁187。

24 陳翠蓮，『二二八事件研究』，國立台灣大學政治學研究所博士論文，頁305。

關於「義勇總隊」與「忠義服務隊」這兩個組織，行政院『二二八事件研究報告』一書中認為根本就是同一個機構，亦即警備總部設立了「忠義服務隊」，總隊長是林頂立，許德輝不過是林頂立的部下，即台北市之隊長；「忠義服務隊」在事件期間自台東、花蓮、羅東、宜蘭、八堵、基隆、台中、板橋等各地搜集情報，呈給柯遠芬及陳儀；而許德輝此後一直擔任警總的情報人員（註25）。

而3月8日上午，國軍增援部隊抵達台灣之後，長官公署下令總攻擊，之後3月9日警備總部宣佈台北市再度戒嚴，並「派兵鎮壓變亂，搜捕奸暴」。3月9日至11日憲兵第二十一團兩營及整編二十一師四三八團到達台灣之後，即頒佈綏靖計劃，其要旨為待二十一師到達之後，先期鞏固台北、基隆、新竹之防務，逐次向中南部各縣市展開綏靖工作，恢復秩序，並令高雄等地守軍，竭力保持據有之要點，如情況許可，應即抽調兵力北上，以收夾擊之效（註26）。在這期間，國軍勢如破竹，在短短的十天之內，多路人馬會師於台東，全台均在國軍部隊的控制之下。

而在3月18日全台秩序大抵平復之後，綏靖初步工作告一段落。「為徹底肅清奸偽，防範其潛伏流竄，免滋後患，乃調整部署，分區清鄉」。3月26日陳儀發佈「為實施清鄉告全省民眾書」指出，「清鄉的目的在確保治安，清鄉的主要對象是『武器』和『惡人』，凡武器和惡人，都應該交給政府，由政府做合理合法的處理」；他要求台灣民眾交出長短槍枝、彈藥、機炮、倭刀等所有武器，並檢舉密暴亂黨叛徒，以確保治安，俾安居樂業（註27）。而在國防部長白崇禧的

25 行政院研究二二八事件小組，『二二八事件研究報告』，台北：時報文化出版公司，1994年2月，頁63。

26 陳翠蓮，『二二八事件研究』，國立台灣大學政治學研究所博士論文，頁341。

27 陳儀在事件中的講話和廣播詞，頁343～345。

命令之下，將原本由各綏靖司令部主導的清鄉工作改由「縣市政府負責主持，受綏靖區司令部之指揮，並會同當地軍憲警，及召集區鄉鎮鄰里長辦理之」。清鄉工作的具體辦法則是「清查戶口」與「辦理連保」；前者旨在將與戶口不符及形跡可疑的「奸偽暴徒」補送綏靖司令部偵辦，並要求民眾檢舉密報形跡可疑者；後者則規定人民戶取連保切結，由同鄰里中戶長三人為保結人，被保人若有不法行為，保結人應受連作處分。此外，事件中被劫奪之械彈軍品物資亦應自動報繳，若隱匿不報將予懲辦（註28）。但是在清鄉行動中各地卻都傳出不法情事，令台民痛苦尤深。輕者藉機搜刮財物、敲詐斂財，重者濫捕濫殺、屍骨無存；而台民間或乘機挾怨報復、誅殺政敵，或為求自保，誣告羅織，致使受害民眾不計其數，株連甚廣，台民對此深惡痛決，卻敢怒不敢言（註29）。在武力鎮壓與清鄉行動中，被殺害之民眾據稱以青年學生最多，一般民眾次之，社會中間階層又次之，真正流氓反多被編入別動隊，用以殘害民眾（註30）。而此別動隊，乃是在3月9日警總宣佈戒嚴之後所設立，以軍統局林頂立為隊長，劉明、李清波副之，陳逸松為參謀長，張克敏、高欽北、周達鵬為大隊長；「於是警察大隊、別動隊於各地嚴密搜索參與事變之徒，即名流碩望、青年學生亦不能倖免，繫獄或逃匿者不勝數」（註31）。

在事件中，以警備總部為首的「軍統」情報機構與情治人員，在事件一開始的2月28日就動員偵查動態、祕密監視事件主要份子；再以特務滲透處委會觀察、起關、安排「軍統」許德輝奪取處委會「忠義服務隊」主導權；催促動員青年學生出面協助「維護治安」，卻有

28 「台灣省警備總司令部修正台灣省縣市分區清鄉計劃」，見『台灣省「二二八」事變記事』，頁426～427。

29 陳翠蓮，『二二八事件研究』，國立台灣大學政治學研究所博士論文，頁350。

30 台灣旅滬六團體「關於台灣事件報告書」，頁227。

31 帽簷述事，頁388～389，轉引自陳翠蓮，『二二八事件研究』，頁354。

吸納流氓份子混跡「忠義服務隊」、林頂立「義勇總隊」之間製造事端；甚至有部份身分模糊人士鼓動武裝奪權、牽涉攻擊圓山事件；情治人員也於「三十二條處理大綱」之外，被視為「叛國罪證」的附加之十項要求密切相關；而事後事件的鼓動者，處委會著重要人士卻成為警總別動隊的幹部，或為「軍統」人員所庇護。這些種種詭譎的、矛盾的事實，恐怕都與情治單位的介入密切相關，也是「二二八事件」中至今隱晦不明、難以解釋的部份，而吸收、利用流氓，情治特務人員介入往後的政治事件，自民國三〇、四〇年代的政治暗殺事件起，七〇年代的美麗島事件、八〇年代的江南案等，都有著類似的痕跡。然而，就戰後台灣黑道與白道之間的幽暗史而言，二二八事件卻只是一個開端而已。

第二節：黨國體制的建立（一）--政治面

1948年底，國民政府在大陸的國共內戰落居劣勢，蔣介石於1949年1月21日宣告下野。而在此之前，蔣卻已命令陳誠為台灣省主席，整頓台灣以作為退路。陳誠乃於1949年1月5日接任台灣省主席，並兼任台灣省警備總司令，及軍政大權於一身。陳誠治台不滿一年，卻為國民政府從大陸撤退來台，做好了完備的前置作業。

在政治作為上，1949年2月18日，陳誠頒佈「台灣省入境軍公人員及旅客暫行辦法」，實施入境管制，其作用在於一、防止共謀的潛入；二、預防人口的過分增加；三、對撤退來台的軍隊加以篩選，以防制派系在軍隊中再度興起；四、拒絕反蔣介石人士進入台灣（註³²）。另外，陳誠還在台灣島內實施戶口總檢查，開始「掃紅」，並於1949年5月20日宣佈台灣省戒嚴，從此台灣長期處於戒嚴體制下，直到1987年7月15日解嚴為止。

在經濟作為上，當時的台灣是在蔣介石控制下經濟狀況比較好的一省，加上1949年初蔣介石下野之前，即密令當時的中央銀行總裁俞鴻鈞，將國民政府於上海所有數額龐大的黃金、白銀、外匯悉數運往台灣，以作為幣制改革的準備金，因此得以實施幣制改革，令新台幣與大陸的金元券斷流，與美元接通，使台灣的貨幣體系與大陸國民政府統治區相脫鉤，成為經濟上的「國中之國」（註³³），免受國共內戰之影響。另外，陳誠也積極爭取美援，1949年6月2日「台灣區美援聯合委員會」成立，美援就此源源不絕進入台灣。而在諸多經濟措施中，最重要的則是陳誠就任台灣省主席不到一個月的時間，即提出其

³² 許介麟，「戰後台灣史記」，台北：文英堂出版社，1996年，頁152。

³³ 黃嘉樹，「第三隻眼看台灣」，台北：大秦出版社，1996年，頁51。

「土地改革」的政策，關於此點將於下節中予以討論。此外，陳誠也大肆整頓公營事業。1949年6月10日，成立「台灣區生產事業管理委員會」，取代經濟部資源委員會在台一切職務，統管台灣所有國營、國省合營、省營、及私營的企業（註³⁴）。

陳誠在台灣成功的關鍵，除掌握軍政大權之外，又身兼台灣區生產事業管理委員會主委，取代了資源委員會在台的一切職掌，握有大量後送來台的物資。此外，陳誠還兼任國民黨台灣省黨部主任委員，而併入國民黨的「三青團」，原本就是他手下的團體，於是集黨、政、軍、經各種大權於一身，使得他以全權欽差大臣的威勢，大行改革，終於使得「中華民國」得以在台灣生存下來。

壹、土地改革

國民黨政府在台灣所推行的土地改革，大致可以分成三個階段，1949年2月4日，陳誠就任第二任台灣省主席不到一個月的時間，即公佈實施第一階段的土地改革--「三七五減租」；4月14日，以行政命令公佈施行「台灣省私有耕地租佃管理條例」，而於1951年6月頒佈「耕地三七五減租條例」，對「三七五減租」予以法律保障（註³⁵），減租之後，農地價格下降，佃農的收入增加，從1949年到1951年間，台灣的地價貶值三分之一，二萬四千二百七十餘戶佃農得以購買耕地，總面積達到一萬兩千四百餘甲（註³⁶）。之後，陳誠晉升為行政院長，繼續推行第二階段土地改革--公地放領，1951年5月30日，立法院通過「台灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法」，從1951年到

³⁴ 許介麟，「戰後台灣史記」，台北：文英堂出版社，1996年，頁155。

³⁵ 黃嘉樹，「第三隻眼看台灣」，台北：大秦出版社，1996年，頁130。

³⁶ 何定藩編「陳誠先生傳」，台北：反共出版社，1966，頁239。

1975年共舉辦九期公地放領，共放領十三萬八千九百五十七公頃公有耕地，承租戶達二十八萬六千二百八十七戶（註37）。

而第三階段的耕者有其田，其目的則是在台灣建立起生存的基磐，因而必須犧牲少數的地主而贏得多數佃農人口的支持。1952年12月2日，陳誠發表「耕者有其田」政策主要內容：地主不分在鄉與不在鄉，一律得保留其出租耕地七則至十二則，水田三甲，超過規定的私有出租耕地，由政府以購買方式徵收；地價按耕地主要作物正產品全年收穫量的兩倍半計算，半數補償公營事業股票（註38），半數搭發實物土地債券。耕者有其田政策推行的結果使得台灣全農地自耕地所佔的比率達到83%，相對的佃農地為17%。土地改革的實行，穩定了當時為數眾多的貧窮佃農，而給予原來的地主不小的打擊。

至於地主的不滿，則以地方自治來加以收買。1949年3月1日，陳誠於全省行政會議上表示，將推行地方自治，希望做到縣市長民選。於是，省府通過「台灣省地方自治研究會組織規程」、擬定「本省調整行政區域案」、「台灣省縣市實施地方自治綱要草案」、「台灣省縣市議員選舉罷免規程草案」、及「台灣省縣市長選舉罷免規程草案」。給予地方人士參政的希望，但只限於地方性政治，此對於鞏固中央政權有一定的助益（註39）。但此舉卻也為台灣地方派系政治開啟了機會。首先，在經濟上，台灣的地主往往身兼商人與高利貸者，土地改革是打壓了地主的地租剝削，但商業剝削和高利貸剝削依舊，而且由於有賣地的收入作為資本，這兩種剝削更勝以往。另外，由於地主所可以保留土地的限額大大高於農民承領土地的限額，使地主在

37 熊夢祥等著「台灣土地改革紀實」，台中：台灣省文獻會，1989，頁81。

38 國民政府徵購地主土地的同時，同時頒佈了「公營事業轉移民營條例」，將台灣水泥股份有限公司、台灣紙業股份有限公司、台灣工礦股份有限公司和台灣農林股份有限公司的股票，就作為地價的三成發放給地主，直接迫使地主把賣地之所得轉為工業投資。

39 許介鱗，「戰後台灣史記」，台北：文英堂出版社，1996年，頁154。

土改以後，仍然過著比農民富裕得多的生活，而在政治上，地主一向就是鄉村中的「頭面人物」，在文化程度、經濟實力、社會影響等方面，均比農民佔有優勢，而國民政府推行地方自治以籠絡地主，在縣、市長及各級議員的選舉由這些地主仕紳所壟斷的情形自不足為奇，成為地方派系政治之濫觴。

陳誠就任台灣省主席之後所實行的土地改革，為國民黨在台灣的統治建立了堅實的基磐，而台灣土地改革之所以成功，其關鍵應該是實行土地改革的時間點（timing）正是處於二二八事變之後不到兩年的時間，地主階層在經歷了1947年「二二八事變」後的政治鎮壓以及之後的大中戶餘糧徵收的經濟收奪的雙重打擊，地主階層變得相當弱體化，無法與利用綿密政治組織與軍事力量而鞏固其政權的國民政府對抗到底。因此除了妥協之外別無它途，但是在面對著以解放台灣為目標的強大中國解放勢力，台灣地主為求生存，也必需對國民黨政權讓步，並且選擇了與其共存之道（註40）。而對當時人口結構中最多數的佃農戶而言，對此必然是大表歡迎，感念國民黨政府的「德澤」，而穩固其「外來政權」的正當性。但是必須指出的是，國民黨之所以實行土地改革，其實是順應美國圍堵共產圈的政策，這涉及二次大戰以後，美國總統杜魯門一改羅斯福時代與蘇聯合作的政策，而將蘇聯及共產主義國家視為最主要敵人，而對其採取圍堵的政策，而鑑於共產黨在亞洲主要的戰略，是以「土地革命」、「沒收地主土地」等口號，爭取廣大農民的支持而聲勢日盛；因此美國提出「土地改革」的對策對付之（註41）。1947年在美國的主導下，日本吉田茂內閣提出「關於徹底改革農地制度之措施要綱」，經議會通過，推行土地改革。美國也幫助菲律賓、印度、緬甸、泰國、南越、印尼及拉丁美洲，在

40 劉進慶，「戰後台灣經濟分析」，台北：人間出版社，1993年，頁73。

全球興起了土地改革之風，在此之際，國民政府在國共內戰中失利，逐漸退守台灣，為了保住這塊最後的「淨土」，也跟著實行土地改革。所以台灣實行土地改革的根本目的是為了「防共」。另外，藉著推行土地改革表態屬於美國陣營，爭取美國對台灣國民黨政權的支持，亦是土地改革的效益之一吧！

貳、國民黨改造

政黨的目的在於奪取政權，掌握執政權力。國民黨在大陸時期與中國共產黨在爭奪執政權的戰爭中失敗了，而就國民黨的失敗而言，蔣介石未能控制中國國民黨中的各派系，最後反而在李宗仁派系將領的通電要求下，宣告下野。因此當1950年3月，蔣介石在台北「復行視事」之後，便準備徹底整頓中國國民黨。以樹立其個人在國民黨的精神權威，要求重建黨員對其個人的忠誠與信仰作為國民黨改造的宗旨。

1950年7月26日，蔣介石宣佈以蔣經國、陳誠等十六人組織「中國國民黨中央改造委員會」，由總裁辦公室秘書組長張其昀兼任秘書長，下設七組五會，全部由蔣經國和陳誠及蔣介石之秘書或侍從擔任組長，蔣經國則擔任「幹部訓練委員會」主任委員，掌握國民黨的人士及組織大權。而在台灣省方面，則由前三青團中央團部組織處長倪文亞擔任「台灣省改造委員會」主委。

改造的工作由重建基層開始，首先辦理黨員重登記，凡到期未登記者，即以放棄黨籍論處。其次，將黨員納入針對大陸各類的黨小組，為黨的基層組織，規定黨員必須參加小組活動，並按期交納黨費，其

⁴¹ 許介鱗，「戰後台灣史記」，台北：文英堂出版社，1996年，頁142。

黨籍方為有效。而小組活動中，最重要的就是學習蔣介石言論及上級指定閱讀文件。而在中央改造委員會所頒佈的「改造綱要」明定：黨組織原則是民主集權制的一元領導原則。一切通過組織，組織決定一切，如此一來，完成了「以黨治國」的體制。

除了確立「以黨治國」的政治體制之外，中央改造委員會更要求黨員深入工會、農會、漁會、水利會以及青年、婦女、文化界等民間社團之中發展組織，並取得主導地位。而為了便於這些黨員工作，「改造綱要」中特別規定：「本黨縣級以下組織保持祕密」（註42）。在這些祕密黨員的協助之下，國民黨的組織得以穿透整個台灣社會。

1952年10月，國民黨召開第七次全國代表大會，以總結改造工作的成果。會中推舉蔣介石為國民黨總裁；選出三十二名中央委員組成「中央委員會」接掌中央改造委員會職權，主持國民黨黨務工作，蔣介石第一次完全控制中國國民黨。蔣介石藉由中國國民黨的改造，終於徹底掌握政權，更將其勢力推往台灣的每一個角落，台灣的「強人政治」於焉成形。

參、軍隊及情治系統的整頓

蔣介石檢討在大陸的軍事失敗，是因為政治工作不如中共，中共軍隊之所以能夠發展和勝利，主要歸功於他們的軍隊政治工作（註43）。在共產黨統治下的軍隊，有「黨代表」及「政委」與「政工人員」，這些人在軍隊中起了領導作用，負起貫徹命令的責任，其權威在部隊指揮官之上，是軍隊靈魂的所在（註44）。在此之前，蔣介石在大陸

42 「國民黨改造綱要」，收錄於『革命文獻』第七十輯，頁170。

43 國軍政工史編纂委員會，「國軍政工史稿」，台北：國防部總政治部，1960年，頁1409。

44 同上，頁1404～1405。

情勢危急時，早已命令陳誠將大陸撤退來台的軍隊須先繳械，後依照台灣警備司令部的安排，重新編整，剪除了原本在大陸時期的軍中派系，將台灣的國民黨軍隊定為一脈。而蔣介石1950年在台灣復行視事，得以順利的進行軍隊的整建，其關鍵就是重建軍隊政工制度。

1950年，蔣介石宣佈成立「國防部總政治部」（後改為「國防部總政治作戰部」），由蔣經國就任主任。政戰人員的主要工作，就是建立軍隊對蔣介石的個人崇拜與信仰，而崇拜與信仰的來源就是三民主義，而蔣介石正是其正統繼承者。政工部門的五大信念「主義、領袖、國家、責任、榮譽」中，「領袖」甚至超越國家，成為神格化的膜拜對象。而政戰人員的工作包括領導軍隊中的黨組織，軍中黨部與部隊層級相結合，層層節制。軍中的大小幹部，以及稍微重要的職務，非國民黨籍者不得兼任。當然，為了以政戰統治部隊，政戰人員的權威必然被提高，各級軍事主官的命令，若無政戰主管副署均不得生效，任何人事升遷，均須附上政戰部門的考核意見，透過以上的安排，蘇維埃式的「以黨領軍」體制大致完成。

除了政工制度的建立之外，1952年3月12日，蔣介石又下令頒佈「實施軍事主管官任期制度」，建立了部隊指揮官的輪調制度，使得一個師級以上軍官，最多只能在同一軍職上連任五年，其擁有的權力只能是「職位權力」而非「個人權力」，無法形成個人的嫡系武力，而難以擁兵自重。由於此項制度的實施，使得國民黨將領中出現派系的可能性大為降低，也給予蔣介石父子兩年調整一次軍隊人事的方便（註45）。

而在情治系統的整頓方面，1927年蔣介石第一次下野時，指示負責黨務工作的陳果夫等人成立「中央俱樂部」進行反桂系的活動（註

45 黃嘉樹，「第三隻眼看台灣」，台北：大秦出版社，1996年，頁213。

46)，1928年國民黨中央執行委員會組織部增設了「調查科」，以調查黨內各派系的動態，以陳立夫為主任，是為「中央調查統計局」（簡稱「中統」）的前身。1931年蔣第二次下野之前，召集軍界人事及黃埔系的心腹戴笠、鄭介民、賀衷寒等成立「復興社」，以便下野之後控制軍隊，後來演變為「軍事委員會調查統計局」（簡稱「軍統」），這兩個特務組織滲透到社會的各個角落，蒐集各種情報，建立組織從事情治及暗殺的工作（註47）。

1947年七月，蔣介石成立一個祕密的保安組織「政治行動委員會」，統一所有情報特務工作（註48）。1950年3月蔣介石復行視事，特別設立「總統府機要室資料組」，由蔣經國擔任主任，雖然只是一個「組」的組織，但對於所有的情治單位而言，其位階是比總統府還高（註49）。任何呈報給蔣介石的情報，均由該單位先行過濾；而各特務機關的人事任用，亦必須向這個單位報備或申請核可（註50），其目的在將特務與情報工作一元化。而此時，蔣介石又命保安副總司令彭孟緝組織「台灣情報工作委員會」（簡稱「台情會」），成為資料組的下層組織，藉由工作證的發放，「總統府機要室資料組」掌握了全中華民國所有特務人員的名單。

1954年7月，「總統府機要室資料組」及「台灣情報工作委員會」取消，其職權由新設的「國防會議」取代，而該會議實權則由副秘書

46 郭緒印，「國門黨派系鬥爭史」（下），台北：桂冠圖書公司，1993年，頁611～612。

47 張國棟「中統局始末記」及章微寒「戴笠與龐大的軍統局組織」，《細說中統軍統》，台北：傳記文學社，1992年，頁3～9、277～284、343～357。

48 該組織由唐縱（警政署長）掛名召集人，蔣經國掌實權，委員有鄭介民（國防部次長）、毛人鳳（國防部保密局局長）、葉秀峰（內政部調查局局長）、張鎮（憲兵司令）、毛森（保密局台北辦事處主任）、陶一珊（保密局台北辦事處副主任）、彭孟緝（台灣省保安副總司令）等，幾以囊括所有台灣情治機關的負責人。

49 高明輝，「情治檔案」，台北：商周文化事業公司，1995年，頁134。

50 李世傑，「調查局研究」，台北：李敖出版社，1988年，頁16。

長蔣經國掌握，該會之下設有「國家安全局」負責協調並監督各特務機關。

1955年，原「中統」與「軍統」打散，重新編組為「司法行政部調查局」（為現今法務部調查局前身）與「國防部情報局」，其職能分工前者如美國聯邦調查局（FBI），權責範圍以台灣島內社會調查、防止經濟犯罪、貪污、漏稅為主；後者如美國中央情報局（CIA），主要工作則為調查大陸和海外特務活動。改組後的調查局負責政府文職機關及社會的保防工作，最初在各級機關團體設立「安全室」，後改為「人二室」，負責思想考核，其檔案連機關首長也不准調閱，經此設計，特務機關的控制力幾乎無所不在（註⁵¹）。

1958年，「台灣省警備總司令部」成立，接管原保安司令部等單位所負責的戒嚴、警備、出入境管理、文化檢查、郵件檢查、軍法審判等業務。「警總」一方面屬軍事部門，在政戰系統管轄之下，需聽命於政戰部門最高領導人蔣經國的指揮；另一方面又是特務單位，也必須對國安會副秘書長蔣經國負責。整個情治系統的整頓，到了「台灣省警備總司令部」的成立大致上告一個段落，之後的三十多年，台灣的特務系統格局基本上並沒有太大的改變，即以「警總」為對內「保密防諜」的主要力量，輔以「司法行政部調查局」（後改為法務部調查局）、警察、憲兵的力量；對大陸及海外的情報工作主要是靠「國防部情報局」。這些機構統籌由「國家安全局」考核、監督和節制，「國家安全局」則向「國家安全會議」（1967年由原「國防會議」改成）負責。除此之外，國民黨的中央黨部設有海工會、陸工會、社工會也負擔著一部份的情報工作。

⁵¹ 李世傑，「調查局研究」，台北：李敖出版社，1988年，頁39～46、77。

通過機構和人事上的不斷調整，蔣經國終於主控了整個中華民國綿密的情特網絡，和大陸時期不同的是，由於蔣介石三次下野建構了三個祕密組織，這些組織的發展到後來都無法為蔣介石所一手掌控，以致於派系傾軋的情形相當嚴重，間接的造成了蔣介石政權在大陸的失敗。到了台灣以後，蔣介石吸取「歷史的教訓」經由各種策略的運用與組織人事上的調整，在台灣編織起一張環環相扣、互相彌補又互相制約的特務網絡，而掌握這張網的正是他最信賴的人--蔣經國--他的兒子。

肆、萬年國會

1949年蔣介石第三次下野，其總統職位由副李宗仁代理，此後，蔣介石並不具有總統的身分，但是，他卻以國民黨總裁的身分，以黨領國，有計劃的將當時南京國民政府的資源移至台灣，做最壞的打算，最後果然如蔣介石所料，國民政府敗退台灣，代總統李總統以治病為由離國赴美，而蔣總裁來到了台灣。

蔣介石來台的初期，在中國政治「成王敗寇」的觀點下，中土被中國共產黨所佔領，國民黨政權被趕到東南一隅的小島之上，乃是一個失敗的政權，因此，蔣介石必須取得「正統性」以「代表全中國唯一合法政府」，而正統性的來源就是「國會法統」。所謂法統，具有雙重意義：第一、現有憲法必須尊重，不得做基本的修改，當然更不許以其他憲法來代替；第二、行憲的對象必須包括全體同胞，也就是說必須維持全中國人民在行憲開始時所選舉的三個中央民意機構的一貫體系，即使將來老成凋謝，仍須設法加以補充，以維持代表全中國的象徵。

民國37年第一屆國民大會在南京召開，順利的選出了行憲後的第一任總統、副總統，但是同時也制定了「動員戡亂時期臨時條款」，凍結憲法部份條文，賦予總統緊急處分之特權。但是此條款附有決議，必須在1950年12月25日前召開國民大會，修改憲法並廢止「臨時條款」，但當時在台灣的國大人數不足，加上台灣正處於危急局面，國民大會自無能召開。行政院於1954年1月21日第327次院會中決議：「第二屆立法委員、監察委員未選出前，有仍由第一屆立法委員、監察委員繼續行使職權之必要，並由大法官會議作成「釋字第31號解釋」，在第二屆立法委員及監察委員未能選出之前，由第一屆立法委員、監察委員繼續行使其職權。同時，1953年行政院決議：「依據憲法第28條規定，批准第一屆國民大會代表繼續行使職權至次屆國民大會依法召開之日止」（註⁵²）。經由行政院的決議、大法官的解釋（釋字第31號）、總統的核可等管道，致使大陸遷徙來台的三個中央民意代表得以無限延長任期。再經1957年5月3日大法官會議解釋：「國民大會、立法院、監察院共同相當於民主國家之國會」（釋字第76號），造就了「萬年國會」（註⁵³）。

「萬年國會」是國民黨延續其「正統性」的工具，其意義與西方民主制度中的國會角色扮演是截然不同的，國會原本應該是批評與監督政府的角色，但是到了台灣，改造後的國民黨確立了「以黨領政」的原則，在此原則之下，國民黨牢牢地掌控三個民意代表機構的運作，將國會批評和監督政府的角色，轉化成政府施政的協力角色，而「萬年國會」則成為戰後台灣國民黨黨國體制中共犯結構的一員。

⁵² 南方朔，「台灣政治的深層批判」，台北：風雲時代出版公司，1994年，頁124。

⁵³ 鄭牧心，「台灣議會政治四十年」，台北：自立晚報社，1991年，頁110-117。

伍、小結

國民黨政權退居台灣之後，蔣介石藉由土地改革，穩住了當時佔全台大多數人口的農民，消除了台灣再度發生農民暴動的可能性。在政治上，實行國民黨改造，建立以黨領政的統治模式，「黨」凌駕於「國」之上，身兼黨主席與總統，使「政」權定於一尊；軍隊蔣家化與特務大整頓，將「軍隊」與「特務」歸於一人統轄之下，經此，蔣介石一人獨掌「黨、政、軍、特」四大部門，在台灣遂行其一人獨裁統治。藉由「萬年國會」封閉了中央層級的政治參與管道，將人民的政治參與侷限於地方層次。因此，國民黨戰後統治台灣的結構中，佔據了政治上的統治高地，歷經了蔣介石與蔣經國時代，直到解嚴。儘管在人事上有所更迭，但是上層的統治架構在根本上並沒有改變。統治者藉由黨化國家機關及民間社會，輔以軍隊、警察及情治系統，對台灣島內的人民施以嚴密的控制，在政治上結成了一張綿密的大網。在這樣的控制之下，作為社會構成一部份的黑道，也應該是處於國民黨統治者的嚴密監視之下，以國家與黑道這二者的立場而言，國家應不容許黑道的存在，必須除之而後快，但是戰後台灣的黑道生存了下來，而且似乎有越來越大尾的情形，為何如此？這是本論文所要深究的問題。

第三節：黨國體制的建立（二）--經濟面

壹、台灣調查委員會

1943年11月，蔣介石出席開羅會議，確定戰後台灣、澎湖列島將歸還中國，蔣介石返國後，乃下令研擬收復台灣的政治準備、組織及人事等辦法（註54）。之後，蔣介石在國防最高委員會中央設計局之下設立「台灣調查委員會」，並任命陳儀為主任委員，負責籌劃接收台灣（註55）。

「台灣調查委員會」處設主任委員陳儀一人，委員五人皆為陳儀擔任福建省主席時的部屬，無一出於台灣。因此在1944年9月25日，加派黃朝琴、游彌堅、丘念臺、謝南光、李友邦等台籍人士為台灣調查委員會委員，但這些台籍人士都另有要公，大多不曾與會，因而其職務多是虛應故事而已。因此，整個台灣調查委員會的實權即落在陳儀集團的手中，陳儀醉心於統治經濟，因而，在台灣調查委員會所提的「台灣接管計劃綱要」以及「台灣行政長官公署組織大綱」，可窺見其欲實行社會主義式計劃經濟的用心（註56）。

為日後順利接收台灣，陳儀設置「台灣行政幹部訓練班」，招考各機關人員一百二十餘名，施予四個月的訓練，但只招收一期即因終

54 鄭梓，「戰後台灣的接收與重建--台灣現代史研究論集」，台北：新化圖書有限公司，1994年，頁48。

55 許介麟，「戰後台灣史記」，台北：文英堂出版社，1996年，頁82。

56 1945年3月，蔣介石核准台調會所提之「台灣接管計劃綱要」，重要內容有：接管時正式成立省政府（第8條）。接管後之省政府，應由中央政府以委託形式賦予較大之權力（第12條）。敵國人民在台灣之所有工礦、交通、農林牧、商業等公司之資產權益一律接收，分別予以清理或改組（第32條）。日本佔領時代之官有、公有土地...一律收歸國有（第83條）。在32與83條中，不

戰而停止（註⁵⁷）。另外，陳儀還在福建永安設立「台灣警察幹部訓練班」，光復後，由這些警察人員負責台灣的治安；除此之外，台調會還組織銀行訓練班，準備接收台灣金融財政。但是，這些接收幹部的素質與數量並不佳，在光復後各地頻傳人員貪污橫行，一開始就留下極其惡劣的印象，使得「接收」台灣變成了「劫收」台灣。

但是台灣調查委員會也並非一事無成，至少其在編譯台灣資料方面的成就不容抹煞，從1944年到1945年，該會共編印「日本統治下的台灣行政制度」等，介紹台灣概況的資料四十萬餘字，選譯台灣法規四十三巨冊，並從事戰後台灣行政區劃、土地問題及公營事業等專題研究，這些工作成果對於戰後國府迅速接收台灣資產，有著相當的貢獻。

貳、資源委員會

「資源委員會」是國民政府中統籌經濟建設事務的核心單位。其前身為1932年11月，蔣介石於參謀本部下所設之「國防設計委員會」，負責從事有關國防經濟之調查研究。1935年，該機構與兵工署資源司合併，改隸於軍事委員會，易名為「資源委員會」，由靜態之調查、研究、設計，進而為動態之建設。1938年該會接管軍事委員會之第三部（主管國防工業）、第四部（主管國防經濟），以及建設委員會，改隸新近成立的經濟部。1946年起，直屬行政院，1949年6月由，其在台灣業務由「台灣區生產事業管理委員會」取代，至1952年，該會撤銷。

考慮這些財產中，頗多原為台灣人民所有，而被日人巧立名目奪取者，規定「一律接收」、「一律收歸國有」，以備其發展統治經濟。

1946年2月，資源委員會在考察台灣一個月之後，發表「台灣工礦事業考察總報告」，表示，台灣經濟應在國家指導下，大規模國有化。依照資源委員會的計劃，台灣的電力、石油、銅金冶煉、煉鋁、造船、機械，由該會獨辦；食鹽、肥料、水泥、造紙，由該會獨辦，並指定部份盈餘歸省；若省方要求合辦，可以「會六省四」方式合辦。製糖業、由該會獨辦。這項計劃幾乎將台灣最重要的事業悉數囊括。陳儀在中央的資源委員會先行奪走了最重要的十項工業的控制權後，乃將剩下來的日產單位組織為省營企業（註58）。

由於戰中時期日本獨佔資本對於台灣經濟佔著壓倒性的支配。在日本佔領末期時，在已繳資本額在二十萬元以上的股份公司，日本資本佔91.1%，台灣人資本不過佔8.3%，而大部分本地人資本多為500萬元以下的中小企業，在500萬元以上的大資本，日本資本佔了96.9%，從這裡我們可以清楚的看出了日本獨佔資本對台灣殖民地經濟的支配關係（註59）。而到1950年為止，以國民政府資源委員會和台灣省行政長官公署兩者為中心所接收的日產，包括日台合辦企業，大概有860單位，這中間日人支配的企業有775單位，台人支配的企業有85單位。台籍資本支配的企業依規定賣給民眾，日籍資本支配的企業中的376單位出售或預定出售，399單位公營化。而在這接收的日產中，雖然有半數賣給民眾，但賣掉的企業多半是零細小規模的企業，若由政府來經營管理相當困難，另外一方面，公營化的企業全都是大規模的，構成各產業基本部門的企業，因此，公營企業在台灣經濟中所佔

57 戴國輝、葉芸芸，「愛憎二、二八--神話與史實：解開歷史之謎」，台北：遠流出版公司，1992年，頁93。

58 計有工礦股份有限公司、農林股份有限公司、交通股份有限公司、人壽保險公司、產物保險公司、醫療物品股份有限公司、煙草公司、酒公司、樟腦公司、火柴公司、營建公司、台灣書店、台灣銀行、彰化商業銀行、華南商業銀行、台灣工商銀行、台灣土地銀行、台灣合作金庫、合會儲蓄公司、台灣省貿易局等省營公司。

59 劉進慶，「戰後台灣經濟分析」，台北：人間出版社，1993年，頁19。

的規模可說是相當龐大。因此，戰前日本獨佔資本在戰後全部被原封不動的編入了國家資本當中。

因此，經由承襲戰前支配台灣殖民地經濟的日本獨佔資本之遺制的方式，在戰後接收的過程中孕育出戰後台灣經濟中龐大的國家資本。日本獨佔資本被換上國家資本的外表，而且更形集中，這代表著在戰後台灣經濟體制性格上有著國家資本決定論的色彩，換言之，戰後初期的台灣經濟，基本上是由國家資本所支配。

參、公營事業

「公營企業以企業方式經營，致力於企業的獨立發展與利潤追求，對國庫的收入必須有所貢獻」，這是1949年1月制定的「公營事業管理法」第四條的規定，又所謂的公營企業在法律上是指三種企業：一種是政府全額出資的企業；二是根據事業組織特別法的規定而由政府、民間共同出資經營的企業；第三則是依公司法的規定，由政府與民間共同出資，但政府資本超過五十%的企業。但是公營事業的經營範圍，根據憲法第144條的規定「公共事業及其它具獨佔性的企業應以公營為原則」，因此在邏輯上，雖不能認定所有的國營企業都具有獨佔性，但是，有獨佔性的企業全部都是國營企業。另外國營企業的經營者是國家官吏，從業員是國家公務員，形成一個以官僚為主體的經營支配體系。因此公營事業乃是以增加國庫收入為經營目的，官僚為經營主體所形成的一個在先天上具有獨佔性的特質的事業體。

若我們從部門別來看觀察戰後台灣的公營事業，在生產部門中除了製糖、石油、肥料、電力四大部門外，更包括鋼鐵、機械、造船、礦山、金屬、化學等重工業，以及紡織、製紙、製藥、木材、土木、

煙、酒等民生基礎工業。流通部門方面，中央信託局支配對外貿易、物資局支配國內農產品的流通、鐵公路運輸以及海運皆為公營事業所獨佔，而通信則掌握在交通部電信總局手中；而在金融部門方面，幾乎所有的重要金融機構，除了信用合作社之外，都是公營事業的一環（註60）。而整個台灣地區公營事業資本形成毛額占國內資本形成毛額比值在1952年的時候為42.6%，與同時期民間事業資本形成毛額的比例約為一比一；儘管爾後逐年呈降低之勢，但在1987年同一指數仍高達20.8%，約占同時期民營事業資本形成毛額的三分之一（註61）。

但是，由於公營事業的目的是為了增加國庫收入，因此，公營事業所取得的利益為國庫所吸收，而無法經由自我資本的累積而擴大其再生產運動，因而，其再生產的資本來源必須仰賴國外援助或者國家銀行的融資，1953年主要金融機關對公營企業的融資額，佔全部貸款額的67.1%，但是光這樣是不夠的，整個公營事業發展的最大資本來源乃是1950年代以降，每年約一億美元的美援，在此時期，公營事業高達80%再生產資本的來源是美援，換句話說，養大公營企業的奶水並不是國家金融而是美援，然而，美國對台灣的經濟援助，不過是隨附於軍事援助以內的防禦支援，其目的是為了冷戰的需要，必須防衛台灣不受中共滲透影響，所以冷戰架構的形成，對於戰後國民黨在台灣生存提供了金鐘罩。

60 中央銀行、中國銀行、交通銀行、中國農民銀行、中央信託局、郵政儲金匯業局中國產物保險公司（以上國營）；台灣銀行、台灣土地銀行、台灣合作金庫、第一銀行、華南銀行、彰化銀行、台灣土地開發公司、台灣產物保險公司、台灣人壽保險公司、台灣合會儲蓄公司、台灣證券交易所（以上省營）。

61 吳若予，「戰後台灣公營事業之政經分析」，台北：國策中心，1992年，頁2。

肆、國民黨黨營事業

除了國營事業之外，國民黨政權還擁有龐大的黨營企業。一般而言，黨營事業依其性質可分為文化事業與經濟事業。由於黨營文化事業之主要任務在於宣傳政黨之政治理念，與政黨成立之宗旨密切相關，因此，其存在可視為政黨政治之常態。相對而言，政黨經營以獲利為主之經濟事業，往往因涉及國家資源分配問題而顯得複雜許多。而一般民主國家之政黨，鮮少直接涉及龐大經濟事業之經營。

國民黨經營工商事業之歷史悠久。最早期在香港興中會成立之初的民國前十七年，即曾經營過類似今日股友社的銀會。除可「濟公家之急」協助革命外，尚能「兼為股友生財捷徑」。1926年，陳果夫應蔣介石之邀到廣州，正式參加國民黨黨務工作，此後，即負責黨內的組織及財務工作，國民早期的宣傳工作即多由二陳兄弟所負責，也因此創設了「中央電影企業公司」、「中央廣播電台」等，是為黨營文化事業的創始。而黨營生產經濟事業的建立，乃於1945年5月17日國民黨在重慶召開第六次全國代表大會第十六次會議時，通過「關於籌措黨費之決議案」，決議以五大方法籌措黨費，其中包括「寬籌資金，以一百億元為目標，用於投資或舉辦各種生產事業，而所獲利潤，供給中央及省市黨部經常支用」及「運用黨費基金，創辦黨營事業，以鞏固黨的經濟基礎，達成以黨養黨之目的」兩項決議（註62）。因而1945年9月，國民黨中央根據此決議，改組中央財務委員會，以陳果夫為主任委員，開始建立黨營事業。而1946年3月國民黨舉行第六屆二中全會時，會中二陳提出「黨營事業的建立和管理計劃方案」，獲得了蔣介石的支持，決定在接收「敵偽」的工商企業資本時，撥出五

千億法幣為「黨營事業基金」，並由二陳負責該基金的管理機構，如便可名正言順以國民黨的身分參加戰後接收的工作。

而在台灣的情形，國民黨台灣省黨部在國民黨中央宣傳委員會的協助下，接收了十九個單位的日營企業，而且幾乎都是電影院，而中央黨部對前台灣總督府部份機構的接收，也大多僅限於文化和宣傳部門，其經濟的意義很低（註⁶³）。1949年，國民黨政府敗退來台，其黨庫自然十分匱乏，除了上述幾個黨營文化事業之外，只有一家黨營生產事業，所以黨的經費多數由國家供給（註⁶⁴）。但既然在大陸時期可以從國庫撥出五千億法幣來設立「黨營事業基金」，那由國庫來支援黨庫，黨庫通國庫也就沒有什麼好奇怪了。另外，蔣介石在1949年1月第三次下野，宣佈辭去總統職位，仍然能以「黨總裁」的身分，命令當時已非央行總裁的俞鴻均，將中央銀行庫存的黃金搬運至台灣，這筆黃金成為日後國民黨政權在台灣發行新台幣的準備金，奠定新台幣的堅實基礎，發揮了穩定財政的作用，由此也可看出中國國民黨黨魁的權力究竟有多大，而國民黨政權到了台灣之後，經過了國民黨改造，確立了以黨領政的黨國體制之後，黨魁的權力比起以前只有更大，黨總裁身兼中華民國總統，黨庫和國庫的差別也就不是那麼的重要了。而黨國不分最明顯的證據就表現在國家預算上面。

首先國民黨透過政府主管單位的權力，將黨的經費公開列入政府預算，甚至乾脆將整個黨組織納入政府機關，變成行政單位的一部份。例如在中央政府總預算中編列「反共抗俄宣傳」經費，補助各政黨，而從中分得最大利益。又如普遍設在軍隊中的特種黨部，其人員

⁶² 徐立德，「陳果夫先生對本黨財務的貢獻」，台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1991年，頁35。

⁶³ 許介麟，「戰後台灣史記」，台北：文英堂出版社，1996年，頁233。

⁶⁴ 朱雲漢，「寡佔經濟與一黨威權體制」，收錄於蕭新煌等著『壟斷與剝削』，台北：台灣研究基金會，1989年，頁149。

都列入政工編制內，一切費用由當時佔全國總預算85%以上的軍費項下開支，而遍設在各公營事業內的產業黨部、郵電黨部、公路黨部、鐵路黨部等，其經費亦編入各單位預算。而台灣省黨部、縣市黨部每年亦可照例從省政府、縣市政府獲得固定經費。各縣市黨部以下的區黨部更假借「民眾服務站」的名義，變成縣市政府的附屬單位，一切費用由縣市政府負擔。在1987年，政府宣佈廢止黨務團務人員轉任行政機關年資採計辦法之前，黨務團務人員轉任行政機關，都是採取年資照算的方式（註65）。

國民黨的黨營事業在遷台後，除了來台初期由改造委員會第七組管理，1970年4月～1972年3月由文化經濟事業管理委員會管理、以及1993年以後由黨營事業管理委員會管理之外，都歸由中央財務委員會負責。1950年，蔣介石在台灣復行視事，隨即展開黨的改造運動，同年8月5日，「中央改造委員會」正式成立，下設一處七組五會。其中第七組即專責黨辦企業和黨員經濟生活，由郭澄出任組長。同時，由兼任中央、交通、中國、台灣四大銀行董事長的俞鴻均接掌中國國民黨中央財務委員會主任委員，開始著手整頓黨的財務及黨營事業的管理。藉由整頓黨營事業，蔣介石順利排除了大陸時期孔祥熙、宋子文、陳果夫三大經濟勢力的影響力，黨內的經濟權集中於蔣總裁一人之手。

1952年十月國民黨改造運動結束之後，徐柏園繼俞鴻均之後出任財委會主委。自此，縱使他出任台灣省財政廳長及中央銀行總裁等國家財政要職的期間，都同時兼任國民黨中央財委會主委，長達十七年。在黨政特權的庇護之下，黨營事業在此時，乃配合著政府的經濟政策，獨佔或寡佔經濟利權，以民營公司的名義設立，並包攬公營事

65 許介麟，「政黨政治的秩序與倫理」，台北：國策中心，1989年，頁68。

業及政府業務（註⁶⁶）。1963年國民黨召開九全大會，會中通過修正「中國國民黨黨章」，首度明訂「本黨經費，以黨員繳納之黨費、特別捐、暨『黨營事業盈餘』充之」。確立了黨營事業發展的必要性。而在此時期之後所成立的黨營事業中，有四家公司：中華開發信託、台灣證券交易所、中央產物保險以及中華貿易開發是屬於非生產性的金融服務業，是台灣最早的金融服務公司（註⁶⁷）。又因為開放金融市場的權力完全掌握在國民黨的手中，因此，這四家公司成立之後，即長時間在金融市場上，享有獨佔和寡佔的利益。

伍、小結

解嚴之前，憑藉著黨國營事業與軍事情治武力的掌握，國家機器對於市民社會各個部門進行精緻而細密的控制，國家是最具有權力、最優位的機構。所以各種社會團體都是處在國家機器的支配下，其中當然也包括資本階級，事實上，資本階級資本累積的產品類型、銷售管道及資金來源等大多是由國家機器所決定。而國家要求資本階級、勞工階級及所有的社會團體都必須配合國家的政治目標（反攻大陸），也必須忠誠的支持國民黨政權，資本階級是在配合國家機器與政治權力菁英的目的，而不是國家機器為資本階級來服務（註⁶⁸）。

⁶⁶ 其例子有齊魯公司在台復業，從啤酒商變成軍火商，承攬國防業務；一九五一年成立的裕臺企業，其附屬企業中華印刷廠，承印新聞局及僑委會的印刷業務；一九五六年成立的中興電工，承包政府部門的公共工程營造，如榮總的空調設備；一九五九年因應美國民營化要求而成立的中華開發信託，寡佔長期資金融通業務；一九六一年配合經濟部健全證券市場的政策而成立的台灣證券交易所，在市場上享有獨佔利益；一九六二年成立的中央產物保險，承辦政府部門的投保案件。（以上資料引自吳若予，「戰後台灣公營事業之政經分析」，台北：國策中心，1992年，頁114。）

⁶⁷ 張清溪、陳師孟，「台灣黨營事業的演變及其政經含意」（下），自立早報民國80年9月24日，第三版。

⁶⁸ 陳東升，「金權城市--地方派系、財團與台北都會區發展的社會學分析」，台北：巨流圖書公司，1995年，頁20。

國營事業接收日本殖民地政府所殘留下來的產業資產，這些在台灣經濟結構中成為主導的角色，同時，公營事業也逐漸讓軍方、國民黨直接參與以形成黨、政、軍的利益實體，經濟的發展對於國家機器有著直接而且實質的利益，因此，國民黨政權在台灣擁有龐大的物質基礎，而這個基礎成為鞏固其黨國體制的權力基礎。

而國家機器控制了金融財務機關，長久以來採取金融管制政策，成為了國家控制資本階級的一種工具，也強化了國家的優勢性，而許多資金也由國營金融事業貸款給國營或黨營事業，更壯大了國家機器的經濟基礎。另外，掌握了台灣金融上的制高點，藉由行政權的行使，國家機器選擇性的賦予國內的企業集團獨佔、寡佔的經濟利益，特別是在內銷市場上，許多大企業藉由特權的取得，寡佔或獨佔國內市場而獲得鉅額的財富（註⁶⁹）。而台灣今日的「民營大資本」，就是從這種被管制、扶植的過程中成長，進而挑戰公營而與其進一步結合，因而成為「官商資本」的一部份。台灣經濟發展過程，也可被看成是國家利用國家資本，管制並扶植私人資本以發展資本主義經濟的過程，但官僚也在這過程中，確保這些新興大資本會成為與它共同統治的夥伴；而經由如此歷程長大的台灣私營大企業，而日後政商關係的發展，確實證明了其與官方有著千絲萬縷的利益關係，成為共生關係的一部份，因此絕對不會真正挑戰統治的根本。

而在地方的層次上，國民黨的統治機器，藉由賦予地方性的經濟特權來籠絡地方派系，以換取其對國民黨政權的政治忠誠。根據學者陳明通、朱雲漢的研究顯示，台灣的地方派系中，有九成以上至少參

⁶⁹ 林忠正，「威權主義下弱勢團體相互剝削的循環」，收錄於『壟斷與剝削--威權主義的政治經濟分析』，台北：台灣研究基金會，1989年，頁161～196。

與一項地區性的獨佔事業（註70），地方派系取得充分的經濟利益。而在解嚴之後產生政治流動的需要，中央層次的政治職位需求大增，地方派系得以將其影響力擴及中央，直接影響到政府對地方性土地利用與土地規劃的政策，例如，地方派系的利益可以在縣市都市計劃委員會的決策過程中得到擴大與保障，國民黨政權放任地方派系對於土地規劃操控權，以酬庸其在選舉競爭時對國民黨的支持。戰後台灣四十多年的經濟史顯示，整個黨國體制的形成，是建立在經濟的特權壟斷之上，而地方派系更是共犯結構之一。下節將討論戰後台灣地方派系的形成，以及戰後台灣二元統治結構中，地方派系所佔有的角色。

⁷⁰ 陳明通、朱雲漢，「區域性聯合獨佔經濟、地方派系與省議員選舉--一項省議員候選人背景分析」，收錄於『國科會研究彙刊：人文及社會科學』，第二卷，第一期，1992年，頁77～97。

第四節：地方派系政治的形構

壹、戰後台灣地方派系起源

在現代大眾民主主義之下，只有選舉才是正當化(legitimize)統治權威的唯一機會（註⁷¹）。政治權力的正當性，最基本的條件就是經由選舉過程的決定。而國民政府既然敵對於共產主義的中共，則必須高舉民主主義的大纛以反共。但是「動員戡亂時期臨時條款」凍結了中華民國憲法，也凍結了中央層級民意代表的選舉機制，形成「萬年國會」以維護中華民國的法統，是為國民黨的「國會法統論」。但站在民主陣營的一方，必須表現出民主的樣子，因此，國民黨政權開放了地方層級的選舉，藉由地方層級的選舉勝選以塑造國民黨統治權威的正當性(legitimacy)，同時也向世界各國宣傳台灣是個民主國家。而也由於地方層級選舉的舉辦，給予了地方勢力崛起的機會，在戰後台灣的統治結構上佔有了位置。

在台灣，地方性選舉的舉行可以追溯至日本佔領時期，1935年台灣總督府公佈「台灣地方自治制度改正案」，決定將市會、街庄協議會的議員半數開放民選，並隨後舉行了台灣史上首度的地方選舉（註⁷²）。而國府接收台灣之後，於1945年公布了「台灣省各級民意機關成立方案」，於1946年2月開始選出了區鄉鎮民代表7078名，由其中再選出各縣市參議員523名，再由這些參議員中選出省參議員30名，1946年5月1日，第一屆台灣省參議會於台北市成立，這些人所代表的

⁷¹ 許介鱗，「政黨政治的秩序與倫理」，台北：國策中心，1990年，頁73。

正是日據五十年來台灣民間力量的總結。然而隔年的二二八事件卻又將這股民間政治勢力給剷除，幾乎所有的本土菁英都無法倖免於難，因此二二八事件也是戰後台灣地方派系政治的分水嶺。

然而二二八事件的影響主要是在政治面的，對於經濟上的影響則以土地改革為主，土地改革扶植了台灣廣大的佃農成為自耕農，並且成功的打壓了地主，但是地主在土改以後，仍然過著比農民富裕得多的生活，而在政治上，地主一向就是鄉村中的「頭面人物」，在文化程度、經濟實力、社會影響等方面，均比農民佔有優勢，而國民政府推行地方自治以籠絡地主，在縣、市長及各級議員的選舉由這些地主仕紳所壟斷的情形自不足為奇，成為今日地方派系政治之濫觴。

綜論之，1950年代國民黨政府撤退來台，對於本土勢力的吸納有三種方式：第一是重用有大陸經驗的台灣人，例如黃朝琴、連震東、林頂立等，這些人被反對勢力稱為是「半山」，意指不是真正的台灣人；第二種作法是重用原來台灣的大家族，例如板橋林家、霧峰林家、高雄陳家或其他各地家族的重要家族成員；第三則是透過選舉與地方鄉紳結合，或扶植新的地方勢力，成為地方政治勢力的代理。而在這三種人之中，前二種的象徵意義大於實質權力。而第三種的對地方鄉紳或扶植新勢力，則是現今台灣地方派系的起源，但是這些派系中未必然全部是由國民黨無中生有的，在1950年代的選舉結果顯示，參選者與當選者大部分仍然是由日據時代的台灣仕紳或有參政經驗的仕紳，他們的政治勢力仍然是持續到國民黨統治時期（註73）

72 林繼文，「日本據台末期戰爭動員體系之研究」，台灣大學政治學研究所碩士論文，1991年，頁69。

73 王振寰，「誰統治台灣？」，台北：巨流圖書公司，1996年，頁138～139。

貳、地方派系政治的權力結構

地方派系得以鞏固與茁壯的根源在於地方自治。

選舉制度的競爭焦點在於政治職位的取得，一旦取得政治職位，代表著取得了國家賦予個人在該政治職位上所擁有的相對應權力，而以法律規範其權利與義務。而戰後台灣自實行地方自治以來，地方的政治職位都是經由公開選舉競爭而來的，因此在權力戰場的鬥爭上，選票代替了槍炮，誰得到的選票多就是勝利者。而要獲得選票就必須動員其資源投入拉票的工作，而那些幫忙拉票的人在其支持者當選之後，自然就有權力要求分一杯羹以作為酬謝，而當選人為了下一次選舉的勝選，也必須對這些加以酬謝，因此幾次選舉下來，這些人彼此之間建立起了緊密的利害合作關係，就是我們所謂的地方派系，至於所謂中國特有的三緣三同的關係，則成為更加強彼此間相互依賴關係的工具。

戰後台灣所實行的乃是中央、省、縣、鄉鎮四級制，自實行地方自治以來，經由選舉取得的地方政治職位在省級的有省市議員（省市長一直到民國八十三年方開放民選），縣級的有縣市長、縣市議員，鄉鎮級的有鄉鎮市長、鄉鎮市民代表，這些是政治上的權力，都具有時間與任期的限制，並非終身職。因此，每次這些地方公職的改選就表示著地方勢力的重新洗牌，而當選者就是在這權力重組過程中的勝利者。而為了在每一場權力重組過程中得到勝利，在平時各個競爭者就必須累積其實力，不論是政治上或經濟上的資源。在這個邏輯之下，當取得了某一個政治職位之後，善用該職位為自己汲取所需資源，以確保自己能夠在下一場戰爭中再度獲得勝利，乃是當選者的當務之急。

而在台灣地方自治的分級結構之下，由於省市長一直到民國83年方開放民選，所以地方自治實際的執行機構往往都是以縣為單位，所以縣市長的職位可說是處於地方政治金字塔的頂端，其所擁有的政治與經濟上的權力極大，當然這是以地方自治的權力金字塔而言。在這裡我們可以以一個例子來加以說明：根據現行「各級政府都市計劃委員會組織規程」中規定，都市計劃委員是由各級政府首長聘任，而且由各級首長擔任主任委員，委員的任命不須經過民意機構的同意，行政首長可以直接聘任他認為合適的人選。但是，雖然民意機構不具有同意權，但是在市地重劃通過之後的市地重劃基金特別預算，卻有決定權。而都委會的成員，根據規程的規定有四類人員：主管業務機關或單位首長、有關業務機關代表、學者專家、及地方熱心人士。

而地方首長與地方派系利益共榮的機制，主要透過三種方式：一、市長聘任地方派系成員進入都市計劃委員會中，共同決定都市重劃；二、在都市計劃委員會中，地方首長具有主導權，而都委會成員中，行政機關代表為市長之部屬，而所謂的「熱心人士」多為派系中人，都市計劃配合地方派系之土地利益遂不可避免；三、地方首長與議員之間的關係，由於地方議會對於地方首長有預算審查權，故地方首長對議員的要求必須加以重視。

參、國民黨對地方派系的控制

國民黨政權利用動員戡亂時期條款凌駕憲法，實行軍事統治並且禁止政黨及任何其他人民自由權力，排除任何有可能組織化的力量；其次國民黨以經濟上的獨佔或寡佔權，交換地方勢力的政治忠誠，這些地方派系一方面提供國民黨政府所需要的選票，而國民黨則利用統治政權當中所限制的特權租金、經濟性壟斷這些工具性政策包括國營

政策、特許政策、限制進口、公部門的政策性採購、選擇性的分配性財稅、信貸和外匯上的優惠措施、選擇性的適用管制性或懲罰性的法規等手段，創造國民黨與地方精英結合的良好基礎。國民黨運用區域性獨佔經濟活動讓地方派系「全家歡喜」，這些區域性經濟獨佔事業包括（一）政府特許下的區域性獨佔經濟活動。這包括銀行、信用合作社、非信用合作社（如青果合作社），農漁會（主要是其中的信用部門）及汽車客運公司。（二）省營行庫的特權貸款。凡是有機會當選省議員的縣籍派系都可以分享。（三）省政府及各級地方政府的公部門採購。主要是公共工程的包攬，特別是在建設經費比較充裕的縣市。（四）以地方政府公權力所換取的經濟利益。又可以分為兩類：一類是表面上合法的假公濟私，例如利用都市計畫或者是公共建設規劃來進行土地投機炒作；另一類則是以公權力來掩護寡佔性的非法經濟活動，例如經營地下舞廳及賭場（註74），利用這些嚴密的經濟性壟斷與獨佔的關係中，使得地方派系在權力低地下的矮化關係裡面，受到身處權力高地的黨國體制的控制，國民黨也經由這樣的控制之下，慢慢的建立他在地方社會上的合法性基礎。而為了更加控制地方派系以合法化政權基礎，國民黨透過提名使得地方派系能夠分而治之，讓所有衝突的最後裁決權都歸屬於國民黨中央，地方派系只能在非政黨標籤下進行非正式人情關係網絡下的利益交換，一般來說；國民黨因應不同的狀況下有不同的提名方式：

- 1.「實力及忠誠原則」；國民黨所考慮的是：候選人財富、對國民黨的忠誠度。
- 2.「派系均衡原則」；在地方派系之間沒有任何默契或遊戲規則之前，而地方上的兩個派系勢力又相當的時候，國民黨支持聲望高、有

74 朱雲漢，「解剖台灣經濟--威權體制下的壟斷與剝削」，台北：前衛出版社，1992年，頁151。

可能獲選的候選人。當地方上的兩個派系力量不均衡的時候，就支持較弱勢的那一個派系，以平衡派系力量，不讓一個派系獨大以免影響國民黨的統治權威。研究台中縣地方派系的游光明也指出國民黨提名的策略就是（1）當陳派小於林派時，提陳，則國民黨＋陳派大於林派，陳派當選。此時陳派主政則強盛，林派下野則萎縮。（2）當林派小於陳派時，提林派，則國民黨＋林派大於陳派則林派當選。此時林派強盛則當選，陳派下野則萎縮。甚且當地方上唯獨一個派系獨大的時候，扶植新興派系以制衡地方上的強勢派系，如扶植台南縣的三新派的胡龍寶以制衡北門派（註75）。

3. 「派系輪流執政」與「地域輪流執政」原則；為了平衡地方派系長年的鬥爭，國民黨運用地方公職的分配，取得兩大派系的共識之後，協議出較公平的分贓體系，減低派系的衝突性，而其中「地域輪流執政」的原則，又可依不同地方政治生態分為地域、族群兩種，分配的公職又可分為縣長與議長、議長和副議長、一屆或兩屆的縣長、縣長和省議員四種分配方法。

肆、地方派系的金脈

民國三、四十年代的惡性通貨膨脹的教訓，使得國民黨深刻體會到金融失控對政權所構成的威脅，因而在國民政府遷移來台之後，便以最直接有效的全面獨佔方式，確保對金融的掌控。藉由壟斷金融機構，國家得以對內部資金進行統制的徵用，而能全權決定其在各個部門的分配數量與價格，這除了便於公部門的自我融通之外，還可以維

⁷⁵ 陳明通，「派系政治與台灣政治變遷」，台北：月旦出版社，1995年，頁152。

持民間部門對國家高度的金融依賴，進而轉化成政治上的忠誠，或是藉資金取得與成本的優惠特權，扶植其扈從資本。同樣的處於金融的至高點，也使得國家可以左右各個產業部門的經營條件與消長，取得主導整體經濟發展方向的能力。在這個背景之下，國民黨控制下的全國性的金融事業，基本上排除了地方派系的參與。但在地方性的金融機構，則由於其創設時間均在國民政府遷台之前，而這些機構早期不但規模零細，而且其形態不算正式的金融機構，而且信合社與農會（信用部）由於內部選舉採取會員票票等值制，使地方派系勢力先天上便極為容易藉由發動人頭會員以取得經營權。根據財政部民國七十八年的調查，全體74家信用合作社中，理事主席、總經理、或理監事本人兼有民意代表者，超過50家。因此，總的來看地方基層金融機構大半還是操之於地方派系的手中，在平時，這些金融機構是地方派系發展自有事業的資金血庫，選舉時則成為提供賄款和人脈的機器，稱之為地方派系的命脈應不為過。

地方派系和國家在基層金融機構上存有既合作又鬥爭的關係。一方面，國家凍結這些機構的新設。對地方派系來說，可取得區域性的金融寡佔特權；對國家來說，可扶植地方派系勢力，鞏固政權基礎，並避免此類機構數量過於膨脹而侵蝕國家的金融霸權。但另一方面，國家為防止地方派系及這類機構的坐大，又多方予以限制和矮化。除了假借專業分工原則將其限定為地方性金融提供者，而不得跨區經營外，在營業項目與分支機構之設立上亦大加壓抑，使之地位相較於全國性的金融機構而言是矮了一大截。

地方派系要茁壯成長，必須要有金錢的滋養，有了金錢之後，重賞之下必有勇夫，要找到人才就不困難了。然而在整個戰後國民政府接收台灣的過程中，將大多數日人經營的企業收歸公營，而實行土地改革之後，又將地主階級的資本來源--土地所有權轉移給廣大的農

民，實際上地方派系的經濟基礎十分薄弱，但是由於國民黨屬於外來政權，雖然在中央政治體制上取得了絕對的控制權，但也必須在地方層級上取得地方派系的政治忠誠，因此，國民黨在政治上賦與地方自治首長政治上的大權之外；在經濟上，則給予地方派系各種獨佔或寡佔的經濟特權，以交換其對國民黨政權的政治忠誠。而地方派系也在這個基礎之下，慢慢的成長茁壯。在這個方面，地方基層農會可說是相當具有代表性。

而農會依其組織與功能而言，應該在農民日常生活中扮演權方位服務的角色。然而，農會的「信用部」卻存在著太多的問題，許多的農會其存款在五十億或一百億以上，形同一家銀行，擁有龐大的金融週轉能力，但是這樣的金融機構卻沒有健全的上級監督與內部監督，在一般的金融機構方面，由於有「總行」與「分行」的上下層級區分，不同層級的核貸金額均有明文規定。但是農會並非如此，每一鄉鎮的農會自成一體，既無「總行」，也無「分行」，只要總幹事點頭，理監事不作怪，則其他的手續多成為備文。而農會的權力完全來自於間接選舉，先選出「代表」，再由代表們選出「理事」，在理事九人之中，誰能掌握五人，就可以當選總幹事，而整個農會的人事就可以依總幹事一己之意，全面洗牌。這樣的權力運作制度，給予了「黑道」勢力的介入溫床，也提供了地方派系與黑道的連結點。

台灣農會的誕生起於西元1899年台北縣三角湧（今三峽鎮），初期是農民自行組織，目的是在互保使用農田之權利及減輕地租之負擔。而之後新竹、台中、台南、彰化、嘉義等地之農會亦相繼成立。日人據台之後，將各地農會改組為「法人」，並由官廳主動組織，農會進入了「官辦」時代，並享有特權，採強制入會、強徵會費之手段。1945年台灣光復，國民政府將農會組織保留，並以選舉方式推選出農會理監事。至1950年，美籍農村社會學家安德生博士，應美國經濟合

作總署中國分署及中國農村復興聯合委員會之邀請，來台考察台灣農會，省府依安德生之建議，擬具「台灣省各級農會組織辦法草案」，後修正為「改進台灣省各級農會暫行辦法」，於1952年公佈施行。至民國63年為因應社會變遷與環境需要，修正「農會法」並廢止上述暫行辦法，從這個背景來看，農會角色的加強實際上是國民黨政權為了取得美援而聽從美國建議行之，但若以此斷定美國之影響力又非妥當，因加強農會的角色對於國民黨政權而言有其有利之處。首先，國民政府在台灣實行土地改革之後，雖然使得農業的生產關係表面上雖為農民所有，但精耕農業下必須肥料始能生產的條件，卻使生產關係與消費關係悉由農會控制，而農會又由政府控制。要知道當時農民佔全人口的絕大多數，控制農民，台灣內在局勢便已控制了（註76）。第二、賦與地方派系對於農會的主導權，則可將地方派系限制於地方層次，並使地方派系的金脈得以當地之資源補充之，而不必中央挹注，可減輕中央黨國體制的負擔。但這樣的設計也造成了地方派系擁有獨立的財源，在政治上雖然必須聽從國民黨的指揮，但在經濟上卻有某種程度上的自主權，這也成為地方派系問題在解嚴之後日漸嚴重化的導火線。

若以台中縣的二十一個農會為例，五個是由黑派所掌握，十五個是由紅派所掌握（註77），因此這兩種機構所發生在房地產貸款上的投機弊端與地方政治人物如鄉鎮長、鄉鎮民代表、縣市議員、縣市長或農會領導者有密切的關係。換句話說，這些基層金融機構資金的網絡是有相當強的地域性（註78）。而根據陳東升在其「金權城市」一書中所作關於「第二屆國民大會代表向農會信用部貸款現況分析表」

76 楊渡，「強控制解體」，台北：遠流出版社，1988年，頁4。

77 財訊，1994年9月號，頁121。

78 王明輝，「從網絡關係探討農會信用部之運作」，《思與言》，第33期，第2卷，頁115～140。

的分析中指出，地方農會信用部的機構負責人或地方政治人物可以運用特權，很輕易的就將公眾匯集的資金成為自己私有的資金，並利用這些資金來炒作土地或投資其他事業以累積暴利（註79），除了農會之外，信用合作社被地方派系控制而對不動產投機者濫貸、超貸的情形也是十分嚴重。在上述的兩個例子中，地方派系的控制了農會與信用合作社之後，在經濟上已經站穩腳步，接下來是要如何去擴大自己的地盤，並累積更多的資源。

而地方層級的都市、土地發展計劃，則充滿著妥協與投機的性。由於制度、法令及執行上的缺失，（上級政府）對地方政府的約束力不強，使都市計劃的制定成為一種政治過程，在地方政府與民意代表協商分配之下達成協議。也就是說地方菁英（派系）經由政治過程來變更地目炒作土地，獲取暴利，都市計劃正是他們手中最有力的工具（註80）。而進行土地的投機開發行為的首要步驟就是籌集購買土地所需要的資金，一般大眾的資金來源大多是以自有資金為主，再向金融機構貸款補足購地所不足的資金，但是地方派系由於控制了地方的農會信用部門或信用合作社，因此容易取得其所需的資金。以台中市為例，根據新新聞記者調查台中市各信用合作社對建築物與土地的放款約佔總放款金額的37.5%，至民國82年6月對建築與土地的放款金額高達714億餘元新台幣（註81）。而在貸款的過程中，信合社對於特定有關係的人士經常會高估擔保品來刻意放任超貸，或者是對都市無具體興建計劃或建照的空地違法貸款。就在這樣的過程中，地方

79 陳東升，「金權城市」，台北：巨流圖書公司，1995年，頁106～108。

80 曾水亭，「台灣房地產市場與民間資本：以國泰集團為例」，轉引自陳東升，「金權城市」，台北：巨流圖書公司，1995年，頁26。

81 新新聞，「這群房地產恐龍有個新天堂樂園」，1993年，第337期，頁72～76。

派系藉由取得的政治職位與經濟利基的交互運用之下，一步一步的成長茁壯。

伍、地方派系與黑道的關係

在國民黨籠絡地方派系的經濟特權中，其中之一是以地方政府公權力所換取的經濟利益。這又可以分成兩類，一類是表面上合法的假公濟私，例如利用都市計劃或公共建設規劃來進行土地投機炒作；另一類是以公權力來掩護寡佔性的非法經濟活動，例如經營地下舞廳及賭場（註⁸²）。而其中對於經營地下舞廳及賭場採取默許的態度，給予了地方黑道生存的空間，黑道的經濟來源多為不事生產的壟斷性暴利，而地下行業的利得往往相當的豐碩，但由於不能公開請求國家機關保護這樣的利得，故給予了黑道介入成為市場秩序維持者，所以大凡地下舞廳、賭場、賣淫等非法行業，其背後都會有相當程度的黑道介入，但這些非法行業的利益是會隨著整個社會的經濟規模而有所改變，台灣在1940、1950年代，由於本身社會經濟發展尚未有效的開展，城鄉流動與都市經濟發展有限，使得地方黑道因為吸食的社經資源有限，一直停留在小型、零星、分散、地下的活動期，其危害與影響力是有限的。但由於黑道具有其暴力特質，當無法援引國家以維持秩序的時候，就給予了黑道介入的機會。而地方選舉的舉辦，也給予了黑道介入的機會，但其原因也是因為地方層級的選舉培植黑道介入的土壤。

1950年代與60年代的地方政治生態，由於地方政權係由各地仕紳、家族，乃至於因選舉而產生對抗關係的派系所分贓。但這些從政

⁸² 朱雲漢，「解剖台灣經濟--威權體制下的壟斷與剝削」，台北：前衛出版社，1992年，頁151。

人員的教育程度卻是相當的高，以台中市第一屆市議員大專畢業者佔43%；雲林縣第一屆市議員中大專畢業者也高達47%，其職業多為醫生或教師（註⁸³）。而此時各縣市的地方選舉，仍以初級社會關係作為選舉動員的主力，當時雖有部分派系已獲得國民黨賦予的經濟特權，但大致而言，在該時期無論是都市或鄉村地區，地方政治仍是以派系、仕紳與家族政治所主導，地方政治體質仍較為單純。故也較少有黑道介入地方選舉的情事。

故大體而言，在這個時期的地方派系政治，儘管有著派系對抗的雛形，但由於仍處於農業社會的結構，選舉動員體系為初級的社會關係，故不須援引黑道作為鞏固選票的工具。因此黑道所能夠賴以為生的也只有賭場與妓女戶等地下行業的收入，但由於台灣的經濟實力並未發展，伴隨著地下經濟的規模也小，黑道藉由地下行業的收入相對的規模也小，故此時期的黑道應只有謀取生存的能力，而並未具有追求進一步擴張勢力的資源。

⁸³ 趙永茂，「台灣地區黑道與選舉之關係」，未出版，1994年，頁19。

第三章：戰後台灣黑道發展之分析（一）

--兩蔣時代(1951~1987)

第一節：戰後台灣黑道之初期發展

國民黨政權對於黑道的利用，並非是從撤退到台灣的時候才開始的。早在1927年，國民革命軍北伐攻取上海時，蔣介石就利用上海黑道發動四一二政變。

1927年初，從廣州出發的國民黨軍隊，在蔣介石的率領下即將攻取上海，而當時與國民黨聯合的共產黨，則組織了工農群眾運動，在北伐中起著關鍵作用。1927年3月，國民黨軍隊到達上海時，共產黨控制下的工會，組織了十五萬人的總罷工，使這個城市陷於癱瘓狀態。共產黨領導的無產階級力量嚇壞了上海的資本家，因此求助於國民黨中的溫和派，因此，1927年3月下旬，蔣介石與在武漢的國民黨左翼決裂，是為寧漢分裂。而蔣介石就成為上海派閥的同盟者。蔣介石憑藉著上海財閥對他的經濟援助，為了對付共產黨控制的上海工會，發動了四一二政變。為求避免和守衛上海西部的外國軍隊相衝突，蔣介石求助於早有密切聯繫的上海下層黑道組織--青幫。蔣到上海不久，就派上海警備司令楊虎會晤青幫的頭目。黑道頭子杜月笙與楊虎會商後，糾集青幫成員加入中華共進會。而在1927年4月十二日，在華界閘北和南市進攻工人糾察隊，而在短短時間內，將工人糾察隊全部擊敗（註⁸⁴）。

⁸⁴ P. M. Coble著，蔡靜儀譯，「金權與政權--江浙財閥與國民政府」，台北：風雲論壇出版社，1991年，頁14~15。

而蔣介石與青幫的聯盟，使蔣對上海取得了控制權，國民黨特務不能在租界地區公開活動，但對於下層社會組織而言，法律的規定卻無法限制其行動。青幫是晚清時期長江下游一帶的漕運工人的祕密組織，但這樣的組織在上海，卻是典型的下層社會的犯罪組織，其主要的收入是鴉片交易，並且將其觸角伸入賭博、妓院、保鏢和綁架富商的種種犯罪勾當中。到了民國二〇年代後期，上海的青幫人數據說有二萬至十萬之多。他的頭目是黃金榮、杜月笙與張嘯林三人。而在四一二政變之後，蔣介石授與杜月笙、黃金榮、張嘯林三人以總司令少將參議以作為酬勞，這在中國歷史上，可以說是第一次黑道組織得到國家政治上的正式承認（註85）。由此也可窺見蔣介石政權與黑道之間的親密關係。

1945年台灣光復後，台籍流氓失去靠山，而當時的行政長官陳儀又對黑道份子展開搜捕的行動，這些流氓走投無路，或逃至日本謀生，加入日本黑道組織以求發展，或是在台灣各地，各擁地盤，據地為王，而成為各地的「角頭」。

台灣的黑道存在著「本地」和「外地」兩大系統。二者的規模和活動範圍有著很大的不同，而其源流、派別也有所不同。本地幫是直接由過去在台灣本地活動的祕密團體發展而來，他們還講究「江湖義氣」，而其活動範圍多是地區性的，分散的，一區一幫的，例如「萬華幫」、「橋頭幫」、「古亭區幫」等。外地幫的活動範圍卻遍及於全省。顧名思義，外地幫就是指台灣外省人的黑道組織，這些組織是直接從遷來台灣的國民黨人馬裏頭產生出來的，其與國民黨淵源甚深（註86）。

85 P. M. Coble著，蔡靜儀譯，「金權與政權--江浙財閥與國民政府」，台北：風雲論壇出版社，1991年，頁14~15。

86 鄭碧華，「台灣黑幫內幕」，香港：廣角鏡出版社有限公司，1988年，頁177。

1946年間，台灣地區的不良幫派，以萬華地區的「十二生肖幫」勢力最為龐大，但後來由於內鬥造成內部人員折損，其勢力乃漸告瓦解。至1949年，台灣地區較著名的幫派組織，是台北市的「廈門幫」、「小九龍」、「四霸天」、「十二把刀」等四個組織，以及高雄市的「七賢幫」。其中以「廈門幫」最為出名，該幫派係以外省為主，以兇悍著名，但最後仍難逃沒落的命運。到了1950年，「小九龍」與「四霸天」合併成為一幫，成為「十三太保」，由此開始，在「十三太保」首開風氣之先，台灣地區的許多幫派分起效尤，組幫相互對抗。但此時期的幫派組織，多是由在學學生所組成的，彼此之間的組織並不嚴密，其行為多為結夥遊蕩、逃學、交女朋友、打架、械鬥等。

到了1955年，「四海幫」在台灣大學校園裡成立，以取「四海之內皆兄弟」之意。成為台灣地區第一個最具規模的青少年幫派。其成員多為富家子弟，他們以「有難同當，有福同享，打平台北市」為口號，很快就在台北市的西門町、台大、台北商專一帶打出字號，因而一度是台灣北部第一大幫派。但稍後成立的「竹聯幫」，其發展更是戰後台灣黑道與政治之間，幽暗隱晦關係的代表性幫派。

1955年，現今中、永和一帶多屬軍公教人員的聚落，換言之，有著相當多外省籍的眷村弟子。而該區的青少年常有糾眾互鬥的情事發生。為了在鬥毆中佔得上風，也為了壯大自己的聲勢，這些學生中有人提議開堂組幫，以增強大家的向心力；由於那時候，台北市曾經鬧過一陣子的「十三太保」案件，這種形態的幫派組織，相當吸引這群血氣方剛的少年。

於是，在中和的學生組成了「中和幫」，永和的學生組成了「永和幫」，兩幫學生因地理毗鄰的關係，摩擦日漸增多，有一次發生群毆卻造成了一名少年的死亡，警方在輿論的壓力之下，開始了掃蕩的行動，共逮捕的十三名滋事的少年。但這次的行動並沒有打散兩幫的

活動，但由於中永和地區在當時商業並不發達，故其成員多轉移到台北市區活動，在中、永和一帶反而平靜下來。但也在這個時候，台北市警察局成立了少年警察隊，分局成立少年組，專門取締打架滋事的少年幫派（註87）。而一些沒有跨橋到台北市活動的少年，又利用放學時間或星期假日，到永和竹林路盡頭的竹林區內聚會。但免不了又發生了不同學校學生之間，相互看不對頭，群毆不斷的情形。為了團結聲勢，中永和一帶的年輕人遂歃血為盟，訂下的幫規有1.專門對付四海；2.不得叛幫；3.自己兄弟要團結；4.每星期奉獻幫費五元。是為「竹林聯盟」，簡稱「竹聯」。

四海幫的成立較早於竹聯幫，由於其成員年齡均較竹聯幫份子大些，出道較早，因此時常不把竹聯幫的成員放在眼裡，四海幫的許多成員，原本也是出自中和幫，這兩幫的淵源其實相差不大，但竹聯份子多是初生之犢不畏虎，對於急速擴大地盤的四海幫，兩幫之間時常傳出拼鬥之事。而當時的四海幫成員中，又有所謂的「軍中太保」參加械鬥。後因警方的嚴厲取締，加上將「軍中太保」交送有關單位列管，才得以壓抑。

1961年3月6日，「四海幫」因案被警方勒令解散，「竹聯幫」趁虛而入，接收地盤，陳啟禮（綽號旱鴨子）為當時的「竹聯幫」立下汗馬功勞，遂成為該幫之大將，從此「竹聯幫」聲威大振，成為台北幫派的龍頭。而1964年，「白狼」張安樂從「南海路幫」投進竹聯幫，不久因殺傷一名便衣憲兵，而下獄一年，此時，「竹聯幫」正與「螢橋幫」為爭奪地盤而相互鬥爭，而「竹聯幫」創立了剽悍的「竹聯遠征軍」，四處出擊，橫掃台北各地大小幫派，「竹聯幫」的聲名遂揚威台灣黑道。1965年八月，「竹聯幫」人多勢眾，博得「天下第一幫」

87 陳長風，「竹聯幫興衰始末」，台北：天元圖書公司，1987年，頁10。

的稱號，之後，竹聯幫與桃園的「自立幫」、嘉義的「小東門町」、台南「天地幫」、「飛龍幫」台中「小九條」、「大湖派」、彰化「十三鷹」、高雄「府後幫」等進行南北大聯合，頗有統一江湖之勢（註88）。但也由於聲勢太勝，驚動了台北刑警大隊，乃針對竹聯份子展開全面掃蕩，「竹聯幫」的主要幹部，均在此次行動中落網，但這已無損「竹聯幫」的穩固基礎，其原因應在於，這個時期的竹聯份子，已從早期靠家中的接濟經濟，邁進了開賭場、收保護費的「自力更生」階段。

1968年4月，「白狼」張安樂在陽明山重組新竹聯，並且模仿滿清八旗舊制，制定紅、白、黑、黃等色，下用虎、豹、狼、鳥等動物名稱，分掌職事，確立了堂口制度。同時也確定了兩項「大計」：一、廣設賭場，專門找「凱子」入局；二、大量吸收「新血」加入，擴大基盤組織（註89）。

1970開始，竹聯幫在復出的陳啟禮的手中急速擴張，總計有「忠、孝、仁、愛、信、義、和、平、天、地、至、尊、萬、古、長、青、東」等數十個堂口。各堂口多以設賭場，收保護費為其經濟來源。有時，幫內的各堂口還會發生爭地盤的拼鬥事件，最後再由各堂口大哥協調解決，由此可見，陳啟禮對於各堂口的控制已有鞭長莫及之憾！但各堂口之間雖獨立自主，不過還維繫著一個聯盟的形式，其中某些堂口就從眾多徒眾中，選拔出一些強悍的年輕人，組成「竹聯幫突擊隊」，專門應付各種需要展示武力的場合。

這個時期的「竹聯幫」也將其經濟的觸角伸入了電影界、傳播公司、企業公司、餐廳等，形成了一個密佈的網絡，同時也開始介入各地的工程圍標，但在這樣的事件中，「竹聯幫」擔任的是一個保護者

88 鄭碧華，「台灣黑幫內幕」，香港：廣角鏡出版社有限公司，1988年，頁22。

的角色，其原因可能是此時期的竹聯幫的勢力最為強大，例如一位竹聯老大曾經說過：「我們絕不白拿錢，今後工地若是少了根鋼筋，缺了包水泥，統統找我」。這是竹聯幫所引以自豪的「商業道德」（註90）。

而此時，「竹聯幫」日益擴張的情勢，已漸漸擴及到美國、日本、香港等地，不但引起各國政府和地區的注意監視，也招惹了死敵「四海幫」和南部「黃埔幫」的忌恨。1984年6月，台灣各地都有傳聞，台灣南北三大幫派即將展開一場大規模的械鬥--「四海幫」將和「黃埔幫」聯合，準備奪回他們失去的地盤。1984年6月21日，三大幫派的殺手菁英，都聚集在台北市中山區，一股山雨欲來風滿樓的氣息籠罩台北。而台北的警方也早已得到情報，從各個分局調派增援的警力，也朝向中山區集結，數百名持強大火力的武裝警察，悄悄的包圍了這個地區。而有趣的是，這個時候，正巧是「黨外」圈中盛傳著國民黨「要抓人」的敏感時刻；警方出動的這個陣容，一時之間，也讓許多黨外人士「誤」以為當局已經準備鎮壓，紛紛四處查探消息。但整個事件，由於警方已先行制住了北上尋仇的「四海幫」與「黃埔幫」份子，而「竹聯幫」在得知大批警力正向餐廳集結時，也識趣的做鳥獸散。一場一觸即發的黑道大火拼，遂在警方的嚴密防範之下草草落幕了。

而「竹聯幫」在這個時期的聲勢也引起的政府的重視，但並非認為「竹聯幫」是社會之瘤，應除之而後快，反而是另有所圖。事情應追溯到1979年底的「美麗島事件」，在該事件中打頭陣的人，有許多是來自南部鄉間的地痞流氓，這些人的草莽氣息很重，一旦煽動起

⁸⁹ 陳長風，「竹聯幫興衰始末」，台北：天元圖書公司，1987年，頁15。

⁹⁰ 陳長風，「竹聯幫興衰始末」，台北：天元圖書公司，1987年，頁21。

來，銅牆鐵壁都可以打穿（註91）。雖然事件最後是在政府的軍警鎮壓之下結束了，但這對於國民黨政權而言卻是一個難題，軍警的鎮壓正是獨裁政府的統治象徵，而對於這個整肅行動中，美國朝野對此表達過嚴重的關切，甚至美國前司法部長克拉克還召開記者會，譴責國民黨政府不當鎮壓；而當年美國民主黨總統候選人愛德華·甘迺迪發表聲明，認為台灣民主力量已經受挫，要求美國政府採取措施阻止國府（註92）。因此，蔣經國在權衡島內外的情勢後，決定以較開明的方式處理「美麗島事件」，但對於如何抑制黨外活動卻有了不一樣的想法。既然軍事鎮壓的方式已經不可行，遂改採取「以夷制夷」策略，其所選定的對象就是「竹聯幫」。

選定竹聯幫的理由，主要的原因在於，竹聯幫是典型的外省掛，其成員多為外省子弟；而且不乏達官貴人之後，對於國家、民族有一定的忠誠，發展壯大之後，一方面可收嚇阻的效用，另方面也可與各方角頭廣結善緣，在緊要關頭發揮作用。因此，自「美麗島事件」之後，政府各單位就頻頻與竹聯幫接觸，希望竹聯幫能擴大勢力，國民黨中央黨部要員，政府的一位中將級重要官員，均曾與「竹聯幫」接洽，甚至還主動提出新台幣四億元的預算，作為「竹聯幫」擴展勢力時所需的經費。而證諸「竹聯幫」後來的發展，以外省幫派，卻能深入各鄉鎮，甚至許多原本不會說國語的地方角頭，也被「竹聯幫」吸收為成員，其目的就在於一方面壯大自己，一面化解其他的黑道勢力，而竹聯幫逐漸成為國家統治機器的工具。

除經濟上的扶植之外，在政治上也試圖合法化竹聯幫的活動。例如陳啟禮曾經擔任青年黨少壯派的主席，並且在擔任主席之後，通令

91 董桂森，「竹聯幫與國民黨的內幕」，收錄於『台灣黑幫內幕』，香港：廣角鏡出版社有限公司，1988年，頁104。

92 許介麟，「戰後台灣史記」，台北：文英堂出版社，1996年，頁468。

全省的竹聯兄弟，凡是未加入任何黨籍者，一律加入青年黨。「竹聯幫」遂在這樣的背景下，迅速的發展茁壯，但是這一切卻因為「江南案」這個國際大案，而為之全然改觀。

第二節：江南案與一清專案

壹、江南案事件的經過

1970年代的台灣，雖然經濟快速的成長，到1980年為止，台灣在世界最大出口國中名列第十六位，並且成為美國十大貿易夥伴之一。但在政治上，由於實行戒嚴法長達三十年，而且國民黨建立了龐大的國內安全機構，其控制達到國內的每個角落，更有甚者，國民黨的反共諜報工作，發展到了國際上的其他國家，包括美國在內。但這樣的做法，也招致美國對於台灣的人權問題評價極低，而人權是一個國家民主程度的重要指標，因此，對於站在民主陣營一方的國民黨而言，被國際譴責其違反人權是相當尷尬的。而自七〇年代以來，台灣內部持不同政見者越來越大膽直言，國民黨的安全機構懾於公眾的注目，不便採取公開的行動，便採取了古人的做法，即蔣介石當時在上海利用青幫打擊共產黨的例子，不再使用特務機關內部的人員，而去吸納大批的幫派份子和極端民族主義的成員，利用這些體制外的人員去壓制異議份子的活動（註⁹³）。

1984年10月15日，「蔣經國傳」的作者劉宜良（筆名「江南」）在美國自宅的車庫遭到歹徒暗殺，此事件一般稱為「江南案」。

劉宜良是江蘇靖江人，1949年的時候，隨著國民黨的撤退來到台灣，1951年12月，蔣經國創立了政治作戰幹部學校，藉由這個學校，蔣經國意欲培養自己的班底，並藉由這個學校的畢業生建立屬於自己

⁹³ 大衛·凱普蘭，「龍之火--江南案始末與國民黨海外間諜戰」，台北：新新聞文化事業股份有限公司，1993年，頁337～338。

的情報力量，使用經過研究、分析和現代諜報訓練的科班特工人員，建立在全國的情報控制網。而劉宜良則為政治作戰學校的首批學員之一。而1954年，即因為受不了該學校所受的訓練，在畢業典禮當天藉機大鬧一番，被校長所開除，然而就劉宜良自己寫到：「事實上是我把這所幹部學校開除了，而不是學校開除了我。」（註⁹⁴）

在一次失敗的婚姻之後，劉在夏曉華的幫助下，進入了正聲廣播公司工作，初期雖然不錯，但是由於在當時，廣播公司也負有國民黨「教育」的工作，換句話說，「廣播網是國民黨軍隊的傳聲筒」，這使得劉宜良十分的不能忍受。而1960年的「自由中國」事件，更令其對國民黨的極權做法感到不滿，另外更重要的是，劉宜良是大陸籍的中下階級的出身，當時隨國民黨撤退來台的百萬軍民中，除了在統治階級的少數人之外，大多數的大陸籍人士生活其實過得並不好，這樣背景使得他陷於一種懷念故國山河，但卻已不可能再回到大陸的家鄉，而卻也認為自己沒有理由留在台灣，因此，劉宜良選擇了去美國，去一個保障公民權利的基本自由，廣闊的土地人人均等的機會，換言之，他可以說是懷抱著一種「拓荒者」的心情，想去新大陸開創另一個天地。經過一番的努力，劉宜良終於在1967年2月獲准離開台灣，飛赴美國。

劉宜良是一個作家，而對蔣經國有著特別的興趣，而在美國有著關於國民黨蔣家政權的豐富資料，據此，1983年劉宜良陸續發表「蔣經國傳」的連載於「洛杉磯論壇報」，一家規模很小的中文周報上。「蔣經國傳」的觀點，完全不同於一般的官方說法，在此書中，劉宜良寫入了蔣經國這個頭號反共人物，當年在莫斯科加入共產主義青年團，以及蔣經國在1927年的大整肅之後，痛斥其父「背叛革命」的史

⁹⁴ 同上書，頁53。

實。在之後的連載中，有一章劉宜良詳細地描述了蔣經國與前台灣省長吳國禎之間的競爭，又有一章，劉宜良指出，蔣經國應對1957年席捲台北的反美暴亂負責，此次事件中，美國駐台大使館被砸，致使台北與華府的關係陷入緊張，這些內容的作品，在美國人的觀點來說或許無傷大雅，但在國民黨的眼中看來，這是對於權威的批評，是不被容許的。但這只是劉宜良被暗殺的原因之一，另一個原因是他捲入了國共在美國的間諜戰。

為了堵住劉宜良的口，國民黨試圖以金錢收買之。經由劉宜良在台灣之恩師夏曉華的幫忙之下，說服了劉對蔣經國傳做修正，在蔣經國傳的結尾部份，劉宜良稱，蔣經國執政以來，「取得了為台灣人民乃至整個中華民族所歡迎的發展」。同時，基於劉宜良對大陸及在美國台獨勢力的了解，台灣的情報局以每個月一千美元的代價，收買劉宜良為情報局提供情報。但在為國民黨情報局工作的同時，劉宜良也是美國聯邦調查局的內線，為其提供有關中國大陸的消息。劉宜良雖然接受了國民黨的津貼，卻並未停止對國民黨的批評，但在情報工作上，劉宜良也為情報局提供了詳細的海外台獨資料，以及他在美國與中共官員接觸的情形。在台北，國民黨情報局的官員對於劉宜良的工作表示讚賞，認為劉宜良為情報局提供了新的路子，使他們了解大陸在美活動有了新的窗口，也為情報局對大陸工作提供了新的方法，總而言之，劉宜良的批評工作雖然令國民黨憤怒，但這正好對他為國民黨效力提供了最佳的掩護。

雖是如此，但情報局長汪希苓對於劉宜良卻充滿了懷疑。1984年春，汪希苓嚴密監視劉宜良的行蹤，得知劉似乎握有當初汪在美國進行間諜活動的把柄，而這些如經披露，將使汪希苓丟官。而劉之後在「台灣與世界」月刊中所發表的「吳國禎八十憶往」，揭露了蔣氏家族統治台灣時的一些內幕，這篇文章引起了海外廣泛的反應，而在

此鼓勵之下，劉又源源不斷的寫了不少批評台灣的文章，這樣的文章，不僅令國民黨難受，也使得其他的人倍覺不快，甚至出現了同行作家在報紙上對他加以攻擊，指出劉必須更加謹慎地對待手中掌握的事實，否則他很可能會引發一場誹謗罪的官司。更嚴重的是，在汪希苓的眼中，劉宜良這樣的表現無異是具有背叛性的，劉宜良拿了國民黨的錢之後，卻跑到別的地方去發表他的批評文章，而劉計劃寫吳國禎傳記的計劃更令汪惱怒。他認為劉宜良應當受到嚴懲，在經過了崔陣風波之後，汪希苓認為劉宜良背叛了國民黨、毀謗了蔣氏家族、耍弄了情報局，必須讓他從這個世界消失。更重要的是，藉由暗殺劉宜良的行動，警告全球華人，對於國民黨是不能放肆批評的，所有在海外的華人仍然還是歸屬於中國，而中國是歸屬於國民黨的，劉宜良可以擁有美國國籍，但他仍然是國民黨統治下的中國人。

1984年夏天，謀殺劉宜良的決定已經大致確定，但在何處殺劉是一個重要問題。一種觀點是把劉引入香港，然後製造意外。但自中國和英國就香港問題展開談判以來，英國當局便對國民黨在香港的行動嚴密的監視。另一種可能性是讓劉宜良回台灣，但由於不久之前才發生「陳文成命案」，這種情形不容再度發生，汪希苓最後決定，最佳的選擇是在美國把劉宜良殺掉（註95）。接著是執行任務的人選問題，由於考慮到該行動如果消息洩漏的話，其可能對統治者造成的影響，於是決定走出正式的情治系統，找尋技術熟練而能不留痕跡，而在事發之時又可以將情報局的責任推卸得一乾二淨的人選，於是，汪希苓找上了竹聯幫。

1976，竹聯幫幫主陳啟禮從綠島假釋，開了幾家建築與消防有關的公司，似乎有改邪歸正的打算。但是卻也因為竹聯幫勢力的背後撐

腰，陳的公司在競爭激烈的建築業中站穩了腳步。1980年，台灣的安全機構的代表找上了陳啟禮，他們對陳說：竹聯幫是有抱負的年輕大陸人組成的愛國組織，政府需要藉助竹聯的力量來保護國家。又說現在的反政府勢力很猖狂，竟然到台灣的黑社會去尋求支持，並藉助幫派勢力來破壞國民黨的政治活動，打擊國民黨的候選人。因此國民黨需要竹聯幫奮起反擊，把反對派的勢力壓下去，陳啟禮應當重返竹聯幫幫主，應當擴大幫派的勢力，應當參加國民黨發動的民族鬥爭。初時，陳啟禮對此抱持懷疑的態度，國民黨對於竹聯幫一直是百般刁難，而今居然向竹聯幫尋求援助，陳理智的感覺到，這種順水推舟的買賣，竹聯幫註定是要賠本的。但到了1981年夏天，陳啟禮的態度發生的徹底的變化，他認為如果國民黨垮台了，上層人物都會逃走，可是從大陸來的老兵及窮人將遭厄運。竹聯幫有責任保護他們。於是陳啟禮發動竹聯幫按照政府的旨意行事，竹聯幫成員大舉破壞反對勢力的集會，砸毀反對派的辦公機構，並把台灣其他幫派的行動向政府匯報。就在政府的默許之下，竹聯幫的勢力急速的擴張，1980年竹聯幫只有八個堂，到了1984年初已發展到了二十五個，而成員也從原來的數百人，在四年之內暴增至一萬多人，令台灣島上的其他幫派相形見绌。

汪希苓在白景瑞、帥嶽峰的牽線之下與陳啟禮見了面，在台北市永康街國防部情報局的一座招待所中，汪將陳啟禮與帥嶽峰吸收成為情報局的人員，並交給了陳啟禮等刺殺劉宜良的任務。而陳啟禮等在陽明山國防部情報局訓練基地，接受了短期的情報工作速成訓練。1984年九月，陳啟禮和帥嶽峰啟程赴美，進行其刺客任務。但到了美國之後的幾天，帥嶽峰宣稱家中有事逃回台北，留下了陳啟禮獨自完

⁹⁵ 大衛·凱普蘭，「龍之火--江南案始末與國民黨海外間諜戰」，台北：新新聞文化事業股份有

成暗殺劉宜良的任務。陳啟禮後來找了竹聯幫的總殺手「鬼見愁」吳敦、台北竹聯幫忠義堂堂主董桂森以及其他竹聯幫成員，經過了多次探勘劉宜良的住所及工作地點之後，在1984年10月15日，於劉宜良家中的車庫內，吳敦與董桂森兩人執行了暗殺劉宜良的任務。

劉宜良死亡的事件，起初美國新聞界的反應十分冷淡，但在全國範圍內的華文報紙上成了頭條新聞，由劉宜良生前好友組成了「治喪委員會」，懸賞美金兩萬緡兇，而10月19日，經過五天的偵查之後，美國警方宣佈江南極可能是政治暗殺的受害者。10月27日，一名涉嫌參與暗殺的男子俞大均在南加州落網；12月6日，美國聯邦司法部發出聯邦拘捕令，罪名是「非法離境，逃避控訴」，通緝涉嫌策劃謀殺江南的台灣竹聯幫幫主到案，但此時，陳啟禮早於10月13日，台灣當局實施的「一清專案」掃黑行動中落網，美國向國府要求引渡陳啟禮與吳敦未果，乃向新聞界透露已經掌握陳啟禮為防萬一而錄製的一捲錄音帶，證實有國府情治人員介入此案。蔣經國聞訊大怒，乃於1985年1月10日下令逮捕情報局長汪希苓、副局長胡儀敏、第三處副處長陳虎門，要求徹查此案，並於1月13日由中央社發佈消息，承認情報局官員捲入「江南命案」。而2月26日，台灣官方「中央通訊社」首次報導，陳啟禮於去年11月23日，即被捕十天後，寫了自白書，承認「曾為情報局吸收而參加受訓，並奉命殺死劉宜良」。2月27日，台北地方法院檢察處對陳啟禮、吳敦和董桂森提起公訴，在起訴書中指出被告陳啟禮、吳敦及董桂森觸犯台灣刑法第一百五十四條第一項參與犯罪結社罪，及第二百七十一條第一項殺人罪，陳啟禮另外觸犯槍砲彈藥管制條例，但在起訴書中並未提及台灣情報官員涉案的情形，而在陳啟禮等宣判的十天後，法院對國防部情報局官員也作出了判

決，軍事法庭認為汪希苓、胡儀敏、陳虎門三人有罪，汪希苓背叛終生監禁，胡儀敏和陳虎門分別被判刑兩年和一年。3月1日，陳啟禮的密友張安樂（綽號白狼）出席洛杉磯台灣人社團召開的「江南命案演講座談會」，宣佈「蔣孝武就是謀殺江南的元兇」，後雖然並沒有直接證據證明蔣孝武涉案，但卻使蔣經國不得不將蔣孝武外放新加坡，擔任商務副代表，並宣佈「將來國家元首一職，由蔣家人士繼任一節，本人從未有此考慮」、「經國的家中，有沒有人會競選下一任總統？我的答覆是：不能也不會（註96）」。

對於美中關係而言，江南案是美中斷交以來最大的危機。台灣當局的軍事情報頭子（汪希苓），派遣黑社會頭子（陳啟禮）到美國境內暗殺一位華裔美籍作家，這象徵著一個獨裁國家對「美國民主」最大的冒犯，尤其當台灣的政治經濟利益，在相當程度上還是在美國的庇護之下。而對台灣而言，江南案凸顯了蔣經國晚年最關鍵的兩個問題：政治繼承與民主化。汪希苓的刺殺令反映了軍事政治戒嚴體制的「罪惡」，而汪希苓究竟承命於誰的疑問，牽連上了蔣氏家族的成員，反映了敏感的政治繼承問題，蔣孝武的外放是緩和壓力的手段，強調憲法是法統，蔣家人不接班並承諾解除戒嚴、開放報禁等改革措施，江南案都是一個刺激。而對於戰後台灣黑道而言，隨後而來的「一清專案」恐怕是戰後黑道發展歷程的一大分水嶺吧！

貳、一清專案

「江南案」對於台灣的影響是相當的巨大的，首先，「江南案」使得中美關係惡化，令台灣的專制統治問題浮上檯面，台灣面臨了美

96 中國時報，一九八五年十二月二十六日，第一版，轉引自許介麟，「戰後台灣史記」，台北：

國要求加速「民主化」的壓力，而蔣經國在江南案之後，對於情治系統進行了大整頓，就在整頓之際，警總忽於1985年9月17日以「連續以文字為有利於叛徒之宣傳」的罪名，逮捕私立國際商專董事長李亞頻。由於李氏擁有美國永久居留權，美國國務院乃發表強硬聲明，要求台灣立刻放人，這對於蔣經國彌補「江南命案」的努力無疑是一項打擊，乃令警總放人。此後情治單位揣度上意，不敢再任意逮捕黨外及異議人士，這使得黨外人士在八〇年代中期以後，由於沒有了以往情治單位嚴密監視的束縛之下，得以越發活躍壯大，發展成為「民主進步黨」。第二、經由此事件的發生，迫使蔣經國公開宣佈蔣家人不會也不能繼任為中華民國下一任總統，這等於是宣佈結束蔣家在台灣統治的終結。第三，經由此事件，蔣經國意識到了他所賴以成功的情報部門，在1980年代已經不能解決問題，反而成為問題的一部份，於是1985年7月1日，蔣經國下令取消「國防部情報局」，將該局業務與「參謀本部特種軍情室」合併，另組「軍事情報局」，由參謀總長負責指揮。該局局長由陸戰隊司令盧光義擔任。此後一直到蔣經國過世為止，在情治首長出缺的時候，寧以軍事將領接任而不提拔情治系統人士，他曾對一位經常諮詢的政府高層表示，過去情治單位對國家有貢獻，但江南命案也反應出情治單位的嚴重問題，亟待改革（註97）。除此之外，因竹聯幫涉入了「江南案」，執政當局發動了「一清專案」掃黑行動，對戰後台灣黑道發展產生了深遠的影響，同時也直接的造成了台灣今日黑金政治的盛行，成為民主之瘤。

1984年初，國民黨的情治單位早已通令全省各有關單位進行調查、蒐集各地不良幫派份子的平日資料。接著在1984年5月26日開始，到同年9月25日的四個月期間，台灣各地的治安單位奉「行政院」的

指示，展開不良幫派登記自首或解散的自清運動，全省各地共有六百五十一個幫派、三千多名幫派份子辦理自首、解散的手續。

江南命案發生後不到一個月，台北方面由蔣經國親手下令，越過警備總部，由國家安全局局長汪敬煦坐鎮指揮，於1984年11月12日，在極高度保密下展開「一清專案」的全面「掃黑」行動。至11月底，黑社會首要人物已有三百多人被捕，但掃黑的主要目標是竹聯幫，在此波行動中，竹聯幫自幫主、護法、堂主至各地頭目，大都一網成擒，而陳啟禮是首先被捕的，況且根據董桂森指出，「一清專案」是在11月12日深夜11點20分，由台灣省內政部長吳伯雄在警政署召開記者會之後才展開，而陳啟禮等人是在當晚七點左右就被逮捕（註98）。陳啟禮是暗殺江南的主謀，而一清專案首先開刀的對象就是陳啟禮，令人必須懷疑，國民黨有此舉有混淆視聽的作用，以掩蓋逮捕陳啟禮的真正目的，根據陳啟禮及吳敦是以江南案為犯罪事由而被判刑可窺知，而且，在江南命案之前，竹聯幫已經被國民黨情報部門吸收成為打壓異議份子的工具，在這樣的情形下，國民黨與竹聯幫是處於合作關係，而且為了應付越來越多的反對派的活動，更是需要竹聯幫非法武力的力量，實不應結束雙方的合作關係。況且，此時國民黨情治部門雖然在海外的間諜戰中失利，但對於國內的控制力卻仍未減弱，在這樣的狀況下，竹聯幫的坐大是情治機關的特意扶植，但其程度絕非能與政府情治單位相抗衡，對於竹聯幫這種好用的工具，實不可能輕易放棄。因此，「江南案」應是情治單位揣摩上意，聯合竹聯幫份子所幹的事，蔣經國在這個事件中應是不知情的，但事件的影響卻令蔣

97 許介鱗，「戰後台灣史記」，台北：文英堂出版社，1996年，頁485～486。

98 董桂森，「竹聯幫與國民黨的內幕」，收錄於『台灣黑幫內幕』，香港：廣角鏡出版社有限公司，1988年，頁130。

經國政權面臨了來自於美國的壓力，故對犯案的兩者進行懲罰，對於情治機關進行大整頓，對於黑道則實行了「一清專案」。

一清專案中，台北市警察局所屬的刑警大隊、各分局抽調警員、保安大隊、迅雷小組混合編成三十個小組，刑事警察局派出外勤人員編成五個小組參與執行查捕。行動前，內政部長吳伯雄發表談話，表示這是自民國73年5月26日至9月25日辦理幫派自首後，所採取全面掃蕩不良份子的行動，這項工作嚴禁任何人關說，非到除惡殆盡絕不中止。從專案的第一天開始，一直到了74年8月為止，共有一千多人分別送往職訓總隊矯正處分，其中也有人陸續送往司法單位偵辦（註99）。

一清專案的登場，雖然起源於江南案，但其整肅的對象卻不限於執行暗殺江南（劉宜良）任務的竹聯幫，而是不分老小，不分幫派的全面清算。結果，不僅竹聯幫等外地幫派被剿，連本地幫與地方政治的共生生態也被破壞殆盡，使得戰後台灣整個黑白兩道的生態平衡完全崩潰。因而帶來幾個嚴重的後遺症：(1)角頭與警察翻臉，黑白聯合共治的情形宣告瓦解；(2)由於各幫派老大因「一清專案」入獄，促使黑道領導及倫理系統崩潰，中下階層小混混坐大、流竄，憑藉個人的狠勁，流竄社會、槍殺幫派前輩，進行對地方政治、經濟與社會人物的恐嚇勒索與殺害，製造如劉煥榮、黃鴻寓等黑道殺手；(3)各幫老大因「一清專案」而入獄管訓，造成了幫會領導人在獄中的聯誼與整合，促成台灣黑道幫派的結盟運動，也造成台灣黑道勢力的重組，如在台北市的外省籍幫派有竹聯幫、四海幫、黃埔幫等為主的幫派老大，結盟共同支援，以開拓地上、地下經濟事業；而本省角頭羅福助、阿不倒、謝通運、黑面權等則聯合縱貫線、牛埔幫等各地角頭與幫派，在

⁹⁹ 池宗憲，「夜壺--幫會、選舉、暴力」，台北：焦點出版社，1985年，頁229。

前述「外省掛」整合的壓力之下，組織天道盟（註¹⁰⁰）。(4)漏網之魚逃至海外，與國際犯罪組織相串連，國內治安更難維持；(5)最後也是最重要的一點，黑白斷交，部分殘留於國內的黑道份子幾乎已無容之處，為求自保，除了設法讓自己合法化或融入政治權力中心之外，要不然就乾脆退出江湖。正巧，一清之後不久，台灣金錢遊戲發熱，給予殘存黑道勢力擴張其經濟實力的機會。之後，台灣的民主化加速進行，而朝向美國式的民主，各種公職的選舉陸續開放，黑道勢力輕易的在地方層級的選舉中占得一席之地，搖身一變，成為了政治權力的掌握者。對當選民意代表的黑道人物來說，只要政治權力在握，任憑警方怎麼掃黑也不用怕了，反倒警方必需反過來討好握有政治權力的黑道人物。從此，黑道介入政治變成為了台灣選民不得不習以為常的噩夢。

¹⁰⁰ 趙永茂，「台灣地區黑道與選舉之關係」，1994年，頁56。

第三節：東亞經濟結構的鉅變與台灣的金錢遊戲

壹、東亞經濟結構的鉅變

韓戰確定了東亞地區的冷戰界線，也改變了日本的國際地位。1950年初，美國鑑於中共政權的建立，開始商討如何調整日本的角色，結果達成兩項決議：(1)以日本為對抗蘇聯為首的共產國家的永久基地；(2)使日本成為「亞洲的工廠」，以其工業力協助東南亞國家達成民生的安定，解除革命的威脅（註¹⁰¹）。而日本政府在1950年代陸續和緬甸、菲律賓、印尼、南越等國簽訂的「賠償」協定，到了1960年代卻變成了「經濟援助」，使日本企業得以大舉介入東南亞國家的農、工商業及公共建設，成為日資輸出的基礎（註¹⁰²）。

由於戰爭的需要，日本佔了地利之便，成了盟軍的主要補給基地。此種「韓戰特需」使得日本在短期之間累積了龐大的外匯，1949年底日本政府所持有的外匯存底大約是2億美元，但到了1951年底，卻激增到了9億4千2百萬美元，是前者的4.5倍，日本因此由貿易赤字國一變而為貿易黑字國。而當韓戰結束之後，由於特需不再，日本的特需經濟暫時陷入了不景氣，但由於代表自由陣營的美國和共產集團的對抗並沒有終止，日本作為美國在東亞的軍需工廠已經成為結構化的事實（註¹⁰³）。為了全面鞏固亞洲的資本主義經濟體制，美國早在1951年5月就發表了「美日經濟合作聲明」，表示以美國企業的資金和技術援助日本，提高日本的生產能力，以配合盟軍總部的戰爭工業

¹⁰¹ 許介麟，「現代日本論」，台北：三民書局，1991年，頁199～200。

¹⁰² 同上書，頁205。

動員計劃。此外，並鼓勵日本利用東南亞國家的資源，擴大其經濟勢力的範圍。

1985年9月，美、日、西德、英、法五國在紐約達成「廣場協議」，決定美元貶值而日圓大幅升值，1985年9月，240日圓兌換1美元；到了1988年初，大幅升值到120日圓兌換1美元，漲幅達100%。日圓大幅升值對日本的經濟構造產生了鉅大的影響，造成了日本企業對外投資的大幅擴張，自1986年到1990年為止，日本對ASEAN各國的投資額佔戰後總額的46%（註¹⁰⁴）。而由於日本經濟構造的變動，連帶的引起了NIEs（註¹⁰⁵）和ASEAN各國經濟結構的轉換。雖然NIEs同樣貨幣升值，但由於其變動率不及日本，故在對美出口上產生了相對優勢。日本對美輸出的佔有率下降值，則由NIEs對美輸出的擴大所代替。NIEs成為對美貿易黑字僅次於日本的地區。

但這也迫使美國對於NIEs採取新的經濟政策，1989年，美國將NIEs從GSP名單中除名，同時要求NIEs開放其國內市場，這令NIEs對美貿易上產生極大的壓力。但更重要的是，NIEs的幣值上升，造成了其國內的工資急速上漲，貨幣升值與工資上漲，抵消了NIEs對美輸出的競爭力，迫使NIEs諸國以往所採取的以對美輸出為目的「出口導向」政策，必須改弦更張，逐漸轉向「內需主導型」的經濟成長政策，藉由放鬆種種管制以擴大國內的進口市場。這樣連帶的影響到了ASEAN各國採取以NIEs為市場的出口導向政策，同時由於NIEs其國內的工資大幅上漲，而其幣值上升又有利於海外投資，故自1988年開

¹⁰³ 同上書，頁210。

¹⁰⁴ 渡邊利夫，「局地經濟圈的時代」，東京：サイマル出版會，1992年，頁6。

¹⁰⁵ NIEs為「新興工業化地區」，在亞洲指的是台灣、南韓、香港、新加坡四個地區，亦即「亞洲四小龍」。

始，NIEs對ASEAN各國的投資額大幅擴大（註¹⁰⁶），逐漸追上了美國與日本。

由於韓戰的爆發，美國扶植日本成為亞洲的民主工廠，使日本得以在很短的時間之內，從戰敗國一躍成為「經濟大國」。而東亞的NIEs諸國與ASEAN各國，則在日本的帶領之下，以美國市場作為廣大的腹地，遂行其「出口導向」政策，得以成為亞洲新興的工業化國家。這一切都應歸功於「冷戰」中的熱戰「韓戰」，而冷戰體制在經濟上的意義，乃是「資本主義」對抗「社會主義」，為了對抗共產主義的勢力擴張，必須實行資本主義。所以戰後東亞地區經濟之所以能夠快速的成長，其主要的動力還是來自於「防共」吧！

貳、台灣的經濟起飛

1950年代末期，台灣進口替代的產業發展模式，面臨了國內市場飽和的生產過剩困境，由於進口替代時期的各種保護措施，國內廠商在超額利潤的誘因下大量投資，造成嚴重的資本設備過剩閒置的現象。而國家財政也面臨了無法負擔擴充第二次進口替代產業的財政壓力，而經由進口替代政策從農業部門所擠壓出來的勞動力，則發生了勞力過剩的危機。加上國內市場的狹小與預期美援的結束為期不遠，必須早作準備自力更生。而由於60年代資本主義核心國家的國內工資上揚，必須將其國內的勞力密集工業向國外移轉，因此整個國際資本主義體系發生了資本重分配與國際分工體系的重整。而台灣在60年代採行勞力密集出口導向發展策略，適時的接收了美國等先進國家的夕陽產業，由台灣加工而出口美國以賺取外匯，是台灣能有今天經濟發

¹⁰⁶ 渡邊利夫，「局地經濟圏の時代」，東京：サイマル出版會，1992年，頁11～15。

展成果的重要原因。自1961年至1976年，出口擴張對台灣經濟產出成長的貢獻率由22.5%提升到67.7%（註¹⁰⁷），顯示出出口成長，確實是台灣經濟得以快速發展的重要原因。

為配合美國「經濟發展」的冷戰戰略，在蔣介石的同意與支持下，以尹仲容和李國鼎為首的經濟技術官僚，在1960年代的經濟擬定計劃過程中，得到了很大的空間。1960年公佈施行「十九點財經措施」，藉由制定「外銷品沖退稅辦法」、「獎勵投資條例」及「加工出口區設置管理條例」等辦法，採取各種種抵消性政策，將原本因為原料、機械進口的高關稅所衍生廠商成本的增加，使得廠商得以保有對外競爭的能力，而在進口市場由公營事業及大型民間企業的高度壟斷之下，將出口市場的管制放寬，則為中小企業向國際市場進軍提出了誘因，其結果，是政府將「出口部門」這隻會生金蛋的雞，藉由解除形形色色的經濟管制，以維持其生存能力，在政府「不扯後腿」的情形下，這隻金雞得以發揮其強韌的適應力，快速地反應市場的趨勢變換生產產品，在激烈競爭的國際市場中，利用台灣中小企業特有的外包生產組合，加上特有的海外市場資訊搜集網路，發揮強而有力的機動性，以市場利潤取向的快速轉進產品市場，進行打帶跑的打游擊戰略，不斷地出口以活絡國內的經濟，而能從國際市場上汲取大量的外匯，累積大量的外匯存底，創造出一種虛幻的「經濟大國」印象。1970年代，國民黨政府在外交戰場上的節節敗退，地盤盡失的情形相比，是截然不同的景象。而國民黨也從此時開始，一直以台灣的「經濟奇蹟」作為其對外宣傳，對內塑造統治正當性的主要工具。

1963年起，台灣工業產值比例超過農業產值比例，1965年美援停止，1966年重工業產值比例超過輕工業，1967年美國成為台灣最重要

¹⁰⁷ 廖益興，台灣地區威權統治下的政經體制，國立政治大學政治學研究所碩士論文，1993年，

的出口市場，1968年製造業產值比例也超過農業產值比例（註¹⁰⁸），台灣逐漸走上「經濟起飛」的道路。在外資導入方面，1959年外人投資案件只有兩件，金額為96萬美元，但到了1970年則有151件，金額達1億3千9百萬美元。同時其台灣的出口貿易也迅速成長：1960年，海關統計台灣總出口額是1億6千4百萬美元，而到了1970年，出口金額已達14億美元。1960年，台灣貿易入超金額為1億3千2百萬美元，1971年則轉變為出超2億1千6百萬美元，對外貿易結構完全逆轉。

而1981年以後，台灣的貿易出超大幅增加，從1981年的出超14億1千1百萬美元，到1986年高達156億2千4百萬美元；因此，台灣的外匯存底在嚴格外匯管制之下，也大幅增加，從1981年的64億9千萬美元急速增加到1986年的436億1千萬美元。通常一國所需的外匯存底，一般認為約在3至6個月進口量，但1986年台灣的外匯存底數量是23個月。這樣的結果導致貨幣供給增加率快速提高，1986年第四季貨幣供給增加率達47.87%，可是中央銀行除了新台幣對美援匯率緩慢而小幅升值之外，並沒有採取其他重大的調整措施來解決所面臨的經濟失調。新台幣對美元匯率自從1985年9月五大工業國家宣佈聯合干預外匯市場之後，台幣幣值從40.1元新台幣兌換1美元升值到1986年台幣35.5元兌1美元，台幣升值13%；但是貿易出超1987年仍持續增加，外匯存底也繼續大幅累積。因此一般預期新台幣會大幅度升值，國際「熱錢」大量流入台灣，導致貨幣供給增加率在1987年第二季高達48.42%的空前記錄。中央銀行才被逼修正「管理外匯條例」，局部取消外匯管制，對經常帳收支之外匯完全開放，但仍限制每人每年只能匯入5萬美元，但可匯出500萬美元，但由於預期新台幣仍會繼續升值，故這項措施並沒有產生資本外流的效果，相反的，1987年底，

外匯存底增加到767億美元的空前記錄（註109）。至此，台灣的內部游資充斥，又由於政府幾乎封閉所有正常的投資管道，故地下投資事業開始盛行，金錢遊戲蠢蠢欲動。

參、台灣地下金融

地下金融活動的產生，究其原因，即資金剩餘單位與資金匱乏單位間之需求無法經由正規金融管道獲致滿足而起（註110）。簡言之，就是缺乏資金的人，不願意向合法的金融機構貸款，而轉向其他非法或遊走於法律之間的金融機構取得所需資金。民國60年代以前，台灣地下金融存在的原因，可大致歸因於既有的金融服務不能完全滿足資金需求者之需要，但民國70年代以降，台灣地下金融活動昌盛的原因中，由於資金剩餘者對於其資產收益的要求，已經無法完全由正規金融機構中獲致滿足，成為主要的影響因素。因此，地下金融得以生存的空間，在於資金供給與需求雙方，存在著對正規金融體系的「需求失衡差距」。因此，形成地下金融昌盛的主要原因在於戰後台灣金融體制的管制與僵化。

第二章討論過國民政府在戰後接收台灣之時，以國家資本的形式統轄著台灣的產業、金融和貿易等「制高點」，因而戰後台灣的經濟基本上是由國家所支配。戰後台灣經歷了長達數十年之久的戒嚴時期，而戒嚴的特性也表現在金融體制的管制上。

戰後台灣的金融戒嚴體制，除了在某些特殊時機，或針對少數特殊對象有過零星的開放外，金融機構的新設完全遭到凍結，而以既有

108 林鐘雄，「台灣經濟發展四〇年」，台北：自立晚報文化出版部，1987年，頁66,68。

109 吳榮義，「台灣經濟自由化政策的探討」，收錄於「中華民國民主化--過程、制度與影響」，台北：國際關係研究中心，1992年，頁408。

機構增加分支單位的方式因應金融需要的成長（註¹¹¹）。這樣的禁制除了避免金融機構間因過度競爭而帶來倒閉風險，以及數量少便於國家管理等安定金融的理由之外，最主要的是為維持國家對金融機構的高度壟斷，其動機在於：

- 一、1940、50年代大陸時期惡性通貨膨脹的教訓，使國民黨政權深刻體認到金融失控對政權的威脅，因此要以最直接有效的全面獨佔方式，確保對金融機構的掌控。
- 二、國家財政歷來極為依賴公營事業收入、銀行賒借、及發行公債來挹注；而公債又有極大比例需要靠銀行吸收。就此汲取性目的而言，公營金融機構的壟斷一方面可供輸國家可觀的事業收入，另一方面可徵集並融通政府部門與其他公營事業所需的龐大資金。而公營體系的政策配合度高，由其壟斷金融事業則國家的金融政策較能貫徹。
- 三、藉由壟斷金融機構，國家得以對內部資金進行統制性的徵用，從而全權決定其在各部門的分配數量和價格。這除了公部門的自我融通外，還可以維持民間對國家的高度依賴，進而轉化成為政治的忠誠，但關於這點，其在對地方派系的運用上，在早期算是相當成功，但是對於中小企業及民間部門而言，是否有同樣的功用則必須再加考慮，因為這涉及以下所討論的地下金融體系。但是藉由這樣的設計，國家掌握了金融分配的制高點，也使得國家可以左右各個產業部門的經營條件與消長，取得主導整體性經濟發展方向的能力。這應該是台灣之所以得以經濟起飛的主要原因之一。

¹¹⁰ 「防制地下金融活動之研究」，行政院研考會委託研究計劃，1991年，頁19。

¹¹¹ 臧聲遠，從金錢遊戲與金融解嚴看台灣金權政治之形成，台灣大學社會學研究所碩士論文，1993年，頁1。

而戰後促進國家進行有限度金融開放的主因，一是美援政策改變和石油危機等外在環境變遷，二是本國整體經濟開發階段與導向之轉型，三是引進國際開發貸款和僑外資本等外部資源（註112）。其本質上都是被動的，而且都並非針對本國人開放。然而，雖然國家在金融機構設立與業務上的壓抑，但是民間在其經濟發展上仍然需要資本，為求生存，遂得求助於地下金融，以支援金融機構提供之不足。因此，不僅互助金、標會、地下錢莊等民間借貸活動歷久不衰，而一些非金融機構更應運而生，此外，與正規金融機構分庭抗禮的體制外金融機構也大行其道。而其中最具有代表性的就是地下投資公司。

地下投資公司早期是以地下期貨公司之形態經營，而因為不正常的交易行為，使得與投資者之間的糾紛越來越多，終於在民國71、72年間發生一連串的倒風，在此情形下，地下期貨公司為吸引投資人，由遠景期貨公司（即鴻源投資公司的前身）負責人想出以月息四分的高利吸收民間的游資以從事各種投資。而地下投資公司的興起與蔓延，其主要的原因可以歸於以下幾點：

一、嚴格的金融管制，難以適應經濟發展需求

長久以來，在嚴守金融管制的環境下，台灣金融機構的設立，受了相當嚴格的管制，且新種金融機構與新種金融業務也無法設立、開辦。在現行金融中介機構無法發揮金融服務功能，以適應經濟發展之需求情況下，因而促成台灣地下金融蓬勃發展。

二、社會游資過多，投資管道與機會不足

台灣自經濟起飛之後，對外貿易順差持續擴大，外匯存底不斷累積，導致貨幣供給額增加率持續偏高，然而投資管道卻未隨著國民所得之提高而適度開放，一般人的儲蓄工具除了把錢放在銀行外，就只

¹¹² 臧聲遠，從金錢遊戲與金融解嚴看台灣金權政治之形成，台灣大學社會學研究所碩士論文，

有投資在房地產、股票及黃金上。而國際黃金價格的持續低迷，使其缺乏短期套利之誘因；而股市與房地產之投資所需之專業知識較高，資本量又大，一般低受入戶根本無法投入；而銀行又因資金過剩，利率長期低迷，缺乏吸引游資之誘因。因此，在投資管制與機會不足，以及既有的合法安全投資管道不具吸引力的情況下，中高所得者玩股票、炒房地產，中低所得者玩「大家樂」、「六合彩」。此外，由於貨幣供給額增加率的長期偏高，造成了通貨膨脹的潛在威脅，雖然政府公佈的物價指數並不是很高，但在日常生活用品中，各種物價都呈現上漲的現象，而將資金存在銀行所得到的利息根本無法趕上物價的上漲幅度，因而，人民會將其所持有的資金，投入利率高的投資事業中，不論其為合法或是非法的。

三、政府處理態度不明與姑息

地下投資公司的出現並非一朝一夕，早在民國71年即已萌芽，然而政府並未能適時採取措施，使地下投資公司不斷成長壯大。不論司法部門或行政部門均沒有積極的查察，就算成立了「處理違法吸收資金公司聯合專案小組」，其任務亦僅限於「疏導」與「宣導」而已，不但讓人有「政府不敢取締地下投資公司」之錯覺，更會誤導投資人，以為地下投資公司是合法的，而繼續投入資金；而且間接鼓勵有心人有樣學樣，使得地下投資公司家數不斷成長，吸收資金規模亦不斷擴大。

根據非正式的估計（註¹¹³），將資金投入地下投資公司的人口約佔二百萬人左右，而投入的資金規模高達三千至六千億元左右，而以個別地下投資公司的規模而言，鴻源登記的資本額為一億，但其所吸

1993年，頁6。

¹¹³ 經濟雜誌週刊，1989年9月，轉引自「防制地下金融活動之研究」，行政院研考會委託研究計劃，1991年，頁91。

收的游資達到1500～2000億元。這個規模超過民國七十八年3月底農民銀行所吸收的存款規模（1490億），遠超過中央信託局（268億）、中國商銀（597億）、華僑商銀（452億）、世華商銀（1171億），更超過各區中小企業銀行。而鴻源的分支機構遍及全台灣，另在美國、香港、科威特、新加坡、土耳其、泰國等地也成立分公司，儼然形成一大規模的跨國金融投資集團（註¹¹⁴）。然而，諷刺的是，這些吸收資金遠超過許多銀行存款規模的地下投資公司，是在主管當局一再表示「非法」、「違法」、「將進行取締整頓」聲中，不斷擴展成長的。

台灣的地下金融資金體系的規模，從民國53年到77年為止的資金流量的統計資料推估，整體台灣的地下金融體系資金規模佔全體資金體系之比重，平均達32.6%，也就是說地下金融比重達三分之一規模，實不可謂不大。且由統計數字中可以看出，地上金融比重之資金，二十多年來平均為31.7%，竟然比地下金融相對比重為小（註¹¹⁵）。照此看來，地下金融對台灣經濟發展應有相當程度的貢獻，而這也是台灣民間活力的主要泉源吧！這也證明了在經濟上，政府意圖運用金融管制，以達到控制與遏制民間社會的做法是行不通的。這是戰後台灣經濟結構上的一個非常大的漏洞，而金錢遊戲就是在這樣的一個背景之下勃然而發。

¹¹⁴ 「防制地下金融活動之研究」，行政院研考會委託研究計劃，1991年，頁91。

¹¹⁵ 彭百顯，「台灣民間金融的融資管道」，轉引自「防制地下金融活動之研究」，行政院研考會委託研究計劃，1991年，頁64。

肆、台灣的金錢遊戲（一）--股市投機炒作

民國62年政府當局為了控制股市投機，而凍結證券商牌照。此後一直未再開放，使得民營的專業證券經紀商始終維持十四家，只有公營或準公營銀行得以兼營的方式增設證券部門，但總數也僅十四家。隨著股市開戶人口突破百萬，這二十八家在不勝負荷的情況下幾近癱瘓，終於迫使政府於77年8月開放證券商新設。

證券公司是國內最早解除設立禁制的重要金融事業。政府除開放經紀商執照外，更打破以往的經紀／承銷／自營分業的專業分工制，准許綜合證券商的成立。此外，與其後陸續開放的新金融事業不同之處在於，開放此準則主義而非特許主義，只要具備法定要件均准設立，在資本額方面亦無高門檻的限制；因而引起各方搶設，總計自77年8月至79年底股市投機終結的兩年多內，共有349家新公司設立。在這一波的搶設證券公司的熱潮中，除了地方派系／地方基層金融機構之外，還有財團／上市公司、建設公司、市場主力、地下金融公司等，以下將就地方派系及其所屬地方基層金融機構做探討。

地方派系爭設證券公司的主要背景，在於政治反對運動開始崛起，使得賄選的有效性大幅下降，相對地買票成本也就更形提高；派系舊有的經濟基礎在政治資金的供應上逐漸吃力。再者，派系內部倫理為金錢所侵蝕，不僅派系成員的整合完全繫於經濟利益，派內地位亦取決於經濟實力。因而派系首腦與山頭必須積極尋求暴利性的投資機會，或推動所屬事業跨出地方則局發展，或結合新的政治金主。證券商公司正可以服務這三種需求，首先就暴利機會方面，證券商公司在民國76到78年，連續三年獲利率高居各服務業之冠，而證券商公司的研究部門可以彌補派系人士在證券專業知識與操盤能力的嚴重不足。而更大的暴利來自證券商公司與地方派系兩大產業支柱--基層金融和房地產

業--之間的多繳搭配。證券公司可將股款劃撥作業指定交由派下的基層金融機構辦理，使開戶的投資人必須將股款存入此代辦機構，以備買賣交割股票。派系所屬金融機構如此便可以輕易增加鉅額的存款，而且是利率極低的活期存款。

而由此途徑吸收的充沛，廉價的資金，不外幾個用途。一是依低於一般行庫的利率，和寬鬆浮濫的授信條件，大量貸放給派系從事土地投機。二是充當派系炒作股票的籌碼。三是供派系所屬證券公司承做兩種業務（即非法的證券融資），一方面賺取高利貸之厚利，另一方面證券公司有兩種融資作為號召，每每可帶動開戶數和業績的大幅成長。

以台中市為例，前市長張子源勾結市議會張賴兩大派系議員，以內線交易的手法，藉市地重劃炒作土地。在民國77年前後一口氣推出第七至十二期的重劃案，相當於過去數十年期數的總和；重劃面積達一千餘公頃，數倍於歷年總和的458公頃。而每當重劃區公佈前，派系所屬的各個信用合作社便開始出現大量不正常放款，充當預先囤積農地的資金，一旦重劃案公布，轉手便賺得暴利，以致台中市成為金錢遊戲時代不動產飆漲最鉅的地區。但是台中也在金錢遊戲之後成為全台治安最差的一區。

當證券公司開放設立後，引起該市擁有信合社的派系人馬爭相搶設；即使未來得及自設者亦與一至數家證券公司建立連線合作關係，使台中市近乎所有的證券公司背後都有信合社的影子。綜言之，證券公司帶動了派系所屬基層金融機構規模和獲利之成長，其中部份在金錢遊戲後正達到升格為銀行的水準。而基層金融機構的成長又成為派系從事股票和不動產投機的後盾。

地方派系的經濟基礎主要建立在一些地方性的特權事業上。經過歷年的發展，已經達到了飽和點。不但本身面臨瓶頸，也不再能滿足

快速膨脹的政治資金之需要。如何使事業基礎能跨出地方格局，便成為派系致力的目標。證券公司成為第一個全面開放的重要金融事業，它沒有設立數量與營業區域之限制，使派系有機會可發展跨縣市的連鎖證券集團。而使得派系可轉進都會地區發展據點，其市場規模遠在地方之上。另外如果有足夠的實力，派系更可以開設全國性的綜合證券公司。這使得地方派系無一不急於把握此一突破就有格局的契機。

其次，新銀行開放設立後，一方面使地方派系所屬基層金融機構有機會升格為銀行，解除營業區域與業務項目的限制；另方面，若派系不謀求升格為銀行，隨著新銀行的分支據點向地方延伸，在經營條件不對等的情況下，必將流失地盤。證券公司的設立，正有助於這些金融機構快速擴展規模，達到升格為銀行的標準。此外，藉由證券公司股東的人脈、金融經驗、和高額獲利，亦可做為進軍其它全國性金融事業的基礎。而這些全國性金融事業又可做為派系其它所屬事業跳脫舊有格局的資金後盾。

而在金錢遊戲時代，股市投機的手段主要有上市公司的股價炒作、辦理上市公司增資、企業股票上市與投資利得之利益輸送等方法。地方派系和有意投入選舉的財團，藉由炒作所屬上市公司股票，籌集政治資金。有時更邀集重要樁腳共同炒作，不但可酬庸及收買樁腳，而且本身無所花費，因為樁腳所獲利益是來自於股市投資人。故屆逢選舉時，這類上市公司的股票都會出現「選舉行情」。除此之外，藉由增資發行新的股票，而本身不須付款或只需付出低於市價的價款，即可取得這些股票，而且在發佈增資消息之後，往往會引發股市投資人預先搶購其股票，造成股價暴漲；公司的負責人可以兩面獲利，賺取「印股票換鈔票」的暴利。而在企業股票上市方面，在金錢遊戲之前，符合上市條件的公司多不願將股票上市，然而金錢遊戲興起之後，卻使上市變成一種「點紙成金」的現代煉金術。原本面值10

元的股票，上市後立刻具有百元以上市價，使企業主的財富轉眼間膨脹十數倍，至於上市之後的炒作與增資利益更不待言。地方派系藉其所擁有企業的上市，使其得以躍居全國性的財團之列，從此之後，財團與地方派系之間幾乎就被劃上了等號。最後，上市公司藉由利益輸送，將藉由炒作股票、外匯、土地、辦理增資、子公司上市所獲致的鉅利，轉進私人口袋，對於負責人而言，這些利益必須和全體股東共同分配，特別負責人的持股比例普遍因大量出售股票而下降，所能分得之利益也就更為有限，因此，透過利益輸送，將公司的投機獲利轉入私人口袋，而不用與全體的股東共同分享，犧牲了廣大的股市投資人的利益而造就地方派系的發展與茁壯。

地方派系在金錢遊戲時代與市場主力、上市公司結為炒作聯盟的情形非常普遍，這種炒作聯盟對派系的影響為：

(1) 炒作聯盟使得地方派系的經濟實力獲得改觀：

藉由聯盟成員間的資源互補，使派系得以克服本身在炒作技術與人脈上的不足，取得操縱股價的能力，從而獲致鉅利。而由於炒作的需要，地方派系開始推動本身或金主派系金主所屬企業上市，有些更直接兼併上市公司，因而得以擁有全國性的企業。另外，派系所屬的證券公司，由於有炒作聯盟的支援，得以有出色的業績表現，甚至出現集團性的經營，連帶使得派系所屬基層金融機構受惠；最後，炒作聯盟的人脈結合關係，有些延伸至金錢遊戲結束後新金融事業的創設上，而炒作所獲得的鉅利則成為創設的資本。

(2) 地方派系為組織炒作聯盟，開始多方結納企業：

這使得派系的企業人脈大為擴張，所結納的對象亦突破了地方性的層次，而及於全國性的企業集團。這些人脈為派系提供了收編新政治金主的基礎，同時其所能夠提供的政治資金，亦非傳統上的地方性金主所能比擬。

(3)在派系間的關係上，提供合作的可能性：

有些炒作聯盟乃是跨派系合作的產物，這些派系在地方政經資源的競爭上雖然相互敵對，但在進軍全國性政經舞台時，一方面彼此間的利益不再處於地方層次的零和關係，而且相較之下，反而成為距離最親近的同鄉關係，因此反而有合作的可能性。

(4)造成派系版圖的重新洗牌：

股市投機興起前，地方派系彼此間在地方性經濟特權的分配、經濟實力上，大致能維持對等均勢。但股市投機所帶來的全國性經濟機會，包括成為全國性的主力、擁有全國性的證券和上市公司，以及基層金融機構的升級，卻打破了長久以來的權力均衡。由於各個地方派系掌握這些機會的程度有別，使得派系間的經濟實力開始拉大，從而又影響派系間的政治生態。

(5)給予主力或企業集團與政治結合的機會：

對一些有政治企圖的主力或企業集團而言，炒作聯盟給予其結合地方派系的機會，進而可藉由地方派系在經濟上的依賴，買下派系的政治動員機器，為本身參與選舉抬轎。

股市投機使台灣中大型企業的股票大量分散於社會大眾之手，然而，大眾是否由此分享到了企業所創造的利潤？首先，許多公司是藉由盈餘灌水的手法得以上市，實際獲利能力甚差，縱然有盈利，經過上市前後的大幅增資，使公司的基本額暴增，其股利相對被稀釋，而負責人又利用利益輸送中飽私囊，投資大眾最後能分到的利益往往極為有限。而企業所配發的利潤，與其出售股票所攫獲的資金數額相比，無論如何皆不成比例，這說明了在這波金錢遊戲的過程中，大多數的投資大眾都是輸家。另外，股市投機使得許多企業藉由股票炒作和現金增資所募集的資金，舒緩產業轉型的壓力，或是成功的產業升級，進而支援其所屬企業集團成立新的事業體，特別是各項新的金融

事業，進一步擴大所屬企業集團的規模。最重要的一點，由於只要能夠順利上市或增資，便可以坐收難以數計的暴利，而國家對此審核把關又極為嚴格，這激使地方派系與財團必須競相發展與政治掛鉤的重要動力。一些地方派系於是積極發展在中央的勢力，以便能對主管的中央部會產生足夠的影響力，而財團亦積極發展與地方派系間的政商結合關係，或直接進軍國會。但是這樣的需求並不必然能夠成功，原因在戒嚴時期，中央黨國體制的控制之下，再加上「萬年國會」的存在，使得從地方向中央的政治甄補管道閉塞，但是隨著台灣民主化的進行，打開了由地方向中央的政治甄補管道，地方派系和財團得以結合其經濟與政治的實力，揮軍中央。

伍、台灣的金錢遊戲（二）--土地炒作

戰後台灣歷史上最重要的土地政策，是1949年開始，以「三七五減租」為前導，透過公地放領與平均地主的土地以達到「耕者有其田」的土地政策，而這次土改的目的在於穩住當時佔台灣人口半數以上的佃農，使其轉變為自耕農，成為國民黨政權的主要支持者。而國民黨政府透過農會來控制糧食的通路以及農耕所需的肥料與資金來源，糧食價格與肥料價格都是由政府來決定的，在政府對兩者市場的獨佔之下所設計出來的「肥料換穀」政策，將小農的利潤加以吸收。總得來說，國民黨政權在這個時期所進行的土地改革政策，是十分成功的。但這也僅限於可供耕種的農地而言。

相對於1949年的土地改革，1951年以後所實施的都市土地改革政策就功虧一簣，其原因有一、台灣地方政治勢力的逐漸集結，代表各個地方政府的台灣省議會，也發展出一套與統治者協商互動的模式，並且累積一定的資源可以稍加抗衡中央的指示，所以台灣省議會在維

護本身成員利益的情況下，杯葛「都市平均地權條例」的實施；二、國民黨內部成員利益的本地化與共生化，一些外省籍官員也開始在台灣擁有資產，並享受龐大的利益，而且與本地的資本家與地方勢力發展出共同的利益取得模式，而為保障其利得而有保守的色彩；三、從都市土地改革對國家機器所帶來的利益是遠低於農地改革的結果，甚至付出的政治成本遠大於所得到的經濟利益，因為都市土地改革將會動搖農地土改之後的新興政治與經濟集團的利益，降低其對統治集團的支持；五、實施都市土地改革的結構條件相當脆弱，農地土改由中央主導，並且以軍事武力為後盾，可是都市土地改革所運用的手段卻相當平和與分權，只透過政府由稅制、土地收買及區段徵收等方式來遏止都市土地價格的暴漲，當地方政府只是一個缺乏實權且維護地方派系的機器時，寄望其完成土地改革的政治行動無異是緣木求魚。

土地及都市計劃政策在早期，是屬於邊陲性的國家政策，具有很高的被支配性，早期的土地政策，例如農地政策，是用來獲取農民支持政權的手法，本身缺乏全盤的、長遠的規劃。在這個時期的土地政策圖像是很清晰的，黨政軍一體的統治機器充分指揮與支配社會的其他部門，只是訂定政策與管理行政事務的官僚組成有所轉換而已。由下往上的抗爭是被禁制的，經濟利益團體的投機則是選擇性的受批准，但是他們只有一些正式及很少的實力與國家統治機器相抗衡。

根據學者朱雲漢對台灣地方派系的研究指出，國民黨主要以四種經濟特權來籠絡地方派系：第一是政府特許下的區域性獨佔經濟活動，這包括銀行、信用合作社、非信用合作社（例如青果合作社），農漁會（主要是其中的信用部門）及汽車客運公司。第二是省營行庫的特權貸款，凡是有機會當選省議員的縣級派系，都可以分享。第三是省政府及各級地方政府的公部門採購，主要是公共工程的包攬，特別是在建設經費比較充裕的縣市，也構成經濟租金的一大來源。第四

是以地方政府公權力所換取的經濟利益。這又可以分成兩類，一類是表面上合法的假公濟私，例如利用都市計劃或公共建設規劃來進行土地投機炒作；另一類是以公權力來掩護寡佔性的非法經濟活動，例如經營地下舞廳及賭場（註116）。而由對都會區土地政策影響所得到的利益就是其中很重要的一項。由於對統治者而言，都會區的土地政策並不重要，所以放任由少數經濟、政治利益團體去操弄，此舉並無損於權威政體的統治地位。因此，除了被認可的財團與派系，有部份能力得以影響一些被統治當局認為是邊陲的政策之外，大部分的社會團體都是被排除在政策的形成過程之外，而都市計劃政策的決策程序，則更進一步確保這些利益集團的壟斷權。因此，整個都會區的土地政策具有相當的分贓與壟斷性（註117）。

土地的利益具有經濟租金(rent)的特質，對於權威國家、地方派系、利益財團而言，以環境剝削與炒作土地來取得龐大利益，以交換其對政權的支持是非常方便的方式，因為土地利益的授予對國家而言並未具體而直接地付出成本，僅僅是在國家管理權力上的一些調整，但對於地方派系與利益財團而言，卻是報償高且均霑面廣的一種利益形式。

當土地變成是一個很重要的財富形成來源時，而主要的土地使用管制權又掌握在地方政府手中，地方派系所組成的土地開發集團，只要動員原有的政治勢力就可以輕易地攫取土地的經濟租金。另外，一些由財團或其他經濟利益集團設立的土地開發集團，若要鬆動土地管制權來獲取利益，必須與執政的地方派系或地方官員、在地的民意代表相結合，分享土地開發的利益（註118）。

116 朱雲漢，「解剖台灣經濟--威權體制下的壟斷與剝削」，台北：前衛出版社，1992年，頁151。

117 陳東升，「金權城市」，台北：巨流圖書公司，1995年，頁87。

118 陳東升，「金權城市」，台北：巨流圖書公司，1995年，頁28。

而都市計劃對地方派系創造財富的流程，可以歸納如下：首先，市地重劃開始作業時，地方派系的勢力就正式與非正式的介入，取得資訊；在這過程中，部份都市計劃委員就與地方派系議員開始向農民購買土地，農民獲得部份利益；而透過網絡關係與內線消息，地方派系成員紛紛加入土地購買；購買土地的資金大量由地方派系經營的信用合作社或農會供給，有些部份以人頭，或以超貸方式獲得資金；而外來財團也開始大量介入土地炒作，土地轉手速度快速，地價不斷上揚（註¹¹⁹）。以台中市為例，台中市第七到十二期的土地開發超過1200公頃，如以第八期重劃前每坪土地1000元台幣，重劃後漲到每坪6萬元的標準來估算的話，所創造出來的利益約為3034億元新台幣（註¹²⁰）。反應在台中市政府整體財政收入中「土地增值稅」部份的比例的大量增加。在1966年第一期擴大都市計劃之前，土地增值稅只佔當年稅收的0.3%；之後在1967到一九七四年間，逐漸增加到一九七四年的6.92%；1980年第四期重劃完成，增加到20.94%；1987、88年金錢遊戲開始，台灣土地價格狂飆、股市投機風行，土地增值稅的比例達到28.27%和29.77%；而在1992、93年度，更爬升到35.05與37.39%之高（註¹²¹）。

國家機器協助資本階級與地方派系建構壟斷地租、汲取鉅額土地暴利的優點是：第一、國家投資改造空間環境的過程與結果都可讓不同的利益團體獲得利益；生產性資本階級可以包攬龐大的建設工程，而完成的公共設施可以提升土地的壟斷地租有利於金融資本家、地方派系與地主階級，所以利益的均霑面廣，可分配的利益多；第二、利

¹¹⁹ 同上書，頁156。

¹²⁰ 新新聞，1993年，第127期。

¹²¹ 陳美智，「地方財政之國家與地方菁英影響力的運作機制--台中市個案研究」，東海大學社會學系碩士論文，頁73。

益的獲得速度快而利益團體付出的成本低；第三、在環境利用與開發、規劃的過程中所製造的利益多半是隱藏的，所以土地與房租在聯合壟斷後造成的價格飆漲，一般大眾只能忍受剝削而無法看出其不合理性；第四、對國家而言，並不需要直接付出現有的資金或利益；第五、開發國有土地、濫用山坡地、開發環境敏感地帶及放任公私有土地的污染，則大多因為沒有直接而立即的受害者，其假想的社會成本低，在初期也不會引起全面性的社會抗爭與環保運動；第六、透過壟斷的經濟權力賦予利益，其控制權主要仍掌握在國家機器（註122）。

由於都市計劃只有政府才可以擬訂，變更、通盤檢討也是，民間、私人團體並沒有權力要求政府擬訂都市計劃，而由於政府壟斷了都市計劃的權力，其控制的手段便成了選舉酬庸或地方首長回收選舉成本的法寶。而幾乎每個民選縣市長上任，第一個要做的就是召集會議，討論如何通盤檢討都市計劃（註123）。只要辦一次通盤檢討，所有的競選經費就回收了。因此有一句話說「選舉靠金錢，金錢靠都計，都計靠選舉」。而基本上這是戒嚴時期的設計，為了讓執政黨能夠繼續執政，遂令都市計劃淪為利益輸送、金權政治的手段，而這些到了今天卻仍然沒有改變。所以綜觀台灣的都市計劃模式，由於法令的設計先天不良，讓行政首長可以主導一切，各級的行政主管掌握了整個審議的流程，而這些行政機關又受民意機關的監督，本來的目的是為了制衡，但在現行制度下，變成了民意代表與民選首長都納為利益共同體的一環，施壓力於行政部門、透過管道「關心」，甚至直接加入都市計劃委員會來為其利益辯護。

122 陳東升，「金權城市」，台北：巨流圖書公司，1995年，頁27。

123 楊重信口述，「都市計劃，偷偷畫畫，牆上掛掛」，財訊，1996年8月號，頁189。

小結

兩蔣時代，台灣的黑道幫派約略可以劃分為「本地」幫派與「外地」幫派兩大系統。「本地幫」是繼承了舊日日本佔領時代傳統的角頭式幫派，其成員大都屬於本省籍，這種幫派的特色是其活動地盤的固定性、組織鬆散、規模不大、講究傳統的江湖道義、較不具有「對外侵略性格」。至於「外地幫」則是由舊日的「太保」集團演化而來的，其成員多數是外省籍不良少年，因而幫權大都操控在外省人手中。相對於本地幫的各據山頭，外地幫的活動範圍則較大，且初生之犢不畏虎，侵略擴張性格濃厚，組織力也明顯強了許多，因而常常遭警方認定為十足的犯罪集團而成為被取締的主要對象。這些幫派，以竹聯幫、四海幫、松聯幫等最為著名。

而以台灣戰後的政治情勢而言，一直到李登輝總統就任之後推行民主改革為止，整個政治體制乃是一黨獨裁體制，其特色是以黨領軍、以黨領政、黨意等於民意。因而在中央政壇的權力運作完全依照黨國體制來運作，而所謂的民意機關也由萬年國大與萬年立委來控制。而在地方政治方面，國民黨政權施予地方派系施予經濟特權，地方派系則提供政治忠誠與選票以為回報，從而在各級地方選舉中確保國民黨政權的穩固以及統治的正當性。在這種統治架構之下，本地幫的角頭勢力便與地方派系形成某種程度的合作乃至扈從關係，成為地方派系在選戰中鞏固選票的利器。

這種中央與地方派系，地方派系與地方角頭的結構連環關係，就後面一重關係來論，雖然未必能說是由中央的統治者所刻意設計出來的，但至少也是經過中央統治政權的認知而被默許。在這種認知與默許下，黑與白的關係便呈現出某種「生態平衡」。在沒有重大刑案的平時，地方黑道大都能與警方維持和平關係；一旦重大刑案發生，警

方礙於社會輿論壓力與上級對破案的要求，也大都能夠透過角頭大哥的合作，把犯罪的小弟繩之以法以茲交代。

與本地幫這種鞏固地方政治局勢的政治功能相對，外地幫則顯然沒有這種「政治參與」的機會。由於沒有政治權力的護航。因此許多下層社會出身的外地幫派便不時遭受來自警政當局的取締與壓制。然而1980年代以後，中美斷交、美麗島事件，以及其後四處勃發的各種政治社會運動，舊式內征與外治的統治架構劇烈搖晃，整個黑道白道的生態環境也為之巨變。尤其是美麗島事件的影響，更為今日的黑道介入政治問題投下了巨大的動因。在國民黨部分的高級決策者看來，美麗島事件中打頭陣的台灣人，有許多是來自中南部鄉間的地痞流氓等地方角頭。因此，這些特殊部門的決策者決定開始培植以外省人為主黑道勢力，其中最重要的就是竹聯幫。選定竹聯幫的原因，如同前面所述的，竹聯幫本身屬於外地幫派的一支，其主要的成員多為外省籍子弟，而且多數出身於眷村特殊的生活環境，由於政府設立眷村的目的，乃是為了安置當時隨國民政府撤退來台的軍人及其眷屬，故在當時眷村子弟對於國家民族具有一定的忠誠心，發展壯大之後，一方面可收嚇阻本地幫的地痞流氓之效，另一方面則可以進行全省串聯，與各地的角頭廣結善緣，在「緊急危難」的時候便可以發揮一定的作用。其結果，竹聯幫的勢力急遽擴張，從1980年開始到1984年初，其堂口數從8個一路攀升為25個，成員也從初始的數百名暴增到一萬多名，聲勢之壯，號稱「天下第一幫」。進一步，在政治權力的奧援下，竹聯幫的海外勢力也急遽擴張，其網絡遍及美、日、港、東南亞，乃至中東的沙烏地阿拉伯(註¹²⁴)。除了竹聯幫被捲入政治是非之外，1980年代之後，原本在政治上潛入地下的洪門也公然出現了「政治復

¹²⁴ 陳長風，竹聯幫興衰始末。

權」的跡象，由於八十年代起，台灣社會與政治結構的巨大變遷，各種社會運動蓬勃發展，國民黨政權在地方的控制力急速下降，因而國民黨的黨工組織便在地方選舉中發動這些洪門組織，或是支持親國民黨的候選人，或是與民間社會運動相抗衡，藉以化解國民黨的統治危機（註125）。然而事實證明，復出的洪門在政治上的功能十分有限，而且其傳統的神秘色彩又引來了整個社會的疑慮，更有損於其在政治上的角色扮演。

然而戰後台灣黑白歷史的糾葛中，竹聯幫的政治化還是最重要的關鍵，因為這場政治收編除了促使竹聯幫的勢力快速膨脹外，還引起了另一項更嚴重的後果，亦即竹聯份子日益不由自主地被捲入情治單位的恐怖活動中，從而遂惹出了「江南案」這個國際大案。江南案的風波，引起蔣經國總統的極度震怒，於是下令對台灣黑道份子進行大整肅。1984年11月12日，在國家安全局的指揮之下，「一清專案」於焉登場。

一清專案的登場，雖然起因於江南案，但整肅的對象卻不限於竹聯子弟，而是人不分老少，幫不分本地外地，全面進行政治總清算。可以說，這是政治權力對黑道勢力發出的「斷交宣言」。由於執政者的鐵令如山，情治系統必須繳出一定的成績單，執行的警政部門便顧不了過去運作經年的黑白生態平衡問題而放手大抓特抓，結果竹聯幫等外地幫被圍剿，連本地幫與地方政治的共生環節也被破壞殆盡，戰後台灣整個黑白兩道的生態平衡至此遂告崩壞，而黑白斷交，令留存國內的黑道分子（主要是本地幫）幾乎無容身之地，為求自保，除了設法讓自己合法化乃至政治權力化，或者是完全隱身化之外別無他

125 池宗憲，「夜壺--幫會、選舉、暴力」，台北：焦點出版社，1985年，頁2～5。

法。碰巧的是，一清之後不久，台灣經歷了金錢遊戲時期，給予這些留台黑道新的生機與擴張經濟力量的機會。

金錢遊戲，基本上是台灣民間經濟力量對於政府的大反撲，由於國民黨政府長期壟斷經濟上的制高地，各種金融管制，令台灣在經濟起飛以來所累積的龐大經濟資源，無法循由正當的管道予以宣洩，遂令台灣的「地下」經濟活動盛行，而此豐沛的地下經濟資源，正是黑道賴以維生的命脈，使得黑道在經歷了一清專案之後，雖然失去了政治上的護身符，卻在金錢遊戲時代重新在經濟上站穩了腳步。配合上蔣經國晚期開始進行一連串的政治改革，以及李登輝上台之後的台灣快速民主化，使得黑道在經濟上取得穩固基礎之後，進一步朝向政治發展，重新在政治上取得護身符。

第四章：戰後台灣黑道發展之分析（二）

--李登輝時代(1988~1996)

第一節：李登輝時代的來臨

壹、蔣經國晚年的政治改革

一九七〇年代以前，國民黨威權統治的合法性基礎主要有三：中國的代表地位、法統國會和地方選舉，其中，以中國的代表地位最為重要，法統國會之所以不被挑戰和暫時的被接受，相當程度上即是依賴於國民黨在國際間中國代表地位的維持，至於地方選舉，就當時來說，它對於國民黨威權統治合法性的維持，應僅是扮演補強的角色，地方選舉的主要功能，仍是在於拉攏台灣民心，提供國民黨接近和掌控台灣社會的一個途徑。因此，一九七〇年代前國際間對國民黨政權的廣泛承認，尤其是美國的支持與援助，等於是幫國民黨有效化解政權統治合法性的問題，進而使得國民黨得以在無後顧之憂的情況下，遂行對台灣的統治（註126）。然而，隨著時間的推移，國際環境也發生重大的變化，到了一九七〇年代後，在美國總統尼克森以「談判代替對抗」，並尋求與中共關係正常化的新外交政策下，國民黨在國際間中國的代表地位乃開始動搖。

自一九七〇年代起，一連串的外交挫敗（註127），嚴重的動搖了國民黨在國際上的中國代表地位，尤其到了1978年底的中美斷交，更

¹²⁶ 王震寰，「資本、勞工、與國家機器--台灣的政治與社會轉型」，台北：唐山出版社，1993年，頁30~40。

¹²⁷ 根據統計，從1970年到1979年間，台灣的邦交國數目由67國降為22國，足足減少了45國之多。

是徹底粉碎了國民黨政府在國際間的中國代表地位。面對這一連串的國際情勢衝擊，國民黨政府除發表「一切後果由他國負責」和「一概不承認」的聲明外，幾乎束手無策。然而，在台灣社會方面，針對外交上接二連三的挫敗，為求台灣的未來生存與發展，中產階級掀起強烈要求政治改革的聲浪（註¹²⁸）。因此，國際環境的變遷、外交的挫敗，轉而形成國民黨的統治危機。對此，國民黨採取了若干相對應的措施，政治上，在蔣經國的主導下，進行政治的革新和本土化；經濟上，推動「十大建設」，藉以促進經濟的進一步發展；外交上，轉而以經濟取代政治，推展所謂的「總體外交」、「國旗跟著貿易走」。

蔣經國晚年推動了一連串的政治改革，關於其究竟是被迫改革或是主動改革，並非本文討論之重點，但可以確定的是改革的發動者確實是在蔣經國的身上。1985年12月25日，蔣氏主持國民大會行憲紀念日慶祝大會時，公開言明其家人「不能也不會」競選下一任總統；國民黨「不能也不會」以實施軍政府的方式來統治國家（註¹²⁹）。1986年6月，蔣經國指示「革新小組」研擬（1）結束戒嚴問題；（2）解除黨禁問題；（3）中央民意代表機構調整問題；（4）地方自治問題。9月28日，「民主進步黨」在台北圓山大飯店宣布成立。蔣經國隨後幾天即分批召見黨政、情治、軍事首腦，警告各單位未奉命令不得輕舉妄動。10月15日，蔣經國主持國民黨中常會時，通過「革新小組」提出的兩項革新議案：（1）解除戒嚴令，另行制定「動員戡亂時期國家安全法」；（2）取消黨禁，修正「非常時期人民團體組織法」和「選舉罷免法」加以規範。12月6日，增額立法委員及國大代表選舉，國民黨立委得票率僅達69.87%，民進黨立委則獲得二成多選票，兩黨制初具雛形。

¹²⁸ 朱雲漢，「中產階級與台灣政治民主化」，收錄於蕭新煌主編，『變遷中台灣社會的中產階級』，台北：巨流圖書公司，1989年，頁236～242。

1987年7月14日，台灣、澎湖解除實施長達三十九年的戒嚴，隔年元旦，報禁也解除了。除了國內的政治改革之外，對於大陸政策也漸漸開放，9月16日，蔣經國主持國民黨中常會，決議通過於短期內開放民眾赴中國大陸探親，並指定李登輝等五人成立專案小組，研擬具體原則（註¹³⁰）。

於是在蔣經國晚年，政治改革已大致成形。1988年1月13日，蔣經國過世，由副總統李登輝繼任。繼續進行蔣經國任內未能完成的政治改革，如中央民意機構代表名額問題，以及進一步開放大陸政策等工作。

貳、李登輝的接班

蔣介石與蔣經國父子兩代，在台灣遂行統治長達數十年，其權力非但不容挑戰，且能父死子繼一脈相傳。一九八〇年代蔣經國身體狀況開始惡化之後，人們對於將來的權位繼承，是否會繼續由蔣家子弟擔任，或由其親信接班，或採集體領導，而產生種種揣測。

首先在1983年，權傾一時的政工首腦王昇外放巴拉圭大使後，一般猜測是當時的行政院長孫運璿，以及蔣經國次子蔣孝武最有可能繼承大統的人選。孫運璿是蔣經國行政院長任內的經濟部長，蔣經國當選總統之後，孫即出任行政院長，其任內聲名卓著，頗獲好評。而蔣孝武自1979年以後擔任國家安全會議執行秘書。由於國家安全會亦可以總攬一切重大政策，甚至行政院長都受其節制，而且又掌握統合政治工作的大權，一旦擴張其權力，即可成為權力核心。蔣經國早年擔

¹²⁹ 蔣經國先生全集編輯委員會總編輯，「蔣經國先生全集」，台北：行政院新聞局，1992年，頁524。

¹³⁰ 許介鱗，「戰後台灣史記」，台北：文英堂出版社，1996年，頁503。

任國安會副秘書長時，即掌握實權，步步上昇，為前例可循。蔣孝武進入國安會工作，難免令人產生其欲步其父後塵的聯想（註¹³¹）。

蔣經國擔任中華民國第六任總統的任期，將於1984年屆滿。國民黨第十二屆二中全會，蔣經國主席先改組中常會，中常委三十一人之中，本省人由九人增加為十二人，並指定李登輝為下任副總統候選人。而李登輝接班時的兩大競爭對手，孫運璿在蔣經國提名李登輝共同競選第七任總統副總統之際，忽然腦溢血住院急救，後雖脫離險境，卻難再膺重任。而蔣經國次子蔣孝武，也因在「江南事件」中涉有重嫌，而迫使蔣經國在1985年8月16日接受美國「時代雜誌」專訪時聲明：「今後總統一職，不考慮由蔣氏一族出任」。而1986年，蔣經國召開中國國民黨第十二屆三中全會，指定留任二十七名中常委，副總統李登輝取代引退的孫運璿，成為排名僅次於前總統嚴家淦和前副總統謝東閔的第三位中常委。由於嚴前總統、謝前副總統僅為因循備位性質，位高權虛，很少過問政事，第三位中常委即居中常委首要地位。

三中全會結束一週後，蔣經國在主持中常會時，從三十一位中常委中挑選出嚴家淦、謝東閔、李登輝等十二名中常委組成「革新小組」。而由李登輝為該小組的負責人。由於「革新小組」秉承蔣經國意旨行事，儼然成為蔣經國欽定的集體領導核心，而在蔣經國晚年扮演相當重要的角色。結束戒嚴，解除黨禁等重大決策，都是在該小組研究後，再報請蔣經國裁決的。除此之外，「革新小組」還建議蔣經國廢止國大代表制度、建立資深代表退休制度、擴充台灣地區中央民意代表名額等重要決策。1987年3月，蔣經國因身體惡化已不能定期出席中常會，乃指定「革新小組」的謝東閔、李登輝、黃少谷等人輪

¹³¹ 同上書，頁490。

流主持，更進一步提升該小組的地位。由於李登輝是該小組主席，此時也開始主導國民黨中常會。在這樣的安排之下，以李登輝為領導中心的集體領導結構已然成形，是以1988年1月13日蔣經國過世後，副總統李登輝隨即依照憲法規定，宣示代理總統職務。

但此時繼任總統的李登輝，所具有的只是在制度上的總統權力，如同前面所言，李登輝沒有小組，這是他得以得到蔣經國垂青的原因，卻也是他在權力鞏固過程中的一大弱點，以一個沒有派系背景的人，如何在蔣經國身後的權力鬥爭中，擺平各方面的對手以鞏固其權力基礎，這是李登輝在就任後所面對最大的挑戰。

首先，在「黨」的方面，雖然李登輝身為「革新小組」的領導人，但是，國民黨真正權力的掌握者是在黨主席的身上，這在蔣經國生前自然是由蔣經國兼任。雖然依據憲法的規定，李登輝接任蔣經國成為中華民國總統，但是這並不表示李登輝必然能夠繼承蔣經國所有的權力，至少在「黨」的方面，他就面臨了所謂官邸派的壓力，而主要的代表人物就是俞國華，這位蔣經國時代真正負責黨政財經決策，一度集中央總裁、經建會主委、財委會主委等職務於一身的「俞老總」，代表著與官邸派密切相關的保守金融勢力，俞在1988年1月27日的中常會中，因來自於官邸的壓力，遲遲未提出代理主席案。然而最終還是通過了李登輝的代理主席案，李登輝成為中國國民黨代理主席，取得了在中國國民黨內的合法領導地位。接下來，李登輝必須取得原本掌握在俞國華手中的財經金融決策主導權。

在代理主席案通過之後，李登輝第一個召見的財經首長是當時的中央銀行總裁張繼正。而這個消息，是由總統府方面主動發布的。藉由外匯存底的公佈，凸顯出李登輝在財金政策上的開放形象與俞國華等舊財經勢力保守勢力之間的明顯對比。而在外匯風波尚未冷卻的同時，李登輝在就任總統後第一次舉辦的記者會上，表示他正在考慮以

「中國台北」的名稱參加亞銀總會是否可行。而於1988年3月18日，由外交部宣佈決定組團派員參加馬尼拉亞銀年會。這件事顯現了李登輝對外交事務與財經事務的積極主導態度。

接著，同年4月1日，李登輝約見工商界領袖，聽取他們對財經政策的建議。6月2日，聘工商界領袖級人物辜振甫擔任總統府資政。7月14日，以第二順位提名在台灣民間工商界聲望更甚於俞國華，足以和俞國華相抗衡的李國鼎擔任中常委（俞落居李後於第四位）。同時並新增陳田錨與許勝發兩位在工商界頗有影響力的中常委。另一方面，在這期間，發生立委吳春晴與吳勇雄質詢俞國華關於個人隱私緋聞與行政院秘書長王章清的關說案，使得俞國華個人聲望每況愈下。在十三全會之後，李登輝安排與自己有同事情誼的郭婉容出任財政部長，而國民黨中常會則通過人事異動，由徐立德接任國民黨財委會主委。由於徐立德並非俞國華派財經人馬，而此時政府預算又在民進黨的監督下，黨政財經系統遂呈現前所未有的分離狀態，俞國華過去統領黨政財經決策的情況已經實質上不可能。而1989年北京亞銀年會的決策衝突，李登輝無視於俞國華等保守派的意見，而指派郭婉容為代表團團長出席北京年會，同時張繼正在亞銀理事職位也由郭婉容替代。埋下了俞國華辭職，中央銀行總裁換人的前兆。就在郭婉容代表團回國的當天，俞國華宣佈辭去行政院院長職務，而兩個星期後，李登輝在國民黨中常會上，提名謝森中出任中央銀行總裁獲得通過。於是，黨政財經權力遂集中到總統兼黨主席的李登輝手上。而在越來越需要金錢來動員選民的民主政治潮流下，控制黨政金脈的李登輝乃居於優勢地位。另一方面，在黨國分離、黨政分離的外在壓力下，黨庫對於維護執政地位越來越重要。因此1993年，國民黨中常會通過李登輝提案成立「黨營事業管理委員會」，並親自任命與他有師生、同僚、及同學情誼的劉泰英擔任主任委員。

蔣經國所設立的官商嚴格分界，使得俞國華僅管控制黨政金融權力長達將近二十年的時間，卻與台灣民間工商界仍有相當的距離，因而在蔣經國去世之後，無法得到工商界勢力的強力支持。相反地，沒有金融經歷背景的李登輝卻因對官商不設防的開放作風，迅速得到工商界的認同與支持，逐步控制了蔣家時代，黨國經濟的核心部門--金融大權。而國民黨和民間財團的關係，在李登輝時代也達到了前所未有的親密關係。

參、國民黨的民間財團化

政黨競爭的民主政治，主要表現在各種公職人員的選舉過程中。而由於選舉需要大量經費動員選民，因此與其說是選票的競爭，不如說是金錢的競爭。這使得黨營經濟事業在政權維護的重要性上大大提高。另一方面，民主政治下黨政分離的基本原則，以及經濟自由化的政策，也都使得國民黨必須調整過去以黨國資本來發展經濟事業的方式。

而徐立德則在上述的背景，應當時國民黨秘書長李煥之邀出任財委會主委（註132）。在經濟自由化與政黨政治的潮流下，徐立德認為黨的財務工作，首要之務即是「自給自足」（註133），黨務經費來源比例以四分之一來自黨費、四分之一來自黨務基金孳息、四分之一來自黨營事業最為理想（註134）。在經營方面，徐立德強調的是將黨營事業當作一般民營事業來辦，「把黨營事業的招牌掛出去」。在依

132 張文權，「行政院第一紅人徐立德，擠不進總統府權力核心」，商業週刊，1995年2月20日，頁25。

133 『黨營事業的回顧與前瞻』，台北：黨營事業管理委員會，1994年，頁19。

134 編輯部「黨營事業要當作民營辦」，卓越雜誌，1992年12月，頁218。

照民間企業之以營利為主要目標的「企業化」經營原則之下，徐立德採取以下策略：

一、對於經營不善，嚴重虧損之企業，以重整或增資方式改善，如結束原新興電子公司，改與聯華電子等合資成立欣興電子公司；

二、對於經營良好之事業，則藉股票上市之途徑，使資本大眾化，分散股權，降低「黨營色彩」，以避免外界批評。如推動中興票券公司於1990年6月上市；

三、在新增事業方面，則儘量選擇與民間大型企業合資。事實上，在1988年以後，國民黨新增投資事業幾乎都是與民間大型企業合作。除了避免黨國不分的批評以外，也是由於公營事業體本身也在進行民營化的解體。

四、以高薪延聘專業人才，協助新增投資事業之籌畫。如原中央投資總經理殷文俊為徐立德在中興法商學院的學弟，光華投資總經理張鍾濮係徐氏在美哈佛大學攻讀碩士時認識而邀請回台擔任中央投資副總經理（註135）。而在籌設幸福人壽保險公司時，也高薪挖角請來前南山人壽保險公司總經理蘇洪熹擔任總經理等。

在徐立德四年半的財委會主委任內，國民黨轉投資公司增加四十多家，主要集中於金融服務業、營建業，長期股權投資金額增加二百多億元，資產淨值增加一百五十億元，充分反映此時期黨營事業的快速擴充。

從1987年至1990年2月，台灣全島沈浸於以股市及房地產炒作為主的「金錢遊戲」當中。徐立德將國民黨經濟事業當作民間財團來經營，也努力發展與金錢遊戲密切相關之金融服務業與營建業，這種以利益為主的傾向，事實上已經使國民黨政權的本質，從解嚴以前的黨

135 「光華投資公司完成改組」，經濟日報，民國81年11月1日。

國軍事政權，逐漸轉化成一個與資本家同質化的財團政權。從另一個角度來看，也可以說國民黨本身就是一個擁有超級政治實力的財團。

民間財團化可以說是黨營經濟事業在解嚴後的主要發展方向。從1992年開始，卓越雜誌在進行台灣百大企業集團的調查時，儘管資料並不完全，仍然將國民黨經濟事業列入調查範圍，而根據其調查指標，概略地將其名列第六大集團企業。

1993年6月16日，國民黨中央委員會正式成立了一個管理黨營事業投資策略的一級單位--黨營事業管理委員會（黨管會）。這是國民黨繼一九七〇年代初期的文經會之後，第二度將黨營事業之管理從財委會分離，另成專責單位管理整頓。文經會曾史無前例地納入兩位民間企業的領導人林挺生與王永慶，可以說是民間企業領導人進入黨營事業決策圈的發端。但是文經會主要之目的在於整頓虧損之文化事業，且僅維持兩年。相較之下，黨管會大量納入民間企業領導人為委員的作法，凸顯出國民黨與民間企業集團已發展更密切的共生關係。

根據「黨營事業管理委員會組織規則」第二條，黨管會設主任委員一人，綜理會務。副主任委員一至二人，委員若干人，由各控股公司負責人、公營事業專家、以及學者組成。黨管會成立初期聘有委員十二人。由於沒有名額限制，至一九九六年已增加至十七人（參考表4-1）。

黨管會的主要任務，簡單地說就是負責投資案之決策、各控股公司經營績效、財務之稽核、以及重大人事案之核定。簡單地說，黨管會即是負責投資決策之單位，類似民間集團企業之總管理處，黨管會直接管理的是控股公司，再由控股公司掌理旗下各分子企業。黨管會由主任委員召集，每月開會一次，定期討論，會議記錄呈報黨主席核閱。

從表4-1的資料來看，黨管會的委員一半以上為民營企業之負責人。換言之，每個月這些民營企業的負責人都會與國民黨經濟事業之主要負責人開一次會，以合議制的方式取得共識，決定國民黨的投資策略。這就使得這些企業集團之間與國民黨間容易經由內部交易，而形成環環相扣的利益共生關係。其中政治權力與經濟利益之間的互動，也更加複雜。究竟黨管會的運作是由政治權力抑或由經濟利益決定？從黨管會的委員組成來看，黨管會的委員聘任並無一定名額與任期之規定，因而留有相當大的政治運作空間。諸如容納部份地方派系財團或用以酬庸助選有功之民間企業集團領導人。

表4-1：黨營事業管理委員會委員名單一覽表

委 員	現 職
劉泰英	黨管會主委 台灣綜合研究院院長
殷文俊	復華證券董事長
楊天生*	長億集團董事長
沈慶京*	威京集團負責人
尹衍樑	潤泰集團負責人
何壽川	永豐餘總經理
張國安	豐群集團董事長
陳哲芳*	耐斯集團總裁
郭金生*	立法委員 高雄企銀名譽董事長
李成家	美吾髮公司董事長
林謝罕見**	宏國集團負責人
陳建平	大眾票券總經理
謝振華	光華投資董事長
馬永駿	啟聖實業董事長
沈世雄	景德投資公司董事長
楊宗哲	中央投資公司董事長 悅昇昌投資公司董事長

蘇伯顯	政大企管中心主任
-----	----------

說明：*國民黨第十四屆中央委員。

**林謝罕見為第十四屆中央委員林榮山的大嫂及
第三屆國民大會副議長謝隆盛的姊姊。

資料來源：新新聞週刊1996/5/19~25，頁92。

總的來說，黨管會的運作對內牽涉到黨內派系鬥爭，對外則牽涉到政商關係的構築。而這兩者之間又是相互影響的。因應於財團勢力在經濟自由化後的急速膨脹，外部政商關係的資源，乃成為黨內派系鬥爭的一個重要變數。在經濟力抬頭的世界潮流下，主流勢力是挾外部民間財團的大力支持，來擊敗非主流勢力，進而鞏固黨內領導地位的。

民主政治是選舉政治，選舉動員則需仰賴大量金錢的支援。因此，可以預期只要國民黨中央繼續控制黨內經濟利益命脈，那麼黨內集中一元領導就可以繼續維持。就國民黨而言，在解嚴後，儘管立法院代表民意的性質逐漸確立，但是國民黨的重大決策仍然是由黨中央的中常會決定，而在遇到黨內民意代表有利益爭議時，最後仲裁權力也是在黨中央的決定下形成的。黨中央之所以能夠控制黨籍民意代表，強力推動黨中央的決策，最主要的原因就在於選舉經費的金脈牢牢控制在黨中央手上。就這層意義來說，一九九三年黨管會的成立，對於李登輝政權的鞏固實則具有相當重要政治意義的。另一方面，既然政治資金的流動方向，是由上往下，由中央流向地方，那麼強調反應基層意見的黨內民主化，根本就沒有運作的基礎。

在過去黨國時代，國民黨的投資事業部門，或許不是黨內權力鬥爭最重要的因素，但是在李登輝時代以後，它已經成為一個權力鬥爭的根本。如新國民黨連線（新黨）及林洋港與郝柏村陣營與李登輝為首的國民黨中央的權力鬥爭，是以黨營事業的管理權為主軸而展開的

事實。未來，我們將可預期這樣的鬥爭，在國民黨權位繼承過程中的加劇。正如同國民黨前財委會主委徐立德所說的「我（國民黨）的哲學是越多的民主就需要越多的錢」（註136）。

肆、立法院的轉型

政黨競爭的民主政治，主要表現在各種公職人員的選舉過程。

兩蔣時代，台灣雖屬民主陣營，但統治者行的卻是獨裁之實。表現在公職人員的選舉上，是封閉中央層級的公職人員選舉，人民直接選舉的層次僅限於地方，如村里長、鄉鎮（市）民代表、鄉鎮（市）長、省縣（市）議員、縣（市）長的選舉。在中央層級的立法委員、國民大會代表以及監察委員，則由「萬年國會」所把持，雖然三者皆為國會，但根據制度上的設計而言，國家施政依據的法律，其審議權是掌握在立法院的手中，其地位相對於其他二者而言，是重要了許多。

1987年2月2日民主進步黨立法院黨團正式成立，並發表聲明：未來不僅將監督制衡政府，更將朝著建立「影子內閣」的方向邁進，不僅在立法院扮演立場鮮明、不卑不亢的反對黨，並保留--直接訴諸民眾的議會外反對運動領航員的權利。自此之後，民進黨不僅充分發揮集體作戰的能力，並且採用「暴力哲學」來凸顯種種體制的不合理，於是一向和諧寧靜的立法院，不但議事抗爭頻頻，接二連三的「全武行」戲碼更是令社會大眾目不暇給。藉由一連串的議事抗爭和肢體衝突，民進黨不僅將立法院轉變為社會各界注目的焦點，同時也引領社會大眾注意到「萬年國會」的不合理性。畢竟，當立法院一再成為媒

136 "We Have Nothing to Hide", Time, August 23, 1993, p.22.

體報導的焦點時，除了屢見不鮮的朝野肢體衝突外，另一醒目的現象，也跟著映入社會大眾的眼簾，即老邁資深立委的群象及其整齊劃一的舉手表決動作。無疑地，此一醒目現象，顯然相當程度激發了社會大眾對「萬年國會」的質疑，進而增加民進黨「國會全面改選」的訴求魅力。

不過，在資深立委的優勢下，國民黨佔有立法院的絕對多數，因此，許多的重大政治議題，諸如「國安法」、「人團法」、「集遊法」、「國會改革方案（退職條例）」等，儘管民進黨極力抗爭，其結果往往亦是不敵國民黨的強行表決。因此，若僅有民進黨的出現與挑戰，顯然並不足以實現立法院的轉型，其結果可能只是造成如民進黨初進立法院時的抗爭頻頻、紛擾不休。必須加上國民黨的轉化，立法院的轉型方得以確立。

關於立法院國民黨轉化方面，1969年，國民黨因為萬年國代人數日漸減少，為了維持國會立法委員的法定數額，每三年舉行一次「增額委員」的選舉，計1969年11名、1972年51名（海外遴選15人）、1975年52名（海外遴選15人）、1980年97名（27名僑選委員）、1989年130名，增額立委的人數每屆均有顯著的上升。長期以來，在「萬年國會」架構下，立法院始終為資深立委派系所掌控，例如1986年以前，立法院中不僅院長、副院長及各種委員會召集委員大半都由資深立委擔任，政策會主委和立委黨部書記長亦都為資深立委所掌控。而增額立委往往必須依附資深立委派系，方能取得利益的分沾（註¹³⁷）。而強人統治時代，國民黨的決策過程乃由上而下的獨斷決策過程，在這個背景之下，國民黨籍增額立委無能影響或改變政策的制定，相較於資深立委而言，增額立委由於經由直接選舉產生，故具有其正當

性，但同時也背負著任期限制與勝選的壓力，其政績必須自己打拼而來，國民黨黨籍增額立委因應民進黨在立法院中的挑戰，再配合政治強人的驟逝和民主化的推展，乃紛紛籌組次級團體，亟思打破資深立委壟斷立法院的局面，爭取更多的政治權力和資源。1988年04月22日，第一個由增額立委組成具有問政實力的次級團體--集思會宣告成立，其後，在國民黨黨中央軟化對籌組次級團體的立場後（註¹³⁷），「五五政策會」、「一心會」、「建研會」等次級團體陸續成立，並屢屢介入立法院的議事運作，甚至時而公然違抗黨中央的決策，造成黨中央權威不再，立法院的黨政運作失序。

而增額立委的個人因素方面，許多國民黨籍立委的當選，依靠的並不是黨的輔選，而是地方派系的支持，因此，對這些派系立委來說，堅實的群眾基礎使其擁有較高的自主性和較低的黨紀服從意願。再者，由於在現行選舉制度下，政黨選戰勝敗的關鍵往往是在於配票的精準與否，因此，國民黨對於聲勢奇高的候選人，往往非但不提供輔選，反而源於擔心聲勢奇高候選人的得票數衝太高，會造成其他同黨候選人的落選，因而抽調該聲勢奇高候選人的票源給處於當選邊緣的候選人，此種手法在國民黨配票機制的運作中，屢見不鮮。事實上，就國民黨來說，以往有效的配票機制，使其常能取得遠高於得票率的席次率，但隨著選舉競爭的日趨激烈，國民黨的配票機制不僅逐漸失靈，甚至配票的運作結果，反而往往造成國民黨和黨籍候選人間的摩擦，因此，可預期的是，對國民黨配票不滿者，在當選立委後，自然大大降低其遵守黨紀的意願。

¹³⁷ 徐瑞希，「遷台後立法院內國民黨派系之研究（第五至八十三會期）」，政治大學政治學研究所碩士論文，1989年，頁31～48。

¹³⁸ 國民黨對立法院籌組次級團體的立場轉變為：禁止跨黨連署→支持聯合質詢→不反對跨黨聯誼 開放次級團體的成立，並明示須遵守三原則--不具地方色彩、不做新舊對抗、不違中央決策。

另外，許多的國民黨籍立委，或者自身擁有眾多的事業，或者背後有相關的財經勢力支持（註¹³⁹），因此，對這些立委來說，其不僅是「民意代言人」，更是「特殊利益的守護神和競逐者」，而一旦在審議與其代表利益相關的法案時，「黨意」與「民意」顯然皆會被拋諸腦後，典型的例子如「調降證交稅案」（違抗黨意）和「課徵土地交易所得稅案」（拂逆民意）。

綜合以上所述，1989年民進黨在立法院取得21席的增額立委席位，在立法院中確立了兩黨競爭的雛形，而1989年2月通過的「自願退職條例」，於1990年7月15日，老立委退職129人。使得立法院的增額立委人數首度超過老立委的人數，當然，若以國民黨增額立委加上老立委的人數，還是在立院中佔有絕對多數，但隨著老立委在1991年年底全部退職。1992年進行第二屆立法委員選舉，選出區域立委125名，全國比例立委30人，僑選立委6人，總共161人。而其中，民進黨獲得50席的席次，而國民黨僅有96席，雖然在數量上國民黨仍佔多數，但由於國民黨立委之間的派系結盟，使其在立院的動員能力低落，令民進黨在國會中有著更多的發揮空間，而不是點綴的花瓶。最重要的是，立法院真正成為中華民國的最高立法機關，而立法院兩黨政治的確立，使其不再是行政機關的「橡皮圖章」，而有其自主性。

但是立法院確立其中華民國「實質」最高立法機關的位階，以及每三年的全面改選，卻對台灣的政治生態造成了更深遠的影響。由於立法院為「實質」的全國最高立法機關，取代了原本位於政治參與

¹³⁹ 有關立委候選人的財經背景，常見諸於報端、期刊。1986年立委選人的財經背景，請參考，工商時報，「工商勢力與選舉系列報導」，1986/11/21-12/7，五版。1989年立委財經背景，請參考，工商時報，「新興經濟勢力與選舉系列報導」1989/11/14-11/30，二版；商業周刊，第107期（1989.12），「選舉金權火力展示」；財訊，第113期（1991.8），「中央民代財力龍虎榜」。1992年立委候選人的財經背景，請參考，中時晚報，1992/12/13，二版；報合報，1992/12/20，七版；中時晚報，1992/11/20，十一版。1995年立委候選人財經背景，請參考，工商時報，1995/11/30，三版；經濟日報，1995/12/03，三版。

最高點的「省議會」，至高點由地方層次進展到了中央層級，打通了原本侷限於地方層次的政治參與管道。原本在萬年國會的時代，立法院由於老代表在數量上佔有絕對優勢，故增額立委必須依附在老立委之下，但當1990年老代表退職129人之後，增額立委在人數上超過了老立委，遂取得了在立法院的主導權。而在政治體制的設計上，省議會由於萬年國會的存在，乃得以成為戒嚴時期政治參與管道的最高點，一旦中央的立法院參政管道打通之後，省議會在選舉中的至高性，遂被立法院所取代，因從立法院所能取得的利益大餅鐵定比省議會來得大。

而定期全面改選，使得立法院每三年就面臨了政治勢力的重新洗牌。在激烈的競爭之下，台灣的政治參與管道產生了快速的政治甄補作用，原本鄉鎮市民代表、縣議員、省議員的三級選舉機制，轉變成爲鄉鎮市民代表、縣議員、省議員、立法委員的四級選舉機制。雖然如此，但是立法委員、省議員、縣議員的產生，都是在以縣為單位的地方自治體中選舉產生的。而在歷次選舉中逐漸成長茁壯的地方派系，在這四級選舉之中，都使用同一套的動員體系，差別只是動員力量的多寡。同時也根據派系成員的實力強弱，分配這些政治職位。在戒嚴時期，由於中央的立法委員參選管道被封閉，故以省議會作為利益競逐的主要競技場。因此，派系成員中實力最強者必然為省議會層級的民意代表，次者為縣議員，鄉鎮民代表更次之。但解嚴之後，隨著立法院的轉型，其成為了最大政治利益的場域，則依照實力原則，派系成員中實力最強者必然晉升中央，則原本的省議會派系成員出馬競選立法委員，省級的空缺則由縣議員填補，而縣級的空缺則由鄉鎮市民代表填補，但是政治甄補過程在這裡出現了問題。原本鄉鎮市民代表的空缺該由何者來填補？既然派系的構成主軸乃是人與人之間的關係，不論是三同、三緣，總之，一定是要與派系有關係的人等，

方有機會成為那個「幸運人」。這有幾種可能，第一是派系的新進成員，或許是派系成員的次代弟子；第二是選舉時的樁腳，由其中勢力最強的樁腳出馬競選；第三是在選舉中付出勞力的地方黑道；第四是派系幕後的金主，由幕後走向台前，親自披掛上陣。這四者並非具有次序上的優先性，其究竟何者能夠雀屏中選，端視各個地方派系的實際運作情形。但不論如何，這給予了黑道參與政治的機會。

伍、民主化過程中的地方派系

在現代政治中，民主與選舉具有密切不可分的關係，固然有選舉不一定有民主，但有民主卻必然有定期的選舉。因此，所有政體的民主轉型都共同指向一個標的：將政權的合法性基礎轉移至定期的選舉。長久以來，地方派系一直是各項選舉的要角，而國民黨也始終和地方派系保持密切的關係，但這種密切關係在歷經民主化的衝擊後，是否有發生改變？根據學者研究指出，國民黨與地方派系的連結關係並未隨著民主化而瓦解，相反地，隨著選舉成為決定統治權歸屬的依據，國民黨反而更加依賴地方派系（註¹⁴⁰）。

舉例言之，1992年和1995年是台灣選舉史上兩次具有重要標竿意義的選舉，1992年立委選舉是台灣民主轉型過程中最重要的選舉，以此檢證國民黨與地方派系歷經威權轉型衝擊後關係的調整，應是最為明顯，而1995年的立委選舉乃是民主確立後的首次國會改選，故其所凸顯出來的國民黨與地方派系的關係，應是具有確立的意義。在1992年立委選舉時，國民黨在台灣地區所提名的83位候選人中，有65位是

¹⁴⁰ 黃德福，「現代化、選舉競爭與地方派系：一九九二年立法委員選舉的分析」，選舉研究，一卷一期，1994年，頁75～91。陳明通，「派系政治與台灣政治變遷」，台北：月旦出版社，1995年，頁221～49。

地方派系推舉或支持的候選人，比例高達78.3%（註¹⁴¹），其次，一九九五年的立委選舉，面對社會各界對「黑金政治」強烈的批判，國民黨派系候選人的比例仍維持在53.3%(43/75)，足證國民黨與地方派系的連結關係，並未隨著威權轉型而式微或瓦解。

事實上，民主化的推展不僅未削弱地方派系與國民黨的連結關係，反而提昇地方派系在國民黨中的權力地位，最典型的例證為台中縣紅派劉松藩和高雄縣白派的王金平分別出任立法院正副院長。另一方面觀之，在威權時期，地方派系不但被侷限於地方，而且也無法參與或影響中央政策的制定。然而，隨著立法院「民意至高性」的建立，國民黨在制定政策時，往往必須先和黨籍立委溝通、協調，此舉意謂著地方派系得以透過其所屬立委參與甚至影響中央政策的制定。

而國民黨的政治轉型亦釋放出地方派系的自主空間，表現在地方層次的是「公然違抗黨意」已非地方派系的禁忌，例如1993年台中市長選舉時，張派執意推出許幸惠參選，以對抗賴派支持的林柏榕，最後在黨主席李登輝出面排解後，方予以化解。又如1993年台中縣縣長選舉，黑派公開的「反廖了以」，甚至在許信良的「招降納叛」、「策反」策略下，傳出黑派與民進黨聯合之說，著實讓國民黨在這場選戰中緊張不已。由此可知，民主轉型後，不僅地方派系的自主地位獲得提昇，同時民進黨在地方的成長和茁壯，既是地方派系確保自主地位的助力，也是地方派系「反擊」國民黨的策略籌碼。

其次，地方派系自主性在中央層次的延伸表現，可以國民黨籍立委逐漸不受黨中央約束來加以詮釋，國民黨對黨籍立委的失控，不僅使得跨黨派投票的情形層出不窮，典型的例證如南部立委支持老農津貼應提前發放並放寬發放對象，同時國民黨籍立委也得以透過立委預

¹⁴¹ 黃德福，「現代化、選舉競爭與地方派系：一九九二年立法委員選舉的分析」，選舉研究，

算職權的運用和次級團體間的合縱連橫，藉以向黨中央或行政部門施壓，爭取所屬地方之利益（例如中央補助款）。因此，就地方派系與其所屬立委的互動連結觀之，先是自主的地方派系提供所屬立委問政的堅實後盾，其後，派系立委透過立法院的運作捍衛和爭取地方的利益，反過頭來強化地方派系的運作與自主性，如此形成一個交互支援的連結模式。其中，地方派系透過所屬派系立委取得主動爭取地方利益的權力與管道，因而得以鞏固和增強其本身的自主性，相反地，國民黨對地方派系的控制則因此更趨崩解。

另一個問題是，歷經社會經濟變遷和政治民主化的衝擊後，地方派系的選舉動員能力是否式微？答案是否定的，同樣以1992年和1995年立委選舉為例，地方派系候選人在台灣地區平均得票率為47.7%，比1989年立委選舉的39.2%還高，並且地方派系候選人，當選的機會也較非地方派系候選人為高。其次，1995年的立委選舉，在三黨的激烈競爭下，地方派系候選人的得票率仍維持在33.2%，而且地方派系候選人的當選比例亦高達75.0%（33/44）。此點顯示地方派系的選舉動員能力，並未因社會經濟變遷和政治民主的衝擊而式微。

至於地方派系為何可以持續的保有堅實的選舉動員能力？此問題可分成四點來探討：一是地方派系「解決問題」的能力；二是地方派系財經基礎的轉化；三是農會動員網絡的維持；四是黑道的介入。

一、地方派系「解決問題」的能力：

基層樁腳是地方派系動員網絡的基石，而根據研究指出，通常基層樁腳的考量主要是從「解決問題」的實際角度著眼，因此，地方派系在建構動員網絡時，首先必須滿足基層樁腳「解決問題」的需要，藉以鞏固和維持兩者間的關係，如此方能在選舉時發揮動員效果（註

142)。就此言之，地方派系在國民黨中權力地位的提昇，等於強化了地方派系「解決問題」的能力，自然有利於地方派系維持和拓展動員網絡。

二、地方派系財經基礎的轉化：

在台灣，選舉是一項「耗錢的事業」，因此，要了解地方動員能力的維持，自然須對地方派系的財經基礎加以探討。首先，如前所述，透過所屬立委，地方派系乃得以參與或影響中央政策的制定，此一情形顯然有助於地方派系攫取和擴展經濟利益。亦即以往地方派系只能享有區域性、部分性壟斷的經濟利益，但地方派系滲透到中央政治核心後，透過決策過程的參與，地方派系乃能分享全國性、全面性的經濟利益（註143）。進一步探討，在威權時期，由於政治強人向來堅守「政商分離」的原則，因此，政商結合的情形既不多見，也未檯面化（註144）。不過，隨著社會經濟的發展，政商大肆結合的趨勢在一九八五年和一九八六年選舉時即現出端倪（註145），而「金錢遊戲」卻為地方派系與企業財團的結合，帶來了推波助瀾的效果。1980年代中期，台灣的股市和房地產大幅飆漲，地方派系與企業財團趁勢結合成「政商集團」，介入股市和土地房地產的炒作，獲取大量的暴利，再以此豐富的財力回過頭來鞏固政治勢力（註146），典型的代表如台北縣的三重幫、海山幫（板橋劉派）和台中縣的楊派（長億集團）等。再者，根據學者研究統計指出，目前尚存在運作68個縣及地方派系

142 涂一卿，「台灣地方派系之社會基礎--以嘉義縣地方派系為例」，東海大學社會學研究所博士論文，1994年，頁54～56。

143 陳東升、周素卿，「國家結構、政商關係與空間結構」，國立台灣大學社會學刊，第22期，1993年，頁158。

144 蘇子琴等，「權與錢--透視台灣政商關係」，台北：新新聞文化公司，1992年，頁11～46。

145 楊永逸，「派系政治的新面貌--從本次選舉看地方派系的勢力消長與未來演變」，大學雜誌，第35卷5期，1985，頁9。其次，有關1986年地方派系與工商勢力的結合，請參閱，工商時報，「工商勢力與選舉系列報導」，1986/11/21-12/7，五版。

中，投資經營證券公司的派系有36個，佔所有派系的52.9%，而經營建設公司和相關房地產業的派系更高達47個，佔所有派系的69.1%（註147）。

總言之，地方派系隨時空環境的推演所發展出來的「政經結合體」，使其擁有相當高的自主性和調適性，不必被動的等待國民黨的施予，故在國民黨威權政體崩解後，地方派系的選舉動員能力並未隨之削弱，反而因政治民主化和經濟自由化的快速推展，重新尋獲更為穩固且更有力的運作基礎。

三、農會動員網絡的維持：

首先，先就農會的動員網絡觀之，農會是地方派系的金脈和人脈所在，更是買票的通路（註148），據此，農會乃成為地方派系在選舉中最堅實的憑藉。事實上，就農會動員網絡建構來說，整個農會系統展開來，可以將之比擬為一張網，這張網以農會總幹事及理事會為中心，撐開來可遍及整個鄉鎮。由農會的組織系統觀之，農會係由全體會員所組成，會員遍及全鄉之各村落，再由會員選出會員代表組成會員代表大會，會員代表大會再推選理事組成理事會，理事再聘任總幹事，總幹事再聘任農會裡的職員組成農會各部門，各部門再依其任務服務農民，如此完成了整個農會的組織系統網絡，農會正是因為擁有此種網絡，方使其成為地方派系成為兵家必爭之地（註149）。而在實際選舉動員中，地方派系即是藉由對農會的掌控，將所欲傳達的政治訊息（例如為某派系候選人助選拉票），透過農會的組織網絡（例

146 陳明通，「派系政治與台灣政治變遷」，台北：月旦出版社，1995年，頁241～242。

147 同前書，頁238。

148 沈國屏，「派系、反對勢力與地方政權的轉型--高雄縣的個案研究」，東海大學社會學研究所論文，1993，頁70。

149 王明輝，「從網絡關係探討農會信用部之運作：以大雅鄉農會為例」，思與言，第31卷第2期，1993年，頁129。

如例行的農會小組會議），傳達給農民，藉以影響農民的政治態度，進而達到助選拉票的目的（註150）。

其次，同樣的問題，農會的動員網絡在歷經社會經濟的變遷和政治民主化的衝擊後，是否仍能有效的維持，進而繼續支應地方派系的選舉動員？根據王明輝對農會信用部的研究指出，社會經濟發展的結果並未減弱農會信用部的運作，反而更強化了農會信用部的運作模式--政治、社會、經濟三位一體。其之所以如此，主要是因為農會信用部藉著原有的運作方式，得以吸收經濟繁榮的成果（例如都市化所造成的農地價值飆漲），使其在業務的量上明顯增加。因此，地方派系也隨著農會信用部而壯大，地方派系的壯大則更能夠透過選舉來增強原有的地方社會性網絡，這一強固的社會性網絡又回過頭來成為農會信用部的運作基礎，形成一種循環作用。於是三位一體的農會信用部不但沒被經濟發展打破，反而是更加的強化其結合力與效應，此一事實正也暗示著地方派系的勢力更茁壯了。

四、黑道的介入：

儘管地方派系「解決問題」的能力提昇、財經基礎擴大、農會的動員網絡依舊存在，但隨著鄉村人口的流失和新世代選民的出現，地方派系動員網絡的廣度相形縮小，尤其，新世代的選民往往不是地方派系透過既有的動員網絡所能接觸到，再加上地方派系向來依賴的買票動員方式，回收率亦逐漸下降。於是在選舉日趨激烈的情形下，地方派系鋌而採取飲鴆止渴的做法，將黑道勢力引進樁腳動員系統，輕者要黑道去綁樁或買票護航，重者則請黑道以「顧庄頭」的方式阻絕其他候選人進入村庄鄰里，使自己能夠順利進行排他性的買票，以提高回收率。其後，黑道反客為主，由「抬轎者」變為「坐轎者」，轉

150 劉華宗，「台灣地區農會政治角色之變遷--M鄉農會個案研究」，政治大學政治研究所碩士論

而藉用地方派系的選舉動員網絡親自投入選舉，將黑道身分予以漂白，於是地方派系與黑道乃逐漸相結合，形成一個追求政經利益的共生體。就另方面觀之，黑道的介入地方派系，其來有自，首先，如前所述，在台灣的經發展過程中，地方派系透過土地炒作獲取暴利，而炒作土地時往往需要黑道保護，因此，黑道也就循此管道介入地方派系，其次，台灣娛樂事業雖然特別發達，卻又限制特別多，而由於管制更使得利潤特別大，於是黑道為取得政治庇護，乃激發其從「抬轎」轉為「坐轎」的動機（註¹⁵¹）。

總結言之，就地方派系的變與不變來說，「變」的是地方派系運作基礎，使地方派系依然能夠發揮選舉動員效用；「不變」的則是地方派系與國民黨的連結關係，使國民黨得以繼續保有執政地位。

文，1995年，頁52～56。

¹⁵¹ 林忠正，「黑道介入地方派系是威權體制造成」，中國時報，1991年11月23日。

第二節：黑金與政治的結合

壹、公權力體系之轉型

公權力是國家以其壟斷暴力為基礎，對其人民遂行其統治行為。而公權力正當性的來源是法律，執行者為公務員。公權力之行使有行政、立法、司法、考試、監察等各種領域，由其權力之劃分而言，雖上述五種機關，但公權力係由公務員所行使，因此在任何機關均有可能存在，而其中與人民較為密切者乃為行政與司法。而立法者乃為界定公權力的界限的主要機關，故與公權力的實行亦有著間接的關係。

台灣在解嚴之前，統治者藉由對現行憲法凍結，實行「動員戡亂時期臨時條款」，作為統治台灣的最高法律，以實行其獨裁統治。在此時期，政治凌駕於法律之上，法律為政治服務，最佳的例子是蔣介石不依中華民國憲法第47條規定：「總統、副總統之任期為六年，連選得連任一次」之規定，而於1960年國民大會中，決定在「臨時條款」中增列「動員戡亂時期，總統、副總統得連選連任，不受憲法第四十七條連任一次之限制」。蔣介石遂得連任第三屆總統，而陳誠則連任副總統。在這個狀況下，法律就成為了「不法的」政治工具。這有兩種可能性：其一是由立法者直接制定「不法之法」，其二是司法者利用制定法本身之缺陷，配合或迎合政治勢力從事枉法裁判。在強人獨裁時期，由於法案的提出是由行政部門所為，而法案的通過卻又由「萬年國會」所負責，兩者皆在政治強人的掌控之下，故得任意制定符合其意志之法律，此外，也不能排除行政部門為揣摩上意，而制定符合統治者意欲之法律。而一項法律由有權制定的機關，依照一定的程序

裁定公佈，就具備形式上的合法性。但是，如果該法律的內容侵害憲法所保障的權力與自由，或不公正的設定義務，或違反人類之所以建立社會過群居生活的目的時，就不具有實質合法性（註¹⁵²）。

而當法律被獨裁者或極權政權利用為不法之工具時，執法者很容易成為獨裁者，或極權政權的工具，自稱一切依法而為，事實上卻是依不法之法為之，鞏固獨裁與極權的不法狀態。在不法之法的情形下，法律的安定性，轉變成為不法的安定性。因此，執法者可能經常處於一個尷尬的情形之下：法官一方面受讚揚，當他完全摒棄自己個人的道德觀念與良知，而只服從制定法，因為唯有制定法擔保秩序與法律和平。另一方面，執法者也正因服從制定法之故而被輕視，而且社會上許多人期望他有人格、良知反抗不法的制定法時，執法者處於一個兩難的狀態之中，遂造成執法者對於法律體系的疏離。操縱刑事司法是獨裁政治與極權國家的特色，在獨裁或極權國家中，許多裁判只能稱之為司法犯罪（註¹⁵³）。刑事法庭成為恐怖政治的工具，用來對付政治反對者、異議份子或單純用來嚇阻一般罪犯。獨裁或極權政府扭曲法律秩序，司法謀殺就是把匕首藏在司法的外衣之後。

解嚴，代表以「動員戡亂時期臨時條款」所建構的法體系，變更為以「中華民國憲法」的法體系。在這個過程中，法律與現實產生了脫節的現象，其中一個重要的現象就是「群眾運動」的興起。

群眾運動的發生有其結構性因素，由於國民黨統治下的種種政治結構不合理的資源分配，以及人民參政權的種種障礙逐漸被揭露，並成為抗爭的對象。「中壢事件」與高雄「美麗島事件」，開啟了動搖獨裁體制合法性的第一波抗爭，集體式的衝突及抗爭，成為了此後十

¹⁵² 劉幸義，「政治對司法之影響」，收錄於『改革司法』，台北：國家政策研究中心，1990年，頁110。

¹⁵³ 同前註，頁115。

年，台灣社會的重要現象之一。捍衛舊體制的既得利益者，與試圖衝破原有體制爭取重分配資源的族群之間，不斷的發生衝突，這主要表現在政治結構上的衝突。另外在經濟上，經濟活動乃台灣四十年來帶動台灣發展的主力，以出口擴張賺取外匯的經濟型態，必須以壓低工資、控制物價和漠視污染防治，來降低生產成本，以增強產品在國際市場的競爭力。然而，出口導向的經濟發展型態，其底層是以不均衡的資源分配作為基礎，經濟結構的問題，同時也是再分配與社會正義的問題。勞資之間的糾紛、農民被犧牲的怨懟，以及社區居民對環境污染的不滿，經常成為群眾運動的來源。各種社會運團體，在八〇年代以後陸續成立，以各種立場揭露了政治參與、以及生產、消費和分配過程中，人群之間的結構性矛盾。

有關群眾運動的研究發現，以抗爭方式展現的群眾運動，經常是循公權力救濟管道（包括陳情、訴願、反應、檢舉等）失效之後，才採取的行動（註¹⁵⁴）。行政機關對問題的漠視、拖延，經常導致不滿情緒的累積和激化，司法體系公信力的淪喪更是群眾活動此起彼落的原因之一。從法律層面而言群眾運動發生的原因為：(1)法律制定忽略正義原則；(2)行政之執行缺乏法律意識；(3)申訴管道的遲滯；(4)司法體系未能建立公信力（註¹⁵⁵）。這些都是我國公權力體系未能順應解嚴而做出迅速的回應，回應社會快速而複雜的變化，這也是強人獨裁時代的遺毒之一。

而為了反制群眾運動，政府可以透過反制性的動員，以及加強各種形式的社會控制，用以瓦解反對勢力的凝聚，以貫徹執行其政策，而警察機關正是政府執行其公權力的重要部門。解嚴後，軍方失去了

¹⁵⁴ 高哲翰，『國內公權力執行方式的評估--以「自力救濟」與「掃黑」為例』，「理論與政策」，民國八十五年冬季號，1996年，頁108。

¹⁵⁵ 林美鈴，「治安問題與警力運用」，台北：國家政策研究中心，1991年，頁61。

其在台面上的合法性，警察繼之成為民主設計下的執法者，直接面對群眾擔任第一線的執法任務。

警察由於工作性質具有強制、取締、防範等本質，先天上扮演的比較屬於「否定角色」的職業，其與人民的關係自然容易緊張，但這些緊張並非必然的，例如刑事警察，由於其對偵防刑事犯罪上有重大的貢獻，任何社會，不論民主或不民主，由於都不許有刑事犯罪，於是刑事警察遂有極高的社會評價，而獲得大眾的讚賞。而其他類別的警察，如果能減少政治性的角色，而多從事「公共服務」等「政治中立」的任務，則其工作中雖有「否定角色」，但大社會仍會接納他們。也就是說，如果警察能夠中立於政治之外，單純扮演自由民主制度捍衛者的角色，縱使他們必須執行強制性的法律，他們仍會受到信賴與尊重。

戒嚴之前，警察機關的位階，除了受法定的上級機關（內政部）指揮監督外，另受警備、動員、情治、聯合警衛等多元指揮系統的節制。而具有治安職權的機關，包括警備總部、警政署、調查局、及憲兵司令部（註¹⁵⁶），再加上負責國家安全的國安局，數個機關表面上各司其職，實際上卻是情治與法治不分的治安聯合出擊，其中又以警總及國安局與警察機關之間的關係最為密切。戒嚴時期，警總的保安、檢管、軍法、特檢、警備、漁事、電監、政六等處，深入台灣社會各角落，儼然為警察機關的幕後指揮。而警察機關有責無權，屈就

¹⁵⁶ 警備總部組織規程第二條及第七條規定：警備總部主管台灣地區警備、治安、民防、戒嚴、衛戍及協助緝私以維護社會安寧、國家安全。

內政部警政署：依內政部組織法第五條規定：「內政部設警政署，執行全國警察行政業務，其組織以法律定之。」依警察法第二條規定：「警察業務為依法維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進民主福利。」

法務部調查局：依法務部調查局組織條例第二條規定：「法務部調查局掌理有關危害國家安全與違反國家利益的調查及保防事項。」

軍情單位多元指揮系統的結果，經常致使警察人力、物力資源錯置使用，警察機關的治安效能難以發揮。警察不僅無法以其治安效能取信於民，同時喪失法律執行者應有的中立形象，代之以不務正業、無能、政治工具等有辱公權力尊嚴的頭銜。

除了警政人事控制的軍特化之外，警察的軍特化及政工化，最主要的乃是透過警察教育體系而達成。而一個基層警員，來自上面有「警察特務化」與「警察政工化」的巨大壓力，使其除了日常勤務外，還必須擔負起一定程度政治警察任務，「戶警」合一的實施，其目的在於防微杜漸，但因人口及戶籍流動與管理本無法周密，實施的結果成了「寓壓迫於預防」的最明顯證據。每個駐在單位的保安警察在上級任務指令下，則盯住「分歧份子」，或騷擾，或刁難。警察的各種政治任務扭曲了警察的形象。刑事警察和交通警察，以及隨時支援特定巡邏任務的保安警察、消防警察，他們在工作時都必須付出許多代價，甚至還有生命的代價，但這些代價，卻都為他們的政治任務所抵消了（註157）。

國民黨的警察政工化和特務化，使得警察不只成為行政部門的附屬，更成為一黨一家的附屬，原本執法單位應處於公正超然的立場，但卻淪為統治者的附庸。而代表公理正義審判的司法人員和執法的警察，本應在轉型期的紛亂過程中扮演中立、維護社會綱紀的重要角色，但由於其「社會控制」的本質，卻又令其執法者的角色獨立、中立更加困難，使得司法機關和警察機關成為掌權者及既得利益者，為保有或擴張其既得利益和地位的重要工具。

憲兵司令部：依憲兵司令部之組織規程第二條規定：「憲兵司令部主管全國憲兵事務、統一地區憲兵及協調軍中憲兵執行聯合警衛、軍事、軍法、警察、維護軍紀，協助治安，支援作戰與保衛國家安全。」

¹⁵⁷ 南方朔，「台灣政治的深層分析」，台北：風雲時代出版社，1994年，頁150。

貳、黑金政治代表作--中正機場二期航站裝修弊案

1996年4月，中正機場二期航站裝修工程傳出了黑道圍標之情事，整個事件的發展過程，恰是黑道、白道與金權三者聯手，瓜分公共工程建設大餅的典型。

中正機場二期航站大廈興建計劃在民國78年開始進行規劃設計，並在80年辦理土方發包工程，預定在民國86年竣工，然而由於主體結構使用材料的爭議，被廠商認為民航局有綁標之嫌，以致在81年8月第一次開標時即廢標。到民國83年重新招標的時候，又因黑道的介入圍標，發生了東怡營造遭槍擊事件。然主體結構工程最後由中華顧問公司以低於底標3億2千萬元的27億2千萬元得標。也由於主體工程的嚴重延宕，二期航站大廈的啟用時間也往後延至民國88年下半年。

中正機場二期航站工程的弊案，主要問題出在二期航站的裝修工程部份（註158）。其金額根據民航局的資料顯示，總預算高達八十億八千萬元。是首次採取「不同行業，聯合承攬」模式，共包括四個細目，分別是：1.建築物裝修工程，46億5千萬元；2.電機工程，9億3千萬元；3.空調及衛生消防工程，15億5千萬元；4.機場中央管理系統，9億5千萬元。

整個黑金介入二期航站裝修工程弊案的過程中，簡單的說，就是先「綁標」，再「圍標」。在這個過程中，黑白兩道各司其職，聯手把這個七、八十億的大餅給吃下來。

白道綁標的部份，在政府公共工程的弊案當中，對於營建業者而言，黑道圍標的重點是在白道，而非黑道，「白道是黑道的溫床」。

158 中國時報，民國85年4月3日。

(註¹⁵⁹)而這裡的白道所指的就是民意代表與工程發包單位的承辦人員，從公共工程一開始規劃的時候，有心的白道人士即積極介入，例如當交通部等部會的預算審查案在立法院召開的時候，立委就可以吃飯之名行關說之實，或者幾位民代同時看上某種工程，大家談好如何分食大餅。而公共工程的業主也就是發包單位，例如台北市捷運局、民航局等等，他們除了要配合民代的暗示行事之外，本身也是介入工程的白道之一，這個關卡正是綁標的關鍵點。因為在整個工程的進行中，業者除了是老板之外，他也是裁判，他可以運用法律所賦予的行政裁量權，鑽現行法律的漏洞，大玩各種綁標的手法，例如經由限制建材、設備、施工法或者技術等方法給予特定廠商得標。而此次二期航站裝修工程弊案的主要綁標手法乃是「異業聯合承攬」，將同一個工程當中，分為幾個細目如水電、土木、電機、裝潢等等，而由不同的廠商承攬，但是所有的承攬個別項目的廠商都必須簽名，此之謂「聯合承攬」，聯合承攬可以規避被彈劾的機率，因為暗藏在聯合承攬中的異常項目比較不會被察覺，而可魚目混珠過關。

除了黑道與民意代表的介入之外，有一個最容易動手腳、玩花樣的關卡，就是工程顧問公司與建築師事務所。當民航局、捷運局、省住都局等業主在提列公共工程預算後，首先要找的就是工程顧問公司或是建築師事務所，由他們來規劃設計工程並訂出底標。因而，工程顧問公司成為了營建業者角逐的競賽場，夠力的公司在這個關卡就完成了各種綁標的遊戲，甚至，工程顧問公司的綁標還有行情表可循。

然而由於符合資格可以投標的公司越來越多，綁資格標（限定投標者的資格，如資本額，實績等等）益加困難，相對使得綁規格標變成有心人是玩花樣的地方。基於工程的規劃涉及專業性，很少人可以

¹⁵⁹ 商業週刊，1996年4月15日，頁26。

向工程顧問公司提出質疑，就算有專業的公司可以提出具體的資料，也要看業主願不願意接受，然而這樣的可能性是很小的。因為，台灣幾家主要的工程顧問公司都有其成立的歷史背景，如中華工程與交通部的關係，中興與台電的關係，中鼎與中油的關係，這樣的背景下，工程顧問公司理所當然成為高官退休後的收容所，有這樣的一層關係，而公共工程業主又是政府單位，其間的關係不言可喻。而最不合理的地方在於，工程顧問公司既是設計單位，也是監工單位，亦即工程由工程公司來設計，施工由營造廠商承接，監工卻是同一工程顧問公司，只要營建廠商不符合顧問公司的設計時，顧問公司就可以驗收不合格回報業主，業主就可以無法驗收而不付給工程款。如此一來，則當顧問公司的設計有問題的時候，則縱使承攬廠商更佳的替代方案，依然必須「按圖施工」，這樣如何能要求良好的公共工程的品質，因為，工程品質早在當初設計時就已經被綁壞了。

在黑道參與圍標方面，根據參與二期航站裝修工程招標的廠商指出，該項工程實際的工程費用大概只要四十多億元，但是一般估計，主辦單位的價格大概是七十億元，如果圍標成功的話，其利潤將近有二、三十億元，這樣的大餅，無怪乎各方人馬都要大顯身手，想要分一杯羹了。

在台灣黑道的眼中，不論經營色情、電玩或特種營業，甚至賣毒品、走私軍火等，雖然獲利豐厚，但基本上都是屬於非法行業，而必須負擔刑責。相較之下，插手土地交易與工程招標，其利潤高風險低，同時東窗事發時，又常常面臨無法可罰的情形。而政府自民國81年以來推動「六年國建」，計劃投資高達8兆2千億元於各項公共工程，這

塊大餅為黑道所覬覦，因此各種黑道圍標的傳聞與相關案件不斷發生（註¹⁶⁰）。

關於黑道圍標二期航站裝修工程，根據檢調單位的偵辦方向乃是懷疑中興電工副董事長兼達欣工程董事長王人達，與曾為中興電工焚化爐工程下包廠商的峻國企業機構負責人陳進財（陳帝國）、副總經理兼竹聯幫仁堂堂主馮在政等合作主導圍標。並勸退太平洋建設，太平洋建設原本與東元、台安共組投標組合，三家都是大型的上市公司，不是黑道能夠輕易勸退的，所以必須動用到立法委員，由林源山邀請廖福本，加上施台生以及陳朝容共同赴宴，加上馮在政、張安樂、陳帝國等人，而太平洋建設則派出了康姓總工程師參加，這場餐會中出現了幾位立法委員的面孔，其中重要的是廖福本與林源山，林源山在立法院中一向是廖福本的堅定支持者，同時兩人在外合作事業，也是廖福本占大股，林源山占小股，過去一些排解糾紛的餐會也都是由林源山出面邀約，廖福本再出席，而廖林二人還共同投資光黎工程，曾經參與中正機場二期航站大廈結構工程（合約價5.9億元）等。原本馮在政以為這樣細密的安排，應可順利協調出一組廠商，安排好二期裝修工程的得標廠商，不料事與願違，反而引爆黑道圍標的大疑案，成為社會的新聞焦點。最後在警方嚴密的戒護之下，二期航廈招標作業終於在1996年4月27日順利完成，並由榮工處與開立公司以低於底價的新台幣59億6350萬元得標，

另外，在檢調單位的偵查方面，調查局北機組將全案移送台北地檢署。在北機組的移送名單中，在押的有陳帝國、馮在政、李三榮、邱發山等四人，交保的有民航局官員張憲安、中興電工副董事長王人達、中華顧問工程司工程師劉佳任、劉柏森等四人，這八人均以被告

¹⁶⁰ 中國時報，民國85年4月4日。

名義被移送台北地檢署偵辦，至於立委廖福本、林源山、施台生以及陳朝容等四人，北機組將以關係人或證人名義函送。（註¹⁶¹）全案進入了司法審判的程序。

綜觀中正機場二期航站裝修工程弊案，黑道實際上是作了代罪羔羊，成為了政府工程掃黑的藉口。其實，真正應該掃的是那些公共工程的業主，以及關說的立委，就是所謂的白道，就如前法務部長馬英九在國民黨中常會中所提的「掃黑與除暴工作的再出發」專題報告中所提的，「當前黑道與暴力犯罪無法完全根絕的重要原因，是黑道以暴力介入選舉或藉由選舉漂白擠身政壇，隱居幕後甚至走向台前，繼續從事不法活動，或組織公司行號，以合法掩護非法，或挾民意代表身份假預算審查及施政質詢之名監督政府所致」。當事件一發生之後，所有的媒體與檢調單位，即將目標指向黑道，但是若我們從整個綁標之後圍標的過程來看，黑道所能從事的工作實在有限，最重要的綁標部分，根本是行政部門與立法部門勾結所為，在這部份黑道就算想插手也無從著手，在圍標的部分，雖然是由黑道出面舉行圍標餐會，「勸退」廠商，其所恃的也是其為民間暴力的壟斷者，其不過是不肖業者或是白道的利用工具。而且黑白兩道合作的結果，最大的好處是，在東窗事發之時，黑道正好成為白道的墊背，白道有的是辦法玩弄其行政裁量權及立法權，最後總能置身事外，而黑道就算被抓進去關了，也不過是再進修而已，幾年出來又是一條好漢，黑道原本就是必需躲在社會的陰暗角落，只有白道讓其翻身，才有跳樑的機會，因此，黑道問題的根源還是在白道。

以綁標而言，最大的問題乃是出在工程設計單位的身上，就是工程顧問公司，國內三大工程設計單位分別是中華顧問工程司、中興工

¹⁶¹ 中國時報，民國85年5月7日。

程顧問社及中鼎工程公司，其不但是官方出資，承攬多數公共工程設計業務，而且還有許多工程主管官員兼任董事。以中華顧問工程司來說，其成立於民國五十九年，依民法財團法人的規定設置。當時，包括交通部、國際經濟合作發展委員會等十二個單位共同認捐，捐助單位涵蓋國際發展基金會、交通部、郵政總局、台北市工務局、民航局、台鐵、公路局、基隆港務局、高雄港務局、臺灣省公共工程局、中國工程師學會等。每年除了分食交通部的委辦、補助預算外，還囊括了重大交通建設三成五以上的設計、規劃市場。但是，這麼多的重要建設落入了中華顧問工程司的手中，由誰來監督其設計品質？答案是從中央到地方的工程主管官員，而可怕的是，這些主管官員，都不乏在中華顧問工程司中佔有董事席位，（見表4-2）

這樣的結構下，中華工程顧問司的設計業務是這些官員給的，設計的好壞是這些官員兼董事的面子與責任，而行政監督權卻又操縱在這些官員手中，整個重大建設施政的決策、執行、監督、驗收機制根本難以運作，反而使得綁標、圍標的運作目標簡單許多。

表4-2：中華顧問工程司董監名單

職 稱	姓 名	背 景
董事長	石中光	前高公局長、前中工董事長
副董事長	陳尚廉	前交通部路政司長
常務董事	胡美璜	前省公路局長
	黃文鎔	前中華工程董事長
	林銀河	交通部總務司長
董 事	陳 豫	公共工程委員會主委
	陳金元雄	交通部參事
	黃德治	交通部路政司長
	陳世圻	省公路局長
	陳德沛	省鐵路局長
	李鴻基	北市工務局長

	賴世聲	前北市捷運局長
	陳廉泉	前北市交通局長
	黃清藤	基隆港務局副局長
	郭鵬飛	省住都局副局長
	張邱春	交通部參事

資料來源：財訊，一九九六年五月，頁188。

再者，關於防治黑道圍標，目前只能靠公平交易法中的「禁止聯合行為」及「妨礙公平競爭之行為」罪相罰，但是違反公平交易法的罪名構成要件頗為嚴格，其刑則卻輕，雖然法務部為防治不法之徒圍標，在七十九年送立法院審議的刑法修正案中，增訂了一百四十一條之一「以強暴、脅迫或詐術為妨害公務員或公署所施之拍賣或投標公正性之行為者，處三年以下有期徒刑、拘役或一萬元以下罰金。於前項拍賣或投標後，意圖妨害公正之價格或獲得不當利益而相互妥協者，亦同。前二項之未遂犯罰之。」但這條款對於集團性的圍標規範作用相當有限。因此，以法律作為正義的最後一道防線而言，實有必須訂立防範黑道圍標的法律，但是法律如同是一條一條的繩索捆綁住黑道的手腳，這並不能使黑道改變其本質，黑道就是黑道，嚴刑峻法對於其固然有遏止作用，但同時也為逃避刑罰，而令黑道更加隱密化其非法作為，在白道與黑道鬥法的過程中，最大的犧牲者往往都是善良的老百姓。黑道的存在有其結構性的因素，所以要徹底解決黑道問題必須要將結構性的誘因消除，除此之外，其他的方法都只是治標而不治本的。

第三節：後冷戰時代的黑道國際化

壹、毒品國際化

黑道幫會在性格上乃是一種「非生產性」的結社，但若要維持其組織得以運作則又必須建立在一定的經濟基礎之上，因而黑道常常必須以經營暴利性質的事業，以其豐厚的收入作為其經濟來源的基礎，而其獲取暴利的手段上，大約有以下幾種：收保護費與勒索，搶劫，控制賣淫，以及販賣毒品，其中當以販毒所得的利益最為豐厚，一公克的海洛英在「金三角」的原產地價格為美金三美元，運至紐約之後，同一份量的海洛英，其售價高達三百美元。若能闖關成功，扣除成本，其獲利之豐，實令人心動。中共研究販毒的犯罪學者，常常喜歡引用馬克思的說法來解釋暴利之下杜絕毒品的困難。馬克思認為能夠獲利百分之十以上的生意，即可維持不消失，獲利可達百分之五十以上時，即可能有業者以非法的手腕營運，當獲利達百分之百以上時，不僅會有人鋌而走險，且不論如何禁止，不法之徒能將絡繹不絕。然而，獲利越豐厚，意味著風險也是越高，保障毒品交易秩序與利得，所必須仰賴的是「暴力」，無論是組織性的或是個人性的暴力機制，而在競爭的過程中，個人性的暴力機制會在市場競爭中逐漸落敗而退出市場，組織性的暴力機制將會取代個人，成為毒品市場秩序的維護者與獲利者。而掌握組織性暴力者有二：一為國家，一為黑道。

在二十世紀初期，鴉片等毒品還是合法商品，西歐的製藥公司常利用其先進的提煉技術，合法地在世界栽種並販賣毒品。直到1925年，國際聯盟才通過一項公約，禁止販賣鴉片。此後，毒品成為非法

商品，但需求量與生產量並未因此而下降，只是販賣權從合法的製藥公司轉到各國黑社會手中而已。這些黑社會，利用其龐大的販毒資金收買各國的警察，從而一直確保了世界毒品市場的規模與銷售網路。

回顧起來，鴉片問題在近代的出現，常與各國政府的政策有關，許多國家常將鴉片的生產與販賣當成是重要的外匯來源。當年清朝與英國的「鴉片戰爭」，即是起源於兩國的鴉片貿易與貿易順逆差的利益問題。1930年代，佔據中國華北與滿蒙的日本軍政府，也在滿蒙及華北地區生產並販賣鴉片，並將販毒所得的巨大資金當作軍費；充當日軍侵華的經濟本錢（註¹⁶²）。同樣地，在日本經由甲午戰爭與馬關條約而兼併臺灣初期，也在臺灣實施起官方的鴉片專賣體制，利用壟斷鴉片販賣所獲得的大量資金，一方面填補日本的財政，一方面充作支配臺灣所需的各種費用。

進入戰後，毒品仍與政治扯不清。1949年，毛澤東在中國大陸建立紅色政權。1950年，韓戰爆發，美國參戰，中共發兵，美國與中共對決態勢確立。此後，華府為了在東亞大陸塊壓制中共，便培植盤踞在金三角的反共部隊，鼓勵這些部隊在該地區生產毒品以資利用販毒所得來充作反共軍費。這就是聞名全球之「金三角」鴉片的起源。而進入1960年代，「金三角」逐漸成為全球最大的海洛因製造中心。

諷刺的是，在這個歷史過程中，美國人反而成為「金三角」毒品的最大買主。主要原因是越戰中的美軍，由於戰場的恐怖，離鄉背井的寂寞等原因，逐漸染上了利用毒品來麻醉自己的習慣。其結果，根據美國軍方的統計，當年駐紮在南越的美軍中，34%的士兵染上毒癮，加上這些前線士兵的待遇甚高，購買能力強，遂造成美軍反而成為「金三角」海洛因的最大買主。

¹⁶² 江田圭一著、宋志勇譯，「日中鴉片戰爭」，天津：天津人民出版社，1995年，頁125～129。

正因如此，當美軍於1972年從越南撤退回國後，當時的尼克森總統立即宣布要展開「麻藥作戰」，全力對美國國內的吸毒問題展開清盤作業。

當時美國的毒品來源，有一些來自土耳其的山岳地帶。尼克森總統宣布發動「麻藥作戰」，便將目標鎖定在土耳其鴉片，於是美國境內的土耳其毒品果然被肅清，但這並不表示問題已經獲得解決。原因在於，當時土耳其生產的鴉片，僅占全球總產量的7%而已，真正的大毒源「金三角」問題並未動手解決。於是土耳其毒品被禁的結果，反而造成「金三角」的毒梟們有機可乘，趁機再度進軍美國市場，接收土耳其毒品被禁後所留下的市場空白。其結果，「金三角」的毒品在美國市場的占有率迅速攀升為兩倍。

為此，美國的DEA才開始真正正視「金三角」的毒品問題，並開始大力掃蕩。其結果，「金三角」毒品果然逐漸從美國市場退出。這反而產生了兩個影響。第一，「金三角」毒品因而「轉進」到西歐，造成西歐的毒品問題日益嚴重化（註163）。第二，由於美國國內的吸毒人口仍未減少，需求力仍在，故一方供給來源被切斷後，形成美國國內毒品市場的「權力真空」，中南美洲的毒梟們因而有機可乘，趁機攻占美國市場，於是中南美洲毒品成為今日美國國內毒品問題的根源，並成為1980年代以來，美國政府取締的主要對象。

而1980年代的阿富汗戰爭，引起了世界毒品市場的變動。蘇聯入侵阿富汗，引起美國的反彈，遂由美國中央情報局私密介入，與其南亞盟國巴基斯坦的情報組織「巴基斯坦情報局」（ISI）共同合作，扶植阿富汗的回教聖戰士反蘇軍隊對蘇聯進行游擊反抗作戰。為了充實反抗軍的財政，美國中情局除了提供十億美元的援助外，還鼓勵巴

基斯坦與阿富汗種植鴉片來出口以充實軍費，於是阿富汗反抗軍藉此向其實質支配地區的阿富汗農民抽取「鴉片稅」，並在巴基斯坦情報局的保護下，於巴基斯坦北部設立提煉廠，將阿富汗國內種植的罌粟送到這些提煉廠加工提煉後出口。其結果，阿富汗成為亞洲地區最大的毒品生產國（註¹⁶⁴）。巴基斯坦與阿富汗的毒品開始橫掃國際，除了前述的佔領美國市場外，還與義大利西西里島的黑手黨聯手攻佔歐洲市場。

1992年1月，在蘇聯的俄羅斯軍隊完全撤退之後，美國中央情報局停止了對阿富汗反抗軍的援助，阿富汗開始陷入長期內戰。內戰的各方，在喪失美國的援助之後，更迫切的需要軍費，便更努力地種植與輸出鴉片。此時，阿富汗與巴基斯坦的毒品，除了繼續努力確保原有的美國與西歐市場外，還全力搶攻新的市場，主要的目標區，即是俄羅斯。何以故？一方面，曾經入侵阿富汗的蘇聯・俄羅斯士兵，有的已在戰場上染上毒癮，歸國後積習不改，仍對毒品有強烈而固定的需求。另一方面，蘇聯解體後，塔吉克共和國獨立，旋即陷入內戰，並因此一內戰而引起俄羅斯軍隊的介入。其結果，和侵略越南的美軍染上毒癮一樣，前進塔吉克的俄軍也很快地染上毒癮，並在回國後成為運毒與販毒的主力。

1970年，世界的鴉片總產量大約維持在1000公噸左右。到了1992年，根據美國「聯邦麻藥取締局」(Drug Enforcement Administration，簡稱DEA)的跨國統計，全球的鴉片總產量已經快速激增到4200公噸，成長率高達420%，可說是近二十年來全世界成長率最高的「產業」。進一步，根據費城外交政策研究所(Foreign Policy Research

163 ブライアン・フリーマン著，新庄哲夫譯，「EUの闇--マフィア天國と化した歐洲の内幕」(2)，Foresight，1995/10，頁51。

164 「アフガンがアジア最大の麻薬國になった」，世界週報，1996年3月5日，頁10～14。

Institute in Philadelphia) 的估計，1995年，該項數字已突破6000公噸大關，其銷售網絡將可以在未來幾年之中，達成全球每個角落都有行銷據點的「經營目標」，一躍而為二十世紀末規模最龐大的跨國經銷體系。

台灣身處世界毒品體系中，由於並非天然毒品作物的產區，既不能自產，則必須仰賴進出口貿易了，同時台灣四面環海，不利於政府對毒品走私的管制，有利於毒品的流通，因此，台灣在世界毒品體系的角色上，除了自行吸食市場之外，最重要的恐怕是「轉運站」的角色了。

1995年6月21日，美國司法部緝毒局副局長葛林在眾議院聽證會上作證，指出東南亞的海洛英輸入美國的主要路線是從曼谷經台灣，由美國西岸入境，最後運送到紐約市。根據國際刑警組織對國際販毒網絡的調查顯示，世界最大的毒品輸出地「金三角」地帶，最近開發出五條新的運毒路線，而在這五條路線中，有三條是以東南亞國家為轉運或輸入站，包括新加坡、香港、台灣等地。而根據我國檢調機關破獲海洛英的走私記錄，在民國78年之前，向無一次超過十公斤的記錄，但是79年以後，超過10公斤的毒品走私案，一再被破獲，而且記錄很快便會被翻新。民國81年的案例，漁船走私的規模已經達到50、60公斤，82年5月更查獲高達336公斤的海洛英走私案。這樣的數據顯示出在每年在台灣進進出出的毒品數量呈現驚人的成長。而目前毒品的犯罪有著以下幾項特徵，一，國際毒犯已經在台灣設立發貨倉庫。以前買賣毒品必須先有買主，再行出貨，而現在毒梟已經能夠在七、八個小時之內隨時供應毒品，這顯示了國內外的販毒集團已經建立起組織性的管道。二，國內毒梟直接赴泰國金三角或大陸建立起購買的毒品的管道，以降低成本或大量進貨。關於產地價格和入境價格的差距，其間差距大約有十倍之多，一大塊純度70%的海洛英，在產地價

格為12萬到15萬元之間，而上岸之後交給大盤的價碼為120到150萬元之間，同時其價格也會隨著供給的狀況而決定，如果說風聲很緊，則供給減少，其價格自然會上揚，但是，價格上揚卻又帶來更多的暴利，又會有更多財迷心竅的人投入販毒的行業，所以說，賠錢的生意沒人做，殺頭的生意有人做。三，黑道份子介入，造成槍毒合流的現象。大量的毒品走私進口，必然伴隨著黑道勢力的武裝保護，這樣一來，走私毒品，連帶的也把槍枝給走私進來，造成國內治安問題的惡化。

若我們從宏觀的角度來看的話，毒品問題實際上是世界權力體系中南北問題的激化，由於冷戰時代以來，南北國家集團之間的經濟落差加大，而1970年代的「新國際經濟秩序」的要求之下，第三世界國家失去了集體行動的力量，更慘的是個個南方國家對先進國都欠下了一屁股的外債。而在八〇年代在國際金融領域上遂產生了債務國的債務危機，而對整個國際關係體系以及南北雙方的社會產生很大的影響，其中之一便是毒品問題。世界銀行與國際貨幣基金（IMF）實施的「構造調整政策」，要求債務國政府振興其出口，以獲取外匯而能支付債務的利息，在這樣的壓力之下，毒品以一種能夠救濟國家經濟破產的特效藥的身份出現，於是債務國將毒品作物當作經濟作物，而大量生產出口以賺取外匯，償還其債務，同時，由於初級原料產品在國際市場上的價格低迷，造成債務國政府對毒品的依賴性日深。以世界毒品市場的一年的成交值為5000億美元來推算的話，則單單在美國的成交值就達到3000億美元。而主要的供給國家正是拉丁美洲的國家（註165）。

165 佐籐幸男，「麻藥の政治經濟學」，世界1994年1月號，頁288～290。

另外世界貿易自由化的趨勢，也助長了毒品氾濫的洪流，如前面所述的歐洲共同體的加速進行，再者，在美洲方面，隨著近年來北美自由貿易區（NAFTA）的胎動，美國和墨西哥之間的國境限制日益淡薄，也引起了中南美毒梟的注意，紛紛整裝至墨西哥設立海外支部，希望能前進美國，大撈一筆。根據美國聯邦麻藥取締局墨西哥市支部的統計，單單哥倫比亞毒品資本到墨國投資的總額，便已超過戰後以來的總和。在亞洲方面，因為中國大陸的開放改革、柬埔寨和平的確立，以及越南實施開放改革，造成東亞大陸十四億人口左右的巨大市場一舉向世界開放，於是，台、日、港、韓等國的毒梟便大舉動身到東亞大陸考察，開發新市場。而中國大陸土產的毒梟與黑道勢力也以驚人的速度成長。在整個國際地下經濟的洪流之下，台灣身處於亞洲、太平洋地區的折衝地位，當然免不了成為亞太地區的毒品營運中心了。雖然聯合國已經在1996年把台灣自毒品轉運主要國家中除名，但1997年3月1日，美國柯林頓政府向國會提出的年度「國際毒品管制策略報告書」中，仍將台灣列為國際毒品走私的轉運站。其主要理由如下：台灣在區域內的地理位置以及貨櫃裝卸的頻繁，高雄是世界第三大貨櫃港口，因此被毒梟利用當作毒品運往其他地方的轉口港。台灣官方統計數字說，高雄、基隆每年貨櫃吞吐量達三百八十萬箱，幾乎一半是轉口貨櫃，不須經過台灣海關檢查，毛病即出在此。但這份報告書中，同時也讚揚台灣近年與美國積極合作，在島內打擊毒品犯罪不遺餘力，而雙方也正在談判新的備忘協議，以擴大1992年簽訂的反毒合作協定。美國毒品管理執行總署（DEA）代為培訓台灣執法單位的人員，並協助台灣成立新的全國毒品情報中心（註166）。

166 傅建中，「毒品轉運站，美將台灣列名」，中國時報，1997年3月2日。

貳、全球黑道串聯

冷戰的結束，蘇聯帝國的崩潰，隨著舊地緣政治疆界的撤除，大型犯罪集團紛紛合流，結束地盤爭奪戰，締造一種「黑幫和平」(pax mafiosa) (註167)。一九九〇年，國際犯罪組織仍屬於虛幻的威脅，但到了一九九三年，東方及西方的大型犯罪集團匯集了大量勞務及人力，一年走私高達五千億美元的毒品，進行洗錢(money laundering)，並將每年估計兩千五百億美元的黑錢轉投資於合法企業。

原本早已勢力雄厚的美國黑幫、西西里黑手黨、中國三合會、日本黑道與中南美洲毒梟等著名的國際犯罪組織。加上冷戰之後急速擴張勢力的莫斯科黑幫，重劃了後冷戰時代的國際黑道板塊。而俄羅斯黑幫之所以能夠在短短兩三年之內取得其他犯罪組織要花數十年才能有的成績，其原因在於舊世界秩序的崩潰，各地疆界開始瓦解，以及俄羅斯舊統治階級嚴重但井然有序的貪污歪風，卻被今日的惡性發展所取代時，換言之，在幾近無政府的狀態下，給予了俄羅斯黑幫出頭的機會(註168)。而一九九三年秋天，義大利國會的反黑手黨委員會主席明白指出，犯罪現場已經改變，他說：「組織犯罪的全球首都都是俄羅斯」(註169)。

而在歐洲，當一九九三年歐體領袖決定在該年成立單一市場時，該共同體的總國民生產毛額已逼近五兆美元，其「內部」貿易將達一兆五千億美元，佔全球進出口總值的三分之一。歐體是美國最大的貿易夥伴(其雙邊貿易額達兩千五百億美元)、最大的外國投資者(逾兩千五百億美元)、以及美國海外投資的最大地主國(近兩千五百億

167 克萊蕊·史達林，「黑道入侵」，台北：時報文化出版企業股份有限公司，1996年，頁9。

168 寺谷弘壬，「經濟の40%を牛耳るロシア・マフィア」，世界週報，1996/7/23，頁9。

169 克萊蕊·史達林，「黑道入侵」，台北：時報文化出版企業股份有限公司，1996年，頁13。

美元)。一旦歐體撤除其內部疆界，將有十億人口可以自由流動，而無須持用護照或者接受海關管制；可以攜帶行旅或托運貨物，而無須接受警察檢查，可以自由選擇居住地、在任何地方存款於銀行或者從事生意。憑此力量，歐體可望成為全球最富庶的地區，這樣的遠景對於黑幫的誘惑力，絕對不亞於其他的企業體。美國司法部組織犯罪專家曾預言：「多國犯罪集團將擁有全球最龐大的可支配財富。單一市場將創造有史以來最大規模的財富集中現象，黑錢自然而然將流向如此龐大的機會領域」。但是，歐體卻也缺乏可以讓歐洲各國警政專家齊聚一堂的地方，缺乏可以研究警察國際化問題及其可能性的中心，缺乏可以比較不同警政法令的地方，缺乏關於警察制度及其特性的比較性研究，缺乏關於不同專業領域的警察戰略、戰術及程序的比較性描述及評估，缺乏關於訓練制度及裝備和設施的情報彙編。這使得歐體各個國家，在關於引渡、控制毒品走私、對毒梟的刑期、洗錢、電話監聽及竊聽裝置等方面各行其是（註170）。這使得整個西歐宛如一個不設防的大城市。

在東歐國家未崩潰之前，東歐共產國家嚴格部署巡邏守護整個東部邊境。只要鐵幕存在，則東西雙方均不太可能突破這條邊界。一旦鐵幕崩潰，則邊界再也無法控制。比鄰九個國家的德國，已和西面及南面的荷蘭、比利時、盧森堡、法國、奧地利及瑞士六個國家廢除邊界管制。在東面，德國不僅與捷克有五百公里長而漏洞百出的邊界，在合併東德以後，德國也與波蘭共有同樣長的邊界，而這些邊界幾乎是毫無管制的。實際上，這樣的漏洞，已經為歐陸地區的非非法移民敞開大門。移民從亞洲、非洲及中南美洲湧入東歐，加入成群結隊湧往西歐的東歐人之列。這些移民之中夾雜著投機份子、皮條客、騙徒、

170 ブライアン・フリーマントル著，新庄哲夫譯，「EUの闇--マフィア天國と化した歐洲の

黑市份子、洗錢者、軍火走私者及毒梟等，這些難民一貧如洗，通常是以奴工的身分偷渡入境，而成為大型犯罪集團新的廉價勞力。

另一方面，俄羅斯黑幫則跨過西伯利亞大陸，在遠東地區會合了中國三合會及日本黑道。俄羅斯毒梟為經由中國大陸走私海洛英至西方的三合會提供新路線。喬治亞及日本黑道聯合，將偷竊所得的日本中古車運往高價的俄羅斯黑市。因此，中國大陸及日本也被捲入了此全球性的地下犯罪社會，加上原本就為害美國的各式黑幫。組織犯罪自成一個無疆界世界。

現在台灣已身處後冷戰時代的國際環境之中，同樣的，全球的黑道也正進行全球化與國際化的工作。由於缺乏關於台灣黑道海外活動的資料，故無法評估台灣黑道國際化的程度究竟如何，但可以確定的是，在民主化與自由化的同時，意味著政府對於社會的控制力將日漸低落，不幸的是，這種控制力的下降將導致對於黑道的掌控力的下降，再加上國際化與全球化的趨勢之下，原本政府對於國內黑道之掌控就已顯得心有餘而力不足，面對國際黑道的串連，則受限於司法管轄權的有限性將更顯無力，而此正凸顯出後冷戰時代國家主權的限制性，當全球黑道逐漸突破在地理疆界上的限制，聯合擴張其勢力範圍的同時，身居打擊黑道要角的各國政府，卻仍然必須受限於傳統主權觀念的制約，無法採取有效對抗動作。所以傳統的主權觀念是否也到了應該重新檢討的時候了呢？

「內幕」，Foresight，1995/9，頁60。

第五章：結 論

第一節：戰後台灣黑道政治的理論探討

就本質上來說，一般所謂的黑道都具有「暴力性」與「暴利性」這兩個特質。首先，黑道幫會在性格上乃是一種「非生產性」的結社，但要維持其組織得以運作又必須建立在一定的經濟基礎之上，因而黑道常常必須以經營暴利性事業（如賭場、販毒、控制賣淫等）的豐厚收入來作為其經濟來源的基礎，而這些事業又屢屢與國家法律相牴觸。其次，黑道乃是以暴力作為維持內部紀律及其與其他幫會競爭爭傾軋的手段，因而在一般正常的情況下，具有暴力性本質的黑道組織，必然不能見容於「暴力之合法壟斷者」的國家（註171）。

因此，黑道要生存，必須立基於「暴力」與「暴利」的基礎之上。在「暴力性」問題上，由於黑道仍處於國家的實質支配之下，而黑道所擁有的非法暴力能力，不論就質與量上，在一般情形下，均不可能與國家相對抗。故黑道最好的生存方式便是與國家建立起利益共生的交換關係，即黑道在以國家機器為主體的整個支配體制中，經由國家機器的同意或默許，扮演著某種輔助政治支配的功能，取得某種結構性的存在。否則，便很容易受到國家權力的打壓，如國家的「掃黑」行動。

但國家機器對黑道的打壓與整肅是否能夠成功？這就牽涉到黑道的社會功能問題。何以故？倘若黑道確實在既定的社會中擔負著某

171 石碇，「若即若離的黑白道」，中時晚報，日期不詳。

種必須的社會功能，那麼即令黑道不見容於暴力之合法壟斷者的國家機器，卻仍有其社會生存的空間。

因而，當國民黨政權的掃黑行動一波波的展開之後，從1984年「一清專案」開始，到今天的「治平」等專案，黑道的勢力雖然在掃黑之後，短期之內聲勢大減，但不多時又故態復萌。足證掃黑只具有短期效果，就長期而言並無法將其從社會剷除，故令人懷疑黑道的存在是否具有其社會的功能。

黑道的社會功能主要是取代或填補仲裁不力之政府的仲裁者角色（包括市場仲裁）。若單純從市場仲裁的角度來說，則黑道的社會功能便可以稱之為減低「交易成本」者的功能。換言之，黑道的市場存在係因整個市場遭到某種力量的扭曲，導致交易成本太高所致。這正是黑道「暴利性」生存的基礎。

論及黑道擔任市場仲裁角色，其中之佼佼者當推義大利的黑手黨。政府的公權力強制履行了交易契約，對於違約者加以懲罰，以保障市場交易秩序。但是假使公權力不彰，而交易雙方無法信任對方，則向「黑道」尋求「私人仲裁」的可能性便大為增加，但這樣的仲裁角色，其基礎是在於黑幫同樣具有「暴力」的壟斷性，只是在國家統治之下所不容許存在的。故就黑道的社會功能而言，其存在提供了保障市場交易秩序的「仲裁者」的功能。雖然如此，但在國家的統治之下，何種市場是由政府擔任仲裁者的角色，何者由黑道為之？在理論上，政府應為唯一的市場仲裁者，但實質卻不然，這牽涉到了政府的統治界限問題，每當政府禁止或宣佈某些商品交易是非法的時候，就產生了一個需要「私人仲裁者」的市場，政府的任務是消滅非法市場的存在以保護合法市場，但非法市場的存在是一個事實，在其中從事交易的雙方，仍然必須要有市場仲裁者，以維護該市場的遊戲規則。但仲裁的任務無法由政府擔任，所以必須另尋他途，黑道成了最佳的

人選。例如在義大利西西里的首府巴勒莫，因黑手黨徹底控制毒品的品質與流向，治安反而出奇的好，且因吸毒過量致死者少之又少。而民選政府官員也主動與黑手黨掛鉤，藉由地方黑勢力鞏固票源，以求勝選，一旦當選掌握了政府權力與資源後，再利用發包公共工程將資源與黑手黨分享（註172）。

而俄羅斯的黑手黨也有類似的情形，「....收取保護費的黑手黨，還在某種形式上成為維持市場交易秩序與信用保障的『武裝司法官』」。美國哈佛大學專攻組織犯罪問題的甘比達（Diego Gambetta）在其著作『西西里黑手黨』（The Sicilian Mafia）中指出，俄羅斯黑手黨的壯大背景與西西里島黑手黨的崛起環境極為相似，兩者都是在舊秩序瓦解、公權力無法維持市場運作秩序、強制保障契約信用與個人私有財產的環境下應運而生，在某種意義上都具有代替無能的政府來扮演『市場司法官』的角色（註173）。

無獨有偶，第一本全面研究俄羅斯黑手黨的專書『罪犯同志』（Comrade Criminal）作者也指出，在這個「契約不過一張紙」的俄羅斯社會，人民彼此互不信任，在國家司法制度既不健全又腐敗的環境中，由於黑手黨擁有隨時可以進行武裝仲裁與懲罰的火力，因而搖身一變，成為可以保障契約效力並強制交易雙方彼此信賴的權力量。商家向黑手黨繳交保護費，就像人民向國家繳交賦稅一樣，乃是商人不得不購買的『商業保險』。換言之，在國家崩壞的年代，黑手黨代之而起，儼然成為維持社會秩序與市場運作的最直接力量。」（註174）

172 黃偉峰，「黑金治國論」，財訊，1996年12月號，頁218。

173 Diego Gambetta, "The Sicilian Mafia", Harvard University Press, 1995.

174 王武門，「黑手黨同志」，中時晚報，1995年，日期不詳。

而我們回到戰後台灣黑道政治的發展史，來看台灣黑道在其發展的過程中，是否也同樣負擔了特定的社會功能。

在兩蔣時代（1945-1987），這個時期黑道的存在主要是其負擔了政治功能；成為黨國支配體制的末梢神經，具有在整體支配體制中的結構性存在功能。在國民黨政權對內統治上，藉由黑道與情治系統的交相運用，對於台灣的黨外運動進行打壓；在地方選舉上，黑道則負擔了為地方派系選舉動員的任務。另外，在國家之外，則利用黑道於海外國共鬥爭對抗之中，如在香港策動「九龍暴動」，最後更把矛頭指向華裔美籍作家劉宜良，在美國幹下了轟動一時的江南命案。

而黑道的社會經濟功能，由於司法獨立不存在，地方權勢政客（地方派系出身）與和地方派系（及警情單位）在支配結構中相互結合的黑道共同擔負著市場仲裁者的角色。

1987年之後，由於江南案與一清專案，以及其後的冷戰解體，造成國民黨政權在支配上已不再需要黑道，而開始對其進行整肅事業。兩蔣時期，由於政治上的需要，容許黑道的存在，但同時也令黑道的勢力慢慢的坐大，但由於國民黨政權對於情治警察系統的牢牢掌控，故仍能控制黑道，二者具有某種程度的合作關係。但一清專案之後，這樣的合作關係被徹底打破，國民黨政權正式向黑道宣戰。這樣的作為自也有其政治上的考量，在地方選舉上，國民黨政權以地方經濟上的壟斷權換取地方派系的政治忠誠，而地方派系的選舉動員機制中，黑道佔有極大的份量，為了削弱地方派系的選舉動員能力，以建立因應民主化時代的新型選舉動員機制，則必須削弱地方派系的選舉動員能力，因此，如能將地方派系所憑藉的黑道力量消除，將能有效減低所面對的地方派系反撲力量。但這樣的企圖卻因之後的情勢變化而令國民黨政權無法掌控。

首先，金錢遊戲的熱潮，金錢遊戲的游資起源於國民黨政權的「五鬼搬運」政策。

「我國自民國七十年起每年均有鉅額出超，以至外匯準備不斷累積至高居世界之首位，超越日本及西德，累積外匯就等於將自己國家的儲蓄以低利貸款給虧空的國家一樣，其實自己國家的儲蓄可用來開發本國之處甚多，和必要用低利提供別人去用呢？」

「央行....無限制地收購外匯，以致外匯如此累積，而國內收購外匯之貨幣亦如此氾濫，造成前數年股票、房地產之狂飆，使一般人都心存投機，不甘耐心從事生產，對工業的長期投資，生產力的改進，為害不淺，竟使我國工業落後南韓，實甚可惜。但這決不是儲蓄過多所招致的禍害。上述禍害是政府大舉以『五鬼搬運法』（即增加貨幣供給的方法）來搬運人民的儲蓄，去收購超所得的外匯所引起。」（註175）

同時由於國民黨長久以來對金融體系的壟斷，致使台灣的正當投資管道極少，這也令台灣的地下經濟異常發達，幾佔台灣經濟實力的三分之一，這巨大的地下經濟市場乃成為了黑道壯大其勢力的溫床，此乃因為地下經濟的市場秩序不能引進國家來作為交易秩序的仲裁者，故給予了同樣具備「暴力」壟斷特質的黑道進入仲裁者市場的機會。而游資過多，社會交易量大增，但這些交易很多屬於違法交易，如大家樂與六合彩等賭博；或非法律性交易，如都市計畫變更、用地重劃等「政治性寡占」支配的房地產市場，因而讓黑道有填補國家機器而成為市場仲裁者的角色機會大張。

而當黑道經濟勢力大為擴張之後，台灣的政治發展給予了黑道勢力進軍政壇的機會。由於「萬年國會」老代表的全面退職，打通了中

央層級政治參與管道，產生了政治的甄補作用，在這過程中，黑道藉由其在金錢遊戲時代累積的經濟實力，加上本身「暴力」的能力，進入了台灣選舉體系中的最底層，取得了鄉鎮層級的政治職位，並有機會循著鄉鎮、縣市、省級而至中央的政治流動路線向中央進攻，終於造成今天台灣的黑道政治盛行的景況。

綜觀後金錢遊戲時代的臺灣黑道勢力在政壇的崛起，吾人可以得出幾個結論，首先是黑道的勢力基礎，由於黑道得以扮演市場仲裁者的角色，加上其功能擴張帶來豐厚的利益，這說明了整個支配結構的漏洞，即台灣到目前為止，並未能建立健全的司法體制以及市場機能。

缺乏健全獨立的司法體制，說明了臺灣政治改革的片面性，中央民意代表的全面改選，即人民在中央立法機關的參政權開放，只是民主政治諸多條件之一而已。對「民主化」這個臺灣「政治奇蹟」的誇大宣傳，顯然是有利於國民黨繼續維持支配的有力意識形態武器。而市場機能的未建立，反映出在臺灣的經濟結構中，仍充斥著許多「壟斷與剝削」的結構性問題，維持此一壟斷與剝削，正是國民黨政權維持統治的重要安排。

經濟學諾貝爾獎得主道格拉斯·諾斯(Douglass C. North)在他的「經濟史的結構與變遷」一書中，提出了對政府的定義：「政府可視為在暴力方面具有比較優勢(comparative advantage in violence)的組織，其涵蓋的地理範圍，是以其對國民徵稅權力為界（註176）。財產權的本質是一種排他性的權利，在暴力方面具有比較優勢的組織正好

175 陳慈玉等合著，「蔣碩傑先生訪問記錄」，臺北：中央研究院近代史研究所，1992年，頁132～134。

176 道格拉斯·諾斯原著，劉瑞華譯，「經濟史的結構與變遷」，台北：時報文化企業出版有限公司，1996年第2版，頁26。

處於界定和執行財產權的地位。理解政府的關鍵在於使用暴力以控制資源的可能性。

政府提供的基本服務是根本的遊戲規則。無論是演變成不成文的習慣，還是行諸於文字的憲法，都有兩個目標：一是界定出形成財產權結構的競爭與合作的基本規則，以便使統治者的租金極大化。二是，在第一個目標架構中降低交易成本以使社會產出最大，從而使政府的稅收增加。而第二目標將導致一系列公共（或半公共）產品或服務的供給，以致降低界定、協議和執行契約的成本（註177）。

而除了政府理論之外，還必須引進交易成本的理論，來作為對政府行為的解釋，羅納德·寇斯(Ronald Coase)提出了交易成本的理論：「為了進行一項市場交易，人們必須尋找他願意與之進行交易的對象；告知交易的對象與之進行交易的意願，以及交易的條件，與之議價並敲定價格；簽訂契約；進行必要的檢驗以確定對方是否遵守契約上的規定等等（註178）」。更具體的說，道爾門(Carl J. Dahlman)使用「搜尋與訊息成本、議價與決策成本、檢驗與執行成本」等詞來描述交易成本，而政府作為第三者而言，能透過建立非人情化的法律和執法機構來降低交易成本。既然法律的發展是一種公共財，所以就能隨之帶來重要的規模經濟。假如已存在法律，則因為交換的基本規則已經確立，協議和執行的成本將會顯著減少（註179）。

戰後國民黨統治台灣的歷史中，國民黨政權將支配地方財產權最重要的兩個市場，即地方金融市場與地方土地市場的支配權實質上委讓給地方派系，意味著此一政權將地方的主要財產權委讓給願意持續

177 同前書，頁28。

178 羅納德·寇斯原著，陳坤銘等譯，「廠商、市場與法律」，台北：遠流出版事業股份有限公司，1995年，頁16。

179 道格拉斯·諾斯原著，劉瑞華譯，「經濟史的結構與變遷」，台北：時報文化企業出版有限公司，1996年第2版，頁42。

對國民黨政權政治忠誠的地方派系，就這層意義來說，戰後臺灣在表面上因為軍權統一集中握在中央政府手中，因而具有「擬似現代國家」(quasi-modern state)的性格，但在中央與地方的財產權關係上，實質上卻是個「封建主義國家」(feudalistic state)（註180）。

正是在這種封建主義的支配結構背景下，歷經八〇年代臺灣社會的結構性變遷，便給了黑道勢力大舉擴張，乃至正式公然地進軍政壇的機會。這種臺灣資本主義的特殊支配性格及其引發的後果，與義大利西西里黑手黨及蘇聯解體後俄羅斯黑手黨的崛起與擴張，有著異曲同工之妙。

黑道問題在近年來的嚴重化，乃是從國民黨政權的整個舊式支配結構體制中衍生出來的。政治民主化（精確地說，是立法權的民主化）與臺灣進一步被整合到以美國主導的世界資本主義體系的過程中，既定的社會支配關係與社會生產關係並未發生根本性的改變，反而是以某種表面上的新形式（即民主化）而存活乃至更加強大地存活下來。因為支配著地方財產權的最重要市場，即地方金融市場與地方土地市場，運作的邏輯並非市場邏輯，而是建立在政治力的寡占邏輯。前者是地方派系透過合作社與農會等組織來壟斷與操作，後者則是地方派系透過地方首長與議會選舉，以握有變更都市計畫的政治特權來進行投機操作。舊式黨國支配體制（蔣家體制）的解體，造成國民黨中央對地方派系的控制力衰退，意味著國民黨政權對地方財產權與地方財富重分配的影響力更趨式微，而由於在國民黨統治之下的台灣，並沒有建立一個公正的司法審判制度，致使人民在請求國家對其財產權損害賠償的過程中，所必須付出的交易成本一直居高不下，同時還有一些市場是不能由國家擔任市場仲裁者的。故引進黑道作為市場仲裁

180 見「經濟學大辭典」第三冊，日本：東洋經濟社，頁19～26。

者，其所負擔的成本，與請求國家擔任市場仲裁者所負擔的成本，兩相比較之下，前者毋寧是具有比較利益的。

第二節：國民黨掃黑政策之評估

國民黨掃黑政策

1996年，台灣陸續發生多起政治人物遭暴力重大威脅的案件，如3月2日，民進黨秘書長邱義仁在上班途中，於民進黨中央黨部大樓門口遭人襲擊，血流滿面。5月18日，立委彭紹瑾遭歹徒持開山刀揮砍，傷勢嚴重。8月10日，四名歹徒潛入立委廖學廣家中，將其押至林口偏僻地點的狗籠中以示警告。這些事件可視為國民黨政權在8月底展開掃黑行動的導火線。

8月30日，四海幫大哥蔡冠倫及沙地幫老大李約伯遭逮捕，並直接押送綠島，點燃此波掃黑的第一炮。9月1日，新任監察院長王作榮指示加強掃白，內政部長林豐正也強調，掃黑沒有省籍之分。9月8日，中興電工焚化場案傳出重大弊端，調查局將官商等九人送辦。9月12日，國民黨籍黑道色彩立委施台生，與該黨文工會主任蔡璧煌因掃黑言論起摩擦而相互攻訐。9月13日，法務部長廖正豪指出，有前科或黑底民代共有三百多人，之後調查局便開始鎖定有犯罪事實及犯罪傾向的民代與公職人員展開蒐證。時至9月18日，彰化縣副議長粘仲仁因涉多起案件，遭收押偵辦，這是李登輝總統宣示半年內改善治安後，第一個被捕送辦的民意代表。而在這幾天，八里污水廠工程也爆發綁標、圍標弊案，案情指向與屏東縣長伍澤元關係斐淺的金主--鼎台集團吳開南涉嫌幕後操盤。9月19日，檢警掃黑鎖定多位中央級民代，在提報的名單中甚至包括國民黨中常委，一般的說法都指向省議

會議長劉炳偉。另外西濱公路工程也爆發黑道奪標、白道涉嫌貪污案。

在民眾期待掃黑情勢日漸升高之時，9月23日，廖正豪則表示即將進行股市全面掃黑，對不當勢力介入股市及上市公司的情形，會進行蒐證與掃蕩。9月26日，法務部宣示進行金融掃黑。10月2日，國民黨中常會通過黨內提名辦法，增列反黑條款，引起施台生等人的不滿。10月3日，立院三讀通過「洗錢防制法」與「貪污治罪條例修正案」。10月5日，環保流氓藍鳳標被掃入網。這幾天內也爆發了宋七力宗教詐騙斂財案，這開啟了所謂的宗教掃黑。10月12日，國民黨籍黑道色彩立委林明義擬退出國民黨，以表示對黨中央掃黑行動之不滿。10月13日，屏東縣長伍澤元捲入四汴頭抽水站工程弊案，遭收押禁見。10月30日，據檢調單位指出，林洋港之子林堯嶽涉嫌介入西濱弊案從中牟利。

11月5日，爆發深坑鄉黑道治鄉之現形，鄉長、鄉代會主席、警分駐所長等人涉嫌勾結當地黑社會，瓜分鄉內公共工程利益，遭北調處移送法辦。11月13日，刑事警察局長張友文赴港澳，同時前警政署長盧毓鈞亦以民間身份訪問大陸，商討兩岸共同打擊犯罪事宜，是為海外掃黑之先聲。而11月16日，法務部長廖正豪表示，治安惡化，再不整頓，台灣會成為西西里島第二，他並指出，根據法務部的調查，台灣地區858名縣市議員中，有黑道背景與前科者有286人，比率高達百分之三十五，而黑道份子已由道上的混混滲入各行業、政治圈並且逐漸國際化。黑道逐漸有資本介入上市公司，並掏空經濟發展的基礎，如果政府再不謀對策，則下次選舉時，具有黑道背景者，可能高達三分之二，屆時台灣恐將變成「西西里島第二」（註181）。

181 中國時報，1996年11月17日。

但諷刺的是，當檢警聯合掃黑行動正雷厲風行之際，11月21日卻發生了台灣治安史上最兇殘的暴力事件，桃園縣長劉邦友等人，於官邸遭歹徒潛入屠殺，造成八死一傷的慘劇，這是台灣地方自治史上最「黑暗」的一天，至於此一事件是否為黑道對政府掃黑行動之反撲，法務部長廖正豪則表示不作臆測。隔天立院隨即通過「組織犯罪防治條例」，我國第一部掃黑法案正式出爐。

12月6日，省議會副議長楊文欣賄選案，二審宣判出現逆轉結果，一審被判刑的八名省議員均改判無罪，一審無罪的楊文欣等人，和議庭仍維持原無罪判決，駁回檢察官上訴。12月19日，國民黨高層決定在國發會支持鄉鎮市長改為官派。12月20日，涉嫌中市八期重劃弊案的前台中市長張子源及前市議長林仁德遭起訴，依貪污等罪嫌具體求刑6年。12月21日，掃黑箭頭指向嘉縣議長蕭登標，雖其事先走避，但可預見對嘉義地方政壇將帶來相當程度衝擊。12月23日，屏東縣長伍澤元因四汙頭抽水站工程弊案，被地方法院宣判無期徒刑。12月26日，嘉縣議長蕭登標點名係遭立委曾振農誣陷，一切都是派系惡鬥。而被收押的桃園市長李信宏及屏東市長黃清漢，都遭求處無期徒刑。12月30日，立院三讀通過檢肅流氓條例修正案，與組織犯罪防治條例和洗錢防治法號稱掃黑三寶。而根據「組織犯罪防治條例」，內政部與法務部執行自首報繳槍砲彈藥刀械免刑，以及自首解散黑道幫派減免刑責辦法，實行期間自1996年12月13日至1997年2月12日為止，共為期二個月，全國各地共有41個不良組織宣告解散、1261名幫派份子登記脫離犯罪組織，其中，向警察機關辦理者共778人（含監所呈報119人）、向各監所登記自新者共597人（註¹⁸²）。這個數字與1996年刑事警察局進行全國性幫派調查，全國有一千多個幫派組織、四萬

¹⁸² 自由時報，1997年2月13日。

餘名犯罪組織成員，相去甚遠。同時，自動報繳的刀械多為扁鑽、匕首、魚槍、空氣槍和改造手槍等，在槍枝的報繳成果上相當的有限，故此次的自首辦法，其成效相當令人懷疑。

從國民黨1996年8月開始的掃黑行動，是繼1984年「一清專案」之後規模最大的掃黑行動，其範圍包括了工程掃黑、股市掃黑、金融掃黑、環保掃黑、宗教掃黑及海外掃黑等。藉由這些掃黑行動，明顯的暴露出了台灣在政治、經濟和社會上的結構病態。首先，若黑道介入這些市場時，代表著在這些市場中存在著能供給黑道生存的養分，第一是這些市場中存有經濟上的實質暴利，第二則是這些市場中都缺乏政府扮演市場仲裁者的角色，即使抓了人，到最後在法院審判時，卻往往被判無罪，或者量刑極輕。這存在著兩種可能性，第一是國民黨政權的政治干擾司法審判，使得警察與檢察機關抓人，但法院卻因政治壓力而放人；第二，若司法機關確實已經獨立審判，但在審判過程中卻面臨了無法可罰的困境時，這代表著台灣的法律體系無法跟隨著社會的脈動而有適當的修正。不論原因為何者，其結果都造成了人民對於國家司法體系的不信任，若人民對法律不信任，則當人民必須面臨仲裁的時候，引進黑道作為仲裁者的機會便增加。

而掃黑在本質上是一種「快速打擊犯罪」的模式，如果其真的有效的話，則以戒嚴時期的嚴刑峻法，加上一清、二清等警方行動下來，黑道早就應該在台灣絕跡了，可是從下表可以看出，從民國74年一清專案實施以來，到1986年8月為止，在台灣島上的流氓數字還是保持著相當的數量，並沒有明顯的減少與增多的現象。

表5-1：內政部公佈台灣地區檢肅流氓成果

	提報	認定數	移送治安法庭審理	移送執
--	----	-----	----------	-----

	流氓數	合計	情節重大流氓	一般流氓	合計	裁定交付管訓	不交付管訓	裁定管訓率%	行管訓
74年12月-81年7月	22,602	18,360	7,821	10,539	9,261	6,883	2,092	76.7	4,857
民國81年8-12月	2,053	1,444	771	673	799	338	137	71.2	266
民國82年	3,353	2,753	1,301	1,452	1,558	1,135	272	80.7	972
民國83年	2,865	2,603	1,581	1,022	1,791	1,165	324	78.2	890
民國84年	2,048	1,752	949	803	1,058	866	288	75.0	661
民國85年1-8月	1,219	977	585	392	702	487	214	69.5	312
81年8月-85年8月	11,538	9,529	5,187	4,342	5,908	3,991	1,235	76.4	3,101
74年12月-85年8月	34,140	27,889	13,008	14,881	15,169	10,874	3,327	76.6	7,958

資料來源：內政部警政署，轉引自中國時報，1996年9月6日。

說明：1. 檢肅流氓條例於74年7月19日公佈，74年12月1日列入統計。

2. 移送治安法庭審理合計數與細項加總不符，係因部份案件該時期尚在法院審理中。

3. 85年1-8月為初步統計。

從上表也可看出，掃黑行動在實質上對於消滅黑道並沒有太大的助益，但這個的數據也顯示了，從1984年「一清專案」到1996年8月為止這十餘年間，黑道的勢力其實是保持著一個穩定的數量，並沒有因為多次的掃黑行動而有明顯增減，那為何在今天黑道問題會成為吾人口中台灣的民主之瘤？而國民黨政權難道不了解「掃黑」的作用其實有限嗎？則為何國民黨執意要進行這樣的掃黑行動？這所涉及的政權正當性的問題，若一個國家的執政者面對著黑道這樣的對手時，由於二者都具有暴力的壟斷性質，若國家任黑道坐大猖獗的話，將使得國家面臨統治正當性的危機，故必須對黑道採取某一些行動，其中最有效的當然就是「掃黑」這種快速掃除罪惡的行動，既可以宣示執政者與黑道是誓不兩立的，更可藉此提振公權力，何樂而不為？但在掃黑的同時，卻由於司法體系的不健全，使得這些掃黑進去的黑道，卻面臨著無法可罰的問題，更嚴重的是令這些黑道在獄中進行串連等動作，故總有越掃越大尾之憾。掃黑，實在是執政者在現實考慮下，

不得不採取的措施，因為相較於改革國家的法律體系等種種治本的手段，掃黑行動實在是國家所能採取成本低而短期效果又不差的作為。

第三節：台灣黑道問題解決之道

綜觀戰後台灣黑道政治史，應可以解嚴為一分水嶺，解嚴之前的強人獨裁時代，由於國家機器對於社會的支配是全面的，故理解此一時期的黑道，應可以政治為主要的切入點，對付黑道可以政治的手段，如掃黑行動來加以削弱黑道勢力，但也不可能完全滅絕之。但解嚴之後，由於國家對社會的控制力日漸降低，加上黑道的確在國家控制力降低的過程中，負起了某些社會功能，既然在社會的結構中佔有了某個位置，則結構沒有改變，黑道就不可能消失，不論掃黑的行動如何的雷厲風行，所謂野火燒不盡，春風吹又生。今天將這個黑道掃除了，明天就會有別的黑道來填補這個位置，掃黑是永遠掃不完的。同時，在後冷戰時代的國際化、全球化的趨勢之下，黑道也開始進行了全球串連的行動，則因國家主權行使有其侷限性，則一旦黑道國際化之後，就更非單一政府所能夠對付的了。針對台灣黑道問題，吾人有以下幾點建議：

第一、加速法律體系的整備。

政治決定國家的結構，但結構的具體化卻必須由法律落實，今天台灣的黑道問題是一個結構問題，則代表的是台灣的法律體系出了問題，而導致黑道在這有問題的結構中找到了生存的空間。要解決黑道問題則必須對現有的法律體系重新體檢，找出問題，以健全法律體系。但必須提出的是，黑道問題的解決並不代表要令黑道徹底的從台灣消失，就像色情、賭博的問題一樣，其存在都是必然的，重要的是如何將其規範在一個適當的範圍之內，而不是全然的加以禁止，一旦管制禁止越多，代表的是國家無法運用其公權力成為該市場仲裁者的區域越多，則給予了黑道更多的生存空間。

第二、司法體系的中立。

司法長久以來的為政治服務，導致了司法無法中立，令人民不相信司法，當人民不信任司法時，代表的是不信任國家擔任市場仲裁者的角色，此時給予黑道勢力介入，代替國家成為市場仲裁者的機會，因此，司法中立是刻不容緩的事情。

吾人以為，以上兩點是要解決台灣黑道問題的根本之道。但是若進一步的探究的話，則令人對其結果不表樂觀。原因在於此二者都是國民黨政權賴以維生、得以執政的主要工具。國民黨政權自中國大陸失敗，退居台灣以來，已經統治台灣達四十餘年之久，而在這期間的獨裁政治的時間達四十年，獨裁政治的特色是一切為政治強人而服務，司法體系也是如此，而黨國一體的情形下，司法也只是國民黨統治的工具之一，政治永遠凌駕在司法之上，這與民主制度中法律至上原則是相違背的。而從這個角度觀察台灣的民主化過程，吾人只能說「民主尚未成功，同志仍須努力」。國民黨在這個司法體系中是既得利益者，如何要它去從事有關於可能導致其失敗的改革作為呢？由此觀之，要快速達成司法改革目標者只有一法，「變天論」，即是政黨輪替執政，當複數政黨都有執政機會的時候，司法體系才有獨立判斷的可能性，則司法改革方有希望。

黑道問題的關鍵在於國家，黑道在社會中永遠只能處於邊陲的地位，只能在社會陰暗的角落裡討生活，是國家的墮落，造成黑道得以跳樑。戰後台灣的黑道發展史，正是台灣政治的墮落史啊！

參考書目

一、中文部份

「防制地下金融活動之研究」，(行政院研考會委託研究計劃，1991)。

「國民黨改造綱要」，『革命文獻』第七十輯，(台北：中國國民黨

中央委員會黨史史料編纂委員會，1958~1968)。

，中國國民黨黨營事業管理委員會編印，「黨營事業的回顧與前瞻」，

(台北：中國國民黨黨營事業管理委員會，1994)。

蔡靜儀譯，P. M. Coble著，「金權與政權--江浙財閥與國民政府」，

(台北：風雲論壇出版社，1991)。

大衛·凱普蘭，「龍之火--江南案始末與國民黨海外間諜戰」，(台

北：新新聞文化事業股份有限公司，1993)。

王明輝，「從網絡關係探討農會信用部之運作：以大雅鄉農會為例」，

『思與言』，第31卷第2期，1993。

王振寰，「誰統治台灣？」，(台北：巨流圖書公司，1996)。

朱雲漢，「中產階級與台灣政治民主化」，收錄於蕭新煌主編，『變

遷中台灣社會的中產階級』，(台北：巨流圖書公司，1989)。

朱雲漢，「解剖台灣經濟--威權體制下的壟斷與剝削」，(台北：前

衛出版社，1992)。

池宗憲，「夜壺--幫會、選舉、暴力」，(台北：焦點出版社，1985)。

行政院研究二二八事件小組，「二二八事件研究報告」，(台北：時

報文化出版公司，1994)。

何定藩編，「陳誠先生傳」，(台北：反共出版社，1966)。

克萊蕊·史達林，「黑道入侵」，（台北：時報文化出版企業股份有限公司，1996）。

吳若予，「戰後台灣公營事業之政經分析」，（台北：國策中心，1992）。

吳榮義，「台灣經濟自由化政策的探討」，收錄於「中華民國民主化--過程、制度與影響」，（台北：國際關係研究中心，1992）。

吳濁流，「台灣連翹」，（台北：前衛出版社，1988）。

吳濁流，「無花果」，（台北：前衛出版社，1988）。

李世傑，「調查局研究」，（台北：李敖出版社，1988年）。

李筱峰，「台灣戰後初期的民意代表」，（台北：自立晚報社，1987）。

沈國屏，「派系、反對勢力與地方政權的轉型--高雄縣的個案研究」，（東海大學社會學研究所論文，1993）。

林目順，「台灣二月革命」，（台北：創造出版社，1990）。

林忠正，「威權主義下弱勢團體相互剝削的循環」，收錄於『壟斷與剝削--威權主義的政治經濟分析』，（台北：台灣研究基金會，1989）。

林美鈴，「治安問題與警力運用」，（台北：國家政策研究中心，1991）。

林繼文，「日本據台末期戰爭動員體系之研究」，（台灣大學政治學研究所碩士論文，1991）。

林鐘雄，「台灣經濟發展四〇年」，（台北：自立晚報文化出版部，1987）。

南方朔，「台灣政治的深層批判」，（台北：風雲時代出版公司，1994）。

徐立德，「陳果夫先生對本黨財務的貢獻」，（台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1991）。

徐瑞希，「遷台後立法院內國民黨派系之研究（第五至八十三會期）」，（政治大學政治學研究所碩士論文，1989）。

高明輝，「情治檔案」，（台北：商周文化事業公司，1995）。

- 高哲翰，「國內公權力執行方式的評估--以自力救濟與掃黑為例」，（『理論與政策』，民國85年冬季號，1996）。
- 涂一卿，「台灣地方派系之社會基礎--以嘉義縣地方派系為例」，（東海大學社會學研究所博士論文，1994）。
- 國軍政工史編纂委員會，「國軍政工史稿」，（台北：國防部總政治部，1960）。
- 張國棟「中統局始末記」及章微寒「戴笠與龐大的軍統局組織」，『細說中統軍統』，（台北：傳記文學社，1992）。
- 許介麟，「政黨政治的秩序與倫理」，（台北：國策中心，1989）。
- 許介麟，「現代日本論」，（台北：三民書局，1991）。
- 許介麟，「戰後台灣史記」，（台北：文英堂出版社，1996）。
- 郭緒印，「國門黨派系鬥爭史」（上下），（台北：桂冠圖書公司，1993）。
- 陳明通，「派系政治與台灣政治變遷」，（台北：月旦出版社，1995）。
- 陳明通、朱雲漢，「區域性聯合獨佔經濟、地方派系與省議員選舉--一項省議員候選人背景分析」，（『國科會研究彙刊：人文及社會科學』，第2卷1期，1992）。
- 陳東升，「金權城市--地方派系、財團與台北都會區發展的社會學分析」，（台北：巨流圖書公司，1995）。
- 陳東升、周素卿，「國家結構、政商關係與空間結構」，（國立台灣大學社會學刊，第22期，1993）。
- 陳長風，「竹聯幫興衰始末」，（台北：天元圖書公司，1987）。
- 陳美智，「地方財政之國家與地方菁英影響力的運作機制--台中市個案研究」，（東海大學社會學系碩士論文，1994）。
- 陳慈玉等合著，「蔣碩傑先生訪問記錄」，（台北：中央研究院近代史研究所，1992）。

- 陳翠蓮，『二二八事件研究』，（國立台灣大學政治學研究所博士論文，1994）。
- 黃源謀，「中國國民黨之轉型--第十四次全國代表大會研究」，（台灣大學三民主義研究所碩士論文，1994）。
- 黃嘉樹，「第三隻眼看台灣」，（台北：大秦出版社，1996）。
- 黃德福，「現代化、選舉競爭與地方派系：一九九二年立法委員選舉的分析」，選舉研究，第1卷1期，1994年。
- 黃德福，「選舉、地方派系與政治轉型--七十八年底三項公職人員選舉之省思」，中山社會科學季刊，第5卷1期，1990。
- 楊永逸，「派系政治的新面貌--從本次選舉看地方派系的勢力消長與未來演變」，大學雜誌，第35卷5期，1985。
- 楊渡，「強控制解體」，（台北：遠流出版社，1988）。
- 鄭碧華編著，『台灣黑幫內幕』，（香港：廣角鏡出版社有限公司，1988）。
- 道格拉斯·諾斯原著，劉瑞華譯，「經濟史的結構與變遷」，（台北：時報文化企業出版有限公司，1996）。
- 廖益興，台灣地區威權統治下的政經體制，（國立政治大學政治學研究所碩士論文，1993）。
- 熊夢祥等著，「台灣土地改革紀實」，（台中：台灣省文獻會，1989）。
- 臧聲遠，從金錢遊戲與金融解嚴看台灣金權政治之形成，（台灣大學社會學研究所碩士論文，1993）。
- 趙永茂，「台灣地區黑道與選舉之關係」，1994年。
- 劉幸義，「政治對司法之影響」，收錄於『改革司法』，（台北：國家政策研究中心，1990）。
- 劉華宗，「台灣地區農會政治角色之變遷--M鄉農會個案研究」，（政治大學政治研究所碩士論文，1995）。

劉進慶，「戰後台灣經濟分析」，（台北：人間出版社，1993）。
潘志奇，「光復初期台灣通貨膨脹的分析」，（台北：聯經出版公司，1985）。

蔣經國先生全集編輯委員會總編輯，「蔣經國先生全集」，（台北：行政院新聞局，1992）。

鄭牧心，「台灣議會政治四十年」，（台北：自立晚報社，1991）。

鄭梓，「戰後台灣的接收與重建--台灣現代史研究論集」，（台北：新化圖書有限公司，1994）。

戴國輝、葉芸芸，「愛憎二、二八--神話與史實：解開歷史之謎」，（台北：遠流出版公司，1992）。

羅納德·寇斯原著，陳坤銘等譯，「廠商、市場與法律」，（台北：遠流出版事業股份有限公司，1995）。

蘇子琴等，「權與錢--透視台灣政商關係」，（台北：新新聞文化公司，1992）。

鄭善印，「日本不良幫派之處理模式暨我國可以借鏡之處」，警學叢刊第二十七卷第一期，1996年7月，頁21。

二、期刊、剪報

「工商勢力與選舉系列報導」，工商時報，1986年11月21日～12月7日5版。

「新興經濟勢力與選舉系列報導」，工商時報，1989年11月14日～11月30日2版。

「政商世家，20選將強棒出擊」，工商時報，1995年11月30日3版。

「治安惡化，再不整頓，台灣將成為西西里第二」，中國時報，1996年11月17日3版。

「中正機場二期航站規劃四年來，招標風波不斷」，中國時報，1996年4月3日3版。

「黑道幫派介入工程圍標由來已久」，中國時報，1996年4月4日3版。

「二期航站工程弊案，北機組蒐證接近尾聲」，中國時報，1996年5月7日3版。

「選戰抬轎，基層金融機構手軟」，經濟日報，1995年12月3日3版。

傅建中，「毒品轉運站，美將台灣列名」，中國時報，1997年3月2日。

楊重信口述，「都市計劃，偷偷畫畫，牆上掛掛」，『財訊』，1996年8月號。

李文邦、沈國屏，「這群房地產恐龍有個新天堂樂園」，『新新聞』，1993年第337期。

黃偉峰，「黑金治國論」，『財訊』，第177期，1996年12月號。

「光華投資公司完成改組」，經濟日報，1992年11月1日。

石礫，「若即若離的黑白道」，中時晚報，日期不詳。

王武門，「黑手黨同志」，中時晚報，1995年，日期不詳。

陳玉華，「蔡鴻文、劉松藩都靠農會起家」，『財訊』，第150期，1994年9月號。

孔昭奇，「中央民代財力龍虎榜」，『財訊』，第113期，1991年8月。

張清溪、陳師孟，「台灣黨營事業的演變及其政經含意」（下），自立早報，民國80年9月24日3版。

蔡櫻素、林曉雲，「未搭上自新列車，黑道份子無寧日」，自由時報，1997年2月13日5版。

張文權，「行政院第一紅人徐立德，³擠不進總統府權力核心」，『商業週刊』，1995年2月20日。

林忠正，「黑道介入地方派系是威權體制造成」，中國時報，1991年11月23日。

編輯部，「選舉金權，火力展示」，『商業周刊』，第107期，1989年12月。

彭杏珠，「白道箝制營造業者手法大公開」，『商業週刊』，第438期，1996年4月15日。

編輯部，「黨營事業要當作民營辦」，『卓越』，1992年12月。

三、外文資料

"We Have Nothing to Hide", Time, August 23, 1993, p.22.

Diego Gambetta, "The Sicilian Mafia", Harvard University Press, 1995.

佐藤幸男「賄賂解麻藥秀鉅治經濟學」，『世界』，1994年1月號。

渡邊利夫，「局地經濟圈の時代」，東京：サイマル出版會，1992。

經濟學大辭典編輯部，「經濟學大辭典」第三冊，東京：東洋經濟新報社，1980。

「アフガンがアジア最大の麻薬國になった」，『世界週報』，1996年3月5日。

ブライアン・フリーマントル著，新庄哲夫譯，「EUの闇--マフィア天國と化した歐洲の内幕」，Foresight，1995/9~10。

寺谷弘壬，「經濟の40%を牛耳るロシア・マフィア」，世界週報，1996/7/23。

竹山博英，「マフィア・その神話と現實」，東京：講談社，1992。
毎日新聞社會部，「組織暴力を追う」，東京：毎日新聞社，1993。
松井道男譯，「ヤクザ—ニッポンの犯罪地下帝國と右翼」，東京：

第三書館，1991。

高野 孟，「マフィア經濟の生態」，東京：東洋經濟新報社，1992。

森田靖郎，「チイナコネクション」，東京：日本評論社，1992。

溝口 敦，「現代ヤクザのウラ知識」，東京：JICC出版局，1993。

蒲野宏之，「パテント・マフィアが日本を狙う—日本特許紛争の内
幕」，東京：同文書院，1993。

ローラン・ジャカール，「國際テロ—組織、人脈と金脈」，東京：
自由國民社，1986。

