

台灣黨營事業的演變及其政治經濟含意

陳師孟·張清溪*

一、政黨政治與政黨經費的經濟觀 二、各國政黨經費來源結構 三、中國國民黨的黨營事業 四、國民黨黨營事業的弊端 五、摘要、結論與建議

一、政黨政治與政黨經費的經濟觀

一般所謂政黨，是指一個有組織的政治團體，彙集其成員的意見與力量，促使黨內代表人物取得公職、發揚黨意，進而影響或掌握整個國家或各級政府的決策與施政。¹ 目前全世界的國家中，除了少數獨裁王國外，都有二個以上合法政黨的存在，台灣則是遲至三年多前黨禁解除後，才由國民黨一黨專政的局面略微轉變為朝野兩黨的競爭態勢。²

根據 Arrow (1951) 的「不可能的定理」(Impossibility Theorem)，在「非獨裁式」、「符合 Pareto 原則」、「偏好排列獨立於無關之對案」、及「偏好排列不受限制」等條件下，要完全民主地得到一個社會效用最大的公決 (social choice)，是辦不到的。在這種情況下，政黨對一個民主政治的正常運作，自有其必要性，因為政黨的形成功相當於民眾的偏好經過分類歸併，可以大幅度地降低個體異質性，也大幅度地提高黨內意見凝聚的發生機率。³ 藉由政黨的整合機制，使對抗主張的數目及公眾的選擇範圍縮小，而得以產生最終選擇。

* 台大經濟系教授。

¹ 參考 Downs (1957), Janda (1980) 及 Ware (1987)。

² 所謂民青兩黨，在台灣一向只是幫閒性質的尾巴政黨，作用在替國民黨抹白與背書。而三十年前，雷震等人士籌組真正的反對黨，竟因而身陷黑獄或流亡海外，正可證明民進黨的成立，才是一黨獨大的終結者。

³ 「不可能定理」隱含社會成員的偏好呈隨機分配，但政黨的組成乃基於高度同質性的個體，設想一個極端的政黨 (納粹黨)，要達成黨內共識當然絕非「不可能」。

除此之外，政黨在蒐集、提供與簡化資訊上，⁴ 可以藉規模經濟而降低成本，進而提高人民關心並參與政治的誘因。而政黨間的公平競爭，更有助於民主素養的培育，未嘗不是一種廣義的「外部收益」。是以，無論由公共選擇理論或公共財觀點而言，政黨都是值得肯定的一種效率組織；所謂「君子不黨」，已不適用於現今高度多元與資訊爆炸的社會、不利於政治的民主化。

經濟學的分析指出，個別廠商組織不但在投入與產出的過程中，有分工專業以提高生產效率的好處，而且廠商之間因市場競爭而提高的資源配置效率，更是步向社會福利極大的條件。同理，個別政黨的組成固然有其意義，但更重要的是一個政黨公平競爭的體制，使民主市場的「消費者剩餘」不至被壟斷者或勾結者所剝奪，也使政黨政治不至淪落為個人獨裁的組織化變體。

當然，市場公平競爭是指「立足點」的平等，而非「齊頭式」的共存；個別政黨自由進入政治市場的權利應獲保障，但若其政見及候選人等「產品」品質欠佳，不能獲得民眾「認購」，則應接受淘汰出局的後果。正由於政黨優勝劣敗的篩選必須依賴政治市場機制的發揮，因此一個政黨不可逃避的「使命」乃是藉其政治主張贏取認同，這種民意認同再透過各種黨費與捐助的合理管道，轉化為財務支持，而財力雄厚的政黨遂有能力對其公共政策做更深入的研擬，對其候選人素質做進一步的提昇，而再贏取更廣泛的認同。這種由政治認同到經濟支持再回政治認同的良性循環，一方面是政黨政治的理想境地，另一方面正可做為政黨經費結構是否「正當」的檢驗原則，後者即為本文的主題所在。

詳言之，政黨雖然是一個政治組織，以政見與人選為其產品，以民意為其市場範圍，但仍然需要掌握經濟資源做為發展的後盾，否則將無法在日新月異的政治局勢中，適時提出應興應革的方案，充實其「品牌」的內涵。不過應注意者，這種財務活動充其量只有工具性的意義，而絲毫不能有目的性的意義，否則就不配稱為民主政黨。既如此，政黨經費結構的正當性，就要符合兩個必要條件：其一是，經費來源必須基於政治認同，必須經過政治市場的考驗；其二是經費支出必須用於改善政見或候選人品質，以擴展政治認同。相反的，若政黨的經費來源獨立於其民意的行情，譬如不樂之捐，或其經費支出脫離了其政見生產的過程，譬如買票佈樁，則政治市場那隻「看不見的手」(Invisible Hand)，將難以對個別政黨產生抑惡揚善的作用。政黨在政治市場的份額 (market share) 對民意向背一旦反映失真，政黨政治的理想自然也成鏡花水月。

基於以上說明，我們認為台灣民主政治的前途，可以由政黨經費結構看出端倪，因此我們要對執政四十年的中國國民黨做一番「體檢」，我們的關注點在於國民黨龐

⁴ 所謂「簡化資訊」，是指選民可以不必以個別政治議題或候選人為研判對象，而改用議題支持之政黨或候選人所屬之政黨為依據，做移轉式的認同或反對。

大黨營事業的政治經濟含意。首先在第二節，我們以世界各國諸多政黨的經費來源為背景，突顯國民黨財務結構的不當性。其次在第三節，我們引用國民黨在台灣四十年來黨營事業的演變軌跡，由跨時與跨產業的雙重角度，發掘黨營事業一些隱藏而令人不安的特性。第四節要就台灣目前特殊政治生態下，國民黨黨營事業的政治經濟含意，做詳細的說明與批判。最後一節除了一些摘要性結論外，一方面建議政府儘速研擬「政黨資源規範法」，使政黨財務正當化與透明化，另一方面也提出具體方案，徹底解決國民黨黨營事業的「歷史包袱」。

二、各國政黨經費來源結構

依上一節提出的兩項條件做區分的話，政黨經費來源可劃分為三大類。⁵ 第一類是完全符合正當性的經費，即其收支均為政黨受認同度之「函數」：取之於政治市場，也用之於政治市場。這一類經費可再細分為黨員費（黨證費、年費或黨員捐贈等）、公職黨員規費、附屬團體規費（法人黨員費）、私人或企業捐贈、勸募活動收入（如舉辦園遊會、餐會、或演藝活動等，訂報彩券亦甚普遍）、以及其他收入（如發行機關報與其他文宣品及出租場所）等六項，這些收入大致都與黨員及黨友人數的多寡成正比，而且開銷上也往往限於特定政治活動或黨工薪津及業務費用等，都與政黨「正業」直接相關。

第二類經費是在收入上的正當性較不明確，須個案分別認定者；譬如係來自外國政府機關或相同宗教、政治團體的捐贈，也包括本國政府依法分配給政黨或黨籍候選人的選舉補貼，或是本國政府非法由國庫對特定政黨進行利益輸送。外來的經費補助，固不表示該政黨的政治理念為多數國人所接納，但也不一定表示該政黨在本國政治市場吃不開，所以才必須乞助於外在同情者。譬如共黨往往以國際共產化為最終使命，故貧富國家間共黨的互通有無，只是出於經濟因素的考量而已。至於政府公費補助多寡，通常依據該政黨在選舉中的得票率或國會席次來決定，因此是一個民意認同的較佳衡量指標；不過，也有政府為了扶植小黨，反而特別寬待者，更有政府不顧民意而一味偏袒特權或菁英政黨者。總而言之，以上兩項經費來源的正當性，必須視個案討論，不宜遽做認定。

第三類政黨經費就是本文特別關心的黨營事業利潤，其正當性極為可疑。政黨從事營利事業以獲取經費，基本上是一種「掛羊頭而賣狗肉」的行為，多少在規避政治市場上民意的考驗，轉而尋求商業市場上消費大眾對商品偏好的考驗。設若黨

⁵ von Beyme (1985) 也把政黨經費分為三類，分別是內部融通、黨外捐獻、及政府資助。不過這種以出資者的身份為區分的方式，似乎過於表面化，不能兼顧不同資金來源對健全政黨政治的含意。

營事業的產品性質與大眾的政治意向毫無相關，則這種政黨的離譜就更不只於羊頭狗肉之別了。我們可以想見，對黨營事業盈餘依賴愈深的政黨，必是由於在民意認同上表現拙劣，不得不以事業盈餘做為黨費與捐獻的替代而非互補財源。不僅如此，由於在政治市場上不能獲得認同，將使事業盈餘及其他資源也失去正當政治目標，反而被導入「資金密集」的「地下」活動，譬如賄選與賄賂、黑函與暴力、競租與分贓，以致正常的政治市場可能受到嚴重破壞與扭曲。是以，一般性的黨營事業在收入與支出的兩種層面，都無法對應民意的認同程度，因此是一種有礙政黨政治的財源。

[附表 1] 將各國政黨的經費來源依以上項分類，以提供一個宏觀背景，突顯中國國民黨在黨營事業上的「傑出表現」。表中列出 109 國 291 個政黨，絕大多數是以黨費及接受政治獻金為其主要財源。也有相當數目的國家立法資助政黨，例如美國、加拿大、及北歐與西歐等民主國家；另有相當數目的開發中國家或獨裁國家，暗中以國庫通黨庫的方式，補貼「本黨」及「尾巴黨」，新加坡與台灣在這方面仍然不愧是中南美及亞非各國的龍頭表率。

[表 1] 整理出記錄上從事黨營事業的有 28 個政黨，分別來自 21 個國家，這其中有 17 個屬於非共產主義國家，⁶ 以及 4 個共黨國家。就非共國家而論，多明尼加、幾內亞、伊朗、新加坡、與尚比亞等五國或為一黨專政、或為極權政體，台灣也相當接近。再就剩下的 11 個正常民主國家中，奧地利、法國、希臘、義大利、日本、墨西哥、及西班牙等七國，主要是國內共黨、左翼派系、或社會黨等在從事黨營事業，而英國也只是勞動黨（工黨）在經營一些賭博事業，至於以上各國的其他政黨，大致均無意涉足。⁷ 其實像奧地利及墨西哥的社會黨，所經營的黨營事業均屬印刷出版業，雖然有營利之嫌，但可以說是政黨文宣工作的「業餘」活動而已。再者，烏拉圭的紅白二黨，是以廣播與電視台為其黨營事業，雖然有濫用公共資源之弊，但至少朝野平分，不致使電子媒體成為執政黨的御用利器。最後，以色列是一個黨營事業相當普遍的國家，不過 Mendilow (1989) 很清楚的指出，這來自以色列特殊的歷史傳承。原來，以色列在二次大戰後正式建國之前，乃是由教派政黨（religious party）挑起國家照顧國民的擔子，舉凡教育、住宅、醫療等民生服務，都由所屬政黨一肩承

⁶ 劉淑惠 (1991) 詳細列出日本七個政黨均有所謂「事業收入」，由自民黨的 8.3% 至共黨的 92.4% 不等，而社會黨的 49.9% 及公明黨的 82.7% 緊隨共黨之後。唯我們查閱施嘉明 (1988) 所譯日本政黨資金的法規後，發現日文「事業」一詞可能與中文用意有別，因為該書在詮釋「政治資金法規」第九條所提「其他事業之收入」時，所舉的例子為「舉行酒會事業」及「其他活動事業」二者，這在我們的分類中屬於「募款活動」而已。不過劉淑惠文中另單獨提供公明黨年度收入表，內有「營業收入」一欄，似有指認「事業」為「營業」之意。總之，日本部份仍待查證。

⁷ 根據劉淑惠 (1991) 同文，義大利的基督民主黨也有營利所得，但近五年來平均只及總收入的 0.6%，極不重要。

[表 1] 世界各國政黨之分類 — 依黨營事業性質

	國家數	政黨數	國 家
合計	109	291	
無黨營事業	88	263	
有黨營事業	21	28	
共黨國家	4	4	保加利亞、高棉、東德、蘇聯
一黨專政	6	6	多明尼加、幾內亞、伊朗、新加坡、尚比亞、台灣
共黨(類)	8	11	奧地利、法、希臘、義、日、墨西哥、西班牙、英
其他	3	7	烏拉圭、以色列、芬蘭

資料來源：[附表 1]。

當，這是黨營事業不得不耳的濫觴。其後雖然建國，靠黨維生依然是眾多國民的習慣，除了政黨的武裝力量收編於國家外，其餘黨營民生服務事業，不易消除。應該特別強調者，以色列各個政黨均有黨營事業，而非僅是特定政黨的專利，不失公平。

由以上分析可知，黨營事業雖非絕無僅有的創舉，但也絕不是普及於民主國家的常態現象。部份共黨國家或民主國家的共黨所以「偏愛」黨營事業，乃是因為共黨理念標榜生產國營而黨國一體，黨營事業可以解釋為全民事業。台灣是「反共抗俄的精神堡壘」，當然不能援引共黨理念來合理化國民黨的營利事業；事實上，以國民黨黨營事業的規模而論，即使共黨也要「加強學習」。難怪 Delury (1987) 的政黨百科全書在對 138 個國家的描述中，唯一「點名」的黨營事業就是國民黨中央投資公司這個不容忽視的控股公司 (p. 1077)。

三、中國國民黨的黨營事業

1. 黨營事業的規模

外界對黨營事業的真面目，一向只能透過重重面紗做不甚瞭然的驚鴻一瞥。國民黨經營的生產事業，由其中央黨部財委會總管。目前已知的純國民黨黨營事業約有十二家，其未重估的總資本約在六十五億左右，而總資產在 1985 年股市狂漲前為 1,146.3 億，由於國民黨在這幾年股市翻騰期間，炒作手段狠準，⁸ 時至今日，其總資產應已在五千億以上。至於再由這十二家黨營事業轉投資的企業，特別是中央投資

⁸ 例如，1988 年國民黨中央投資公司出售台苯與東聯股票，就至少獲利 25 億元。見《卓越》1989 年 3 月。

公司與光華投資公司這兩個控股公司的轉投資，總數將近七十家（參見 [附表 2]），因而財委會可能已成為僅次於公營金融投資機構的台灣最大控股集團。除此之外，另外有文工會負責的書報雜誌、廣播電台與電視，以及救國團，分別針對不同對象，負責思想控制。

根據現有資料，我們可以估算出在 43 家有跡可尋者的黨營事業中，國民黨所占股本總數為 136 億元（由 [附表 2] 之資本計算而得）。不過，基於以下幾個理由，這個數額根本不足以反映黨營事業勢力之龐大。第一，有些事業國民黨雖只擁有少數股份，但卻是最大股東，如中華開發信託（黨股 12%），故可控制該公司。但因中華開發並非全為黨產，故它再投資的國華海洋企業（占 29% 股份）、富邦電子（20%）、昆達福益電子（10%）、東聯化學（10%）、中鋼結構（14%）、中鼎工程（13%）等等，就不計入前述資本額內。國民黨既可左右中華開發，自然就控制了這些轉投資的人事與營運。

其次，國民黨有黨、政、軍勢力的配合，控制一個公司並不必須是最大股東。例如，環宇投資有 49% 股份屬新加坡溫氏兄弟，中央投資公司只占 20%，但徐立德（現任中央財委會主任委員）卻是第一任董事長；另外，新近正要成立的華信銀行，黨資本號稱只有 15%，⁹ 但總經理、董事長全部由國民黨內定，並透過黨機器向黨員募股、且試圖以認股權利找回失聯黨員。

第三，有資本額可查的事業，還不到已知國民黨黨營事業的半數，而且資本額均多年老帳，資產大多未見重估，故股本不代表其財力。

第四，還有一些隱形的黨營事業，其中尤以中國國際商銀最令人詬病。1971 年中國銀行「民營化」成為中國國際商業銀行時，事實上將股本轉交行政院開發基金（顯見其並非民營），但該基金卻將國際商銀的 60% 股權委託國民黨的中央投資公司經營（成為實質黨營）。此一現象違反眾多法令（見《財訊》1989 年 5 月），二十年來卻無一人「犯罪」受罰。目前中國商銀股票市價已超過二千億。

縱使把以上各種問題都予解決，表面的資本數字仍然低估黨營事業之勢力，因為黨營事業有非常「獨」「特」的性質：即其「獨寡占」性格，以及與政府資金國營事業掛勾的經營管道、與民間大資金家結合的影響力、並利用執政之便與政策密切配合的「特權」。底下簡單描述黨營事業的這種基本特質。

2. 黨營事業的特質

⁹ 國民黨中央財委會原打算占絕大多數股份，後因銀行法限制一個企業集團持股不得超過 15%，才對外宣稱財委會只是「投資」而非「開設」，並「自動」降低股份云云。

[表 2] 中國國民黨黨營事業性質

控股單位	轄下公司數	獨寡占	合資單位 (已知部分)				
			自營	政府	國營事業	退輔會	財團法人
中央財委會	9		5				
中央投資公司	47	23	1	2	14	3	4
光華投資公司	18	11		1	2	11	
裕台公司	1				1		
中央產物保險	1	1		1			
建華投資	1				1		
中央貿易開發	1						
環宇投資	2						
文工會	9	3					
其他	6	1		1			

資料來源：[附表 2]。說明：「財團法人」為公費成立之財團法人，餘見 [附表 2]。

我們曾試圖從黨營事業的歷史脈絡中，尋找國民黨的經營理念。從企業的類別上，國民黨似乎特別鍾愛服務業。在合夥人的選擇上，則可發現早期多有國營事業或政府資本的參與，最近幾年則努力結合大資本家；另外一個特性就是鎖定政府在各期的施政重點（如十項建設、六年國建、或開放政策等；有時只是暫時開放），捷足先登或設計利益輸送管道。如要有個道理貫通黨營事業，則是「獨特」兩字：獨是獨寡占；特是指特權經營業務（見 [表 2]）。

黨營事業雖可上溯到 1946 年成立的齊魯公司，但開始擴充是起於 1960 年代。解嚴以前，國民黨靠著一紙戒嚴令，挖掘真相成為人民的禁忌。於是特權橫行、黨國不分，眾多獨寡占事業自然落入黨營之手。不過，在強人獨裁主政，黨、國渾然一體時，國民黨把國庫視為廣義的黨庫，¹⁰ 公營事業就是廣義的黨營事業，¹¹ 因此並不特別需要黨營事業；這或許可解釋 1960 年代以前黨營事業不興旺的原因。雷震所辦之《自由中國》半月刊，對國庫通黨庫的批評（如見 傅正 1989），可能正是黨營事業衍興的導火線。

¹⁰ 如見《自由中國》半月刊，1960 年 6 月之社論「國庫不是國民黨的黨庫」裡所指的『反共抗俄宣傳費』，雖以補助民、青兩黨為名，卻有 75% 落入國民黨黨庫。其實，以國庫補貼黨營事業的事，至今仍公然橫行，只是多用了幾張包裝紙；如《卓越》1989 年 3 月報導之省屬七家行庫對「復華證券金融」的貸款，額度高達復華資本額四倍，卻是低利且免任何擔保，復華又獨占融資融券業務，等於是做無本生意！

¹¹ 眾多公營事業之高薪職位淪為黨的酬庸工具；更肆無忌憚的是公營事業轉投資事業與公費成立的許多財團法人及其轉投資事業，因「依法」不屬公營事業，故不必接受民意與審計機關之監督。

1960年代開始發展的黨營事業，居然是以服務業為主，特別是金融服務業，這與國民黨政府一向重工輕商的政策，非常矛盾。在過去的「獎勵投資條例」與目前的「產業升級條例」中，服務業都不被視為「生產性」事業，¹²但黨營事業則很早就大舉侵入金融服務業，開設台灣證券交易所、中央產業保險、中華開發信託、中華貿易開發等。金融業向為公營重地，禁止人民擅入，但黨營事業卻予取予求。在1970年代成立的中興票券與中華票券，占開放設立的三家票券公司三分之二。其實第三家票券公司（國際票券）由中國國際商銀投資，結果仍然在中央投資公司的控制中！此外，復華證券金融壟斷融資融券業務，國民黨則占有該公司一半股票；大華證券包攬公黨營事業股票之上市業務；財政部開放的四家證券投資信託公司（或稱基金公司），有三家是黨營事業：光華、中華與國際；1991年開放民營銀行設立，國民黨硬擠上一家華信銀行。凡此種種，皆顯示國民黨偏愛金融服務業，用政府政策性的禁止、開放、或開放後又禁止（如對基金公司）等等手段，達到獨占壟斷金融市場之目的。

黨營事業除了對金融市場的青睞之外，對個別產業特殊偏好的，有廣播電視、石化、軍需、電子、電訊、營建等等。這些產業缺乏關連性，但卻有一共同特徵：都是配合政府政策下的產物。1970年代十大建設時，就順勢介入石化、化學工業；在開放電信周邊工業時，則成立台灣電訊網路，緊密配合政策開放腳步發展各項業務；在股票狂漲期間，中央投資公司藉其控股的地位，大力介入炒作，內線交易傳聞不斷，黨營的台灣證券交易所更無視証管會的存在，聽命於國民黨中央財委會的魔音起舞（如見1990年6月20日《自立早報》），復華證券金融更是「任意調高証券標準」（如見1990年4月25日《民眾日報》），破壞市場操作公平性。黨營事業遊走法律之外的另一例子，是在開放越南貿易之前，中央貿易開發就先行開拓越南市場。在營建方面，過去一向由公營的榮工處與中華工程獨占絕大部分政府工程，最近為了分食六年國建大餅，中央財委會積極成立了多家營造、建設與環保公司；為了照顧黨營事業，則經常有「政策性」的降低投標承攬標準。

四、國民黨黨營事業的弊端

國民黨黨營事業表面上以「民營」身份參與市場活動，實際上卻依賴其長期一黨專政的種種特權，造成在經濟上損失效率與公平、妨礙經濟發展，在政治上惡化政黨體質、阻礙民主政治的發展等種種結果。

¹² 行政院長郝柏村最近對「生產性」「工業」不限電的指示，以及勞委會主任委員趙守博三番兩次訓示勞工不要到像麥當勞之類的服務業，要到有生產性的工業部門工作等等，這些都隱含輕商思想。

1. 經濟上的弊端

執政黨的龐大黨營事業，有不少利潤優渥；但這並不表示其經濟效率高，因為這些都是獨寡占事業或經營獨占業務。「經濟效率」包括生產效率 (productive efficiency) 與配置效率 (allocative efficiency)。獨寡占事業必然「有損資源配置效率」，且黨營事業通常也有公營事業之「生產效率低落」現象。後者可從黨營事業只要暴露在公平競爭環境下，就難以同真正的民營事業競爭等事例中，窺見一斑。例如，開放報禁後首先關門歇業的就是幾家國民黨黨報；如果不是依賴政府各機關學校與軍隊強迫訂閱，相信中央日報與青年日報早已不在人間。而黨營的幾家電子公司，縱使在坊間盛傳他們優先承接工研院耗用政府大筆經費開發出來之電子技術，仍難逃歇業 (如國善電子) 與虧本重組 (如新興電子) 的命運。

獨寡占的形成，若是肇始於人為干預，而非市場競爭形成的自然獨占，則不但有損經濟效率，更「有害經濟公平」。前文所舉在股票交易上，復華、台灣證券交易所與中央投資 (以及旗下的啓聖投資等等) 聯手炒作股票、違反証管會規定、內線交易傳聞等，皆在其所屬政黨藉執政之便，姑息養奸而得以牟取暴利。台灣股市之畸形發展，恐怕是國民黨財政掌櫃所樂見。台灣電訊網路的業務開發，與電信局開放的腳步緊緊相扣，絕非民間企業可以公平競爭者。1989年度中央總預算編列三百多億元的行政院開發基金，竟有五十二億元交給中央投資公司代為轉投資；在一般民主國家，這種黨國利益不分早就掀起滔天的政治風暴。

「經濟發展」要靠不斷的投资與經濟結構轉型。執政黨利用公權力授予黨營事業獨占權力，不論是設立的壟斷或業務的獨家經營，都直接壓抑民間的投资管道；「投資不振」，經濟成長自然受損。試看開放民營銀行設立，馬上增加一千多億的投资；若開放電視台、廣播電台、基金公司、票券公司、航空公司之設立，以及開放政府單位的營運業務等，讓投資管道暢通，則民間投資自然就會增加。由此可見，政府的管制與禁止設立經營，任令缺乏經濟效率的公黨營事業獨占，其實就是經濟成長的最大殺手。

依照顧志耐 (Simon Kuznets, 1979) 的經濟發展理論，高度的經濟發展，就是既得利益者的不斷裂解過程 (a continuously disruptive process, p. 130)。執政黨為保障其黨營事業的獲利能力，不得不制定出維護既得利益者的措施，難免會妨害經濟發展。台灣在過去有頗高的經濟成長率 (如果環境污染的夢魘可以暫時不管的話)，公營事業未在工業部門繼續擴大，應有一定「功勞」(沒有妨礙成長也)；因為經濟發展都是先由農業社會轉型為工業社會。但是，進一步的發展就要由工業主力轉為以服務業為主的經濟結構。過去由於黨營事業偏愛服務業，使中小企業得以在工業部門充分發揮其外銷導向的比較利益。但不論是軍「營」的公營事業、公營事業轉投資、公費財團法人及其轉投資或黨營事業，這些台灣光復後蓬勃發展的

公黨營事業，特別偏好服務業（見張清溪 1991）；其中黨營事業對金融服務業的染指，已如前述。台灣由工業為主轉型為以服務業為主的未來發展，特別要依賴金融服務業。環顧台灣目前金融市場普遍被公營與黨營獨占的現象，缺乏競爭的洗禮淘汰，令人憂心下一個「經濟結構轉型」會有多少成功的希望！在證券交易所、票券、融資、基金等均為黨營事業把持下，國民黨居然還不放過開設銀行，如此怎能夢想 1997 年替代香港成為亞洲（或世界）金融中心呢？

實証研究發現（見陳添枝、劉孟俊，1991），黨營事業的存在，增加了外貿管制上的簽審限設，「顯示黨營企業和政府官僚體系間的密切關聯，可以利用政府部門的簽審限制以達成保護其產業的目的」。此種發現可能只是冰山一角！

2. 政治上的弊病

政黨是一個以實現政治理想為目的之團體，理應包括一群具有相同政治理念的黨員。但一個長期壟斷政治資源的執政黨，其兼營的龐大黨營事業，會逐漸惡化政黨體質，吸收鑽營經濟利益的黨員；在公共決策上，則要遷就其經濟利益，無法發揮政治理想；最後，為了維護其經濟利益特權，勢必「輸不起」政治上的競爭以致不擇手段，使民主政治無法落實。

經濟學在討論家庭內的親子間互動行為時，有一個所謂的「不肖子理論」（Rotten Kid Theorem），意思是說：假設子女對父母沒有天生的孝心，只要父母是有效的（effective）資源分配者，即父母給子女的超過子女給父母的，則子女為了自利，其行為會做得像有孝心的子女一樣（見 Becker 1981, p. 183）。因為自私的子女若不聽話，其結果會對自己不利，只有設法讓全家所得最大，自己的利益也才會最大。這種不肖子的孝順行為，甚至不必監督，也不管孝行是出自真心或假意，只要行為的結果可見，則子女不會做出圖利自己一分卻傷害家庭兩分的事情。

把這個理論用到黨中央與黨員的關係上，則可導出「不肖黨員理論」，意思是說：只要黨中央是資源的有效分配者，則心懷貳心的黨員為了自利，也會做出忠貞不貳的行為。而政黨要成為資源的有效分配者，就必須擁有龐大而不絕的財源。一般政黨財務所依賴的政治獻金，很難長期持續的奉獻到讓黨中央得以有效利用財力控制黨員的地步。但有兩個方法可以獲得足夠的財力：一是黨庫通國庫，蓋以全國人民所納稅金，自然足以做為一黨控制部分有影響力黨員之財力後盾；另一個是讓黨經營控制厚利的事業，以便有滾滾不斷的財源。

根據「不肖黨員理論」，黨營事業將是凝聚黨員的有效工具，甚至不需監督，由於整黨的經濟利益與個別黨員利益一致，黨員不會做出對黨團財務不利的事。但是，

這樣以黨營事業凝聚黨員，¹³ 卻有三個嚴重弊病：一是有損政黨的施政品質，二是惡化政黨本身的體質，三是阻絕了政治的民主化。

執政黨兼營龐大的營利事業，有如球員兼裁判，其角色衝突必定會影響決策品質。當政治理想與經濟利益衝突時，或多或少會犧牲某些政治理想來換取政黨的財務利益；這是經濟學的一個通識，是利害衝突時人們理性的取捨。簡單地說，當政黨的效用函數裡同時有政治理想與經濟利益，則除非處於不顧經濟利益的「角解」(corner solution)，否則政黨效用極大所實現的政治理想，必定小於沒有黨營事業所可達成者。

其次，黨員既是以利結合，其結果將是難以吸收到一心追求政治理想的黨員。而且政黨既以經濟利益控制黨員，黨內權利會走向獨裁(控制、分配黨產)的「內造政黨」。

由於執政黨的營利事業是以其特權獨占獲利，為了維護經濟利益，「執政」是一個不可或缺的條件，因此在政治角逐中，會有「輸不起」的種種病態。為了「確保」執政權力，龐大的經濟優勢將會被用來回報政治競爭(例如賄選)；黨營事業及政府政策等國家公器，會被拿來控制、勾結大企業，建構出一個利害與共的關係，以便相互提攜、彼此庇護。分贓的財源必然要從人數最多的大眾身上取得，而這樣做就非要進一步控制「輿論」不可。在這過程中，不肖黨員理論可以引申出「不肖財閥」、「不肖媒體」等等結果。如此，政黨相互制衡的民主政治將永無實現之日。

五、摘要、結論與建議

基於權勢與金錢的不可分割，政黨雖是政治組織，卻無法完全避免經濟活動。不過，政黨也不能因而大肆經營事業，否則必將扭曲政黨追求政治理想的本質、不當變更政治市場的遊戲規則、規避廣大民意的考驗。以目前可得的全球資料而觀，中國國民黨旗下黨營事業的規模，不僅是非共國家或非共政黨中的異形，甚至連共黨國家或共產黨也要奉為「大哥大」。最可議者，國民黨的事業自始即奠立於曖昧的黨國關係上，民間對國庫通黨庫的指陳歷歷，卻始終未見交待。於今雖然在民意浪潮下黨禁崩決，但國民黨控股集團早已發展成一隻包山包海的九頭怪蛇，砍掉其一，又長出二首，對任何競爭政黨固然都是難以抗衡的威脅，對台灣民主政治更投下巨大陰影。即使就國民黨本身而言，黨營事業也不啻飲鴆解渴，一時暢快、日趨下流、終身遺憾而已。

¹³ 例如兩年前蕭萬長當國民黨組工會主任時，宣稱要以黨營事業股票獎賞績優黨員；去年年中國國民黨台北市黨部主委簡漢生提議以黨營銀行股票吸收大專生入黨；目前財委會正積極利用華信銀行之認股權利，作為連絡失聯黨員工具。

因此，我們的建議是：

- (1) 政府應儘速研擬公布「政黨資源規範法」，確認政黨政治的公益性，以及民主外造政黨所含公共財的本質。並依此體認，由政府預算設立「政黨政治」公基金，對各政黨做部份經費補助，包括選舉經費及日常業務費兩類。至於資金以外的公共資源，如電子媒體頻道及公共場所的使用時間等，均應擬訂分配準則，以自費與公費混合之方式，兼顧誘因與外部性。
- (2) 同法應規範政黨的投資與控股行為，譬如有限開放印刷出版事業、教育休憩事業、信用合作事業等，但其事業收益所佔總收入比例，應訂定上限。至於一般生產與商業行為或資產市場投機性行為，則一律禁絕。
- (3) 為了確保台灣政黨政治的公平競爭環境，必須清理國民黨之現有資產。具體方式是，黨營事業凡逾越前條列舉之事業者，一律轉讓持股或產權於政黨政治公基金，再由基金俟機公開上市變賣。其餘黨產經合理估價後，將國民黨在正式登記為民間政治團體後的增值部份保留該黨，其餘則一併繳入公基金，以示償還以往國庫不當輸送之不法利得。
- (4) 政黨財務完全公開透明，按期向主管的「政黨審議委員會」申報核備。一般大眾得依法提出申請借閱，以增加民意監督的保障。至於主管單位之成員，理應完全超越黨派。目前內政部政黨審議委員會中，自施啓揚主委以降，吳伯雄、鄭水枝、陳長文、朱堅章、葉明勳等六位均屬國民黨，至少已佔了全部委員的二分之一，¹⁴ 政黨審議如何能期待其公正性？

去年此時，流亡在美的蘇聯作家索忍尼辛在蘇聯「共青團真理報」發表了一篇「如何復興俄羅斯」的長文。該文除了把「蘇聯是完整而不可分割的」這種論調斥為「幻想」外，全文最後對俄共的一段沉痛責備與期待，借來做為本文對國民黨的結語，應是再恰當不過的了。¹⁵

共產黨已經掠奪了許許多多人民的財富，並且使用了七十年。當然，他們永遠也無法償還他們所浪費和盜竊的一切了。但是，你們共產黨人應該至少歸還你們現在還擁有的東西：房屋、療養院、特用農場和牧場，以及出版社。你們應該依靠你們黨員的黨費生活。

¹⁴ 其餘六位委員除羅光疑是國民黨外，劉茂本（民社黨）、常崇寶（青年黨）、李伸一、王厚生及李亦園等應非國民黨籍，但最後一位近日出任經國基金的董事長。

¹⁵ 轉載自《中國時報》副刊，1991年1月16日。索氏沒收共黨財產的呼籲，引發了俄羅斯共和國人民在六、七月間發起一百萬人簽名響應，要求公決沒收；未料八月的一場流產軍事政變後，共黨解散，共產黨財產被國家沒收，反而提早完成索氏的願望。

過去五、六年，改革喧囂所帶給我們的，只不過是共產黨中央委員會半心半意的小步扭動，以及一個骯髒的虛假的選舉制度。其目的是不是只有一個：為了使共產黨不失去權力。

如果共產黨不僅放棄黨章為其規定的特權，而且完全與對國民經濟和國家生活的影響分離開來，完全放棄對我們的控制和對我們生活中一切事情的控制，否則，我們無法為人民找到解決最迫切問題的途徑，我們無法找到任何對人民有用和有益的東西。如果轉變以非暴力的方式發生，以共產黨向大眾做公開懺悔的方式發生，那就再好不過了。

參考文獻

- 施嘉明(譯)(1988) 《日本政治資金法規彙編》，台北：中央選舉委員會。
- 陳師孟(等)(1991) 《解構黨國資本主義——論官營事業之民營化》，台北：澄社。
- 陳添枝、劉孟俊(1991) 〈台灣貿易保護的形成因素〉，本論文集。
- 張清溪(1991) 〈公營與黨營事業之壟斷〉，《全國民間經濟會議實錄》民進黨中央黨部，25-51。
- 傅正(編)(1989) 《雷震與政黨政治》，雷震全集之14。
- 劉淑惠(1991) 〈政黨經費的研究〉，《國會與政黨制度設計研討會論文集》，台北：國家政策研究中心。
- Alexander, Herbert E. (1989) *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Arrow, Kenneth (1951) *Social Choice and Individual Values*, N.Y.: John Wiley.
- Becker, Gary S. (1981) *A Treatise on the Family*, Mass: Harvard University Press.
- Delury, George E.(ed.) (1987) *World Encyclopedia of Political Systems and Parties*, N.Y.: Facts on File.

- Downs, Anthony (1957) *An Economic Thoery of Democracy*, N.Y.: Harper & Brothers.
- Janda, Kenneth (1980) *Political Parties: A Cross-National Survey*, N.Y.: Free Press.
- Kuznets, Simon (1979) "Growth and Structural Shifts," in W. Galenson (ed.), *Economic Growth and Structural Change in Taiwan* (Cornell University Press,) 15-131.
- Mendilow, Jonathan (1989) "Party Financing in Israel: Experience and Experimentation, 1968-85," in Herbert E. Alexander (ed.), *Comparative Political Finance in the 1980s* (Cambridge: Cambridge University Press,) 124-152.
- von Beyme, Klaus (1985) *Political Parties in Western Democracies*, Hunts, Elgland: Gower.
- Ware, Alan (1987) *Citizens, Parties and the State: A Reappraisal*, Cambridge: Polity Press.

國別
阿富
阿爾
阿爾
安哥
澳洲
奧地
巴
孟力
比
貝
邊
達
波
巴
保
緬
高

[附表 1] 各國政黨經費來源分類

國別	黨別	(1) 入黨 費 年費	(2) 公職 黨員 繳費	(3) 附屬 團體 繳費	(4) 個人 企業 捐助	(5) 募款 活動	(6) 其他 (文宣 租金)	(7) 國外 資助	(8) 政府 補貼	(9) 黨營 事業	附註
阿富汗	人民民主黨							√*			*蘇共
阿爾巴尼亞	勞動黨	√					√	.3-.7*	√		*蘇共、 中共
阿爾及利亞	國家解放 陣線								√		
安哥拉	勞工解放 運動	√							√		
澳洲	勞動黨	√		√		√*					*彩券
	自由黨	√			√	√					
	國家黨	√			√						
奧地利	人民黨	.1-.3	.09	√	√		√		√		
	社會黨	.8-.9	√						√	√*	*印刷廠、 出版社
	共黨	√						√*	√		*蘇共
	自由黨								√		
巴哈馬	勞動進步黨							√			
孟加拉	Awami 聯盟				√						
	國家主義黨				√						
	國家黨				√						
比利時	社會黨	√*		√					√		*高黨費
	基督社會黨	√		√					√		
	自由改造黨	√			√				√		
貝利茲	人民聯合黨	√									
邊寧(原 達荷美)	國家主義黨	√									
	民主聯合	√				√					
	民主集合	√									
波黎那	民主黨	√			√		√*				*辦公室出租
巴西	民主運動黨		√		√						
	自由陣線黨	√			√						
	社會民主黨				√						
	民主勞動黨		√								
	勞動黨				√						
	工黨		√								
保加利亞	共黨	√							√*	√	*不法
緬甸	社會計劃黨	.2							√		*主要
	人民自由 聯盟	√			√*						
	安定人民 自由聯盟	√			√						
	清潔人民 自由聯盟	√			√						
高棉	全民社會 共黨								.7-	√	
	民主黨							√*			*中共