

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告

黨營事業之研究

計畫類別： 個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC89 - 2415 - H - 002 - 017

執行期間：88年 8月 1日至 89年 7月 31日

計畫主持人：張清溪

共同主持人：無

本成果報告包括以下應繳交之附件：

赴國外出差或研習心得報告一份

赴大陸地區出差或研習心得報告一份

出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份

國際合作研究計畫國外研究報告書一份

執行單位：國立台灣大學經濟學系

中 華 民 國 九 十 年 九 月 二 十 八 日

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

黨營事業之研究

A Study of the Party Enterprises

計畫編號：NSC 89-2415-H-002-017

執行期限：88年8月8日至89年7月31日

主持人：張清溪 國立台灣大學經濟學系

一、中文摘要

本研究分析國民黨擁有龐大黨產及黨營事業的不合理性，並進行黨產及黨營事業的實證研究，據以提出解決此一問題的建議。

關鍵詞：國民黨、黨產、黨營事業

Abstract

This research explores the illegitimacy of the KMT's numerous assets and enterprises by conducting a field study on some of the assets and estimating the value of those enterprises. We have some suggestions to solve the problem.

Keywords: KMT, KMT's assets, KMT's enterprises.

二、緣由與目的

政黨以執政之便而挪用國家資產為一黨私用，或以執政的行政裁量權賦予自身特權經營特許行業牟利，不但不公平更有損經濟效率。二次戰後中國國民黨在台灣長期執政，劫取巨額黨產並坐擁龐大黨營事業，塑造了台灣經濟的黨國資本主義體制。

台灣在追求民主的長期過程中，一一克服了戒嚴、黨禁、報禁等障礙，然而國民黨龐大黨產及黨營事業迄今依舊懸而未決。黨營事業因國民黨下台而稍為收斂，但此與其他黨產的繼續存在，不僅在經濟上不公平，在政黨政治上亦有不良影響。為求經濟效率、政治民主與社會公平，黨產與黨營事業必須在社會充分了解下，徹底解決，特別是黨產應還財於民。

三、黨產及黨營事業之不合理性

國民黨以其長期執政的優勢，累積了鉅額的資產；並以自身的特權，建構起龐大的營利事業體系。這些黨產與黨營事業本身已違反公平正義的原則，並且至少造成下列兩方面的不良影響：

1. 破壞民主機制

- (1) 以黨產利益招徠黨員、凝聚人心，喪失政黨基本理想。
- (2) 以黨營事業的豐厚資金從事黨務、投入競選活動，對其他政黨形成不公平競爭。
- (3) 黨營事業的營利性質與政商網絡，使政策制訂難以做到公正及利益迴避。

2. 減損經濟效率與公平

- (1) 特權獲取黨產，扭曲資源配置，造成生產力的損失。
- (2) 政治權力介入，使黨營事業形成獨占或寡占，傷害市場機能與經濟效率。
- (3) 黨營事業以特權牟利，破壞財富分配的公平性。

四、黨產調查報告：國產變黨產

國民黨以執政之便，長期以各種方式將大量的國有資產轉為黨產，主要為土地與資金兩部份。

1. 土地

國民黨長期佔用、賤買國土以為己用，累積了大量的土地資產，例如1990年國有財產局售予國民黨中山南路的一筆土

地即為典型。該筆土地先由國民黨無償佔用二十四年，再以五年時間支付象徵性租金，最後還以承租人身份優先購買，以公告現值加兩成（每坪 20 萬 5 千元）的價格取得該筆土地，然而當時該地市價約為每坪 100 萬元。

上述事例在國民黨長期執政期間必不在少數，但披露者少。在其佔用、賤買的土地中，以各處的民眾服務社與黨部較易清查。我們選擇國民黨在台北縣、市的民眾服務社與黨部作為清查對象，作為洞悉國民黨地產的例證。

在對國民黨的地產調查中，我們將調查的對象分為四部份：（1）國民黨向政府購買；（2）接受政府贈與；（3）向國家租用或佔用；（4）特殊個案。調查的結果摘要如表 1。我們發現其中確實存在大量利益輸送行為。

表 1：國民黨地產清查摘要

地產類別	調查地點	清查結果摘要
1 向政府購買	前台北縣黨部、坪林民眾服務社、厚生大樓、台北市黨部、交通黨部、原中央黨部、文工會、中國民眾服務社	就資料分析一般模式為：先無償佔用，在低價購得，期間或有經過一段低價承租時間
2 接受政府贈與	石碇、土城及板橋民眾服務社	贈與目的不明，贈與後地目「巧合」變更為建地
3 向國家租用或佔用	烏來、貢寮及深坑民眾服務社、鐵路黨部、公路黨部、中央政策委員會、社工會、南港區民眾服務社	低價租用公地，甚至有多處是無償佔用，顯見黨政不分之情形
4 特殊個案	革命實踐研究院、中廣大樓、財務委員會、黨營事業管理委員會、青工會	土地使用充斥疑點：如經短暫轉手，由國民黨低價購買後「巧遇」地目變更等

在清查的過程中，存在著許多障礙與限制。例如地政事務所提供的土地建物謄本，僅載明所有人更迭，若無進一步資料，根本無法得知是佔用抑或租用。即使如此，我們仍然發現如上文所述諸多涉嫌土地利益輸送的疑點。由此推論，國民黨實際不當得利的情形勢必更為嚴重。

另一方面，因資料所限，調查中並未

對國民黨購地背後的金錢來源予以追究。由於國民黨黨費根本不足每年開支五十分之一，故推斷其購地資金，亦必來自不當的來源。

2. 資金：國庫通黨庫

自 1980 年代政治解嚴以來，國民大會與立法院全面改選，立法院對中央政府總預算的審議才正式發揮實質功能；過去視為當然的「國庫通黨庫」，其不合理性也才真正開始為人瞭解。

這部份的研究是清查國民黨透過編列政府預算所獲取的不當資金。我們選擇三個中央部會與幾個素有爭議的補助、委辦款項為重點，透過為期 25 年（民國 60 至 84 年度）的追蹤，探究其不當得利的金額，以及國庫通黨庫的技巧和模式。

在檢視中央政府總預算的過程中，明確列出受補貼的國民黨單位名稱者，當然視為確定的「國庫通黨庫」行為；然而為因應國民黨隱藏預算的技巧，當科目未顯示受補貼單位名稱時，我們則以預算編列原則及支出的用途、類別來輔助認定，並列出這些具有疑問的預算。

根據上述原則，我們將清查的結果分為「確定」與「疑問」兩部份。「確定」部份為預算書中明列受補貼單位或可推知的部份；而「疑問」部份則指該預算的業務內容令人懷疑，雖無從得知受補貼單位為何，但藉由輔助證據推斷，有相當的可能亦屬於「國庫通黨庫」預算。「確定」部份的金額概要如表 2 所列，¹僅此三部會平均每年明顯可見的「國庫通黨庫」金額即超過 10 億元（以 1995 年現值計）。

表 2：1971-1995 三部會「國庫通黨庫」預算金額（確定部份）

預算編列單位	金額(千元/1995年現值)
教育部	14,358,427
新聞局	12,293,714
僑委會	746,557
合計	27,398,698

至於「疑問」部份，則是由於近年來「國庫通黨庫」的情況漸受到重視，在與

¹ 歷年金額以 8% 的折現率折現至 1995 年的現值，再行加總。

論及在野黨壓力下，不得不化明為暗，隱身在預算中。其主要的模式有下列幾種：

- (1) 掩飾受補貼單位：相較過去過於招搖的編列方式，近年來受補貼單位出現改頭換面、轉移陣地的趨勢。
- (2) 變更補助科目：如「中央通訊社補助」改為「國際文宣工作及資訊聯繫」。
- (3) 模糊預算說明：如對《中央日報》國際航空版的補助，以「國內報刊」取代《中央日報》。

上述對於政府預算的清查，雖然範圍並非全面，方法也限定在總預算書的檢討，但仍確證「國庫通黨庫」的事實存在於中央政府總預算內。通過以上的調查，證據都在在說明了：國民黨長期以來持續將國家財產挪為一黨之用的事實。

五、黨營事業調查報告

1998年，國民黨主席李登輝在「黨營事業業務研討會」中說：「國民黨沒有黨營事業，要如何發展？」。國民黨依賴黨營事業利益之殷切，由此顯見。

綜觀國民黨黨營事業，主要具有以下幾點特質：

- (1) 最愛與公營事業、開發基金或公營行庫共同出資經營。
- (2) 最愛獨、寡占事業。
- (3) 最愛傳播事業。
- (4) 最愛與民間大財團合夥。

就這些特質分析而言，便是一方面可保障其經濟利益（與公家合營風險低，獨、寡占利益大），一方面又鞏固其政治地位（傳播業主導人民思想，與財團合作形成綿密政商網絡），無怪乎國民黨賴之深切。但是這卻嚴重的傷害了民主體制與人民權益。因此，我們有必要對其深入調查。

1. 黨營事業的沿革

1945年，國民黨在重慶召開第六次全國代表大會，通過關於籌措擋費之決議案，明訂黨營事業發展的方針與範圍。國民黨來台後，黨營事業仍繼續經營。日後隨著事業體的增加，國民黨第一家控股公司-中央投資公司，便於1971年6月成立，主掌企業投資。

在國民黨長期執政的優勢下，其事業

體系不斷膨脹。至1996年，國民黨「投資事業管理委員會」已下轄七大控股公司（參見表3），投資遍及各行各業。以1994年度為例，僅就長期持有股權一項，黨營事業轉投資共有117家，帳面上包括交叉持股共計483.95億元。但是，這個帳面數字是嚴重低估的。我們將以市價法重新估計。

2. 重估黨營事業淨值

從1995年公佈的財務報表顯示，國民黨七大控股公司的資產淨值達到674億元（參見表3）。看似龐大，但其實仍嚴重低估。因為其資產都是以成本列帳，與市價有極大的差距。為了真正反映其掌握的資產，我們針對其長期投資的股權價值，重新以市價計算。²

表3：國民黨七大控股公司資本淨值

(1994.12.31) 單位：NTD千元

控股公司	財報資本淨值	重估資本淨值
中央投資	29,501,962	72,872,418
光華投資	12,412,478	22,669,442
悅昇昌投資	31,755	1,548,507
啟聖投資	2,609,606	1,914,742
建華投資	1,886,760	3,443,234
華夏投資	21,126,869	6,502,082
景德投資	-77,796	-41,515
合計	67,491,634	108,908,910

重估的結果如表3所示，七大控股公司於1994年底的總資本淨值，高達1,089億元。

3. 黨營事業弊端叢生

國民黨黨營事業掌握了龐大的資產，其除了賴以牟利的獨佔與特權行為外，更存在著許多不合理甚至不合法的弊端：

- (1) 對於獨佔力不明顯或管制性不大的事業，積極辦理上市上櫃作業。一方面提高資產價值，一方面又增加黨產的變現性。但其上市過程是否合法，則令人懷疑。
- (2) 使用許多方法掩飾黨營事業的獲利，以規避稅捐。例如光華投資於1994年捐贈大筆金額給國民黨，使其年度獲利由盈餘

² 因資料收集困難，部份項目仍以成本計價。

變成淨損 148 億元。

- (3) 利用內線資訊炒作股票獲利。由單一控股空司的財報上，確實難發現其有短線炒作的現象。但是從整個黨營事業體系觀察，常常是一家控股公司在高點「適時」賣出，又由另一家控股公司逢低承接，整體難脫炒作之嫌。
- (4) 黨營事業總而言之，便是充斥著特權、政商利益糾葛等不公平不合理的弊端。整個黨營事業的成立基礎與獲利憑藉，可以說都是建立在社會的不公平之上。

六、結論與建議

台灣在過去五十年，由於特殊的時空背景，導致國民黨廣泛的介入各層面的經濟活動，享受特權並掌握資源。此舉不但有損經濟效率與社會公平，也間接阻礙了民主政治的正常發展。

國民黨坐擁龐大資產，造成政治競爭立足點的不公平；經營龐大黨營事業，導致政商利益糾葛，黑金橫行，不僅政治理念蕩然無存，更破壞了市場機能與企業環境。

透過這次對國民黨資產與營事業的調查，我們得以初步的獲悉其龐大程度，更確認了其中的不合理性。因此我們建議，政黨的置產及商業活動都應受到法律規範。置產必須限制在黨務活動所需的範圍內，並證明其資金的合法來源；而經營事業應限制於宣揚政治理念的文化傳播事業，不得擁有其他事業。至於國民黨的黨產，從何而來，就應回歸何處；營利事業也應逐步結束。政府及社會也應展開更公正、詳細的調查行動，以使不當的利益能確實還歸全民，公平與正義能夠真正得到彰顯。

七、參考文獻

中央投資股份有限公司公開說明書，1995。
台灣省接收委員會日產處理委員會，《台

灣省接收委員會日產處理委員會結果總報告》，台北，1947。

台灣省政府統計處，《台灣省行政紀要：三十五年度國民政府年鑑台灣省行政部份》，台北，1947。

史明，《台灣人史四百年》，台北：自由時代週刊社，1988。

光華投資、悅昇昌投資、啟聖實業拱份有限公司八十三年度財務報表，1994。

行政院二二八事件小組，《二二八事件研究報告》，台北，時報文化，1994。

《財訊月刊》，1974。

莊嘉農，《憤怒的台灣》，台北：前衛出版社，1990。

陳師孟等，《解構黨國資本主義》，台北：澄社，1991。

張文權，《一千大製造業與五百大服務公司股票值多少？》，台北：《商業週刊》，401 期，1995。

張文權，《揭開國民黨兩金庫神秘面紗，「中投長期持股，光華短線進出」》，台北：《商業週刊》，405 期，1995。

黃家樹，《國民黨在台灣：1945-1988》，台北：大秦出版社，1994。

彭百顯，《吃定納稅人：有字天書把關難》，台北：新社會基金會，1993。

彭百顯，《追求效率的政府》，台北：新社會基金會，1993。

梁永煌等，《國民黨產追追追》，台北：《財訊雜誌》，157 期，1995。

梁永煌等，《拍賣國民黨 - 黨產大清算》，台北：財訊出版社，2000。

葉龍彥，《光復初期台灣電影史》，台北：財團法人國家電影資料館，1995。

賴澤涵等，《悲劇性的開端 - 台灣二二八事變》，台北：時報文化，1993。