

黨營事業與黨產問題

張清溪/台大經濟系教授

海內外台灣人國是會議 1999.11.12-14

台肥案發生後,¹ 由於中央投資公司與中華開發均有台肥股票, 國民黨黨營事業管理委員會主任委員劉泰英難免又成媒體焦點; 但劉泰英在與立院新舊院長互控介入台肥案之餘, 不敢見媒體記者。事實上, 黨營事業與劉泰英牽扯到金融弊案, 這只是最近的例子; 過去幾乎所有股票金融上的弊案, 都與黨營事業有關。² 到底黨營事業是什麼樣的東西? 它存在的價值何在? 對台灣政經影響如何? 將來如何處理? 都是值得我們關心的。

本文所要談的內容, 大略是要說明以下幾點: (1) 國民黨是全世界最有錢的政黨, 有龐大的黨營事業; 但它的影響力卻遠遠超過表面上的黨營事業或黨資本(股份)。(2) 黨營事業是台灣政經之癌, 是個根本就不應該存在的東西。(3) 既然黨營事業不應該存在, 它就不是如何規範的問題; 解決黨營事業的方法只有一種, 就是由國家沒收, 也就是還財於民。

黨營事業規模龐大, 但影響力更大

所謂黨營事業, 當然是指國民黨經營的營利事業, 黨產則是它占領的龐大土地、房地產、有價證券與其他流動資產。為什麼說是「當然」呢? 因為, 世界上再也沒有一個政黨擁有那麼龐大的事業與財產了。他有多大呢? 有些經濟雜誌評鑑國民黨是台灣的最大財閥(如見大崎雄二 1993; 梁永煌 1991, 1993)。

雖然也有經濟雜誌沒有把它排在第一,³ 但實際上, 國民黨有那些黨營事業, 並不容易認定。首先, 它有七大控股公司: 中央投資、光華投資、華夏投資、悅昇昌投資、景德投資、建華投資、啓聖實業。其中規模最大的是中央投資(詳見邱麗珍 1997), 這也是世界政黨百科全書中唯一列名以營利事業籌措政黨財源的代表(Delury 1987)。而不起眼的「啓聖實業」則投資「中華開發」(現已

¹台肥案是指台灣肥料公司在今(1999)年九月一日民營化後, 經濟部在十月十三日將派任的五名董事及三名監事全部撤換(董事共七席監事三席); 全案至今尚未水落石出。目前已知的情況是, 經濟部在八月底以每股五十二元出售台肥股票1億3千萬股(67億), 官股剩下48%, 完成所謂的「民營化」。之後派謝生富任董事長, 總經理郭耀留任。台肥近年虧損連連, 但公司擁有龐大的現金(一百三十多億)與許多土地(報載僅參與南港經貿園區開發之地上權利金就有一百億)。謝生富入主台肥後, 九月十日成立四家子公司(各兩億資本額; 台肥持股均99.9%); 子公司隨即向台肥各借十億元, 並以每股61.8元大舉買入台肥股票。至十月八日止, 四家子公司共持有三千多萬股台肥股票, 買入價計為十九億三千多萬, 報載說是完全由謝生富一手主導(但其中一家子公司「台莊貿易」之董事長為郭耀, 該公司持有九百萬股台肥股票)。據查, 原立法院秘書長謝生富由經濟部派任台機董事長時, 尚受法院宣判為重大禁治產公告者, 多數報導稱這個派任與後來的轉任台肥董事長, 均受到立法院強大壓力下才不得不批准的。以此觀之, 台肥案發生後, 新舊任立法院長王金平、劉松藩, 與每(違弊)案必與的國民黨掌櫃劉泰英等人, 互控介入操作, 就不足為奇了。

²從去(1998)年年底迄今的相關弊案或爭議牽扯到劉泰英的, 有優美實業案(1998年10月)、國產汽車跳票案(1998.11)、東隆五金掏空案(1998.11)、安峰集團跳票案(1998.11)、國揚建設跳票案(1998.11)、台鳳股票案(1998.11)環隆電氣案(1998.11)、長億集團案(1998)、尖美建設案(1998.12)、宏福建設案(1998.12)、達永興跳票案(1999.1)、台灣高鐵融資案(1999.3)、台北國際金融大樓案(1999.7)、中菲航權談判(1999.8)、台肥炒股案(1999.10)、華夏租賃巨額虧空案(1999.10)等。

³如《資本家》(1991年11月)的綜合表現指標, 黨營事業排名第六; 該雜誌對國民黨黨營事業集團的評鑑是: 資本額極大, 營業額表現不佳, 但獲利特別優渥。

制為中華開發工業銀行);但中華開發在董事長劉泰英的主導下,可以說是黨營事業的代表。這種外界普遍的共識,劉泰英卻堅決反對。他的說法是國民黨在中華開發的股份很少,所以根本不是黨營事業,甚至不能稱為「黨資」事業(這是他發明的新名詞,意思是黨只投資不經營)。在以啓聖實業法人代表身份擔任六年董事長後,1998年5月中華開發改選董事時,劉泰英依然當選董事長,但身份是一個更不起眼的黨營事業「昌泰投資」之法人代表,而昌泰投資與啓聖實業在當時各只有0.51%的持股。各報報導都說,在21名董事完全在劉泰英的掌控之下:這次黨營啓聖以0.51%持股選上3席(原11席)董事,另一席以劍湖山名義取得(依其說法是「禮讓」出7席);在全體董監事共持股7.9%的情況下,最大股東交銀(2.62%持股)與台銀(2.32%)卻各只有一席。劉泰英且表示,改選後要將所有黨股全部出清;這也是啓聖自動將11席降為4席的禮讓緣由。依照劉泰英的打算,黨營事業完全出清中華開發的持股後,他仍然是中華開發的董事長;當然這是在中華開發仍然可以讓他在市場上呼風喚雨的情況下,他才願意幹的。在了解中華開發如何為國民黨之政治利益而介入企業(如前述之爭議事件)、控制企業(如高雄企銀)之後,以上這段陳述只是要說明一個事實:以持股或黨資來定義黨營事業是沒有意義的!因為,它的影響力遠遠超過這個數字。

黨營事業是台灣政經之癌

黨營事業必須要解決,因為它是台灣現實政治經濟之癌,理論上政黨(特別是執政黨)也根本不應該經營營利事業,而黨營事業與黨產,其實是國民黨利用多年白色恐怖獨裁政權時期占地為王搶掠而來的。

最近,因為有一筆5億9千萬美元的神祕存款,從瑞士轉到菲律賓的一個祕密帳戶,引起菲國參院的調查。伊美黛宣稱那是馬可仕家族的。她還說應該不止這些,而是至少130億才對,因為「馬可仕在財政、經濟、貿易和高報酬投資上,很有天份。」⁴這個新聞連中小學生看到都笑歪了;問他們笑什麼,回說:「一個獨裁總統A錢,當然很會賺啦!」

馬可仕若與印尼前獨裁者蘇哈托相比,或許還遜一籌吧!蘇哈托去年下台,結束他幾十年的專制,最近《時代雜誌》(*Time*, 1999.5.24)有一個以「蘇哈托公司」(Suharto Inc.)為封面的特別報導,描述了他與其三子三女如何利用特權經營至少564家獨占事業,如何逃漏稅,如何特權貸款,霸占土地,.....雖然經過亞洲金融風暴折損不少,迄今仍至少擁有150億美元的財富。這顯然是一個保守的數字。因為,一個曾獲蘇哈托頒獎他對環保卓越貢獻的Mr. George Junus Aditjondro,後因發現幾乎所有污染都與蘇哈托家族企業有關,乃著手調查蘇哈托家族財產;據他估計,蘇哈托家族至少有250億美元財產。⁵

但是,在國民黨的襯托之下,相形見拙的蘇哈托與馬可仕,恐怕都要算是好人了!早在五年前,《遠東經濟評論》(*Far-Eastern Economic Review*, 1994.8.11),就以「國民黨公司」(KMT Inc.)做為封面報導。這個全台灣最大的財團,也是全世界最富裕的政黨,擁有七大控股公司,投資數百家企業;在亞洲金融風暴後,每年仍有一百多億台幣的盈餘,納入國民黨黨庫。它的財產更是無計其數,

⁴根據8月24日台灣各報紙。菲律賓前總統馬可仕下台後,菲律賓政府一直在追查馬可仕在位20年搜括的財富,要把它充公。但經過14年的努力,除了數百萬的律師與調查費以外,查獲極少。

⁵目前因為公投獨立而陷入悲慘戰亂中的東帝汶(East Timor),蘇哈托家族擁有40%的土地所有權(見上引*Time*之報導)。是不是其中有龐大獨占利益,才是統派民兵反對獨立而行燒殺搶掠的根本原因?

房地產遍及全台，包括各縣市民眾服務站、台北市各特種黨部、占領全國各地最佳風景的救國團、以及全台院線等等。它每年的隱藏利益多大，沒有人知道，恐怕國民黨內部也搞不清楚，因為至少它節省下一大筆房租是帳面上看不到的。黨營事業則遍佈在傳播、電子媒體、瓦斯、建築、公共工程、金融股市基金票券保險銀行等等行業。

要有人說黨營事業不好，國民黨可不高興了。國民黨常說，政黨有黨營事業後，就不必募款，因為財政獨立所以不會受制於利益團體；言下之意是它的政策擬定會比較客觀中立。它甚至說這是政黨最理想的經費來源。這真是天大的笑話，得了便宜還賣乖。首先，如果這是政黨最理想的經費來源，那民主先進國家那麼多，他們難道都是笨蛋，為什麼世界上沒有一個上軌道的民主政黨依靠黨營事業過日子呢？從理論上也可以分析何以黨營事業不對。簡單說，政黨的目的是執政，在民主國家中，它到執政之路就是提出政策讓選民認同、吸引選票；因此政黨財源若與受人民擁護的程度有正相關的，就屬正當，否則就不正當。以此推論，捐款（特別是小額捐款）、甚至由國家依選票編預算來補助，都是正當的「方向」；而國外捐款、黨營事業等等，則是不正當的財源（見陳師孟、張清溪 1991）。

其次，它說政黨自營營利事業，可以不受財團干政，不受制於利益團體，政策上不會特別去照顧財團利益。這種說法叫做「見樹不見林」。政黨擬定政策時，若因財團捐款而會有所偏頗，那它難道不會為了照顧「自家財團」而偏頗得更厲害？照顧別人再親密總還有間隔，照顧自家那是合為一體了，有什麼歪曲的政策使不出來呢？而且還有更嚴重的。黨營事業必然要有特權，因為那才是利潤的保證。而有了特權之後，一方面，為了保住特權它就必須「繼續」執政，而為了「不中斷」它的執政，不能有一點疏忽，因此在提名時只求當選、不顧形象的招數，什麼黑金那管得了；另一方面，也因為有特權，才能結交黑金；其實，特權本來就是黑金的溫床。

第三，國民黨經常說，它的黨營事業都是配合政策的，好像是好人好事的代表呢！表面上可能有一些這種樣子，包括率先投資什麼，或為配合政策到那裡投資，或拯救什麼企業危機等等。其實，事實剛好相反。它做那些事，不是它配合政策，而是政策配合它了。遠的不說，最近它介入一些企業，若不是為了自己的政治利益，就是挾社會安定來號令公營銀行、號令財金當局、甚至號令整個國家人民！這也就難怪早在 1994 年，《卓越》雜誌根據它的「企業集團聲望排行榜」調查結果，黨營事業名列「聲望欠佳五大集團」之一。

其實，黨營事業不但造成政治上不公平的競爭，在經濟上也因為禁止他人競爭而阻礙發展，在社會上更是不公，是黑金政治的發源地。前述黨營事業與劉泰英牽扯入弊案或爭端，不就是明證嗎？

還有一個更簡單的道理，說明為何政黨不得經營事業。立法院在五年前通過了〈公職人員財產申報法〉；該法第一條說它是「為端正政風，確立公職人員清廉之作爲，建立公職人員利害關係之規範」而設立的；因此從縣市議員、中小學校長以上各級公職人員，都必須申報財產（第二條）。而省市長、省市議員以上的中高級政務官及民意代表之財產，除了申報之外，還要強制信託（第七條）。為什麼國家要立法暫時排除這些人親自經營管理自有財產的權利呢？因為，他們負有決策權利，倘若籍此而有內線交易或利益輸送，其防不勝防，不是司法所能偵察的，因此採用這種釜底抽薪之計。但是，中國國民黨一向是「以黨領政」，其每週四中常會之決議「發交執政同志執行」，是具有列寧式政黨的本質；比較之下，立法委員參與政策決策的權力，真是「小巫見大巫」。我們見微知著、舉輕明重，自當限制政黨（特別是執政黨）經營營利事業。

基本上，政黨不經營事業，是「利益迴避」的政治倫理。一個政黨執政五十多年還不知「利益迴避」為何物，難怪它的政務官離職後，不知〈公務員服務法〉14條之1的迴避條款為何物；也難怪各級會議議員紛紛自肥，現在連國大代表也公然自己延長任期。但是，這種作為比起黨營事業，就像馬可仕與蘇哈托之難以國民黨抗衡一樣，那些不要臉的行徑，也實在不算什麼。

如何解決黨營事業問題？

法律途徑解決不了黨營事業與黨產問題，甚至政治協商也沒有辦法；唯一可行的是「換黨執政」。為什麼？我們先說如何解決黨營事業與黨產問題，就會了解為何只能依靠輪政手段了。

照理說，黨營事業與黨產的解決辦法，就是全部收歸國有。為什麼呢？因為，那都是國家資源。想想看，國民黨當初從中國大陸撤退來台，它帶來什麼東西？它在中國的黨營事業，如青島的啤酒廠根本帶不過來。而幾年前國民黨第一次公布它的經費預算時，說正常情況下每年開支是五十億（現在差不多六十億；所謂正常情況就是不包括選舉的花費），而黨費收入是八千萬（這恐怕還是理想數字而已）；換言之，黨費收入還不到正常開銷的五十分之一。如此，它可能何德累積那麼多財富呢？它過去強占土地房舍，特權低利貸款，政策包庇特權營業，還有每年編預算掖注黨庫等等，才是財富的真正來源。這裡所講的每一項，都有很多實例，我們只舉其中幾件最近發生的事為例。

前（1997）年一月初，國民黨文化事業因為財務惡化，要標租大世界及中國兩戲院土地（以及許多其他土地）；但這兩個戲院其實都不是國民黨的，而是接收自日本人的產業。例如，中國戲院日本時代叫做台灣戲院，是被國民黨接收後（這種胡亂的接收情況，在台灣各地都有，也不限於戲院）改名的，現在它要把它租售變現了！這有什麼道理呢？在土地的例子裡，中廣位在仁愛路的土地就是國有地，但最近國民黨把中廣的土地炒來炒去，表面上有很多不合理的地方，也可能高明正在此呢！透過低價賤售給其他的黨營事業，它可能以為就有了合法取得的證明了呢！另外，黨營的「復華證券金融」在它獨占融券融資時，可以「無擔保」「低利」向公營行庫借到四倍資本額的貸款！躺著就可年賺幾億元，也難怪開個十四全，要花掉二億以上。您說，這些財產不都應該收歸國有嗎？

但是，依法這是做不到的，政治協商也無可奈何。在立法院，雖然國民黨立委最愛使使性子、跳彈簧床，以便得到一些安撫的好處；但是當國民黨政權發生危險時，那就有「亡黨亡國」的同仇敵愾了。至於政治協商也不能解決問題，「國發會」是一個典型的例子：在這個大拜拜中，國民黨好不容易也同意了所謂的「四點共識」，即不承包公共工程、不到中國投資、不經營獨寡占事業、不參與政府採購。結果呢？完全違背當初它的承諾。要知道，兩方都同意的才叫「共識」，實際上民進黨的要求是政黨不得介入營利事業。現在連這種「共識」都不能遵守，那還會有什麼其他可行的「共識」？政治協商一碰到國民黨的要害，它是絕不會退讓的！

不過，只要民進黨（或任何其他「真正」的非國民黨）能主政——在台灣的中央集權制下，所謂主政，就是主持中央政府才算——情況就有急轉直下的可能。首先，任何一個政黨不會給敵對黨「不合理的特權」的（除非同流合污）；而只要把過去那些特權拿掉，黨營事業就無暴利，在公平競爭之下，很快會被市場淘汰。不過，古云：「百尺之蟲，死而不僵」，國民黨再不賺錢，它那聚斂五十多年的龐大財富，仍然不公不義。為了維護社會正義，必須收歸國有。有人可能以為那太慘忍了吧！那是不了解真相的人的想法。其實，這種作法也是有國際經驗的（如見黃世鑫 1998）。退一遇萬步講，只要好好跟國民黨算帳，算它過去五十年吃掉、虧掉、污掉、倒掉、賴掉的，以及所有不當得利，則就

算現在登記在它名下的有根據的財產都是它的,用它全部來還也還是不夠的。最後,只好用信合社倒閉的辦法——概括承受——那也就是收歸國有了!怎麼做呢?其實不難。內政部不是正在草擬「日據時代遭強占土地,將可專案取回」嗎?既然被政府強索的財產要還財於民,那被執政者占領的全民財產,不也應該還財於民嗎?

參考文獻

- 大崎雄二 (1993) 〈國民黨是「最大的財閥」〉,《文藝春秋》,4月,57-60。
- 邱麗珍 (1997) 《國民黨黨管經濟事業發展歷史之研究》,台大政治學碩士論文。
- 卓越編輯部 (1994) 〈企業集團聲望排行榜〉,《卓越》,115 (1994.3), 110-128。
- 陳師孟、張清溪 (1991) 〈台灣黨管事業的演變及其政治經濟含義〉,《政治經濟研討會論文集》,台北:中國經濟學會 (現改名為台灣經濟學會), 5-29。
- 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。
- 梁永煌 (1991) 〈國民黨是全國最大財團〉,《財訊》,12月,109-114。
- 梁永煌 (1993) 〈國民黨是獨占服務業最大股東〉,《財訊》,3月,177-179。
- 黃世鑫 (1998) 〈黨產、黨管事業與當前台灣政黨財源問題:借助德國的經驗〉,國立中興大學財稅系。
- Delury, George E. ed. (1987) *World Encyclopedia of Political Systems and Parties*, N.Y.: Facts on File.