

台灣各主要政黨財務狀況分析與展望

高仁山^{*}、詹佳融^{**}、涂京威^{***}

目次

壹、前言

貳、我國政黨政治體系

參、台灣各主要政黨財務收入來源

肆、各政黨財務運作模式

伍、一般民意對黨產認知看法

陸、結論

* 台灣教授協會社會經濟組召集人，Claremont Graduate University 政經研究所博士。

** 國立台北大學公共行政暨政策學系碩士。

*** 國立政治大學國際事務學院東亞研究所碩士生。

摘要

轉型正義已成為當前社會所追求最重要的價值核心，為了讓台灣民主政治永續穩健的發展，公平的政黨競爭環境是民主國家最重要的發展基石。台灣過去在國民黨五十五年專制權力統治下，黨政一體的威權獨裁體制所衍伸的社會衝突與不安，正是撕裂國家和諧與互信的黑手，轉型正義正是為了彌平埋藏在社會的猜疑與傷痛的程序。

國民黨一黨專政的統治時期，操控國家機器獲取公共資產，累積龐大鉅額黨產。本研究運用文獻分析法，來探討各政黨主要經費收入來源，並進一步了解各政黨財務運作模式，最後透過抽查資料探究一般民眾對各政黨黨產來源及黨產運用等看法，可以發現大部分民眾反對特定政黨持有龐大的黨產，亦有超過半數的民眾認為需透過法律規範約束政黨資金取得的合法性。

最後，本文歸納出以政黨公平競爭對國家整體利益之影響，作為我國政黨政治的未來展望。黨產的正當化是促進我國政黨政治公平競爭的必要條件，唯有公平的政黨競爭環境，民主社會國家才能更有效率公平的發展；而國民黨在歷史的脈絡下所產生的不當黨產，我們應重新梳理檢視黨產的正當性，若屬於不當不法的黨產，應做出適當的處置；最後，追究不當黨產將有助促進台灣民主正常化，並彌補過去的傷害過錯，使既存的對立漸漸冰釋。

關鍵字：轉型正義、政黨收入來源、政黨財務運作模式

壹、前言

蔡英文總統於總統競選期間提出五大政治改革 - 「落實轉型正義」、「實踐世代正義」、「改革政府效能」、「國會改革」與「終結政治惡鬥」，民眾的選票恰正支持了蔡總統的理念，也給予國民黨一次深切的反省，「黨產」的包袱始終是國民黨無法貼近民心的桎梏。「轉型正義」為何能喚起大眾的期待，主要原因在於，處在一個沒有公平正義的環境下，年輕人將永遠無法擺脫低薪的魔咒，經濟資源將永遠被既得利益者及權貴奪取，民主法治永遠無法落實。轉型正義是民主國家對於過去威權獨裁體制，造成社會的傷害裂痕，所進行的善後彌補，其主要手段包含「追究加害者」、「賠償受害者」及「歷史真相的呈現」。除了彌平歷史留下的傷痛過錯，更積極的作為在於，重塑台灣健全公平的政黨競爭環境，讓社會經濟持續進步提升；易言之，若無法塑造公平民主的政黨競爭環境，政治權力只會淪為滿足金錢地位的私慾工具，台灣社會將無法向前進步，民主及社會公義將蕩然無存。

貳、我國政黨政治體系

政黨為一政治性團體，就學理上而言，政黨是由具有共同理念之國民自行組成，透過推薦競選人，以期獲得法制上賦予的權力，控制公部門機關、人事，及政策制定之權力¹，政黨在民主政治體系扮演至關重要角色，除可反應民意需求提供整體性政策，或為促進國民利益制定相關政策主張或政策，透過推薦候選人參與競選活動，藉以行使國家政權，推進政治社會民主化。一般而言，政黨組織的基本原則²包括：1. 國民自由組黨及入黨原則；2. 黨內民主原則（黨員平等原則）；3. 政黨平等原則；4. 政黨財務公開原則；5. 行政中立、司法獨立原則；6. 公益政黨活動原則；7. 違憲政黨解散原則。鑒於

1 內政部，政黨法草案總說明。

2 陳朝建，台灣政黨政治基本原則解析。取自臺灣法律網，2017年5月7日瀏覽，http://www.lawtw.com/article.php?template=article_content&area=free_browse&parent_path=,1,784,&job_id=27877&article_category_id=1169&article_id=13185

政黨政治的健全發展，有助於民主政治持續完善，各民主國家對於政黨均有若干保障及規範，協助政黨公平合理之良性競爭，確保政黨組織運作符合民主原則，進而提升國民政治參與。

而目前我國僅用「人民團體法」中的政治團體專章對政黨作為規範³，《政黨法》自一九九三年被提出後仍卡在國會程序，目前僅有「政黨法草案」通過，作為日後立法之依據參考。

政黨法的重要性在於，可約束及規範政黨之作為，避免政黨在取得政權後恣意運用權力，透過營利或是不法手段取得政黨財產，由於政黨的生存與發展以及參與競選都需要經費的支持，而政黨又是連結國家權力最密切的組織，因此多數民主國家，諸如德國、韓國皆有相關的法律規範，目的就在於營造一個政黨公平競爭的政黨政治環境。爰此，政黨組織的基本原則包括「政黨財務公開原則」，主要目的就是避免政黨因利害對價關係，與利益團體掛勾造成「官商金融資本」型態，掌控經濟資源的支配權，壟斷政治權力。

參、台灣各主要政黨財務收入來源

按我國內政部民政司各政黨財務申報觀察，我國政黨財務收入，以「黨費」、「政治獻金」、「政黨補助款」等三項，為各政黨主要財源。其中，又以「政黨補助款」為左右政黨持續發展之核心資源，因此，本研究比較之政黨，將以超過「政黨補助」門檻（獲政黨補助款）之政黨為主要採樣對象，聚焦各黨黨產與政黨公平競爭之相關性。

根據 2016 年我國立法委員選舉，計有中國國民黨、民主進步黨、親民黨、時代力量、新黨等 5 個政黨，其全國不分區得票率突破 3.5% 門檻⁴，獲得未來一屆 4 年期之「政黨補助款」。另前屆 2012 年立法委員選舉，則

3 人民團體法第四條規定人民團體分為三類，1. 職業團體；2. 社會團體；3. 政治團體。此與我國長年來「黨禁」有密切之關係。

4 「公職人員選舉罷免法」第 43 條於 2015 年 1 月修訂，並於同年 2 月公布修法，將政黨補助門檻由全國不分區得票率 5% 降為 3.5%，凡不分區政黨得票率超過 3.5% 之政黨，可獲每年每票新台幣 50 元之補助。

係有中國國民黨、民主進步黨、親民黨、台灣團結聯盟等 4 個政黨，突破「政黨補助款」門檻。綜合兩屆立法委員選舉結果，台灣近 8 年政黨發展，以中國國民黨、民主進步黨、親民黨較為穩定，輔以新黨、台灣團結聯盟、時代力量，共同組成台灣主要六大主要政黨。以下謹就六大政黨財務申報資料，分析其財務收入來源概況：

一、政黨整體收入比較

綜觀各政黨財產收入⁵，以中國國民黨財產居冠，年申報收入總額近 19 億元新台幣，其次為民主進步黨近 6 億 1 千萬元新台幣，其他主要政黨財產均在 1 億元新台幣以下⁶。然而，依據內政部民政司公開資料，查無新黨近 10 年財產申報資料，在其他公開素材上亦未有新黨財產資料，未能具體納入本研究比較。

在六大政黨中，單就財產數額前兩大政黨比較，中國國民黨（簡稱國民黨）財產係民主進步黨財產 3.1 倍；國民黨除外之五大政黨財產總額，與國民黨財產總額相較，國民黨財產仍是其他五大政黨財產總額近 2.5 倍。

依照各政黨提供之決算報告書、收支決算表，各政黨經費收入科目，概分為「黨費收入」、「政治獻金收入」、「政黨補助款收入」、「其他收入」等 4 項，惟中國國民黨特有「財產信託管理收入」乙項，且該項歷年均佔國民黨財產 50% 以上比例，係為國民黨產結構與其他政黨最大相異處。本研究為求分析架構明確及實質反映各政黨財務收入狀況，將「財產信託管理收入」乙項併入「其他收入」項，並以上述 4 項分類簡析六大主要政黨財務收入來源如次：

（一）黨費收入

民主社會中，政黨最主要的黨產來源，即是黨員繳納之黨費。黨員基於

5 依內政部民政司 2015 年度政黨財務申報，2017 年 4 月 24 日瀏覽，http://www.moi.gov.tw/dca/03caucus_10401.aspx。

6 台灣團結聯盟 7 千 6 百萬元新台幣（以下同）、親民黨 4 千 9 百萬元、時代力量 2 千 5 百萬元。

認同理念、共同參與政黨運作，而繳納黨費支持政黨運作，推廣其價值、信念，係民主政黨追求理念落實的核心表徵。在台灣六大政黨中，黨費收入以民主進步黨最多，其次係國民黨、時代力量、親民黨、台灣團結聯盟⁷；黨費佔政黨總體收入比例，以民主進步黨最高，佔約 28%，其他政黨均未超過 3%。另比較財產數額前二大政黨黨費收入，民進黨黨費收入逾 1 億 7 千萬元，惟國民黨黨費收入僅 5 千 5 百萬元；黨費收入佔其政黨總體收入比例，民進黨佔 28%，國民黨僅佔 2%⁸。

（二）政治獻金收入

有關政治獻金部分，以民主進步黨 1 億 9 千萬元收入居冠，其次為國民黨、時代力量、台灣團結聯盟、親民黨⁹；政治獻金佔政黨總體收入比例，以時代力量最高、佔約 97%¹⁰，其次為民主進步黨 31%、親民黨 26%、台灣團結聯盟 22%、國民黨 4%。綜觀我國六大政黨，政治獻金均係核心財源，尤以時代力量、民主進步黨、親民黨、台灣團結聯盟等政黨，其政治獻金均佔整體收入 20% 以上。惟比較財產數額前二大政黨政治獻金收入，民進黨 1 億 9 千萬元，國民黨收入 9 千 1 百萬元；政治獻金收入佔其政黨總體收入比例，民進黨佔 31%，國民黨僅佔 4%。

（三）政黨補助款收入

政黨補助款係由政府每年撥付，以每票 50 元為基數，乘以各政黨在立

7 各政黨黨費收入，民主進步黨 1 億 7 千 3 百萬元新台幣（以下同）、中國國民黨 5 千 5 百萬元、時代力量 67 萬元、親民黨 13 萬元、台灣團結聯盟 8 萬元。

8 進一步比較國民黨、民進黨兩黨黨員人數及黨費差異，國民黨員現有逾 88 萬人、民進黨員近 20 萬人；國民黨黨費每年繳納 200 元新台幣、民進黨黨費每年繳納 300 元新台幣。依國民黨新聞稿、國民黨黨務規章，2017 年 4 月 28 日瀏覽，http://www.kmt.org.tw/2017/01/blog-post_93.html。

9 各政黨政治獻金收入，民主進步黨 1 億 9 千萬元新台幣（以下同）、中國國民黨 9 千 1 百萬元、時代力量 2 千 5 百萬元、台灣團結聯盟 1 千 6 百萬元、親民黨 1 千 3 百萬元。

10 本研究採「2015 年度政黨財務申報」，時代力量於 2015 年尚未突破政黨補助款門檻，相較中國國民黨、民主進步黨、親民黨、台灣團結聯盟等獲政黨補助款之政黨，因其年度收入未有政黨補助款，因此，雖時代力量之政治獻金總額，在六大政黨中並非名列前茅，惟在比較政黨各項收入佔政黨整體收入中，仍特別凸顯其政治獻金之佔比。

法委員選舉中所囊括的「政黨票」數目，得出各政黨在一屆 4 年間可獲之政黨補助款數額。本研究採納之資料，係以 2012 年立法委員選舉結果為政黨補助款之依據，因此，2015 年初成立之時代力量，在相關資料中係未有政黨補助款。除時代力量外，我國主要政黨之政黨補助款數額排序，分別為國民黨、民主進步黨、台灣團結聯盟、親民黨¹¹；政黨補助款佔政黨總體收入比例，以台灣團結聯盟最高、佔約 77%，其次為親民黨 73%、民進黨 37%、國民黨 15%。比較財產數額前二大政黨政黨補助款收入，民進黨 2 億 2 千萬元，國民黨 2 億 9 千萬元；政黨補助款收入佔其政黨總體收入比例，民進黨佔 37%，國民黨佔 15%。

（四）其他收入

除黨費、政治獻金、政黨補助款外，多數政黨將利息、出售資產利益等列為「其他收入」部分，惟國民黨於其他收入外，另編列「財產信託管理收入」乙項。本研究為求分析架構明確及實質反應各政黨財務狀況，爰將「財產信託管理收入」併入國民黨「其他收入」統計。我國主要政黨之其他收入，依排序分別為國民黨、民主進步黨、台灣團結聯盟、親民黨、時代力量¹²；政黨補助款佔政黨總體收入比例，以國民黨最高、佔 76.84%，其他政黨均未超過 3%。比較財產數額前二大政黨其他收入，國民黨收入 14 億 5 千萬元，民進黨 1 千 5 百萬元；其他收入佔其政黨總體收入比例，國民黨佔 76.84%，民進黨僅佔 2.57%。

各政黨對「其他收入」項下科目編列不同，國民黨係有其他收入及財產信託管理收入之分，民進黨於其他收入項下編列利息收入、其他補助款收入、其他收入、出售資產利益、投資收益等 5 項，台灣團結聯盟、親民黨、時代力量則係以利息收入及其他收入編列。

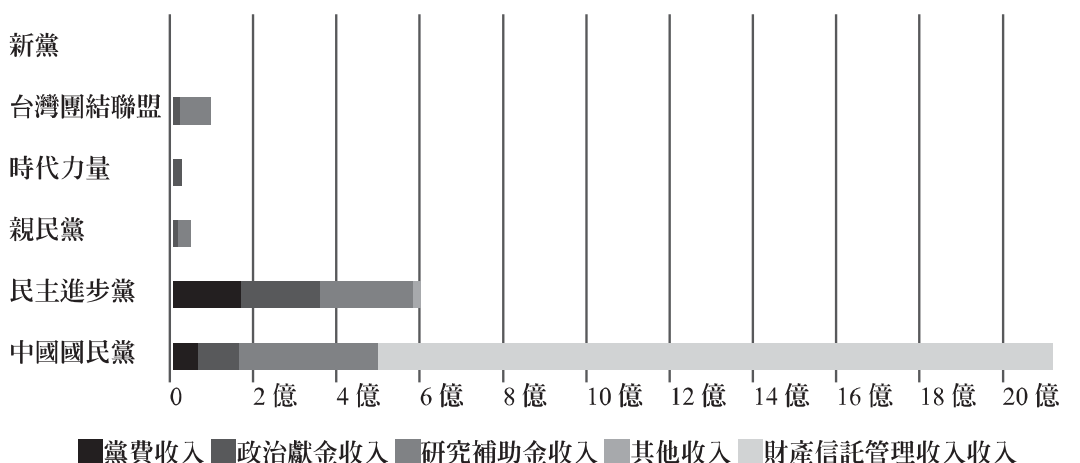
在其他收入項目，以國民黨的「財產信託管理收入」最受關注。首先，

11 各政黨政黨補助款收入，國民黨 2 億 9 千萬元新台幣（以下同）、民主進步黨 2 億 2 千萬元、台灣團結聯盟 5 千 9 百萬元、親民黨 3 千 6 百萬元。

12 各政黨其他收入，國民黨 14 億元新台幣（以下同）、民主進步黨 1 千 5 百萬、台灣團結聯盟 5 萬 9 千元、親民黨 3 萬 7 千元、時代力量 1 萬 5 千元。

高達 14 億 5 千萬的金額，不僅超過民進黨年度整體收入，更是五大政黨年度整體收入近 2 倍¹³。其次，國民黨雖將此筆收入列作財產信託，然依會計師查核，係認定國民黨黨營事業屬事業投資，並非真正信託。國民黨高度仰賴黨營事業收益，使得其政黨財務結構相較其他主要政黨而言扭曲，並造成國民黨與其他政黨間不公平的競爭關係。各政黨主要經費收入之比較，可參見下圖 1。

圖 1 主要政黨經費收入來源



資料來源：內政部民政司 2015 年度政黨財務申報

本研究整理製圖

肆、各政黨財務運作模式

依據「政黨及政治團體財務申報要點」¹⁴政黨應於每會計年度終了後編造包括決算報告書、收支決算表及財產負債表，並於每年五月三十一日前函報上一會計年度之決算書表。

13 除國民黨外，我國五大政黨年度整體收入總額約 7 億 6 千萬元新台幣。

14 參「政黨及政治團體財務申報要點」第六、七條。

從政黨收支決算表可概窺政黨主要運作模式，黨產經費支出包括人事費、事務費、業務費及政治獻金支出等項目¹⁵，而目前我國主要五個政黨的人事經費支出比較（見下表 1），從中比較國民黨與民進黨經費支出，可以發現 2015 年國民黨的經費支出高達 31.3 億，民進黨支出達 5.9 億，本研究發現國民黨的人事費用支出，遠高於民進黨 7 倍之多¹⁶。

按國民黨收入來源，國民黨理應入不敷出，而每年鉅額的人事成本支出，大部分用於支付黨工薪資及退休金，在過去「黨政一體」的時代，黨工的薪資福利是比照公務人員水準給付，更享有 18% 的優惠存款利率，若不是「黨庫通國庫」或另有未申報之財產來源，實難繼續運作。目前，國民黨唯有暫停原先過於優渥的黨工福利，並進行組織縮編、精簡，不然「百年老店」難以經營。

此外，國民黨提交之政黨收支決算表，經費支出部分僅有 4 大項，難以窺見其項下分類，因此難以知道究竟鉅額的人事費用支出是用在那些部分，抑或人事費用仍遭低估。

15 「人事費」：工作人員之薪給及其他補助費獎金等，其細目舉例如下：1. 員工薪給；2. 兼職人員交通費；3. 保險補助費；4. 年終成績考核獎金；5. 不休假獎金；6. 加班值班費；7. 退休金；8. 其他人事費。「辦公費」：處理會務所需之各項費用，其細目舉例如下：1. 文具、書報、雜誌費；2. 印刷費；3. 水電燃料費；4. 旅運費；5. 郵電費；6. 大樓管理費；7. 租賦費；8. 修繕維護費；9. 財產保險費；10. 公共關係費；11. 人事查核費；12. 其他辦公費。「業務費」：辦理業務所需之各項費用，其細目舉例如下：1. 會議費；2. 黨務推展費；3. 調查統計費；4. 研究發展費；5. 其他業務費。「政治獻金支出」：指依政治獻金法規定支出之政治獻金，其細目舉例如下：1. 人事費用支出；2. 業務費用支出；3. 公共關係費用支出；4. 選務費用支出；5. 捐贈黨員之競選費用支出；6. 雜支支出。「其他支出」：凡無法歸入上列支出科目之費用者均屬之，如雜項支出等。

16 依據內政部民政司公開資料，2015 年度政黨財務申報，國民黨人事費用：1,415,253,222；辦公費用：1,583,793,068；黨員服務費：52,450,938；政治獻金支出：82,084,777。民進黨人事費用：185,906,614；事務費：11,128,048；管理費：12,103,731；辦公費用：10,347,465；差旅費：8,231,334；業務費：115,813,068；政治獻金支出：157,894,722。民進黨政治獻金支出包含人事費用支出：26,281,123，故亦將政治獻金用作人事費支出的部分作為整體人事費用計算。

表 1 各政黨人事支出比較表

政黨	人事費	佔總支出
國民黨	14 億 1525 萬 3222 元	45.17%
民進黨	2 億 1218 萬 7737 元	35.73%
親民黨	638 萬 5159 元	14%
台灣團結聯盟	2012 萬 0450 元	25.4%
時代力量	309 萬 8696 元	14.8%

資料來源：黨產委員會

本研究整理製表

另外，難以得知政黨的附隨組織財務運作情況。雖然大眾都清楚，這些附隨組織的財產與政黨有裙帶關係，但礙於法規之限制，社團團體財務應以自律為原則，由該組織自行於章程中訂定，行政機關無權干涉，因此主管機關內政部亦難以得知資產狀況。目前，國民黨最為人詬病的附隨組織包括救國團、婦聯會等黨國威權時代成立的組織，擁有龐大資產，財務不透明，外界至今難以窺其全貌。以下針對上述 2 個最受國人疑慮的附隨組織探討：

一、社團法人中國青年救國團

蔣氏政權來台後，透過救國團的組織與活動，對青年及學生族群提供服務，以阻止青年學生族群之間的反對性、競爭性動員能量，並進行思想控制與組織動員，藉此達到政治控制的目的。而除設總團部外，在全國設有 17 處縣市團委會、15 處青年活動中心、8 處輔導中心及 65 處學習中心，其組織持有「中國青年旅行社有限公司」全部股份及「張老師文化事業股份有限公司」股份（7 名董事均由法人股東救國團指派），並轉投資多家企業¹⁷，

17 「中國青年旅行社有限公司」再轉投資「中國青年留遊學顧問有限公司」及「嚕啦啦旅行社有限公司」；另救國團捐助設立之「財團法人中國青年服務事業文教基金會」、「財團法人張老師基金會」、「財團法人中國青年大陸研究文教基金會」，分別持有「幼獅文化事業股份有限公司」股份，

截至 2016 年 10 月止，救國團總資產高達 53 億 1,470 萬，現有土地總計 72 筆，建物 92 筆。

而救國團經費來源，依其章程設定，主要為入團費、常年團費、捐款、活動收費、委辦費用、基金及其孳息等，但依據中國國民黨中央委員會常務委員會會議資料顯示¹⁸，41 年至 60 年間，救國團之預算列於列於「大陸敵後工作項目」、「國防部情報局大陸工作」、「政府委辦工作補助費」64 等項目，係由國防部、情布局等中央政府機關，編列預算後，再由中國國民黨中央委員會代領轉發。而興建救國團青年活動中心，係由教育部於 1979 年 1990 年間，共補助 4 億 5,800 萬，供其興建完成。本研究認為，政府機關所編列之預算經費，皆有將救國團列為其中，就算救國團已與政府部門解除隸屬關係，但其經費來源實難以自清是合法自身取得，且相關土地建物若皆是靠政府經費補助，所屬產權理應屬於國家。

二、中華民國婦女聯合會

中華民國婦女聯合會前身為 1934 年蔣介石宣布發起「新生活運動」，隨即成立之「南昌新生活運動促進會」，其後由宋美齡在各地設立「新運婦女工作委員會」，並任命各地高級官員的夫人為當地「新運」領袖。來台後，宋美齡有意團結婦女團體，遂在台發起各界婦女菁英環島勞軍行程，並於 1950 年 4 月在台成立婦聯會。

其經費來源除了會員的會費之外，早期還包括國防捐與教育捐，由於經費用途都在照顧軍眷及勞軍活動，在當時被視為國防機密，任何人都無權干預¹⁹。依據黨產委員會調查顯示，婦聯會主要經費來源大致可分為五項：1. 國民黨代領轉發款項；2. 影劇票及棉紗附捐；3. 防衛捐；4. 進口結匯附徵勞軍款；5. 接受政府機關補捐助數額。

並指派法人代表或監察人。「幼獅文化事業股份有限公司」再轉投資「團隊鏈企業管理顧問有限公司」及「幼獅運動休閒管理有限公司」。

18 參「救國團聽證初步調查報告」，頁 20。

19 參婦聯會初步調查報告，黨產委員會，頁 15。

目前，婦聯會總資產高達 381 億 6,666 萬，依婦聯會 2015 年度之收支決算表，其收入來源會員費僅有 11 萬 0811 元，但利息收入竟高達 3 億 1500 萬，其轉投資相關機構有：1. 中華民國婦聯社會福利基金會：由婦聯會於 1997 年捐助 10 億成立，目前基金會財產總額為 21 億 8159 萬 1,732 元；2. 財團法人中華民國婦聯聽障文教基金會：由婦聯會於 86 年捐助 2,000 萬元成立，目前該基金會持有資產總額為 9 億 9,660 萬元；3. 財團法人華興育幼院：為蔣宋美齡於 1955 年創辦，並任董事長，目前登記財產總額為 16 億 2,015 萬 2,357 元。

由於婦聯會原始經費來源，大多是由政府特許及接受政府機關補助取得，但由於經費運作極為機密，亦無從得知是否全部作為特定社會公益之用，但卻擁有大額資金資助相關從屬組織，且相關組織亦有龐大資產，要證實經費都是由民主程序取得或運用，實難取信於大眾。

伍、一般民意對黨產認知看法

台灣作為民主法治國家，應以民意為依歸、以法治為基礎，政黨的運作亦應符合民意，方能爭取民眾的選票支持，獲得法制的權力。國民黨的不當黨產議題在我國已爭議許久，從 2000 年扁政府執政開始歷經 3 次政黨輪替，成效依然未彰；馬英九擔任國民黨主席後，開始將黨產信託、捐贈，使國民黨黨產大幅縮減，但時至今日，國民黨所有之黨產依然十分可觀，民眾對國民黨黨產已有十分不善的觀感，這也是為什麼馬英九擔任國民黨主席時，積極迫切欲解決的未竟問題。然而，國民黨的黨產有如電影裡的「魔戒」，每年鉅額龐大的支出有賴於龐大的黨產支撐，但龐大的黨產卻壓毀民心的支持，這極為扞格的問題有賴於國民黨自身抉擇作為。

根據市調公司的調查²⁰，約有 59.5% 的受訪者認為國民黨在財務上有

20 民意調查資料來自決策調查有限公司所做民意調查，訪問台灣地區 22 個縣市，年滿 20 歲以上之成年民眾，總有效樣本 1,072 份。在 95% 的信心水準下，約 ±3.0 個百分點。

絕對的優勢，其中有 50.7% 的受訪者認為，國民黨黨產主要的來源屬於接收日本統治時的財產、國庫挹注黨庫的模式，或威權時期「黨國一體」的特許事業，及這些來源不當的財產所產生的鉅大孳息，讓國民黨成為台灣的首富政黨。約有 58.8% 的受訪者贊成黨產歸零，希望所有的政黨能在相同的基礎上公平競爭。這顯示，黨產差距過分的懸殊，會造成民眾覺得政黨在競爭上有不公平的差距，尤其大眾都知道競選所需的花費不貲，更何況黨產的來源還有不當的疑慮，復加民眾對政黨不良的觀感。相對地，有 56.3% 的受訪者支持用法律限制政黨只能靠政治獻金、選舉補助款等，合法的資金來源作為政黨的黨產取得，一般民眾認為此舉將能有效地改善賄選等不良選舉文化。而政黨組織本就屬於政治性團體，不屬於營利事業組織，政黨擁有財產進行日常營運開銷或是競選花費，這都屬於大眾可接受範圍，但若政黨擁有黨營事業或過多的黨產，則會造成民眾的反感，有 58.6% 受訪者不支持政黨擁有黨營事業或過多的黨產，亦印證這普遍的民眾價值觀。最後，約有 54.5% 的受訪者表示，贊成由政府制定政黨法、黨產條例等相關規範及法規，有效解決國民黨的黨產問題，加速實現政黨公平競爭理想，這也代表著，普遍民眾希望能有合乎規範的法條，加以監督、限制政黨濫用公民賦予他們的權力，作為行使滿足私慾的工具，畢竟不當的政黨財產來源也是出自人民，有誰甘願淪為殂上之肉。

陸、結論

不當黨產造成不公平的政黨競爭，進而排擠有政策理念及改革作為的政黨或被選舉人，雖然現今的民眾公民素質已有大幅地提升，但面對金錢的誘惑時，往往會有說服自己行為的理由，而當政黨或被選舉人能利用這種不當的行為為自身獲得政治權力，所產生的外部成本甚鉅，不可不慎。最後，本文將綜上所述，以政黨公平競爭對國家整體利益之影響，做為我國政黨政治的未來展望：

一、政黨公平競爭的必要條件

民主政黨藉著信念宣傳、黨員號召，建構單一政黨堅實的支持基礎；透過黨員繳交黨費、收受政治獻金、接受國家政黨補助款等正當方式，積累政黨財產資源，作為政黨組織成長及投入選舉活動之基本條件，此係民主社會、政黨政治的理想藍圖。

近年，行政院草擬「《政黨法》草案」於國會審議，雖尚未立法通過，惟觀察其草案及立法過程，亦佐證政黨經費正當來源以「黨費收入」、「依法收受之政治獻金」、「政黨補助金」、「前項收入所生之孳息」為各政黨間較無爭議之共同意見²¹。

在民主政治發展中，政黨或因為其理念、組織策略、選舉結果等因素，募得 / 獲得不同數量的政黨資源，藉而形成政黨財產間的落差，如 2014 年政黨財產申報，民進黨年度財產 6 億元新台幣，與親民黨年度財產 4 千 9 百萬元之落差。政黨正當收入導致的資源落差，係台灣選制設計、政黨競爭下產生的結果，雖未必理想，卻反應台灣步入民主鞏固時期，逐步完善政黨良性競爭之努力。然而，政黨若係基於其他不明財源或黨產投資，形成與多數政黨顯著的財產差距，則是對於政黨公平競爭機制的不利因素。

政黨作為以執政為目標的政治團體，任何政黨均有機會及可能性，職掌國家行政及立法部門，實質參與草擬國家發展策略、制訂國家財政規劃、通過國家預算等涉及整體國家資源之決策，倘若政黨擁有「黨營事業」，藉黨產轉投資、買賣地產等方式獲利，並將獲利所得納入政黨黨庫或作為特定政治人物之競選資源，難免遭人詬病政黨在公共政策制訂、立法過程中，或有「左手出，右手進」藉公務之便包庇私部門獲利的可能性。是此，無論是新興政黨，亦或是威權時代延續至今的政黨，均應「利益迴避」避免以政黨黨產轉投資、積累資本，以促進政黨採取正當方式募集資源，盼建立政黨政治公平競爭的環境。惟在台灣立法通過「政黨法」前，未有具強制力的法規限

21 各黨審議「政黨法草案」，有關政黨財務之修正意見，請參立法院，第 105 卷，第 68 期 (4365) 公報 (立法院，2016 年 10 月 12 日)。

縮政黨收納財源的方式²²，當前政黨以正當方式收納資金的期許，僅係促進政黨政治良善發展之道德勸說與輿論施壓，仍未能賦予政黨「齊頭式平等」之競爭環境。

二、處置「不當黨產」之必要

時有論者認為，1960至1980年代台灣經濟快速成長，歸功於「黨國一體」的威權體制，因為穩定的高層政治、官僚體系，輔以科技官僚獲得高度授權，使台灣得在國家機關與民間企業的高度合作下，帶領台灣產業自進口替代、加工出口到近20年的高科技產業發展，使台灣成為東亞地區發展型國家（developmental state）的典型示例之一。其中，國民黨「慷慨解囊」、「配合國家政策」提供黨產資金，投入具較高風險的新興產業投資，被認為是國民黨透過黨產「無私」促進台灣經濟成長的範例。

關於國民黨在發展型國家（developmental state）國家機關與社會鑲嵌性（embeddedness）架構下扮演的角色，仍受廣泛爭議，有論者認為在台灣追求民主轉型、政治社會革新時，不能一味基於國民黨的威權政治作為，而忽視國民黨及黨國威權體制下，透由科技官僚及政策扶植產業之策略，對台灣產業經濟高速成長的貢獻。

然而，戒嚴時期國民黨的威權體制，嚴格管控台灣外匯、金融、產業發展等經濟發展條件，並在特定產業上，給予黨營事業獨占市場的行政奧援，如早期台灣無線電視頻道資源稀缺，惟無線電視發展過程，黨國體制僅開放給3家具黨國背景之電視台使用，利用執政優勢經營寡佔或獨佔性事業，形成台灣威權時期的「特權事業」²³。黨國體制利用決策權力經營壟斷性特權事業，因無須面對市場競爭的挑戰，不僅產生「尋租」（rent-seeking）現象，消費者對特權事業「服務滿意度」不佳的埋怨，也種下民眾對黨國體制反彈的一大原因。

22 現行法規係以「人民團體法」之「政治團體專章」規範我國政黨，惟未針對政黨財源以正面表列規範，僅禁止「外國團體、法人、個人或主要成員為外國人之團體、法人」對我國政黨捐助。

23 李福鐘，「威權體制下的國民黨黨營事業」，國史館學術集刊第十八期（台北縣：國史館，2008年12月），頁189-220。

此外，作為東亞發展型國家的其中成員，台灣同樣如其他東亞國家一樣，面臨全球化及經貿自由化的衝擊，發展型國家理論描繪的鑲嵌性自主（embedded autonomy）遭遇挑戰，本土企業與國內官僚體系原本緊密的互動關係逐漸瓦解，企業轉與國際資本結合的趨勢日漸增長²⁴。其次，台灣產業近 98% 為中小企業，在全球資本高度流動的情境下，政府違反市場機制的管制措施不易執行，綜觀過往對於台商投資中國的限制，也難以落實在中小企業部分，當前全球化環境下，過往黨國體制帶領台灣經濟轉型的模式業已備受挑戰。

總言之，歷史上國民黨黨產投資，對於台灣經濟的貢獻，或許仍有爭議。但在當前全球化時代，帶動台灣經濟轉型的條件業已改變，面對東亞經濟競爭環境，尋求跨國合作機會、創新創業概念的實踐更為產業轉型過程中的迫切目標。全球化使得國家在產業及經濟轉型角色的弱化，連帶亦弱化國民黨黨產投資之於台灣整體經濟成長的影響力。爰此，無論國民黨黨產在歷史上的貢獻與否，若以國民黨黨產之於經濟發展的角色，似難證成其持續擁有大量不當取得黨產的正當性。

進一步來說，國民黨透過接收日產、威權執政黨國不分、黨營事業獨佔市場等作為，形成當前台灣政黨政治「一黨獨富」的不正常結構，而這樣的政黨財富異常差距，也造成國民黨在競選過程中，屢受其他政黨批評其為「選舉無師傅，用錢買就有」，即使國民黨欲為自身辯護，也深受其巨富黨營事業的「綁架」而無法義正嚴詞，因此，處置「不當黨產」確實為台灣、國民黨刻須面對的課題。

三、即刻追究「不當黨產」有助促進台灣民主正常化

今（2017）年 3 月 29 日，國民黨青壯派立法委員召開記者會，呼籲國民黨主席候選人，應當回應國民黨刻正面臨的「5 大挑戰 - 國家願景、回應

24 有關台灣發展型國家理論在全球化下之挑戰，請參冷則剛，「發展型國家與台商：以兩岸經貿為例」，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告（台北市：國立政治大學政治學系，2005 年）；冷則剛，「國家、全球化、與兩岸關係」，重新檢視爭辯中的兩岸關係理論（台北市：五南，2009 年 9 月），頁 143-166。

民意、兩岸路線、育才接替、選戰布局」。其中，立法委員林為洲特別指出，「國民黨以往打起選戰是靠資源分配和組織動員，失去黨產之後，要怎麼面對台灣基層民意」，並以此呼籲國民黨高層思考，在「後黨產時期」的選舉中，國民黨如何面對台灣基層民意，回歸以政策和議題為導向²⁵。

從國民黨青壯派的言論中，間接驗證其他政黨對國民黨「靠黨產選舉」的質疑。國民黨長期在中央選舉主打「經濟牌」，並藉由黨產「佈局」地方支持者，然而，如此競選資源落差，不僅僅造成政黨間不公平競爭，更讓國民黨有恃無恐地忽視多數民意。如馬政府執政後期，過於傾中的兩岸路線，導致「太陽花學運」爆發。然而，即便民意大幅質疑台灣傾中路線，國民黨仍舊堅持「九二共識」與中國呼應的政治立場，不僅在近期中央、地方選舉未曾改變，最近國民黨主席選舉「一中」仍為國民黨的兩岸立場，基於「不當黨產」形成與其他政黨不對稱的競爭關係，係為國民黨忽視主流民意最重要的支持。

未來，若能在「不當黨產」的追究工程下，終結台灣「一黨獨富」的政黨結構，將台灣選舉政治，確實拉回以基層民意為依歸、回歸政策導向的發展方向，並在公平、良性的競爭環境中，讓各政黨更願意基於民意，共同商討國家未來的發展願景與兩岸關係的正道前途，真正鞏固台灣的民主法治精神。

25 「後黨產時代沒資源 藍青壯派立委看到5大挑戰」(2017年3月29日)，2017年5月4日瀏覽，
《ETtoday 東森新聞雲》，<http://www.ettoday.net/news/20170329/894112.htm>。

Analysis and Development of the finance of Political Party in Taiwan

Kao,Jen-Shan * Chan,Chia-Jung ** Tu,Ching-Wei ***

Abstract

At present, the transitional justice has become the core value that pursued by Taiwanese society. In order to maintain sustainable and steady development of the liberal democracy in Taiwan, it is crucial to create an environment of fair competition for all political parties. Under Kuomintang's one-party dictatorship in the past fifty-five years, autocracy has led to numerous conflicts and uneasiness for the society. It was the major factor that caused the collapse of national harmony and mutual trust among people. Therefore, the transitional justice can be described as a solution aimed to ease the sorrows and resolve the dispute in the society.

During the reign of Kuomintang's one-party dictatorship, it has manipulated the operation of the state and acquired public property in an illegitimate way. By doing so, Kuomintang has accumulated huge amount of assets in this period of time. This research is to study the main sources of political parties' income and to further understand their financial operation system. Moreover, we used survey to review general opinion on the consist of political parties' incomes and the utilization and financial plan of their assets. As a result, we find out that most of the people are against the idea for a particular party to own a large sum of money, and more than half of the people consider that it is necessary to control and regulate how political parties attain money with legal restriction and standard law.

* Convener, Group of Society and Economics, Taiwan Association of University Professors.

** Master of Arts, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University

*** Graduate Student, Graduate Institute of East Asian Studies, National Chengchi University.

In conclusion, this article made an induction about how may the fair competition among political parties influence overall national benefits in order to anticipate a better future for our politics. The legitimacy of political parties' assets and property is the key element for promoting fair competition of political parties in Taiwan. Only a sound environment can make improvements on the developments of a nation's democracy. At the same time, Kuomintang's misconducts in the past decade should be carefully examined and corrected. Those property obtained in inappropriate or illegal means ought to be managed in a proper way. Making up for past mistakes and terminating the confrontation among different political parties are main goals for Taiwan to achieve. Finally, to advocate the stability and normalization of Taiwan's democracy is our final resolution.

Keywords : Transitional justice, Political parties' income, Political parties' financial operation system