

正義重建抑或政黨公平競爭？

| 黃世鑫

政黨競爭「機會均等」：政黨財源問題

由於我國政權係和平轉移，中國國民黨尚活躍於政治舞台，因此，關於中國國民黨黨產的處理，所謂正義的重建，只是具有消極性的意義；如何能夠確保政黨公平競爭，創造一個機會均等的政黨競爭環境，才是處理中國國民黨黨產的積極性意義。分析這個問題應該由政黨財源的角度切入。

在現代的民主社會，政黨的形成功能已是一種必然的趨勢，民主政治係政黨政治，係歷史演進的自然必要結果；但同時在現有的民主政治體制之系統裡，政黨亦已發展成完全無法駕馭的「巨靈」，而政黨的財源問題，乃突顯政黨的難以駕馭，甚而掀起政治風暴，可以看出政黨財源乃匯集一切問題的焦點。

（一）政黨財源籌措之基本原則

就政黨政治的民主政治體系而言，政黨的功能是否能夠發揮，關係民主政治的成敗；而政黨的功能是否能夠發揮，又取決於政黨有否充足適當的財源，然而在實施資本主義制度的民主國

家，政黨財源的規範，往往相當棘手。誠如上述，政黨為人民團體之一，就政治經濟制度的體系而言，屬所謂「第三部門」的民間非營利組織；故其主要財源既非如公共部門的政府，可以透過強制課徵取得財源；且就其功能，亦非如市場部門的營利企業，可以透過商品或勞務的提供，賺取利潤，充作營運資金。

就建立政黨政治的觀點，籌措政黨財源應遵循的最高指導原則：政黨功能充分發揮、維持政黨公平競爭。政黨財源的籌措有多重途徑，但其均應遵循下列原則：第一，親民、近民原則；第二，政黨民主原則；第三，政黨透明化原則；第四，政黨機會均等原則與國民平等參政權原則；第五，政黨自由原則。

首先，政黨的自有財源，即黨費和捐獻係政黨最主要且正當收入，此即親民、近民原則，惟黨費繳納不應違反政黨民主原則；即政黨的組織和黨意的形成，應符合民主原則，而非由少數的所謂精英分子所操控，因此，政黨稅並不被認可。在捐獻方面，應符合「政黨透

明化原則」，即防止政黨為大財團所控制，避免金錢汙染政治，所以大額捐款必須公開。

其次，在政府間接補助方面，即對黨費和政黨捐獻的減稅，必須注意「政黨機會均等原則」與「國民平等參政權原則」；一方面由於政黨社會基礎差異，不能因政府對黨費和政黨捐獻的減稅優惠，使以工商企業或高所得階層為基礎的政黨在政治市場的競爭占優勢；另一方面，國民對政治意志形成的參與，並不只是透過選票，在平時對政黨的支持與影響，亦是參與政治意志形成，因此，若國民因政府對黨費和政黨捐獻的減稅優惠享有明顯差異，將違反國民平等參政權原則；所以基於這兩項原則，對黨費和政黨捐獻的減稅必須設定上限，而且其額度必須以絕大多數的選民，實際上均能公平享有為基準。

最後，政府的直接補助，除應符合政黨機會均等原則外，尚應符合政黨自由原則、政黨民主原則；第一，政黨機會均等原則強調政府直接補助的分配，對各政黨不能有實質歧視，扭曲政黨的公平競爭；第二，政黨自由原則強調政府直接補助的額度，其有兩層意義：其一，消極的意義，指政黨與國家的關係，也就是政黨對國家的獨立性，防止

所謂國家政黨的形，與「黨國不分」；其二，為積極的意義，指政黨必須根植於社會；第三，政黨民主原則強調：政黨與其黨員的關係，政府直接補助，不能讓政黨因而脫離黨員，而成為獨立的機構。

（二）黨產、黨營事業與政黨機會均等

由於近年來中國國民黨的黨產，絕大部分係黨營事業，因此，引發政黨是否得經營營利事業，以籌措財源的爭議。而這個問題可以從三個角度加以探討：

第一，就法律觀點，政黨屬非經濟社團法人或人民團體，非以營利為目的，且以人為集合體而成之社員團體，既非如公司組織的經濟社團法人，亦非以財產之集合而成之財團法人，因此依法既不應有營利動機，依理亦無足夠之財產可供其牟利，但法並不禁止非經濟社團法人可以擁有資產或接受捐獻。不過由於政黨性質特殊，與一般社團法人又有不同，也就是對接受捐獻往往特別加以規範。換言之，在正常情況下，政黨雖可接受捐獻，但並無財產可供經營。

第二，就經濟觀點，政黨之屬性「非公非私」，既無私人企業之追求利潤動機，又無公營事業之法律與主計預算監督，以防止人謀不臧，所以即使政黨經營企業，鮮有成功者；因此在德國

的政黨，主要只經營與政黨性質密切相關的文化事業。

第三，就政治觀點，政黨之首要目標在於執政，也就是掌握政治力，若政黨主要財源來自經營企業之利潤，必將產生以下之弊病：（1）政、商關係糾結不清，違反透明化原則與國民平等參政原則；（2）政黨將與民間脫節，違反親民、近民原則；（3）政黨內部結構將趨向集權官僚化，民主政黨的屬性，將逐漸消失，違反政黨民主原則。除此之外，其他政黨面對競爭，即面臨擁有龐大資產，以及透過黨營事業所營造之綿密的政商關係；其破壞政黨機會均等的公平競爭原則，更阻礙民主政治的正常發展。

結語

在我國，由於中國國民黨過去長期執政，在「組織的資本主義制度」下，黨、官、商形成「三頭連體」，黨庫、國庫、金庫三者互通；所以，不須有政治獻金、政府補助，只要透過五鬼搬運（政府預算對政黨外圍組織），利益輸送（大企業經由各種工商團體對政黨），就可以建立龐大的企業王國，累積鉅額的黨產；因此在台灣，我們只是懷疑：為何一個民主政黨在執政50年

後，竟然如社會主義獨裁政黨般擁有鉅額的財產，其合憲性在民主政治往前邁進之際，其必然面臨嚴厲的挑戰。因此中國國民黨黨產的處理，除了基於正義重建外，更重要的是為建立一個公平競爭的政黨發展環境，如此不僅民主政治才能落實，同時亦有助於中國國民黨的健全發展。 **BT**