

黨產的回顧與評析—早期中國 國民黨的資本形成問題

●張人傑／新台灣國策智庫研究小組總召集人、大學教員退休

壹、前言

「政黨及其隨附組織不當取得財產處理條例」實施屆滿兩年，黨產問題與轉型正義進入一個新的階段，所謂「七年之病求三年之艾」，威權體制長期積累的特權利益、不法行為與價值偏差，並非一朝一夕可以撥亂反正；黨國體制是憲法問題，而不是民法問題¹，但黨產處理與正義回復主要仍在民法層次進行，黨產的真相猶如謎團般的有待抽絲剝繭；黨產會主委日前對媒體談到黨產會的手段很溫和，只是要求歸還「吃剩的、用剩的」而並未要求返還過去已經使用的資產²，相對的，部分自認利益受損的特定人士對黨產會激烈攻訐乃至興訟不歇，包括刑事訴訟、行政訴訟、行政訴願乃至聲請釋憲等，黨產會在媒體輿論與法律攻防上有時面臨挫折與困頓，這樣的現象不僅提醒我們黨產會與黨產處理的前途荊棘任重道遠，也預示了台灣民主鞏固的前景堪慮與潛在危機。

本文側重早期的、個案性的回溯分析，以黨產為中心來觀察中國國民黨的資本形成與沿革，在此背景上希望可以增益目前黨產處理的觀點與視野，或有助於探索當前黨產處理所面對的困境與限制。以下分從意識形態機器的建構，黨營事業資本的形成，以及黨營事業的牟利與財政功能分別簡要討論。

貳、意識形態機器—黨營事業的建構

中國國民黨黨營事業可說是從零開始的，就像是無本生意一樣的黨營事業是「從無到有，從小到大」的發展歷程³，黨務改造過程中甚至也對是否興辦事業有所爭辯⁴，因為從頭創辦事業畢竟不是一件輕鬆的事；以最早「復業」經營的齊魯公司為例，來台後不但「業務即陷停頓，幾無復振之望⁵」，後來向物資調節委員會「借得」三十萬的生膠原料，外加銀行貸款十萬元，但是仍然寅吃卯量繼續變賣機器資產維持；建台橡膠廠開張經營的資本，依靠數筆神秘的「臨時」進出口業務套匯獲利，還受黨部改造影響而工作停滯⁶；齊魯公司憑進出口獲利「轉投資」電氣工業，經過「改組」取得五家燈泡公司的經營權，迅速壟斷台灣的電燈泡生產，在1953年短短五個月的營業額即達到七百零九萬餘元之多⁷，接著於1955年「承購」日產的臺灣工礦公司南勢角火藥工廠，獨家生產炸藥

與雷管並繼續經營外匯與進出口投機生意。

當時另外一家黨營生產事業就是裕台公司，兩家生產事業的差異在於裕台公司是「本黨經營商業之唯一機構⁸」，裕台貿易業務極為龐雜，其中獲利極鉅的台糖出口業務，是經由「本公司商請中央函准省府轉知台糖公司」取得的，由此不難想見過程中的權力與利益競逐⁹，裕台公司下屬興台印刷1951～53年度的營業總額達到725萬餘元，火柴公司1951～52兩個年度營業額達到2,300萬元，獲得主管機關支援的林班砍伐業務盈餘60萬元¹⁰，裕台的這些產業多是利用接辦原屬日產的省營企業¹¹。黨營事業在1950年代中期新增一家民生事業松山興記，五〇年代末期新加入中華信託開發公司¹²。

五〇年代黨營事業的重心還是在於文化傳播事業。號稱第一大報的中央日報在台是「復業」，主要印刷設備是由美國運往南京途中轉運來台的，資料與少數器材由南京運來，在器材設備不足及資料損耗的慘淡經營下¹³，1953年度盈餘達到15.73%的二百四十四萬元之多¹⁴，可見在政治宣傳之外也有財務功能¹⁵；中華日報社是接收台南「台灣新報」的器材設備成立的，1948年分設南北兩版，南版雖然設備老舊損壞，在五〇年代初期仍日銷報紙兩萬多份（1953年平均日銷23,381份），廣告與報份營收狀況較佳，北版是日銷報紙近萬份的虧損狀態（1953年平均日銷9,843份），1953年之前的八年都處於財務吃緊狀態¹⁶。

中國廣播公司接收日人留下的台灣放送協會龐大資產設備，中央社則接收以共同社為代表的日本通訊機構資產，中央社由政府編列公務預算，中廣則由政府以委託、補助、協款以及各種專款等方式維持，另外中廣還有業務所收入挹注。香港時報的定位是對港澳與國際宣傳，起初由中央宣傳委員會籌備，後由中央六組主管，自1951年起撥款補助其經營，但是始終困於業務虧累與功能不彰，台灣分社與轉投資的東南印務社也先後結束¹⁷。正中書局戰後設有二十四個分局，撤退到台灣後就以原來的台灣分局資材為基礎重建，主要業務是經辦教育部編委會與僑委會業務；中華印刷因缺少資金以及彩印產品並非黨部或機關所需，所以曾長期處於業務癱瘓狀態。

1953年併入中影公司的農業教育電影公司，設備主要來自大陸時期存放國外之器材，部分接收自中影、台影設施以及「借用」國際戲院，製片資金由總政治部「挪借」、銀行借款及「透支¹⁸」；台灣電影公司以放映電影為主業，由中央財務委員會接收日產電影院成立，1949年6月轉撥台灣省黨部，1953年2月又回歸財委會，擁有轉帳接收二十家電影院，其中直營播放業務十家，當時每月總收入約四十八萬餘元，「餘少繳多，以致羅掘俱窮」不敷成本，造成虧損以及營業不振¹⁹。

參、掌控金融制高點—黨營事業資本化

早年主管黨營事業的第七組並無業務經費，以至沒有資本可以啟動事業經營²⁰，但是黨產與黨營事業資本的膨脹卻異常快速。1962年底黨營經濟事業資本額總計四千四百餘

萬元，至1968年增至2.89億餘元、淨值4.1億餘元，1972年底黨營事業資產總計26.9473億元、淨值有10.9426億元²¹，1973年的淨值達到16.1130億元，這種從無到有由小而大的過程就是黨營事業的經營目標²²；黨營事業的成立基礎與資本形成，最大特徵就是攫取政府預算的黨庫通國庫手法，在1950至2006年政府編列預算委辦或補助達到180.5億餘元，平均每年3.1億元，黨營文化事業歷年總計獲得92.8億餘元，隨附及相關組織獲得八十七億餘元²³；依照台灣研究基金會研究，實際金額遠超過官方公開統計數字，僅僅教育部、新聞局、僑委會三個單位1971~95年之間，有案可稽補助中國國民黨文工會預算數額就達到273.9869億元的驚人數字²⁴；所以，徐柏園曾經呼籲同志添辦事業，須以黨的力量動員從政同志，幫助促成才有希望²⁵。

其次，流動資金任意取給於公營行庫，黨營事業沒有資本也可以經營事業；財政部2007年清查中央銀行無息貸款中國國民黨額度1.65億元，實際動用1.6465億元，但是依照財委會自己的統計則有1.82億元²⁶，1972年政府與銀行供應的充沛資金使黨營轉投資事業達到五十二家之多²⁷；也有某些財產項目資本形成令人費解，如1970年投資中華航空公司2.8億元，其財源來自一筆金額完全相同的專案借款²⁸，不排除虛列帳目或無償取得股權之可能。

第三，動用特權利用管制投機獲利；裕台公司與民股各半，以九百萬元設立裕豐紗廠，裕台的資金由中央信託局「特別同意」貸款，以及土銀、彰銀、台銀借款合計三百萬元，進口原料美金外匯透過私人與黨政關係取得，機器進口外匯則由東海大學建校基金所轉讓，開業第一年即盈餘140萬餘元，1958年股東嘉豐因經營困難將股份讓售，使裕台持有84.33%股權，裕豐又轉投資中華貿易開發、景德藥廠、新興電子、建台水泥擴廠等事業²⁹，裕豐經營仍是特權配額與貸款的模式。

第四，就是將國家資產經由民營化轉化為黨產，中央投資公司（中投）是黨營事業的第一家控股公司，中投的創業過程堪稱驚奇，1971年台灣退出聯合國，財政部緊急將中國銀行民營化，將持有之三分之二官股出售所得撥出五億設置行政院開發基金，隨後將開發基金委託給中投投資中國國際商業銀行³⁰，這個處份官股並輸送給黨營事業的過程，使中投資產無中生有、金庫源源不絕，是促進黨營事業集團化、金融化與創投化的活水源頭。

第五，是公有資產低價或無償讓售處分，其模式多是先無償占用或低價承租，最後低價取得或無償贈與及轉帳撥用、撥歸經營³¹，最著名的案例就是中央黨部大樓，撥用轉帳為不法情事且多有弊端，因此曾發生縣市政府不准公產列入轉帳，占用的房產只得先補列入轉帳再經「協商補撥」轉帳日人房地產³²，黨營事業的手法也不例外，黨部曾檢討黨營事業過去享有有利條件³³，堪稱齊魯賺錢金雞母的南勢角工廠具有獨占地位，是「購買」自工礦公司的原日資企業，但是其交易過程與價格諱莫高深，松山興記則是低價讓售省黨部再移轉給中央財委會³⁴。

第六，事業產權由地方向中央收攏，造成黨營事業資本的集中趨勢；戰後接收或新設的黨營省縣產業不是處分上繳就是「轉讓」中央；可見黨營事業利權還是來自於政治權力，中央不但掌控發號司令與監督地位，也直接收編取得事業所有權。

第七，企圖掌控金融工具以滿足日增的財務需求，七〇年代黨營事業逐漸規模化，乃規劃設立金融事業單位以籌募資金操作財務金融，門檻較低的信託投資公司就成為中國國民黨的籌資工具³⁵，這也是設立中投的動機之一，「目前各級黨部，有多係依賴行政單位補助，或全由行政單位支助…似應儘量創辦黨營事業…³⁶」。隨著投資項目與網絡的增多與複雜，不論是資金密集、海外投資、科技產業還是金融產業，不斷增設投資公司作為運作管理平台，以致後來擴大到七大控股公司的相繼出現。

肆、汲取性工具—黨營事業的財政化

財務目標與政治任務分流。1960年決定黨營事業正式劃分為文化事業與經濟事業，對經濟事業與文化（傳播）事業經營管理採取雙重標準，目的在將黨營事業的政治任務與經濟利得明確分工，「黨營文化事業，應以業務之有否發展及其工作之有無成效為其考核審查之重點，有無盈餘，猶在其次，如其業務不能進步，即使稍有盈餘，對黨亦無補益，目前黨營事業工作…凡係由黨經營與管理者，即應使其確與革命工作相聯繫…³⁷」；相對的，經濟事業則需不斷擴增生產以充實黨費，並不斷加強督導擴大規模改進生產以創造盈餘³⁸。

第二，早期黨營事業財務貢獻有限；早期的黨營事業單位大多營業不佳，未能獲利上繳³⁹，七〇年代雖然宣稱黨營事業盈餘已經成為「中央黨務經費主要來源之一」，考究其解繳盈餘金額8,700萬元⁴⁰，大致占中央黨部歲入25%左右；中國國民黨宣聲實施民主憲政謹守黨政分際，因此「合法合理，刻苦為之，向不憑藉黨的背景，超越政府規定…⁴¹」但是實際經費來源主要還是來自政府⁴²；在五〇年代中央黨部以外的各種黨部，如產業黨部、公路黨部、特種黨部、青年黨部等經費有九成來自政府，1955年各黨部全年經費共約三千三百零六萬元，政府有關單位補助90.94%約三千零六萬元，黨中央的補助連同黨營事業收入合計只有9.06%⁴³，各黨部都依附其所在的政府機關為衣食父母⁴⁴。

第三，黨部營運支出寄生或鑲嵌於政府預算中，1964年中央委員會年度預算1.0433億元，黨員黨費收入四百一十八萬餘元，黨營事業解繳盈餘四百四十八萬餘元，黨費與盈餘收入分別約當年度預算的4.0%與4.3%，合計不過貢獻預算額之8.3%，黨部預算的九成以上都來自政府部門，這個數字也是徐柏園正式承認的，他在中全會報告說：「政府委託代辦工作範圍逐漸增加…政府預算，有一定的原則與程序，所以本黨每年所列經費百分之九十，都能撥款支應⁴⁵」。

第四，圖謀榨取公營事業收入，由於黨部的開支幾乎全部取給於各政府機關，因此負責擬定預算籌措財源之責的財務委員會⁴⁶，在運籌收支度用的財務大計時，只能施壓從

政府預算中榨取經費分食資源，例如「加強黨政關係之聯繫，洽請寬列委辦工作經費預算⁴⁷」，在全國黨員代表大會中，就有提案要求「…黨員擔任主管政府各生產部門之主管者，…其盈餘若干充作黨費⁴⁸」，也就是要求分享公營事業利益。第八次全代會第20號提案云「…可將上海商業銀行交給黨經營，如果還是辦不到，則請政府將各商業銀行，合作金庫及合會儲蓄會之官股讓予黨部⁴⁹」，這個提案的思維反映出當時的黨營事業運作邏輯。

第五，人力成本假公濟私由政府負擔；除黨部經費及人員經常由政府機關負擔，人力也由公務機關抽調或借用，例如特種黨部經費由有關機關補助，人員都調用機關專任人員，公路黨部情況如出一轍，經費就有公路局補助，其餘則由機關調用或兼任⁵⁰，中央社、中廣等單位的人員薪資連同撫卹福利等支出都由政府支應。

第六，挑肥檢瘦接收獲利部門、虧累由政府負擔；工礦公司南勢角工廠獲利能力極佳，就被黨營事業收買併購，收益能力為各廠之冠⁵¹，部分事業資本由公庫認列，業務及產品由政府認購；中廣業務與設備、人力支出由政府負擔，獲利能力佳的廣告與事業部則列為自有營收納入私囊；中央電影公司投資四年製片計畫，經費除票房收入外，不足者擬中央協助取得長期性低利貸款及由政府收購部分海外版權⁵²。事業獲利自行保留或解繳黨部，經營虧損或不利項目則推給政府承擔。

伍、結語與問題

在五〇年代政治不安經濟破敗的時期，中國國民黨占有、利用接收的事業與資產，建立黨營文化傳播事業肩負政治功能，黨營事業的特徵就是龐大的意識形態機器，規模巨大的文化傳播事業同時擔負政治與經濟使命，維繫著一黨專制威權體制的思想控制任務，對經濟窘迫的中國國民黨財務不無貢獻，在經濟凋敝的時代，黨營經濟事業也未擺脫流亡、破落的困境，經濟事業在草創時期幾乎一無所有，只能設方想法利用特權收攏資產設備與資金，但是不論是文化性還是經濟性事業，其資產營運幾乎完全取自政府以及依賴政府挹注。

六〇年代的黨營事業還是不脫進口替代以及民生工業的主軸，透過吸納部分公有資產以及銀行、政府的資源，主要還是傳統製造業的黨營事業在黨國體制中肩負社會經濟動員的功能；但是其運作仍鑲嵌在當時國際政治氣候以及政治經濟轉型的脈絡，從進口替代轉換到出口擴張的經濟型態，遷占政權的逐漸生根本土化與在地化等⁵³；六〇年代後半期，可以看到黨營事業大舉介入產業的制高點—金融部門，包括中央產物保險、中央再保、中投、中華貿易開發、中華信託開發乃至證券交易所等，展現轉進財務技術與資金密集產業的態勢。

進入七〇年代黨營事業持續廣泛布局金融事業，並且轉進技術密集的電子業資金密集與石化產業，從此開啟大開大闢對經濟領域無孔不入的投資網絡與金脈；中國國民黨

產業資本的產生與積累，從殘敗的廠房設備與資本匱乏的情境下，藉由日產與公產的取得與操作以及威權體制的支配與特權，在強大的黨政關係護持與利益輸送之下，利用管制權力、進口配額、公共資源與私人資本的靠攏，黨營事業營利仍然持續茁壯成長，並且對黨中央的解繳回饋，從無足輕重逐漸成為黨中央歲入的主力，相對於黨員黨費收入的聊備一格，黨營事業經營可說是成果豐碩。

【註釋】

1. 汪平雲，〈國民黨黨產、黨國體制與轉型正義——「有轉型而無正義」的台灣民主化〉，《當代》，第230期，2006年10月，頁24。
2. 聯合報，2018年8月29日，A四版
3. 中國國民黨第十次全國代表大會黨務工作報告，中央委員會，頁232。
4. 松本充豐，〈中國國民黨“黨營事業”的研究〉，《73'7政經學會》，2002年，頁59-61。
5. 齊魯企業股份有限公司概況，收於：本黨經營各事業概況，中央委員會財務委員會，1954年7月。
6. 同前註，頁1-3。可能是受到黨派問題影響，因為齊魯為陳果夫在青島所創辦，中國大陸時期的黨營事業多被納入陳氏兄弟的CC派。
7. 齊魯企業股份有限公司概況，頁15。
8. 同前註，頁7。
9. 同前註，頁14。
10. 同前註，頁19-35。
11. 同前註，頁6。有關承購日產房舍有如下說明：援照軍公教人員申購房屋半價優待之規定，…以有限之價款…較為經濟合算。
12. 松山興記化工廠股份有限公司四十五年五月至十二月業務檢討報告及審核意見，收於中央委員會財務委員會編印，本黨經營事業四十五年度檢討報告。
13. 報社資料室1949年10月受台旅食堂大火波及，書冊報紙合訂本及其他資料全毀，珍貴資料損失殆盡。見中央日報社股份有限公司概況，收於：本黨經營各事業概況，中央委員會財務委員會，1954年7月，頁13。
14. 中央日報社股份有限公司概況，同前註，頁22-23。
15. 唯六〇年代文化與生產事業分流後，文化事業盈餘不需上繳中央。

16. 台灣中華日報社概況，見本黨經營各事業概況，中央委員會財務委員會，1954年7月。
17. 香港時報概況，同前註。
18. 農業教育電影股份有限公司四十二年度業務報告，見本黨經營各事業概況，中央委員會財務委員會，1954年7月。
19. 台灣電影事業股份有限公司概況，書同前。
20. 中國國民黨中央改造委員會三十九年度工作報告，中央改造委員會，1951年，頁62。第七組後來轉型為中央委員會財務委員會，簡稱中財會或財委會。
21. 六十二年度黨營經濟事業視察報告，1973年5月8日，頁4。
22. 中國國民黨第十次全國代表大會黨務工作報告，中央委員會，頁232。
23. 參見黃雅玲，國民黨不當黨產的個案研究—以國發院土地為例，台北教育大學台灣文化研究所碩士論文，2011年，頁45。中央政府歷年對國民黨黨營事業委辦及補助經費統計表，國家資產經營管理委員會—黨產處理小組，清查不當黨產網站，
24. 參見財團法人台灣研究基金會，〈還財於民—國民黨產何去何從？〉，《商周》，2000年，頁102-108。
25. 徐柏園，黨的財務問題及經費收支情形報告，中國國民黨第九屆中央委員會第五次全體會議，1967年11月，頁10。
26. 參見邱麗珍，國民黨黨營事業發展歷史之研究——一九四五～一九九六，台灣大學政治學研究所碩士論文，1997年。“中央財務委員會向銀行借款時間及用途說明”影本。
27. 六十二年度黨營經濟事業視察報告，1973年5月8日，頁5。
28. 邱麗珍，書同前，頁69後附之影本。
29. 邱麗珍，書同前，頁53-54。中央財務委員會編印，本黨經營事業概況，1970年7月1日，頁163-164。
30. 邱麗珍，書同前，頁84。
31. 黃雅玲，書同前，頁26-27。
32. 中國國民黨台灣省改造委員會工作報告，台灣省改造委員會，1951年，頁90。這種無償取得日產之利益極大，實際上有不法情節，所以發生主管機關不准轉帳的對立，經政治折衝談判，以1954年7月省黨部「補辦轉帳」的一批一百一十四棟房舍為例，價值達一千一百四十萬元；見台灣省黨務報告，中國國民黨台灣省第三屆委員會，1957年9月，頁132。

33. 中央改造委員會各處組會四十年度工作總檢討報告，1952年，頁35。
34. 省黨部1955年購入時資本額一百四十萬元，中央財委會翌年接手時資本額二百萬元，其資產估值為七百多萬元。參見台灣省黨務報告，中國國民黨台灣省第三屆委員會，1957年9月，頁129。
35. 六十二年度黨營經濟事業視察報告，1973年5月8日，頁13。
36. 各種黨部反映意見輯要，中央委員會第一組，1953年11月24日，頁35。
37. 中國國民黨第八屆中央委員會第三次全體會議黨務工作報告，中央委員會秘書處，民國49年9月28日，頁27。
38. 同前註，頁28。
39. 中國國民黨中央改造委員會三十九年度工作報告，中央改造委員會，1951年，頁61。
40. 中央委員會考核紀律委員會，十屆四中全會以來中央委員會各單位重要工作概況報告，1974年11月24日，頁111。
41. 中國國民黨第九次全國代表大會黨務工作報告，中央委員會秘書處，1963年11月，頁230。
42. 徐柏園，黨的財務問題及經費收支情形報告，中國國民黨第九屆中央委員會第五次全體會議，1967年11月，頁7-10。
43. 中央委員會四十四年度上半年工作檢討結論，中央委員會秘書處，頁21。
44. 九〇年代民主化後黨產的規模與收益有很大的變化，黨營事業逐漸剪斷政府臍帶，並在黨部預算與歲入的角色日漸吃重，如1995年黨營事業貢獻就占黨部預算的78%，1996年黨營事業解繳黨庫一百二十億元；參見陳滄平，黨股、官股、民股的變形蟲，九〇年代，1996年7月；李主席強調黨產絕對合法取得，投資並無不當之處，《聯合報》，1995年3月8日，清查不當黨產網站。
45. 徐柏園，黨的財務問題及經費收支情形報告，中國國民黨第九屆中央委員會第五次全體會議，1967年11月，頁6。依據松本充豐的統計，在1957~71年之間，黨費收入占KMT黨中央歲入3.4%，黨營事業收入占8.2%，見松本充豐，書同前，表2-5B。由於黨營事業的快速膨脹，到九〇年代黨營事業規模與盈餘已大有拓展，劉泰英曾經在中常會報告，1994年黨營事業盈餘28.9億元，占預算的58%，1995年盈餘41.5億元，占黨務預算的78%，與早期已經不可同日而語。
46. 徐柏園，黨的財務問題及經費收支情形報告，中國國民黨第九屆中央委員會第五次全體會議，1967年11月，頁2。



47. 中國國民黨第十屆中央委員會第二次全體會議黨務工作報告，中央委員會秘書處，無出版日期，頁186。
48. 中國國民黨第八次全國代表大會提案彙編，第二冊，頁79。
49. 同前註，頁75-76。
50. 各種黨部四十四年度工作績效綜合檢查總報告，中央委員會第一組，1956年12月，頁39、65。
51. 中國國民黨第九次全國代表大會黨務工作報告，中央委員會秘書處，1963年11月，頁228。
52. 中國國民黨第十屆中央委員會第二次全體會議黨務工作報告，中央委員會秘書處，無出版日期，頁188。
53. 企業界的台籍精英也陸續被吸納進入黨營事業體系，如林挺生擔任中興電表董事長，張建邦1967年出任正中書局董事，王永慶1968年經由李國鼎介紹入黨並由蔣中正接見；參見台（56）中秘字第058號谷鳳翔、謝然之呈，1967.03.28蔣中正總裁批簽檔案；台（57）中秘字第059號谷鳳翔、謝然之呈，1968.03.19，蔣中正總裁批簽檔案。◆