

# 威權體制下的國民黨黨營企業

李福鐘

## 摘要

中國國民黨擁有數量龐大的黨營企業，其規模甚至曾經富可敵國。何以號稱民主政黨的國民黨，需要保有如此龐大的營利事業體？國民黨高層對此亦供認不諱，是爲了籌措政黨之運作經費。經營企業所得利潤，遠比黨員繳交之黨費，或是募款所得，要豐厚穩定得多。然而政黨之原始目的，在於以組織力量參與國家之政治活動，尤其國民黨又曾長達半個世紀執政，組織力量不僅涉及政治活動，同時又經營工商企業，其間難以拿捏的藉由權力換取金錢的「尋租」(rent-seeking)行爲，成爲國民黨黨營企業最令人詬病的結構性現象。

本文的目的，在於透過歷史文獻的整理，逐一呈現至少在西元 2000 年政黨輪替以前，國民黨如何藉由所掌握的政府資源，爲其黨營企業大開牟利之門的過程。而所涉及的類型，則包括侵占日產、以政府預算補貼黨營企業、特權營利事業等。

**關鍵詞：**國民黨、黨營企業、日產、中廣、中影、復華證金。

# The Party-owned Enterprises Under the Authoritarianism of Kuomintang

Fu-chung Li\*

## Abstract

The Kuomintang (KMT) had a huge amount of party-owned enterprises since the late 1940s, its scale even up to several billion US dollars. Why a democratic party needed so many enterprises to gather a lot of money? Even the top leaders of the KMT didn't deny they need such a fortune to maintain the operation of the KMT party. The wealth of the KMT was greatly coming from the profit of their enterprises rather than the party membership dues or donations. As we know that the purpose of a political party is to participate in politics, but the KMT was at the helm of the state more than half a century, how couldn't it be involved in no "rent-seeking" by its ruling power? The most notorious defect of the KMT party-owned enterprises was the transfer of the national property to become its own party assets.

The purpose of this article is to present the truth how the KMT used its ruling power to profit its own enterprises. And the manipulations of the KMT included embezzling the Japanese colonial assets, subsidization, and monopolizing.

**Keywords:** Kuomintang (KMT), party-owned enterprise, Japanese colonial assets, BCC (Broadcasting Corporation of China), CMPC (Central Motion Picture Corporation), FHSF (Fuh-Hwa Securities Finance Corporation)

---

\* Assistant Professor of Graduate Institute of Taiwan History, National Cheng-chi University.

# 威權體制下的國民黨黨營企業\*

李福鐘\*\*

## 壹、前言

1994年12月，正當中國國民黨（以下簡稱「國民黨」）黨營事業體即將邁向前所未有的高峰之際，<sup>1</sup>國民黨黨營事業管理委員會（以下簡稱「黨管會」）出版了一本旨在為該黨黨營企業進行文宣包裝的專書—《黨營經濟事業的回顧與前瞻》，書中曾任黨管會前身「國民黨中央財務委員會」（以下簡稱「財委會」）<sup>2</sup>主任委員的徐立德接受了編者的專訪。專訪中指出，徐立德在擔任財委會主任委員時，曾發下豪語：「我要在政治學中寫一篇專章，闡述政黨籌集資金，以經營黨營事業為最佳途徑」。徐立德還說：

有很多人認為政黨不應經營黨營事業，這個觀念是不對的，現今政治學對政黨如何籌募資金，有很多不同的看法及意見，其不外乎黨費、公開募捐等方式，但卻無任何論點認為興辦黨營事業是不對的。例如，摩門教在鹽湖城什麼事業都辦，他們連聖經都賣。摩門教的觀念是認為，要以事業來發展宗教，既然宗教都

\* 本文承蒙兩位匿名審查人提供寶貴意見，特此致謝。

收稿日期：2008年2月4日；通過刊登日期：2008年4月15日。

\*\* 國立政治大學臺灣史研究所助理教授

<sup>1</sup> 根據國民黨針對其黨產問題於2006年8月23日所公布的一份白皮書《面對歷史·向全民交代—社團法人中國國民黨黨產總說明》，其投資事業營運的最高峰出現在1998年12月，當時國民黨7家控股公司的帳面淨額為新臺幣683億元。相關資料數據，見國民黨網頁 [http://www.kmt.org.tw/event/951027/kc\\_index.htm](http://www.kmt.org.tw/event/951027/kc_index.htm)。

<sup>2</sup> 有關國民黨黨營事業主管機關由中央財委會演變到黨管會，再改名為「投資事業管理委員會」（簡稱「投管會」）的經過，參考梁永煌、田習如等編著：《拍賣國民黨—黨產大清算》（臺北：財訊出版社，2000年1月），頁37-43。

可以辦事業，黨為何不能辦事業，他（按：指徐立德）也未曾看過政治學中任何禁止黨辦事業的說法。<sup>3</sup>

民主政治必須仰賴政黨才能正常運作，而政黨的組成和經營，在在需要經費，正如徐立德所說，一般民主國家的政黨，不外乎依靠黨員繳交黨費和對外募款來取得政黨營運所需資金。但如果企圖另闢蹊徑，由政黨來經營營利事業，真的是籌措政黨所需資金的「最佳途徑」嗎？

毫無疑問地，國民黨在這方面的經驗與成就絕對無人能望其項背，不僅其在歷史上曾參與的投資及轉投資企業難以計數，<sup>4</sup> 而其總資產究竟多少，更是一個難以估算的問題。<sup>5</sup> 一個號稱民主政黨的政治團體，經營著如此龐大的營利事業體，同時又執政超過半個世紀，套用徐立德的話來說，這真的是足以寫進政治學成為專章的範例嗎？如果深入檢證國民黨營利事業體系的歷史經驗，得到的結論究竟會是民主政黨運作的創新模式？或者是政治權力「尋租」（rent seeking）的權錢交易黑幕？

<sup>3</sup> 黨營事業專刊編輯委員會編：《黨營經濟事業的回顧與前瞻》（臺北：中國國民黨黨營事業管理委員會，1994年12月），頁23。

<sup>4</sup> 根據國民黨可能出版於1995年的一本《中國國民黨參與投資事業簡介》（臺北：出版人及出版時間不詳）所開列的名單，當時國民黨直接參與投資的企業共有104家，涵蓋了從金融、石化、物流、半導體到傳播、出版等不同領域多種行業，其中甚至不乏臺灣多家知名企業。例如，臺積電、聯電、宏碁、統一超商等。然而這份名單其實只是單一時間點的統計，尤其只是國民黨直接參與投資的企業名單，並未包含轉投資、持股等其他形式的間接投資行為，同時也未將國民黨著名的7家控股公司列入。因此，歷史上國民黨究竟曾經直接或間接參與過多少家企業的经营，恐怕必須透過更多國民黨的内部檔案，才能加以清算。

<sup>5</sup> 前文所引國民黨於2006年8月23日所公布的《面對歷史·向全民交代》的黨產總說明中，國民黨承認1998年12月在李登輝擔任黨主席任內，其黨營事業資產淨值達到最高峰，為新臺幣683億元。然而1992年3月前立法委員彭百顯在向當時的行政院長郝伯村質詢時，曾估計國民黨「黨營事業」資產規模至少有數千億之鉅。見彭百顯：《特權幽靈—黑手真能掩青天》（臺北：財團法人新社會基金會籌備會，1992年10月），頁8。而《財訊》月刊前社長梁永煌及記者田習如則聲稱國民黨的總資產曾高達新臺幣6,000億元之鉅，見梁永煌、田習如等編著：《拍賣國民黨—黨產大清算》，頁137。國民黨所願意承認的黨營事業資產淨值和外界的估算相差至少在數倍以上。

爲了進一步發掘真相，不妨再多瞭解一下徐立德對於這個問題的看法，他認爲：

黨費不可能提供政黨活動充分的資金援助，而政治捐獻有其衍生的問題及代價，社會又批評是利用執政黨的力量在「勒索」。事實上可以看出，最近民主政治的發展，許多不同政黨是以什麼方法在向民間募款，對政治風氣又發生什麼負面的影響，真是令人感慨萬千。而且國民黨由於長久歷史而有這麼龐大的黨機器，只有經營黨營事業，才是真正解決政黨財務問題的最佳途徑。完全不走特權，以企業手法經營黨營事業；以高度效益、不浪費社會資源的方式，經營黨營事業有何不妥？<sup>6</sup>

徐立德信誓旦旦地說，國民黨經營黨營事業「完全不走特權，以企業手法經營黨營事業」、「高度效益、不浪費社會資源」，然而實際情況究竟如何？

## 貳、黨務經費來源

國民黨在臺灣實施長達半個世紀的黨國威權體制（party-state authoritarianism），<sup>7</sup>其最大特徵之一就是黨國不分。就歷史發展的脈絡而言，國民黨政府的這一特質，其實延續自其二十世紀前半葉長達二十年的所謂「訓政」（1928-1947）經驗。依據1928年10月3日國民黨中央執行委員會第172次常會通過，並於隔年3月國民黨第三次全國代表大會完成追認的「訓政綱領」，其第一、二、五條分別爲：

<sup>6</sup> 黨營事業專刊編輯委員會編：《黨營經濟事業的回顧與前瞻》，頁23-24。

<sup>7</sup> 美國研究當代臺灣史學者 Shelley Rigger 在其研究臺灣民主化過程的著作 *Politics in Taiwan: Voting for democracy* (London: Routledge, 1999) 一書中，即以「黨國威權體制」稱呼民主改革實施之前的國民黨政府。又如若林正文在《臺灣—分裂國家與民主化》（臺北：新自然主義公司，2004年3月，第2版）一書中，亦交替使用「黨國體制」和「威權主義體制」論述民主化之前的臺灣。

- (一)中華民國於訓政期間，由中國國民黨全國代表大會、國民大會領導國民行使政權。
- (二)中國國民黨全國代表大會閉會時，以政權付託中國國民黨中央執行委員會執行之。
- (五)指導監督國民政府重大國務之施行，由中國國民黨中央執行委員會政治會議行之。<sup>8</sup>

像這樣澈底將政治權力委由執政黨行使、以黨領政的條文，在1931年5月被國民黨中央納入到「中華民國訓政時期約法草案」中，並於稍後召開的國民會議中獲得通過。<sup>9</sup>國民黨訓政時期的政治體制，說穿了其實就是以黨治國、由黨組織領導文官體系的黨國體制。<sup>10</sup>

有趣的是，在訓政體制下的國民黨，不僅具有基本法地位的「訓政時期約法」賦予其絕對的統治權力，同時國民黨這二十年間的黨務經費開銷，基本上也交由國庫埋單。1945年5月，國民黨中央執行委員會提交第六次全國黨代表大會的黨務報告，即明載：

本黨之經費來源，在抗戰以前，中央部分係由國庫支出，省市黨部則由省市政府撥補，職業黨部則由各該機關或團體撥補……。<sup>11</sup>

而依據1928年11月20日國民政府所通過的「劃分國家支出地方支出標準」，國家支出的第一項便是中央黨務支出，而地方支出的第一項同樣是地方黨務支出。<sup>12</sup>

<sup>8</sup> 「訓政綱領」相關條文，見榮孟源主編：《中國國民黨歷次代表大會及中央全會資料》，上（北京：光明日報出版社，1985年10月），頁657-658。

<sup>9</sup> 「中華民國訓政時期約法」相關條文，見榮孟源主編：《中國國民黨歷次代表大會及中央全會資料》，上，頁945-952。

<sup>10</sup> 有關訓政時期約法體制的特徵分析，參見王泰升：《臺灣法律史概論》（臺北：元照出版公司，2001年），頁152-154。

<sup>11</sup> 中國國民黨中央執行委員會第六次全國代表大會黨務報告，原件藏中國國民黨黨史館，轉引自曾詠悌：〈以黨養黨—中國國民黨黨營事業初期發展之研究（1945-1952）〉（臺北：國立臺灣師範大學歷史研究所碩士論文，2004年），頁24。

<sup>12</sup> 轉引自田湘波：《中國國民黨黨政體制剖析（1927-1937）》（長沙：湖南人民出版社，2006年），頁600。

理論上，此種情況到了行憲之後便不應該再延續。然而家大業大的國民黨，一時之間要完全依靠黨員繳交黨費收入自給自足，談何容易。儘管第二次世界大戰結束前夕（1945年5月）於重慶召開的國民黨第六次全國代表大會，於「黨章」修訂中特別針對黨的經費來源作出規定，其第78條要求：「本黨經費以黨員所納之黨費、所得捐與特別捐及其他收入充之」，<sup>13</sup>然而僅憑黨員力量，委實應付不來國民黨的黨務開銷。因此，開辦黨營企業，自然而然成爲國民黨的首要謀算。<sup>14</sup>事實上，前引國民黨六次大會所通過的「黨章」第78條，即已透露出部分玄機，除了黨員繳交的「黨費」、「所得捐」和「特別捐」，還有一項「其他收入」也可以充作黨務經費。何謂「其他收入」？予人豐富的想像空間。

然而僅僅靠著黨員繳交黨費，以及仍在籌劃起步階段的黨營企業，國民黨馬上可以在行憲之後自給自足，完全切斷政府預算的奶嘴嗎？恐怕亦未盡然。1953年5月24日離臺赴美的前臺灣省主席吳國楨，隔年2月與國民黨當局澈底翻臉攤牌，吳國楨寫了一封信給國民大會，痛陳政府六大缺失，其中第一條便是：

一黨專政。國民黨之經費，非由黨員之捐助，乃係政府，即國民之負擔。這種國庫通黨庫做法，除共產極權國家外，實爲今古所無。<sup>15</sup>

不只寫信給國民大會，吳國楨還上書蔣中正，提出對國民黨的十二點尖銳質疑，其第一點便是：

國民黨經費是否由政府負擔？<sup>16</sup>

<sup>13</sup> 榮孟源主編：《中國國民黨歷次代表大會及中央全會資料》，下，頁953。有關國民黨向黨員徵收「所得捐」與「特別捐」的問題，可參考曾詠悌：〈以黨養黨—中國國民黨黨營事業初期發展之研究（1945-1952）〉，頁97-100。

<sup>14</sup> 有關國民黨黨營事業從構思提案到著手實行的經過，請參考曾詠悌：〈以黨養黨—中國國民黨黨營事業初期發展之研究（1945-1952）〉一文。

<sup>15</sup> 吳國楨手稿、黃卓群口述、劉永昌整理：《吳國楨傳》，下冊（臺北：自由時報社，1995年），頁502。

<sup>16</sup> 吳國楨手稿、黃卓群口述、劉永昌整理：《吳國楨傳》，下冊，頁509-510。

剛卸下臺灣省政府主席職務的吳國楨，理應清楚國民黨究竟有無動用到臺灣省政府的預算。其實，不僅在 1950 年代初期，國民黨的黨務支出仍然沿襲訓政時期作法，由政府埋單，即使到了臺灣已逐漸民主化的 1990 年代，仍有不少國民黨附屬機構，甚至是某些黨營企業，仍然依靠中央和地方政府以各種名目編列預算，來維持其營運，而這也成了臺灣社會詬病已久的國民黨「黨產」問題的重大流弊之一。

這裡不妨舉一個例子，略加說明在黨國威權時代，國民黨籌措黨費的手法究竟如何匪夷所思。1958 年 3 月，《自由中國》雜誌社論以〈從滿街蘋果談到外匯管制的弊端〉為題，揭露在外匯管制時代，國民黨中央財委會竟然以手中握有之「特種外匯」批准權，大肆賺取匯率差價。舉例而言，民間進口商想要進口國外蘋果，便必須透過國民黨中央財委會取得特種外匯之申請核可，而該等外匯適用之美元匯率，則是官定價格的三倍以上，臺灣省政府物資局以 1 美元兌換新臺幣 60 元至 80 元的高價向商人出賣特種外匯，然而該局向臺灣銀行繳交的，仍是 1 美元兌換新臺幣 24 元 7 角 8 分的官定匯率。而其間價差，並不流入省政府財庫，而是進了國民黨口袋。更有甚者，進口商除了必須負擔關稅和手續費等支出外，還得致送居中牽線的「介紹人」一筆可觀的佣金，行情是每取得 1 美元的特種外匯便必須付出新臺幣 8 至 10 元的佣金。某些中央民意代表，對於充當這種「介紹人」則是樂此不疲。<sup>17</sup>

當然，本文主旨並不在探討國民黨黨務經費的來源及其運用情形，雖然這與本文部分內容難免有所涉及；同時，本文目的亦不在於研究國民黨建立其黨營企業體的前後經過。本文所欲著重的，主要仍是國民黨在經營黨營企業的過程中，究竟如何落實了「黨國不分」的這項指控，以及國民黨如何利用執政之便，圖利於黨營企業及其附屬組織。

<sup>17</sup> (社論)〈從滿街蘋果談到外匯管制的弊端〉，《自由中國》，第 18 卷第 5 期（1958 年 3 月 1 日），頁 3-4。

### 參、接收日產成爲黨產

事實上，不僅國民黨中央上窮碧落下黃泉尋找黨務經費來源，國民黨基層黨部面對行憲在即，同樣也在動腦筋另闢財源。1946年10月22日，國民黨臺灣省黨部主任委員李翼中拍發了一份密電給南京黨中央，請黨中央轉給行政院長宋子文，電文中說：

電影戲院足爲發揚文化宣傳主義之工具，著意經營並可爲將來本黨黨費自給之基礎，經向陳長官洽商已允將本省所有接收之日人公私電影戲院撥歸本會經營，唯事關日產轉移，須經鈞座核准，日內將由長官公署電呈請示，事關黨務推進，謹祈賜准照撥至爲盼禱。<sup>18</sup>

李翼中的這封電文，成了日後臺灣全島至少18家日產戲院由國民黨黨營企業中央電影公司（以下簡稱「中影」）長期占用經營甚至轉賣牟利的起源。<sup>19</sup>

<sup>18</sup> 〈臺灣省黨部主任委員李翼中電請中央黨部轉陳行政院將臺灣省所有接收之日人公私電影戲院撥歸該會經營〉，收入薛月順編：《臺灣省政府檔案史料彙編—臺灣省行政長官公署時期（一）》（臺北：國史館，1996年12月），頁41。

<sup>19</sup> 根據臺灣省行政長官陳儀1947年4月30日上呈行政院長張群的接收日資企業清冊，撥歸國民黨經營的戲院一共19家，見〈臺灣省行政長官公署電呈行政院撥歸公營企業清冊〉，收入薛月順編：《臺灣省政府檔案史料彙編—臺灣省行政長官公署時期（一）》，頁175及257-259。此後所謂「國民黨接收19家日產戲院」的說法普遍見諸各種文獻。2001年4月由監察委員黃煌雄所主持公布的一份調查報告，亦由政府文書檔案斷定確實有19家戲院在戰後爲國民黨所接收。前引國民黨2006年8月23日公布的《面對歷史·向全民交代—社團法人中國國民黨黨產總說明》，亦針對「19家戲院」的說法加以反駁。有關黃煌雄監察委員的調查報告，見行政院研考會架設網站<http://igpa.nat.gov.tw/>。中國國民黨的《面對歷史·向全民交代—社團法人中國國民黨黨產總說明》，則見[http://www.kmt.org.tw/event/951027/kc\\_index.htm](http://www.kmt.org.tw/event/951027/kc_index.htm)。然而根據筆者深入瞭解的結果，雖然國民黨臺灣省黨部在1947年初確實鎖定爲數至少19家的日產戲院進行接收，然而過程中出現若干波折，包括蘇澳戲院因爲颱風之故已於1946年毀壞，國民黨接管後並未實際經營；而彰化和樂戲院地籍資料顯示並非日產。至於臺北市西門町的國際戲院儘管不在前臺灣省行政長官公署的接收清冊內，同時黃煌雄監委的調查報告中亦未提到國民黨曾經接收這家日產戲

像中影這樣直接接收日產作為本身資財的國民黨黨營企業，明顯的事例還有中國廣播公司（以下簡稱「中廣」）。中廣前身為國民黨中央執行委員會轄下的「中央廣播事業管理處」。1946年1月，為配合憲政時代即將來臨，國民政府國防最高委員會第184次會議決定將「中央廣播事業管理處」改組為「中國廣播股份有限公司」，成為國民黨的黨營企業。1946年12月20日，中廣召開創立會，通過公司章程，並於隔年4月獲得經濟部核准立案。<sup>20</sup>

在行憲以前，中央廣播事業管理處同時扮演國民黨的黨營電台和國民政府官方宣傳機構的雙重角色，原本是訓政時期黨政合一的特徵。然而行憲之後，儘管中廣已改組為私人公司型態，卻仍然扮演著國營電台的角色，同時毫不避諱無償使用國家資源，這正是本文所要強調的威權體制下國民黨黨營企業「以政養黨」的首要特質。

1945年8月，中央廣播事業管理處在得知日本投降的消息後，迅速就派員接收日本占領區之廣播電台及附屬設備的問題，向國民黨總裁蔣中正上了簽呈。8月19日，蔣中正批復代電指示：「各地廣播事業之接收工作，應由派往各地之政府機關統一接收，各部分不能單獨行動。廣播事業管理處可先指定一、二人，隨同各該地方政府擔任接收工作。」<sup>21</sup> 按照蔣中正的這一指示，日本占領區的廣播電台接收工作，終究仍由中央廣播事業管理處派員負責。1945年10月2日，中央廣播事業管理處派出國際台傳音專員林忠隨同臺灣省行政長官公署前進指揮所專機來臺，隔月完成對臺灣

---

院，但1947年以後這家戲院產權確實歸國民黨所有。因此國民黨究竟真正接收了多少家日產戲院，仍有待進一步釐清。依筆者判斷，總數至少應該有18家，甚至可能為19家。

<sup>20</sup> 有關中廣公司從國民黨「中央廣播無線電台管理處」更名為「中央廣播事業管理處」，再演變成為中國廣播股份有限公司的沿革歷史，綜合參考黨營文化事業專輯編纂委員會編：《中國廣播公司》（臺北：中國國民黨中央委員會文化工作會，1972年10月），頁1-6；以及吳道一：《中廣四十年》（臺北：中國廣播公司，1968年8月），頁173-187。

<sup>21</sup> 吳道一：《中廣四十年》，頁120。

放送協會的接收，全臺一共 5 處廣播電台，分別是：(1) 臺灣台，台址位於臺北市公園路（即今日臺北市二二八紀念館），同時還包括嘉義縣民雄鄉和臺北縣板橋市的兩處機室；(2) 臺南台；(3) 臺中台；(4) 嘉義台；(5) 花蓮台。此外，臺北市區內尚有未建造完成的廣播大廈 1 棟，亦由中央廣播事業管理處代表接收，此即日後中廣位於臺北市仁愛路三段與建國南路交會處的總部所在地。<sup>22</sup>

按理說，國民黨中央廣播事業管理處接收日本臺灣放送協會在臺灣的多處電台設備與土地資產，只是在訓政體制下幫國民政府「代管」這些廣播機構，行憲後中廣如果仍要繼續使用這些土地設備，依法應由中華民國政府重新頒布法源依據，或建立雙方的契約關係。然而事實上，1947 年 1 月 10 日由國民政府行政院秘書長蔣夢麟與中廣代表人陳果夫所簽的合約中，並未就此進行規範。這紙合約，按照中廣實際上的創辦人陳果夫<sup>23</sup>的構想，是要採用「普通公司和政府簽訂合約方式，以奠定行憲後中國廣播公司的基礎」。<sup>24</sup> 合約中有關國民政府行政院（「甲方」）和中廣（「乙方」）之間的權利義務內容，只有相當簡單的六條，詳列如下：

- 一、乙方應以其所設廣播電台儘先供應甲方為傳佈政教所需要之節目，但播音人員應恪守播音規則。
- 二、甲方按月補助乙方經費國幣 20 億元，如遇電費煤價或工資變動時，得比例增減之。
- 三、乙方會計報告按年度送請甲方查核。
- 四、甲方為適應需要得資助乙方於某一地區創設電台。
- 五、本合約有效期間自簽約日起五年期滿，如雙方無異議時，得

<sup>22</sup> 吳道一：《中廣四十年》，頁 143。

<sup>23</sup> 中廣公司最早是從 1928 年成立的中央廣播電台演變而來，而中央廣播電台的催生者，便是國民黨中央執行委員會委員陳果夫。簡要經過，參考黨營文化事業專輯編纂委員會編：《中國廣播公司》，頁 1-2。該書頁 9 所刊出的陳果夫照片，說明文字即稱之為「創辦人」。

<sup>24</sup> 吳道一：《中廣四十年》，頁 185。

繼續有效五年。

六、本合約經雙方同意得修改。<sup>25</sup>

儘管合約中有「甲方為適應需要得資助乙方於某一地區創設電台」的規定，但恐怕尚不足以合理化中廣持續占用原臺灣放送協會土地與設備的事實。而且，依照合約，行政院必須按月補助中廣國幣（法幣）20億元，這其實仍是由政府撥付預算以維持國民黨黨營企業營運的「以政養黨」模式。之後，國民黨政府依舊透過續約與委辦補助方式，持續以國家財政支助中廣至1990年代。關於這方面的論述，本文將在下一節再詳加敘述。

總之，國民黨中央廣播事業管理處自1945年派員來臺接收臺灣放送協會在臺資產之後，1946年年底中廣成立，這批資產竟然也就順理成章成了中廣位於臺南、臺中、嘉義、花蓮四個縣市的「地方電台」。至於位於臺北市新公園（今二二八紀念公園）內的臺灣廣播電台，先是以「中央、地方既同在一地」，自1951年7月1日起取消了「臺灣台」的編制。<sup>26</sup>之後，中廣仁愛路總部辦公大樓於1966年擴建完成，公司各單位陸續遷入，<sup>27</sup>原臺灣台改稱為「新公園播音中心」，成為對國內廣播的節目中心。<sup>28</sup>這批原本屬於國有財產的原臺灣放送協會資產，一直到1990年代，甚至是政黨輪替前夕，才陸續歸還給各縣市政府。國民黨可以說分文未付，便令其黨營企業以「政令宣導」名義，無償使用大批國有資產達數十年之久。而中廣自1954年起收支獲得平衡之後，其實已可以每月解繳國民黨中央財務委員會一些盈餘。<sup>29</sup>總之，中廣使用國家財產所賺的錢，並非送交國庫，而是持續補貼黨庫。

<sup>25</sup> 合約內容見吳道一：《中廣四十年》，頁186。不過該書作者在引述合約內容時，對少數符號和字形作了調整，本處引文係依據該書頁213所刊出之合約影本，適度予以回復原貌。又，合約原文並未作標點符號。

<sup>26</sup> 吳道一：《中廣四十年》，頁301。

<sup>27</sup> 中國廣播公司研究發展考訓委員會編：《中廣五十年》（臺北：中國廣播公司，1978年8月），頁75。

<sup>28</sup> 黨營文化事業專輯編纂委員會編：《中國廣播公司》，頁65、71。

<sup>29</sup> 吳道一：《中廣四十年》，頁390。

更令人難以置信的，是位於臺北市仁愛路三段與建國南路口總面積將近 2.2 甲的中廣總部之產權移轉過程。事實上，中廣高層也知道，儘管廣播部門可以仰賴政府撥付預算支持，可是土地產權不解決，中廣仍只是無殼蝸牛。<sup>30</sup> 爲了取得這片臺北市區黃金地段的土地產權，中廣於 1955 年 5 月 27 日發出一份「臺廣總（44）字第 7879 號代電」給交通部，大意是希望交通部能夠發給中廣證明文件，以證明中廣依法可以接收原日本臺灣放送協會的房地產產權。<sup>31</sup> 交通部在收到中廣的代電之後，曾去文行政院請示，行政院又轉給財政部處理。當時的財政部長徐柏園，本身即是國民黨中央財委會主任委員，<sup>32</sup> 他在 1956 年 1 月 4 日回函行政院祕書處，表示：

中國廣播公司……接收臺灣日據時期各電台產業，係由中央財務委員會報經鈞院轉奉前國防最高委員會第 225、227 次常務會議核准作價轉帳，該項房屋價款新臺幣叁百壹拾柒元壹角肆分，由本部簽奉鈞院臺四〇歲字第 38 號代電核准，在 40 年度應撥該公司事業費項下扣抵轉帳在案，該公司以原奉令接管之文件於遷臺時遺失，請予證明，以便申辦土地囑託登記一節，似可准予證明。<sup>33</sup>

行政院在接到財政部的這一說明後，隨即於十二天後（1 月 16 日）發給交通部一紙「臺四十五財 0228 號令」，交代交通部對於中廣的申辦土地囑託登記案「可予證明」，於是交通部長袁守謙在 1 月 21 日開出了一份「交通部證明書」，全文如下：

<sup>30</sup> 吳道一：《中廣四十年》，頁 416。

<sup>31</sup> 中廣給交通部的這份代電詳細內容仍未公開，不過在隔年（1956 年）交通部長袁守謙發給中廣的房地產產權證明書的公文中，袁守謙提到中廣曾給過交通部這樣一份代電，顯然中廣在這份代電中要求交通部開給證明，以便中廣向國有財產局申請擁有臺北市仁愛路總部的產權。詳見「交通部郵四五稿字第 98 號」，行政院追討政黨不當取得財產處理小組：「清查不當黨產 捍衛國家資產」檔案展覽展件（2007 年 8 月 22 日於臺北市國父紀念館）。

<sup>32</sup> 梁永煌、田習如等編著：《拍賣國民黨—黨產大清算》，頁 42。

<sup>33</sup> 「(45) 臺財庫發第 00014 號」，《財政部國有財產局檔案》，國史館藏，檔號 00049，目錄 275-3。

查中國廣播公司係前中央廣播事業管理處所改組，於 38 年 11 月 16 日改組完成，臺灣光復時期由前中央廣播事業管理處接管日據時期臺灣區各廣播電台所有房屋地產，統由改組後之中國廣播公司掌理，特予證明如上。部長袁守謙。中華民國 45 年 1 月 21 日。<sup>34</sup>

中廣就是憑藉著交通部的這份證明，向臺北市政府辦理土地產權登記，而於 1958 年 6 月 6 日取得臺北市大安區這片 6,416 坪（2.187 甲）土地的 12 張所有權狀。<sup>35</sup> 而中廣所付出的代價，僅僅是財政部 1951 年在行政院依照契約每年應撥付中廣的事業費項下，扣掉了新臺幣「叁百壹拾柒元壹角肆分」而已。除此之外，中廣可說未再多花一毛錢，而 6,400 多坪的臺北市黃金地段土地，由國庫轉移到中廣名下。

1998 年底，中廣將仁愛路總部這塊土地，以新臺幣 88 億元賣給國民黨中央投資公司（簡稱「中投」）套現，隔年中投再以新臺幣 90 億元的價格轉賣給三重的宏泰集團。<sup>36</sup> 2004 年，宏盛建設公司在昔日中廣仁愛路總部的這塊土地上，推出號稱臺灣最奢華昂貴的住宅群「帝寶」。原本的日本臺灣放送協會，如今成為政商名流的億萬豪宅。

尤其讓人不解的是，經比對現存國民政府國防最高委員會第 225 次常務會議（1947 年 3 月 26 日）以及第 227 次常務會議（1947 年 4 月 11 日）之會議紀錄，其中並無前財政部長徐柏園所稱「前國防最高委員會第 225、227 次常務會議核准作價轉帳」等相關內容。<sup>37</sup> 也就是說，中廣聲稱 1947

<sup>34</sup> 「交通部郵四五稿字第 98 號」，行政院追討政黨不當取得財產處理小組主辦：「清查不當黨產 捍衛國家資產」檔案展覽展件（2007 年 8 月 22 日於臺北市國父紀念館）。

<sup>35</sup> 綜合參考中國廣播公司研究發展考訓委員會編：《中廣五十年》，頁 78；吳道一：《中廣四十年》，頁 416。

<sup>36</sup> 梁永煌、田習如等編著：《拍賣國民黨—黨產大清算》，頁 188。

<sup>37</sup> 國防最高委員會第 225、227 次常務會議紀錄，見中國國民黨中央委員會黨史委員會影印：《國防最高委員會常務會議紀錄》，第 9 冊（臺北：近代中國出版社，1996 年 3 月），頁 176-221、230-273。

年3、4月間，國防最高委員會曾核准其以臺灣放送協會「各電台產業」作價轉帳，以抵扣政府應撥付予中廣之事業費新臺幣「叁百壹拾柒元壹角肆分」一項，其實並無具體事證。中廣所謂「原奉令接管之文件於遷臺時遺失」云云，更是死無對證。2007年3月間，交通部就中廣臺北縣板橋機室的產權歸屬問題上訴至最高法院，法官判決原二審判決廢棄，發回高等法院更審。最高法院法官的判決理由之一，便是：

前國防最高委員會第225、227次會議紀錄，並無將……土地「作價轉帳」予前中央廣播事業處之記載。財政部45年1月4日（四五）臺財庫發字第0014號函……所載內容是否真實，已非無疑。<sup>38</sup>

也就是說，最高法院法官在查對前國防最高委員會的常會紀錄之後，亦認為1956年1月4日財政部長徐柏園回覆給行政院의公文中，聲稱中廣可以「作價轉帳」方式取得原臺灣放送協會各電台產業一事，不無可疑，故不予採信。

如此一來，事實真相將成爲本身即是國民黨財務主管的行政院財政部長徐柏園，在沒有足夠文件憑證的情況下，任意核可特定國民黨黨營企業有權移轉國有財產成爲黨產。則國民黨顯然難以規避假藉執政之便圖利自身黨營企業的指控。中廣取得臺北市仁愛路三段總部土地產權的過程，是「以政養黨」模式的又一展現，與中影取得18家（或19家）日產戲院的過程如出一轍。

像中廣這樣長期占用國有財產，甚至是變國有財產爲黨產的，其實還應該包括救國團、各地民眾服務社、中華民國婦女聯合會（婦聯會）等與國民黨關係密切的社會團體，其位於全國各地的辦公處所、分駐機關，不少皆爲占用國有或是縣市鄉鎮所有之土地房舍。而國民黨位於臺北市中山南路11號的原中央黨部，亦屬於長期占用國有財產最後將之移轉成爲黨

<sup>38</sup> 「最高法院民事判決（96年度臺上字第607號）」，下載自行政院研考會架設之網站 <http://igpa.nat.gov.tw/>。

產的事例。然而由於不屬於黨營企業範圍，必須留待另文再加以探討。<sup>39</sup>

## 肆、黨國不分

正如前文已經提到，中廣在成立股份公司不久，仍處於訓政時期的行政院便與之簽訂契約，按月提供國幣 20 億元的補助，而中廣方面所需盡的義務，則僅是「供應傳佈政教所需要之節目」。像這樣由執政的國民黨政府將國家預算以配合政策執行爲理由，直接挹注給黨營企業，可以說是「以政養黨」模式最基本的操作手法。除了中廣之外，幾乎所有所謂的黨營文化事業（包括黨營報紙、通訊社、出版社等），都經常性地運用這一模式獲得政府預算補貼。早在 1960 年 6 月傅正即已爲《自由中國》雜誌撰寫社論〈國庫不是國民黨的私囊〉，抨擊國民黨憑藉執政權力，公然將黨費列入政府預算，甚至是將整個組織納入到政府機關之中，成爲行政單位的一部分。<sup>40</sup> 中廣與行政院 1947 年所簽的契約，以及之後多次的續約及延長，<sup>41</sup> 政府皆必須按年度撥給事業費、人事費，甚至是支付中廣購買機器設備的開銷。

在經歷多年續約、換文，而中廣方面仍然認爲政府對其照顧不夠，希望能有一個更澈底而全面的扶持中廣之長遠規劃的期待下，1964 年春天，在國民黨第九屆第 20 次中常會上，蔣中正總裁親自核示：

中國廣播公司與政府改訂新約，可依下列原則辦理：其對大陸心戰及國際宣傳，係協助政府工作，經費應由政府以租用方法

<sup>39</sup> 有關這一部分的探討，可參見李福鐘：〈國民黨黨產的類型分析〉，臺灣歷史學會主辦：「戰後資源分配問題學術研討會」論文，2007 年 6 月 10 日。

<sup>40</sup> （社論）〈國庫不是國民黨的私囊！〉，《自由中國》，第 22 卷 11 期（1960 年 6 月 1 日），頁 3-4。

<sup>41</sup> 中廣與行政院所簽第一份合作契約在 1947 年 1 月，之後於 1952 年、1957 年分別進行續約，1960 年 4 月延長契約 1 年，1961 年之後又經兩度延長，至 1964 年 6 月 30 日止。其間過程，可參考吳道一：《中廣四十年》，頁 313-315、399-400、437-438。

全部負擔。至於對自由地區之廣播，政府可指定中國廣播公司廣播時間，依時計值。在此一原則下，中國廣播公司自可經營廣告，以謀業務之維持與發展。<sup>42</sup>

按照蔣中正的這個指示，1964年7月之後凡是中廣對中國大陸及國際的廣播，所有經費一律由政府編列預算給付，而對臺灣島內廣播，則等於採取「購買時段」的方式變相補助。中廣儘管名義上是國民黨的黨營企業，實際上等於獲得國家預算的支持，不僅公司得到準國營企業的待遇，而其財產及所得獲利，則依舊歸於國民黨所有。「以政養黨」的模式，無疑嚴重混淆了黨、國之間的分際。

更甚的是，無線廣播頻道事實上屬於全民的公共財，然而在國民黨政府獨厚中廣的情況下，中廣得以「遏制匪播」為名，於原有調頻網外，另取得「寶島網」及「音樂網」的調頻頻率。<sup>43</sup>至於中廣在全臺各地擴充機室、新建發射站台，國民黨政府亦總是另外提供經費，甚至動用公權力徵地，以滿足中廣業務方面的需求。例如，中廣1966年為了在臺北縣八里鄉中山路二段興建機室，在土地取得過程中出了問題，於是以承擔政府政令宣導任務為由，要求交通部出面幫助其徵收土地，徵收所需之補償費用由中廣負擔，而土地產權則登記為中廣所有。2004年11月，交通部向法院提出告訴，要求中廣返還八里機室之土地，目前本案仍在上訴過程中。<sup>44</sup>

<sup>42</sup> 吳道一：《中廣四十年》，頁455。不過作者吳道一在書中將1964年誤植為1963年，國民黨第九屆第20次中常會舉行日期應在1964年3月間。

<sup>43</sup> 有關2004年之後行政院新聞局與中廣公司交涉收回「寶島網」與「音樂網」的概略經過，參考新聞局說明〈有關國民黨出售黨產三中（中廣、中視、中影）案（2007/2/16）〉，張貼於行政院研考會架設之網站<http://igpa.nat.gov.tw/>。至於廣播電台自1959年以來就因「頻道已滿」為由停止民間申請，而中廣卻有辦法不斷擴充規模，擁有臺數占全國總臺數四成以上，使用頻道次數亦為全國之冠，相關分析見彭百顯：《特權幽靈：黑手真能掩青天》，頁96-102。

<sup>44</sup> 有關中廣八里機室土地訴訟案之緣由，參考該案之高等法院民事判決書，張貼於行政院研考會架設之網站<http://igpa.nat.gov.tw/>。

此外，中廣位於彰化縣芬園鄉的「天馬計畫」土地、嘉義縣民雄鄉天線鐵塔用地、臺北縣板橋市的發射機室等，情況亦類似，均屬於威權時代黨國不分所產生的後遺症。<sup>45</sup>

中廣自 1946 年底成立至今，到底一共接受了多少政府部門的委辦、補助經費？2007 年 3 月，由行政院各部會所提供的資料，得出了這樣一個統計數字—新臺幣 73 億 2,416 萬 6,000 元，其中委辦事項金額占 30.8%，補助事項金額占 69.2%。<sup>46</sup> 這個數字，恐怕只限於中廣接受中央政府委辦、補助計畫事項的累計金額，如果還要連帶計算接受地方政府的委辦、補助，以及歷年來為採購器械、設備、土地而向政府收取的補貼，甚至再加上從 1947 年至 1964 年間與行政院簽訂合作契約所領走的事業費、人事費，則中廣半個多世紀以來究竟花掉國家多少公帑，真實數字恐怕難以估算。當然，這尚不包括日後被國民黨中投公司賣掉的仁愛路三段精華地段所獲得的新臺幣 90 億元。

事實上，中廣僅僅只是國民黨整個黨營企業體系中的一個小環節而已。依照行政院 2007 年 3 月的統計，曾經接受中央政府提供補助及委辦事項的國民黨黨營企業，還包括「中央日報社」、「中華日報社」、「中國電視公司」、「中影公司」、「中央月刊社」、「東京自由新聞社」、「中華文化事業股份有限公司」等。而歷年來的委辦、補助經費合計，則達到 92 億 8,065 萬元之多。<sup>47</sup> 不過，筆者認為這個金額恐怕仍有低估之嫌，因為扣掉中廣歷年來所接受的政府委辦補助金額 73 億 2,416 萬多元，則其他多家國民黨黨營文化事業歷年來所獲得的委辦補助金額合計才 19 億 5,649 萬元？根據教育部提供的一份以不完全統計數字所得出的清冊，自 1979 年到

<sup>45</sup> 有關彰化縣芬園鄉「天馬」計畫土地、嘉義縣民雄鄉天線鐵塔用地，以及臺北縣板橋市發射機室三件土地訴訟案之法院判決書，均見行政院研考會架設之網站 <http://igpa.nat.gov.tw/>。

<sup>46</sup> 相關數字見「中央政府歷年對國民黨黨營事業委辦及補助經費統計表（2007/3）」，張貼於行政院研考會架設之網站 <http://igpa.nat.gov.tw/>。

<sup>47</sup> 參考行政院研考會架設之網站 <http://igpa.nat.gov.tw/>。

2005年由該部提供「中央日報社」的委辦補助款項，總金額便達到10億2,516萬多元，<sup>48</sup>那麼難道剩下的「中華日報社」、「中國電視公司」、「中影公司」、「中央月刊社」、「東京自由新聞社」、「中華文化事業股份有限公司」等6家黨營企業，總共只獲得9億3,000多萬元的政府委辦補助？雖說不是不可能，但是以「中廣」和「中央日報社」所獲得的委辦補助金額來推估，其他6家黨營文化企業所獲得補助金額應該不止這個規模。更何況，教育部所提供的對「中央日報社」委辦補助清冊僅限於1979年度以後，之前的年度數字尚待進一步查證，而清冊中亦漏列1984、1985、1986、1994、1999五個年度的項目金額，所以僅是「中央日報社」歷年來接受中央政府委辦補助事項的金額就不只10億2,516萬多元。

此外，行政院所提供的92億8,065萬元委辦補助款項的數字，亦未將所有曾經接受政府編列預算補助的國民黨黨營企業都列入統計。例如，中央通訊社（簡稱「中央社」），從1924年3月籌備之初就屬於國民黨中央宣傳部，1932年之後組織規模與業務不斷擴充，國民黨財力根本無力負擔，於是由國民政府編列經費補助。1940年代中央社曾考慮改組為國營或民營，但都未實現，因之也就一直以黨營企業的身分接受政府預算補貼。<sup>49</sup>1996年，中央社終於改制為國家通訊社，因之也就卸下了國民黨黨營企業的招牌，這或許也是行政院研考會2007年在公布相關統計資料時，將之排除的原因。前新聞局長胡志強即曾在立法院表示，中央社在移交政府經營前的1996年3月底，資產總額共6億4,000萬元，其中僅2億5,000萬元為自有資產，其他都是來自政府。<sup>50</sup>其實恐怕連中央社所自有的2億5,000萬元，都是依靠政府歷年的補助款項才累積而來的。

<sup>48</sup> 〈教育部歷年（民國39年至95年止）補助委辦中央日報清冊〉，行政院追討政黨不當取得財產處理小組主辦：「清查不當黨產 捍衛國家資產」檔案展覽展件（2007年8月22日於臺北市國父紀念館）。

<sup>49</sup> 參考黨營文化事業專輯編纂委員會編：《中央通訊社》（臺北：中國國民黨中央委員會文化工作會，1972年10月），頁105-106。

<sup>50</sup> 梁永煌、田習如等編著：《拍賣國民黨—黨產大清算》，頁179-180。

爲了能夠更確切說明國民黨利用執政之便，以政養黨，有必要在上引的中廣、中影、中央社、中央日報社、中華日報社等事例之外，尋找不同類型的黨營企業事證。原因是中廣、中影、中央社這些國民黨企業都屬於所謂的「文化事業」，就國民黨本身的認定而言，文化事業是服務性、公益性的，與以營利爲目的的「經濟事業」有所不同。以此爲口實，國民黨在論及其文化事業時，往往使用著諸如「對國家、社會做出貢獻」之類的措詞，以合理化這些黨營企業長期占用國有財產或接受政府補貼的事實。例如，曾經擔任國民黨中央委員會副祕書長以及中國電視公司董事長的吳俊才，在其爲一套名爲《黨營文化事業專輯》的國民黨出版品所寫的前言中，便聲稱：「本黨所經營的文化事業……與本黨革命奮鬥的光榮歷史息息相關，對黨及社會的輝煌貢獻永遠不會磨滅。」<sup>51</sup>而國民黨 2006 年 8 月 23 日針對黨產問題所提出的說帖中，論及中影名下 19 家戲院的產權問題時，亦強調：

這 19 家戲院，……有 5 家國民黨取得後作爲協助政府作地方文化宣傳工作，任務完成後已相繼處理出售，相對於當時民間接收日產，國民黨這 5 家戲院並不是免費取得，實際已付出同等的價格。<sup>52</sup>

儘管這一說詞有些令人費解，所謂「相對於當時民間接收日產，國民黨這 5 家戲院並不是免費取得」云云，正如前文已經討論過，中影取得這 19 家戲院確實未花一文錢，因此「不是免費取得」這 6 個字未免不知所云。然而不難理解國民黨的邏輯，即中影名下某些戲院肩負著「協助政府作地方文化宣傳工作」，因此國民黨認爲在「任務完成後」「實際已付出同等的價格」。

<sup>51</sup> 黨營文化事業專輯編纂委員會編：《中央通訊社》，前言，頁 1。

<sup>52</sup> 「社團法人中國國民黨黨產問答 (Q & A)」，見國民黨網頁 [http://www.kmt.org.tw/event/951027/kc\\_index.htm](http://www.kmt.org.tw/event/951027/kc_index.htm)。

如果國民黨的認知果真如此，那麼以營利為目的「經濟事業」，總不能再以「協助政府作地方文化宣傳工作」或「對社會作出輝煌貢獻」為藉口，來慷國庫之慨了吧？究竟國民黨的經濟事業，是否也像其文化事業一樣，接受政府補助甚至是占用了國家資產？

在國民黨「黨營經濟事業輔導發展委員會」<sup>53</sup> 1964年4月6日召開的第一次會議上，當時已小有規模的國民黨黨營經濟事業群—包括：裕臺公司、齊魯公司、松山興記化工廠、中央產物保險公司、中興電工機械公司，均派出高層主管參加，並作了業務簡報。會議由國民黨中央財委會進行紀錄，並將各公司的業務彙報整理成「黨營經濟事業業務簡報彙編」（以下簡稱「業務簡報」）一冊。在這本「業務簡報」中，以中央產物保險公司（簡稱「中保公司」）為例，該公司總經理蘇曾覺便表示：

原計畫以承保黨有財產保險為基本業務，惟黨產業務為數不大，外來業務勢須設法積極爭取，亦為研究發展之重點，下列兩項正在研究推行。

- (一)辦理黨員多戶火災保險……。
- (二)承保軍方財產保險：軍方財產保險尚未普遍辦理，因承保過程中，必須查勘繪圖，事涉國防機密，本公司為黨營事業，辦理承保，較為適宜，乃設法規劃洽辦。<sup>54</sup>

事實上，遠在國民黨「黨營經濟事業輔導發展委員會」1964年4月6日召開第一次委員會議之前半年多，1963年9月17日國民黨中央財委會

<sup>53</sup> 這個所謂的「黨營經濟事業輔導發展委員會」係由國民黨第八屆中央工作會議第250、270次會議決定成立，其組織簡則及委員名單則提報第八屆中央常會第477次會議決議通過。時間應該在1963年11月國民黨九全大會召開前不久。見「黨營經濟事業輔導發展委員會第一次會議議程（民國53年4月6日）」，行政院追討政黨不當取得財產處理小組主辦：「清查不當黨產 捍衛國家資產」檔案展覽展件（2007年8月22日於臺北市國父紀念館）。

<sup>54</sup> 國民黨中央財務委員會編：「黨營經濟事業業務簡報彙編」（1964年4月），見行政院追討政黨不當取得財產處理小組主辦：「清查不當黨產 捍衛國家資產」檔案展覽展件（2007年8月22日於臺北市國父紀念館）。

便曾以「(52)財字第075號函」發給國防部聯勤總司令部，要求將國軍財產保險之相關事項統交由黨營企業中保公司承辦，對此聯勤司令部在隔年1月以「(53)重精字第54號代電」回覆，指稱：

查本部目前所辦理國軍財產保險已付諸實施者，祇限於軍眷居家財物保險，此項保險係奉國防部(51)通甲字第156號令核定，委託華僑、太平、臺灣產物保險公司承保，為簡易保險性質，標的物僅限軍眷私有之傢俱衣服，至工廠、營房、福利社辦公處所等之保險，本部除測量製圖廠，美軍協防部房屋及財務署眷舍130戶，曾投保火險外，其餘因所需保費過鉅，實非各該單位所能負擔，致遲未實施。承函囑本部對國軍財產保險交由中央產物保險公司承保一節，除飭所屬對已投保之設施，俟合約期滿後改洽中央產物保險公司投保外，至有關全部軍事廠庫設施之投保火險係屬政策及經費問題，仍有待研議。<sup>55</sup>

面對軍中財產保險這一龐大市場，中保公司志在必得，遂透過國民黨中央財委會的關係，向國防部聯勤總司令部施壓。而聯勤總司令部竟也惟命是從，要求所屬各單位俟與華僑、太平、臺灣產物等幾家民間保險公司的合約期滿後，改洽中保公司投保。肥水不落外人田，利用軍中業務所特有的不透明性、機密性和高度服從性，國民黨乾脆與民間企業爭利。這已是極為明顯的利用執政權力「尋租」的行為。

當然國防部的這一塊大餅決不只聯勤總司令部而已，中保公司在1963年便已透過國民黨中央委員會一個顯然是軍方黨部代號的「王師凱」系統，以「(52)行字第50590號函」行文各軍方黨部，要求協助辦理財產投保事宜。1964年中央財務委員會復以「(53)務字2731號函」行文國防部參謀總長，要求將一切軍方財產保險統交由中保公司承保，自然亦獲得

<sup>55</sup>「中國國民黨中央財務委員會(53)財字第351號代電」，行政院追討政黨不當取得財產處理小組主辦：「清查不當黨產 捍衛國家資產」檔案展覽展件(2007年8月22日於臺北市國父紀念館)。

批准。<sup>56</sup>

這種利用執政之便，賺國庫鈔票的做法，當然也不只有中保公司懂得。每一家黨營企業都有與各自業務相關的政府部門，自然就有所謂的「從政同志」可以仰賴，通過「從政同志」們的協助牽引，黨營企業往往可以獲得其他民間企業家想像不到的諸多好處。例如，前文曾提到國民黨黨營經濟事業輔導發展委員會於1964年4月6日召開的第一次會議，在議程之討論事項中，裕臺公司便自承中國石油公司高雄煉油廠所生產的液化石油氣，自1961年12月起「洽妥交由裕臺公司總經銷」。<sup>57</sup> 這句話看似輕描淡寫，其實不無透過行政體系直接將壟斷性國營企業的大宗民生物資直接交由黨營企業經銷的可能。此外，裕臺公司所投資的裕豐紗廠公司亦表示，其產品以銷售管道劃分，可以分為：「(1) 內銷、(2) 外銷、(3) 軍方代紡代織」。<sup>58</sup> 所謂「軍方代紡代織」，指的應該是軍方所需之紡織品由裕豐廠代紡代織。似乎，國民黨黨營經濟事業高度偏好於與軍方或壟斷性國營企業建立生意上的合作關係。

然而最為露骨的，莫過於一個名為「黨營經濟事業視察小組」所提給黨營經濟事業輔導發展委員會第一次會議的意見。這個小組對於如何發展壯大黨營事業的建議是：

本黨為一人民團體，應設想將來黨費籌措困難，在此執政時期，似須運用各種便利，開闢財源，籌集資金，以穩固並擴展各

<sup>56</sup> 「空軍總司令部政治作戰部(52)忠憲發2262號函」，行政院追討政黨不當取得財產處理小組主辦：「清查不當黨產 捍衛國家資產」檔案展覽展件(2007年8月22日於臺北市國父紀念館)。

<sup>57</sup> 「黨營經濟事業輔導發展委員會第一次會議議程(1964年4月6日)」，見行政院追討政黨不當取得財產處理小組主辦：「清查不當黨產 捍衛國家資產」檔案展覽展件(2007年8月22日於臺北市國父紀念館)。

<sup>58</sup> 國民黨中央財務委員會編：「黨營經濟事業業務簡報彙編」(1964年4月)，見行政院追討政黨不當取得財產處理小組主辦：「清查不當黨產 捍衛國家資產」檔案展覽展件(2007年8月22日於臺北市國父紀念館)。

事業之基礎。<sup>59</sup>

「在此執政時期，似須運用各種便利，開闢財源」，說得還不夠清楚嗎？

## 伍、特權事業

執政黨兼營黨營企業的最大危險性，就是可以利用決策權力，經營壟斷性的特權事業。此種行為不僅違背民主政治應有之常理，<sup>60</sup> 同時勢必造成嚴重的市場扭曲與社會不公。例如，上一節曾談到，無線廣播頻道原為社會之公共財，然而中廣以國民黨黨營企業的身分，數十年來卻能夠擁有其它電台所無法望其項背的頻道優勢。再比如無線電視頻道由於更為稀少，多年來只開放給3家電視台使用，除了臺灣電視公司為省政府經營、中華電視台為軍方經營外，國民黨亦能夠以「民間團體」獲得中國電視公司的經營權。像這種利用執政優勢經營寡占或獨占性事業的作法，無以名之，姑且稱之為特權事業。經營特權事業幾乎不必面對市場競爭，最是符合國民黨黨營企業的胃口。

從國民黨參與臺灣電視事業的草創過程，其實不難看出壟斷性事業對於本身即從事企業經營的執政黨來說，其致命吸引力有多強烈。自二次大戰結束以來，電視已經成為全球大眾傳播的一個新興媒體。1960年2月，中廣接到國民黨中常會第183次會議決議：「創辦電視，應由小而大，儘速進行，由中國廣播公司負責」。國民黨中央隨即指派專人赴日本洽商合作事宜。中廣同時奉命籌辦該年5月20日中華民國第三任總統、副總統

<sup>59</sup> 「黨營經濟事業輔導發展委員會第一次會議議程（1964年4月6日）」，見行政院追討政黨不當取得財產處理小組主辦：「清查不當黨產 捍衛國家資產」檔案展覽展件（2007年8月22日於臺北市國父紀念館）。

<sup>60</sup> 由於立法院遲遲未完成「政黨法」之立法，因此對於政黨經營企業，並無管理之法源。筆者因此僅能認為黨營企業基本上違背民主政治常理。

就職典禮的電視轉播工作。<sup>61</sup>

依照中廣資深幹部吳道一所寫的《中廣四十年》所述，中廣之所以錯失臺灣第一家電視公司的經營權，改由臺灣省政府經營，原因在於國民黨自有資金不足。<sup>62</sup> 這一說法多少存在啟人疑竇之處，究竟是國民黨拿不出錢？還是中央財委會不願冒然投入這一前景尚未明朗的行業？實情有待進一步研究。總而言之，不久之後證明臺視公司財源廣進，國民黨再也不願放棄第二家電視台的經營機會，於是有了 1968 年中國電視公司的成立。

然而，就算國民黨一開始沒有冒然投入臺視的籌備工作，中廣還是準備了一筆資金投入臺視，並握有臺視相當部分的股權。<sup>63</sup>

中國電視公司籌備之初，國民黨似乎想獨自經營，黨中央決定由中廣、國防部總政治作戰部、教育部 3 個單位共同成立工作委員會來進行籌備工作。然而民間人士對於無法參與第二家電視公司的投資迭有怨言，有民間廣播業者甚至認為，電視興起造成了既有廣播事業的萎縮，若政府又不准許民間參與投資，則是政府沒有盡到扶植的責任。為此國民黨經過幾個月的開會討論和研究，最後經由總裁蔣中正批示：把原案改為國民黨投資 50%，由中廣代表；另外由其他 28 家民營電台和其他 12 個單位的從業人員與中廣共同組織一個籌備處，進行新電視台的創立工作。初期資本總額達到新臺幣 1 億元。<sup>64</sup>

從臺視到中視，不管一開始是不是國民黨真的沒有多餘資金可以投入，至少從決策過程可以看出，國民黨確實老早便考慮成立一家黨營的電視台，而且如果不是民間人士亟力爭取，否則中視極有可能成為國民黨獨資的電視台。一個施行威權統治的執政黨，憑其決策優勢自行決定獨占資源稀少的特定行業，這正是本節所欲呈現的主題——威權體制下由執政黨所壟斷的特權事業。

<sup>61</sup> 吳道一：《中廣四十年》，頁 431。

<sup>62</sup> 吳道一：《中廣四十年》，頁 435。

<sup>63</sup> 黨營文化事業專輯編纂委員會編：《中國廣播公司》，頁 295。

<sup>64</sup> 黨營文化事業專輯編纂委員會編：《中國廣播公司》，頁 295-296。

最能夠呈現國民黨特權事業的例子，或許莫過於復華證券金融公司（以下簡稱「復華證金」）。復華證金曾因為經濟部證券管理委員會（以下簡稱「證管會」）<sup>65</sup>的一紙行政命令，便從1980年4月起至1990年10月為止整整十年間，壟斷臺灣證券融資業務的獨家經營權。由政府下令全國有價證券的融資業務只能由特定單一民間企業承作，而且這家特許金融公司又是執政黨本身的黨營企業，這種特權經營的事例，活生生出現在民主化前夕的臺灣。

在1980年4月21日以前，原本承作證券融資業務的金融機構，有臺灣銀行、土地銀行，以及交通銀行3家。1980年4月2日，經濟部證管會發出「證管（69）三字第0345號函」，要求臺銀、土銀、交銀三家銀行「自復華證券金融公司開業之日起，停辦證券融資業務」。在「說明」項下，證管會解釋說：

爲使證券交易融資業務集中承辦，以便管理起見，敬請貴部通知各行庫局，嗣後不得以任何方式辦理此項融資。<sup>66</sup>

「集中承辦，以便管理」，結果卻變成由黨營企業獨家經營。在1991年臺灣開放新銀行設立以前，除了政府經營的國營銀行外，私營銀行的執照是限制發放的，然而國民黨仍得以執政之特權，陸續擁有中華開發信託公司、中興票券金融公司、復華證券金融公司等準金融機構。<sup>67</sup>威權體制時代的國民黨，對於經營特權事業，確實興緻盎然。

至於證管會特許復華證金獨家經營證券融資業務的法源依據何在？行政院在復華證金成立的前一年，於1979年7月18日以「臺68經字第

<sup>65</sup> 證券金融管理委員會1981年7月起改隸財政部。

<sup>66</sup> 「證管（69）三字第0345號函」，見行政院追討政黨不當取得財產處理小組主辦：「清查不當黨產 捍衛國家資產」檔案展覽展件（2007年8月22日於臺北市國父紀念館）。

<sup>67</sup> 事實上以國民黨曾參與投資的金融機構來說，絕對不只這三家，然而毫無疑問中華開發、中興票券、復華證金三者可以說是國民黨黨營金融機構中最受矚目的代表性企業。參考彭百顯：《特權幽靈：黑手真能掩青天》，頁118-119。

7111 號函」核定通過「證券金融事業管理規則」，其第二條是：

經營證券金融事業，應經財政部之許可及經濟部證券管理委員會之核准。<sup>68</sup>

既然國民黨是執政黨，財政部和證管會一紙命令，也就核准了復華證金的證券融資經營權。至於原先承作的 3 家公營銀行，只好退讓。依照經濟學的基本原理，愈是開放的市場，消費者愈能得到最大的滿足度；相反的，愈是獨占性市場，消費者的滿足度亦愈低。復華證券提供的金融服務品質究竟如何？依據梁永煌與田習如的報導：

獨占的復華，融資辦法卻又極不合理。早年復華准許融資三成，但實際貸出的金額卻擅自七折八扣，根本不足三成，卻要投資人把股票質押給復華，對股民堪稱「鴨霸」。<sup>69</sup>

## 陸、結 論

本文在前言中，曾引述前國民黨中央財委會主任委員徐立德對國民黨黨營企業的看法，他認為黨營企業「完全不走特權，以企業手法經營黨營事業」、「高度效益、不浪費社會資源」，所以「只有經營黨營事業，才是真正解決政黨財務問題的最佳途徑」。然而本文透過歷史事實證明，以中廣、中影、中視、中保、復華證金等極具代表性的國民黨黨營企業為例，呈現的卻是「走特權」、「走後門」、「無償占用國家資源」、「國庫通黨庫」的黨國威權作風。

所謂的黨國威權體制，指的是一黨專政制度下黨的意志取代全民意志、黨的利益凌駕社會利益、對黨的效忠凌駕對國家的效忠。尤有甚者，

<sup>68</sup> 行政院追討政黨不當取得財產處理小組主辦：「清查不當黨產 捍衛國家資產」檔案展覽展件（2007 年 8 月 22 日於臺北市國父紀念館）。

<sup>69</sup> 梁永煌、田習如等編著：《拍賣國民黨—黨產大清算》，頁 251。

專政黨壟斷了一切的政治、經濟、文化權力，所有欲參與政治經濟活動與文化論述的團體或個人，皆不得逾越專政黨所設下的尺度範圍，甚至還必須「內化」(initialized)一套專政黨所允許的價值規範與意識型態，才得以進入既成的政、經、文化權力結構中。換言之，黨國威權體制下可以想像得到的所有社會集體行爲，包括：政治、經濟、文化、藝術、教育各個範疇，背後其實都存在著一道「紅線」，一旦逾越這道紅線，觸犯者便可能必須付出高昂的代價—政治的、金錢的，甚至是家庭的、生命的代價。而這道「紅線」的邊界與大小，便是由體制內實際掌握權力的個人或集體依其自身利益來界定。

對於臺灣 1990 年代以前黨國威權體制的歷史學研究，過去多偏向於政治範疇，相對來說，經濟史與社會文化史研究明顯較被冷落。<sup>70</sup>然而實際上，圍繞著蔣氏父子所建構而成的整套黨國威權體制，絕不僅僅只有政治面向而已。光是從政治上的萬年總統、萬年國會、白色恐怖、二二八事件等議題，其實無法真正一窺黨國威權體制的全貌。蔣氏父子所賴以統治臺灣近四十年的政權結構，絕不僅止於總統府、立法院、行政院而已，黨國威權體制的觸角深入到社會的每一角落，從經濟生活到文化活動，從法律規章到道德倫理，統統籠罩在國家機器的監視影響之下。本文的目的，便在於探討黨國威權體制中，黨營企業所扮演的角色。

當 1994 年徐立德感歎政黨向民間募款可能對政治風氣造成負面影響的同時，不知道他是否想過，由政黨直接經營企業，其所產生的禍害，或許才更加難以估算。國民黨 1945 年以來在臺灣建立龐大營利企業體的經驗，或許足以說明這一點。

<sup>70</sup> 林玉茹、李毓中編著：《戰後臺灣的歷史學研究（1945-2000）—第 7 冊：臺灣史》（臺北：行政院國家科學委員會，2004 年），頁 289。

## 徵引書目

### (一)機關檔案

「交通部郵四五稿字第 98 號」(1956 年 1 月 12 日)，行政院交通部，行政院追討政黨不當取得財產處理小組主辦：「清查不當黨產 捍衛國家資產」檔案展覽展件(2007 年 8 月 22 日於臺北市國父紀念館)。

「(45) 臺財庫發第 00014 號」(1956 年 1 月 4 日)，《財政部國有財產局檔案》，國史館藏，檔號 00049，目錄 275-3。

「黨營經濟事業輔導發展委員會第一次會議議程」(1964 年 4 月 6 日)，行政院追討政黨不當取得財產處理小組主辦：「清查不當黨產 捍衛國家資產」檔案展覽展件(2007 年 8 月 22 日於臺北市國父紀念館)。

國民黨中央財務委員會編：「黨營經濟事業業務簡報彙編」(1964 年 4 月)，行政院追討政黨不當取得財產處理小組主辦：「清查不當黨產 捍衛國家資產」檔案展覽展件(2007 年 8 月 22 日於臺北市國父紀念館)。

「中國國民黨中央財務委員會(53)財字第 351 號代電」(1964 年 1 月)，行政院追討政黨不當取得財產處理小組主辦：「清查不當黨產 捍衛國家資產」檔案展覽展件(2007 年 8 月 22 日於臺北市國父紀念館)。

「空軍總司令部政治作戰部(52)忠憲發 2262 號函」(1963 年)，行政院追討政黨不當取得財產處理小組主辦：「清查不當黨產 捍衛國家資產」檔案展覽展件(2007 年 8 月 22 日於臺北市國父紀念館)。

「證管(69)三字第 0345 號函」(1980 年 4 月 2 日)，行政院財政部，行政院追討政黨不當取得財產處理小組主辦：「清查不當黨產 捍衛國家資產」檔案展覽展件(2007 年 8 月 22 日於臺北市國父紀念館)。

## (二)史料彙編

中國國民黨中央委員會黨史委員會：《國防最高委員會常務會議紀錄（第九冊）》。臺北：近代中國出版社，1996年3月。

薛月順編：《臺灣省政府檔案史料彙編—臺灣省行政長官公署時期（一）》。臺北：國史館，1996年12月。

## (三)期刊論文

（社論）〈從滿街蘋果談到外匯管制的弊端〉，《自由中國》，第18卷第5期（臺北，1958年3月1日）。

高郁雅：〈戰後國民黨新聞機構的企業化嘗試（1945-1949）〉，《輔仁歷史學報》，第16期（臺北，2005年7月）。

傅正：〈國庫不是國民黨的私囊！〉，《自由中國》，第22卷11期（1960年6月1日）。

## (四)學位論文

林俊宏：〈國民黨黨營事業變遷的政治經濟分析（1945-2000）〉，臺北：東吳大學政治學研究所碩士論文，2002年。

邱麗珍：〈國民黨黨營事業發展歷史（1945-1996）〉，臺北：國立臺灣大學政治學研究所碩士論文，1997年。

許甘霖：〈黨資本的政治經濟學—石化業個案研究〉，臺中：東海大學社會學研究所博士論文，1993年。

陳錦稷：〈威權體制轉型過程中黨營事業角色變遷之研究〉，新竹：國立清華大學經濟學研究所碩士論文，1999年。

曾詠悌：〈以黨養黨—中國國民黨黨營事業初期發展之研究（1945-1952）〉，臺北：國立臺灣師範大學歷史研究所碩士論文，2004年。

### (五) 專 書

- 王泰升：《臺灣法律史概論》。臺北：元照出版公司，2001年。
- 不詳：《中國國民黨參與投資事業簡介》。臺北：出版資料及出版時間不詳。
- 中國國民黨中央行政管理委員會編：《中國國民黨黨產處理大公開》。臺北：編者印行，2004年1月。
- 中國廣播公司研究發展考訓委員會編：《中廣五十年》。臺北：中國廣播公司，1978年8月1日。
- 田湘波：《中國國民黨黨政體制剖析（1927-1937）》。長沙：湖南人民出版社，2006年。
- 吳國楨手稿、黃卓群口述、劉永昌整理：《吳國楨傳》，下冊。臺北：自由時報，1995年。
- 吳道一：《中廣四十年》。臺北：中國廣播公司，1968年8月。
- 林玉茹、李毓中編著：《戰後臺灣的歷史學研究（1945-2000）—第七冊：臺灣史》。臺北：行政院國家科學委員會，2004年。
- 梁永煌、田習如等編著：《拍賣國民黨一黨產大清算》。臺北：財訊出版社，2000年1月。
- 黃煌雄、張清溪、黃世鑫主編：《還財於民—國民黨黨產何去何從？》。臺北：商周出版，2000年7月。
- 陳師孟、林忠正、朱敬一、張清溪、施俊吉、劉錦添合著：《解構黨國資本主義—論臺灣官營事業之民營化》。臺北：澄社，1991年9月。
- 彭百顯：《特權幽靈—黑手真能掩青天》。臺北：財團法人新社會基金會籌備會，1992年10月。
- 榮孟源主編：《中國國民黨歷次代表大會及中央全會資料》。北京：光明日報出版社，1985年10月。
- 黨營文化事業專輯編纂委員會編：《中央通訊社》。臺北：中國國民黨中央委員會文化工作會，1972年10月。

黨營文化事業專輯編纂委員會編：《中國廣播公司》。臺北：中國國民黨中央委員會文化工作會，1972年10月。

黨營事業專刊編輯委員會編：《黨營經濟事業的回顧與前瞻》。臺北：中國國民黨黨營事業管理委員會，1994年12月。

### 網頁資料

1. 「面對歷史·向全民交代—社團法人中國國民黨黨產總說明」，資料來源：中國國民黨網頁 [http://www.kmt.org.tw/event/951027/kc\\_index.htm](http://www.kmt.org.tw/event/951027/kc_index.htm)。(2007年7月點閱)
2. 「社團法人中國國民黨黨產問答(Q & A)」，資料來源：國民黨網頁 [http://www.kmt.org.tw/event/951027/kc\\_index.htm](http://www.kmt.org.tw/event/951027/kc_index.htm)。(2007年7月點閱)
3. 監察委員黃煌雄有關日產接收問題之調查報告，資料來源：行政院研考會網站 <http://igpa.nat.gov.tw/>。(2007年5月點閱)。
4. 最高法院民事判決(九十六年度臺上字第六〇七號)，資料來源：行政院研考會網站 <http://igpa.nat.gov.tw/>。(2007年5月點閱)
5. 新聞局〈有關國民黨出售黨產三中(中廣、中視、中影)案說明(2007/2/16)〉，資料來源：行政院研考會網站 <http://igpa.nat.gov.tw/>。(2007年5月點閱)
6. 「中央政府歷年對國民黨黨營事業委辦及補助經費統計表(2007/3)」，資料來源：行政院研考會網站 <http://igpa.nat.gov.tw/>。(2007年5月點閱)