

# 1950年代黨營事業的輪廓： 以松本充豐研究爲中心

林彥宏\*

## 目次

壹、「黨營事業」存廢的問題

貳、國民黨的財政

一、國民黨的財政構造

二、「營運」收入

參、黨的財務被迫進行改革

一、貿易·外匯管理制度的改革

二、對黨財政的批評

肆、結語

\* 國立中正大學戰略暨國際事務研究所助理教授。

## 摘要

當探討「黨營事業」與台灣現代政治的關係時，「黨營事業」存在的必要性，成為其最大的問題。國民黨把「黨」與「國」一體化後，在「黨國體制」下，原本成立公營企業，即可替國家發展經濟，根本不需要另外成立「黨的企業」。那麼為何在台灣「黨營事業」會持續的存在著呢？透過許多學者研究，我們了解到「黨營事業」的設立，最主要的目的就是為了要保障國民黨的經濟來源基礎。本論文將以松本充豐的研究為中心，並用歷史文獻的方式來分析 1950 年代在台灣國民黨財政與財務的內容，並探討在台灣「黨營事業」存在及促成其發展的主要原因。

**關鍵字：**國民黨、黨營事業、國民黨的財政

## 壹、「黨營事業」存廢的問題

國民黨撤退到台灣後，在 1950~52 年間進行改革及「改造」。蔣介石認為，國民黨在中國大陸失敗的主因，可歸咎於國民黨中央組織龐大複雜，路線分歧矛盾，黨員腐敗，組織系統渙散，造成整個黨出現問題，因此有必要對黨進行徹底改造。透過對黨的改造，國民黨政權援用了馬克斯列寧主義，在戰後台灣的威權主義體制下，確立了最具核心特徵的「黨國體制」<sup>1</sup>。為了讓黨的改造順利，國民黨特別編纂了「本黨改造之措施及其程序」一冊，其內容一段記載「中央改造委員會，將接管中央執行委員會，中央監察委員會及中央執行委員會等所經營管理的事業機構」<sup>2</sup>。也就是說，在黨的改革中，首先把「黨營事業」交由中央改造委員會管理。這時期把「黨營事業」歸納在中央改造委員會的第七組，國民黨改造運動完成後，於七全大會後，「黨營事業」重新被設置在主管財務工作的中央財委會之下。

國民黨在黨的「改造」時期，具體的措施中，延續六全大會中所通過的「關於籌措黨費之決議案」（下稱「黨費之決議案」），該決議案讓「黨營事業」能夠順利被保留下來<sup>3</sup>。另外，關於黨的財務方面，並沿用六全大會中，在「實施憲政時期，黨的活動經費必須自己籌措之外，推動黨員費用的制度化，籌措資金成立黨的事業」的方針<sup>4</sup>。

「黨費之決議案」能夠順利通過的背景，有其兩項重點。第一，

1 若林正丈，台灣—分裂国家と民主化，東京大学，1992年，頁5-8。

2 中國國民黨中央執行委員會秘書處，本黨改造案，中國國民黨中央執行委員會秘書處印，1950年，頁34。

3 中國國民黨中央改造委員會，中國國民黨現況，中國國民黨中央改造委員會編印，1952年，頁128。

4 同上，頁128。

國民黨政權於 1947 年頒佈「中華民國憲法」後，開始施行民主憲政。「黨費之決議案」是憲政實施後，規範黨的財務之重要準則。再者，國民黨認為，針對「中央委員會的招開決定，是依據本黨的黨規，透過合法手續來進行，本黨是非常重視程序過程的組織」<sup>5</sup>。也因此，從表面來看，即使撤退到台灣後，只要聲稱還實施民主憲政，「黨費之決議案」在黨的財務工作上就有它絕對性的意義存在。

第二，施行「民主憲政」，其政治的重要性非常高。中國在分裂國家中，為了要能與共產黨對抗，必須獲得美國等西方國家陣營的支持，國民黨政權被迫必須不斷聲稱，正持續施行「民主憲政」<sup>6</sup>。「民主憲政」的實施，成為國民黨版的國家形成模型的主幹，也是國民黨最大的願望。另外，對當時的國民黨政權來說，能夠提供資源給國民黨並阻擋共產黨的進攻，也只有霸權國 - 美國，才有此能力。也因此，必須不斷推崇「自由中國」，正積極推動「民主憲政」的政策，才能獲得美國的支持。

總而言之，在黨的「改造」過程中，「黨營事業」的存廢一事，並未成為討論的議題。國民黨於七全大會後，決定「黨費之決議」作為黨的財務的基本方針。另外，黨庫與國庫不同之處，在於黨有它獨立的財政系統，而「黨營事業」的存在就是替黨庫注入財源。其中重要的因素，國民黨不斷的宣稱，其主要的目的就是要施行「民主憲政」，至少在「黨國體制」的內部，只要堅持施行「民主憲政」<sup>6</sup>，國民黨就可以把「黨營事業」的存在，視為合理正當化。

雖然，國民黨決定讓「黨營事業」存在，但不代表其組織架構會不斷的發展擴大。實際上，蔣介石，當初對經營「黨營事業」是非常消極

---

5 野村浩一，蔣介石と毛沢東—世界戦争の中の革命，岩波書店，1997年，頁67。

6 若林正丈，前掲註1書，頁76。

的<sup>7</sup>。在黨的「改造」結束後，於七全大會所通過的「總章」內，也未把作為黨的財政來源之一的「黨營事業」納入其中<sup>8</sup>。在「黨國體制」之下，於財政面，「黨庫通國庫」，黨與國家的關係非常密切，黨所需要的資金，大部分都是依賴國家財政補助。而作為黨的財政來源之一的「黨營事業」，是等到1963年11月的九全大會，才被納入在「總章」內。<sup>9</sup>

## 貳、國民黨的財政

### 一、國民黨的財政構造

表1為國民黨中央黨部（以下稱：黨中央）各年度預算的歲入·歲出內容。<sup>10</sup>從這個表可以看出黨中央在財政上幾項特徵。第一，歲入·歲出的預算，逐年迅速增加。黨的「改造」結束後，從1953~1971年數據來看，歲入的規模約成長10倍，歲出的規模已經超過10倍。第二，每年歲出額都超過歲入額，造成經常性的財政赤字。另外，從表1可以看到，財政規模急速的擴大中，黨中央為了要彌補財政赤字，唯一的手段就是透過銀行的融資。以下，我們將針對歲出內容進行檢討。

---

7 中國國民黨中央改造委員會，中國國民黨中央改造委員會39年度工作報告，中國國民黨中央改造委員會編印，1951年，頁63。

8 林養志，中國現代史史料叢編第15集 中國國民黨黨章政綱彙編，近代中國出版社，1951年，頁197。

9 同上，頁264。

10 向中央常務委員會所提出的黨中央預算案，當初稱作「中央黨務經費總預算」，1962年度預算以後改稱為「中央黨務經費·政府委託辦理工作經費預算案」。

表 1 黨中央各年度當初預算（單位：萬元）

	歲入	歲出	合計
1953	2,100	2,160	-60
1954.1-6	1,080	1,829	-749
1954	—	4,086	—
1955	3,271	4,160	-889
1956	4,961	5,150	-189
1957	5,624	6,430	-806
1958	7,096	7,300	-204
1959	9,394	9,140	254
1961	9,009	8,986	23
1962	10,246	10,400	-154
1963	10,290	10,673	-383
1964	10,433	11,673	1,240
1965	10,479	12,040	-1,561
1966	11,730	12,300	-570
1967	12,578	13,720	-1,142
1968	13,463	15,230	-1,766
1969	15,670	16,660	-990
1970	17,170	18,735	-1,565
1971	20,753	22,855	-2,102

出處：松本充豐（2002）『中国国民党「党營事業」の研究』、アジア政経学会、頁 62。

黨中央的歲出內容，可細分為人事費及事務費這些屬於經常性支出的經常費，維持各項工作的事業費，執行特定工作的特別預算專款及總預備費等。表 2 為各項年度的各項目比例，另外，表 3 為事業費的詳細內容

表 2 黨中央的歲出結構（單位：％）

	經常費	事業費	專款	總預備費	合計	歲出金額
1953	24.3	67.3	4.5	3.9	100	21.6
1954.1-6	27.7	59.3	13.1	—	100	18.3
1954	25.5	64.4	9.7	0.5	100	40.9
1955	25	63	8.9	3.1	100	41.6
1956	22.6	68	8	1.4	100	51.5
1957	20.5	65.6	10.8	3	100	64.3
1958	19.8	73.4	4	2.7	100	73
1959	15.6	74.3	4	2.7	100	91.4
1961	16.7	70.7	9.9	2.7	100	89.9
1962	19.4	66.5	12.2	1.9	100	104
1963	19.4	66.1	12.6	1.9	100	106.7
1964	18.2	67.1	13	1.7	100	116.7
1965	19.6	65.7	12.7	2.1	100	120.4
1966	20	65.3	12.5	2.2	100	123
1967	21.1	63.6	13.3	2	100	137.2
1968	22.5	61.2	13.7	2.6	100	152.3
1969	22.6	60.9	12.7	3.9	100	166.6
1970	24.1	59.9	13.3	2.7	100	187.4
1971	23.4	56	17.2	3.4	100	228.6

出處：松本充豐（2002）『中国国民党「党營事業」の研究』、アジア政経学会、65頁。

表 3 事業費內容（單位：％）

	大陸工 作費	海外工 作費	政治作 戰・心 理作戰 工作費	宣傳工 作費	小計	幹部訓 練費	台灣地 區黨務 工作費	其他	合計	總額
1953	21.6	12.3	9.2	9.9	53.1	20.7	25.1	1.2	100	14.5
1954.1-6	17.3	12.2	7.2	7.4	44.1	22.1	20.4	13.4	100	11
1954	31.2	13.4	9.1	6.7	60.4	20.4	19.2	0	100	26.3
1955	31.3	12.6	9.1	6.3	59.2	23.4	17.4	0	100	26.2
1956	36.9	14.3	9.4	5.3	65.9	19.7	14.4	0	100	35
1957	33.4	17.8	9.3	5.5	66	19.1	14.9	0	100	42.2
1958	31.8	19.7	7.3	7.7	66.5	15.9	17.6	0	100	53.6
1959	38.2	21.4	7.3	6.9	73.9	13	13.1	0	100	67.9
1961	40.8	22.9	7.8	7.4	78.9	7.1	14	0	100	63.6
1962	37.5	8.8	7.2	4.2	57.6	7	30.5	4.9	100	69.2
1963	40.2	9.5	7.5	5.9	63	8.2	28.8	0	100	70.5
1964	44.9	8.5	6.8	5.3	65.5	7.9	26.6	0	100	78.3
1965	44.5	8.4	6.9	5.2	65	8.4	26.6	0	100	79.1
1966	43.8	8.2	6.8	5.2	63.9	9.7	26.4	0	100	80.4
1967	43.5	18.9	6.2	6.9	75.5	10.5	14.1	0	100	87.2
1968	44.1	18.4	6.1	7.1	75.7	10.5	11.2	2.6	100	94.4
1969	44.5	18.3	6	7.2	75.9	10	11.2	3	100	101.5
1970	43.9	18	5.6	7.1	74.6	11	11.2	3.2	100	103
1971	43.1	17.5	5.4	7.1	73	9.8	13.7	3.5	100	128

出處：松本充豐（2002）『中国国民党「党營事業」の研究』、アジア政経学会、頁 66。

事業費包含：大陸工作費、海外工作費、政治作戰・心理作戰工作費及宣傳工作費。這四項科目，不外乎在對中國大陸以及海外的共產黨進行對抗所需要的費用。這部份尤其是，以大陸工作費所佔比例最高，有逐年增加的趨勢。上述四項科目，總稱為「反攻大陸支出」。表 3 中，也可看出其它項目及其預算規模。從這些數字來看，國民黨

的預算內，在台灣以外所支出的費用佔總預算的大部分。相對的在台灣內部，各項活動所使用的經費比例就減少許多。也就是說，黨中央的歲出構造來看，黨的活動資金，絕大部份都用在台灣以外的地方來對抗共產黨。這時期的國家財政，被指出有「軍事財政」的特質<sup>11</sup>，而黨的財政，則被稱為有「內戰財政」的特徵。另外，事業費包含「反攻大陸支出」的四項目及幹部訓練費，以及相關活動的經常費用及專款，所合併共同支出，統稱為「政府委託處理工作經費」。台灣內部所使用的部分，相關的經常費、事業費、專款、總預備費，統稱「中央黨務經費」。這兩者歲出所佔的比例，請參閱表 4。

表 4 「中央黨務經費」與「政府委託處理工作經費」的比率

	中央黨務經費 (%)	政府委託處理工作經費(%)	歲出額(100萬元)
1961	43.5	56.5	100.1
1962	47.0	53.0	104.0
1963	45.8	54.2	106.7
1964	40.3	59.7	116.7
1965	40.3	59.7	120.4
1966	39.8	60.2	123.0
1967	31.8	68.2	137.2
1968	31.1	68.9	152.3
1969	28.4	71.6	166.6
1970	27.8	72.2	171.8
1971	30.9	69.1	228.6

出處：松本充豐（2002）『中国国民党「党營事業」の研究』、アジア政経学会、頁 68。

從歲出構造來看，黨財政的來源為何處？請參閱同時期的歲入構造，表 5a 與表 5b。前者代表，黨的「改造」結束後 1953 年～1957

11 劉進慶，戰後台灣經濟分析，東京大學出版社，1975 年，頁 170、頁 188。

年止，後者 1957 年～ 1971 年止的歲入構造。從這個表我們可以清楚的看到，歲入構造與「黨費之決議案」所決定黨的財務方針有很大的出入。其決議案規定，活動經費是需要靠自己設法籌措，但實際上，歲入的大部分是靠政府的補助金來補貼收入<sup>12</sup>。更可說明，這是一個「黨庫通國庫」明顯的例子，財政面上，黨跟國家的關係是非常的緊密。政府補助金的項目，從 1958 年以後，可分成兩大類，「國家總預算委託處理工作收入」及「革命實踐研究院處理訓練工作收入」。

---

12 從國庫對黨的補助金，在「改造」時期就存在。中國國民黨中央改造委員會，中國國民黨第七次全國代表大會黨務報告下篇，中國國民黨中央改造委員會編印，1952 年，頁 238-240。以及「中國國民黨第七屆中央委員會常務委員會第 10 次會議記錄」（1953）。

表 5a 黨中央的歲入構造（單位：％）

		1953	1954. 1-6	1954	1955	1956	1957
政府補助金	國家總預算補助	52.4	67.6	-	48.4	45.6	44.3
	政府防衛稅補助	-	-	-	18.3	24.2	24.9
	台灣省政府補助 (革命實踐研究院分院補助)	-	-	-	5.4	4.1	4.1 1.9
	其他	-	-	-	-	-	-
	小計	52.4	67.6	-	72.1	73.8	75.1
自我籌措	黨員費收入	4.8	4.6	-	5.2	4.0	3.6
	「黨營事業」收入	11.9	27.8	-	13.5	10.1	10.7
	「營運」收入	-	-	-	9.2	12.1	10.7
	海外黨員特別捐款	72.2	-	-	-	-	-
	其他	69.1	-	-	-	-	-
	小計	47.6	32.4	-	27.9	26.2	24.9
合計		100	100	-	100	100	100
歲出額		21.0	10.8	-	32.7	49.6	56.2

出處：松本充豐（2002）『中国国民党「黨營事業」の研究』、アジア政経学会、頁 69。

實際上在黨的財政中，許多項目都是以「政府委託」的名義來執行。例如：大陸工作、海外工作、政治作戰、心理作戰工作、宣傳工作及幹部訓練等，由於「政府無法直接執行，政府委託黨」來進行這些工作<sup>13</sup>。且這些工作所需要的經費，都是由政府補助。實際上，政府的補助金是以「政府委託處理工作經費」的項目來處理。而「國家總預算委託處理工作收入」包含，大陸工作、海外工作、宣傳工作等項目，「革命實踐研究院處理訓練工作收入」包含幹部訓練。這些工作都是「黨，接受政府的委託來執行」，實際以這些名目來領取政府的補助金。

戰後在財政面上，黨與國家的關係密不可分。這也是因為與「共匪」的內戰，處在一個非常時期的狀況下，黨財政不得不有這樣的實際情況存在。根據當時擔任財委會副主任張式綸轉述，在編列預算時，若歲入不足，財委會首先會請行政院主計處幫忙處理<sup>14</sup>。再者，預算執行後，沒法填補所產生的赤字時，將會用大陸工作指導委員會的名義，向中央銀行進行無息貸款。1970年時，借款金額已達到1億8200萬元<sup>15</sup>。換句話說，若不是政府委託的工作項目，當然無法從國庫來進行補助<sup>16</sup>。也因如此，國民黨避免如同在「訓政時期」黨的財政大量依靠國庫補助的情形發生之外，更希望讓黨財政的現狀維

---

13 徐柏園，中國國民黨第九屆中央委員會第五次全體會議 黨的財務問題及經費收支狀態報告，中國國民黨中央委員會財務委員會，1967年，頁10。

14 張式綸，財務管理要略，國立臺灣大學法學院三民主義研究所整理珍藏《李國鼎先生贈送資料影本 中國國民黨之政策實施與檢討（一）》（「中國國民黨第七屆中央委員會常務委員會第80次紀錄」1954年1月27日）。

15 同上註。

16 例如，第二組（大陸工作），第三組（海外工作），第四組（宣傳工作），第五組（民眾運動、人民團體工作），第六組（對敵鬥爭計畫）等皆為替政府執行工作之任務，但設計考核委員會，黨史資料編撰委員會，婦女工作會等工作，皆與政府工作沒有任何關係。（「中國國民黨第八屆中央委員會常務委員會第205次紀錄」1960年4月4日）。

持正當化，堅持「黨費之決議案」，並維持所謂「民主憲政」之政策。

表 5b 黨中央歲入構造

	1957	1958	1959	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	平均	
政府補助金	國家總預算委託處理工作收入、大陸工作費、海外工作費、幹部訓練費、反攻抗俄宣傳補助費	56.8	56.4	54.7	56.8	—	—	—	60.1	61.5	—	—	—	—	57.7	
		4.5	14.1	18.1	18.8	—	—	—	17.4	15.5	—	—	—	—	14.7	
		14.6	11.5	11.8	7.1	—	—	—	6.7	6.7	—	—	—	—	9.7	
		5.8	3.5	3.9	4.9	—	—	—	4.1	3.7	—	—	—	—	4.2	
	小計	81.7	85.5	88.5	86.8	86.5	88.0	88.2	88.3	87.4	85.0	84.9	83.2	81.1	74.5	85.0
政府補助金	革命實踐研究院處理訓練公作收入、台灣省教育廳補助、台灣省訓練團補助、台灣省訓練團訓練補助專款、國防部訓練補助專款	4.1	3.2	2.8	2.9	—	—	—	2.5	2.5	2.1	1.9	1.7	1.5	2.3	
		—	—	0.2	0.2	—	—	—	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	
		—	—	—	—	—	—	—	—	—	1.6	1.5	1.3	1.2	1.3	
		—	—	—	—	—	—	—	—	—	0.5	0.5	0.4	0.4	0.3	0.4
	小計	4.1	3.2	3.0	3.1	2.7	2.7	2.7	2.7	2.4	4.3	4.0	3.5	3.1	2.8	3.2
自我籌措	黨員收入、「黨營事業」、「營運」收入、其他	3.6	2.8	2.1	2.9	2.9	3.9	3.8	3.8	3.8	3.6	3.7	3.8	4.1	3.4	
		10.7	8.5	6.4	6.7	4.9	4.9	4.8	5.3	6.4	7.2	7.2	9.6	11.7	8.2	
		—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
		—	—	—	0.6	3.0	0.5	0.5	—	—	—	—	—	—	1.2	
小計	14.2															
合計	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
歲入額 (100萬元)	56.2	71.0	94.6	90.1	102.5	102.9	104.3	104.8	117.3	125.8	134.6	156.7	171.7	207.5		

出處：松本充豐(2002)『中国国民党「黨營事業」の研究』、アジア政経学会、頁68。

## 二、「營運」收入

1950 年代，自我籌措經費中，大部分的財源是從「營運」的收入所獲得。從表 5a 可看到，「營運」與「黨營事業」的收入並齊，「營運」的收入，部分年度超過「黨營事業」。但，這數字僅只是預算編列時所預估的金額。在自我籌措經費中，主要的財政來源包含「黨員費」、「黨營事業」、「營運」。表 6 為預算編列時與實際金額比較表格。關於「營運」的收入，從 55 年度與 56 年度的數據來看，實際的金額比當初估算的金額高很多，特別是 55 年度，實際的金額比預算高出 3 倍。再者，黨員費用的收入，實際的金額只比預算金額高出一點，收入相對安定，與其它財源的收入比較起來，金額稍微小一點。另外，「黨營事業」的收入，僅次於「營運」，但有些年度的數字，實際的收入竟然比當初估算的金額還要低。比較上述三個主要財源，「營運」的收入是最高，也是最容易獲得的財源。

至於何謂「營運」的收入？基本上是「財委會」透過經營「黨營事業」所獲得的外匯資金，再利用運用這些外匯資金來獲取的收入，稱之為「營運」。這些外匯資金的來源，以裕台企業的貿易業務及正中書局海外出版·販售為主。然而這些外匯資金的運用方式，是委託公營貿易機關來進行運作<sup>17</sup>。舉例來說：1952 年度，中央信託局接受財委會的委託來進行羊毛的進口。羊毛的買賣等相關業務，都由中央信託局負責，因中央信託局經營業績良好，讓財委會獲得 312 萬的高額收入（參閱表 6）。爾後，財委會也決定繼續進口羊毛，其理由非常簡單，在於因「手續非常簡單，又可以獲取高額利潤」<sup>18</sup>。

17 中國國民黨中央執行委員會秘書處，中國國民黨第七屆中央委員會第三次全體會議黨務報告，中國國民黨中央執行委員會秘書處印，1953 年，頁 137。

18 中國國民黨中央執行委員會秘書處 1953，中國國民黨第七屆中央委員會第二次全體會議黨務報告，中國國民黨中央執行委員會秘書處印，1953 年，頁 127。

然而為何在此時期，光靠羊毛的進口，就可以讓財委會獲得如此龐大的利潤？主要原因在於當時政府對貿易進行管制，而羊毛是管制物資中的一項。1952年，羊毛統一由台灣省物資局（以下通稱：物資局）進行採購，當時，為了讓政府在財政收入上稍有補助，對毛紡織業者的結匯証金額課以100%稅金。這項政策，在1955年1月，在提高羊毛進口關稅後就被廢除<sup>19</sup>。但可以猜測到，在這段期間財委會透過政府的對羊毛進口進行管制下，搭上順風車，在委託對外貿易業務中，利用外匯的優勢從中獲取額外的收入。另外，我們可從表6得知，52年度到54年度中，「營運」的收入，在自我籌措經費中，創造出一個很好的成績。再者，當時擔任財委會副主任的徐柏園，在貿易·外匯中，握有相當大實權<sup>20</sup>。想當然爾，黨的財務官僚對貿易·外匯有那麼大的影響，也不難想像，從毛紡織業者所課以的關稅，原本應該屬於政府財政上的收入，可能不知不覺就流向財委會。1952年2月以後，政府撤銷對羊毛進口的管制及關稅的調整，在羊毛的進口過程中，因物資局積極介入主導，原本讓財委會從中獲取高額利潤的機會，也就逐漸消失了<sup>21</sup>。

從歷史的資料來看，「營運」的實際內容，並沒有規定的很清楚。但是透過資料的分析，其實「營運」，就是財委會搭上政府在外匯·貿易上的順風車，透過「黨營事業」的經營，來獲取外匯的收入，稱之為「營運」。然而，1950年代，「營運」的收入國民黨在自我籌措經費中，成為其主要的財源。也因為當時的時空背景，讓黨的財務

---

19 黃東之，台灣之紡織工業，台灣銀行經濟研究室編印，台灣之工業論集卷二，台灣銀行經濟研究室，1958年，頁147-149。

20 王雅瓊，台灣光復初期外匯政策之演進與決策研究（1945-1963），國立中興大學經濟學研究所碩士論文，1996年，頁99-111。

21 中國國民黨中央執行委員會秘書處，中國國民黨第七屆中央委員會第六次全體會議黨務報告』，中國國民黨中央執行委員會秘書處印，1955年，頁101。

官僚對貿易·外匯的影響力及政府對貿易·外匯進行管制，這兩項特殊的條件，才讓黨的收入穩定增加。

經過以上的考察與分析，清楚了解到 1950 年代末，黨的自我籌措經費中，主要財源的來源不是「黨營事業」的收入，卻是以「營運」的收入為主。表 5a 中「營運」的收入，在表 5b 中的歲入財源項目中消失了，顯示出 50 年代支撐黨財政的歲入構造，在 50 年代末被迫進行更改。然而，「黨營事業」成為國民黨自我籌措經費的主要收入來源，是在 50 年代末之後。

表 6 「自我籌措經費」主要財源（單位：元）

年度	黨員費收入		「黨營事業」收入		「營運」收入	
	實際金額	預估金額 (千元)	實際金額	預估金額 (千元)	實際金額	預估金額 (千元)
1952	929,459.44	-----	1,320,482.69	1,200	3,118,776.12	-----
1953	1,287,264.13	1,000	4,924,565.56	2,500	3,722,124.14	-----
1954.1-6	-----	-----	2,862,292.06	3,000	3,048,234.99	-----
1954	1,601,691.32	-----	3,304,652.27	-----	5,896,440.46	-----
1955	2,013,558.80	1,700	2,888,336.52	4,425	9,586,845.54	3,000
1956	2,231,440.72	2,000	4,285,717.60	5,000	10,568,291.32	6,000
1957.1-6	1,123,812.75	-----	-----	-----	-----	-----
1957	2,411,495.37	2,000	7,074,571.00	6,000	-----	6,000
1958	2,728,510.93	2,000	6,360,680.00	6,000		
1960	2,949,340.75	2,000	6,780,680.00	6,000		
1961	3,268,212.55	2,600	6,425,000.00	6,000		
1962	3,571,667.54	3,000	5,121,000.00	5,000		
1963	3,670,271.09	4,000	5,100,000.00	5,000		
1964	4,181,986.01	4,000	4,481,750.00	5,000		
1965	4,521,219.86	4,000	4,485,101.36	5,500		
1966	4,719,982.16	4,500	4,730,000.00	7,500		
1967	5,282,715.52	4,500	7,449,660.00	9,000		
1968	5,652,292.70	5,000	9,737,780.00	10,000		
1969	-----	6,000	-----	15,000		
1970	-----	7,000	-----	20,000		

出處：松本充豐（2002）『中国国民党「黨營事業」の研究』、アジア政経学会、頁 74。

## 參、黨的財務被迫進行改革

在 1950 年代末期，國民黨在黨的財務上被迫進行改革。最主要的原因在於，政府在貿易・外匯管制上政策的轉換以及對黨的財政等，遭受到很大的批評。

## 一、貿易・外匯管理制度的改革

台灣在 1950 年代初期，在經濟上非常依賴美國，透過美援，積極地發展經濟建設。從 1953 年開始第一次 4 年期的經濟建設計畫，率先在農業上，進行農地改革；在工業上，推動進口替代工業化。但，在 1950 年中期後，進口替代工業化的政策無法順利推動下，以及美援的政策出現變化的情況下，政府從 1958 年開始改變政策，轉為出口指向工業化<sup>22</sup>。

1950 年後半，針對外匯匯率的改革，出現兩種不同的意見。第一，要求立即改革的經濟學者，民間企業家等，他們認為，當時的外匯匯率非常的複雜，不僅影響市場價格的機能，對於外銷產業的發展也有很大的阻礙。第二，堅持反對改革，屬於政府內部主導財政與貿易外匯的官僚。他們從實務的觀點來看，若實行單一匯率，政府在外匯結算證的買賣，收入將會減少，另外，若政府從海外購買物資，無法適用比較有利的匯率時，政府的支出將會增加，對當時在已經出現嚴重赤字的財政，將是一項重大打擊<sup>23</sup>。

1957 年末，蔣介石總統，命令成立「外匯貿易政策小組」，其目的在於檢討今後經濟政策的方向，其組成成員為，陳誠、俞鴻鈞、徐柏園、尹仲容及江杓等五人。之後，嚴家淦也加入該小組。在該小組內，尹仲容主張單一外匯匯率及朝向比較開放的貿易・外匯管理政策<sup>24</sup>。而當時的財政部長兼外貿會主任的徐柏園認為，若更改為單一外匯匯率，將會對財政收支平衡有影響，主張維持複數外匯匯率。但

---

22 佐藤幸人、川上桃子，台灣—國家加工基地の構造転換，原洋之介編，アジア經濟論，NTT 出版，1999 年，頁 116-120。

23 康綠島，李國鼎口述歷史—話說台灣經驗，卓越出版社，1994 年，頁 124-126。

24 佐藤幸人，經濟發展の軌跡と社会の変容」，若林正丈・谷垣真理子・田中恭子編，原典中国現代史第 7 卷，台湾・香港・華僑華人，岩波書店，1995 年，頁 45。

是，尹仲容的主張獲得陳誠、嚴家淦的支持，最終，該小組決定採用單一外匯匯率。這項決定，也讓徐柏園辭去財政部長及外貿會主任一職<sup>25</sup>。

也因此，在外匯匯率改革的過程中，因徐柏園辭職，黨的財務官僚對政府的貿易·外匯管理之影響力也就瞬間喪失了。之後，嚴家淦、尹仲容相繼就任財政部長及外貿會主任。1958年初，在尹仲容的主導下，實施單一外匯匯率，政府的政策，朝向出口指向工業化前進。

## 二、對黨財政的批評

這時期社會大眾對於黨的資金籌措方式有很大的意見，也剛好碰上政府正在進行經濟政策的改革。首先，1958年3月，『自由中國』雜誌中的社論，描述黨利用政府對於貿易的管制，搭上順風車來進行資金的籌措方式表現出很大的不滿<sup>26</sup>。『自由中國』以雷震為首，包括國民黨內外從大陸來的自由主義知識人為中心，於1949年11月所創刊的政論雜誌。當初，針對中國共產黨及蘇聯所標榜的共產主義進行批判，56年後，矛頭開始轉向對國民黨本身的「黨國體制」進行批判<sup>27</sup>。

其批判內容，針對國民黨利用政府對貿易的管制，在進口貿易上佔足便宜，替黨增加許多額外的收入，尤其在進口蘋果上存在有不正當性。根據社論內容，當時，蘋果雖是管制物資的一項，但不屬於外匯分配額內的項目，若要進口蘋果，一定申請「特殊外匯」之項目，還嚴格規定進口商必須是要具有國民黨員的身分才行。而當初這些貿易商，所交涉的對象並不是政府貿易·外匯的主管機關，而是國民黨的財委會。再者，貿易商更需要透過有力人士跟財委會不斷的交涉，談好條件後，

---

25 康綠島，前揭註23書，頁125-126。

26 自由中國社論 從滿街蘋果談到外匯管制的弊端，第18卷，第5期，1958年3月，頁3-4。

27 若林正丈，前揭註1書，頁168。

獲得財委會副主任的許可，物資局才會跟貿易商簽約，進行外匯結算。因，當初外匯受到管制，台灣銀行以 1 美元兌換 24,78 元的公定匯率支付給物資局，而物資局卻以 1 美元 60~80 元的高價賣給貿易商，其中間的差額，不屬於物資局所有，而是被財委會占為己有<sup>28</sup>。這個例子就可以明顯看出，國民黨搭上政府的貿易·外匯管制順風車，來獲取額外的收入，也可說是「營運」是一個明顯的例子。而被『自由中國』社論踢爆的財委會，立場顯得相當狼狽<sup>29</sup>。

再者，從地方政治的角度來看，黨在資金籌措的方式，飽受批評。當時的台灣為了實施「民主憲政」，其一項象徵就是，戰後除了台灣省主席以外，省以下的單位實施地方公職選舉。但是，1949 年戒嚴令公告後，成立新的政黨事實上是被禁止的，除了國民黨以外，存在的「友好」政黨為青年黨跟民社黨兩黨而已。在這樣的情況下，1957 年 4 月所實施的地方選舉（第三屆臨時省議會議員·第三屆縣市長選舉）中，對國民黨批評的，「友黨」籍，及無黨籍等 6 名台灣籍的政治家當選省議會的議員<sup>30</sup>。之後，這些議員以雷震為中心的「自由中國」與自由主義知識人結合，企圖設立中國地方自治研究會，及成立在野政黨（中國民主黨）<sup>31</sup>。1960 年 4 月所實施的地方選舉（第二屆省議員·第四屆縣市長選舉），這一群人大幅邁進，其中當選過省議員的四人，再度獲選，並高票當選<sup>32</sup>。這期間的選舉，即所謂的

28 根據「社論」報導，前年一整年進口的蘋果約 30 萬箱，若以這些數量來計算的話，財委會所獲得的差價約 20 萬，中間人所獲取的不正當利益至少約 400~500 萬元。

29 財委會立刻對「社論」的報導進行反論，其內容刊登在《自由中國》，第 18 卷第 6 期，1958 年 3 月 16 日，頁 31。

30 六名省議員包括：郭國基（台北市·青年黨）、郭雨新（宜蘭縣·青年黨）、吳三連（台南縣·民社黨）、李源棧（高雄市·青年黨）、李萬居（雲林縣·青年黨）、許世賢（嘉義縣·無黨籍），被稱為「省議會五虎將」「五龍一鳳」。

31 若林正丈，前揭註 1 書，頁 168。

32 「中國國民黨第八屆中央委員會常務委員會第 215 次會議記錄」（1960 年 5 月 11 日）、台北國民黨籍候選人，縣市長 21 名中有 19 名當選，省議員 73 名中 58 名當選。另一方面，對國民黨批評的台灣人

「權威主義選舉」，所以只要是國民黨籍，在選舉中幾乎都是壓倒性的勝利<sup>33</sup>，然而這些反國民黨派的議員當選，對國民黨中央是一個沉重打擊。不僅如此，在選舉後，5月18日，雷震、無黨派、青年黨及民社黨等72名的政治家，在台北民社黨黨部召開檢討會，對於選舉時，國民黨所用的不法手段進行嚴厲的批評，同時，在會中甫當選省議員的郭國基強烈要求民社黨、青年黨立即解散，成立一個新的且強而有力的在野黨，此時在成立在野黨的氣焰一躍而上<sup>34</sup>。

半個月後，『自由中國』的社論中，持續對國民黨進行猛烈的攻擊。尤其在1960年6月號的社論，批評國民黨在籌措資金時，使用各種惡劣手段，特別是從政府的預算來獲取黨的經費。根據「社論」，國民黨透過各政府機關的權力，把政府的預算編列給黨，或者是黨的組織跟政府機關合為一體，利用各種方式替黨籌措經費。例如：台灣省黨部每年度從省政府的預算獲得補助。以及，在國軍的特種黨部、各公營事業內的產業黨部、郵電黨部、公路黨部及鐵路黨部等機關內，正式編列黨的人員。該成員與各個隸屬機關結合，把黨所需要的資金項目，編列在各個機關的年度預算內<sup>35</sup>。這也代表說，人民所納的稅及從美國所獲得的經濟援助，都轉變為國民黨的資金。再者，「社論」更加以批評，國民黨用如此齷齪的方式來獲取資金，不單單只是違反民主政治的原則，更痛批與專制的全體主義政府的本質沒有什麼兩樣<sup>36</sup>。對於國民黨的財政，所謂「黨庫通國庫」的方式，如上述「友

---

政治家，最高票當選的有郭國基、李源棧、郭雨新、李萬居共四位。高雄縣長當選人余登發也高票當選。

33 陳明通、朱雲漢 1992，區域性聯合獨占經濟、地方派系與省議員選舉：一項省議員候選人背景資料的分析，國家科學委員會研究會刊：人文及社會科學，第2卷第1期，1992年，頁77。

34 李筱峰，台灣民主運動40年，自由晚報出版部，1987年，頁74。

35 郭雨新，台灣省議會第二屆第一次大會總詢問發言要點，自由中國，第23卷第5期，1960年，頁156。

36 雷震，國庫不是國民黨的私囊，自由中國，第22卷第11期，1960，頁4。

黨」與『自由中國』的批判，無疑地可說是從「黨國體制」內外所引起的不滿。

面臨危機的國民黨政權，在蔣介石總統第三次當選後的半年，1960年9月，下令逮捕雷震，粉碎其成立在野黨的運動，並勒令『自由中國』停刊<sup>37</sup>。之後，在野黨成立的運動幾乎消失滅跡，直到1986年9月，才有第一個在野政黨民進黨的成立。其實，在這一連串的運動當中，國民黨也不斷的反省，在黨財政方面，尤其在歲入層面需要重新檢討。「友黨」與『自由中國』一貫反對的是，「黨費」的來源是不斷挖掘國庫的經費而來，這種黨國不分的行為，是不被容許。但是政黨若要籌措經費，可用正當的方式，例如：經營營利事業等。也就是說，對於經營「黨營事業」這一部分，反對派的成員是贊成的。

## 肆、結語

1963年11月，國民黨召開第九全大會修改黨章。在「總章」的部分，首次把「黨營事業」作為其財源之一的內容寫進總章裡，把「黨營事業」正當化。在這裡面除了「黨營事業」以外，黨費和特別捐獻費，這三項名目當作黨的財源，作為各項活動的資金<sup>38</sup>。

先前在「改造」時期，因堅持「黨費之決議案」，當第七組的「黨營事業」重新編組時，財委會制定了「現階段黨費籌措方案」，依「黨員月捐」、「黨員養黨」的方針，揭禁包含資金籌措等七

---

37 若林正文，前揭註1書，頁167-168。

38 中國國民黨中央改造委員會，中國國民黨第七次全國代表大會黨務報告下篇，中國國民黨中央改造委員會編印，1952年，頁237。

個項目的相關措施<sup>39</sup>。然而在1952年10月的七全大會中，「總章」的修改，加入上述的項目，但把黨的財源之一「所得捐」給消除了。更在1957年10月的八全大會中，也對「總章」進行修改，把「未通過許可，黨費在3個月未繳納者，將停止黨員資格」的這項規定給消除了<sup>40</sup>。另外，關於黨費，1963年6月起，為了增加其收入，修改「中國國民黨黨費徵收分配暫行辦法」，導入累進原則，收入較低的黨員減少其負擔，讓高所得的黨員多為黨貢獻點心力。也就是說，在台灣國民黨的財務工作，把「黨營事業」作為主要財源，並制度化。另外，黨費為黨財政的補助財源，與先前蔣介石所希求「黨員養黨」的方針，此階段變成形式化了。

這點跟國民黨政權轉移到台灣有很大的關係。在中國大陸，國民黨無法確確實實掌握國家的資源，經過抗日戰爭、國共內戰，不斷的戰亂讓國家的預算枯竭，國民經濟極度混亂疲弱不振。這結果最後造成，國民黨與黨員的侍從主義（Clientelism）關係無法確立，讓黨員承受沉重的財政負擔，也讓黨員與國民黨的關係越來越疏遠<sup>41</sup>。反之，國共內戰失敗的國民黨，抵達台灣之後，接收台灣豐富的國家資源，更從美國手中獲得龐大的援助。以實行「憲政」為依據，並主張與共產黨內戰，目前國家處於「緊急狀態」的理由，1950年代國民黨的所使用活動資金，幾乎都是從國庫挪用的。60年代以後，以「要代替政府實施其工作」的名義，因「革命的需要」，從國庫挪用相當多的資金。至於，自我籌措經費部分，「黨營事業」則被定位為主要財政的來源。至於黨費，先前所敘

---

39 林養志，前揭註8書，頁264。

40 同上，頁230-231以及頁248。

41 家近亮子，中国国民党における黨員と党費問題にかんする考察，東洋文庫和文紀要—東洋法學，東洋文庫，第81卷第4号，2000年，頁8。

述的為黨財政的補助財源，其結果，也就是不要求黨員對黨的財政有過度負擔。

然而，隨著「黨營事業」收入的增加，可以想像黨對黨費的依賴程度就明顯的下降。如此一來，「黨營事業」的蓬勃發展，讓「黨員養黨」理念，成為形式化。想當然爾，在繁榮的台灣，黨員的生活逐漸富裕，對這些黨員來說，黨費的負擔相對輕很多。伴隨「黨營事業」持續成長，可運用的資金相當的多，國民黨利用黨的資源，順手對黨員提供相對的利益與服務。也就是說，台灣的「黨營事業」發展，讓國民黨利用這些從「黨營事業」獲取的優渥利潤與黨員之間，建立起一套完善的侍從關係也不一定。

透過上述研究可得知，國民黨為了把持獨享的財源，透過政府主管單位的權力，公開列入政府預算，甚至乾脆將整個組織納入政府機關，變成行政單位的一部分，甚至把原本屬於國家和人民的財產佔為己有，供給某部分特權階級，用黨的力量來維持黨產的正當性。近年來，民主脈絡與轉型正義（Transitional Justice），把過去威權政黨利用執政地位不正當手段所獲得的黨產還財於國、還財於民，這一項重新建構民主體制的基礎工程。

舉例來說：最近鬧的沸沸騰騰的婦聯會一案可知，據媒體報導，婦聯會自 1955 年～ 1989 年據說收取了 900 億的勞軍捐<sup>42</sup>，卻從未按規定申報，也未交代勞軍捐具體流向，更自稱推動社會公益，引起諸多質疑。且動用勞軍捐不受立法院、審計部監督，等同於國民黨的私房錢、藏金窟，這些款項大多被用在替國民黨候選人助選等。

---

42 自由時報，黨產會：預計四月底召開婦聯會聽證，<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1978979>，最後瀏覽日：2018/04/01。

但很可惜的，透過黨產會與婦聯會協商後，原本期待婦聯會能在轉型正義的過程中也負起自己的歷史責任，遺憾婦聯會依然拒絕接受公眾監督。雖於 2017 年 12 月 29 日與內政部、不當黨產處理委員會三方協商後已經簽署備忘錄，願意捐新台幣 343 億元給國庫，但後來反悔不簽署行政契約而破局。但期待婦聯會在轉型正義負起社會責任，還財於民。

# The Outline of the Party-Owned Enterprises in the 1950s: Focusing on Mitsutoyo Matsumoto Research

Yen-Hung LIN \*

## *Abstract*

When we discuss the tie between the “Party-Owned Enterprises” and Taiwan’s modern politics, the necessary existence of the “Party-Owned Enterprises” has become its severest problem. After the Kuomintang integrated the “Party” with the “State” based on the “Party-State System”, the originally established public enterprise had already been used to make contribution to the economy of the county. There are no reasons to set up another “Party-Run Business”. So, why does “party-owned enterprises” still exist in Taiwan? As many essays and papers have stated, we realize one of the reasons for establishing the “party-owned enterprises” is to protect the Kuomintang’s economic source. This article will focus on the study of Mitsutoyo Matsumoto and use historical documents to analyze the detail contents of the Kuomintang’s fiscal and financial affairs in Taiwan in the 1950s, furthermore, discussing the main reasons for the existence and the development of the “party-owned enterprises” in Taiwan.

Keywords : Kuomintang, Party-Owned Enterprises, Kuomintang’s financial

---

\* Associate Professor of Law, Institute of Strategy and International Affairs, National Chung Cheng University