

黨國體制下的政策網絡： 以黨營事業為例

廖焯志¹

目次

壹、前言

貳、網絡與制度的分析視角

一、政策網絡理論

(一) 政策網絡理論

(二) 政策網絡價值與應用

二、附隨組織與政策網絡的對映

(一) 附隨組織的法理概念

(二) 政策網絡與附隨組織概念適用

參、黨國體制下黨營事業的政策網絡

一、威權時期黨國體制的環境脈絡

(一) 東亞威權政體的制度背景

(二) 黨國體制下黨國資本主義的建構

二、黨營事業生成演變與結構變遷

(一) 黨營事業的生成與演變

(二) 黨營事業網絡結構變遷

三、黨營事業網絡行動聯結

(一) 核心網絡以權力為基礎

(二) 次級網絡以利益為基礎

(三) 行動與結果的雙重認知

肆、結論

1 中國文化大學國家發展與中國大陸研究博士生。

摘要

不當黨產處理委員會自 2016 年成立以來，陸續將中央投資公司等黨營事業及相關團體認定為中國國民黨之附隨組織，進而將渠等財產命移轉國有或追徵，相關進展對民進黨政權而言是政治承諾的實踐；但對被處分對象而言則認為是違反憲政的政治追殺，並相繼提起行政救濟啟動防禦與反擊。本研究欲跳脫對附隨組織認定的法理糾結，試以政策網絡分析途徑進行跨域思維，解析黨國體制下國民黨與黨營事業間的關聯互動及變遷情形，一方面定位組織行動者在歷史制度的結構功能，另一方面也能探究行動者間互動的事實，有助釐清其中關係。從歷史結構觀察可知，威權政體曾普遍存在東亞政治制度中，黨營事業在台灣的演變進程，是在黨國體制下隨政府產業政策的甘霖開枝散葉而成。本文認為國民黨與其黨營事業間確實曾屬政策網絡關係，可分為以權力運作為基礎的核心網絡，與以獲利為導向的次級網絡。對黨營事業而言，隨政策導向到獲利導向的目標轉變，原先以黨養黨的性質已從生存轉變到發展，進而隨時代雪球滾擴成龐大量體。黨營事業的發展歷程，在當代不同政治立場者卻有雙重認知，這些觀察表述了世界是由複雜事實組成的真理，正符合政策網絡去中心化的特質。惟在當前政治與法律的爭辯中，仍期待各方回歸轉型正義的本質，啟動對話與和解，也才是轉型正義追求的理想。

關鍵字：不當黨產、黨營事業、政策網絡

壹、前言

臺灣近代的民主化，是由威權統治向多元民主蛻變的歷程，經過三次政黨輪替，雖然民主意識已深入人民血脈，但也因藍綠相異的路線之爭，無論何者執政，公共政策在價值衝突 (value conflict) 中常難以理性論證，使政策本質在政治對立面被各自詮釋。如國民黨執政下的兩岸政策，抑或民進黨執政下的轉型正義，皆在缺乏信任基礎中遭到當時在野黨的強力杯葛，進而產生民主與法治錯位的治理 (governance) 困境。

處理不當黨產係為民進黨政府致力推動轉型正義的主軸之一。2016 年立法院三讀通過「政黨及其附隨組織不當取得財產條例」(下稱黨產條例)，並於同年 8 月 31 日成立不當黨產處理委員會 (下稱黨產會)，職司政黨、附隨組織及其受託管理人不當取得財產的調查、返還、追徵、權利回復等事項。期能就臺灣過去黨國體制下，政黨以優勢地位取得之不當財產進行處理，以達成政黨公平競爭的目標。黨產會自成立迄 2019 年 9 月屆滿三年來，經舉辦 20 場聽證、3 場預備聽證後，依調查情形作成 16 件行政處分，其中包括認定中央投資股份有限公司 (下稱中投)、欣裕台股份有限公司、中華民國婦女聯合會、財團法人民族基金會、財團法人民權基金會及財團法人國家發展基金會等三基會、社團法人中國青年救國團、中影股份有限公司、中國廣播股份有限公司等 9 個法人團體為國民黨之附隨組織，並進而命移轉為國有或追徵之不當黨產達 765.3 億元，土地若干筆²。相關

2 黨產會調查案件經公開之聽證程序後，得就調查結果依黨產條例第 6 條規定命政黨、附隨組織、受託管理人等將其不當取得之財產於一定期間內移轉為國有、地方自治團體或原所有權人所有；亦得依同條例第 8 條第 5 項規定，作成認定政黨之附隨組織及其受託管理人之處分。此外，為確保不當取得財產之返還效果，亦得依同條例第 9 條第 4 項規定作成限制登記、凍結

進展對民進黨政權而言是政治承諾的實踐；但對被處分對象而言則咸認為是違反憲政的政治追殺，除相繼提起行政救濟啟動防禦與反擊，台北高等行政法院亦就黨產條例聲請釋憲，當前黨產議題已拉高對決層次並由行政移轉到司法主戰場。

反對論者除認為黨產條例有違憲之虞，被認定為附隨組織者也皆提起行政訴訟。就渠等抗辯理由歸納而言，並非否定黨國體制下與國民黨及政府之間的關聯性，而係在黨產條例的制度設計下，如被認定為附隨組織，將接踵面對財產被認定為不當取得而被命移轉為國有或追徵的難題，因而透過行政訴訟否認附隨組織定位做為保全財產的防線。儘管當前司法對附隨組織的法律定位尚未作出終局判決，惟以實質法治國精神來理解，其探究核心應該是黨國體制下的團體組織是否曾透過特別權力取得財產的因果關係。因此本研究欲跳脫對附隨組織認定的法理糾結，試以公共行政學常用的政策網絡分析途徑進行跨域思維，解析黨國體制（party-state system）下國民黨與相關組織間的關聯互動及變遷情形，一方面定位組織行動者在歷史制度的結構功能，另一方面也能探究行動者間互動的事實，有助釐清其中關係。惟當前黨產會調查認定之附隨組織個案龐雜，在有限篇幅實難以敘明。鑑於黨國體制下以國民黨營事業所涉政治經濟關係最為多元，較能做為黨國體制之網絡分析基礎，爰本研究以之為範圍，試梳理其中相關脈絡，期還原轉型正義概念下附隨組織的本質。

帳戶或辦理清償提存等保全措施之處分。不當黨產處理委員會民國 105 年 8 月 31 日至 108 年 9 月 10 日業務執行現況暨調查進度之專案報告，頁 37-56，<https://storage.googleapis.com/cipas-production/policy/2019/09/7dd459e9759b41fed17f9a0466a7075c.pdf>，最後瀏覽日：2019/10/03。

貳、網絡與制度的分析視角

一、政策網絡理論

(一) 政策網絡意涵與類型

網絡的概念源自於 1940 年代社會學的對人際與社會關係的分析，隨著政治與政策問題日益多元，傳統政策分析理論已難解釋複雜的治理問題，政策網絡 (policy networks) 研究途徑移植社會網絡分析的概念，認為政治系統的運作是透過獨立互賴的組織形成的網絡，以集體協調行動解決網絡行動者面對的問題。政策網絡除了能界定其中角色與互動型態，也能反映彼此權力分配與利益衝突關係，有助於了解多元行動者間政治互動過程，並避免過於國家中心論或社會中心論的思維，近年逐漸成為社會科學界主流的政策分析工具³。

由於分析視角不一，學界對於政策網絡的研究也分為不同的流派及類型，美國、英國及歐洲各有不同的典範⁴。美國學者對網絡的探討著重在政府官員、利益團體及國會議員間的行動者互動。其中又分二派論述：其中一派認為三者關係在權勢互利下呈

3 Jordan, G., Sub-government, Policy Communities and Networks: Refilling the Old Bottles, *Journal of Theoretical Politics*, 2(2):319-338(1990).

Rhodes, R. A. W. and D. Marsh, New Directions in the Study of Policy Networks, *European Journal of Political Research*, 21 (1-2): 181-205(1992).

Smith, M. J. Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States. London: Harvester Wheatsheaf (1993).

劉宜君、陳敦源，新制度主義與政策網絡應用於府際關係之研究：地方政府分擔健保費爭議之案例分析，*社會政策與社會工作學刊*，第 11 卷，第 1 期，2007 年，頁 5。

王光旭、陳敦源，跨域治理下的政策執行：對政策網絡與理性選擇比較與整合的方法論評估，*民主與治理*，第 1 卷，第 2 期，2014 年，頁 1。

4 朱鎮明，政策網絡中協力關係的成效：理論性的探討，*公共行政學報*，第 17 期，2005 年，頁 115-118。

李允傑、丘昌泰，*政策執行與評估*，元照出版公司，2003 年，頁 106-110。

現具排他性的封閉體系，如 Freeman 提出的「政策次級體系」(policy subsystem)⁵、Lowi 提出的「鐵三角理論」(theory of iron triangle)⁶ 及 Ripley and Franklin 提出的「地下政府」(subgovernment theory)⁷ 等屬之。另一派則認為公共議題除鐵三角關係外，可能有其他參與者，因此認為政策網絡非屬排他性封閉體系，代表學者如 Hecló 提出的「議題網絡」(issue network)⁸ 及 McFarland 提出修正多元主義的「三合一理論」(theory of triadic power)⁹。另外，英國因屬內閣制國家，國會議員在政策過程中角色較弱化，因此對網絡的探討有別於美國，即以政府官員、管制機構及利益團體的互賴關係取代鐵三角關係。代表學者如 Rhodes、Marsh 等提出的「府際關係模式」(intergovernmental relations, IGR)，根據權力相互依賴觀點，將政策網絡定位為政府組織基於權威、資金、資訊、人員、技術、設備或正當性等各種資源，做為其他組織的依賴基礎，將之結合為整體的統治聯盟關係或是統治利益共同體¹⁰。此外又如 Wilks and Wright 等提出的「政府與產業模式」(government-industry relations, GIR)，則關切網絡中的人際互動甚於結構互動¹¹。歐洲學者研究觀點視網絡為治理結構，認為政策

5 Freeman, J. L., *The Political Process: Executive Bureau-Legislative Committee Relations*, New York:Doubleday(1955).

6 Lowi, T. J., *The end of liberalism: ideology, policy, and the crisis of public authority*, New York: W. W. Norton (1969).

7 Ripley, R. and Franklin, G., *Congress, the bureaucracy, and public policy*, Illinois: Dorsey (1980).

8 Hecló, H., *Issue Networks and the Executive Establishment*, in A. King (ed.) *The New American Political System*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute (1978).

9 McFarland, A., *Interest Groups and Theories of Power in America*, *British Journal of Political Science*, 17(1): 129-147 (1987).

10 Rhodes, R. A. W., and D. Marsh, *Policy Network in British Government*. Oxford, UK: Clarendon Press, 214 (1992).

11 Wilkes, S., and M. Wright, *Conclusion: Comparing Government-Industry Relation: States, Sectors,*

過程包含高度複雜的正式與非正式關係，與英國學者視網絡為利益團體中介模型有所差異。代表學者如 Kenis and Schneider、kickert, Klijn and Koppenjan¹² 等。

儘管不同學派對政策網絡有不同的觀察層次和研究途徑，但其共同點都認為政策網絡可做為分析政策過程中，政府與利益集團互動關係的理論框架，所有的治理結構都可視為多元化的政策次級系統。

(二) 政策網絡價值與應用

傳統政策分析中，以國家中心論 (state-centered approach) 或社會中心論 (society-centered approach) 為主要理論模型。國家中心論強調政策制定者的優越地位，關注單一權力中心，忽略多元行動者，認為國家在公共政策制定上扮演關鍵角色，具有控制社會的能力，以實現層級分化與功能分化。社會中心論則強調政策執行結果是多元行動者間複雜互動的結果，國家與政府僅扮演權威性分配資源的消極角色。然而面對複雜多變的世界，無論國家中心論忽略政策多元行動者參與的變數，抑或社會中心論低估政府對政策的影響力，都遭到批評，致使政策網絡理論的興起，強調組織間互動關係 (inter-organizational actions)，在不預設權力中心的前提，反映跨域治理中可能的動態性與複雜性，為不同的治理結構提供了權變的分析途徑¹³。

and Networks. In *Comparative Government Industrial Relations*, eds. S. Wilks and M. Wright. Oxford: Clarendon Press (1987).

12 Kickert, W. J. M., E. M. Klijn, and J. F. M. Koppenjan, Introduction: A Management Perspective on Policy Networks. In W. J. M. Kickert, E. M. Klijn, and J.F.M. Koppenjan (Eds.), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, London: Sage, 6-24 (1997).

13 參見註 2，王光旭、陳敦源，前揭文，頁 6-8。

不過世事無絕對真理，傳統政策網絡理論也遭致不少批評，如認為其定義未獲共識，只能視為對利害關係人間的隱喻 (metaphor)¹⁴、描述關係過於靜態且缺乏對權力的解釋、忽略國家與制度兩個因素對政策形成的作用¹⁵、對行動者關係形式和內涵缺乏分析方法等¹⁶。

為使政策網絡理論對政策結果形成操作化概念，學者提出若干修正建議，例如可結合理性選擇途徑 (rational choice approach)、社會學網絡途徑 (sociological network approach)、新制度主義 (new institutionalism)、資源依賴理論 (resource dependency theory)、賽局理論 (game theory) 等觀點，以解釋關係作用如何產生政策結果¹⁷。相關的修正建議，大多認同將網絡行動鑲嵌在歷史或社會的制度結構中進行分析。

在操作化概念方面，網絡分析包含兩項基本假定：其一、參與社會系統中的行動者與其他行動者產生互動並交互影響；其二、行動者間的互動關係會被模式化而形成結構化的關係。網絡的形成則至少包含行動者 (actors)、關係 (relations)、位置或社會角色 (position)¹⁸。所謂關係並非是個體本質上的特徵，

14 Dowding, K., Model or Metaphor? A Critical Review of the policy Network Approach, *Political Studies* 43 (2), 137(1995).

15 丘昌泰，公共政策：基礎篇，巨流圖書公司，2000年，頁 229-230。

16 王光旭，政策網絡研究在公共行政領域中的核心地位與方法錯位，政策研究學報，第 5 期，2005 年，頁 73。

17 Daugbjerg, C. and D. Marsh., Explaining Policy Outcomes: integrating the Policy Network Approach with Macro-level and Micro - level Analysis. in David Marsh (ed.) *Comparing Policy Network*. Buckingham: Open University Press, 52-67(1998). 參前註 15，頁 74。

18 王光旭，制度、網絡與政策產出一台中工業區聯外道路之個案研究，東海大學公共行政系碩士論文，2002 年，頁 44。
史美強，制度、網絡與府際治理，2005 年，頁 38-39。

而是觀察單位間所產生的聯結性質，並受到觀察單位所處的環境系絡所影響。其具有兩種特質：一為內涵，另一為形式。關係內涵意指聯結的實質形態，如交易關係、溝通關係、權威關係及血緣關係等；而關係形式則指行動者間的聯結性質，包含聯結強弱、行動者涉入程度等¹⁹。

二、附隨組織與政策網絡的對映

（一）附隨組織的法理概念

政策網絡做為附隨組織的廣義概念，得以社會科學研究法加以辨證。但黨產條例所規範的附隨組織做為處理不當黨產的中間要件，因涉及被處分人權利義務，自當以法律明確相關規範。在將政策網絡與附隨組織進行對映分析前，謹先就附隨組織之法理概念進行界定。

1. 在威權時期觀察附隨組織

黨產條例第 1 條之立法理由略以，「...為健全民主法治，爰以特別立法方式制定本條例調查及處理於解嚴前成立之政黨及其附隨組織取得之財產...」，即先指明本條例所要涵攝的對象及時空。本條例中政黨、附隨組織、受託管理人，及不當取得財產為關聯概念。依黨產條例第 4 條第 1 項：「政黨：指於中華民國七十六年七月十五日前成立並依動員戡亂時期人民團體法規定備案者。」及第 5 條：「政黨、附隨組織自中華民國三十四年八月十五日起取得，或其自中華民國三十四年八月十五日起交付、

盧偉斯，行政網絡的管理—台北市區公所的经验，公共行政的變遷與挑戰學術研討會，國立台北大學公共行政暨政策學系，2005 年，頁 3。

19 Knoke, D., and Kuklinski, J. H., *Network analysis*. Beverly Hills: Sage Publications, 10-16 (1982).

移轉或登記於受託管理人，並於本條例公布日時尚存在之現有財產，除黨費、政治獻金、競選經費之捐贈、競選費用補助金及其孳息外，推定為不當取得之財產。...」可知黨產條例係建構在 1945 年 8 月 15 日日本宣布投降，至 1987 年 7 月 15 日解嚴前臺灣威權時期的時空背景下，因此對附隨組織的法理界定也應在此特定時空中論述。

2. 以黨國體制理解實質控制

黨產條例是基於落實轉型正義的理念，旨在調查及處理政黨於威權體制下所取得的財產。依該條例第 4 條及第 5 條的立法理由來看，在過去威權體制因黨國不分，政黨依當時法制環境或政治背景所取得的財產，形式上或能符合當時法令，但充其量僅能認其符合形式法治國原則；依據實質法治國原則，對於政黨以捐助或出資方式控制之營利性或非營利性法人、團體或機構，雖屬獨立存在之組織，但受政黨實質控制，二者有密不可分關係，應一併納入本條例調查及處理之範圍，以避免藉脫法行為違反政黨政治之平等原則。有鑑附隨組織是之於政黨的相對詞，並以直接或間接的實質控制為聯結，因此有關政黨與附隨組織的關聯，亦須於該特定時空中特殊的黨國體制中進行理解。

依黨產條例第 4 條的定義，所謂附隨組織，係指「獨立存在而由政黨實質控制其人事、財務或業務經營之法人、團體或機構；或曾由政黨實質控制其人事、財務或業務經營，且非以相當對價轉讓而脫離政黨實質控制之法人、團體或機構」。而對前述所稱實質控制，則於該條例施行細則第 2 條明定，指「政黨得以直接或間接之方式，對特定法人、團體或機構之人事、財務或業務經

營之重要事項為支配」。實質控制的概念一方面類推適用我國公司法第 369 條第 2 項規定：「...公司直接或間接控制他公司之人事、財務或業務經營者亦為控制公司，該他公司為從屬公司。」的實質要件判斷；另一方面則參酌東德政黨暨政治團體法第 20a 條及第 20b 條，政黨對其聯結性組織、法人和群眾組織間「不可分割聯結」(unterrennbar mit dem herrschenden System verbunden waren) 的實質判斷標準，亦即該附隨組織是否是維持該政治系統的重要要件的規範內涵²⁰。

3. 對附隨組織認定的質疑

對黨產條例附隨組織的認定，亦有學者及被處分對象提出批判與質疑²¹。就關聯而言，包括套用公司法原理無比較法例、公司法已對實質控制採低度規範模式、效法德國法制卻忽略背景不同並誤解轉型正義認識、擴大處理對象讓附隨組織界限過大、實質判斷基準不明、否定威權統治時期相關組織對國家社會的貢獻與價值、否定公司合法性與獨立性、立法設計之基準日屬日治時期卻未追究、事過境遷實質認定不易...等；就處分結果而言，則認為條例有違憲之虞、恐影響組織財產保全及國內外經濟交易秩序等...。並以當前相關法人團體皆為合法等理由，否認渠等附隨組織之地位。

20 吳明孝，「附隨組織」之解釋與適用初探—黨國體制與轉型正義，黨產研究，第 1 期，2017 年，頁 95-98。

黃仁俊，政黨附隨組織的法律解釋—德國法的視野，黨產研究，第 1 期，2017 年，頁 106-109。

董保城，政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例「附隨組織」之研究—以救國團為例，台灣法學雜誌，第 322 期，2017 年，頁 4-12。

21 參董保城前揭文，及不當黨產處理委員會網站，「中央投資股份有限公司及欣裕台股份有限公司是否為社團法人中國國民黨附隨組織及其股權是否應命移轉等」聽證程序之書面意見，<https://storage.googleapis.com/cipas-production/news/2017/06/0f6207f3da11aec2cadebbfb9d05a33d.pdf>，最後瀏覽日：2019/10/08。

當前黨產會相關行政處分兩造對附隨組織定義及適法性認知的齟齬，有待司法加以釐清，但卻無法否認渠等置於黨國體制下的關係聯結，爰本文以政策網絡去中心化的動態特性，將當時政黨與其黨營事業的互動關係及其變遷情形置於歷史制度結構中進行分析，適足以補強印證其中的關係事實。

（二）政策網絡與附隨組織概念適用

附隨組織與政策網絡有諸多概念適用之處。首先，依前述黨產條例的法定要件觀之，係置於威權時期黨國體制的特定時空，此與政策網絡須於特定歷史結構中觀察相合。其次，條例涵攝對政黨、附隨組織及其不當取得財產的調查處理，亦與政策網絡的行動者（政黨、附隨組織或受託管理人）、位置（相對地位）及關係（人事、財務、業務直接或間接的實質控制）等要件相合。

政策網絡為公共政策的分析理論，可將權威、侍從、政策配合、財務投資等要素廣泛納入適用；相對而言，被認定為附隨組織因將對處分對象產生法律效果，則必須以法律明確規範要件以求周妥。參照前述對附隨組織的批判與質疑，透過網絡分析也能以相關行動者間關聯互動及結構變遷的歷史事實，對法律適用作為補強，因此對本文而言，附隨組織可謂狹義的政策網絡。但仍應認識一個適用前提：有網絡關係未必為附隨組織，是附隨組織未必有不當黨產；否認自身為附隨組織的法理辯論，並無法否認行動者間聯結網絡關係，其中關係應以歷史事實與不當取得黨產間的聯結中性且誠實看待，以符合轉型正義所謂實質法治國原則。

參、黨國體制下黨營事業的政策網絡

一、威權時期黨國體制的環境脈絡

(一) 東亞威權政體的制度背景

將政策網絡置於歷史制度中觀察，應先瞭解時代及環境的歷史與政治制度背景系絡。臺灣的黨國體制生成於二戰後東亞政治變遷及兩岸分治的年代，二十世紀中期東亞區域各國除汶萊之外，無論民主或社會主義政體國家，多為威權政體，各國統治者幾乎利用一黨專政來壟斷政治權力，建立軍事政權，限制人民基本權利、凍結代議民主制度²²。例如臺灣中國國民黨的蔣中正（1949—75）與蔣經國（1978-88）、中國共產黨的毛澤東（1949-79）與鄧小平（1978-97）、北韓勞動黨的金日成（1948-94）與金正日（1995-2011）、南韓的李承晚（1948-60）、朴正熙（1963-79）與全斗煥（1980-88）、印尼從業集團的Ahmed Sukarno（1945-66）與Haji Mohammad Suharto（1966-98）、越南共產黨的胡志明（1945-69）、馬來西亞巫統的Tunku Abdul Rahman（1957-63）與Mohammed Mahathir（1981-2004）、新加坡人民行動黨的李光耀（1959-90）、緬甸社會主義綱領黨的U Ne Win（1962-88）、菲律賓的Ferdinand Marcos（1965-86）等²³。可見制度的區域仿效情形。究其成因，乃係東亞新興國家順應民主化浪潮模仿英美建立類似的政府體制，但在資本主義與企業活動相對有限情況下，為致力現代化運動必須集中國內資本力量，

22 張錫鎮，東南亞政府與政治，揚智文化公司，1999年，頁316。

23 蔡東杰，東亞區域發展的政治經濟學，五南圖書出版公司，2013年，頁137。

使發展中國家走向威權之路²⁴，其型式上的民主僅為強化國家力量及鞏固統治地位，結果造成這些「非自由性民主」(illiberal democracy) 政體的出現²⁵。其具有三個特徵：首先是政府廣泛介入社會生活層面；其次是由技術菁英建構「技術性父權主義」(techno-paternalism)；第三，治理目標著重在如何管理，而非提供公共批判空間²⁶。此種情形直到威權政體提供經濟發展所需的社會穩定性後，往往將培養出與威權統治階層對抗的民主化力量²⁷，引起後續的社會結構變動，帶來公民社會與觀念行為模式的改變²⁸，1980 年代起，臺灣、韓國、菲律賓等東亞政體便是循此脈絡發展陸續加入第三波民主化浪潮轉型為民主政體²⁹。

(二) 黨國體制下黨國資本主義的建構

黨國體制源於蘇聯的列寧主義，主要多在共產國家實行，特色是由一黨制政府代表國家行使主權，控制國家機器，實現國家、政府、與黨的一體化。民國初期國民黨參採蘇共的民主集中制，開始施行以黨領政的政治體制，以謀求政治的統一與改革。原先依建國大綱的設計，欲將建設國家程序分為軍政、訓政、憲政三時期，期由黨軍的統一，過渡到黨國的治理，最後能實行民主憲政。惟國共內戰結果國民黨失利，在國民政府遷臺後，透過

24 Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New York: Yale University Press, 39-54 (1968).

25 Aurel Croissant, *From Transition to Defective Democracy: Mapping Asian Democratization*, *Democratization*, 11(5), 156-178 (2004).

26 Daniel A. Bell, David Brown, Kanishka Jayasuriya, and David M. Jones, *Towards a Model of Illiberal Democracy*, in Daniel A. Bell, David Brown, Kanishka Jayasuriya, and David M. Jones, *Towards Illiberal Democracy in Pacific Asia*, New York: St. Martin Press, 163 (1995).

27 David H., *Prospects for Democracy*, Cambridge: Polity Press, 336 (1993).

28 蔡東杰，前揭書，頁 151。

29 Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in Late Twentieth Century*, New Heaven: Yale University Press (1991).

動員戡亂時期臨時條款與戒嚴令，續行黨國體制以利統治與反共，直至 1980 年代中期解除戒嚴後，才逐漸走出這段威權統治時期。依日本學者若林正丈論據這段期間臺灣威權體制的內涵，包括：疑似列寧主義的黨國體制（因具民主憲政及資本主義經濟型態故非全然列寧主義）、以法統體制排除大眾參政、政治菁英的族群二重架構（中央與地方、本省及外省）、以美國提供外部正統性的依存、二重侍從主義（黨國菁英、地方派系、地方選民）。並將臺灣黨國體制劃分為 1950 年代的確立期、1960 年代的展開期、1970 年代的修正期、1970 年代末及 1980 年代初的轉型期³⁰。

以國民黨為核心的黨國體制在臺灣框架了三十多年的政治經濟發展，透過政治參與的限制與計畫經濟的實施，在黨政、官民、府際、省籍等面向形成盤根錯結的矛盾與利益糾葛關係。由於國民政府來臺接收日產後，在黨國體制下衍化為龐大的公營及黨營事業，歷經多年的高速膨脹，造成政經結構的失序，引起學者批判為「黨國資本主義」（KMT-State Capitalism）。如陳師孟等認為其係「黨政權術與經濟利害相互糾纏的體制」³¹；楊國樞認為其係「中國國民黨集將近半個世紀之黨政一體的專政經驗，在臺灣創造出來的一種以維護一黨獨裁的特權體制」³²。而構成黨國威權體制的文化因素，基本來自於傳統主義、儒家文化、宗教影響、軍警管制等方面³³。申言之，傳統主義指農業經濟體系結構下，為維繫社會秩序建立起來的階級觀念，由此所形成的

30 若林正丈，台灣：分裂國家與民主化，新自然主義，2009 年，頁 29-44。

31 陳師孟、林忠正、朱敬一、張清溪、施俊吉、劉錦添等合著，解構黨國資本主義，1992 年，頁 23-25。

32 參前揭書，弁言，頁 16-17。

33 Robert W. Compton, Jr., *East Asian Democratization: Impact of Globalization, Culture, and Economy*, Westport: Praeger, 33-34 (2000).

恩庇侍從關係 (patron-client relationship) 特別重視上層階級 (領導者與施恩保護者) 與下層階級 (被統治者與受保護者) 之間的關係網絡。儒家文化則重視既存的現實結構，並要求個人須接受且適切地表現自己被設定好的角色定位，如君臣父子。此種由孝道衍生出尊卑觀念的意識型態，相較於重視特定人際互動的恩從關係，更隱性地將階層性服從倫理普遍散播到社會各角落，使人民對上位者行為高度容忍³⁴。此外依筆者之見，以宗教影響來說，臺灣為佛道融合的社會，兩者教義也使信眾內化聽天由命與祈望神佛的順服。再以軍警管制來看，則是在威權時期透過實施動員戡亂、戒嚴令等法令強化統治權力與社會的服從壓力。

二、黨營事業生成演變與結構變遷

(一) 黨營事業的生成與演變

1. 黨營事業的生成：

國民黨的黨營事業最初是為因應訓政時期即將進入憲政時期，政黨即將脫離國家母體，但因原先「以國養黨」過渡到「以黨員養黨」以避免依賴國庫的政策理想，受限黨員經濟結構難以實現自立，歷經多年的討論³⁵，終在 1945 年 5 月 17 日第 6 次全國代表大會 (下稱六全) 通過「關於籌措黨費之決議案」，確認「以黨營事業養黨」的政策方向，並明訂文化、電影、合作、運輸、金融保險儲蓄、農林畜牧等六項黨營事業範圍³⁶。六全之前，早期的黨營事業主要是為革命需要興辦的投機或新聞文化出

34 蔡東杰，前揭書，頁 132-134。

35 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)，國立臺灣師範大學歷史學系碩士論文，2004 年，頁 24-43。

36 中國國民黨歷次全國代表大會重要決議案彙編 (上)，中國國民黨黨史會，1978 年，頁 389-392。

版事業，六全之後同年國民黨改組中央財政委員會，由黨內理財要員陳果夫擔任第一任主委，開始系統性建立黨營事業，此時期因對日戰爭勝利，國民政府也開始接受在台日產，成為後續來台重啟爐灶的經濟基石。從 1945 年抗戰勝利到 1949 年政府遷臺間，黨營事業範圍已從文化事業（中央社、中央電台、中央日報、電影公司、正中書局）擴展到金融（中國農民銀行、中央合作金庫、中合保險公司）、土地開發、農業加工（蔴業公司）、機械生產、製藥等經濟事業³⁷。

2. 黨營事業的演變：

黨營事業在台灣的演變進程，是在黨國體制下隨政府產業政策的甘霖開枝散葉而成（詳下表）。黨營事業又分文化與經濟兩大類，國民政府遷台後的黨營事業如中央日報、中影公司、中央社等文化事業繼續經營，經濟事業只有齊魯公司 1951 年在台復業，同年設立裕台公司推展貿易。1960 年代依經建民生需求，投資建台水泥、景德製藥、中興電工、中華開發信託、台灣建業等公司。1970 年代隨事業體增加，為集中資金與節稅，並將原登記於私人名下移回法人，爰於 1971 年 6 月成立中央投資公司，成為黨營事業第一家控股公司，後為分控股於 1979 年 8 月成立光華投資公司，開始各產業的全面投資，該時期主要投資在票券金融、石化、電子、電機、建築、水泥、環保、鋼鐵、瓦斯等帶動勞力密集產業為主。到了 1980 年代末，為多角化經營，先後成立啟聖實業、建華投資，再於 1990 年代加上景德、悅昇昌，至 1992 年完成七大控股公司架構³⁸。其後光華投資、啟聖、建

37 梁永煌、田習如等編著，拍賣國民黨－黨產大清算，2000 年，頁 29-48。

38 中國國民黨黨營事業管理委員會編，黨營事業的回顧與前瞻，中國國民黨黨營事業管理委員

華等公司又在 1994 年之前陸續將持有股數幾乎全數過戶予中國國民黨，1995 年中投公司公開發行，增加資金並拓展事業規模。2001 年起，中央投資公司陸續整併或處分關係企業，將原各控股公司納入集團架構，另將華夏公司售予榮麗公司，自此原七大控股公司歸於中投公司一尊，並於 2007 年取消公開發行，到了 2010 年間，為避免三中案產生的後續負面影響，減資分割成立未實質營運的欣裕台公司，迄今形成以中投為主，附掛欣裕台的黨營事業體系³⁹。

表一 國民黨黨營事業演變進程

| 年代 | 國民黨 | 控股公司 | 投資事業 |
|------|------------------------|------|-------------------------------|
| 1950 | 中改會第 7 組 ↓ 財委會 | | 齊魯、裕台 |
| | 中改會第 4 組 ↓ 第 4 組 | | 文化 (中央通訊社、中央日報社、中影、正中書局...) |
| 1960 | 財委會 | | 建台水泥、景德製藥、中興電工、中華開發信託、台灣建業等 |
| | 第 4 組 | 文化 | |

會，1994，頁 10-11、35-111。

梁永煌、田習如等編著，前揭書，頁 139-150。

黃煌雄、張清溪、黃世鑫主編，還財於民－國民黨黨產何去何從，商周出版，2000 年，頁 63-65。

39 不當黨產處理委員會網站，中央投資、欣裕台股份有限公司是否為國民黨附隨組織及其股權案之聽證紀錄，<https://storage.googleapis.com/cipas-production/news/2017/06/e62e574b19b8563d29aec8dc7bc81c23.pdf>，最後瀏覽日：2019/10/15。

| 年代 | 國民黨 | 控股公司 | 投資事業 |
|------|-----------------------------|---------|-------------------------|
| 1970 | 文經會 ↓ 財委會 | 中投 | 紡織、石化、建築、水泥、環保、鋼鐵、瓦斯、金融 |
| | | 光華 | 科技、能源、金融、電子、電機 |
| | 文經會 ↓ 文工會 | 華夏 | 文化 |
| 1980 | 財委會 | 中投 | 高科技、金融服務、營建、石化、貿易等多角化 |
| | | 光華 | 高科技、石油氣欣字瓦斯公司、金融服務、流通 |
| | | 啟聖 | 營建開發 |
| | 建華 | 金融、專案投資 | |
| | 文工會 | 華夏 | 文化 |
| 1990 | 財委會 ↓ 黨管會 ↓ 投管會 | 中投 | 高科技、金融服務、營建、石化、貿易等多角化 |
| | | 光華 | 高科技、石油氣欣字瓦斯公司、金融服務、流通 |
| | | 啟聖 | 營建開發 |
| | | 建華 | 金融、專案投資 |
| | | 景德 | 保險、證券、生技 |
| | | 悅昇昌 | 海外事業 |
| 2000 | 信託 | 中投 | 高科技、金融服務、營建、石化、貿易等多角化 |
| | | 光華 | 高科技、石油氣欣字瓦斯公司、金融服務、流通 |

| 年代 | 國民黨 | 控股公司 | 投資事業 |
|------|-----|------|----------------------------|
| 2000 | 信託 | 啟聖 | 營建開發 |
| | | 建華 | 金融、專案投資 |
| | | 景德 | 保險、證券、生技 |
| | | 悅昇昌 | 海外事業 |
| | | 華夏 | 文化 (2005 售予榮麗) |
| 2010 | 信託 | 中投 | 多角化 (自光華、啟聖、建華、景德、悅昇昌併入) |
| | | 欣裕台 | 未營運 |

資料來源：本研究整理。

(二) 黨營事業網絡結構變遷

1. 從「黨即是國」到「黨亦是國」的內涵轉變

黨國體制下以黨領政，黨營事業依循「黨即是國」的內涵運作，認屬國家體制的一環，此時受政黨的指揮即為國家的指揮。但如此所形成的黨國資本主義，其負面影響多年來受到諸多批評，隨著政治民主化與經濟自由化，黨營事業逐漸意識到需向企業化轉型⁴⁰，因此相關事業依法設立公司，合法營運，並以控股公司建立指揮體系⁴¹，形式上欲斷開黨與國的異位同體，將黨國中心移轉到政黨中心，但又因政策指揮體系仍隸屬於黨中央，黨政高層同質流動，此時的政黨對黨營事業來說雖非國家，其營運仍在國家統合下享有相對民間企業的競爭與資源優勢，國家與政

40 參前註中國國民黨黨營事業管理委員會編，黨營事業的回顧與前瞻，頁 19-24。

41 參前註不當黨產處理委員會網站，中央投資、欣裕台股份有限公司是否為國民黨附隨組織及其股權案之聽證紀錄。

黨關係的內涵上可謂由「黨即是國」轉變到「黨亦是國」，但對黨營事業而言其忠誠對象並無二致。

2. 黨營事業由政策導向到獲利導向的目標轉變

黨營事業原是为應風雨飄搖年代，黨費、捐獻來源不定，在訓政時期即將過渡到憲政時期前，為求黨的生存建立的政黨自立機制。依 1945 年六全會的決議中的方針來看，「黨營事業是以實踐三民主義經濟政策為原則，進而鞏固黨的經濟基礎，達成以黨養黨之目的；黨營生產事業，以有關國計民生文化教育，而同時便利黨的活動為宜...」早期的黨營事業除為了以黨養黨，也為了配合政府政策需要，希能兼顧國家利益和社會責任⁴²。到 1970 年代，隨政治解嚴、市場開放，黨營事業面臨商業競爭，開始重視績效、追求利潤，甚而推動股票上市，及至 1980 年代的多角化經營，伴隨台灣經濟產業發展擴張事業體系⁴³。回首半世紀，黨營事業確也曾在政府不同階段的計畫經濟政策中，扮演過舉足輕重的重要角色，成果不必抹煞；惟隨政策導向到獲利導向的目標轉變，原先以黨養黨的性質已從生存轉變到發展，進而隨時代雪球滾擴成龐大量體，先不論黨富之功過得失，如此成績或許是當年國貧黨瘦時始料未及。

3. 核心網絡的轉變與次級網絡的擴散

對黨營事業而言，黨的指揮系統與控股公司可稱為核心網絡。有關黨的指揮系統，國民黨在 1950 年代來台初期，黨產、黨務經費與黨營事業幾乎都歸財務委員會掌理，而財委會直接受

42 參前註中國國民黨黨營事業管理委員會編，黨營事業的回顧與前瞻，頁 20、26。

43 參前註中國國民黨黨營事業管理委員會編，頁 75、111。

命於黨領導人。國民黨來台半世紀，黨營事業只有三個階段是獨立狀態：第一次是 1950 年 8 月來台初期，黨營事業歸中央改造委員會第七組掌管，只運作兩年隨改造委員會告一段落。第二次是 1970 年 4 月到 1972 年 3 月，國民黨增設文化經濟事業管理委員會，分走財委會大半權力，兩年後國民黨為集中事權、精簡機構，於 1972 年將文經會之文化事業歸文工會，經濟事業回歸財委會。第三次是 1993 年 6 月成立黨營事業管理委員會，獨立於財委會外，掌黨營經濟、文化事業投資策略、重大投資及人事案之決定、經營績效評估、事業之稽核等大權於一身，而財委會只掌理預決算等純會計業務，1996 年黨管會改名為投資事業管理委員會。而控股公司歷年變化，也因應時代政治經濟問題，從 1971 年成立中投公司以降，由一家控股公司，發展到 1992 年的七大控股架構，再集中到 2010 年以中投、欣裕台公司的控股架構⁴⁴。至於與核心網絡相對應的次級網絡，即為被投資事業，在各控股公司的商業競爭模式下，隨獲利擴散，但也衍生控股公司逐利的踩線情形，使原控股公司的政策任務模糊化。

三、黨營事業網絡行動聯結

（一）核心網絡以權力為基礎

黨營事業政策網絡中的核心行動者包括指揮體系的政府、黨中央、控股公司。依政策網絡中的相對位置來說，政府與政黨為異位同體關係，同屬決策者，亦為主導政策網絡的管理者，控股公司則為各別政策面向的執行者。在核心網絡中的聯結互動，威權時期黨國體制內部有高度一致性，外部無挑戰權威的競爭者，

44 參前註梁永煌、田習如等編著，頁 37-40、141-150

決策者與執行者同屬封閉體制內成員，爾後隨經濟發展與政治開放，政經新貴在建立政商網絡後依賴國家發展政策路徑進行佈局，擴展事業版圖並進行向上流動的階級複製，也開始加入決策體系。在國民黨對其控股公司的聯結方面，則以股權控制方式進行實質掌控，並仰賴體制內專業菁英的執行。因此核心網絡成員的互動係以體制權力為運作基礎，並以政策為指引。

（二）次級網絡以利益為基礎

黨營事業次級網絡行動者則以黨中央掌控下的控股公司相對其投資事業。依政策網絡的相對位置來說，則屬投資者與被投資者。前財委會主委徐立德曾說：「黨是以投資者身分，須依據法令，以企業的方式來經營，為創造企業財富並分享社會大眾的目標而努力...⁴⁵」。行動者以黨中央或各控股公司為核心，依產業政策與獲利目標進行結網，其成員結構較為隨機隱性。早期黨營事業透過官僚資本為經濟運作重心、提供經濟租金給支持者、及嚴密的經濟管制作為指導原則，形成侍從主義的政商關係⁴⁶，投資者依政策指引方向為資源分配，投資對象主要為控股公司的分支機構，非純然以獲利為導向。隨經濟自由化，一連串金融機構和金融市場的開放和放鬆管制，被投資對象擴及外部成員，政經新貴成為制度環境中的行動者，逐漸脫離黨國體制控制，甚而以雄厚資本與龐大企業反過來運用經濟力影響政治⁴⁷，網絡成員則多以利益為聯結基礎，並以獲利為導向。

45 參前註中國國民黨黨營事業管理委員會編，黨營事業的回顧與前瞻，頁 20。

46 黃宗昊，台灣政商關係的演變：歷史制度論分析，問題與研究，2004 年，頁 43-45。

47 參前註黃宗昊，台灣政商關係的演變：歷史制度論分析，頁 49。

（三）行動與結果的雙重認知

歷史制度結構變化，將引起不同行動者的行為改變。包括決策者因應時代挑戰的施政方向，執行者之落實行動；當執行者以投資者角色進行產業投資與分布，又會受到外部環境、恩庇侍從、政商網絡等牽絆影響，其行動可說是摸著石頭過河。就國民黨而言，黨營事業數十年來配合台灣經濟發展歷程，完成階段性任務，善盡了社會責任，也為國民黨爭取報酬以支援黨務所需，時至今日的發展規模，乃經營團隊的專業貢獻及國家發展經濟起飛所致⁴⁸。但對其質疑者則認為黨營事業的發展結果是長年利用黨政軍經特權尋租，寡占市場破壞經濟體制運作，發展藏污納垢金權政治文化，掠奪政府資源與民爭利而來。黨營事業的發展歷程，在台灣留過的歷史軌跡斑斑可考，但在當代不同政治立場者卻有雙重認知，這些觀察表述了世界是由複雜事實組成的真理，正符合政策網絡去中心化的特質。

肆、結論

隨著台灣民主發展，多元政治的開放使公民社會崛起，原在威權體制外欲求震盪發聵的吶喊，逐漸迎來迴響，造成黨國體制的解構。公民素養的提升也造成政治文化的變遷，使社會願意容納不同聲音，反思民主價值。黨營事業走過威權時代迎向民主政治，由全體國人見證其足跡。從歷史結構觀察可知，威權政體曾普遍存在東亞政治制度中，影響國家發展歷程，台灣無法自外於世，於是在經濟政策採取與西方主流新自由主義相異的管制性計

48 參前註不當黨產處理委員會網站，中央投資、欣裕台股份有限公司是否為國民黨附隨組織及其股權案之聽證紀錄。

畫經濟措施，透過對市場的干預，以調控產業與經濟需求面對國際競爭與挑戰，曾為台灣創造經濟榮景。但黨國體制下形成盤根錯結的黨國資本主義，在缺乏民主參與及課責機制，也引起許多不平之鳴。政策網絡分析的多元視角，呈現不同的行動與結果認知，特別是黨營事業面向陽光的經濟成果，背面卻是黨國體制下政策網絡互動的暗影。黨營事業的政策網絡隨著時代解構重組，核心網絡的權力更迭，次級網絡的利益競逐，逐年擴散累積成富可敵國的事業體系，其中互動事實，雖難以藉法明列，但皆載於史料。惟因藏富於黨未能還富於民，在立法院通過黨產條例後，被要求依實質法治國原則，將過去黨國體制下的不當得利歸還國家。國民黨悲憤之餘，要在政治訴求民意，在司法爭辯輸贏，其實最佳方案不是切割法律上被定義的附隨組織，而是重新回顧歷史，藉機改造政黨及其事業的體制，找回光榮，將是贏得民意的新契機。期待各方能啟動對話與和解，而政黨的公平競爭，停止內耗，共同為台灣的前景努力，也才是轉型正義追求的理想。

A Policy-Network under Party-State System: Analyzing KMT's companies

Chiung – Chih, Liao*

Abstract

Since the Ill-gotten Party Assets Settlement Committee (CIPAS) was established in 2016, it has determined that the Central Investment Company and other organizations as affiliate organizations of KMT. CIPAS has also determined that some ill-gotten assets should to be returned to State. These determinations have been regarded as fulfillment of the DPP administration's promises to deal with the ill-gotten assets problem of political parties. However, companies and organizations determined as affiliate organizations of KMT consider these fulfillment and advances as political behavior against the regulation of constitution, and go to the judicial system for help. This article's objective isn't about legal debates whether to determine some organizations as affiliate organizations of political parties. This article would like to adopt the "Policy-Networks" approach to analyze the interaction between the KMT and its party-run companies under previous party-state system. Historically speaking, authoritarian regimes could be easily seen through the history of East Asian countries. In Taiwan, the blossoming of KMT's companies is the result of the previous KMT government's industrial development policies. This article considers that the interaction between KMT and its companies could be determined as policy-network relation. And these networks could be categorized as two kind of networks: one the core network for the maintenance of power, the other the sub-network for profits. In the development process of these KMT's companies, their goal were to provide financial resources to KMT and coordinate with government

* PhD student, Graduate Institute of National Development and Mainland China Studies, Chinese Culture University

policies previously, but gradually the overall size of KMT's companies has enlarged as a huge complex. Faced with this process, people in Taiwan with different political standpoints have different interpretations. And the diversity of people's thoughts about the problem of ill-gotten assets is a reflection of complex world, and coincide with the de-centralization concept of the "Policy-Networks" approach. In order to fulfill the idea of transitional justice, this article wishes that each side in the political spectrum in Taiwan could understand the essence and idea of transitional justice and initiate dialogue and reconciliation.

Keywords: Ill-Gotten Party Asset, Party-Run Company, Policy-Networks