

國民黨黨產與威權統治之共生演化*

李福鐘**

目次

壹、黨產緣起：「以黨養黨」與占奪日產

貳、外來政權與地方黨部

參、選舉舞弊與黨產

肆、結論

* 本文審查過程中，兩位匿名審查人提供寶貴修改意見，謹此致謝。惟文中疏漏及未臻完善之處，自仍由筆者負完全責任。

** 國立政治大學台灣史研究所副教授。

摘要

中國國民黨（以下簡稱「國民黨」）政權自 1949 年遷徙臺灣以來，以威權主義（Authoritarianism）模式統治臺灣超過半個世紀，已是眾所周知的定論。然而在國民黨長期執政期間，該黨黨產究竟扮演何種角色？尤其黨產積累與威權統治之間，究竟形成何種互為犄角關係？目前的歷史研究，尚未能針對此一主題，說明兩者間之關聯性。本文嘗試從 1947 年行憲前後，國民黨開始籌思如何積聚黨產以支應黨的開銷談起，接續論及遷臺後該黨為急於控制素無淵源的臺灣基層社會，因而利用執政優勢，大規模無償占用公有土地及房舍。尤其自 1950 年中後期開始，為在接二連三的地方性選舉中取得勝選，國民黨全面動用其黨產進行買票作票，黨產成為國民黨鞏固其地方政權的重要憑藉。

關鍵字：國民黨、黨產、日產、民眾服務站、買票。

壹、黨產緣起：「以黨養黨」與占奪日產

1947年12月中華民國正式行憲以前，事實上並無所謂「國民黨黨產」這個問題，因為國民黨一切黨務、人事開支，均由國庫埋單，自然無需另行張羅黨產。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¹。

之所以如此，係因為依據《訓政綱領》，訓政期間（1928-1947）「由中國國民黨全國代表大會，代表國民大會領導國民，行使政權」、「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」、「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」²。既然政治權力的行使主體已明定由國民黨的各級機構（全國代表大會、中央執行委員會、中央執行委員會政治會議）為代表，也就是說，中國國民黨依該項《綱領》之規定視為國民政府之上級指導監督機關，則其享有等同於（國民）政府之法定地位，並獲得國家財政挹注，依當時之法令，似可獲得合法之解釋。

然而訓政階段國民黨可以依法堂而皇之從政府預算搬錢，不代表行憲之後依然可以照辦。1945年5月國民黨在重慶召開第六次全國代表大會，由第五屆中央執行委員會（中執會）作1938-1945年間之黨務報告。該份報告對於訓政期間國民黨經費來源，作了大致的描述，

1 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。

2 〈中國國民黨訓政綱領〉第一、二、五條，收入蕭繼宗主編，革命文獻第七十輯，中國國民黨黨章政綱集，臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1976年，頁354-355。

並對實施憲政之後國民黨該如何籌措財源，預作示警：

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，……中央並訂定統籌統支辦法，由中央對撥款機關，逕行簽發撥款通知，將應撥之款，撥存各該地國家銀行之中央存戶，再由中央對領款黨部，簽發支付書，向存款銀行付款（筆者按：應為「取款」之誤）……。自（民國）三十一年，國家財政收支系統變更，地方省縣之黨務經費，乃改由國庫撥發。……復查比年以來，一切物價高漲，全國黨務經費，數字甚為龐大，不久實施憲政，黨費自應力求自給，究應如何開源節流，此則有待於大會之詳加研討者。³

由這份黨務報告，不只看到 1945 年以前中國國民黨各級黨部所需經費的由來，以及如何撥付的手續流程，同時還可以注意到國民黨中執會面對即將來到的憲政時期，國庫不再撥給黨務經費的焦慮。

聽取中執會的報告之後，5 月 17 日國民黨六全大會通過一項〈關於籌措黨費之決議案〉，對於如何擴大黨的財務來源，提出三項方案，分別是：（乙）「增收黨員捐款以供縣以下黨部之經費」、（丙）「寬籌基金取其子息以供中央及省（市）黨部之經費」、（丁）「運用基金創辦各種事業以鞏固黨的經濟基礎」⁴。三方案中較值得注意的是（丙）（丁）二項，（丙）項重點是想辦法籌設一筆「黨費基金」；（丁）項則指示將該基金「全部投資於各種事業，以鞏固本黨之經濟基礎」。至於黨營事業的投資方針，則包括：「達成以黨養黨之目

3 〈中國國民黨第五屆中央執行委員會向第六次全國代表大會所作黨務報告〉，見李雲漢主編，中國國民黨黨務發展史料：中央常務委員會黨務報告，臺北：近代中國出版社，1995 年，頁 423。

4 該〈決議案〉之（甲）項係「緊縮機構以節開支」，由於非屬擴大財源方案，因此本文予以省略。

的」、「以有關國計民生文化教育，而同時便利黨的活動者為宜」、「成立合作社或公司組織，對外不用黨的名義」、「凡中央及地方政府所有獎勵人民舉辦之生產事業，黨部應儘量助黨員率先創辦」、「各事業機構中所需之人員，……以由各主辦黨部，就現有人員及所屬之黨員中選用為原則」。(丁)項另就黨營事業的經營範圍訂出六項建議：(1)文化事業；(2)電影事業；(3)合作事業；(4)運輸事業；(5)金融保險儲蓄事業；(6)農林畜牧事業⁵。

國民黨六全大會閉幕不久，第二次世界大戰即告結束。從目前可稽文獻看來，確有若干國民黨人士開始籌辦起所謂的「黨營事業」。1947年國民黨中央組織部長陳立夫在山東青島市創辦了齊魯企業公司，下轄有橡膠廠、麵粉廠、啤酒廠、玻璃廠、食品廠等多個事業單位，產品高達數十種，員工總數約有三千人。國民黨稱之為「最早經營的黨營事業」⁶。齊魯企業公司的創立，無疑係遵循六全大會關於「創辦各種事業以鞏固黨的經濟基礎」之決議。惟籌辦經費是否真的來自國民黨的某筆「黨費基金」？則無可追究。第二次世界大戰甫結束不久，國民黨何時及如何募集了足夠資金以成立像齊魯公司這麼大規模的生產企業，委實令人懷疑。日後國民黨在其出版品中宣稱齊魯公司轄下的青島啤酒廠係「自德國人手中買下」⁷，但究竟耗費多少？資金來源如何？同樣無可考查。衡諸二戰結束後國民黨政權在接收日

5 關於國民黨六全大會所通過之〈關於籌措黨費之決議案〉全文，見秦孝儀編，革命文獻第七十六輯，中國國民黨歷次全國代表大會重要決議案彙編（上），臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1978年，頁389-392。

6 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，頁35。

7 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35。

本占領區所謂「日偽財產」時惡名昭彰的「劫收」表現，⁸國民黨中央組織部長陳立夫在戰爭結束不到兩年即在青島市創立這家頗具規模的齊魯公司，是否係將接收自德國人（同樣屬於「敵產」）或日本人手中的產業，搖身一變成為「黨產」？不無可疑。

與齊魯企業公司差不多同時成立的「臺灣電影事業股份有限公司」（簡稱「臺影公司」），由於留下較多史料文獻，其成立經過相較之下則要清楚得多。1946 年 10 月 22 日，國民黨臺灣省黨部主委李翼中拍發了一封電報給南京黨中央，請黨中央轉給行政院長宋子文，電文中說：

電影戲院足為發揚文化宣傳主義之工具，著意經營並可為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，至為盼禱。⁹

經行政院和臺灣省長官公署分別核准後，國民黨臺灣省黨部於 1947 年 10 月 1 日成立臺影公司，以所接收來的近二十家日產戲院為基礎，正式營運¹⁰。

8 美國近代中國史學者胡素珊（Suzanne Pepper）對這段史實有相當生動的描述，見胡素珊著，啟蒙編譯所譯，中國的內戰：1945-1949 的政治鬥爭，北京：當代中國出版社，2014 年，頁 15-26。另外以發生在臺灣的事例，說明戰後國民黨以「接收日產」為名積聚黨產的作為，可參考李福鐘，國民黨黨產取得之類型分析，台灣史學雜誌，第 5 期，2008 年 12 月，頁 147-152。

9 〈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，頁 41。

10 葉龍彥，光復初期臺灣電影史，臺北：財團法人國家電影資料館，1995 年，頁 61。關於國民黨臺灣省黨部從 1947 年伊始著手接收 19 家日產戲院，並成立臺影公司的討論，另可參考李福鐘，國民黨黨產取得之類型分析，頁 148-151。

綜合臺影公司與齊魯企業的事例，可以了解在 1945 年 6 月國民黨六全大會之後，國民黨之所以著手創辦營利事業，原本構想即在於一旦訓政時期結束，國庫不再支付該黨經費開支，則國民黨必須想辦法自力更生，以達成「以黨養黨」的目標。這是齊魯企業和臺影公司創辦的初衷。然而從臺影的事例，很明顯想以經營電影娛樂事業取得黨務經費的臺灣省黨部，並沒有任何「基金」或是創辦經費，於是動腦筋利用執政之便，占奪日產。

1947 年齊魯企業在山東青島成立，是不是也採行這種「沒本錢生意」的模式？受限於文獻不足，不得而知。但是類似臺灣省黨部占奪日產的手法，臺影公司絕非唯一案例。1945 年隨著臺灣省長官公署來臺接收日本總督府在臺灣各地廣播電臺的「中央廣播事業管理處」，其角色一方面是國民黨的黨營宣傳機構，另一方面也是國民政府的官方廣播部門。為因應行憲後「中央廣播事業管理處」不得再兼具黨營與國營的雙重身分，1946 年 12 月該管理處改組為「中國廣播公司」（簡稱「中廣公司」）¹¹，並由國民政府行政院（甲方）與中廣公司（乙方）簽訂契約，由乙方提供廣播服務，甲方則按月補助乙方國幣（法幣）20 億元，並「適應需要得資助乙方於某一地區創設電臺」¹²。

理論上，即使中華民國政府資助中廣公司於臺灣境內「創設電臺」，然而並不表示這些電臺的房地所有權即屬中廣所有。1945 年中

11 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，頁 1-6；以及吳道一，中廣四十年，臺北：中國廣播公司，1968 年，頁 173-187。此外，1970 年代國民黨中央曾將中廣公司內部專門負責對大陸廣播部門獨立分拆為「中央廣播電臺」（簡稱「央廣」），隨後 1980 年將央廣贈予國防部經營，因名稱襲用「中央廣播」之故，為免混淆，特加說明。

12 國民政府行政院與中廣公司 1947 年 1 月的合約內容，見吳道一，中廣四十年，頁 186。

央廣播事業管理處來臺所接收之原臺灣總督府臺灣放送協會五處電臺（臺北、臺中、嘉義、臺南、花蓮），暨位於臺北市仁愛路三段的放送協會總部土地房舍，在中央廣播事業管理處改制為中廣公司後，依然由該公司長期占有使用。其中臺北市仁愛路三段總面積達 6,416 坪（2.187 甲）的中廣總部，甚至在 1958 年 6 月由該公司不費分文取得了土地所有權，並在 1999 年由國民黨黨營企業中央投資公司（中投公司）以 90 億元新臺幣的價格轉售給民間房地產建設公司¹³。

簡言之，不論是臺影也好，或是中廣也好，都利用戰後接收期間因訓政體制所造成的黨、政不分狀態，從日本殖民者所遺留下的日產中撈取了大筆利益。藉由這種「沒本錢生意」所創造的利益或績效，最終仍回歸到國民黨手中。因此國民黨六全大會決議文中所宣示的「以黨養黨」主張，結果反而成了「占奪日產以養黨」。至少，這是 1945 年二次大戰結束後，國民黨黨產在第一階段「草創期」的顯著形態。

貳、外來政權與地方黨部

國民黨積累黨產的手段到了 1949 年年底政權遷臺後，有了新的形態，即占用國有資產，利用執政之便，長期無償使用國有及公有房舍，甚至透過地方民意機構同意「捐贈」土地予國民黨¹⁴，種種巧取

13 相關過程，參考李福鐘，威權體制下的國民黨黨營企業，國史館學術集刊，第 18 期，2008 年 12 月，頁 201-203。

14 以 2019 年 12 月行政院不當黨產處理委員會所公布的臺中市大里區民眾服務社所有土地案為例，該民眾服務社先在 1972 年向私人地主買入原臺中縣大里鄉中興路上 31 平方公尺土地，之後便一直持續占用鄰接的大里鄉公所所有土地，占用面積達 297 平方公尺，並在其上興建一棟二層樓建物，之後加蓋成三樓違建，同時還與國民黨臺中市第七區黨部「合署辦公」。而財產遭侵占的鄉公所不僅不急於討回土地，甚至在 1987 年表示，大里鄉民眾服務

豪奪手段，令人咋舌。當然，占用日產的行為就本質上來說等同占用國有財產，只不過在歷史發展過程中，上一節所談占奪日產的情事主要發生在二次大戰剛結束，由於國民黨六全大會提出了「以黨養黨」的任務目標，適逢政府接收日產之際，同時也因訓政時期尚未落幕，黨政不分的行為被當時國民政府的法律及制度所允許，因此上下其手變「接收」為「劫收」，這是占奪日產的歷史背景。然而 1949 年 12 月國民黨遷臺時，中華民國已正式行憲兩年，侵占國有財產的行為明顯違法，因此國民黨各級機構為了國庫通黨庫，在技術上及程序上都必須另作更張。這是本文將占奪日產與占用國有、公有財產分別論述的理由。

國民黨在兩蔣執政時代占用國有財產的事例，從中央黨部（中央委員會）到各附隨組織¹⁵，以及國民黨在全臺各地之鄉鎮區黨部，可說不勝枚舉。1994 年 3 月監察院曾經組織過一個「各機關被占（借）用財產查察專案小組」的任務團隊，針對當時各級行政機關之所管不動產遭私人、民間企業、私人學校占、借用的情形進行深入調查，其於 1998 年 10 月所編印的〈總結報告〉中，便指名中國國民黨中央委員會、中國青年反共救國團、大陸災胞救濟總會、三民主義統一中國大同盟、中華婦女反共聯合會等國民黨相關組織占用國有、公有土地

社「為鄉內不可缺之機關，宜為該單位謀一永久辦法之地點，為民眾服務」，所以向大里鄉鄉民代表會提案，願將該筆鄉有土地無償贈與該民眾服務社，最後經由鄉代會同意照辦，並報請當時的臺中縣政府核准。截至本文撰稿期間，該筆土地房產仍登記在社團法人中國國民黨名下。參考《自由時報》2019 年 12 月 17 日報導，〈買小送大！黨產會查大里民服社鄉有土地竟免費送國民黨〉：<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3011463>，最後瀏覽日：2020/6/10。

15 所謂國民黨之附隨組織，係依照 2016 年 8 月總統令所公布之〈政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例〉第四條之定義。截至 2021 年 12 月為止，經行政院不當黨產處理委員會處分認定之國民黨附隨組織，包括中央投資公司、中華民國婦女聯合會、中國青年救國團、中華救助總會、中國廣播公司、中央電影公司等。

¹⁶。其中所稱國民黨中央委員會占用國有土地，即著名的臺北市中山南路 11 號房舍及土地，其在日治時代原為日本赤十字會臺灣支部所在地，戰後由臺灣省長官公署接收。1949 年 12 月國民黨中央黨部遷臺後即長期占用，1990 年國民黨向財政部申購該筆土地，並於 2006 年以 23 億元新臺幣售予財團法人張榮發基金會。對此不當黨產處理委員會有相當詳細的調查報告¹⁷，本文不予贅述。

比起國民黨中央黨部長期占用國有土地房舍更為複雜的劇情，則是國民黨來臺之後以「民眾服務站」為名，在各縣市鄉鎮所成立的地方黨部。對臺灣社會來說，國民黨係一外來政權，其在臺灣民間欠缺組織網絡和人際關係，因此 1949 年抵臺後，如何擴展基層群眾基礎，便成當務之急。尤其 1950 年開始的各縣市和鄉鎮地方自治選舉，更是國民黨政權能否實際控制臺灣的重大考驗。該年 7 月，蔣介石在該黨中常會上提出「本黨改造案」之說明中，即特別強調：「每一黨員必須編入基層組織，每一基層組織務必深入民眾。我們要以民眾的需要為本黨的政策，以社會的心理為革命的嚮導¹⁸。」

既下定決心發展基層組織，則如何在全臺灣各鄉鎮安插區黨部，以何種形式達成「每一基層組織務必深入民眾」的目標，遂成為 1950 年開始的國民黨改造工作重要任務，其結果則是基層民眾服務處、站、社之設置¹⁹。依據國民黨臺灣省黨部在 1957 年所作的黨務報告，臺灣

¹⁶ 監察院各機關被占（借）用財產查察專案小組編印，監察院各機關被占（借）用財產查察專案小組總結報告，1998 年 10 月。

¹⁷ 參考行政院不當黨產處理委員會網站：<https://www.cipas.gov.tw/gazettes/175>，最後瀏覽日：2022/6/19。

¹⁸ 蔣中正，總裁關於黨的改造之訓示，臺北：中央改造委員會文物供應社，1951 年 5 月，頁 84。

¹⁹ 國民黨以「民眾服務」之名於臺灣各地成立基層組織，最初係以「民眾服務處」作為臺灣

省各縣市及鄉鎮服務處、站自 1952 年 5 月間開始建立，至該年年底，半年多時間已經在全臺建立起 225 個服務處、站，迄 1957 年 8 月為止，總數來到 393 個，包括縣市民眾服務處 22 所、鄉鎮及漁礦民眾服務站 370 個，以及省政府民眾服務處 1 所，完全達成「一縣市一處、一鄉鎮一站之目標²⁰」。

於全臺各縣市、鄉鎮廣設民眾服務處、站，需要有辦公處所、房產，以及支付工作人員之薪水，相關經費如何籌措？尤其，根據國民黨中央委員會第五組所頒布的標準，民眾服務處、站的選址不得草率，必須符合以下幾點要求，或至少有幾點能相吻合，才算合格：

- 一、在區鎮縣市或省市中心區域的鬧市。
- 二、鄰近鄉鎮市區公所或縣市政府。
- 三、鄰近警察局所。
- 四、礦工漁民鹽民的區域。
- 五、區級以上縣級以下的各級黨部所在地（縣以下黨部不公開）。²¹

依照這些標準，尤其是第一項和第二項，則其所需房舍之購置或租賃價格顯然相對昂貴，沒有相應財源的國民黨基層黨部，如何支應

省和各縣市分支機構名稱，「民眾服務站」則為各鄉鎮同類機構名稱。然 1962 年 1 月起，各級民眾服務處、站一律改稱「民眾服務社」之各地支社或分社。參考行政院不當黨產處理委員會有關於〈中華民國民眾服務總社是否為社團法人中國國民黨之附隨組織調查報告〉，頁 4，行政院不當黨產處理委員會網站：<https://storage.googleapis.com/cipas-production/news/2018/01/2225f5930a7db3ac0bd4040f994c4217.pdf>，最後瀏覽日：2022/6/19。

20 中國國民黨臺灣省第三屆委員會編，臺灣省黨務報告，出版地不詳；編者，1957 年 9 月，頁 8。

21 中國國民黨中央委員會第五組編，民眾服務手冊，臺北：編者，1956 年 10 月，頁 19。

這筆開銷？國民黨第五組對此也提供了它的建議：

取得房屋的方法有下列幾種：

- 一、(略)。
- 二、收回公產 各地中山堂中正堂（日據時遺留的民眾集會所）等，根據規定，交涉收歸民眾服務處站保管使用。
- 三、撥借餘房 以公產為原則，次為廟宇祠堂或機關團體的空餘房屋，如係公產應逐漸依法取得其使用權，或作移轉登記以取得其所有權。
- 四、租購房屋 如有適宜的私有房屋，以金錢取得其抵押權，抵押期滿後，交還房屋，取回押金，免付月租，以節經費，否則亦可出價購買，以取得其所有權，非到萬不得已時，不按月出錢租賃房屋。²²

其實國民黨中央也了解，在全臺各縣市鄉鎮覓得房舍以廣設民眾服務處、站，將是一筆不小的開銷，因此「非到萬不得已，不按月出錢租賃房屋」。而最理想的方式，則是透過向地方縣市鄉鎮政府「交涉」，或是占用、借用、撥用，取得各地公有財產的使用權甚至所有權。類似這種無償占用公有財產的事例所在多有，而且從 1950 年代初期國民黨開始在全臺各地廣設民眾服務處、站以來，歷史上究竟存在過多少處民眾服務站，以及其房舍產權之沿革和變遷，仍是一個難窺全貌的問題²³。行政院不當黨產處理委員會在 2018 年 1 月所完成的有關中華民國民眾服務總社的調查報告，也只能針對目前仍為民眾服務社各地分社使用中的房舍地籍進行清查²⁴，事實上尚無法兼顧歷史

22 中國國民黨中央委員會第五組編，民眾服務手冊，頁 20。

23 李福鐘，國民黨黨產取得之類型分析，頁 153-154。

24 〈中華民國民眾服務總社是否為社團法人中國國民黨之附隨組織調查報告〉，行政院不當黨

上所有曾經存在過的民眾服務處、站、社的土地房舍作全面之瞭解。

本文主要指出，首先，遍布全臺的民眾服務站、處、社，其實扮演的是國民黨基層黨部的「白手套」。正如上述，國民黨中央已有明訓：「縣以下黨部不公開」，則以民眾服務站為名，一方面隱藏、掩飾國民黨在地方基層的黨組織據點，二方面又達到蔣介石「每一基層組織務必深入民眾」的要求，可說兩全其美。其次，要布建數量如此龐大的基層據點，所需房舍是一大筆開銷，於是國民黨藉由占用國有、公有財產或無償借用的方式，使用這些房舍而毋需付出成本，以達到滲透臺灣社會、鞏固政權的目的。像這種藉由執政之便，慷國庫之慨的行為，一直是國民黨黨產長期為人詬病之處。

參、選舉舞弊與黨產

多年來有關 1950-1990 年代臺灣的地方政治研究，已經顯示國民黨為了穩固地方政權，勢必要扶植及拉攏地方派系，而為了落實此項政策，國民黨在縣市以下及至各鄉鎮的地方黨部，角色與功能就變得十分重要。直到 21 世紀民進黨開始中央執政以前，國民黨政權在臺灣各縣市及各類型民間團體所深耕埋下的「地方樁腳」和基層組織，可謂層層疊疊、絲密繁複。然而很可惜，由於昔日國民黨基層工作人員在退休或淡出政治舞臺後，鮮少願意拋頭露面講述其如何操作地方政治，甚至選舉舞弊的往事，因此實情往往曖昧不明，卻又廣為流傳，坊間繪聲繪影。目前有關國民黨政權在 1990 年代以前選舉舞弊情事的描述文字並不多見，大致來說只有二位當事人願意現身說法，一是

產處理委員會網站：<https://storage.googleapis.com/cipas-production/news/2018/01/2225f5930a7db3ac0bd4040f994c4217.pdf>，最後瀏覽日：2022/6/19。

前臺中市主任秘書、代理市長邱家洪，在退休之後出版了一本回憶錄《打造亮麗人生》²⁵，對於 1960 年至 1975 年間他任職國民黨彰化縣若干鄉鎮民眾服務分社的往事，作了不少敘述，其中包括如何經營地方派系，以及在選舉過程中如何買票、作票，為威權時代的臺灣地方政治，留下十分珍貴的見證史料。此外，國民黨前基層黨工詹碧霞，曾在臺北縣八里、金山、萬里、三芝一帶民眾服務分社長期任職，她的回憶錄《買票懺悔錄》則對 1970 至 1980 年代的國民黨基層黨工如何以「民眾服務」為藉口，進行選舉舞弊的往事作出見證²⁶。

受限於篇幅，本文無法詳細介紹邱、詹二人從 1960 年起至 1990 年代初期任職國民黨基層黨工所見證之選舉舞弊情事²⁷，但是詹碧霞在她的回憶錄中提到 1993 年 11 月臺北縣長選舉，國民黨推出三重幫出身的蔡勝邦與民進黨籍候選人尤清競選。詹碧霞的輔選區域在北海岸的「五鄉一鎮」(萬里、金山、石門、三芝、淡水、八里)，競選需要經費，詹碧霞稱經費來源為「三合一」——黨部負責三分之一，三重幫財團出三分之一，蔡勝邦個人則負責三分之一。在投票前十天國民黨大會黨部書記長親自將錢送到地方黨部，光是石門鄉此種費用(含造勢及所謂「催票費」)即達到數百萬元之多²⁸。如果以臺北縣一共 29 個鄉鎮來計算，則該年光是臺北縣長選舉，國民黨方面花費應該高達上億元。即使如詹碧霞所稱，這筆經費國民黨負擔了三分之一，那也是三、四千萬元的支出。如果再將全臺 21 個縣市列入考慮，估計國民

25 邱家洪，*打造亮麗人生：邱家洪回憶錄*，臺北：前衛出版社，2007 年。

26 詹碧霞，*買票懺悔錄*，臺北：商業周刊出版公司，1999 年。

27 有興趣讀者，可參考李福鐘，*兩蔣威權統治的地方基礎：兼論「以政養黨」與選舉舞弊*，收入吳淑鳳、張世瑛、蕭李居、林映汝執行編輯，*臺灣歷史上的選舉學術討論會論文集*，臺北：國史館，2020 年，頁 453-480。

28 詹碧霞，*買票懺悔錄*，頁 134-135。

黨因為這一場選舉花費高達數億元甚至十億元以上，並不過分。

類似的情節，不止發生在國民黨威權統治餘風尚存的 1990 年代。1961 年 1 月臺灣省第五屆縣市議員選舉，邱家洪為當時的彰化縣議會議長周天啟助選，競選總部就設在周家客廳，選前數日開始買票行動，根據邱家洪的描述：

投票前四天，周天啟……喜孜孜地告訴袁主任和鄉長，這一回在日本募得不少競選經費，加上黨部的補助款，可以玩個夠。於是三人閉室密談。當夜，一部小卡車進來，從車上搬下七個裝稻穀的麻袋，工人將麻袋拖進客廳後便離開。袁主任、柯鄉長、周天啟和我四人將麻袋解開，裡面裝的並非稻穀，而是鈔票，一律十圓券，這是買票錢，一票十元，恰巧四包香菸的價錢。柯武（按：時任伸港鄉鄉長）通知助選員和樁腳，各帶選舉人名冊連夜來領錢，凡是有把握買得到票的選民一律造冊，以此為準據，按人數給樁腳買票錢，由我核對名冊，柯武親自付款，到天亮，七麻袋的鈔票發光，不足的數額請黨部再送錢來。²⁹

在邱家洪的這份描述中，特別提到國民黨縣議員候選人可以得到「黨部補助款」，而選前「催票」過程中，如金額有所不足，尚可「請黨部再送錢來」。這種臨近投票日的撒錢買票，如邱家洪與詹碧霞的記述，可以推論至少貫穿從 1960 年代至 1990 年代的國民黨選舉文化中。問題在於，每次選舉，不論選的是地方縣市議員、縣市長、省議員，甚至是中央層級的增額立委、國大代表，如果國民黨無一例外必須在基層大撒幣的話，經費從何而來？

中華民國臺灣自 1950 年起舉辦第一屆縣市議會暨縣市長選舉，

29 邱家洪，打造亮麗人生：邱家洪回憶錄，頁 180-181。

從現有文獻看來，大約自 1954 年第二屆縣市長和第二屆臨時省議會的選舉開始，各種對於選風敗壞、賄選橫行的輿論批評便陸續出現³⁰。邱家洪在其回憶錄中透露，1961 年他以新進基層黨工投入輔選時，國民黨各鄉鎮區黨部在必須保證該黨提名人當選的壓力下，早已將買票賄選行為制度化。也就是說，至少從 1954 年第二屆縣市長及第二屆臨時省議會選舉、1954-1955 年第三屆縣市議會選舉開始，國民黨各縣市、鄉鎮基層黨工已迅速使用買票甚至作票的手段，來保障該選區之輔選業績。理所當然，這與上一節所介紹 1952 年年中全臺各鄉鎮、縣市陸續建立起大大小小民眾服務站、處，是脫離不了關係的。也就是說，國民黨基層黨工在覓得基層選區的辦公處所後，很快便學會如何透過買票和作票，鞏固該黨在選區內的勝選優勢。

而買票賄選是要花錢的。國民黨在 1950 年代迅速在各縣市建立起與地方派系的恩庇侍從 (Patron-clientelism) 關係³¹，地方派系在參選各級和各類選舉時，必須自備「銀彈」，而黨中央的資源挹注，亦屬必要。這就是上述詹碧霞所稱的「三合一」經費來源，亦即邱家洪說的「黨部補助款」和「黨部送錢來」。

反觀國民黨黨營企業，大約也從 1950 年代中期開始，大規模向工、商產業界擴張版圖。1980 年代以前的國民黨黨營企業大體分成兩

30 參考蘇瑞鏘，1950、60 年代台灣在野菁英對地方選舉弊端的批評與因應，文史臺灣學報，第 13 期，2019 年 8 月，頁 93-106。

31 政治學上所說的「恩庇侍從主義」(Patron-clientelism)，係指在政權中的上層掌權者扮演「恩庇主」(patron)的角色，位於基層的政治菁英則扮演「侍從者」(clients)，雙方透過互惠的利益交換，上位者獲得基層政治菁英之支持，下位者則持續得到來自上位當權者的資源挹注，雙方形成「恩庇-侍從」的結構性關係。政治學者吳乃德 1987 年在其博士論文中曾以恩庇侍從主義概念分析國民黨政權藉由地方選舉鞏固其在臺灣的威權統治。見 Nai-the Wu, "The Politics of a Regime Patronage System: Mobilization and Control within an Authoritarian Regime," Phd. Dissertation, University of Chicago, 1987, 尤其該論文第三章。

種，一種是像中廣公司、中央電影公司、《中央日報》《中華日報》兩家報社、中央通訊社等，主要功能是媒體宣傳，賺錢不是重點，也非強項；第二種是齊魯公司、裕臺企業公司、建臺水泥、中興電工機械公司、景德製藥、中央產物保險公司、中央投資公司等等，這一類是貨真價實的營利企業，是國民黨能夠累積龐大資產的主力軍。

如上所述，齊魯公司 1949 年隨著國民黨搬遷來臺，主業是橡膠生產。1954 年成立裕臺企業公司，從事進出口貿易。1955 年於高雄左營成立建臺水泥廠，據國民黨自承，建臺水泥是一家「很會賺錢的企業」，在 1968 年時，一年可以盈餘二千多萬元新臺幣³²。1956 年中興電工機械成立，起初生產馬達和發電機，1970 年代投入家電產品生產，尤其和民營企業大同公司壟斷全臺灣的電錶生產，是中興電工的重要產品³³。1965 年裕臺企業接管經營景德藥廠，1962 年成立中央產物保險公司。可以說，從 1954、1955 年開始，國民黨黨營企業從原本一家微不足道的橡膠廠，迅速擴張到橫跨進出口貿易、水泥營建、電子機械製造、化學製藥、金融保險等多領域的龐大事業群。據國民黨說法，到了 1960 年代末，該黨已擁有將近二十家事業體，為此黨中央在 1971 年成立中央投資公司，統轄管理旗下所有生產營利事業³⁴。國民黨黨營企業自此逐步走向財團化，最終在 1990 年代建立起包括中央投資公司、華夏投資公司、光華投資公司、啟聖實業公司、悅昇昌公司、建華投資公司、景德投資公司等七大控股集團的龐大產業帝國。這是國民黨黨營事業的顛峰期，總資產以數千億元新臺

32 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 43-44。

33 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 50-52。

34 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 58。

幣計³⁵。而 1990 年代也正是臺灣民主化的發軔階段，國民黨以其龐大資產投入選戰，造成選風與選舉生態的嚴重扭曲。上述 1993 年 11 月臺北縣長選舉蔡勝邦以銀彈對決民進黨尤清，就是最好例證。自 1950 年代以降，國民黨黨產對於臺灣各級公職人員選舉的影響，可說糾結纏繞，如影隨行。國民黨如果沒有龐大黨產，勢必無法在基層選區大張旗鼓進行買票賄選，則臺灣的地方政治生態，或許也將因此改觀。

肆、結論

國民黨自 1947 年中華民國行憲以來，黨產的形態變遷事實上與其不同階段的政治任務息息相關。本文嘗試說明，從國民黨六全大會所揭櫫的「以黨養黨」目標，啟發了二戰結束後國民黨人變「接收」為「劫收」的動機，將大筆日產、敵產五鬼搬運為黨產，其間自然不乏中飽私囊者。1949 年敗退臺灣，身為外來政權的國民黨必須盡速在臺灣站穩陣腳，以爭奪開放地方選舉所產生的新的政治場域，因此在 1952 年之後，國民黨廣設地方區黨部，對外以民眾服務站之名掩人耳目，目的在於將黨國控制力延伸至鄉鎮基層。而為達成此目標，勢需以巧取豪奪手段，大量占用公有土地及房舍。這種手段，為往後長達半世紀的國民黨基層組織動員體系，打下難以撼動的恩庇侍從結構基礎。

到了第三階段，也就是 1950 年代中期之後，為了設法在愈來愈頻繁的地方選舉中勝選，國民黨必須創造各種可能的利益交換模式以

35 據 2000 年時《財訊》月刊社長梁永煌及記者田習如的估計，當時國民黨黨管企業總資產高達新臺幣 6,000 億元。見梁永煌、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，頁 137。

贏得選戰。因此除了與地方派系結成雨露均霑同盟，買票、作票同樣是不可或缺的骯髒工作。而且不論是哪一層次的髒活，白花花的鈔票始終是動力來源。因此從 1950 年代中期開始，國民黨積極擴張黨營企業，以獲取足夠資金，再回饋到政治場域。這第三階段的第一個里程碑，無疑是 1971 年中央投資公司的成立，因為斯時國民黨的營利事業體已擴張到近二十家，必須進行初步集團化。而最終、最輝煌的里程碑，則在 1990 年代初期完成，國民黨黨營企業建構成為七大控股公司，總資產達 6,000 億元新臺幣之譜。事實上，富可敵國的國民黨黨營企業，已在 1990 年代當下構成民主化初期臺灣政治生態的一大危機，因為執政黨無可節制的營利行為，以及因之衍生的政商勾結、金權交易，都嚴重扭曲破壞了自由市場的公平性，同時也威脅著剛剛起步的民主體制。

1949 年至 1988 年蔣介石與蔣經國所建構的黨國威權體制 (party-state authoritarian regime)，主要仰賴六道支柱支撐，分別是：(1) 萬年總統；(2) 萬年國會；(3) 戒嚴體制；(4) 刑法內亂罪；(5) 恩庇侍從結構之地方基礎；(6) 國民黨黨機器³⁶。其中前四道支柱，基本依靠篡改憲法或濫用嚴刑峻法，與本文所論黨產無涉。然而最後兩項，即地方上之恩庇侍從體系，以及包山包海的黨機器，一旦欠缺黨產則無從運作。就此而言，國民黨黨產事實上是兩蔣得以保證威權統治得以貫徹的必要物質條件，成為賦予黨國機器源源不絕養分來源的基礎。

當然，這樣一個支持黨國機器運作的維生系統，表面上看來全都依法完成工商登記，並投入自由市場營運。然而，由於黨營企業對於

36 李福鐘，兩蔣威權統治的地方基礎：兼論「以政養黨」與選舉舞弊，頁 453-480。

國民黨來說太過關鍵，是黨國機器的重要奶嘴，不容稍有差池，造成黨國機器斷炊或停擺。因此國民黨黨營企業為了保障盈餘，經常利用執政之便，從事經營壟斷事業或政府特許行業。例如 1962 年以臺灣省政府官股為主的臺灣電視公司（臺視）成立，數年後證明盈利頗豐，國民黨馬上在 1968 年注資成立中國電視公司（中視），成為黨營媒體企業中的金雞母。眾所周知，無線電視頻道資源有限，在 1990 年代有線電視興起以前，無線電視頻道長期由所謂「老三臺」壟斷，其中臺視屬於省政府，中華電視公司（華視）屬於國防部，而國民黨以執政黨身分竟然可以分配到一個無線頻道。黨國威權時代黨國不分的誇張行徑，令人瞪目結舌。

再譬如，1962 年成立的中央產物保險公司（中保公司），為了與其他同行搶奪市場，1963 年 9 月竟然透過國民黨中央財務委員會行文給國防部聯勤總司令部，要求將軍方營區財產保險之業務統統交由中保公司承辦。對此聯勤司令部延至隔年（1964）年 1 月覆文，同意等到所屬各單與華僑、太平、臺灣產物等幾家民間保險公司合約期滿後，隨即改洽中保公司投保³⁷。從中視及中保兩例，可以看出執政黨經營企業，對於破壞公平競爭，擾亂市場秩序，是件多嚴重的事情。國民黨黨營企業違反市場競爭原則，藉執政權力「尋租」（rent seeking）獲取暴利之情事，由此可見一斑。

37 以上中視及中保公司搶市的詳細討論，可見李福鐘，威權體制下的國民黨黨營企業，頁 209-213。

參考文獻

一、專書

1. 中國國民黨中央委員會第五組編，民眾服務手冊，臺北：編者，1956年。
2. 中國國民黨臺灣省第三屆委員會編，臺灣省黨務報告，出版地不詳：編者，1957年。
3. 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。
4. 吳道一，中廣四十年，臺北：中國廣播公司，1968年。
5. 李雲漢主編，中國國民黨黨務發展史料：中央常務委員會黨務報告，臺北：近代中國出版社，1995年。
6. 邱家洪，打造亮麗人生：邱家洪回憶錄，臺北：前衛出版社，2007年。
7. 秦孝儀編，革命文獻第七十六輯·中國國民黨歷次全國代表大會重要決議案彙編（上），臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1978年。
8. 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。
9. 葉龍彥，光復初期臺灣電影史，臺北：財團法人國家電影資料館，1995年。
10. 詹碧霞，買票懺悔錄，臺北：商業周刊出版公司，1999年。

11. 蔣中正，總裁關於黨的改造之訓示，臺北：中央改造委員會文物供應社，1951 年。
12. 蕭繼宗主編，革命文獻第七十輯·中國國民黨黨章政綱集，臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1976 年。
13. 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。
14. 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。
15. 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。

二、專書論文

李福鐘，兩蔣威權統治的地方基礎：兼論「以政養黨」與選舉舞弊，收入吳淑鳳、張世瑛、蕭李居、林映汝執行編輯，臺灣歷史上的選舉學術討論會論文集，臺北：國史館，2020 年，頁 453-480。

三、期刊論文

1. 李福鐘，國民黨黨產取得之類型分析，台灣史學雜誌，第 5 期，2008 年，頁 139-167。
2. 李福鐘，威權體制下的國民黨黨營企業，國史館學術集刊，第 18 期，2008 年，頁 189-220。
3. 蘇瑞鏘，1950、60 年代台灣在野菁英對地方選舉弊端的批評與因應，文史臺灣學報，第 13 期，2019 年 8 月，頁 89-117。

四、學位論文

Nai-the Wu, "The Politics of a Regime Patronage System: Mobilization and Control within an Authoritarian Regime," Phd. Dissertation, University of Chicago, 1987.

五、翻譯專書

Suzanne Pepper 著·啟蒙編譯所譯·中國的內戰：1945-1949 的政治鬥爭·北京：當代中國出版社·2014 年。

六、政府資料

監察院各機關被占(借)用財產查察專案小組編印·〈監察院各機關被占(借)用財產查察專案小組總結報告〉·1998 年 10 月。

七、網路資料

1. 自由時報·買小送大！黨產會查大里民服社 鄉有土地竟免費送國民黨·<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3011463>·最後瀏覽日：2020/6/10。
2. 行政院不當黨產處理委員會網站·〈「臺北市中正區中正段三小段 104 地號土地及原地上建物是否為社團法人中國國民黨不當取得財產」調查報告〉·<https://www.cipas.gov.tw/gazettes/175>·最後瀏覽日：2022/6/19。
3. 行政院不當黨產處理委員會網站·〈中華民國民眾服務總社是否為社

團法人中國國民黨之附隨組織調查報告〉，
<https://storage.googleapis.com/cipas-production/news/2018/01/2225f5930a7db3ac0bd4040f994c4217.pdf>，最後瀏覽日：
2022/6/19。

The Symbiotic Evolution of Kuomintang's Party Assets with the Authoritarian Rules

Fu-Chung Li*

Abstract

The Kuomintang regime implemented authoritarian rules for more than half a century since its immigration to Taiwan at 1949 has been a well known historical conclusion. But what is the role of its “party assets” during the long term of Kuomintang’s rules? Especially what is the nature of the mutual supporting relationship between Kuomintang’s authoritarian rules and its party assets? This article tries to tell the how Kuomintang began to accumulate its party assets in order to meet the sizable expenses which used to be paid by the government treasury before the national constitution was put into effect at December 1947. And in order to control Taiwanese grassroots society as soon as possible, after its immigration to Taiwan Kuomintang appropriated the governmental estates and property to establish its own local branches as a nationwide move. Kuomintang even used its party assets to bring about ballot buying and vote frauds to make sure it would win the local elections after mid-1950s.

Keywords: Kuomintang, party assets, Japanese colonial assets, Public Service Center, ballot buying.

* Associate Professor, Graduate Institute of Taiwan History, National Chengchi University.