憲法法庭陳述意見狀

案號：107 年度憲三字第 15 號

利害關係人　社團法人中國國民黨　　設：臺北市中山區八德路二段 232-234 號

代　表　人　江啟臣　　住：同上

代　理　人 張少騰律師　　建業法律事務所
臺北市信義區信義路 5 段 7 號 62 樓（臺北 101 大樓）02-8101-1973

為臺北高等行政法院第四庭就政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例（下稱「黨產條例」）第 2 條、第 4 條第 1 款、第 2 款、第 8 條第 5 項前段及第 14 條規定聲請解釋案，陳述意見事：

爭點一、政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例（下稱黨產條例）第 2 條、第 8 條第 5 項及第 14 條規定部分：

一、以法律位階規範之黨產條例，設置不當黨產處理委員會（下稱黨產會）認定並處理政黨及其附隨組織之不當取得財產，是否就憲法保留之事項而為規範？

二、依黨產條例第 2 條第 1 項規定，黨產會之組織，不受中央行政機關組織基準法之限制，是否違反憲法增修條文第 3 條第 3 項、第 4 項規定？

三、依黨產條例第 2 條、第 8 條第 5 項及第 14 條規定，於行政院下設黨產會，由黨產會主動調查並經聽證程序作成認定附隨組織之處分，是否侵害司法權而違反權力分立原則？

謹意見陳述如下：

一、 系爭條例第 2 條及第 3 條於行政院下設置處理委員會，不受中央行政機關組織基準法之限制，違反憲法增修條文第 3 條第 4 項規定，且其職權凌駕監察權及司法權，違反權力分立原則：

(一) 按，權力分立乃憲政國家之重要制度， 大院釋字第 613 號解釋意旨甚明：「**權力之相互制衡仍有其界限，除不能牴觸憲法明文規定外，亦不能侵犯各該憲法機關之權力核心領域，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙（釋字第五八五號解釋參照）或導致責任政治遭受破壞**（釋字第三九一號解釋參照），例如剝奪其他憲法機關為履行憲法賦予之任務所必要之基礎人事與預算；或剝奪憲法所賦予其他國家機關之核心任務；或逕行取而代之，而使機關彼此間權力關係失衡等等情形是。」詳言之，實質法治國原則下，立法權係針對一般、抽象之事項，積極主動制定規範，並受合憲規範之拘束；行政權係針對個案、具體之事項，積極主動執行規範，受依法行政原則之限制；司法權則係針對個案、具體之事項，被動、消極之適用規範，受制定法規範之限制，提供人民權利保障，此三項權力相互制衡監督，以保障人民權利（附件一）。

(二) 再按，行政機關應以行政院為最高行政機關，並受其指揮監督，以確認行政一體原則，此有 大院釋字第 613 號解釋理由書可資參照：「**蓋行政必須有整體之考量，無論如何分工，最終仍須歸屬最高行政首長統籌指揮監督，方能促進合作，提昇效能，並使具有一體性之國家有效運作，此即所謂行政一體原則。憲法第五十三條明定行政院為國家最高行政機關，其目的在於維護行政一體，使所有國家之行政事務，除憲法**

別有規定外，均納入以行政院為金字塔頂端之層級式行政體制掌理，經由層級節制，最終並均歸由位階最高之行政院之指揮監督。民主政治以責任政治為重要內涵，現代法治國家組織政府，推行政務，應直接或間接對人民負責。」

(三) 查系爭條例第 2 條規定：「行政院設不當黨產處理委員會（以下簡稱本會）為本條例之主管機關，不受中央行政機關組織基準法規定之限制。本會依法進行政黨、附隨組織及受託管理人不當取得財產之調查、返還、追徵、權利回復及本條例所定之其他事項。」，將不當黨產處理之權責交由行政院下所設置之處理委員會，且排除處理委員會受中央行政機關組織基準法之規範，違反權力分立原則及行政一體原則。蓋立法者若係考量處理委員會任務特殊，須獨立行使職權，而以類似獨立機關之概念設計處理委員會之組織，仍未能解釋該委員會為何可排除中央行政機關組織基準法之適用。又　大院釋字第 613 號解釋理由書指出：「獨立機關之存在對行政一體及責任政治既然有所減損，其設置應屬例外。唯有設置獨立機關之目的確係在追求憲法上公共利益，所職司任務之特殊性，確有正當理由足以證立設置獨立機關之必要性，重要事項以聽證程序決定，任務執行績效亦能透明、公開，以方便公眾監督。」為補強獨立機關對責任政治之減損及其任務之特殊性，其人事任命權亦須考量權力制衡之概念，不得由單一部門掌握。**觀諸我國現存之其他獨立機關，其人事任命由行政院院長提名後，均需立法院同意**（國家通訊傳播委員會組織法第 4 條、中央選舉委員會組織法第 3 條、公平交易委員會組織法第 4 條參照）。**惟依系爭條例第 18 條第 1 項之規定，處理委員會之委員竟可直接由行政院院長派（聘），**

不須經立法院同意，全然排除獨立機關之人事應受立法院監督之機制。即便認定處理委員會之任務具獨立機關之性質，其人事組成亦不符合獨立機關要求。處理政黨黨產此一事項對人民財產權、結社自由及政黨自治影響甚鉅已如前述，其組織之設計自應遵循權力分立原則，透過各權力之制衡防止國家恣意侵害人民基本權。處理此等重大事宜之主管機關，竟可由執政黨全然決定其人事，形同賦予執政黨藉此削弱敵對政黨之權力，亦難謂符合正當行使國家權力。

(四) 進而言之，即便立法者修法規定處理委員會人事任命須立法院同意，處理委員會亦無法成為現行法下合法之獨立機關。按中央行政機關組織基準法第 32 條第 2 項規定，相當於二級之獨立機關總數以 3 個為限，目前我國已有國家通訊傳播委員會、中央選舉委員會以及公平交易委員會3個獨立機關，若立法者欲再行增設其他獨立機關，應先修改行政院組織法第 9 條及中央行政機關組織基準法第 32 條。多數黨顯然明知再新增獨立機關將違反中央行政機關組織基準法第 32 條之規定，惟其為求儘速立法清算最大在野黨之黨產，竟未依職權進行修法，而於系爭條例第 2 條直接排除中央行政機關組織基準法之適用，乃破壞我國行政組織規範之一體性。若主張處理委員會為三級機關，如前所述，該委員會職權範圍涉及政黨財產之禁止處分、移轉及追徵，足以迫使政黨破產而解散，且享有具強制力之搜索權限，對人民憲法上基本權之侵害實具嚴重性，由立法院未能有效監督之三級機關處理該等事項是否具組織上之合法性，即非無疑。

(五) 再查，中央行政機關組織基準法係於憲法增修條文第 3 條第 3 項授權下，就中央行政機關組織架構所為之準則性規範，

又按憲法增修條文第 3 條第 4 項規定，各機關之組織、編制及員額應符合同條第 3 項法律之規範，故系爭條例第 2 條排除中央行政機關組織基準法之規定，實屬違反上開憲法增修條文。中央行政機關組織基準法第 1 條亦揭示其立法目的乃為建立中央行政機關組織共同規範，系爭條例第 2 條亦已違反上開立法目的，損害該法基準法之地位。

(六) 此外，**系爭條例第 20 條第 1 項雖規定：「本會委員應超出黨派之外**，依據法律公正獨立行使職權，於任期中不得參與政黨活動。」**但違反上開規定，依同條第 2 項規定竟須經處理委員會決議通過後，行政院院長始得將其解職。**觀諸其他獨立機關組織法，亦有須超出黨派行使職權之規定（國家通訊傳播委員會組織法第 8 條第 2 項、公平交易委員會組織法第 7 條第 2 款、中央選舉委員會組織法第 5 條參照），惟皆未限制違反此一規定須經委員會決議始得解職，而應認其屬「違法、廢弛職務或其他失職行為」而由行政院院長逕行免職（國家通訊傳播委員會組織法第 6 條第 2 款、公平交易委員會組織法第 8 條、中央選舉委員會組織法第 3 條第 6 項第 2 款參照）。此雖系爭條例第 21 條第 4 款規定該委員會委員違法、廢弛職務或其他失職行為得由行政院院長免除或解除其職務，**惟系爭條例第 20 條第 2 項之規定實已架空行政院院長之免職權，使行政院院長無法自行免職違反政黨中立規定之委員會委員**。是故，處理委員會之委員執行職務時若偏頗某政黨，除其他委員外，**行政院院長亦無法予以監督，將造成處理委員會成為無法控制之憲政怪獸。**系爭條例第 23 條雖規定處理委員會每半年有向立法院提出報告之義務，惟行政院所屬機關多有每會期接受備詢或專案質詢之義務，系

爭規定實有刻意歸避國會監督之意圖。依此，在系爭條例賦予該委員會極大處理特殊事務權限下，即形成有權力而不受制衡之狀態，不符權力分立原則。多數黨立法時，就僅處理政黨及附隨組織財產相關事項之處理委員會，竟為此種明顯違反權力分立原則之設計，若未來再設立其他業務層面更廣之轉型正義相關機關，例如促進轉型正義委員會、真相與和解委員會及原住民歷史正義與轉型正義委員會等等，如皆以類似不受行政權及立法權監督之方式為組織規範，我國既有之權力分立體系恐將毀於一旦（附件二）。

(七) 次查，憲法增修條文第 5 條第 4、5 項規定，政黨解散之審議機關為司法院憲法法庭；然系爭條例第 6 條賦予行政權下之處理委員會得不經司法審判，自行命政黨移轉財產或追徵財產價額，第9條亦規定處理委員會得禁止政黨處分其財產，限制政黨自主運作之可能，以達實質解散之目的，已侵犯司法權之權力核心領域，違反權力分立原則。又釋字第 585 號解釋指出，保全制度屬司法權之核心機能，釋字第 599 號解釋復指出，為確保其解釋或裁判結果實效性之保全制度，乃司法權核心機能系爭條例第 9 條規定將上開權限賦予行政機關之處理委員會，已侵犯司法權之核心機能，違反權力分立原則。

(八)末查，系爭條例之立法說明第 4 條明確指出系爭條例係專門針對國民黨所設置，違反禁止個案立法原則，已如前述；然自 89 年起，監察院即由監察委員以「行政院及各級政府機關將其所管有之公有財產贈與、轉帳撥用或撥歸予社團法人國民黨所有或經營，是否涉有違失乙案」為調查案由，調查國民黨之財產及處理黨產之方式，並列管 859 項黨產，於

103 年結案並公布「黨產案調查綜整說明」(附件三)；另，國民黨之黨產爭議，亦已透過法院以判決審理定讞，依據財政部國有財產署彙整之「社團法人中國國民黨及其附隨組織取自國家資產之土地清冊」(附件四)，**國民黨早年經轉帳撥用取得土地，除被徵收和移轉第三人外，均已拋棄所有權，完成國有登記。準此，有關國民黨之黨產爭議，均已即由監察院及法院處理完畢，惟系爭條例以事後之立法，規定得由處理委員會推翻國家最高監察機關監察院之調查結果以及法院獨立審判之判決**，重新對國民黨之財產予以推定、調查、認定為不當黨產予以追徵，**顯已侵害司法院及監察院之權力核心事項，違反權力分立原則**，亦違反安定性原則及一事不再理原則，顯屬違憲。

爭點二、黨產條例第 4 條第 1 款規定部分：

黨產條例第 4 條第 1 款規定，是否屬於個案立法而違憲？

謹意見陳述如下：

一、系爭條例第 4 條第 1 款、第 5 條、第 8 條及第 9 條規定，「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」之政黨，自「34 年 8 月 15 日起取得或交付、移轉或登記於受託管理人」者，均推定為不當取得；為禁止處分及須申報之財產，違反「禁止個案立法原則」：

(一) 按國家權力應由不同機關所分掌，立法、行政及司法機關，各司不同國家任務，享有核心職權並發揮相互制衡之功能。立法權僅能就抽象事件作一般性之規範，若制定處置性或個別性之法律，無論係對具體事項或特定之人，無異於取代行政權或司法權之行使，破壞權力分立原則（附件五）。是立法應為抽象

規範之形成，以假設性之命題作成規範要求，此係「禁止個案立法」原則。此原則廣泛為世界先進國家所採納，德意志聯邦共和國基本法第 19 條第 1 項即規定：「凡基本權利依本基本法規定得以法律限制者，該法律應具有一般性，且不得僅適用於特定事件，除此該法律並應具體列舉其條文指出其所限制之基本權利（Soweit nach diesem Grundgesetz ein Grundrecht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann, muß das Gesetz allgemein und nicht nur für den Einzelfall gelten. Außerdem muß das Gesetz das Grundrecht unter Angabe des Artikels nennen.）」。（附件六）及美國憲法第 1 條第 9 項第 3 款對立法權之原始限制：「國會禁止通過針對特定個人所設立之法案或溯及既往（No bill of attainder or ex post facto Law shall be passed.）」（附件七），均為此原則之體現。

(二) 進而言之，**「禁止個案立法」之核心概念，在於禁止立法機關透過個案式之立法，對於特定人民之權利義務進行規範**，然對於政府部門之預算、組織事項，則容許立法者進行規範，但仍須衡量「是否符合憲法所要求之民主原則、權力分立與制衡原則、比例原則、法律明確性原則及正當法律程序以為斷」，此觀乎　大院釋字第 520 號及 585 號解釋理由書意旨即明：「立法院通過興建電廠之相關法案，此種法律內容縱然包括對具體個案而制定之條款，亦屬特殊類型法律之一種，即所謂個別性法律，並非憲法所不許。」「真調會條例係立法院為調查三一九槍擊事件真相，專案設置真調會所為之特別立法。……立法院雖有制定真調會條例之權，惟該條例是否合憲，仍須就真調會之組織、權限範圍、議事程序、調查方

法與程序，是否符合憲法所要求之民主原則、權力分立與制衡原則、比例原則、法律明確性原則及正當法律程序以為斷，不可一概而論。」

(三) 查系爭條例第 4 條第 1 款將該條例適用範圍特定為 76 年 7 月 15 日前成立並依動員戡亂時期人民團體法備案之政黨。查依據內政部民政司政黨名冊，我國截至 105 年 7 月 18 日止，曾依法成立並備案之政黨共 302 個，扣除已解散或撤銷備案之 5 個政黨，現存政黨共有 297 個，屬系爭條例第 4 條第 1 款規範範圍者僅有中國國民黨、中國青年黨、中國民主社會黨、中國新社會黨、中國中和黨、民主進步黨、青年中國黨、中國民主青年黨、民主行動黨、中國中青黨，共 10 個政黨（附件八）。依該條例政黨負有財產申報義務，並對其溯自 34 年 8 月 15 日起取得之財產進行調查處理，其取得之財產除列舉項目外，推定為不當取得財產，禁止處分，對人民財產權之侵害甚為重大。系爭條例僅針對 300 個政黨中之 10 個政黨為規範已有個案立法之疑慮，且依據系爭條例第 5 條、第 8 條及第 9 條規定將「34 年 8 月 15 日起取得或交付、移轉或登記於受託管理人」者均推定為不當取得；為禁止處分及須申報之財產。探究前述 10 個政黨，自 34 年 8 月 15 日起即擁有財產，現受條例推定為不當取得財產，受禁止處分限制，且負有財產申報義務者，實質上只有國民黨，系爭條例確為僅針對國民黨單一政黨立法為基本權利之限制，故實屬個案立法無疑。

(四) 詳言之，於**系爭條例立法過程，有多個版本草案之立法說明亦皆明確指出該條例之立法係單獨針對國民黨財產**；立委陳亭妃等 20 人之提案要旨第 4 點指出：「中國國民黨所以能將

政府公產轉為己有，是動員戡亂時期黨國一體之特殊現象，無論國民黨於該時期取得並處分政府公產是否有特殊必要，但動員戡亂時期結束之後，國民黨即應加以返還，而不應繼續出售得利。」立委鄭運鵬等 16 人提案要旨第 2 點：「民國八十九年第一次政黨輪替時，民進黨政府曾經透過『司法手段』追討國民黨不當黨產，但成功討回的案例不多。像原國民黨中央黨部大樓及「國家發展研究院」就由長榮集團基金會及元利建設購得。而這次總統大選之前，國民黨也一樣公告標售持有之土地 ，國民黨遲不解決不當黨產問題，反而變本加厲持續變賣，台灣人民將會再損失數十億資產。」立委林俊憲等 17 人提案要旨第 4 點：「國民黨無償使用政府土地、房舍等情形、中國國民黨中央黨部基地及目前仍登記為中國國民黨及其附隨組織所有之土地等大類。這些財產也屬於國家資產，理應歸還國庫，但該政黨卻陸續出脫這些不動產，尤其是位於台北市精華區的房產。」(附件九)此外，系爭條例設立之處理委員會主委顧立雄更公開宣布，要在明年年底前讓「國民黨現有黨產歸零」(附件十)，亦足見系爭條例係專門針對國民黨之立法，明顯違反禁止個案立法原則。

(五) 再查，或有以德國處理東德黨產之經驗為根據，主張我國制定系爭條例亦具正當性。惟查，德國與我國之歷史發展有極大不同，我國實無從比照德國處理東德共產黨黨產模式立法處理我國政黨財產。詳言之，第二次世界大戰後，美國、英國、法國、蘇聯分區佔領德國。1949 年美、英、法佔領區成立「德意志聯邦共和國」(俗稱西德)，蘇聯佔領區於同年 10 月成立「德意志民主共和國」(俗稱東德)。東西德於 1990 年簽署「東西德統一條約」(Einigungsvertrag)，東德以「新成

立之 5 個邦」名義加入西德（附件十一）。由於**東德係由蘇聯扶植、以黨領政之獨裁政權，其政權之存在欠缺民主正當性，亦違反法治國原則，故統一後之德國對於以往處於不同憲法秩序下之前東德共黨之財產，以基本法之實質法治國原則為標準，進行清算，自有其正當性。但反觀我國，自憲法頒布施行以來，期間雖曾經歷動員戡亂，但民主憲政秩序未曾中輟，並曾數度透過民主選舉實現不同政黨之輪替執政。主導通過系爭條例之民進黨，不但與國民黨一同於同一憲法秩序中成長，且基於此一憲法秩序之政黨自由公平競爭環境，已於 89 年至 97 年間執政長達 8 年期間，而今又再度執政，豈能質疑我國憲政秩序有所更迭中斷之理。更有甚者，自 37 年　大院第一屆大法官就任以來，歷任大法官均能恪遵憲法規定，善盡憲法守護者之職責，經持續之努力始形成我國民主憲政秩序之現狀，我國憲政秩序既從未有如同德國之中斷情事，與德國憲政發展之歷史背景又相迥異，自不容引喻失義，強為比附援引而擅自否定。**

(六) 末查，**德國處理政黨財產之立法模式亦非制定個案性法律。**蓋為取消德國社會主義統一黨（Die Sozialistische Einheitspartei Deutschlands, 簡稱 SED）作為國家政黨之特殊地位阻礙多黨政治之運作及處理其不法取得之黨產，**東德人民議會於兩德統一前，即於 1990 年 2 月 21 日制定「政黨暨政治結社法」**（Gesetz über Parteien und andere politische Vereinigungen）作為東德政黨法，允許人民及包含西德居民在內之合法居留外國人自由組黨，**並取消 SED 國家政黨之特殊地位**，確保所有政黨居於平等之地位競爭。**就政黨財產之部分，該法規定政黨負有報告財產之義務**，並

於 1990 年 5 月 31 日增訂第 20a 條及 20b 條，明定政黨之財產應受「審查東德政黨與群眾組織財產之獨立委員會」審查及信託管理。兩德統一後，根據兩德統一條約之規定，東德政黨法第 20a 條及 20b 條於統一後繼續有效，並另行訂定相關處理準則，規範交付信託財產之處理方式（附件十二）。

(七) 由此可知，德國處理東德政黨黨產之立法模式，係為先制定所有政黨均一體適用之政黨法，確立所有政黨均負有財產報告義務後，再訂立不法黨產處理之細節性規範。此種立法模式，避免個案性立法違憲之疑慮，確保所有現存之政黨皆遵循政黨法欲確保之民主政治原則，而非以重建正義之名，以不正義之特別法消滅個別特定政黨，故與系爭條例清算鬥爭式之針對性立法截然不同。

(八) 綜上所述，**我國憲政秩序發展與德國不同，在憲法秩序同一下，強為引入德國顯不相仿之法制，進而立法清算特定政黨以往取得之財產，其謬誤實已昭然**。再者，即便朝野立委認為有參考德國經驗立法規範政黨財產之必要，觀諸德國立法模式，亦應先行制定一體適用之政黨法，先建立對政黨財產法律之規範，課予所有政黨財產受特別監督之義務，再依據該法律審查各政黨之財產取得。故在自由民主憲政秩序下，如何制定兼顧政黨實體權利保障及程序正義之政黨法，本屬憲法任務（附件十三）。而今捨正路不由，竟於政黨財產在法律上權利義務均未明確之情況下，直接針對特定政黨之財產為規範，系爭條例違反個案立法禁止原則，實不待言。

二、 系爭條例第 4 條第 1 款規定僅有「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」之政黨始

受系爭條例之規範，且實質上完全係針對單一政黨（即國民黨），顯違反平等原則：

(一) 按「憲法第七條所揭示之平等原則非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，要求本質上相同之事物應為相同之處理，不得恣意為無正當理由之差別待遇（釋字第五四七號、第五八四號、第五九六號、第六〇五號、第六一四號、第六四七號、第六四八號、第六六六號、第六九四號解釋參照）。法規範是否符合平等權保障之要求，其判斷應取決於該法規範所以為差別待遇之目的是否合憲，其所採取之分類與規範目的之達成之間，是否存有一定程度之關聯性而定（釋字第六八二號、第六九四號解釋參照）。」大院釋字第 696 號解釋理由書闡述甚明。是故，平等原則審查之標準包含「禁止恣意」，若立法者未審究事物本質，造成法令對規範對象具明顯之不適當性，且在事物本質上缺乏應為差別待遇之理由時，於違憲審查時應認定該立法係違反平等原則（附件十四）。

(二) 次按，政黨平等亦為維持民主憲政體制正常運作不可或缺之要素，與參政權及自由權同屬憲法之基本權。基於組黨自由之保障以及肯認多黨制之必要性，應確保政黨公平競爭以及機會平等。就消極面而言，**政黨平等禁止某一政黨遭受不平等對待**致使其享有之權利受到與其他政黨不相等之侵害，**國家不得以立法或行政行為對特定政黨為不平等之對待**（附件十五）。

(三) 查系爭條例第 4 條第 1 款規定：「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。」依據內政部民政司政黨名冊，我國截至105年7月18日止，現存297個政黨中僅有10個政黨符合上開條文規範範圍已如前述，上開規定使系爭條例排除我國現有多數政黨，自有規範上之差別待遇，應審查上開差別待遇是否有其必要性。

(四) 次查，系爭條款立法過程中，立法委員黃偉哲等19人提案要旨指出:「考量七十六年七月十五日解嚴前成立的政黨，其體制多未完備，且其在解嚴前的政治環境即得生存，其取得之財產有重新加以檢視之必要。另按動員戡亂時期人民團體法於七十八年修正公布後，增訂「政治團體」專章，開放政治性團體結社，始確立政黨之法律地位，依主管機關統計資料顯示，**目前合法備案之政黨數目約近百個，為避免系爭條例規範政黨數目過多，造成不必要之申報、調查程序**，爰於第一款明定系爭條例所稱政黨，指中華民國七十六年七月十五日解除戒嚴前成立並於七十八年一月二十七日動員戡亂時期人民團體法修正公布後依該法第六十五條但書備案者。」（附件十六）**上開提案要旨僅泛泛指稱目前合法備案之政黨數目過多**，為避免造成不必要之申報、調查程序而僅針對特定少數政黨予以規範云云，**卻未具體說明為何76年解嚴前成立、且目前亦合法備案之政黨始有本條之適用**，此差別待遇之目的**顯與系爭條例第1條之立法目的「建立政黨公平競爭環境，健全民主政治」不具有任何關聯性**，立法說明所稱「不必要」之申報、調查程序，該不必要之意義為何亦非明確，不足以說明差別待遇之必要性。

(五) 再查，系爭條例第5條第1項推定不當取得財產之範圍乃限於34年8月15日起取得或交付、移轉、登記於受託管理人

者，同條第 2 項推定 34 年 8 月 15 日起以無償或交易時顯不相當之價額取得之財產為不當取得財產；**系爭條文形式上似適用於所有受系爭條例規範之政黨，惟探究我國政黨發展歷史，國民黨成立於民國前 18 年 11 月 24 日，民進黨成立於 75 年 9 月 28 日，溯自 34 年起取得財產之政黨，目前適用系爭條例規範，並遭受財產禁止處分限制及負有法律申報義務者，僅有國民黨，已如前述，故系爭條例實質上僅適用於國民黨**。

(六) 進而言之，系爭條例之核心理念，在於避免執政者利用其權力結黨營私，謀取私利。然我國除國民黨外，目前之執政黨－民進黨，亦曾執政八年，任內並引發多宗以權謀私之弊案，此法院均有案可稽。然民進黨利用其國會多數席次之優勢，卻強力封殺聲請人等提出之「政黨財產監督管理條例」草案，將民進黨、時代力量、親民黨、台灣團結聯盟等均排除於系爭條例之規範範圍之外。系爭條例顯為民進黨利用立法院多數席次，立法清算主要在野黨國民黨之財產，以達避免國民黨監督其執政之目的，此非僅與系爭條例所謂「促進政黨公平競爭」之立法目的相悖，顯無差別待遇之必要性，已嚴重違反平等原則，實屬違憲。

(七) 末查，民進黨成立前，曾成立「七十二年黨外人士競選立委後援會」、「黨外編輯作家聯誼會」及「黨外公職人員公共政策研究會」等組織（附件十七），參與政治活動。解嚴後，民進黨持續援用此一模式，在民進黨外利用基金會非營利組織之性質，累積政治資源，在複雜的政商利益下，亦衍生許多不當利益（附件十八）。亦即藏黨產於周邊基金會（實質上之附隨組織），然卻在民進黨之立法設計下，於系爭條例中不受

規範適用，對政黨公平競爭顯有不利影響。**系爭條例僅處理組織模式係以黨部為中心之政黨—國民黨，刻意忽略以基金會累積財產控制政黨運作之政黨，惟後者亦有影響政黨公平競爭之可能，此種差別待遇不但無法達成立法目的，不具必要性，更是刻意忽視我國政黨發展過程及現實情況，實為恣意違反平等原則之立法。**

爭點三、黨產條例第 4 條第 2 款規定部分：

（一）黨產條例第 4 條第 2 款規定，以法人、團體或機構是否受政黨「實質控制」，定義附隨組織，是否違反法律明確性原則？

（二）黨產條例第 4 條第 2 款後段規定，將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，納入附隨組織之定義範圍，是否違反法律禁止溯及既往原則？其範圍是否超出立法目的，而違反比例原則？

謹意見陳述如下：

一、系爭條例第 4 條第 2 款，將附隨組織納為系爭條例之規範對象，同法第 10 條規定，對政黨申報不實之財產即推定後認定為不當取得，目的及手段顯不相關，違反不當聯結禁止原則：

(一) 按「不當聯結禁止原則」（Kopplungsverbot）係考量**特定手段之目的與制度目的之間應具有聯結性**；若該特定手段之目的本身具有正當性，但若與另一制度之目的欠缺合理關聯性，亦不得作為另一制度之前提，以防免國家權力濫用，禁止恣意。**行政機關應選擇與目的有合理連結之手段，高尚之目的亦無法將卑鄙之手段正當化**，蓋民主法治原則下，**手段價值之重要性實遠高於目的價值**，行政行為之手段與目的須具合

理之連結，否則即便所追求之目的如何重要且急迫，亦將因違反不當聯結禁止原則而遭非難（附件十九）。

(二) 我國憲法雖未明文規定「不當聯結禁止原則」，惟此一原則實為比例原則及平等原則作為違憲審查基準之先存原則。 大院釋字第 423 號解釋即指出：「交通工具排放空氣污染物罰鍰標準第五條，僅以當事人接到違規舉發通知書後之『到案時間及到案與否』，為設定裁決罰鍰數額下限之唯一準據，並非根據受處罰之違規事實情節，依立法目的所為之合理標準。縱其罰鍰之上限並未逾越法律明定得裁罰之額度，然以到案之時間為標準，提高罰鍰下限之額度，**與母法授權之目的未盡相符**，且損及法律授權主管機關裁量權之行使。」解釋所稱之「**與母法授權之目的未盡相符**」，**即有不當聯結禁止之意涵**。行政程序法第 94 條：「前條之附款不得違背行政處分之目的，並應與該處分之目的具有正當合理之關聯。」同法第 137 條第 1 項第 3 款：「行政機關與人民締結行政契約，互負給付義務者，應符合下列各款之規定：三、人民之給付與行政機關之給付應相當，並具有正當合理之關聯。」均為此原則之體現。

(三) 查系爭條例授予處理委員會調查之對象除政黨外，亦包括附隨組織。按第 4 條第 2 款：「二、附隨組織：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；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。」。附隨組織於人事、財務、業務上具有形式上獨立之法人格，惟系爭條例僅因該組織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，即受系爭條例規範，並未就現是否受政黨實質控制人數、財務或業務經營為認定，顯屬不當聯結。

(四) 次查，系爭條例引用關係企業概念之一（人事、財務或業務之實質控制），作為「附隨組織」之認定標準，卻刻意不將公司經營或出資者「半數以上相同」之型態納入（公司法第第369條之1、第369條之2及第369條之3參照），致使**民進黨之附隨組織**（如小英基金會、超越基金會等）**均不受相同之拘束，此與本法「促進政黨公平競爭」之立法目的顯欠合理之連結，自違反不當聯結禁止原則。**

(五) 末查，**依系爭條例第10條**規定：「政黨、附隨組織或其受託管理人依第八條規定應申報之財產，經本會調查認定有故意或重大過失隱匿、遺漏或對於重要事項為不實說明者，該財產推定為不當取得之財產，並依第六條規定處理。」**若行為人對財產申報不實，即逕以推定方式認定為不當取得。**然觀諸　大院釋字第537號解釋之意旨可知，**申報之協力義務與舉證責任乃屬二種不同之概念**；申報義務之課予係為使當事人分擔闡明事實之責任，而非行政機關之舉證責任即當然移轉至當事人，**故申報協力義務並不應取代處理委員會之職權調查責任。**縱系爭條例要求政黨等應負協力義務，亦不應免除處理委員會認定政黨財產不法取得之調查及舉證責任。**申報不實與財產之取得方式不當未具有合理關聯，本條之推定乃舉證責任之不當轉換，亦顯屬不當聯結，對行為人之財產權之限制違反不當聯結禁止原則。**

二、系爭條例第 3 條及第 5 條規定對政黨自 34 年 8 月 15 日起取得之財產予以規範，且排除其他法律權利行使期間之規定限制，顯違反法安定性原則下之不溯及既往及信賴保護原則：

(一) 按法律應確保具有預先告知之功能，使人民對其行為是否受法律規範有預見可能性，且國家機關依法行政或依法審判，亦能因此有較明確之準繩，不至於因法律規定不明確，而有執法恣意或不公之危險，使信賴利益所依據之法律狀態得以維持(附件二十)，此乃「法明確性原則」及「法安定性原則」之體現，屬法治國原則之下位概念。權利行使期間，即消滅時效制度設計之目的，係為維持法安定性，尊重權利長時間既存之狀態，亦避免時間過久而生之舉證困難情形。系爭條例第 3 條規定：「本會對於政黨、附隨組織及其受託管理人不當取得財產之處理，除本條例另有規定外，不適用其他法律有關權利行使期間之規定。」排除其他法律對消滅時效之規定，造成既存權利陷於不明之狀態，違反法安定性原則。且系爭條例為處理破壞消滅時效制度而生之舉證困難，竟大量採取推定為不當財產之方式，將破壞消滅時效制度之不利益交由特定政黨承擔，乃全然悖離法安定性原則。

(二) 次按， 大院釋字第 574 號解釋理由書「對立法溯及既往」早已明示原則違憲，且應有過渡條款等補救措施之立場：「**法治國原則為憲法之基本原則，首重人民權利之維護、法秩序之安定及信賴保護原則之遵守。因此，法律一旦發生變動，除法律有溯及適用之特別規定者外，原則上係自法律公布生效日起，向將來發生效力**。惟人類生活有其連續性，因此新法雖無溯及效力，而係適用於新法生效後始完全實現之構成要件事實，然對人民依舊法所建立之生活秩序，仍難免發生

影響。此時立法者於不違反法律平等適用之原則下，固有其自由形成空間。**惟如人民依該修正前法律已取得之權益及因此所生之合理信賴，因該法律修正而向將來受不利影響者，立法者即應制定過渡條款，以適度排除新法於生效後之適用，或採取其他合理之補救措施，俾符法治國之法安定性原則及信賴保護原則。**」

(三) 查政治獻金法制定於 93 年，34 年當時並無法律針對政黨財產之取得予以規範，人民團體法於 78 年 1 月 20 日全文修正後，該法第 33 條及 34 條對人民團體始有部分經費及預算、決算報告應報請主管機關核備之規範；惟系爭條例第 5 條對不當黨產取得之時點，乃「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、移轉或登記於受託管理人」或「政黨、附隨組織**自中華民國三十四年八月十五日起**以無償或交易時顯不相當之價額取得」，**系爭條例針對政黨過去所取得之財產予以規範，而非以針對系爭條例通過施行後之行為、亦未設有任何之過渡條款**，顯然課予政黨過去未有之限制，破壞現有法秩序，影響交易安全，與法治國之法安定性原則有所違背，亦與　大院大法官上開解釋意旨明顯牴觸，自屬違憲。

三、 系爭條例第 5 條、第 6 條、第 8 條及第 9 條過度侵犯政黨及其附隨組織之財產權，違反比例原則：

(一) 按憲法第 23 條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」而此一「必要」，依大院歷來解釋，即指「比例原則」。　大院釋字第 476 號解

釋更明確指出**比例原則**之內涵為：「**憲法第二十三條所要求之目的正當性、手段必要性、限制妥當性**」，詳言之，國家公權力為達成某一特定目的，所採取之手段須符合合理、比例之原則，又可分為適當性、必要性及最小侵害性三個子原則，適當性指行為應適合於目的之達成，必要性謂行為須為達成目的影響最輕微之手段，最小侵害性意指干預措施造成之損害應小於目的所獲得之利益（附件二一）。行政程序法第7條之規定即闡述比例原則子原則之內涵：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」比例原則不僅拘束行政行為及司法行為，立法院在制定干預人民基本權之法律時，干預之方式與範圍亦不得逾越必要之程度，違反比例原則之法令，將因違憲而無效（附件二二）。

(二) 次按， 大院釋字第733號解釋明確指出，**對人民團體內部事務限制，須視團體性質，而為符合比例原則之規範**：「憲法第十四條規定人民有結社之自由，旨在保障人民為特定目的，以共同之意思組成團體並參與其活動之權利，並確保團體之存續、內部組織與事務之自主決定及對外活動之自由（釋字第六四四號解釋參照）。結社團體代表人或其他負責人產生方式亦在結社自由保障之範圍。**惟各種不同結社團體，對於個人、社會或民主憲政制度之意義不同，與公共利益之關聯程度亦有差異，受法律限制之程度亦有所不同。**對上開產生方式之限制，**應視結社團體性質之不同，於所採手段未逾必要程度內，始無違憲法第二十三條之比例原則。**」

(三) 查系爭條例違反比例原則之條文實罄竹難書，謹例示如下：

1. 系爭條例第 6 條第 1 項，經認定屬不當取得之財產者須移轉所有權，及追徵價額之規定，不具必要性，違反比例原則：

按系爭條例第 6 條第 1 項規定：「經本會認定屬不當取得之財產，應命該政黨、附隨組織、受託管理人，或無正當理由以無償或顯不相當對價，自政黨、附隨組織或其受託管理人取得或轉得之人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。」故經系爭條例第 5 條推定為不當取得之財產，處理委員會即可於政黨等難於舉證下命其移轉所有權，惟上開條文推定之立法設計違反必要性已如前述，竟可依法剝奪遭推定財產之所有權，蓋財產對於政黨運作之影響已如前述，剝奪所有權乃對財產權最嚴重之侵害，系爭規定實不符合必要性原則。

2. 系爭條例第 9 條規定推定不當取得之財產，原則上自系爭條例公布之日起禁止處分，不具必要性：

按系爭條例第 9 條規定：「依第五條第一項推定為不當取得之財產，**自本條例公布之日起禁止處分之**。但有下列情形之一者，不在此限：一、履行法定義務或其他正當理由。二、符合本會所定許可要件，並經本會決議同意。」系爭條例就不當財產推定範圍不符合比例原則已如前述，依據第 9 條規定，竟自系爭條例公布之日即禁止處分受推定之財產，剝奪政黨之財產處分權，對政黨運作影響甚鉅，況因不符比例原則之推定，禁止處分之財產範圍可能

甚廣，對人民財產權及結社自由之侵害均不符必要性，系爭條例第 9 條之規定係違反比例原則。

3. 系爭條例第 5 條、第 6 條及第 9 條規定於附隨組織亦有適用，致其全部財產均被推定為不當取得之財產並禁止處分，且需移轉所有權之規定，不具必要性：

系爭條例第 5 條、第 6 條及第 9 條規定於附隨組織亦有適用，故附隨組織之財產除黨費、政治獻金、競選經費之捐贈、競選費用補助金及其孳息外，亦推定為不當取得之財產，而自系爭條例公布時即禁止處分，並須移轉所有權。**惟探究附隨組織之性質，無論其係為營利或非營利業務，殊難想像其財產內含有黨費、政治獻金、競選經費之捐贈、競選費用補助金及其孳息，故適用系爭條例形同將附隨組織全部財產推定為不當取得之財產**，在系爭條例第 4 條第 2 款就附隨組織之認定已違反不當聯結禁止原則之情況下，將獨立經營業務之附隨組織之財產全部推定為不當取得財產，禁止處分並移轉所有權，對附隨組織財產權之侵害過鉅，實不具必要性。

4. 系爭條例第 8 條課予政黨及其附隨組織及受託管理人之申報義務涵蓋之時間過長，不具期待可能性，顯不符合必要性

按系爭條例第 8 條規定，政黨及其附隨組織必須對 34 年起取得之財產進行申報，亦即申報回溯期長達 70 年，然客觀上顯然無法期待任何政黨、人民團體或組織，會將全部財產資料保存達 70 年之久，故此一規定顯然亦已逾越必要限度。

實則，一般民間資料保存法定年限均遠低於 70 年一會計憑證保留 5 年；會計帳簿及財務報表保留 10 年（商業會計法第 38 條參照）稅法相關憑證保留 5 年（稅捐稽徵法第 11 條參照）；土地及建物權利變更登記資料保留 15 年（機關共通性檔案保存年限基準參照）系爭條例竟要求申報義務人申報逾 70 年之政黨財產資料，致人民難以履行法定義務，毫無期待可能性，且顯逾越必要限度。

更有甚者，政黨、附隨組織或受託管理人逾期未申報，依系爭條例第 26 條第 1 項規定，可處 100 萬元以上 500 萬元以下罰鍰，且得按次連續處罰，若處罰達 5 次，依同條第 2 項規定，其財產即推定為不當取得之財產，並須依系爭條例第 6 條規定移轉所有權。系爭條例不僅課予人民無期待可能性之財產申報義務，違反者亦會受到嚴重侵害財產權之處罰，違反憲法第 23 條之比例原則實屬灼然，洵屬違憲。

綜上，系爭條例第 2 條、第 3 條、第 4 條、第 5 條、第 6 條、第 8 條、第 9 條、第 10 條及第 11 條等及第三章之規定，致本應受憲法保障之政黨財產及人民結社自由受有損害，顯違反憲法第 7 條平等權、第 11 條言論自由、第 14 條結社自由、第 15 條財產權、第 23 條比例原則及大法官解釋之旨。系爭條例顯有重大違憲之處，為特狀請　大院鑒核，迅賜系爭條例全部違憲之解釋，以維護憲法之尊嚴，並保障民主發展。

謹　狀

司法院　　公鑒

附件：

附件一：彭國能，法治國之基本理念，行政法之一般法律原則，城仲模編，頁 396，83 年。P29-38

附件二：王健壯，正義必須以正義的方式取得，聯合報，105 年 8 月 14 日，http://udn.com/news/story/7340/1893960-%E7%8E%8B%E5%81%A5%E5%A3%AF%EF%BC%8F%E6%AD%A3%E7%BE%A9%E5%BF%85%E9%A0%88%E4%BB%A5%E6%AD%A3%E7%BE%A9%E7%9A%84%E6%96%B9%E5%BC%8F%E5%8F%96%E5%BE%97（最後瀏覽日:105 年 8 月 15 日）。P39-42

附件三：監察院黨產案調查統整說明。P43-103

附件四：104 年 2 月 4 日財政部台財產接字第 10430000880 號函。P105-123

附件五：吳庚著，行政法之理論與實用，增訂 13 版，頁 40，104 年。P125-127

附件六：德國聯邦憲法法院裁判選輯（十五），司法院大法官書記處編，頁 344，103 年。P129-136

附件七：司法院中譯外國法規-美利堅合眾國憲法 http://www.judicial.gov.tw/db/db04/db04-03.asp（最後瀏覽日：105 年 7 月 29 日）。P137-144

附件八：105 年 7 月 18 日內政部備案政黨名冊。P145-161

附件九：105 年 7 月 13 日立法院議案關係文書院總第 1434 號 委員提案第 18212、18214、18215、18270、18217、

18284、18548、18337、18526、18559、18828 號之 1，頁 6-8、10-11。P163-174

附件十：追討不當黨產 顧立雄：目標是歸零，自由時報，105 年 8 月 11 日。http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1020248（最後瀏覽日：105 年 8 月 16 日。）P175-176_

附件十一：蔡宗珍，德國統一後處理東德時期黨產之法制析論，月旦法學雜誌第 79 期，頁 108，90 年 12 月。P177-183

附件十二：鄭昆山，中國國民黨黨產處理與法治國刑法，月旦法學雜誌第 63 期，頁 32-33，89 年 8 月。P185-199

附件十三：陳慈陽，憲法學，頁 287-288，94 年。P201-203

附件十四：張錕盛，析論禁止恣意原則，行政法之一般法律原則，城仲模編，頁 212，83 年。P205-214

附件十五：陳慈陽，憲法學，頁 272-273，94 年。P215-216

附件十六：105 年 7 月 13 日立法院議案關係文書院總第 1434 號 委員提案第 18212、18214、18215、18270、18217、18284、18548、18337、18526、18559、18828 號之 1，頁 4。P217-220

附件十七：吳陞銘，民主進步黨組黨之研究（1978-1987），國立台灣大學國家發展研究所碩士論文，107-110 頁，97 年。P221-223

附件十八：江明修、陳定銘，我國基金會之問題與建全之道，中國行政評論第 8 卷第 3 期，頁 53-54，88 年 6 月。P225-264

附件十九：趙義德，析論不當聯結禁止原則，行政法之一般法律原則，城仲模編，頁 230，83 年。P265-279

附件二十：蕭文生，國家法(I)- 國家組織篇，頁 131-132，97 年。P281-284

附件二一：吳庚，行政法之理論與實用，增訂十三版，頁 59，104 年。 P285-287

附件二二：許育典，憲法，頁 71，98 年。 P289-290

具狀人：社團法人中國國民黨

代表人：江啟臣

代理人：張少騰律師

中　華　民　國　1　0　9　年　6　月　2　0　日



法治國之基本理念

彭國能

〔壹〕前言

〔貳〕序論——重要概念之釐清
(法治國 Rechtsstaat 而非法制國 Gesetzesstaat)

〔叁〕法治國理念之形成與發展

〔肆〕法治國理念之內涵

〔伍〕法治國理念現今所面臨之難題

〔陸〕結論

法治國之基本理念

〔壹〕前言

隨著政治自由尺度之逐步放寬，「法治國」成爲一時髦且頻頻出現之用語。執政者以法治國作爲其施政、行使公權力之號召，而在野者則以法治國作爲民主奮鬥之目標，就追求法治國理念而言，朝野似乎存有共識，惟雙方對於法治國眞正涵義之界定差距頗大，形成人言人殊、各說各話之混亂景象。「法治國」既爲國家未來發展之方向，故實有必要對其理念之內容、涵義作深切之評析與了解。有鑑於此，本文特別就法治國之基本理念從諸多角度加以觀察，期能透過本文之說明，以眞正知悉法治國之精髓所在，作爲未來共同努力之方向。

本文首先就易使人產生混淆之「法治國」與「法制國」間之差異予以探究，以導正對法治國用語錯誤之認知；由於法治國之用語乃源自於西方社會，實有必要對此觀念之源由予以細究，期能發現係在何種時空背景下，提供法治國思想發展的空間與機會；另外再就法治國之概念與基本理念加以說明，使能眞正知悉法治國理念之眞正內容；最後再就法治國理念現今於各種不同型態國家所產生之難題以及未來發展之方向加以討論，以作爲本文之總結。

〔貳〕序論——重要概念之釐清

(法治國 Rechtsstaat 而非法制國 Gesetzesstaat)

對於「法治國」之用語，一般人每易由其字面之意義加以認識，因而時常將法治國誤解成：只要國家係依照制定法之規定來治理，而使制定法扮演著國家統治者之特殊地位者，即屬法治國（注一）。惟就實際之情形而論，現時之世界各國，幾乎習於以制定法作爲規範人民生活之工具，並且賦予制定法優越之地位，即使連共產極權國家，亦紛紛制定有各式各樣的法律，意圖藉由法律作爲維持國家社會安定秩序甚而鞏固政權之工具，但此種國家並不當然屬於法治國，充其量亦只能稱其法制國（注二）。例如德國於西元一九三三年希特勒正式主掌政權後，即成爲一名符其實的法制國，即便是具有不法內涵之法律亦能獲得通過與適用，人民任何的自由、權利皆可以制定法之形式加以剝奪，而不考慮其是否具有適法性（Legalität），此作法顯然與法治國之理念背道而馳。就實質而論，法治國並非只是組合法律技術之集合體，而係以人性尊嚴、人類價值爲基礎並加以踐履的實質規範原則，且應使個人之價值能受到充分尊重，避免法律屈從於任何個人意願之下，法治國之理想始可能眞正獲得實現（注三）。

德國學者 Otto Bahr 於西元一八六四年在其所著之 *Rechtsstaat*（法治國）一書中，曾揭櫫法治國之眞正用意，乃在使統治者與被統治者間並非僅存在著單方的權力服從關係，而係使法規範（Recht）對國家而言具有最優越之地位，並藉由制定法（Gesetz）之型態來界定人民的活動範圍，但法規範之眞正目的，乃在使人民於國家內能享有妥適、自由的生活，國家並應對此種生活型態提供保障，而非僅是單單以制定法限制人民的活動（注四）。藉此，可粗淺的將法治國界定爲：所謂法治國，乃指國家將一定之自由分配予人民，並僅得在法律規定之條件下始得加以干涉（注五）。至於 Otto Mayer 於一八九五年所著 *Deutsches Verwaltungsrecht*（德國行政法），書中展現了自由法治國思想下行政法之傳統見解，其主要觀點乃強調國家在實施侵害性之行政（Eingriffsverwaltung）時，須受到法治國之基本理念，諸如法律優位、法律保留之拘束，而這也成爲行政法體系之核心概念，並深深影響學說與實務隨後之運作（注六）。

平時政府首長每會向全民揭櫫法治國之理想，而一味強調人民須守法，以形成一安定、有秩序之社會。如此之說法，不僅未能表達出法治國之眞正涵意，且造成了相當程度的誤導，使人民將法制國誤認即是法治國，從而天眞的認爲，只要全民能守法，即能實現法治國之理想。事實上，就前所述，法制國充其量僅是形式之法治國，與實質之法治國間尚有相當之距離。因此，對於法治國與法制國間必須作好澈底之劃分，以避免概念上之混淆。另大衆媒體平日對法治國錯誤之介紹，亦使一般人產生誤解，認爲只要全民能夠遵守法律，國家即能躋於進步開發之境域，法治國之理想即能實現。固然，全民能夠遵守法令之規定，係法治國所必須具備之要件，但除此之外，人民之尊嚴與權益能夠完全獲得尊重與保障才是眞正不可或缺之要素。政府於發動其強大之權力作用時，

注一：對此定義乃參看 Theo Stammen 於一九七七年所著 *Der Rechsstaat* 一書中所列述之內容翻譯而成，原文爲 Rechtsstaat wird ein Staat dann genannt, wenn in ihm das Recht eine besondere Rolle spielt, wenn in ihm das Recht herrschaft, S.21.

注二：Vgl. Stammen, a.a.O., S.22.

注三：Vgl. Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 1984, 2. Aufl. S.774.

注四：Vgl. Stammen, a.a.O., S.22.

注五：Vgl. Paul Bockelmann, Einführung in das Recht, 1963, S.176.

注六：Vgl. Maurer, a.a.O., S.17 § 2 Rn.9.

必須審愼考量這些要素，才能使人民之權益獲得確切的保障。另外，在建立法令之權威方面，法令除了規範人民之行止之外，政府之行爲亦須同受到規範，蓋國家與人民之間所存在者，既不再是單方之權力服從關係，而係對等之權利義務關係，對於任何之法令，政府自應與人民同受拘束，如僅單方的要求人民守法，政府卻置法令於不顧，則與法治國之理想相去甚遠。

〔參〕法治國理念之形成與發展

就「法治國」用語之源由而言，其最早並非屬於人文科學上之專有用語，而係政治論爭上之重要議題，其後隨著國法學、政治學之發展，而成爲行政學門上之重要概念（注七）。法治國思想之發展與行政法學之發展密不可分，而現代之行政法體系與架構亦是由自由國民法治國之理念所衍生，特別是依法行政原則以及針對行政行爲所提供之司法上權利保護方式之探討，至今仍受到熱烈的討論（注八）。

爲探索法治國思想之形成背景，須回溯至古希臘哲學中對於國家之思想，藉由此種思想之推衍，逐步形成國家之型態。但在法治國之用語出現前，其實際之思想內涵卻早已產生，例如在中古時代至西元十六世紀之間，由於協約思想、反抗思想以及自然法、理想主義之出現，促成其思想內涵進一步的發展（注九）。而法治國之用語也在西元一八〇〇年後逐漸爲人們所使用，最早見諸於文獻者，乃係德國學者 J.W. Placidus 於其所著 *Literatur der Staatslehre*（國家學文獻）中開始加以使用，

注七：Vgl. Stammen, a.a.O., S.23.

注八：Vgl. Hans-Uwe Erichsen und Wolfgang Martens, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 1988, 8. Aufl. S.48.

注九：Vgl. Stern, a.a.O., S.768.

隨後德國學者 Adam Mueller 於 *Elementen der Staatskunst*（國家學之要素）一書中爲探討人民之財產權制度時，亦曾提及法治國之用語（注一〇）。

在十九世紀初葉產生的團體主義與自由主義思想，提供了法治國思想的發展架構，許多德國著名的學者亦分別於其著作中對法治國之概念加以闡明。綜合言之，法治國必須是合乎憲法規範的國家，法院有權對國家權力之運作加以監督，而使行政權受到法律的拘束，至於在國家或公務員有逾越法律之情形時，亦應使其負擔司法上之責任，對於誤用法條之情形，則應透過行政法院或其他獨立機關之監督加以避免，以使司法監督之作用能隨處存在，並約制行政權之作用（注一一）。此時期強調實定法之重要性，認爲法治國之原則應藉由實定法之規定加以確立，而對於法治國之見解則可以德國學者 G. Meyer 與 G. Anschutze 所下之定義爲代表，其認爲在法治國中，司法及行政皆應隸屬於法律規範之下，任何的行政行爲皆不得違反法律之規定，且僅在法律有明文規定之情形下，始得干涉人民之自由（注一二）。另對於法律、行政權與人民間之關係則要求行政行爲不得違反法律，亦不得在無法律基礎之情形下干涉人民之自由或限制人民之活動，此即所謂依法律行政之原則（Prinzip der gesetzmäßigen Verwaltung）（注一三）。

不過，上述所指之法治國，僅僅是形式上的法治國，依照德國學者 H. Huber 之見解，若僅存有權力分立、依法律行政以及行政受司法監督之情形，對於法治國之形成而言仍嫌不足，而應加入適法性之原則（Prinzip der Legalität），另位學者 C. Schmitt 則強調應將人民的基本權利

注一〇：Vgl. Stammen, a.a.O., S.25.

注一一：Vgl. Stern, a.a.O., S.768.

注一二：Vgl. Stern, a.a.O., S.771.

注一三：Vgl. Stern, a.a.O., S.771.

包含於法治國之概念內（注一四）。就形式法治國之觀點，凡是國家能藉由憲法或制定法而拘束自身之行動，同時能透過制定法與法院保護個人之自由與財產者即屬之；然而就實質法治國之觀點，則須強調國家所扮演之角色與任務，亦即其基本權力作用——立法、司法、行政間分受合憲規範、制定法、法規範之拘束（注一五）。按國家權力之運作，須遵守分權之理念，亦即立法皆須受合憲規範之拘束，行政權須受依法行政原則之限制，司法權則受到制定法、法規範之拘束，並須提供個人自由與權利之保障（注一六）。

就法治國之用語觀之，德文係以 Rechtsstaat 表示，英美則以 rule of law，法文則以 regne de la lais 來表示，而各國對此用語所包含之涵義亦不盡相同，直至第二次世界大戰之後，法治國之內涵始眞正確立，世界各國並逐步加以貫徹（注一七）。現今對於法治國之共同見解，乃是排斥國家絕對權力之存在，轉而要求法律優位、法律保留之原則，使個人之自由能透過對國家權力作用之調節與限制獲得救濟與確保（注一八）。

就國家發展之類型而言，可分爲封建國家、警察國家、法治國家與給付國家等不同之態樣（注一九），此乃係配合歷史之發展逐步演變而來。固然，由於給付行政思想之提出，而使國家積極扮演著給付主體之角色（注二〇），給付國家也成爲最進步、最符合人民需求之國家型態，惟基本上，其整體之行政思想乃架構於法治國家之上，只是將行政之功能予以進一步之擴充，故對法治國家內涵之了解，乃成爲探求給付國家之前提，

注一四：Vgl. Stern, a.a.O., S.772f.
注一五：Vgl. Peter Badura, *Staatsrecht*, 1986, S.204 D46.
注一六：Vgl. Badura, a.a.O., S.204 D47.
注一七：Vgl. Stammen, a.a.O., S.24; Stern, a.a.O., S.764f.
注一八：Vgl. Stern, a.a.O., S.765.
注一九：參看城仲模，四十年來之行政法一文，法令月刊，四一卷一〇期，頁六五。
注二〇：參看城仲模，前揭文，頁六五。

其重要性自不言可喻。

〔肆〕法治國理念之內涵

法治國理念僅是一項憲法之基本原則，其並非對每一項具體事實以憲法位階之規定，對所有細節提供明確、特定之解決依據，而是各依實際之狀況將此原則予以具體化（注二一）。就法治國之理念觀之，實質正義（materiale Gerechtigkeit）與法律安定性（Rechtssicherheit）皆爲其所追求之目標，然而就立法者之立場，兩者間往往無法同時兼顧，而使其相互間每呈現出衝突之現象，有時優先考慮法律安定性，有時則強調實質正義之追求（注二二）。例如消滅時效、法律救濟期間等制度即是強調法律安定性，至於再審、非常上訴、消滅時效之中斷與不完成等制度則是著重實質正義之追求（注二三）。

法治國原則要求國家與人民間之法律關係，應透過普遍之法規範加以拘束，此不僅對於國家權力作用之運作有其適用，同時亦使人民對此運作可加以預測（注二四）。法治國家成立之最基本要素乃爲「依法行政」，而行政之作用須受制定法與法規範之拘束，此處所指之法規範不限於形式之法律，也包括了成爲憲法、法律以及行政命令之法源。至於依法行政之內容，主要包括了法律優位、法律保留之原則；法律優位積極之意義乃指國家之行爲，尤其是行政之作用須在制定法公布後始得爲之，

注二一：Vgl. Gerhard Leibholz, Hans-Justus Rinck, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar*, 1989, 6. Aufl., Art. 20, Rz.628.
注二二：Vgl. Leibholz, Rinck, *Kommentar*, a.a.O., Rz.641.
注二三：Vgl. Norbert Achterberg, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 1982, S. 68, Rn.17.
注二四：Vgl. Hartmut Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 1985, 4. Aufl., S.77, § 6 Rn.6-8.

亦即法律在位階上高於國家之權力作用；至於消極之意義則係任何行政行爲皆不得違反法律之規定。另法律保留意謂憲法將特定之判斷權限予以保留，除非透過形式之法律予以明白之授權，否則行政作用僅得在法律所明定之情形下始得實施（注二五）。其中法律優位強調的是內涵上之合法性（inhaltliche Rechtmäßigkeit），下位階之命令或個別行政處分必須與上位階之法規相符合；法律保留則要求在一定領域只有在符合一定之條件下行政機關始得發布命令，亦即此命令之發布須由法律所授權之機關爲之，至於再授權之情形則須立法者明確表示准許再次授權始得爲之（注二六）。

法治國之基本理念主要係由以下之要素加以組成：亦即法律安定性、法之和平狀態、權力之分立、以正式之制定法作爲法規範之主要內容、禁止以命令代替法律、法律須以民主方式制定、依法行政原則、平等原則、比例原則、人民基本權利之保障以及由獨立之法院提供人民權利保護之途徑（注二七）。依傳統之見解，法治國之內涵乃指國家權力之運作僅能依憲法與形式上、實質上皆合乎憲法規定，且已公布之法律始得發動，以保障人類尊嚴、自由、正義與法律安定性（注二八）。亦即可將之歸納成以下之思想鏈：憲法——法——人類尊嚴——自由——正義——法律安定性（Verfassung——Recht——Menshenwürde——Freiheit——Gerechtigkeit——Rechtssicherheit），而法治國原則即是爲了達成上述之目的而產生（注二九）。

注二五：Vgl. Rudolf Schweickhardt, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 1984, 4. Aufl., S.102f. Rn.227, 230, 231.
注二六：Vgl. Maurer, a.a.O., S.272, § 13 Rn.6, 7.
注二七：Vgl. Franz Mayer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 3. Aufl., 1972, S. 21.
注二八：Vgl. Stern, a.a.O., S.781.
注二九：Vgl. Stern, a.a.O., S.781.

固然，國家爲了達成以上之目標而由人民手中取得權力，惟依前述傳統見解之推衍，極易將法治國與法制國混爲一談，而就其發展歷程而言，也易導出經由實證法形成獨裁之情形，例如德國於西元一九三三年受到納粹統治，即是藉由法律之制定來恣行獨裁者自身之意願，表面上雖然仍舊賦予制定法優越之地位，但當時之德國充其量僅係一法制國。實際言之，法治國乃涉及價值判斷之問題，是其應參考如下之要件，以驗證是否屬於眞正之法治國（注三〇）：

(1)將憲法作爲一般法律之基本規範，並使其成爲國家最高位階之法規範——此即憲法國家原則（Verfassungsstaatlichkeit）。

(2)對於規範國家與人民關係之法律必須考慮人類之尊嚴、政治自由平等、基本權利之保障——此即人類尊嚴、自由、權利平等之原則（Menshenwürde, Freiheitlichkeit, und Rechtsgleichheit）。

(3)國家權力、功能須分配於不同之機關，而其相互間亦得互相拘束——此即權力分立、權力監督之原則（Gewaltenteilung, Gewaltekontrolle）。

(4)以法（Recht 即廣義之法規範，而不以狹義之制定法爲限）作爲國家運作之基礎，並以之界定其行爲之範疇，如憲法之於立法機關，法律之於行政機關與司法機關——此即法拘束性原則（Rechtsgebundenheit）。

(5)藉由獨立之法院以法定之程序提供廣泛且有效之權利保障途徑——此即法院保障原則（Gerichtsschutz）。

(6)建立國家機關責任之體系，而在機關實施錯誤行止之情形，國家應對人民所受之侵害提供賠償——此即賠償體系之原則（Entschädigungssystem）。

注三〇：Vgl. Stern, a.a.O., S.774.

(7)國家所爲干涉人民之行爲，須符合適當性、必要性與比例性——此即逾越禁止之原則（Übermaβverbot）。

就前所述，法治國原則本身即涉及價值判斷之問題，因此對於是否符合法治國原則，自須參酌前述之要件以爲斷。

就立法、司法、行政之性質而言，其各自受到不同範圍之拘束：首先立法受到合憲規範（verfassungsmäβige Ordnung）之拘束，而使其所訂立之制定法能合乎憲法所揭櫫之基本精神；反之，司法與行政則同受「法」（Recht）與「制定法」（Gesetz）之拘束（注三一）。其中法規命令（Rechtsverordung）可說是介於立法與行政間之交點，因爲基本上，每一個執行機關在其權限內皆能依制定法授權發布法規命令，即依照該行政事務之內涵、適用領域及意義而透過實際之執行將法律規範予以具體化（注三二）。

〔伍〕法治國理念現今所面臨之難題

一、於西方民主國家

就西方民主國家觀察，主要存在著二種法律體系（Rechtssysteme）與法律觀（Rechtsanschauungen），其一係源自羅馬法、日耳曼法所形成的歐洲大陸法系，其二則是自英國普通法所形成的英美法系，此二法系所據以爲基礎的法律觀本即有所不同，導致兩者間對法治國（Rechtsstaat; rule of law）見解之差異（注三三）。法治國思想本依存於法律體系之中，不同之法律體系，自會形成不同的法治國思想，而這也可追溯

注三一：Vgl. Erichsen Martens, a.a.O., S.49.
注三二：Vgl. Maurer, a.a.O. S.46, § 4 Rn.13.
注三三：Vgl. Stammen, a.a.O., S.200.

至二者不同的歷史演進，蓋歐陸國家經歷了中古諸侯國時代的專制思想（Absolutismus）因而形成日後對專制思想的種種反制，而這也對政治思潮的演變產生重大的影響。反之，在英美法系的發展上，對於反制專制所生的思潮，反倒欠缺其形成之基礎（注三四）。雖然此二種法系存有歷史發展、演變上之差異，但仍可歸納如下共通之基本原則（注三五）。

(1)國家與法律規範乃分別存在，國家並不被視爲法律規範的最高法源。

(2)法律規範對政治而言係上位之架構，因而具有法律優位之特性。

(3)法律規範具有侷限國家權力發動之效果，同時藉由對基本權利之規定以保障人民之權利，以建立法律安定性（Rechtssicherheit）。

透過上述之共通原則以架構出法治國理念之基本方向。

現今，由於給付行政思想之瀰漫，導致行政權之不斷擴大，因而也不免會對法治國之一些基本原則造成影響。且由於逐漸習於以政治觀點談論事務，也極易形成政治的意識型態化（Ideologisierung des politischen），惟此每會誤導對問題的思考方向。其次，西方年青人熱衷於對馬克斯思想的討論，造成了馬克思思想的更新，間接也帶動了政治思想的變革，至於變革的結果會如何，固然可在未來的歲月中得到答案，但就以往的經驗觀察，政治意識型態化的思想，多少會妨害法治國原則之運作（注三六）。

二、於社會主義國家

在共產主義國家中，由於係以馬克思思想與列寧思想（Marxismus-Lenismus）作爲國家、社會之最高指導原則，因而也形成了與大陸法

注三四：Vgl. Stammen, a.a.O., S.200.
注三五：Vgl. Stammen, a.a.O., S.200.
注三六：Vgl. Stammen, a.a.O., S.201.

系、英美法系截然不同的法律認知（Rechtsverständnis）。共產主義的法律規範主要實行於蘇俄，而蘇俄自西元一九一七年革命成功後，即賦予共產主義優勢的地位，並由此發展出一套獨特的法律體系（注三七）。馬克思思想成爲整個法律體系的上位結構且是整體社會發展所遵循的方向，但對於社會生活規範的形成仍由統治階層所操縱，因而造成了法律規範具有階級特性的畸形發展。在共產主義國家中，法律規範充其量僅扮演著方法、手段之角色，只是一種革命的武器（Waffe der Revolution）且用來作爲控制社會的主要工具，因此在此種國家內，不可能出現跨時（即可長期適用）的法律規範（Überzeitliches Recht），規範之內涵與法律價值亦可能隨時變動，造成法律規範欠缺持續性之現象（Kontinuitaet）（注三八）。

正確而言，在共產主義國家中，法律規範僅是階級特性的表徵，而國家也成爲一個階級統治另一個階級的工具，法律規範單純僅係政治與社會實際運作之方法，且隸屬於政治體系之下，而構築於共產主義思想之上。由以上之說明可知，欲在共產主義國家內實現法治國之理想顯不可能，因此只能將其命名爲「社會主義法制」（Sozialistische Gesetzlichkeit），亦即可認爲法律規範係爲配合政治而產生，並隸屬於政治之下，而成爲政治的工具、革命的武器，自然也就無法形成限制政府權力之恣意發動與對人民自由提供保障之功能（注三九）。

三、於開發中國家

在第三世界國家中，法律制度仍呈現相當紊亂的景況，同時也發生了許多的問題。因爲其等在完成政治獨立之前，長期受殖民國家之統治

注三七：Vgl. Stammen, a.a.O., S.202.
注三八：Vgl. Stammen, a.a.O., S.202f.
注三九：Vgl. Stammen, a.a.O., S.204f.

（例如非洲國家即是如此），因此，在國內即存在著兩種截然不同的法律制度，一方面是其原生的種種習慣法，另一方面則是由殖民國家所引入的西方法制，或許是歐陸（羅馬法、日耳曼法）法制，或許是英美法制，也因此在此二種不同法律型態中，每形成許多衝突（注四〇）。雖然這類國家在形式上已完成政治上的獨立，但由殖民國家依西方精神所建立的法律規範，仍在其中實際運作，加上爲配合社會的實際需要而採用原生的習慣法制，兩者相互影響造成相當程度之緊張關係。對此問題之解決之道，應試圖將傳統的法律規範予以系統的整合，以便加以變革更新，並配合所繼受的西方法制，以眞正符合社會與經濟發展之需要（注四一）。但在變革的過程中，也涉及了許多基本價值的問題，例如道德價值與人類尊嚴之觀念不易形成，雖然存在以上問題，但開發中國家畢竟已朝此方向努力，自然值得慶幸（注四二）。

〔陸〕結論

法治國之理念乃賦予法律規範具優越之地位，並考量適法性之原則，以免領導者將其作爲遂行己願之工具。蓋法律規範最主要之功能之一即在侷限政府權力之發動，並提供人民權利有效之保障，因此，欲建立實質之法治國，除了形式上全民遵守法令之規定外，並能使人民之尊嚴與權益獲得相當之尊重與保障，才是眞正不可或缺之要素。因此，舉凡憲法國家原則，人類尊嚴、自由、權利平等原則，權力分立、監督原則、法拘束性原則、法院保障原則、國家賠償原則以及逾越禁止原則皆須加以遵守。

注四〇：Vgl. Stammen, a.a.O., S.205.
注四一：Vgl. Stammen, a.a.O., S.205.
注四二：Vgl. Stammen, a.a.O., S.205.

法治國理念之發展，於不同型態之國家中也面臨了各自不同之問題，首先在西方民主國家中，由於給付行政、福利國家之思想，造成行政權之強大，因此以往嚴格要求法律保留之原則即須面臨挑戰。至於新馬克思理論之提出，也會對政治思想之變革產生一定程度之影響。在社會主義國家，由於僅將法律規範視爲統治之工具，因而欠缺能長期適用的法律規範與固定之規範內涵、法律價值，自然無法達到利用法律規範限制政府權力恣意發動與對人民提供保障之功能。開發中國家，由於繼受之法制與原生法制存有極大之差異，造成相互間之衝突狀況，如何從中作好整合之工作，乃成爲開發中國家法制發展之要務。

總之，法治國成爲現代國家追求之理想，如何將發展過程中所遭遇之難題予以克服，以促其早日實現，當爲未來努力之方向。

三民大專用書書目——國父遺教

三民主義	孫　文　著	
三民主義要論	周世輔編著	前政治大學
大專聯考三民主義複習指要	涂子麟　著	中山大學
建國方略建國大綱	孫　文　著	
民權初步	孫　文　著	
國父思想	涂子麟　著	中山大學
國父思想	周世輔　著	前政治大學
國父思想新論	周世輔　著	前政治大學
國父思想要義	周世輔　著	前政治大學
國父思想綱要	周世輔　著	前政治大學
中山思想新詮 ——總論與民族主義	周世輔、周陽山　著	政治大學
中山思想新詮 ——民權主義與中華民國憲法	周世輔、周陽山　著	政治大學
國父思想概要	張俄君　著	
國父遺教概要	張俄君　著	
國父遺教表解	尹讓敝　著	
三民主義要義	涂子麟　著	中山大學

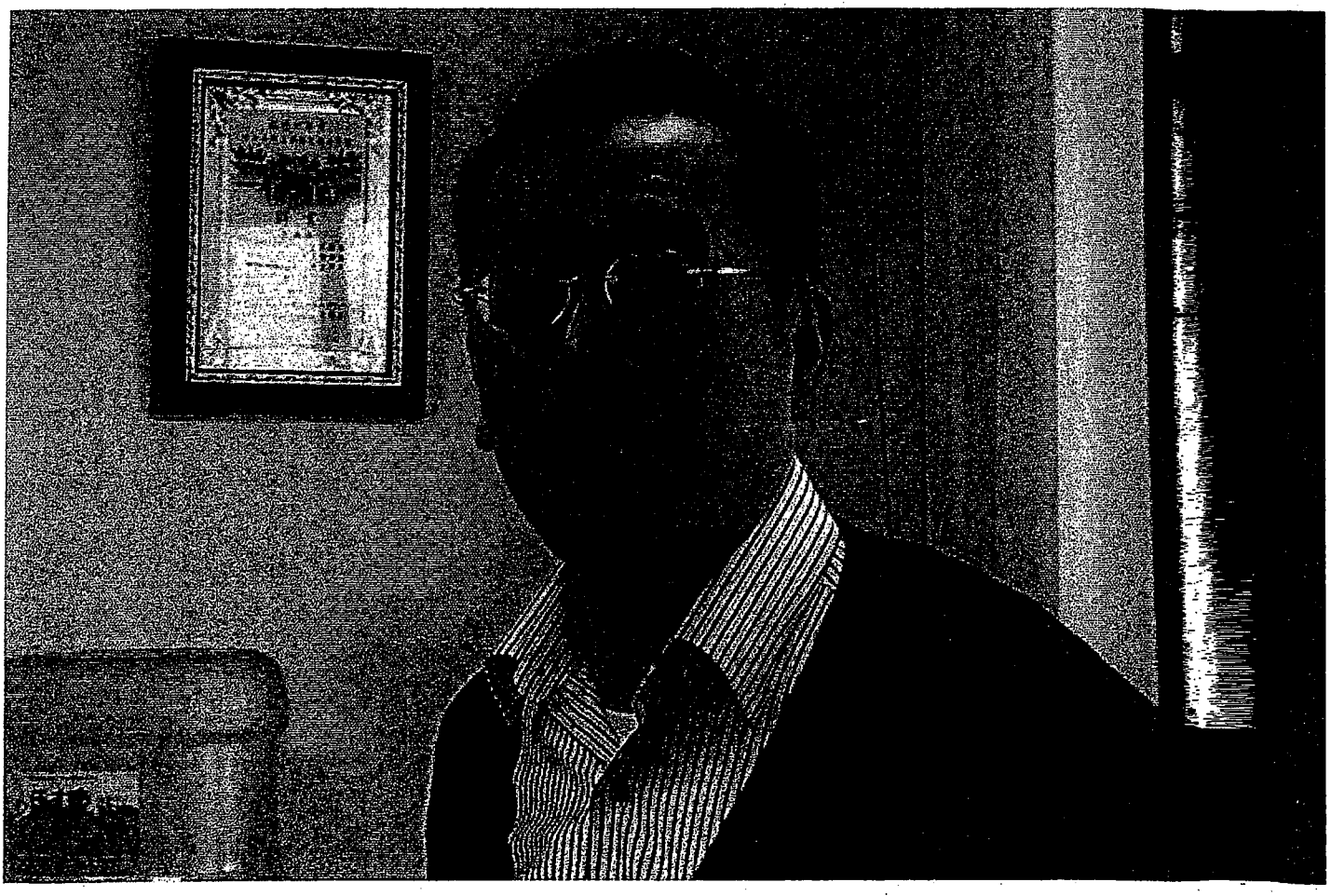
聯合新聞網 評論

王健壯／正義必須以正義的方式取得

2016-08-14 01:53

聯合報 王健壯

讚 分享 1,098 傳送



民進黨立委顧立雄。 圖／聯合報系資料照片



不當黨產委員會位於北市伊通公園旁 。 記者李順德 / 攝影

「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例」已經總統公布，不當黨產處理委員會也即將在九月掛牌運作，蔡英文推動轉型正義終於跨出了第一步。

從顧立雄出任不當黨產委員會主委，乃是由總統欽點可知，蔡英文已決定親上火線「帶領國家落實轉型正義」。但既身為領導者，就必須實踐以正義的方式追求正義的基本原則，也必須讓涉及推動轉型正義的相關法律，不至於落入違憲違法的口實。

蔡英文是否逐條逐字細讀過轉型正義相關法律，不得而知。但目前各項相關法律版本，都出自國會黨團之手，都是泛綠版本，也都是朝野表決而非協商的產物，泛綠色彩之強之濃殆可想見。但也因為這些法律完全由泛綠主導，立法過程中的錯失，都在多數決外衣下被掩蓋。

例如，轉型正義相關法律都屬特別法，轉型正義的相關組織，也都是不受組織基準法所限制之特別組織；但其中有些法律是否牴觸「個案法律禁止原則」的基本法治

要求？有些組織的權力是否違背了大法官五八五號解釋的規範？這些疑慮在立法過程中都被刻意忽略，也給了大法官日後進行違憲審查時的可能空間。

以不當黨產委員會為例，委員的任命由行政院長派聘，主委更是特任官，亦即處理不當黨產的那些人，全由行政院長一人決定，並未經國會同意程序，既不同於仍在審議的促轉條例草案中的促轉會委員，也不同於行政院現有體制中的ＮＣＣ委員；但追討不當黨產的人權大責重，豈可由行政權一權擅決，而迴避立法權的同意程序？

更違反權力分立與制衡原則之處，乃是有關委員會與國會的關係。不當黨產條例中規定，委員會「應每半年向立法院提出報告」，但行政院所屬各機關每會期都有向立法院報告並備詢之義務，專案質詢亦所在多有，何以不當黨產委員會祇需要每半年向立法院報告一次即可？這種特殊的行政與立法關係，顯然也有刻意規避國會監督之嫌。

換句話說，不當黨產委員會既屬政府法定體制外的臨時性組織，組織成員的任命又未經國會同意程序，再加上委員會運作也祇受國會半年監督一次，這樣的特別組織與特別權力，即使日後把國民黨黨產追討到一文不剩，但以不正義方式追求到的正義，還能以正義為名嗎？

一個不當黨產委員會即有這麼多爭議，未來要在行政院設立的促轉委員會，以及即將在總統府設立的真相與和解委員會、原住民歷史正義與轉型正義委員會，不但層級更高，權力更大，違憲違法的可能性也當然更大；如果以不當委員會為例，稍有憲政常識的人，大概都會擔心民進黨將犯下更多逾越權力分立的錯誤。

蔡英文有強烈改革企圖，所以她在用人方面乾綱獨斷；再加上她不信任既有政府體制，因此另闢蹊徑，在總統府與行政院內廣設各種委員會與辦公室，這種委員會治國模式，是在走憲法的鋼索，玩權力的巧門，但因為她現在站在轉型正義的道德制高點，沒有人敢質疑她所有作為的合憲與合法性。

民進黨多年來推動轉型正義，其間歷程就如同「昨夜江邊春水生，艨艟巨艦一毛輕。向來枉費推移力，此日中流自在行」這首詩所形容。但得意而忘形卻隱含可能覆舟的危險，違憲違法而不自知或不以為意，也可能形成政治的暗流，蔡英文不可不慎。

（作者為世新大學客座教授）

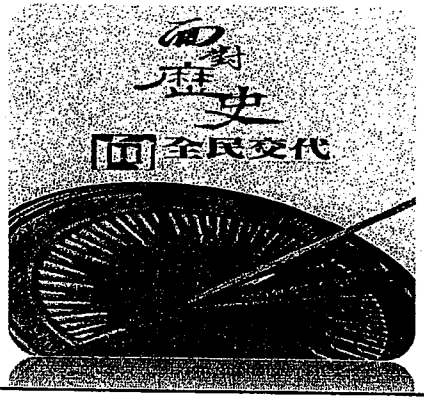
黨產・轉型正義・蔡英文

- 都說女生只愛＄？魯蛇就是沒春天？

Sponsored Link

黨產案調查辦理說明

89年1月24日至103年7月22日



大　綱

壹、調查案由.....1
貳、調查過程.....9
參、調查意見.....26
肆、後續處理.....58
伍、結語.....227

壹、調查案由

- 民國(下同)89年1月13日本院值日委員黃委員煌雄接見陳訴人陳訴：有關國民黨黨產事項，請調查：1.各縣市鄉鎮所有民眾服務站，其土地房舍之產權(或使用權)之取得方式與條件。2.各縣市黨部土地房舍之產權(或使用權)之取得方式與條件。3.政黨附屬單位土地房舍等財產來源之使用。4.鑑於目前已有政黨補助條款，理應要求各受國庫補助之政黨，公佈其財產與收支細目等情。經黃委員煌雄核批：「擬自動調查」。

壹、調查案由

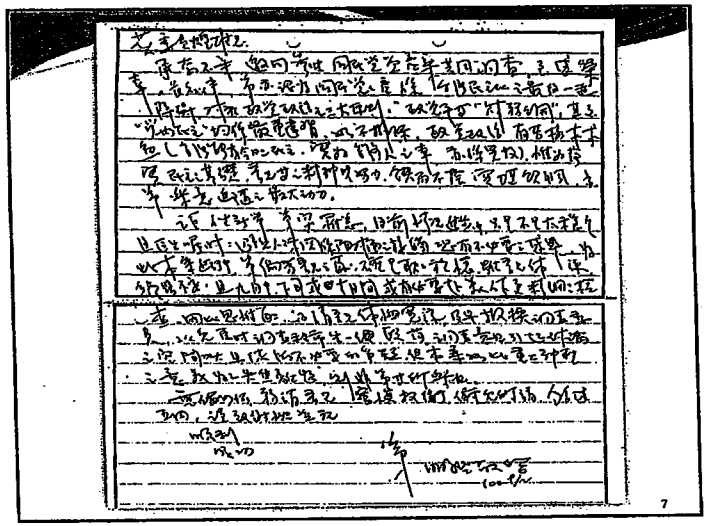
- 89年1月14日黃委員煌雄、張委員富美、趙委員昌平、林委員秋山簽署自動調查案件申請書。經本院89年1月24日(89)院台業壹字第890700363號函核定派查。

壹、調查案由

- 嗣因原調查委員張委員富美於89年5月20日出任行政院僑務委員會委員長，經黃委員煌雄徵得江委員鵬堅同意參加本案之調查，於同年7月11日簽奉核定後，經本院89年7月18日（89）院台業壹字第890706034號函核定加請江委員鵬堅共同調查。
- 旋因江委員鵬堅健康緣故，懇辭本案調查工作，黃委員煌雄爰再徵得張委員德銘同意共同調查，於89年10月7日簽奉核定後，經本院89年10月12日（89）院台業壹字第890708761號函核定加請張委員德銘共同調查。

壹、調查案由

- 調查過程上，江委員鵬堅病重請辭之際，對此案仍甚為牽掛，曾在住院時親自寫信給黃委員煌雄（為表懷念，謹將此信附於後），江委員於信函中提及：「.....長久以來，弟亦認為國民黨黨產係台灣民主化之最後一道障礙，對於政黨政治之三大原則：『政黨平等』、『財務公開』及『黨內民主』均係嚴重違背，如不排除，政黨政治有若緣木求魚，.....惟為落實民主基礎，吾兄等之精神與努力，鍥而不捨，實堪欽佩，亦弟樂意追隨之最大動力.....」。



壹、調查案由

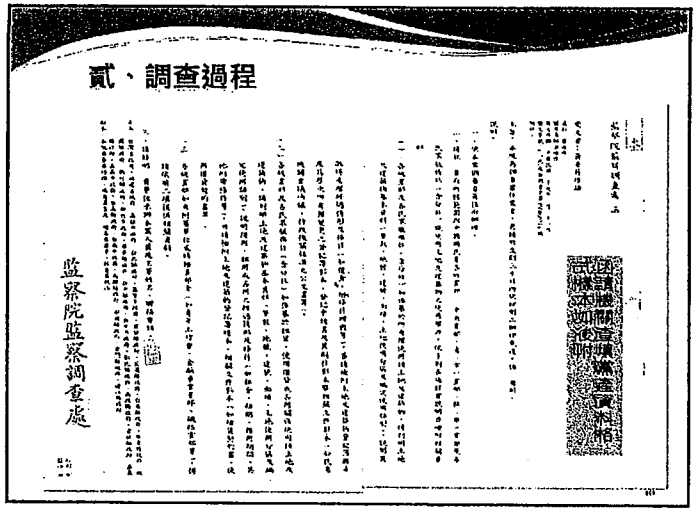
- 嗣本案調查案由修正為：「行政院及各級政府機關將其所管有之公有財產贈與、轉帳撥用或撥歸予社團法人中國國民黨所有或經營，是否涉有違失乙案」(以下簡稱為「黨產案」)。

貳、調查過程

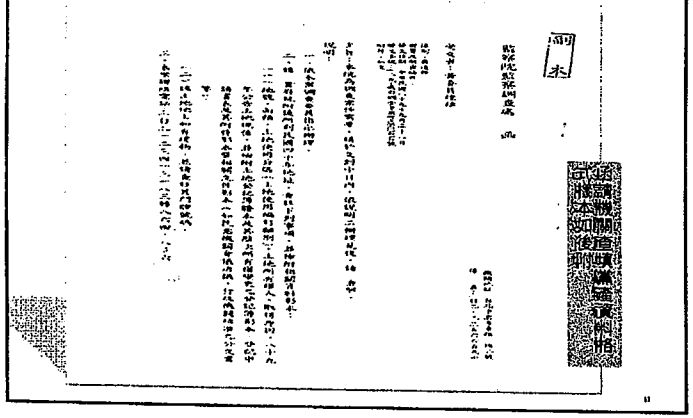
一、調卷

- 本案之調查，曾分別於89年1月31日、9月28日及11月7日函請臺北市政府等27個省市及縣市政府提供各級機關贈與、轉帳撥用或撥歸中國國民黨所有或經營的財產資料。過程中本院多次函請或電洽直轄市及縣市政府補充說明到院。
- 89年9月4日又函請行政院及財政部國有財產署(前財政部國有財產局)提供相關資料，及說明政府機關將接收日產轉帳撥用給國民黨的情形。

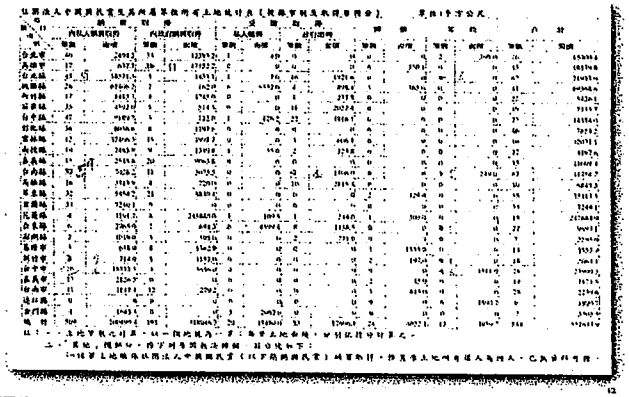
貳、調查過程


監察院監察調查處

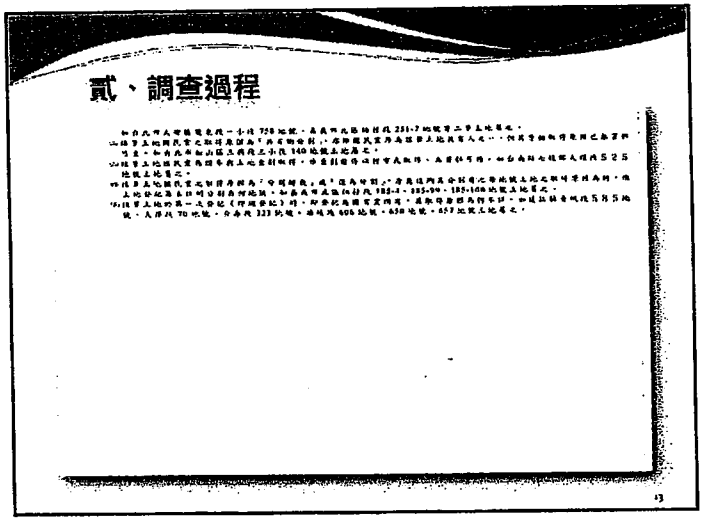
貳、調查過程



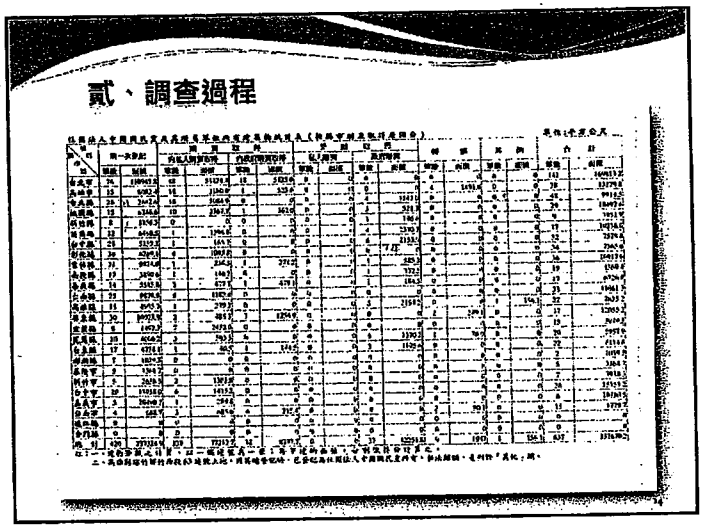
貳、調查過程



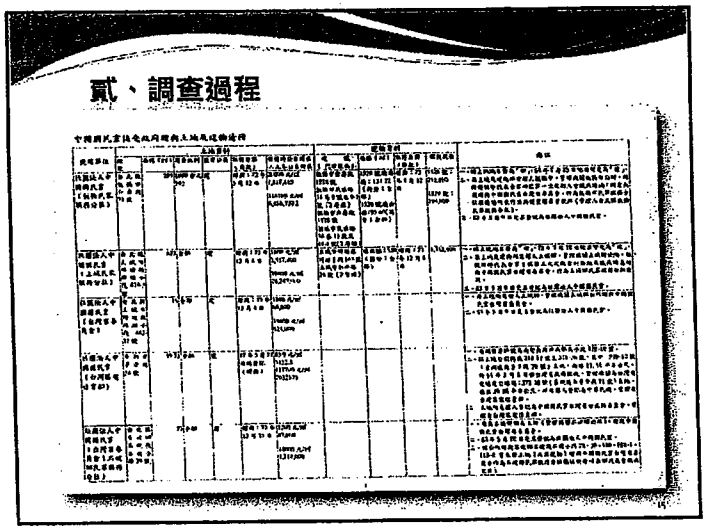
貳、調查過程



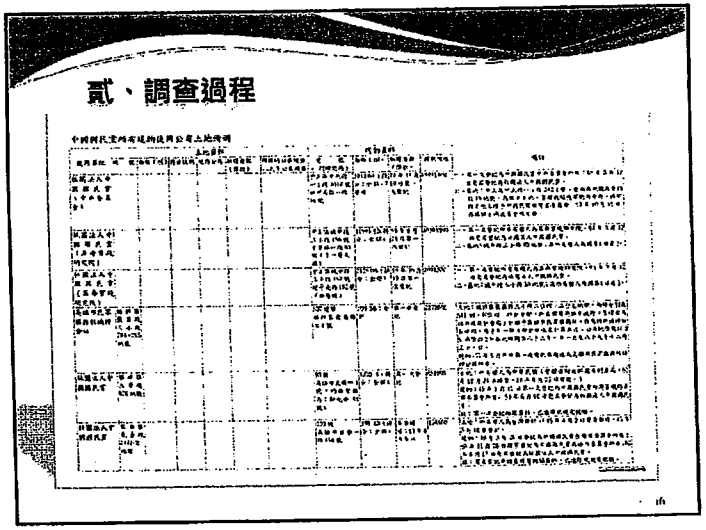
貳、調查過程



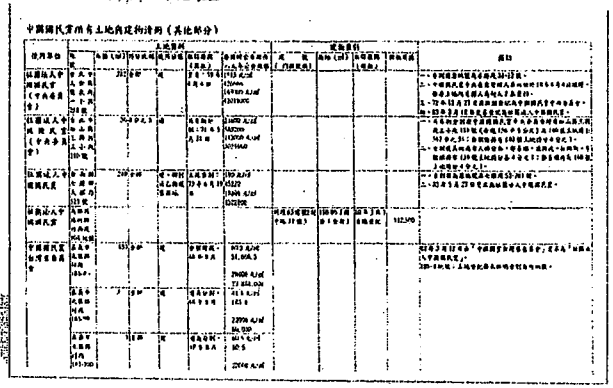
貳、調查過程



貳、調查過程

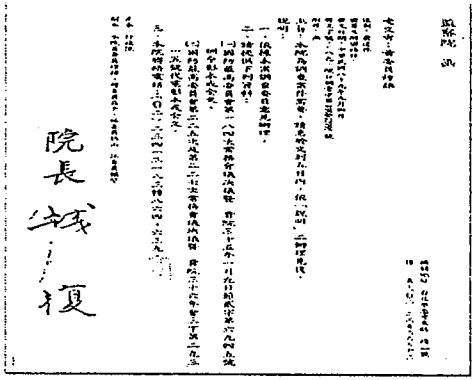


貳、調查過程



17

貳、調查過程



院長 [illegible] 複

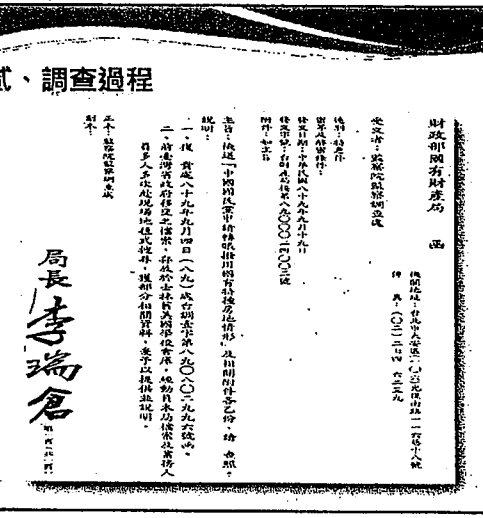
18

貳、調查過程

- 鑑於所調閱資料多屬日據時期或光復初期的檔案資料，已歷經50年以上，黃委員煌雄乃於89年10月3日親赴財政部國有財產署坐落臺北市士林文林北路舊美國學校檔案倉庫，瞭解前臺灣省公產管理處及臺灣土地銀行公產代管部接收日產等相關檔案保存情形，在第一線相關業務人員的努力協助下，終於從灰塵中將這批即將到期銷毀的第一手檔案資料搜尋出來。這是本調查案的重大突破，這項突破也使本調查報告的公信力更具有不可挑戰性。

19

貳、調查過程



財政部國有財產局 函

局長 李瑞倉

20

貳、調查過程

二、諮詢、約詢及履勘

調查作為	時間	參與人員
諮詢(監察院4樓第4會議室)	89.8.10	黃宗樂教授、張清溪教授、黃世鑫教授、許志雄教授、黃昭元教授、顧立雄律師

貳、調查過程

調查作為	時間	參與人員
約詢(監察院4樓第5會議室)	89.8.17	前行政院魏啟林秘書長、前財政部許嘉棟部長暨所屬國有財產局李瑞倉局長及賦稅署游能淵副署長、內政部張博雅部長、李逸洋次長暨所屬前民政司林慈玲司長及社會司曾中明副司長等相關業務主管人員。

貳、調查過程

調查作為	時間	參與人員
諮詢(監察院4樓第4會議室)	89.9.14	中國國民黨中央委員會財務處馬永駿副主任及鄭國珍秘書
諮詢(監察院3樓第3會議室)	89.9.15	蘇永欽教授、謝瑞智教授、陳愛娥教授、曾巨威教授、王泰升教授

貳、調查過程

調查作為	時間	參與人員
約詢(監察院2樓第1會議室)	89.9.21	行政院主計處林全主計長、劉三錡副主計長、司法院民事廳楊隆順廳長、行政院法規委員會張自強主任委員、法務部法律事務司陳美玲司長、財政部國有財產局李瑞倉局長、內政部地政司張元旭司長及桃園縣政府財政局蔡吉源局長等人。

貳、調查過程

調查作為	時間	地點
履勘	89.10.3	鑑於所調閱之資料多屬日據時期或光復初期之檔案，黃委員煌雄乃於89年10月3日財政部國有財產署坐落於臺北市文林北路舊美國學校檔案倉庫，瞭解前臺灣省公產管理處及臺灣土地銀行公產代管部接收日產等相關檔案保存情形。

25

參、調查意見

一、審查經過

- 本案調查完成後，在提請財政及經濟、內政及少數民族委員會討論過程中，因事涉高度政治敏感，三度提出調查報告，二次糾正案文未通過，又出現過四位調查委員分提兩個調查報告，這些都是第三屆監察院所未曾有過的現象。

26

參、調查意見

一、審查經過

- 第一次：90年2月7日，4位委員提出調查報告(其中趙委員昌平加註「對處理辦法一部分，保留個人意見」，林委員秋山加註「對部分文字及處理辦法一保留不同意見」)；黃委員煌雄與張委員德銘同時提出糾正案文，經財政及經濟、內政及少數民族委員會第3屆第37次聯席會議討論決議：「本案撤回」。

27

參、調查意見

一、審查經過

- 第二次：90年3月20日，黃委員煌雄及張委員德銘提出調查報告甲案；趙委員昌平、林委員秋山提出調查報告乙案，其中黃委員煌雄及張委員德銘兼提糾正案文，經財政及經濟、內政及少數民族委員會第3屆第40次聯席會議討論決議：「本案保留，推請財政及經濟委員會召集人謝委員慶輝參與協調整合，並以90年2月7日財政及經濟、內政及少數民族委員會第3屆第37次聯席會時，所提之調查報告版本為參考依據，儘速提會討論。」

28

貳、調查意見

一、審查經過

- 第三次：90年4月2日，4位委員提出調查報告(四位委員均簽署，且均未加註意見)，黃委員煌雄、張委員德銘同時提出糾正案文，經財政及經濟、內政及少數民族委員會第3屆第41次聯席會議討論決議：「一、抄調查意見一，函請行政院就國民黨轉帳撥用之國有特種房屋及其基地，確實澈底清理，依法處理。二、抄調查意見二，函請行政院就前台灣省行政長官公署撥歸國民黨經營之19家戲院，確實澈底清理，依法處理。三、抄調查意見三，函請行政院就贈與國民黨之公有土地及建築物，確實澈底清理，依法處理。四、抄調查意見函復陳訴人。」至於糾正案文則未通過。

參、調查意見

二、調查意見

意見一

行政機關於訓政時期將國民黨以政府名義接收之國有特種房屋（日產房屋），以轉帳撥用等帳面處理方式移轉予該黨，以及於行憲後將該等房屋所屬基地併列轉帳予該黨，顯與當時法令規定有悖，行政院應本維護國家財產權益立場，確實清查該等房屋及基地現況，依法處理。

意見一內容摘要

國民黨臺灣省黨部奉准轉帳撥用之114棟國有特種房屋既係依據訓政時期前國防最高委員會常務會議決議，並經行政院代電核定辦理，在訓政時期，或屬有據；然在訓政時期，由於黨國一體，該黨雖因具有國家機關地位，而得代表國家管理上述國有特種房屋，但該等114棟房屋之所有權仍為國家所有，僅係由該黨以國家機關地位管理，於行憲之後，該黨不再具有國家機關地位，自也失去其管理權限；至於114棟國有特種房屋所屬基地併列轉帳部分，係遲至實施憲政後之民國43年始經行政院令准辦理轉帳，以是時該黨在性質上已屬私法人團體，

參、調查意見

二、調查意見

意見一內容摘要

並非政府機關，卻以轉帳撥用之方式取得公有房屋所屬基地所有權，顯與當時土地法規定有悖，行政院應本維護國家財產權益立場，確實清查該等房屋及基地現況，依法處理。

參、調查意見

二、調查意見

意見一

行政院及相關政府機關對於前臺灣省行政長官公署撥歸國民黨經營之19家戲院，未能釐清該黨僅有經營權而無所有權，致該等戲院現已移轉予他人或仍登記該黨所有，行政院應本維護國家財產及人民權益之職責，確實澈底清理，依法處理。

意見二內容摘要

按相關檔案及史料文件顯示，該19家戲院係臺灣省行政長官公署宣傳委員會接收日資電影戲院移交予國民黨臺灣省黨部接管經營，既係撥歸該黨經營，該黨對於該19家戲院應僅有經營權而無所有權

參、調查意見

二、調查意見

意見二內容摘要

惟行政院及相關政府機關竟未能釐清兩者之分際，致該19家戲院陸續已有移轉予他人者，有仍登記為該黨所有者，行政院身為國家最高行政機關，應本維護國家財產及人民權益之職責，確實澈底清理，依法處理。

參、調查意見

二、調查意見

意見三

各級政府機關將其管有公有土地及建築物陸續贈與國民黨，顯與憲法規定及法律之實質精神有悖，亦似與臺灣省省有財產管理規則列示之公有財產管理方式不符，行政院應確實澈底清理，依法處理。

意見三內容摘要

各級政府機關將其管有之公有財產，自民國47年起至民國77年止，多年來陸續贈與國民黨及其所屬單位，其中土地86筆，面積合計17,890.2平方公尺；建築物37筆，面積合計12,251.8平方公尺，各

參、調查意見

二、調查意見

意見三內容摘要

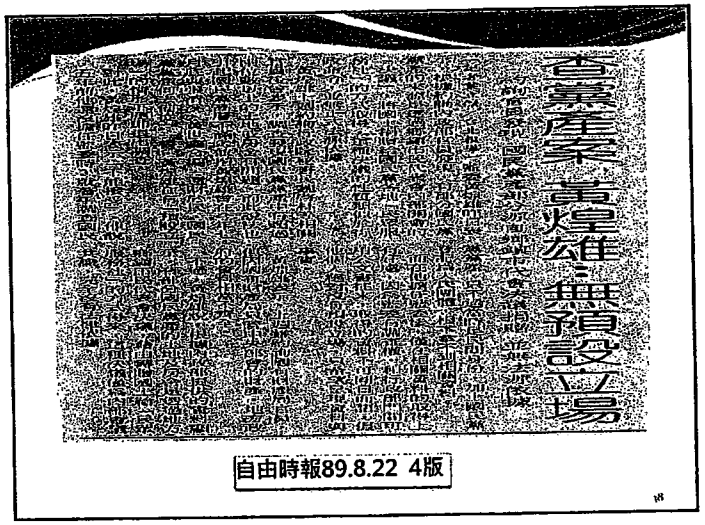
該政府機關雖係提經各該管民意機關同意，並報經其上級機關核准後，將各該公有財產贈與該黨，揆諸其程序，依事件當時之法律，雖有所據，惟在當時黨國體制之下，此種獨厚特定政黨之作法，顯與法律實質精神有違；又衡諸憲政原理，所謂國有財產，屬全國人民所有，政府機關不過是受人民付託，並為人民之利益而代為管理，此即中華民國憲法第143第1項規定之意旨所在，故各級政府在管理、使用、處分公有財產時，自應以人民之利益為依歸，並不得損及人民之利益，過去各級政府將國家

參、調查意見

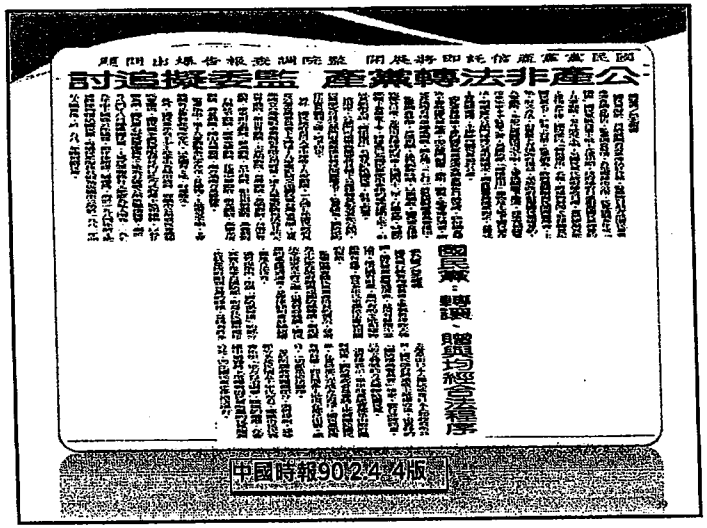
二、調查意見

意見之內容摘要

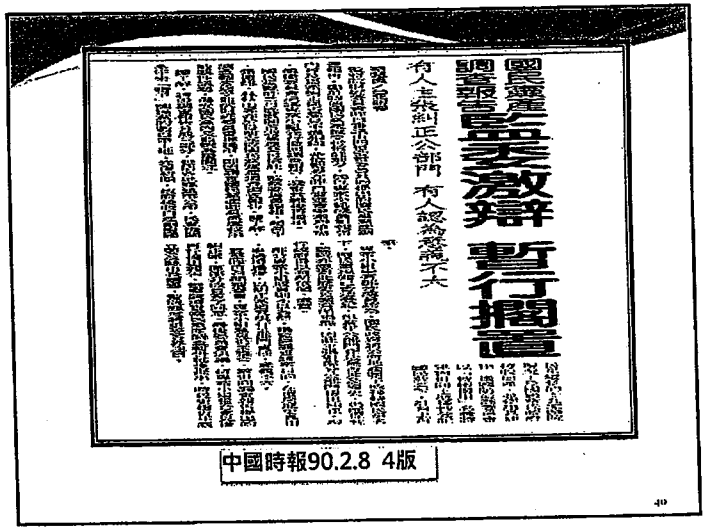
財產無償贈與該黨之行為，已在人民及政黨之間，形成不公平之差別待遇，顯與憲法第7條人民不分黨派，在法律上一律平等的精神有悖，亦似與55年9月15日公布之臺灣省省有財產管理規則列示之公有財產管理方式不符，行政院應確實澈底清理，依法處理。



自由時報89.8.22 4版



中國時報90.2.4 4版



中國時報90.2.8 4版



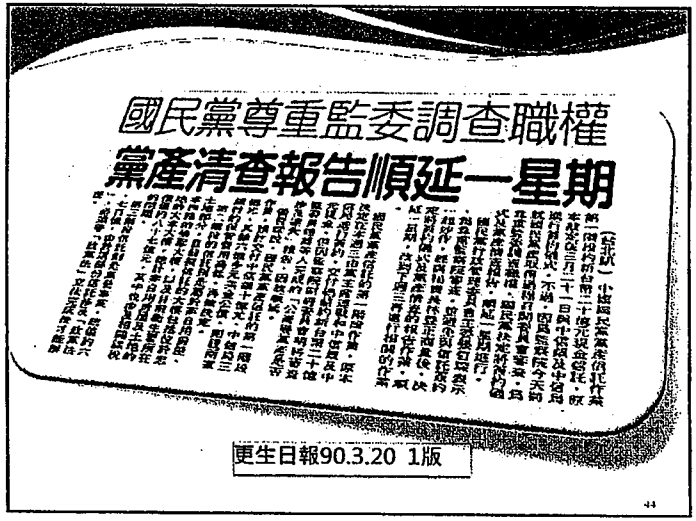
中國時報90.2.12 2版



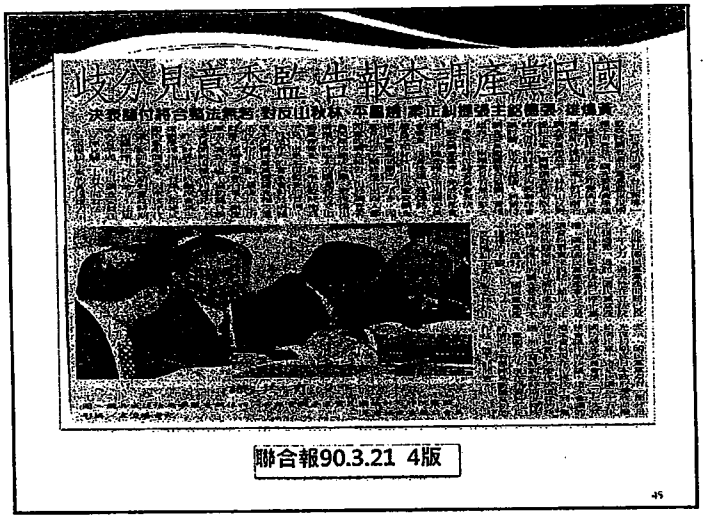
自由時報90.2.12 2版　　中國時報90.3.20 2版



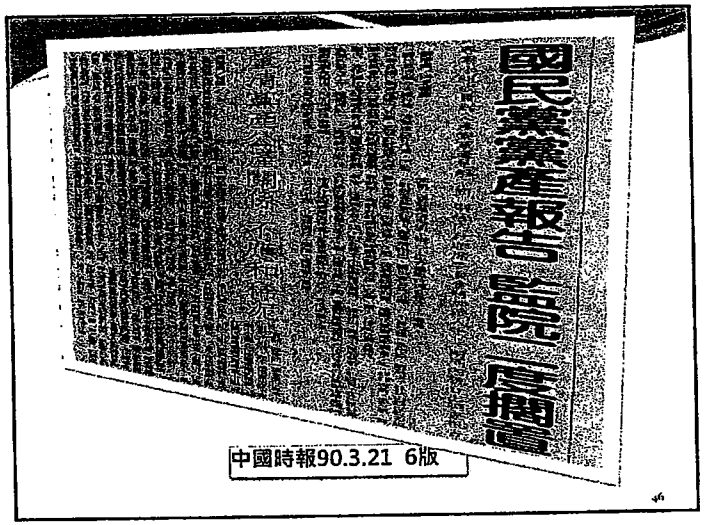
民眾日報90.3.20 6版



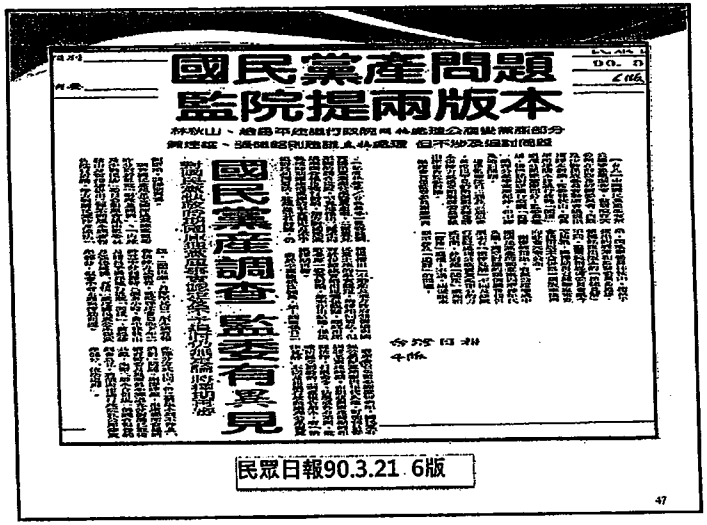
更生日報90.3.20 1版



聯合報90.3.21 4版



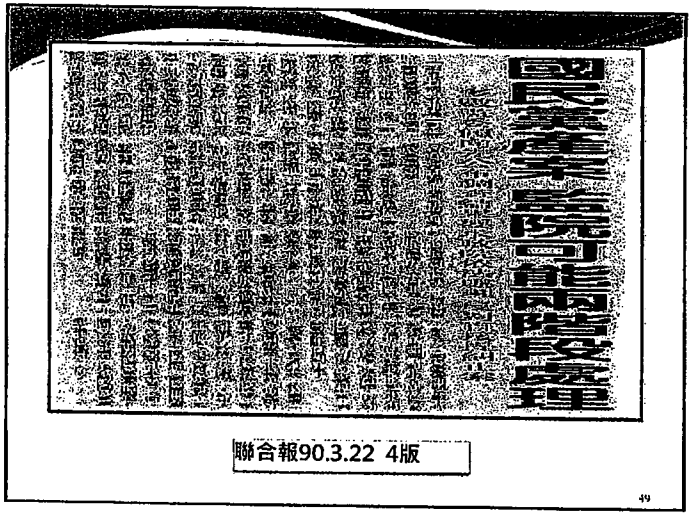
中國時報90.3.21 6版



民眾日報90.3.21 6版



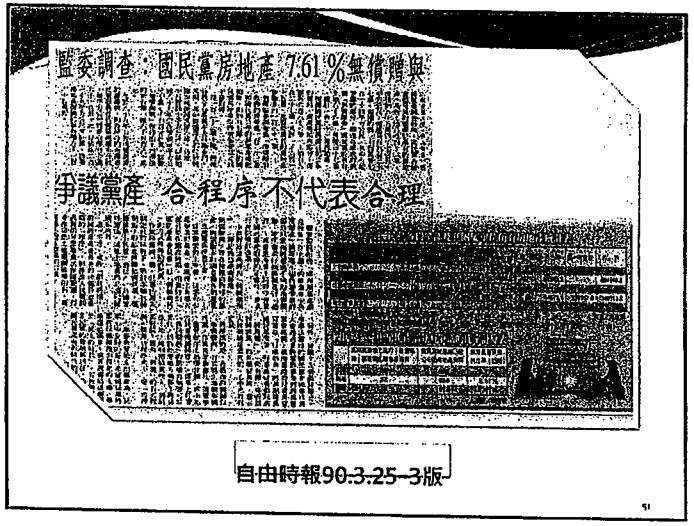
自由時報90.3.21 3版



聯合報90.3.22 4版



自由時報90.3.23 15版

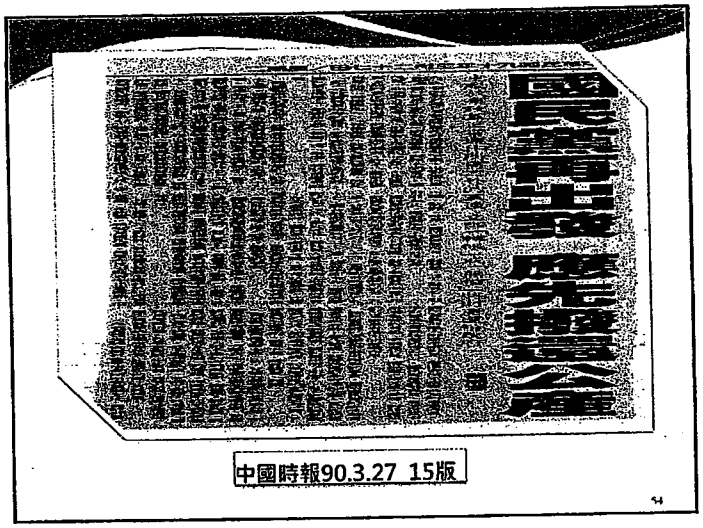


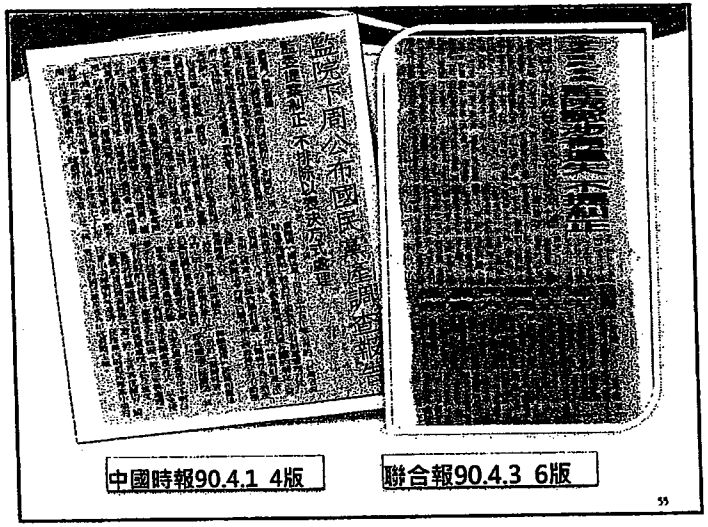
自由時報90.3.25 3版

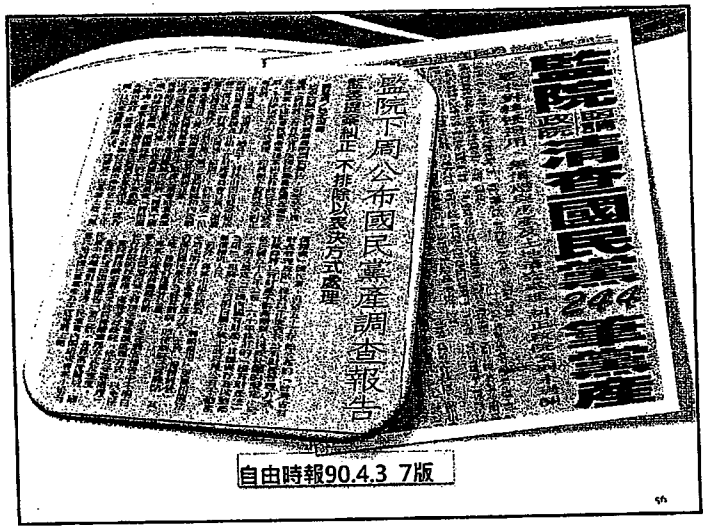


自由時報90.3.25 3版


國民黨產報告 監院42再審
錢復指示儘速處理 調查報告第三度送審
自由時報90.3.26 3版


國民黨再出招 歷史投資公產
中國時報90.3.27 15版


監院下周公布國民黨產調查報告
三度審黨產
中國時報90.4.1 4版
聯合報90.4.3 6版


監院下周公布國民黨產調查報告
監院續查國民黨244筆黨產
自由時報90.4.3 7版


公產變國民黨產 監院：違法

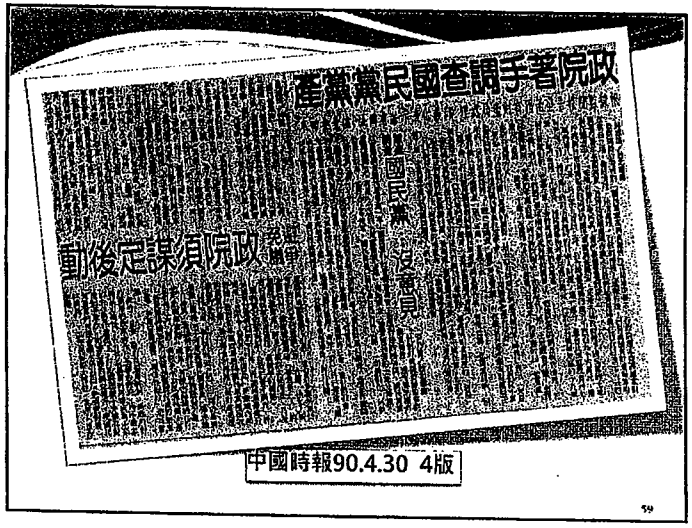
民眾日報90.4.4 6版

57

肆、後續處理

時間	行政院院長	國民黨主席	事件	備註
90.04.06	張俊雄	連戰	本院90年4月6日（90）院台財字第902200244、902200245、902200246號函等請行政院收國民黨移帳撥用114棟國有特種房屋及其基地、前臺灣省行政長官公署撥歸國民黨經營之19家戲院、及各級政府機關附與中國國民黨之公有土地及建築物（土地36筆、建物37筆）等三部分，確實澈底清理，依法處理。	
91.01.22 91.05.20 91.07.23 91.09.24	張俊雄	連戰	本案行政院遲未辦理見復，本院以91年1月22日（91）院台財字第0912200080號、91年5月20日（91）院台財字第0912200387號、91年7月23日（91）院台財字第0912200587號、91年9月24日（91）院台財字第0912200766號函等請該院迅即辦理見復。	
91.09.13	游錫堃	連戰	行政院91年9月27日院臺財字第0910039003號函復到院略以：行政院91年9月11日第2803次會議決議通過法務部研擬之「政黨不當取得財產處理條例」草案，並已於91年9月13日將該草案，送請立法院審議，俟完成立法程序，當即依法處理。	本院提出「政黨案」調查報告約1年6個月左右行政院將「政黨不當取得財產處理條例」草案，送請立法院審議。

58


政府應追討黨產 黨產不法查回

中國時報90.4.30 4版

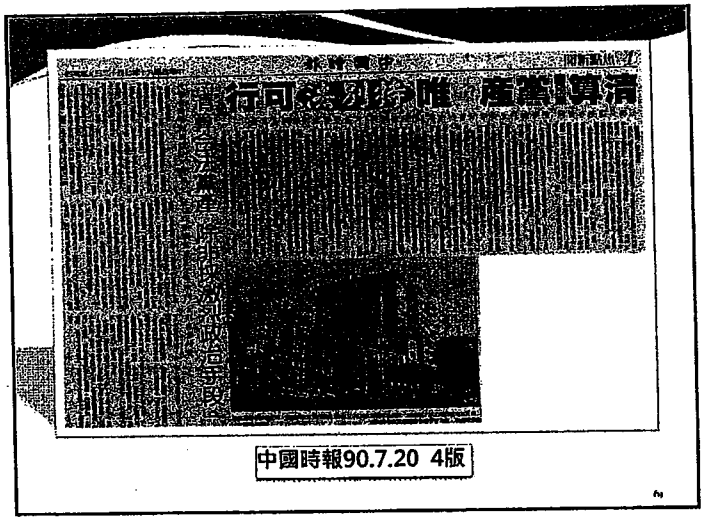
59


國民黨接收國有財產 擬特別立法追討

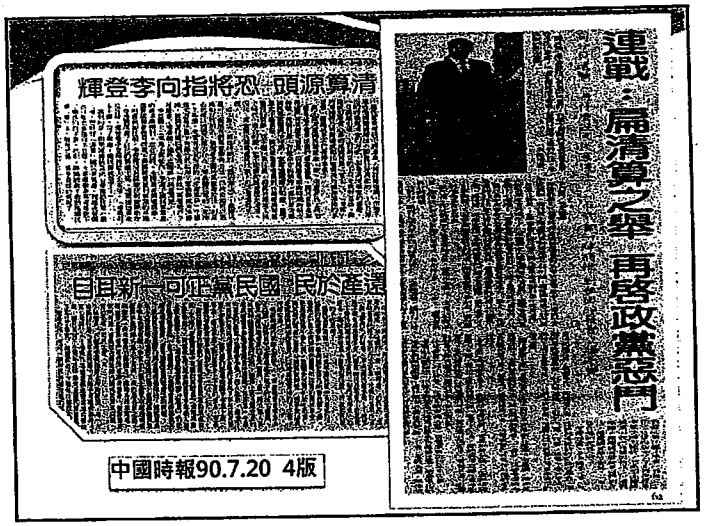
聯合報90.6.19 4版

自由時報90.6.19 4版

60



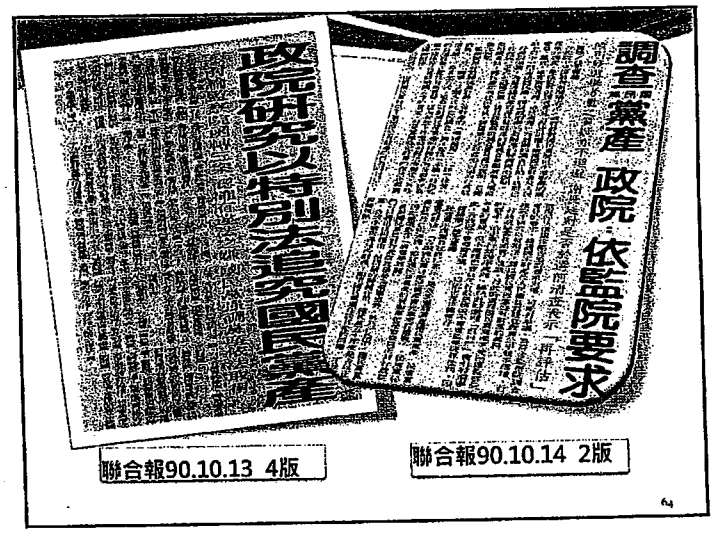
中國時報90.7.20 4版



中國時報90.7.20 4版



自由時報90.10.13 2版



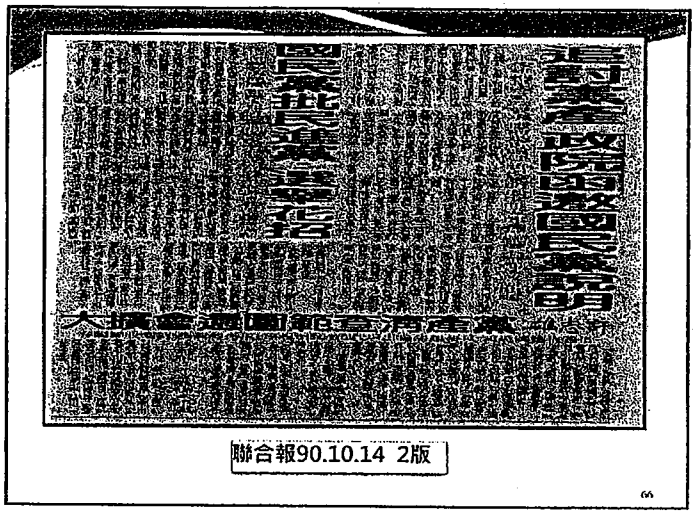
聯合報90.10.13 4版

聯合報90.10.14 2版



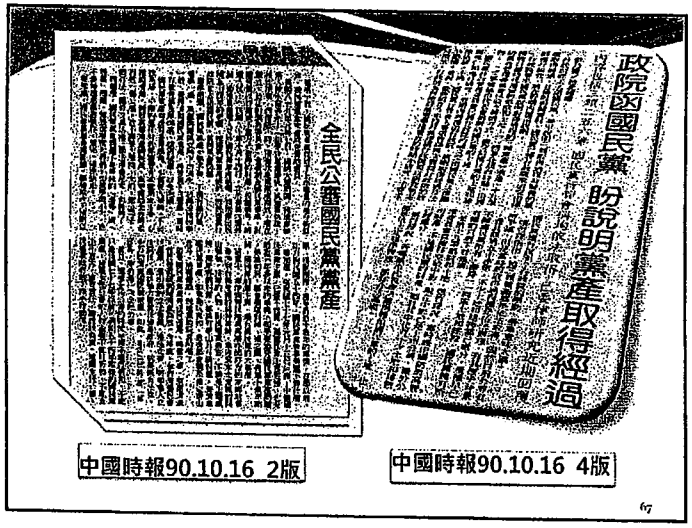
中國時報90.10.14 2版　聯合報90.10.14 2版

65



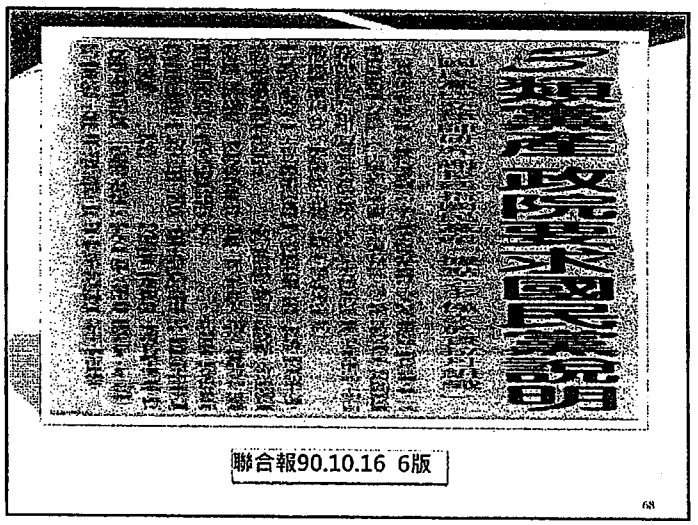
聯合報90.10.14 2版

66



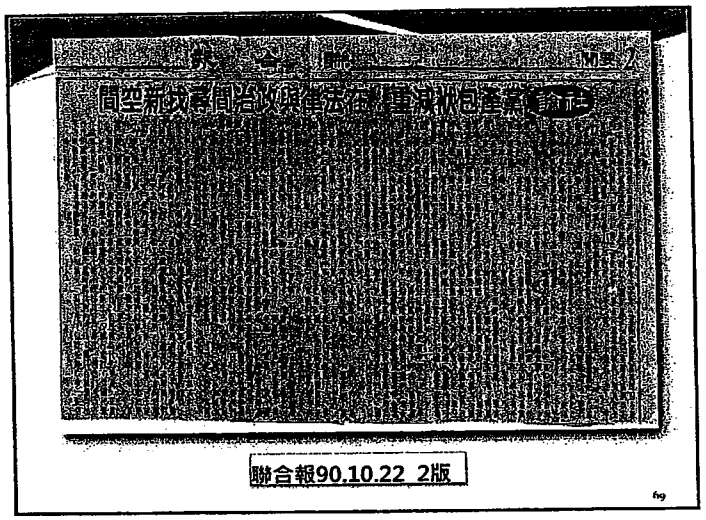
中國時報90.10.16 2版　中國時報90.10.16 4版

67

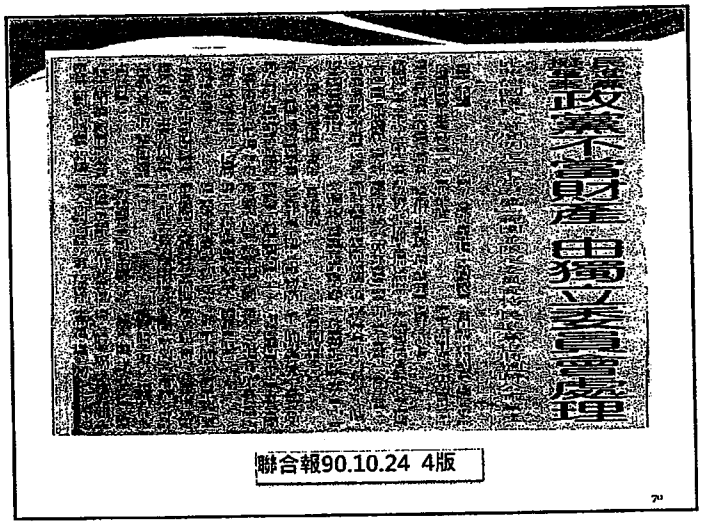


聯合報90.10.16 6版

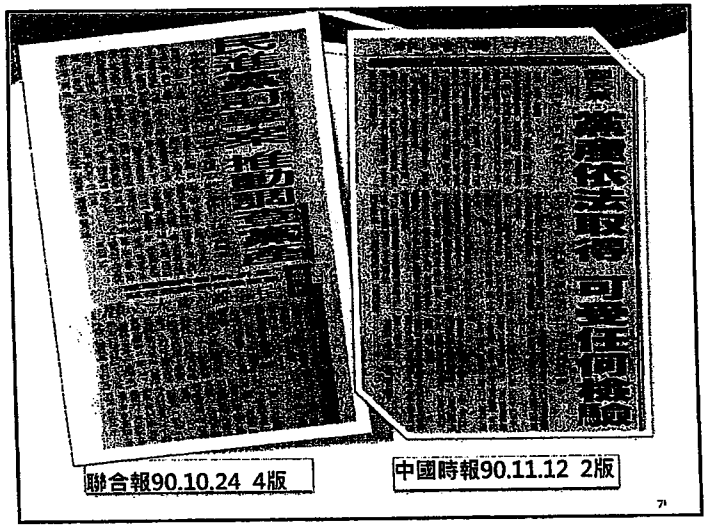
68



聯合報90.10.22 2版

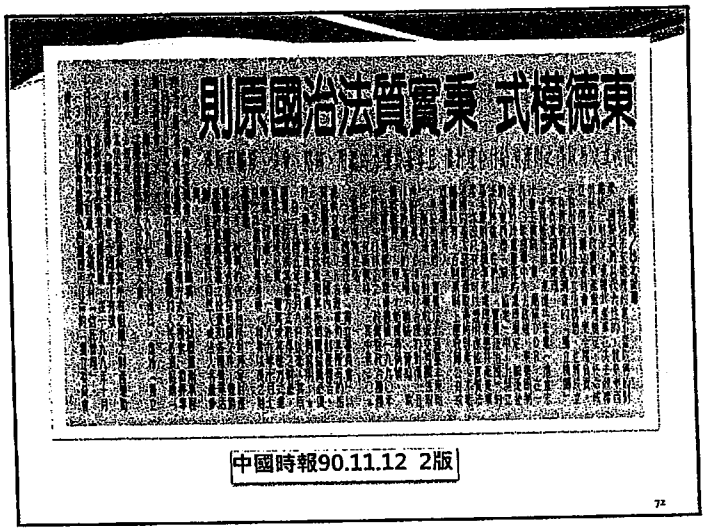


聯合報90.10.24 4版



聯合報90.10.24 4版

中國時報90.11.12 2版



中國時報90.11.12 2版



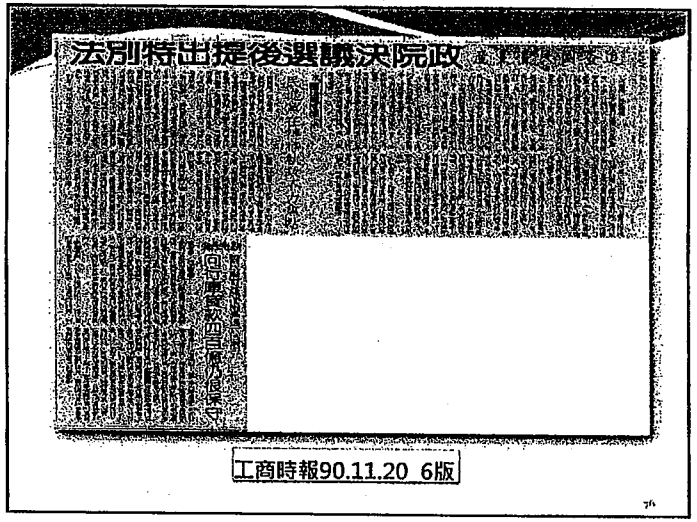
聯合報90.11.18 8版　自由時報90.11.19 1版



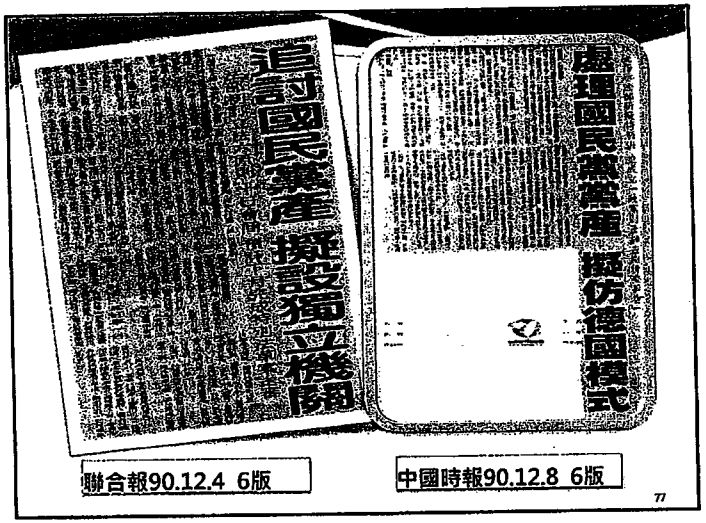
自由時報90.11.20 1版

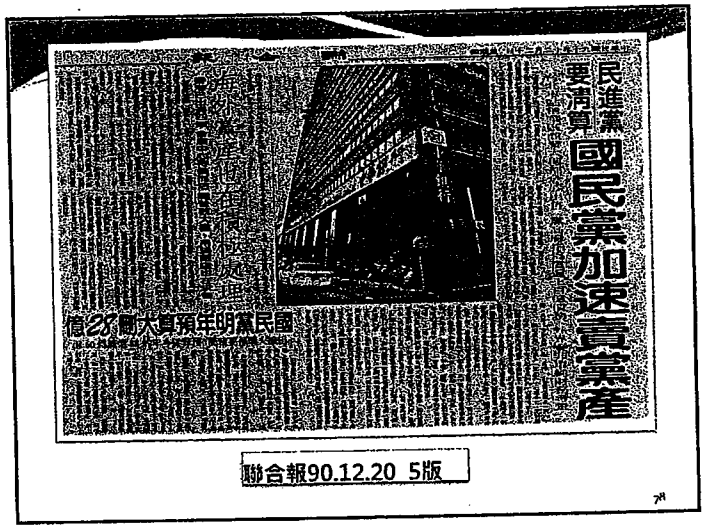


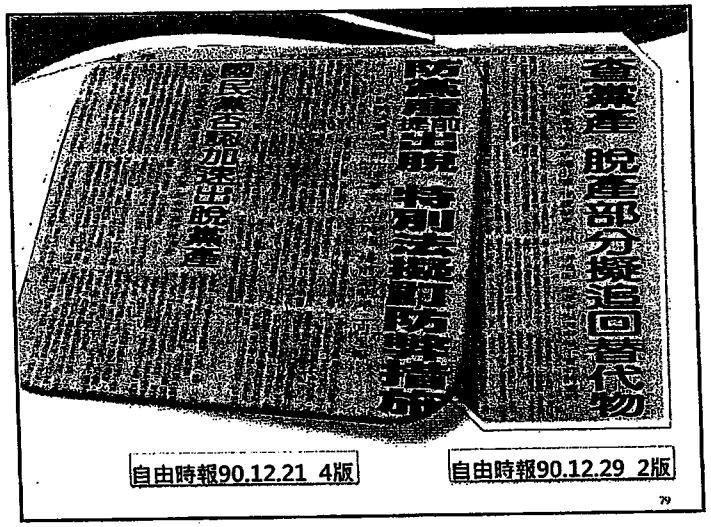
自由時報90.11.20 3版



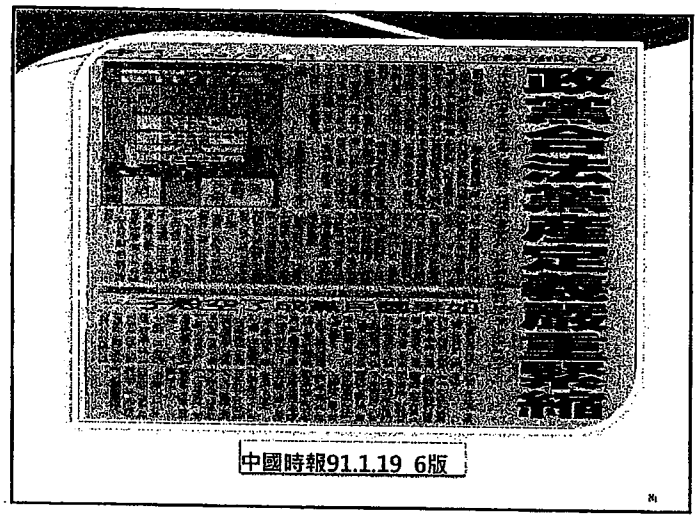
工商時報90.11.20 6版


追討國民黨產 擬設獨立機關
處理國民黨黨產 擬仿德國模式
聯合報90.12.4 6版
中國時報90.12.8 6版

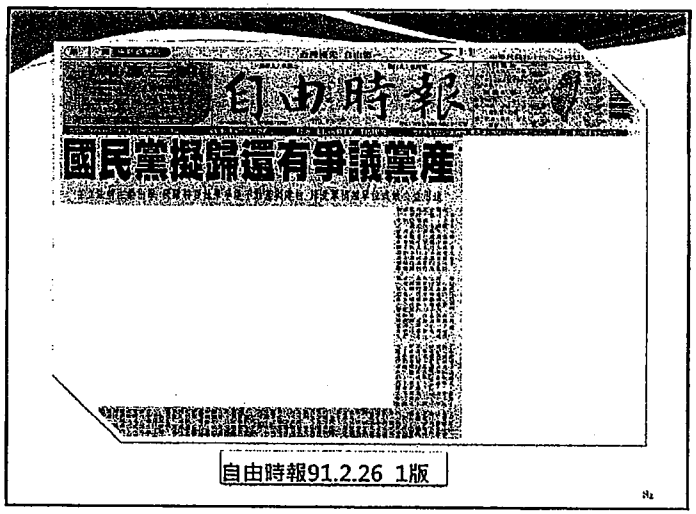

民進黨要消算
國民黨加速賣黨產
聯合報90.12.20 5版


查黨產 脫產部分擬追回替代物
脫產追討 特別法擬訂防弊措施
國民黨否認加速出脫黨產
自由時報90.12.21 4版
自由時報90.12.29 2版


日6月4年今 日準基產黨討追
聯合報90.12.29 4版



中國時報91.1.19 6版



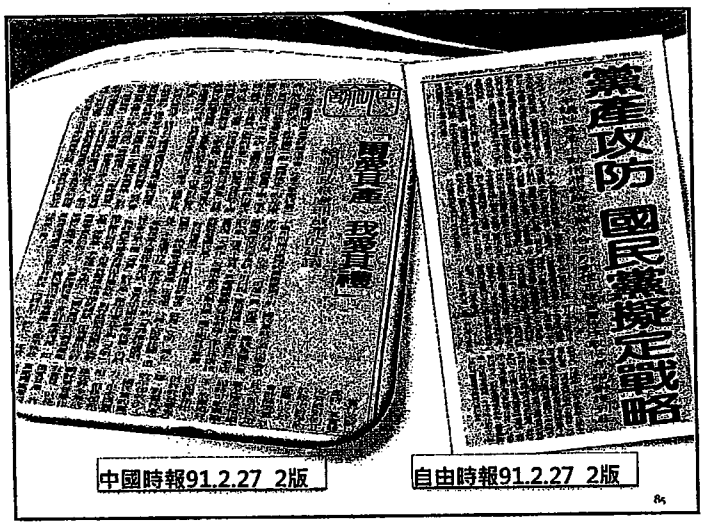
自由時報91.2.26 1版



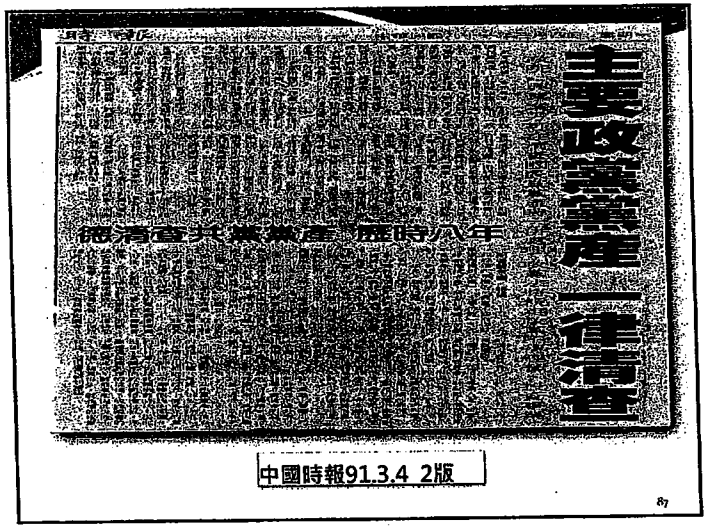
中國時報91.2.26 2版

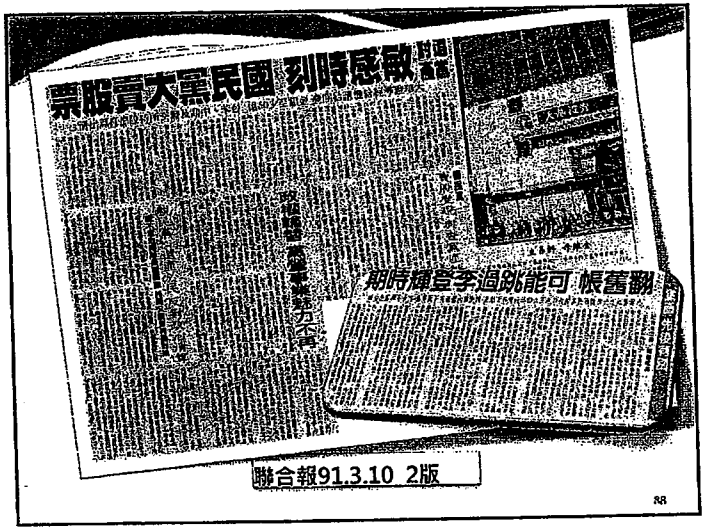


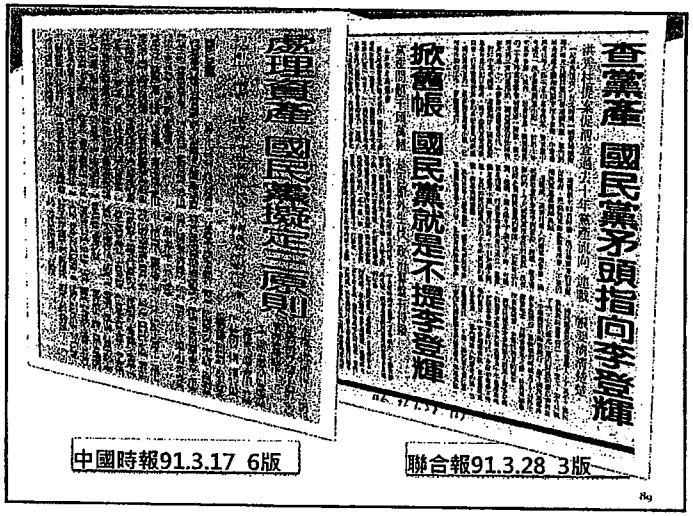
聯合報91.2.26 4版


黨產攻防 國民黨擬定戰略
中國時報91.2.27 2版
自由時報91.2.27 2版

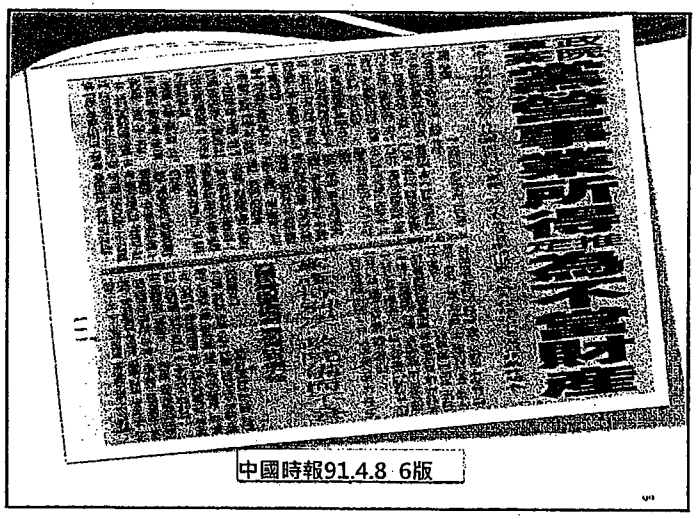

本版部法制反 案提擬黨民國 產黨理清
聯合報91.3.3 4版


主要政黨黨產一律清查
中國時報91.3.4 2版

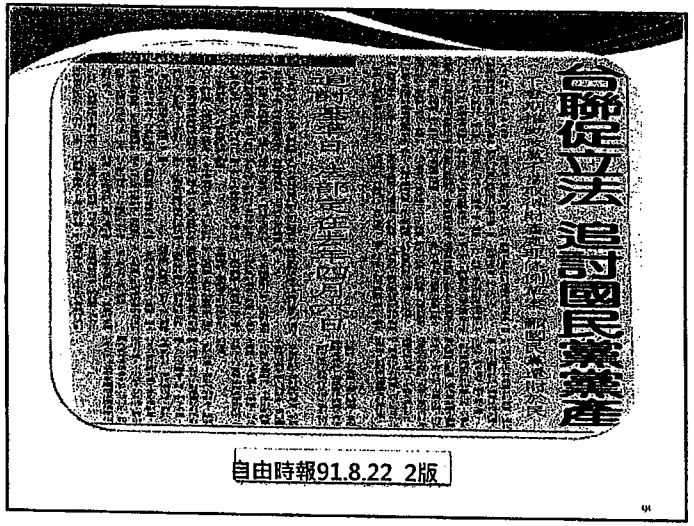

票股賣大黨民國 烈時感敏
聯合報91.3.10 2版



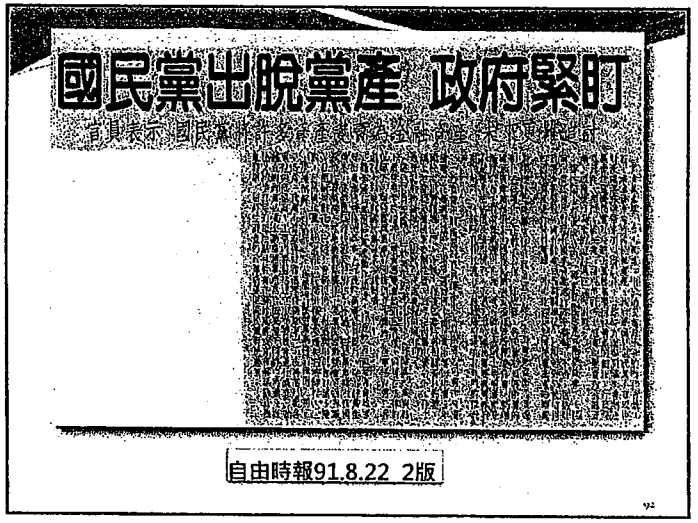
中國時報91.3.17 6版　聯合報91.3.28 3版



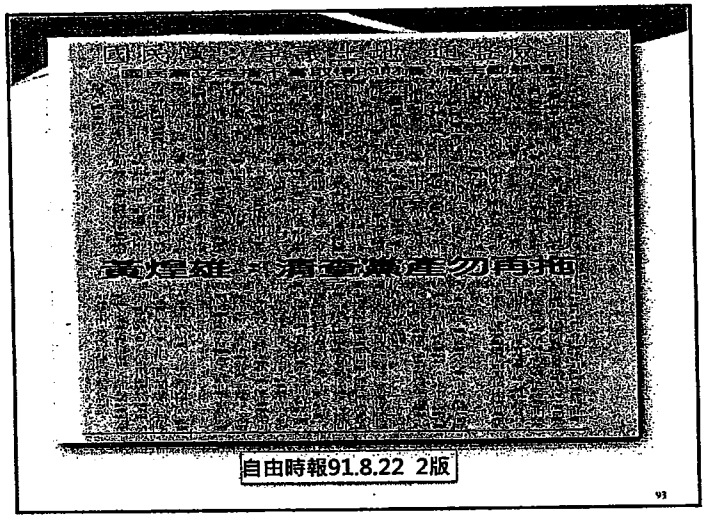
中國時報91.4.8 6版



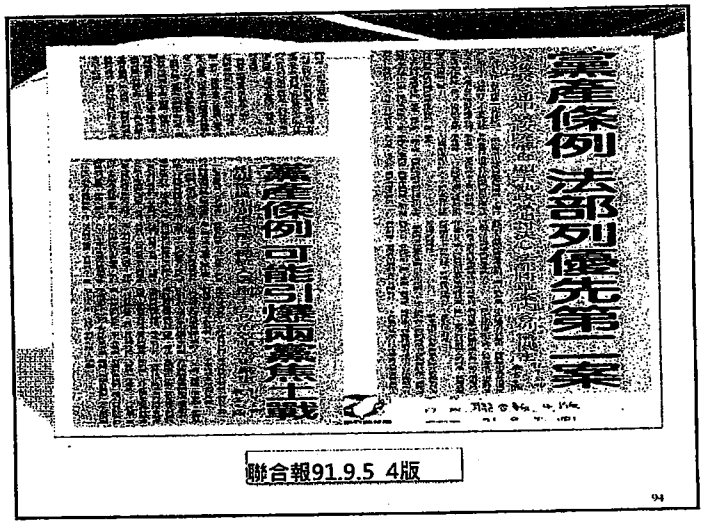
自由時報91.8.22 2版



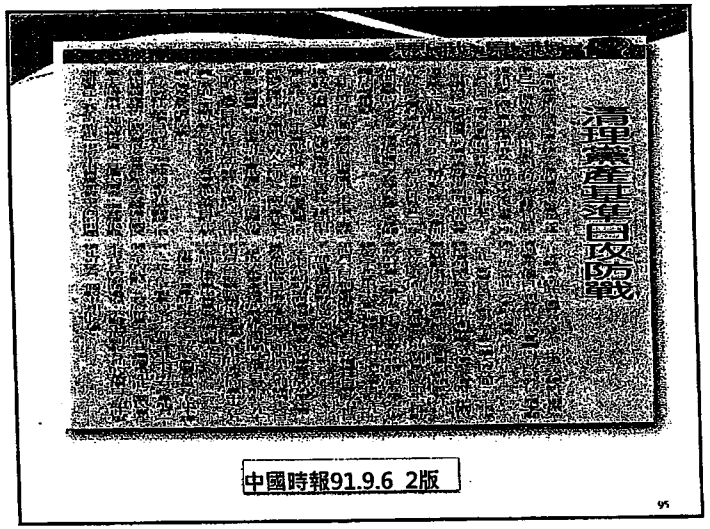
自由時報91.8.22 2版



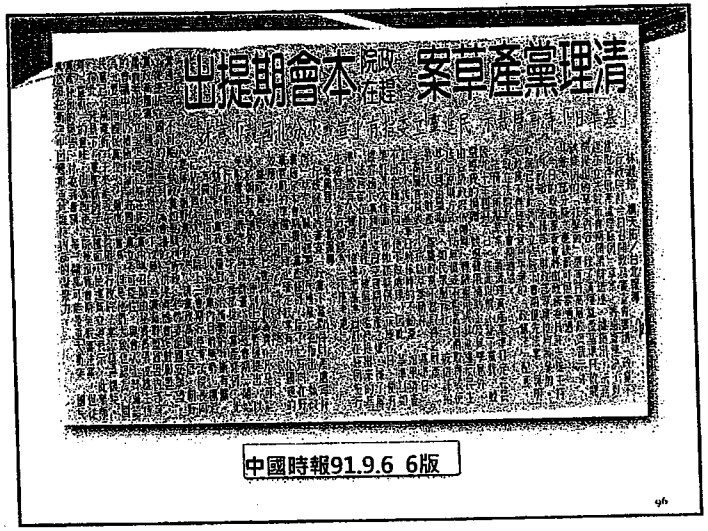
自由時報91.8.22 2版



聯合報91.9.5 4版



中國時報91.9.6 2版



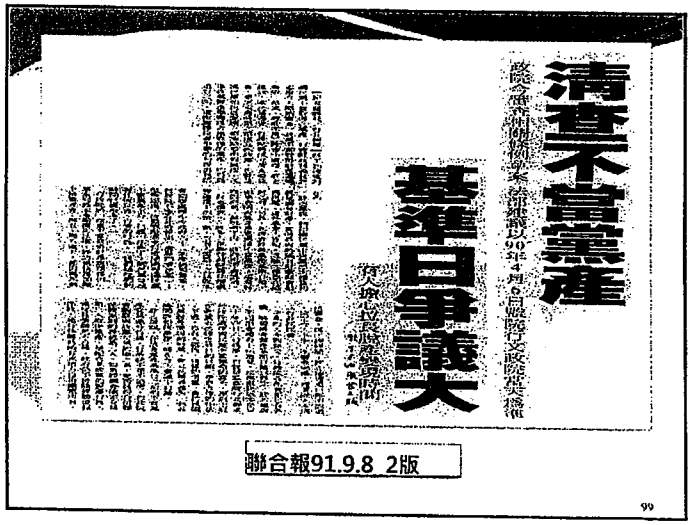
中國時報91.9.6 6版


國民黨處理黨產 採高道德標準
黨產特別條例下週提報政院

自由時報91.9.6 4版


反制黨產條例 國民黨擬推政黨法

自由時報91.9.7 6版


清查不當黨產
基準日爭議大

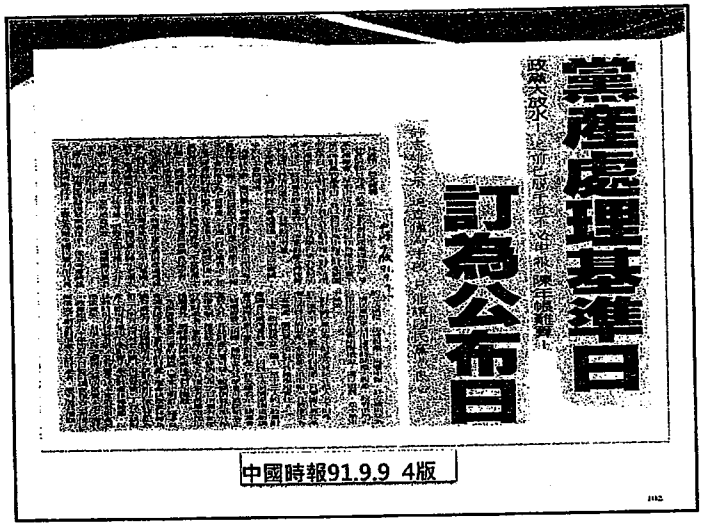
聯合報91.9.8 2版


定大限 攸關黨產清查範圍
學界多主張以前年520爲基準日

聯合報91.9.8 2版



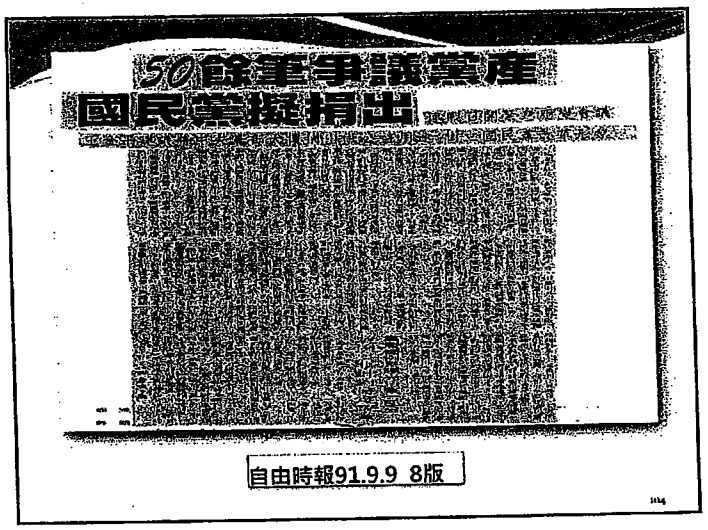
自由時報91.9.8 7版



中國時報91.9.9 4版



自由時報91.9.9 8版



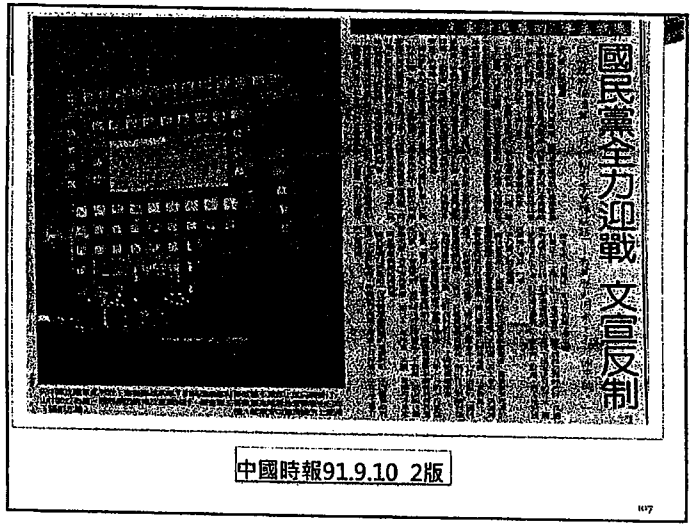
自由時報91.9.9 8版



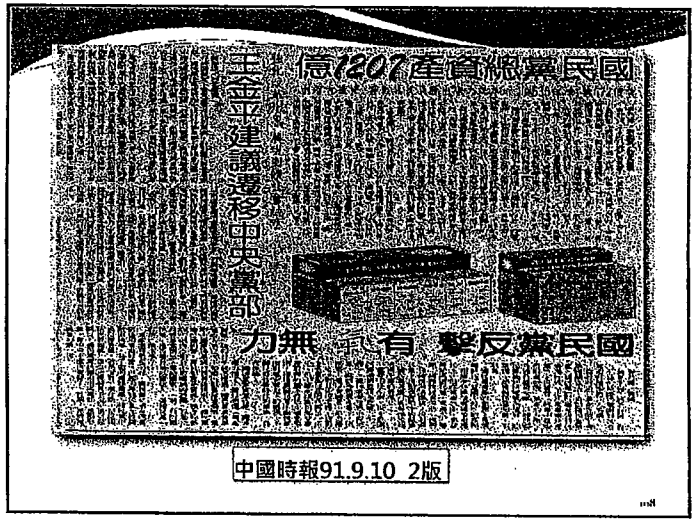
自由時報91.9.9 8版



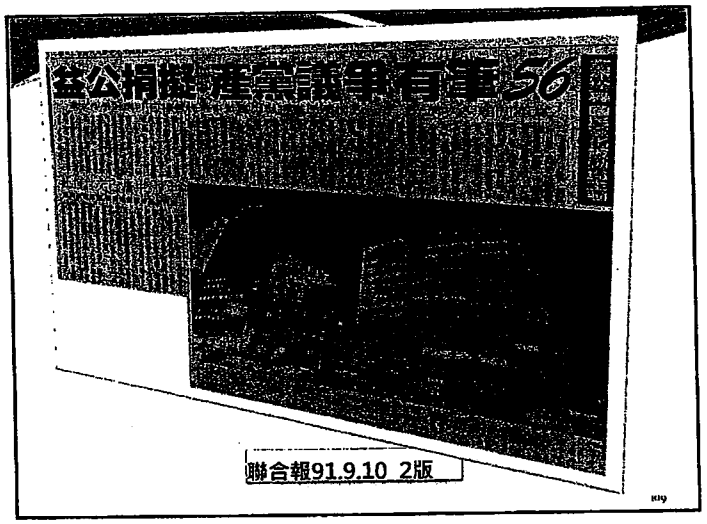
中國時報91.9.10 2版



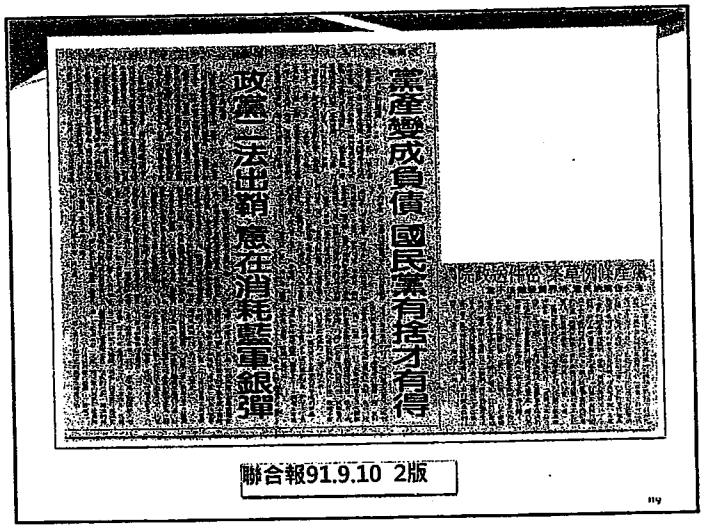
中國時報91.9.10 2版



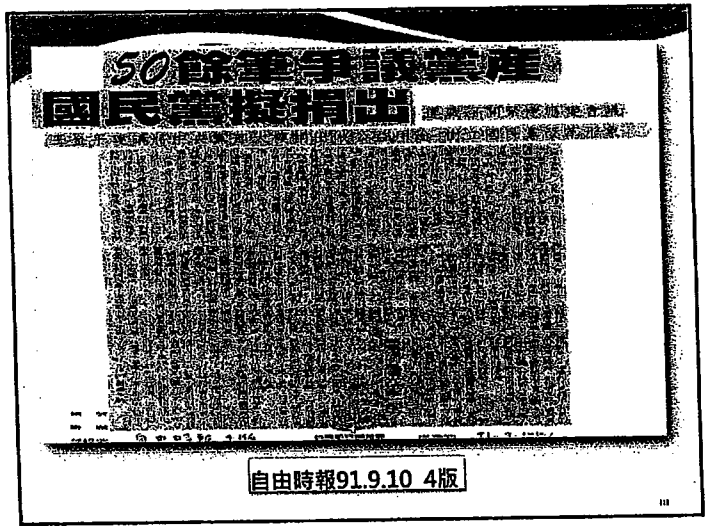
中國時報91.9.10 2版



聯合報91.9.10 2版



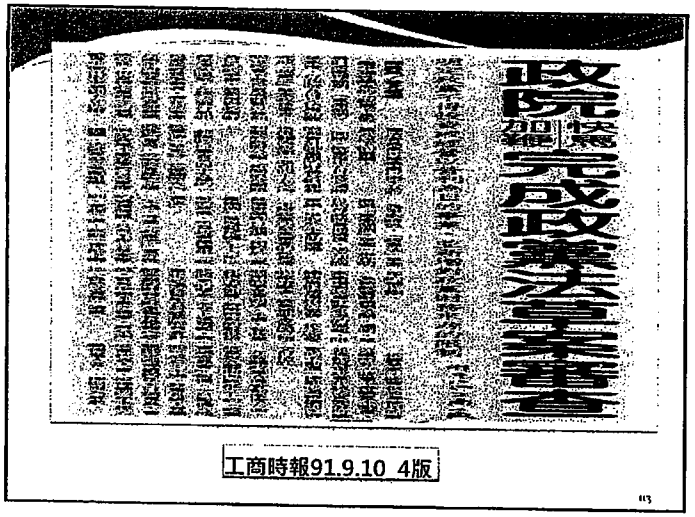
聯合報91.9.10 2版



自由時報91.9.10 4版



工商時報91.9.10 4版



工商時報91.9.10 4版



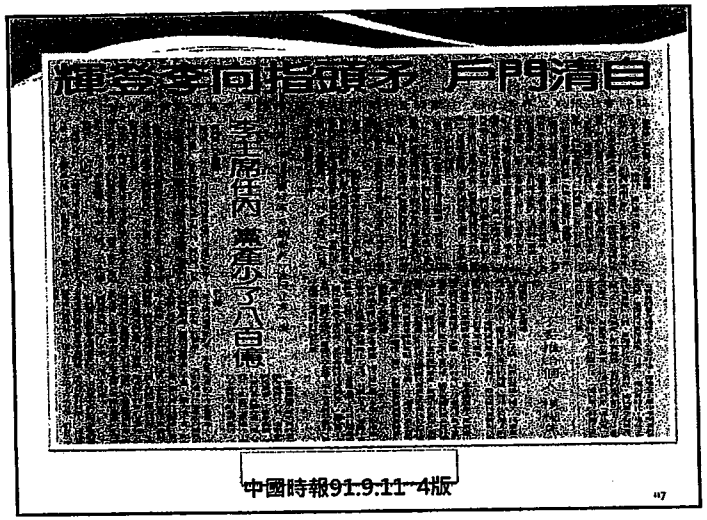
聯合報91.9.11 1版



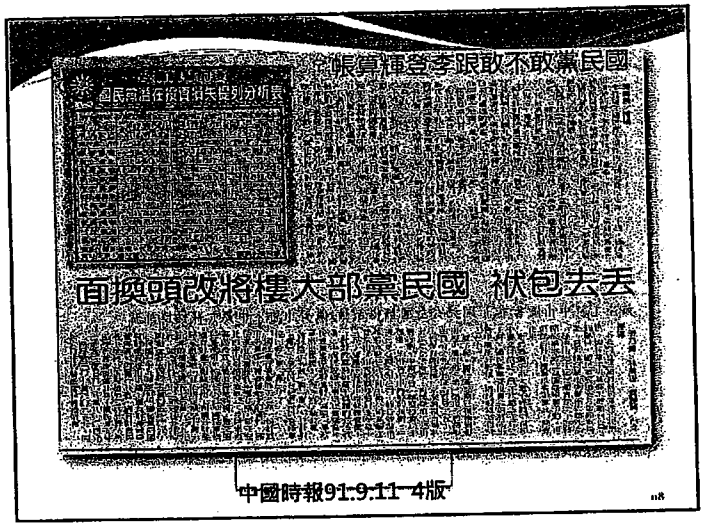
聯合報91.9.11 2版



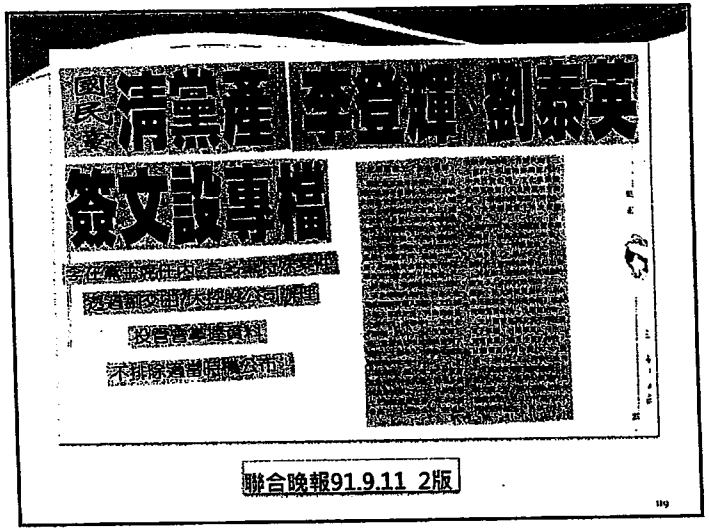
中國時報91.9.11 4版



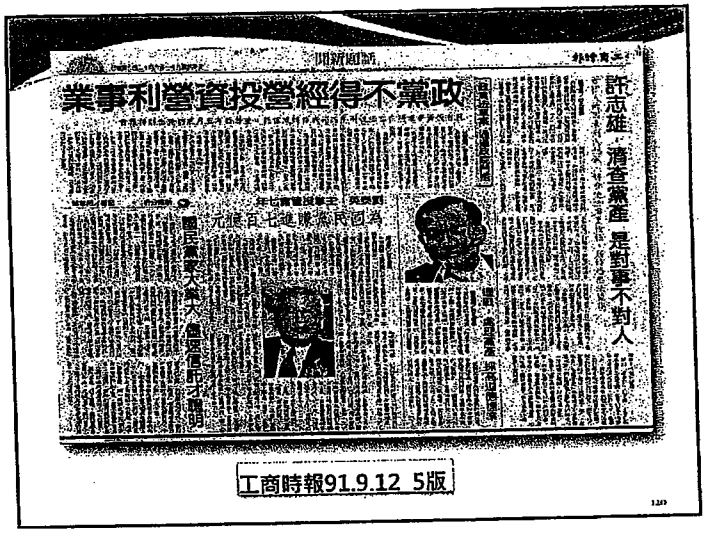
中國時報91.9.11 4版



中國時報91.9.11 4版



聯合晚報91.9.11 2版



工商時報91.9.12 5版



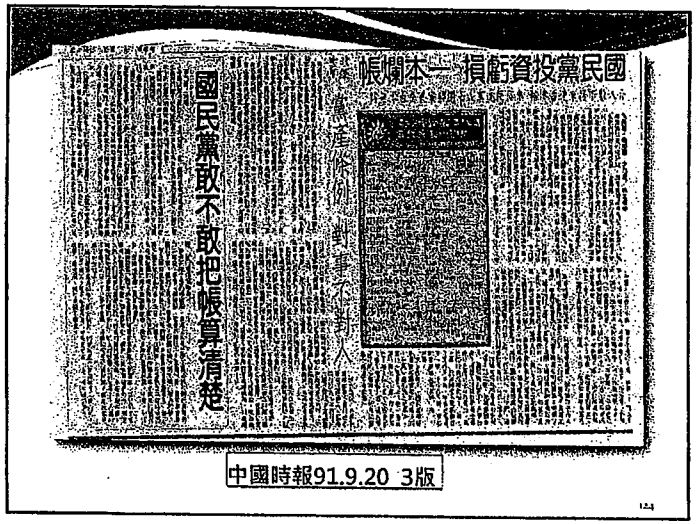
中國時報91.9.20 2版



中國時報91.9.20 2版



中國時報91.9.20 3版



中國時報91.9.20 3版

肆、後續處理—中廣案併案

一、調查案由

- 據訴：中央廣播電台現使用坐落嘉義縣民雄鄉頂寮段頂寮小段369地號及同段中廣小段607地號等土地，係政府於民國41年核准撥款購置，以中國廣播公司名義登記土地所有權人，並由二者共同使用，現中廣要求該電台限期支付租金否則俟機出售該土地等情。惟前開土地係國家編列預算所購置，應屬國有土地，究相關機關有無善盡維護國家財產之責，其處理過程是否涉有違失，認應予深入瞭解一案(以下簡稱為「中廣案」)。

125

肆、後續處理—中廣案併案

一、調查案由

- 中廣案係黃委員煌雄、趙委員榮耀91年2月申請自動調查案件。經本院91年2月7日(91)院台調壹字第0910800112號函核定派查。

126

肆、後續處理—中廣案併案

二、調查過程

- 中廣案之調查，經分別於91年2月15日函請審計部、行政院新聞局、行政院主計處提供相關資料到院。
- 嗣經於91年6月11日詢問交通部張家祝次長、郵電司鄧添來司長、許專琴副會計長、法務部法律事務司林秀蓮副司長、財政部國有財產局李瑞倉局長、行政院主計處谷萬平副局長等人。

127

肆、後續處理—中廣案併案

三、調查意見

- 中廣案調查完成後，調查報告經提91年8月20日交通及採購、財政及經濟委員會第3屆第32次聯席會議討論決議調查意見如下，並函請行政院督促所屬確實查明檢討，依法妥予處理見復。

128

肆、後續處理—中廣案併案

三、調查意見

意見一

按民國36年1月10日國民政府行政院與中廣公司訂立合約內容及其他相關文件觀之，政府與該公司間之關係，係委託該公司廣播宣揚政令。

意見一內容摘要

就相關合約及文件分析，政府與中廣公司間屬委託辦理廣播宣揚政令之合約關係，縱該公司於合約有效期間內，政府對該公司之補助，係以年度中央政府總預算所列對該公司補助費為基準，給予補助，然仍是依合約委託代辦相關廣播業務需

肆、後續處理—中廣案併案

三、調查意見

意見一內容摘要

要所給予之補助，實質上應屬「委辦費」性質，對此，交通部於91年6月3日交郵字第0910005469號函所附書面報告中亦稱：「中廣公司於36年成立初期直屬中國國民黨中央執行委員會，經營範圍為代辦國營性質，應屬黨營事業之普通公司，政府與該公司訂立合約並予補助，僅委託代辦宣揚政令。」

肆、後續處理—中廣案併案

三、調查意見

意見二

嘉義縣民雄鄉頂寮段頂寮小段369地號及同段中廣小段607地號等2筆土地，經查應係41年度中央政府總預算追加預算內編列補助中廣公司擴充廣播設備等臨時費223萬5,000元所購置。

意見二內容摘要

本案雖據交通部表示相關案卷查無系爭土地地號資料，欠缺相關佐證難以斷定，該追加預算所購置之土地，即為本案系爭土地；然據該部分析本案所記載之時間、政府撥款金額及購置民雄土地

肆、後續處理—中廣案併案

三、調查意見

意見二內容摘要

面積，與該部案卷記載均相符，且據中央電台以（91）瑞中總字第0463號函稱，「本台所屬民雄分台747千赫天線區使用之土地（頂寮段頂寮小段369地號及同段中廣小段607地號）係中央政府為加強對大陸廣播所購置，其目的在架設四塔定向天線（即定向播音天線之四只鐵塔），架設迄今50年從未變更用途。」準此，縱於相關案卷查無系爭土地之地號，亦可判定系爭土地應係上開中央政府追加預算所購置。

肆、後續處理—中廣案併案

三、調查意見

意見三

本案系爭土地既係國家預算所購置，卻登記為中廣公司所有，當時之主管機關交通部是否善盡維護國家財產之責，行政院應督促所屬確實查明檢討，依法妥予處理。

意見三內容摘要

中廣公司儼然是一公務機關，其所需各項經費自36年度下半年至61年度止，20餘年來概由政府負擔，系爭土地亦是政府編列追加預算所購置，而今，該公司褪去公務機關色彩，原以國家預算購置之財產，卻成為私有財產，顯與情理未合，行政院應督促所屬確實查明檢討，依法妥予處理。

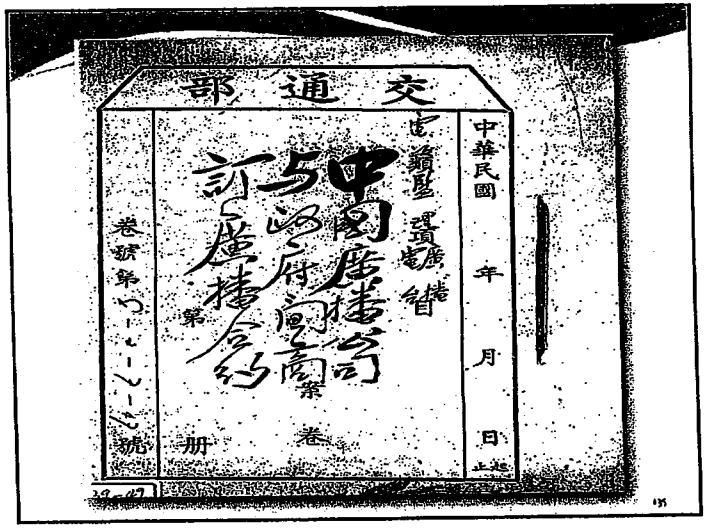
133

肆、後續處理—中廣案併案

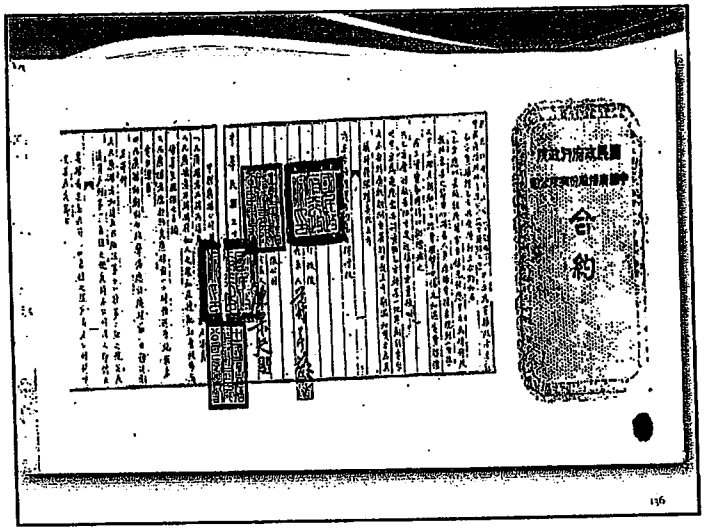
四、後續處理

- 中廣案之後續處理併入黨產案，該案嗣由行政院併黨產案函復本院。

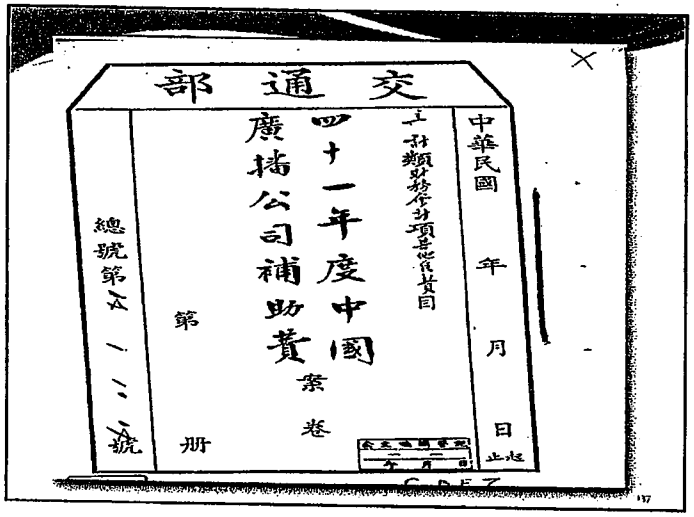
134

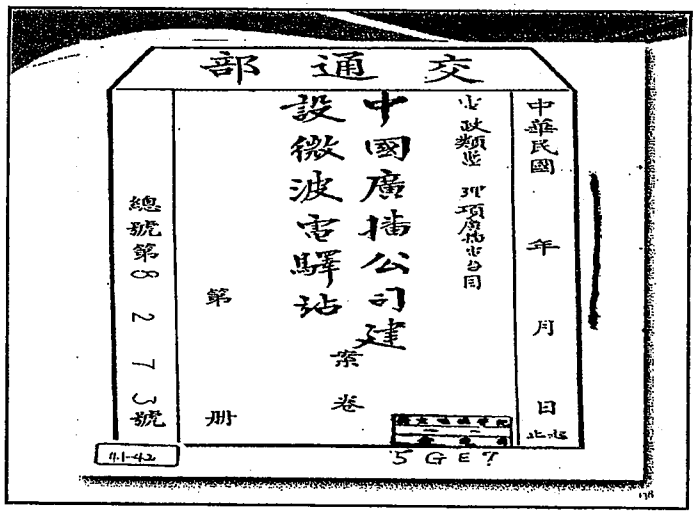


135



136


交通部
中華民國 年 月 日止
四十一年度中國廣播公司補助費
總號第 號
第 冊 卷

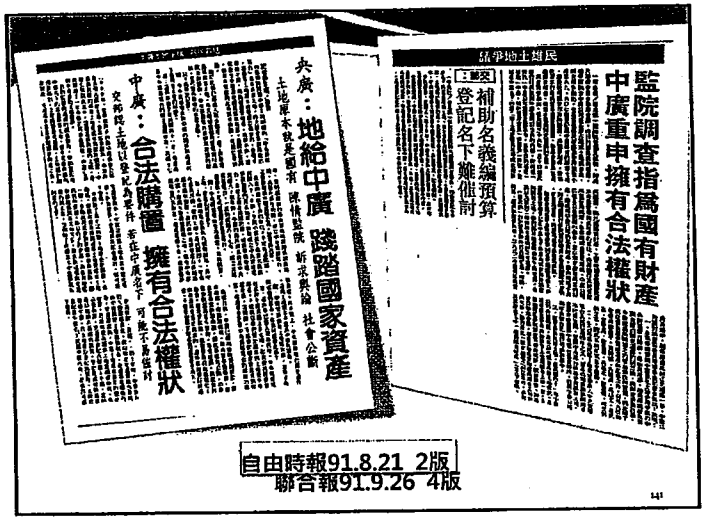

交通部
中華民國 年 月 日止
中國廣播公司建設微波電驛站
總號第8277號
第 冊 卷



自由時報91.8.21 1版
中華日報91.8.21 4版



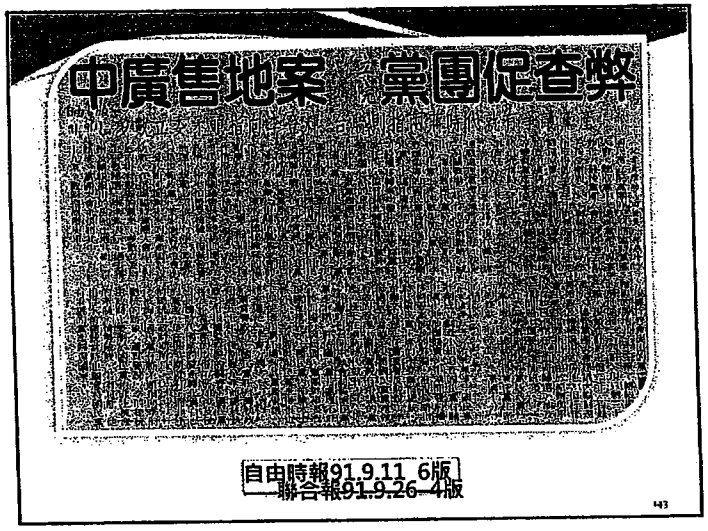
自由時報91.8.21 2版



自由時報91.8.21 2版
聯合報91.9.26 4版



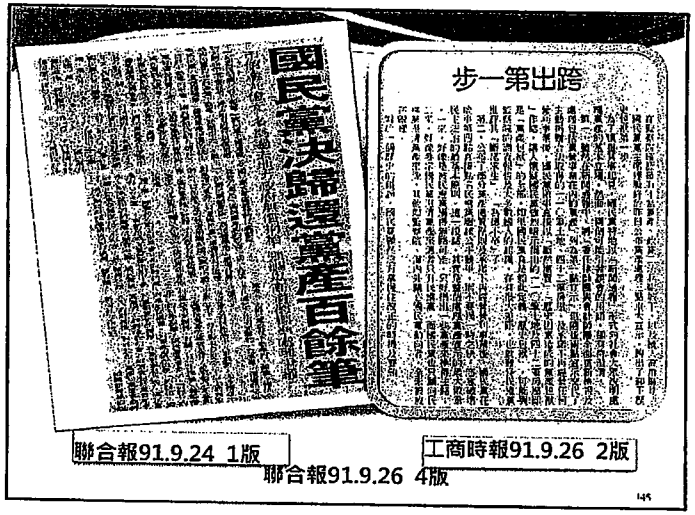
自由時報91.8.22 2版
聯合報91.9.26 4版



自由時報91.9.11 6版
聯合報91.9.26 4版

時間	行政院院長	國民黨主席	事件	備註
91.09.25	游錫	連戰	國民黨主席連戰於該黨中常會對黨產處理做出3點宣示，其中第2點為：「在合法的原則下，涉及『轉賬挪用，無償贈與』的國民黨現有部分房地，約111筆土地、42筆房屋，將主動捐贈，並於近日內將相關資料交由律師團，就有關捐贈的法律程序及步驟進行研商、處理。另外，在接收日產部分，在中影公司所管轄戲院，因屬公司型態組織，內有相當部分的其他民股在內，涉及層面較複雜，國民黨中央將責成中影公司依政府有關規定處理。」	行政院將「政黨不當取得財產處理條例」草案函請立法院審議，約2週後，國民黨連主席首次對黨產處理做出3點宣示。
91.10.07	游錫	連戰	國民黨正式將準備回贈給原捐贈單位的111筆土地、45筆房屋（較91年9月25日宣示時多3筆）之資料及權狀交由永然聯合法律事務所、眾信協合國際法律事務所及明曜法律事務所共同組成的律師團與受贈單位進行接觸、聯繫，並進行回贈不動產所有權移轉登記等有關程序。	連主席於91年9月25日宣示2週後，國民黨正式委託律師團進行回贈不動產所有權移轉登記等有關程序。
91.11.11	游錫	連戰	本院91年11月11日（91）院台財字第0912200889號函請行政院將本案後續處理結果見復。	
92.06.03	游錫	連戰	本院92年6月3日（92）院台財字第0922200413號函請行政院，就本案迅即辦理見復。	

聯合報91.9.26 4版



聯合報91.9.24 1版

工商時報91.9.26 2版

聯合報91.9.26 4版



聯合報91.9.26 4版



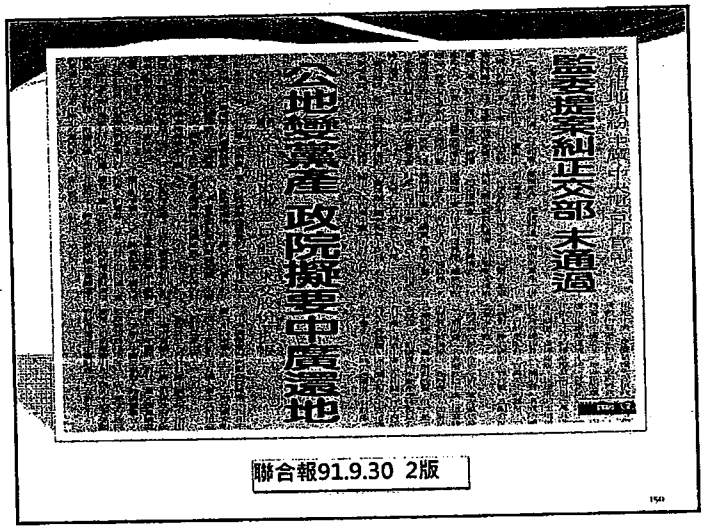
聯合報91.9.26 4版



中國時報91.9.26 4版



自由時報91.9.26 6版



聯合報91.9.30 2版



自由時報91.10.6 7版

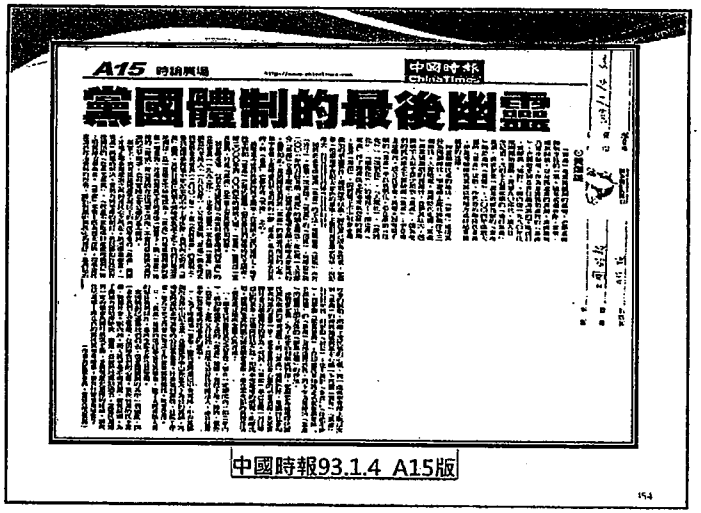
自由時報91.10.8 5版

時　間	行政院院長	國民黨主席	事　件	備　註
92.07.14	游錫堃	連　戰	行政院92年7月14日院臺財字第0920039491號函復到院略以：該院已擬具「政黨不當取得財產處理條例」草案並已於91年9月13日送請立法院審議，惟尚未完成立法程序，俟該條例公布施行該院當即依其規定處理。	
92.09.09	游錫堃	連　戰	本院92年9月9日（92）院台財字第0922200899號函請行政院於本案有具體進展後，再將後續處理結果見復。	
92.12.24	游錫堃	連　戰	應發展與成立專案小組處理政黨不當取得國家資產歸還事宜。	本院提出「黨產案」調查報告約1年9個月後，行政院游院長指示成立專案小組處理國民黨黨產相關事宜。
93.01.08	游錫堃	連　戰	財政部成立國家資產經營管理委員會黨產處理專案小組由部長林全召集。	游院長指示後約2週，財政部成立黨產處理專案小組。
93.03.01	游錫堃	連　戰	行政院核定「政黨或其附隨組織取得或使用國家資產之協商處理原則」，作為規範段各機關與政黨或其附隨組織協商處理之依據。	於本院提出「黨產案」調查報告約3年後，行政院核定上開協商處理原則。
93.07.20	游錫堃	連　戰	本院93年7月20日（93）院台財字第0932200691號函請行政院迅即將本案辦理結果見復。	


自由時報92.12.19 4版

中廣 監委確認民雄土地國有

戲院 十九家疑被接手後變賣

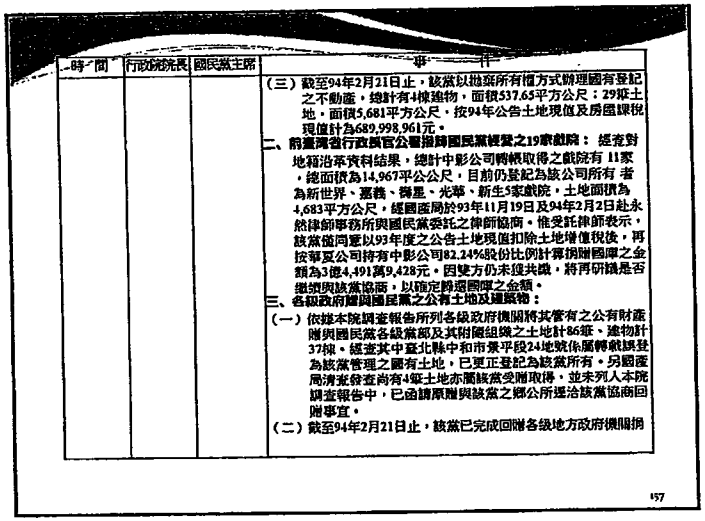

中國時報93.1.4 A15版

A15 時論廣場 中國時報 China Times

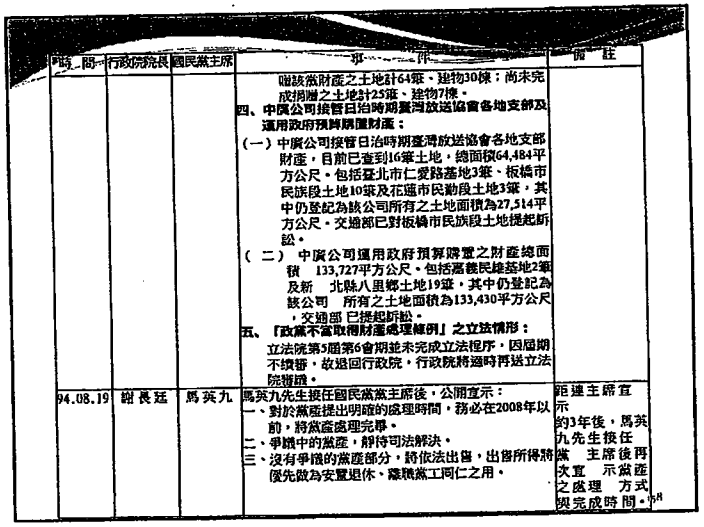
黨國體制的最後幽靈

時間	行政院院長	國民黨主席	事件	備註
93.10.07	游錫堃	連戰	行政院93年10月7日院臺財字第0930045891號函復到院略以：行政院將國家資產提案管理委員會黨產處理專案小組之運作情形及處理結果函復本院，其重點如下： 一、實踐大樓及實踐堂房屋同意不追收歷年使用補償金並已函告國民黨委託之律師洽國民黨儘速辦理鑑定及產權移轉國有事宜。 二、國民黨轉帳撥用之國有特種房屋及其基地：截至93年9月7日已有5筆土地，面積909平方公尺及2棟建物，面積289.07平方公尺完成所有權國有登記。 三、前臺灣省行政長官公署撥歸國民黨經營之19家戲院中影公司以轉組方式取得仍登記為該公司所有之新世界、嘉義、將軍、光華、新生等5家戲院房地歸還國庫案，經國民黨委託律師函告擬採現金作價方式處理，故該公司於93年6月2日間處分新生戲院部分不動產，並不會損及與財政部國有財局之協商結果。惟有關歸還國庫之合理價格，土地部分是否按公告土地現值加成計算，尚待該黨確認。 四、中廣公司接管日治時期臺灣放送協會各地支部及運用政府預算購置財產：中廣公司取得臺北縣板橋市民族段及花蓮市民勤段土地案，交通部業函請國民黨歸還國庫，惟經中廣公司函復，並無法律依據。五、『政黨不當取得財產處理條例』之立法情形：如可排入立法院下會期審議，願協調立法委員以提案方式，增訂該條款；倘無法排入下會期審議，則須檢回法案，再由行政院函送立法院審議。	本院提出「黨產案」調查報告約3年半後（連主席宣示後約2年），行政院首次將政黨具體之國民黨黨產之處理情形函復本院。

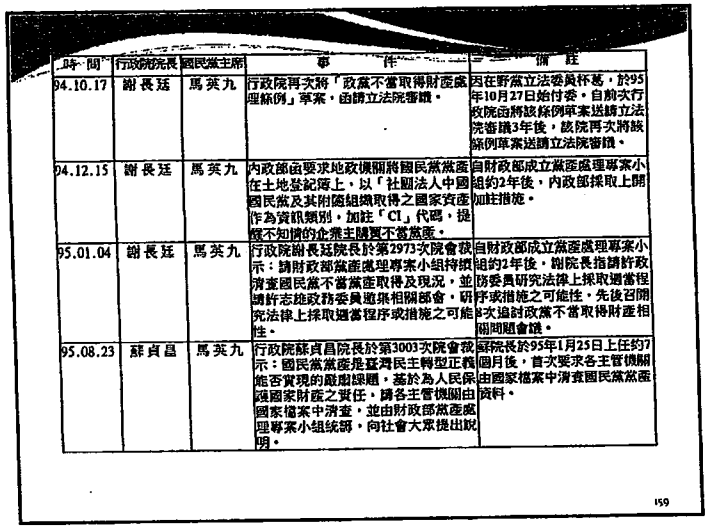
時間	行政院院長	國民黨主席	事件	備註
93.12.28	游錫堃	連戰	本院93年12月28日（93）院台財字第0932201225號函請行政院督促所屬將後續辦理結果見復。	
94.03.16	游錫堃	連戰	行政院94年3月16日院臺財字第0940010172號函復到院略以： 一、國民黨轉帳撥用之國有特種房屋及其基地： （一）依本院90年4月2日調查報告所附清冊，國民黨轉帳撥用特種房屋共114棟，經查對地籍清冊資料結果，其坐落基地計23,678平方公尺，協商處理後，該黨以拋棄所有權方式辦理國有登記者計有建物2棟，面積289.07平方公尺，土地24筆，面積5,194平方公尺，其餘土地已移轉第三人所有或被徵收，已無仍登記為該黨或其附屬組織所有者。 （二）於查對地籍資料過程中，發現尚有該黨轉帳撥用特種房地，未列本院調查報告內，經初步清查處理後，由該黨以拋棄所有權方式辦理國有登記者有建物2棟，面積248.58平方公尺，土地5筆，面積487平方公尺，為全面清查是否仍有類似土地委請內政部函請各縣市地政機關協助提供仍登記為該黨及其附屬組織所有不動產清冊，辦理清查結果，計有1,199,333平方公尺屬轉帳撥用取得其中仍登記為該黨所有者，有27筆土地，面積10,544平方公尺，已協調該黨同意於確認相關土地資料後，以拋棄所有權方式辦理國有登記；其餘土地已移轉第三人所有或被徵收。	



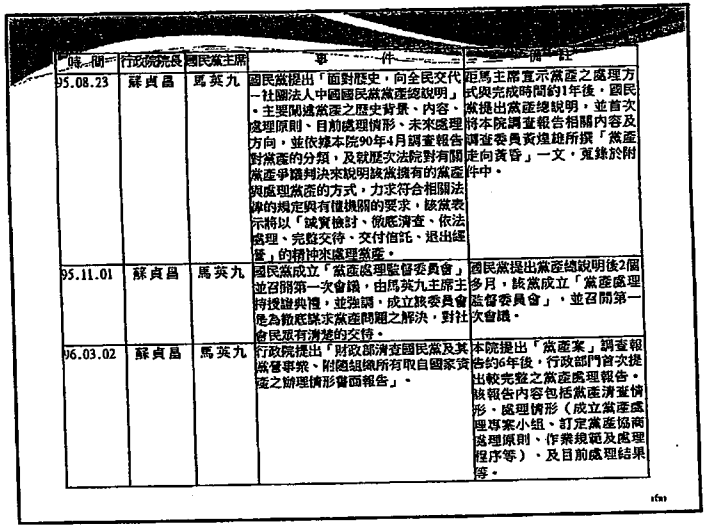
時間	行政院院長	國民黨主席	事件
			（三）截至94年2月21日止，該黨以捐贈所有權方式辦理國有登記之不動產，總計有4棟建物，面積537.65平方公尺；29筆土地，面積5,681平方公尺，按94年公告土地現值及房屋課稅現值計為689,998,961元。 二、前臺灣省行政長官公署撥歸時國民黨經營之19家戲院： 經查對地籍沿革資料結果，總計中影公司轉帳取得之戲院有 11家，總面積為14,967平公公尺，目前仍登記為該公司所有 者為新世界、嘉義、舞星、光華、新生5家戲院，土地面積為4,683平方公尺，經國產局於93年11月19日及94年2月2日赴永然律師事務所與國民黨委託之律師協商。惟受託律師表示，該黨前同意以93年度之公告土地現值扣除土地增值稅後，再按華夏公司持有中影公司82.24%股份比例計算捐贈國庫之金額為3億4,491萬9,428元。因雙方仍未達共識，將再研議是否繼續與該黨協商，以確定歸還國庫之金額。 三、各級政府贈與國民黨之公有土地及建築物： （一）依據本院調查報告所列各級政府機關將其管有之公有財產贈與國民黨各級黨部及其附隨組織之土地計86筆、建物計37棟。經查其中臺北縣中和市景平段24地號係屬轉載誤登為該黨管理之國有土地，已更正登記為該黨所有。另國產局清查發查尚有4筆土地亦屬該黨受贈取得，並未列入本院調查報告中，已函請原贈與該黨之鄉公所逕洽該黨協商回贈事宜。 （二）截至94年2月21日止，該黨已完成回贈各級地方政府機關捐



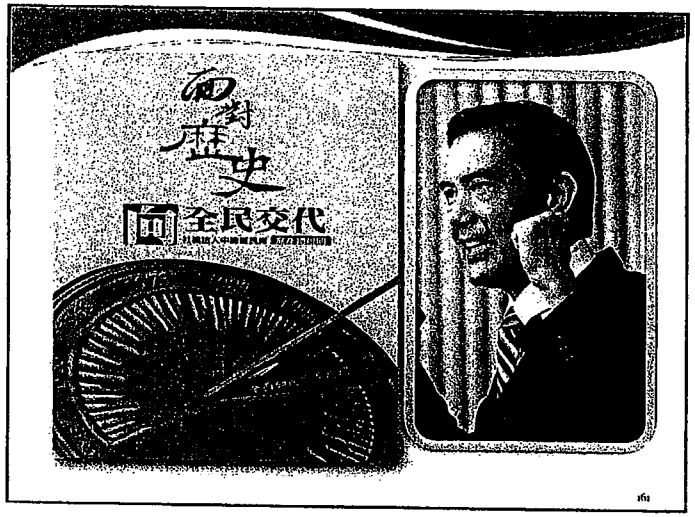
時間	行政院院長	國民黨主席	事件	備註
			贈該黨財產之土地計64筆、建物30棟；尚未完成捐贈之土地計25筆、建物7棟。 四、中廣公司接管日治時期臺灣放送協會各地支部及運用政府預算購置財產： （一）中廣公司接管日治時期臺灣放送協會各地支部財產，目前已查到16筆土地，總面積64,484平方公尺。包括臺北市仁愛路基地3筆、板橋市民族段土地10筆及花蓮市民勤段土地3筆，其中仍登記為該公司所有之土地面積為27,514平方公尺。交通部已對板橋市民族段土地提起訴訟。 （二）中廣公司運用政府預算購置之財產總面積 133,727平方公尺。包括嘉義民雄基地2筆及新 北縣八里鄉土地19筆，其中仍登記為該公司 所有之土地面積為133,430平方公尺，交通部 已提起訴訟。 五、『政黨不當取得財產處理條例』之立法情形： 立法院第5屆第6會期並未完成立法程序，因屆期不連續，故退回行政院，行政院將適時再送立法院審議。	
94.08.19	謝長廷	馬英九	馬英九先生接任國民黨主席後，公開宣示： 一、對於黨產提出明確的處理時間，務必在2008年以前，將黨產處理完畢。 二、爭議中的黨產，靜待司法解決。 三、沒有爭議的黨產部分，將依法出售，出售所得將優先做為安置退休、離職黨工同仁之用。	距連主席宣示約3年後，馬英九先生接任黨 主席後再次宣 示黨產之處理 方式與完成時間。



時間	行政院院長	國民黨主席	事件	備註
94.10.17	謝長廷	馬英九	行政院再次將「政黨不當取得財產處理條例」草案，函請立法院審議。	因在野黨立法委員杯葛，於95年10月27日始付委。自前次行政院函將該條例草案送請立法院審議3年後，該院再次將該條例草案送請立法院審議。
94.12.15	謝長廷	馬英九	內政部函要求地政機關將國民黨黨產在土地登記簿上，以「社團法人中國國民黨及其附隨組織取得之國家資產」作為資訊類別，加註「CI」代碼，提醒不知情的企業主關買不當黨產。	自財政部成立黨產處理專案小組約2年後，內政部採取上開加註措施。
95.01.04	謝長廷	馬英九	行政院謝長廷院長於第2973次院會裁示：請財政部黨產處理專案小組持續清查國民黨不當黨產取得及現況，並請許志雄政務委員邀集相關部會，研究法律上採取適當程序或措施之可能性。	自財政部成立黨產處理專案小組約2年後，謝院長指請許政務委員研究法律上採取適當程序或措施之可能性。先後召開3次追討政黨不當取得財產相關問題會議。
95.08.23	蘇貞昌	馬英九	行政院蘇貞昌院長於第3003次院會裁示：國民黨黨產推亞洲民主轉型正義能否實現的難題課題，基於為人民保護國家財產之責任，請各主管機關由國家檔案中清查，並由財政部黨產處理專案小組統籌，向社會大眾提出說明。	蘇院長於95年1月25日上任約7個月後，首次要求各主管機關由國家檔案中清查國民黨黨產資料。

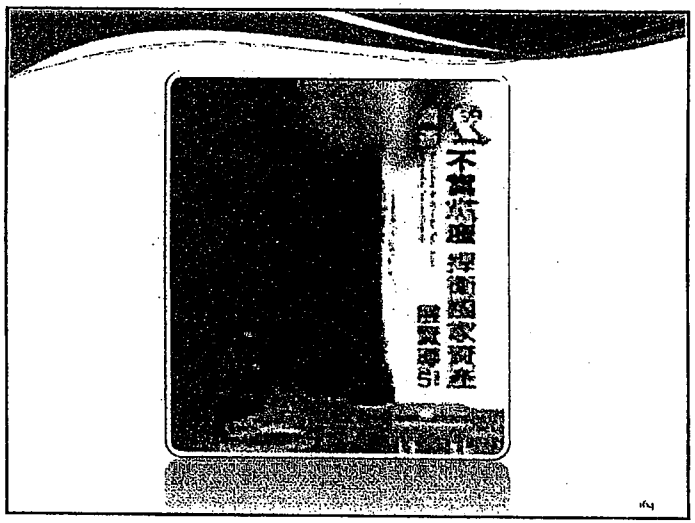


時間	行政院院長	國民黨主席	事件	備註
95.08.23	蘇貞昌	馬英九	國民黨提出「面對歷史，向全民交代－社團法人中國國民黨黨產總說明」。主要闡述黨產之歷史背景、內容、處理原則、目前處理情形、未來處理方向，並依據本院90年4月調查報告對黨產的分類，及就歷次法院對有關黨產爭議判決來說明該黨擁有的黨產與處理黨產的方式，力求符合相關法律的規定與有權機關的要求，該黨委示將以「誠實檢討、徹底清查、依法處理、完整交待、交付信託、退出經營」的精神來處理黨產。	距馬主席宣示黨產之處理方式與完成時間約1年後，國民黨提出黨產總說明，並首次將本院調查報告相關內容及調查委員黃煌雄所撰「黨產走向黃昏」一文，蒐錄於附件中。
95.11.01	蘇貞昌	馬英九	國民黨成立「黨產處理監督委員會」並召開第一次會議，由馬英九主席主持授證典禮，並強調，成立該委員會係為徹底謀求黨產問題之解決，對社會民眾有清楚的交待。	國民黨提出黨產總說明後2個多月，該黨成立「黨產處理監督委員會」，並召開第一次會議。
96.03.02	蘇貞昌	馬英九	行政院提出「財政部清查國民黨及其黨營事業、附隨組織所有取自國家資產之辦理情形書面報告」。	本院提出「黨產案」調查報告約6年後，行政部門首次提出較完整之黨產處理報告。該報告內容包括黨產清查情形、處理情形（成立黨產處理專案小組、訂定黨產協商處理原則、作業規範及處理程序等）、及目前處理結果等。





日期	行政院院長	國民黨主席	事件	備註
96.03.29	蘇貞昌	馬英九	最高法院認定高等法院就中廣公司所有坐落台北縣板橋市民族段8筆土地一案判決交通部敗訴違背法令，於74年7月辦理土地所有權移轉登記將國有土地之權利人登記為中廣公司，顯屬無效，予以廢棄，發回更審。	
96.08至96.12	張俊雄	馬英九	2007年8月至12月由行政院黨產處理小組辦理「清查不當黨產，捍衛國家資產」全國巡迴展，將來自政府與民間所提供之公文、檔案、出版品編等各種資料與圖片，分別在臺北市、台中市、嘉義縣、高雄市、宜林縣等5個地區舉辦主場實體展，另在14個縣（市）以活動展板的方式舉辦副展，向國人展示清查成果。	
97.02.04	張俊雄	吳伯雄	行政院再次將「政黨不當取得財產處理條例」草案，函請立法院審議。	距上一次近2年半後，行政院第3次將該條例草案函請立法院審議。
97.09.25	劉兆玄	吳伯雄	行政院94年3月16日院臺財字第0940010172號函復，因本院第三屆委員於94年1月31日卸任，故未提請財政及經濟、內政及少數民族委員會聯席會議討論，該院在本院第四屆委員未就職期間，另無後續查核情形函復到院，至本院第四屆委員於97年8月1日就職後，本院始以97年9月25日（97）院台財字第0972200085號函請該院督促所屬辦理結果見復。	









時間	行政院院長	國民黨主席	事件	備註
97.10.20	劉兆玄	吳伯雄	行政院97年10月20日院臺財字第0970052487號函覆到院略以：一、國民黨轉帳撥用之國有特種房屋及其基地： 前掌握國民黨取得或使用國家各類不動產之資料總計土地753筆，面積162.22公頃，截至97年10月31日止，該黨以拋棄所有權方式辦理國有登記之不動產，總計有56筆土地，面積1.6225公頃，4棟建物，面積537.653平方公尺。 二、前臺灣省行政長官公署撥歸國民黨經營之19家戲院： 前清查屬中影公司轉帳取得之戲院有11家，仍登記為該公司所有者為新世界、嘉義、華星、光華新生等5家戲院，其中新生戲院已於93年6月2日出售，國產局多次函請國民黨按當時土地公告現值加四成之金額，並將該黨於協商期間出售新生戲院部分房地之總分價款，一併歸還國庫，惟協商未果。另該局委任律師於96年12月19日向臺灣臺北地方法院遞狀訴請確認中華民國對中影公司所有臺北市萬華區福星段3小段455、456地號土地（新世界戲院基地）所有權存在，目前仍在法院審理中。 三、各級政府贈與國民黨之公有土地及建築物： 截至97年10月31日止，國民黨已完成回贈各級地方政府機關捐贈該黨財產之土地計72筆、建物31棟，尚未完成捐贈之土地計10筆、建物4棟。	1.距前次行政院將「黨產案」處理情形函復本院，3年半後，該院再次將「黨產案」後續辦理情形函復本院，並經本院函請該院續行督促所屬每半年將後續辦理情形見復。 2.關於國民黨轉帳撥用之國有特種房屋及其基地部分，首次出現仍為國民黨取得或使用國家各類不動產

時間	行政院院長	國民黨主席	事件	備註
			四、中廣公司接管日治時期臺灣放送協會各地支部及運用政府預算購置財產：	總計土地753筆，面積162.22公頃之資料允宜可解釋為2年多前蘇院長要求各主管機關由國家檔案中清查黨產之結果。
			（一）中廣公司接管日治時期臺灣放送協會各地支部：	
			1.板橋區民族段土地：97年2月5日臺灣高等法院更一審判決交通部勝訴，判定8筆土地仍屬國家所有。因中廣公司再上訴，刻由最高法院審理中。2.花蓮市民勤段土部分：臺灣花蓮地方法院97年3月3日宣判交通部敗訴，該部不服判決上訴，目前由臺灣高等法院花蓮分院審理中。	
			（二）嘉中廣公司運用政府預算購置財產：除前查得之「義民雄蓋地」及「八里機室土地」外，尚有「天馬計進房地」之不動產1/3贈置經費，係由交通部編列預算支應。其中：	
			1.嘉義民雄蓋地：業經94年5月最高法院判決交通部敗訴三審定讞。	
			2.八里機室土地：交通部敗訴向最高法院上訴，經最高法院97年6月12日判決發回臺灣高等法院改由臺灣高等法院審理中。	
			3.天馬計進土地（彰化縣芬園機室）：96年5月17日最高法院三審判決交通部勝訴，並於97年5月23日完成移轉國有登記。	
			五、「政黨不當取得財產處理條例」之立法情形：行政院再於97年2月4日函請立法院審議，目前仍在審議中。	

169

時間	行政院院長	國民黨主席	事件	備註
98.01.19	劉兆玄	吳伯雄	行政院97年10月20日院臺財字第0970052487號函查復到院，經本院98年1月19日（98）院台財字第0982200024號函請該院續行督促所屬每半年將後續辦理情形見復。	
98.04.03	劉兆玄	吳伯雄	財政部依行政院指示，行文內政部要求塗銷國民黨黨產在土地登記簿上之「CI」代碼註記。	內政部於98年4月13日函各縣市政府轉知地政機關將代碼註記予以刪除，自於國民黨黨產土地登記簿上註記代碼至刪除代碼，期間共3年4個月左右。
98.06.30	劉兆玄	吳伯雄	行政院98年6月30日院臺財字第09800040235號函查復到院略以： 一、國民黨移轉帳報用之國有特種房屋及其基地前業握國民黨取得或使用國家各類不動產之資料，總計土地753筆，面積162.22公頃截至98年6月15日止，國民黨以拋棄所有權方式辦理國有登記之不動產，總計有56筆土地，面積1.6225公頃，4棟房屋，面積537.65平方公尺。 二、前臺灣省行政長官公署撥歸國民黨經營之	

171

時間	行政院院長	國民黨主席	事件	備註
			前清查屬中影公司轉報取得之戲院有11家，仍登記該公司所有者為新世界、嘉義、maruh、光華、新生等5家戲院，其中新生戲院（位於宜蘭縣羅東鎮）已於93年6月2日出售。國產局多次函請國民黨歸還國庫，仍無進一步結果。該局乃以新世界（位於臺北市萬華區為訴訟標的，於96年12月19日向臺灣臺北地方法院訴請確認中華民國對該公司所有臺北市萬華區福星段3小段455、456地號土地所有權存在，尚在法院審理中。	
			三、各級政府撥與國民黨之公有土地及建築物：	
			前函查復截至97年10月31日止，國民黨尚未完成捐贈之土地計10筆、建物4棟。經重新核對統計該黨尚未完成回贈之土地計7筆、建物4棟。（外加鄉民黨服務分社房地，係由該分社出資購買）	
			四、中廣公司接管日治時期臺灣放送協會各地支部及運用政府預算購置財產：前次函復，交通部已對中廣公司提起訴訟且仍繫屬中之板橋市民族段、花蓮市民勤段、八里機室3處土地除花蓮市民勤段土地業經臺灣高等法院花蓮分院於98年4月29日判決交通部敗訴，該部已再提起上訴外，其餘2案均仍於最高法院及臺灣高等法院審理中。	
			五、「政黨不當取得財產處理條例」之立法情形：行政院再於97年2月4日函請立法院審議，目前未有進度。	

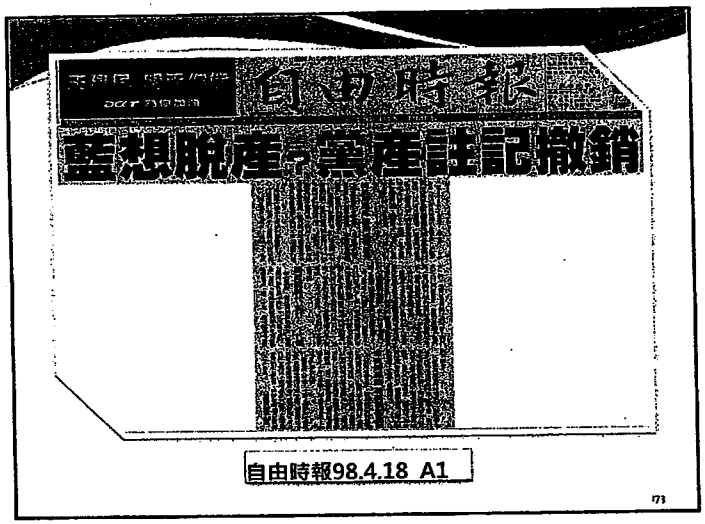
自由時報98.2.13 A1

171

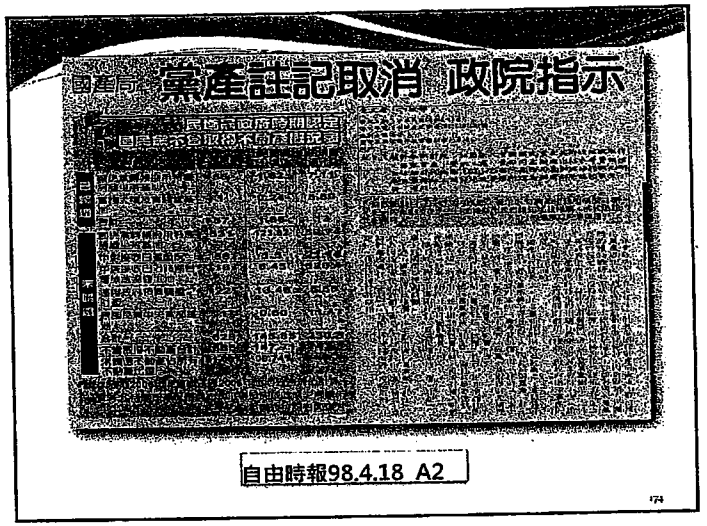
中廣申請分割 70億資產重回國民黨？

自由時報98.2.13 A1

172



自由時報98.4.18 A1



自由時報98.4.18 A2

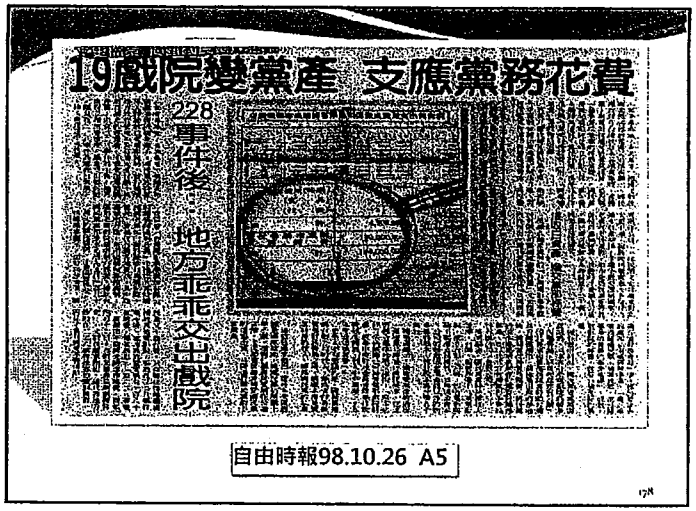
時間	行政院院長	國民黨主席	事件	備註
98.10.17	吳敦義	馬英九	馬英九主席於國民黨第18次全國代表大會中接任黨主席，於就職演說表示，做速處理黨產「保證於今（98）年年底之前，我們會提出黨產處理的最終方案」，處分中央投資公司後，除保留黨工退職金及黨務運作與發展經費外，剩餘將償作公益之用。	馬主席此次對黨產處理之表示，距本院提出「黨產案」調查報告已歷8年6個月，其間表示於 98年年底之 前，提出黨產處理的 最終方案，但未提及 黨產處理期程。
98.11.06	吳敦義	馬英九	行政院98年6月30日院臺財字第0980040235號函查復到院，並經本院98年11月6日（98）院台財字第0982200762號函請該院持續督促所屬部半年將後續辦理情形見復。	
98.12.30	吳敦義	馬英九	行政院98年12月30日院臺財字第0980111966號函查復到院略以： 一、國民黨轉體撥用之國有特種房屋及其基地： 依掌握國民黨取得或使用國家各類不動產資料，總計土地753筆，面積162.22公頃。因大部分早於本院調查前即被徵收或出售移轉第三人，截至98年6月15日止該黨以拋棄所有權方式辦理國有登記之不動產，計有56筆土地，面積1.6225公頃4棟建物，面積537.65平方公尺。	

時間	行政院院長	國民黨主席	事件	備註
			二、前臺灣省行政長官公署撥歸國民黨經營之19筆劇院：國產局選列其中臺北市萬華區新世界劇院土 地提起所有權確認之訴，尚在法院審理中。 三、各級政府捐與國民黨之公有土地及建築物： 前次函復，經統計國民黨尚未完成回贈之土地計7筆、建物4棟。現經內政部查復坐落新竹縣新埔鎮泰隆段397地號上之同段120建號建物，係該黨於76年1月23日辦理建物第一次登記取得而非受贈取得，扣除該棟建物後現該黨尚未完成回贈之土地計7筆、建物3棟。 四、中廣公司指晉日治時期臺灣放送協會各地支部及運用政府預算購置財產： 前次函復，交通部已對中廣公司提起訴訟且仍繫屬中之板橋市民族段、花蓮市民勤段、八里機室3區土地，除板橋市民族段土地因中廣公司上訴至最高法院，經該院98年9月24日判決交通敗訴，全案發回臺灣高等法院審理外，其於2案均分別由最高法院及臺灣高等法院審理中。 五、「政黨不當取得財產處理條例」草案之立法情形：經行政院97年2月4日函請立法院審議，目前 尚未排入程序委員會。	



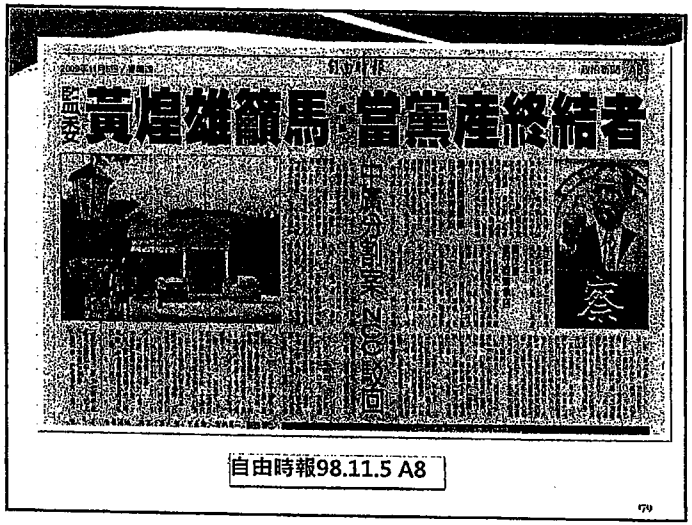
自由時報98.10.16 A2

177



自由時報98.10.26 A5

178

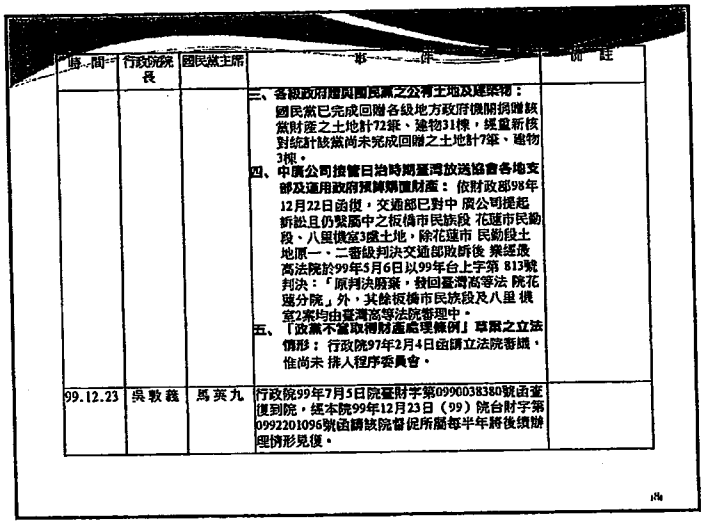


自由時報98.11.5 A8

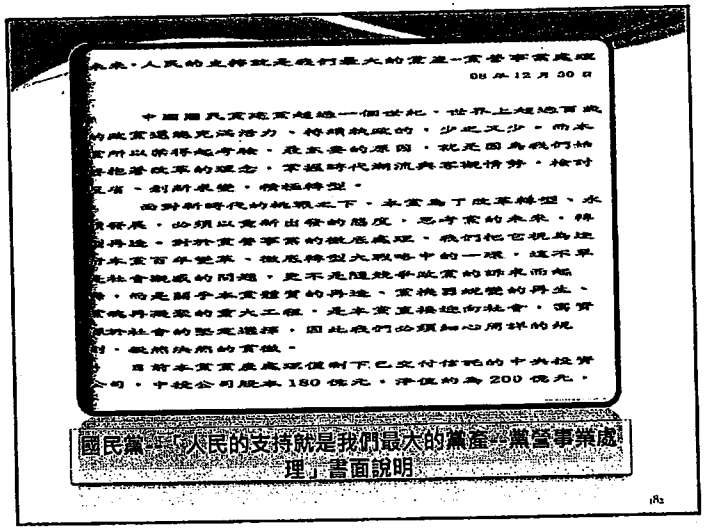
179

時間	行政院院長	國民黨主席	作為	備註
98.12.30	吳敦義	馬英九	馬英九主席於國民黨中常會中表示：目前尚未盛分之黨產仍進行的訴訟案件，如有申請，正當性不足的個案，本黨部分將不再上訴。	國民黨文傳會主任委員辦公室提供之98年12月30日「人民的支持就是我們最大的黨產-黨營事業感謝」背面說明。
99.02.06	吳敦義	馬英九	行政院98年12月30日院臺財字第0980111966號函查復到院，統本院99年2月6日（99）院台財字第0992200082號函請該院督促所屬每半年將後續辦理情形見復。	
99.07.05	吳敦義	馬英九	行政院99年7月5日院臺財字第0990038380號函查復到院略以：一、國民黨轉帳撥用之國有特種房屋及其基地： 依掌握國民黨取得或使用國家各類不動產資料總計土地753筆，面積162.22公頃，因大部分早於本院調查前即被徵收或出售移轉第三人，截至99年6月28日止，該黨以拋棄所有權方式辦理國有登記之不動產，計有56筆土地，面積1.6225公頃，4棟建物，面積537.65平方公尺。 二、前臺灣省行政長官公署撥歸國民黨經營之19家戲院：國產局選列其中臺北市萬都區新世界戲院土地提起所有權確認之訴，尚在法院審理中。	本次查復處理情形，並無明顯進展。

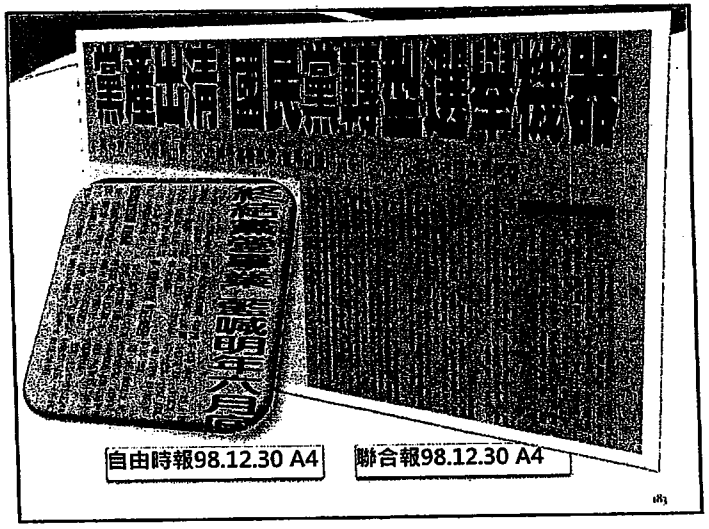
180



時間	行政院院長	國民黨主席	事件	備註
			三、各級政府歷與國民黨之公有土地及建築物：國民黨已完成回贈各級地方政府機關捐贈該黨財產之土地計72筆、建物31棟，經重新核對統計該黨尚未完成回贈之土地計7筆、建物3棟。 四、中廣公司接管日治時期臺灣放送協會各地支部及運用政府預算購置財產：依財政部98年12月22日函復，交通部已對中廣公司提起訴訟且仍繫屬中之板橋市民族段 花蓮市民勤段、八里機室3處土地，除花蓮市 民勤段土地原一、二審級判決交通部敗訴後 業經最高法院於99年5月6日以99年台上字第 813號判決：「原判決廢棄，發回臺灣高等法 院花蓮分院」外，其餘板橋市民族段及八里 機室2案均由臺灣高等法院審理中。 五、「政黨不當取得財產處理條例」草案之立法情形：行政院97年2月4日函請立法院審議，惟尚未 排入程序委員會。	
99.12.23	吳敦義	馬英九	行政院99年7月5日院臺財字第0990038380號函臺復到院，經本院99年12月23日（99）院台財字第0992201096號函請該院督促所屬每半年將後續辦理情形見復。	



國民黨「人民的支持就是我們最大的黨產 黨營事業處理」書面說明



自由時報98.12.30 A4　　聯合報98.12.30 A4



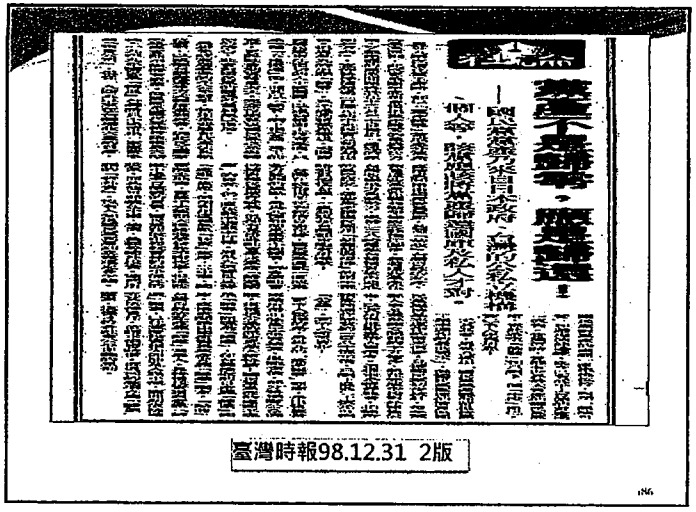
聯合晚報98.12.30 A2


民眾日報 2

黨產明年中標售 黨轉型選舉機器

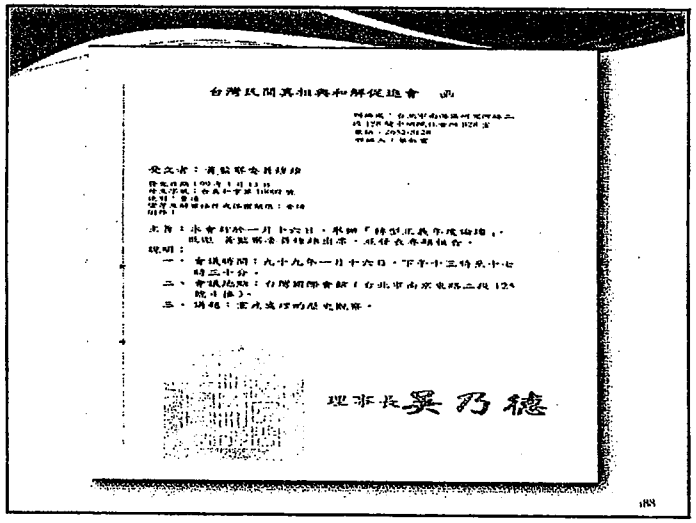
馬：黨產處理 只是改革一部份

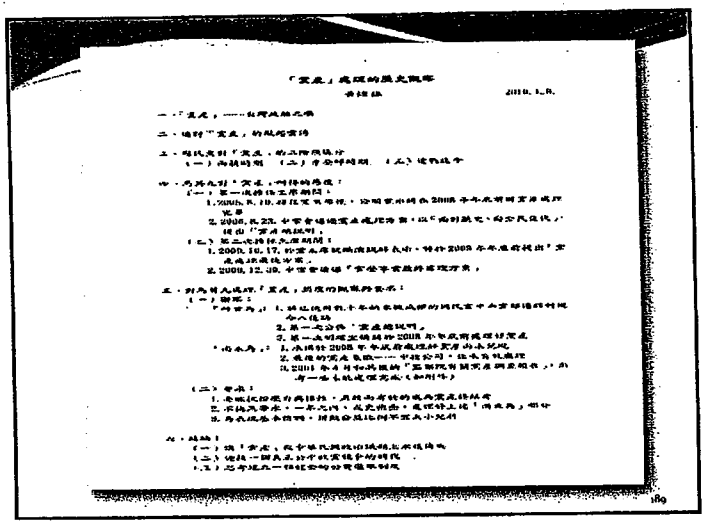
民眾日報98.12.31 2版


臺灣時報98.12.31 2版


國民黨終結黨產 變身變形金剛

聯合報98.12.31 A4


台灣民間真相與和解促進會



「黨產」處理的歷史觀察

2010.1.8.

一、「黨產」——台灣政治之癌

二、過往「黨產」的處理情形

三、現代各別「黨產」的二階段區分
（一）前階段期　（二）後階段期　（三）過渡條件

四、各階段「黨產」問題的處理：
（一）第一階段（工作期間）：
1. 2000.5.20. 中華民國總統就職演說
2. 2000.8.23. 中華民國總統就職滿百日記者會（以下簡稱記者會），提出「黨產處理原則」
（二）第二階段（政黨期間）：
1. 2000.10.17. 扁當局成立「黨產處理委員會」
2. 2008.12.30. 中國國民黨「黨產爭議解決方案」

五、對各個人或政黨「黨產」處理的期待與要求：
（一）期待：
「時空背景」：1. 終結威權統治下各政黨透過不當取得的國民黨中央黨部與相關問題之人為因素
2. 第一次政黨「黨產處理」
3. 第一次明確宣稱解決2008年各政黨處理好黨產
「法律角」：1. 法律於2008年年底前處理好黨產由本院決
2. 處理的「黨產」包括——中投公司、投資有限公司
3. 2011年4月行政院的「黨國不當資產調查報告」，為一個重要的研究成（初判）

（二）要求：
1. 本院民初提有興趣，具體而有效的處理黨產條例
2. 本條文要求一年完成，最長期間，應明訂上限（兩年為）期中
3. 為完成本任務，國防部應比照軍眷人士先例

六、結論：
（一）說「黨產」從今年民國政治議題上來說為
（二）總統一個具有政治效果的時代
（三）這年度為一個結束的時代

189



抓住歷史契機 終結黨產

中國時報99.1.22 A26

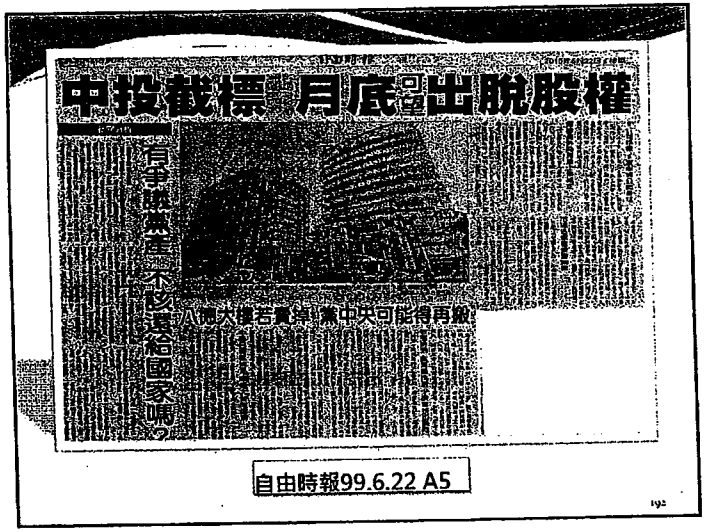
190



中投將分割標售 綠斥脫產

自由時報99.5.6 A8

191

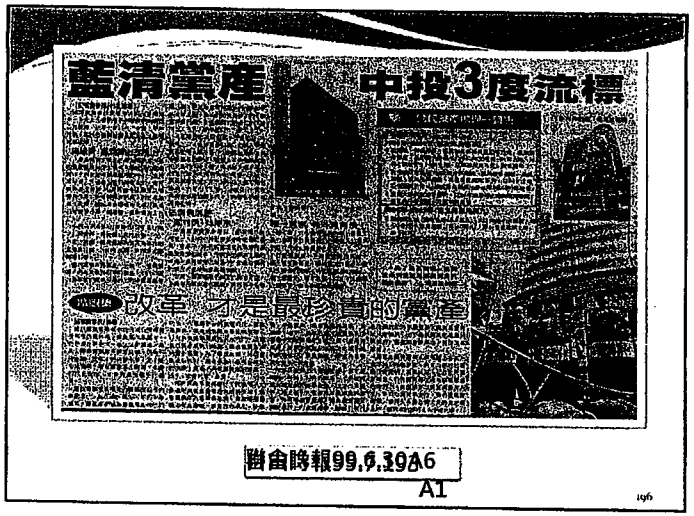


中投截標 月底出脫股權

有爭議無產不妙 八德大樓若賣掉 黨中央可能得再搬

自由時報99.6.22 A5

192



自由時報99.7.196
A1

時間	行政院院長	國民黨主席	事件	備註
100.01.12	吳敦義	馬英九	行政院100年1月12日院臺財字第1000001164號函查復到院略以：一、國民黨得標撥用之國有特種房屋及其基地： 依業據國民黨取得或使用國家各筆不動產資料總計土地753筆，面積162.22公頃。因大部分早於本院調查前即被徵收或出售移轉第三人，截至99年12月31日止，該黨以拋棄所有權方式辦理國有登記之不動產，計有56筆土地，面積1.6225公頃，4棟建物，面積537.65平方公尺。 二、前臺灣省行政長官公署撥歸國民黨經營之19筆處院： 前濟衰團中影公司轉帳取得之戲院數筆，出售情形及國產局選列其中臺北市萬華區新世界戲院土地提起所有權確認之訴、經遂分割訴，其中較盛分割訴，案經最高法院裁定駁回中影公司之再抗告並已確定在案；至於土地所有權確認之訴，經臺灣臺北地方法院於99年12月13日判決國產局敗訴，該局已於100年1月3日具狀向臺灣臺北地方法院依法提起上訴。 三、各級政府贈與國民黨之公有土地及建築物： 國民黨已完成回贈各級地方政府機關捐贈該黨財產之土地計72筆、建物31棟，該黨尚未完成回贈之土地計7筆、建物3棟。	除中廣公司運用政府預算購置財產中之八里傳室土地案，交通部對該公司提起土地所有權存在之訴，經最高法院於99年12月17日裁定駁回該公司上訴，全案交通部勝訴定讞外，其他各事項並無明顯進展。

自由時報99.7.194
A1

時間	行政院院長	國民黨主席	事件	備註
			四、中廣公司原暫日治時期臺灣放送協會各地支部及運用政府預時購置財產：交通部已對中廣公司提起訴訟且仍繫屬中之板橋區民族段、花蓮市民勤段、八里傳室3處土地，其中八里傳室土地案，經臺灣高等 法院於99年7月13日判決略以，原判決關於 駁回交通部後開第二項之訴，暨命交通部負 擔訴訟費用之裁判均廢棄，中廣公司應將新北市八里區小八里坌段十三行小段246地號等16筆土地以徵收原因取得所有權之登記塗銷。中廣公司不服於99年8月11日提起上訴後，案經最高法院於99年12月17日裁定駁回該公司上訴，全案已告確定。其餘板橋市民族段及花蓮市民勤段2案，分別由臺灣高等法院及臺灣高等法院花蓮分院審理中。 五、「政黨不當取得財產處理條例」草案之立法情形： 行政院97年2月4日函請立法院審議，惟尚未排入程序委員會。	
100.03.07	吳敦義	馬英九	行政院100年1月12日院臺財字第1000001164號函查復到院，經本院 100年3月7日院台財字第1000012290號函請該院督促所屬每半年將後續辦理情形見復。	

自由時報99.7.195
A1



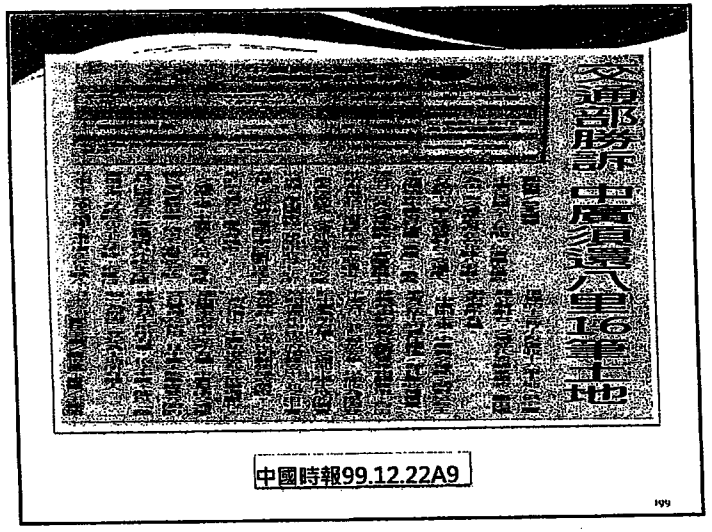
自由時報99.7.22 A1



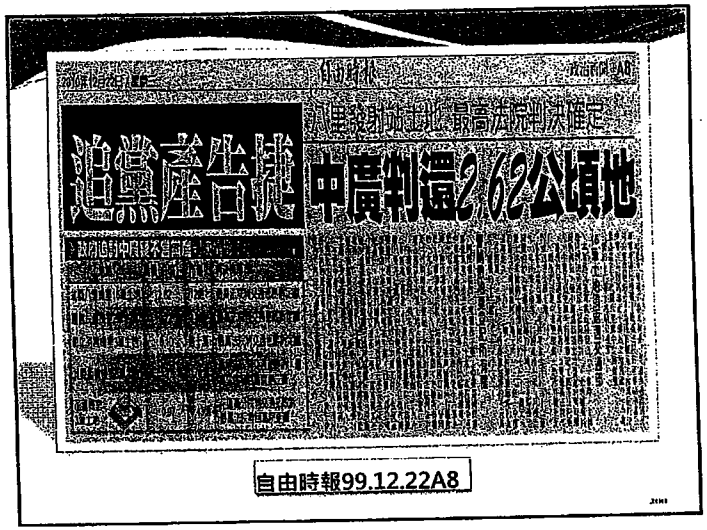
自由時報99.7.23 A12



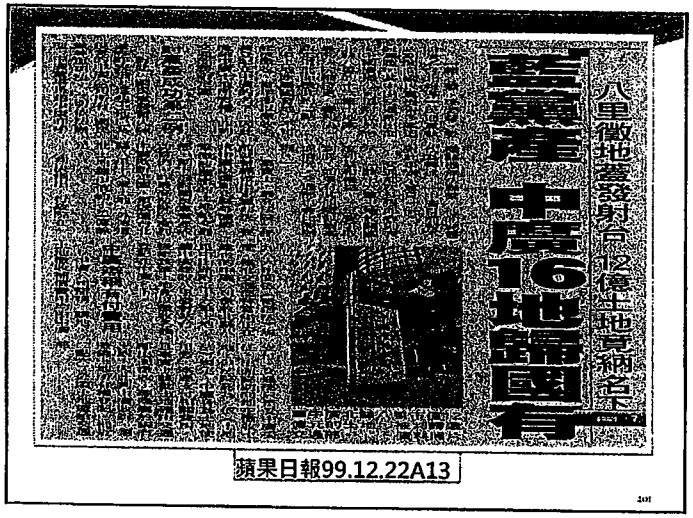
蘋果日報99.8.31 A4



中國時報99.12.22A9



自由時報99.12.22A8



蘋果日報99.12.22A13

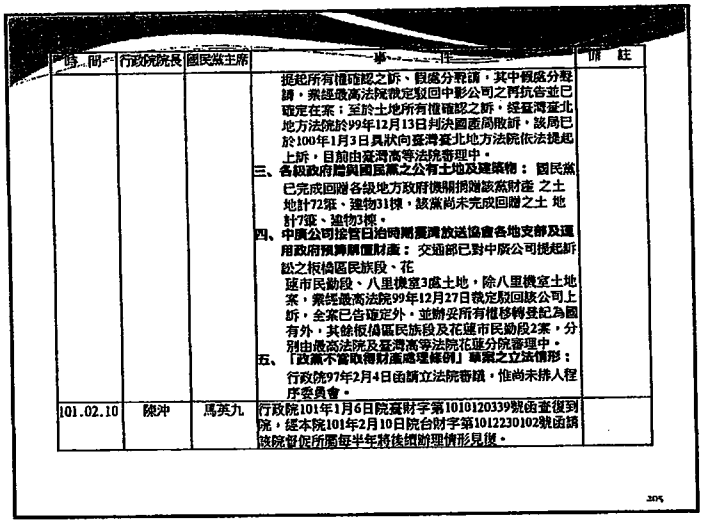


自由時報102.4.10 A1

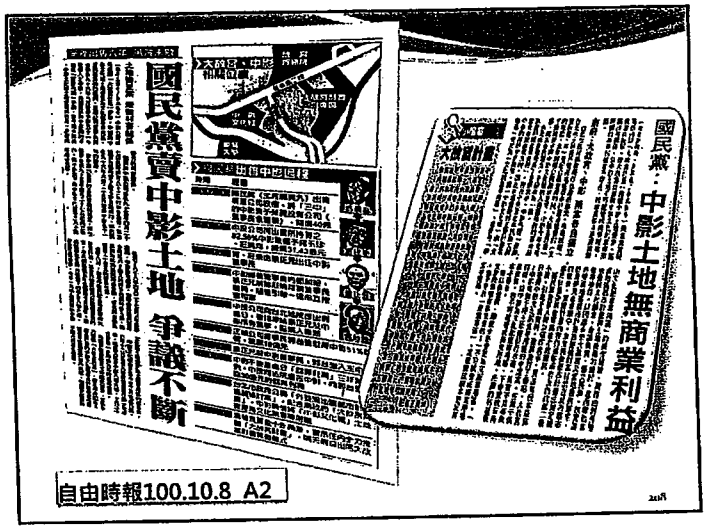
時間	行政院院長	國民黨主席	事件	備註
100.07.20	吳敦義	馬英九	行政院100年7月20日院臺財字第1000012290號函查復到院略以：一、國民黨轉帳撥用之國有特種房屋及其基地： 依萃掘國民黨取得或使用國家各類不動產資料，總計土地753筆，面積162.22公頃，因大部分早於本院調查前即被徵收或出售移轉第三人，截至100年6月16日止，該黨以拋棄所有權方式辦理國有登記之不動產，計有56筆土地，面積1.6225公頃，4棟建物，面積537.65平方公尺。 二、前臺灣省行政長官公署撥歸國民黨經營之19家戲院： 前清查臨中影公司轉帳取得之戲院數戶、出售情形及國產局選列其中臺北市萬華區新世界戲院土地提起所有權確認之訴、假處分聲請，其中假處分聲請，業經最高法院裁定駁回中影公司之再抗告並已確定在案；至於土地所有權確認之訴，經臺灣臺北地方法院於99年12月13日判決該署敗訴，該局已於100年1月3日具狀向臺灣臺北地方法院依法提起上訴，目前由臺灣高等法院審理中。 三、各級政府贈與國民黨之公有土地及建築物： 國民黨已完成回贈各級地方政府機關捐贈該黨財產之土地計72筆、建物31棟，該黨尚未完成回贈之土地計7筆、建物3棟。	本次查復處理情形，並無明顯進展。

時間	行政院院長	國民黨主席	事件	備註
			四、中廣公司報告日治時期臺灣放送協會各地支部及運用政府預算購置財產： 交通部已對中廣公司提起訴訟之板橋市民族段、花蓮市民勤段、八里機室3處土地，除八里機室土地案業經最高法院99年12月27日裁定駁回該公司上訴，全案已告確定外，其餘板橋市民族段及花蓮市民勤段2案，分別由臺灣高等法院及臺灣高等法院花蓮分院審理中。 五、「政黨不當取得財產處理條例」草案之立法情形： 行政院於97年2月4日函請立法院審議，惟尚未排入程序委員會。	
100.09.09	吳敦義	馬英九	行政院100年7月20日院臺財字第1000012290號函查復到院，並本院100年9月9日院台財字第1002230705號函請該院督促所屬每半年將後續辦理情形見復。	
101.01.06	吳敦義	馬英九	行政院101年1月6日院臺財字第1010120339號函查復到院略以： 一、國民黨轉帳撥用之國有特種房屋及其基地：依萃掘國民黨取得或使用國家各類不動產之資料，總計土地753筆，面積162.22公頃，因大部分早於本院調查前即被徵收或出售移轉第三人，統計截至100年12月16日止，該黨以拋棄所有權方式辦理國有登記之不動產，計有56筆土地，面積1.6225公頃，4棟房屋面積537.65平方公尺。 二、前臺灣省行政長官公署撥歸國民黨經營之19家戲院： 前清查臨原中影公司轉帳取得之戲院數戶、出售情形，國產局選列其中臺北市萬華區新世界戲院土地	本次查復處理情形並無明顯進展。

時間	行政院院長	國民黨主席	事件	備註
			提起所有權確認之訴、假處分戰績，其中假處分聲請，業經最高法院裁定駁回中影公司之再抗告並已確定在案；至於土地所有權確認之訴，經臺灣臺北地方法院於99年12月13日判決國產局敗訴，該局已於100年1月3日具狀向臺灣臺北地方法院依法提起上訴，目前由臺灣高等法院審理中。 三、各級政府暨與國民黨之公有土地及建築物：國民黨已完成回贈各級地方政府機關團體該黨財產之土地計72筆、建物31棟，該黨尚未完成回贈之土地計7筆、建物3棟。 四、中廣公司接管日治時期廣播放送協會各地支部及運用政府預算購置財產：交通部已對中廣公司提起訴訟之板橋區民族段、花蓮市民勤段、八里機室3處土地，除八里機室土地案，業經最高法院99年12月27日裁定駁回該公司上訴，全案已告確定外，並辦妥所有權移轉登記為國有外，其餘板橋區民族段及花蓮市民勤段2案，分別由最高法院及臺灣高等法院花蓮分院審理中。 五、「政黨不當取得財產處理條例」草案之立法情形：行政院97年2月4日函請立法院審議，惟尚未排入程序委員會。	
101.02.10	陳沖	馬英九	行政院101年1月6日院臺財字第1010120339號函查復到院，經本院101年2月10日院台財字第1012230102號函請該院督促所屬每半年將後續辦理情形見復。	







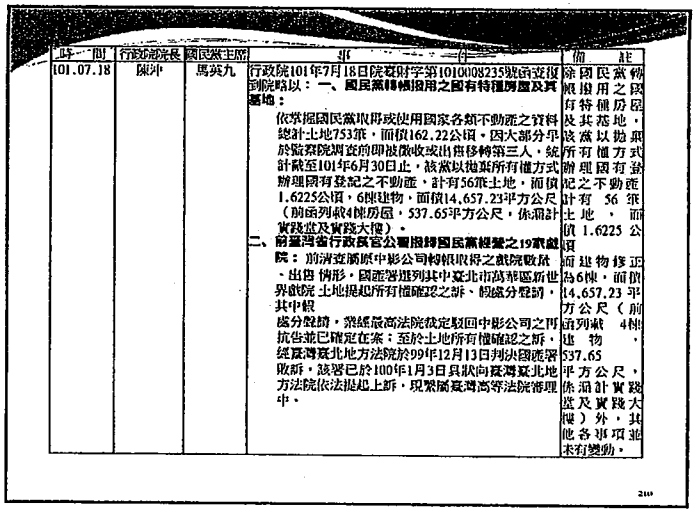


黨產歸零 國民黨沒時間表

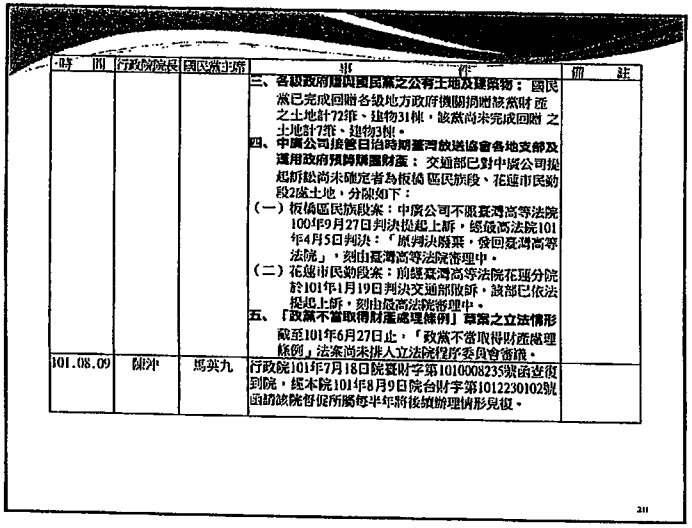
中投票價格同底對抗 國民黨再度支付價差

包袱拋不開 改革成空談

中國時報101.6.26 A4



時間	行政院院長	國民黨主席	事件	備註
101.07.18	陳沖	馬英九	行政院101年7月18日院臺財字第10100008235號函查復到院略以：一、國民黨轉帳撥用之國有特種房屋及其基地： 依據國民黨取得或使用國家各類不動產之資料總計土地753筆，面積162.22公頃，因大部分早於監察院調查前即被徵收或出售移轉第三人，統計截至101年6月30日止，該黨以拋棄所有權方式辦理國有登記之不動產，計有56筆土地，面積1.6225公頃，6棟建物，面積14,657.23平方公尺（前函列載4棟房屋，537.65平方公尺，係漏計實踐當及實踐大樓）。 二、前臺灣省行政長官公署撥歸國民黨經營之19戲劇院：前調查函原中影公司轉帳取得之戲院數量、出售情形，國產署進列其中臺北市萬華區新世界戲院土地提起所有權確認之訴、假處分聲請，其中假處分聲請，業經最高法院裁定駁回中影公司之再抗告並已確定在案；至於土地所有權確認之訴，經臺灣高等法院於99年12月13日判決國產署敗訴，該署已於100年1月3日具狀向臺灣臺北地方法院依法提起上訴，現繫屬臺灣高等法院審理中。	依國民黨轉帳撥用之國有特種房屋及其基地，該黨以拋棄所有權方式辦理國有登記之不動產計有56筆土地，面積1.6225公頃，而建物修正為6棟，面積14,657.23平方公尺（前函列載4棟建物，537.65平方公尺，係漏計實踐及實踐大樓）外，其他各事項並未有變動。



時間	行政院院長	國民黨主席	事件	備註
			三、各級政府機關與國民黨之公有土地及建築物：國民黨已完成回贈各級地方政府機關捐贈該黨財產之土地計72筆、建物31棟，該黨尚未完成回贈之土地計7筆、建物3棟。 四、中廣公司接管日治時期臺灣放送協會各地支部及運用政府預算購置財產：交通部已對中廣公司提起訴訟尚未確定者為板橋區民族段、花蓮市民勤段2宗土地，分別如下： （一）板橋區民族段案：中廣公司不服臺灣高等法院100年9月27日判決提起上訴，經最高法院101年4月5日判決：「原判決廢棄，發回臺灣高等法院」，刻由臺灣高等法院審理中。 （二）花蓮市民勤段案：前經臺灣高等法院花蓮分院於101年1月19日判決交通部敗訴，該部已依法提起上訴，刻由最高法院審理中。 五、「政黨不當取得財產處理條例」草案之立法情形：截至101年6月27日止，「政黨不當取得財產處理條例」法案尚未排入立法院程序委員會審議。	
101.08.09	陳沖	馬英九	行政院101年7月18日院臺財字第10100008235號函查復到院，經本院101年8月9日院台財字第10122301102號函請該院督促所屬每半年將後續辦理情形見復。	



黨產追注黨務 6年高達107.7億

藍 信託財產收益合法

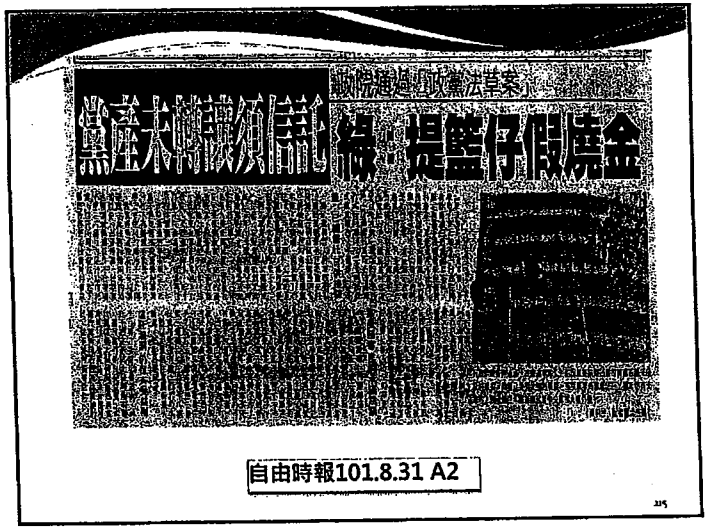
自由時報101.7.24A4



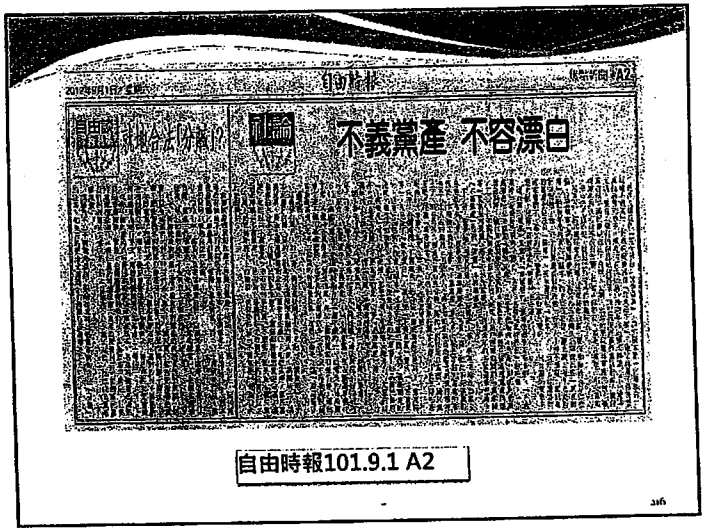
自由時報101.7.24A4



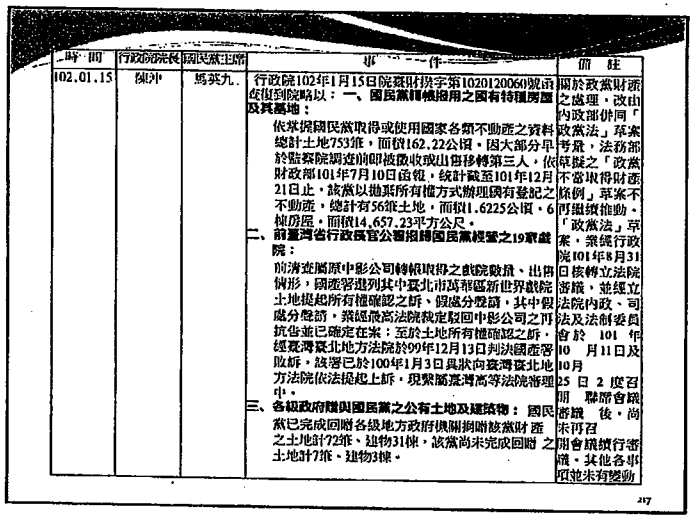
中國時報101.8.31 A10



自由時報101.8.31 A2

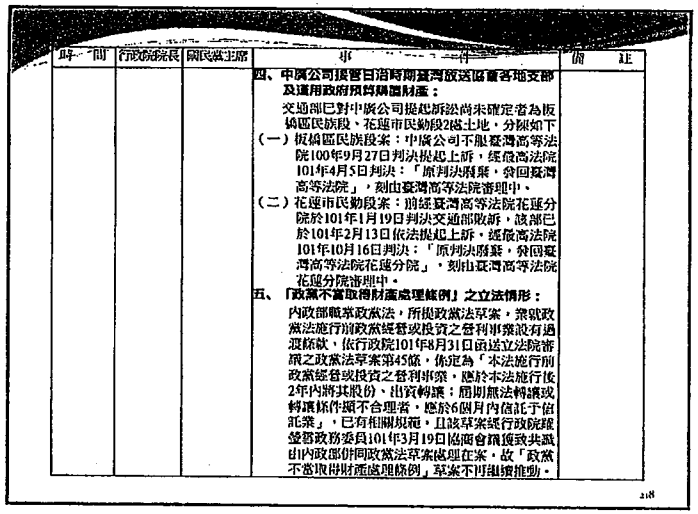


自由時報101.9.1 A2



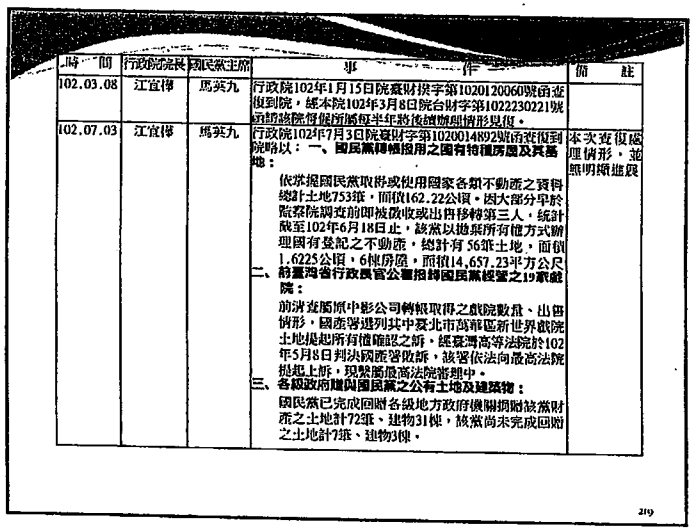
時間	行政院院長	國民黨主席	事件	備註
102.01.15	陳沖	馬英九	行政院102年1月15日院臺財撥字第1020120060號函查復到院略以：一、國民黨轉帳撥用之國有特種房屋及其基地： 依掌握國民黨取得或使用國家各類不動產之資料總計土地753筆，面積162.22公頃，因大部分早於監察院調查前即被徵收或出售移轉第三人，依財政部101年7月10日函報，統計截至101年12月21日止，該黨以拋棄所有權方式辦理國有登記之不動產，總計有56筆土地，面積1.6225公頃，6棟房屋，面積14,657.23平方公尺。 二、前臺灣省行政長官公署撥歸國民黨經營之19家戲院： 前清查屬原中影公司轉帳取得之戲院數量、出售情形，國產署選列其中臺北市萬華區新世界戲院土地提起所有權確認之訴，假處分聲請，其中假處分聲請，業經最高法院裁定駁回中影公司之再抗告並已確定在案；至於土地所有權確認之訴，經臺灣臺北地方法院於99年12月13日判決國產署敗訴，該署已於100年1月3日具狀向臺灣臺北地方法院依法提起上訴，現繫屬臺灣高等法院審理中。 三、各級政府贈與國民黨之公有土地及建築物：國民黨已完成回贈各級地方政府機關捐贈該黨財產之土地計72筆、建物31棟，該黨尚未完成回贈之土地計7筆、建物3棟。	關於政黨財產之處理，改由內政部併同「政黨法」草案考量，法務部草擬之「政黨不當取得財產條例」草案不再繼續推動。「政黨法」草案，業經行政院101年8月31日核轉立法院審議，並經立法院內政、司法及法制委員會於101年10月11日及10月25日2度召開聯席會議審議後，尚未再召開會議繼續行審議，其他各事項並未有變動

217



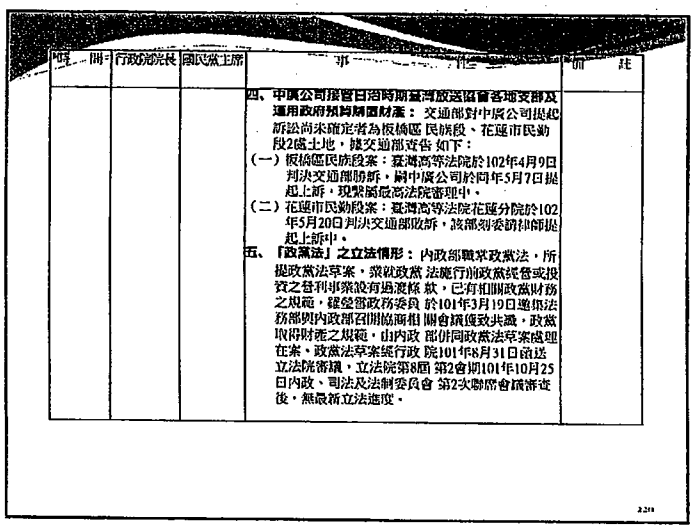
時間	行政院院長	國民黨主席	事件	備註
			四、中廣公司退官日治時期臺灣放送協會各地支部及運用政府預算購置財產： 交通部已對中廣公司提起訴訟尚未確定者為板橋區民族段、花蓮市民勤段2處土地，分陳如下 (一)板橋區民族段案：中廣公司不服臺灣高等法院100年9月27日判決提起上訴，經最高法院101年4月5日判決：「原判決廢棄，發回臺灣高等法院」，刻由臺灣高等法院審理中。 (二)花蓮市民勤段案：前經臺灣高等法院花蓮分院於101年1月19日判決交通部敗訴，該部已於101年2月13日依法提起上訴，經最高法院101年10月16日判決：「原判決廢棄，發回臺灣高等法院花蓮分院」，刻由臺灣高等法院花蓮分院審理中。 五、「政黨不當取得財產處理條例」之立法情形： 內政部職掌政黨法，所提政黨法草案，業就政黨法施行前政黨經營或投資之營利事業設有過渡條款，依行政院101年8月31日函送立法院審議之政黨法草案第45條，係定為「本法施行前政黨經營或投資之營利事業，應於本法施行後2年內將其股份、出資轉讓；屆期無法轉讓或轉讓條件顯不合理者，應於6個月內信託予信託業」，已有相關規範，且該草案經行政院羅盛教政務委員101年3月19日協商會議獲致共識由內政部併同政黨法草案處理在案，故「政黨不當取得財產處理條例」草案不再繼續推動。	

218



時間	行政院院長	國民黨主席	事件	備註
102.03.08	江宜樺	馬英九	行政院102年1月15日院臺財撥字第1020120060號函查復到院，經本院102年3月8日院台財字第1022230221號函請該院督促所屬每半年將後續辦理情形見復。	
102.07.03	江宜樺	馬英九	行政院102年7月3日院臺財字第1020014892號函查復到院略以：一、國民黨轉帳撥用之國有特種房屋及其基地： 依掌握國民黨取得或使用國家各類不動產之資料總計土地753筆，面積162.22公頃，因大部分早於監察院調查前即被徵收或出售移轉第三人，統計截至102年6月18日止，該黨以拋棄所有權方式辦理國有登記之不動產，總計有56筆土地，面積1.6225公頃，6棟房屋，面積14,657.23平方公尺 二、前臺灣省行政長官公署撥歸國民黨經營之19家戲院： 前清查屬原中影公司轉帳取得之戲院數量、出售情形，國產署選列其中臺北市萬華區新世界戲院土地提起所有權確認之訴，經臺灣高等法院於102年5月8日判決國產署敗訴，該署依法向最高法院提起上訴，現繫屬最高法院審理中。 三、各級政府贈與國民黨之公有土地及建築物： 國民黨已完成回贈各級地方政府機關捐贈該黨財產之土地計72筆、建物31棟，該黨尚未完成回贈之土地計7筆、建物3棟。	本次查復處理情形，並無明顯進展

219



時間	行政院院長	國民黨主席	事件	備註
			四、中廣公司退官日治時期臺灣放送協會各地支部及運用政府預算購置財產：交通部對中廣公司提起訴訟尚未確定者為板橋區民族段、花蓮市民勤段2處土地，據交通部查告如下： (一)板橋區民族段案：臺灣高等法院於102年4月9日判決交通部勝訴，嗣中廣公司於同年5月7日提起上訴，現繫屬最高法院審理中。 (二)花蓮市民勤段案：臺灣高等法院花蓮分院於102年5月20日判決交通部敗訴，該部刻委請律師提起上訴中。 五、「政黨法」之立法情形：內政部職掌政黨法，所提政黨法草案，業就政黨法施行前政黨經營或投資之營利事業設有過渡條款，已有相關政黨財務之規範，羅盛教政務委員於101年3月19日邀集法務部與內政部召開協商相關會議獲致共識，政黨取得財產之規範，由內政部併同政黨法草案處理在案，政黨法草案經行政院101年8月31日函送立法院審議，立法院第8屆第2會期101年10月25日內政、司法及法制委員會第2次聯席會議審查後，無最新立法進度。	

220

時一間	行政院院長	國民黨主席	事一一件	備註
102.10.09	江宜樺	馬英九	行政院102年7月3日院臺財字第1020014892號函查復到院，經本院102年10月3日院台財字第1022231214號函請該院督促所屬每4個月將後續辦理情形見復。	
103.01.09	江宜樺	馬英九	行政院103年1月9日院臺財字第1020062327號函查復到院略以：一、國民黨轉帳撥用之國有特種房屋及其基地： 依準據國民黨取得或使用國家各類不動產之資料，總計土地753筆，面積162.22公頃，因大部分早於監察院調查前即被徵收或出售移轉第三人，依財政部102年6月25日函報，統計截至102年12月18日止，該黨以拋棄所有權方式辦理國有登記之不動產，計有56筆土地，面積1.6225公頃，6棟房屋，面積14,657.23平方公尺。 二、前臺灣省行政長官公署撥歸國民黨經營之19家戲院： 前清查原中影公司轉帳取得之戲院數量、出售情形，國產署選列其中臺北市萬華區新世界戲院土地提起所有權確認之訴，經臺灣高等法院於102年5月8日判決國產署敗訴，該署依法向最高法院提起上訴，最高法院於102年12月5日以102年台上字第2344號裁定國產署上訴駁回，該案敗訴確定。	國產署選列臺北市萬華區新世界戲院土地提起所有權確認之訴，經最高法院102年12月5日以102年台上字第2344號裁定該署上訴駁回，其他各事項並未有變動。

時間	行政院院長	國民黨主席	事件	備註
			三、各級政府贈與國民黨之公有土地及建築物： 各地方政府贈與國民黨之公有土地79筆，面積18,600.94平方公尺，建物34棟，面積11,278.93平方公尺；截至102年12月18日止 國民黨已回贈土地72筆，面積17,229.58平方公尺，建物31棟，面積10,815.97平方公尺；尚未回贈土地7筆，面積1,371.36平方公尺，建物3棟，面積462.96平方公尺。 四、中廣公司接獲日治時期臺灣放送協會各地支部及運用政府預算購置財產： 交通部對中廣公司提起訴訟尚未確定者為板橋區民族段、花蓮市民勤段2處土地，經交通部查告如下： （一）板橋區民族段案：臺灣高等法院於102年4月9日判決交通部勝訴，嗣中廣公司於同年5月7日提起上訴，現案屬最高法院審理中 （二）花蓮市民勤段案：臺灣高等法院花蓮分院於102年5月20日判決交通部敗訴，該部刻委請律師提起上訴，現仍繫屬最高法院審理中。	

時一間	行政院院長	國民黨主席	事一一件	備註
			五、「政黨法」立法情形： 據內政部查告，其研擬之政黨法草案，除明定政黨財務公開機制外，並明定政黨之經費及收入來源，以及限制政黨不得經營或投資營利事業，以避免政黨從事不符合其存立目的之行為，另針對政黨法施行前，政黨經營或投資之營利事業，則設有過渡條款，明定政黨應於政黨法施行後2年內將其股份、出資轉讓；屆期無法轉讓或轉讓條件顯不合理者，應於6個月內信託予信託業。上開草案已於101年8月31日報經行政院核轉立法院審議，並經立法院內政、司法及法制委員會於101年10月11日及10月25日2度召開聯席會議審議。	
103.2.19	江宜樺	馬英九	行政院103年1月9日院臺財字第1020062327號函查復到院，經本院103年2月19日院台財字第1032230160號函請該院督促所屬每4個月將後續辦理情形見復。	

時一間	行政院院長	國民黨主席	事一一件	備註
103.5.23	江宜樺	馬英九	行政院103年5月23日院臺財字第1030010620號函查復到院略以：一、國民黨轉帳撥用之國有特種房屋及其基地： 依準據國民黨取得或使用國家各類不動產之資料，總計土地753筆，面積162.22公頃，因大部分早於本院調查前即被徵收或出售移轉第三人，統計截至103年5月6日止，該黨以拋棄所有權方式辦理國有登記之不動產，計有56筆土地，面積1.6225公頃，6棟建物，面積14,657.23平方公尺。 二、前臺灣省行政長官公署撥歸國民黨經營之19家戲院： 前清查原中影公司轉帳取得之戲院數量、出售情形，國產署選列其中臺北市萬華區新世界戲院土地提起所有權確認之訴，經臺灣高等法院於102年5月8日判決國產署敗訴，該署依法向最高法院提起上訴，最高法院於102年12月5日以102年台上字第2344號民事裁定該署上訴駁回，該案敗訴確定。 三、國民黨回贈各地方政府贈與之公有土地及建築物辦理情形： （一）依財政部102年12月25日函報，各地方政府贈與國民黨之公有土地79筆，面積18,600.94平方公尺，建物34棟，面積11,278.93平方公尺；截至102年12月18日止，國民黨已回贈土地72筆，面積17,229.58平方公尺，建物31棟，面積10,815.97平方公尺；尚未回贈土地7筆，面積1,371.36平方公尺，建物3棟，面積462.96平方公尺。	各地方政府贈與國民黨之公有土地79筆，面積18,600.94平方公尺，建物34棟，面積11,278.93平方公尺；截至103年3月10日止，國民黨已回贈建物31棟，面積10,815.97平方公尺，土地回贈增加2筆為74筆，面積18,998.58平方公尺，尚未回贈土地5筆，面積1,371.36平

時間	行政院院長	國民黨主席	事件	備註
			（二）據內政部查告，上述列管尚未回贈之土地，桃園市桃園段武陵小段127、127-2地號，已於103年3月10日辦竣所有權移轉登記，回贈予桃園市；其地上建物同段2712、2727建號（權利範圍均全部）、2737建號（權利範圍3/24）及2738建號（權利範圍3/23），本為國民黨自行興建，惟為維護市有財產經營管理權完整，桃園市公所仍一併要求該黨連同上開坐落土地捐贈，爰國民黨尚未回贈之土地尚有5筆，建物3棟。 四、中廣公司接管日治時期臺灣放送協會各地支部及運用政府預算購置財產： 交通部對中廣公司提起訴訟尚未確定者為板橋區民族段、花蓮市民勤段2處土地，該交通部查告如下： （一）板橋僑寓（板橋區民族段）案：臺灣高等法院於102年4月9日判決交通部勝訴，嗣中廣公司於同年5月7日提起上訴，現繫屬最高法院審理中。 （二）花蓮僑寓（花蓮市民勤段）案：臺灣高等法院花蓮分院於102年5月20日判決交通部敗訴經該部提起上訴，現仍繫屬最高法院審理中	建物3棟，面積462.96平方公尺外，其他各事項並未有變動。

225

時間	行政院院長	國民黨主席	事件	備註
			五、「政黨法」立法情形：內政部為符合當前政黨政治發展需要，確保政黨組織及運作符合民主原則，並推動政黨財務公開制度，以落實憲能政治，其研擬之政黨法草案，業報經行政院於101年8月31日 核轉立法院審議，並經立法院內政、司法及法制委員會於101年10月11日及10月25日2度召開聯席會議審議後，尚未再召開會議繼續審議。	

226

伍、結　語

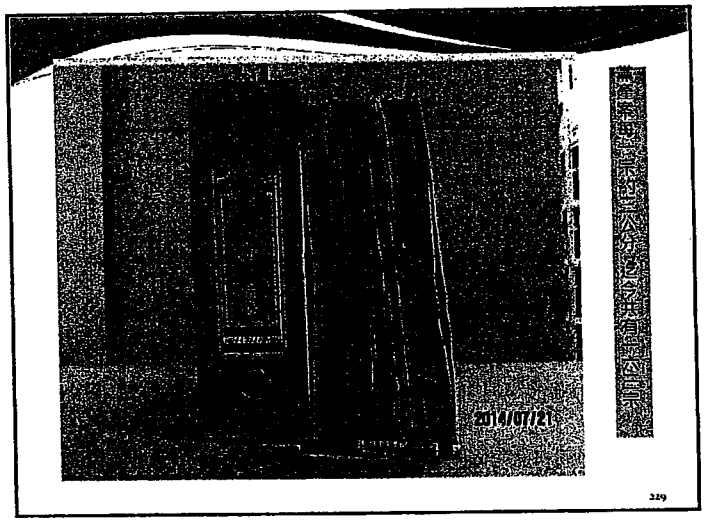
國民黨黨產案從89年1月24日立案調查至103年7月22日結案，總共歷經14年6個月(其間監察院曾停擺3年6個月)，茲簡要歸納說明如后。

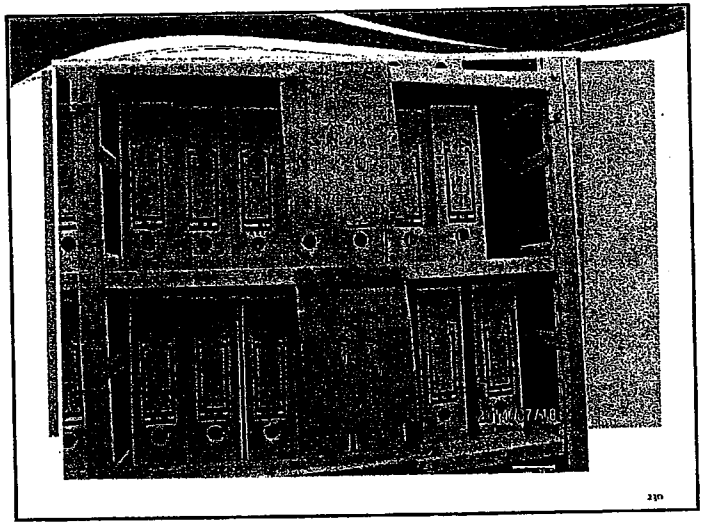
227

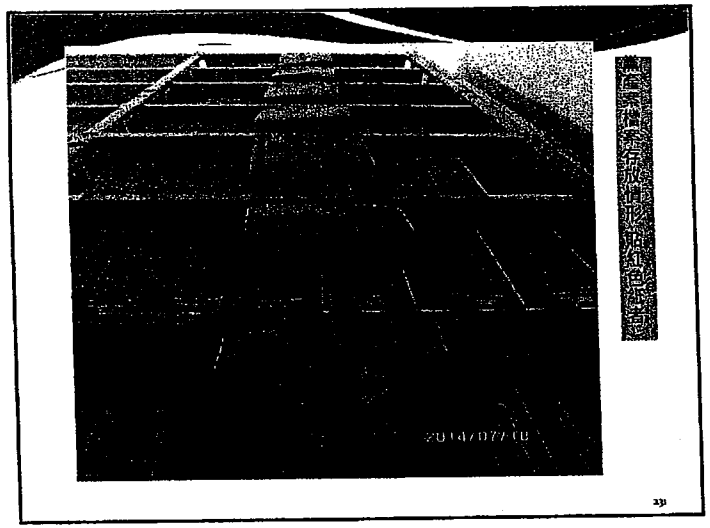
伍、結語

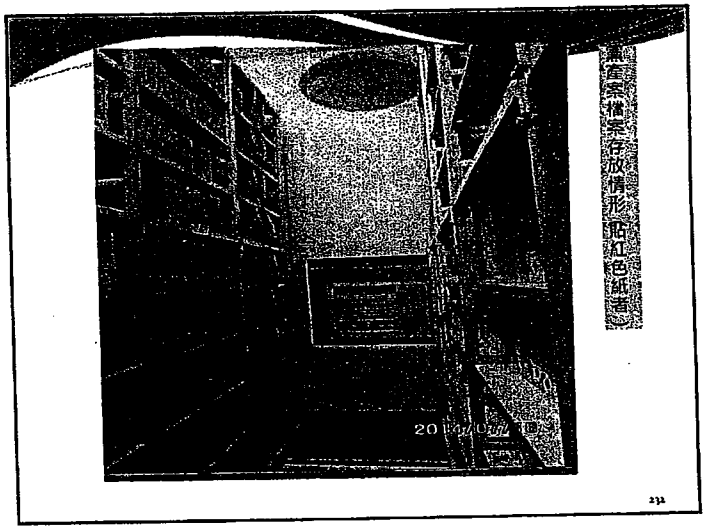
一、監察院進行國民黨黨產案的調查，係國內第一次經由政府體制，藉由監察職權的行使，以設計嚴謹的表格，請全國各縣市地方政府提供國民黨黨產來龍去脈所進行最為翔實完整的調查。本案資料甚為豐富，迄今歸檔者已有163宗，每宗如以3公分計算，其長度高達489公分，為3個身高163公分者的總高度，而為監察院檔案室有史以來歸檔卷宗最多的一個調查案。

228









伍、結語

二、本案調查委員本著不踰矩、超然公正、獨立辦案的精神，嚴守監察職權行使的分際進行調查；而在調查過程中，全國各縣市地方政府也都尊重本院職權的行使。由於這是中央政府遷臺以來，地方政府所面對的第一次新情況，而當時地方政府又以國民黨執政居多，但不分黨派的地方政府卻都以積極而負責的態度，回應本院的要求，並依據本院所提供的表格，全力填寫所屬縣市內國民黨相關財產資料；尤其以當時臺北市政府（市長馬英九）及臺北縣政府（縣長蘇貞昌），回復資料最多，速度也最快，充分反應地方首長尊重憲法所賦予監察院的職權。

伍、結語

三、黨產案經過14餘年的處理迄今，其結果如下：(一)國民黨轉帳撥用的114棟國有特種房屋及其基地：

經依本院「黨產案」調查報告所附清冊查對地籍沿革資料，另為全面清查類此土地，經內政部函請各縣市地政機關協助提供仍登記為國民黨及其附隨組織所有的不動產資料，總計土地753筆，面積162.22公頃。大部分早於本院調查前即被徵收或出售移轉第三人，統計截至103年5月6日止，國民黨以拋棄所有權方式辦理國有登記的不動產，土地56筆，面積1.6225公頃，房屋6棟，面積14,657.23平方公尺。

伍、結語

三、黨產案經過14餘年的處理迄今，其結果如下：

(二)前臺灣省行政長官公署撥歸國民黨經營的19家戲院：

1.前清查原屬中影公司轉帳取得的戲院有11家，仍登記為該公司所有者為新世界、嘉義、壽星、光華、新生等5家戲院，其中新生戲院已於93年6月2日出售，國產署多次函請國民黨按當時土地公告現值加四成的金額，並將該黨於協商期間出售該戲院房地的處分價款，一併歸還國庫；惟國民黨僅同意以93年度的公告土地現值扣除土地增值稅後，再按華夏公司持有中影公司82.24%股份比例計算捐贈國庫的金額為3億

4,491萬9,428元，因此雙方未獲共識。

伍、結語

三、黨產案經過14餘年的處理迄今，其結果如下：(二)前臺灣省行政長官公署撥歸國民黨經營的19家戲院：

2.國產署選列臺北市萬華區新世界戲院基地提起所有權確認之訴，經最高法院102年12月5日裁定該署上訴駁回，敗訴定讞。

伍、結語

三、黨產案經過14餘年的處理迄今，其結果如下：(三)國民黨歸還各地方政府贈與的公有土地及建築物：

各地方政府贈與國民黨的公有土地79筆，面積18,600.94平方公尺，建物34棟，面積11,278.93平方公尺；截至行政院103年5月23日院臺財字第1030010620號函復表示，國民黨已歸還土地74筆，面積17,656.01平方公尺，建物31棟，面積10,815.97平方公尺，尚未歸還土地5筆，面積1,371.36平方公尺，建物3棟，面積462.96平方公尺。

237

伍、結語

三、黨產案經過14餘年的處理迄今，其結果如下：(四)中廣公司接管日治時期臺灣放送協會各地支部土地：

1.板橋機室（板橋區民族段）案：臺灣高等法院於102年4月9日判決交通部勝訴，嗣中廣公司於同年5月7日提起上訴，現繫屬最高法院審理中。

2.花蓮機室（花蓮市民勤段）案：臺灣高等法院花蓮分院於102年5月20日判決交通部敗訴，該部提起上訴，現仍繫屬最高法院審理中。

238

伍、結語

三、黨產案經過14餘年的處理迄今，其結果如下：

(五)中廣公司運用政府預算購置財產部分：

1.天馬計畫土地（彰化縣芬園機室基地）產權持分1/3：最高法院96年5月17日判決交通部勝訴定讞，業於97年5月23日完成國有登記。

2.嘉義民雄基地：最高法院94年5月判決交通部敗訴定讞。

3.八里機室土地：最高法院99年12月17日駁回中廣公司上訴，交通部勝訴定讞，業於100年8月間完成國有登記。

239

伍、結語

三、黨產案經過14餘年的處理迄今，其結果如下：

(六)處理政黨不當取得財產的立法情形：

行政院為處理政黨不當取得財產而草擬的「政黨不當取得財產條例」草案，在民進黨中央執政期間，曾於91年9月13日、94年10月17日、97年2月4日三度送請立法院審議，惟歷經多年均未能排入程序委員會。二次政黨輪替後，行政院嗣因「政黨法」草案業就政黨法施行前政黨經營或投資之營利事業設有過渡條款及相關規範，故原草擬「政黨不當取得財產條例」草案不再繼續推動，改以「政黨法」草案進行立法。行政院業於101年8月31日將「政黨法」草案核轉立法院審

240

伍、結語

三、黨產案經過14餘年的處理迄今，其結果如下：

(六)處理政黨不當取得財產的立法情形：

議，經立法院內政、司法及法制委員會於101年10月11、25日召開聯席會審議後，迄未再召開會議續行審議。

伍、結語

四、本案因事涉高度政治敏感，儘管審查結果沒有針對任何個人或機關，通過任何彈劾或糾正，但卻引發很大的政治衝擊，對我國民主政治與政黨政治發展的影響，可能是第3屆監委三千五百多個調查案中最為深遠與廣泛的一個，其餘波盪漾，迄今仍在持續延燒當中。放眼當今民主國家，在政黨競爭議題上，幾乎找不到有任何類似已困擾我們有20年以上的黨產之類的議題，因此為健全臺灣的民主憲政及政黨政治，必須盡快終結此一黨國體制的產物。包括李登輝以來的國民黨歷任黨主席中，馬英九主席算是最勇於面對、且一度展現最有決心來澈底處理黨產的一位，他曾承諾於2008年以前將黨產處理完畢，但現在已是2014年，馬主席的這項承諾仍未兌現。

伍、結語

五、黨產案在監察院已歷經十多年了，行政院長也已更換過8位，基於對民主憲政的忠誠與守護政黨公平競爭的理念，已投入20餘年心力的我，堅定不移的深信：「黨產」實是黨國體制的最後一項遺物，也是臺灣民主化的最後一道關卡，讓「黨產」這樣的「魔戒」，從臺灣政治議題上儘快消失，不僅可促進政治與經濟的公平競爭，也是實踐社會公義的基本精神。在第4屆監委任期即將屆滿之時，深感有責任將調查案立案以來，有關政府處理國民黨黨產的過程列入文獻保存。因此，懷著嚴肅的心情，負責的態度，整理此份「黨產案調查綜整說明」，一方面提供行政院參酌並自行列管，同時也是位居憲政機關的監察院所當為的歷史交代。

綜整說明結束

附件 55

正本

財政部　函

機關地址：10066臺北市中正區愛國西路2號
聯絡方式：賴昭妃 02-27718121#1112

10051
臺北市中正區濟南路一段3-1號0605室
受文者：廖委員正井
發文日期：中華民國104年2月4日
發文字號：台財產接字第10430000880號
速別：普通件
密等及解密條件或保密期限：
附件：如主旨

主旨：檢送本部國有財產署彙整之「社團法人中國國民黨及其附隨組織取自國家資產之土地清冊」1份，請查照。

說明：

一、依據104年1月14日立法院第8屆第6會期內政、司法及法制委員會第2次聯席會議姚委員文智質詢事項辦理。

二、旨述清冊係為配合行政院96年4月25日建置「清查不當黨產向全民交代」專屬網站提供之資料，茲於清冊註記截至104年1月處理情形，及查填104年公告土地現值資料。

正本：立法院姚委員文智、李委員俊俋、陳委員其邁、邱委員議瑩、段委員宜康、吳委員育昇、張委員慶忠、紀委員國棟、盧委員嘉辰、陳委員超明、林委員滄敏、邱委員文彥、鄭委員天財、周委員倪安、尤委員美女、吳委員宜臻、柯委員建銘、高委員志鵬、王委員廷升、廖委員正井、呂委員學樟、謝委員國樑、林委員鴻池、顏委員寬恒、李委員貴敏、曾委員巨威、洪委員秀柱
副本：立法院內政委員會、財政部部長室、財政部國會聯繫室

部長張盛和

1.

社團法人中國國民黨及其附隨組織取自國家資產之土地彙總表

統計日期:104.01

種類		面積(㎡)	104年公告現值總價值(元)	至104年1月處理情形	備註
轉帳撥用	國民黨已拋棄所有權	16,227.63	1,094,576,831	國民黨早年經轉帳撥用取得土地，除被政府徵收及已移轉第三人外，均已拋棄所有權，完成國有登記。	
	已被政府徵收	3,083.64	1,401,528,344		
	已移轉第三人	734,711.95	6,759,823,858		
	合計	754,023.22	9,255,929,033		
中影接收日產戲院		14,957	3,219,778,859	1.依96年11月2日行政院邱前副院長義仁邀集相關機關召開黨產問題協調會並指示，應就政黨不當取得之財產循司法途逕訴訟追討，會後由行政院陳前副秘書長美伶邀集相關機關召開分工會議，商討確認提起訴訟標的之原則，選列新世界戲院之臺北市萬華區新世界戲院土地，由國產署提起所有權確認之訴。 2.案經臺灣高等法院於102年5月8日判決國產署敗訴，國產署依法向最高法院提起上訴，最高法院於102年12月5日102年台上字第2344號民事裁定國產署上訴駁回，敗訴確定。	

2.

社團法人中國國民黨及其附隨組織取自國家資產之土地彙總表　統計日期:104.01				
種　　類	面積(m2)	104年公告現值總價值(元)	至104年1月處理情形	備註
中廣接收放送協會財產	64,484	40,623,369,200	1.臺北市仁愛路3筆，1筆經臺北經臺北市政府工務局養護工程處徵收登記為臺北市有，2筆已移轉第三人。 2.板橋民族段土地10筆，2筆已移轉第三人，交通部對其餘8筆土地提出訴訟。最高法院103年8月20日判決交通部勝訴確定。於103年11月19日完成移轉國有登記。 3.花蓮民勤段土地3筆，交通部提出訴訟。臺灣高等法院花蓮分院於102年5月20日判決交通部敗訴，經交通部提起上訴，現繫屬最高法院審理中。	

社團法人中國國民黨及其附隨組織取自國家資產之土地彙總表　統計日期:104.01				
種　　類	面積(㎡)	104年公告現值總價值(元)	至104年1月處理情形	備註
中廣運用政府預算購置	134,755	1,274,344,176	1.彰化芬園土地1筆，交通部提出訴訟。最高法院判決交通部勝訴確定，於97年5月23日完成移轉國有登記。 2.嘉義民雄土地2筆，交通部提出訴訟，經最高法院於94年5月判決交通部敗訴確定。 3.新北市八里土地19筆，交通部提出訴訟。最高法院駁回中廣公司上訴定讞，於100年8月8日完成移轉國有登記。	
實踐堂及實踐大樓無償使用國有土地	2,418	1,136,220,618	地上建物原為國民黨所有，占有國防部軍備局管理之國有土地，嗣國民黨拋棄地上建物所有權，業於94年3月21日完成國有登記，已無占用國有土地情事。	

4.

社團法人中國國民黨及其附隨組織取自國家資產之土地彙總表　　統計日期:104.01				
種　　類	面積(m2)	104年公告現值總價值(元)	至104年1月處理情形	備註
國民黨中央黨部基地	5,995	2,041,423,395	1.國民黨中央黨部基地，係該黨依國有財產法辦理租用，並於79年間辦理價購取得所有權，土地售價按當年之計價方式規定計算為3億7,404萬8,604元，嗣經讓黨改建大樓。 2.95年3月29日國民黨出售移轉予財團法人張榮發基金會。	
中華基金會(原救總)無償使用國有土地	103,533	8,935,634,515	1.中華救助總會捐贈成立之中華基金會,自83年使用國有土地。迄96年土地變更為非公用財產，由原管理機關移交國產署接管。 2.國產署已追收使用補償金。中華基金會將部份土地騰空交還，部份土地申請承租。	

5.

社團法人中國國民黨及其附隨組織取自國家資產之土地彙總表　統計日期:104.01				
種　　類	面積(㎡)	104年公告現值總價值(元)	至104年1月處理情形	備註
中華日報社轉帳土地	1,059.17	134,514,361	1.依96年11月2日行政院邱前副院長義仁邀集相關機關召開黨產問題協調會並指示，應就政黨不當取得之財產循司法途逕訴訟追討，會後由行政院陳前副秘書長美伶邀集相關機關召開分工會議，商討確認提起訴訟標的之原則，選列中華日報社所有臺南國賓大樓基地之臺南市北區公園段土地，由國產署提起所有權確認之訴。 2.現繫屬最高法院審理中。	
國民黨、救國團占用國有土地	21,315.53	5,901,569,363	業依國產法相關規定處理，已無國民黨與救國團占用情事。	
合　　計	1,102,539.92	72,522,783,520		

6.

臺灣省行政長官公署宣傳委員會移交國民黨經營日產戲院一覽表

案件	縣市	市區鄉鎮	段	小段	地號	面積(㎡)	權利範圍	104年公告現值		移轉第三人時間	被徵收時間	備註
								單價(元/m2)	總價(元)			
新世界戲院	臺北	萬華	福興	三	455	1,211	全部	785,530	951,276,830			國產署處所
	臺北	萬華	福興	三	456	230	全部	785,530	180,671,900			國產署處所
	小計					1,441			1,131,948,730			
嘉義戲院	嘉義		北門	七	19-1	121	8166/10000	195,000	19,267,677			結案
	嘉義		北門	七	19-1	121	1834/10000	195,000	4,327,323	73-81年間		結案
	嘉義		北門	七	19-2	690	8166/10000	153,520	86,501,458			結案
	嘉義		北門	七	19-2	690	1834/10000	153,520	19,427,342	73-81年間		結案
	小計					811			129,523,800			
壽星戲院	高雄	鹽埕	鹽壽		52	1,841	1410/5000	56,200	29,176,904			結案
	高雄	鹽埕	鹽壽		52	1,841	318/5000	56,200	6,580,323	70.12.31出售國民黨		
	高雄	鹽埕	鹽壽		52	1,841	3272/5000	56,200	67,706,972	68-71年間		
	高雄	鹽埕	鹽壽		51	245	全部	75,000	18,375,000		78.11.20	
	小計					2,086			121,839,200			
新生戲院	宜蘭	羅東	信義		629	336	全部	63,906	21,472,416			結案
	宜蘭	羅東	信義		631	1,366	全部	52,020	71,059,320	93.5.24		
	小計					1,702			92,531,736			
大世界戲院	臺北	萬華	福興	三	577	1,725	全部	538,100	928,222,500	86.12.12		
	小計					1,725			928,222,500			

7.

臺灣省行政長官公署宣傳委員會移交國民黨經營日產戲院一覽表

案件	縣市	市區鄉鎮	段	小段	地號	面積(㎡)	權利範圍	104年公告現值		移轉第三人時間	被徵收時間	備註
								單價(元/m2)	總價(元)			
光華戲院	屏東	屏東	楠樹腳	一	21	638	全部	94,000	59,972,000			結案
	屏東	屏東	楠樹腳	一	21-2	667	全部	41,800	27,880,600			結案
	屏東	屏東	楠樹腳	一	21-3	113	全部	55,000	6,215,000			結案
	屏東	屏東	楠樹腳	一	21-5	30	全部	22,000	660,000			結案
	屏東	屏東	楠樹腳	一	21-6	24	全部	22,000	528,000			結案
	屏東	屏東	楠樹腳	一	21-8	28	全部	22,000	616,000			結案
	屏東	屏東	楠樹腳	一	21-19	108	全部	94,000	10,152,000			結案
	屏東	屏東	楠樹腳	一	21-1	149	全部	130,000	19,370,000		77.7.27	
	屏東	屏東	楠樹腳	一	21-12	16	全部	143,000	2,288,000		77.7.27	
	屏東	屏東	楠樹腳	一	21-14	168	全部	130,000	21,840,000		77.7.27	
	屏東	屏東	楠樹腳	一	21-15	40	全部	143,000	5,720,000		77.7.27	
	屏東	屏東	楠樹腳	一	21-16	52	全部	55,000	2,860,000		77.7.27	
	小計					2,033			138,101,600			
大光明戲院	臺北	大同	迪化	一	152	544	全部	215,000	116,960,000	46.9.18		
	小計					544			116,960,000			
芳明戲院	臺北	萬華	直興	二	597	79	全部	228,000	18,012,000	50.6.20		
	臺北	萬華	直興	二	596	18	全部	228,000	4,104,000	50.6.20		
	臺北	萬華	直興	二	599	16	全部	228,000	3,648,000	50.6.20		
	臺北	萬華	直興	二	600	16	全部	228,000	3,648,000	50.6.20		
	臺北	萬華	直興	二	605	16	全部	228,000	3,648,000	50.6.20		
	臺北	萬華	直興	二	606	16	全部	228,000	3,648,000	50.6.20		
	臺北	萬華	直興	二	611	16	全部	228,000	3,648,000	50.6.20		
	臺北	萬華	直興	二	601	55	全部	228,000	12,540,000	50.6.20		

臺灣省行政長官公署宣傳委員會移交國民黨經營日產戲院一覽表

案件	縣市	市區鄉鎮	段	小段	地號	面積(m2)	權利範圍	104年公告現值		移轉第三人時間	被徵收時間	備註
								單價(元/m2)	總價(元)			
芳明戲院	臺北	萬華	直興	二	604	55	全部	228,000	12,540,000	50.6.20		
	臺北	萬華	直興	二	607	55	全部	228,000	12,540,000	50.6.20		
	臺北	萬華	直興	二	613	72	全部	228,000	16,416,000	50.6.20		
	臺北	萬華	直興	二	608	57	全部	199,228	11,355,996	50.6.20		
	臺北	萬華	直興	二	609	58	全部	198,345	11,504,010	50.6.20		
	臺北	萬華	直興	二	614	78	全部	195,692	15,263,976	50.6.20		
	臺北	萬華	直興	二	610	55	全部	228,000	12,540,000	50.6.20		
	臺北	萬華	直興	二	612	12	全部	228,000	2,736,000	50.6.20		
	臺北	萬華	直興	二	598	55	全部	228,000	12,540,000	50.6.20		
	臺北	萬華	直興	二	602	98	全部	201,469	19,743,962	50.6.20		
	臺北	萬華	直興	二	603	54	全部	199,111	10,751,994	50.6.20		
	小計					881			130,827,838			
世界戲院	臺南	中西	府前(重測)		983	976.24	全部	174,635	170,485,672	57.6.10		
	臺南	中西	府前(重測)		982	85.21	全部	174,635	14,880,648	57.6.10		
	臺南	中西	府前(重測)		984	4.60	全部	210,000	966,000	57.6.10		
	臺南	中西	府前(重測)		985	6.30	全部	210,000	1,323,000		85.7.18	
	小計					1,072.35			187,654,321			

臺灣省行政長官公署宣傳委員會移交國民黨經營日產戲院一覽表

案件	縣市	市區鄉鎮	段	小段	地號	面積(㎡)	權利範圍	104年公告現值		移轉第三人時間	被徵收時間	備註
								單價(元/㎡)	總價(元)			
光復戲院	高雄	鹽埕	鹽新		246	931.04	全部	107,222	99,827,971	91.10.9 售予高雄市		
	高雄	鹽埕	鹽新		246-1	5.96	全部	73,000	435,080	91.10.15		
	高雄	鹽埕	鹽新		247	98.74	全部	107,222	10,587,100	91.10.9 售予高雄市		
	高雄	鹽埕	鹽新		247-1	1.26	全部	73,000	91,980	91.10.15		
	小計					1,037.00			110,942,131			
中華戲院	花蓮	花蓮	民生		848	1,225	全部	30,640	37,534,000	48.10.28		
	花蓮	花蓮	民生		848-1	1		35,700	35,700	48.10.28		
	花蓮	花蓮	民生		848-2	34		32,500	1,105,000	48.10.28		
	花蓮	花蓮	民生		848-3	91		30,433	2,769,403	48.10.28		
	花蓮	花蓮	民生		846	53		35,700	1,892,100	48.10.28		
	花蓮	花蓮	民生		846-1	2		35,700	71,400	48.10.28		
	花蓮	花蓮	民生		847	187		35,700	6,675,900	48.10.28		
	花蓮	花蓮	民生		847-1	19		35,700	678,300	48.10.28		
	花蓮	花蓮	民生		847-2	13		35,700	464,100	48.10.28		
	小計					1,625.00			51,225,003			
合計						4,957			3,219,778,809			

註1: 地號標註「重測」者，面積為重測後面積。

註2: 依96年11月2日行政院邱前副院長義仁邀集關機關召開黨產問題協調會並指示，應就政黨不當取得之財產循司法途徑訴訟追討，會後由行政院陳前副秘書長美伶邀集相關機關召開分工會議，商討確認提起訴訟標的之原則，選列新世界戲院之臺北市萬華區新世界戲院土地，由國產署提起所有確認之訴，經臺灣高等法院於102年5月8日判決國產署敗訴，國產署依法向最高法院提起上訴，最高法院102年12月5日102年台上字第2344號民事裁定國產署上訴駁回，敗訴確定。

10.

中廣公司接管日治時期台灣放送協會各地支部財產一覽表

案件	縣市	市區鄉鎮	段	小段	地號	面積(㎡)	權利範圍	104年公告現值		移轉第三人時間	被徵收時間	備註
								單價(元/㎡)	總價(元)			
中廣仁愛路基地	台北	大安	懷生	三	308	7,345	全部	1,134,000	8,329,230,000	87.12.31		
	台北	大安	懷生	三	308-1	11,309	全部	1,134,000	12,824,406,000	87.12.31		
	台北	大安	懷生	三	310	39,644	165580/396440	995,000	16,475,210,000		58.03.19	
	小計	3筆				35,212			37,628,846,000			
中廣板橋民族段土地	新北	板橋	民族		570-1	321	全部	144,000	46,224,000			交通部勝訴
	新北	板橋	民族		658	634	全部	144,000	91,296,000			交通部勝訴
	新北	板橋	民族		658-3	281	全部	144,000	40,464,000			交通部勝訴
	新北	板橋	民族		658-4	57	全部	144,000	8,208,000			交通部勝訴
	新北	板橋	民族		752	15,003	全部	144,000	2,160,432,000			交通部勝訴
	新北	板橋	民族		752-1	1,086	全部	144,000	156,384,000	92.10.01		
	新北	板橋	民族		752-2	158	全部	144,000	22,752,000			交通部勝訴
	新北	板橋	民族		752-3	408	全部	144,000	58,752,000			交通部勝訴
	新北	板橋	民族		752-4	995	全部	144,000	143,280,000			交通部勝訴
	新北	板橋	民族		1371	672	全部	144,000	96,768,000	91.10.30		
	小計	10筆				19,615			2,824,560,000			
花蓮民勤段土地	花蓮	花蓮	民勤		1367	3,895	全部	17,600	68,552,000			現已撤銷返還交通部
	花蓮	花蓮	民勤		1367-1	5,152	全部	17,600	90,675,200			
	花蓮	花蓮	民勤		1367-2	610	全部	17,600	10,736,000			
	小計	3筆				9,657			169,963,200			
合計	16筆					64,484			40,623,369,200			

註1： 中廣公司接管日治時期台灣放送協會各地支部財產，目前已查到台北市仁愛路基地3筆面積35,212平方公尺、板橋民族段土地10筆面積19,615平方公尺及花蓮民勤段土地3筆面積9,657平方公尺，合計16筆面積64,484平方公尺。

註2： 上述土地其中1筆被台北市政府工務局養護工程處徵收登記為台北市有，4筆移轉第三人(面積20,412平方公尺)，其餘11筆之所有權人仍登記為中廣公司。

註3： 交通部對中廣公司所有之板橋民族段8筆土地提出訴訟，經最高法院103年8月20日判決交通部勝訴確定，於103年11月19日完成移轉國有登記，管理機關為交通部。

註4： 交通部對中廣公司所有之花蓮市民勤段3筆土地提出訴訟，臺灣高等法院花蓮分部於102年5月20日判決交通部敗訴，經交通部提起上訴，現繫屬最高法院審理中

JUL-22-2016 15:39 115/02

中廣公司運用政府預算購置財產一覽表

案件	縣市	市區鄉鎮	段	小段	地號	面積(m2)	權利範圍	104年公告現值		移轉第三人時間	被徵收時間	備註
								單價(元/m2)	總價(元)			
彰化芬園	彰化	芬園	同安寮		640 (分割出640-2、640-3)	3,094	1/3	4,200	4,331,600			交通部勝訴
小計						1,031.33			4,331,600			
嘉義民雄基地	嘉義	民雄	頂寮	中廣	607	106,442	全部	820	87,282,440			交通部敗訴
	嘉義	民雄	頂寮	頂寮	369	788	全部	820	646,160			交通部敗訴
小計						107,230			87,928,600			
臺北八里	新北	八里	小八里坌	十三行	240-2 (重測後中山段861)	238	全部	55,000	13,090,000		69.8.18	
	新北	八里	小八里坌	十三行	242-1 (重測後中山段861)	51	全部	55,000	2,805,000		69.8.18	
	新北	八里	小八里坌	十三行	246 (重測後中山段862)	7,486	全部	49,271	368,842,706			交通部勝訴
	新北	八里	小八里坌	十三行	246-1 (截止登記)	5	全部					交通部勝訴
	新北	八里	小八里坌	十三行	246-2 (截止登記)	387	全部					交通部勝訴
	新北	八里	小八里坌	十三行	246-3 (重測後中山段868)	11	全部	48,400	532,400			交通部勝訴
	新北	八里	小八里坌	十三行	246-4 (截止登記)	14	全部					交通部勝訴
	新北	八里	小八里坌	十三行	246-5 (截止登記)	238	全部					交通部勝訴
	新北	八里	小八里坌	十三行	246-6 (重測後中山段780)	79	全部	51,798	4,092,042			交通部勝訴
	新北	八里	小八里坌	十三行	246-7 (重測後中山段782)	36	全部	51,715	1,861,740			交通部勝訴

JUL 07 2016 15:40

中廣公司運用政府預算購置財產一覽表

案件	縣市	市區鄉鎮	段	小段	地號	面積(m2)	權利範圍	104年公告現值		移轉第三人時間	被徵收時間	備註
								單價(元/m2)	總價(元)			
臺北八里	新北	八里	小八里坌	十三行	246-8(重測後中山段779)	317	全部	50,728	16,080,776			交通部勝訴
	新北	八里	小八里坌	十三行	246-9(重測後中山段869)	8	全部	54,289	434,312	93.3.25		
	新北	八里	小八里坌	十三行	246-10(重測後中山段872)	21	全部	55,000	1,155,000			交通部勝訴
	新北	八里	小八里坌	十三行	266-3(重測後中山段865)	63	全部	48,400	3,049,200			交通部勝訴
	新北	八里	小八里坌	十三行	267(重測後中山段864)	15,795	全部	48,400	764,478,000			交通部勝訴
	新北	八里	小八里坌	十三行	267-3(重測後中山段877)	12	全部	48,400	580,800			交通部勝訴
	新北	八里	小八里坌	十三行	267-4(重測後中山段886)	105	全部	48,400	5,082,000			交通部勝訴
	新北	八里	小八里坌	十三行	267-5(截止登記)	977	全部					交通部勝訴
	新北	八里	小八里坌	十三行	267-6(截止登記)	111	全部					交通部勝訴
	小計					25,954	26,494(原數字有誤)		1,182,083,976			
合計 16筆						134,215	151,755(原數字有誤)		1,274,344,176			

註1： 以中廣公司名義徵收新北市八里區土地(面積26,494平方公尺)。其中，1筆土地(面積8平方公尺)已移轉第三人所有、2筆土地面積(289平方公尺)為前省政府交通處公路局協議價購。

註2： 交通部對中廣公司所有之彰化縣芬園鄉土地、新北市八里區土地及嘉義民雄基地提出訴訟。彰化縣芬園鄉土地部份，經最高法院判決交通部勝訴確定，並於97年5月23日完成移轉國有登記;新北市八里區土地部份，經最高法院駁回中廣公司上訴定讞後，於100年8月8日完成移轉國有登記。嘉義民雄基地部份，經最高法院於94年5月判決交通部敗訴確定

JUL-22-2016 15:41 117/290

臺灣宜蘭地方法院民事判決確定證明書

本庭受理85年度宜訴字第 1號宜蘭縣羅東鎮公所與宜蘭縣羅東鎮民眾服務社、中國國民黨台灣省宜蘭縣羅東鎮黨部間遷讓房屋事件，於中華民國85年 7月31日所為之第一審判決、臺灣高等法院85年度上字第1471號、87年度上更(1)字第 223號、89年度上更(2)字第120號、92年度上更(3)字第117號、93年度上更(4)字第 138號第二審歷次判決及最高法院87年度台上字第1052號、89年度台上字第516號、92年度台上字第864號、93年度台上字第 893號、98年度台上字第1656號第三審歷次判決，業於98年 9月10日確定，經中國國民黨台灣省宜蘭縣羅東鎮黨部於100年4月14日具狀聲請核發。

中　　華　　民　　國　　100　　年　　4　　月　　25　　日

臺灣宜蘭地方法院宜蘭簡易庭

JUL 06 2011 15:42 P.04

最高法院

民事判決正本

15.

JUL-22-2016 15:42 P.05

最高法院民事判決

九十八年度台上字第一六五六號

上　訴　人　宜蘭縣羅東鎮公所
　　設台灣省宜蘭縣羅東鎮中興路3號
法定代理人　林聰賢　住同上
訴訟代理人　林世超律師
被 上訴 人　宜蘭縣羅東鎮民眾服務社
　　設台灣省宜蘭縣羅東鎮中興路1號
法定代理人　李水龍　住同上
被 上訴 人　中國國民黨台灣省宜蘭縣羅東鎮黨部
　　設同上
法定代理人　廖正雄　住同上
上 列一 人
訴訟代理人　羅明宏律師
　　曾威龍律師

上列當事人間請求遷讓房屋事件，上訴人對於中華民國九十五年五月三十日台灣高等法院第二審更審判決（九十三年度上更㈣字第一三八號），提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

第三審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

本件被上訴人宜蘭縣羅東鎮民眾服務社（下稱羅東鎮民眾服務社）、中國國民黨台灣省宜蘭縣羅東鎮黨部（下稱羅東鎮黨部）之法定代理人，於第三審程序中分別變更為李水龍、廖正雄，茲據其具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許，先予敘明。

次查上訴人主張：坐落宜蘭縣羅東鎮興東段一一三0之三地號土地上之建號六六一號、門牌號碼為宜蘭縣羅東鎮中興路一號房屋為宜蘭縣羅東鎮所有，伊為管理機關，被上訴人無正當權源占用該房屋如第一審判決附圖（下稱附圖）所示第一、二層樓部分（

JUL-22-2009 15:43 120/290 P.06

下稱系爭房屋）等情，爰依民法第七百六十七條之規定，求為命被上訴人遷讓返還系爭房屋之判決（上訴人請求被上訴人遷讓返還附圖所示第三層樓部分，經第一審為被上訴人敗訴判決後，未據其聲明不服，已告確定）。

被上訴人則以：上訴人於民國六十一年間擬於系爭房屋坐落地點興建羅東青年育樂中心，因經費不足，乃與被上訴人羅東鎮民眾服務社約定，將原屬羅東鎮民眾服務社所有門牌號碼為宜蘭縣羅東鎮中正路一七號房屋出賣，以賣得價金興建育樂中心，而羅東鎮民眾服務社與另一被上訴人羅東鎮黨部則得使用系爭房屋，並於育樂中心完成後遷入該房屋，伊等自非無權占用等語，資為抗辯（羅東鎮民眾服務社反訴請求確認與上訴人間就系爭房屋有互易之法律關係存在，暨上訴人協同辦理該房屋分割及所有權移轉登記，已經判決羅東鎮民眾服務社敗訴確定）。

原審以：羅東鎮黨部係社團法人中國國民黨之獨立分支機構，有獨立財產、獨立名稱、組織、目的及獨立業務，自有當事人能力。查依證人即宜蘭縣羅東鎮前鎮長吳木枝、陳圳鄉之證詞及其所提羅東概況、六十五年四月一日羅東鎮施政成果報告記載興建青年育樂活動中心、民眾服務社以觀，堪認吳木枝在陳圳鄉就任羅東鎮鎮長前，已與羅東鎮民眾服務社約定系爭房屋歸被上訴人使用。而該房屋所在之青年育樂活動中心自六十四年間興建起，距今已三十餘年，吳木枝、陳圳鄉對於興建事宜之記憶自不可能鉅細靡遺，上訴人擷取彼等證詞之些微差異，否認其證言為真正，不足採取。且羅東鎮民眾服務社與羅東鎮黨部之人事組織及業務均係一體無從區分，上訴人同意渠等一起使用，亦屬合理。又依宜蘭縣政府五十二年三月二十一日、同年六月二十四日、十二月七日宜府民社字第一二三０九號、二五八三一號及五二五一０號函、上訴人五十二年九月三日羅鎮財字第０九０四一號函、募捐存根、投標單、工程合約、驗收申請書、竣工大理石等照片、羅東鎮民眾服務分社新建工程日報表等件，暨證人[illegible]

121/290
JUL-22-2016 15:44
P.07

計室主任嚴阿清、身兼羅東鎮民眾服務社總務及出納之上訴人臨時雇員黃秀香之證言，顯示門牌號碼為宜蘭縣羅東鎮中正路一七號房屋，係羅東鎮民眾服務社於五十二年間經宜蘭縣政府核准募款所興建，應歸羅東鎮民眾服務社原始取得，惟該房屋賣得價金卻由上訴人受領，足見被上訴人前揭抗辯，非屬子虛。至上開房屋於七十一年始由上訴人提案送交羅東鎮民代表大會審議通過准予出售，並報宜蘭縣政府核備，以及承買人張怡文於七十三年六月五日繳交買賣價金完畢，則與使用約定之效力不生影響。另上訴人八十年七月十一日八0鎮財字第八五七七號函，亦載明被上訴人使用系爭房屋，因該房屋所在之中正堂興建經費來源明細表中有羅東鎮民眾服務社出售房屋之價款配合在內，而有其淵源。況兩造間倘無使用之約定，羅東鎮民代表大會何以在興建完成前即提案討論羅東鎮民眾服務社遷入使用問題？興建完成後上訴人又何以將系爭房屋交由被上訴人使用，經數十年未請求返還？吳木枝以宜蘭縣羅東鎮鎮長之身分，代表上訴人與羅東鎮民眾服務社為前開之約定，並無民法第七十一條前段、第七十三條前段所定之情事，依法應屬有效。而此項約定為債權契約，非對公共造產之處分，且台灣省有財產管理規則就此亦無規定，自不生送縣政府報備之問題。綜上所述，被上訴人使用系爭房屋並非無正當權源，從而上訴人依民法第七百六十七條之規定，請求被上訴人遷讓返還該房屋，即屬無據，不應准許，為其心證之所由得。並說明兩造其餘攻擊防禦方法無礙前開判決結果，因而維持第一審就此部分所為上訴人敗訴之判決，駁回其上訴，經核於法並無違誤。上訴論旨，徒就原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘原判決不當，聲明廢棄，非有理由。

據上論結，本件上訴為無理由。依民事訴訟法第四百八十一條、第四百四十九條第一項、第七十八條，判決如主文。

中　華　民　國　九十八　年　九　月　十　日

最高法院民事第六庭

18

JUL-22-2009 16:44 P.08

審判長法官　劉福來

法官　陳國禎

法官　陳重瑜

法官　吳麗女

法官　簡清忠

本件正本證明與原本無異

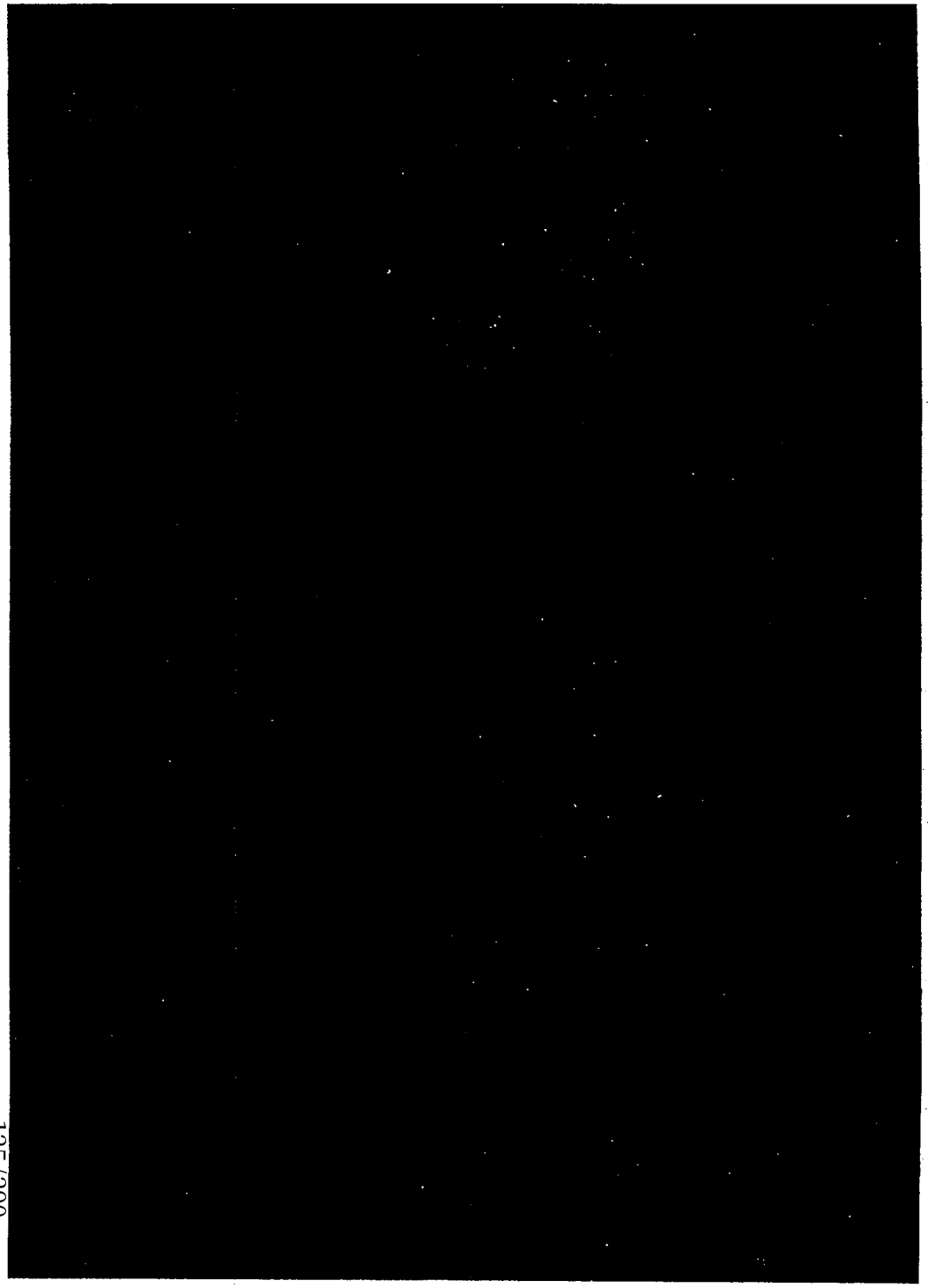
書記官　[redacted]

中　華　民　國　九十八　年　九　月　二十二　日

K

19.

123/290
JUL-22-2016 15:45
P.09



吳　庚著

行政法之理論與實用

增訂十三版

三民書局

國家圖書館出版品預行編目資料

行政法之理論與實用／吳庚著.－－增訂十三版二刷.
－－臺北市: 三民, 2015
面; 公分
ISBN 978-957-14-5996-7 (平裝)
1.行政法
588 104000980

© 行政法之理論與實用

著作人 吳庚
責任編輯 王怡婷
發行人 劉振強
發行所 三民書局股份有限公司
地址 臺北市復興北路386號
電話 (02)25006600
郵撥帳號 0009998-5
門市部 (復北店) 臺北市復興北路386號
(重南店) 臺北市重慶南路一段61號
出版日期 初版一刷 1992年9月
增訂十二版一刷 2012年9月
增訂十三版一刷 2015年2月
增訂十三版二刷 2015年10月
編號 S 586120
行政院新聞局登記證局版臺業字第〇二〇〇號

有著作權・不准侵害

ISBN 978-957-14-5996-7 (平裝)

※本書如有缺頁、破損或裝訂錯誤，請寄回本公司更換。

增訂第十三版修改重點

一、行政訴訟法本於一〇三年六月十八日又完成修正，增設收容聲請事件程序，本書此次增訂，將之列入第十三章第十節。

二、行政程序法有關公法上請求權時效（該法第一三一條）之規定，亦於一〇二年五月二十二日公布施行新的條文，與舊條文相較，有重大變更，本書第七章第六節有詳細說明。

三、第七章有關行政處分種類，此次增列兩種新的分類：物的處分與形成私法關係之行政處分，請讀者注意。

四、在行政組織及公務員法部分，增加行政院新成立或改組之部會，關於司法官之職務法庭也補充說明。

五、司法院大法官新近對受刑人、被羈押之被告及遭行政收容者之司法救濟一連串的解釋，增訂版第三章在關於「特別權力關係事項」可否爭訟部分，加以敘述。

六、本次增訂依向例引述各級行政法院有參考價值之裁判，並對現時「熱門問題」如都市更新與正當行政程序、不分區立法委員之黨籍等亦有簡要論述。

七、外國法制之重大變更，諸如奧國行政訴訟改為二級二審制，德國聯邦行政程序法關於行政契約的規定，擬議修改中，德國各邦紛紛廢除訴願制度，均有所介紹。

序制定成為條文，並由國家元首公布施行者，則屬兼具實質意義及形式意義之法律。憲法第一百七十條規定：「本憲法所稱之法律，謂經立法院通過，總統公布之法律。」中央法規標準法第二條稱：「法律得定名為法、律、條例或通則」❸，均係著重於法律之形式意義。單純實質意義之法律，雖有可能成為行政法之法源，但仍應按其性質歸屬於其他種類之法源，並非此之所謂法律。至於專對具體事項或特定人而制定之法律，前者稱為處置性法律（Massnahmegesetz，或譯措施性法律），後者稱為個別性法律（Individualgesetz），內容均非抽象及一般性之規範，其合憲性學理上並非毫無爭論❹，但基於在代議民主制度下，尊重立法機關之原則，此種立法尚無法否認其為形式上之法律，就我國現行法制而言，尤無懷疑之餘地。

❸ 除此四種名稱外，形式及實質上均為法律者，尚有海關進口稅則，乃唯一例外。

❹ 法律與行政措施之區別，在於前者係抽象及一般性之規範，後者多為具體及個別性之處置，如立法機關得制定處置性或個別性法律，則破壞權力分立原則，同時若允許此類法律存在，則諸如法律平等適用或不溯既往等原則，亦將難予貫徹，戰前若干德國學者如 Carl Schmitt, E. Forsthoff 等曾反對處置性法律不遺餘力，參照吳庚，政治的新浪漫主義——卡爾・史密特政治哲學之研究——民國七十年，一一〇頁以下。現時則無論學說或德國憲法法院之裁判對於處置性或個別性法律，應受容許，皆無疑問 Vgl. F. Ossenbühl in Erichsen, aaO., S. 136; Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Bd., 10. Aufl., S. 9. 154f. 處置性法律之古典例子，為年度預算法，蓋其內容為施政項目及金錢數字，並非抽象之規範。司法院大法官釋字第三九一號解釋，亦採立法院通過之年度預算案係措施性法律，有別於普通意義之法律為其立論基礎。我國現行法律中，如「戰士授田憑據處理條例」性質上亦為處置性法律，而「卸任總統副總統禮遇條例」則為個別性法律。其後公布之釋字第五二〇號解釋（參照憲法第一百零八條第二項、第一百二十五條），在法源分類上自不能列為法律之類。

三、國際法

國際法與國內法原為平行之法律體系，但二者亦有匯集之可能，故有所謂國際行政法之名稱，已見前述，從而國際法亦可作為行政法之法源，殆無疑問。國際法成為行政法法源之方式有三：1. 直接作為法規適用，例如兩國間避免雙重課稅之條約或協定，又如引渡條約等均屬此類；2. 須制定法規始能適用，例如我國與美國間有關智慧財產權保護之協議，須規定於相關法規，才能有效執行，再如一旦參加著作權公約則所承擔之義務，亦有賴著作權法之進一步實施；3. 國際法之原則經司法審判機關採用，並作為判決先例者，當然亦為間接之法源。又構成國際法最主要者為條約，條約在國際法上之涵義甚廣，包括多邊或雙方之公約、條約、議定書、行政協定甚至公報或宣言等在內，此等規範在國內法上之地位如何？乃一複雜之問題。就我國之法制言，不問其名稱為何，在行政部門與外國政府簽署並送交立法院審議者，即為憲法第五十八條第二項之條約案，條約案經立法院讀會程序通過，並經總統公布者，理論上其位階及效力與法律無異，如遇條約與法律相牴觸之情形，實務上傾向承認條約優先（參照最高法院二十三年上字第一〇七四號判例）。除此之外，尚有與外國政府簽訂之各種協定，經行政院批准（通常由院會決議方式行之）後即生效力，無須立法院審議通

附錄

德意志聯邦共和國基本法

1949.5.23 公布
1955.3.15 施行
1994.10 最新修訂
1995.11.3 修訂
1997.10.20 修訂
1998.3.26 修訂
1998.7.16 修訂
2000.11.29 修訂
2000.12.19 修訂
2001.11.26 修訂
2002.7.26 修訂
2006.8.28 修訂
2010.7.21 修訂
2012.7.17 修訂
朱建民原譯
陳沖增譯
張桐銳增譯
林子平增譯
李震山增修
楊子慧增譯
李建良增修
吳信華增修

李建良增修部分序言、1, 2, 3, 4, 5, 6, 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c。
吳信華增修部分 45、45d、91c、91d、91e、93、106、106b、109a、115、135a、143a、143d。
（資料來源
Quelle: http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/grundgesetz/gg）

序言

我德意志人民，認識到對上帝與人類所負之責任，願以身為聯合歐洲中平等之一員致力於世界和平，依其制憲權力制定本基本法。

巴登-符騰堡（Baden-Württemberg）、巴伐利亞（Bayern）、柏林（Berlin）、布蘭登堡（Brandenburg）、布萊梅（Bremen）、漢堡（Hamburg）、黑森（Hessen）、梅克倫堡-前波莫瑞（Mecklenburg-Vorpommern）、下薩克森（Niedersachsen）、北萊茵-威斯伐倫（Nordrhein-Westfalen）、萊茵蘭-伐爾茲（Rheinland-Pfalz）、薩爾蘭（Sarrland）、薩克森（Sachsen）、薩克森-安哈特（Sachsen-Anhalt）、什勒斯維希-霍爾斯坦（Schleswig-Holstein）及圖林根（Thüringen）各邦之德意志人民在其自由之自主決定下，已完成德國之統一與自由。因此，本基本法適用於全體德意志人民。

第一章　基本權利

第　一　條　一、人之尊嚴不可侵犯，尊重及保護此項尊嚴為所有國家權力之義務。

二、德意志人民承認不可侵犯與不可讓與之人權，為一切人類社會以及世界和平與正義之基礎。

三、以下基本權利拘束立法、行政及司法而為直接有效之權利。

第　二　條　一、人人於不侵害他人之權利或不牴觸憲政秩序或道德規範(Sittengesetz)之範圍內，享有自由發展其人格之權利。

二、人人享有生命權及身體不受侵犯之權利。人身自由不可侵犯。此等權利僅得基於法律干預之。

第　三　條　一、法律之前人人平等。

二、男女平等。國家應促進男女平等之實際貫徹，並致力消除現存之歧視。

三、任何人不得因性別、出身、種族、語言、籍貫、血統、信仰、宗教或政治觀而受歧視或享特權。任何人不得因其身心障礙而受歧視。

第　四　條　一、信仰與良心之自由及宗教與世界觀表達之自由不可侵犯。

二、不受妨礙之宗教儀式應受保障。

三、任何人不得被迫違背其良心，服持武器之兵役。其細則由聯邦法律定之。

第　五　條　一、人人有以語言、文字及圖畫自由表示及傳布其意見之權利，並有自一般公開之來源接受資訊而不受阻礙之權利。出版自由及廣播與電影之報導自由應保障之。事前檢查制度不得設置。

二、前項權利之界限在一般法律之規定、保護青少年之法律規定及個人名譽之權利。

三、藝術與學術、研究及講學均屬自由。講學自由不得免除對憲法之忠誠。

第　六　條　一、婚姻與家庭應受國家之特別保護。

二、撫養與教育子女為父母之自然權利，亦為其至高義務，其行使應受國家監督。

三、於養育權利人不能盡其養育義務，或因其他原因子女有被棄養之虞時，始得基於法律違反養育權利人之意志，使子女與家庭分離。

四、凡母親均有請求受國家保護及照顧之權利。

五、非婚生子女之身體與精神發展及社會地位，應由立法給予與婚生子女同等之條件。

第　七　條　一、整個教育制度應受國家之監督。

二、子女教育權利人有權決定其子女是否接受宗教教育。

三、宗教教育為公立學校課程之一部分，惟無宗教信仰之學校不在此限。宗教教育在不妨害國家監督權之限度內，得依宗教團體之教義施教，教師不得違反其意志而負宗教教育義務。

四、設立私立學校之權利應保障之。私立學校代替公立學校者，應經國家之許可並服從各邦法律。私立學校如其教育目的與設備及教導人員之學術訓練不遜於公立學校，並對於學生不因其父母之財產情況而加以區別者，應許可其設立。如其教導人員之經濟上與法律上地位無充分保障者，不得許可。

五、私立國民學校唯有教育行政機關認其設立具有特殊教學利益時，或經兒童教育權利人之請求以之作為鄉鎮公學（Gemeinschaftsschule）、宗教潛修或理想實踐學校

（Bekenntnis-oder Weltanschauungsschule）時，而該鄉鎮（Gemeinde）又無此類公立國民學校時，始得准其設立。

六、先修學校（Vorschule）禁止設立。

第 八 條 一、所有德國人均有和平及不攜帶武器集會之權利，無須事前報告或許可。

二、露天集會之權利得以立法或根據法律限制之。

第 九 條 一、所有德國人均有結社之權利。

二、結社之目的或其活動與刑法牴觸或違反憲法秩序或國際諒解之思想者，應禁止之。

三、保護並促進勞動與經濟條件之結社權利，應保障任何人及任何職業均得享有。凡限制或妨礙此項權利為目的之約定均屬無效；為此而採取之措施均屬違法。依第十二條之一、第三十五條第二、三項、第八十七條之一第四項，以及第九十一條所採之措施，其主旨不得違反本項所稱結社保護並促進勞動與經濟條件所為之勞工運動。

第 十 條 一、書信秘密、郵件與電訊之秘密不可侵犯。

二、前項之限制唯依法始得為之。如限制係為保護自由民主之基本原則，或為保護聯邦或各邦之存在或安全，則法律得規定該等限制不須通知有關人士，並由國會指定或輔助機關所為之核定代替爭訟。

第十一條 一、所有德國人在聯邦領土內均享有遷徙之自由。

二、此項權利唯在因缺乏充分生存基礎而致公眾遭受特別負擔時，或為防止對聯邦或各邦之存在或自由民主基本原則所構成之危險，或為防止疫疾、天然災害或重大不幸事件，或為保護少年免受遺棄，或為預防犯罪而有必要時，始得依法律限制之。

第十二條 一、所有德國人均有自由選擇其職業、工作地點及訓練地點之權利，職業之執行得依法律管理之。

二、任何人不得被強制為特定之工作，但習慣上一般性而所有人均平等參加之強制性公共服務，不在此限。

三、強迫勞動僅於受法院判決剝奪自由時，始得准許。

第十二條之一 一、男性自年滿十八歲起，有在軍隊、聯邦邊境防衛隊或民防組

織服事勤務之義務。

二、任何人基於良心理由而拒絕武裝之戰爭勤務者，得服代替勤務。其期限不得逾兵役期限，其細則以法律定之，該法律不得有礙良心判斷之自由，並應規定與軍隊及聯邦邊境防衛隊無關之代替勤務之機會。

三、應服兵役而未受徵服第一、二項所稱之任何一項勤務者，得於防衛情況時依法服事以防衛為目的之民事勤務，包括保護平民；至於公法上之勤務，則僅限於為警察之警戒勤務或僅能藉公法勤務始能完成之公共行政事務。本項第一段所稱之工作，得為武裝部隊中類同公共行政之補給事務；至於被指派擔任補給平民之工作，僅於生活上急切需要或為保障其安全時，始得允許。

四、在防衛事件中，民事衛生及醫療事務，以及固定地點之軍事醫護組織中民事勤務之需要，如無從以自願方式支應時，則十八足歲至五十五足歲之婦女得依法受徵服事該項勤務，（但）絕對不得課予其從事武裝勤務之義務。

五、防衛事件發生前，第三項所稱之勤務僅得依第八十條之一第一項之標準為之。為準備第三項所稱之勤務而有特別知識及技能之需要時，得依法強制參加訓練活動，但本項第一段之規定不適用之。

六、防衛事件發生時，第三項第二段所稱範圍之勞動力如不能以自願方式支應時，則為確保該項需要，得依法限制德國人民之自由、業務執行或工作地點。防衛事件發生前，適用第五項第一段之規定。

第十三條 一、住所不得侵犯。

二、搜索唯法官命令，或遇有緊急危險時，由其他法定機關命令始得為之，其執行並須依法定程序。

三、根據事實懷疑有人犯法律列舉規定之特定重罪，而不能或難以其他方法查明事實者，為訴追犯罪，得根據法院之命令，以設備對該疑有犯罪嫌疑人在內之住所進行監聽。前開監聽措施應定有期限。前述法院之命令應由三名法官組成合議庭（Spruchkörper）裁定之。遇有急迫情形（bei Gefahr im

Verzuge），亦得由一名法官裁定之。

四、為防止公共安全之緊急（dringend）危險，特別是公共危險或生命危險，唯有根據法院之命令，始得以設備對住所進行監察。遇有急迫情形，亦得依其他法定機關之命令為之；但應立即補正法院之裁定。

五、僅計畫用以保護派至住所內執行任務之人而為監察者，得依法定機關命令為之。除此之外，由此獲得之資料，只准許作為刑事訴追或防止危險之目的使用，唯須先經法院確認監察之合法性；遇有急迫情形，應立即補正法院之裁定。

六、聯邦政府應按年度向聯邦議會報告有關依前三項規定執行監察之情形。由聯邦議會選出委員會根據該報告進行議會監督。各邦應為同樣的議會監督。

七、除上述情形外，除為防止公共危險或個人生命危險，或根據法律為防止公共安全與秩序之緊急危險，尤其為解除房荒、撲滅傳染疾病或保護遭受危險之少年，不得干預與限制之。

第 十四 條　一、財產權及繼承權應予保障，其內容與限制由法律規定之。

二、財產權負有義務。財產權之行使應同時有益於公共福利。

三、財產之徵收，必須為公共福利始得為之。其執行，必須根據法律始得為之，此項法律應規定賠償之性質與範圍。賠償之決定應公平衡量公共利益與關係人之利益。賠償範圍如有爭執，得向普通法院提起訴訟。

第 十五 條　土地與地產、天然資源與生產工具，為達成社會化之目的，得由法律規定轉移為公有財產或其他形式之公營經濟，此項法律應規定賠償之性質與範圍。關於賠償，適用本基本法第十四條第三項第三、四兩段。

第 十六 條　一、德國人民之國籍不得剝奪之。國籍之喪失須根據法律，如係違反當事人之意願時，並以其不因此而變為無國籍者為限。

二、德國人民不得引渡於外國，在符合法治國原則的情況下，得以法律就引渡至歐盟會員國或國際法庭為其他規定。

第十六條之一　一、受政治迫害者，享有庇護權。

二、由歐洲共同體之成員國或由一個保障關於難民法律地位之協約或歐洲人權公約有其適用之第三國入境者，不得主張第一

項所定之權利。歐洲共同體成員國以外，符合第一句所定要件之國家，以須經聯邦參議院同意之法律定之。在第一句所定之情形，終結居留之措施不因對其提起法律定之。在第一句所定之情形，終結居留之措施不因對其提起法律救濟而停止執行。

三、基於法律狀況、法律適用及一般的政治關係，而顯示出有保障人民不受政治迫害及非人道或侮辱性處罰或處置之國家，得以須經聯邦參議院同意之法律規定之。由此等國家入境之外國人，除其舉出確受政治迫害之事實外，推定為未受迫害。

四、在第三項所定情形及申請庇護為顯無理由可視為顯無理由者，終結居留措施之執行僅於對此等措施之合法性有顯著之懷疑時，始得經由法院中止之；審查範圍得受限制且事後之請求應不予考慮。其細節以法律定之。

五、歐洲共同體成員國相互間之其與第三國所締結之國際條約，係尊重於締約國內應予適用之有關難民法律之協約與歐洲人權公約，而所締結之國際條約中規定審查庇護申請之管轄與庇護決定之相互承認者，第一項至第四項之規定不得與之牴觸。

第 十七 條　人民有個別或聯合他人之書面向該管機關及民意代表機關提出請願或訴願之權利。

第十七條之一　一、有關兵役及代替勤務之法律得規定，對於軍隊及代替勤務之服役人員於服役或從事代替勤務之期間，限制其以語言、文字及圖畫自由表示及傳布意見之基本權利（第五條第一項）、集會自由之基本權利（第八條）及請願之權利（第十七條），但得規定許其聯合他人提出請願及訴願。

二、有關國防及保護平民之法律得規定限制遷徙之基本權利（第十一條）及住宅不可侵犯權（第十三條）。

第 十八 條　凡濫用言論自由，尤其是出版自由（第五條第一項）、講學自由（第五條第三項）、集會自由（第八條）、結社自由（第九條）、書信、郵件與電訊秘密（第十條）、財產權（第十四條）、或庇護權（第十六條之一），以攻擊自由、民主之基本秩序者，應剝

剝奪此等基本權利。此等權利之剝奪及其範圍由聯邦憲法法院宣告之。

第十九條 一、凡基本權利依本基本法規定得以法律限制者，該法律應具有一般性，且不得僅適用於特定事件，除此該法律並應具體列舉其條文指出其所限制之基本權利。

二、基本權利之實質內容絕不能受侵害。

三、基本權利亦適用於國內法人，但以依其性質得適用者為限。

四、任何人之權利受官署侵害時，得提起訴訟。如別無其他管轄機關時，得向普通法院起訴，但第十條第二項後段之規定不因此而受影響。

第二章 聯邦與各邦

第二十條 一、德意志聯邦共和國（Bundesrepublik Deutschland）為民主、社會之聯邦國家。

二、所有國家權力來自人民。國家權力，由人民以選舉及公民投票，並由彼此分立之立法、行政及司法機關行使之。

三、立法權應受憲法之限制，行政權與司法權應受立法權與法律之限制。

四、凡從事排除上述秩序者，如別無其他救濟方法，任何德國人皆有權反抗之。

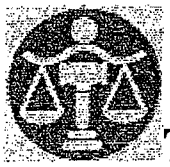
第二十條之一 國家為將來之世世代代，負有責任以立法，及根據法律與法之規定經由行政與司法，於合憲秩序範圍內保障自然之生活環境及動物。

第二十一條 一、政黨應參與人民政見之形成。政黨得自由組成。其內部組織須符合民主原則。政黨應公開說明其經費與財產之來源與使用。

二、政黨依其目的及其黨員之行為，意圖損害或廢除自由、民主之基本秩序或意圖危害德意志聯邦共和國之存在者，為違憲。至是否違憲，由聯邦憲法法院決定之。

三、其細則由聯邦立法規定之。

第二十二條 一、德意志聯邦共和國之首都為柏林。首都之整體國家代表性，



The Constitution of the United States of America

美利堅合眾國憲法

一七八七年九月十七日憲法會議通過

一七八九年四月三十日批准生效

We the people of the United States, in order to form a more perfect union, establish justice, insure domestic tranquility, provide for the common defense, promote the general welfare, and secure the blessings of liberty to ourselves and our posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America.	<序文> 我們美國人民，為了建立一個更善的聯邦，樹立公平的司法制度保障國內的治安，籌設共同防衛增進全民福利，使我們自己和後子孫，永享自由的幸福，乃制定確立了這一部美國憲法。
Article I Section 1. All legislative powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives.	第一條<立法> 第一項（國會） 憲法所授予之立法權，均屬於參院與眾議院所組成之美國國會。
Section 2. The House of Representatives shall be composed of members chosen every second year by the people of the several states, and the electors in each state shall have the qualifications requisite for electors of the most numerous branch of the state legislature.	第二項（眾議院） 眾議院以各州人民每二年選舉一之議員組織之，各州選舉人應具州眾議院議員選舉人所需之資格
No person shall be a Representative who shall not have attained to the age of twenty five years, and been seven years a citizen of the United States, and who shall not, when elected, be an inhabitant of that state in which he shall be chosen.	凡年齡未滿二十五歲，為美國國未滿七年，及當選時非其選出州居民者，不得為眾議院議員。
Representatives and direct taxes shall be apportioned among the several states which may be included within this union, according to their respective numbers, which shall be determined by adding to the whole number of free persons, including those bound to	眾議院議員人數及直接稅稅額應美國所屬各州人口分配之。各州口，包括所有自由民及服役之三分滿相

ce for a term of yea[redacted]s, and excluding Indians not taxed, three s of all other Person[redacted]s. The actual Enumeration shall be made in three years after t[redacted]he first meeting of the Congress of the ed States, and withi[redacted]n every subsequent term of ten years, in manner as they sha[redacted]ll by law direct. The number of esentatives shall no[redacted]t exceed one for every thirty thousand, but state shall have at l[redacted]ast one Representative; and until such neration shall be ma[redacted]de, the state of New Hampshire shall be led to chuse three, M[redacted]assachusetts eight, Rhode Island and idence Plantations o[redacted]ne, Connecticut five, New York six, New y four, Pennsylvani[redacted]a eight, Delaware one, Maryland six, inia ten, North Caro[redacted]lina five, South Carolina five, and Georgia	期間之人，以及其他人民數額五分之三，但未被課稅之印第安人不計算之。人口之統計，應於美國國會第一次會議後三年內及此後每十年，依法律之規定舉行之。議員人數以每三萬人中選出一人為限，但每州最少應有議員一人。在舉行前項人口統計前，新罕布什爾州(New Hampshire)得選出三人，馬薩諸塞州(Massachusettes)八人，羅得島州(Rhode Island)及普洛威騰士墾植地(今羅得州之省會)一人，康涅狄克州(Connecticut)五人，紐約州(New York)六人，新澤西州(New Jersey)四人，賓夕爾法尼亞州(Pennsylvania)八人，德拉瓦州(Delaware)一人，馬里蘭州(Maryland)六人，佛吉尼亞州(Virginia)十人，北卡羅來納州(North Carolina)五人，南卡羅來納州(South Carolina)五人，喬治亞州(Georgia)三人。
n vacancies happen in the Representation from any state, the utive authority there[redacted]of shall issue writs of election to fill such ncies.	任何一州所選議員中遇有缺額時，該州之行政機關應頒布選舉令以補足該項缺額。
House of Represent[redacted]atives shall choose their speaker and other ers; and shall have t[redacted]he sole power of impeachment.	眾議院應選定該院議長及其他職員；並唯眾議院有提出彈劾之權。
ion 3. Senate of the Unite[redacted] States shall be composed of two Senators n each state, chosen b[redacted]y the legislature thereof, for six years; and n Senator shall have [redacted]ne vote.	第三項（參議院） 美國參議院由每州州議會選舉參議員二人組織之，參議員任期六年，每一參議員有一表決權。
nediately after they s[redacted]hall be assembled in consequence of the election, they shall b[redacted]e divided as equally as may be into three ses. The seats of the Senators of the first class shall be vacated ne expiration of the s[redacted]cond year, of the second class at the iration of the fourth y[redacted]ear, and the third class at the expiration of sixth year, so that on[redacted] third may be chosen every second year; if vacancies happen b[redacted]y resignation, or otherwise, during the ess of the legislature [redacted]f any state, the executive thereof may ce temporary appoint[redacted]ments until the next meeting of the slature, which shall t[redacted]hen fill such vacancies.	參議員於第一次選舉後集會時，應儘可能平均分為三組。第一組參議員應於第二年年終出缺，第二組參議員於第四年年終出缺，第三組參議員於第六年年終出缺，俾每二年得有三分之一參議員改選。在任何一州議會休會期間，參議員如因辭職或其他情由而有缺額時，該州行政長官得於州議會下次集會選人補充該項缺額前，任命臨時參議員。

No person shall be a Senator who shall not have attained to the age of thirty years, and been nine years a citizen of the United States and who shall not, when elected, be an inhabitant of that state for which he shall be chosen.	凡年齡未滿三十歲，為美國國民未滿九年，及當選時非其選出州之居民者，不得為參議員。
The Vice President of the United States shall be President of the Senate, but shall have no vote, unless they be equally divided.	美國之副總統為參議院之議長，但除該院參議員可否同票時，無表決權。
The Senate shall choose their other officers, and also a President pro tempore, in the absence of the Vice President, or when he shall exercise the office of President of the United States.	參議院應選舉該院之其他職員，遇副總統缺席或行使美國總統職權時，並應選舉臨時議長。
The Senate shall have the sole power to try all impeachments. When sitting for that purpose, they shall be on oath or affirmation. When the President of the United States is tried, the Chief Justice shall preside: And no person shall be convicted without the concurrence of two thirds of the members present.	唯參議院有審判一切彈劾案之權，審判彈劾案時，全體參議員應宣誓或作代誓之宣言。美國總統受審時，最高法院院長應為主席。非經出席參議員三分之二之同意，不能判定任何人之罪責。
Judgment in cases of impeachment shall not extend further than to removal from office, and disqualification to hold and enjoy any office of honor, trust or profit under the United States: but the party convicted shall nevertheless be liable and subject to indictment, trial, judgment and punishment, according to law.	彈劾案之判決，以免職及剝奪享受美國政府榮譽或有責任，或有酬金之職位之資格為限。但被定罪者仍可受法律上之控訴、審訊、判決及處罰。
Section 4. The times, places and manner of holding elections for Senators and Representatives, shall be prescribed in each state by the legislature thereof; but the Congress may at any time by law make or alter such regulations, except as to the places of choosing Senators.	第四項（國會議員之選舉與國會之集會） 舉行參議員及眾議員選舉之時間、地點與方法，應由各州州議會規定之；但國會得隨時以法律制定或修改此類規定，關於選舉參議員之地點，不在此限。
The Congress shall assemble at least once in every year, and such meeting shall be on the first Monday in December, unless they shall by law appoint a different day.	國會每年至少應開會一次。除法律另定日期外，應於十二月第一個星期一集會。
Section 5. Each House shall be the judge of the elections, returns and qualifications of its own members, and a majority of each shall constitute a quorum to do business; but a smaller number may	第五項（國會會議之進行） 各議院應自行審查各該院議員之選舉，選舉結果之報告，及議員之資

adjourn from day to day, and may be authorized to compel the attendance of absent members, in such manner, and under such penalties as each House may provide.	格。每院議員出席過半數即構成決議之法定人數。但不滿法定人數時得延期開會，並得依照各該議院所規定之手續與罰則強迫缺席之議員出席。
Each House may determine the rules of its proceedings, punish its members for disorderly behavior, and, with the concurrence of two thirds, expel a member.	各議院得規定各該院之議事規則，處罰各該院擾亂秩序之議員，並得經議員三分之二之同意，開除議員。
Each House shall keep a journal of its proceedings, and from time to time publish the same, excepting such parts as may in their judgment require secrecy; and the yeas and nays of the members of either House on any question shall, at the desire of one fifth of those present, be entered on the journal.	各議院應設置其議會之議事錄，並應隨時將其紀錄刊布之，但各議院認為應守秘密之部分，不在此限。各議員對於任何問題之贊成與反對投票，經出席議員五分之一之請求，應載入紀錄。
Neither House, during the session of Congress, shall, without the consent of the other, adjourn for more than three days, nor to any other place than that in which the two Houses shall be sitting.	在國會開會期內，每議院如未經他議院之同意不得延會三日以上，亦不得將兩議院之開會地點移於他所。
Section 6. The Senators and Representatives shall receive a compensation for their services, to be ascertained by law, and paid out of the treasury of the United States. They shall in all cases, except treason, felony and breach of the peace, be privileged from arrest during their attendance at the session of their respective Houses, and in going to and returning from the same; and for any speech or debate in either House, they shall not be questioned in any other place.	第六項（議員之權利） 參議員與眾議員應得服務報酬，由法律規定其數額，並從美國國庫支付之。兩院議員，除犯有叛逆罪、重罪及妨害治安之罪者外，在各該院開會期間及往返於各該院之途中，不受逮捕，各該院議員不因其在議院內所發表之言論而於議院外受詢。
No Senator or Representative shall, during the time for which he was elected, be appointed to any civil office under the authority of the United States, which shall have been created, or the emoluments whereof shall have been increased during such time: and no person holding any office under the United States, shall be a member of either House during his continuance in office.	無論參議員或眾議員，於當選之任期內，均不得受任為美國政府所新設或當時增加薪俸之任何文官。凡在美國政府下供職之人，於其任職時不得為國會議員。
Section 7.	第七項（法案與決議案）

All bills for raising revenue shall originate in the House of Representatives; but the Senate may propose or concur with amendments as on other Bills.	徵稅法案應由眾議院提出，但參議院對之有提議權及修正權，與其對其他法案同。
Every bill which shall have passed the House of Representatives and the Senate, shall, before it become a law, be presented to the President of the United States; if he approve he shall sign it, but if not he shall return it, with his objections to that House in which it shall have originated, who shall enter the objections at large on their journal, and proceed to reconsider it. If after such reconsideration two thirds of that House shall agree to pass the bill, it shall be sent, together with the objections, to the other House, by which it shall likewise be reconsidered, and if approved by two thirds of that House, it shall become a law. But in all such cases the votes of both Houses shall be determined by yeas and nays, and the names of the persons voting for and against the bill shall be entered on the journal of each House respectively. If any bill shall not be returned by the President within ten days (Sundays excepted) after it shall have been presented to him, the same shall be a law, in like manner as if he had signed it, unless the Congress by their adjournment prevent its return, in which case it shall not be a law.	凡眾議院及參議院所通過之法案，於成為法律前，應咨送美國總統，總統如批准該法案，應即簽署之，否則應附異議書，交還提出法案之議院。該院應將該項異議書詳載於議事錄，然後進行覆議。如經覆議後，該院議員有三分之二人數同意通過該項法案，應即將該法案及異議書送交其他一院，該院亦應加以覆議，如經該院議員三分之二人數亦認可時，該項法案即成為法律。但遇前項情形時，兩院應以贊成與反對之人數表決，贊成或反對該項法案之議員姓名並應登記於各該院之議事錄。如法案於送達總統後十日內（星期日除外）未經總統退還，即視為總統簽署，該項法案成為法律;惟國會因休會致該項法案不獲交還時，該項法案不得成為法律。
Every order, resolution, or vote to which the concurrence of the Senate and House of Representatives may be necessary (except on a question of adjournment) shall be presented to the President of the United States; and before the same shall take effect, shall be approved by him, or being disapproved by him, shall be repassed by two thirds of the Senate and House of Representatives, according to the rules and limitations prescribed in the case of a bill.	凡必須經參議院及眾議院同意之命令或決議或表決，（休會之問題除外)應咨送美國總統。該項命令或決議或表決於發生效力前，應經總統批准，如總統不批准，應依照與法案有關之規則與限制，由參議院及眾議院議員三分之二人數再通過之。
Section 8. The Congress shall have power to lay and collect taxes, duties, imposts and excises, to pay the debts and provide for the common defense and general welfare of the United States; but all duties, imposts and excises shall be uniform throughout the United States;	第八項（國會之權限） 國會有左列各項權限： 一、　規定並徵收所得稅、間接稅、關稅與國產稅，用以償付國債，並籌劃合眾國之國防與公益。但所徵各種稅收，輸入稅與國產稅應全國劃一。
To borrow money on the credit of the United States;	二、　以美國之信用借貸款項。

To regulate commerce with foreign nations, and among the several states, and with the Indian tribes;	三、　規定美國與外國、各州間及與印第安種族間之通商。
To establish a uniform rule of naturalization, and uniform laws on the subject of bankruptcies throughhout the United States;	四、　規定全國一律之歸化法規及破產法。
To coin money, regulate the value thereof, and of foreign coin, and fix the standard of weights and measures;	五、　鑄造貨幣，釐定國幣及外幣之價值，並規定度量衡之標準。
To provide for the punishment of counterfeiting the securities and current coin of the United States;	六、　制定關於偽造美國證券及通用貨幣之罰則。
To establish post offices and post roads;	七、　設立郵政局並建築郵政道路。
To promote the progress of science and useful arts, by securing for limited times to authors and inventors the exclusive right to their respective writings and discoveries;	八、　對於著作家及發明家保證某著作品及發明物於限定期間內享有專利權，以獎進科學文藝。
To constitute tribunals inferior to the Supreme Court;	九、　設立最高法院以下之法院。
To define and punish piracies and felonies committed on the high seas, and offenses against the law of nations;	十、　明定及懲罰在公海上所犯之海盜罪與重罪，及違反國際法之犯罪。
To declare war, grant letters of marque and reprisal, and make rules concerning captures on land and water;	十一、　宣戰、頒發捕獲敵船許可證，並制定關於陸海捕獲之規則。
To raise and support armies, but no appropriation of money to that use shall be for a longer term than two years;	十二、　徵召並供應陸軍，但充作該項用途之預算，不得超過二年。
To provide and maintain a navy;	十三、　設立並供應海軍。
To make rules for the government and regulation of the land and naval forces;	十四、　制定陸軍海軍之組織及管理法則。

To provide for calling forth the militia to execute the laws of the union, suppress insurrections and repel invasions;	十五、 規定招集國民兵以執行美國之法律，鎮壓內亂，並抵禦外侮。
To provide for organizing, arming, and disciplining, the militia, and for governing such part of them as may be employed in the service of the United States, reserving to the states respectively, the appointment of the officers, and the authority of training the militia according to the discipline prescribed by Congress;	十六、 規定國民兵之組織、武裝與訓練，並指揮管理受召而服務於美國之國民兵團，惟任命長官及依照國會所定法律以訓練國民兵之權，由各州保留之。
To exercise exclusive legislation in all cases whatsoever, over such District (not exceeding ten miles square) as may, by cession of particular states, and the acceptance of Congress, become the seat of the government of the United States, and to exercise like authority over all places purchased by the consent of the legislature of the state in which the same shall be, for the erection of forts, magazines, arsenals, dockyards, and other needful buildings; And	十七、 對於經州讓與且經國會承受，用充美國政府所在地之區域（其面積不得超過十平方英里)行使完全之立法權。對於經州議會許可而購得之地方，用以建築要塞、軍火庫、兵工廠、船廠及其他必要之建築物者，亦行使同樣權利。
To make all laws which shall be necessary and proper for carrying into execution the foregoing powers, and all other powers vested by this Constitution in the government of the United States, or in any department or officer thereof.	十八、 為執行以上各項權力，或為執行本憲法授予美國政府或政府中任何機關或官員之權力，國會得制訂一切必要而適當之法律。
Section 9. The migration or importation of such persons as any of the states now existing shall think proper to admit, shall not be prohibited by the Congress prior to the year one thousand eight hundred and eight, but a tax or duty may be imposed on such importation, not exceeding ten dollars for each person.	第九項（禁止國會行使之權力） 現有任何一州所允准予移入或准予販入之人，在一八○八年之前，國會不得禁止之。但對於其入境，得課以每人不超過十元之稅金。
The privilege of the writ of habeas corpus shall not be suspended, unless when in cases of rebellion or invasion the public safety may require it.	人身保護令狀之特權不得停止之。惟遇內亂外患而公共治安有需 要時，不在此限。
No bill of attainder or ex post facto Law shall be passed.	公權剝奪令或溯及既往之法律不得通過之。
No capitation, or other direct, tax shall be laid, unless in proportion to the census or enumeration herein before directed to be taken.	人口稅或其他直接稅，除本憲法前所規定與人口調查統計相比例者外，不得賦課之。

No tax or duty shall be laid on articles exported from any state.	對於自各州輸出之貨物，不得課稅。
No preference shall be given by any regulation of commerce or revenue to the ports of one state over those of another: nor shall vessels bound to, or from, one state, be obliged to enter, clear or pay duties in another.	任何商務條例或稅則之規定不得優惠某州商港而薄於他州商港。開往或來自某一州之船舶，不得強其進入或航出他州港口，或繳付關稅。
No money shall be drawn from the treasury, but in consequence of appropriations made by law; and a regular statement and account of receipts and expenditures of all public money shall be published from time to time.	除法律所規定之經費外，不得從國庫中文撥款項。一切公款之收支帳目及定期報告書應時常公布之。
No title of nobility shall be granted by the United States: and no person holding any office of profit or trust under them, shall, without the consent of the Congress, accept of any present, emolument, office, or title, of any kind whatever, from any king, prince, or foreign state.	美國不得授予貴族爵位。凡在美國政府下受俸或任職之人，未經國會之許可，不得接受外國國王或君主所贈與之任何禮物、俸祿、官職或爵位。
Section 10. No state shall enter into any treaty, alliance, or confederation; grant letters of marque and reprisal; coin money; emit bills of credit; make anything but gold and silver coin a tender in payment of debts; pass any bill of attainder, ex post facto law, or law impairing the obligation of contracts, or grant any title of nobility.	第十項（禁止各州行使之權力） 任何州不得：加入任何條約、盟約或邦聯；頒發捕獲敵船許可狀；鑄造貨幣；發行信用票據;使用金銀幣以外之物，以作償還債務之法定貨幣；通過公權剝奪令，溯及既往之法律，或損害契約義務之法律，或授予貴族爵位。
No state shall, without the consent of the Congress, lay any imposts or duties on imports or exports, except what may be absolutely necessary for executing it's inspection laws: and the net produce of all duties and imposts, laid by any state on imports or exports, shall be for the use of the treasury of the United States; and all such laws shall be subject to the revision and control of the Congress.	無論何州，未經國會核准，不得對於進口貨或出口貨，賦課進口稅或出口稅，惟執行檢查法律上有絕對必要者，不在此限。任何一州，對於進口貨或出口貨所課之一切進口稅或出口稅之純所得應充作美國國庫之用；所有前項法律，國會得予修正與管理。
No state shall, without the consent of Congress, lay any duty of tonnage, keep troops, or ships of war in time of peace, enter into any agreement or compact with another state, or with a foreign power, or engage in war, unless actually invaded, or in such imminent danger as will not admit of delay.	無論何州，未經國會核准，不得徵收船舶噸稅，不得於平時設立軍隊或戰艦，不得與他州或外國締結任何協定或契約，或交戰。但遭受實際侵犯或急迫之危險時，不在此限。

內政部備案政黨名冊

	編號	政黨名稱	成立日期(民國/前)	負責人	地址	電話	備案日期(民國)
✓	1	中國國民黨	-18/11/24	洪秀柱	臺北市中山區八德路二段232號	(02)87711234	78/2/10
✓	2	中國青年黨	12/12/2	吳文舟	通訊地址:雲林縣斗六市府前街29號	(05)5375247	78/2/24
✓	3	中國民主社會黨	21/4/16	孫善豪	臺北市木新路二段11號13樓	(02)22341198	78/2/24
	4	工黨	76/11/1	鄭昭明	臺北市建國南路一段44巷1號	(02)23121472	78/2/24
	5	中國民主黨	77/8/14	沈朝江	臺北市基隆路一段350號6樓之41室	(02)23142943	78/3/24
	6	中國民主正義黨	76/12/25	張大政	臺北市中正區臨沂街63巷12號之4	(02)23412535	78/3/15
	7	中華共和黨	77/3/9		臺北市文山區忠順街二段90巷26號3樓	(02)29366572	78/3/16
	8	中國聯合黨	78/2/12	王健全	臺北市文林北路220號17樓之1	(02)28278321	78/3/16
✓	9	中國新社會黨	36/11/12	陳健夫	臺北市永康街85巷6號1樓	(02)23949913	78/3/30
	10	中國民眾黨	76/11/21	王忠泉	通訊地址：新北市永和區保平路50巷10弄8號4樓	0933-011-804	78/4/8
✓	11	中國中和黨	-18/4/5	鄭祥麟	臺北市松江路289號7樓	(02)25052855	78/4/12
	12	中國統一黨	77/3/9		臺北市寧波東街9巷22之1號4樓	(02)23217967	78/4/14
	13	統一民主黨	77/3/2	孫生蓮	臺北市重慶南路一段13號9樓	(02)23885860	78/4/14
	14	中國忠義黨	78/3/26	崔曉雲	通訊地址：臺北市青年路56號7樓之9	0936456373	78/5/1
	15	勞動黨	78/3/29	羅美文	臺北市南京西路344巷25號6樓	(02)25596233	78/5/5
✓	16	民主進步黨	75/9/28	蔡英文	臺北市北平東路30號10樓	(02)23929989	78/5/5
	17	中華青少黨	78/2/26	賴永清	通訊地址:臺中市南區工學北路56號5樓之5	(04)22637508	78/5/18
	18	中國老兵統一黨	77/11/12	陳玉珍	通訊地址:臺北市和平東路三段391巷8弄24號2樓	(02)87327367	78/5/20
✓	19	青年中國黨	12/12/2	熊 愷	臺北市新生南路三段4號13樓	(02)23627497	78/5/26

編號	政黨名稱	成立日期(民國/前)	負責人	地　　址	電　　話	備案日期(民國)
20	忠義致公黨	78/3/29	張晉瑋	通訊地址:新北市板橋區環河路26號	0920480062	78/5/27
21	中國民主青年黨	42/3/21		新北市新店區清潭竹林路2巷37號2樓	(02)23821892	78/5/31
22	中國鐵衛黨	78/3/24		臺北市民生東路一段25號13樓	(02)25420373	78/5/31
23	中國團結黨	78/5/21	吳志毅	臺北市萬華區新起里1鄰康定路47號8樓之2	(02)	78/6/14
24	中國自由民主黨	76/8/2	吳崑誠	通訊地址：臺北市松隆里松山路672號	(02)29394750	78/6/19
25	中國復興黨	78/5/30	王水村	臺北市敦化南路二段38號3樓之1	(02)27040667	78/6/21
26	大同黨	78/5/20	江連興	臺北市中山區長春路100號9樓之4	(04)2208076	78/6/21
27	中國國安黨	78/6/28	陳漢龍	通訊地址：臺南市柳營區重溪里36之12號	(06)6233995	78/7/6
28	中國和平黨	78/6/4		臺北市松江路402巷7弄8號	(039)381716	78/7/11
29	中國民主革新黨	76/9/13		臺北市四維路14巷8號2樓	(02)29568958	78/7/11
30	民主自由黨	78/1/1		臺北市中正區濟南路二段17號6樓	(02)23121595	78/7/26
31	民主行動黨	70/3/1	王明龍	臺北市通化街123巷1弄17號3樓	(02)27020461	78/7/26
32	中國民主憲政黨	78/7/15	陳 首	臺北市信義區基隆路2段149號之17九樓	(02)27372239	78/7/31
33	中國大同民主黨	77/10/10		臺北市萬華區西寧南路4號 A 棟13樓之3	0913-958046	78/8/7
34	中國洪英愛國黨	78/7/20	陳建宏	新北市中和區中山路二段407號3樓	(02)28127093	78/8/5
35	大公黨	78/1/7		臺北市民生東路887巷7弄32號	(02)27650883	78/8/5
36	中國自強黨	78/7/7		臺北市中山北路二段115巷16號1樓	(02)25112897	78/8/9
37	中國中青黨	12/12/2	顏南昌	通訊地址：高雄市苓雅區武智街8號	(07)7234225	78/8/15
38	中華正統黨	78/8/25		臺北市中正區中華路二段409巷13弄7號3樓 通訊地址：高雄市鳥松區東山路27巷16號	(02)23703156	78/9/11
39	中國民主統一黨	78/9/26	謝天添	臺北市中正區漢口街一段132號8樓之1、2、3、4	(02)27650649	78/10/27

編號	政黨名稱	成立日期(民國/前)	負責人	地址	電話	備案日期(民國)
				號		
40	中國全民黨	78/10/30	劉 豹	新北市中和區保健路10巷21弄7號3樓	(02)29411588	78/11/14
41	中國保民黨	78/12/16	莊正棟	臺北市萬大路12號3樓	(06)2598918	79/2/12
42	農民黨	78/2/3	張銘顯	臺北市松山區永吉路225巷7弄28號	(02)27672289	79/2/15
43	中國崇尚正義黨	78/2/13	劉海洋	臺北市忠孝東路四段132號3樓	(02)27219356	79/3/7
44	中國民治黨	79/2/26	林進驊	臺中市大里區青松街118號	(04)24069235	79/3/9
45	中國人權促進黨	78/10/10	韓蔚天	臺北市雅江街1號2樓4室	(02)23815452	79/3/23
46	中國民政黨	79/3/31		臺北市內湖區內湖路一段411巷12號4樓	(02)26584960	79/4/10
47	台灣原住民黨	79/3/18	伊掃魯刀	花蓮縣壽豐鄉志學新村52-1號	(038)663862	79/4/11
48	中興黨	79/4/5	李西唐	通訊地址：屏東縣內埔鄉內田村西安路2號	(08)7782486	79/4/30
49	中國民富黨	79/4/16	于金印	臺北市民權東路1538號	(02)23354152	79/5/1
50	民主共和黨	79/5/5		臺北市成都路110號4樓之3	(02)25213277	79/5/18
51	自主民行黨	79/5/8	鄭純霖	新北市石碇區潭邊里6鄰湳窟路41號	(02)26631971	79/5/18
52	中華全民均富黨	79/5/8	張沛江	臺北市忠孝東路四段181巷56弄14號1樓	(02)27754629	79/5/21
53	中國大同社會黨	79/5/11	陳天發	臺北市士林區華齡街40巷6號	(02)28811382	79/5/30
54	天下為公黨	79/7/12	吳文投	臺北市杭州南路一段6巷10號	(02)23956011	79/7/30
55	中國青年民主黨	79/8/6	陳秀雄	臺北市和平東路二段118巷54弄24之2號	(02)	79/8/27
56	真理黨	79/9/18		臺北市中正區和平西路二段136號1樓	(02)23028828	79/10/8
57	中國大同統一黨	79/10/7	計京生	新北市板橋區大觀路二段265巷60弄1號	(02)27637455	79/11/7
58	中國檳英富國黨	79/9/5	曾 鑌	新北市淡水區民生路62號3樓	(02)28085803	79/12/7
59	中華社會民主黨	79/11/18	朱高正	臺北市青島東路4號2樓之1	(02)23569360	79/12/19

編號	政黨名稱	成立日期(民國/前)	負責人	地　　址	電　　話	備案日期(民國)
60	新中國民主建設黨	79/12/25	彭華甫	臺北市民生東路1001號15樓	(02)27629900	80/1/18
61	中國自由社會黨	80/1/13	黃漢東	臺南市北區文賢二街121巷12號	(06)2585185	80/1/28
62	中國自立黨	80/5/11		臺北市文山區萬隆街62巷4號之1	(02)29350109	80/5/23
63	中國全民福利黨	80/7/28	翟平洋	臺北市中正區中華路2段319之3號	0965742609	80/8/13
64	中國婦女黨	80/8/15	吳貞儀	臺北市林森北路289號10樓12室	(02)25233567	80/8/27
65	中國婦女民主黨	80/8/18	吳貴如	臺北市中正區青島東路9號7樓之1	(02)23110417	80/8/27
66	全國民主非政黨聯盟	80/10/16	葉憲修	臺北市懷寧街42號之1三樓	(02)23310898	80/10/19
67	中國人民行動黨	80/9/28	馬謝祿	臺北市中正區仁愛路一段4號10樓	(02)27737864	80/10/28
68	中華勞工黨	80/10/25	蘇玉柱	臺北市吉林路185號3樓	(02)25973490	80/11/19
69	全國勞工黨	81/5/1	佐靜秋	臺北市基隆路二段131之8號5樓	(02)27389813	81/6/16
70	中華少數民族正義黨	81/6/21		臺北市和平東路三段63號12樓之5	(02)27988664	81/9/3
71	中華民族共和黨	81/9/6	吳英源	通訊地址:高雄市仁武區烏林里林森巷90號	(07)3747773	81/9/24
72	中華安青黨	81/9/19	韓宏道	臺北市南京東路一段16號5樓	(02)26463326	81/12/7
73	公民黨	82/3/7	錢漢清	通訊地址：高雄市左營區重建路66號11樓之2	(07)3496483	82/4/3
74	新黨	82/8/22	郁慕明	臺北市光復南路65號4樓	(02)27562222	82/8/25
75	青年協和進步黨	83/8/9	柯乃豪	臺北市汀州路二段255巷5弄5號3樓	(02)23683333	83/10/5
76	中國國家黨	84/7/17	任台慶	臺北市仁愛路二段34號5樓	(02)24821166	84/8/14
77	人民團結黨	84/9/18		臺北市忠孝東路六段230號2樓	(02)26516058	84/10/18
78	先進黨	85/1/1	陳裕祥	臺北市浦城街26巷2之2號3樓	(02)23693333	85/1/25
79	綠黨	85/1/25	李根政 余宛如	通訊地址: 臺北市中正區北平東路28號6樓	(02)23920508	85/1/31

編號	政黨名稱	成立日期(民國/前)	負責人	地址	電話	備案日期(民國)
80	國家民主黨	85/4/4	黃建源	臺北市南港區富康街47巷12號	(02)25624249	85/4/23
81	自然律黨	85/9/22	陳榮順	臺北市文山區景興路195號3樓之3	(02)29345331	85/10/30
82	建國黨	85/10/6	吳景祥	臺北市南京東路五段15之8號9樓	(02)22800879	85/10/30
83	中華新民黨	86/5/18	龔春生	臺北市南京東路四段197號6樓之2	(02)27126016	86/6/6
84	社會改革黨	86/7/19		臺北市光復南路421號5樓之1	(02)27295162	86/8/11
85	民主聯盟	87/6/24	徐成焜	臺北市杭州南路一段15之1號16樓	(02)23211531轉766	87/8/6
86	新國家連線	87/9/18	彭百顯	臺北市松江路9號14樓	(02)23585643	87/9/29
87	台灣民主黨	87/12/20	林玉印	通訊地址：新北市三重區自強路1段256號3樓	(02)55740370	88/1/25
88	中國天同黨	88/4/18	邵伯祥	臺北市昆明街171之1號2樓	(02)23122353	88/5/10
89	中山黨	88/11/12		臺北市大安區愛國東路21巷4弄3之1號	(02)23579905	88/12/14
90	親民黨	89/3/31	宋楚瑜	臺北市長安東路二段63號2樓	(02)25068555	89/4/5
91	中國共和民主黨	89/3/12	林　雄	臺北市忠孝東路四段166號12樓	(02)87731801	89/4/12
92	大中華統一陣線	89/7/7	王昭增	臺北市昆明街125號3樓	(02)23896762	89/9/5
93	新中國統一促進黨	89/8/13	陳明雄	通訊地址：新北市新店區光明街260號	(02)29133311	89/9/8
94	臺灣慧行志工黨	89/12/12	林呈財	臺北市信義區林口街190號1樓	0935201916	90/1/3
95	台灣團結聯盟	90/8/12	劉一德	臺北市中正區紹興北街35號4樓之3	(02)23940230	90/8/15
96	台灣族群統一聯盟	90/8/17	業已解散			
97	台灣吾黨	90/9/21		臺中市西屯區漢口路二段136號2樓	(04)23118815	90/10/4
98	中國台灣致公黨	91/4/21	陳柏光	臺南市永康區永二街246號	(06)2211905	91/5/16
99	富民黨	91/5/4	廖文志	新北市萬里區雙興里15鄰大坪52之1號	(02)24929265	91/6/24

稱	成立日期(民國/前)	負責人	地　　址	電　　話	備案日期(民國)
民黨	92/3/29	萬慶貴	通訊地址：新北市新店區中華路54巷16號3樓	(02)86659480	92/5/14
黨	92/4/27	謝正一	臺北市開封街二段24號2樓	(02)23719762	92/5/14
義黨	92/7/27	楊掌朝	高雄市大寮區永芳里萬丹路212號	(07)7815920	92/8/28
平黨	93/3/13	林景松	通訊地址：苗栗縣三義鄉廣盛村八股路館前一巷1之8號	(02)29603193	93/4/23
盟	93/3/21	林樵鋒	臺中市太平區成功東路332號	(04)22756910	93/5/12
利進步黨	93/4/3	陳建州	臺中市北屯區文心路四段696號18樓之1	(04)22308963	93/5/20
結聯盟	93/6/15	林炳坤	臺北市中正區青島東路5號4樓之3	(02)23582146	93/6/29
	93/6/20	曾坤炳	臺中市西區民生路158之2號	(04)22208298	93/7/12
國自由自在黨	93/6/8	蔡明達	臺北市忠孝東路四段553巷22弄49之1號	(02)27085317	93/7/21
華大同盟	94/3/12	林正杰	臺北市民生東路三段57號4樓之3	(02)25081867	94/3/23
灣大聯盟	93/8/1	楊緒東	臺中市南屯區大墩三街190號3樓	(04)24727681	94/5/12
民行動黨	94/7/23	孫武彥	臺北市信義區信義路4段450巷9號8樓之1	(02)27251912	94/8/31
愛致公黨	94/8/12	金念慈	新北市中和區景新街467巷21號之3四樓	(02)29488393	94/9/12
一促進黨	94/9/9	張馥堂	臺北市復興北路150號9樓之2	(02)27187701	94/9/23
主進步黨	94/10/16	周慶峻	臺北市萬華區西寧南路201號3樓	(02)23756258	94/12/8
黨	93/7/4	陳三興	臺北市士林區士東路200巷37號	(02)28357200	94/12/27
國聯盟	94/12/10	吳 清	通訊地址：臺北市中山區新生北路一段106號	(02)22255771	94/12/27
	93/7/17	黃水木	通訊地址：臺北市萬華區西園路二段78號	(02)89722446	95/4/21
頃聯盟	95/4/12	黃啟埴	高雄市三民區遼寧二街15號	(07)3124642	95/4/26
活黨	95/7/15	康惟壤	臺北市大安區復興南路一段122巷8號2樓	(02)27317669	95/7/31

編號	政黨名稱	成立日期(民國/前)	負責人	地址	電話	備案日期(民國)
120	黨外團結聯盟	95/9/1	張幸松	臺北市文山區木新路二段52號	(02)29391859	95/9/22
121	客家黨	95/10/14	溫錦泉	臺北市民權西路92號3樓	(02)25536533	95/10/31
122	全民廉政無黨聯盟	95/9/9	王春源	臺北市信義區忠孝東路五段71巷3弄7號1樓	0935890168	95/12/25
123	台灣新客家黨	96/2/11	古文發	臺北市大安區樂業街155號	(02)27333850	96/3/9
124	台灣平民共和黨	96/3/4	潘良華	高雄市苓雅區中山二路320號	(07)3343636	96/3/21
125	全民健康聯盟	96/3/23		臺北市中正區紹興北街5號8樓	(02)23518188	96/4/14
126	自由工黨	96/5/1	吳權鴻	臺北市信義區忠孝東路五段436號3樓	(02)87893566	96/6/4
127	台灣國民黨	96/5/27	甘乃迪	桃園市桃園區中山東路2巷2號	(03)3385299	96/6/26
128	台灣農民黨	96/6/15	謝永輝	高雄市三民區建國二路241號	(07)7108709	96/7/9
129	台灣平民民主黨	96/6/6	林義憲	高雄市前鎮區二聖二路66號2樓	(07)2410636	96/7/12
130	第三社會黨	96/7/15	周奕成	臺北市大同區民生西路288號4樓	(02)25554555轉140	96/8/10
131	中華革興黨	96/6/30	康陳銘	臺北市長沙街二段11號8樓之4	(02)23121368	96/8/22
132	大道慈悲濟世黨	96/9/22	王永慶	南投縣南投市三和里中興路632號	(049)2223696	96/10/2
133	台灣人權聯盟	96/10/14	施明德	臺北市北投區行義路130巷22號	(02)33652401	96/10/19
134	大愛憲改	96/11/8	孫約翰	臺北市南京東路五段15之8號9樓B區	(02)87876003	96/11/14
135	民主和平黨	96/11/18	曾澤崑	臺北市信義路四段256號13樓之6	(02)27007075	96/12/20
136	台灣民主共和黨	96/11/24	洪銘媛	通訊地址：臺中市西屯區西安南巷18號	(04)24513273	96/12/21
137	世界和平中立黨	96/12/9	王可富	臺北市大安區羅斯福路二段91號6樓之2	(02)23698139	97/1/31
138	台灣國家黨	97/4/26	孫政雄	臺北市松山區民生東路5段75號3樓	(02)27603311	97/5/5
139	本土公民黨	97/4/26	曾瀚篁	桃園市桃園區愛七街2號2樓	(03)3575819	97/5/14

稱	成立日期(民國/前)	負責人	地　　址	電　　話	備案日期(民國)
生黨	97/5/24		通訊地址：新北市新店區安康路三段550號4樓	0986996028	97/7/1
產黨	97/7/20	王老養	臺南市新化區崙頂里383之5號	(06)5986934	97/8/12
工黨	97/11/1	王春長	臺北市大安區安東街45號2樓	(02)27219562	97/11/19
族黨	97/11/8	程步青	臺中市北區復興路五段190號	(04)22130875	97/11/27
訊聯盟黨	97/11/29	許見菖	通訊地址：新北市新莊區民樂街65巷19號7樓	(02)29932833	97/12/25
音廣播黨	97/12/27	洪明輝	臺北市大同區西寧北路55號5樓	(02)25566420	98/1/10
岸和平大聯盟黨	98/3/1	簡炳洪	臺東縣臺東市正氣北路313號	(089)310808	98/3/19
國共產黨	97/12/27		臺北市長沙街二段11號8樓之4	(02)23121368	98/3/31
	98/5/23	藍世博	高雄市鳥松區松埔北巷2-88號15樓	(07)7333036	98/6/30
生黨	98/6/23	賴繼雄	臺中市西區忠明南路303號26樓	(04)23014276	98/7/3
	98/7/11	黃克林	臺北市大同區重慶北路二段196號3樓	(02)25928877	98/8/12
女黨	98/8/3	涂明慧	臺北市中正區重慶南路一段62號6樓	(02)23112567	98/8/18
產聯盟	98/8/28	施鋒陽	臺北市至善路三段85號3樓	(02)28411688	98/9/24
大黨	98/9/26	許榮淑	臺北市青島東路3-2號3樓	(02)23583856	98/10/9
黨	98/10/1	高國慶	臺北市中山區中山北路3段26號6樓之1	(02)25931203	98/10/13
沙法理建國黨	業已解散				
	業已解散				
主共產黨	98/10/1	陳天福	臺北市中正區泉州街26號	0955874735	98/11/2
	98/10/31	粘丁山	臺北市中山區吉林路277號地下室	0982010526	98/11/30
	98/12/27	洪美珍	臺北市中正區林森北路5巷8號1樓	(02)23570168	99/1/26
利黨	99/2/5	陳永松	臺中市西區忠明南路40號12樓	(04)23261872	99/2/26

編號	政黨名稱	成立日期(民國/前)	負責人	地　　址	電　　話	備案日期(民國)
161	中華天同黨	99/2/20	呂寶堯	臺北市萬華區長沙街2段11號12樓	(02)23121368	99/3/2
162	中華客家黨	99/2/7	劉秉菘	臺北市忠孝西路一段45號11樓之4	(02)26789325	99/3/3
163	大中華梅花黨	99/3/5	黃玉如	臺北市信義區松信路79號3樓	(02)27660817	99/3/12
164	中華生產黨	業已撤銷備案				
165	中華精英黨	99/3/21	吳誠致	通訊地址：臺北市羅斯福路2段70號9樓之2	(02)23279292	99/3/31
166	台灣主義黨	99/3/3	姜水浪	通訊地址：桃園市中壢區環西路2段226巷3號1樓	(03)4951115	99/4/2
167	中國洪門致公黨	99/5/21	蕭圓寶	高雄市前金區光復二街47-4號	0915890788	99/6/2
168	台灣我們的黨	99/6/13	柳茂川	臺北市大安區忠孝東路四段177號10樓之7	(02)27738409	99/7/14
169	大道人民黨	99/6/13	陳翠容	南投縣南投市三興里文化路9號	(049)2223696	99/8/23
170	台灣民意黨	99/8/22	黃天辰	臺南市新化區崙子頂10號	(06)5980042	99/8/31
171	台灣民主運動黨	99/8/26	林豐隆	臺北市萬華區貴陽街2段185號1樓	(02)23888968	99/9/7
172	台灣小農黨	99/9/5	傅澤雄	新北市新店區文中路57巷2號	0982585899	99/9/15
173	中華家國黨	99/9/19	梅峯	臺北市中正區杭州南路23號7樓之1	0933853684	99/9/27
174	中國社會黨	99/9/12	周杰之	桃園市中壢區中園路2段135巷3弄7號	(03)4615742	99/9/29
175	中華建設黨	99/12/5	王格琦	臺北市中正區忠孝西路一段41號10樓之6	(02)23702008	99/12/14
176	圓黨	99/12/26	溫程顯	新北市萬里區北基里大勇路9號1樓	(02)24923863	100/1/24
177	中華維新黨	99/12/5	陳坤能	新北市三重區三和路4段163巷98號1樓	(02)22596210	100/1/26
178	第三勢力聯盟	100/1/12	孫修睦	新北市中和區大仁街10巷39號4樓	(02)31517186	100/2/1
179	華聲黨	99/10/17	劉　敏	臺北市中正區羅斯福路二段68號4樓	(02)23948316	100/2/1
180	聖域真明黨	100/1/13	許聖弘	彰化縣彰化市桃源里公園路2段87巷5號8樓之2	(04)7278527 0910391066	100/2/8

稱	成立日期(民國/前)	負責人	地　　址	電　　話	備案日期(民國)
題聯盟	100/2/27	周琮棠	桃園市中壢區實踐路9號	(03)4661711	100/3/31
七黨	100/3/17	林忠山	新北市八里區中華路二段298號8樓	(02)86302981	100/3/31
屬黨	100/3/12	吳權塾	臺北市信義區忠孝東路五段436號3樓	(02)87893566	100/4/12
連黨	100/3/15	何俊元	臺北市萬華區長沙街二段56-1號6樓	(02)23111212	100/4/19
劾黨	100/3/26	王志鏗	新北市中和區景平路383號4樓	0926585298	100/4/21
年聯合黨	100/4/10	陳正騰	臺北市南港區東新街170巷7弄6號5樓	(02)27822465	100/5/10
荀愛國黨	100/4/24	林國長	臺北市中正區林森南路4號6樓	(02)23670660	100/5/10
	100/6/15	林麗容	新北市新莊區萬安街146巷18之3號	0919381631	100/7/7
費連線	100/7/10	許榮淑	臺北市中正區青島東路3-2號3樓	(02)23576666	100/7/22
族黨	100/7/10	蔡金龍	臺北市忠孝西路1段41號6樓之10 通訊地址:新北市新莊區雙鳳路103號6樓 臺北新莊郵政第6之100號信箱	(02)29067759	100/7/22
合黨	100/7/23	徐照雄	臺南市永康區大灣路652巷1號	(06)2052228	100/8/4
有連線	100/7/31	蕭清鏡	新北市土城區金城路三段180號17樓	(02)22626338	100/8/18
行聯盟	100/7/30	李慶中	通訊地址：南投市大埤街30巷23號	(04)25235419	100/8/22
費連線	100/8/21	吳忠錚	臺北市北投區立農街一段554號4樓	0927275978	100/9/1
本法連線	100/9/14	黃千明	臺北市南京東路五段15之8號9樓Ｃ區	(02)27634242	100/9/26
預算保障ｅ聯盟	100/9/27	汪成華	新北市板橋區中山路二段89巷1弄2號	(02)29572116	100/10/11
會民主黨	100/9/25	曾文聖	新北市永和區勵行街72巷14號	(02)29271303	100/10/11
動黨	100/10/4	韓雲潔	通訊地址：臺中市北屯區文心路四段955號8樓之3	(02)25569882	100/10/18

編號	政黨名稱	成立日期(民國/前)	負責人	地址	電話	備案日期(民國)
199	人民民主陣線	100/10/2	鄭村棋	臺北市中山區天祥路61巷12號3樓	(02)25933390	100/10/18
200	中國新洪門黨	100/10/8	蔡世傑	臺北市復興北路189巷1號3樓	(02)27175665	100/10/19
201	正義聯盟	100/10/16	何棋生	臺北市萬華區艋舺大道194號	(02)23063333	100/10/31
202	臺灣建國黨	100/10/29	黃國華	桃園市中壢區延平路500號8樓之7	(03)4227587	100/11/21
203	共和黨	100/11/5	于吉慶	新北市汐止區汐萬路二段62巷13號3樓	(02)26464194	100/11/21
204	全民無黨聯盟	100/11/13	陳源奇	臺北市錦州街159號	(02)25362202 0910738403	100/11/21
205	司法改革連線	100/11/20	張泮香	通訊地址：臺北市中正區林森北路5巷8號	(02)23414787	100/12/7
206	言論自由聯盟	100/11/19	蕭忠漢	臺北市信義區永吉路30巷167弄13號1樓	(02)27637686	100/12/7
207	中華赤色聯盟	100/11/27	朱俊源	新北市三重區重新路三段89號3樓	0982015378	100/12/7
208	中華蓬萊兩岸合一大同盟	100/10/16	洪演仁	臺北市中山區德惠街34號6樓之26	0936047458	100/12/8
209	聯合黨	100/11/6	林忠勝	臺中市北區陝西路65號4樓之2	(04)22952467	100/12/14
210	三等國民公義人權自救黨	100/10/22	陳汝斌	新北市板橋區國慶路126巷5號1樓	(02)29627113	100/12/22
211	台灣革命黨	100/12/15	李丨日盛	雲林縣麥寮鄉施厝村施厝65之30號	0921444119	101/1/10
212	民主社會福利建國黨	101/1/1	程祿富	新北市新莊區福壽街124巷34弄13號2樓	(02)22773068	101/2/4
213	中山梅花黨	101/1/8	利宇璇	通訊地址：臺中市中區中山路159號2樓	(04)22233898	101/2/4
214	台灣新住民福利黨	101/1/8	歐陽台	臺北市萬華區青年路30巷8號4樓之5	0982554111	101/2/15
215	文化地球黨	101/2/11	張建富	新北市林口區文化三路2段211巷92號8樓	(02)26001414	101/2/24
216	人民正義黨	101/2/4	王譽茹	桃園市桃園區復興路13號4樓	(03)3341711	101/3/3
217	明月聯盟	101/2/23	郭清圳	通訊地址:基隆市暖暖街281巷93號底樓	(02)24582424	101/3/6
218	和平建國黨	101/2/25	黃嘉華	桃園市中壢區延平路500號8樓之7	(03)4223316	101/3/9

稱	成立日期(民國/前)	負責人	地　　址	電　　話	備案日期(民國)
步黨	101/3/21	林國華	臺北市信義區大道路91號1樓	0983666968	101/3/28
國國民生活改善聯盟	101/3/17	李閎糧	臺北市基隆路二段39巷24弄1號2樓	(02)27375397	101/4/9
主黨	101/3/3	張東山	新北市三峽區建安路125之5號	(02)26726008	101/4/13
團結聯盟	101/3/29	鄭余鎮	臺北市中正區林森北路5巷8號1樓	(02)23570080	101/4/13
命黨	101/4/4	周幸正	臺北市北投區泉源路33之4號5樓	(02)23753368	101/4/25
復師聯盟工黨	101/5/1	郭仲卿	臺北市萬華區西園路2段364號5樓	(02)23019721	101/5/16
康聯盟	業已撤銷備案				
花黨	101/6/9	王運忠	新北市三重區仁愛街327巷62號3樓	0985604849	101/7/18
黨	101/9/22	李孟青	通訊地址：新北市五股區五工二路106巷6號2樓	(02)22999907	101/10/31
族信心黨	101/9/23	王昌勝	桃園市中壢區三光路86號8樓	(03)4912033	101/11/1
動黨	101/10/27	王為仁	臺中市西屯區工業區一路90之4號	0923101305	101/11/12
住民黨	101/11/3	張黎生	通訊地址：臺北市忠孝東路2段80號12樓之5	(02)22600339	101/11/20
薯黨	101/10/8	王瑞振	臺南市中西區公正里中山路90號9樓之11	(06)2591301	101/12/6
天聯盟	101/11/11	張立蓉	南投縣南投市文化南路112號4樓	(049)2245950	101/12/13
興黨	101/12/22	吳開疆	臺北市大安區敦化南路二段46號10樓1005室	0927560810	102/1/18
一民族黨	101/12/12	石慶龍	臺南市東區民族路一段20號	(06)2017972	102/1/22
岸文化經濟黨	102/2/3	李俊昌	臺北市中正區林森北路5巷8號地下室	0980513728	102/3/5
態忠義黨	102/2/23	黃芸	臺北市大安區安和路2段5號4樓之4	(02)27041839	102/3/7
義聯線	102/2/24	吳嘉琍	臺北市敦化北路4巷60號7樓 通訊地址:臺北市松山區自強里25鄰三民路29巷3號11樓之2	(02)27210436	102/3/7

編號	政黨名稱	成立日期(民國/前)	負責人	地　　址	電　　話	備案日期(民國)
238	中華民國臺灣三〇〇年憲政革命行動黨	102/2/2	羅佩秦	高雄市鼓山區河川街98號	(07)5315879	102/3/29
239	社會改造黨	102/3/31	徐竹民	臺北市大安區忠孝東路四段69之5號	(02)28055028	102/4/17
240	司法正義黨	102/4/20	趙正毅	新北市中和區捷運路61巷8號4樓	(02)29409111	102/5/14
241	台灣全民黨	102/5/5	翁明崧	彰化縣社頭鄉朝興村山腳路二段臨589之1號	(04)8737401	102/5/17
242	公平正義黨	102/5/25	蘇俊道	臺北市士林區士東路200巷37號	0932885995	102/6/5
243	中華團結聯盟	102/5/28	璩美鳳	臺北市忠孝東路四段563號8樓	(02)27562228	102/6/17
244	中華和平黨	102/5/11	鄭鴻毅	臺北市中正區沅陵街24號之1三樓	0982188495	102/6/19
245	豪黨	102/8/6	朱林書豪	臺北市萬華區康定路20號13樓之2	0987-242928	102/8/22
246	新住民共和黨	102/9/12	李麗菁	臺北市大安區安東街56號4樓	(02)27752583	102/10/24
247	台灣人民黨	102/10/10	羅文澤	桃園市楊梅區中山北路一段74巷31號6樓	0982167215	102/11/6
248	平和黨	102/10/19	林瑞義	新北市三峽區民權街182號4樓	(02)25553100	102/11/11
249	中華文化民主黨	102/9/28	許佑宇	彰化市城中北街14號	(04)7255811	102/11/13
250	中國國家社會主義勞工黨	102/12/1	項豪	臺北市內湖區陽光街161巷1弄1號1樓	0923942312	103/1/7
251	中國生產黨	103/1/11	施精健	臺北市中正區忠孝西路1段41號6樓之1	(02)23889807	103/2/21
252	移民聯盟黨	103/1/26	林建鳳	新北市樹林區學成路481號8樓	(02)23753368	103/3/14
253	大中華生產黨	103/2/15	郭榮欽	臺北市中正區忠孝西路1段7號11樓	(02)77258811	103/3/19
254	中華世界大同幸福勞動聯盟	103/5/31	劉騫	臺北市信義區松山路540巷3弄3-1號	(02)27261551	103/7/14
255	勞工黨	103/6/20	溫國銘	彰化縣彰化市卦山路5號	(04)7222609	103/8/12
256	中華民國機車黨	103/7/6	董建一	臺北市士林區延平北路6段257號2樓 通訊地址：新北市永和區永和郵局第5-69號信箱	0937509620	103/8/13

稱	成立日期(民國/前)	負責人	地　　址	電　　話	備案日期(民國)
平統一家庭黨	103/7/20	張全鋒	臺北市大安區羅斯福路2段75號4樓	(02)23623962	103/8/19
聯盟黨	103/5/20	李延禧	新北市板橋區板新路125號3樓	0911072666	103/8/21
	103/8/10	潘漢疆 林佳諭	臺北市中正區汀州路2段221號	0985896390	103/8/26
漁業聯盟	103/9/14	王雪慧	臺北市中正區衡陽路7號15樓	(02)23817978 (02)77116656	103/10/20
令黨	103/9/28	沈櫻鳳	南投縣名間鄉松山村松嶺街165號	(04)22432716	103/10/30
門共濟黨	103/10/15	劉沛勛	臺北市延平北路3段62號2樓	(02)25951776	103/11/12
工黨	103/11/2	趙清枝	新北市五股區四維路64號2樓	(02)29843321	103/12/23
	103/12/3	張采明	臺北市信義區松德路74號5樓	(02)87867921 (02)87867922 (02)87867924	103/12/25
救國安黨	103/12/12	林棕堯	桃園市楊梅區萬大路38號	0920033898	104/1/23
聯盟黨	104/1/7	陳柏旭	臺北市內湖區麗山街46巷11號	(02)87913896	104/1/29
量	104/1/25	黃國昌	臺北市北平西路6號4樓之2	(02)23830504	104/2/13
	104/1/27	徐欣瑩	臺北市大同區承德路1段17號16樓之5	(02)25507867	104/3/13
主黨	104/3/11	陳尚志	臺北市中正區延平南路70號3樓之2	(02)23713489	104/4/10

編號	政黨名稱	成立日期(民國/前)	負責人	地　　址	電　　話	備案日期(民國)
270	全國幸福勞工黨	104/3/15	張龍輝	基隆市中正路102號4樓之2	(02)24256316	104/5/6
271	中華民族和合黨	104/3/29	王和平	新北市林口區文化二路1段551號19樓之6	(02)26025289	104/5/22
272	自由台灣黨	104/5/1	蔡丁貴	臺北市青島東路5號5樓之5	(02)23927590	104/5/28
273	台灣獨立黨	104/5/8	陳兆銘	臺北市內湖區文湖街21巷100弄13號2樓	(02)26337795	104/6/3
274	陽光大聯盟	104/5/3	陳顯堂	臺北市延平南路13號8樓	0919488656	104/6/30
275	新政世紀黨	104/5/30	蕭炳賢	通訊地址：臺北郵政34-333號信箱	0935214128	104/7/3
276	中國為公黨	104/5/15	楊本華	臺北市延平北路3段62號2樓	(02)25951776	104/7/13
277	社會福利黨	104/6/26	鄭龍水	臺北市民權西路79號7樓之3	0954025055	104/8/5
278	泛盟黨	104/8/25	楊悟空	臺北市大同區承德路3段229號2樓之3	0989052999	104/9/16
279	台灣未來黨	104/8/23	謝岳良	桃園市楊梅區中山南路594之1號8樓	0978121975	104/9/24
280	中華青年同盟會	104/8/23	劉淞山	臺北市松山區敦化北路222巷18弄1號	(02)29368959	104/9/25
281	綠黨社會民主黨聯盟	104/8/31	范雲 李根政	臺北市中正區北平東路28號6樓	(02)23713489	104/9/25
282	我們自己的黨	104/9/5	李日超	臺中市西區公館路202巷1號	(04)23711672	104/10/1

稱	成立日期(民國/前)	負責人	地　　址	電　　話	備案日期(民國)
聖聯盟	104/9/6	王秉森、莊東傑、陳志宏、張信一、雷倩	臺北市中山區松江路185號7樓之2	(02)25000681	104/9/30
改大聯盟	104/8/12	張瓊文	臺北市萬華區梧州街36號10樓之4	(02)23082143	104/10/1
少自立黨	104/9/13	顏成翰	臺北市信義區信義路6段76巷2弄49號3樓	(02)27261328	104/10/15
	104/9/15	林幸蓉	臺北市士林區文林路587巷100號3樓	(02)23082143	104/10/22
中山梅花聯盟	104/10/7	任培厚	臺北市萬華區梧州街36號10樓之4	(02)23082143	104/10/28
福政黨大聯盟	104/9/30	郭仲卿	臺北市西園路2段364號5樓	(02)23019721 0910037514	104/11/5
國民黨聯盟	104/10/8	林世琪	南投縣草屯鎮成功路1段730號	(049)2323471	104/11/9
民政黨	104/9/26	丁慶錡	雲林縣東勢鄉東勢西路261號	0986767879 0908679879	104/11/18
興黨	104/11/11	文武	臺北市文山區萬美街2段79號2樓	0952005842	104/11/24
	104/10/18	楊炯煌	臺北市中正區杭州南路1段57號4樓	0910-112067 0953-812129	104/12/22
灣民主自治同盟	104/12/3	李鎔任	臺南市永康區大灣路652巷1號	0921-222135	105/1/13

編號	政黨名稱	成立日期(民國/前)	負責人	地　　址	電　　話	備案日期(民國)
					0985-658275	
294	金門黨	105/2/4	洪偉騰	金門縣金寧鄉湖埔村湖下220之19號	082373009 0987001027	105/3/1
295	全國人民黨	105/1/23	陳漢光	臺中市南屯區向上南路1段272號12樓	0975-090393 0932-158494	105/3/2
296	自民黨	105/1/14	王自強	臺北市信義區吳興街156巷25弄19號5樓	0989739428	105/3/14
297	本土建國聯盟	105/4/21	劉清課	臺北市中山區新生北路1段106號	0926237689 0922097777	105/5/5
298	臺灣民主自治同盟	105/2/28	容滋浩	臺中市西區英士路71號	0922-471785	105/5/13
299	勞動者民主連線	105/4/16	許偉育	新北市中和區水源路128號	0922756937	105/5/26
300	中華青年民族黨	105/4/25	林金康	臺北市羅斯福路5段192巷20號1樓	0936-358566 0975-511393	105/5/27
301	台灣股票黨	105/5/3	林英賢	高雄市前金區新田路239巷43號	(07)3383435	105/6/3
302	金門高粱黨	105/5/12	洪志恒	金門縣金城鎮官裡21號	0939516289	105/7/18

最後更新時間：105年7月18日

附件25

收文編號：1050004106

議案編號：1050608070300300

立法院議案關係文書

（中華民國41年9月起編號）
中華民國105年7月13日印發

18212
18214
18215
18270
18217
院總第 1434 號　委員提案第 18284 號之 1
18548
18337
18526
18559
18828

案由：本院內政、財政、司法及法制三委員會報告併案審查委員葉宜津等 30 人、委員黃偉哲等 19 人分別擬具「不當黨產處理條例草案」、委員鄭寶清等 42 人、委員鄭運鵬等 16 人分別擬具「政黨不當取得財產處理條例草案」、委員陳亭妃等 20 人、委員高志鵬等 21 人、委員賴瑞隆等 18 人分別擬具「政黨及其附隨組織取得財產清查及處理條例草案」、國民黨黨團擬具「政黨財產監督管理條例草案」、委員林俊憲等 17 人擬具「不當黨產取得處置條例草案」、時代力量黨團擬具「政黨及其附隨組織不當財產處理條例草案」及親民黨黨團擬具「政黨及其附隨組織財產調查暨處理條例草案」案。

立法院內政、財政、司法及法制委員會函

受文者：議事處

發文日期：中華民國 105 年 6 月 8 日

發文字號：台立內字第 1054000957 號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：普通

附件：

主旨：院會交付本會審查委員葉宜津等 30 人、委員黃偉哲等 19 人擬具「不當黨產處理條例草案」；委員鄭寶清等 42 人、委員鄭運鵬等 16 人擬具「政黨不當取得財產處理條例草案」；委員陳亭妃等 20 人、委員高志鵬等 21 人、委員賴瑞隆等 18 人擬具「政黨及其附隨組織取得財產清查及處理條例草案」；國民黨黨團擬具「政黨財產監督管理條例草案」；委員林俊憲等 17 人擬具「不當黨產取得處置條例草案」；時代力量黨團擬具「政黨及其附隨組織不當財產處理條例草案」；親民黨黨團擬具「政黨及其附隨組織財產調查暨處理條例草案」等十一案，業經併案審查完竣，須經黨團協商，復請查照，提報院會公決。

說明：

一、復　貴處 105 年 03 月 09 日台立議字第 1050700275 號、105 年 03 月 07 日台立議字第 1050700276 號、105 年 03 月 09 日台立議字第 1050700277 號、105 年 03 月 09 日台立議字第 1050700278 號、105 年 03 月 09 日台立議字第 1050700309 號、105 年 03 月 09 日台立議字第 1050700323 號、105 年 03 月 09 日台立議字第 1050700373 號、105 年 03 月 22 日台立議字第 1050700821 號、105 年 03 月 29 日台立議字第 1050700868 號、105 年 03 月 29 日台立議字第 1050700877 號、105 年 04 月 20 日台立議字第 1050701850 號函。

二、附審查報告乙份。

正本：議事處

副本：

併案審查委員葉宜津等 30 人、委員黃偉哲等 19 人擬具「不當黨產處理條例草案」；委員鄭寶清等 42 人、委員鄭運鵬等 16 人擬具「政黨不當取得財產處理條例草案」；委員陳亭妃等 20 人、委員高志鵬等 21 人、委員賴瑞隆等 18 人擬具「政黨及其附隨組織取得財產清查及處理條例草案」；國民黨黨團擬具「政黨財產監督管理條例草案」；委員林俊憲等 17 人擬具「不當黨產取得處置條例草案」；時代力量黨團擬具「政黨及其附隨組織不當財產處理條例草案」；親民黨黨團擬具「政黨及其附隨組織財產調查暨處理條例草案」審查報告

一、委員葉宜津等 30 人、委員黃偉哲等 19 人擬具「不當黨產處理條例草案」；委員鄭寶清等 42 人、委員鄭運鵬等 16 人擬具「政黨不當取得財產處理條例草案」；委員陳亭妃等 20 人、委員高志鵬等 21 人擬具「政黨及其附隨組織取得財產清查及處理條例草案」；國民黨黨團擬具「政黨財產監督管理條例草案」，係本屆第 1 會期第 2 次會議；委員林俊憲等 17 人擬具「不當黨產取得處置條例草案」，係第 1 會期第 4 次會議；委員賴瑞隆等 18 人擬具「政黨及其附隨組織取得財產清查及處理條例草案」、時代力量黨團擬具「政黨及其附隨組織不當財產處理條例草案」，係第 1 會期第 5 次會議；親民黨黨團提案，係本院第 9 屆第 1 會期第 8 次會議，均決定：「交內政、財政、司法及法制三委員會審查」。

二、本會等於 105 年 3 月 14 日、30 日；5 月 26 日；6 月 6 日舉行第 9 屆第 1 會期第 1、2、3、4 次聯席會議，將本案等提出審查，邀請提案委員葉宜津與黨團代表等說明提案要旨。會議並邀請內政部長陳威仁、葉俊榮列席說明並備質詢，另請司法院、監察院、法務部、財政部、交通部、教育部、經濟部、金融監督管理委員會、文化部、國防部、行政院、原住民族委員會、衛生福利部等派員列席備詢，會議由召集委員陳其邁擔任主席。

三、委員葉宜津等 30 人提案要旨：

我國政黨政治發展數十年，但國家的民主發展卻並未因此而有顯著進步，究其原因，實因尚未建立良性的政黨政治使然，在良性的政黨政治下，政黨之間憑藉其執政能力及政策爭取大眾認同，從而取得執政地位，貫徹其政治主張。然而在我國，特定政黨憑藉龐大黨產，於選舉時利用金錢等工具，取得各項之優勢，使得政黨政治淪為不公平之競爭。為徹底解決此一不公平現象，促成政黨公平合理之競爭機制，確保政黨運作符合民主原則，政黨財務透明公開，以落實民主憲政發展，爰擬具「不黨黨產處理條例」，計分五章二十八條，其要點

如次：

(一)第一章「總則」，明定本法立法意旨、不當黨產處理範圍、原則。

(二)第二章「申報、調查及處理」，明定不當黨產處理之程序。

(三)第三章「組織」，明定不當黨產處理之主體。

(四)第四章「罰則」，明定不遵守本條例時之處罰。

(五)第五章「附則」，明定有關強制執行、登記、移轉、規費、稅胡、經費、施行日期等其它事由。

四、委員黃偉哲等 19 人提案要旨：

(一)考量七十六年七月十五日解嚴前成立的政黨，其體制多未完備，其取得之財產有重新加以檢視之必要。另按動員戡亂時期人民團體法於七十八年修正公布後，增訂「政治團體」專章，開放政治性團體結社，始確立政黨之法律地位。依主管機關統計資料顯示，目前合法備案之政黨數目約近百個，為避免本條例規範政黨數目過多，造成不必要之申報、調查程序，爰於本條例草案第三條第一項第一款明定本條例所稱政黨，指中華民國七十六年七月十五日解除戒嚴前成立並於七十八年一月二十七日動員戡亂時期人民團體法修正公布後依該法第六十五條但書備案者；政黨依人民團體法第四十七條但書規定得設立分支機構，故分支機構擁有之財產即屬政黨財產之部分，自不待言；惟政黨以捐助或出資之方式控制之法人、團體或機構，雖屬獨立存在之組織，但受政黨控制之程度高，二者有密不可分之關係，故而，由該政黨控制人事、財務或業務經營之法人、團體與機構應予以納入，一併適用。

(二)有鑑於我國過去國有財產與政黨黨產之間劃分不清，對於政黨以不當方式所取得之財產，始終備受我國人民非議，惟如依現行法律規定，難以請求政黨返還。為促進我國政黨政治之健全發展，且建立政黨公平合理競爭之機制，爰擬具「不當黨產處理條例草案」，計分五章二十八條，其要點如次：

1. 第一章「總則」，明定本法立法意旨、不當黨產處理範圍、原則。

2. 第二章「申報、調查及處理」，明定不當黨產處理之程序。

3. 第三章「組織」，明定不當黨產處理之主體。

4. 第四章「罰則」，明定不遵守本條例時之處罰。

5. 第五章「附則」，明定有關強制執行、登記、移轉、規費、稅胡、經費、施行日期等其它事由。

五、委員鄭寶清等 42 人提案要旨：

(一)立法背景

現代民主政治係以政黨政治之方式呈現，各政黨之自由、正當發展必須給予保護。為維持各政黨競爭之機會均等，須保障各政黨具有在平等基礎上從事活動之權利。又政黨應以匯聚民意，促進國民政治參與為目的，此乃各政黨在民主法治國家所應扮演的必然角色。然而我國過去歷經長期戒嚴（自三十八年五月十九日至七十六年七月十五日為止，共計三十八年又五十六日）與動員戡亂，國家與政黨之間未能嚴守分際，與現代民主法治國家之要求有所不同。政黨違背其本質並以不符實質法治國原則所取得之財產，長久以來備受各界非議。

過去我國各級政府將國家財產以無償贈與、轉帳撥用等方式，移轉給特定政黨，有違法律實質精神，且已在人民及政黨之間，形成不公平的差別待遇，顯與憲法第七條黨派平等精神相違背。惟如依現行法律規定請求政黨返還，則因時日間隔久遠，受制於時效或其他因素而難以達成，爰有以特別立法方式，妥為規範處理政黨黨產之必要性。因此，調查處理政黨不當取得之財產，掃除政黨公平競爭之障礙，殊有必要，是為本條例制定之背景與目的。

(二)立法要點

本法定名為「政黨不當取得財產處理條例」，計五章二十八條。本法除授權設立「政黨財產調查及處理委員會」外，並明訂政黨不當取得財產之認定方式以及相關申報及配合調查義務。另外，為保障受處分之政黨之財產權利，爰配合我國現行行政程序法關於程序保障之規定，本法亦納入「公開聽證程序」以及賦予就相關爭議提起行政訴訟之權利。本法各條要點簡述如下：

1 明定本法之立法目的。（第一條）

2 明定現行法律有關權利行使期間之規定不適用於本法。（第二條）

3 明定本法之名詞定義。（第三條）

4 明定不當取得之財產之推定。（第四條）

5 明定政黨不當取得之財產者之移轉義務及範圍。（第五條）

6 明定善意第三人之權利。（第六條）

7 明定政黨之申報義務。（第七條）

8 明定禁止處分財產之例外及不動產之處置方式。（第八條）

9 明定政黨隱匿、遺漏或不實說明之過失責任。（第九條）

10 明定「政黨財產調查及處理委員會」之權限以及其所屬人員之調查方式。（第十條）

11 明定受調查機關、法人、團體或個人之配合義務。（第十一條）

12 明定處分前之聽證程序。（第十二條）

13 明定處分書應載明事項。（第十三條）

14 明定受處分者提起行政訴訟之權利。（第十四條）

15 明定「政黨財產調查及處理委員會」訂定調查程序辦法之權限。（第十五條）

16 明定「政黨財產調查及處理委員會」之機關層級、委員人數、任命程序、產生方式及資格條件。（第十六條）

17 明定委員會工作人員由各機關人員兼任及建立各機關協調連繫機制。（第十七條）

18 明定「政黨財產調查及處理委員會」之公正超然要求以及委員解除職務之程序。（第十八條）

19 明定委員應予免除或解除職務之事由與程序。（第十九條）

20 明定委員會之組織以及議案決議人數。（第二十條）

21 明定政黨違反申報義務之處罰規定。（第二十一條）

22 明定政黨違反應申報財產禁止處分規定之處罰。（第二十二條）

23 明定違反不得規避、拒絕或妨礙調查義務之處罰。（第二十三條）

24 明定強制執行之要件。（第二十四條）

25 明定辦理不動產登記之程序。（第二十五條）

26 明定本會所需經費之來源。（第二十六條）

27 明定本條例施行期間以及期間屆滿後業務繼續執行之承受。（第二十七條）

28 明定本條例之施行日期。（第二十八條）

六、委員陳亭妃等 20 人提案要旨：

(一)現代民主政治係以政黨政治之方式呈現，各政黨之自由、正當發展必須給予保護。為使各政黨維持競爭之機會均等，須保障各政黨具有在平等基礎上從事活動之權利。是以，為建立政黨公平競爭環境，並健全民主政治，爰以特別立法方式，制定本條例調查及處理政黨應返還之財產，以實現政黨政治公平競爭之立足點平等。

(二)政黨係基於共同民主政治理念，協助形成國民意志，促進國民政治參與為目的之政治團體，根據此一民主國家政黨之本質，其正當財源應限於黨費、競選經費之捐贈、競選費用補助金及其孳息，政黨依其他方式所取得之財產，皆與政黨本質不符。因此，本條例採舉證責任轉換之立法體例，推定為應返還之財產，由政黨舉證其取得財產係符合政黨本質與民主法治原則，始能保有該財產，透過此種舉證責任轉換之設計，才能符合實質法治國原則之要求。

(三)考量七十六年七月十五日解嚴前成立的政黨，其體制多未完備，其取得之財產有重新加以檢視之必要。另按動員戡亂時期人民團體法於七十八年修正公布後，增訂「政治團體

」專章，開放政治性團體結社，始確立政黨之法律地位。依主管機關統計資料顯示，目前合法備案之政黨數目約近百個，為避免本條例規範政黨數目過多，造成不必要之申報、調查程序，爰於第一款明定本條例所稱政黨，指七十六年七月十五日解除戒嚴前成立並於七十八年一月二十七日動員戡亂時期人民團體法修正公布後依該法第六十五條但書備案者；政黨依人民團體法第四十七條但書規定得設立分支機構，故分支機構擁有之財產即屬政黨財產之部分，自不待言；惟政黨以捐助或出資之方式控制之法人、團體或機構，雖屬獨立存在之組織，但受政黨控制之程度高，二者有密不可分之關係，故而，由該政黨控制人事、財務或業務經營之法人、團體與機構應予以納入，一併適用。

(四)中國國民黨所以能將政府公產轉為己有，是動員戡亂時期黨國一體之特殊現象，無論國民黨於該時期取得並處分政府公產是否有特殊必要，但動員戡亂時期結束之後，國民黨即應加以返還，而不應繼續出售得利。雖然國民黨在動員戡亂時期結束後仍長期執政，縱使當時的政府並未向國民黨提出返還財產的要求，但各政黨不應持有違反政黨公平競爭原則之財產，此為自明之理，何況是繼續持有政府之公產？甚至是以公產出售所得作為政黨運作經費？以動員戡亂時期之結束（八十年五月一日）作為追討不當利得之回溯日，自屬正當，也表示政府顧及時空背景之特殊，不再窮究國民黨於動員戡亂時期之作為。此外，行政院在九十三年三月一日核定「政黨或其附隨組織取得或使用國家資產之協商處理原則」，經財政部於九十三年三月十日分行各機關實施，惟嗣後部分政黨或其附隨組織有加速出脫財產及設定地上權、抵押權、典權等權利情形。為確保國庫權益，並讓第三人注意承受黨產的風險，明定九十三年三月十日後移轉所有權或設定地上權、抵押權、典權等權利者無效，均屬於本條例公布日之所有財產，推定為應返還之財產，應歸還國有或地方自治團體所有。但如經政黨財產調查及處理委員會認定非屬政黨應返還之財產者，不在此限。

(五)根據九十年四月六日監察院有關「中國國民黨轉帳撥用國有特種房屋及其基地」、「前台灣省長官公署撥歸中國國民黨經營之十九家戲院」、「各級政府贈與中國國民黨之公有土地與建築物」等三案之調查意見報告，已明確指出過去各級政府將國家財產以無償贈與、轉帳撥用等方式移轉政黨，也造冊列出有轉帳撥用日產房屋一一四棟、台灣省行政長官宣傳委員會移交中國國民黨經營日產戲院十九家、各級政府機關將贈與中國國民黨各級黨部及其附屬單位一二三筆不動產，由中國國民黨向政府購買取得的土地也高達一九一筆、建築物三十二筆。

(六)除監察院的調查報告外，根據 95 年 10 月 25 日財政部國有財產局的清查結果更發現，有政黨主控人事之營利事業法人等附隨組織不當取得國家資產的情形，根據取得國家資產

情形共有國民黨轉帳撥用、台灣省行政長官公署宣傳委員會移交國民黨經營之日產戲院、中廣公司接管日治時期台灣放送協會各地支部財產（如中廣仁愛路基地、中廣板橋民族段土地、花蓮民勤段土地等）、中廣公司運用政府預算購置財產（如嘉義民雄鄉土地等）、國民黨無償使用政府土地、房舍等情形、中國國民黨中央黨部基地及目前仍登記為中國國民黨及其附隨組織所有之土地等大類。這些財產也屬於國家資產，理應歸還國庫，但國民黨卻陸續出脫這些不動產，尤其是位於台北市精華區的房產。為避免違反政黨政治之平等原則，凡不符政黨存在本質的財產均應繼續清查，且應納入本條例適用範圍。

七、委員鄭運鵬等 16 人提案要旨：

(一)在國會全面改選後的第二屆立院開始，民進黨即推動制定政黨法，處理政黨不當取得財產，但始終未竟其功。直到政黨輪替後的第五屆立委任內，行政院於民國九十一年九月提出「政黨不當取得財產處理條例草案」，由行政院成立政黨調查及處理委員會，將黨費、競選捐贈、政黨補助金以外之黨產，都推定為不當黨產，須轉為國有或地方自治團體所有，然而受限於未能掌握立院多數，在第五屆立委任內，在程委會中，被國民黨封殺達七十五次之多。第六屆立法院時，被封殺廿六次之後，最終在親民黨團放行下，於九十五年十月付委審查，但審查期間受到杯葛，最後還是落入法案清倉的命運。

(二)民國八十九年第一次政黨輪替時，民進黨政府曾經透過『司法手段』追討國民黨不當黨產，但成功討回的案例不多。像原國民黨中央黨部大樓及「國家發展研究院」就由長榮集團基金會及元利建設購得。而這次總統大選之前，國民黨也一樣公告標售持有之土地，國民黨遲不解決不當黨產問題，反而變本加厲持續變賣，台灣人民將會再損失數十億資產。援此，若非立即制定政黨不當取得財產處理條例，轉型正義在台灣將永遠無法實現。

(三)爰依行政院於九十一年九月所提出「政黨不當取得財產處理條例草案」版本內容為依據，提出政黨不當取得財產處理條例草案。

八、委員高志鵬等 21 人提案要旨：

(一)現代民主政治係以政黨政治之方式呈現，各政黨之自由、正當發展必須給予保護。為使各政黨維持競爭之機會均等，須保障各政黨具有在平等基礎上從事活動之權利。是以，為建立政黨公平競爭環境，並健全民主政治，爰以特別立法方式，制定本條例調查及處理政黨應返還之財產，以實現政黨政治公平競爭之立足點平等。

(二)政黨係基於共同民主政治理念，協助形成國民意志，促進國民政治參與為目的之政治團體，根據此一民主國家政黨之本質，其正當財源應限於黨費、競選經費之捐贈、競選費

用補助金及其孳息，政黨依其他方式所取得之財產，皆與政黨本質不符。因此本條例採舉證責任轉換之立法體例，推定為應返還之財產，由政黨舉證其取得財產係符合政黨本質與民主法治原則，始能保有該財產，透過此種舉證責任轉換之設計，才能符合實質法治國原則之要求。

(三)考量七十六年七月十五日解嚴前成立的政黨，其體制多未完備，其取得之財產有重新加以檢視之必要。另按動員戡亂時期人民團體法於七十八年修正公布後，增訂「政治團體」專章，開放政治性團體結社，始確立政黨之法律地位。依主管機關統計資料顯示，目前合法備案之政黨數目約近百個，為避免本條例規範政黨數目過多，造成不必要之申報、調查程序，爰於第一款明定本條例所稱政黨，指七十六年七月十五日解除戒嚴前成立並於七十八年一月二十七日動員戡亂時期人民團體法修正公布後依該法第六十五條但書備案者；政黨依人民團體法第四十七條但書規定得設立分支機構，故分支機構擁有之財產即屬政黨財產之部分，自不待言；惟政黨以捐助或出資之方式控制之法人、團體或機構，雖屬獨立存在之組織，但受政黨控制之程度高，二者有密不可分之關係，故而，由該政黨恐控制其人事、財務或業務經營之法人、團體與機構應予以納入，一併適用。

(四)國民黨所以能將政府公產轉為己有，是動員戡亂時期黨國一體之特殊現象，無論國民黨於該時期取得並處分政府公產是否有特殊必要，但動員戡亂時期結束之後，國民黨即應加以返還，而不應繼續出售得利。雖然國民黨在動員戡亂時期結束後仍長期執政，使當時的政府並未向國民黨提出返還財產的要求，但各政黨不應持有違反政黨公平競爭原則之財產，此為自明之理，何況是繼續持有政府之公產？甚至是以公產出售所得作為政黨運作經費？以動員戡亂時期之結束（民國八十年五月一日）作為追討不當利得之回溯日，自屬正當，也表示政府顧及時空背景之特殊，不再窮究國民黨於動員戡亂時期之作為。此外，行政院在九十三年三月一日核定「政黨或其附隨組織取得或使用國家資產之協商處理原則」，經財政部於九十三年三月十日分行各機關實施，惟嗣後部分政黨或其附隨組織有加速出脫財產及設定地上權、抵押權、典權等權利情形。為確保國庫權益，並讓第三人注意承受黨產的風險，明訂九十三年三月十日後移轉所有權或設定地上權、抵押權、典權等權利者無效，均屬於本條例公布日之所有財產，推定應返還之財產，應歸還國有或地方自治團體所有。但如經政黨財產調查及處理委員會認定非屬政黨應返還之財產者，不在此限。

(五)根據九十年四月六日監察院有關「中國國民黨轉帳撥用國有特種房屋及其基地」、「前臺灣省長官公署撥歸中國國民黨經營之十九家戲院」、「各級政府贈與中國國民黨之公有土地與建築物」等三案之調查意見報告，已明確指出過去各級政府將國家財產以無償

贈與、轉帳撥用等方式移轉政黨，也造冊列出有轉帳撥用日產房屋一一四棟、台灣省行政長官宣傳委員會移交中國國民黨經營日產戲院十九家、各級政府機關將贈與中國國民黨各級黨部及其附屬單位一二三筆不動產，由中國國民黨向政府購買取得的土地也高達一九一筆、建築物三十二筆。除監察院的調查報告外，根據近來財政部國有財產局的清查，更有政黨主控人事之營利事業法人無償取得國家資產的情形，例如中廣公司接收日治時期台灣放送協會各地支部財產（如中廣仁愛路基地、中廣板橋民族段土地、花蓮民勤段土地等）；運用政府預算購置財產（如嘉義民雄鄉土地等）；無償使用政府土地、房舍等情形，這些財產也屬於國家資產，理應歸還國庫，但近來國民黨卻陸續出脫這些不動產，尤其是位於台北市精華區的房產。為避免違反政黨政治之平等原則，凡不符政黨存在本質的財產均應繼續清查，且應納入本條例適用範圍。

九、國民黨黨團提案要旨：

政黨為現代民主政治運作之主體，亦為議會民主制度之核心。我國有關政黨之法律規範，始自民國七十八年修正「人民團體法」，增訂「政治團體」專章，對政黨予以若干規範。然其將政黨定位為一般人民團體，對其採消極低度規範，顯有不足。尤其是政黨財務狀況健全與否，攸關政黨之組織與運作，影響政黨能否公平合理競爭，對於政黨政治及憲政發展，恆居於關鍵之地位，自有立法強化監督管理之必要。

為促成政黨公平合理之競爭機制，確保政黨運作符合民主原則，政黨財務透明公開，以落實民主憲政發展，爰擬具「政黨財產監督管理條例」，其要點如次：

(一)揭示本條例之立法意旨、政黨之定義及主管機關（草案第一條至第三條）

(二)明定政黨經費與收入來源、會計帳冊之設置保存，以及財務狀況之提報及公開（草案第四條至第六條）

(三)明定政黨禁止投資經營及購置不動產之行為，以及政黨解散後財產之清算與賸餘財產之歸屬（草案第七條至第九條）

(四)有關政黨取得財產爭議之調查與處理（草案第十條及第十一條）

(五)違反本條例規定之處罰，以及政黨補助金抵充罰鍰之規範（草案第十二條至第十七條）

(六)明定本條例施行細則之訂定及施行日（草案第十八條及第十九條）

十、委員林俊憲等 17 人提案要旨：

(一)現代民主政治係以政黨政治之方式呈現，各政黨之自由、正當發展必須給予保護。為使各政黨維持競爭之機會均等，須保障各政黨具有在平等基礎上從事活動之權利。是以，為建立政黨公平競爭環境，並健全民主政治，爰以特別立法方式，制定本條例調查及處理政黨應返還之財產，以實現政黨政治公平競爭之立足點平等。

(二)政黨係基於共同民主政治理念，其正當財源應限於黨費、競選經費之捐贈、競選費用補助金及其孳息，政黨依其他方式所取得之財產，皆與政黨意旨不符。

(三)依主管機關統計資料顯示，目前合法備案之政黨數目約近百個，為避免本條例規範政黨數目過多，造成不必要之申報、調查程序，爰於第一款明定本條例所稱政黨，指中華民國七十六年七月十五日解除戒嚴前成立並於七十八年一月二十七日動員戡亂時期人民團體法修正公布後依該法第六十五條但書備案者；政黨依人民團體法第四十七條但書規定得設立分支機構，故分支機構擁有之財產即屬政黨財產之部分，自不待言；惟政黨以捐助或出資之方式控制之法人、團體或機構，雖屬獨立存在之組織，但受政黨控制之程度高，二者有密不可分之關係，故而，由該政黨控制人事、財務或業務經營之法人、團體與機構應予以納入，一併適用。

(四)除監察院的調查報告外，根據 95 年 10 月 25 日財政部國有財產局的清查結果更發現，有政黨主控人事之營利事業法人等附隨組織不當取得國家資產的情形，根據取得國家資產情形共有國民黨轉帳撥用、台灣省行政長官公署宣傳委員會移交國民黨經營之日產戲院、中廣公司接管日治時期台灣放送協會各地支部財產（如中廣仁愛路基地、中廣板橋民族段土地、花蓮民勤段土地等）等，國民黨無償使用政府土地、房舍等情形、中國國民黨中央黨部基地及目前仍登記為中國國民黨及其附隨組織所有之土地等大類。這些財產也屬於國家資產，理應歸還國庫，但該政黨卻陸續出脫這些不動產，尤其是位於台北市精華區的房產。這樣的財產都是屬於人民共享，而非單一政黨所有擁有，且應納入本條例適用範圍。

十一、委員賴瑞隆等 18 人提案要旨：

(一)七十六年七月十五日解嚴前成立的政黨，其體制多未完備，形成黨國一體之非民主體制，政黨將公有財產以接收名義、移轉登記、無償贈與、轉帳撥用，或以不相當對價方式出售予政黨與其附隨組織，侵害國家財產及人民權益至鉅且大。

(二)七十八年一月二十七日人民團體法修正，增訂「政治團體」專章，開放政治性團體結社，公布後依該法第六十五條但書備案者，確立政黨之法律地位，啟始我國政黨政治發展之開端，政黨舉證其取得財產符合政黨本質與民主法治原則，始能保有該財產。

(三)過去政黨所以能將政府公產轉為己有，是動員戡亂時期黨國一體之特殊現象，無論當時取得並處分政府公產是否有特殊必要，動員戡亂時期結束之後即應加以返還，而不應繼續利用或出售得利。爰以動員戡亂時期之結束（民國八十年五月一日）作為追討不當利得之回溯日，顧及時空背景之特殊，不再窮究動員戡亂時期之作為。

(四)鑑於現行法律規定，受制於時效及其他因素，難以請求政黨返還。為促進我國政黨政

治之健全發展，建立政黨公平合理競爭之機制，爰擬具「政黨及其附隨組織取得財產清查及處理條例草案」，計分五章二十八條，其要點如下：

1. 第一章「總則」，明定本法立法意旨、不當黨產處理範圍、原則。

2. 第二章「申報、調查及處理」，明定不當黨產處理之程序。

3. 第三章「組織」，明定不當黨產處理之主體。

4. 第四章「罰則」，明定不遵守本條例時之處罰。

5. 第五章「附則」，明定有關強制執行、登記、移轉、規費、稅胡、經費、施行日期等其它事由。

十二、時代力量黨團提案要旨：

臺灣民主政治在過去三十年間，雖已取得相當之進展，但轉型正義卻依然遲遲未能實現，其中，最受社會大眾關注，且對於我國未來民主深化影響至為重大的轉型正義工程，即是政黨不當財產的返還。

依監察院於中華民國九十年四月六日函送行政院之調查意見指出，過去威權體制下，政黨將原屬國家的財產移轉登記為該黨所有，或接受各級政府機構無償贈與土地及建築物，係訓政及戒嚴時期，以黨領政，黨國不分時代之現象，不符實質法治國原則之要求。惟如依現行法律規定請求政黨返還，基於法律安定之考量，或已罹於時效或除斥期間已經過，且可能涉及第三人已取得權益之保障，均有其困難，爰有以特別立法方式，妥為規範處理政黨及其附隨組織不當取得財產之必要性。

政黨政治在當代民主政治中，扮演了十分關鍵的角色，各政黨之正當發展固然必須給予保護，惟政黨亦必須接受制度性的規範。為使各政黨維持公平競爭之機會均等，須保障各政黨具有在公平基礎上從事活動之權利。是以，為建立政黨公平競爭環境，並健全民主政治，爰以特別立法方式制定本條例調查及處理政黨及其附隨組織不當取得之財產，一方面還財於民，一方面促進政黨政治的健全發展。

本條例共計三十三條，條文內容要點如下：

(一)立法目的。（第一條）

(二)用詞定義。（第二條）

(三)主管機關。（第三條）

(四)法律適用之原則。（第四條）

(五)政黨不當財產處理委員會。（第五條）

(六)組織。（第六條）

(七)行為準則。（第七條）

自由時報
Liberty Times Net

焦點

追討不當黨產 顧立雄：目標是歸零

2016-08-11

〔記者曾韋禎、楊淳卉／台北報導〕總統府昨公布「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例」。內定行政院不當黨產處理委員會主委顧立雄表示，將儘快組成委員會，盼在八月底開始運作；首要目標是讓國民黨現有的黨產歸零，給各政黨回到公平競爭的基準點。



▲內定不當黨產處理委員會主委顧立雄表示，將儘快組成委員會，盼本月底開始運作；首要目標是讓國民黨現有的黨產歸零。（資料照）

儘快組委員會 盼月底開始運作

顧立雄表示，現在就要準備著手成立委員會；首先要請各行政機關協助，包括借調自行政機關的副主委、三位專任委員，及其他兼任委員，都要先找齊；其他還包括秘書長等幕僚人員、廳舍整理，希望能在月底開始運作。

顧立雄曾在「不當黨產條例」三讀當天，上台發言表示，他已仔細整理過所有條文，有信心不會被宣告違憲。

顧立雄昨也明確指出，目前有四大塊要處理。首先是現存的黨產要如何歸還？國民黨一定會就現職、退休黨工的薪俸，提出信賴保護的問題。

其次是有關侵奪自人民的財產，將接受人民請願申訴，在釐清相關過程與關係，國民黨就有義務歸還或償還。若已處分掉的，就要去認定處分價額，再予歸還。

第三是國民黨在處分黨產過程的相關弊案，包括人頭、被第三人黑吃黑的部分，要如何一一追查出來。

最後是附隨組織要如何認定？在對方提出善意第三人時，要如何周延處理。面對隨之而來的訴訟，要確保不會被擊敗。

不中立？「除非派不想討黨產的」

顧立雄表示，首要目標是讓國民黨現有的黨產歸零，盡量給各政黨回到公平競爭的基準點。

對於國民黨批評他綠營色彩偏重。顧表示，若只要寫過文章、當過立委、做過黨產研究等，就不適任的話，全國恐怕找不到令他們滿意的人，除非派任一位不想討黨產的，藍營才覺得中立吧。

可能訪劉泰英、歷任行管會主委

顧立雄指出，委員會也會主動出擊，對相關人士進行訪查，可能包括前國民黨大掌櫃劉泰英，及歷任國民黨行管會主委等人；未來也會對不配合調查者訂定罰則，盼相關人士配合。

他提醒國民黨，就一般民眾觀點來看，纏鬥黨產對國民黨不利；國民黨每次選舉怎麼花錢的？還有哪個政黨可以又執政又經營事業？這是轉型正義重要環節，也是政黨公平競爭的最後一哩路。

自由時報 版權所有 不得轉載 © 2016 The Liberty Times. All Rights Reserved.

◆法學新論

德國統一後處理東德時期黨產之法制析論

蔡宗珍
（淡江大學公共行政學系副教授）

目次

壹、前言
貳、兩德統一的制度模式
參、處理東德黨產之法律依據與內涵
一、法律依據
二、獨立委員會之設置與法律地位
三、財產信託處理之相關法律問題
肆、德國聯邦憲法法院之相關判決
伍、實際處理情況概觀
陸、結語

壹、前言

兩德統一前，德意志民主共和國（DDR，以下簡稱東德）的政黨及與政黨關係密切的各種組織藉由長期黨國不分的體制之便，累積了相當可觀的財產，包括了各種各樣的動產、不動產，以及許多營利事業，其中不乏強取豪奪或利用特權所得的不義之財。兩德的統一，意味著東德要從一個被揚棄的共產政權過渡到民主法治的憲政體制，對於舊政權時期政黨不當積累的財產，如何於統一後予以處理，是兩德統一過程中一個爭議很大的問題。

本文即欲針對德國統一後對於東德時期黨產之處理問題，從法制面的設計與運作狀況作一析述。

貳、兩德統一的制度模式

德意志聯邦共和國（以下簡稱聯邦德國）的憲法—基本法—中原來明文規定的德國統一方式，應由全德人民以制定新憲法的方式來完成，基本法並應在新憲法施行後自動失效（原基本法一四六），然而兩德最後採取的統一方式，卻是根據另外的「加盟條款」[1]，由東德五個邦直接加盟聯邦德國基本法適用區域的方式完成。此種加盟方式主要是讓基本法的支配範圍擴張，原有基本法秩序之地位與效力皆不受影響。基此，東德一九九〇年第一次經由民主自由的選舉產生的國民議會（Volkskammer）以決議方式通過東德五邦加盟聯邦德國的歷史性決定。隨後兩德進一步簽署「統一條約」，明定憲政、法治各層面的統一程序與細節。一九九〇年十月三日零時起，東德正式加入聯邦德國基本法的適用範圍，「德意志民主共和國」自此成爲歷史名詞。

由於是以東德各邦加盟聯邦德國的方式完成統一，因此，兩德的統一，嚴格來說，並未締造一個新的共和國，只是原來聯邦德國的憲政版圖擴大，且其既有的憲政秩序與制度未經實質性的變動下，擴張適用於東德各邦。統一後德東地區適用的也是聯邦德國既有的法律秩序，只是另有適用於德東

區域的若干過渡時期特別法。兩德統一的基本價值標準是很清楚地取向於聯邦德國的民主原則、法治國原則、社會國原則、聯邦主義等憲政基本原則。基此，統一後對於德東地區共產專政時期種種政治、法律與經濟問題之處理，亦均本於該等原則而規劃、進行。

關於財產權處理問題，即本於民主、法治國、社會國等原則處理，基本上分成兩大方向進行：凡是屬於人民的財產，於東德共產黨統治時期被非法地徵收或收爲國有者，原則上均本於回復原狀的原則歸還原所有人；至於東德共產黨及相關黨營組織非法或不當取得的財產，則原則上予以信託或歸公。以下即針對東德政黨財產之具體處理方式來探討。

參、處理東德黨產之法律依據與內涵

一、法律依據

於兩德正式統一前，東德新選出的國民議會已決議修改先前由東德共產黨（SED，全名爲「德國社會主義統一黨」，本文均簡稱爲東德共產黨[9]）主導制定的「東德政黨暨政治團體法」（Gesetz über Parteien und andere politische Vereinigungen der DDR，以下簡稱東德政黨法），增定第二十a、第二十b兩條規定，開始著手處理所有東德政黨、各種從屬於政黨之組織、法人以及群衆組織的財產清理問題。其中第二十a條主要是規定負有清理東德黨產任務的「審查東德政黨與群衆組織財產之獨立委員會」（以下簡稱「獨立委員會」）之組成與權責；第二十b條則是規定東德各政黨與所屬群衆組織（Massenorganisationen）於一九八九年十月七日前所取得之財產（包括其替代物）的處理方式。根據此兩條新規定，東德各政黨以及與政黨關係緊密之組織、法人、群衆組織之「財產變動」均須取得獨立委員會之同意，且負有完整說明其財產取得狀況與相關文件資料，及提供財產明細表之義務。

根據統一條約第九條第二項，附件二第三章之規定，東德政黨法第二十a條與第二十b條的規定於統一後仍繼續有效，但規定了許多新的處理準則。此外，東德政黨法僅規定了政黨等組織對其既有財產的處分條件與信託問題，亦即東德各政黨與所屬群衆組織截至一九八九年十月七日時所擁有之財產（包括其替代物）應一律交付信託局進行信託管理，但並未明文規定如何處理此等信託財產。統一條約則加入了下述攸關政黨財產未來命運的規定。

首先，若政黨及所屬群衆組織就其所移轉信託之財產，無法舉證證明其係符合基本法所定之實質法治國原則所取得者，信託局應將該財產設法歸還給先前的財產權人或其法定繼承人。若無法歸還（原財產權人不明或不存者），則信託局應本於公益目的而將該等財產使用於德東地區，尤其是用於德東之經濟重建。但若移轉信託之財產所有人（包括政黨及所屬群衆團體）可證明信託財產係符合基本法所定之實質法治國原則而（自東德各政黨）所取得者，信託局則應歸還該等財產給交付信託時之財產權人。

上述三種對於所交付信託之財產作法，其基本考慮有二：其一是本於正義原則而來的「回復原狀」——歸還財產給原所有人；其二，則是考慮政黨的機會平等原則。東德時期政黨，尤其是東德共產黨，之所以取得衆多財產，是濫用其特權地位而來，在不義的體制消滅後，尤須致力於消除舊體制所留下來的政黨機會不平等的狀況，以保障民主體制下政黨政治的公平競爭的空間。也因此，即使可證明交付信託的財

產並非因侵害個別人民之權利或利益而取得，無法歸還給原所有權人，但政黨也無法僅因此理由而要求發還財產[3]。

二、獨立委員會之設置與法律地位

為處理東德黨產清理問題，東德大選後，於兩德正式統一前即根據新增定的東德政黨法第二十a條設置獨立委員會，由東德總理任命之。其主要的任務在於清查自一九四五年五月八日以來，至一九八九年十月七日為止，各東德政黨與所屬群眾組織所曾取得之財產，為執行此等職務，獨立委員會享有刑事訴訟程序所定之搜索、扣押等強制處分權。

兩德統一後，獨立委員會改隸聯邦政府，接受聯邦政府之合法性監督，但不受其專業監督。另外，獨立委員會之任務也有所改變，其於東德時期就政黨財產所負有之信託行政任務，由「信託局」（Treuhandgesellschaft）[4]承接。但信託局所為之相關決定及財產之處分應經獨立委員會之同意。

獨立委員會由委員十六人組成，由於聯邦議會擁有席次之政黨代表，加上無黨籍代表一名、前東德「德國青年會」（Freie Deutsche Jugend）代表一名、工會聯盟代表一名組成。其任務主要有五項[5]：

㈠領導東德政黨與所屬群眾組織財產之清查及確保，特別是位於國外之財產；

㈡判斷前項財產之取得是否符合實質法治國原則；

㈢核准「聯邦特別局」所執行任務與對於前項財產之使用方式；

㈣於司法訴訟程序中就東德政黨財產的問題作證；

㈤對於聯邦議會提出事後的報告。

關於獨立委員會的法律地位，應先強調的是，獨立委員會並非一單純的諮詢委員會，也非國會下的調查委員會，而是具有行政任務與權限，屬於德國行政程序法定義下的行政機關（§1 IV VwVfG），得依行政程序法的相關規定進行行政程序（§9 VwVfG）或參與行政程序（例如同意信託局的處分）。較有問題的是，此一獨立委員會應如何在行政組織中定位[6]。可考慮的有隸屬於各部會的聯邦高等行政機關、部會層級的聯邦最高行政機關、具有單獨地位的行政機關。雖然獨立委員會的人事與財政預算是隸屬於內政部的，也受到內政部局部的合法性監督，但不受其全面性的監督，另一方面，獨立委員會也不具備聯邦部會的層級，因此，法律地位上較屬於一種單獨的聯邦行政機關。

三、財產信託處理之相關法律問題

㈠基本處理程序

對於移轉信託之財產，信託局首先應造具查封清冊，表明各該財產不受何等政黨（或組織）之支配，以及財產之現值。其次，對於財產現值加以管理與確保。最後則應作成如何處置各筆財產之決定，並加以執行。其中確保各該財產，主要是透過要求財產權人對於相關財產之處分應經有權機關同意後始得為之的方式[7]。

㈡財產應交付信託之基準日

被要求應交付信託的財產，並不包括所謂於一九四五年五月八日前所取得的「原始財產」（Uraltvermögen），也不包括於一九八九年十月七日基準日後才取得的財產。但若政黨或組織於基準日後所取得之財產是源自舊有的財產時，或根本是舊有財產的代替物者，則仍應交付信託。至於基準日前就已不屬於政黨財產的部分，則不必交付信託，不問是否有所謂的替代物存在。同樣地，於基準日到一九九〇年六月一日（亦即東德政黨法開始生效日）間由東德政黨之手移

轉出去的財產，只要合乎當時東德有效法律之規定，原則上亦不必交付信託[8]。其主要的理由是基於法治國原則下的禁止溯及既往之要求：東德政黨對其財產處分權的限制及交付信託之要求，係基於東德政黨法，而此部法律是一九九〇年六月一日才開始生效。

㈢財產應交付信託之義務主體

東德政黨法第二十a條、第二十b條所要求應將財產交付信託之義務主體是「政黨」、「群衆組織」，以及「與政黨相關之組織與法人」，至於其所指涉的具體對象，立法者並未進一步規定。

較無問題的是政黨以及與其相關之群衆組織，通常是指以東德共產黨爲首的「民主集團」（Demokratischer Block）的各政黨與其他社會組織[9]。若可證明是一九八九年十月七日基準日以後才組黨，且並非前述舊政黨或組織之繼承者的話，則非屬應財產移轉信託之義務人[10]。

至於「與政黨相關之組織與法人」所指爲何，則較具爭議性。從東德政黨法第二十a條、第二十b條的立法意旨來看，一般認爲所謂與政黨相關之組織與法人，應就其間是否具有特別緊密的政治、財務與人事方面的關係而斷[11]。因此，凡是由政黨或群衆組織所出資設立、長期受其財務資助、或財產全部或一部是得自政黨或群衆組織的組織與法人，均屬須將財產交付信託的義務人[12]。

依法律規定，原則上只有於一九八九年十月七日基準日已存在之政黨、群衆組織即與政黨相關之組織或法人爲財產信託之義務人，然而，兩德正式統一前，許多政黨或組織爲達脫產之目的，紛紛於基準日後設立新企業，然後將財產移轉至這些形式上合法新設的企業名下。這些新設企業名下的財產是否應予信託，便成爲一棘手的問題。對此德國聯邦行政法院於一九九三年初作成判決，認定凡是於基準日後新設的企業，其成立與運作是完全由東德政黨或相關組織之財產所資助者，亦屬於應將財產移轉信託之義務人[13]。

㈣財產種類

應交付信託之財產，除政黨擁有之一般性的動產（包括現金、銀行存款等流動資產）、不動產外，還包括名義上屬於那些與政黨關係密切之法人所有，但實際上是由政黨所操縱的財產或具有財產價值的地位。其中較棘手的問題是那些名義上雖屬於所謂的「人民財產」（Volkseigentum），但依當時東德法律的規定仍由政黨所管理使用的不動產。對此類財產，獨立委員會依據經濟觀點，一開始仍將之劃歸爲政黨財產。聯邦政府於一九九一年底則本於合法性監督的地位作成指示，屬於「人民財產」的不動產應屬於財政財產的範圍，因此依據統一條約第二十二條第一項之規定應移轉給聯邦所有，只有那些隨東德而消滅的法人組織所擁有的財產與使用權，才應歸屬於政黨財產的範圍而須交付信託[14]。

另外一個難題是關於東德衆多隸屬於國家營利事業（Kommerzielle Koordination）下的國內外企業之歸屬問題。由於此等營利事業名義上是國家的事業，但實際上完全受到東德共產黨的操縱，東德共產黨對這些「國營事業」一方面可直接獲取資金並操縱其營運，另一方面卻不必像事業所有人一樣負盈虧之責，可說較近於國家財產的性質。基此，這些舊東德的國家財產自一九九〇年四月一日起就直接歸屬於信託局所有（取得所有權），而不僅是進行財產的信託管理[15]。

㈤信託財產之使用

前已提及，統一條約規定了三種處理信託財產之處理方式，除了將信託財產歸還給原

外，應一律將該等信託財產基於公益目的（gemeinnützige Zwecke）用於東德地區，適用於經濟重建之需要。其中，所謂的「公益目的」的不確定法律概念，留給信託局與獨立委員會相當大的決定空間，但對此不確定法律概念之掌握須接受法院完全的司法審查。應注意的是，「公益目的」的限定，原則上排除了將信託財產用於個人或特定範圍內之人民的個別利益之滿足上，例如用以彌補特定範圍人民所受之損害（損失補償）的話，原則上即不被允許[106]。

㈥「合於實質法治國而取得財產」的內涵

由於政黨或所屬群眾組織必須舉證證明係「合於實質法治國而取得財產（materiell-rechtsstaatlicher Erwerb）」，方得以請求信託局發還該財產，如何方屬合於「實質法治國」之要求而取得財產，遂成

嚴格來說，所謂「合於實質法治國而取得財產」是一個新創造出來的概念。公法學上就法治國原則的探討，雖向有「形式法治國性」與「實質法治國性」的區分，前者指的是形式上具有權力分立、司法獨立、依法行政等制度特性的國家，基本上是歷史發展的產物[107]；後者主要則是針對法律的合憲性要求、基本權的實質保障等。由於兩者指涉的面向不盡相同，因此，兩者間絕非涇渭分明、截然可分的關係。若欲藉此等公法學上的理論來解釋統一條約中處理東德黨產所使用的「合於實質法治國而取得財產」的概念，似乎無法提供太多幫助，必須另尋法理憑藉。

至少可先確定的是，「合於實質法治國而取得財產」一詞中的重點，毋寧是著重在法治國思想作爲判斷財產取得是否正當的依據：一來，是否正當財產時東德「形式」的法令規定，還應依據由法治國內涵所可導出的判準進行判斷；再者，是否合於實質法治國而取得財產是一種事後綜合財產取得當時之狀況的判斷，判斷的憑藉並不是取得財產當時有效的規範，反而可能是當時不被承認的無效規範，換句話說，是根據現時對於法治國的觀點，溯及適用於取得財產當時而判斷該財產的取得是否正當。但如果取得財產時即已違反當時有效之東德法律的話，由於已屬「違法」取得財產，則無論如何已屬實質法治國之違反[108]。

「法治國」的內涵中，涉及國家組織的部分，由於與財產清算明顯地並無關係，可逕行除去不論。所餘者，不難看出主要是在約制國家與社會間的關係，其中尤以確保基本權作爲人民（社會）防禦國家權力之侵害的利器的部分，可說扮演著色。由此可推知，若一個政黨是以侵害人民之自由與財產權的手段獲取財產，則此種情況下就應已構成實質法治國之違反[109]。此外，由於民主國家之政黨負有中介民主程序中之民意、協助人民建構政治性意志的重要功能，因此政黨應該是處於社會領域之中而具有獨立於國家之外的本質，不受國家權力之不法侵害，也不得成爲國家機器的一部分（亦即不許有所謂「國家政黨」），致使黨國不分，因此聯邦德國的基本法中明確保障政黨的地位及免於受國家干預之自由（Staatsfreiheit），此部分的憲法規定亦包括在實質法治國的內涵之內。基此，若東德政黨離開了其應獨立於國家之外的社會領域，憑藉著社會領域中的團體不能享有的、準國家權力性質的特權而獲取財產時，不但違反了聯邦德國基本法第二十一條規定，且其財產

之獲取也應是違反實質法治國的要求[20]。更何況，統一條約中明定適用於東德的「政黨組黨自由」及「政黨機會平等」之要求，也應該成爲判斷東德政黨財產之取得是否合於實質法治國要求的判準，而一個可以以黨國不分的特權取得財產的政黨，基本上已違反了政黨機會平等之要求[21]。

值得注意的是，憲政發展是動態性的發展，對於「實質法治國」的理解也應該是動態性的，而不是固定不變的。爲便於判斷東德政黨所取得財產的過程是否合於實質法治國的要求，獨立委員會於一九九二年七月二十一日公布一套細部標準，以判斷下列幾種財產取得類型[22]：第一類是侵害第三人之自由權或財產權者，第二類是濫用東德共產黨之領導地位者，第三類是違反法治國的支配秩序而濫用權力或恣意性統治者[23]。這些類型化的判斷細則可說相當程度以具體化了實質法治國的不確定內涵[24]。

(七)舉證責任

關於政黨與群衆組織之財產是否合於實質法治國之要求而取得，其舉證責任是歸由各該政黨或組織負擔。若政黨無法舉證證明時，該等已轉移信託的財產便完全歸由信託局處分。

肆、德國聯邦憲法法院之相關判決

針對東德政黨法第二十a條、第二十b條以及統一條約的相關規定，東德共產黨的繼受政黨—民主社會主義黨（PDS）以該等規定侵害其基本法第二十一條所保障之政黨自由，以及第十四條所保障的財產權爲由，向德國聯邦憲法法院提出機關爭議訴訟（Organstreitverfahren）。

對此聯邦憲法法院先以程序性的理由駁回民社黨的聲請：一來財產權受侵害之主張應於憲法訴願程序中主張，其次，雖然針對基本法第二十一條所定之政黨自由問題，政黨可提起機關爭議訴訟，但系爭案件中民社黨所爭執的是移轉給信託局的財產權問題，其受基本法第二十一條所保障的範圍明顯並未受到侵害。

然而聯邦憲法法院卻藉此機會說明其對黨產清查之正當性問題的見解：雖然政黨所享有之「免於受國家干預的自由」以及「機會平等」，也應包含政黨就其收入與財產享有不受國家控制而自由處分的權利在內，但此等權利並不適用於那些正是因不承認「政黨之免於受國家干預的自由」以及「機會平等」等基本原則的情況下，政黨所取得的財產。社民黨做爲東德共產黨的繼受政黨而參與基本法下的政黨政治競爭時，凡是那些不符實質法治國的基本原則所取得的財產並不受基本法第二十一條第一項之保障，而這要求是對所有自由民主體制下的政黨之財產取得都一體適用的[25]。

伍、實際處理情況概觀

由於兩德統一進程開始後，便逐漸形成對於共產黨黨政不分時期的財產應予徵收歸公的共識，因此早在一九九〇年初開始，東德共產黨與所屬衆多相關組織便紛紛進行各種名目的脫產行爲。例如，許多營利事業將財產移轉到新成立的公司名下或各種人頭名下，但實際上當事人間卻存在著信託關係，因此財產權並未眞正地移轉；各種新成立的公司也常以極其優惠的方式提供長期貸款給關係密切的人士，變相脫產。

根據一九九三年德國聯邦議會提出的政黨財務報告，一九九一年底止 PDS 擁有九十六億四千二百萬馬克，SPD 擁有二十四億八千二百萬馬克；而一九九二年信託局所持有由前東德政黨與群衆組織移轉而來的財產卻僅有六千四百萬馬克左右[26]。

到了一九九八年獨立委員會向聯邦議會提出的結案報告時，獨立委員會清查出大約二百二十八億馬克左右的東德政黨與群眾組織之財產，其中委員會保住了大約二百六十四億馬克，約七億五千萬馬克的財產尚有爭議或等待出售的進款中，而民社黨所獲擁有的財產總計仍高達近兩百億[14]。

陸、結語

德國清查並處理東德時期的黨產問題大約花費了八年多的時間，挹注了無數的人力與金錢，但至少最後交出一份評價大致還不錯的成績單。且藉由統一前後持續且法制化的黨產清查與歸公的程序，於追求正義的重建之同時，事實上也間接地協助德東地區人民與相關政治性組織能在一個卻除特權（尤其是金錢堆積出來的特權）、從事平等競爭的政治環境裡，毫無礙障地接受民意直接的檢驗，因而也能相當快速地認同政黨政治並成功地轉型爲民主政黨。觀之今日民社黨的發展，也許可以說，對於其前身—東德共產黨—財產之清算，正是提供了民社黨一個「清洗污點」，並與過去共產黨時期的不義政權在道德上劃清界限的機會，至少在今日德國政黨政治的競爭裡，民社黨也卸下許多原本若未經財產清算而仍擁有無數不義財產時的沈重政治與道德的包袱。此實足爲我國政黨之鑑！

(1) 原基本法第二十三條第二句規定：「基本法對於其他加盟德國的地區亦發生效力」。

(2) 東德的「德國社會主義統一黨」是一九四六年在蘇聯的大力支持下，合併原有的德國共產黨與德國社會民主黨後所建立。

(3) Philip Kunig: Die Parteien und ihr Vermögen, in: Isensee/ Kirchhof, HStR IX, Heidelberg 1997, §216, Rn. 31.

(4) 爲處理兩德統一之各種財產問題所設置的信託局，於財產清算任務告一段落後，自一九九五年一月一日起改爲「聯邦統一事務特別任務局」（Bundesanstalt für vereinigungsbedingten Sonderaufgaben, BvS），下文均簡稱爲「聯邦特別局」。

(5) http://www.bmi.bund.de/hintergrund/ukpv_einzel.html

(6) 此一問題主要是涉及行政救濟的問題。

(7) Kunig, a.a.,O., Rn.23.

(8) Hans-Jürgen Papier, Das Parteivermögen in der ehemahligen DDR, Sicherung und Verwendung, 1992, S. 9; Kunig, a.a.O., Rn. 26.

(9) 包括SED, LDPD, NDPD, FDJ, FDGB等政黨與組織在內。

(10) Sönke Volkens, Die bisherige Rechtsprechung zum Vermögen der Parteien und Massenorganisationen der früheren DDR, in: Zeitschrift für Vermogens- und Investitionsrecht 1993, S. 334 ff (336).

(11) Volkens, a.a.O., S. 336.

(12) 被認定爲此處所謂與政黨相關之組織或法人，例如農民團體、德國和平團等十餘個社會團體。

(13) BverwG in: DVBl. 1993, S. 849 ff., Volkens, a.a.O., S. 337.

(14) Kunig, a.a.O., Rn. 28.

(15) Papier, a.a.O., S. 13 f.

(16) Kunig, a.a.O., Rn. 33.

(15) Eberhard Schmidt-Aßmann, Rechtsstaat, in: Isensee/ Kirchhof (Hrsg.), HStR I, Aufl. 2, Heidelberg 1995, §24, Rn. 18.

(18) 例如，違反東德當時法律之規定而強迫所有人讓與財產權，無論如何應屬實質法治國之違反，見 Kunig, a.a.O., Rn. 39.

(19) Kunig, a.a.O., Rn. 36.

(20) Kunig, a.a.O., Rn. 36.

(21) Kunig, a.a.O., Rn. 37.

(22) Geschz. PV 1-801/5.

(23) 就此問題之探討可參考Hans Herbert von Arnim, Wem steht das Vermögen dre DDR-Parteien zu? 1993, S. 53 ff.

(24) 關於細部情形之介紹，可參考黃世鑫，兩德統一後知其東德SED黨產的處理經驗，新世紀智庫論壇，九期，八十九年四月，七九頁以下。

(25) BverfGE 84, 290.

(26) Kunig, a.a.O., Rn. 20.

(27) http://rhein-zeitung.de/on/98/08/24/topnews/scdgeld.html

中國國民黨黨產處理與法治國刑法

鄭昆山
（東海大學法律學系教授）

壹、前言

政黨（Politische Partei）爲一政治性團體，其透過選舉制度，以掌握政權，形成以國民政治意志爲目的的團體。一般私法人所未能具有的政治基本權，政黨卻能擁有，尤其依我國現行憲法增修條文第四條規定採政黨比例代表制後，政黨亦得爲候選人(1)。然而，政黨是否可以經營經濟事業，一般持否定的看法，但仍可以主張財產權(2)。夫觀各國政黨雖然多多少少均有經營黨產，但像台灣這麼大規模、深入各行各業、牽涉各大財團、獲利高超，而且只屬於執政黨的黨營事業，不僅在民主國家中絕無僅有，更獨步全球(3)，然而政黨的龐大事業將成爲提供經濟犯罪、政商勾結的溫床，如此一來，其影響所及政治風氣之「向下沈淪」不言可諭。此外，在興票案中，黨政運作基金所扮演的角色，不得不讓人想起是否拿做爲搓圓仔湯或買票錢的支付來源(4)，所以政黨黨產的法制因應，亦是一個值得探討的「犯罪防制與刑法改革」問題。本文期望能跳脫選戰抹黑、政黨攻訐的混戰，比較前東德德意志社會主義統一黨（Sozialistische Einheitspartei Deutschlands；SED）黨產處理經驗，從比較法治國刑法觀點來探討追究執政逾半世紀的中國國民黨（以下簡稱「國民黨」）政權，可能有若干白領犯罪及經濟犯罪的現象，並釐清相關人員涉及政黨不法與國家保護之犯罪的法律責任。

貳、黨產處理之法制基礎

一、政黨之法律地位概說

德國政治學者伏雷漢（O.K. Flechtheim）將政黨界定爲「一種基於或多或少自由方式徵集成員、建構上較嚴密而具戰鬥力的組織體。此種組織於一政治體系的內部，試圖藉統治地位之獲得來擁有或攫取那些足以實現其理想和實質目標之權力」(5)。而國內薩孟武先生援引國際人權宣言第二十條第一項「凡人皆享有和平集會與結社之自由」之規定而指出：「政黨既非由自然法則，亦非因法律規定而成立。它是人民依其自由意志而結會的團體」(6)。此外，亦有認爲「政黨是一部分國民欲利用統治權，以實行一定政見而組織較永久性的團體」(7)。其界定方式，不一而足(8)。

然而，自法制面而言，政黨爲一政治性團體，而透過選舉制度，以掌握政權，形成國民政治意志爲目的的團體。德國基本法（Grundgesetz）第二十一條「一、政黨應協助人民作成政見。人民有組織政黨之自由。其內部組織應符合

民主原則。政黨應公開說明其資金來源。二、政黨之目的或其黨員之行動，欲侵害或廢止自由民主之基本秩序，或危害德意志聯邦共和國之存在者，爲違憲。有無違憲之問題，由聯邦憲法法院決定之。三、其細則由聯邦法律規定之」[9]，與政黨法（Gesetz über die politischen Parteien）第二條第一項規定「政黨係由一群公民結會而成之團體，該團體欲持續或長期於聯邦或一邦範圍內影響政治意志之形成，並欲在德意志聯邦議會或一邦議會中代表人民。政黨須依據其整體形象尤其是組織規模、嚴密性、黨員人數及公開之表現，提出對前述目標莊嚴奉行之充分保證。政黨之成員僅得爲自然人」[10]，均有詳細規範。

我國憲法本文中並無任何有關「政黨」規範，僅於憲法增修條文（一九九九年九月三日最後修正）有若干規定：政黨比例代表制[11]、政黨違憲及解散[12]。此外，人民團體法（一九九三年十二月三十一日修正）第四條規定「人民團體分爲左列三種：一、職業團體。二、社會團體。三、政治團體。」此與我國長德國在基本法第二十一條承認（賦予）政黨在德國民主政治運作上的特殊地位，因此，德國學者稱政黨爲所謂的「準憲法機關」。我國法制對政黨地位的承認雖未臻憲法層次，但就「公職人員選舉罷免法」中關於對政黨的競選經費補助，及「司法院大法官審理案件法」對政黨違憲解散案件的規定，這種種別於一般人民團體的特殊建制與待遇，都說明政黨在我國法制上的地位縱使未達「準憲法機關」，也仍居憲政運作秩序中關鍵地位的角色[14]。

二、黨產處理之法律規範

(一)我國黨產處理相關法律規定

我國黨產處理現行相關法律規定如下：

1. 人團法中關於政黨經費之來源與運用的規範，依第三十三條規定其經費來源有入會費、常年會費、事業費、會員捐款、委託收益、基金及其孳息，及其他收入。其中一至四款收費方式乃經會員大會通過報請主管機關核備後行。第三十四條規定決算之報備。

2. 一九八九年十二月二十六日台財稅「依法設立之政黨接受個人或營利事業之捐贈，依人團法第三十四條規定，其每年預、決算報告，應提報主管機關核備，並無應向稅捐稽徵機關辦理所得稅結算申報之規定」。惟財政部解釋似乎有誤，因人團法第四十九條規定，政治團體之經費於其章程中另定之。即政黨收支運用由政黨自行訂定[15]。

3. 選罷法第四十五條之四規定，個人對於依法設立政黨之捐贈，不得超過綜合所得總額百分之二十，其總額並不得超過新台幣二十萬元；其爲營利事業捐贈者，不得超過所得額百分之十，其總額並不得超過新台幣三百萬元。前二項之捐贈，個人得於申報所得稅時，作爲當年度列舉扣除額；其爲營利事業捐贈者，得列爲當年度之費用或損失。如此根本不能達成防止利益集團利用財富操縱政治發展的目標，反而造成金權政治的產生。

4. 爲防止政黨與利益團體掛勾，政黨應負起財務公開之義務，使人民得以監督。現行法僅人團法第五十一條、選罷法第四十五條之二有限制捐贈者的身分。而違反此一規定者，人團法第六十二條，對收受捐助者，處二年以下有期

徒刑、拘役或新台幣六萬元以下罰金[108]。所收受之捐助沒收之。如全部或一部不能沒收時，追徵其價額。然人團法對於政黨資金的收支、運用捐贈者是否應公布姓名總額等均無規定，亦未課予政黨公開其會計報告的義務。

5.現行選罷法雖首次揭櫫競選經費公費補助制度，然此乃候選人本位，非政黨本位。政黨雖有形成國民政治意思的公共任務，並推出候選人參加選舉，爲使其良性發展，補助並無不妥，然爲避免國家影響政黨內部意思自由形成，保障組黨自由，解釋上不能對政黨爲一般的經費補助。又，選舉爲民主政治不可缺的一環，所以，對於選舉經費所須必要經費應予以補助。

6.政黨經費乃對政黨的結構與意思形成有很大的影響，關於黨營事業的問題而言。政黨的任務乃形成國民意志，促進國民的政治參與；然政黨的本質非營利。其所經營的事業應限制於形成國民政治意志相關的事業，如出版、傳播等事業。

7.現行立法院審議中陽光四法草案—政黨法、信託法、遊說法、政治獻金管理條例。

8.清算國民黨黨產相關法律規定，未來似乎猶待進一步立法規範或相關法制改革。

(二)德國清算黨產相關法律規定

德國政黨財源之沿革如下[109]：

1.一九五五年：對政黨捐獻之租稅減免，一九五五年，德國修改所得稅法第十條的規定：除了原來對於慈善、宗教、科學和公益目的的支出，在總收入的百分之五或總營業額和薪資支出總額的千分之二的範圍內，准許列爲特別扣除額外，又加上基於國家政策目的的支出，亦列爲特別扣除額的項目；同時，其對基於科學和國家政策目的的支出之扣除額度，在原來的百分之五的上限，再提高百分之五。國家政策目的支出於所得稅法施行細則第四十九條有明確規定：(1)國會至少獲得一席且經該黨確認。(2)對完全基於國家政策目的而成立之法人的捐獻須支援其政黨。(3)對完全基於一般性國家政策目的而成立之法人的捐獻。一九五七年二月二十一日聯邦憲法法庭對施行細則第四十九條之規定，即針對限於在聯邦國會或邦議會或邦議會有席次之政黨的捐獻，才准予減免，以其違反「政黨的機會均等原則」，判決違憲。

2.一九五九年：政府對政黨的直接補助，一九五九年，根據聯邦憲法法庭判決書之提示，聯邦政府編列五百萬馬克以「促進政黨之政治教育訓練」的名義，補助政黨；並根據國會預算委員會的決議分配。一九六二年又編列一千五百萬馬克，以根據基本法第二十一條之政黨任務特別之科目補助政黨，分配和監督同前。連同前面的五百萬馬克，政府預算對政黨補助款，一共兩千萬馬克。一九六三年取消「促進政黨之政治教育訓練」，保留「根據基本法第二十一條之政黨任務特別款」，但補助總額仍爲兩千萬馬克，其中百分之二十平均分配給在國會有席位之四個政黨—基民黨、基社黨、社民黨及自民黨，其餘依據各政黨在國會的強弱分配。一九六四年補助總額再度提高爲三千八百萬馬克，直至一九六六年八月。一九六六年聯邦憲法法庭判決對政黨的直接補助違憲，但認可對「選舉經費的補助」。理由爲：(1)違背自由和公開的國民意見和意志形成的程序[110]。(2)國家財源持續性的支應政黨的全部政治活動與基本法第二十一條所規範之政黨乃具自主性和自

由競爭的團體不符。聯邦憲法法院認可在不違背政黨自由和機會均等的原則下，政府可給予適當的競選經費。理由乃依一九六八年六月二十四日德國憲法法庭的判決[14]。

3. 一九六七年：政黨基金會與選舉經費的補助，一九六七年七月二十四日通過政黨法[15]，一九六八年十二月三日聯邦憲法法庭透過判決，認可政黨法之規定：以定額計算競選經費的補助總額，並不違憲。競選活動的必要性，分年預付制亦合理，但應支付給獲得百分之〇．五以上選票的政黨。分配上，補助額可依政黨之重要性，分級給付。政黨捐獻和黨扣除之規定，因有絕對金額的限制，亦不至於讓高所得者享有不合理的減稅優惠，而違反基本法。法人對政黨捐獻亦享有減稅優惠不違憲，因法人並不能成爲黨員。

4. 一九七八年：反客爲主，全部都要，該年Niedersachsen邦政府對所得稅和法人稅有關政黨黨費捐獻減稅限額之規定提出釋憲。一九七九年七月二十四日，聯邦憲法法院雖然將其駁回，但卻提示：憲法並未強制立法機關提高此一免稅額度，但在一定限度內，亦不加以阻礙，只要不違背國民的平等參政權，機會均等和政黨均等和政黨自由的基本原則，此乃純政治考量。此外，政黨民主政體上享有崇高之地位，但政府對其財源並無必須支持之責任。

5. 一九八四年的改革：總統介入，一九八二年二月二十四日成立「專家委員會」對政黨財源規範提出五項建議：限制政黨經費膨脹、使政黨財源透明化、強化政黨之取自國民的財源籌措、對國家給與政黨之財源應予限制其組織與執行。

6. 一九八九年的改革：「自助式，吃到飽」，減稅的部分；分爲所得稅減免和法人稅的減免。在競選經費方面：有增加基礎補助和機會平等金。

7. 一九九四年：政黨財源改革，國家直接補助。黨費和捐獻的租稅減免。

此外，有關前東德黨產處理之規範，說明如次。統一前，在一九九〇年三月十八日[16]，德意志民主共和國（Deutsche Demokratische Republik；DDR）的第一次自由選舉，SED（民主社會主義黨（Partei des Demokratischen Sozialismus；PDS）失敗，並喪失四十年的政權後，五月三十一日，DDR即修改甫於一九九〇年二月二十一日制定的「政黨暨政治結社法」[17]（Gesetz über Parteien und andere politische Vereinigungen），其中第二十條a、b爲關於各政黨黨產之處理規定；在一九九〇年八月三十一日後只有這兩個條文仍屬有效。根據第二十條a之規定，(1)總理任命獨立委員會，以提供有關DDR各政黨和其所有的相關組織所擁有之國內、外財產報告。(2)各政黨及其所有相關組織必須對獨立委員會提出下列說明：a.自一九四五年五月八日以來，其所購置、沒收或其他方式取得之財產，包括已經被賣出、贈與或其他方式處理掉之財產。b.一九八九年十月七日之詳盡財產清冊，和其以後之財產變動。(3)說明的內容包括對判定財產歸屬有關之處理過程和相關文件，特別是關於參與企業之投資和各種營業活動，且不論是以自然人或法人之名義參與。(4)獨立委員會爲執行職務，可以根據刑事訴訟法（StPO）之規定，進行蒐證，包括各種方式的搜索、扣押等；同時DDR之所有政府機關、組織及人民有義務協助獨立委員會。(5)總統至遲於一九九〇年六月三十日，應該將「獨立委員會」之報告，提出於國民議

會（Volkskammer）。另第二十條b規定：(1)本法生效後（即一九九〇年六月一日起），各政黨和其所有的相關組織之財產變動，必須獲得獨立委員會之同意才有效。(2)各政黨和其所有的相關組織，在一九八九年十月七日和以後所擁有的財產，必須「交付信託管理」。(3)信託管理機關爲由總理所任命的獨立委員會擔任。

德國統一後，一九九一年六月十四日制定公布「黨產委員會設置條例（Parteivermögenkommissionsverordnung - PVKV）[49]」，獨立委員會改隸聯邦政府，委員數增加爲十六人[50]，增加的六人由聯邦政府聘任[51]。根據「統一協定」附錄二之規定，前東德各政黨和其相關各種組織之財產處理原則如下：第一，各政黨和其相關各種組織之財產的信託管理，由獨立委員會轉移至信託局（Treuhandanstalt）；第二，各政黨和其相關各種組織之財產的歸屬，依情況分別處理：(一)歸還原來的所有人，(二)原來的所有人不明或不存在，則轉移用於公益用途，特別使用於德東地區經濟之重建，(三)「政黨或人民團體之財產，只有在可以證明其係依基本法之實質法治國的基本原則所取得的財產」（...nur soweit (es) nachweislich nach materiell - rechtsstaatlichen Grundsätzen im Sinne des Grundgesetzes worden ist ...），才能繼續持有[52]。根據這些規定，獨立委員會之主要任務有三：第一，界定各政黨和其相關組織的範圍；第二，計算這些組織的國內、外財產之價值；第三，確定各項財產的處置方式。爲了執行其任務，獨立委員會並可以依「刑事訴訟」程序，偵訊證人、搜索和扣押證物；同時，獨立委員會並具有與國會調查委員會同樣之地位。

參、東德SED黨產處理經驗[53]

一、前東德政黨黨產之處理

SED是由前德意志共產黨與德意志社會民主黨於一九四六年四月二十一、二十二日合併而成，經過四十年的統治，東德的SED，由「唯一」的執政黨，淪爲在野黨之一，而其繼承者，PDS亦難逃被「清算」的命運，前東德政黨黨產的問題，隨著政權保護傘的去除，完全暴露出來。與我國執政達五十餘年之國民黨情況相近，頗值吾人研析關注。

二、政黨及其相關聯組織財產

根據SED所提供的資料，在一九五九至一九八九年的四十年間，SED的收入項目和數額主要爲：黨費收入一百十三億一千六百萬東德馬克（Mark），舉辦政治或其他組織性活動收入十六億八千九百萬東德馬克（十七億八千兩百萬東德馬克[54]），國家補助四十八億七千三百萬東德馬克（六十六億九千兩百萬東德馬克），黨營事業盈餘分配一百十二億五百萬東德馬克（九十二億九千兩百萬東德馬克），合計兩百九十億八千兩百萬東德馬克（兩百九十億八千兩百萬東德馬克）；支出兩百六十六億九千萬東德馬克，剩餘二十三億九千兩百萬東德馬克。

財產項目則包括政黨或其相關組織，所擁有或「法定管理」（Rechtsträgerschaft）的土地；根據信託局初步調查和估算，政黨或其相關組織擁有的土地有兩千九百八十三件，法定管理土地三千三百四十三件，總值約六十四億西德馬克（DM）；流動資產，主要是銀行存款十三億西德馬克；「資本基金」（Sondervermögen），包括政黨經營企業

和其貸款之組織，兩億兩千四百萬西德馬克。特別強調的，在東德併入西德後，一九九〇年春季，PDS為了避免財產被託管，將所有權變成債權，即將其所屬企業和資產部分轉移至另一新成立公司，但同時亦給與條件優渥的借款，這類的公司亦視為政黨財產，需交付託管[44]。

三、黨產處理之基本原則

統一協定關於黨產的三項處理規定，主要基於兩項基本原則：第一，基於「正義的重建」（die Wiederherstellung der Gerechtigkit），對以前遭受不法待遇者，回復其權利；第二，讓統一後的德國之政黨的維持競爭「機會均等」（Chancengleichheit）[45]。因此，政黨所能保留的財產，只是一種例外；也就是，根據一般的法律認知，在前東德的政治環境，政黨的財產，其合法性相當薄弱；也因此，各政黨財產的取得，是否符合基本法之實質法治國的基本原則，其「舉證責任」為政黨。所謂基本法之實質法治國的基本原則，指的是就「財產取得過程」（Erwerbsvorgänge），加以審查，但並非根據財產取得時之東德的法律規範；換言之，其係將西德的基本法「溯及既往」（rückwirkend）[46]的適用。

在西德的基本法中，第二十八條第一款規定：各邦之憲法必須符合共和、民主和社會的法治國（Rechtsstaat）之基本法的基本原則。法治國的基本原則，因憲政思潮的不同，而有「形式」（formeller od. formaler）和「實質」（materieller）意義之分；所謂實質意義的法治國，係以「人類尊嚴」（Menschenwürde）、自由（Freiheit）和正義（Gerechtigkeit）為中心；其具體落實在「政治方面」（imstaatlichen Bereich），為權力分立、司法獨立、依法行政、合憲立法、包括民主政治的基本權利、選舉權的自由和平等、組黨的自由、政黨間的公平競爭以及結社、新聞和廣播自由等；在「社會和經濟方面」（im gesellsch-aftlichwirtschaftlichen Bereich），主要為：契約自由與其他相關的經濟基本自由、薪資自主、勞工抗爭自由等[47]。

根據前述，政黨的財產，若係在下列情況取得，其並不符合基本法之實質法治國的基本原則：第一，損害第三者之「自由和財產權」；第二，濫用政黨在國家和社會之獨占領導地位。就第一項而言，包括違反：㈠基本法第十四條的「財產權保障」（Eigentumsgarantie），且這不只是關係徵收補償的問題，還包括徵收「目的」的合法性；因政府徵收財產，只有在基於「特定共同利益」，且給與適當補償才合法，若是為第三者之私人利益，或有利非國家代表人而徵收，則不合法，即使是給與「充分」補償，亦然。㈡基本法第十二條的「職業自由」（Berufsfreiheit），特別是營業自由；若公營事業非因共同利益之必要，而享有法定或實際上的獨占，則不符此項規定。㈢一般性的經濟自由，包括基本法第二條之訂約自由和私人自主（Vertragsfreiheit und Privatautonomie），也就是無「實質的不公正」（sachlich ungerechtfertigte）和「不當的國家」（unzumutbare staatliche）扭曲之競爭自由（Wettbewerbsfreiheit）。㈣基本法第九條之結社自由（Vereinigungsfreiheit）和聯盟自由（Koalitionafreiheit）。㈤基本法第三條之平等權（Gleichheitssatz）。除此之外，SED和其他閉鎖政黨，以及相關組織，享有政權獨占，

亦違反基本法第二十一條關於政黨之規範[63]。

根據這些規範，審查政黨財產的取得，是否符合基本法之實質法治國的基本原則；首先，若政黨財產爲「沒收的財產」（Enteignungen），即SED和其他閉鎖政黨，以及相關組織，在一九四五至一九四九年間，根據「佔領法」所沒收的財產，其並非基於「特定共同利益」，且亦未給與適當補償的徵收（Konfiskationen），而是政治上的歧視（politische Diskriminierung）之一種措施，則違反基本法第十四條的「財產權保障」；同時，DDR存續期間所沒收的財產，亦然。

其次，若政黨財產是透過權力之濫用、賄賂、脅迫、欺騙等不當手段而取得，亦違反法治國之基本原則。第三，對經由購買取得之財產，只有當其係運用符合法治國之基本原則而取得之財產，以支付財產價格時，才被認可；不正當取得之財產，不能透過「買賣」加以「漂白」（reingewaschen）（或所謂的洗錢），轉換爲合法財產；除此之外，交換、贈與之財產，亦是如此。第四，關於運用黨員所繳納之黨費而購買之財產[64]，亦並非當然合法；雖然DDR並無「強制入黨」（Zwangsmitgliedschaft）之明文規定，但是SED的黨員人數相對的多，究其主要原因，在SED享有獨占權力和絕對的領導地位，以及其對國家和社會組織的控制，所以，SED的黨員數，應只有部分可以被承認；其所繳納之黨費，在一定比率內，並不符法治國之基本原則。第五，黨營事業（Parteiunternehmen）方面，主要問題之關鍵，在於設立資本和其盈餘取得的過程；在一個中央統制的經濟制度，經濟活動主要受到SED的控制，並無所謂個別的經濟自由，黨營事業享有絕對競爭優勢，所以，其盈餘取得，並不符法治國之基本原則，甚爲顯然；第六，國家補助（Staatszuschüsse）；在黨、國不分，一黨專政，以黨領政的政治體制，政黨與「國家機關」（Staatsorganen）緊密結合，一方面，其並無民主國家之選舉，另方面，雖然政黨亦承擔某些國家任務，但在一黨專政的政治體制，這種所謂國家任務，本身即屬實質違反法治國之基本原則；所以，國家補助係一種政黨對國家的掠奪。最後，關於「債務」的處理；對於要返還給政黨、原所有人或公益團體的財產相關的債務，應合併計算，只返還淨額；因勞務提供關係，產生的債務，如果係從事基本法所保障的政黨活動之勞務提供，符合實質法治國之基本原則；如果只是爲消除「國家政黨」特徵之一之冗員，則不符[65]。

肆、國民黨黨產處理之法治國刑法探討

由前東德政黨黨產的處置經過，可以深刻體會，兩個分裂分治四十年的「獨立國家」，當其一才被「併入」時，被併入的一方，原來合法四十年的事務，一夕之間，必須受到全面的檢驗，且在另一套的規範之下，由合法淪爲非法；對被併入一方的人民而言，等於是「回溯」的恢復已喪失四十年的「國民權利」。這種案例，對我國處理國民黨黨產，特別是黨營事業的問題，應有相當的啓示，並足堪引爲借鏡。

由國民黨的黨產和黨營事業所引發之問題，值得討論的，主要可分爲兩個問題；第一是特別針對國民黨現所擁有之黨產和黨營事業，就實質法治國原則，探討其「合法基礎」！第二，爲一般性

的關於政黨是否適宜經營黨營事業？

一、國民黨的黨產處理問題

(一)問題初探

目前國民黨的黨產爭議，並不在政黨是否可以經營企業，而在於其所擁有的資產的「合法性」問題，這個問題與前東德SED於東德併入西德後，在轉化爲PDS所產生的黨產爭議，如出一轍。換言之，正如von Arnim所言：「這是一個由集權政治轉型到民主法治政治之過程中，一黨專政的政黨，在集權統治之下，其所累積的資產應如何處理，或其『合法歸屬』的確立問題」（Es geht, allgein gesprochen, um das Problem, wie die（Einheits-）partei eines totalitären Systems nach dem Übergang zu Rechtsstaat und Demokratie behandelt, insbesondere, wem das in der Zeit ihrer totalitären Herrschaft angesammelte Vermögen rechtlich zugeordnet werden soll.）[49]。

(二)「法治國原則」處理國民黨黨產之道

政府官員的貪污有「法」可治，政黨貪污難以料理；政黨在現代的民主社會，已發展成完全無法駕馭的「巨靈」（Leviathan）[50]。由以前的日本、南韓，最近的美國、德國所爆發之「政治獻金」醜聞，以及國民黨之所謂黨政運作基金而掀起的政治風暴[51]，可以看出，政黨財源，特別是如果牽涉黨營事業，係民主政治中難解之結。

在我國，由於國民黨長期執政，一黨獨大，在「組織的資本主義制度」下，黨、官、商形成「三頭連體」，黨庫、國庫、金庫三者互通；所以，她不須有「政治獻金」，不須有「政府補助」，只要透過五鬼搬運（政府預算對政黨外圍組織），利益輸送（大企業經由各種工商團體對政黨），就可以建立龐大的企業王國，累積鉅額的黨產；因此在台灣，我們聽不到「政治獻金」醜聞，看不到「黨庫通國庫」，我們只是懷疑：爲何一個民主政黨，在執政五十年後，竟然如社會主義的獨裁政黨，擁有鉅額的財產，這些財產的「合憲性」在民主政治尚未開展以前，或許不成「問題」；但是當民主政治往前邁進之際，其必然面臨嚴厲的「挑戰」。

以下就國民黨產的處理提出幾個解決方案：

1.立院應儘速周延研擬制定完善之陽光四法。所謂陽光四法即政黨法、遊說法、政治獻金管理條例及信託法，然而，對於其內容不可只是爲了選舉考量，而大玩文字遊戲，例如行政院院會通過的政黨從事營利事業規定，從內政部版本大幅退縮，應是引發國人嚴重不滿的癥結。由「政黨不得經營或投資以營利爲目的之事業」，變成「政黨不得投資經營以營利爲目的之事業」，將禁止政黨經營及投資營利事業，放寬爲「可投資，不經營」營利事業，猶如允許政黨藉投資方式介入營利事業，預先爲家大業大的國民黨黨營事業留下退路。如此嚴重地與社會大衆的期望悖逆，難怪國人要對執政黨割捨日進斗金黨營事業的決心，以及採取什麼樣的心態來落實連戰的主張充滿懷疑了。

如要有效釋疑，國民黨必須澄清：所謂投資，即限於前新聞局趙怡局長所說「交付信託，仍有可能獲利，即屬投資」的層次；易言之，任何政黨均不得藉口持股不到百分之五十，並非黨營事業而仍從事營利事業。即使持股比率百分之一，亦須將此百分之一持股交付信託。

同時，交付信託程序必須如連戰承諾「合乎公義、昭大信」。也就是，受託業者的資產與政黨交付信託部分必須合乎一定比例，以免信託財產過分龐大，反而喧賓奪主，變成幕後決策者，信託公司反而成了另一家黨營事業[43]。

2.對分享退輔會獨占利益的黨營石油氣公司，進行利益歸公行動[44]。

3.立院應訂定「資訊自由法」，明訂政府與黨營事業交易資訊應公告大眾[45]。

而如何依法追究國民黨黨產在過去有無「政黨不法行為（Parteiunrecht）」，而涉及刑事責任之追訴處罰，有待進一步自比較法治國刑法觀點分析之。

二、國民黨黨產處理與比較法治國刑法

㈠政府與政黨犯罪概說

政府與政黨犯罪（Regierungs- und Parteikriminalität）：政府犯罪（Regierungskriminalität；governmentcrime）係指國家統治權所歸屬者，不論其係個人或政黨，對人民所為之犯罪行為，因此類犯罪涉及政府權力之運作，亦即因政府權力運作而產生之犯罪行為，統稱為「政府犯罪」[46]。而政黨犯罪係指執政黨之犯罪行為，如東德之SED[47]，及我國之國民黨，此類犯罪有共同之特色。

1.就侵害法益觀點而言：政府不能藉由政治或經濟情況之考量，影響其對法益的概念，且不可將侵害法益予以合理化，亦即對法益的保護，不會因加害者之不同而有所區別，只要在侵害法益情形具備違法性及有責性，又無阻卻違法之事由時[48]，該行為便具備可罰性。此外，立法機關如制定不合理之法律限制人民之基本權利時，政府依該法所為之行為亦不能形成阻卻違法，因法律之內涵並不因其具有法律形式就具有正當性，亦即並非法諺所云「惡法亦法」，而是「不具正義之法律不是法律（Wenn der Widerspruch des Gesetzes zur Gerechtigkeit ein so unerträgliches Maß erreicht, daß das Gesetz der Gerechtigkeit weichen muß.）[49]」。如果只一味認定「法律就是法律」，依法行政準沒錯，則此一思考只會給予統治者利用法律作為行為合理化之藉口。另外亦須考慮到法律是否符合比例原則。因此，政府所為行為若係違反憲法所保障之基本自由權利而無阻卻違法事由存在時，此種被政府侵害之被害者為政府犯罪之被害者。

2.就行為主體觀點而言：統治者藉由公權力之運作，制定法律、頒布命令來剝奪或侵害人民的權益，則此立法者或行政長官是否有刑法上制裁的可能性？

3.就行為客體觀點而言：政府犯罪並無確切之對象，只要是人民權益，均可能遭受政府犯罪行為之侵害。

綜上所述，政府犯罪係指統治者憑藉其實力，而藉由司法權之控制，將此種政府犯罪行為排除在刑法規範適用之列，或藉由立法機關所制定的法律，作為侵害人民法益之阻卻違法事由，將政府之犯罪行為隱身於行使公權力之中。

政府與政黨犯罪相同的特徵為[50]：1.與一般人民犯罪不同，具有實證法規範不可能性及制裁之不易性。2.與組織犯罪[51]不同，具有特殊之結構性與集團性。3.與公務員犯罪不同，犯罪手段及目的具多樣性，由上而下之犯罪。4.與政治犯罪不同，廣義的政治犯罪包括政府犯罪，狹義的政治犯罪不包括政府犯罪。

四十年來SED的不法：對法治國家的

挑戰，聯邦司法部一九九一年七月九日在波昂召開第一次論壇（Erste Forum）[47]。政府與政黨犯罪，形容SED政權之名詞計有：不法國家[48]（Unrechtsstaat）、社會統一黨壓體系[49]（SED-Unterdrückungssystem）、社會統一黨國家（SED-Staat）[50]、政府與政黨犯罪[51]（Regierungs- und Parteikriminalität），至少包括下列不法行爲：1.兩德內部邊界的二百八十件暴行（含柏林圍牆槍殺逃難者[52]）；2.枉法（Rechtsbeugung [53]）與虐待人犯；3.選舉作票（Wahlfälschung [54]）；4.經濟犯罪（Wirtschaftkriminalität）及政治誣告（politische Denuziation [55]）；5.國家安全部（Ministerium für Sta-atsicherheit, MfS, Stasi）不法電話監聽及不法檔案[56]；6.讓人民了解對SED政權（SED-Regime）頭目的偵審過程。

爲去除此等犯罪之不法行爲（DDR-Unrechtsbereinigung），在比較法治國刑法觀點，計有：開放財產問題（Offene Vermögensfrage [57]）、損害回復及調解給付法（Entschädigungs-und Ausgleichsleistungsgesetz）、復權法案（Rehabilitierungsgesetze [58]）。

(二)國民黨黨產與經濟犯罪

由國民黨擁有龐大的資產以及企業，而引發政黨是否得經營「營利」事業，以籌措財源的爭議。這個問題可以從三個角度加以探討：第一，純粹就法律觀點，政黨屬「非經濟的社團法人」或「人民團體」，係一非以營利爲目的，且以「人」之集合體而成之社員團體，既非如公司組織的經濟社團法人，亦非以「財產」之集合而成之「財團」法人，因此，依法既不「應」有「營利」之動機，依理亦無足夠之「財產」，可供其牟利，但法並不禁止非經濟的社團法人可以擁有資產或接受捐獻。不過，由於政黨性質特殊，與一般的社團法人又有不同，也就是對接受捐獻往往特別加以規範（參考德國基本法二一①規定），換言之，在「正常」情況下，政黨「雖應但並無」財產可供經營；第二，就經濟觀點，政黨之屬性「非公非私」，既無私人企業之追求利潤動機，又無公營事業之法律與主計預算監督，以防止人謀不臧，所以，即使政黨經營企業，鮮有成功者；因此，在德國的政黨，主要均只是經營與政黨性質密切相關的文化事業[59]；第三，就政治觀點，政黨之首要目標，在於執政，也就是掌握「政治力」，若政黨主要財源來自經營企業之利潤，必將產生以下之弊病：㈠政、商關係糾結不清，㈡政黨將與民間脫節，㈢政黨內部結構將趨向集權官僚化，民主政黨的屬性，將逐漸消失。政黨的自有財源是與民主政治之本質相符的財源，但黨產（Parteivermögen）所取得的除外；因其特別有利於黨工，妨礙政黨內部之決策的形成，因此，黨產的形成應該禁止；不過，受限於基本法對財產權的保障，應有相對保障措施[60]。

國民黨黨產不法取得過程，似有涉及相關經濟犯罪情節，允宜參酌東德SED黨產處理經驗，依據我國相關刑法規範，由國會設置「黨產調查委員會」進行追訴處罰。

(三)犯罪追訴與時效問題

因國民黨執政期間超過半個世紀，有關黨產不法行爲可能已經逾越法定追訴時效（Strafverfolgungsverjährung）[61]，從比較刑法觀點，對於東德不法行爲之時效規定，頗值吾人觀察比較分析：

1.東德SED不法行爲之未曾出現（noch nicht eingetretente）追訴時效

在德國統一日（一九九〇年十月三日）中斷，亦即從新起算。

2.東德SED不法行爲，在SED政權期間所從事，但基於國家及政黨統治者之意志，考量政治及其他理由而未受處罰者，在一九四九年十月十一日至一九九三年十月二日期間，其時效未進行[69]。

3.其他特定不法行爲，將其時效期間延長至一九九五年十二月三十一日或一九九七年十二月三十一日，但謀殺罪之時效不完成[70]。

考量涉及國民黨黨產之政府犯罪或政黨犯罪，因屬於受國家保護的犯罪，欠缺追訴可能性，德國相關時效制度之規定，或有特別立法延長或中斷之必要。

(四)國民黨黨產與被害救濟

受政府不合理立法限制之被害者：立法機關並非基於人民福祉來制定法律，而係以統治者的需求來立法，如立法機關常以「暴力多數」通過某些法案或預算案，此時便有許多人成爲該法案之犧牲者或被害者。此外在經濟制度方面，統治者也常以各種名目通過各種法案，破壞眞正的市場經濟制度而損及人民財產法益；成爲政府制定各種特別法下之被害者：統治者爲其自身之利益或政權之穩固，常制定戒嚴法或動員戡亂時期之各種特別法，使其優於普通法而適用，使人民成爲政府將某些合法行爲刑罰化下之被害者；及政府扭曲司法權之運作之被害者：有些政府透過立法方式，賦予行政人員有權對特定地區的人民權利加以限制，或掌握司法權限，對人民違法行爲不經一般司法程序加以判刑，且曲解法律，將合法解釋成非法。此處顯現司法機關獨立運作之重要。

即應透過下列程序以救濟「還正義於民」：

1.法律的廢止與修改：憲法中明文規定人民之基本自由與權利，除非爲防止妨害他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序、或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。因此，欲眞正落實憲法保障人民基本自由權利之精神，對違反憲法規定應屬無效之相關法律或行政命令等條文，應速加以廢止或修正，唯有回歸憲法之運作，人民基本權利才能得到眞正的保障。

2.建立國家賠償制度：對於政府之犯罪行爲導致人民生命財產受到侵害時，國家應建立一套完善之國家賠償制度，賠償被害者所遭受之損失。如我國亦針對二二八事件，於八十一年制定二二八補償條例，期補償及撫平被害家屬之傷害。

3.建立全民民主制度：政府犯罪行爲大多來自專制極權之政權，統治者極易以「凡是立法機關制定之法律屬於合法」作爲其統治合理化之藉口，也常因此而干預司法之獨立運作，及以合法的外衣掩飾犯罪行爲，以阻卻憲法或刑法之適用。因此，唯有實施眞正之全民民主制度，藉由教育權不受壟斷之前提下，普及民主教育，建立行政監督體系，司法權之獨立運作及社會法治化，應可避免或減少政府犯罪被害的情形發生。

4.仿照德國法制，國民黨黨產不法取得有侵害人民者，宜採取歸還優先損賠原則（Prinzip Rückgabe vor Entschädigung），還財於民。

伍、結語

總之，依法追究「政黨不法行爲（Parteiunrecht）」，在「新總統」產生後成立獨立調查委員會，針對有無涉及「國家保護的犯罪」、「政府或政黨不法」、「黨庫通國庫」、「公務員圖

利罪」之嫌或涉及「透過黨產買票賄選」、「政府高官轉任黨營事業—旋轉門症候群（revolving door syndrome）」等等的「白領犯罪」、「經濟犯罪」或「團體犯罪（Corporate Crime, Verbandkriminalität）」之嫌，有進一步研究、蒐證與舉發之必要，並追究相關人員的法律責任以維護法治的公平正義，並促進各政黨競爭的機會平等。如此，黨產之信託法制處理，方能眞正實現與重建人民公義的目的[60]。此外，相關刑法改革政策（Strafrechtspolitik）採用現代化的包裹立法技術（Paketgesetzgebungstechnik），追求「於理可通合理性」、「在勢可行實用性」與「行之有效效率性」三原則之評估；同時宜注意國際趨勢之「國際化」，亦要兼顧國情需求之「本土化」，也就是「國際思維、本土行動（Think globally, Act locally!）」之行動綱領，將是我國邁向現代法治國家無法避免的選擇[61]。

(1)參閱李惠宗，憲法要義，台北市：敦煌書局，一九九八年一月，二版，七九頁。

(2)參閱李惠宗，同前註，七九頁。

(3)參閱梁永煌等，掮賣國民黨—黨產大清算，台北市：財訊出版公司，十二頁。

(4)參閱立委鄭寶清，前揭問政報告，十四頁。

(5)參閱*Paul Noack / Theo Stammem*, Grundbegriffe der Politikwissenschaftlichen Fremdsprache, München 1976, S. 227.

(6)參閱薩孟武，政治學，台北市，一九八三年，五〇一頁。

(7)參閱程全生，政黨與政黨政治，台北市，一九八一年，九頁。

(8)參閱葉陽明，西德政黨論，黎明文化公司，一九九〇年，十五頁以下。

(9)「Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland」Stand：10. Mai 1996, http://www.compuserve.de/bc rech/gesetze/gg/index.html 1999/5/3查閱。

(10)一九九四年一月十三日最後修正公布，詳Bundesgesetzblatt, 1994, Teil I, S. 149 ff.

(11)增修條文第一、四條。詳駱志豪，政黨比例代表制之研究：從大法官會議釋字二六一號解釋談起，一九九一年。李惠宗，同前註，七九頁。

(12)第五條第四項「司法院大法官，除依憲法第七十八條之規定外，並組成憲法法庭審理政黨違憲之解散事項。」第五項「政黨之目的或其行爲，危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序者爲違憲。」

(13)劉建宏，政黨法律地位之研究：以德國法爲中心，一九九一年。

(14)劉建宏，前揭文；林濁水，陽光四法豈容淪爲勝選祭品，http://www.chinatimes.com.tw/news/papers/online/forum/c8921940.htm 論壇二〇〇〇年二月十九日中國時報。

(15)劉建宏，前揭文。

(16)舊法乃處二萬元以下罰金。

(17)參閱黃世鑫，一九九四德國政黨財源改革法：他山之石，經社法制論叢，十七、十八期，一九九六年，一七五至二〇八頁。

(18)其主要的論點有三：1.國家意志與國民意志應加以區分。2.政黨非國家最高機關，而是基於社會和政治目的而自由成立的團體，國家不能經由經常性部分財源支援，而導致國家機關介入國民意志的形成。3.政黨性質特殊，不能享有此一補助。參閱黃世鑫，同前註。

(19)1.國會選舉乃意志形成最重要的活動，乃爲一種公共任務，爲國家的責任。2.意見與意志的持續性形成過程，在競選時達到高峰，而政黨的競選活動與其他活動係可以界定的，政黨的競選經費與其他的支出也可以分離。限制：1.須有直接密切關聯。2.立法者必須訂定客觀的補助標準。3.須注意政黨自由與機會均等的基本原則。參閱黃世鑫，同前註。

(20)其主要內容如下：關於競選經費的部分。重新賦予所得稅法和法人稅法中，有關對政黨捐獻和黨費扣除之規定但設上限。對政黨的捐獻，自然人在兩萬馬克，法人在二十萬馬克上才須具名。參閱黃世鑫，同前註。

(21)德國總統狄萊哲（*Wolfgang Thierse*（SPD））在舊東德國民議會（Volkskammer）第一次自由選舉（18. März 1990）十週年紀念大會中稱：「一九九〇年自由的國民議會已

經在德國國會制度的歷史中寫下偉大的一章。」HEUTE IM BUNDESTAG *** PRESSEDIENST DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES Berlin：Freitag, 17. März 2000 Redaktionsschluss：13：45 Uhr（72）

(22)該議會代表幾乎以「政治光速」在三十九場議事中議決通過一六四種法律，並作出九十三項決議。（Die Abgeordneten hätten damals in „politischer Lichtgeschwind-igkeit" gearbeitet, um in 39 Plenartagungen 164 Gesetze und 93 Beschlüsse zu verabschieden.）HEUTE IM BUNDESTAG, aaO.

(23)該條例全文爲「爲審查前德意志民主共和國（DDR）政黨及其他廣大組織財產獨立委員會設置及程序條例」（Verordnung über die Einrichtung u. das Verfahren der unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien u. Massenorganisationen der DDR, BGBl. 1991 Bd. I S. 1243～1244.）

(24)§2 I. PVKV.

(25)§2 III. PVKV. 規定「委員會之成員應符合聯邦選舉法第十五條之要件爲必要（1.在選舉期日前擁有德國國籍一年以上。2.年滿十八歲以上），聯邦政府之成員或邦政府之成員或憲法法庭之成員職業法官委員會秘書處之成員不得成爲委員會之成員」。

(26)參考 *Hans Herbert von Arnim*, Wem steht das Vermögen der DDR- Parteien zu？ Baden-Baden：Nomos,（1993）, S.11；*Johannes L. Kuppe*, Die PDS- Finanzen -eine Skandalgeschichte, in：Deutschland Archiv, 22 Jg.（1990）, S. 1821～1824.

(27)關於此一部分是參考黃世鑫，兩德統一後之前東德SED黨產的處理經驗：他山之石，一九九六年，國科會研究報告及相關德文文獻。

(28)因歸類不同，數字並不一致，不過，總數相同－括弧內數字爲PDS主席Gysi所提供，另一數字爲PDS財務長Langnitschke所提供。Von Arnim（1993）, S22～23.

(29)比較困難的是，依「Kommerzielle Koordinierung」（KoKo）而設立的國外企業，因其究竟屬於國家財產，還是SED的財產，仍有爭議。

(30)Papier（1992）, S.16. von Arnim（1993）, S.38～39.

(31)Von Arnim（1993）, S53.

(32)「形式」意義的法治國，一直到威瑪共和結束，納粹興起時爲主流，指的是「權力分立」、「法律優越」、「法律保留」、和「行政的司法管制」，這種思潮並與「法律實證主義」（Rechtspositivismus）合流，即「惡法亦法」（Gesetz ist Gesetz）；自一九三三年，因納粹和共黨國家的統治經驗，憲政思潮轉移至實質意義，即基本法第二十條第三款：法律之制定，必須合乎憲政規範（verfassungsmäßige Ordnung），受基本權利之限制（基本法一③）甚至基本法的修正，亦受此限制（基本法七九③），另外，亦不能違反基本法第一條第二款之「不可侵害和交易的人權」（unveräußerliche und unverletzliche Menschenrechte），以及憲法法庭之審查。詳細內容參考：von Arnim（1993）, S.54～59.

(33)Papier（1992）, S.19～27；同時參考：von Arnim（1993）, S.59ff.

(34)黨費與黨營事業盈餘爲SED最主要的收入，根據PDS提供之資料，前者佔百分之三九，後者佔百分之三二。

(35)對於上述之處理，PDS曾提出抗議，以其將迫使PDS「破產」（Konkurs），從而由政治舞台消失（politisches „Aus"）。

(36)*Max Weber*, Staatssoziologie, 2. durchgesehene und ergänzte Aufl., Berlin：Duncker & Humblot（1966）, S. 50.

(37)*Von Arnim*（1991）：Wenn der Satz stimmt, daß Macht, soll sie nicht korrumpieren, Kontrolle benötigt, sind die Parteien heute besonders kontrollbedurftig.（S.4）.

(38)德國在八〇年代中，自民黨（FDP）亦因政黨捐獻「違法免稅」醜聞，導致經濟部長下台。

(39)http：// www.chinatimes.com.tw／news.／papers／online／forum／m8920901.htm 論壇二〇〇〇年二月九日工商時報社論。

(40)參閱梁永煌，前揭書，三一七頁。

(41)參閱梁永煌，同前註。

(42)德國將之界定爲東德犯罪行爲（DDR-Straftaten）-*Creifelds*, Rechtswörterbuch, München：C.H. Beck, 1996, 13. Aufl., S. 274, 1014.

(43)李雅麗，政府犯罪－一九九四年台大碩士論文。張平吾，被害者學，台北：三民，一九

九六年十月，五三〇頁以下。

(44)稱之爲「SED政黨不法（SED-Unrecht）」

(45)政府所爲侵害人民法益之行爲，只要依法有據，便屬阻卻違法，非刑法制裁之犯罪行爲，如監所單位對人犯予以監禁，就監禁本身而言，是一種侵害自由法益之行爲，但該單位係基於監獄行刑法及羈押法等規定行使公權力，因此具阻卻違法效果。

(46)此即稱之爲「拉德布魯赫公式（Radbruchsche Formel）」，拉德布魯赫（Gustav Radbruch, 1878～1949）爲德國法哲學家，曾任短期帝國司法部長，一九四六年批評納粹犯罪（NS-Verbrechen）假借法律倒行逆施，應視爲不法（Unrecht）。後來對於DDR政權不法亦適用該公式。Creifelds, aaO., S. 977.

(47)參閱李雅麗，前揭文。張平吾，前揭書，五三三至五三五頁。

(48)我國組織犯罪防制條例（一九九六年十二月十一日，簡稱本條例）第二條規定：「本條例所稱犯罪組織，係指三人以上，有內部管理結構，以犯罪爲宗旨或以其成員從事犯罪活動，具有集團性、常習性及脅迫性或暴力性之組織。」在界定上不甚周延，與「犯罪結社罪（刑一五四）」易生刑法競合問題之滋擾。

(49)*Carl u. a. Böhret*（Hrsg.），40 Jahre SED-Unrecht. Eine Herausforderung für den Rechtsstaat. Erstes Forum des Bundesministers der Justiz am 9. Juli 1991 in Bonn, Zeitschrift für Gesetzgebung（ZG）Sonderhaft 2, München: C.H. Beck, VIII, 92 S.

(50)Vgl. 1991/März/20, Wib 5/91, S. 5.

(51)Vgl. 1991/März/20, Wib 5/91, S. 5.

(52)Vgl. 1991/März/20, Wib 5/91, S. 5.

(53)德國迫害研究基金會「*Fritz Tyssen-Stiftung*」曾於4.－5./April/1992在德東Dresden舉辦「前東德的政府犯罪」會議。議事報導詳*J. Arnold*, NJ 1992, S. 25 ff.及議事論文集詳*Lampe*（Hrsg.），Bd. 2.

(54)Vgl. Arbeitgruppe Regierungskriminalität aufstocken, 1991/Mai/23, Wib 5/91, S. 3.

(55)聯邦法院第五刑事庭（5. Strafsenat des Bundesgerichtshofs）對於德國境內（柏林圍牆）死亡射擊案件，26－Jul－94宣判東德前國家國防委員會（Nationaler Verteidigungsrates der DDR）五個首要成員，爲殺人罪的正犯（Täter des Totschlags—爲殺人罪正犯的間接正犯（als Täter in mittelbarer Täterschaft），而非教唆犯（Anstifter）或從犯（Beteiligte）），科處重刑，包括前國防部長*Keßler*，判處七年半有期徒刑（維持柏林地方法院1993/9的原判），前副國防部長*Streletz*，判處五年半有期徒刑（維持柏林地方法院1993/9的原判），及前SED區書記（Suhler SED-Bezirkssekretar）*Albrecht*，判處五年一個月有期徒刑（原判三年半有期徒刑）。聯邦法院確定了柏林地方法院的見解，在柏林圍牆上及德國境內對逃亡難民射殺，在法律上無法阻卻違法，因爲該事件已經明顯違反法正義的基本準則，並且違背了國際法上基本人權的保障。（12－Apr－00, Frankfurter Allgemein, S.1～2.）Vgl. auch BGH NJW 1993, 141 u. 1932; BGH NJW 1994, 2237, 2240 u. 2708. *Creifelds*, aaO., S. 275.

(56)Vgl. BGH NJW 1993, 529; BGH NJW 1994, 3238; 1995, 64. Creifelds, aaO., S. 275.

(57)Vgl. BGH NJW 1993, 1019; *Creifelds*, aaO., S. 275.

(58)§241a I StGB規定：「爲使他人基於政治原因受追訴或使其處於嫌疑危險狀態，且違反法治國家原則，使用暴力或其他專制手段加害他人身體、生命、剝奪自由或嚴重損害其職業、經濟地位，處五年以下自由刑或罰金。」Vgl. BGH NJW 1994, 3174; *Creifelds*, aaO., S. 275.

(59)國家安全檔案法（Stasi-Unterlagen-Gesetz）國家安全檔案不僅有違法治國被違反，而且其密探的種類與方式違反人性尊嚴。應將此種不法蒐集的檔案加以損害回復。Vgl. Absolute Priorität für die Rechte der Stasi－Opfer, Sachverständige bewerteten Gesetzespläne zum Umgang mit den Unterla-gen der DDR－Staatssicherheit, wib 13/91, 4./Sep./1991, S. 11.

(60)採取歸還優先損賠原則（Prinzip Ruckgabe vor Entschadigung），Vgl. Creifelds, aaO., S. 888 ff.

(61)包括刑法、行政法及職業上的復權（strafrechtliche, verwaltungsrechtliche und berufliche Rehabilitierung）。

(62)原西德的政黨SPD（德意志社會民主黨）、CDU（基督民主聯盟）、CSU（基督社會聯盟）、FDP（自由民主黨）亦有黨產。其中以SPD的黨產最多，但絕大多數均經營出

遊說法的立法重點與評估

劉淑惠
（國策研究院助理研究員）

壹、前言

今年總統大選前，執政的國民黨爲了展現其改革的形象，於是推動所謂「陽光法案」的立法，雖然國民黨政府所指稱的「陽光法案」，其包含的配套法案與其他在野黨派的主張，無論就法案數目、名稱與重要內容上多所差異，但是將遊說法列爲其中一項法案，則顯然相當有志一同，再者綜觀各黨派所提出的版本差異不大的現象，是否即代表該一立法方向已獲得各方的共識，或者是因爲該法案相對其他陽光法案而言，其重要性不高，所以反而比較沒有爭議，值得進一步推敲。

在第四屆立法院第三會期爲因應總統大選而決定休會前，立法院積極進行陽光法案的審議，各界亦抱持很高的期待，但是當時即有學者指出陽光法案如在此限期內完成立法將面臨兩難的困境，一方面在野黨派爲求順利完成陽光法案的立法，著眼於執政國民黨急於推動改革的用心，認爲機不可失，即使是必要的妥協與讓步也在所不惜，因而造就了通過陽光法案的契機；另一方面，由於國民黨與在野黨派急於通過立法的考量下，敷衍與妥協的鑿痕太深，立法的美意與可行性都將大打折扣，通過後的法案很可能再次折損法律的尊嚴。然而，後來由於時間緊迫與選戰激烈等因

版、報紙、印刷、廣告等與政黨之宣傳有關的事業。而且不論誰執政，透過黨產之經營，或多或少均有國庫通黨庫之嫌（*Hoffmann*, 1973, S.67,79），以及「變相獻金」（die verdeckten Parteispenden）；SPD的黨產主要係於第二次世界大戰後，要求返還戰前納粹沒收的財產，其經過長期的訴訟，但最後結果並不清楚。同時，其黨產價值之估計亦相差甚大。不過，在一九六〇年擁有二十八家報社，三十一家印刷廠，八家圖書雜誌出版社，十家書店，七家其他的企業如廣告代理商、旅行社、新聞社等。（*Wewer*, Sozialdemokratische Wirtschaftsbetriebe: Eine politikwissenschaftliche Untersuchung von partei-eigenen Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1987, S.46～49. 引自黃世鑫，前揭報告）

(33) *Walter Wellner*, Parteienfinanzierung: Einnahmen und Ausgaben sowie Grundrß einer rationalen Finanzordnung, München: Bayerische Landeszentrale für Politische Bildungsarbeit（1971）, S. 88～89. 引自黃世鑫，前揭報告。

(34) 追訴權時效最長二十年，刑法第八十條參照。

(35) Gesetz vom 1993/3/26, BGBl.Bd.I, S.392.

(36) Vgl. *Creifelds*, aaO., S. 275.

(37) Gesetz vom 1993/9/27, BGBl. Bd. I,S.1657.

(38) Vgl. *Creifelds*, aaO., S. 275.

(39) 詳拙著，前揭文（自由時報）。

(40) 詳拙著主持，前揭報告，三〇二頁。

臺北市立圖書館
8897002

憲法學叢書系列

憲法學

二〇〇五年 二版

陳慈陽 著

元照出版

國家圖書館出版品預行編目資料

憲法學 / 陳慈陽著. -- 二版. --〔臺北縣中和市〕,
陳慈陽出版； 臺北市 ： 元照總經銷，
2005 [民 94]
面； 公分
參考書目：面
含索引
ISBN 957-41-3189-0(平裝)

1. 憲法

581.1 94020040

憲法學 5C30PB

2005 年 11 月 第二版第 1 刷

作 者 陳慈陽
出 版 者 陳慈陽
總 經 銷 元照出版有限公司
100 臺北市館前路 18 號 5 樓
網 址 www.angle.com.tw
定 價 新臺幣 750 元
訂閱專線 (02)2375-6688 轉 166 (02)2370-7890
訂閱傳真 (02)2331-8496
郵政劃撥 19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle Publishing Co., Ltd.

院以「融合於憲法建構中的部分」[103]、「憲法上重要融合之要素」[104]、「國民政治意志形成主體」[105]來說明政黨雖非憲法上國家組織，然卻是憲法上之制度[106]。就其作用而言，政黨在社會中事實上是一政治氣氛帶動與政治意志形成之原動力，其不僅影響社會政治意見之形成，亦可經由政黨轉換成實際政治行爲，使得選民能就其政治意見經由政黨之轉介真正成爲國家權力行使所欲達成之任務，此乃國民主權的要求，亦是我國憲法將政黨定位於憲法位階上之重要因素之一。

基於此認知，則不妨將政黨是爲具有國家與社會居間中介的雙重性[107]，此時政黨則具有自由民主憲法國中不可或缺之作用，因此政黨國理念所帶來的非是國民主權的被壟斷[108]，而是強化國民政治意志之凝聚與使其轉換爲國家任務，使得國民主權經由此一途徑在質與量上得以擴大其實現之範圍。

第八節　小　結

在我國具有現代意義政黨的出現與我國民主政治的發展仍僅有非常短的時間，因此政黨在我國憲法秩序下之定位及內涵亦不可能在短期間內獲得圓滿的確定。理論上的探討及實務上之運作實爲將政黨政治在我國基本法秩序下具體化及實證化最重要的途徑。就目前而言，對於政黨在憲法位階上規範最爲完善且在實務上亦有許多具體判決可供參考的首推德國。其次，我國近來對政黨規範所適用之法律亦大都參照德國在此方面之立法例，如憲法增修條文第五條第四項及第五項，人團法有關政

[103] BVerfGE 1, 208/225.
[104] BVerfGE 12, 297/306.
[105] BVerfGE 2, 1/10.
[106] BVerfGE 52, 63/85. Dazu vgl. auch Stolleis, Parteienstaatlichkeit -Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaates?, VVdStRL 44 (1985), S. 8 ff.; Menger, F. -Chr., Zur verfassungsrechtliche Stellung der deutschen politischen Parteien, AÖR 78 (1952/53), S. 161.
[107] Henke, W., Das Recht der politischen Parteien, 1972, S. 1 ff. u. S. 21 ff. sowie Ellwein, Th., Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 1973, S. 173 ff.
[108] 有關此之最近表達參見 Stolleis, M., Schäffer, H., Rhinow, R. A.之研討參見 Parteienstaatlichkeit -Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaates?, VVdStRL 44 (1985), S 1 ff.

治團體之規定及司法院大法官審理案件法第三章有關違憲政黨審理及其執行後之效果等。所以在我國對政黨有規範不足之處，不妨在立法政策及司法判決層面多參考德國在此方面所爲之努力。

其次，就政黨之特性而言，其之所以不同於其他社會上之團體，如營利性團體、職業團體等，在於政黨所追求的主要目標乃是具有政治性的國民政治意志形成之參與及協助，以便能達到對一國政治決策具有決定性作用之執政的地位。因此政黨應全心的致力於此一目的的實現，而不應如同社會上其他團體或法人分心於企業上（或稱黨營事業）上之營利行爲，此乃本末倒置之舉，因此政黨最多僅能爲宣傳之必要，而擁有自己之出版事業，至於媒體及其他營利事業均應一律禁止。

再者，政黨既爲一國憲法秩序下政治上及社會上最重要的融合要素，所以必須遵守內涵於此一基本價值秩序中之重要原則。其中對政黨具有重大意義的不外乎爲民主原則及平等原則。此二原則之適用於政黨不僅維繫各個政黨在一國法秩序下能否公平競爭及其應享有之自由權利是否受到保障，更進一步的影響到國民作爲一國主權者是否能經由暢通無阻的政黨意志形成的管道，達成凝聚及決定國家政治意志之目的。因此此二原則在一個以政黨政治爲運作中心之民主國家扮演著不可或缺的角色。

在政黨違憲時之解散規定實爲具有高度政治意義的法規範，此乃政黨具有憲法位階上之地位所始然。但在作違憲政黨解散之判決時，所爲考慮應僅是政治性之考量，更重要的且具有決定性的則應是價值性之考量，即以人爲中心之一國基本價值秩序的考量。更進一步而言，基於此基本價值秩序所爲之價值性的判斷實較以政治性的考量來判斷一政黨是否因違憲而予以解散在一國國家及社會生活中更具重大意義。

在德國有關政黨之規範，其違憲事件之審理及其他聯邦憲法法院管轄之訴訟事件均規定於基本法、政黨法及聯邦憲法法院法中，爲一系列具有體系化之法規範。相對於此我國關於政黨之規範及其違憲之審理散見於憲法增修條文、人團法、大法官審理案件法及作爲司法院大法官所訂定憲法法庭的內部規則之「憲法法庭審理規則」中，使人有無所適從

之感覺，實不符法治國原則所要求之法的安定性及明確性。

最後要強調的，建立完善憲法法院制度[109]。此不僅限於違憲政黨解散案件之審理，更進一步的以憲法訴訟之方式，直接保障人民之基本權利。唯有如此才能使內涵於我國憲法秩序下之基本價值體系得以具體化。我國政黨由於憲法史上之因素以及今日政黨在現實政治上舉足輕重的影響力，使得在憲法秩序下如何形成規範政黨之由憲法及至一般法律、由實體保障與規範及至程序限制的「政黨法」，乃刻不容緩之憲法任務。又如將政黨視爲實現民主國之連鎖必然性的要件之一時，則首先必須使其符合憲法之要求，才有其任務達成之可能性[110]。因此政黨國原則作爲憲法秩序基本原則，也只有在此前提下，始有政黨正當性之依據，也才有具體化之可能性。所以如何在憲法規範精神及憲政現實之需要下，來完成「政黨法」立法工作，實爲建立憲法國家不可或缺的政黨國原則之急迫要求！

[109] Weng, Yueh-Sheng, a.a.O., S. 167 ff.; Chu, Wu-Hsien, Die Auslegung der Verfassung und vereinheitlichende Auslegung von Gesetzen und Verordnungen durch die Versammlung der Richter-Ansätze einer Verfassungsgerichtsbarkeit in der Republik China, Diss. Saarbrücken 1983, S. ff.翁岳生，憲法之維護者，載於行政法與現代法治國家，一九八七年，第四七五頁以下。

[110] 有關政黨國與國民主權之關聯性參見 BVerfGE 44, 125 ff. dazu auch Häberle, P., Öffentlichkeit der Regierung zwischen Parteien-und Bürgerdemokratie, JZ 1977, S. 361 ff. u. S. 364 f.

第三篇　基本權總論

第一章　基本權發展史

第一節　導　論

任何權利或法律均是經歷史發展而逐漸形成的。換言之，如果不了其發展史，便無法了解該權利或法之內容爲何。有趣的是，法規範或權利通常成長於統治秩序之中，也就是統治秩序在不斷更替中，促使法或權利的發展，使其成熟與完整。所以權利與法經歷不斷更新的政治現實、社會及經濟關係而逐漸成長茁壯。不能否認的是，此種不斷的政治、社會及經濟的更替當然會影響權利及法之發展方向及內容。因此可以說法與權利或法規範是不斷地交互作用著。基本權作爲憲法之一部分，以政治權利爲首要內容，所以當然受統治秩序之影響。

最後，憲法之目的在爲個人權利之保障，所以今日個人與國家憲法秩序之關係定位，亦須經由基本權理論之發展史來加以釐清。這就是本節探討之主題。

第二節　中古歐洲及至近代之基本權發展

自古希臘羅馬以來，自然法思想貫穿憲法正當性、統治契約、抵抗及君權限制的理論，它深入了現實政治，也引導了國家法學的發展。進入中古世紀，自然法的思想被灌注神學理念，神的創造世界秩序與神存在形成中古歐洲任何君主權力來源的正當性基礎。直到理性啓蒙時代，人才被視爲天生的理性生物、作爲世界的核心主體，此時以人爲中心的論述，不僅是政治、還有藝術、科學與歷史等層面。

除了上述思想曾面對基本權形成之影響外，在憲政現實上亦承續著各時代的背景，所逐漸形成的市民階級及由此應運而生的憲法國家具

實質之審查，自政府之積極行爲及於消極行爲，比諸我國對比例原則之適用之案例仍係鳳毛麟角之情形（注六〇），英國行政法在此領域之進步可謂與德法並駕齊驅，各擅勝場，足堪爲我國借鏡。

注六〇：我國憲法第二十三條雖係有關比例原則之規定，但尚無援用比例原則而宣告法律無效之解釋。第一〇六號解釋有提及債權之行使及履行債務應以達成國家總動員法所定任務之必要者爲其限度，但並未宣告該法之制定違反比例原則，相關之解釋另見釋字第一九四號。

析論禁止恣意原則

張錕盛

〔壹〕前言

〔貳〕平等原則適用之演變

〔參〕禁止恣意原則之概念

一、「禁止恣意」之意涵

二、禁止恣意之審查標準

㈠以「事物本質（Natur der Sache）」爲審查標準

1.「事物本質」之意涵

2.事物本質之具體分析

3.德國聯邦憲法法院之實踐

4.小結

㈡以正義作爲審查之標準

1.「形式正義」與「實質正義」

2.「平均正義」與「分配正義」

3.「法律正義」與「社會正義」

4.小結

〔肆〕「禁止恣意」在法制上之運用

一、「禁止恣意」原則對立法行爲之要求
二、「禁止恣意」原則對行政行爲之要求
(一)對須經法律授權之行政行爲而言
1.立法未授與裁量權時
2.立法授與裁量權時
(二)對不須經法律授權之行政行爲而言
三、「禁止恣意」對司法行爲之要求
(一)普通法院及行政法院
(二)大法官會議
〔伍〕結論

析論禁止恣意原則

〔壹〕前言

一七七六年七月四日公布的美國獨立宣言中稱：「我們認爲所有的人，都是平等的，它們由天生授與某種不可讓與之權利，這種權利，是生命、自由，和幸福之追求，這是極明顯的眞理」以此揭櫫了「基本人權」保障之理念，而其中「平等」被視爲一切基本人權之基礎，亦即必須所有之國民不論男女、種族、宗教，在法律上一律平等，而後自由權利和其他權利之保障，始得普遍與徹底（注一）。

各國憲法，如美國憲法修正案第十四條規定：「任何州均不得對其管轄範圍內的任何人，否認法律的平等保護」，德國基本法第三條第一項：「法律之前人人平等」，日本憲法第十四條第一項規定：「任何國民在法律上一律平等，其在政治上、經濟上或社會上之關係，不因人種、信仰、性別、社會身份或門第而有差別」，我國憲法第七條規定：「中華民國人民無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等」，均尙不足以闡明「平等」之意義。至於通常我們對「平等」的了解，乃承襲亞理斯多德「平均正義」和「分配正義」的理念，亦即是「相同的事

注一：請參閱林紀東，福利國家與基本人權，憲政思潮，二期，五十七年四月，頁二七～二八。

物爲相同的處理，不同事物即爲不同處理」之原始意義（注二）。至其何者爲同，何者爲異與乎同異之標準何在，殊有爭議。德國從 G. Leibholz 提出禁止恣意（Willkürverbot）的公式後，聯邦憲法法院即依此展拓出廣泛的判決（注三）。此公式雖遭致其無法賦予平等原則實質內涵之批評，卻提供了一個審查國家行爲是否合法、合憲的原則，而獨立成爲一個重要的原理原則，亦即「禁止恣意」原則。

本文亦即就此原則從平等原則適用之演變探求其始源，而描述其概念，進而探討其審查之基準。而後就其於國家行爲之審查上，亦即在立法、行政及司法上如何適用加以陳明，期使此原則得以落實於我國法制之上。

〔貳〕平等原則適用之演變

如前言所述，「禁止恣意」原則乃係由「平等原則」所衍生出之概念，故在探討此原則時，不得不就「平等原則適用」之演變，抑或「平等權之演變」予以描述，以探求其始源。

傳統對平等權的認知，係指「在法律之前，人人平等」，亦即平等權僅適用於「法律執行」之上，亦即「法律適用之平等（Rechtsanwendungsgleichheit）」。而這種平等原則之概念，要求執行法律之機關——行政及司法機關——，不能因該法律所規範對象之差異，而異其規範之標準。使得法律適用之平等成爲「法律遵循之平等（Rechtsbefolgungsgleichheit）」。而此種「形式意義」之平等，只要求若社會有甲之情形發生，符合乙之規定，則應有丙之法律結果產生。如此，「平等」已被「合法」所

注二：劉得寬，法與正義，收於氏著，民法諸問題與展望，民國六十九年，頁五三三以下。

注三：BVerfGE 4, 144, 155; 50, 177, 186;51, 295, 300; 60, 10, 42.

涵蓋，而顯得較不重要（注四）。且此種見解，除助長了法律的權威外，並不能展現平等原則在憲法上的地位（注五）。

而也由於此種「形式意義」的平等之缺陷，德國學者在受到美國及瑞士憲法學理及司法判決之影響及衝擊，復又基於威瑪憲法異於以往憲法之特性，開始將平等原則之拘束對象，由原本「法律適用之平等」轉而對「立法者」亦有其適用。此種見解，在1925年兩位德國學者 G. Leibholz 及 Aldag 分別出版之「法律之前的平等（*Gleichheit vor dem Gesetz*）」論著下拉開序幕，可說是平等權的「意義轉變（Bedeutungswandel）」。在此理論下，法院擁有審查法律有無違反平等原則之權限。因此，我們稱此種平等原則，不僅是法律適用之平等原則，同時也是「法律制定之平等（Rechtsetzungsgleichheit）」。而這種見解之根據可求之於德國基本法第一條第三項的規定：「下述基本權利視同直接有效的法，拘束立法、行政、司法權」（注六）。

由於「平等原則」涵義之演變，「平等」已非原本「合於形式意義法律」所得以涵蓋，尤其在法院得以審查立法是否違反「平等原則」時，「平等原則」之審查標準便成爲學者及憲法法院努力之方向，「禁止恣意」原則，便在此種要求下，成爲了「平等原則」審查的基準。

〔叁〕禁止恣意原則之概念

一、「禁止恣意」之意涵

德國聯邦憲法法院將基本法第三條第一項解釋爲「禁止恣意」之原

注四：陳新民，平等權的憲法意義，憲法基本權利之基礎理論（上），頁四九八。

注五：邵子平節譯，平等及合法原則，憲政思潮，五期，五十八年一月，頁一四六～一四七。

注六：參照陳新民，前揭文，頁五〇二～五〇三。

則而建立下述著名公式：「如果一個法律上之區別對待或相同對待不能有一個合乎理性、得自事物本質或其他事理上可使人明白之理由，簡單地說，如果該規定被認爲恣意時，則違反「平等原則」。

所謂恣意，依其字義可解釋爲 WILL 和 KÜR 二部分，在此我們可以發現隨意（freies Belieben）及「缺乏準則之力（Machtohne Mabstab）」這兩個主觀及客觀之要求（注七）。然而聯邦憲法法院在使用恣意這個法律概念時，卻偏離了此用法。依其判決，恣意的認定並不包含主觀的責任非難（Schuldvorwurf），而是意謂著相應於其所欲規範之事實情況，在客觀的意義下，一個措施事實上和明白的不適當性（Unangemessenheit），也就是規範本身對被規範的對象而言，具有事實的和明白的不適當性（注八）。就行政而言，根據禁止恣意原則，行政官署之任何措施與該措施所處理之事實狀態之間，必須保持適度的（angemessen）之關係。由此可知，禁止恣意原則，並不是指禁止故意的恣意行爲，而是禁止任何客觀上違法憲法基本精神及事物本質之行爲（注九）。

而所謂「恣意」，即與「欠缺合理的、充份的實質上的理由」同義。也就是並未依照「事物的本質」及「實質正義」所爲之行爲。

二、禁止恣意之審查標準

關於國家行爲是否構成恣意，德國聯邦憲法法院原則上係以「事物本質」以及「正義」爲其審查之準則。而何謂「事物本質」殊值探討，以下即對此二概念論之。

注七：Vgl. R. Zuck, Was ist Willkür, MDR 9／1986, S. 723ff. 轉引自盛子龍，西德基本法上平等原則之研究，憲政時代，一三卷三期，七十七年一月，頁六五。

注八：Christian Starck，基本權利的解釋與影響作用，許宗力譯，法與國家權力，頁四九六～四九七。

注九：林錫堯，行政法之一般法律原則（上），財稅人員進修月刊，六五期，頁一五。

(一)以「事物本質（Natur der Sache）」爲審查標準

1.「事物本質」之意涵

探討「事物本質」得從其字義上「事物」、「本質」來解析，前者乃指「事物狀態」之存在，而後者則涉及「價值判斷」。因此，我們從學者間的各種闡述，可以認爲「事物本質」乃是由社會生活關係中就事物之性質所分析出之法律上重要的特徵，而這種特徵乃屬「理所當然」者，將此類特徵作爲法律規範之要素，即爲「事物之本質」（注一〇）。亦即將「現實上的存有（Sache）」加以「評價」使之成爲「法律規範」之要素。因此，有學者即認爲在方法二元論下，「事物之本質」乃是「當爲」和「存在」之橋樑（注一一），而爲「規範」與「現實」之連接點（注一二）。

2. 事物本質之具體分析

如前所述，「事物的本質」乃由「事物」與「本質」二者結合。而所謂「事物」乃係指受法律規範之客體所包括之「物」和「人」。此所指之「物」包括了「自然事實」、「法律關係之既存模式（Vorformen der Rechtsverhaltnisse）」以及「受法律規範之法律關係」等（注一三），凡足以成爲法律規範之客體，亦即有受法律評價之意義者，皆屬之。如「自然事實」中，「地球之轉動」對於「期日」、「期間」之計算有其價值；電話的發明，使發話人與受話人間於締約時意思表示之解釋產生疑問，

注一〇：Vgl. G. Radbruch, Die Natur der Sache als juristische Denkform, in: Festschr. Zu Ehren von Rudolf Lann, 1984, S. 9f; Maihofer, Die Natur der Sache, in: SRSP, 1958, S. 152f; G. Stratenwerth, Das rechtstheoretische Problem der Natur der Sache, 1957, S. 17. 25 轉引自高文琦，事物本質之概念及在法學上之地位，臺灣大學碩士論文，七十九年六月，頁一～二四。

注一一：G. Stratenwerth, a.a.o.S. 17, 25. 引自同注一〇。

注一二：Barata, Juristische Analogie und Natur der Sache，引自高文琦，前揭文，頁二。

注一三：G. Redbruch, Die Natur der Sache, S. 10f. 引自同注一〇。

即具有法律評價之意義。而「法律關係之既存模式」中，「習慣」、「傳統」、「風俗」、「慣例」、「受道德所規範之生活關係」、「尚未成形之習慣法、交易類型」、「被國民唾棄之反社會行爲」等皆屬之。此種「物」涉及了「價值觀念」、「社會角色」、「具體的秩序」及「制度」（注一四），其對於「法律規範」、「法律評價」多所影響。至於此所指之「受法律規範之法律關係」乃指受法律規範之人類社會生活中所有的關係、關聯及制度、如買賣、租賃或刑法上之犯罪類型等是。而所謂受法律規範之「人」，包括其「生物學上之特徵」如男女之別，「心理上之特徵」如行爲能力、意思能力、責任能力等，「社會上之特徵」如商人、軍人、公務員等身分，皆是各種受法律評價之「人」的特徵。

至於「本質」，係指本身之「秩序」、「法則」、「法律上之重要性質」而作爲吾人判斷客觀化及事物邏輯之基準者。因此，「本質」有其「恆久性」、「客觀性」，係經由對客體之經驗觀察加之以精神理解之判斷所得之特徵群。有學者稱這種「本質」乃客體之性質及其意涵（Sinngehalt）（注一五）。

3.德國聯邦憲法法院之實踐

德國聯邦憲法法院很多判決，都使用了「事物本質」或「本質的」的概念。如一九四〇年十二月十五日對「所得稅及法人所得稅法」案之判決（注一六）。其認「立法者之受平等原則拘束意味著，被選擇作爲法律規定之構成要件，必須是適當的（sachgemaß），亦即根據法律所欲規範之生活關係（lebensverhaltnisse）的種類（art）所產生之觀點，這生活關係意旨上亦不能被恣意地處理；另一方面，構成法規範的構成要件

注一四：O. Bauweg, Zu einer Lehre von der Natur der Sache, 1963, S. 45f. 引自同注一〇。

注一五：Vgl. H. Henkel, *Rechtsphilosophie*, 3. Aufl., S. 375. 引自同注一〇。

注一六：BVerfGE 29, 402 (411f.) 引自李惠宗，論平等權拘束立法之原理，憲政時代，一四卷二期，民國七十七年十月，頁一四以下。

本身必須具有同質性（gleichartig），並且是合理的。平等原則是否或在何種程度內容許對特定情事秩序加以區別，應依現存的事物範圍之本旨而定（注一七）。」在此判決中，「生活關係」的「特性」即所謂之「事物」的「本質」。而一九五七年一月二十三日關於「聯邦選舉法」之判決則更具體的說明：「平等原則並不要求立法者無條件地平等地處理每個人及其重要之社會團體，而仍容許透過客觀的衡量（sachliche Erwägungen）合理地加以區別（Differenzierung），平等原則是否或在何種程度內容許對於特定情事秩序加以區別，應依現存事物範圍（Sachbereich）的本質而定。對於事物範圍的選擇則依「歷史的發展」及「基本法民主平等的基礎」而定，即每個國民和其他國民一樣，都應該能夠依個人意志決定何人依其意願可爲國民之代表（Volksvertreter），故基本上這一張選票對選舉結果所能產生的法律影響應與他人相同。基本法所創造之自由的民主基本秩序，每個國民在選舉權實現的平等評價是國家秩序本質之基礎。因此，選票對數字及結果價值之重要性，不能基於教育、宗教、財產、階級、種族或性別而予以區分；同樣亦不能基於選舉人自己決定的政治意見而被差別待遇。因爲，依基本法第二十一條第一項，政黨的任務正是在參與人民政治意見的形成，故憲法所保障之自由的建立，基本上亦是選舉自由發展，亦即所有政黨全部的平等權必要時始受拘束。對於國家生活有危害的政黨僅能夠依基本法第二十一條第二項，加以排除。」（注一八）其所謂選舉的「事物」範圍，以「歷史發展」、「基本法民主平等的基礎」爲其根據，即與前揭「法律關係之既存模式」及

注一七：BVerfGE 6, 85 (91f.) 引自同注一六。

注一八：基本法第二十一條第一項：「政黨應參與人民意見之形成。政黨得自由組成。其內部組織須符合民主原則，政黨須公開說明其經費來源。」第二項「政黨依其目的及其黨員之行爲，意圖損害或廢除自由、民主之基本秩序或意圖危害德意志聯邦共和國之存在者，爲違憲。其有無違憲問題，由聯邦憲法法院決定之。」

「受法律規範之法律關係」相若，而以此「透過客觀衡量」合理地加以區別，即與「容許以及何種程度內容許對於特定情事秩序加以區別」，即所謂「事物」的客觀性質及意涵，亦即與「事物」的「本質」相符。

4.小結

我國司法院大法官會議並未直接以「事物本質」作爲審查標準，但究其所述之內涵，實有考量「事物本質」作成之適例，如釋字第一七九號之解釋理由書中所述：「……次按憲法第七條所稱中華民國人民無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等，並非不許法律基於人民之年齡、職業、經濟狀況及彼此間之特別關係等情事，而爲合理之不同規定。……」故若欲有差別待遇，仍須在客觀的「自然事實」、「法律的既存模式」及「受法律規範之法律關係」值得被法律作不一樣之評價始稱得上「合理」，而始非「恣意」。又如釋字第一八七號述及特別權力關係時，於其解釋理由書中指出：「……按憲法第十六條所謂人民有訴願及訴訟之權，乃指人民於其權利受侵害時，有提起訴願或訴訟之權利，受理訴願機關或受理訴訟法院亦有依法審查決定或裁判之義務而言。「此項權利，因其具有公務員身分而有所差別」，如公務員關於其職務之執行，有遵守法律，服從長官所發命令之義務，除長官所發之命令顯然違背法令或超出其監督範圍外，下屬公務員縱有不服，亦僅得向該長官陳述意見，要無援引訴願法提起訴願之餘地。……」此號解釋以「公務員身分」作爲「差別待遇」之依據，亦即以受法律規範的「人」之社會上特徵，所作的價值衡量爲其依據。而釋字第二二一號之解釋亦指出：「憲法第七條所定之平等權，係指爲保障人民在法律上地位之實質平等，並不限制法律授權主管機關，斟酌具體案件「事實上差異」及「立法目的」，而爲合理之不同處置。……」此中，「事實上之差異」亦即「事物本質」上之差異。又釋字第二〇五號對於「退除役軍人轉任公務人員考試」以「因應事實上之特殊需要」及「舉辦考試之目的」在於安置退除役官兵就業爲由，作爲差別待遇。以相對之客體——「考試」——而言，並非究其「事物本質」上之差異爲其依據，這種純粹以「合目的」之考量，殊不足採，而與平等原則之本意相去甚遠。

(二)以正義作爲審查之標準

德國學說及判例在探討「禁止恣意」時，常有引用「以正義思想爲取向之觀察方法」或以「支配社會之一般正義觀」作爲其審查標準。在此之「正義思想」、「一般正義觀」之內涵如何？由於「正義」之定義在學說上多所分歧，以下僅就較常被使用之觀察方法作介紹：

1.「形式正義」與「實質正義」

前者不外爲法之理念，而且以力爲後盾而求貫徹其理念上之方向。後者，則將道德上之善吸收於正義的形式之中，因而轉化爲法的正義（注一九）。就「形式正義」言，有學者指出，其係所有正義概念的唯一共通要素。這種正義存在於對所有屬於同一本質之範疇的成員給予平等的對待，就其『準則』，我們能加以公式化的唯一要求，即爲該準則非出於恣意，並須具有正當的理由說明它係從某特定的規範體系推論出來」。而這種「形式正義」下之「準則」必須「正當」且「合理」。此所指之「正當」乃指與「確認體系的價值有關之事物及去除一切恣意的事物」。而「合理」則指「以普遍性爲目標，亦即對整個『屬於同一本質之範疇的成員』有效」（注二〇）。由此，我們可以對「形式正義」有一基礎的了解：在一個具有普遍性的規則下，任何具備該項規則所定條件的人，皆被不偏不頗地適用。亦即「相同事物爲相同之處理」。「實質正義」乃在於「實質

注一九：洪遜欣，法理學，三民書局，七十一年十二月，頁二七〇；韓忠謨，法學緒論，頁一二七。

注二〇：L. Perelman, Dela Justice (1949), *The Idea of Justice und the Problem of Argument*, (English ed. 1963)，頁六〇。轉引自楊日然、耿雲卿、蘇永欽、焦興鎧、陳適庸合譯，法理學（*Legal Theory*），(W. Friedmann 著) 司法院印行，七十三年六月，頁二五～二七。

的規則」（法律）本身是否在公平上有其特殊價值，亦即在判斷「符合形式正義的條件」下之規則是否眞正符合「正義」上，其所扮演的乃是一個「實質」公平之角色。此所指之「實質公平」即在使每一個人各得其分。亦即「不同的事物爲不同之處理」。

2.「平均正義」與「分配正義」

前者，係基於嚴格平等之原理，即依照算術的比例，確定各個人之利益與不利益之應得分。其目的在要求各人基於平等的立足點而受待遇，係有鑒於人格地位俱係同等，從而機會也應該均等（注二一）。後者，係基於比例平等之原則，即依照幾何學之比例，確定各個人之利益或不利益之應得分。其目的在因人的秉賦不同，智愚各異，有才智過人者，貢獻特多，有愚蠢不肖者，貽害社會者，若不問各人之成就而一律同樣對待，轉非事理之平，所以社會對於個人，在申明賞罰進賢退不肖之際，又須按照各人之成就而以其所值者歸之，殆屬理之當然。「平均正義」與「分配正義」乃相輔而行。在立法上，遵守「分配正義」，使「相同之事物作相同之處理，不同之事物作不同之處理」。而後，在法的適用（即執行）上，則遵循「平均正義」使一個相同案件，得一體適用相同之法律（注二二）。

3.「法律正義」與「社會正義」

所謂「法律正義」是指關於總體社會（Gesamtgesellschaft）與其構成員，尤其關於國家與國民相互關係之法價值理念。此「法律正義」之適用對象，係指總體社會（尤其國家）之業已成文化之共通善。故受法律正義支配者，係奠定總體社會尤其國家之「實證法」上共通善之基礎，並實行此種共通要求的基本義務，以及爲履行該項義務所必要之一切義務，其中尤以國家機關與國民所應遵守之義務爲最重要。此「實施

注二一：洪遜欣，前揭書，頁二七五；韓忠謨，前揭書，頁一三三。
注二二：同注二一。

共通要求之基本義務」即指立法機關應制定鞏固實證法上共通善之基礎之必要法規；而「履行該項義務所必要之一切義務」則指其他國家機關應妥善行使職權之義務。此種「法律正義」即一般所稱之「一般正義」（注二三）。而「社會正義」係關於社會經濟勞動共同體，應對於各協同體或其構成員，按照彼等之協同部分，分配因其勞務協同所得生產之法價值，故「社會正義」的適用對象，係關於勞動共同體，應對於勞動協同者比例分配生產之共通善。此種勞動共同體之「分配義務」及社會「協同義務」本身乃係基於「自然法」而生，故又稱「自然正義」。與「法律正義」不同。而其基於「實證法」或「自然法」之不同，亦即自然正義重視所謂「法律規範」，乃是基於人類自然本性客觀存在之共通善。也因此，法律正義又被稱爲「相對正義」或「客觀正義」。自然正義則被稱爲「絕對正義」或「主觀正義」。

4.小結

「正義」乃係一多義之概念，若以其作爲「禁止恣意」審查之標準，則或可因司法對立法者理智決定之尊重而放棄其審查功能；或可因司法者自爲主觀判斷之藉口，而使之成爲專斷者。而且「正義」究係主張係「法律正義」或「自然正義」，則皆非妥適，蓋「法律正義」往往流於「立法取向」亦即純粹合目的性考量；「自然正義」則雖具指導法律之功能，卻給予司法者主觀判斷之藉口。於此，倘就「正義」爲審查標準，則亞里斯多德之「分配正義」及「平均正義」則提供較佳判斷基礎，有其參考價值，尙值得參酌。然就「分配正義」仍須究其「事物之本質」如何而爲判斷。故本文以爲，德國學說及判例，尤其聯邦憲法法院將「事物之本質」與「正義」作爲審查標準時，無論將之並列如「如果存在事物

注二三：參閱洪遜欣，前揭書，頁二七八～二七九；韓忠謨，前揭書，頁一九六；Dennis Lloyd, *The Idea of Law* 張茂柏譯，法律的理念，頁一〇五～一二五。

本身的法以及社會之基礎之一般正義被忽略時，平等原則即被違反」（注二四）。或以「正義」爲事物本質之評價標準如「平等原則並未使立法者負有義務，在所有情況下將不同之事物爲不同之對待。具有決定性的毋寧是根據以正義爲取向的觀察方法，該事實上之差異性在各個被列爲考慮的牽連上是否如此具有意義，以致於立法者在規範時必須加以重視。在此，正義似乎又成爲決定那些事物之本質以及在如何範圍內是具有意義的評價標準。」而或是以事物本質爲正義之基礎如「如立法者採取之特別規定顯然地不是取向於正義思想，也就是說，如果無法發現合理之考慮，是違反平等原則的。」「正義」似乎不宜作爲首先審查之利刃，而僅能作爲在「事物本質」或「事物本質」不易釐清時的補充之理論依據。

〔肆〕「禁止恣意」在法制上之運用

上述就「禁止恣意」之始源、意涵及其審查標準予以抒明，其主要原因係針對「禁止恣意」雖已非審查「平等原則」之唯一標準，卻得以獨立作爲立法是否違憲，行政是否違法、違憲之判斷依據及獨立的原理原則。故「禁止恣意」在國家行爲中應如何適用，有其研究之必要，以下即就「禁止恣意」原則在國家行爲之適用上作概要性之說明。

一、「禁止恣意」原則對立法行爲之要求

「禁止恣意」作爲「平等原則」審查之標準，其主要目的即是針對「立法不平等」之違憲審查來的。故當立法者未審究其「事物之本質」而使規範本身相對於被規範之對象具有事實的且明顯的不適當性時，我們得認其違反「禁止恣意」原則，亦即違反「平等原則」。而這種「事物本質」亦即規範立法者的一種既存的認識，亦即就將來欲制定之法律已

注二四：參閱盛子龍，前揭文，頁六六。

有被規範之「事物」在法律觀念上的特徵，應作爲立法時決定「構成要件」或「法律效果」的前提認識。如立法者未將之納入「構成要件」或「法律效果」，在「事物本質」上並缺乏值得信服的合理的差別待遇之理由時，即可認爲，此時之「法律」已違反了「禁止恣意」暨「平等原則」而違憲（注二五）。

二、「禁止恣意」原則對行政行爲之要求

㈠對須經法律授權之行政行爲而言

1. 立法未授與裁量權時

在立法者未賦予行政主體就某一特定行政行爲有裁量權時，一個「合法」的行政處分，亦即依據「合憲」法律規定所爲之「行政處分」實已符合了「禁止恣意」原則。然而就「不確定法律概念」部分行政機關爲判斷時，仍應考慮依「事物本質」是否得作不同之認定，亦即其對具體事件所爲之「合理差別待遇」須具有令人信服之理由。而此判斷餘地之空間，亦可由「行政先例」或「經驗法則」探究之（注二六）。

2. 立法授與裁量權時

當行政機關被賦予裁量權時，其並非得「自由裁量」而係應爲「合於義務的裁量」。而此合於義務的裁量即必須依其準據和目標作正確的而非「恣意」的裁度推量（注二七）。此外，爲裁量時，對於「行政先例」與具體個案本質上是否相同，亦應探究之（注二八）。而單純個案中對於

注二五：參閱許宗力譯，前揭文，頁一九；邵子平節譯，前揭文，頁一四七～一四八。

注二六：參閱林錫堯，不確定法律概念之正確適用，財稅人員進修月刊，一二一期，頁一三～一四。

注二七：參閱翁岳生，論不確定法律概念與行政裁量之關係，載於氏著行政法與現代法治國家，一九七六年，頁四〇。

注二八：參閱林錫堯譯，行政裁量，財稅人員進修月刊，四七期，頁一九～二〇。

「不能理解的對事物之謬誤而引起之恣意」亦被視爲違法之裁量（注二九）。

㈡對不須經法律授權之行政行爲而言

行政主體所爲之行政行爲其不須經法律授權者，可分爲二類：一是行政主體之內部行爲；一是給付行政之部分。前者乃屬內部法之範疇，本無對外效力。但「禁止恣意」原則，對於同爲同一狀態下，是否得作不同之待遇，實有探討餘地。筆者以爲，雖屬內部法之法律關係，但其內部法之效力，禁止恣意應得作爲規律組織內部關係之一大利器。且若主管長官對於某一內部之指示，亦能作合理且令人信服之說明，其內部法之範疇，當非一「法治國家」的黑森林，且對於行政效率及下屬之士氣皆有所幫助。然如何在司法上救濟，則有其困難性，仍待解決。而「給付行政」在 Forsthoff 教授提出「生活照顧」之觀念後，行政的任務在於無限制之給付。亦即國家對於公平及社會適切的分配機會具有形成之義務（注三〇）。而也因行政任務之改變，行政主體所採取之手段，已不限於往昔高權的行政行爲，行政主體在非法律保留之範圍內，得選擇其他形式之手段，如事實行爲，公法上契約，及私法形式以達成其行政目的。而此時，「禁止恣意」原則，實有使給付平均分配於所有具相同條件之人，此亦是避免行政主體專擅或和企業掛鉤之防線。故「禁止恣意」在追求實質平等的價值上，並不隨著國家理念之改變而減損，反而更有助於「正義」之追求。

三、「禁止恣意」對於司法行爲之要求

㈠普通法院及行政法院

注二九：翁岳生、前揭文，頁二〇。

注三〇：參閱涂朝興，行政私法之研究，政大碩士論文，七十九年六月，頁五～九。

由於「司法」乃係「對於當前具體個案就法律及其精神的正確認識，經邏輯且獨立判斷，而後適用法律的審判作用（注三一）」故其具有「對法律之認識」及「獨立判斷」之特色，此所以法院審判須記載判決「理由」（民事訴訟法第二百二十六條、刑事訴訟法第二百二十三條），違反者，得爲上訴第三審之理由（民事訴訟法第四百六十九條第六款，刑事訴訟法第三百七十九條第十四款）。又「判決理由與主文矛盾」亦爲上訴第三審或再審之事由（民事訴訟法第四百六十九條第六款、第四百六十九條第二款，刑事訴訟法第三百七十九條第十四款、行政訴訟法第二十八條第二款）。故「禁止恣意」在具體訴訟條文中已有規定。至於「先例」是否有其拘束力，因司法乃獨立審判和行政一體之性質略有不同，故只要法官依據法律並合理地敍明判決作合理差別之理由，即非違法。亦即不得以違反「先例」而認其「適用法規顯有錯誤」。

㈡大法官會議

由於大法官會議乃有「憲法維護者」之尊稱，而憲法對於基本權利之保障尤爲重要。又如前所述「平等」乃是自由權利之基礎，故大法官會議對於「平等原則」應予以「維護」。而依歷來大法官會議之解釋除釋字二二四號外，關於是否得作合理的差別待遇上，似乎皆放棄其「維護」憲法基本權利之責任，而以「立法者之理智決定」作爲合憲理由，如釋字二〇五號中對於「軍官」與「士官」之差別待遇，咸以「因應事實上之特殊需要」及「依應安置退除役官兵就業之特定目的」爲由作「差別待遇」，而未論究其在「事物本質」上是否有所不同，而爲合憲與否之判斷。若依此例，則平等原則亦將成爲一「空虛的平等」而任由立法者得「恣意」地作不平等之處置。故身爲「憲法維護者」之大法官們，實應就立法是否「恣意」亦即有無依循「事物本質」和「正義」之思想而作

注三一：城仲模，行政法專輯㈠，臺北市政府公務人員訓練中心印，七十九年六月，頁三二。

「相同事物作相同處理，不同事物作不同處理」之立法及審查。尤其在今日，議員常有大企業或財團之支持，甚至營黨派之私而爲不當之立法，則司法作爲客觀的第三者爲判斷之際，尤應確實依「禁止恣意」原則審查立法行爲。

〔伍〕結論

當平等原則其適用範圍由「法律適用上之平等」演變爲「法律制定之平等」時，「禁止恣意」成了平等原則之審查標準。而此原則也因平等原則之審查標準的多元發展，而獨立成爲一個重要的原理原則。且因其係針對「法律制定之平等」的要求所衍生之原則，足見其在法位階理論上應具有憲法位階，亦即爲同時拘束立法、行政、司法各國家行爲之憲法上之原理原則。此原則在促使任何國家行爲皆應尊重「事物本質」。此種要求，對於國家不論在法制上、實際運作上均極重要。

尤其在移植外國法制及國家爲第一次行爲時，禁止恣意原則之作用甚爲明顯，蓋因其彌補了「平等原則」須有兩個以上的個案得以比較之缺陷，而逕就其立法及行爲在事實上是否具有明白的不適當性加以審查。此亦是「禁止恣意」原則之最大特點所在。我國對於「禁止恣意」之探討十分有限，不論在實務上抑或是法制上均有待努力。如前述大法官會議解釋，以「立法者之理智決定」作爲解釋合憲之理由者比比皆是，是其尚未能以「事物之本質」作爲合憲與否之審查，亦即未以「禁止恣意」原則爲審查標準。而立法制定之際研擬草案之學者多嚮往其所聽聞之外國法制，故於法案草擬之時，常忽略吾國社會制度發展之現況（包括政治、經濟、宗教、道德倫理……等）而逕以外國之制度直接移植於本國，故在具體實施時多有波折。「禁止恣意」原則在立法上可督促草案擬定者及立法者對於吾國之社會環境應基於「事物之本質」而爲不同之

參酌，並借助外國成功之法制，制定出合乎我國需要之法制。

因此，「禁止恣意」原則，不論在任何國家行爲皆具其重要性，其係一維護人民憲法上之基本權利之重要原則。

臺北市立圖書館
8897002

憲法學叢書系列

憲法學

二〇〇五年 二版

陳慈陽 著

元照出版

國家圖書館出版品預行編目資料

憲法學 / 陳慈陽著. -- 二版. --〔臺北縣中和市〕,
陳慈陽出版； 臺北市 ： 元照總經銷,
2005 [民 94]
面； 公分
參考書目：面
含索引
ISBN 957-41-3189-0(平裝)

1. 憲法

581.1 94020040

憲法學 5C30PB

2005 年 11 月 第二版第 1 刷

作 者 陳慈陽
出 版 者 陳慈陽
總 經 銷 元照出版有限公司
100 臺北市館前路 18 號 5 樓
網 址 www.angle.com.tw
定 價 新臺幣 750 元
訂閱專線 (02)2375-6688 轉 166 (02)2370-7890
訂閱傳真 (02)2331-8496
郵政劃撥 19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle Publishing Co., Ltd.

215/290

在政黨財政及經費來源是規定於人團法第三十三條包含了入會費、常年會費、事業費、會員捐款、委託收益、基金及其孳息，還有其他收入。但關於政黨財政層面上之民主原則的遵守主要乃是在捐助的問題上。德國聯邦憲法法院對此曾指出，在民主原則的要求下，政治意志之形成過程必須使選民能一目了然及應對選民公開那些社會上之團體、組織及個人基於其利益經由對政黨金錢的捐助期能在政治上產生一定之影響作用[44]。所以政黨對其之收支及社會上團體及個人之捐助負有公開說明之義務[45]。在我國人團法第五十一條所禁止政黨接受捐助的有外國團體、法人、個人或主要成員爲外國人之團體、法人。此一規定乃因政黨具有與一般社會團體所不同之特性及任務，特別是在一國政治意志形成的作用上，實非外國團體、法人及個人所能參與及干涉的。

第二目　平等原則之適用

在我國對於政黨平等原則之適用乃是規定在人團法第五十條中。該條明文規定政黨依法令有平等使用公共場所及公營大眾傳播媒體之權利。此乃政黨機會平等原則之具體適用。此機會平等原則之在政黨領域內被適用，其來源乃是基於組黨自由之保障及由人民有組黨之自由所導出的多黨體制之必要性[46]。且政黨機會平等原則亦與自由權及參政權同樣被視爲屬於憲法上基本權受保障之範疇內，因此它是一國自由民主基本價值秩序中不可或缺之要素[47]。唯有人民有組黨之自由及多黨體制之存在，政黨間才存在有互相公平競爭之機會，也才有政黨機會平等原則之適用。此一政黨機會平等原則不僅與選舉權等價有密切的關聯性存在，亦同時適用於政黨在選戰及選舉過程中之活動，在此當然亦包含各政黨在國家及社會生活中之整體活動[48]。

oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens）中所提政黨寡頭趨向論及對其之批評參見陳新民，政黨的內部民主制度，載於憲法基本權利之基本理論（下），民國八十一年，第二一七頁以下及註1。

44 BVerfGE 20, 56/106.

45 Jarass/Pieroth, Kommentar zum GG, 1992, Art. 21, Rdnr. 21; dazu auch v. Arnim, H. H., a.a.O., S. 269.

46 BVerfGE 6, 273/280; 73, 40/65.

47 Vgl. v. Arnim, H. H., a.a.O., S. 273.

48 Vgl. BVerfGE 20, 56/116; 66, 107/114.

此政黨機會平等原則從消極觀點論之，乃在禁止某一政黨經由不平等的被對待，使其所享有之權利相對於其他政黨受到妨害或侵害。此種妨害或侵害亦可以經由對某一政黨權利之損害或對某一政黨授予一定之利益的方式達成[49]。此乃禁止政黨間在類似或同一事件上遭受差別待遇或受歧視。亦即政黨不應受國家事實或法律措施上之不平等的對待，此乃政黨平等原則之要求，也是憲法第七條平等原則在規範政黨領域內之具體化。因此人團法第五十條限制政黨平等原則僅適用於有「依法令平等使用公共場所及公營大眾傳播媒體之權利」是不足以體現憲法上保障平等權之要義。

第四節　政黨違憲之要件及效果

對於政黨有違反法令、章程或妨害公益情事者，可爲警告、限期整理及解散之處分。但政黨之解散則須由主管機關檢同相關事證移送司法院由大法官所組成之憲法法庭審理之。此項之移送司法院大法官審理須經政黨審議委員會出席委員三分之二以上認有違憲情事者爲限。此乃人團法第五十八條第三項及第四項特別爲政黨所爲之規範。所謂違憲情事主要乃指憲法增修條文第五條第五項政黨違憲之要件，在此僅就該條文所規定之政黨違憲要件爲論述之。

在德國基本法中區分個人的對憲法敵對行爲及有組織之敵對憲法行爲之憲法保護措施[50]。基本法第二十一條第二項所採取對於政黨違憲予以禁止乃是對有組織之敵對憲法行爲所爲之憲法保護措施。在我國關於政黨違憲之處分亦可視爲一種對有組織敵對憲法團體所採取之護憲行爲。此乃參照德國基本法第二十一條第二項而制定我國憲法增修條文第五條第四項及第五項所得出之必然結果。

49 Jarass/Pieroth, Kommentar zum GG, 1992, Art. 21, Rdnr. 14.
關於"憲法保護"（Verfassungsschutz bzw. Schutz der Verfassung）一詞之概念、發展及範圍詳見 Stern, a.a.O., §6, S. 180 ff.; Dazu auch Bulla, E., Die Lehre von der streitbaren Demokratie, AÖR Bd. 98 (1973), S. 340 ff.至於政黨之有組織敵對憲法行為見 Stollberg, F., Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Parteiverbots, 1976, S. 1 ff.; dazu auch v. Münch, I., in: v. Münch (Hrsg.) Kommentar zum GG, Bd. 2, Art. 21 Abs. 2, Rdnrn. 58 ff.

收文編號：1050004106

議案編號：1050608070300300

立法院議案關係文書

（中華民國41年9月起編號）
中華民國105年7月13日印發

18212
18214
18215
18270
18217

院總第 1434 號　委員提案第 18284 號之 1

18548
18337
18526
18559
18828

案由：本院內政、財政、司法及法制三委員會報告併案審查委員葉宜津等 30 人、委員黃偉哲等 19 人分別擬具「不當黨產處理條例草案」、委員鄭寶清等 42 人、委員鄭運鵬等 16 人分別擬具「政黨不當取得財產處理條例草案」、委員陳亭妃等 20 人、委員高志鵬等 21 人、委員賴瑞隆等 18 人分別擬具「政黨及其附隨組織取得財產清查及處理條例草案」、國民黨黨團擬具「政黨財產監督管理條例草案」、委員林俊憲等 17 人擬具「不當黨產取得處置條例草案」、時代力量黨團擬具「政黨及其附隨組織不當財產處理條例草案」及親民黨黨團擬具「政黨及其附隨組織財產調查暨處理條例草案」案。

立法院內政 —— 財政、司法及法制委員會函

受文者：議事處

發文日期：中華[redacted]國 105 年 6 月 8 日

發文字號：台立[redacted]字第 1054000957 號

速別：普通件

密等及解密條件[redacted]保密期限：普通

附件：

主旨：院會交付[redacted]本會審查委員葉宜津等 30 人、委員黃偉哲等 19 人擬具「不當黨產處理條例草案」；委員鄭[redacted]清等 42 人、委員鄭運鵬等 16 人擬具「政黨不當取得財產處理條例草案」；委員陳亭妃[redacted]等 20 人、委員高志鵬等 21 人、委員賴瑞隆等 18 人擬具「政黨及其附隨組織取得財產清查[redacted]及處理條例草案」；國民黨黨團擬具「政黨財產監督管理條例草案」；委員林俊憲等 17 [redacted]人擬具「不當黨產取得處置條例草案」；時代力量黨團擬具「政黨及其附隨組織不當財產處[redacted]理條例草案」；親民黨黨團擬具「政黨及其附隨組織財產調查暨處理條例草案」等十一案，業經併案審查完竣，須經黨團協商，復請查照，提報院會公決。

說明：

一、復 貴處 105 年 03 月 09 日台立議字第 1050700275 號、105 年 03 月 07 日台立議字第 10507002[redacted]6 號、105 年 03 月 09 日台立議字第 1050700277 號、105 年 03 月 09 日台立議字第 10507O[redacted]O278 號、105 年 03 月 09 日台立議字第 1050700309 號、105 年 03 月 09 日台立議字第 105O[redacted]700323 號、105 年 03 月 09 日台立議字第 1050700373 號、105 年 03 月 22 日台立議字第 1O[redacted]50700821 號、105 年 03 月 29 日台立議字第 1050700868 號、105 年 03 月 29 日台立議字第 [redacted]1050700877 號、105 年 04 月 20 日台立議字第 1050701850 號函。

二、附審查報[redacted]告乙份。

正本：議事處

副本：

併案審查委員葉宜津等 30 人、委員黃偉哲等 19 人擬具「不當黨產處理條例草案」；委員鄭寶清等 42 人、委員鄭運鵬等 16 人擬具「政黨不當取得財產處理條例草案」；委員陳亭妃等 20 人、委員高志鵬等 21 人、委員賴瑞隆等 18 人擬具「政黨及其附隨組織取得財產清查及處理條例草案」；國民黨黨團擬具「政黨財產監督管理條例草案」；委員林俊憲等 17 人擬具「不當黨產取得處置條例草案」；時代力量黨團擬具「政黨及其附隨組織不當財產處理條例草案」；親民黨黨團擬具「政黨及其附隨組織財產調查暨處理條例草案」審查報告

一、委員葉宜津等 30 人、委員黃偉哲等 19 人擬具「不當黨產處理條例草案」；委員鄭寶清等 42 人、委員鄭運鵬等 16 人擬具「政黨不當取得財產處理條例草案」；委員陳亭妃等 20 人、委員高志鵬等 21 人擬具「政黨及其附隨組織取得財產清查及處理條例草案」；國民黨黨團擬具「政黨財產監督管理條例草案」，係本屆第 1 會期第 2 次會議；委員林俊憲等 17 人擬具「不當黨產取得處置條例草案」，係第 1 會期第 4 次會議；委員賴瑞隆等 18 人擬具「政黨及其附隨組織取得財產清查及處理條例草案」、時代力量黨團擬具「政黨及其附隨組織不當財產處理條例草案」，係第 1 會期第 5 次會議；親民黨黨團提案，係本院第 9 屆第 1 會期第 8 次會議，均決定：「交內政、財政、司法及法制三委員會審查」。

二、本會等於 105 年 3 月 14 日、30 日；5 月 26 日；6 月 6 日舉行第 9 屆第 1 會期第 1、2、3、4 次聯席會議，將本案等提出審查，邀請提案委員葉宜津與黨團代表等說明提案要旨。會議並邀請內政部長陳威仁、葉俊榮列席說明並備質詢，另請司法院、監察院、法務部、財政部、交通部、教育部、經濟部、金融監督管理委員會、文化部、國防部、行政院、原住民族委員會、衛生福利部等派員列席備詢，會議由召集委員陳其邁擔任主席。

三、委員葉宜津等 30 人提案要旨：

我國政黨政治發展數十年，但國家的民主發展卻並未因此而有顯著進步，究其原因，實因尚未建立良性的政黨政治使然，在良性的政黨政治下，政黨之間憑藉其執政能力及政策爭取大眾認同，從而取得執政地位，貫徹其政治主張。然而在我國，特定政黨憑藉龐大黨產，於選舉時利用金錢等工具，取得各項之優勢，使得政黨政治淪為不公平之競爭。為徹底解決此一不公平現象，促成政黨公平合理之競爭機制，確保政黨運作符合民主原則，政黨財務透明公開，以落實民主憲政發展，爰擬具「不黨黨產處理條例」，計分五章二十八條，其要點

如次：

(一)第一章「總則」，明定本法立法意旨、不當黨產處理範圍、原則。

(二)第二章「申報、調查及處理」，明定不當黨產處理之程序。

(三)第三章「組織」，明定不當黨產處理之主體。

(四)第四章「罰則」，明定不遵守本條例時之處罰。

(五)第五章「附則」，明定有關強制執行、登記、移轉、規費、稅胡、經費、施行日期等其它事由。

四、委員黃偉哲等 19 人提案要旨：

(一)考量七十六年七月十五日解嚴前成立的政黨，其體制多未完備，其取得之財產有重新加以檢視之必要。另按動員戡亂時期人民團體法於七十八年修正公布後，增訂「政治團體」專章，開放政治性團體結社，始確立政黨之法律地位。依主管機關統計資料顯示，目前合法備案之政黨數目約近百個，為避免本條例規範政黨數目過多，造成不必要之申報、調查程序，爰於本條例草案第三條第一項第一款明定本條例所稱政黨，指中華民國七十六年七月十五日解除戒嚴前成立並於七十八年一月二十七日動員戡亂時期人民團體法修正公布後依該法第六十五條但書備案者；政黨依人民團體法第四十七條但書規定得設立分支機構，故分支機構擁有之財產即屬政黨財產之部分，自不待言；惟政黨以捐助或出資之方式控制之法人、團體或機構，雖屬獨立存在之組織，但受政黨控制之程度高，二者有密不可分之關係，故而，由該政黨控制人事、財務或業務經營之法人、團體與機構應予以納入，一併適用。

(二)有鑑於我國過去國有財產與政黨黨產之間劃分不清，對於政黨以不當方式所取得之財產，始終備受我國人民非議，惟如依現行法律規定，難以請求政黨返還。為促進我國政黨政治之健全發展，且建立政黨公平合理競爭之機制，爰擬具「不當黨產處理條例草案」，計分五章二十八條，其要點如次：

1. 第一章「總則」，明定本法立法意旨、不當黨產處理範圍、原則。

2. 第二章「申報、調查及處理」，明定不當黨產處理之程序。

3. 第三章「組織」，明定不當黨產處理之主體。

4. 第四章「罰則」，明定不遵守本條例時之處罰。

5. 第五章「附則」，明定有關強制執行、登記、移轉、規費、稅胡、經費、施行日期等其它事由。

五、委員鄭寶清等 42 人提案要旨：

(一)立法背景

附件 34

國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所

碩士論文

Graduate Institute of National Development

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

民主進步黨組黨之研究（1978-1987）

A Study on the Party Building of the Democratic Progressive Party (1978-1987)

吳陞銘 撰

Sheng-Ming Wu

指導教授：李炳南 博士

Advisor： Ben-Nan Lee, Ph.D.

中華民國97年6月

June, 2008

17

（一）美麗島政團等組沒有黨名的黨

在黨外組織化方面，為因應 1980 年增額中央民意代表選舉，黨外人士於 1978 年 10 月 6 日成立「臺灣黨外人士助選團」，黃信介宣布黨外人士是臺灣的「第四黨」，將組成全國巡迴助選團，[21]由黃信介擔任總聯絡人，施明德維總幹事兼發言人，陳菊為總部秘書。助選團組織採集體領導制，每位委員的地位皆平等。助選團委員共有黃信介、林義雄、張俊宏、邱連輝、陳金德、蔡介雄、周清澗、何春木、康水木、李秋遠、黃玉嫣及蘇洪月嬌等人（陳世宏等編，2000：156-157）等十二位。

黃信介於 1978 年 12 月 25 日「黨外人士團是會議」時，公開推薦許信良、張俊宏、姚嘉文、施明德及林義雄五人，負責研究黨外未來的方向（新臺灣研究文教基金會，1999b：186-189）。由於這五人經常連繫討論，而被稱為「五人小組」。施明德認為中斷交，1978 年中央增額民意代表選舉停止舉辦使得助選團總部無法繼續存在，而組成「台灣黨外民意代表聯合辦事處」取代之（陳世宏等編，2001：538），簡稱為「黨外總部」。

於 1979 年成立《美麗島》雜誌社，而該雜誌社的總部即「黨外總部」，積極推動黨外組織化與文宣活動，全島設立十一個服務處（若林正丈，1998：160-161）。於 1979 年 12 月 10 日美麗島事件發生後，因該組織運作核心人物皆被逮捕而瓦解，說明了蔣經國先生對於街頭暴力的強硬態度（林添貴譯，2000：401），但這個時期的組織化對黨外人士而言，可說是已有初步的成效與經驗。

（二）民主進步黨成立之組織化

美麗島事件的發生，使得美麗島政團的組黨運動宣告終止，為了爭取

[21] 募集黨外人士助選團的宗旨是指由黨外各候選人的合作，在公平、公正、公開的前提下，推動人權，促成黨外開始行程制衡力量，俾革新政治，造福民眾為目的（陳世宏等編，2000：157）。

1983 年的增額立法委員選舉名額，黨外人士等組「七十二年黨外人士競選立委後援會」，使得民主進步黨的組黨運動就此展開。

1、人民對黨外人士的支持

美麗島事件發生後，人民對於黨外是否繼續支持，可由選舉結果得知，而選舉也是凝聚人民向心力與獲得政治權力的重要方法之一，在 1981 年 11 月 4 日同時舉辦的第九屆縣市長選舉、第七屆省議員選舉、第四屆臺北市議員選舉及第一屆高雄市議員選舉，選舉結果縣市長選舉中國國民黨獲得十五席、黨外獲得四席，省議員選舉中國國民黨獲得五十九席、黨外獲得十八席，臺北市議員選舉中國國民黨獲得三十八席、黨外獲得十三席，高雄市議員選舉中國國民黨獲得三十二席、黨外獲得十席，以及 1982 年 1 月 16 日同時舉辦的第十屆縣、市議員及鄉、鎮、縣轄市長選舉，選舉結果在議員方面，中國國民黨相較於過去共失去七十七席，由七百十七席降至六百四十席，無黨籍由原一百三十九席增加到一百五十七席。首長方面，中國國民黨由原本的二百九十二席降至二百八十八席，黨外由原來的二十一席增加至二十四席（吳文程，1996：117-122）。這樣的選舉結果反應人民對黨外的持續支持，不因中國國民黨的鎮壓及逮捕而減少，增加了黨外人士組黨的信心。

2、黨外組織化

民主進步黨成立前的組織化，可由七十二年黨外人士競選立委後援會的成立、黨外編輯作家聯誼會之成立及黨外後援會到公政會等組織之成立及推動組黨情形說明之。

（1）七十二年黨外人士競選立委後援會的成立

於 1983 年 11 月臺灣地區舉行於美麗島事件後的第二次增額立委選舉，為了選舉的勝利與力量的凝聚，於是開始了黨外助選團的運作。在費希平、謝長廷及康寧祥等人的推動，於 1983 年 9 月 10 日訂定「七十二年黨外人士

222/290

競選立委後援會」組織章程，規定了後援會之組織可分為中央及地方後援會、後援會的成員及後援會的任務等，使得黨外已有了初步的組織化。於1983年9月18日成立「七十二年黨外人士競選立委後援會」，並建立了準政黨提名制度的推薦制度和助選團的機制。（陳世宏等編，2000：364-367）。「七十二年黨外人士競選立委後援會」之成立對於黨外立法委員名額的爭取，發揮了組織化的力量，比黨外之個人參選而言，可獲取更多席位，惟採取組織化的選戰策略有可能因提名的爭議而引發失和或對抗的局面為其缺點。

（2）黨外編輯作家聯誼會之成立

由於黨外政治資源有限，中央與地方後援會對推薦名額決定權之爭執，造成對後援會章程產生質疑。黨外許多對於中央選舉後援會不滿之人士於1983年9月9日正式成立「黨外編輯作家聯誼會」（簡稱編聯會）（薛化元，2003：259），而成立大會之主席由江鵬堅律師擔任，應邀出席者是各黨外雜誌社推薦之編輯與作家，共一百二十五人，實際於大會當天出席者共計九十八人，並由博觀雜誌社總編輯林濁水擔任第一屆的會長。而黨外編輯作家聯誼會章程則規定了總則、會員、組織及職權、任期與會期、權利與義務及財務及會章之修改。編聯會的成立也培養多新生代的成員。編聯會具有臺灣史、社會經濟、勞工、婦女、文化生態及消費少數民族等七個委員會，每個會員可依興趣參加二個委員會。透過編聯會的活動可使黨外動起來，也可使編聯會了解更多臺灣社會問題方面的問題與凝聚共識（陳世宏等編，2000：371-398）。編聯會的成立也產生了與中央選舉後援會對抗的情形（李炳南，2003：38）。就黨外組織化的推動而言，組織的分化較不利於該組織的團結，惟編聯會吸收成員的路線與中央選舉後援會不同，亦可吸收不同層面的黨外支持者。

（3）黨外後援會到公政會之成立

1983年增額立委選舉結束後，黨外擬將選舉後援會改為「黨外後援會」，惟執政當局認為有「似有組黨趨向」，由林洋港發表說明，「如有違反自當由有關機關依法處理」，造成黨外對組黨運動產生疑慮，直到1984年5月中央選舉後援會轉化成「黨外公職人員公共政策研究會」（李炳南，2003：38），於同年9月2日成立了「黨外公職人員公共政策研究會」，（簡稱公政會），公政會主要是研究公共政策，並舉辦各項活動，如座談會、演講會，以新黨新氣象及自覺就臺灣作為號召（薛化元，2003：263）。黨外「編聯會」和「公政會」於1984年4月開始規劃舉辦「黨外國是研討會」，在同年10月又舉辦「黨外運動檢討會」，研究組織政黨的問題。於同年11月前內政部長吳伯雄指由黨籍立委的質詢發表聲明，表示將依法取締公政會。但在「江南案」及「十信案」的環境下，使得執政當局未採取鎮壓的手段。黨外人士為爭取1985年十一月的地方公職人員選舉名額，成立「黨外選舉後援會」，使得後援會推薦名單中當選員一八人，當選十一人，臺北市議員黨外當選十一人，並創下百分之四十的得票率（陳世宏等編，2000：417-464），選舉結果成效良好。

於同年4月底公政會的臺北分會首先在臺北市議會宣布正式成立，而其他分會也陸續成立。於同年9月28日黨外後援會通過尤清的組黨提案及朱高正的提案，採用謝長廷的黨名建議（李炳南，2003：39），並宣布民主進步黨正式成立。

三、兩者比較分析

雷震籌組中國民主黨時，僅成立「地方選舉改進座談會」，並宣布準備籌組新黨，雷震遭到逮捕後，黨外將名稱改為「中國民主黨籌備委員會」，因無有力的領導者，加上執政當局全力鎮壓的情形下，並未產生全國性跨縣

223/290

中國行政評論
第8卷第3期 民國88年6月 頁23～72
The Chinese Public Administration Review
Vol.8 No.3 June 1999, pp.23～72

我國基金會之問題與健全之道

Problems and Prospects of Foundations in Taiwan

By
*江明修 Min-Hsiu Chiang
**陳定銘 Ting-Ming Chen

摘 要

非營利組織與公部門、私部門並駕齊驅，成爲整體社會的三大部門。民國76年解嚴之後，民間社會力的展現，刺激更多非營利組織之誕生，基金會更是蓬勃的發展。作者分別從基金會的現況包括：基金會的意義、基金會與政府、基金會的管理，以及基金會的問題包括：租稅優惠、政治性等作探討；作者並提出四點健全之道：一、成立跨部會的「基金會監督委員會」；二、建立基金會捐款的電腦資料庫，財源及用途的公開化、透明化；三、健全非營利組織基金會的租稅優惠制度，訂定「中間罰則」；四、基金會使用策略聯盟與建立聯絡網，來達成公共服務之最大化。

關鍵詞：非營利組織、市場失靈、政府失靈、第三者政府、志願主義、社群主義、免稅組織、基金會、董事會。

ABSTRACT

There are three societal components: public, private and nonprofit sector. A civil society is emerging since 1987 after the lifting of the martial law. This paper intends to explore the features of foundations, the relationship among government, enterprise and foundations as well as the problems and future of foundations in Taiwan. The issues of tax exemption and politics of foundations are the major foci. Four suggestions to improve the function of foundations are also proposed and discussed.

Key Words: nonprofit organizations, market-failure, government-failure, the third government, voluntarism, communitarianism, tax exemption organizations, foundations, boards.

---

*作者爲國立政治大學公共行政系所教授。
Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University.
**作者爲國立政治大學公共行政學系博士研究生。
Ph. D. Student, Department of Public Administration, National Chengchi University.
收稿日期：1999年4月16日；修正日期：1999年5月26日；接受日期：1999年6月15日。

壹、前言

80年代之後福利國家過度擴張，致使政府在財政上不堪負荷，加上官僚體系的無效率、反應緩慢，導致政府在扮演公共服務提供者的角色上並不稱職。因此，一些普遍存在於我們生活周遭，不以營利爲目的之組織，諸如：各種公益團體、學術研究機構、各種類型的基金會等，在此適時充實了政府的功能，稱之爲「非營利組織」(nonprofit organization)或「第三部門」(the third sector)。

王雲五說：「中國是一個慷慨的民族，樂善好施是中國人性格的一個重要面向，我們很容易看到私人興學、散財濟困、建路造橋等嘉行懿德。但是，這些都是出於一種善心慈懷的宗教意識，較少基於社會文化理念」（註1）。事實上，傳統的宗教、慈善性質之非營利組織存在的時間相當久遠。近年來，非營利組織則已漸漸擺脫頒發獎學金與小範圍社會慈善等傳統角色，而直接涉入社會各重要議題價值之倡導、參與公共事務或提供公共服務，其自主、負責、積極參與的特性儼然形成公、私及非營利組織三足頂立卻又普遍連結之態勢（江明修，1997a），請參閱圖1。

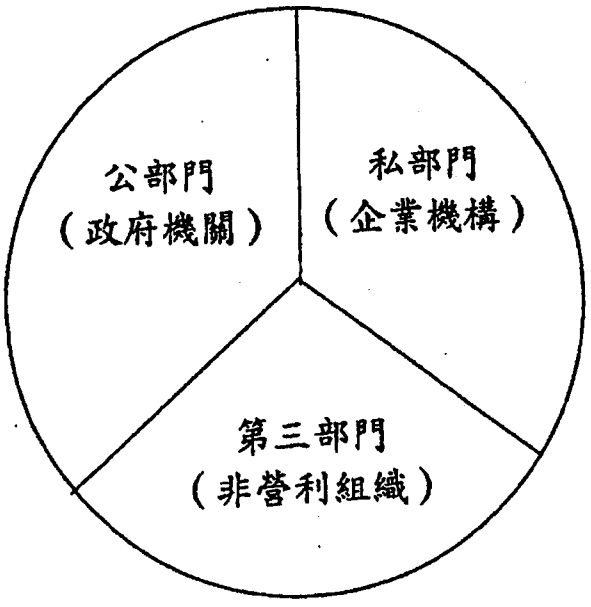


圖1　整體社會的三大部門

資料來源：作者自繪

鑒於「市場」與「大政府」公共服務觀點均面臨困境，因此，在公民參與理念倡導下當前公共服務研究與實務，日益關切公部門和私部門之間的模糊地帶--「第三部門」即非營利組織；使公部門、私部門和非營利組織，構成國家與社會共同結構和公共行動的基礎（江明修，1997b：64）。但是，公部門、非營利組織、私部門三者之間亦有許多差異的地方，請參閱表1。

表1　公部門、私部門和非營利組織之比較

	公部門（政府）	非營利組織	私部門（企業）
哲學基礎	公正	慈善	營利
代表性	多數	少數	所有者與管理者
服務的基礎	權利	贈與	付費服務
財源	稅收	捐款、獎勵的報酬、補助金	顧客與團體所支付的費用
決策機制	依法行政	領導群（董事會）決定	所有者或管理者決定
決策權威的來源	立法機關	依組織章程所成立的董事會	所有者或董事會
向誰負責	選民	擁護者	所有者（老闆）
服務範圍	廣博的	有限的	只限於付費者
行政架構	大型的官僚結構	小型（彈性）的官僚結構	官僚結構或其他特許的運作層級
行政的服務模式	一致的	變化的	變化的
組織和方案規模	大	小	小至中

資料來源：Ralph M. Kramer (1987). "Voluntary Agencies and the Personal Social Services". in Walter W. Powell (ed.). *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven, Conn.: Yale University Press. pp.243.

貳、非營利組織概述

非營利組織蓬勃發展是社會力的展現，也代表著社會的多元與開放，非營利組織已成爲先進國家內民主與社會價值的守護者。這些標榜著「服務」、「公益」、「志願」的組織，也已漸漸地融入我們日常生活的世界裡，對於個人、家庭、社會甚至國家的影響既深且遠。然而，一般大衆與政府對於非營利組織的概念仍然模糊不清，有關它的意義、功能、和理論等各面向，多半是殘缺偏頗的片段印象。因此，本節將針對非營利組織作概述，期能釐清非營利組織之概念，並使其更進一步的成熟發展，以促進其對公共服務功能提供更佳的效能。

一、非營利組織的意義

非營利組織係專以從事非營利目的事業，不以無目的累積結餘，不給予原創立人、組織成員或特定人特殊利益而成立的公益社團及財團法人，或者依法成立辦理政府指定事項之組織或團體（呂東英，1977）。

一般而言，當我們提到非營利組織時實際上涵蓋：鄰里組織、社區組織、公益團體、志願組織、慈善組織、獨立部門（註2）、第三部門、基金會、非政府與非商業的組織等(Hodgkinson, 1989, 4-5; Young (ed.), 1993: 183)，名稱衆說紛紜。傅麗英(1995: 16-18)對上述名詞則作較明確界定，以「民間團體」總稱之。相關的名詞界定如下：

㈠志願社團：係由一群有志一同的人組成，並以志願人員爲主的團體，不論是否經過正式登記程序。

㈡非營利組織：該組織的支出受制於稅法規定，不得分配盈餘，包括了由政府、企業或民間人士所組成的機構。

㈢公益團體：爲了服務某種公益目的而成立的組織。

㈣慈善機構：爲救濟弱勢者所提供的慈善性服務機構。

江明修(1997a: 10)以Friedman所做的組織分類，來定義非營利組織之意涵。認爲所有的組織先可區分爲政府組織(GO)和非政府組織(NGO)，而非政府組織又可區分因利益取向，分爲營利（或商業性組織）及非營

利（或獨立組織）兩種類型。Friedman又進一步將非營利組織分爲慈善組織 (Charitable organization) 與公共服務組織 (Public service organization)，請參閱表2。

表2 Friedman組織之分類

政府組織	非政府組織		
	營利（或商業組織）	非營利（或獨立組織）	
		慈善組織	公共服務組織

資料來源：Franklin I. Gamwell (1984). *Beyond Preference.* Chicago: The University of Chicago Press, pp.28.

歸納而言，非營利組織就是：「一個非政府且非商業性的組織，因此是一個獨立的部門，並具有慈善及公共服務等特性」。非營利組織一方面被視爲「私有的」，因其不具有政府的公權力；另一方面又被視爲「公共的」，因其以提供公共服務爲目的，且以反映公共利益而非個人利益爲目標。

二、非營利組織的功能

在價值多元變遷急速的社會，非營利組織之所以存在並展現獨特的功能，實因爲其扮演各種積極的社會角色所致 （Kramer, 1981: 8；王永慈，1987: 95；許世雨，1992: 5；江明修，1994: 18）。

㈠先驅者：非營利組織能敏感的體驗社會需求，以組織多樣與彈性的特質發展具有創新的構想，適時地傳遞給政府。

㈡改革與倡導者：非營利組織深入社會層面，實際瞭解政府政策的偏失運用輿論或遊說等具體行動，促成社會變遷並尋求政府改善或建立需要價值。

㈢價值維護者：以倡導、參與改革精神改善社會，並主動關懷弱勢團體。

㈣服務提供者：發揮彌補(gap-filling)的角色，經常選擇政府未做、不

想做或較不願意直接去做的，但是卻符合大衆所需要的服務來做。

㈤社會教育者：利用刊物、舉辦活動透過媒體的宣傳等方式，負起傳遞特定人群需求的資訊，藉此嘗試提供新的觀念，改革社會大衆或決策者對社會的刻板印象或漠視態度，並補充正規學校教育體系之不足。

Jun (1986: 117)亦指出，非營利組織具有下列六項公共服務功能：

㈠非營利組織與大多數政府部門一樣，均爲服務導向。

㈡非營利組織可擔任政府與民衆之間溝通的橋樑。

㈢非營利組織乃行動導向，針對其服務對象直接提供服務。

㈣組織結構比商業團體或政府更少（甚至沒有）層級節制的限制，也比較有彈性。

㈤經常採取較具創新和實驗性質的觀念和方案。

㈥許多非營利組織如消費者或環保團體等，其關心範圍包括了公／私部門的產品與服務品質良窳，以及其對社會和民衆的影響。因此，非營利組織也扮演著維護公共利益之角色。

總之，在公民社會所孕育強大社會力影響之下，透過非營利組織來提供公共服務，當可避免私有化可能造成的一些負面效應。一方面實踐公共行政的公共目的；另一方面透過政府與民間資源整合，來提昇整體公共生產力與民衆福祉。

三、非營利組織的理論

茲就市場失靈理論、政府失靈理論、第三者政府理論、志願主義、社群主義等非營利組織相關理論，敘述如下：

㈠市場失靈理論

傳統自由經濟學者認爲，一個社會中財貨（或服務）的生產者與消費者間的自願性供需關係，可以構成完全競爭市場(perfect competitive market)，生產者追求利益極大化，而消費者追求效用極大化。基於此種假定，藉著供需關係可以使市場內的經濟活動，達到所謂「巴瑞圖效率」

(Pareto efficiency)的狀態，沒有任何人的效用或利潤受到損失，資源配置獲得最佳效率，價格像一隻看不見的手(an invisible hand)主導市場內經濟活動（吳定，1998: 45-46）。

但是在現實世界中，因爲受到許多因素的影響，使市場無法成爲完全競爭的自由市場、市場無法達到供需及資源配置理想狀態，乃產生市場失靈問題。大致言之，造成市場失靈的主要原因有以下數端：*1.*公共財提供缺乏效率問題；*2.*外部性造成的問題；*3.*自然獨佔造成的問題；*4.*資訊不對稱造成的問題。

另外，Hansmann (1987: 27–42)亦提出契約失效理論，以解釋非營利組織產生的原因。此種契約失效類似私人部門的市場失靈現象，而使得私有市場機能運作受到限制。資訊暢通無阻是確保市場系統的必須條件，一旦生產者與消費者之間發生了「資訊不對稱」時，由於消費者在議價過程中，無法處於公平合理的地位，而生產者可能收取過高費用或提供劣質的財貨，使消費者蒙受相當大的損失造成「契約失效」問題。

㈡政府失靈理論

Weisbrod (1988: 26)認爲民主社會中政府服務之推行，需使符合必要條件的人皆有獲得之機會。但無可避免的因爲排除成本過高，使得一些額外的人亦因而受惠，而應該受惠的人反而被排除在外。加上政府服務講求普遍性，而人民因收入、宗教、種族背景、教育等差異產生異質性需求，致使服務勢必無法滿足每一個人，因而造成政府失靈。

一般來說，造成政府失靈的主要原因如下（吳定，1998: 37）。

*1.*直接民主造成的問題：長久以來，直接民主一直存在難以解決的問題，選舉的結果雖然可以爲特定政策提供明確選擇方向，但是多數決制度卻面臨功能性問題。例如投票的困境只能對政策提供模糊的指示；投票結果無法充分代表整體投票者的意見，因爲投票是多數人將成本集中在少數人身上，而產生所謂「多數暴政」(tyranny by the majority)的情況。

*2.*代議政府造成的問題：民選公職人員的主要任務是制定與執行公共

政策，爲人民謀取最大福利。然而這些人員可能受到本身利益、時間、與財務限制等因素影響，而產生所謂「競租」(rent-seeking)的行爲，於是制定不必要（或不合理）的政策，造成資源浪費與社會不公正的現象，例如「肉桶立法」(pork barrel legislation)或「滾木立法」(logrolling legislation)。

3. 機關供給財貨造成的問題：政府爲了因應市場失靈問題，必須提供各種公共財，諸如國防、外交、治安等，稱爲機關供給。但是因爲預算受到民意機關的控制、預算支用未受有效監督、機關功能未發揮效率性、行政人員能力不足、本位主義濃厚等原因使政府無法適當提供人民所需要的財貨。

4. 分權政府造成的問題：目前大多數國家都採取分權與權力制衡制度，此種設計固然有其優點，但是亦可能造成遷延時日、貽誤事機的結果，並產生資源分散、政策不易執行、監測困難等問題。

㈢第三者政府理論

Salamon (1987: 99-117)批評，市場失靈理論與政府失靈理論均無法解釋非營利組織存在原因，因而提出「第三者政府」理論。所謂第三者政府乃針對近代政府行動的轉變與多樣性，在公共服務輸送上必須仰賴許多非政府的機構，如銀行、醫院、學校等非營利組織，及政府透過代理人來運作。

Salamon主張第三者政府理論所建構的非營利組織，並非僅只在彌補市場失靈與政府失靈而已，更重要的是應視非營利組織爲社會體系中的「優先機制」(preferred mechanism)，乃是主動積極的提供社會福利所需要的財貨與服務；其特色爲非營利組織比較能瞭解社會問題、服務具有彈性及創新、能增進公共服務的競爭與多元化。

㈣志願主義

Ellis & Noyes (1990: 4)指出，志願服務者是以盡社會責任的態度來服務，並非因金錢利益的吸引，而是由其志願選擇以達成社會需求的行動，

其所展現的責任遠超過個人基本義務。因此，志願主義是指個人或團體依其自由意願與興趣，本著協助他人改善社會的意旨，而不求私人財力與報酬的一種社會理念與行動。

㈤社羣主義

傳統上對於社區(community)的界定，係指一特定的地理區域，在此區域中關於文化、產業、經濟、教育、公共行政等問題，均形成對外自主、對內互助合作的社會體系（宮崎清著、黃世輝譯，1996: 9；呂育誠，1998: 2）。近來國內有些學者將社區譯爲「社群」，以與傳統社區概念相區隔（江明修，1998）。

Terry Cooper (1991)則從多元主義的角度，來探究公共行政之社群主義。基本上，他認爲社群應有不同的樣式，其中以自願性結社最具有社會關聯性，並成爲和政府間有效溝通的橋樑。民間社會若能強化本身的共同意識和專業能力，則與政府合作時便無喪失自主地位與組織使命之虞。爲使社區及其成員能夠得到均衡圓融的發展，成員應該體認到參與公共決策的行動不是經由強迫方式，而是個人發揮其自主權與展現社會關懷之責任。

參、基金會的現況

回顧我國基金會發展，在早期政府福利政策嚴重不足情況下，扮演著民間社會救助與福利服務的主要角色。隨著社會政治經濟發展，組織化的慈善事業，漸漸取代零星的福利工作，以更積極方式解決社會問題，改善人類生活品質。民國76年解嚴之後，民間社會力的展現刺激了更多非營利組織之誕生，而基金會蓬勃發展的現象，則是最具體的盛況展現。

近十多年來，各種民間團體如雨後春筍般的成立，特別是非營利組織，例如慈善、公益、環保、宗教、醫療保險、學校、學術文化、公共政策（智庫）等的財團法人（基金會）相當多。

其中，我國的基金會在民國70年代是快速成長年代，到民國80年代基金會發展則開始趨於多元化的現象，無疑是由於政治上的民主發展、

經濟上的財富累積、與社會互助互賴的共識條件，醞釀產生適合公益性質的社會團體活動之大環境（蕭新煌，1992）。基金會出現便是社會互賴的自覺，集結民間力量與資源從事公益性事業。

司徒達賢(1998: 176-177)指出，許多公益性的服務工作，不易透過市場機能由企業來提供，政府的注意力或體質也不適合從事，因此需要非營利組織來擔任。近年來，國內非營利組織大量增加（特別是基金會增加最爲迅速），顯示目前社會的確有這方面的需求。

但是，基金會水準常常是參差不齊，因此，必須讓民衆瞭解與認清，哪些非營利組織是具有公信力、提供公共服務，哪些機構是假借非營利組織名義作違法的事情（例如逃漏稅、營利、或圖利少數人等），哪些基金會成爲政客的政治工具，哪些基金會成爲官僚的次殖民地。本研究之目的在於對基金會現況的加以了解，並且對基金會產生的問題提出健全之道。

一、基金會的意義

基金會此名詞源於美國，依美國「基金會指南」定義：「基金會是一種非政府、非營利組織，有自己的基金並由受託人或董事管理，以維持協助教育、社會、慈善、宗教等公共服務目的，提供補助金的公益性組織(Margolin, 1991: 1)。

國內並無有關基金會之法律規定，僅民法中對「財團法人」有明文規定。從實務觀點而言，基金會被視爲財團法人型態，是一種頗爲大家接受的事實；但就法律觀點而言，基金會唯有冠上「財團法人」字眼才具有法律地位。例如：消費者文教基金會，其實就是財團法人消費者文教基金會，只是一般人常省略「財團法人」頭銜，其組織性質均是財團法人的特性（黃金鳳，1993: 10）。

我國的基金會是屬於財團法人的一種非營利組織，其範圍非常廣泛，有缺乏基金而需要募款、有基金雄厚而不須募款、有承接政府補助計畫以及進行多項業務、也有只做捐助或獎助業務等。但是在美國類型

分佈就不同，90%以上非營利組織是公共慈善組織，只有百分之五左右是基金會。由此可知，基金會在美國只代表非營利組織的小部份，而在台灣卻是非營利組織的主體。美國基金會包含四種型態（李禮孟，1997: 1）：

㈠獨立基金會：此基金會主要是管理個人爲慈善目的所捐助的基金，然後將這些基金所賺取的利息，用以贊助非營利組織以追求公共價值。

㈡企業基金會：企業公司捐贈基金，委由基金會管理。

㈢社區基金會：由社區中許多的財務捐贈，所成立的基金會。

㈣運作基金會：此基金會支援非營利組織的基金，不得超過收入的15%，本身亦從事執行相關的業務(Salamon, 1992)。

另外，喜馬拉雅研究發展基金會(1997: 1)以基金會地位與運作定義如下：基金會是透過基金組合，引導社會財富運用於公益慈善事業之法律與社會非營利機構，其組織定位爲財團法人。根據上述定義引伸說明如次：

㈠基金會是一個非營利機構：現代社會架構分爲公部門、私部門和第三部門；而基金會是非營利部門重要的一環，因此它是一個非營利機構。

㈡基金會是一個社會機構：非營利組織獻身於促進社會健全發展，又稱爲社會部門(social sector)，因此基金會是一個社會機構。

㈢基金會是一個法律機構：我國法律規定，設立基金會須向主管機關提出申請，經核准後必須向所在地法院辦理法人登記，取得法人資格，因此基金會是一個法律機構。

㈣基金會引導財富運用於公益目的：現代基金會功能擴展至更寬廣的公益領域，舉凡學術研究、科技發展、醫療保健、環境保護、天然資源保育，以及提昇藝術、音樂、體育水準等，皆可成爲現代基金會推動公益的工作。

至於財團法人依我國民法之立法解釋爲「因爲特定與繼續之目的，

所使用財產之集合而成立之法人」；亦即法律對於特定目的而捐助一定財產以從事公益事業者，爲使捐助人有所遵循並加以監督管理，乃有財團法人制度之設立。在制度上使該捐助財產脫離捐助人並且具有永續性、成爲獨立之主體，不因捐助人之死亡或財產增減而受影響，以達成其捐助財產的公益目的（鄭玉波，1990: 45-46）。我國民法總則規定法人分爲兩大類：即社團法人與財團法人，參閱圖2。

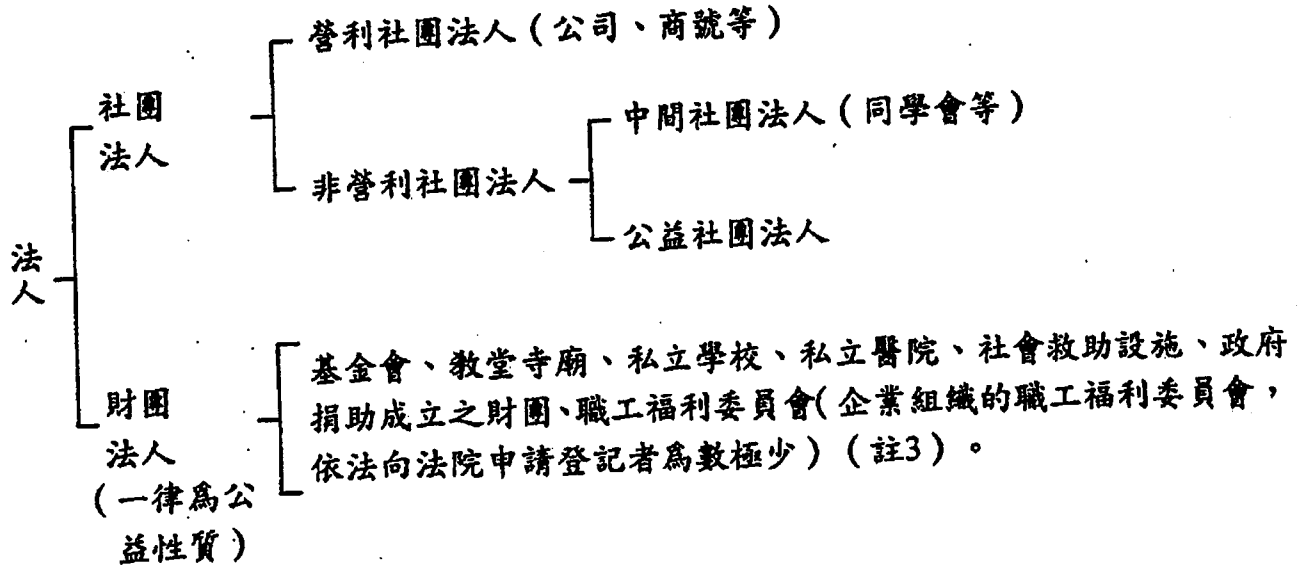


圖2 我國法人種類

資料來源：作者整理自楊崇森（民70）與陳美伶(1992)之研究。

依據楊崇森(1981: 32-33)研究指出，財團法人與社團法人之區別（請參閱表3的整理）：

表3 社團法人與財團法人之區別

區別標準	社團法人	財團法人
成立之基礎	以人爲成立基礎	以捐助財產爲成立基礎，無需社員
目的	目的較廣泛，可以營利或公益，或既非營利又非公益	以公益爲目的
機關構成	有意思與執行機關	僅有執行機關
設立人與法人關係	社員有社員權	捐助人無權利
目的與組織性質	可隨時變更（富有彈性）	捐助行爲確定，故不得隨時變更（富有固定性）
法人資格之取得	以營利爲目的之社團依特別法人之規定，其取得法人資格採準則主義；而以公益爲目的之社團，採許可主義	採許可主義
法人之解散	經全體社員三分之二以上之可決，得爲解散	捐助人無解散財團法人之權

資料來源：作者整理自民法總則篇

總之，何種團體應成立爲財團法人，何種團體應成立爲社團法人，應該以捐助章程所訂定的內容爲準；亦即團體成立財團法人的以財團法人方式運作，成立社團法人的以社團法人方式運作。但是有些設有信徒大會的寺廟，應該以社團法人方式運作較爲恰當。

㈠基金會的分類

台灣基金會的分類衆說紛紜。蔡政文、廖榮利等人(1982: 11)在「變遷中台灣地區的基金會」研究，將台灣基金會依其成立主體、經費來源、工作人員任命等可分爲官方性質與民間性質。官方性質主要由政府部門捐助成立，經費與人員均由原捐助機構管理與派任，實際上乃是政府部門的附屬機構。民間性質基金會則主要由民間團體、個人、企業公司等捐助成立，也有由外國教會在臺捐助成立與國際性團體。民間性質基金會依成立宗旨與實際行動，大致可以分爲：

1.教育文化類基金會：包括獎勵學術研究、發放獎學金、捐助學術機構研究經費、發行學術刊物及舉辦學術座談會等。

2.社會慈善類基金會：包括貧困救助、照顧孤兒等。

3.研究發展類基金會：成立研究中心從事特定項目的研究發展。

4.國際交流類基金會：以國際學術交流、互訪、拓展民間外交等爲主。

5.營業活動類基金會：例如設立醫院等。

筆者依據觀察與綜合蔡政文、廖榮利等(1982)；蕭新煌(1992)；基金會在台灣(1997)等研究分類法，將基金會分爲六種類型（參考表4）：

1.由政府捐助成立的財團法人基金會。政府機關爲了達到某種特殊目的，往往以國家財務捐助成立基金會以執行政府的事務，一方面規避立法院預算的監督、另一方面人才的任用不受公務人員法規的限制。例如，華航基金會、海峽交流基金會、國家文化藝術基金會、各縣市文化基金會等。

2.政治性、政黨或個人累積政治資源的工具。例如，達賴喇嘛西藏宗教基金會、福爾摩沙基金會、青年發展基金會等。

3.慈善救濟、社會福利爲宗旨的慈善福利基金會。例如，佛教慈濟慈善事業基金會、佛光山慈悲社會福利基金會、法鼓山文教基金會、伊甸社會福利事業基金會、中華兒童福利基金會、行天宮文教基金會等。

4.重大社會事件所成立的文教基金會。例如，靖娟兒童安全文教基金會、白曉燕文教基金會、彭婉如文教基金會等。

5.企業財團回饋社會而成立的文教基金會。例如，致福感恩文教基金會、洪建全教育文化基金會、富邦文教基金會、東元科技文教基金會、吳尊賢文教公益基金會、金車教育基金會、張榮發基金會、信誼基金會等。

6.針對專門議題的基金會。例如，董氏基金會、消費者文教基金會、婦女新知基金會、二十一世紀基金會（智庫）、新世紀文教基金會（智庫）等。

表4 基金會的分類

基金會類別	台灣基金會名錄	蕭新煌	蔡政文、廖榮利等	本研究觀察與分類
文化教育	是	是	是	是
一般性各類文教基金會	是	是	是	是
獎學助學文教基金會	是	是	是	是
體育運動文教基金會	是	是	否	否
音樂藝術文教基金會	是	是	否	是
國際文化交流文教基金會	是	是	是	否
社福慈善	是	是	是	是
環境保護	是	否	否	否
醫療保健	是	否	否	否
經濟事務	是	否	否	否
政治民意（含智庫）	是	是	是	是
專門性議題	否	是	否	是
政府捐助	是	否	是	是
重大社會事件	否	否	否	是
營業活動（醫院、私立學校）	否	否	是	否

資料來源：作者整理自基金會在台灣(1997)；蕭新煌(1992)；蔡政文、廖榮利等(1982)。

喜馬拉雅研究發展基金會在1997年版登錄基金會，共計1,595家；但若加上主管機關、以及當地地方法院未提供資料，或者基金會資料蒐集工作截止後新成立基金會等因素，則估計目前我國立案基金會總數超過四千家，創下歷年新的記錄。

另外，台灣大型基金會其基金數額皆相當龐大，其中基金數額超過新台幣一億元的大型基金會有75家，基金總額高達新台幣572億元（另外，李連教育基金會、青年發展基金會、宋映潭文教基金會等尚未列入），參閱附錄一。因此往往被各級政府視爲「豐富的社會資源」，以致常在

「結合公益性社會資源，以補政府資源之不足」政策考量時，認爲基金會是最豐沛好用的社會資源。

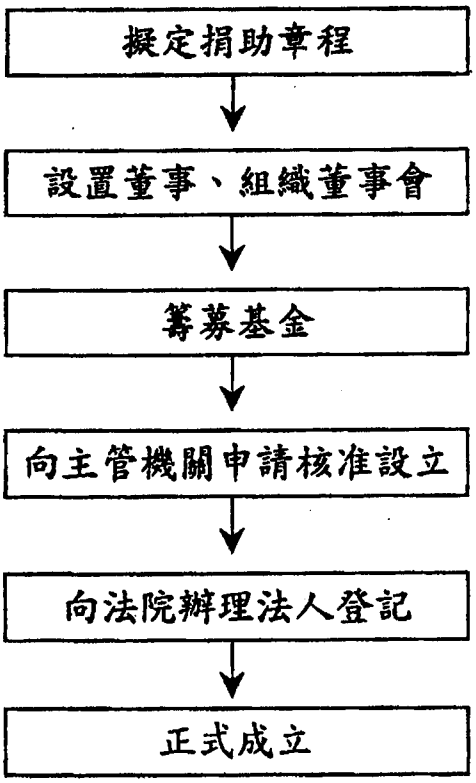
㈡基金會的相關法規

茲分別從基金會的主管機關、基金會管理監督的法規等兩部份作探討：

1.基金會的主管機關

國內基金會均採取財團法人的型態，而財團法人基金會的設立，依據我國民法第五十九、六十、六十一條之規定，第一要有捐助行爲的捐助章程，第二要有主管機關之許可，第三要向所在地法院辦理登記。一般設立申請程序如下（表5）：

表5 財團法人基金會設立程序



資料來源：作者整理自民法相關部份

另外，如果我們依照基金會之目的事業及業務活動範圍，並且以其登記的主管機關及主管業務範圍，可以分成17類的主管幾關，詳如表6：

表6 財團法人（基金會）主管機關及權責表

中央主管機關	省（市）主管機關	縣（市）主管機關	主管業務範圍
內政部	社會處、民政廳（局）	民政、社會局	宗教、社會福利、社會救助、民政、地政、職業訓練、建設、都市計畫、選舉
國防部	無	無	國防、邊防、保防
經濟部	建設廳（局）	建設局	經濟技術、管理、科技、生產力、能源、工業科學、電腦資訊
財政部	財政廳（局）	財政局	財政、金融、稅務、銀行
交通部	交通處（局）	交通局	觀光、海運、鐵路、航空、電信、郵政、氣象、公路、交通安全
法務部	無	無	司法制度、更生保護、法律服務、監所服務、法制研究
教育部	教育廳（局）	教育局	私立學校、社會教育、國際文化、體育、學術研究、獎助學金、文化藝術
衛生署	衛生處（局）	衛生局	預防保健、藥物、食品衛生檢驗
環保署	環保局	環保局	環境保護、自然生態、防制污染
勞委會	勞工處（局）	勞工局	勞工安全、勞工福利、勞動條件、婦女、童工保護
農委會	農林廳	無	農政、林業、漁牧、糧食、水產、園藝
陸委會	無	無	兩岸相關事務
新聞局	新聞處	新聞處	廣播、電視、新聞、出版、視聽資料、電影
外交部	無	無	國際關係
文建會	無	無	文化、藝術、國民精神生活
原委會	無	無	原子、核子、輻射、防護、放射物質
主計處	無	無	各項統計

資料來源：基金會在台灣（1997年版：4）

由表6可知，目前基金會主管機關相當繁雜，在管理上欠缺一個統籌單位，有待政府建立一專責機構以防止相關流弊，使基金會充分發揮其社會公益角色。

2.基金會管理監督的法規

⑴法院的監督。陳惠馨(1997: 59)指出，法院對基金會的監督主要

包含四點：①有關財團法人組織的補強及變更事項。②解除董事（或監察人）職務，或宣告董事行爲無效。③解散法人。④清算財產。另依據民法的規定，財團法人在解散的時候，其財產不能屬於私人或其他營利性社會團體，只能屬於地方自治團體或其他公益團體。

(2)行政監督。依據主管各基金會的行政機關，分別訂有各類基金會的監督準則之法規，以監督管理各類型的基金會。例如教育部訂定「文教財團法人監督準則」、內政部頒定之「內政業務財團法人監督準則」等10餘種法規。

內政部頒定之「內政業務財團法人監督準則」規定，財團法人社會福利慈善基金會之設立，其財產總額數最低爲新台幣3千萬元，門檻相當的高；而教育部亦訂定「文教財團法人監督準則」，規定財團法人文教基金會之設立，其財產總額數最低爲新台幣1千萬元。因爲現行制度下，申請「社福慈善」基金會門檻高於「文化教育」基金會，所以形成「文化教育」基金會一家獨大的局面（目前教育部擬修法將「文化教育」基金會門檻提高爲3千萬元，引起普遍性反彈）。依據喜馬拉雅研究發展基金會就登錄的1,595家基金會中，「文化教育」基金會獨佔1,107家，比重高達69.4%；「社福慈善」基金會302家居第二位，佔18.9%。

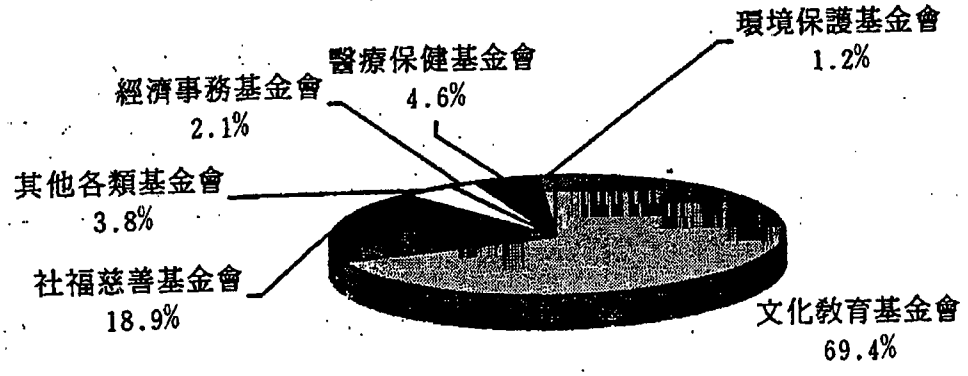


圖3　台灣基金會類別統計圖

資料來源：基金會在台灣(1997: 7)

另外，溫信學(1997: 158)研究指出，政府對基金會訂定的法規內容，意涵著政府引導基金會發展方向，透過對組織業務、財務狀況、人事方面監督，以實現政府的期待。溫信學認爲目前政府對基金會的控制程度，必須在一個條件之下才會成立，即基金會必須承接政府的業務委託；倘若組織和政府完全無業務上的往來，政府基本上是沒有餘力去顧及這些組織發展狀況，也因爲如此而形成許多「休眠組織」可以打著公益招牌繼續存在。

由於基金會仰賴政府財務支持，往往超過機構收入的一半以上時，將增強兩者在財務與技術上互賴關係，使雙方關係間的界限變得日益模糊（Lipsky和Smith, 1990: 625）。黃木添、王明仁(1998: 155)研究指出，基金會來自政府補助（或委託）不可超過一定的比例（例如35至40%），以避免減損民間所帶來的活力及彈性，而成爲「影子政府」（或政府的附庸），而政府所扮演老闆角色，是以一種「防弊」態度來約束或箝制基金會的發展空間。由此可知，政府對於基金會管理必須拋開防弊心態，改成輔導觀念以落實基金會的健全發展。

二、基金會與政府

前面探討非營利組織的理論時，曾經論述非營利組織是因應市場失靈、政府失靈而產生的。但是非營利組織有沒有可能失靈呢？Salamon (1987: 111)即提出「志願失靈」(voluntary failure)的概念，以說明基金會的可能缺失。所謂志願失靈有幾種可能：

㈠「公益的不足」(philanthropic insufficiency)，就是說基金會其資源（含人力與財源）常常是不穩定的，所以基金會所提供的服務也常不穩定。

㈡「公益的特殊性」(philanthropic particularism)，指的是基金會可能發展成極端的、排他性極強的、只爲特殊群體服務的組織。

㈢「公益的父權性」(philanthropic paternalism)，指的是基金會可能爲少數人所控制，變成私相授受、圖利私人（尤其機構主管）的工具。

㈣「公益的業餘性」(philanthropic amateurism)，就是從事公益活動者常是志願服務者，所以可能熱心有餘而專業不足。

由於基金會有失靈的可能，而政府的資源遠較基金會穩定，並且來自政府的資源可以彌補其公益性的不足，亦可以防止公益的特殊性之缺點。由此可見，政府公部門與基金會合作時，雙方的優缺點正好可以互相補足（鄭讚源，1997: 81）。另外，政府與基金會關係，除了租稅優惠、獎勵補助等財務關係外，主要的尚有下列監督的功能（註4）（謝端丞，1997: 79）：

㈠督導的功能：所謂督導是指政府以較爲超然的第三者立場，進行對於基金會業務的監督。政府以中立的立場來考察基金會行爲是否符合法令及章程，亦即以客觀立場決定基金會的合法性。因此，行政機關並不能涉及影響基金會的目的性與宗旨之實踐。

㈡保護的功能：由於基金會主要是以財產孳息或捐獻的財源來進行公益事業，有時會遭遇到營運上的困難；另一方面，基金會的董事也很可能利用財團法人特殊性質，來達成私人的目的（政治人物利用基金會厚植其政治資源），偏離捐助者意志或公益性。在此兩種情況之下，政府都應該適時地介入，以保護基金會不至於受到侵害或其公益目標實現的落空。

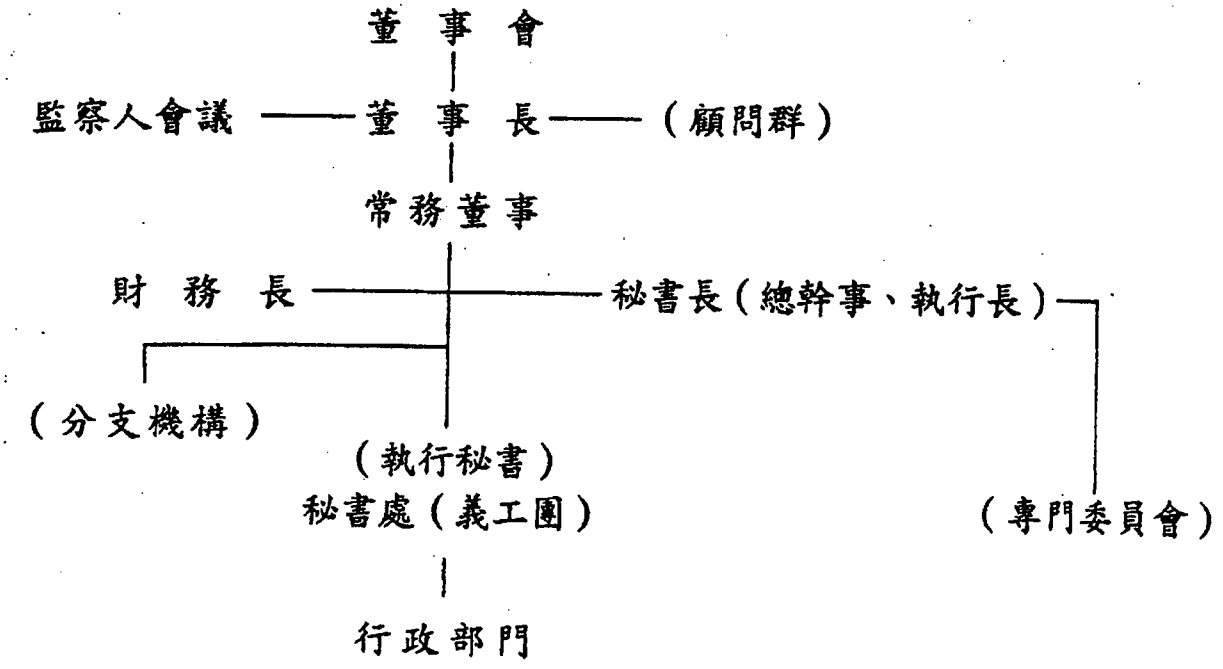
㈢諮詢的功能：基金會以私人之財力，自動提供作爲社會公益活動之用，政府主管機關基於此點，在監督工作上首要發揮的並不是防弊，而是積極協助扶持的功能。也就是透過諮詢的作用，在基金會需要協助的時候，主管機關提供一些必要的建議與資訊，促使基金會業務能夠導向正常之發展。

三、基金會的管理

基金會經營管理的完善與否，實繫於董事會組織功能與經營運作的是否健全。鄭文義（1989年）研究台灣社會公益團體，發現組織內部的管理問題最爲嚴重，包括董事會與行政人員權責混淆不清、會務與業務

規劃不週、協調溝通管道不暢通、人事與財務制度不健全等。

陳美伶(1992: 8)研究指出，所謂基金會係從事公益事業的永久存續性公益法人、屬於他律法人、需具有一定的財產、並且其治理階層爲董事會，可知董事會是基金會的最重要組織之一。依照現有法律規定基金會的組織都應有一定的型態，也應都設有若干固定的職位與分工形式，諸如董事會、監察人會議、秘書長（執行長）等。蕭新煌(1992: 13)將台灣的基金會組織架構圖，圖示如下。



說明：括弧內的組織或職務分工則視各基金會之大小與財務狀況而有差異。

圖4 台灣基金會的組織架構圖

資料來源：蕭新煌主持 (1992) *我國文教基金會發展之研究*。行政院文化建設委員會委託計畫，民國八十一年，頁13。

毫無疑問，董事會應該是基金會組織中的最高決策中心，董事長對外代表該會；而執行長則是基金會執行的靈魂人物；至於工作人員（職工）的人數與層級的分配則視各基金會的財力與需要而有所不同；另外，基金會亦針對會務需求設立志工的組織或委員會以補充人力。由此可

知，董事會的經營管理與運作關係基金會的成敗及信譽甚深。

㈠董事會的功能

官有垣(1997: 5)在董事會的研究中綜合學者對董事會的功能探討，歸納成六項基本功能：*1.*決定組織任務與目的；*2.*方案發展；*3.*預算與財務監督；*4.*募款；*5.*甄選與解聘行政主管；*6.*作爲與社區溝通聯繫的橋樑。並進一步將非營利組織董事會的六項基本功能歸納成爲：

*1.*行政管理：即甄選與解聘行政主管、核准與監督組織的方案與服務之進 行、以及審查與批准預算與決算。

*2.*決策制定：即決定組織的任務與目的、以及規劃機構未來發展的方向。

*3.*經費募集與維繫：即協助機構取得並維繫必要的經費資源。

*4.*界域拓展：即爲組織與外界建立良好的溝通管道、促進與提昇組織的公衆形象、以及爲組織的活動宣揚及辯護(Pfeffer and Salancik, 1978)。

官有垣並以社會福利基金會之董事會作實證分析，將董事會角色功能作整理，請參閱表7。

表7 董事會角色功能分析之整理

董事會功能表現	董事會職權項目
最常發揮：	1.審核年度業務方案（行政管理） 2.審核與批准預算與決算（行政管理） 3.審核機構的章程（決策制定） 4.決定機構的長程計畫（決策制定） 5.明定機構的任務（決策制定）
較少發揮：	1.作爲機構內外成員申訴的管道（界域拓展） 2.作爲機構與外界溝通聯繫的橋樑（界域拓展） 3.尋找財源和參與募款的工作（經費募集） 4.決定行政人員薪給待遇與福利（行政管理） 5.督導機構日常的行政運作，以及任用與解聘行政人員（行政管理）
需要加強：	1.尋找財源和參與募款的工作（經費募集） 2.提昇機構的公眾形象（界域拓展） 3.作爲機構與外界溝通聯繫的橋樑（界域拓展） 4.決定機構的長程計畫（決策制定） 5.明定機構的任務（決策制定） 附註：4與5兩項功能是董事會最常發揮的項目，但在「質」的方面卻不盡理想，因此，也被期待爲需要加強的部份。

資料來源：官有垣 (1997) *台灣地區非營利社會福利機構的董事會研究：董事會角色功能之實證分析*。民國86年，頁38。

相對於歐美地區董事會，最能發揮的功能是與外部環境「連結」有關的代表性和吸收資源，以及建立社會網絡；而在台灣基金會的董事會，最需要加強的就是這些與環境連結的外部性功能。

㈡董事會的運作

陳金貴(1994: 65-68)指出，非營利組織的董事會通常是組織內的最高權力階層，負責整個組織運作的動向，因此也稱爲治理董事會(governing board)。由於董事會的運作除了董事們本身掌控外，所延聘的執行長(chief executive officer, CEO)也可能負責主要的工作推動。從權力分配的型態中，學者莫里等(Murroy, Bradshaw, & Wolpin, 1992)將其分成五種類型：

1. 執行長爲主的董事會：此類型董事會的董事成員傾向虛位，而無實質的影響力，其權力集中在主要行政人員手中，他們是領薪的

專業管理人員，具有專業知識與成功的管理經驗，使得他們具有相當的影響力和受到信任。

2. 董事長爲主的董事會：此類影響力完全操在董事會所選出的董事長手上，此人有其獨特魅力，能夠強烈影響到其他董事成員；並且有領薪的行政人員當副手，執行其下達的命令。領導者亦是董事會對外關係的維持者和開拓者。

3. 權力分散的董事會：此類型董事會的權力，被分散到許多次級團體和個人手中，董事們對於重要事情常有強烈的不同意見，又稱爲喧鬧董事會。

4. 權力分享的董事會：此類型董事會將權力整個分配到董事們手中，對於重要事務他們有高度的共識以及強烈的分享理念，同時也具有對民主平等和價值的認同。

5. 無權力的董事會：此類型的董事們認爲自己沒有太多的權力，一切決策是毫無目標也不確定方向，沒有董事清楚他的角色和責任。由於缺乏強力的領導，董事們因循苟且的處事，並且董事會呈現冷漠與無目標的氣氛。

蕭新煌(1992: 50-53)研究指出，董事長、執行長、執行秘書三者的關係通常會深深影響到基金會內部管理運作、對外形象、活動執行、以及基金會發展。從研究案所作的訪談觀察可以瞭解，一個基金會推動要成功，這三者之間的彼此信任程度、合作默契、授權必須協調得非常好才能展現出來。有的執行長擁有專業的知能，並且獲得董事會的充分授權與信任，因此其擁有最大的空間得以發揮，以及一展抱負理想的園地；但也有基金會除董事長外不設執行長等人事層級，而由董事長直接帶領員工推展會務，此時董事長必須有很強的活動力、人脈也必須很廣、同時得經常駐會，董氏基金會即是一例。

總之，基金會的組織架構圖中，對於基金會組織目標與運作的成功與否，董事會佔有重要的地位（董事會是基金會的決策機構，負有建立基金會的信譽和組織運作的成敗之責）；董事會的健全與功能的發揮，

關係到基金會公益目標與計畫的推展。除了擬定基金會目標與作決策的董事會外，基金會的執行人員尚有支薪的職工（執行長亦包括在內，通常是具有專業知能的員工），和具有使命與奉獻熱誠的不支薪志工兩者，此爲構成基金會的三大支柱。

肆、基金會的問題：租稅優惠

70年代之後台灣基金會發展，除了在數量上明顯增多外，在屬性上亦呈現出某些特色，其中之一便是企業界熱衷成立基金會組織（蕭新煌，1992: 57）。呂育一(1992: 10)研究指出，目前基金會在營運上存有若干問題：

㈠基金會淪爲企業避稅之工具。

㈡企業以基金會名義經營營利事業。

㈢基金會以特定少數人爲受益對象。

㈣基金會成爲政治獻金的管道。

㈤政治人物利用基金會累積政治資源。

㈥政府附設之基金會成爲民意機構監管死角，並用以安排人事及消化預算。

筆者將基金會產生的問題，綜合歸納爲租稅優惠與政治性兩大類，本節與下節分別對此作探討，並且針對實務問題提出解決策略。

一、基金會租稅優惠的原因

俗語說：「巧婦難爲無米之炊」，任何機構欲有效推展活動，人力與經費均是不可或缺的。然而非營利組織的特色之一，即本身並不從事營利活動，因此維繫組織生存所需的資源，依賴外界提供的支持甚爲殷切。對財團法人基金會來說，其基金數額的多寡將影響其基金孳息的金額，當然也反映出其本身所具備的財力基礎。

另外，由於基金會具有輔助政府支出功能，且其經濟活動將產生外部性利益，因此各國政府爲獎勵基金會的設立，鼓勵基金會從事此類經濟活動，並予以減免稅優惠（吳美瑤，1997: 29）。對於基金會租稅優惠

的原因，陳惠馨（民84年）將其歸納成下列三點。

㈠補充公共財之不足：基金會是在補充政府之公共財提供，如果政府對從事公益事業的經營、或者捐助財產予基金會，均比照一般營利事業課徵租稅，難免會降低經營公益事業或對它捐助財產的經濟上誘因。

㈡公益財的價格問題：一般而言，各種基金會是以低於其成本之價格，來對社會提供各式各樣有益於教育、文化、慈善等之財貨及勞務，一旦政府對此類低於其成本之慈善事業比照一般營利事業課徵稅負，等於強迫基金會提高其所提供財貨或勞務之價格，會降低其提供此等財貨或勞務之能力及意願。對於接受基金會之慈善協助的受益人而言，等於是增加其負擔。

㈢課稅成本效益原則的考量：由於基金會其財產或活動所得之額度，均只佔總體經濟的小部份，其構成課稅的稅基亦非常有限，因此在課稅成本效益考量上，若對其課徵與營利事業相同稅率，將造成上述公益財成本增加轉而增加社會大衆的負擔問題。

相對地，歐美先進國家的社會政策中亦規定，政府除要擔負積極角色外，並擬定各種獎勵措施，包括對於慈善與公益捐贈一定額度內所得稅扣除的優惠，以及給予公益慈善團體免稅的優惠，以鼓勵社會上有熱忱和有財力的團體與個人共同兼負起慈善與公益事務。由此可知，對於非營利組織採行租稅優惠的措施，是各國共同的趨勢與作法。

二、基金會租稅優惠的作法

有關基金會在稅制上的優惠，可以分成捐贈行爲以及基金會本身的優惠兩大類。㈠捐贈行爲在稅法上的優惠：包括所得稅、遺產及贈與稅、土地增值稅三類。㈡基金會本身在稅法上的優惠：包括所得稅、土地稅、房屋稅、娛樂稅、印花稅、營業稅、關稅等七大類。

非營利組織基金會租稅優惠部份，擬對於所得稅（容易形成企業避稅工具之爭議、政治人物利用基金會累積政治資源有違基金會創設目

的、基金會利用免稅手段形成不公平競爭行爲等）減免部份作探討，以瞭解基金會爲何常常成爲社會大衆質疑的原因之所在。

財政部在民國83年修正「教育、文化、公益、慈善機關或團體免納所得稅適用標準」第二條規定的免稅標準。在財政部的說帖指出：「免稅標準頒行（民國68年）多年以來，部份營利事業或個人利用其捐贈成立各種教育文化公益慈善機關或團體，從事各種營利行爲或進行利益輸送，以達成規避稅負之目的，有違該等機關或團體免稅之立法初衷，並且助長逃漏稅風氣及形成不公平競爭廣爲各界爭議。財政部鑑於這些機關或團體及其附屬組織，如有銷售貨物行爲即與一般營利事業無異，卻享有免稅利益形成不公平競爭現象，而其利用業務上往來以圖利捐贈人之行爲，亦有加以規範之必要。基於上述背景因素，財政部於民國八十三年修正免稅標準第二條規定（請參考表8）（吳美瑤，1997: 33）。

表8 非營利組織免納所得稅適用標準一修正條文對照表

修正前	修正後
第二條：教育、文化、公益、慈善機關或團體，符合左列規定者（參閱附錄二），其本身之所得及其附屬作業組織之所得，免納所得稅。	第二條：教育、文化、公益、慈善機關或團體，符合左列規定者（參閱附錄二），其本身之所得及其附屬作業組織之所得，除銷售貨物或勞務之所得外，免納所得稅。 財產總額或當年度收入總額達新台幣一億元以上之教育、文化、公益、慈善機關或團體，其本身之所得及其附屬作業組織之所得免納所得稅者，除應符合前項第一款至第九款之規定外，並應委託經財政部核准爲稅務代理人之會計師查核簽證申報。 第二條之一：符合前項規定之教育、文化、公益、慈善機關或團體，其銷售貨物或勞務之所得，除銷售貨物或勞務以外之收入，不足支應與其創設目的有關活動支出，得該將不足支應部份扣除外，應依法課徵所得稅。 符合前項規定經主管教育行政機關許可設立之私立學校，其銷售貨物或勞務之所得，免納所得稅；但依私立學校法第六十二條規定辦理之附屬機構，其銷售貨物或勞務之所得，應由私立學校擬定使用計畫，報請主管教育行政機關洽商財政部同意，並於所得發生年度結束後三年內使用完竣，逾期未使用部份，應依法課徵所得稅。

請參閱：附錄二「教育、文化、公益、慈善機關或團體免納所得稅適用標準」。

資料來源：吳美瑤 (1997) *從免稅政策改變看非營利組織之經營型態與因應策略*。國立台灣大學商學研究所碩士論文，民國86年7月，頁34。

另外，各國對於非營利組織免稅的規定各自不同，在概念上亦有差異。以美國爲例，依據一九五四年的國內稅法(Internal Revenue Code, 1954)中的501C（3）規定，凡宗教、教育、慈善、科學、文藝、公共安全等組織；501C（4）的公民聯盟、社會福利組織、地區性的雇員協會，兩者均享有免稅資格。但最大的差異在於個人（或企業）提供給501C（3）組織的捐贈，在報稅時可以列入扣除之項目，而給501C（4）組織的捐贈則不可列入扣除之項目；但是要成爲501C（3）所列舉的組織，則規定其不得從事政治性倡導工作、影響立法活動，可知雖然爲免稅部門，但是組織

若從事與組織目標不相關的事業時，屬於「非相關事業所得」則需繳稅(Salamon, 1992)。由此可知，我國許多政治人物所成立的文教性、慈善公益性基金會，當從事政治性或累積個人政治資源的活動時，此行爲屬於「非相關事業所得」則仍需繳稅。

三、基金會租稅優惠的問題

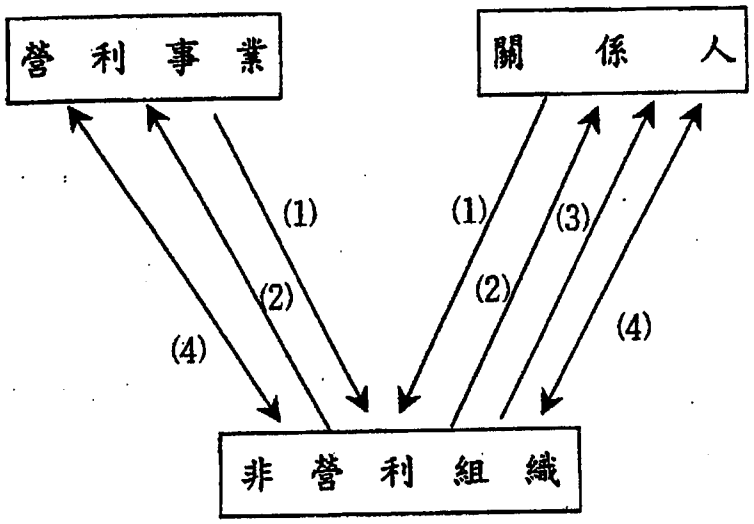
杜榮瑞、薛明玲(1993: 35-44)研究指出，台灣非營利組織之租稅規避問題，一向引人詬病，列舉說明現存問題如下：

㈠非營利組織藉未辦理稅籍登記或未辦理結算申報，而規避稅負：現行法令並未強制非營利事業向稅捐機關辦理稅籍登記；且依據財政部解釋，非營利組織如無任何營業活動以作爲組織收入，僅有會費、捐贈、基金存款利息或不動產租金收入者，可以免辦理結算申報。

㈡藉非營利之名從事商業活動。

㈢利用遺產及贈與稅法，對於贈與依法登記爲財團法人，得予免計入課稅總額之規定，規避遺產及贈與稅。

㈣透過企業附屬之非營利組織以從事財務操作及稅負規避：茲以圖5說明非營利組織規避稅負之方法和目的。



程　　序	目　　的
(1)捐贈非營利組織	捐贈金額扣減課稅所得額，降低稅負
(2)轉投資營利事業或向關係人購買公司股票	資金回流至營利事業（現金增資）或大股東（讓售股份）
(3)大股東或關係人擔任董監事或其他職務以列支薪資、汽車、交際等費用	獲取私利
(4)與關係人之非常規交易（不動產買賣或股票操作）	利益輸送

圖5　非營利組織規避稅負圖例

資料來源：杜榮瑞、薛明玲 (1993)「非營利組織之管理財務及稅務問題之研究」，*財稅研究*，25卷1期，民國82年1月。

在我國基金會享有免稅優惠，並且當基金會進行公益以外的活動時，被查到則以限期改正，進一步則是停止營業或取消法人資格、強制解散；但是主管機關限於人力等因素，對於違規基金會時常抱著只要能改就好的心態處理，既無對基金會施以罰則規定，又不輕易祭出停業、取消資格、強制解散等「尚方寶劍」。而且對於活動屬於公益慈善的規範亦十分模糊，且將裁量權交給各主管機關自由心證，造成許多「灰色地帶」。在主管機關人力與專業知識不足的限制下，大多因循苟且、忽鬆忽緊、並且出現主管機關閉門造車，與基金會的實際情形相距甚遠的情形（李禮孟，1997: 5）。

表9 政治人物相關基金會

基金會名稱	基金總額	董事長
李連教育基金會	約1億7000萬元	李登輝
連震東文教基金會	6656萬元	連戰
青年發展基金會	5億元	連戰
宋映潭文教基金會	1億元	宋楚瑜
伯仲文教基金會	1億元	吳伯雄
福爾摩沙文教基金會	500萬元	陳水扁
新興民族文教基金會	1000萬元	許信良

資料來源：聯合晚報，1998年5月3日，二版。製表／蕭衡倩

八十六年十二月三日舉辦的縣市長選舉時，當時的台北市長陳水扁組成「寶島希望助選團」，爲民進黨提名縣市長強力助選，所到之處人聲鼎沸。爲求「寶島希望助選團」完美演出，陳水扁將其成立的「福爾摩沙基金會」的專職員工二十多人，投入全省輔選的工作；加上台北市政府的政務官與幕僚人員，每次助選團人員都有四、五十人的龐大陣容（中國時報，1997年11月24日，四版）。「福爾摩沙基金會」的專職員工，投入選舉的助選行列，亦引發了民間非營利組織，參與選舉的政治性爭議與質疑。

基金會屬於非營利事業，其經費應該用在公衆與公益的用途上。但是與政治人物有關的基金會，在累積政治資源方面則絕對是一項「營利事業」，而公衆正是他們政治生涯發展的本錢。政治人物如有現職爲其正式的舞臺；而相形之下，基金會則是另一種與民接觸的管道。

另外，許多基金會雖然顯示出來是公益的一面，但是其背後的運作卻是充滿著政治性。從它成立的過程來看，必須要有工商企業界的支持，這些都是政治人物的人脈檢視。在台灣複雜的政經結構網絡中，其所產生的影響（特別在不當利益方面），相當值得重視。另外政治人物亦可以透過基金會與政府部門產生若干關係，政府每年對各種基金會的捐助

另以美國爲例，說明其對於違反規定的基金會所採行的作法。首先，在美國基金會申請免稅時，必須陳述該基金會爲一非營利公益慈善組織，將宗旨目標、組織架構、與主要業務必須符合某免稅組織類別的規定，並且要提出營運計畫與財務計畫。例如，你必須說明未來五年內預算從那裡來、要做什麼事，國稅局會根據這些文件來審查，如果符合，便發給五年內免稅的資格。而這期間內若財務運作與當初送審的文件不合時，會受到處罰，其罰則爲「中間罰則」(intermediate sanctions)，包括：內部交易、慈善捐助下限、超額業務持有、危險投資、需課稅支出等五個主要項目。美國法律對基金會採用「中間罰則」的方法，來限制其種種非慈善捐助的「可疑活動」，以「罰則」的方式作明確的保障措施。

我國對於基金會之獎勵，雖然租稅優惠扮演重要角色，但亦衍生出許多問題。如何處理基金會利用租稅優惠所形成的利益輸送、進行營利行爲、規避稅負、形成不公平競爭等問題，提出有關基金會規範的方法則爲當務之急。

伍、基金會的問題：政治性

近年來非營利組織基金會，常出現政府高官退休後酬庸現象，並以政治性任命作爲政黨或個人的傳聲筒；或者成爲政黨或個人累積政治資源的工具等不正常的現象，這些不正常現象對非營利組織使命的戕害，將產生嚴重與不良的情形。

一、基金會成爲政客的政治工具

自民國七十六年政府解嚴之後，許多政治人物紛紛籌組基金會，部份未來幾年在政壇上有雄厚發展潛力人物，也多有基金會作爲另一種深耕的舞臺，請參閱表9（聯合晚報，1998年5月3日，二版）。

款，總額高達300億元，這些捐款並沒有捐助標準，也未受監督。基金會的運作往往是存乎各人一心。

二、基金會成爲官僚的次殖民地

華航大園空難事件造成兩百多條人命的損失，不僅令華航的商業信譽招致嚴重的損傷，政府的形象與能力亦因此一事件而飽受各界質疑。長期以來，華航公司不公、不私、不官、不民的特殊地位，與因此所衍生的種種弊端，也再次浮上檯面。無可諱言的，華航的最大股東雖爲財團法人中華航空事業發展基金會，但當年的出資人只是名義上的股東，歷來由政府保證借款的事實與資本快速膨脹的狀況，都證明華航本質上就是國營事業，卻又不受國營事業監督體系的規範，只是藉由航發會的名義逃避國會的監督。而航發會擁有百分之七十一的華航公司股權，並且可以指派大多數的董事，該公司的董事長與總經理也均由政府聘任(中國時報，1998年2月20日，三版社論）。

至於交通部、華航與華航基金會三者的關係，一直扯不清。交通部雖然是主管機關，但卻無法眞正監督主管華航基金會。從三者的關係言，交通部都是主管機關，對基金會採取財團法人的監督角色，對華航公司則是站在目的事業主管的角色；而基金會因持有華航的絕大多數股份，因此基金會實際上就是華航公司的決策指導單位（聯合晚報，1998年2月19日，二版）。

華航公司負責營運但是股權大都集中在基金會，而且華航公司董事長，只是基金會11名董事中的一名成員，董事長任免由基金會董事會決定，華航營運收入關係到基金會的投資收入，因此，基金會雖然強調沒有干預營運，但是兩者的實際關係卻存有主從味道。現在將交通部、華航、基金會三者關係製圖如下。

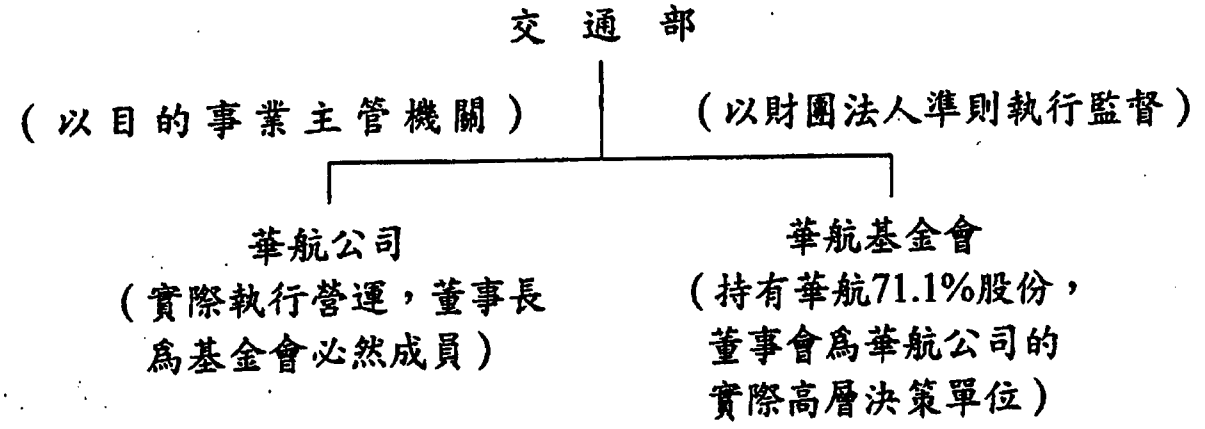


圖6 交通部、華航、基金會三者關係圖

資料來源：聯合晚報，1998年2月19日，二版。製表／記者田炎欣。

總之，長久以來，華航基金會與華航的高層人事都來自政府高層的欽點，政府高層若對基金會與華航的人事權仍緊抓不放，人事安排老是酬庸性質大於一切的話，兩個單位的結構再如何改變，華航要成爲浴火重生的鳳凰，恐怕還是遙遙無期。如今，面對強大的社會輿論壓力，政府要整頓華航，就要有魄力乘此時機斬斷華航政商不分的臍帶，改變華航的經營團隊，讓專業人才進駐華航，使其經營管理上軌道，華航才有浴火重生的希望（註5）。

陸、基金會的健全之道

由於基金會的屬性是非營利組織，因此有其使命與理念的實踐，加上非營利組織擁有公益性、自主性與彈性等特質，所以有時在運作過程中亦容易產生某些弊端與問題，例如前面所敘述的一些不正常現象：一、許多基金會依附於企業集團之下，而未能成爲社會的公器，並且可能成爲財團規避政府監督，藉著基金會名義作爲避稅的工具；二、基金會成爲政客的政治工具；三、基金會爲官僚次殖民地，使基金會成爲民意機構監管的死角，並用以安排人事及消化預算等不正常現象。如何處理這些不正常現象，是基金會制度是否健全的重點所在。本節提出以下四點基金會的健全之道，茲說明如下：

一、成立跨部會的「基金會監督委員會」

目前在行政院管轄下17個部會署訂有監督財團法人的相關法規。主管機關對於基金會設立申請的審查，大多偏向行政程序、形式化的格式標準（魏婉婷，1996: 86）。此種審查方式容易產生形式與實際狀況間差異，例如部份企業捐助成立的基金會呈現「休眠狀態」情形。再加上依基金會目的事業和活動範圍，分屬不同的主管官署，多頭馬車式的管理「看似多人管實則無人管」的現象；以及各主管單位監督準則，鬆散不一的審查標準，使得基金會的良窳不易判斷。例如在某類型基金會申請不准，但以別類型的基金會申請則通過的特殊現象。

因此，有必要在行政院設立一個跨部會「基金會監督委員會」，成員廣邀社會賢達、學者專家、非營利組織負責人等專業人士組成。訂定基金會申請標準與方式、基金數額、以及審查申請單位企畫書等，審查完成後並確定應配屬的主管機關後再向主管機關辦理登記。並且此委員會協調各主管機關訂立基金會監督管理準則，避免產生寬鬆不一的現象、以及企業利用基金會避稅或中飽私囊的弊端。另外委員會建立一公正客觀類似電視「金鐘獎」的評鑑方式，針對不同類型基金會，督導其主管機關詳實監督管理，驅逐劣幣表揚優良基金會，引導基金會朝向健全發展，並擔負起推展公共服務與公共利益之使命。

二、建立基金會捐款的電腦資料庫，財源及用途的公開化、透明化

基金會在設立時需要訂定捐助章程、成立董事會、籌募基金、主管機關的核准、並向所在地法院登記才能成立，有主管行政機關的監督及輔導與法院的登記，理應不會產生弊端。但是近幾年來，社會上發生許多宗教慈善團體（非營利組織）的斂財事件，自從1997年宋七力、太極門、妙天禪師、一貫天道南屏研修院等的詐財金額皆相當龐大，引起社會的關注。

因此對於基金會所獲得的經費來源(包括政府的補助、外界的捐獻、募款的資金）及用途的透明化、定期的向大眾公開以昭公信、並且接受

政府的監督(淘汰未登記和違法的基金會),是健全基金會的重要工作。茲以台灣基金會中的超大型基金會,佛教慈濟慈善事業基金會爲例說明。

佛教慈濟慈善事業基金會除了基金數額高達新台幣186億元外,每年收到捐款也在新台幣40億元以上,台灣每年固定捐款給慈濟的據悉將近四百萬人,捐款人數之衆多在全世界也極爲少見。慈濟慈善工作亦遍及台灣每個角落與世界各地,透過五千位慈濟委員工作且項目涵蓋了慈善、醫療、教育、文化四大志業(現在加上骨髓捐贈、國際賑災而成爲六大腳印)。

經費來源以及用途公開化、透明化,對於非營利組織的公信力的凝聚最爲重要,慈濟也是台灣許多對社會大衆公開帳目及用途的基金會之一。例如,1995年慈濟總收入包括基金利息、國內外濟貧基金、建設基金、以及專案活動募款高達新台幣46億4700萬元,支出方面則分列四大志業並含人事、事務費用合計爲新台幣42億9500萬元,尚有結餘3億5300萬元。表10係1995年慈濟收支帳目:

表10　1995年慈濟收支帳目

項　目	內　　容	金額（百萬）
總收入	國內外濟貧基金、建設基金專案活動募款、基金利息	4647

支出項目

慈善志業	國內長期救助、急難救助、國際急難救助	1461
醫療志業	醫療補助、醫療設備補助、醫研中心設備、骨髓捐贈資料中心、台北、台中健康諮詢中心、籌建慈院大林分院及醫療網、兒童發展復健中心	398
教育志業	慈濟護專建設與獎學金、慈濟醫學院建校、籌設慈濟人文學院、慈濟大學	2185
文化志業	慈濟月刊、慈濟道侶半月刊、慈濟醫學雜誌出版、慈濟佛學、醫學、藝術獎學金、慈濟紀念堂建設、大唐西域記拍攝、各種營隊	142
人事費用		75
事務費用		34
總支出		4295
結餘		353

資料來源：慈濟年鑑

總之，非營利組織的財源主要來自社會大衆的捐款、企業的捐贈、政府的補助和優惠，因此對於每筆款項都應有詳實的記錄，建立起完整的電腦資料庫，使財源及用途公開化透明化，如此才能取得社會大衆的信任。避免讓有心人士利用人性慈悲行善的心理，進行斂財的情事發生；並且在非營利組織基金會建立了公信制度之後，將減低企業成立基金會尚得遭人質疑的無力感，加強了民衆對企業公益責任的信心，間接激發企業的責任感，協助基金會眞正發揮其功能。

三、健全基金會租稅優惠的制度，訂定「中間罰則」

我國對於基金會違反創設目的，並利用基金會租稅優惠進行利益輸送、營利行爲、規避稅負與形成不公平競爭等問題，並未清楚界定罰則。因此，建議參考美國對基金會違規時加入「中間罰則」作法。美國對於

基金會內部交易是完全禁止的，譬如說基金會的董事之一出售土地給基金會，此筆交易屬內部交易必須受罰，首先是處罰出售土地的董事，罰金是土地市價的百分之五，投票贊成的董事也必須罰2.5%的罰金；同時此筆交易必須在一定時間內「更改」回來，將土地還給董事、錢還給基金會。

另外，美國國內稅法亦針對與創立宗旨無關的商業活動，造成與營利組織間的「不公平競爭」情況，或者從事政治性活動與選舉遊說等不被允許的活動，將課以懲罰性重稅，以有效遏阻基金會的違規行爲。總而言之，爲了健全基金會之制度，建請政府詳定「中間罰則」方式，以有效遏止不法作爲的基金會。

四、基金會使用策略聯盟與建立聯絡網，來達成公共服務之最大化

目前國內基金會超過四千家，所從事的活動亦呈現高度的多樣化，即使同一議題與性質的基金會，亦有不同的活動方式，因此許多基金會採取議題導向的策略聯盟運作方式，不僅可以減輕組織業務上人力、宣傳經費等負擔，亦可以擴大或加強社會的影響層面，達成公共服務效能的最大化。另外，建立健全的基金會服務網絡，使相同主旨的基金會聯繫協商彼此資源配置，避免資源浪費與重覆情況；不同類型的基金會亦能藉服務網絡之建立，在人力、資訊、經費與分工方面有相互合作機會，彙整共同力量使基金會得以發揮其成效。

柒、結語

杜拉克指出，美國現在有9千萬人在非營利組織工作的志願者，他們平均每週工作三個小時，非營利組織已成爲美國的最大「雇主」。Brain O'Connell（美國大型非營利組織Independent Sector領導者）相信，10年之內將有三分之二的美國成年人（1億2千萬人），將自我要求成爲每週工作五小時的非營利組織「志願者」，這表示非營利組織的勞力將增加一倍。他們將志願工作看作是追求成功、獲得成就感、以及成爲有意義公民之途徑；因此他們迫切地需要有組織的志願工作，而不是只爲填補

心靈空虛（Drucker, 1995；周文祥等譯，1998: 82）。

王雲五(1963)指出，個人生命有時而盡，但基金會的功能卻與時俱進；個人的理想可能一生不能實現，但是基金會制度可以使理想在未來的年月中變成事實。不朽是每個人追求的目標，但大都十分縹緲，而基金會制度卻提供一條通達不朽的可靠途徑。

台灣基金會之發展，60年代可稱爲基金會的「萌芽年代」。而70年代民間社會在獲得經濟成熟孕育下，興起而成爲一股新興的力量，基金會在此種客觀環境下乃獲得蓬勃發展，可稱爲基金會的「發展年代」。蔡政文等人的研究所觀察到基金會現象是「萌芽年代」的軌跡；而蕭新煌研究則是「發展年代」的結果（蕭新煌，1992: 58）；筆者認爲八十年代應該稱爲基金會「多元年代」，由於整體社會發展趨向多元化，因此基金會亦呈現出多元的形貌。

綜合本研究發現，目前台灣的基金會除了在數量上明顯增加外，在屬性上亦呈現出某些特色，包括：企業界熱衷成立基金會、政治人物亦如此。但是由於基金會管理的法規與制度相當鬆散，因此基金會在營運上產生若干問題，例如基金會淪爲企業避稅與營利的工具；基金會成爲政客的政治工具，並用以累積政治資源；基金會成爲官僚的次殖民地，並成爲民意機構監管的死角。而對於基金會產生的問題（可歸納爲租稅優惠與政治性兩大類），政府、社會、與民衆應如何面對並針對實務問題提出解決策略，則應是當前共同努力的重點。

總之，基金會所展現的社會力，在多元發展的社會環境之下更形重要，誠如杜拉克所言，非營利組織的社會權力很大，因爲非營利組織的非營利性、無私無我的使命感容易產生公信力。因此，基金會更應該加強組織的可信度、財務與決策運作的透明度，以及成員的參與度，每個基金會更應該體認到其舉動，都會影響到整個非營利組織在社會大衆心目中的評斷，期盼台灣的公民皆能享受到基金會所帶來的好處。

註釋

註 1 ：已故學者王雲五先生於民國52年10月16日在嘉新文化基金會首屆「優良著作獎」頒獎講詞。

註 2 ：1980年一群專業性團體和非政府單位組織成爲服務社區團體，這些團體雖然由政府和企業所支持，但是它們最重要貢獻與特性確是獨立的，所以此團體自稱爲獨立部門(Independent sector)（Annual Report, 1989；陳金貴，1994: 28）。

註 3 ：楊崇森將財團法人分成7大類別，但是產生許多的問題，請參閱楊崇森(1980)「財團法人制度之探討」的研究報告。

註 4 ：陳惠馨(1995: 209)論述德國政府對於財團法人（基金會）的監督機制，所揭櫫的兩大基本原則：保障財團法人的自主性；以及保障實現捐助者的意願。

註 5 ：財團法人中華航空事業發展基金會，於1998年6月4日選出新任董事，除蔣洪彝留任董事長外，全爲新人：曾宗廷、林信義、黃河明、林華德、林渝寰、焦佑倫、胡定吾、賴東明、徐小波、陳河東；監察人劉水深（大業大學校長）。華航基金會董事長徐立德表示，新人全是兼具學理與實務的企管、法律知名人士。

另外，基金會亦同時通過華航新聘總經理的三項原則：㈠必須具備國際水準的專業經理人，國籍不拘；㈡明定總經理是華航公司業務執行的負責人(CEO)，依照合約規定，具有執行的實權、負成敗責任；㈢待遇可以比照月薪介於一萬至二萬美元之間的國際行情。

大專用書

行政法之一般法律原則

城仲模 主編

國立中央圖書館出版品預行編目資料

行政法之一般法律原則／城仲模主編
—初版.—臺北市：三民，民83
面；　公分
ISBN 957-14-2118-9（平裝）

1.行政法-論文，講詞等

588.07　　83006593

©行政法之一般法律原則

著作人　城仲模
發行人　劉振強
著作財產權人　三民書局股份有限公司
發行所　三民書局股份有限公司
臺北市復興北路三八六號
地　址／臺北市復興北路三八六號
郵　撥／〇〇〇九九八—五號
印刷所　三民書局股份有限公司
門市部　復北店／臺北市復興北路三八六號
重南店／臺北市重慶南路一段六十一號
初　版　中華民國八十三年八月
編　號　S 58434
基本定價　柒元柒角捌分
行政院新聞局登記證局版臺業字第〇二〇〇號

ISBN 957-14-2118-9（平裝）

主編者序

當今在國內，行政法適用的不穩定性是方家皆知的事。它確實還在急速演化進展的路程上；它的確受到時間、空間、人物與事物等的互動影響，頗爲深鉅。復以行政法的體系、類別、進化程度、規範對象及法的位階適用形式等，繁雜異常，擬期待一個尚可跨越時空而仍猶如民法、刑法的完整統一性法典，短期之內，迨無可能。雖然，百餘年來，民主法治進步諸國，於行政法制而外，已在學理的闡揚發微與實務的累積經驗上，獲得了豐碩的成果；質言之，已將貫穿行政法全部領域的普遍法理，逐漸成熟地發展爲隨時可以補充法律或命令等成文法所不逮的派生條理之法源地位。

這些行政法學上之一般法理，又稱行政法上之一般原則，因爲行政法尚難集總統一性法典，且各類別法律間的法理與性質，亦各異其立法目的及行政目的，行政機關於裁量過程作成行政處分之際，如何準確援引妥當適用，輒非懷有紮實的行政法學素養，殊難竟其全功。同時，此等一般法律原則，率皆從國外引進，迄無比較一致的通用翻譯名稱，其制度性的目的、含義、具體內容、範圍、法源地位、適用時的優先順序、位階效力、二以上之原則競合衝突時的排列取捨或併用，乃至於其被濫用時的法律效果、救濟方式等，學說觀點，正反之辯，仍極分歧；各家註釋，或不同時期之行政法院判決，出入頗大。縱然如此，近年來，各國有關的論說，名山著述及必傳之作盈快，在國內行政機關，法界或人民於公法領域的具體案例之適用上，卻也甚爲恆常廣泛，在諸多重要行政法的制定法上亦欣見明文植入，垂爲範例；行政法之一般法律原則，

析論不當聯結禁止原則

趙義德

〔壹〕前言

〔貳〕不當聯結禁止原則之概念

〔叁〕不當聯結禁止原則之法理根據

一、法治國原則
二、法律保留原則
三、比例原則
四、禁止恣意原則
五、合理原則

〔肆〕不當聯結禁止原則之法位階

一、憲法原則
二、行政法上一般法律原則

〔伍〕不當聯結禁止原則之型態及其適用之領域

一、不當聯結禁止原則之型態
㈠目的與手段之合理聯結

(二)對待給付間實質上關聯
(三)不相關因素考慮之禁止
(四)公益範圍內之聯結
二、不當聯結禁止原則之適用領域
(一)行政處分附款領域
(二)公法契約領域
(三)行政上強制執行領域
(四)行政罰領域
(五)其他行政作用領域
(六)立法行爲領域
〔陸〕不當聯結禁止原則在我國運用之情形
一、實定法制運用上
二、實務運作上
〔柒〕結論

析論不當聯結禁止原則

〔壹〕前言

在現代民主法治國家，大部分的行政行爲係由法律、命令及自治法規予以規範。因此，行政機關爲行政行爲追求一定的行政目的時，必須遵守法律、命令及自治法規之規定。然而有一些行政法上的原理原則並非由實定法加以規定，而是由其他行政法上的基本原則或自憲法推論而來，不當聯結禁止原則（Kopplungsverbot）即是一例（注一）。此種原理原則行政機關亦須加以遵守，否則即可能構成違法。通常行政機關爲行政行爲對人民發生效力時，往往課人民一定之義務或負擔，抑或造成人民其他之不利益，此固爲追求一定之行政目的使然，但對人民造成不利益所採取之手段，必須與行政機關所追求之目的間有合理之聯結關係存在，以維護人民之基本權利，並使人民能心悅誠服地接受行政行爲之拘束，此種目的與手段間有合理的聯結關係，即爲不當聯結禁止原則具體之表現。此外，行政機關在特定的情況下對人民負擔一定之給付義務，而可要求人民爲相對之給付，在此種情況下，行政機關要求之對待給付，必須與其所負之給付義務間在實質上相對稱，此亦爲不當聯結禁止原則之實質內涵。可見行政機關爲行政行爲，必須常常考慮是否符合不當聯

注一：參閱林錫堯，論行政法之一般法律原則（上），載於財稅人員進修月刊，六五期，頁一四。

結禁止原則，蓋此原則亦爲行政行爲合法化及合理化之基本要求。故本文擬從此原則之法理根據、法律性質、型態及適用領域與在我國運用之情形稍加析論，俾對此原則有進一步之瞭解。

〔貳〕不當聯結禁止原則之概念

不當聯結禁止原則亦有稱實質關聯性之要求（das Gebot der Bezüglichkeit）（注二）、相關性之要求（注三）、或不正對待給付之禁止（注四）。不過以不當聯結禁止原則稱之較能表現其內涵。所謂「聯結」，通常乃指行政機關要求人民受一定之不利益，並以之結合於行政機關之一定作爲或義務者而言。不當聯結禁止原則所禁止者，不是上述所有之聯結，而是沒有事理上關聯（sachlicher Zusammenhang）的聯結（注五）。亦即行政行爲與人民之給付間無實質內在關聯者，則不得互相聯結（即不得互相有依存關係）（注六），例如，自治團體不得將其供給自來水給予人民之事，與要求人民出售一定之不動產給自治團體之事互相聯結。又如對建築計畫之許可，倘建築人不能提供充分之停車場所，固得要求其給付金錢，俾供建築公用停車場所而爲聯結，但不得要求建築人給付金錢改善市公園或學校教室。此原則最主要之目的在防止行政機關以職務上本應執行之事項，作爲討價還價之對象，亦即禁止行政機關利用其優勢之地位，將應執行之事項作商業化之運用。據此，不當聯結禁

注二：同注一。
注三：吳庚著，行政法之理論與實用，民國八十一年九月版，頁五四。
注四：吳庚，論行政契約之基本問題，載於臺大法學論叢，七卷，二期，頁一三一。
注五：Vgl. Hans J, Wollff／Otto Bachof, *Verwaltungsrecht* I, 9. Auflage, 1974, § 30 II, S. 180. 轉引自葉俊榮，行政裁量與司法審查，國立臺灣大學法律研究所碩士論文，民國七十四年六月，頁二〇二。
注六：參閱林錫堯，論行政法之一般法律原則（下），載於財稅人員進修月刊，六六期，頁一三。

止原則之概念，其最主要之涵義在於要求行政機關追求一定行政目的之同時，須認眞考慮對相對人之侵害，是否合理妥當，以保障人民憲法上之基本權利。

〔叁〕不當聯結禁止原則之法理根據

不當聯結禁止原則既爲行政機關應遵守之重要原則，如其於法律有明文規定時，自可援用而無問題，然若無相關法律明文規定，尤其涉及行政機關爲裁量處分享有相當自由決定空間時，行政機關能否拿捏得當，作出妥當之裁量，則令人憂心。此時，當可尋求不當聯結禁止原則之法理根據，鞏固其基礎，讓行政機關明白此一原則其來有自，在運作時多所考量。

按不當聯結禁止原則乃直接從比例原則，間接從法治國原則導出（注七），又不當聯結禁止原則亦禁止行政機關率斷而爲行政行爲，故亦出自於禁止恣意原則（das Willkürverbot）（注八），此外，不當聯結禁止原則經常反應在限制人民基本權利上，則依我國憲法第二十三條規定應有法律依據，因此，依法行政原則中之法律保留原則（Vorbehalt des Gesetzes）亦爲其法律淵源；在英美法上，更以合理原則來說明不當聯結禁止原則（注九），故此亦爲其重要之法理根據。諸多根據中法治國原則爲上位概念，其他原則應屬其具體內涵，惟特別重視而列出之，以下試從其位階高低順序分別說明之：

一、法治國原則

注七：葉俊榮，前揭碩士論文，頁二〇二。
注八：同注六。
注九：葉俊榮，前揭碩士論文，頁二〇六。

法治國一詞出自德文 (Rechtsstaat)，法治國顧名思義，國家必須依法而治，國家一切組織與行政都必須以客觀而公開的法規範爲其統治權行使的基礎；一個法治國應該具備下面幾個重要之原則：(1)立憲政體原則，(2)權力分立原則，(3)依法行政原則，(4)基本權利的尊重原則。由這四大原則還可衍生出許多其他的分支原則，不當聯結禁止原則即是，因它符合依法行政之原理及基本權利之尊重。可見法治國亦爲不當聯結禁止原則之理論基礎所在 (注一〇)。

二、法律保留原則

依德國學者 Otto Mayer 之見解，認爲依法行政原則之概念包含三要素，即：(1)法律的法規範創造力原則，(2)法律優位原則，(3)法律保留原則 (注一一)。可知法律保留原則乃依法行政原則重要之內容，意謂行政機關爲特定行政行爲須有法律之授權基礎，也就是說，行政機關不能夠有爲此等行爲之自由，必須法律授與其行爲之合法性後方可爲之，此乃積極要求特定行政行爲須有法律授權爲基礎，使法律成爲行政權控制之手段。而對於依法行政原則，法律保留無異成爲其核心要素。且特別從法律授權觀察，不當聯結禁止原則強調行政行爲與人民所負給付或不利益間，須有實質的內在關聯，否則不得互相聯結。人民是否有履行給付或忍受不利益之義務，即涉及法律保留原則 (注一二)，行政機關無法律授權而擅課人民義務或不利益，常造成不當之聯結，因此，法律保留原則

注一〇：關於法治國家內容，參見陳新民著，行政法學總論，民國八十年一月版，頁一四以下，及陳新民譯，法治國家論，載於憲政思潮，七三期，頁一〇三以下。

注一一：參閱城仲模，論依法行政之原理，收錄於氏著，行政法之基礎理論，民國七十七年八月版，三民書局，頁五；及陳新民，前揭書，頁五一。

注一二：黃明綢，公法契約之研究，國立臺灣大學法律研究所碩士論文，民國七十四年六月，頁一二四。

實亦可延伸出不當聯結禁止原則，作爲行政機關爲行政行爲而與人民產生關聯之合法化基礎。

三、比例原則 (注一三)

所謂比例原則有廣狹兩義之分，狹義之比例原則指禁止爲達成預見之結果而採取不成比例之措施，換言之，比例原則要求動機、目的及程度之間均成一合理之關係，此合理的關係即與不當聯結禁止原則之概念相通；而廣義之比例原則包括三個不同層次，即：

(一)妥當性原則 (Geeignetheit)

指行政機關所採取之限制手段須適當及有助於所追求目的之達成，如果經由一措施或手段之幫助，使得或幫助所欲追求之成果或目的達成，那麼此一措施或手段相對於該目的或成果即是妥當的。此種目的與手段間之妥當關係，亦爲不當聯結禁止原則所追求之目標。

(二)必要性原則 (Erforderlichkeit)

一個符合妥當性之手段尚必須合乎必要性，可稱爲最少侵害原則；行政機關針對同一目的，而面臨多種適合之手段可供採擇時，應選擇對人民損害最少之手段，此種必要性原則在求儘量減少人民之損害，此與不當聯結禁止原則之須考慮人民侵害大小之內涵不謀而合。

(三)比例性原則 (Propotionalität)

一個妥當且必要之措施最後還必須合乎比例性，所謂比例性原則，乃指行政機關追求一定之目的所採取之手段的強度，不得與所欲達成之目的不成比例，亦即必因該限制手段所造成之侵害，不得逾越所欲追求

注一三：關於比例原則學說及論著紛述頗多，本文參考了陳新民，論憲法人民基本權利的限制，載於政大法律評論，三六期，頁一五八以下；葉俊榮，論比例原則與行政裁量，載於憲政時代，一一卷三期，頁八〇以下；及曾錦源，公法上比例原則之研究，私立輔仁大學法律研究所碩士論文，民國七十七年七月。

之成果。此比例性原則亦有稱爲相關性之要求者，即如同行政機關爲行政行爲負有義務時，其要求相對人之對待給付必須實質上相對稱，此種對待給付間具有實質上關聯，爲不當聯結禁止原則之基本要求。

由上可知，不當聯結禁止原則實由比例原則延伸而來，比例原則自屬不當聯結禁止原則之重要法理依據。

四、禁止恣意原則

禁止恣意原則係公法上重要原則之一，對行政而言，基於禁止恣意原則，行政機關僅得基於實質觀點而爲決定與行爲，且行政機關之任何措施，與該措施所處理之事實狀態間，必須保持適度之關係。禁止恣意原則不只禁止故意的恣意行爲，而且禁止任何客觀上違反憲法上基本精神及事物本質之行爲，據此，所謂恣意，與「欠缺合理的、充分的實質上理由」同義。例如，行政機關爲裁量決定時，有意或疏忽而未斟酌重要觀點者；或於行政程序中，對不知法律而將遭受重大不利益之人民，依法律有防止或減少不利益之可能，而未予以指示者，均屬恣意的行爲。行政機關之恣意行爲常造成對人民所爲之不利益負擔或給付與行政行爲間欠缺合理的聯結關係，違反不當聯結禁止原則，可見禁止恣意之要求實與禁止不當聯結之要求有密切關係，而成爲其重要之法理根據。

五、合理原則

英美法中雖在學說上尚未形成不當聯結禁止原則之概念，但法院之判決中仍深富此種思想，尤其是在有關都市及土地計畫問題上爲然，地方計畫機關依法得附加其所認爲適當之條件，而爲建築申請之許可，法院認此等條件應公平合理地與所核准之事項相關聯，否則無效(注一四)。

注一四：轉引自葉俊榮，前揭碩士論文，頁二〇五、二〇六。

此種有關政府必須公平合理地行使裁量權附加條件之規定，其最高的法源爲美國憲法第五修正案規定：「非經正當法律程序，不得剝奪任何人的生命、自由或財產」，而美國何姆斯大法官曾說過：「沒有一個文明的政府，會使人民所受的犧牲，超過其予人民之協助。」政府爲達某種行政目的，必須採用公平合理之手段(注一五)，英美法雖以合理原則處理不當聯結之問題，但其內涵實與大陸法，尤其是德國法上不當聯結禁止原則並無二致，因而合理原則便可成爲不當聯結禁止原則之重要法理根據。

〔肆〕不當聯結禁止原則之法位階

不當聯結禁止原則之法位階如何值得探討，蓋藉此得以明瞭其重要性及其適用之範圍。本文擬分別探討，其是否具有憲法原則之位階，是否爲行政法之一般法律原則(注一六)。惟學說對此探討不多，尚難窺其全貌。

一、憲法原則

憲法原則是指受憲法承認，具有憲法位階的法律原則，內容包括：(1)憲法明文規定之法律原則，如我憲法第七條規定之平等原則；(2)基於

注一五：參閱法治斌譯，比例原則，原文刊載於美國比較法學評論，載於憲政時代，四卷三期，頁二七。

注一六：關於「一般法律原則」之用語，各不盡相同，有稱爲「行政法理」者，如劉清景編，城仲模審定，最新行政法規判例解釋決議全集(七十四年)一書，三民書局總經銷；有稱爲「條理」者，林紀東著，行政法一書，民國七十七年三月版，頁八五；我國行政法院判決多以「一般法理」稱之，如行政法院民五十二年判字第三四五號判決、判字第三五二號判決、及七十年判字第九七五號判決。

憲法規定所引申出的法律原則，如依法行政原則（注一七）、及罪刑法定原則（注一八）；(3)憲法本身未明文規定，但爲整部憲法之基本原理者，如五權分治、平等相維之憲政體制（注一九）。由此可知憲法原則有二大特性：(1)是法律原則，(2)具有憲法位階之效力。

至於不當聯結禁止原則是否屬憲法原則，有關文獻討論不多，而從憲法條文中亦難看出究竟，惟本文仍肯定之，認爲不當聯結禁止原則係具有憲法位階之一般法律原則，理由如下：

1.就作爲不當聯結禁止原則法理根據之比例原則、法治國原則及依法行政原則，通說皆已肯定其爲憲法原則，由此導出的不當聯結禁止原則亦屬憲法原則無疑。

2.就我國憲法第二十三條規定看，即使具有「防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益」之理由，尚不得驟然以法律限制人民之自由權利，而必須加上具有必要性，不可作不必要的限制，此種不必要限制禁止之原則，實亦含有不當聯結禁止原則之內涵，由此當可推論不當聯結禁止原則爲憲法原則。

3.如後所述，不當聯結禁止原則對立法行爲亦有規範作用，其具有基本規範的性質，立法行爲不可牴觸之，使不當聯結禁止原則具有憲法層次之效力。

4.學說亦認爲不當聯結禁止原則係自憲法推論而來，故通常具有憲法層次的效力（注二〇）。

注一七：我國憲法雖未明定依法行政原則，但基於憲法第六十二條及第一七二條，可推論出法律優先原則，另外第二十三條已承認法律保留原則。請參考張瓊文，從法治國家思想之演變論依法行政原則，國立政治大學法律研究所碩士論文，民國六十九年六月，頁二三一。

注一八：罪刑法定主義原則只規定於刑法第一條，憲法並無明文，但我國憲法第八條所稱之「法定程序」，應寓含罪刑法定主義原則在內。

注一九：參照司法院大法官會議釋字第三號及第一七五號解釋。

注二〇：同注一及注六。

二、行政法上一般法律原則

何謂行政法上一般法律原則，尚無一致概念大致言之，係指能適用於所有行政法領域上之一般法律原則。這些法律原則發展的歷史長短不一，其通常附屬於學說和法院之判決逐漸發展形成，主要目的在補充法規之欠缺或調和適用實定法規時所產生的僵化現象，故其具有三個特點（注二一）：(1)一般性：指得適用於所有的行政領域；(2)抽象性：指內容抽象，適用時須進一步具體化；(3)倫理性：指內容包含倫理的價值色彩，但不能與憲法上之價值判斷相牴觸。

不當聯結禁止原則是否爲行政法上之一般法律原則，本文對此持肯定見解，理由如下：

1.不當聯結禁止原則如後所述，得適用於所有的行政領域，具備一般性的特點。

2.不當聯結禁止原則之內容係抽象性的規定，其所使用之合理關聯、事理上關聯或相當性的概念，於適用時尚須進一步具體化，故其具有抽象性的特點。

3.不當聯結禁止原則不以法律有明文規定時始得適用，在欠缺實定法明文時亦可作爲補充或調和適用之標準。

4.作爲不當聯結禁止原則法理根據之比例原則、依法行政原則，通說均已肯定其爲行政法上之一般法律原則，那麼由此推論而來的不當聯結禁止原則當亦屬行政法上之一般法律原則。

綜上說明，不當聯結禁止原則不僅是憲法原則，爲立法行爲應遵循之依據，更是行政法上之一般法律原則，可適用於所有行政領域，其重要性可得而知。

注二一：轉引自林合民，公法上信賴保護原則，國立台灣大學法律研究所碩士論文，民國七十四年六月，頁五五及頁五六。

〔伍〕不當聯結禁止原則之型態及其適用之領域

一、不當聯結禁止原則之型態

行政機關與人民間權利義務關係，在何種情況下始有正當之聯結，何種情況下爲不當之聯結，其判斷之標準可從許多方面去探討，本文以爲以下四種型態可作爲較重要之判斷依據，分別說明如下：

㈠目的與手段之合理聯結（注二二）

行政機關追求一定之行政目的，其所可採行之手段可能有數個，此時應擇與目的之達成有合理聯結之手段。所謂合理聯結，不外爲比例原則中之妥當性、必要性及比例性之貫徹，如此才有助於目的之達成。爲何必須強調目的與手段間之合理聯結關係？乃因高尚的目的，永遠無法將卑鄙的手段正當化，而在冠冕堂皇的目的下，應運用合理的手段，不可「不擇手段」，否則無論所追求之目的有多麼重要、急迫，整個行爲在法律秩序下只能得到非難的判斷。在一個民主法治的國家裡，「手段價值的尊重」，往往比「目的價值的尊重」來得重要（注二三）。行政機關於爲行政行爲之際，若能明乎此愼擇手段，使目的與手段間獲得合理的聯結，方符合不當聯結禁止原則之眞諦。

㈡對待給付間實質上關聯

關於此種型態，表現在公法契約中（öffentlich-rechtlicher Vertrag）行政機關與人民間互負對待給付關係上。所謂公法契約，或稱行

注二二：參閱葉俊榮，前揭碩士論文，頁一七二，及前揭論文（注一三），頁八八。

注二三：參閱徐佳士，手段比目的重要，載於聯合報，「建立社會價值標準」系列專題，民國七十二年三月十二日，第三版。李華熙「人生淺譚」專欄，愼擇手段（上）、（中）、（下），載於司法週刊，一五四～一五六期。

政契約，是指雙方當事人之意思表示一致，所締結之發生行政法上效果的契約；其最常由行政機關與人民締結而成。行政機關與人民發生公法上效果的行爲，固以行政處分爲最常見，然亦非以此爲限，若能邀得相對人之同意，亦不致損及行政法上公權力之性質。行政機關與人民間如因締結公法契約而各負對待給付之義務時，應使對待給付間立於某種均衡關係，以免人民在行政機關優勢壓力下，約定承擔不相當之給付義務，蒙受顯失公平之不利益，因而人民之給付應與行政機關之對待給付間具有實質上關聯存在，此亦爲不當聯結禁止原則之具體表現，具有杜絕行政機關「出售公權力」及保護人民權益之雙重功能（注二四）。例如行政機關承諾核發興建超級市場之許可並免除人民建造停車場義務，而人民則承諾給付一定金額給行政機關供建造公用停車場之用，兩者可視爲具有實質上關聯存在；反之，人民承諾給付之金錢如係充作殘障福利基金，就不具備實質上之關聯（注二五）。

㈢不相關因素考慮之禁止

行政機關作成一個行政決定，往往須考慮各種因素，以求決定之合理正當，然而行政決定若是根據不相關的因素而作成的，那麼此一決定便是牴觸不當聯結禁止之原則，而爲違法之決定。例如德國聯邦行政法院在一九七六年七月二日的一個案例中指出，根據財政因素，拒絕一個退休的公務員發給津貼的請求是一個違法的決定。雖然依德國公務員法，國家機關根據公務員狀況，對於拒絕一個退休公務員關於退休金申請擁有完全的自由裁量權，但其應以發給該公務員退休金將對國家預算

注二四：經濟建設委員會法規研究報告1007，行政法之研究——行政程序法草案，由國立台灣大學受託研究，民國八十年十二月版，頁一二三。

注二五：關於對待給付間實質上關聯，另參閱黃異著，行政法總論，民國七十六年版，頁一一九；陳新民前揭書，頁二六七；徐瑞晃，公法契約之研究，國立中興大學法律研究所碩士論文，民國七十三年五月，頁六六；及黃明綢前揭碩士論文，頁一二四。

增加額外的負擔爲理由，而本案中所謂財政因素範圍太廣，故拒絕發給該公務員退休金之決定是錯誤的，因其乃根據不相關的因素而作成。

㈣公益範圍內之聯結

行政機關爲行政行爲，通常追求一定之公益，不過公益爲一不確定之概念，考慮公益之具體內容，須顧及各個社會的歷史背景及其價值觀，諸如經濟需求、經濟條件、文化狀況、社會道德等。而在民主法治的國家中，國家利益即是公益，唯獨立於人民之外的「國家利益」則不存在（注二六）。因此行政機關爲行政行爲追求公益時非當然即得損害人民之利益；因爲人民之利益亦爲公益保護之客體，故而行政決定可能侵害人民利益者，須仔細考量是否符合公益性，不可作與公益性無實質上關聯之決定，尤其不可誤用公益概念作爲侵犯人民權益之手段。例如德國普魯士高等行政法院一九一四年曾有一判決：警察機關欲對其認爲擾亂公共秩序、違反善良風俗之廣告牌實行審核制度，但依當時有效之出版法，不許這種審核制度存在，於是警察機關以維護公共交通之利益爲理由採取審核措施（注二七）。此種措施係因誤認維護公共交通之利益與廣告牌審核制度有實質關聯存在，應屬違反不當聯結禁止原則，且違背公益之目的性，故應被法院撤銷。由此可見行政機關之行政目的與其對人民之損害之間是否有合理聯結，必須考慮是否屬於公益性範圍內之聯結，且不可誤用公益之概念，才能眞正彰顯不當聯結禁止原則之內涵。

二、不當聯結禁止原則之適用領域

不當聯結禁止之原則最主要在附款的行政處分及公法契約兩大領域內發生作用，此爲最常見也較受重視的，至於在立法行爲領域、行政上強制執行領域、行政罰領域或其他行政領域是否可發揮其作用，則較少論及，以下分別說明之，以明不當聯結禁止原則適用之範圍：

㈠行政處分附款領域

行政處分之附款，是附隨在行政處分的主規範以外之規範條款，藉以補充、形成或限制主規範的內容。是以行政處分之附款是主要處分內容之附款，自亦是構成整個行政處分內容之一部分，並由同一行政機關所頒發。其基本原則應遵守法令之規定，並以受授權爲必要（注二八）。而行政處分應否附加附款由行政機關裁量定之，附款之種類通常分爲五種，即：期限、條件、負擔、負擔之保留及廢止之保留。

行政機關決定是否附加附款時，其最重要之考量原則，即附款必須與行政處分之作成有目的上的關聯及內容上的關聯（注二九）。行政機關爲行政處分固得附加附款，但不能以附款爲手段，追求額外之利益，是以附款之附加應與主行政處分有事理上的關聯，此即不當聯結禁止原則之適用。德國一九七六年行政手續法第三十六條第三項規定：「附款不得與行政處分之目的相牴觸」即基此本旨。因此，當人民申請核發建築許可時，苟因該許可之頒發將對大衆或行政機關造成一些花費，而此一花費實成申請人繳納一定金額之負擔即可消弭，則行政機關爲建築許可頒發之同時課以申請人繳納一定金額之負擔，並不違反不當聯結禁止原則；反之，若人民申請於住宅巷道裝設路燈，而主管機關責成申請人繳納該地區之消防基金，則有悖不當聯結禁止原則，因消防基金與裝設路燈兩事無事理上的關聯（注三〇）。又據報載，某國中學生家長投訴學校要

注二六：轉引自李建良，從公法學之觀點論公益之概念與原則，國立中興大學法律研究所碩士論文，民國七十六年六月，頁三四二及頁三四三。

注二七：案例事實引自翁岳生，論不確定法律概念與行政裁量之關係，收錄於氏著，行政法與現代法治國家中，民國七十六年六月版，頁五七。

注二八：陳新民前揭書，頁二四九。

注二九：關於以目的關聯性來限制附款之內容，請參閱黃異，前揭書，頁一〇三及頁一〇四；黃錦棠，論行政處分之附款，國立台灣大學法律研究所碩士論文，民國七十四年六月，頁一一六及頁一一七。

注三〇：轉引自葉俊榮，前揭碩士論文，頁二〇五。

畢業生修課桌椅，不滿意還要賠償，否則扣留畢業證書，家長認爲課桌椅並非專人專用，且學校也有修繕費用，如此做法甚不合理；學校則認爲學生破壞公物賠償後才能離校，這是很合理的做法，也警告學生公物是不能破壞的（注三一）。然學校此種「不賠償破壞公物之費用，即扣留畢業證書」之做法，實有違不當聯結禁止原則，蓋其以賠償破壞公物之費用作爲發給畢業證書之條件，此種條件之附加，與發給畢業證書間並無實質關聯存在。

以不當聯結禁止原則來規範行政處分之附款，將使附款之內容更趨合理妥當，提昇行政品質，可見不當聯結禁止原則，乃行政機關作成附附款行政處分時應遵守的重要原則之一。

㈡公法契約領域

行政機關固得選擇訂立公法契約以代替行政處分，然卻不能一味地藉人民的承諾而擴張其職權，或以人民之承諾正當化其違法行爲（注三二），使原本非法的措施藉公法契約以達成目的。同時行政機關與人民訂立公法契約時，即便是雙務契約，仍不得任意要求人民提供一定之對待給付，俾防止行政機關假借雙務契約之便「出售公權力」，或憑其優勢使人民受不利益等弊端。因此行政契約之締結不得任由行政機關決定契約內容，人民的對待給付與行政機關之給付間必須具有相當之關係，避免人民被課予不必要及不相關之義務，並且人民之給付應於公法契約中明定其使用目的，此即爲不當聯結禁止原則在公法契約適用之具體表現（注三三）。例如，依法對某土地原不得徵收，或者雖得徵收但須爲鉅額之補償，行政機關乃以公法契約之方式，一方面允許所有人在該地上爲某種

注三一：參閱民國八十二年六月二十七日聯合報，第十四版。

注三二：吳庚，行政契約之基本問題，載於台大法學論叢，七卷二期，頁一二七～一二八。

注三三：陳新民，前揭書，頁二六七；經濟建設委員會經社法規前揭研究報告，頁二五。另請參閱葉俊榮，前揭碩士論文，頁二〇三。

特種營業，一方面要求其捐贈土地，此種情形，行政機關爲營業許可之義務與人民捐贈土地之對待給付義務間，根本無事理上的聯結，因而違反了不當聯結禁止原則，對此德國行政手續法第五十六條第一項規定：「如（雙務）契約中約定，爲一定之目的而爲對待給付，且有助於官署遂行其公務時，得締結第五十四條第二句公法契約，而使契約相對人對官署負對待給付之義務，對待給付依全部情況應相當，且應與官署之契約上義務有實質關係存在」（注三四），所謂對待給付義務間有實質關係存在，即不當聯結禁止原則之體現。以此規定，驗證我國地方自治團體所發生之實例：台北縣政府財力有限無以徵購公共設施保留地，於是採取變通措施，報請省政府，希望將部分公共設施用地面積縮小，同意地主無償捐出半數土地，而另一半土地變更爲住宅區或商業區。細察此一構想乃藉公法契約的行爲型態，以遂行其目標。惟台北縣政府在契約中所負之義務爲將公共設施保留之一半變更爲住宅區或商業區，而地主之對待給付義務爲捐出土地之一半，兩者間並無事理上的關聯，依不當聯結禁止原則應屬違法（注三五）。

不當聯結禁止原則在公法契約之適用上應受特別重視，否則行政機關將假借「承諾阻卻違法」之名義，嚴重侵害人民之權益，因此不當聯結禁止原則成爲檢視公法契約違法與否之重要指標。

㈢行政上強制執行領域

行政上強制執行亦稱爲行政執行，乃人民不履行行政法上之義務時，行政主體以強制手段使其履行或與已履行同一狀態之一種處分。詳言之，行政機關爲實現行政目的，基於權力作用，依法令或本於法令爲行政處分，以課人民以某特定公法上之義務，於義務人任意不履行其義

注三四：譯文請參閱翁岳生，前揭書，頁二八一、二八二。

注三五：轉引自葉俊榮，前揭碩士論文，頁二〇四。原案例載於聯合報，民國七十四年四月七日，第六版。

務時，以其獨自之強制方法，就將來可能之不利益，予義務人以心理上之恫嚇，或予義務人以物理上之壓制，以逼使義務人履行或遵守其義務或使其實現與已履行義務同一狀態之行政作用（注三六）。

行政機關採取強制執行措施，將對人民的自由權利直接發生影響，故非有法令依據不得行之，最主要之法令依據則是行政執行法。根據行政執行法之規定，行政上強制執行之手段，主要可分間接與直接強制處分二種，此外尚可增列「即時強制」與「強制徵收」（給付義務之強制）二種措施（注三七）。而依行政執行法第二條規定，間接強制處分又分代執行與罰鍰二種；依同法第六條規定，直接強制處分又分對人之管束，對於物之扣留、使用、處分或限制其使用及對於家宅或其他處所之侵入三種。無論行政機關採取何種強制執行措施，其手段較其他行政行為更為激烈，對人民權益之侵犯更為嚴厲，因而在此領域，尤須注意手段與目的間是否合乎不當聯結禁止原則；倘無必要，應儘量避免採取強制執行措施，例如無行政執行法第七條所列各款情形，不可對人採取管束處分，否則即係對人身自由之重大侵害，行政機關對此種法定要件是否具備之考慮，其最重要之衡量原則，當屬不當聯結之禁止，如此才可使行政上強制執行措施更加合理妥適。

㈣行政罰領域

行政機關為貫徹法令之執行，及實現行政上的目的，得以行政主體之地位，對人民行使制裁權。人民在行政法法律關係上，負有守法及服從命令之義務，若違反義務，即應受制裁。由此可知，國家在行政法法律關係下擁有制裁權，不僅可對違反義務之人民採取強制措施，並得就

注三六：轉引自城仲模論，行政強制執行序說，收錄於同注一一書中，頁一八八～一八九。關於行政上強制執行之概念，另請參閱張家洋著，行政法，民國七十五年九月版，頁六三一～六三二；馬君碩著，中國行政法總論，民國七十三年二月版，頁三五九～三六〇。

注三七：參閱張家洋，前揭書，頁六三四。

其違法行為予以各種處罰。此等在行政法上所規定之各種處罰，總稱為行政罰（注三八）。而行政罰之種類繁多，散見在各種行政法規，不勝枚舉。惟行政上一切處罰，無論其名稱如何，皆為影響人民權利義務之行為，應有法律作為處罰之依據，而且行政機關所採取的處罰手段，必須與違反義務之行為間有合理關聯存在，亦即其不得違反不當聯結禁止原則，否則其處罰即構成違法。例如，依據電業法第七十二條及自來水法第七十條之規定，用戶欠繳電費、水費，經限期催繳後仍不交付者，行政機關只能採取停止供電及供水措施，不得採取其他不合理的手段，迫使用戶繳納費用，如將用戶家人拘留、收押，或拆除房屋等，此種手段與違反義務之行為間即欠缺合理聯絡關係存在，非妥當之措施，影響人民權益至深且鉅。因此，不當聯結禁止原則在處罰之行政領域，成為檢視處罰手段合法與否之最重要的適用原則。

㈤其他行政作用領域

以上所述附附款行政處分領域及公法契約領域中，行政機關所為行政行為，大都以對人民給付為前提，即以給付行政領域為主要探討對象，只是在給予人民利益之同時，亦要求人民為一定之給付或受一定之不利益，進而要求人民之給付義務或所受不利益與行政機關之給付義務間，必須具備合理相當之關係，而有事理上的關聯，因而須特別重視不當聯結禁止原則之適用，以維護人民之權益。又不當聯結禁止原則，亦有稱為不正對待給付禁止之原則，依其字面涵義，似只適用於行政機關與人民間互負義務之行政領域上，此觀德國行政手續法只於行政處分之附款及公法契約領域中，明文揭示不當聯結禁止原則可明。但在行政上強制執行領域及行政罰領域上，因其對人民權益產生更鉅大之影響，經常造成直接且立即之侵犯，故而本文亦特標明應適用不當聯結禁止原則。除

注三八：參閱張家洋前揭書，頁六四三。

此之外，其他行政領域似無適用之餘地，然不當聯結禁止原則具有保障權益之功能，尤其是在干預行政領域，經常單純課人民以一定之義務或不利益，對人民權益之影響亦深且鉅，須適用不當聯結禁止原則；兩者，上述所謂目的與手段間合理聯結及不相關因素考慮禁止之原則，無論在何種行政作用領域，行政機關追求一定行政目的時，均須考慮其所採取之手段是否妥當，及作爲行政行爲之基礎因素是否相關，此爲不當聯結禁止原則之涵義所在。最後依通說不當聯結禁止之原則於今已獨立成爲行政法之一般法律原則，自當於各種行政領域皆有其適用，惟其於前四種領域適用機會較多而已。

㈥立法行爲領域

現代民主法治國家爲行政行爲時，都必須有法規範爲依據，此即依法行政之原則，雖依法行政原則於今觀之，不必再以法規爲絕對前提，故「無法律則無行政」之原則已不復存在（注三九）。但行政機關所爲之行政行爲大多數仍須有法令爲根據，而此之法令直接或間接由立法機關所訂立，因此立法機關之立法行爲，對行政機關之措施具有決定性之影響，倘能訂定妥適之法律以供行政機關遵守，則於人民權益將有更多保障，據此，如果立法機關將不當聯結禁止原則作爲一立法原則，於法律條文中預爲規定，讓行政機關有明確遵循依據，則行政行爲較不會牴觸此原則，因此不當聯結禁止原則雖於行政領域中較受重視，然於立法行爲領域中亦應加以考慮，於法律條文中處處蘊藏不當聯結禁止原則之精神，便更能發揮不當聯結禁止原則之功能。

〔陸〕不當聯結禁止原則在我國運用之情形

注三九：關於依法行政原則之現代意義，請參閱城仲模前揭書，頁一一〜一三。

不當聯結禁止原則雖已獨立爲一般法律原則，然其在我國運用之情形尚不普遍，亦未受到相當之重視，於我國實定法制上似未將其作爲立法原則而吸收於法律條文中，至於實務運作上因行政法院心態保守及「行政優越」的情勢，亦未對此原則妥善運用，故本文以下只能從實定法制上及實務運作上，略作探討，依稀找出不當聯結禁止原則在我國運用之情形。

一、實定法制運用上

現行法律中幾乎尚未將不當聯結禁止原則明定於法條以作爲行政機關遵循之依據，只有以下相關法律隱約蘊藏不當聯結禁止原則之內涵：

㈠集會遊行法

1.第十四條規定：「主管機關許可室外集會遊行時，得就下列事項爲必要限制，(1)關於維護重要地區、設施或建築物安全之事項，(2)關於防止妨礙政府機關公務之事項，(3)關於維持交通秩序或公共衛生之事項，(4)關於維持機關學校等公共場所安定之事項，(5)關於集會遊行之人數、時間、處所、路線之事項，(6)關於妨礙身分辨識之化裝事項」，基此規定，主管機關作成核准室外集會遊行之行政處分時，若欲附加附款爲上述之限制，必須考慮附款限制之內容，是否與核准處分間有合理關聯存在，如此才不會造成不當之限制，此即不當聯結禁止原則之精神所在。

2.第二十六條規定：「集會遊行不予許可、限制或命令解散，應公平合理考量人民集會遊行權利，與其他法益之均衡維護，以適當之方法爲之，不得逾越所欲達成目的之必要限度。」本條規定要求主管機關對集會遊行之不予許可、限制或命令，須考慮相關之因素，不得基於不相關因素而作決定，並且不得超越所欲達成目的之必要限度，此乃上述所謂目的與手段合理聯結及不相關因素考慮禁止之型態，具有不當聯結禁止原則之內涵。

㈡漁業法

第九條規定：「爲開發或保育水產資源，或爲公共利益之必要，主管機關於漁業經營之核准時，得加以限制或附以條件。」據此規定，所爲核准漁業經營之行政處分，僅得於「爲開發或保育水產資源，或爲公共利益之必要」的目的內，始得附加附款，此以目的來限制附款之內容，亦富有不當聯結禁止原則之內涵。

㈢經濟建設委員會行政程序法草案

有鑑於不當聯結禁止原則運用尚不普遍，該草案乃對此原則加以明文規定，惟爲免重覆卻未於該草案第一章第二節將之明定爲行政法之一般法律原則（注四〇）不免遺憾，然草案中將此原則於行政處分之附款及公法契約中明白規定，亦值欣慰。說明如下：

1.草案第六十一條第三項規定：「附款不得牴觸行政處分之目的，並應與該行政處分之目的具有正當合理之關聯。」此條項乃參考德國行政手續法第三十六條第三項而爲規定。行政機關雖有附款之裁量權，然其行使仍須遵守有關裁量行使之一切限制，尤其附款不得牴觸行政處分之目的，更必須與行政處分之目的具有正當合理之關聯，此即不當聯結禁止原則之考量。例如，附款得以排除原本使行政機關爲拒絕處分之事由，或得以創設使其爲同意處分之事由。同時，行政處分附款規定之事項亦必須在行政機關之權限範圍內，追求權限範圍外公益之附款，即與行政處分間缺乏正當合理之關聯（注四一）。

2.草案第八十六條第二項規定：「(雙務)契約中應限定人民所爲之給付須用於前項所稱之特定目的，其內容應與行政機關所負之對待給付相當，並有正當合理之關聯。」本條項乃參考德國行政手續法第五十六條第一項而規定，條文中所謂人民之給付與行政機關契約上之對待給付

注四〇：參閱經濟建設委員會經社法規前揭研究報告，頁五五〇。
注四一：參閱該條文之立法說明。

相當，乃比例原則之表現，意指兩者間從整個契約之經濟面觀察，至少應立於某種均衡之關係，如此不僅可避免行政機關爲圖利人民而「賤貨拋售公權力」，也可避免人民在行政機關優勢壓力下，約定承擔不相稱之給付義務，而蒙受顯失公平之不利益。而人民之給付與行政機關契約上對待給付有正當合理關聯，即是不當聯結禁止原則之表現，爲相當性要求之補強規定，具有杜絕行政機關「出售公權力」與保護人民權益之雙重功能（注四二）。

㈣法務部行政程序法草案

於民國八十二年十月提出，嗣後於民國八十三年再作修正，該草案在行政處分附附款及行政契約領域內運用不當聯結禁止原則，其內涵與經濟建設委員會行政程序法草案大同小異，分別說明如下：

1.草案第九十六條規定：「前條之附款，不得違背行政處分之目的，並應與該處分之目的，具有正當合理之關聯。」附款係對行政處分主要內容所爲之附加內容，具有便民、簡化行政程序以強化行政之功能（注四三）。依同草案第九十五條第一項規定：「行政機關作成行政處分有裁量權時，得爲附款。無裁量權者，以法律有明文規定或爲確保行政處分法定要件之履行而以該要件爲附款內容者爲限，始得爲之。」行政機關雖有附款之裁量權，惟其行使仍須遵守有關裁量權行使之一切限制，尤其附款內容不但不得違背行政處分之目的，更必須與行政處分之目的具有正當合理之關聯，行政機關不得假藉其附加附款之權限，任意要求相對人爲某種行爲或負擔某種義務，例如要求相對人爲與行政處分目的不相干之金錢給付。至於附款內容與行政處分目的是否具有正當合理之關聯，應就個案判斷之（注四四）。此即爲不當聯結禁止原則之適用。

注四二：參照經濟建設委員會經社法規前揭研究報告，頁三〇三。
注四三：參閱法務部印行之，行政程序法草案，民國八十三年四月版，頁一〇〇。
注四四：法務部前揭草案，頁一〇二之立法說明。

2.草案第一百四十條第一項第三款規定：「行政機關與人民締結行政契約，互負給付義務者，人民之給付與行政機關之給付應相當，並具有正當合理之關聯。」行政機關與人民締結雙務契約時，爲避免行政機關假藉雙務契約而損及公權力，或使居於劣勢地位之人民負擔不合理之義務，必須使人民之給付與行政機關之給付具有相當性而不失平衡，且使兩者間具有正當合理之關聯，也才不致使公權力淪爲商品，以換取人民之給付，致影響公權力之威信（注四五）。此亦爲不當聯結禁止原則之具體表現。

二、實務運作上

由於實務界心態保守，因此運用不當聯結禁止原則處理的案例並不多見，茲舉以下三例說明之：

1.行政法院七十五年判字第二〇八號判決：「依照台北市特定營業管理規則，經營舞廳、酒家等均屬特定營業，依該規則第五條第一項及第六項規定，經營此類營業每年均應繳納許可年費，作爲規費收入，而許可年費屬於行政行爲附款之一，於行政機關爲許可之處分時，附隨於主意思表示而課對方以特別義務之意思表示，與稅捐之性質不同。」（注四六）此訴訟乃由台北市數十家特種營業業者所提，其主張論點，認爲許可年費實屬稅捐，違反人民權利義務事項，應有法律規定適用法律保留原則，然行政法院認爲許可年費與稅捐之性質不同，判決業者敗訴。此種見解妥適否？尚有推論餘地，蓋許可年費乃法定之附款，縱與稅捐之性質不同，然仍須考量附款之內容是否與許可營業之目的間有正當合理關聯，許可年費過高，似不合理，應屬違反不當聯結禁止原則，業者倘由此論點主張，或有勝訴之可能。

注四五：法務部前揭草案，頁一四〇之立法說明。
注四六：轉引自吳庚，前揭書，頁二八五。

2.行政法院五十七年判字第一九八號判決之案例事實中原許可設立磚廠曾附有「如有損害附近農作物而不負賠償責任者，任由政府處分」之切結（注四七），此切結爲磚廠設立許可處分之附款，其內容不確定，而且任由政府處分可採取之措施範圍過廣，與許可處分所欲達成之目的間欠缺正當合理的關聯，當屬違反不當聯結禁止原則。

3.司法院大法官會議釋字第二二四號解釋，解釋文曰：「稅捐稽徵法關於申請復查，以繳納一定比例之稅款或提供相當擔保爲條件之規定，使未能繳納或提供相當擔保之人，喪失行政救濟之機會，係對人民訴願及訴訟權所爲不必要之限制，且同法又規定，申請復查者，須於行政救濟程序確定後始予強制執行，對於未經行政救濟程序者，亦有欠公平，與憲法第七條、第十六條及第十九條之意旨有所不符，均應自本解釋公佈之日起，至遲滿二年時失其效力……。」（注四八）。根據原稅捐稽徵法第三十五條至第三十八條第一項規定，申請復查者須繳納一定比例之稅款或提供相當擔保爲條件，不服復查決定者經提起行政救濟後，始得享有停止強制執行之利益。此種規定將稅捐稽徵機關爲復查之義務與人民繳納一定稅款或提供相當擔保之義務，作不正當之聯結，雖大法官會議認爲係與憲法第七條、第十六條及第十九條規定之意旨有所不符，然毋寧認爲此種規定所附條件與稅收之目的相牴觸，悖於不當聯結禁止原則。

〔柒〕結論

行政機關爲行政行爲追求一定行政目的時，固應遵守憲法、法令或

注四七：中華民國裁判彙編，行政法（十三），頁四八八。
注四八：稅捐稽徵法關於申請復查之不合理的規定，已經立法院修正並由總統於民國七十九年一月二十四日公布。

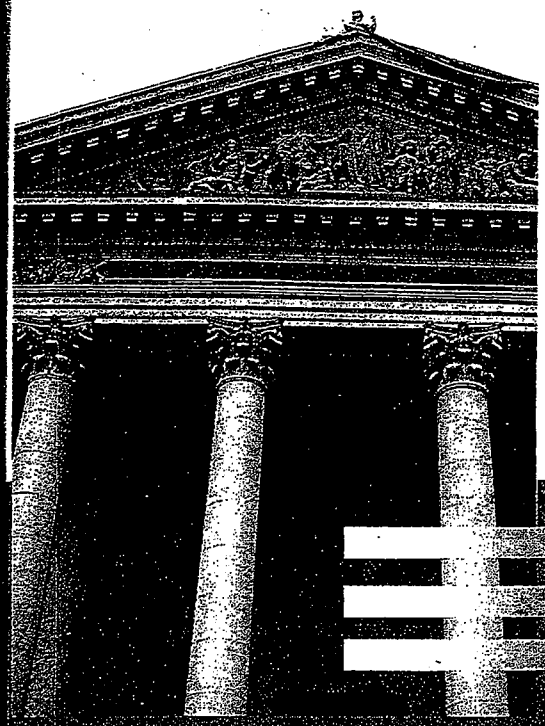
臺北市立圖書館
9436363

附件47

大學用書

國家法(I)

—國家組織篇



蕭文生 著

元照出版

國家圖書館出版品預行編目資料

國家法. I, 國家組織篇／蕭文生著. -- 初版.
-- 臺北市：元照, 2008.07
面；　公分

ISBN 978-986-6842-78-8（平裝）

1. 憲法 2. 國家 3. 政府組織

581　　97008247

國家法 I —國家組織篇

Staatsrecht I - Staatsorganisation　1C061PA

2008 年 8 月　初版第 1 刷

作　　者　蕭文生
出 版 者　元照出版有限公司
　　100 臺北市館前路 18 號 5 樓
網　　址　www.angle.com.tw
定　　價　新臺幣 480 元
專　　線　(02)2375-6688
傳　　真　(02)2331-8496
郵政劃撥　19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.
登記證號：局版臺業字第 1531 號　ISBN 978-986-6842-78-8

較寬鬆的要求則是大法官釋字第545號解釋認爲，如果經由「適當機構」認定及判斷，能得知法律規定涵義時，亦不違法律明確性原則，受規範者主觀上是否可得預見，並非重要。

法律明確性原則應無差別地適用於任何限制人民自由權利之法律，惟大法官釋字第636號解釋理由書指出，「基於法治國原則，以法律限制人民權利，其構成要件應符合法律明確性原則，使受規範者可能預見其行爲之法律效果，以確保法律預先告知之功能，並使執法之準據明確，以保障規範目的之實現。……依憲法第8條之規定，國家公權力對人民身體自由之限制，於一定限度內，既爲憲法保留之範圍，若涉及嚴重拘束人民身體自由而與刑罰無異之法律規定，其法定要件是否符合法律明確性原則，自應受較爲嚴格之審查。因此認爲檢肅流氓條例第2條第3款規定之欺壓善良、第5款規定之品行惡劣、遊蕩無賴均屬對個人社會危險性之描述，其所涵攝之行爲類型過於空泛，非一般人民依其日常生活及語言經驗所能預見，亦非司法審查所能確認，實務上常須與強暴、脅迫、恐嚇等行爲或與同條文其他各款規定合併適用。此基本構成要件所涵攝之行爲內容既不明確，雖第5款另規定「有事實足認爲有破壞社會秩序或危害他人生命、身體、自由、財產之習慣」，亦不能使整體構成要件適用之範圍具體明確，因此上開欺壓善良及品行惡劣、遊蕩無賴之規定，與法律明確性原則不符」。此項結果似乎開啓差別審查密度之可能性。

明確性原則並不禁止立法者運用一般條款與不確定法律概念，尤其是行政事務之多樣性，並無法期待總是可以利用明確清晰之概念來涵蓋，爲使行政機關有能力顧及個案之特殊情況及在快速變化之環境中能夠公平適當完成其任務，立法者應能妥適運用一般條款與不確定法律概念。惟容許使用不確定法律概念，並未免除立法者仍須以符合規範明確性以及司法審查可能性來制定法律。至於明確性之程度與範圍並無法一概而論，一般而言，給付行政中之明確性要求較干預行政之要求爲弱[114]；法規範必要之明確性程度與其所欲規範生活事實之特質有關，特

[114] BVerfGE 48, 210.

別是待規範之生活事實在何種範圍內，得以詳細之概念加以描述[115]。此外，法規範對於當事人權益影響程度亦是考量因素之一，影響越大，明確性程度之要求越高[116]。

鑑於法律體系日益龐大複雜，甚至已有氾濫之虞，法律規定真正的意義及適用效果，大都無法從單一條文甚至單一法律能夠一窺全貌，而是必須經過許多法律規定彼此間的補充、衝突、優先適用、排除等過程，才能得到最終正確的結果，法律體系之複雜性正是反映現代社會快速發展之一種現象。法律逐漸不再是容易讓人民（受規範者）親近，而是屬於「專門」知識。因此法律明確性的要求日益獲得重視，蓋法律絕非法律人的法律而是全民的法律。

惟法律本身一般抽象的特質，卻又無法使其能夠如數字、地點或時間概念般明確，如果法律變成如此，則其將喪失其作爲最重要社會規範的優勢。法律明確性並無法有一致性的答案，仍須依規範領域內之生活事實與影響人民權益之程度而作不同的處理[117]。影響人民自由權利越大，則明確性程度的要求應越高，立法者有義務制定受規範者能夠明確理解的法律規定。

柒、法（律）安定性

法（律）安定性並非指保護生活秩序永久不變，而係涉及到法所產生的一種特殊狀態，亦即法秩序之可信賴性。只有人民知悉法之存在時，亦即法律合法公布施行後，法律秩序才有可信賴性，法律在合法公布生效後，才具有拘束力，法律所涉及者主要係未來而非過去的事物。惟法不僅在維持現有的法秩序關係，亦應能依時間之進展、實際的需要，適度調整現有生活秩序內之權義關係以配合未來的發展。尤其是現代國家利用法律積極介入社會與經濟生活，因此一次所爲之法律規定，基本上不會被視爲永久或長期性之規定，曾經受到保護之法律地位，並

[115] BVerfGE 56, 1/12 f.
[116] BVerfGE 48, 210/222.
[117] BVerfGE 49, 89/133; 63, 312/324.

無法得到永久之存續保障。

法安定性涉及到兩種不同的情形[118]：一是經由法律適用所達成的法安定性（Sicherheit durch das Recht）；一是法律本身之安定性（Sicherheit des Rechts）。前者與國家決定之存續性有關，亦即國家正式作成的確定決定不得任意變更，僅能在遵守一定方式、程序及一定內容要件下，才能加以改變。後者涉及到國家決定的可預測性，其使得即將形成的法秩序有判斷的標準。人民享有的自由權利須依賴法秩序的可信賴性，自由係指個人得依自己的計畫來設計自己的生活[119]，此無論是在授益或侵益領域並無不同。因而信賴既有的法律，才能有效規劃自己的生活，對人民而言，法安定性同時意味著信賴保護。藉由此項觀點，國家行爲之存續力額外得基於具體主觀之事實要素來主張，就此而言，能更有效貫徹信賴利益所依據之法律狀態。

法安定性基於上述兩種情形可分爲涉及行政及司法的法安定性，亦即適用法律所產生的法安定性，一般皆以「信賴保護」原則來說明；以及涉及立法的法安定性，亦即法律本身之安定性，一般皆以「溯及既往禁止」原則來描述。由於涉及不同國家權力的本質及權限，兩者雖皆源自法安定性，但在結構上卻有顯著的不同，因此分別加以說明。

一、信賴保護原則

信賴保護原則所涉及者主要是國家適用法律作成決定的存續性，亦即人民得信賴此項決定所產生的法律秩序會被所有國家權力及其他人民共同尊重，人民對於公權力行使結果所產生之合理信賴，法律應予以適當保障。

人民之信賴雖然源自法律之明文規定，但法律持續有效的適用，才是鞏固信賴的依據。如果人民無法信賴法秩序的持續有效，則不會產生對於法律規定本身的信賴，也就不會有遵守法律的意願，則法秩序整體亦將走向崩解。基於行政與司法本身不同的特質，信賴保護原則呈現不同的面貌。

[118] Schmidt-Aßmann, 同註3, S. 1030.
[119] BVerfGE 60, 253/268.

㈠司法領域的信賴保護原則

基於保護法律和平，司法裁判特別重視其存續性，因此法院裁判須有既判力及適用一事不再理原則，以確保法律爭議與法律關係經由法院裁判後，能夠獲得最後的解決與確定，法院裁判之既判力係法治國原則之必要要素。行政訴訟法第213條規定，「訴訟標的於確定之終局判決中經裁判者，有確定力」。針對同一事件的程序重新進行乃是例外的情形。爲能確認既判力的存在，訴訟上的期限，尤其是上訴期限的規定乃是一種必要且合憲的制度[120]。惟訴訟法上的既判力可能會與實質正義有所衝突，因此，必須規定例外的救濟可能性，例如再審或非常上訴制度等[121]。

㈡行政領域的信賴保護原則

行政領域的信賴保護原則主要彰顯於授益行政處分之撤銷與廢止（行政程序法第119條、第120條及第126條參照）。行政處分具有類似司法裁判既判力之效力（行政處分之存續力，行政程序法第110條第3項規定，「行政處分未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，其效力繼續存在」），此項存續力的設計係考量法安定性、個案正義、信賴保護利益及行政機動性下，由立法者親自爲之[122]。

惟行政法規並無類似的規定，但行政程序法第8條規定，「行政行爲，應以誠實信用之方法爲之，並應保護人民正當合理之信賴」。此處行政行爲之範圍包括法規命令與行政規則之訂定，因此事實上在法律的

[120] 大法官釋字第240號解釋理由書指出，「憲法第16條所定人民之訴訟權，乃人民司法上之受益權，即人民於其權利受侵害時，有訴請救濟之權利，法院亦有依法審判之職責，惟此項權利，依憲法第23條之規定，為防止妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序或增進公共利益所必要者，得以法律限制之。就民事訴訟法第440條所定上訴期間之限制而言，乃在使當事人間權利義務關係得於上訴期間屆滿而無合法之上訴時確定。……乃為增進公共利益所必要，且於人民訴訟權之行使不生影響，自難謂與憲法第16條、第23條有何牴觸」。
[121] 刑事訴訟法第441條規定，「判決確定後，發見該案件之審判係違背法令者，最高法院檢察署檢察總長得向最高法院提起非常上訴」。
[122] Schmidt-Aßmann, 同註3, S. 1031; BVerfGE 60, 253/269, 行政處分之存續力與法院判決之既判力皆是法治國原則不可或缺之要素。

吳　庚著

行政法之理論與實用

增訂十三版

285/290

國家圖書館出版品預行編目資料

行政法之理論與實用／吳庚著.－－增訂十三版二刷.
－－臺北市：三民，2015
面；　公分

ISBN 978-957-14-5996-7　(平裝)

1.行政法

588

104000980

© 行政法之理論與實用

著作人	吳　庚
責任編輯	王怡婷
發行人	劉振強
發行所	三民書局股份有限公司
	地址　臺北市復興北路386號
	電話　(02)25006600
	郵撥帳號　0009998-5
門市部	(復北店) 臺北市復興北路386號
	(重南店) 臺北市重慶南路一段61號
出版日期	初版一刷　1992年9月
	增訂十二版一刷　2012年9月
	增訂十三版一刷　2015年2月
	增訂十三版二刷　2015年10月
編號	S 586120

行政院新聞局登記證局版臺業字第〇二〇〇號

有著作權・不准侵害

ISBN　978-957-14-5996-7　(平裝)

※本書如有缺頁、破損或裝訂錯誤，請寄回本公司更換。

增訂第十三版修改重點

一、行政訴訟法本於一〇三年六月十八日又完成修正，增設收容聲請事件程序，本書此次增訂，將之列入第十三章第十節。

二、行政程序法有關公法上請求權時效（該法第一三一條）之規定，亦於一〇二年五月二十二日公布施行新的條文，與舊條文相較，有重大變更，本書第七章第六節有詳細說明。

三、第七章有關行政處分種類，此次增列兩種新的分類：物的處分與形成私法關係之行政處分，請讀者注意。

四、在行政組織及公務員法部分，增加行政院新成立或改組之部會，關於司法官之職務法庭也補充說明。

五、司法院大法官新近對受刑人、被羈押之被告及遭行政收容者之司法救濟一連串的解釋，增訂版第三章在關於「特別權力關係事項」可否爭訟部分，加以敘述。

六、本次增訂依向例引述各級行政法院有參考價值之裁判，並對現時「熱門問題」如都市更新與正當行政程序、不分區立法委員之黨籍等亦有簡要論述。

七、外國法制之重大變更，諸如奧國行政訴訟改為二級二審制，德國聯邦行政程序法關於行政契約的規定，擬議修改中，德國各邦紛紛廢除訴願制度，均有所介紹。

則為濫觴，五十二年判字第三四五號判例開宗明義稱：「公法與私法雖各具特殊性質，但二者亦有其共通之原理，私法規定之表現一般法理者，應亦可適用於公法關係。依本院最近之見解，私法中誠信公平之原則，在公法上應有其類推適用。」誠信原則常為行政法院所引用，尤其於形式上被告機關有法令依據，但實質上有欠公平或顯不合理時，行政法院常藉此原則，而使原告勝訴；且將誠信原則與公平原則合而為一。除上述判例外，尚有七十年判字第九七五號判決[35]。有時行政法院則單獨稱為公平合理或衡平原則，例如五十九年判字第五四七號判決以法律貫在衡平，而稅收之指示與執行，自應以公平合理為原則作為理由，認為核定營業額既不正確，再據以核定當月份之統一發票印花稅款，係違背上開原則，撤銷原決定及原處分，為納稅義務人勝訴之判決。若土地已公告徵收，所有權人為圖領取救濟金、起造建物，自不符誠信原則，乃最高行政法院之近例（九十九年判字第一六八號判決）。

[35] 參照蔡章麒，行政法上有關誠實信用原則若干問題，法學雜誌，二卷十期，民國四十年十月，第三頁以下。甚至有認為行政法上之其他法律原則，均可追溯於誠信原則之下，參照 Häfelin/Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, Zürich 1990, S, 110ff.

[36] 裁判要旨彙編，第二輯，九三八頁。

行政行為違反誠信原則有一近例可供說明：環保主管機關查獲地下油槽滲透污染地下水，遂兩次通知其負責人在限期內改善，否則依法處罰，詎料在限期尚未屆滿之前主管機關已先行對油槽之負責人處鉅額罰鍰。行政法院認為本件處分違反行政程序法第八條誠實信用原則（高雄高等行政法院九十二年訴更字第八號判決）。

比例原則

比例原則之法律原則，以一法律係留之作為原則，亦以行用。且前應用範圍甚為廣泛，在現編

法上基本權利之律則者（參照我國憲法第二十三條），一般皆以比例原則充當內在界限 (immanente Begrenzung)[37]。比例原則表現於我國現行法者，亦不乏其例：如憲法第二十三條、社會秩序維護法第十九條第二項、警械使用條例第五條、集會遊行法第二十六條及土地法施行法第四十九條等。依德國通說，比例原則又有廣狹兩義之分，廣義之比例原則包括適當性 (Geeignetheit)、必要性 (Erforderlichkeit) 及衡量性 (Angemessenheit) 三原則，而衡量性原則又稱狹義之比例原則。適當性指行為應適合於目的之達成；必要性則謂行為不超越實現目的之必要程度，亦即達成目的須採影響最輕微之手段；至衡量性原則乃指手段應按目的加以衡判，質言之，任何干涉措施所造成之損害應輕於達成目的所獲致之利益，始具有合法性。上述三分法在概念上有重疊之處，故論者反對上述通說且主張比例原則應改稱禁止過度原則 (Der Grundsatz des Uebermassverbots)[38]。行政程序法第七條稱：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」第一款即適當性原則，第二款第三款分別相當於必要性及衡量性原則，可謂學說論述之條文化。

[37] Vgl. Wallerath, aaO., S. 106.

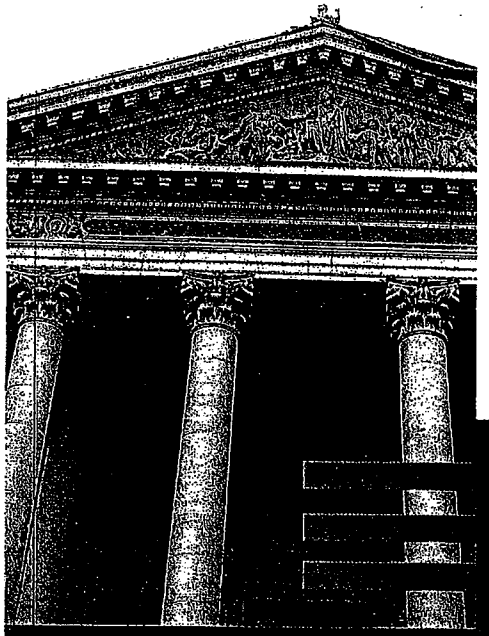
[38] Vgl. Wallerath, aaO., S. 107f.; Giemulla/Jaworsky/Müller-Uri, Verwaltungsrecht, 4. Aufl., 1991, S. 75; Häfelin/Müller, aaO., S. 108; 蔡震榮，前書，一〇四頁。

臺北市立圖書館
6629030

憲法

大學用書

最新二〇〇九年版



許育典 著

元照

國家圖書館出版品預行編目資料

憲法 ／ 許育典著. -- 三版. -- 臺北市 ：元照
，2009.07
面 ； 公分
參考書目：面
含索引
ISBN 978-986-6540-75-2（平裝）

1. 中華民國憲法

581.21 98008624

憲 法

1C046PC

2009年7月 三版第1刷

作 者 許育典
出 版 者 元照出版有限公司
100 臺北市館前路 18 號 5 樓
網 址 www.angle.com.tw
定 價 新臺幣 480 元
專 線 (02)2375-6688
傳 真 (02)2331-8496
郵政劃撥 19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.

登記證號：局版臺業字第 1531 號 ISBN 978-986-6540-75-2

289/290

要求。法的可信賴基礎，正是在於法律規範本身的持續穩定，法律的權利義務關係不會隨意地變更和修改，人們可以據此作出行動。法的可信賴性要求從人民角度而言，就是對人民的一種信賴保護（Vertrauensschutz）（Maurer, 2005: § 8 Rn. 49）。

事實上，法的可信賴性要求，並非禁止法律的變動或修改，而是禁止法律的溯及既往而生效，因為法律溯及既往地生效會危害到人民對法律的信賴。為了保護人民的信賴，所以禁止法律的效力溯及既往（Rückwirkungsverbot）。立法者為了貫徹立法目的，常常會想把新的法律擴張時間上的適用範圍，而溯及既往地賦予其效力，使其適用於過去的社會生活事實。這種做法會嚴重危害到人民對於法律的信賴。為保護人民對法律的信賴，也同時維持法律本身的可信賴性，各國在立法的原則上，都會禁止法律效力的溯及既往，尤其是對於人民不利益的溯及既往（Maurer, 2005: § 8 Rn. 49）。因此，一個法律（舊法）修改，新法的內容只能適用於新法公布生效以後所發生的事實；如果新法要適用它公布生效以前所發生的事實，便是溯及既往。這樣的溯及既往，如果對人民有利，是可以的。但是，如果是對人民不利的溯及既往，就涉及對人民信賴保護的問題（Badura, 1996: D Rn. 53; Katz, 2005: Rn. 200）。然而，如經廢止或變更的法規有重大明顯違反上位規範情形，或法規（如解釋性、裁量性的行政規則）係因主張權益受害者以不正當方法或提供不正確資料而發布者，其信賴即不值得保護；又純屬願望、期待而未有表現其已生信賴的事實者，則欠缺信賴要件，不在保護範圍（參考釋字第525號）。

溯及既往，還可依法律適用的事實及其時點的差異，分為真正溯及既往（Echte Rückwirkung）與不真正溯及既往（Unechte Rückwirkung）。真正的溯及既往，是指新法溯及既往地適用於新法公布生效前已經完成的事實，這原則上是禁止的，因為真正的溯及既往，是國家背信地違背法的安定性原則，猶如國家對人民出爾反爾地課以處罰，使人民一點安全感也沒有。這會使人民完全不信賴現在的法律，嚴重違背法治國原則。不真正的溯及既往，是指新法要適用於一個在新法公布生效前已經開始的事實，但這個事實一直持續到新法公布生效以後才結束；這嚴格地來說，並非是完全的溯及既往，因此原則上是允許的（法治斌、董保城，2006：78-

陳慈陽，2005：240-242）。釋字第620號解釋理由書進一步明白表示，新法規範的法律關係如跨越新、舊法施行時期，當特定法條的所有構成要件事實於新法生效施行後始完全實現時，則無待法律另為明文規定，原則上應適用法條構成要件與生活事實合致時有效的新法，根據新法定其法律效果。除非立法者另設「法律有溯及適用的特別規定」，使新法自公布生效日起向公布生效前擴張其效力；或設「限制新法於生效後適用範圍的特別規定」，使新法自公布生效日起向公布生效後限制其效力。至於法的可信賴性要求在我國制定法上的依據，包括了行政程序法第8條的「行政行為的誠信原則」規定，及中央法規標準法第18條的「從新從優原則」規定。

六、比例原則

比例原則（Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit），是指國會在制定法律干預人民的基本權時，其干預的方式與範圍不得逾越必要的程度，因此也被稱為「過度禁止」（Übermaßverbot）。這個原則最主要是在行政法上開始發展，而由行政法中的警察法中產生。因此，比例原則最初只是一個行政法上的原則，並不具有憲法位階的效力。但是到了二次大戰後，由於實質法治國思想的持續發達與型塑，為了落實人民基本權的保障，比例原則便躍上了憲法的位階，逐漸成為憲法的原則（Maurer, 2005: § 8 Rn. 55 ff.）。直到今日的現代法治國，在法治國原則的憲法最高性、基本權保障與權力分立的內涵型塑之下，這個原則不僅適用在行政行為上（作為行政法的原則），而且也可以拘束立法行為與司法行為（作為憲法的原則）。因此，作為法治國原則的內涵型塑的比例原則，可以說是針對准許基本權經由法律或法律授權的限制的方式與範圍，所型塑的一個憲法上的準則。因此，違反比例原則的法令，會因為違憲而無效（許育典，2003b：43）。

憲法第23條規定：「以上各條列舉之自由權利，除『為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益』『所必要』者外，不得以法律限制之。」比例原則的法理在此也可以看出，就是：國家如果因為公益的需要，而必須限制人民的基本權時，應該在盡可能的範圍