

司法院107年度憲三字第15  
號、108年度憲三字第9號、  
第50號鑑定意見

黃丞儀

中央研究院法律學研究所

副研究員

## 口頭報告重點

- 一、轉型正義並非學術名詞，而是具有規範意義的法律名詞
- 二、大多數國家在憲法當中並沒有明白規定轉型正義的機制與內涵，而是透過國會和憲法法院來建構
- 三、在訓政、戒嚴和動員戡亂時期，中國國民黨的地位和國家產生混同。黨產條例在切割黨和國的關係，具有促進民主政治的重大公共利益。

## 轉型正義是具有規範意義的法律名詞

- 轉型正義並非哲學或抽象之學術名詞，而是具有規範意義的概念，已經由各種國際組織或國家機關在官方文件中定義及交互引用。
- **2004年聯合國安理會秘書長**發布〈衝突與後衝突地區法治與轉型正義〉報告（*The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post Conflict Societies*）、**2009年聯合國人權理事會**發布〈人權與轉型正義分析研究〉（*Analytical Study on Human Rights and Transitional Justice*）、歐洲理事會（**1996年**作成〈清除前共黨極權體制遺緒之措施〉決議（*Measures to Dismantle the Heritage of Former Communist Totalitarian Systems*）
- **哥倫比亞憲法法院**在Constitutional Claim Decision C-370 de **2006**. 透過和平權（right to peace）和司法救濟權（right to judicial remedy）建構轉型正義的概念：“The Court found that the settlement of the claim depended on the balance between the pursuit of peace and the rights of victims. This is because **all regulation of transitional justice involves the tension between these extremes.**”

## 大部分國家並沒有在憲法裡面規定轉型正義

- 即便1996年南非憲法，僅在結語（epilogue）提及「國家合一與和解」（National Unity and Reconciliation），而是由國會創造「真相與和解委員會」，憲法法院肯認「結語」等同憲法本文效力。
- 智利的轉型正義則是由最高法院的判決累積出來的。
- 大韓民國在金泳三總統任內由國會通過〈五一八民主運動特別法〉，被告認為該法係個案立法以及溯及既往。
- 韓國憲法法院在96Hun-Ka2 et al, (02/16/1996)指出禁止特別針對個案立法的考量在於落實平等原則，但本質上並非當然違憲，如有正當理由可以作為立法依據，即可合憲化。
  - （1）在無法追訴犯罪時（威權統治或軍事獨裁），時效應該停止計算。
  - （2）五一八特別法的正當理由：被告為了取得政治權力所做的不法行為（illegality），以及考量「改正過去」（rectifying the past）的誠命，讓國家回到正確的憲法軌道。

波蘭憲法法院在1992年的一件判決中，認定國會通過法律將共產黨的財產收歸國有，應屬合憲。（ Judgment of the Constitutional Tribunal of 25th February 1992, signature no. K 3/91. ）

◆聲請方主張：違反平等原則，侵害第三方合法利益，違反不溯及既往，違反財產權保障

◆憲法法院：

1. 根據針對過去政黨及青年組織的調查報告，波蘭統一工人黨（PZPR）掌握的資產有很大一部份屬於國庫所有，是黨庫非法提供而來，這與國庫之間構成了一種「共同所有權」。

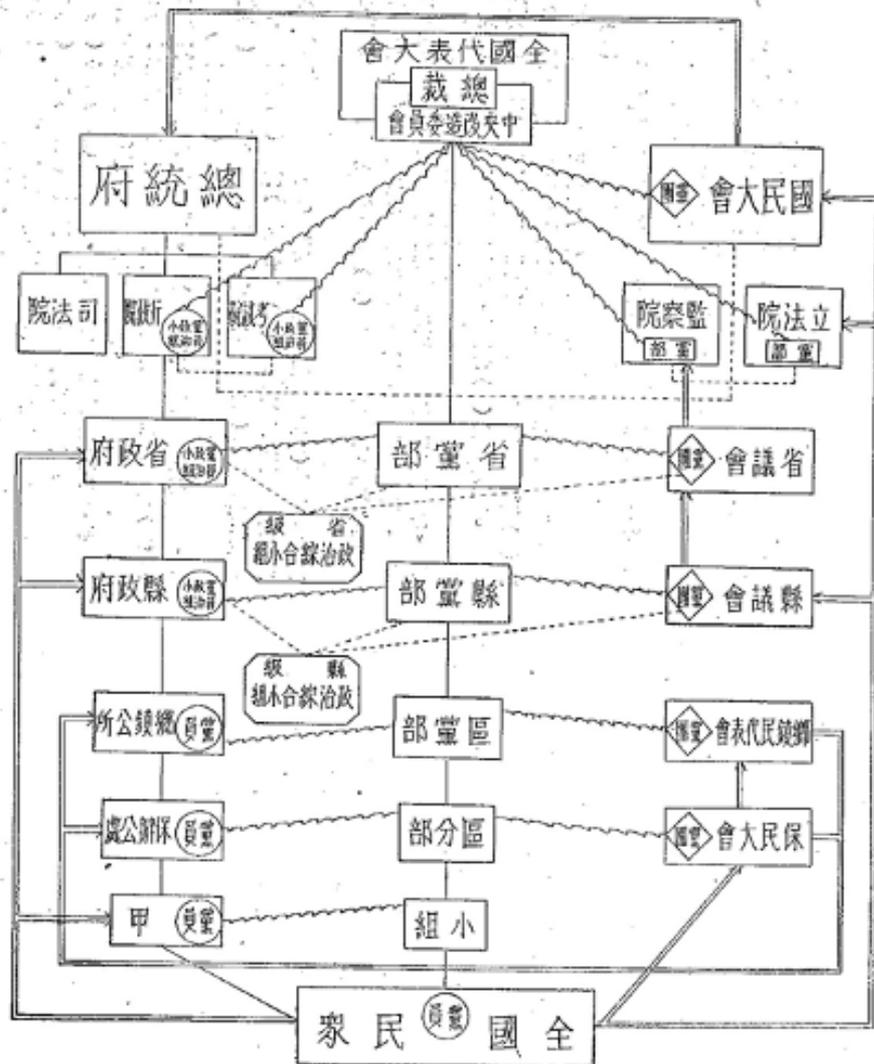
2. 儘管法律不溯及既往是民主法治國家的基本原則，但此原則並非從憲法第1條導出，也並非絕對。憲法法院認為政治體制變遷與（先前制度核心）政黨解散都屬於這種例外狀況，有合理理由背離不溯及既往原則。民法中亦有相關追溯性的規定，而這種追溯性是為了消除以邪惡為目的或規避法律目的的行為。

3. 關於該法歧視PZPR，違反平等原則這一點，考量PZPR當時的法律、政治與經濟環境，憲法法院認為歧視與違反平等原則的主張並無理由。共產黨與其他政治組織的地位不可同日而語。在真正的社會主義時期，共產黨（包括PZPR）的特點在於黨與國家機器緊密共生，在國家發揮領導作用。PZPR作為國家機關的角色雖非正式，但卻是事實上的國家機關，儘管不正式，但它的角色在國家各層級是至關重要的。因此，所謂系爭法律歧視PZPR以及違反憲法揭示之平等原則並不存在。

## 黨國一體的實際運作

- 以黨領政
- 以黨領軍
- 黨對社會的控制
- 黨與司法的關係
- 黨務經費問題

圖係關關機意民及府政與部黨級各



- 1 員黨之中關機意民及府政級同理管機組之部黨級各示表級曲
- 2 治政縣省示表②繫聯之互相間院各及會大民與府統總①示表級虛
- 3 構機之係關民政黨繫聯為組小合綜
- 4 序程之生產官務政級各及表代意民級各示表級雙
- 5 統系組政黨示表級單
- 6 理辦縣省照比保縣民政黨之市轄省及市轄院

說  
明

中央政策委員會組織辦法

四十八年六月廿九日第八屆中央常務委員會第一四五次會議通過  
 四十九年六月廿二日第八屆中央常務委員會第二四六次會議修正  
 四十九年九月五日第八屆中央常務委員會第二三九次會議修正

前言

本黨為革命民主政黨，對黨政關係之運用，有其特殊的性靈與規律，一方面遵循民主憲政之官軌，另方面尊重黨內的最高決策權，此兩項原則之密切結合與靈活運用，並促使其制度化，應為強化黨政關係之重點所在。

近年以來，中央黨政關係制度，雖屢加改進，仍未臻理想，經評閱後計，感彰下列各點

石叻叢書

，當為今後改進黨政關係主要精神之所寄：

(一)中央對民運機關黨部及本黨同志之領導，應以政策之從違為衡量，以是非解決糾紛，以討論溝通意見，以多數得成決議，以決議統一同志之意志與行動。

(二)為維護及貫徹黨的最低決策權，依憲法有參與決策權之同志，雖便有參加有關決策之機會，中央政策委員會之組織形態與職權應用，即當符合此項情況，為調整之根本。

(三)凡黨政重大問題，在未決定前，同志得自由討論，但一經決議，則必須絕對服從，求全體步調之一致，否則以違反紀律論。

(四)凡行政院從政主管同志有關政策性之措施，及民意代表同志有關政策性之提案，必須事先經過黨內之討論，循組織程序及政策委員會之制度，協議決定，其無預預為協調者，政府或民意機關得逕自處理。

強化黨政關係，原應從多方面努力，惟加強中央政策委員會之組織與職權，要屬當務之急，爰依據上述要求，特修正中央政策委員會組織辦法如次：

一、中央常務委員會為確立及貫徹黨的政綱，謀求黨政關係之協調，設中央政策委員會。  
 二、中央政策委員會隸屬於中央常務委員會，以下列人員組成之：

(一)經常參加中央政策委員會會議之委員：

1. 全體中央常務委員

2. 五院院長、副院長、總統府秘書長之為本黨黨員者。

3. 中央委員會及政策委員會秘書長副秘書長，第一組主任，第四組主任，政計考核委員會主任委員，紀律委員會主任委員。

4. 各組織指定之同志。

## 以黨領軍

- 1950年10月中改會第25次會議決議在軍隊設置**特種黨部**，並由國防部政治部（蔣經國主任）負責辦理特種黨務工作，並且說明「為顧及黨的組織體制及保密起見，今後政治部對各級特種黨務改造委員會行文，以化名行之」
- 〈**中國國民黨以黨領軍實施大綱**〉第三點明定特種黨部和軍事主管之間的關係，「各級軍事主管同志依本職有權決定之軍政重要措施，**應先經同級黨部討論決議**；有關軍令事項，應於執行後向同級黨部報告，**均受同級黨部之監督考核**。」

檔號：〈台(41)中秘室字第0039號張其昀呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽41/0382

時間：41/12/8

內容摘要：「中國國民黨以黨領軍實施大綱」及「中國國民黨以黨領軍實施細則」業經第7屆中常會第6次會議討論通過及備案。謹檢同以上兩案，簽請鈞核。

附件一：中國國民黨以黨領軍實施大綱

四十一年十二月四日第七屆中央常務委員會第六次會議通過

三、各級軍事主管同志依本職有權決定之軍政重要措施，應先經同級黨部討論決議；有關軍令事項，應於執行後向同級黨部報告，均受同級黨部之監督考核

四、各級軍事主管同志對所屬幕僚長及單位主管人事之決定，應先提經同級黨部審議，如同級黨部不予同意時，應另提人選，再行審議，如仍不同意時，得依本大綱第八條之規定辦理。

八、特種各級黨部與同級軍事主管同志，如有意見不一致時，應分別呈報上級核示。

附件二：中國國民黨以領軍實施細則

六、各級黨部委員會對於軍職重要人員之任免調遷，應確保下列各款之實施：

(一) 各級軍事主管、重要幕僚、政工人員、主辦機要人員，均應以黨員充任

023

中央委員會黨務工作報告

223.13 8.194

305

國史館  
Academia Historica



共八千六百套，而正中書局對海外華僑教科用書之供應，在對匪文化作戰上之貢獻尤多。七屆八中全會鑒於黨在海外的對敵鬥爭，不但賴當地同志之奮鬥，而且尤賴外交、僑務、貿易之配合，特設海外對匪鬥爭統一指導委員會，以集中力量，齊一步驟，共策今後對匪鬥爭工作之加強。

黨在海外係以維護僑胞權益為主旨，各種對敵鬥爭工作皆以拯救被難僑眷，維護僑胞權益為其最後目的，但是在若干僑胞眾多的居留地區，每每由於當地政府狹義民族主義的偏激措施，使海外僑胞在精神上、物質上遭受許多不合理的苛待。所以，本黨不但要加強海外對敵鬥爭，同時更要督促政同志盡力維護僑胞權益的交涉。但是我們相信，在共產滲透顛覆的侵略脅威之下，這些國家終必覺悟，只有忠貞華僑是協助當地反共鬥爭的安定力量，如果他們要獨立自主，保障安全，便不能不爭取忠貞僑胞的合作！

#### 肆、黨在自由地區組織的加強與活動

黨在自由地區之組織工作係以建立戰鬥體制為其努力之重點。目前自由地區黨員共五〇九、八六四人，約佔自由地區總人口百分之五。一、較七全大會時增加二二六、九〇五人。其中年齡在四十歲以下者佔百分之八〇。五；農工佔百分之二六；臺籍同志佔百分之三九。七。為健全基層組織，中央經由三方面努力：第一、是充實區黨部之人力財力，以完成區級組織規模；確定區級委員連任的限制，以促進幹部之新陳代謝。第二、是使各類小組之任務均與黨員本身之工作相配合，並改進小組活動，使其逐步成為分配黨員工作之中心；第三、是簡化文書表報，創辦工作檢查，實行分層負責，並發動黨員義務服務，以增進組織活力，發展黨的工作。近兩年中，中央更將區黨部與民衆服務站融為一體；使黨的基層組織，均能透過服務工作與民衆相結合，以取得民衆的信賴。因此，中央同時分三個步驟致力於本黨幹部制度的建立；第一步係實施黨籍總檢查，以考核黨員工作之績效。第二步係建立選拔優秀黨員與基層幹部制度，以鼓勵同志獻身基層工作。第三步訂定本黨幹部制度大綱，貫徹本黨的一貫組織精神，

及運用黨史史料編印各種專集與畫冊，舉辦各種定時或巡迴展覽，收效尤宏。而黨營文化事業，如中央通訊社、中央日報、中華日報、香港時報，在黨的督導下亦能配合政策日有改進。

在民衆運動方面，本黨一貫的方針，是以黨對民衆服務的成果爭取民衆信仰，發展黨的組織，擴大黨的影響。例如以黨對基層民衆之服務工作而言，除各縣鄉四百零五個民衆服務處站為民衆經辦代書工作一百四十萬件、調解糾紛五萬三千餘件、解答法令三萬餘件、介紹職業三千餘件外，對於環境衛生之推行，戰時生活之倡導與社會建設工作，亦皆協導從政同志釐訂計畫分期推進，最近更從事村里民大會之加強，使其確為教育公民，推行政令，促進地方自治建設之中心。以農民運動而言，除協助從政同志貫徹黨的土地政策外，五年來均以協助從政同志改進臺灣省之農會、水利會、漁會為重點。目前，在六十五萬農會會員中，農民黨員居二萬八千餘人，本黨同志當選農會漁會水利會之領導人員者在百分之七十以上，因此黨的領導得以深入每一農事小組，在農村漁村中建立黨的基層組織。以勞工運動而言，因推行基本工資而受益之勞工在十五萬人以上，因推行職工福利而受益之勞工及眷屬在七十八萬人以上，餘如勞工教育、勞工住宅、勞工保險、工礦檢查等均已分別加強，而工會組織亦由二八八單位增至六五六單位。以青年運動而言，自四十一年十月三十一日中國青年反共救國團成立後，該團團員由學校而社會，由城市而鄉村，已達一一五、〇九五五人，其中社會團員約百分之二十一，女性團員約百分之二十三。一切工作之實施皆以教育青年，團結青年，共同致力於反共復國大業為目標。例如每年暑期舉辦之青年戰鬥訓練，歷年舉辦之軍中服務，農村服務，以及在該團倡導下由青年自動發起之建艦復仇運動、從軍報國運動，均使青年得以利用休閒時間，貢獻其能力於國家社會，同時獲得極深刻的教育與啓發。此外，中央為增進失學青年生產技能，並協助從政同志舉辦各種職業補習教育，參加受教者亦達四二、三、七一五人。

在婦女工作方面，自七全大會決定「發展婦女組織」後，七屆二中全會即決定設立婦工機構，於四十二年十月成立婦女工作指導會議，為婦女工作之決策機構，並設婦女工作會為婦女工作執行之單位。目前除各級婦工組織與婦女黨團均已建立外，其工作之方向有三：第一為黨培育婦工幹部，如歷年來所聘請之婦女義務幹事三千人，婦女宣傳員一一五〇人，已調訓之婦女幹部一

四五二人，婦女黨員五〇四九人，均係推行婦女工作之基幹。第二以黨的組織力量服務婦女，增進其知能，改善其生活。如蠟燭業女工生活即因本黨協助擴展其手工藝品之銷路而改善一倍，農村婦女亦因農村托兒所之舉辦而獲得便利。第三策動婦女力量服務社會，如「宣傳到家」運動，婦女對敵心戰等均係配合黨的其他工作進行。今後之基本課題，厥在如何擴大婦女影響，爭取婦女入黨，以加強黨在婦女中之組織力量。

二、對敵心戰政策：黨在自由地區所策進之對敵鬥爭工作，除匪情研究之結論，已詳於匪情報告中外，係以配合黨的大陸與海外對敵鬥爭，實施對匪心戰政策為重點。在心戰方面基於工作之需要，經於四十三年將心戰綜合小組改組為「中央心理作戰指導會報」，統一指導敵前、敵後、海外與臺灣之心戰工作，目前每日均以九種語言，向大陸廣播十三小時以上，配合公民營及友邦電臺集中宣傳，並先後向大陸空投傳單十三億份，日用品與食米二十三萬袋中，書信作戰六萬餘封，而在十五萬八千餘投奔自由之反共義胞中所包括的不同職業，不同年齡，不同籍貫，尤可顯示「一條條道路通自由」的號召已逐漸深入大陸。此外，並配合軍事作戰，在海島心戰單位，以氫氣球與飄浮器向大陸輸送傳單一千餘萬份，同時宣慰海上漁民十四萬餘人，俾以兼收防衛自己，攻擊敵人之效用。至於政戰方面則分兩部分進行：第一為疏導、聯絡、消解各方不利反共團結之活動，爭取、扶植各方反共人士之組織，以打擊共匪「和平攻勢」，擴大我方團結基礎。第二係以亞盟中國總會為中心，拓展國際民間反共聯合戰線，廣泛聯絡亞洲反共非國家與反共團體，及鐵幕國家之流亡反共團體，以擴大其影響。

三、黨政關係之協調：在憲政體制下，本黨基於黨的革命任務與執政黨地位，在政治上有兩項工作：第一係確定本黨施政政策，指導從政同志貫徹實施，以逐步實現黨的政綱。第二係協調各部門從政同志意見，發揮執政黨政治功能。依據本黨黨章之規定，本黨黨政關係為：「依主義制定政策，以政策決定人事，以組織管理從政黨員，黨之決策責成從政黨員貫徹實施」。中央委員會為達成此項任務，爰於四十一年十一月設立「黨政關係會議」，以為中央常會處理政策性案件之幕僚機構，凡中央民意機關或行政機關從政同志所提政策性案件，均由中央黨政關係會議先行溝通意見，冀以增進橫的聯繫。四十三年冬，為使參與制訂與執

三〇三

行本黨政策之同志皆能事先充分貢獻意見，以加強本黨領導政治之功能，又將中央黨政關係會議改組為中央政策委員會，配合政府中央民意機關之組織，分設各種委員會，使各院有關從政同志均在常會領導下，共同致力於本黨政策之研擬，共負貫徹本黨政策之責任。至於本黨同志行政機關所組成之政治小組，在各級議會所組成之黨團，及在各地區所組織之各級政治綜合小組等，實際之運用雖未盡如理想，黨外人士間亦有所批評。但我國之政治環境既與英美不同，本黨所負之革命任務尤異於各國一般政黨，他山之石雖可攻錯，而政黨之運用不能不根據事實，保有其特性，今後一方面固須針對國情，再求改進發展；另一方面亦有賴本黨同志之意志統一，貫徹始終！

三〇四

### 伍、五年來黨務工作的回顧與前瞻

今天我們回顧以往五年來工作的成果，平衡當前國內外的形勢，對今後黨務工作努力的方針，謹提出四點意見：

一、本黨改造時，是在風雨飄搖中重建革命的基礎。七全大會以後，便進入復興本黨，準備反攻的階段。五年來在 總裁領導之下，全黨同志共同努力的結果，固然甚多進步。但是，就客觀情勢而言：由於反侵略與侵略集團的冷戰已由歐亞大陸的僵持進為中東與亞非地區的爭奪及洲際飛彈的競爭；由於波蘭與匈牙利的反共革命已從根本上否定了共產思想與制度，燃起鐵幕內人民反共革命的火炬；由於大陸上青年、知識份子與農工普遍的反共思想與行動，已開拓了大陸反共革命的機勢；益以我政府反政戰力的日益壯大，反共革命客觀形勢顯然已有更迅速的發展。再就主觀需要來講：總裁指示我們：「本黨是擔當革命建國事業行動的集團」。以往五年中，在革命精神的恢復，制度的建立，組織的加強，與基本工作上，大體均已組具規模，今後為了謀取更進一步的發展，惟有遵照 總裁指示：「以行動統一理論，以工作發展組織，以戰鬥堅定紀律」，而以黨的集體行動來考驗組織的力量，磨練革命的人才，發揮制度的功效。所以，無論在客觀情勢或主觀需要方面，我們都正面對着一個新形勢。我們只有掌握這個新形勢，動員組織力量，擴大黨的號召，而以黨與民衆的結合，掀起大陸反共革命的高潮，加速反攻建國大業的完成！

## 黨與司法的關係

- 以審檢分隸的釋字第86號解釋為例：
- 1953年監察院聲請大法官解釋
- 七年後（1960），司法院院長謝冠生於4月21日中常會第209次會議報告監察院屢屢函催作成解釋
- 總裁蔣中正仍批示：「此案待下屆政府成立時再作詳細討論，待余回台以及約謝院（長）面談後可也，惟此案應先行交行政院研討陳述意見以資參考」
- 1962年呈報劃分原則請總統核示，蔣中正批示：「先交由中央委員會審議再行核示。」另指定陶希聖、谷鳳翔等人組成專案小組進行研討。
- 專案小組提出審檢分隸之報告後，副總裁陳誠指示：「（...）以現狀論，目前殊不宜有司法機構改隸之重大變動，所定之辦法，亦不能適應台灣之安全要求，又本案關係五院間之共同有關問題，仍宜簽請總裁，以總統身分協調決定」，而後總裁批示「此案暫從緩議，應待詳加研究後再定。」〈台(52)央秘字第065號唐縱呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽52/0042。

## 大法官與總裁手諭

- 1970年10月30日作成第129號解釋：「未滿十四歲人參加叛亂組織，於滿十四歲時，尚未經自首，亦無其他事實證明其確已脫離者，自應負刑事責任。本院釋字第六十八號解釋並應有其適用。」此一見解明顯抵觸刑法第18條所定：「未滿十四歲人之行為，不罰。」林紀東大法官當時提出不同意見書，其中提到「有無參加叛亂組織之認識與願望（故意）等，以含糊籠統之語氣，載於未必具有拘束力之解釋理由書中，法理固大有可疑，執事似亦欠敬慎。」
- 其不同意見書最後敘明：「本席奉命釋法，責無旁貸，時際艱難，義無反顧，用特本其愚誠，陳述不同意見如右。」
- 總裁手諭？

# 黨務經費問題

檔號：〈台(50)央秘字第104號馬超俊呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽50/0081

時間：50/5/26

《解決黨務經費及其根本問題的新途徑》 馬超俊

「北伐成功，實行訓政，就是以黨治國。于是各省區黨部，由秘密而公開，由簡而繁，由疎而密。從中央決策到執行政策，從臨時指派，到專任黨工人員，固定編制等級待遇。于是黨務經費以「政權行使費」的名義，列入政府預算。……

從上述數字，可見從四十年到五十年，十一年當中，黨務經費增加了五倍有餘。除了因通貨膨脹增加的數字以外，實際增加的數字，雖不算多；（例如台幣發行額即超過十二倍半）但是年近一億元左右的數字，其來源籌措，已經感覺捉襟見肘，煞費苦心。至省縣級黨部經費，靠政府支出，更不用說了。

黨務經費來源，以四十九年度為例，寄託在中央總預算內的約佔八千八百六十一萬元，寄託在省政府總預算內的約佔二百八十萬元。本黨自籌的經費，約佔八百八十四萬元，黨員黨費收入約佔三百萬元。可見經費來源，大部分仍靠政府列入預算，自籌及繳納黨費，也不過一千兩百萬元。如在行憲以前，這項經費列入政府預算，已屬司空見慣，不足為異。而今天實施憲政，形格勢禁，黨務經費列入政府預算，反對人士可以在議會中，大事攻擊，使本黨有口莫辨，受到莫大的窘迫。」

# 我們為什麼迫切需要一个强有力的反对黨

雷震

民主政治是基於「人民主權」、「人人都是皇帝」的觀念，國家一切事情，不論大小，不問內外，由人民自作主張、由人民自己來管理的政治。從另一角度來說，民主政治是不發生流血慘劇而能和平交替政權的政治。在廣土眾民的地方，人民是無法直接參與實際政治的，故必須「選舉」一個代表，以其代表人民而參與實際政治，由這些代表集合攬來討論政治問題。一般人稱呼此種政治為「代議政治」，稱呼這些代表為「代議士」或「議員」，稱呼代議士、議員集合的場所為「代議院」、「議會」、「國會」或「巴列門」，稱呼這種政治制度為「代議制度」或「議會制度」的政治。這一切的一切，都是說明這個代表是代表人民的意思。職是之故，這些代表乃是反映人民的意見和權利，乃是代表着人民去過問實際政治。當然，這些代表本身也是人民之一，他們自己的意見也應該包括在內。如果這些代表不能忠誠的代表人民的利益而善盡職責，人民則有權利去罷免他們而另行選舉代表，代表他們去過問實際政治。此所以人民在選舉權之外，尚有「罷免權」的由來。

人民的意見或權利，彼此能够完全一致麼？不能，絕對不可能的，除非像共產黨和法西斯那種極權政治，或其孿生兄弟如標榜一個主義、一個政府和一個領袖……等類形態的政治，以生吞活剝的方式，硬把所有人民的意見強迫納入一個他們自己所鑄造的範疇之內以外，在一般的場合，人民的意見、人民對於每一事物的看法，常常是紛歧的，是不一致的，甚至是彼此互相衝突的。人民的利害關係，更是錯綜複雜、千頭萬緒的。工人的利益自不能與老闆一致，而農民的利益也不能和工人相同；即在工人的當中，由於工業種類不同，彼此的利益也往往不能完全一致。政治既是衆人之事，就要照顧到大眾的利益。更正確的說，就要照顧到全民的利益。此民主國家與極權國家在觀念上根本不同之點之所在也。

因此，民主國家必須使這些不同的意見，對於事物不同的看法，儘量的表示出來、反映出來，藉言論自由和新聞自由的功用，把這些不同的意見和看法，反映之於輿論；由於各級民意機關的設立，使這些不同的意見和看法，反映之於實際政治。而民意代表的任務，就是把人民的意見傳達於民意機關，使其透過民意機關的決議，在實際政治上發生影響，乃至產生決定性的作用。

由此觀之，「選舉代表」為民主制度中最重要的一環，而「選舉」一事則為實行民主政治上最基本的要件。英國學者約翰穆勒 (John Stuart Mill) 在論投票的重要性會這樣說過：「在任何政治選舉中，即使在普通選舉權之下，

一個投票人須在絕對的道德責任下去考慮公共的而非他自己的利益，要用他最好的判斷去投票，正假如他是唯一的投票人，而選舉結果的決定全在於他一個人。」(論「代議政府」(Representative Government)第十章)。因此，如果選舉辦得不好或辦理不善，不能讓投票人能够自由表示意志，不能使投票人有自由選擇的機會，則民主政治不會行得好的，也就不會有好的結果出現的。如果選舉是有名無實，或竟出之於違法舞弊，則其政治在實質上必非民主政治無異，儘管在表面上是以民主政治作裝璜招牌。我們看看英國在實行議會制度之後，對於選舉制度的改革，該是花了多麼大的心血，一而再，再而三的提案改革，始造成今日通行的進步的「普通選舉」、「平等選舉」和「直接選舉」的制度。英國促使選舉制度的改革，當時的朝野兩黨都是盡了很大的努力。他們知道如果選舉制度不好，則選舉自然不會辦好，由此而產生的代表也就不會好，民主政治就不會有其基礎的。以後由澳洲發明了「秘密投票」的制度，才使選舉制度益臻完善的地步，投票人完全可以本着自己良心的驅使去投票，不受任何威脅和利誘。所以，我們今天要談民主政治，就不能不特別重視「選舉」這一件事情。

中國過去的政治思想，也有一些民主政治或民本政治類的思想，惟因沒有發明選舉這個實現民主政治的方法，故民主政治或民本政治的思想，僅僅止於思想的階段，而沒有創出實際的結果。猶之如中國過去也有「格物致知」一套思想，因為沒有發明「科學的方法」，其格物致知的理論，僅僅止於思想的階段而未能創出實際的結果是一樣的。英美之所以能够推行民主政治，就是因為他們發明了選舉的結果是一樣的。英美之所以能够推行民主政治，就是因為他們發明了選舉的制度，其實行民主政治而有成果，就是由於他們建立了優良的選舉制度——普通、平等、直接、秘密——的緣故。

我們行憲已有十多年的歷史了。對於中央級民意代表的選舉，當年在大陸上確實沒有辦好，其中理由很多，此時此地，不必推究贅述。臺灣省自民國四十年開始實施地方自治起，於今已有九年多的歷史，縣市長及省議員的選舉，已舉行過四次；縣市議員的選舉，已有過三次。我們對於選舉的經驗，應該豐富充足，選舉上可能發生的毛病，應該知道得一清二楚。在辦理選舉上最重要的戶口名簿，由於日本人過去的努力，編製得相當完備。照理說，臺灣省的地方選舉，應該辦得很好，縱不能做得十全十美，最少最少，應該使選舉一事走上了軌道，臺灣的地方自治，做得像個名符其實的地方自治。可是過去幾次地方選舉，包括最近一次的選舉在內，沒有一次辦得像個樣子，這是有

往者已矣，來者要急起直追！

政黨組織的目的，不論革命政黨也罷，民主政黨也罷，在於「推翻」現有的而已經喪失人心的政府而奪取政權。但民主政黨之奪取政權，決不靠着槍桿子的力量，惟有依賴民衆意見，透過選舉方式而獲得之。政權既得之後，其維持政權也是靠着施政的得道而獲取民心的支持。在民主政治之下，一切既以民意爲依歸，故選舉一事，乃民主政黨所爭取的最重要的目的。至於革命政黨，一切惟武力是尙，把政黨的基礎也要建立在武力之上，連保衛國土、防止敵人侵襲的武力的軍隊裏面，也要設立自己的黨部——叫什麼特種黨部，什麼民意不民意，什麼人心不人心，在他們則是漠不關心的。

臺灣地方選舉，今後省議員和縣市議員是三年一次，縣市首長是四年一次。下一次地方選舉，當在民國五十二年 and 五十三年四五月之間。光陰如箭，三、四年的期間，轉眼即到，我們要想把臺灣的地方自治辦好，辦成名符其實的地方自治，則我們今日必須爲下一屆地方選舉而着手準備。因此，我們在第四屆選舉之後，應該趕快組織一個强有力的反對黨，負起推動民主政治的艱鉅責任。這個黨的組成人物，不論是大陸來的人也好，或是臺灣土生土長的人也好，或是僑居海外的人也好，都要真正相信民主政治是今日反共唯一有利的武器，都要相信民主政治是今後建國唯一可靠的工具，篤信言論自由、新聞自由，而不寄望於什麼革命、革命、或革命民主。老實說，革命就是革命，民主就是民主，革命與民主是不能並行不悖的。妄想並行的人，其心目中只是相信革命而不相信民主的，其所以還要掛上民主的招牌者，不過是在反共階段中，還想站在民主國家的陣營，則不得不以此爲幌子而希望獲得援助耳。還有，一個國家也不是僅僅有了一部憲法，就算得上是民主政治，必須把各級選舉辦得公平無弊，才算是民主政治。

#### 四

這個反對黨完全是一個新起的組織，一切均須從頭做起，完全要「自力更生」，依賴自己所具備的力量使其成長發展。惟新黨要與獨霸局面至三十年之久而今天仍以武力爲靠山的國民黨從事競爭，其間困難殊多。爲使新黨能夠成長發展，爲使中國的政治能够步入民主軌道，我們要求國民黨最少最少要能做到下面三個條件。這是民主政治天經地義的事情，也是爲了國民黨的「最佳利益」。不然，我們這個國家的前途，還是多災多難的，政府與人民的鴻溝，也只有一天一天的加深的了。

第一、國民黨須退出軍隊、警察、和學校與司法機關。這在我們憲法上是有其根據的。此外，鐵路黨部，公路黨部和產業黨部等等一律撤銷，做到民主國家的政黨的體制。

第二、國民黨的黨費，不由國庫開支，直接的或間接的，正式的或變相的。國民黨如果相信自己是塊金字招牌，人民會衷誠擁護，就應該不用人民的血汗錢和「美援」（間接的）來爲自己擴充勢力，而立於平等地位與其他政黨從事競爭。

第三、變相的國民黨的機構，如社會服務站，青年救國團，文化工作隊，和學校的課外活動組等等之類的組織，一律撤銷。

- 雷震於1960年9月4日被捕。根據史丹福大學胡佛中心檔案館的蔣中正日記所載，蔣中正在起訴階段就參與修改和撰寫起訴書，審判階段更指示軍法人員判決書撰寫方向，最後還審核雷案判決書草稿，而進入覆判階段，更指示在美國大選前結束雷案。雷震以自己的血肉之軀衝撞證明了國民黨在台灣實施的不是憲政，而是一黨獨大的黨國體制。
- 起訴階段：「入府與岳軍乾三檢討雷案起訴書」，1960年9月23日。  
「上午重審雷案起訴書稿，入府與岳軍鳳翔（乾三）商討修稿與起訴時間」、「雷案決以星期一起訴務期速決」，1960年9月24日。  
「上午重核雷震罪證稿中結束一段，重加修正較前有力」，1960年9月25日。
- 審判階段：「召集軍法有關人員指示其對雷案判決書方針擬立兩種方案候核」，1960年10月6日。「審閱雷案判決書甲乙丙三稿，十一時召集辭修岳軍冠生趙琛鳳翔等研討判決書二小時最後決定用（乙）種，避免引用意圖顛覆罪之法條而仍處以十年徒刑」，1960年10月8日。「下午審核雷案判決書內容，對於其為匪作有利之宣傳并可與匪言合作之語意將予修改，乃加強其犯意一節甚為有力，夜間并做最（後）之修正」，1960年10月12日。
- 覆判階段：「再催促覆判局提早結束雷案，最好能在美大選以前結束也。」，1960年10月20日。

國民黨並非不知道外界的批評，早在**1957**年召開第八次全國代表大會時，中央委員會黨務工作報告即已提及：

「至於本黨同志行政機關所組成之政治小組，在各級議會所組成之黨團，及在各地區所組織之各級政治綜合小組等，實際之運用雖未盡如理想，黨外人士間亦有所批評。但我國之政治環境既與英美不同，本黨所負之革命任務尤異於各國一般政黨……」

國民黨是刻意選擇了一條形式上維持名目憲法、實質黨治的道路。

## 憲法變遷與自由民主憲政秩序

- 特殊狀態：「國家發生重大變故」(釋字第31, 85, 150號)
- 特殊狀態的終結：1990年釋字第261號
- 自由民主憲政秩序的重建：

1998年釋字第445號、2000年釋字第499號(民主共和國原則、國民主權原則、人民基本權利、權力分立與制衡之原則)、釋字第477號、釋字第567號、釋字第556號、釋字第558號

## 黨國體制的憲法評價

- 台灣的威權體制是以中國國民黨及其領袖為核心，透過該政黨從訓政時期實施以黨治國，動員戡亂和戒嚴時期實施以黨領政、以黨領軍，廣設政治小組和軍中特種黨部，透過特別設立的黨組織來掌控言論出版，由政黨領袖主導特定司法案件的起訴和審判過程，壓制政黨政治的多元發展，針對農村、工廠、婦女、青年進行社會控制。政治上透過不須改選的國民大會、立法院和監察院，不斷修改動員戡亂時期臨時條款，擴張總統權力。
- 我國大法官在1987年解嚴後，逐步鬆綁「非常時期」遺留下來的特別措施，但在此過程中亦不時需要與政治環境妥協。這正是轉型正義社會最常見的特色。透過釋字第499號及相關解釋建立的「自由民主憲政秩序」之具體化內涵，可以清楚地和威權統治的過去做出區隔。
- 立基於釋字第261號解釋以降產生的憲法變遷，以及解嚴和終止動員戡亂時期後逐步建立的實質憲法價值座標，〈黨產條例〉的立法目的在於處理特定政黨在訓政時期、動員戡亂時期及戒嚴時期因一黨獨大、以黨領政、黨國一體，違反正常民主國家政黨運作方式取得之財產，為避免其在恢復民主體制正常運作後，仍以龐大的資源落差，妨礙政黨政治的公平競爭。此一立法目的具有重大公共利益，且符合自由民主憲政秩序之民主共和國原則，應無違憲之慮。

## 爭點問題簡答

- 憲法增修條文第五條第四項是有關政黨違憲解散，並非所有政黨事務均與該條有關。
- 黨產條例第五條第一項與政黨法第十九條規定一致，政黨之經費及收入以黨費、合法政治獻金、政黨補助金及宣傳收入和孳息為限，黨產條例並無影響一般政黨之正常營運。
- 憲法增修條文第三條第三項及第四項係授權國會進行準則性規定，國會以個別法律於行政院增設委員會處理重大且特定之任務，並非憲法所不許
- 黨產會屬於混合型行政機關，在法律授權範圍內進行行政調查與裁決，並採行聽證程序，免除訴願先行，由行政法院審查合法性，並無侵犯司法權。
- 黨產條例之立法目的係針對黨國體制下的不當利益，並未違反平等保障。
- 附隨組織之「實質控制」定義為受規範者可以預見，且具有操作穩定性，宜由具有專業能力判斷的行政機關予以具體化，並未違反法律明確性原則。
- 黨產條例所處理之時間範圍為訓政時期、戒嚴時期和動員戡亂時期，法文明定禁止溯及既往並非絕對，黨產條例有關「曾由政黨實質控制」之規定具有重大公共利益，符合立法目的，與比例原則無違。