

司法院釋字第七九三號解釋

【黨產條例案】

發文日期：中華民國109年8月28日

發文字號：院台大二字第1090024723號

解 釋 文

政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例規範政黨財產之移轉及禁止事項，不涉及違憲政黨之解散，亦未剝奪政黨賴以存續、運作之財產，並非憲法所不許。 1

同條例第2條第1項規定：「行政院設不當黨產處理委員會……」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。」與憲法增修條文第3條第3項及第4項規定尚屬無違。 2

同條例第2條第1項規定及同條第2項規定：「本會依法進行政黨、附隨組織及其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。」第8條第5項前段規定：「本會得主動調查認定政黨之附隨組織及其受託管理人」，第14條規定：「本會依第6條規定所為之處分，或第8條第5項就政黨之附隨組織及其受託管理人認定之處分，應經公開之聽證程序。」尚無違反權力分立原則。 3

同條例第4條第1款規定：「一、政黨：指於中華民國76年7月15日前成立並依動員戡亂時期人民團體法規定備案者。」與憲法第7條平等原則尚屬無違。 4

同條例第4條第2款規定：「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。」與法律明確性原則、憲法第7條平等原則及第23條比例原則尚無違背；同款後段規定與法律不溯及既往原則尚屬無違。 5

解釋理由書

聲請人臺北高等行政法院第四庭法官（下稱聲請人一）審理該院 105 年度訴字第 1685 號、第 1720 號及第 1734 號政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例事件（下稱黨產條例事件），略以：依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 條規定（下稱系爭規定一）所設之不當黨產處理委員會（下稱黨產會），就欣裕台股份有限公司（下稱欣裕台公司）及中央投資股份有限公司（下稱中投公司）是否為社團法人中國國民黨（下稱中國國民黨）之附隨組織，依黨產條例第 8 條第 5 項前段規定（下稱系爭規定二）主動調查，並依同條例第 14 條規定（下稱系爭規定三）舉行聽證，以中華民國 105 年 11 月 2 日黨產處字第 105001 號處分書（下稱系爭處分一），認定該 2 公司之股權全部由黨產條例第 4 條第 1 款規定（下稱系爭規定四）所定義政黨中之中國國民黨持有，而中國國民黨得以直接或間接之方式對該 2 公司之人事、財務或業務經營之重要事項為支配，符合黨產條例第 4 條第 2 款規定（下稱系爭規定五）之附隨組織定義。系爭處分一之被處分人欣裕台公司及中投公司，以及中國國民黨，各不服系爭處分一，分別依黨產條例第 16 條規定提起行政訴訟，請求撤銷系爭處分一。聲請人一認其審判應適用之系爭規定一至五有牴觸憲法保留、權力分立原則、平等原則、法律明確性原則及比例原則等憲法上重要原則，而有違反憲法第 1 條、第 2 條、第 7 條、第 14 條、第 15 條及第 23 條規定之疑義，乃裁定停止訴訟程序，向本院聲請解釋憲法。

聲請人臺北高等行政法院第六庭法官（下稱聲請人二）審理該院 107 年度訴字第 260 號黨產條例事件，略以：依系爭規定一所設之黨產會就中華民國婦女聯合會（下稱婦聯會）是否為中國國民黨之附隨組織，依系爭規定二及三主動調查及舉行聽證，以 107 年 2 月 1 日黨產處字第 107001 號處分書（下稱系爭處分二），認定婦聯會曾受中國國民黨實質控制其人事、財務及業務經營，且非以相當對價轉讓而脫

離中國國民黨實質控制，符合系爭規定五後段之附隨組織定義。系爭處分二之被處分人婦聯會不服，依黨產條例第 16 條規定提起行政訴訟，請求撤銷系爭處分二。聲請人二認其審判應適用之系爭規定一至三及系爭規定五後段有牴觸憲法權力分立原則、法律明確性原則、平等原則、比例原則及法律不溯及既往原則，而有違反憲法第 1 條、第 2 條、第 7 條、第 15 條及第 23 條規定之疑義，乃裁定停止訴訟程序，向本院聲請解釋憲法。

聲請人臺北高等行政法院第六庭法官（該合議庭成員與聲請人二不盡相同，下稱聲請人三）審理該院 107 年度訴字第 1053 號黨產條例事件，略以：依系爭規定一所設之黨產會就財團法人民族基金會（下稱民族基金會）、財團法人民權基金會（下稱民權基金會）及財團法人國家發展基金會（下稱國家發展基金會）是否為中國國民黨之附隨組織，依系爭規定二及三主動調查及舉行聽證，以 107 年 6 月 29 日黨產處字第 107003 號處分書（下稱系爭處分三），認定該 3 基金會皆係獨立存在，而由中國國民黨實質控制其人事及財務之法人，符合系爭規定五前段定義之附隨組織。系爭處分三之被處分人民族基金會、民權基金會及國家發展基金會不服，依黨產條例第 16 條規定提起行政訴訟，請求撤銷系爭處分三。聲請人三認其審判應適用之系爭規定一至四及系爭規定五前段有牴觸法律保留（憲法保留）、權力分立原則、法律明確性原則、平等原則及比例原則，而有違反憲法第 1 條、第 2 條、第 7 條、第 14 條、第 15 條及第 23 條規定之疑義，乃裁定停止訴訟程序，向本院聲請解釋憲法。

查上開三件聲請案均經法院裁定停止訴訟程序，並依客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，向本院聲請解釋憲法，經核與本院釋字第 371 號、第 572 號及第 590 號解釋所示法官聲請釋憲之要件均相符，應予受理。其聲請解釋意旨所主張之憲法疑義相同，爰併案審理。

本院依司法院大法官審理案件法第 13 條第 1 項規定，通知聲請人等及關係機關黨產會，指派代表及代理人，於 109 年 6 月 30 日上

午行言詞辯論，另邀請鑑定人，並依關係人欣裕台公司、中投公司、中國國民黨、婦聯會、民族基金會、民權基金會及國家發展基金會之請求，到庭陳述意見。

聲請人等均未於言詞辯論期日到場，綜合其等提出之解釋憲法聲請書及補充理由書，主張系爭規定一至五違憲，略以：一、政黨之存續保障係屬憲法保留事項，由僅具法律位階之黨產條例予以規範，顯然違反憲法保留。二、依系爭規定一至三，設置黨產會，由黨產會以聽證程序，取代法院以司法程序決定財產權之變動，既非功能適當之機關，且侵犯司法權核心，違反權力分立原則。三、符合系爭規定四定義之 10 個政黨中，以中國國民黨最有可能擁有符合黨產條例第 5 條所稱自 34 年 8 月 15 日起取得之財產，故系爭規定四有個案立法之實，違反平等原則。四、系爭規定五所稱之實質控制，實為受規範者難以理解且預見；又系爭規定五以「避免藉脫法行為違反政黨政治之平等原則」之理由，而將同規定後段所規範已脫離政黨實質控制之過去式附隨組織，與同規定前段所規範之現在式附隨組織，均一併納入規範，有違法律明確性原則、平等原則、比例原則及法律不溯及既往原則等語。

關係機關黨產會認系爭規定一至五並未違憲，略以：一、政黨及其附隨組織不當取得財產之處理，憲法並無詳細規範，非屬憲法保留事項。況黨產條例僅係處理不當取得財產利益，並未限制或剝奪政黨之存續，是黨產條例無違憲法保留。二、立法者本得基於其立法創建功能，於必要時以制定特別法律之方式排除中央行政機關組織基準法（下稱組織基準法）之適用，是系爭規定一第 1 項未牴觸憲法增修條文第 3 條第 3 項及第 4 項規定。三、司法權範圍與司法權獨占不同，且司法權具被動性，系爭規定一至三授權黨產會於調查後作成處分，乃符合功能最適之要求，並未侵害司法權核心，無違權力分立原則。四、系爭規定四係以抽象方式表述法定構成要件，性質非屬個案立法。縱屬個案立法，亦係基於處理政黨不當取得財產，以回復既有之

財產歸屬秩序，進而落實轉型正義並促進政黨公平競爭，無違憲法第7條平等原則。五、系爭規定五所為「實質控制」其「人事、財務或業務」等要件，普遍存在於我國各領域之法規範，並非受規範者所難以理解與預見，未違反法律明確性原則。另後段規定之附隨組織，係以「非以相當對價轉讓」之方式脫離政黨實質控制，又因仍持續保有不當取得財產，乃納入附隨組織定義，並無違反比例原則及法律不溯及既往原則等語。

本院斟酌全辯論意旨，作成本解釋，理由如下：

一、法制背景

臺灣於第二次世界大戰結束後，繼受中華民國法制，進入中華民國訓政時期約法（20年6月1日公布施行，下稱訓政約法）體制。該約法明文承認中國國民黨在國家體制內，代表國民大會行使中央統治權，具有指導監督政府之地位（訓政約法第30條、第31條、第32條、第72條及第85條參照），而於訓政時期形成黨國體制。

嗣中華民國憲法於36年12月25日施行，訓政時期結束，進入憲政時期。惟第一屆國民大會代表於37年5月10日依憲法第174條第1款規定之修憲程序，制定公布動員戡亂時期臨時條款（下稱臨時條款），而第1任總統旋即於37年12月10日依據臨時條款公布全國戒嚴令（未包括臺灣）；嗣臺灣省政府、臺灣省警備總司令部佈告自38年5月20日起臺灣全省戒嚴。又於動員戡亂時期，因臨時條款之規定，總統權力明顯擴大，且第1屆中央民意代表因未能改選而繼續行使職權，加以總統大多並兼中國國民黨總裁或主席，致使中國國民黨事實上長期立於主導國家權力之絕對優勢地位，從而原應隨憲法施行而結束之黨國體制，得以事實上延續。

如前所述，我國於動員戡亂時期與戒嚴時期，係處於非常時期之國家體制。直至76年7月14日總統令，宣告臺灣地區（不含金門、馬祖）自同年7月15日零時起解嚴，嗣第1屆國民大會臨時會於80年4月22日，三讀通過憲法增修條文，並決議廢止臨時條款，同月

30 日總統令，宣告動員戡亂時期於同年 5 月 1 日終止，國家體制始漸回歸自由民主憲政秩序。立法者為確立憲法所彰顯之自由民主憲政秩序價值以及憲法之基本權保障，就非常時期違反自由民主憲政秩序及嚴重侵害基本權利之不法或不當過往，認於民主轉型之後有予以重新評價及匡正之必要，且以政黨既能影響國家權力之形成或運作，自應服膺自由民主憲政秩序，以謀求國家利益為依歸，不得藉此影響力謀取政黨或第三人不當利益，而認其利用執政機會或國家權力取得之財產，亦應回復，俾建立政黨得為公平競爭之環境，以落實轉型正義。惟如依黨產條例制定前之當時法律規定請求政黨回復，或已罹於時效，或已逾除斥期間，且可能涉及第三人已取得權益之保障，均有其困難，立法者乃以特別立法方式制定黨產條例，以規範處理政黨不當取得財產事項（黨產條例第 1 條立法理由參照）。

二、所涉基本權、憲法對政黨政治之保障與審查密度

13

憲法第 15 條規定人民財產權應予保障，旨在確保個人依財產之存續狀態，行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害（本院釋字第 400 號、第 709 號、第 732 號及第 747 號解釋參照）。另憲法第 14 條規定之結社自由，不僅保障人民得自由選定結社目的以集結成社、參與或不參與結社團體之相關事務，並保障由個別人民集合而成之結社團體就其本身之形成、存續及與結社相關活動之推展，免受不法之限制（本院釋字第 479 號及第 724 號解釋參照）。而結社團體財產之使用、收益及處分，固受憲法第 15 條財產權之保障，與其存續、運作及發展息息相關者，亦受憲法第 14 條結社自由之保障。

14

政黨為人民之政治性結社團體，基於憲法第 14 條結社自由之保障，政黨就其存續、內部之組織與運作以及對外活動等，自不受國家恣意之干預。查憲法以民主國原則為基本建制原則，係以人民作為一切國家權力來源（憲法第 1 條及第 2 條參照），由人民透過參政權之行使，實際參與國家權力之運作，以提供國家權力運作之民主正當性

15

基礎。政黨則係在協助人民形成政治意見，並透過選舉參與國家機關及公職人員之建構，將凝聚之個別國民意志轉化成國家意志予以實現，而直接或間接影響國家運作，於民主政治運作有其重要性與必要性。政黨既能影響國家權力之形成或運作，自應服膺自由民主憲政秩序，以謀求國家利益為依歸，不得藉此影響力謀取政黨或第三人不當利益。政黨與其他結社團體，對於個人、社會或民主憲政制度之意義既有不同，其受憲法保障與限制之程度自有所差異。

政黨政治攸關民主制度之運作，乃憲法上民主原則之核心內涵，¹⁶ 國家自應致力於建立並確保複數政黨得以自由形成發展與公平參與選舉之法治環境，包括選舉制度與政黨財務等領域，使各政黨得在公平競爭下參與民主政治，爭取執政機會，並以謀求全民福祉為依歸。又政黨機會平等受憲法民主原則與平等權之保障，其目的在確保政黨政治之健全運作與政黨公平競爭，除禁止國家權力之行使以黨派為無正當理由之差別待遇外，政黨應享有在民主競爭下公平參與選舉及平等接近使用各種公共資源之機會，並排除對政黨公平競爭產生不良影響之因素。

尤其就政黨財務而言，其不僅事實上影響各政黨之競爭資源，亦¹⁷ 影響政黨能否正常運作及能否致力履行協助人民形成政治意見之任務，更涉及政黨公平競爭機制之建構。是國家為滿足現代民主法治國家之政黨政治及政黨機會平等之要求，自應對政黨財務予以適度規範。從而，政黨之財產權相較於其他人民團體，國家得予以更多限制或賦予特權（例如政黨補助金）。

於動員戡亂與戒嚴之非常時期結束前，政黨因當時之黨國體制，¹⁸ 或於非常時期結束後，憑藉執政優勢，以違反當時法令，或形式合法但實質內容違反自由民主憲政秩序要求之方式，自國家或人民取得財產，並予以利用而陸續累積政黨財產，致形成政黨競爭機會不平等之失衡狀態。基於憲法民主原則保障政黨機會平等及建構政黨公平競爭機制之義務，國家應採取回復或匡正之措施，以確立憲法所彰顯之自

由民主憲政秩序價值。惟其內容仍須符合法治國原則之要求，即無論何種國家權力之行使，均須合於權力分立原則、基本權之保障，及其所蘊含之比例原則、法律明確性原則及司法救濟等。若係就財產予以剝奪或限制，除應符合法律保留原則，其賦予忍受財產剝奪或限制之對象範圍、所得剝奪或限制之財產範圍以及採取剝奪或限制財產之手段，尚應符合憲法第7條平等原則及第23條比例原則。而考量政黨及其附隨組織不當取得財產之調查及處理，不僅涉及政黨公平競爭，外觀上與實質上亦涉及對特定政黨及其附隨組織財產之剝奪，是其限制之目的須為追求重要之公共利益，且其手段與目的之達成間應具有實質關聯。

三、黨產條例所規範之事項，不涉及違憲政黨之解散，亦未剝奪政黨賴以存續、運作之財產，非憲法所不許 19

聲請人等以憲法增修條文第5條第4項後段及第5項規定為主要 20
論據，而認政黨之存續保障應屬憲法保留，由僅具法律位階之黨產條例對政黨財產之移轉、禁止事項予以規範，顯然違反憲法保留等語。惟查憲法增修條文第5條第4項後段及第5項固規定：「司法院大法官……組成憲法法庭審理……政黨違憲之解散事項。」「政黨之目的或其行為，危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序者為違憲。」然僅係就攸關政黨存續之違憲政黨解散事項，明定由司法院大法官組成憲法法庭審理之，旨在排除立法者循一般立法程序制定法律，就違憲政黨之解散事由及其程序自為規範或為相悖之規定，而非同時禁止立法者以法律規範無涉違憲政黨解散之其他事項，如政黨之成立、組織、財務及活動等。黨產條例目的在調查及處理政黨、附隨組織及其受託管理人不當取得之財產，建立政黨公平競爭環境，健全民主政治，以落實轉型正義（同條例第1條參照），其相關規範並不涉及違憲政黨之解散，縱涉及政黨財產之移轉、禁止事項，亦未剝奪政黨賴以存續、運作之財產（如黨費、政治獻金、競選經費之捐贈或競選費用補助金等，同條例第5條第1項參照），自非憲法所不許。

四、系爭規定一至三部分 21

(一) 系爭規定一第 1 項規定，與憲法增修條文第 3 條第 3 項及第 4 項規定尚屬無違 22

依憲法第 61 條規定，行政院之組織應以法律定之；至行政院所屬各級機關之設置與組織，應如何為之，憲法並未明文規定。惟以行政院為最高行政機關之層級式行政體制，其建構攸關國家任務之有效履行，乃屬國家重要事項，基於民主原則與權力分立原則，立法院自得以法律明定或授權以命令訂定行政院所屬各級機關之設置與組織。憲法增修條文第 3 條第 3 項及第 4 項規定：「(第 3 項) 國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定。(第 4 項) 各機關之組織、編制及員額，應依前項法律，基於政策或業務需要決定之。」係授權立法者得以準則性法律，就國家行政體制之建構為框架性規範，並使各機關之組織、編制及員額之決定，得於該等法律框架下為之，以收國家機關總體規劃佈建之效。上開規定，係於立法者以法律建構個別行政組織之權限外，增加其就行政組織之一般性、框架性立法權限，但並未因此而剝奪立法者制定單獨組織法或兼含組織法規定之法律之權限，亦非謂立法者制定關於行政組織之法律時，若未遵循同屬法律位階之準則性法律規定，即構成違憲。 23

系爭規定一第 1 項規定：「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。」即以黨產條例之規定，設置非屬行政院組織法所明定之行政機關，排除組織基準法相關規定之適用。按組織基準法係依憲法增修條文第 3 條第 3 項規定制定，就系爭規定一第 1 項是否因排除組織基準法第 5 條第 3 項規定：「本法施行後，除本法及各機關組織法規外，不得以作用法或其他法規規定機關之組織。」之適用，從而抵觸憲法增修條文第 3 條第 3 項及第 4 項規定乙節，查立法者基於其職權，本非不得於作用法中為具組織法性質之規範，故其本於政黨及其附隨組織不當取得財產之調查及處理須特別立法之立法政策，衡酌為 24

達黨產條例所規範目的之整體法規範需求及效能，於系爭規定一第1項明文規定黨產條例主管機關之組織，不受組織基準法之相關限制，自與憲法增修條文第3條第3項及第4項規定尚無牴觸。

惟黨產條例並未明定黨產會之機關層級，致其究屬行政院所屬二級或三級獨立機關，不免令人產生疑義。有鑑於制定在後，與黨產條例同屬處理轉型正義問題之促進轉型正義條例，即於該條例第2條第2項明定促進轉型正義委員會（下稱促轉會）為行政院所屬二級獨立機關，與黨產條例明顯不同；而黨產會主任委員與促轉會主任委員，均屬特任，外觀上極易令人解讀為黨產會亦為行政院所屬二級獨立機關；又促轉會委員係由行政院長提名經立法院同意後任命之（促進轉型正義條例第8條第1項參照），而黨產會委員則係由行政院院長派（聘）之（黨產條例第18條第1項參照），兩者之立法體例與委員任命模式亦有欠一貫。衡諸黨產條例涉及國家民主轉型之重要事項，且黨產會肩負實現建立政黨公平競爭環境以落實轉型正義之重要憲政任務，立法者如能適時修正黨產條例，明定黨產會之機關層級，應屬較妥；如改列為二級獨立機關，則應參照組織基準法規定其成員人數及任命程序，以消除上述疑慮，並使相關立法間更為一致，併此指明。

（二）系爭規定一至三尚無違反權力分立原則 26

聲請人等主張黨產條例設置黨產會，由黨產會以聽證程序，取代法院以司法程序決定財產權之變動，既非功能適當之機關，且侵犯司法權核心，違反權力分立原則等語。 27

按權力分立原則為憲法基本原則之一，其意義不僅在於權力之區分，亦在於權力之制衡，以避免因權力失衡或濫用，致侵害人民自由權利。關於權力之區分，自應依憲法之規定為之；於憲法未明文規定國家權力之歸屬機關時，則應依據事物屬性，由組織、制度與功能等各方面均較適當之機關掌理，俾使國家決定及其執行能更有效、正確（本院釋字第613號解釋參照）。至權力之相互制衡仍有其界限，如未牴觸憲法明文規定，亦未侵犯其他憲法機關之權力核心領域，且未 28

對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙、逕行取而代之或導致責任政治遭受破壞，致機關彼此間權力關係失衡（本院釋字第 391 號、第 585 號及第 613 號解釋參照），即無違權力制衡之要求。

系爭規定一明定：「（第 1 項）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。（第 2 項）本會依法進行政黨、附隨組織及其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。」系爭規定二明定：「本會得主動調查認定政黨之附隨組織及其受託管理人」，系爭規定三明定：「本會依第 6 條規定所為之處分，或第 8 條第 5 項就政黨之附隨組織及其受託管理人認定之處分，應經公開之聽證程序。」上述規定為黨產條例關於由行政機關依職權主動調查及就個案為第一次認事用法之決定，暨就其中依黨產條例第 6 條及系爭規定二所為處分應透過聽證程序以強化決定程序公開、透明之規範。

行政權具有主動、積極、機動、全面之特質；反之，司法權之本質，依憲法第 77 條規定：「司法院……掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒。」所示，係針對具體個案之事實及法律爭議，依據憲法及法律所形成之客觀價值與規範，為法之適用而進行終局之判斷，具有個案性及被動性，並不適於積極處理屬全面性匡正政黨不公平競爭之事務。立法者以黨產條例之特別立法，匡正政黨違反當時法令或不符自由民主憲政秩序要求所取得及累積財產之行為，規範由行政機關即黨產會依法主動且全面性行使職權，而為政黨及其附隨組織不當取得財產之處理，係於個案所為第一次認事用法之決定，乃依據事物屬性所作合於國家機關特性之分配，且相關人仍得依相關訴訟途徑尋求救濟，並未排除司法之審查，自未侵害司法權作為適法性終局判斷者之核心，亦未取代司法機關而使機關彼此間權力關係失衡，故系爭規定一至三尚無違反權力分立原則。

五、系爭規定四與憲法第 7 條平等原則尚屬無違

聲請人等主張黨產條例以 76 年 7 月 15 日前成立，而於 34 年 8 月 15 日起取得財產之特定政黨即中國國民黨為對象所為立法，乃無正當理由之個案立法，違反平等原則等語。

按法律固以一般性、抽象性規範為常態，惟如以特定人為規範對象，或以一般抽象性方式描述規範特徵，但實際適用結果，僅單一或少數對象受該法律規範者，均屬特殊類型之法律，如其目的係為追求合憲之重要公共利益，且其所採取之分類與規範目的之達成間，存有一定程度之關聯性，即非憲法所不許（本院釋字第 520 號、第 745 號、第 750 號及第 760 號解釋參照）。

系爭規定四明定：「一、政黨：指於中華民國 76 年 7 月 15 日前成立並依動員戡亂時期人民團體法規定備案者。」係以「76 年 7 月 15 日前成立」及「依動員戡亂時期人民團體法規定備案者」之一般抽象性特徵，規定應適用黨產條例之政黨。其實際適用結果，符合此二要件者，共有中國國民黨、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、民主行動黨及中國中青黨等 10 個政黨（內政部 109 年 6 月 9 日台內民字第 1090120132 號函參照）。是系爭規定四之實際適用結果，係以前述 10 個政黨為規範對象；惟如連結適用黨產條例第 5 條、第 6 條或第 9 條等規定，則會發生事實上係以中國國民黨為主要受調查及處理之對象。故系爭規定四確屬前述特殊類型之法律。

系爭規定四之立法理由謂：「考量 76 年 7 月 15 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 78 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 300 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 1 款明定本條例所稱政黨，指中華民國 76 年 7 月 15 日解除戒嚴前成立並於 78 年 1 月 27 日動員戡亂時期人民團

體法修正公布後依該法第 65 條但書備案者。」

查臺灣地區（不含金門、馬祖）之戒嚴係依總統令自 76 年 7 月 15 日零時起解嚴而終止，於戒嚴時期，人民並無組織政黨之結社自由。31 年 2 月 10 日制定公布之非常時期人民團體組織法原無政黨之相關規定，其於 78 年 1 月 27 日修正公布為動員戡亂時期人民團體法（81 年 7 月 27 日又修正公布為人民團體法）後，就解除戒嚴前成立之政黨，則須依該法第 65 條規定報請中央主管機關內政部備案，始取得政黨之法律地位，而得依動員戡亂時期公職人員選舉罷免法規定，推薦候選人參加公職人員選舉（同法第 48 條規定參照）。唯同時符合上述二要件者，始為當時存在之合法政黨，而須納為黨產條例之規範對象。

其次，解嚴前，我國並無有關政黨財務法制之法律規定，而係於解嚴後始陸續增訂，如 78 年 2 月 3 日修正公布之動員戡亂時期公職人員選舉罷免法第 45 條之 5 規定等。由於解嚴前並無針對政黨財務之法規範，容有政黨以違反當時法令或形式合法但實質內容違反自由民主憲政秩序要求之方式，陸續取得並累積不當財產，自應將其納為規範對象。此外，由於解嚴後，合法備案之政黨數量龐大，如均納為規範對象，勢必打擊過廣，自亦應適度限縮。

惟系爭規定四連結黨產條例其他相關規定之適用結果，於符合系爭規定四所定二要件之 10 個政黨中，事實上係以中國國民黨為主要受調查及處理之政黨。查訓政約法賦予中國國民黨在訓政時期具有指導監督政府之地位。36 年 12 月 25 日行憲後，憲法與臨時條款雖均未賦予中國國民黨法定之一黨統治地位，然至 89 年第一次政黨輪替前，中國國民黨事實上長期立於主導國家權力之絕對優勢地位。又中國國民黨於長期執政期間，經由撥歸經營日產、行政院及各級政府機關之補助、轉帳撥用、贈與等方式，以無對價或不相當之對價取得財產，或經政府准許黨營事業特權經營特定業務等途徑，取得大量資產，致其在透過選舉爭取執政機會上，與其他政黨相較，仍擁有不公

平之優勢競爭地位。此等不當取得之財產，自應予以回復，俾建立政黨得為公平競爭之環境，以落實轉型正義。

是系爭規定四為避免打擊過廣，乃以「76年7月15日前成立」及「依動員戡亂時期人民團體法規定備案者」二要件，適度縮減受不當取得財產調查之政黨範圍；縱認系爭規定四連結黨產條例其他相關規定之適用結果，事實上係以中國國民黨為其主要適用對象，然此亦為前述我國政治社會背景演進下，中國國民黨過往特殊地位之結果。核其目的係為避免過度干擾政黨活動及耗費行政資源，並有效進行政黨不當取得財產之調查及處理，以建立政黨公平競爭環境，健全民主政治，落實轉型正義，而屬特別重要之公共利益；又其分類手段與其目的之達成間，亦具有實質關聯，與憲法第7條平等原則尚屬無違。

六、系爭規定五部分

（一）系爭規定五與法律明確性原則尚屬無違

按法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於制定法律時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念而為相應之規定。如法律規定之意義，自法條文義及立法目的與法體系整體關聯性觀點觀察非難以理解，且個案事實是否屬於法律所欲規範之對象，為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以認定及判斷者，即無違反法律明確性原則（本院釋字第432號、第594號及第768號解釋參照）。

系爭規定五明定：「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。」所稱「實質控制其人事、財務或業務經營」一詞，除見諸公司法第8條第3項之明文規定外；於86年6月25日修正公布之公司法第369條之2第2項及行政法領域亦有「直接或間接控制人事、財務或業務經營」之類似用語，如80年2月4日制定公布之公平交易法第6條第1項第5款（現行法第10條第1項第5

款)、99年2月3日修正公布之土壤及地下水污染整治法第43條第3項及99年8月4日修正公布之公務人員退休法第8條第2項第2款第3目、第23條第1項第3款第3目(105年5月11日修正公布為同條項第5款第3目,另此法明文規定受控制之團體或機構包含財團法人;又此法雖已廢止,但106年8月9日制定公布之公務人員退休資遣撫卹法仍有相類規定)等。是「實質控制其人事、財務或業務經營」一詞,雖屬不確定法律概念,但於我國法制上尚非陌生。

實質控制或類似用語之直接或間接控制,不論其文義或於前述法律規定之規範意旨,均在彰顯控制者與被控制者間存有支配、管領或從屬之密切關係;且系爭規定五已具體明定實質控制係根據人事、財務或業務經營等面向為判斷。是依其法條文義、立法目的與法體系整體關聯性觀之,其意義應非受規範者難以理解,且個案事實是否屬於系爭規定五所欲規範之對象,亦為其所得預見。況政黨以捐助、出資或其他方式實質控制之營利性或非營利性法人、團體或機構,雖屬獨立存在之組織,但其與特定政黨間之前述密切關係,應為其等所充分知悉。又實質控制之涵義最終亦可由法院依一般法律解釋之方法予以確認。故系爭規定五核與法律明確性原則尚屬無違。 44

(二) 系爭規定五與憲法第7條平等原則尚屬無違 45

聲請人一主張系爭規定五前段、後段均以「避免藉脫法行為違反政黨政治之平等原則」,而將已脫離實質控制者亦同納入,顯係不等者等之,而違反平等原則;聲請人二主張系爭規定五之附隨組織之規範沒有任何差異,也沒有任何緩和措施,面對不同本質之差異,明顯有違平等原則等語。 46

按憲法平等原則要求等者等之,不等者不等之,法規範如係對相同事物作相同處理,即與平等原則無違。查系爭規定五之立法理由稱:「政黨以捐助或出資之方式控制之營利性或非營利性法人、團體或機構,雖屬獨立存在之組織,但受政黨實質控制,二者有密不可分之關係,應一併納入本條例調查及處理之範圍,以避免藉脫法行為違 47

反政黨政治之平等原則」，究其意旨，係以現由及曾由政黨實質控制之附隨組織與政黨間關係極為密切，該等組織所擁有之財產，亦可能為不當取得財產，因此應一併納為規範對象，俾避免妨礙不當取得財產之調查及處理，影響政黨公平競爭環境之建立及過往違反自由民主憲政秩序狀態之匡正，以落實轉型正義，核係基於合憲之特別重要公益目的。

又系爭規定五所定義之附隨組織包含兩類型，其前段所定義者為現由政黨實質控制其人事、財務或業務經營者；後段所定義者則為曾由政黨實質控制其人事、財務或業務經營，且已以非相當對價轉讓而脫離政黨之實質控制者。基於財產原則上具可轉讓性（或原物或換價），現由或曾由政黨實質控制者均可能有源自政黨之不當取得財產，且系爭規定五後段所定義非以相當對價轉讓而脫離政黨實質控制者，在不足相當對價範圍內，可能仍實質擁有不當取得財產。是系爭規定五後段與其前段所定義之附隨組織，就是否擁有不當取得財產而言，實屬相同事物。至系爭規定五前段及其後段就現在是否受政黨實質控制一節雖然有別，但此差異對於避免妨礙不當取得財產之調查及處理而言，並不具分類重要性，而無須為差別待遇。故系爭規定五後段將曾由政黨實質控制，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，併同前段「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」，均納為黨產條例規範對象，與憲法第7條平等原則尚屬無違。 48

另系爭規定五僅係附隨組織之定義性規定，至因適用此一定義性規定，進而應適用黨產條例相關規定所生之各種法律效果，則屬適用各該規定所致，尚非因系爭規定五所生。是系爭規定五是否有違憲法第7條規定之平等原則，與各該法效規定是否有違平等原則係屬二事，併此敘明。 49

（三）系爭規定五與憲法第23條比例原則尚屬無違 50

系爭規定五旨在避免現由及曾由政黨實質控制，且可能擁有不當 51

取得財產之組織，妨礙不當取得財產之調查及處理，影響政黨公平競爭環境之建立及過往違反自由民主憲政秩序狀態之匡正，以落實轉型正義。核其目的係為追求特別重要之公共利益，洵屬合憲。

系爭規定五前段定義之附隨組織，係指現由政黨實質控制者，而 52
基於政黨對此等組織係於人事、財務或業務經營等面向具支配性之影響力，是此等組織所擁有之財產，極可能係由政黨以不當方式使之取得，而涉及不當取得財產。故政黨仍得藉由對該附隨組織之實質控制力，而實質掌控該等不當取得財產。另系爭規定五後段所定義者，既曾是系爭規定五前段定義之附隨組織，雖已脫離政黨之實質控制，但若其脫離實質控制，是以無對價或非相當對價之方式為之，則此等組織所擁有之財產，亦可能屬不當取得財產。是系爭規定五將現由或曾由政黨實質控制之法人、機構或團體，納入附隨組織之定義範圍，使其等受黨產條例規範，以避免妨礙不當取得財產之調查及處理，明顯有助於立法目的之達成。

系爭規定五前段定義之附隨組織，既現由政黨實質控制者，而與 53
政黨有支配、從屬之密切關係，自應將之作為黨產條例之規範對象。另後段所定義者，雖已脫離政黨之實質控制，但其既係以非相當對價轉讓而脫離政黨之實質控制，則在不足相當對價之範圍內實質上仍擁有不當取得財產，若未將其併列為黨產條例之規範對象，不當取得財產之調查及處理易生重大缺漏。是於有效調查及處理不當取得財產上，並無其他相同有效之手段，故系爭規定五定義之附隨組織範圍具有必要性。

又衡諸納入系爭規定五定義之附隨組織範圍者，雖將併同政黨成 54
為黨產條例之規範對象，從而擴張調查及處理不當取得財產之規範對象範圍，致此等附隨組織之財產因被調查及處理而受影響，但相較於調查及處理不當取得財產之重大缺漏，將影響政黨公平競爭環境之建立及匡正過往違反自由民主憲政秩序狀態之特別重要公共利益而言，尚屬均衡。

綜上，系爭規定五之定義附隨組織規定，其手段與目的之達成間具實質關聯，與憲法第 23 條比例原則尚屬無違。 55

至因適用系爭規定五之定義性規定，進而應適用黨產條例相關規定所生之各種法律效果，屬適用各該規定所致，尚非因系爭規定五所生。是系爭規定五是否有違憲法第 23 條比例原則，與各該法效規定是否有違比例原則係屬二事，併此敘明。 56

（四）系爭規定五後段規定與法律不溯及既往原則尚屬無違 57

聲請人二主張系爭規定五後段規定，係以現在之法律處理過去已經結束之特定事件，乃法律溯及既往，違背現代法治國之法律不溯及既往原則等語。 58

按基於法安定性及信賴保護原則，限制或剝奪人民權利之法律規範（下稱不利性法律規範），原則上不得溯及既往生效；亦即法律原則上不得溯及適用於該法律施行前即已終結之事件。惟立法者制定溯及既往生效之不利性法律規範，如係為追求憲法重大公共利益，仍非憲法所當然不許。又，受規範對象據以主張信賴保護之信賴基礎，與自由民主憲政秩序不相容者，其信賴自不值得保護，更不生信賴保護之問題。 59

符合系爭規定五後段規定或依此規定被認定為附隨組織者，即有黨產條例調查及處理附隨組織財產之相關規定之適用。是對相關之法人、團體或機構而言，系爭規定五後段規定雖採定義性規定之立法體例，性質上仍屬不利性法律規範。又相關組織曾受政黨實質控制，但嗣後已脫離之事實發生於黨產條例施行前者，依系爭規定五後段之規定，仍得以被評價、認定為附隨組織，於此範圍內，系爭規定五確係具溯及既往效力之法律。 60

惟系爭規定五之目的，係為認定與政黨關係密切之附隨組織，進而得以調查及處理其源自政黨之不當取得財產，以建立政黨公平競爭環境，健全民主政治，並落實轉型正義，故系爭規定五所欲追求者，乃憲法上重大公共利益，其後段規定之溯及既往效力，具有合憲之正 61

當事由。而有系爭規定五後段規定之適用之法人、團體或機構等組織，於其曾受政黨實質控制，但於黨產條例施行前即已脫離其控制之時，就系爭規定五後段規定將其溯及納為規範對象，縱欠缺預見可能性，然其據以信賴之基礎，係源自戒嚴與動員戡亂之非常時期下黨國不分之威權體制，與自由民主憲政秩序大有扞格，其信賴自不值得保護，不生信賴保護之問題。是系爭規定五後段規定，與法律不溯及既往原則尚屬無違。

七、不受理部分

62

聲請人二就黨產條例第 3 條、第 5 條第 1 項、第 6 條第 1 項、第 9 條第 1 項、第 5 項及第 27 條第 1 項規定聲請解釋部分，查此等規定並非聲請人二審理該黨產條例事件所應適用之法律，與本院釋字第 371 號、第 572 號及第 590 號解釋所闡釋法官聲請解釋憲法之要件不符，應不受理。

63

大法官會議主席 大法官 許宗力

大法官	蔡炯燉	黃虹霞	吳陳鐸	蔡明誠
	林俊益	許志雄	張瓊文	黃瑞明
	詹森林	黃昭元	謝銘洋	呂太郎
	楊惠欽	蔡宗珍		

部分協同意見書

蔡明誠大法官 提出

本號解釋主要爭點在於政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例（下稱黨產條例）中，涉及明定不當黨產處理委員會（下稱黨產會）不受中央行政機關組織基準法（下稱組織基準法）規定之限制（黨產條例第 2 條第 1 項，下稱系爭規定一）、得主動調查認定政黨之附隨組織及其受託管理人（黨產條例第 8 條第 5 項前段，下稱系爭規定二）、公開之聽證程序（黨產條例第 14 條，下稱系爭規定三）、政黨之定義（黨產條例第 4 條第 1 款，下稱系爭規定四）及附隨組織之定

義（黨產條例第4條第2款，下稱系爭規定五）進行憲法審查。本件雖具有高度政治性，但其涉及之具體法律規範審查具有憲法上重要性，故受理本案，並進行實體審查，可資贊同。惟本號解釋就若干憲法原則，例如憲法保留、個案立法禁止與特殊類型法律，及附隨組織定義規定之法律明確性等論述，仍有再推敲之必要。爰提出部分協同意見書如下：

一、憲法增修條文第3條第3項、第4項與系爭規定一合憲性之問題

憲法第61條規定：「行政院之組織，以法律定之。」憲法增修條文第3條第3項及第4項規定：「（第3項）國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定。（第4項）各機關之組織、編制及員額，應依前項法律，基於政策或業務需要決定之。」組織基準法係依憲法增修條文第3條第3項制定。憲法增修條文第3條第3項及第4項於86年第四次修憲增訂時，仿日本行政組織之改革，將機關組織之員額等加以規定，並於此範圍內，俾各機關得按實際需要而為彈性之調整。前述增修部分，雖有規範鬆綁之目的，但其既已作為制定中央組織基準法之準則性規範依據，且已據此制定組織基準法，各行政機關自有遵守相關組織準則性規範之必要，若未如此，應受前述憲法規定之審查。縱認憲法增修條文上開規定，係於立法者以法律建構個別行政組織之權限外，增加其就行政組織之一般性、框架性立法權限，但並未剝奪立法者制定單獨組織法或兼含組織法規定之法律之權限。惟即便如此，亦應明確規定何種基準法之條文不受限制，系爭規定一卻泛稱黨產條例之主管機關，不受組織基準法規定之限制。如此幾乎等同於全面性排除依憲法增修條文第3條第3項所制定之組織基準法之適用，導致同條第4項所稱「各機關之組織、編制及員額，應依前項法律」之憲法文義（Wortlaut）及意旨（Sinn），形同具文之疑慮。是系爭規定一之排除適用組織基準法，即不受組織基準法規定之限制，內容過於寬泛，實有商榷之餘地。

二、憲法保留之適用問題

「憲法保留」是否係屬憲法原則，抑僅屬於學理上之概念，頗值得學理¹及實務上再深入探究。本院釋字第 392 號解釋「憲法第八條關於行使逮捕、拘禁、審問、處罰權限之規定具有憲法保留（Verfassungsvorbehalt）之性質」，釋字第 443 號解釋就層級化法律保留之論述中，曾採用憲法保留之用語，認為「關於人民身體之自由，憲法第八條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制（參照本院釋字第三九二號解釋理由書）」，可資參考。

另比較德國法有關憲法保留之概念及理論²，在德國學理上有區分個別憲法保留（Einzelne Verfassungsvorbehalte）與一般憲法保留（或稱國家活動之憲法一般保留；Ein allgemeiner Vorbehalt der Verfassung für Staatstätigkeiten）。德國基本法第 87 條之 1 第 2 項明定有關非屬國防目的之派遣軍隊³，此被歸屬於個別憲法保留。另非屬於憲法明定之保留事項，並不排除其他憲法內在保留之事項，歸屬於一般憲法保留。有將憲法保留，納入法律保留（Vorbehalt des Gesetzes）之概念中，基於憲法優位性，其係不成文限制條款之形式存在（die Existenz ungeschriebener Schrankenklauseln）。⁴

本號解釋肯認結社團財產之使用、收益及處分，應受憲法第

¹ 參照 Grzeszick, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar Werkstand: 90. EL Februar 2020-beck-online, GG Art. 20 Rn. 57f..

² 德國學理上，就憲法保留之探討，不乏其例。參照 Christian Waldhoff, Der positive und der negative Verfassungsvorbehalt（積極與消極憲法保留），1.Auf., Baden-Baden: Nomos Verlag, 2016, S.7ff.

³ 參照 Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar Werkstand: 90. EL Februar 2020-beck-online, GG Art. 87a Rn.59ff.. 此憲法保留之目的，係為防止作為內部政策權力工具之聯邦國防部之權力濫用，發揮保障自由之功能（Verhinderung des „Missbrauch[s] der Bundeswehr als innenpolitisches Machtinstrument“ und entfalte eine „freiheitssichernde Funktion）。參照 Ladige, Grenzen des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts, NVwZ 2010, 1075, 1077.

⁴ 參照 Winfried Kluth, Grundrechte, 4.Aufl., Halle an der Salle: Universitätsverlag Halle-Wittenberg, 2017, S.112f..

15 條財產權之保障，與其存續、運作及發展息息相關者，亦受憲法第 14 條結社自由之保障，並認黨產條例規範政黨財產之移轉及禁止事項，不涉及違憲政黨之解散，亦未剝奪政黨賴以存續、運作之財產，非憲法所不許。惟政黨政治屬於現代民主共和國（憲法第 1 條）之重要基石，擁有國會多數之單一執政黨或少數聯合執政之政黨利用國會多數立法手段，制定不當影響特定相對政黨之存立及活動之法律，從歷史發展觀之，雖屬特例，將來卻未必不會再發生此現象，既揭禁自由民主憲政秩序維護，立法者所制定之法律或行政機關之法律提案，如係涉及足以影響政黨政治或特定政黨存立或活動，必定對於自由民主體制造成重大影響。本號解釋原因案件涉及適用黨產條例之結果，攸關政黨及附隨組織所屬之財產是否被推定為不當取得之財產，進而受到調查及處理，可能涉及導致影響政黨之存立及活動，故其應歸屬於特殊結社自由保障之範疇。因此，本院解釋進行憲法審查時，實不容忽視憲法保留原則之適用可行性。

三、個案立法禁止原則與所謂特殊類型法律之問題

個案立法禁止（Verbot der Einzelfallgesetzgebung）或稱一般性要求（Allgemeinheitsgebot）⁵原則，未於我國憲法所明定，但比較於德國基本法第 19 條第 1 項⁶規定限制基本權之法律或法律授權，應具一

⁵ 參照 P.M. Huber, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Band 1, 7.Aufl., München:Beck, 2018, Art.19 Rn.1, 3ff.. 德國基本法第 19 條第 1 項第 1 段規定，係屬強行性之憲法，對立法者之立法權濫用，仍有其適用，如有違反者，可能構成違憲，而歸於無效。（參照 Sachs, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8.Aufl., München: Beck, 2018, Art.19 GG, Rn.24, Art.20, Rn.95.）從目前德國實務案件及學說觀之，如前述有認為個案立法禁止原則，較不具意義，但其在一般情況，屬於如此，但從本號解釋不否認黨產條例係屬特殊類型之法律而論，其重大影響單一或多數特定政黨或個人之存立或財產權而為特殊類型之法律制定，對於此等立法者或行政機關之國家行為，宜解為其有適用個案立法禁止原則之餘地。

⁶ 參照德國基本法第 19 條第 1 項規定，”1 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. 2 Außerdem muß das Gesetz das Grundrecht unter Angabe des Artikels nennen.”（基

般性 (allgemein)，不得僅適用於個別事件。⁷亦即法律為一般抽象普通之規制 (im Allgemeinen abstrakt-generelle Regelungen)，於訂定法令時，須為抽象普通之規制。反之，行政機關為行政處分，具有個案規制之性質。前述個案立法禁止，係為禁止基本權干預之個案法律 (grundrechtseingreifende Einzellgesetze)，據此不允許僅適用於單一或多數特定之人之個人法律 (Eiersonengesetze)。前述德國基本法第 19 條第 1 項規定，係屬基本法第 20 條第 2 項第 2 段所呈現之權力分立原則 (Gewaltenteilungsprinzip) 之具體化，同時具體化一般平等原則。⁸在德國，此個案立法禁止之一般性要求，實務上相對較少意義。⁹於聯邦憲法法院訴訟中主張，到目前並未有成功之案例。¹⁰其中

本權得依法律或法律授權規定而予以限制，該法律應具一般性，且不得僅適用於個別事件。此外，該法律應列舉其條文指明其限制之基本權。）上開規定第 1 段屬於個案立法禁止原則規定，第 2 段屬於「列舉指明要求」原則 (Zitiergebot aus Art. 19 I 2 GG)。

⁷ 有關個案立法禁止原則，於德國基本權限制 (Schranke) 或干預 (Eingriff) 之違憲審查時，將之歸類於憲法正當理由 (或稱正當化) (Verfassungsrechtliche Rechtfertigung) 之基本權限制之限制 (Schranken-Schranke) 審查，其中除比例原則 (Verhältnismäßigkeit) 外，亦可能涉及違反基本法第 19 條第 1 項 (Verstoß gegen Art. 19 I 1 GG) 之個案立法禁止原則之審查。例如德國聯邦憲法法院審查核能法合憲性時，亦將個案立法禁止原則列入審查範圍。(參照 BVerfG: * Vereinbarkeit der Dreizehnten Novelle des Atomgesetzes mit dem Grundgesetz, BVerfG, Urteil vom 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11, 1 BvR 321/12, 1 BvR 1456/12, NJW 2017, 217, 221; Mangoldt/Lange: Referendarexamensklausur – Öffentliches Recht: Grundrechte – Atomausstieg, JuS 2018, 161/164f.-beck-online.) 學理上有稱為「合法性基本權干預之「限制之限制」 (Schranken-Schranke gesetzmäßiger Grundrechtseingriffe) (參照 Enders, in: Epping/Hillgruber BeckOK Grundgesetz, 43. Edition, Stand: 15.05.2020, GG Art. 19 Rn. 2ff.)

以上有關個案立法禁止原則之審查，雖於德國實務上違憲審查案件，不一定構成違憲，但其對憲法正當理由之基本權限制之限制審查，亦屬值得審酌之審查要件之一。

⁸ 參照 Gerrit Manssen, Staatsrecht II Grundrechte, 12. Aufl., München: Beck, 2015, Rn. 179f..

⁹ 參照 Friedhelm Hufen, Staatsrecht II Grundrechte, 4. Aufl., München: Beck, 2014, § 27 Rn. 27.

¹⁰ 參照 P.M. Huber, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Band 1, 7. Aufl.,

有係因若干法律涉及措施性法律，而例外不適用個案立法禁止原則。

學理上，有認為個案法律係針對特定人或特定群體之具體法律關係為規制對象。至於法律雖係針對為個案，但其具抽象普通之措施性質，例如減少失業法律等國家之經濟管控及社會形成之立法，性質上其係屬措施性法律（Maßnahme-Gesetz; Maßnahmengesetz），有認為措施性法律與個案立法（個別性法律），兩者並不相同¹¹。本院解釋曾論及措施性法律，其往往運用於經濟或社會相關法律，例外不構成違憲，此與個案立法性質上仍有所不同。另本院曾認個案法律與措施性法律同屬一範疇內¹²，但參照前述德國法上見解，兩者可存在原則與

München:Beck, 2018, Art.19 Rn.1, 3ff.. 德國基本法第19條第1項第1段規定，係屬強行性之憲法，對立法者之立法權濫用，仍有其適用，如有違反者，可能構成違憲，而歸於無效。（參照 Sachs, in: Sachs(Hrsg.), Grundgesetz, 8.Aufl., München: Beck, 2018, Art.19 GG, Rn.24, Art.20, Rn.95.）從目前德國實務案件及學說觀之，有認為個案立法禁止原則，較不具意義，在一般情況，屬於如此，但如本號解釋不否認黨產條例係屬特殊類型之法律而論，其影響單一或多數特定政黨或個人之法律制定，對於立法者或行政機關之國家行為，應有適用個案立法禁止原則之餘地。

¹¹ 參照 Peter Badura, Staatsrecht, 7.Aufl., München:Beck, 2018, C 25, F 8.

¹² 例如本院釋字第520號解釋論及措施性法律，明確指出其係學術名詞，亦即認為「預算制度乃行政部門實現其施政方針並經立法部門參與決策之憲法建制，對預算之審議及執行之監督，屬立法機關之權限與職責。預算案經立法院審議通過及公布為法定預算，形式與法律案相當，因其內容、規範對象及審議方式與法律案不同，本院釋字第三九一號解釋曾引用學術名詞稱之為措施性法律，其故在此。……而歲出法定預算之停止執行，是否當然構成違憲或違法，應分別情形而定，在未涉及國家重要政策變更且符合預算法所定條件，諸如發生特殊事故、私經濟行政因經營策略或市場因素而改變等情形，主管機關依其合義務之裁量，則尚非不得裁減經費或變動執行，是為所謂執行預算之彈性。」「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。究應採取何種途徑，則屬各有關機關應抉擇之問題，非本院所能越俎代庖予以解釋之事項。」由上可見，有關措施性法律為該號解釋所引用，並認為其是否構成違憲或違法，應就發生特殊事故、私經濟行政因經營策略或市場因素而改變等，分別情形而定。但將對具體個案而制定之條款，解為特殊類型法律之一種，亦認為其即所謂個別性法律（個案法律），可知其將措施性法律與個案法律同屬一種範疇，則仍值得再推敲。

例外，或分屬不同範疇之法律概念。如不問兩者是否同屬個案立法之同一範疇內，兩者在憲法可能發生之效力，尚有差異。

黨產條例係以處理政黨、附隨組織及其受託管理人財產為適用對象之法律，性質上其非純屬經濟或社會措施性之法律，如前所述，其適用結果可能影響某個別政黨之存立及活動，亦即就其法律形式上縱使非專屬針對特定政黨，但其適用結果，實際上集中於某個別政黨或少數政黨，則可能構成個案立法之情形。本號解釋不針對個案立法禁止問題，而另提出特殊類型法律，實不無商榷之餘地。再者，本號解釋既不否認黨產條例之特殊性，該條例性質上固屬法律規範，但其規範之核心內容，並非純屬規範經濟或社會之措施性法律，其實際適用結果已具有個案立法之屬性，立法者制定此類型之法律，自可能涉及個案立法禁止原則之憲法審查問題。

四、附隨組織定義規定之法律明確性問題

系爭規定五「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。」有關附隨組織定義區分前後兩段，前段所謂實質控制，係參考公司法第8條第3項規定「公司之非董事，而實質上執行董事業務或實質控制公司之人事、財務或業務經營而實質指揮董事執行業務者，與本法董事同負民事、刑事及行政罰之責任。」有關實質控制之用語，係公司法於民國101年修正時始明文採用¹³，並非在公司法上早已長期使用之用語¹⁴，故其屬相對新穎之公司法制用語。因實質

¹³ 起初經濟部擬增訂實質負責人概念時，其原先提出之公司法第23條之一修正草案，係使用直接或間接控制之用語，而非使用「實質控制」。(參照劉連煜，現代公司法，台北市：新學林，2018年9月增訂13版，頁142-143。)

¹⁴ 實務上，公司法之主管機關就關係企業章為行政釋示時，曾使用直接或間接控制他公司之人事財務或業務經營之實質控制關係，即按公司法第369條之2第2項規定：「……公司直接或間接控制他公司之人事、財務或業務經營者亦為控制公司，該他公司為從屬公司」，所謂直接或間接控制他公司之人事、財務或業務經營者，應視公司對他公司是否具有直接或間接之人事任免權或支

控制係參考公司法之用語，故有需參考公司法相關文獻，探究其真正內涵之必要。實質上董事，可包含事實上董事（de facto director）及影子董事¹⁵（或稱「幕後董事」¹⁶）（shadow director），¹⁷亦即公司法第 8 條第 3 項中所稱實質上執行董事業務¹⁸。雖從外在表徵（權力外

配其財務或業務經營之控制關係為斷。（經濟部 90 年 8 月 13 日商字第 0900188860 號）他如第三人為該公司之從屬公司而持有之股份或出資額。公司法第 369 條之 1、之 2、之 3、之 9、之 11 分別定有明文。又依公司法第 369 條之 2 第 2 項規定，控制人事、財務、業務經營者，為實質關係之控制。公司法令對於非公開發行公司間是否具有實質關係一節，並無另為規定，係參照行政院金融監督管理委員會訂頒之「關係企業合併營業報告書關係企業合併財務報表及關係報告書編製準則」第 6 條規定認定之（如附件）。具體個案請依上開規定判斷。（經濟部 98 年 12 月 24 日經商字第 09802173660 號函）

¹⁵ 我國在此次修法中參酌外國法（主要是英國法）就事實上董事及影子董事所為之規範。英國法及判決中將董事分成三類，法律上董事（de jure director）、事實上董事（de facto director）及影子董事（shadow director）。立法理由中所指之「實際上行使董事職權者」即事實上董事，而「對名義上董事下達指令者」乃影子董事之意涵。對於影子董事之定義，最終立法由「經常指揮」改為「控制力」。又我國新法確實開啟了日後公司以外之第三人以影子董事之身分對公司及其他人負責之契機，但條文的過度簡化也埋下爭議之伏筆。（參照曾宛如，影子董事與關係企業——多數股東權行使界限之另一面向，政大法學評論，132 期（102 年 4 月），頁 7、65。）

¹⁶ 在英國法制下，該在董事後面之控制股東（controlling shareholder），則可能被視為「事實上董事」（de facto director）或「幕後董事」（shadow director）而須負擔董事忠實義務之責任。「事實上董事」具有被視為董事之「權力外觀」，其參與董事會之決策，並進行類似董事職務是外顯的（act openly）；「幕後董事」乃隱身於法律上董事（de jure director）（即公司法上之董事）之後，惟其具有實質上操控公司經營決策之力量，其對公司事務之影響力是間接透過公司董事而顯現。參照張心悌，控制股東與關係人交易，月旦法學知識庫，頁 93-94。（最後瀏覽日期：109 年 8 月 19 日）

¹⁷ 從公司法第 8 條第 3 條增訂理由，其從法律上董事。擴充及於事實上董事（例如公司之總裁）與影子董事，將兩者差異在於外在之表觀，對外是否宣稱為董事，可能有所不同，但可統稱實質董事。（參照曾宛如，新修正公司法評析——董事「認定」之重大變革（事實上董事及影子董事）暨董事忠實義務之具體化，月旦法學雜誌，204 期（2012 年 5 月），頁 130-135。）

¹⁸ 2012 年增訂公司法第 8 條第 3 項有關實質負責人之規定，當時僅適用於公開發行公司，於 2018 年修正，將之適用範圍擴及於全部公司。但有關前開第 8 條第 3 項可區分前段（事實上董事）與後段（較接近於影子董事）規定，前

觀或顯現於外之身分)而有不同表現形式，而可區分為事實上董事與影子董事兩種，有將之統稱為實質董事。在法制用語之使用，公司法第 8 條第 3 項及外國立法例，既將實質控制之影子董事獨立成為一類。¹⁹因此，有關上述實質控制之影子董事之概念，與實質上執行董事業務之事實上董事，嚴格言之，兩者分屬兩種類型，是不宜當然認為實質控制完全等同於直接或間接控制範圍。²⁰由此可見，「實質控制」與「實質上執行董事業務」及「直接或間接控制」等三項要件，即非當然對等，三者可能僅有部分具共通性，而其在權力外觀呈現之形式

者係未經合法選任，但有事證足以證明其係以董事自居而執行董事職務，此係屬事實上董事。至於實質控制公司之董事，屬於影子董事，可能區分為顯性之影子董事與隱性之影子董事。顯性之影子董事，可將之認定為公司負責人，並要求其負與董事相關之義務與責任。對於隱性之影子董事，如與前者有區分之必要時，則對後者可另外界定其責任與相關義務。(參照林仁光，實質董事之法律定位與責任建構，中原財經法學，44 期(2020 年 6 月)，頁 3 以下, 33-39, 50。)如借用前述對於實質控制之法制用語之見解，與參考公司法所稱實質控制之黨產條例相關用語相互比較，可見黨產條例所採用實質控制之概念為何，仍有推敲之必要。尤其是實質控制之用語，在公司法可能限縮於影子董事，如不包含事實上之董事時，是否等同於直接或間接控制概念，更何況其尚可能包含種法律上或事實上、顯性或隱性等之不同控制類型，換言之，其是否可使用實質控制而包含所有被黨產條例所定之受政黨控制之附隨組織之各種型態，不無疑問。

¹⁹ 「事實上董事」與「影子董事」雖兩者部分性質共通，即具有如董事般之業務執行權力，但依性質兩者頗有差距。又該項文字過於精簡，未能提供有用指引，亦欠缺具體標準，甚不妥當。且將「事實上董事」與「影子董事」合併規定又造成理論上的矛盾。質言之，「事實上董事」與「影子董事」皆為我國前所未有之概念，如何解釋，若未有具體認定標準，將來恐淪為各執一詞之局面。(參照周振峰，評公司法第 8 條第 3 項之增訂，中正財經法學，8 期(2014 年 1 月)，頁 8、10、59。)

²⁰ 如前所述，雖主管機關經濟部於 2010 年第 1 次公司法第 23 條之 1 草案「非負責人而可直接或間接控制公司之人事、財務或業務經營者，應與公司負責人負同一責任」，擬引進實質負責人(董事)之概念，以直接或間接控制公司之人事、財務或業務經營作為認定標準。之後，第二次草案，改為實際執行董事業務或指揮董事或經理人執行業務。(參照劉連煜，前揭書，頁 142-146。)比較現行規定之用語，事實上直至 2012 年 1 月公布施行之公司法第 8 條第 3 項，始使用現行實質控制用語，並將事實上董事與影子董事並列兩種類型，可見該實質控制用語並非早就為公司法所採用。

及內涵上，尚存差異。

黨產條例參考前述實質控制用語，有似在幕後之「影子政黨」，如認為可參考前述公司法之論述，則對於該條例所稱實質控制之用語，亦有參考公司法外國立法例與學說及實務見解之可能。如前所述，國內學說上因其意義之廣狹解釋，可能異其見解。換言之，如將實質控制涵義過度擴張解釋，則可能發生與公司法規定之原意不同之現象，雖在法學概念相對性下，黨產條例並非不能發展出其之個別操作定義，如認其係參考公司法相關規定之用語，則有參考該法而為解釋之可能性。換言之，前述實質控制之用語，在法律解釋上存在不同之見解，亦即有不甚清楚明白（Klarheit）之疑慮。該用語之界定，尚待解釋或補充之。況且基於法安定性（Rechtssicherheit），如何使規範內容不生矛盾（widerspruchsfrei），並其實質控制之意義得以理解且清楚（verständlich und eindeutig），且為一般受規範者可得預見（vorhersehbar），以期符合法律明確性原則之要求，亦屬重要。再者，如因定義性規定有法律不明確之疑義時，則系爭規定五後段之適用結果，將可能因其涵蓋及於已脫離而現已非屬有關聯之附隨組織之範圍為何，發生疑問，且於此亦可能有因黨產條例之政黨或附隨組織之定義不明之疑慮，是就此仍有再推敲之餘地。

五、不當取得財產之推定、定性及處理與本件憲法審查具有重要關聯性

本號解釋之範圍限於聲請人提出聲請解釋之標的，惜未運用本院解釋曾多次採行之重要關聯性原則，使解釋範圍擴及於不當取得財產之推定、定性及處理規範等規定。詳言之，系爭規定四及五性質上屬於不完全法條之定義性規定，²¹，未能與其他構成要件或法律效力之

²¹ 如以法規範（Rechtsnorm）中法律規定是否具備完全法條（Rechtssatz）特徵：對一定之構成要件連結一定之法律效力，可區分完全法條與不完全法條（Unvollständige Rechtssätze）。不完全法條主要係指不具備法律效力之規範要素之規定，在適用功能上，法條可能具有說明、限制（einschränkende）及引

法條相連結，往往無法完整發揮法條規範效力。黨產條例第3條（不適用其他法律有關權利行使期間之規定）、第4條第4款（不當取得財產之定義）、第5條（不當取得財產之推定）、第9條（不當取得財產之禁止處分及其例外）及第27條（違反第9條第1項規定處分財產之罰鍰）等規定，與系爭規定一至五，宜認為具有重要關聯性。因該等規定涉及黨產會處理黨產條例所規定事項，不適用其他法律有關權利行使期間之規定，且涉及不當取得財產之定義及推定²²，且不當取得財產之禁止處分及其例外規定，及違反第9條第1項規定處分財產之罰鍰有關不當取得財產等規定，亦屬黨產條例之重要規定，且與系爭規定一至五具有重要關聯性，如能將此等規定一併納入審查，將有助於更全面性處理聲請人及關係人所提出有關政黨不當取得財產之爭議。

另黨產條例第5條規定，政黨、附隨組織自中華民國34年8月

用(verweisende)之作用。如以定義之體裁呈現者，係為說明性法條(Erläuternde Rechtssätze)。例如民法第66條及第67條有關不動產與動產之定義。但其如連結民法物權編有關不動產所有權得喪變更之要件或方式（民法第758條至第760條參照），第860條以下及第884條以下有關擔保物權之設定，在物權法上，發生不動產性與動產性之區別待遇之功能。另定義性規定不必然是不完全法條，有時係屬填補性法條(ausfüllende Rechtssätze)，其對一定法律關係（例如親子關係）構成要件要素（有如子女），亦會發生類似之填補作用，（參照黃茂榮，法學方法與現代民法，台北市：作者發行，2011年9月增訂6版2刷，頁193以下，200；Karl Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6., Aufl., Berlin, Heidelberg, New York, Tokyo: Springer-Verlag, 1991, S.257ff..）此亦有待個案就法條加以定性或補充，但整體觀察本件系爭有關定義性規定，仍有待其他法條作連結，例如不當取得財產之推定及調查處理程序等規定，始足以具備完全之規範功能。

²² 其中廣義違法性概念，學理上，可能有將之包含不當與不法。惟從狹義違法性概念而言，其係指不法，而所謂不當，與不法(Unrecht)概念並不相同。學理上，有認為違法(widerrechtlich; rechtswidrig)，狹義違法性，謂違反禁止或命令之規定。廣義違法性(Rechtswidrigkeit)，包括形式的違法(Formalrechtswidrigkeit)(與明定法規相牴觸)之侵害(不法)及實質的違法(Materialrechtsrechtswidrigkeit)(雖未違反特定之法規，然其行為自法律全體目的精神言之，則為違法)之侵害(不當)而言。(參照史尚寬，債法總論，67年9月台北5刷，頁102、120。)

15 日起取得，或其自中華民國 34 年 8 月 15 日起交付、移轉或登記於受託管理人，並於本條例公布日時尚存在之現有財產，或自中華民國 34 年 8 月 15 日起以無償或交易時顯不相當之對價取得之財產，雖於本條例公布日已非政黨、附隨組織或其受託管理人所有之財產，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，均推定為不當取得之財產。因被推定不當取得之財產，即受禁止處分等不利後果，如此對政黨或附隨組織之爾後運作造成直接或間接之不利影響，且以推定方式，即所謂舉證責任倒置（Beweislastumkehr），係以被推定不當取得財產之當事人負舉反證之責。在實務上，如何證明所取得之財產係屬正當或適法，有時並非易事。舉證之所在，往往是敗訴之所在。故如採取此概括式推定是否具有妥當性，實有再探究之必要。

處理國家過去非常時期之不法或不當行為，固有立法者之特殊考量。惟相關法律機制之設計，亦應考量現代民主憲政秩序及法治國原則之要求及其界限。綜上，本號解釋後，雖解決部分憲法適用上之疑義，但如前所述，黨產條例本身之規範內容，仍遺留若干概念及法律適用界限上尚需確認及定性之問題，凡此皆有待相關機關再予釐清。

協同意見書

蔡炯燉大法官 提出

本號解釋理由書¹認為，政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例（下稱黨產條例）並未明定不當黨產處理委員會（下稱黨產會）之機關層級，致其究屬行政院所屬二級或三級獨立機關，不免令人產生疑義。有鑑於制定在後，與黨產條例同屬處理轉型正義問題之促進轉型正義條例（下稱促轉條例），即於該條例第2條第2項明定促進轉型正義委員會（下稱促轉會）為行政院所屬二級獨立機關，與黨產條例明顯不同；而黨產會主任委員與促轉會主任委員，均屬特任，外觀上極易令人解讀為黨產會亦為行政院所屬二級獨立機關；又促轉會委員係由行政院院長提名經立法院同意後任命之（促轉條例第8條第1項參照），而黨產會委員則由行政院院長派（聘）之（黨產條例第18條第1項參照），兩者之立法體例與委員任命模式亦有欠一貫。衡諸黨產條例涉及國家民主轉型之重要事項，且黨產會肩負實現建立政黨公平競爭環境以落實轉型正義之重要憲政任務，立法者如能適時修正黨產條例，明定黨產會之機關層級，應屬較妥；如改列為二級獨立機關，則應參照中央行政機關組織基準法（下稱組織基準法）規定其成員人數及任命程序，以消除上述疑慮，並使相關立法間更為一致。

本號解釋理由書之前開論述，本席敬表贊同。不過本席認為，對於黨產會之機關屬性及其層級、黨產條例立法過程中對相關事項之討論，及未來對相關事項之修法建議等，尚有進一步闡述之必要。因而提出協同意見書，就以上事項略作補充。

壹、黨產會機關屬性之爭議—黨產會是否為行政院所屬獨立機關？

行政院所屬獨立機關，如中央選舉委員會（下稱中選會）、公平交易委員會（下稱公平會）、國家通訊傳播委員會（下稱通傳會）、促轉會及國家運輸安全調查委員會（下稱運安會），或於行政院組織法

¹ 見本號解釋理由書，段碼25。

相關條文²，或於各該委員會組織規範之相關規定³中，明定其為獨立機關。相較之下，與促轉條例同屬處理轉型正義重大事項之黨產條例，卻未明文規定黨產會為獨立機關，亦未言明黨產會的機關層級，不免讓人對黨產會之機關屬性及其層級產生質疑。基於上開疑惑，本院於中華民國 109 年 7 月 13 日函請行政院就黨產會相關組設事項提供意見⁴，依行政院 109 年 7 月 24 日復本院函附件「行政院人事行政總處就不當黨產處理委員會組設事項之意見」之說明，行政院人事行政總處認為，依組織基準法第 3 條第 2 款及黨產會組織規模及業務性質，其相當於行政院所屬三級獨立機關⁵。

中央獨立機關之定義，規定於組織基準法第 3 條第 2 款：「本法用詞定義如下：……二、獨立機關：指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。」另參照同法第 21 條第 1 項規定：「獨立機關合議制之成員，均應明定其任職期限、任命程序、停職、免職之規定及程序。但相當二級機關之獨立機關，其合議制成員中屬專任者，應先經立法院同意後任命之；其他獨立機關合議制成員由一級機關首長任命之。」根據上開規定可知，獨立機關之性質並不因其屬二級機關或三級機關而有所改變，重點在於該機關是否可公正獨立行使職權。換言之，根據上開規定，只要依據法律獨立行使職權之合議制機關，即屬中央獨立機關，且獨立機關成員之任職期限、任命程序、停職、免職之規定及程序等事項，須於相關組織法律⁶中明定。

² 行政院組織法第 9 條規定：「行政院設下列相當中央二級獨立機關：一、中央選舉委員會。二、公平交易委員會。三、國家通訊傳播委員會。」

³ 促轉條例第 2 條第 2 項前段規定：「促轉會隸屬於行政院，為二級獨立機關，……。」運安會組織法第 1 條規定：「行政院……特設國家運輸安全調查委員會……，為相當中央三級獨立機關。」

⁴ 司法院 109 年 7 月 13 日秘台大二字第 1090020580 號函參照。

⁵ 行政院 109 年 7 月 24 日院臺綜字第 1090024709 號函參照。

⁶ 組織基準法第 4 條第 1 項規定：「下列機關之組織以法律定之，其餘機關之組織以命令定之：一、一級機關、二級機關及三級機關。二、獨立機關。」

黨產條例第 20 條第 1 項規定黨產會委員於任期中不得參與政黨活動，並應超出黨派之外，依據法律公正獨立行使職權；同法第 18 條第 3 項限定黨產會委員之資格（具相同黨籍者，不得超過委員總額三分之一）。黨產條例上開規定明確宣示並落實黨產會行使職權之獨立性。同法第 22 條規定黨產會委員會議之召開，顯示黨產會為採行合議制之機關。同法第 18 條第 1 項規定黨產會成員之固定任期及由行政院院長派（聘）之任命程序。同法第 20 條第 2 項、第 21 條及第 22 條第 2 項第 2 款分別規定黨產會委員免職之事由及程序。

若依上開黨產條例及組織基準法相關規定，似可認定黨產會性質上為組織基準法第 3 條第 2 款所規定之中央獨立機關。惟黨產條例既未明定黨產會為獨立機關，且黨產條例第 2 條第 1 項規定黨產會之組織不受組織基準法規定之限制，概括排除組織基準法之適用⁷，因而黨產會是否為獨立機關，難以逕依上開組織基準法規定為判斷⁸。論者有認為黨產會之屬性接近獨立機關⁹，亦有認定黨產會不屬獨立機關¹⁰。由此可見，黨產條例並未明定黨產會為獨立機關，且概括排除

⁷ 相較之下，促轉條例第 2 條第 1 項僅排除組織基準法特定條文（第 5 條第 3 項、第 32 條及第 36 條）之適用，並未概括排除組織基準法之適用。

⁸ 黨產會認為，雖然黨產條例第 2 條第 1 項概括排除組織基準法之適用，但黨產會與組織基準法第 3 條第 2 款所規定之獨立機關性質相同。見黨產會對本件釋憲聲請案所提出之憲法法庭言詞辯論意見書，頁 39。該意見書下載網址：<https://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/contents/show/a1sbyfy33ekea7fz>（最後瀏覽日：109 年 8 月 28 日）

⁹ 學者黃丞儀認為，黨產會與一般意義的獨立機關如通傳會、中選會、促轉會等相較，委員之任命無需國會同意，有所不同，可認定黨產會屬於混合型行政機關；以其職務獨立性而言，較接近獨立機關。見黃丞儀對本件釋憲聲請案所提出之鑑定意見書，頁 39。下載網址：<https://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/contents/show/a1sbyfy33ekea7fz>（最後瀏覽日：109 年 8 月 28 日）

¹⁰ 董保城教授認為，黨產條例並未明定黨產會為獨立機關，且黨產條例第 18 條第 1 項規定黨產會委員之任命由行政院院長為之，並無國會參與，不符獨立機關成員任命分權之制度設計要求。此一缺失加上黨產條例之其他缺失，使得黨產會僅是純粹的合議制機關，可由掌握行政權的政治多數控制該會，因而黨產會在制度上完全不具獨立性。見董保城教授對本件釋憲聲請案所提出

組織基準法適用之結果，導致外界對黨產會之獨立性產生爭議。立法者日後修法時，宜於黨產條例明定黨產會為行政院所屬獨立機關，並修改黨產條例第 2 條第 1 項概括排除組織基準法適用之規定，以平息外界對黨產會屬性之爭議。

貳、黨產會機關層級之爭議—黨產會為中央二級或三級獨立機關？

行政院組織法第 9 條規定，行政院常設之二級獨立機關為中選會、公平會、通傳會；促轉條例第 2 條第 1 項排除上開行政院組織法規定及組織基準法第 32 條¹¹規定之限制，於促轉條例第 2 條第 2 項前段明定促轉會為行政院所屬二級獨立機關。組織基準法第 21 條第 1 項但書規定：「但相當二級機關之獨立機關，其合議制成員中屬專任者，應先經立法院同意後任命之；其他獨立機關合議制成員由一級機關首長任命之。」另依組織基準法第 18 條第 2 項前段規定，一級、二級機關首長列政務職務。參照上開組織基準法第 21 條第 1 項但書前段規定、第 18 條第 2 項前段規定及此等二級獨立機關組織規範之相關規定¹²可知，二級獨立機關委員「由行政院院長提名經立法院同意後任命之」，且此等二級獨立機關之主任委員，皆為政務職務，為特任官。

之鑑定意見書，頁 22、24。此外，本件釋憲聲請案關係人欣裕台股份有限公司及中華民國婦女聯合會，於其所提出之書面意見均質疑，黨產條例第 18 條第 1 項關於黨產會委員由行政院院長派（聘）之規定，將黨產會實質上置於行政權控制之下，使其可不受國會監督。見欣裕台股份有限公司憲法法庭言詞辯論狀，頁 13；中華民國婦女聯合會釋憲理由書，頁 28。上述三份書面意見可自以下網址下載：
<https://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/contents/show/a1sbyfy33ekea7fz>（最後瀏覽日：109 年 8 月 28 日）

¹¹ 組織基準法第 32 條規定：「（第 1 項）相當二級機關之獨立機關組織規模建制標準如下：……。（第 2 項）前項獨立機關總數以三個為限。……」

¹² 見中選會組織法第 3 條第 1 項及第 2 項規定、公平會組織法第 4 條第 1 項及第 2 項規定、通傳會組織法第 4 條第 1 項及第 2 項規定，及促轉條例第 8 條第 1 項及第 3 項規定。

相較之下，行政院組織法及組織基準法¹³中並無三級獨立機關之用語¹⁴。依運安會組織法第 1 條規定，運安會為中央三級獨立機關；同法第 3 條第 3 項規定，運安會主任委員、副主任委員及專任委員由行政院院長任命，其餘委員由行政院院長就有關機關人員或學者、專家分別聘（派）兼之。換言之，運安會委員之任命程序，符合前開組織基準法第 21 條第 1 項但書後段之規定。至於三級獨立機關首長之職務，依組織基準法第 18 條第 2 項中段規定，三級機關首長除性質特殊且法律有規定得列政務職務外，其餘應為常務職務。由上開組織基準法第 21 條第 1 項但書後段、第 18 條第 2 項中段規定，及前開運安會組織法相關規定可知，中央三級獨立機關之任命僅須行政院院長為之，毋庸國會行使同意權予以確認，且中央三級獨立機關之首長，若法律有特別規定，得為政務職務。

至於黨產會之機關層級為何，依上開行政院 109 年 7 月 24 日復本院函附件所呈行政院人事行政總處之意見，雖認黨產會為相當行政院所屬三級獨立機關¹⁵，惟並未敘明理由。若依組織基準法第 21 條第 1 項但書後段及第 18 條第 2 項中段規定，並參照黨產條例第 18 條第 1 項黨產會委員由行政院院長派（聘）之規定，似可勉強將黨產會界定為中央三級獨立機關。惟黨產條例既未明定黨產會為中央三級獨立機關，且黨產條例第 2 條第 1 項規定黨產會之組織不受組織基準法規定之限制，概括排除組織基準法之適用，因而黨產會是否為中央三級

¹³ 組織基準法中僅有三級機關及獨立機關之用語，並無三級獨立機關之規定。組織基準法中關於三級機關之用語，可參見該法第 2 條第 2 項、第 4 條第 1 項第 1 款及第 6 條第 1 項第 4 款等規定；而組織基準法中關於獨立機關之用語，可參見該法第 3 條第 2 款、第 4 條第 1 項第 2 款及第 6 條第 1 項第 3 款等規定。

¹⁴ 相同見解，見董保城教授對本件釋憲聲請案所提出之鑑定意見書，註 52。

¹⁵ 另依行政院主計處「全國主計機構系統圖」所附之「行政院所屬機關主計機構系統圖」，稱黨產會為行政院所屬三級機關。「全國主計機構系統圖」下載網址為：<https://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=43732&CtNode=1679&mp=1>（最後瀏覽日：109 年 8 月 28 日）。

獨立機關，難以逕依上開組織基準法規定為判斷，而必須根據其他方法予以認定。

黨產會及促轉會之任務皆在於處理轉型正義之重要事項，機關任務之屬性類似，促轉條例第2條第2項前段明定促轉會為行政院所屬二級獨立機關，且依黨產條例第18條第4項及促轉條例第8條第3項規定，黨產會及促轉會之主任委員皆為特任官。是依上開規定，極易讓人將黨產會界定為中央二級獨立機關¹⁶。惟依黨產會於105年9月2日發布之新聞稿及「『不當黨產處理委員會』已進用員額及給薪方式一覽表」¹⁷所示，黨產會副主任委員及專任委員之職等，皆比照簡任第12職等。是依前開一覽表之說明，黨產會副主任委員之職等，甚或低於運安會副主任委員之職等（簡任第13職等）¹⁸，而黨產會及運安會專任委員則同屬簡任第12職等。然107年5月13日生效之「不當黨產處理委員會編組表」，卻又未如其他中央獨立機關之組織人員編制表或編組表，明定黨產會副主任委員及專任委員之職務等級。因而僅能依黨產會所發布上開已進用員額及給薪方式一覽表，勉強推論黨產會為中央三級獨立機關。惟據了解，目前除黨產會外，似無中央三級獨立機關首長為特任編制之例。

是就黨產條例未明定黨產會機關層級之模糊立法模式及該會主任委員於職務編制上之例外現象，極易讓人對黨產會之機關層級產生質疑。學者¹⁹及本件釋憲聲請案關係人²⁰等，即基於不同論據，對黨

¹⁶ 本件釋憲聲請案關係人欣裕台股份有限公司，即直指黨產會為中央二級獨立機關。見欣裕台股份有限公司憲法法庭言詞辯論狀，頁7以下。

¹⁷ 該新聞稿及附件「『不當黨產處理委員會』已進用員額及給薪方式一覽表」，見 <https://www.cipas.gov.tw/presses/1>（最後瀏覽日：109年8月28日）

¹⁸ 運安會組織法第3條第2項規定：「本會置……一人為副主任委員，職務比照簡任第13職等；其餘專任委員3人，職務比照簡任第12職等……。」

¹⁹ 張嘉尹教授認為：「……既然黨產會所職掌的事項與任務如此重要，……將其定位為三級機關而非二級機關，似與其任務之重要性有並不相當的情況」，見張嘉尹教授對本件釋憲聲請案所提出之鑑定意見書，頁6。下載網址：<https://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/contents/show/a1sbyfy33ekea7fz>（最後瀏覽日：109年8月28日）。另見董保城教授對本件釋憲聲請案所提出之鑑定意見

產會之機關層級提出質疑。立法者日後修法時，宜於黨產條例明定黨產會之機關層級，並修改黨產條例第2條第1項概括排除組織基準法適用之規定，以杜絕外界對黨產會機關層級之爭議。

參、黨產條例立法過程中對黨產會機關層級之相關討論

關於黨產會應設為中央二級或三級獨立機關之爭議，其實早在黨產條例的立法過程即已浮現。94年10月17日行政院函請立法院審議政黨不當取得財產處理條例草案²¹，該草案第16條²²規定「政黨財產調查及處理委員會」²³隸屬行政院，組成委員由行政院院長提請總統派充（兼）之，當時該草案並未經立法院審議通過²⁴。該草案第16條對黨產調查委員會委員之任命程序，似仿照69年以降公職人員選舉罷免法第8條第1項中選會委員由行政院院長提請總統派充之的任命方式。對比前開黨產條例草案對黨產調查委員會委員之任命方式，及黨產條例第18條第1項僅規定黨產會委員由「行政院院長派（聘）之」之任命方式，前開黨產條例草案黨產調查委員會之層級，似比黨產會之層級為高²⁵。

自105年2月底，經民主進步黨（下稱民進黨）立法委員（下稱立委）以個人名義領銜提案，爾後中國國民黨（下稱國民黨）黨團、時代力量（下稱時力）黨團及親民黨黨團陸續提案²⁶，立法院開始進

書，頁24及註52。

²⁰ 見前揭註16。

²¹ 立法院第6屆第2會期第16次會議議案關係文書，政71。

²² 立法院第6屆第2會期第16次會議議案關係文書，政80。

²³ 立法過程中所提出黨產條例草案各版本規定之政黨財產調查委員會，以下皆泛稱為黨產調查委員會。

²⁴ 94年10月17日後政黨不當取得財產處理條例草案於立法院審議之情形，見<http://old.cipas.gov.tw/igpa.nat.gov.tw/ctef30.html?xItem=1331&ctNode=58&mp=1>（最後瀏覽日：109年8月28日）

²⁵ 公職人員選舉罷免法第8條第1項有關中選會組織及任命程序之規定，於98年6月10日為中選會組織法第3條第1項規定所取代。99年2月3日增修之行政院組織法第9條，將中選會規定為行政院所屬二級獨立機關。

²⁶ 本次立法過程中各黨派所提出黨產條例草案的各個版本，下載網址：<https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?00126309442B00000000000000000001E0000>

行黨產條例之立法審議程序。比較各黨派所提出黨產條例草案版本，對黨產調查委員會之組織屬性層級與其組成委員之任命程序，已呈現以下差異：（1）民進黨立委提案的黨產條例草案共計有 8 個版本，關於黨產調查委員會委員之任命程序，各種版本差異不大，大抵參照上開 94 年行政院函請立法院審議之黨產條例草案第 16 條之規定，由行政院院長提請總統派充（兼）之²⁷，且未明定黨產調查委員會之主任委員為特任職務。（2）時力黨團所提出的黨產條例草案第 5 條第 2 項²⁸規定，黨產調查委員會之組成委員應由行政院院長派（聘）任，但於同條項卻明定該委員會之主任委員為特任，副主任委員之職務比照簡任第 14 職等，外觀上為中央二級獨立機關主任委員及副主任委員職務之編制。（3）親民黨黨團則於其所提黨產條例草案第 16 條第 1 項²⁹規定，黨產調查委員會之組成委員由行政院院長提名並經立法院同意任命，外觀上將該委員會定位為中央二級獨立機關。（4）國民黨黨團所提出之黨產條例草案版本，並未於行政院下設置特別委員會，而是將黨產之調查事項交由內政部處理（該草案第 3 條參照），內政部對於條例施行前政黨取得之爭議財產，應移請監察院調查（該草案第 11 條第 1 項參照）³⁰。

關於黨產調查委員會的機關層級及黨產條例與組織基準法間之關係，立法院委員會於審查上開黨產條例草案各版本時，曾有相關討論。上開黨產條例草案各版本皆未明確規定黨產調查委員會的機關層級，及黨產條例與組織基準法間之關係³¹。於立法院委員會審議時，

00005000000^01853105072500^00059001001（最後瀏覽日：109 年 8 月 28 日）

²⁷ 參見立法院黨產條例草案經立法院委員會審查完畢後，提交大會進行二讀程序時所提出之草案條文對照表。立法院公報第 105 卷第 65 期院會紀錄，頁 133 以下。

²⁸ 參見立法院黨產條例草案經立法院委員會審查完畢後，提交大會進行二讀程序時所提出之草案條文對照表。立法院公報第 105 卷第 65 期院會紀錄，頁 134。

²⁹ 見註 28。

³⁰ 立法院第 9 屆第 1 會期第 2 次會議議案關係文書，委 589、591。

³¹ 參見立法院黨產條例草案經立法院委員會審查完畢後，提交大會進行二讀程序

有立委提出修正動議，於黨產條例草案第 2 條第 1 項中明定黨產調查委員會為相當中央三級獨立機關，且不受組織基準法第 5 條第 3 項規定之限制³²。嗣立委對黨產條例草案第 2 條第 1 項之文字提出修正，刪除該條「為相當中央三級獨立機關」的文字³³。最後立法院委員會審查通過黨產條例草案第 2 條第 1 項的內容，除未明定黨產調查委員會之機關層級外，亦將草案該條項中僅排除組織基準法第 5 條第 3 項限制之文字，改為概括排除組織基準法之適用³⁴。黨產條例草案第 2 條第 1 項於立法院院會二讀會經微幅文字調整通過後³⁵，最終於院會三讀會正式通過。

關於黨產調查委員會委員之任命方式，立法院委員會於審查上開黨產條例草案之各版本時，民進黨立委曾提出修正動議，將黨產條例草案第 17 條黨產調查委員會委員之任命程序，修改為由行政院院長派（聘）之，並明定委員任期為 4 年，主任委員為特任³⁶。立法院委員會於審查上開修正動議時，即有立委對黨產調查委員會之屬性及其主任委員職務之編制，發言質疑³⁷。嗣立法院委員會通過上開黨產條例草案第 17 條修正動議（條號改為第 18 條）³⁸，並提報院會二讀會討論後進入黨團協商程序。於立法院黨團協商程序中，另有國民黨黨團及其他立委對該草案第 18 條黨產調查委員會委員之任命方式，提出修正動議³⁹，並認為應比照公平會及中選會委員之任命程序，讓立

時所提出之草案條文對照表。立法院公報第 105 卷第 65 期院會紀錄，頁 26。

³² 立法院公報第 105 卷第 43 期委員會紀錄，頁 88。

³³ 見註 32。

³⁴ 見註 31。

³⁵ 立法院公報第 105 卷第 65 期院會紀錄，頁 271、277。

³⁶ 立法院公報第 105 卷第 47 期委員會紀錄，頁 343。

³⁷ 立法院公報第 105 卷第 47 期委員會紀錄，頁 345 以下。例如林德福立委質疑：「……既是特任官，還要給薪水，任期長達 4 年，……這個委員會是一個三級機關，並不是二級機關，三級機關可以這樣弄嗎？」見前揭委員會紀錄，頁 346。

³⁸ 立法院公報第 105 卷第 65 期院會紀錄，頁 133-134。

³⁹ 國民黨黨團提案將黨產調查委員會隸屬監察院，由監察院長就相關人士提請

法院對黨產調查委員會委員之任命，扮演一定角色⁴⁰。立法院院會二讀會逐條討論黨產條例草案時，再度有立委發言質疑該草案第 18 條黨產調查委員會委員之任命程序⁴¹，最後立法院院會二讀會通過由民進黨黨團所提出的黨產條例草案第 18 條修正條文內容⁴²，並於緊接著召開的院會三讀程序，表決通過黨產條例草案全文⁴³。

肆、未來修法之建議—黨產條例宜明定黨產會為中央二級獨立機關

由前開之分析整理可知，黨產會應設為中央二級或三級獨立機關之爭議，除了出現在黨產條例的立法過程外，在各方專業人士於本院召開本件釋憲聲請案言詞辯論時所提出之書面意見中，亦可見相關質疑。這些質疑及外界認為黨產會應列為中央二級獨立機關之呼聲⁴⁴，立法者宜予以審慎看待。

促轉條例第 1 條之立法理由第 2 點提及，促進轉型正義乃攸關臺

總統派任。其他立委之提案則認為，應先由立法院推舉若干社會公正人士組成黨產調查委員會之審查委員會，後由行政院提名黨產調查委員會之委員，提交立法院審查委員會以四分之三以上之多數同意後，送請行政院院長聘任之。立法院公報第 105 卷第 65 期黨團協商紀錄，頁 286-287。

⁴⁰ 立法院公報第 105 卷第 65 期黨團協商紀錄，頁 288。

⁴¹ 立法院公報第 105 卷第 65 期院會紀錄，頁 313 以下。例如柯志恩立委發言：「現在我們看看所有的獨立機關，包括 NCC、公平會及中選會等，他們的委員都要透過立法院的同意及任命。如此重大的黨產委員會，為什麼只由行政院院長來決定？這完全是球員兼裁判，也違反所謂的公平正義原則。……」（見前揭院會紀錄，頁 313）。許毓仁立委發言：「……該委員會應如何任命？……如果以行政院院長直接任命的方式產生，……委員……有沒有辦法維持一定的獨立性？」（見前揭院會紀錄，頁 315）。馬文君立委認為：「……為維護機關之獨立性，使其構成員得免於外部干擾，獨立行使職權，透過立法權對行政權所擁有關於獨立機關之人事決定權之制衡，其實是非常必要的。」（見前揭院會紀錄，頁 316）。

⁴² 立法院公報第 105 卷第 65 期院會紀錄，頁 318。

⁴³ 立法院公報第 105 卷第 65 期院會紀錄，頁 352。

⁴⁴ 董保城教授認為，黨產會任務之重要性不亞於目前行政院所設之二級獨立機關，黨產會委員之任命程序應仿照此等中央二級獨立機關之立法模式，讓國會得以參與，以符合憲法平等原則之要求（見董保城教授對本件釋憲聲請案所提出之鑑定意見書，頁 22、24）。另可參見張嘉尹教授對本件釋憲聲請案所提出之鑑定意見書，頁 6。

灣民主鞏固，穩定社會長期和平及實現公平正義之急迫事項，促轉條例賦予促轉會設置之法源基礎，由其規劃、推動並制定相關促進轉型正義之法律。黨產條例第1條之立法理由第2點提及，現代民主政治係以政黨政治方式呈現，為建立政黨公平競爭環境，並健全民主政治，須以特別立法方式制定本條例調查及處理於解嚴前成立之政黨及其附隨組織取得之財產，以實現政治公平競爭之立足點平等，落實轉型正義。既然不當黨產之處理與現代民主體制下政黨政治公平競爭之重大事項息息相關，且與促轉會所處理之事項同屬落實轉型正義之一環，基於憲法對「體系正義」之要求，立法者應盡可能在相關法律間，保持形式上之一致性與評價上之融貫性⁴⁵。是立法者日後修正黨產條例時，宜參照促轉條例第2條第1項之立法模式，僅排除組織基準法及行政院組織法特定條文之適用，並仿照促轉條例第2條第2項前段規定，明定黨產會為行政院所屬二級獨立機關，讓黨產會委員之任命得經國會同意權之監督，以提升黨產會之民主正當性，強化其公正性，並杜絕相關質疑。

協同意見書

黃虹霞大法官 提出

謝銘洋大法官加入貳、部分

大法官只有忠於國家（全民）及憲法！何政治背叛之說耶？！

政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例（下稱系爭不當黨產條例）所處理者係涉及維護為憲法核心價值之自由民主憲政秩序之非尋常、大是大非事項，此一大是大非，不是一般性人民基本權保障與限制爭議可比。即若非因涉及為憲法核心價值之大是大非，則在政黨及其附隨組織俱有之財產權及或結社自由權應與一般人民同，受憲法保障下，系爭不當黨產條例若干規定非無違憲疑義。惟系爭不當黨產條例所處理者，為舉世鮮有之民主國家極端特例，其前提事實為：中國

⁴⁵ 見張嘉尹教授對本件釋憲聲請案所提出之鑑定意見書，頁6。

國民黨在臺灣長期執政（至中華民國 89 年 5 月 19 日及自 97 年 5 月 20 日至 105 年 5 月 19 日止），甚至更長期掌控國會（至 105 年 1 月 31 日止），而有藉此地位並由中國國民黨及其附隨組織取得鉅額不當黨產，暨長期阻礙、抗拒立法處理不當黨產之事實。從而沒有任令此等政黨及其附隨組織繼續保有不當黨產之理（即應在追償回復處理範圍者，僅限不當取得之財產及其孳息，也就是說系爭條例名稱及規定中之不當取得財產字樣或定義，係在限縮應回復之財產範圍，以免淪入政黨清算），即就本件極特別情狀，立法者認有立即為本件特例性限縮性立法之必要，用資排除正常狀態下原應適用之民法及其他相關權利回復規定之適用，所為尚難謂非係落實公平正義尤其轉型正義所必要。本席審酌此一特殊背景並條文規定已作相當限縮，未作全面性法律責任之追訴，故非政黨清算可比，爰贊同在本件解釋範圍內之系爭不當黨產條例規定合憲。除了本席認有提出本意見書，提出證據並補充說明本席所以贊同之理由，以與持不同意見者溝通外，在此之前，本席更想與一些朋友溝通，務請不要將大法官指為政治叛徒！

壹、請不要將大法官指為政治背叛

一、大法官只有忠於國家及憲法！大法官掌理憲法第 78 條規定及憲法增修條文第 5 條規定事項，須超出黨派，不但係屬應然，且屬不二當為。憲法上所稱總統非指特定人或屆次當選人；所稱立法院亦同，非指特定屆次立法委員之具體成員組合。所稱總統係因其為國家元首、國家之代表；所稱立法院係指代表全民之組織。因此，依憲法增修條文第 5 條規定，提名、同意大法官人選之總統、立法院，不是特定個人或團體以其個人之地位或立場所為私人行為，而是本於其憲法上之職責，代表國家所應為之選賢與能當為，也就是此等行為係國家之行為。從而大法官所應效忠者為國家（全民），而非特定屆次總統當選人或立法委員具體成員組合。亦即國家（全民）期待於大法官者，係超出黨派，只有忠於憲法，而不是也不應、不能心中有黨派，或心中有特定屆次總統當選人、特定屆次立法委員具體成員組合；簡

言之，就是大法官應超越政治。是大法官就憲法解釋職責之行使，不論其意見是正是反、同於或不同於提名、同意其出任之特定人（總統）或立法委員組合（立法院黨團），大法官始終都只能及只應是忠於國家（全民），本質上沒有於其意見不同於或被解讀為不同於提名、同意其出任之特定總統或立法院黨團者，即有所謂背叛之問題，故而不可將大法官指為政治背叛。

二、上述將大法官指為政治叛徒之說法，¹本席深深不以為然，而且認為已不當牽連甚至污辱馬前總統及蔡總統，對他們也不公平（因為同時亦指總統提名時，非本於代表國家之意思，而是為一己、一黨之私；本席認為作為總統，應是全民之總統，不能為一己、一黨之私），故有先予提出之必要。又如果由政治觀點出發評論法律事務，尤應特別注意避免為自己之大腦（成見）所惑，科學人雜誌曾有一篇關於「政治腦」之文章，²金剛經所說「若菩薩心住於法而行布施，如人入闇，即無所見；若菩薩心不住法而行布施，如人有目，日光明照，見種種色。」³都發人深省，足堪參考。願與朋友們、法界同仁共勉之，並期共同努力提升再提升。

貳、本席憑什麼證據贊同合憲？

認定事實應依憑證據，是法官的不二當為。法官不能屈服於政治，要能清清楚楚、明明白白認事用法，以作出符合公平正義之正確裁斷，必須不惑於自己之直覺（不為自己之大腦、意識、下意識所惑），就是要謙虛、向證據低頭。基此，本件應讓證據呈現、用史料說話：

¹ 譬如聯合報 109 年 7 月 12 日 A13 版名人堂專欄關於系爭解釋客體之意見論述中「政治叛徒」部分。

² 指出「確認偏頗」現象之腦區活化關聯，請參見「科學人」，105 年 8 月號，54 期，頁 103 以下。可參見 <https://sa.ylib.com/MagArticle.aspx?Unit=columns&id=894>（最後瀏覽日：109 年 8 月 27 日）。

³ 黎巴嫩哲學家李伯倫有類似意旨，令人驚豔之名句：「學說像窗戶上的玻璃，它讓你看到真理，但也阻絕了真理。」最近在林谷芳先生著「畫禪」一書中看到：石濤畫語錄中提醒大家「有是法不能了者，反為法障之也」是相同意旨吧！

一、除上述中國國民黨長期執政及更長期掌控國會之事實乃公知之事實，暨中國國民黨於95年8月23日發表之「面對歷史向全民交代：社團法人中國國民黨黨產總說明」所自認之：

1、「國民黨黨產問題，就是在長達三十餘年的動員戡亂與戒嚴體制下，一黨獨大時所形成的特殊產物。之所以稱之為特殊，乃是國民黨過去黨產的角色、規模及從事的任務，都不是在憲政正常運作下，政黨應該從事的工作」；2、「國民黨有黨營事業，如中央日報、正中書局、中國廣播公司、中央通訊社、齊魯公司、中央投資公司……」；3、「國民黨在臺執政初期，因兩岸對峙，實施戒嚴，但法制上，黨與國已經區分，國民黨在憲法與法律沒有特殊的地位。但實際政治上，一黨獨大長期執政的結果，執政者很容易將黨國的關係，視為左右手，相互支援，相互幫助」；4、「這樣的特殊歷史背景，從今日的觀點來看，的確難以想像。但歷史是既成的事實」；5、「國民黨的未來不能靠黨產支撐，而要靠民意的支持」；6、「從83年3月辦理社團法人登記，至95年7月財產明細：83年3月385億元、87年12月918億元、89年3月808億元、94年8月311億元、95年7月277億元」；7、「國民黨黨產的產生，與時代特殊背景有關，這是一個歷史留下來的問題，當然也成為國民黨一項沈重的歷史包袱。平心而論，我們也必須承認，以現今的法制規範，檢視早年國民黨黨產取得過程，的確有若干做法無法使外界認同其正當性」；8、「儘管在結束威權統治之前，當時在觀念和行為上常有黨政混在一起的情況，但在法制上，『黨國分離』是非常清楚的。黨職不是公職，黨產不是公產，政黨只是人民團體。因此，如果沒有法律基礎，國庫通黨庫在我國當然是違反有關國有財產的法律，從行憲以來就是如此。有關『轉帳撥用』方式合法取得之資產，雖然取得的方式在當年都是合法，但以今日的時空來看，或難為大眾接受」；及9、「隨著時代的推移，黨產卻早已成了國民黨最大包袱」等足認確曾有中國國民黨因長期執政，黨國不分，違反憲政法制，而由中國國民黨及其附隨組織取得鉅額黨產，應回歸政

府人民等事實，以上均已可逕為確有上述涉及大是大非之事實存在之認定，不待另行贅證外，其他本席認為雖然只是潛藏或原有證據之一小部分，但已足堪佐證之相關證據如下：

（一）不當黨產處理委員會出版之「黨產研究」別冊即「檔案選輯」共四冊：附具國史館及所屬國史館臺灣文獻館所存原始檔案（含蔣中正總統文物、蔣經國總統文物、陳誠副總統文物、省級機關檔案）、蔣中正先生年譜長編、中華民國地方議會議事錄及總庫、臺灣省政府公報、中國國民黨臺灣省黨務報告、中國國民黨中央委員會黨務工作報告及相關委員會會議紀錄、中華民國軍人之友社社史、中國國民黨黨營事業管理委員會出版「黨營經濟事業的回顧與前瞻」、行政院研考會簽呈及批示、立法院公報、中央銀行 2007 年「清查不當黨產向全民交代」網站、財政部含國有財產署所存資料及專案報告、吳國楨傳、自由中國雜誌、進出口業外匯附勸勞軍捐款相關資料、中國國民黨全國代表大會黨務工作報告、中國國民黨中央委員會黨史委員會出版中國現代史料叢編之「中國國民黨黨務發展史料一婦女工作」及「中國國民黨黨務發展史料一非常委員會及總裁辦公室資料彙編」、國防部所存資料、中國國民黨中央委員會秘書處編印「中國國民黨中央改造委員會會議決議錄彙編」、國家發展委員會檔案管理局所存資料、台電公司所存資料、台北市政府財政局所存資料、中國青年反共救國團總團部編印出版「本團重要文獻」、中國廣播公司所存資料、經濟部所存中影公司、中廣公司登記卷資料、行政院所存資料含行政院新聞局依中國國民黨蔣主席指示簽辦撥頻道供中廣使用等之函文及簽文、臺灣省參議會資料、臺灣省行政長官公署公報、雲林縣政府、桃園市政府、新北市政府、台南縣西港區農會及花蓮縣政府光復鄉公所所存資料、民報之「日產戲院之波紋：省電劇公會發表聲明」、中華婦女聯合會所存資料、行政院主計總處所存資料、交通部台灣鐵路管理局所存資料等，為證據並為摘要說明。茲為方便本席說明，以利讀者了解，閱讀本意見書，查得並憑以理解相關檔案與中國

國民黨及其相關組織與所取得財產關聯之梗概（如何可憑以確知：有不當取得黨產之事實、有或曾有附隨組織存在之事實），謹將檔案選輯四冊之目錄列為附件 1。⁴此外，另有

（二）87 年 10 月監察院各機關被占（借）用財產查察專案小組提出之「監察院各機關被占（借）用財產查察專案小組總結報告」：相關部分之節本如附件 2。⁵占借用者包括中國國民黨及分支機構、救國團（包括原隸屬國防部總政治作戰局期間所使用國有土地、高雄縣青年活動中心、基隆育樂中心、墾丁青年活動中心、嘉義學苑、志清大樓）、婦聯會、中央通訊社（志清大樓等）。

（三）90 年監察院「轉帳撥用」調查報告（附件 3）及 100 年 9 月劉玉山、楊美鈴委員提出之監察院調查報告（附件 4）：⁶分別查得中國國民黨於訓政時期以政府名義接收 88 處國有特種房屋及於行憲後就其基地，以轉帳方式取得所有權、臺灣省行政長官公署撥歸中國國民黨經營 19 家戲院、各級政府將其管理之公有財產，自 47 年至 77 年陸續贈與中國國民黨及其所屬單位，其中土地 86 筆面積合計 1,7890.2 平方公尺，建物 37 筆面積合計 1,2251.8 平方公尺；暨救國團迄 100 年止，創團 60 年，在 78 年轉型為社團法人前後，以其特殊地位，獲政府相對龐大資源，無償或優惠取得或使用眾多公產，直接間接經營旅館、旅遊、補習等眾多業務，累積鉅額資產，其 99 年資產總額超過 53 億元。

（四）不當黨產處理委員會提出「中華民國婦女聯合會財產是否為不當取得財產調查報告」：⁷婦聯會 106 年 12 月 31 日淨資產近 385

⁴ 除下述二之分析外，並請詳見「檔案選輯」第一冊至第四冊全文。

⁵ 全文存監察院圖書館。依總結報告，因被占（借）用財產數量龐大，故監察院檢列以第一順位之標的價值在五仟萬元以上部分為原則派員調查。

⁶ 此二調查報告分別為監察院 090 財調 0029、100 內調 0092 調查報告，該二報告全文可至監察院網站下載，<https://www.cy.gov.tw/CyBsBox.aspx?CSN=1&n=133>（最後瀏覽日：109 年 8 月 27 日）。

⁷ 可至不當黨產處理委員會下載：<https://www.cipas.gov.tw/gazettes/214>（最後瀏覽日：109 年 8 月 27 日）。

億元，主要來源為進口結匯附徵勞軍款，另有影劇票及棉紗附捐、防衛捐及其他補助款，暨孳息。資產由婦聯會主委一人所選聘之少數專人組成保管委員會保管，僅聽命並依婦聯會主委一人之批示付款，不受婦聯會會計室、委員會、常務委員會之考核監督，資產收支儲存使用及餘絀均不需知會或提報委員會、常務委員會知悉及同意，婦聯會委員從沒有看過財務報告。並附具黨產會告發辜嚴倬雲女士母女涉侵占（銷燬婦聯會檔案資料）之聯合報 107 年 2 月 23 日及 3 月 10 日報導共三份。

（五）關於中國國民黨黨產應歸零：

1、96 年 6 月 21 日中國時報 A19 版時論廣場—陳長文律師以前國民黨黨產處理監督委員會召集人地位之投書「黨產歸零走出歷史」全文如附件 5：陳長文先生為知名大大律師，且其投書係緣於其曾任中國國民黨黨產處理監督委員會召集人身分，是可知：陳先生不但應曾自中國國民黨處閱覽眾多黨產相關資料，而且自此等資料足堪憑以得到中國國民黨取得黨產的「因」的「不合理」與「不合情」之結論。即中國國民黨擁有不當黨產、存有不當取得黨產相關資料等事實。

2、立法院公報第 105 卷第 65 期第 228、229、231 及 232 頁及中國時報 105 年 7 月 15 日報導如附件 6：即系爭不當黨產條例草案之黨團協商紀錄。其中，中國國民黨黨團代表多人（林德福、黃昭順、曾銘宗、賴士葆等委員）以黨團之立場說明：於 105 年 3 月 10 日黨團全體一致決議，處理黨內退休人員及現職人員之退休金後，其他全部都捐為公益，所有黨產要歸零。黨中央在 7 月 14 日也作了同一宣示等語。並有相關 105 年 7 月 15 日黨產歸零宣示報導全文可證。

3、下述附件 8 商業周刊發行人金惟純的信。

（六）關於黨國不分及本件情形為民主國家之極端特例：

1、附件 6 之立法院公報第 105 卷第 65 期第 232 頁：中國國民黨代表委員稱「其實戒嚴時期黨國是不分的」，暨黃清龍著「蔣經國日記揭密」如第 74、77、88、120（針對美麗島事件）、161 頁等：經國

先生在其日記及上週反省錄中，一再黨與國聯用稱「為黨國」。但在台美斷交期間除第 88 頁外，則明顯轉變多數記載以國家利益甚至人民利益等意旨稱之如第 94、99、105、106、107、108、109 及 111 等頁；第 120 頁針對美麗島事件又稱「為黨國利益」。

2、吳國楨傳（吳國楨先生本中國國民黨黨員，於 38 年底經中國國民黨非常委員會第十二次會議決議通過原臺灣省政府主席陳誠請辭，由吳國楨繼任為臺灣省政府主席）下冊第 551 頁如附件 7：43 年 2 月吳國楨致函國民大會，指中國國民黨「係一黨專政，而且國民黨之經費，非由黨員之捐助，乃係政府，即國民之負擔。此種辦法，除共產極權國家外，實為今古所無」。⁸

3、下述附件 10 前立法委員林郁方之質詢。

4、商業周刊 86 年 8 月 11 日第 6 頁發行人金惟純的信「什麼都改，就是黨營事業不改」如附件 8：

從原始處，國民黨黨產來自於打天下時期的黨國不分，進入民主時代後仍不「還財於民」，就是說不通的反動。而它雄踞千百倍於在野黨的資產和事業，根本就使政黨間的公平競爭變成不可能。不交出黨產，還談什麼政治改革，心靈改革？並且黨產的運作，無處不涉公權力，無處不涉政商結合，瓜田李下沒完沒了，還談什麼法治和政治倫理？放眼世界先進國家，執政黨擁有數千億黨產，是無論怎麼也說不通的事……。

……千億黨產這件事，正是專制時代餘毒中最大的象徵……把它全數繳還政府……。

5、下述附件 21 財訊月刊田習如文。

⁸ 以上並請見檔案選輯第二冊第 14 頁及第四冊第 13 頁，以及黃清龍著「蔣經國日記揭密」之附錄「恩惠與決裂—吳國楨和兩蔣關係」，尤其第 286、287、294、295 頁，並與蔣經國先生主持之救國團之成立、工作及經費有關。相關救國團之成立等，亦可參見鄭任汶先生著「從自由中國談 1950 年代的救國團」，收錄於不當黨產委員會出版黨產研究半年刊，第 2 期，頁 61-87。

6、附件9曾令毅著「婦女團體抑或『附隨組織』：婦聯會與國民黨相互關係之探析」第107至109頁：⁹

依據中國國民黨黨史館典藏「總裁批簽」檔案中「台(47)央秘字第060號上官業佑呈」(1958/02/10)之記載：「(前略)總裁指示：「軍人之友社、大陸災胞救濟總會、婦聯會等單位所必需經費，可研究列正式預算者，仍以列入預算為宜(後略)」……。

及「曾任中央黨部政策委員會副秘書長(1961—1966)的阮毅成所撰之〈中央工作日記〉(重謄後收錄於〈傳記文學〉雜誌)內對於國民黨支援婦聯會等財務之記載：

中央黨部五十一度經費編制預算之原則與格式。徐柏園報告：……(晚，行政院陳主計長慶瑜送來一表，即事實上由黨支用而形式上列入政府有關項目者，為一億另二百四十九萬餘元，內中央委員會八千八百餘萬元，餘為其他單位如婦聯會、救國團……。)

……五十二年度中央黨部預算，有關政府委辦工作協款，擬請行政院編列九千零三十五萬餘元。

……救國團與中華婦女反共抗俄聯合會共六百三十二萬五千餘元，擬自五十二年度起，分別改列入教育部及內政部預算，以減少委辦工作協款之總額。

……五十三年度國家總預算中所列有關黨的經費一億零五百二十八萬餘元，其分配如下：……3、青年救國團二、八〇五、五六〇元。4、婦聯會三、五二〇、〇〇〇元……真正用於黨務者，只三千餘萬元。

7、下述附件23即自由中國雜誌第15卷第5期社論(一)法治乎？黨治乎？、第16卷第1期社論(二)由地方行政改革談一黨特權、第18卷第5期社論(一)從滿街蘋果談到外匯管制的弊端(稱

⁹ 全文收錄於不當黨產處理委員會出版黨產研究半年刊，第2期，頁89-126。

46 年間，中國國民黨中央黨部財務委員會獨占特種外匯權利，出讓得 2,000 萬元利益)、第 20 卷第 2 期社論(一)取消一黨專政、第 20 卷第 9 期社論(二)「地方黨治」必須立即停止、第 22 卷第 11 期社論(一)國庫不是國民黨的私囊(稱 49 年當時，救國團每年經費 3 億元，推估中國國民黨每年總經費為 10 億元)。

(七)關於政黨不公平競爭，違背民主國家政黨政治原則

1、立法院公報第 86 卷第 32 期第 392 頁院會紀錄如附件 10：林郁方委員總質詢行政院長時稱

……民主國家的特色就是政黨制度，也就是說，所有政黨都能站在公平的基點上從事競爭。然而在過去的幾十年當中，中國國民黨貪戀龐大的黨產，利用龐大的政治資源，藉著長期執政之便，累積了全世界沒有一個國家的政黨可以相比的財富。試問，在這種狀況下，如何從事公平的政黨競爭呢？

2、立法院公報第 88 卷第 56 期第 76 頁院會紀錄如附件 11，李慶華委員質詢行政院稱：

本院李委員慶華，針對國民黨黨營事業華夏投資公司，以高價「貴買」欣和公司現金增資股權，及中國廣播公司「賤賣」土地資產，顯示國民黨高層除有可能為總統勝選綁樁、籌措競選經費外，更有可能為預防選後因政權移轉而黨產被清算，故積極以五鬼搬運的手法進行脫產。國民黨黨營事業之龐大、影響力之深遠，更是影響台灣未來政經發展的一大隱憂……。

3、立法院公報第 105 卷第 65 期第 11 頁院會紀錄如附件 12，系爭不當黨產條例親民黨黨團提案要旨：

(一)民國七十六年七月十五日廢止動員戡亂時期臨時條款，緊接著是萬年國會的改革，開啟了台灣民主時代大門，雖然如此，國內的民主政治仍面臨著尷尬的處境：過去特定政黨缺乏民主觀念，利用戒嚴時期法令不完備，接收國產、

徵用民產以及其他利用不對等價格取得龐大財產，到了今天，這些龐大巨額的財產並沒有隨著民主法治進化過程當中，完成相應歸還國家或私人的程序，反而被拿來進行不公平的政黨競爭，嚴重破壞了民主憲政。因此，如何妥善解決這些因黨國不分歷史環境下取得之財產，創造真正公平的政黨政治環境。

4、商業周刊 84 年 8 月 28 日第 22、24、26、28、29 頁（第 23、25 及 27 頁為廣告頁）張文權著「揭開國民黨兩大金庫神祕面紗—中央投資、光華投資暴利四百億，繳稅兩千萬傳奇」等二文如附件 13。

5、請見上述附件 8 商業周刊 86 年 8 月 11 日第 6 頁金惟純發行人的信「什麼都改，就是黨營事業不改」。

6、商業周刊 88 年 12 月 20 日第 8 頁發行人金惟純的信「用『除權』對付濫權」如附件 14：

……競選的不公正，等於剝奪了全體選民的自由選擇權。

……國民黨……挾其不合理的龐大黨產，再加上大量的公權力濫用，繼續妨礙公平競爭。

國民黨不僅擁有巨大財富，還有特權通行證，再加某種程度的司法豁免權。這些不正當條件，不僅可以用來圖利自己，更可以用來毀滅競爭者。

7、蘋果日報 100 年 7 月 23 日「蘋論：肅貪應納入黨產」如附件 15。

（八）關於中國國民黨變賣、轉移財產：

1、上述附件 11 李慶華委員之質詢。

2、立法院公報第 105 卷第 43 期第 8 至 9 頁委員會紀錄如附件 16，葉宜津委員稱：

這是國民黨自己公告要標售的黨產，從 2015 年 10 月裕台開發要標售彰化 17 筆土地、2015 年 11 月標售帛琉大飯店八成的股權、2015 年 12 月標售台中潭子區 6 筆土地、2015 年 12

月標售文山區 3 筆土地、2016 年 2 月標售中正區 1 筆 505 坪的土地、2016 年 2 月標售萬華區 KTV，它自己定的底價就高達 37 億 4,000 萬、2016 年 2 月臺北市中山區標售的底價就達到 22 億 1,000 萬、2016 年 2 月再標售育興街土地，底價 9,210 萬、2016 年 3 月齊揚開發標售的底價是 42 億 6,440 萬……。

以上並有附件 17 刊載該等標售公告之新聞紙可證。

3、經濟日報 83 年 12 月 1 日 1 版引用倫敦「金融時報」29 日報導，以「國民黨恐變天力保黨產積極推動旗下企業上市、轉赴海外投資」為題之報導全文如附件 18：

倫敦「金融時報」29 日報導，在台灣長期執政的國民黨擔心，若反對黨民主進步黨執政，會把龐大的國民黨企業王國國有化，正著手鞏固資產，把資產轉為較具流動性，並且赴海外投資。

「金融時報」說，慣於權威統治的百年老店國民黨，已轉向藉由其龐大的商業利益，來達到經過選票以繼續掌權的目的。

這項策略雖然所費不貲，但迄今顯然仍奏效。

外界要求國民黨公布資產內容和來源的壓力越來越大，民進黨立法委員已經擬過規範政黨活動的法案，但在國會遭國民黨封殺。

「金融時報」指出，國民黨被視為台灣最大且多角化經營最徹底的大財團，總共有七家控股公司，投資百餘家企業，行業橫跨水泥、電子、金融、石化、電信、營建和貿易。根據可取得的最新資料，1992 年底國民黨黨營企業登記總資產淨值為新台幣 9,500 億元，淨資產為 2,400 億元。

報導說，台灣本週末舉行的省市長和省市議員選舉，即使民進黨獲勝也不致立即威脅國民黨的企業王國，但在明年的國

會選舉和後年的總統選舉會對民進黨有利。

「金融時報」說，國民黨新的政策是旗下的公司儘量上市，且去年起加速海外投資，主要是前往東南亞，國民黨已經成為越南和印尼最大的外來投資人，且已在或考慮在美國、日本、香港、緬甸、俄羅斯、巴拉圭等國投資，甚至迂迴在中國大陸投資。

4、財訊月刊 92 年 12 月第 169 至 174 頁田習如著「A！賣！賺！國民黨『出清國土』追追追」、「一四七〇億黨產五年剩一半」二文如附件 19。

（九）關於中國國民黨長期抗拒立法、封殺民進黨提案：

1、附件 18 倫敦金融時報報導。

2、立法院公報第 105 卷第 43 期第 5、6、13 頁委員會紀錄如附件 20：李俊俤、賴瑞隆、徐永明委員均稱「不當黨產條例在第 5 屆被國民黨退回 75 次、第 6 屆退回 26 次、第 7 屆退回 109 次、第 8 屆退回 96 次，總共退回 306 次，國民黨在第 5 至 8 屆連一個版本都不提，也不讓人家審案子」（按：立法委員任期每屆 4 年，第 5 至 8 屆共 4 屆，合計 16 年，此期間中國國民黨為立法院過半數委員所屬政黨）。

（十）關於中國國民黨之附隨組織及其財產：

1、財訊月刊 96 年 3 月第 120 至 122 頁田習如著「全台最富有社團財產大曝光—救國團與國庫『爛帳』大清算」如附件 21：救國團為中國國民黨附隨組織及救國團財產與「國庫通團庫」有很大關係。

2、財訊月刊 92 年 12 月第 175 至 179 頁田習如著「蔣宋美齡婦聯事業身價驚人—婦聯會『資產轉進』大透視」如附件 22。

3、上述附件 9 所述。

（十一）自由中國雜誌社論等相關文章如附件 23：包括黨國不分、中國國民黨、其地方分支機構及附隨組織救國團、民眾服務社、婦聯會等獲獨占營業等特權、鉅額經費補助來自中央、地方預算暨多項名自公款、稅、捐、占用公有房地。

(十二)ETtoday 新聞雲 105 年 7 月 29 日政治焦點國會直播專題報導如附件 24：

6 成民眾支持系爭不當黨產條例之立法。

(十三)關於系爭不當黨產條例第 2 條是否應為二級機關，不應為三級機關之爭議：

立法院公報第 105 卷第 43 期第 88 至 92 頁、第 47 期第 343 至 347 頁及第 65 期第 249 至 255 頁如附件 25。

(十四)關於本件有特別立法必要及系爭不當黨產條例第 3 條不適用其他法律有關權利行使期間之規定部分：

立法院公報第 105 卷第 65 期第 230 至 232 頁、第 255 頁黨團協商紀錄如附件 26：係中國國民黨暨其他參與系爭不當黨產條例草案立法之各黨團全體之共識，中國國民黨、親民黨及時代力量黨團、中國國民黨賴士葆委員、多位民進黨委員共提出 10 多個版本立法草案。

但就條例草案名稱、若干條文即第 1、2、4、5、6、8、9、10、12、18 至 24、26、27、33 及 34 條於黨團協商會議中，中國國民黨保留於院會中發言權；其餘第 3、7、11、13、14 至 17、25、28 至 32 條則全體黨團均同意依審查會通過或協商中再略作文字修正之文字，即無保留。以上可參見立法院公報第 105 卷第 65 期第 244 至 297 頁。

(十五)關於系爭不當黨產條例第 4、5 條規定部分：立法院公報第 105 卷第 65 期第 255 至 261 頁黨團協商紀錄如附件 27：關於不當黨產條例第 4 條部分：黨團協商會議紀錄顯示，民進黨黨團修正動議條文與賴委員士葆等修正動議條文對照，只有一個字、二處不同(第 2 款之「或」抑或「及」業務經營)。關於第 5 條部分，也只主要是財產取得起算時點之不同而已。

二、以上相關證據已可以證明：

(一)確有不當取得黨產之事實

相關證據包括：

1、上述一、不待另行贅證之事實，及（二）至（十一）之資料。

2、「檔案選輯」部分：

（1）黨國不分

第四冊：第 7 至 28 頁（行憲後，仍延續訓政時期之中國國民黨以黨領政體制，由中國國民黨非常委員會等審議、議決、追認政府人事、各項施政、立法政策如耕地三七五減租條例草案等、總預算案、立法委員延任案）、第 87 至 97 頁（核准臺灣省政府人事案）。

（2）中國國民黨及其附隨組織接管日產或私人經營之文化宣傳及其他事業：

第一冊：第 7 至 10 頁；第 23 至 27 頁；第 33 至 34 頁；

第四冊：第 3 至 5 頁、第 179 至 184 頁。

（3）中國國民黨及其附隨組織使用、取得房地及經費：

甲、房地：源自公產、甚至涉及特權

第一冊：第 11 至 22 頁、第 61 至 62 頁、第 75 至 77 頁、第 79 至 80 頁、第 123 頁、第 127 頁、第 129 頁、第 141 頁、第 171 頁、第 177 至 178 頁、第 195 至 196 頁、第 197 至 198 頁（大孝大樓）、第 199 至 201 頁（張榮發基金會大樓）；

第二冊：第 123 至第 125 頁、第 132 至 134 頁、第 144 頁（另詳見監察院 87 年調查報告）、第 149 至 151 頁（另詳見監察院 89 年「轉帳撥用」調查報告：接收日產戲院 19 家、受贈公產土地 86 筆建物 37 筆）；

第三冊：第 5 至 8 頁、第 39 至 41 頁（厚生大樓）、第 43 至 46 頁（文工會舊址）、第 47 至 56 頁（訓政時期尾聲，中國國民黨要求行政院轉帳撥用包含之前未獲政府許可之日產房舍共 85 筆）、第 187 至 207 頁（帝寶土地：以「黨產國用」為由免除賦稅）、第 211 至 212 頁、第 233 至 236 頁（桃園鎮捐獻介壽堂用地）、第 241 至 243 頁；

第四冊：第 29 至 54 頁、第 55 至 86 頁（文工會舊址）、第 185 至 186 頁（花蓮縣光復鄉民眾服務社）、第 213 至 239 頁（台北車站

附近之 C1 土地)。

乙、黨部經費：源自中央或地方公款

第一冊：第 19 至 22 頁（中國國民黨臺灣省黨部要求各縣市政府按年撥交社會事業費：按指各地方稅收之 1%）、第 45 至 46 頁、第 73 至 74 頁、第 139 頁、第 157 至 158 頁、第 159 至 160 頁；

第二冊：第 25 至 27 頁、第 39 至 41 頁、第 42 至 44 頁、第 65 頁、第 97 頁至 99 頁、第 103 至 106 頁；

第三冊：第 17 至 22 頁（49 年度中國國民黨經費寄列政府各部門預算數目合計為 8578 萬元）、第 23 至 24 頁、第 69 至 73 頁、第 75 至 77 頁（佔用中之原日產日本赤十字社建物，即前中國國民黨中央黨部辦公廳整建費）、第 83 至 84 頁、第 229 至 232 頁（地方稅收之 1% 繳交中國國民黨作為社會事業費，後中國國民黨臺灣省黨部要求，將區級黨部補助費改用民眾服務站經費等名義編列）；

第四冊：第 195 至 208 頁（革命實踐研究院建物興建費用）。

丙、民眾服務社（處、站）經費：源自公款

第一冊：第 71 至 72 頁、第 123 頁、第 127 頁、第 157 至 158 頁、197 至 198 頁；

第二冊：第 28 頁。

丁、救國團經費：源自公款或人民

第一冊：第 55 至 59 頁、第 63 至 64 頁。

戊、救國團房地：源自公產

第一冊：第 153 至 155 頁、第 165 頁、第 193 頁；

第二冊：第 113 頁（霧社山莊）、第 144 頁（另詳見監察院 87 年調查報告、「轉帳撥用」調查報告及 100 年 9 月劉玉山、楊美鈴委員調查報告）、第 164 至 165 頁（阿里山青年活動中心、花蓮觀雲山莊、日月潭青年活動中心）。

己、婦聯會經費（主要為勞軍捐）、房地

第一冊：第 99 至 100 頁；

第二冊：第 58 頁、第 69 至 95 頁、第 107 至 112 頁、第 114 至 118 頁、第 144 頁（另詳見監察院 87 年調查報告及黨產會調查報告）；

第四冊：第 107 至 136 頁。

庚、中央公職人員增補選及輔選省黨部所需經費：源自公款

第一冊：第 169 頁。

辛、正中書局經費：源自公款

第一冊：第 213 至 215 頁。

壬、臺灣貿易開發株式會社經費：源自公款

第一冊：第 219 至 222 頁。

癸、中廣經費：源自公款

第三冊：第 171 至 172 頁（46 年起每月補助委託宣傳費 80 萬元）、第 177 至 183 頁（中國國民黨主席令新聞局撥 FM96.6 頻道供中廣使用，需設備費 6,500 餘萬元及設台後之經常費等經費，原擬由政府編列預算，後考量可能引起立法委員質詢困擾，改為播送廣告）、第 187 至 207 頁（帝寶土地價款）。

子、革命實踐研究院之房地、經費等：源自公產、公款

第三冊：第 213 至 228 頁；

第四冊：第 195 至 208 頁。

（4）特權：

第一冊：第 81 至 82 頁、第 187 頁（正中書局）、第 173 至 175 頁（復華證金）、第 211 頁（中央銀行鉅額無息貸款）、第 217 頁（中央日報）；

第二冊：第 44 至 47 頁（中國國民黨中央財務委員會握「特種外匯」批准權）、第 107 至 112 頁（救國團之幼獅文藝、幼獅月刊及自由青年）、第 120 至 122 頁（救國團之高青文粹）、第 145 至 148 頁（救國團之蘭陽青年）；

第三冊：第 25 至 30 頁（齊魯公司在台北市住宅區特准設立建台橡膠廠）、第 39 至 41 頁（厚生大樓）、第 187 至 207 頁（帝寶土地出

售以「黨產國用」為由免除賦稅)、第 209 至 210 頁(臺灣省各機關之公告啓事刊登中央日報);

第四冊：第 29 至 54 頁(南勢角雷管工廠)、第 55 至 86 頁(文工會舊址)、第 179 至 184 頁(松山油漆廠)、第 209 至 212 頁(中央日報人員列入美援保送赴美名額)。

(5) 其他：

第一冊：第 135 至 138 頁(中國青年黨反共抗俄宣傳費每月 12 到 20 萬元)、第 181 至 187 頁(支援中國青年黨「全民週刊」650 萬元)；

第二冊：第 32 至 35 頁(中國青年黨反共抗俄宣傳費每月 8 萬元)、第 52 至 55 頁(自由中國雜誌社論：中國國民黨一黨專政，以各種名目，將國家財政預算轉移成為黨的私產)、第 59 至 61 頁(自由中國雜誌社論：國庫不是國民黨的私囊)、第 62 頁(自由中國雜誌社論：民眾服務處站經費及房地使用)、第 63 頁(自由中國雜誌文章：台北市補助救國團及市議會宿舍供中國國民黨台北市黨部組長及於 49 年編列 84601 元修理費預算)、第 135 至 137 頁(立委王建煊質詢行政院主張中國國民黨 2900 億黨產扣除必要支出後，充公移轉作為政黨發展基金等)、第 161 至 163 頁(財政部 103 年 10 月 13 日致立法院之「財政部黨產專案報告」末稱：在相關法律制定前難以處理等語)；

第三冊：第 22 頁(民青兩黨補助費)。

(二) 確有附隨組織存在除如上述外，由「檔案選輯」四冊所附檔案資料可以證明，再析述如下：

1、黨營事業(中央日報社、中國廣播公司、中華日報社、中央電影公司、正中書局、齊魯公司、裕台公司、中央投資公司……)：

第一冊：第 37 至 40 頁、第 53 至 54 頁、第 75 至 77 頁、第 81 至 82 頁(正中書局)、第 87 至 93 頁(財務)、第 219 至 222 頁(臺灣貿易開發株式會社)；

第二冊：第 5 至 7 頁（中央通訊社）、第 10 至 13 頁（中華日報等）；

第三冊：第 173 至 176 頁（中影公司）、第 185 至 186 頁（文化相關產業：中央通訊社、中廣公司、中華日報社、正中書局、中央日報社）、第 187 至 207 頁（中廣公司）、第 243 頁（啓聖投資公司）。

2、救國團：

甲、40 年由中國國民黨籌組

第一冊：第 41 至 43 頁；

第三冊：第 93 至 96 頁。

乙、依中國國民黨會議決議等運作

第一冊：第 65 至 69 頁、第 83 至 85 頁、第 101 至 111 頁、第 121 至 122 頁、第 131 至 133 頁、第 143 至 144 頁、第 145 至 147 頁、第 149 至 151 頁、第 161 至 163 頁；

第二冊：第 15 至 24 頁、第 29 至 31 頁、第 36 至 38 頁、第 48 至 51 頁（隸屬關係）、第 56 頁（執行黨化教育）、第 66 至 68 頁、第 101 至 102 頁、第 126 頁、第 145 至 148 頁（蘭陽青年）；

第三冊：第 9 至 16 頁、第 83 至 92 頁、第 97 至 144 頁；

第四冊：第 137 至 149 頁。

丙、中國國民黨運作下，救國團之房地來自公產

第一冊：第 153 至 155 頁及第 165 頁（台中市育樂中心）、第 193 頁；

第二冊：第 113 頁（霧社山莊）、第 144 頁（另詳見監察院 87 年調查報告、「轉帳撥用」調查報告及 100 年 9 月劉玉山、楊美鈴委員調查報告）

丁、中國國民黨運作下，救國團之經費源自中央或地方公款或人民（如學生活動費）

第一冊：第 55 至 59 頁、第 63 至 64 頁、第 153 至 155 及 165 頁（台中市育樂中心土地、建築等經費）；

第二冊：第 20 至 24 頁、第 56 頁、第 63 頁、第 107 至 112 頁（訂購幼獅文藝、幼獅月刊及自由青年）。

3、婦聯會：

甲、由中國國民黨會議決議等籌組並於 39 年成立

第二冊：第 138 至 143 頁。

乙、中國國民黨運作下，婦聯會經費源於公款或人民（主要為勞軍捐，敬軍花）

第一冊：第 99 至 100 頁；

第二冊：第 58 頁（敬軍花）、第 69 至 95 頁、第 107 至 112 頁、第 114 至 118 頁；

第四冊：第 107 至 136 頁。

另詳見黨產會調查報告及監察院上述調查報告。

丙、依中國國民黨會議決議等運作

第一冊：第 143 至 144 頁、第 149 至 151 頁；

第二冊：第 69 至 95 頁、第 107 至 112 頁、第 114 至 118 頁、第 130 至 131 頁（由中國國民黨部召開勞軍捐會議自 50 年至 79 年止共 74 次，婦聯會應保有全部會議紀錄完整無缺）；

第三冊：第 9 至 16 頁。

4、民眾服務社（處、站）：

甲、於 41 年起，依中國國民黨會議決議等於臺灣各地成立

第一冊：第 47 至 51 頁、第 113 至 116 頁；

第三冊：第 237 至 240 頁。

乙、中國國民黨運作下，經費源自公款

第一冊：第 71 至 72 頁、第 123 頁、第 127 頁、第 157 至 158 頁、第 197 至 198 頁（進而取得大孝大樓房地）。

丙、依中國國民黨會議決議等運作

第一冊：第 95 至 97 頁；

第二冊：第 57 頁、第 100 頁。

5、其他黨營事業經費，亦在中國國民黨運作下，來自公款

第二冊：第 5 至 7 頁（中央通訊社）、第 10 至 13 頁（中廣公司）。

（三）全民及立法院各黨團¹⁰甚至包括中國國民黨本身¹¹對不當黨產應歸還國庫或人民，及應予特別立法均有高度共識，並請參見前一、（十四）、（十五）所述。

（四）不當利得應回復原狀，原本即為理之所當然，尤其本件係民主國家罕見之極端特例，涉及自由民主憲政秩序、轉型正義大是大非，¹²且在中國國民黨抗拒致 10 餘年立法未果之情形下，¹³中國國民黨及其附隨組織財產又確日益大幅減少，¹⁴依其黨團書記長於系爭不當黨產條例立法過程中黨團協商紀錄之發言，已所剩無幾。¹⁵故為實現公平正義，經由特別立法立即成立專責機關，難謂非為使應回歸全民之不當黨產追償行動不致失其實質效益之所必要。

（五）系爭不當黨產條例若干規定之主要適用者固為中國國民黨及其附隨組織，惟大法官解釋具通案規範性，所宣示之見解就未來相類案件具預見性。因此，本件解釋兼具警惕防腐效益，現在及未來之執政黨應引為戒，了知執政再久、掌控國會再久，如有違反自由民主憲政秩序之不當取得公款或人民財物行為，除了必失民心外，此等不義之財及其孳息，縱在法律所定消滅時效完成後、在證據有意或無意被滅失後，仍均可能經由特別立法被追討，回復歸全民或受害人民，勿存僥倖。因為此等不當取得黨產行為非為憲法之所許！單此而言，即可知：大法官就事論事，未為特定政黨服務，不為政治服務！

參、如果依聲請釋憲意旨，政黨相關規定應屬憲法保留，那全民需忍

¹⁰ 請見附件 8、10、11、12、14、15、24。

¹¹ 上開中國國民黨黨產總說明參照及其立法院黨團未就系爭不當黨產條例提釋憲聲請之事實，並請見附件 6、26。

¹² 請見附件 6 至 8。

¹³ 請見附件 18、20。

¹⁴ 請見附件 10、16 至 19 及上開中國國民黨黨產總說明。

¹⁵ 請見附件 6 之第 228 頁稱「黨產本身七折八扣地也沒有賸多少」。

受政黨之為所欲為！豈有此理！

何謂憲法保留？有所謂憲法保留原則嗎？其具體意涵如何？均容有不同意見！

學說上所稱憲法保留殆指某事項依其性質僅能由憲法本身自為規定，或須憲法明文規定：該事項授權立法者以法律定之。即若無憲法明文授權，立法者無該事項之立法權。此等事項究何所指，不但不易明，且難想像。聲請人所為政黨相關事項，尤其政黨之存續保障屬憲法保留之事項，故系爭不當黨產條例全面違憲等語主張，並非有據，除已如本件解釋理由書第 20 段所述外，另政黨在民主制度，固較一般人民團體略具重要性，惟政黨本質為一種人民團體，而且其黨員最低人數僅為 100 人，亦即只要有年滿 16 歲以上之國民 100 人並其負責人為年滿 20 歲、在國內有戶籍，且無消極資格，即得組成政黨（政黨法尤其第 7、11 條規定參照）；再加上 1、依本席請助理於本件言詞辯論前，以電話向政黨法中央主管機關內政部查詢結果，截至本年 6 月 3 日止有效備案政黨共 127 個；2、除了政黨解散之事由及程序外，關於政黨之其他事項，我國憲法俱無明文自訂或授權立法規定，而修憲難。是此情形，若依憲法保留學說暨聲請人主張，則 100 人只要組成政黨即可為所欲為，因為任何拘束政黨作為、不作為之法律包括政黨法，可能均將因違反憲法保留而違憲，全民莫如之何！豈有此理！就此而言，季伯倫的名言（請見註 3），真如暮鼓晨鐘，應有振聾發聵作用。因為縱使法官可以全然無視於不當黨產之處理乃為全民甚至全部立法院黨團政黨之高度共識之事實，心中可以無轉型正義，但法官不能不考量政黨法關於政黨組成之規定及政黨備案等實況，將憲法保留學說逕用於本件聲請之舉，寧為妥當哉？值得商榷。

肆、系爭不當黨產條例是個案性立法嗎？

何謂個案性立法？針對一個人一個特定事件之立法？如果不是針對一個人或一個特定事件，是否屬個案性立法？又個案性立法當然為憲法所不許嗎？於如何狀況下，為憲法所不許？以上均非簡明，值

得於指系爭不當黨產條例為個案性立法故違憲前，先深思辨明，並應先妥為說理。

又固然系爭不當黨產條例中若干規定實質適用結果，只有中國國民黨及其附隨組織為其適用對象，但此種適用結果是肇因於其等擁有不當取之於全民等之財產，而返還此等財產予全民等為公平正義之所應然！而且不等者不等之，乃憲法平等原則之所要求！查除中國國民黨及其附隨組織外，其他政黨所以無適用，不是系爭不當黨產條例無正當理由而為差別待遇，而是因為其他政黨無與中國國民黨及其附隨組織相同之不當取得財產行為，其他政黨因而無須依系爭不當黨產條例規定負返還不當取得財產責任。亦即其他政黨俱與中國國民黨不同不等，依上開不等者不等之之平等原則，系爭不當黨產條例若干規定之實質適用結果，仍無違憲可言。尤有進者，系爭不當黨產條例為落實轉型正義目的，使中國國民黨及其附隨組織返還不當取得之黨產，不正是為實踐公平正義嗎？與中國國民黨及其立法院黨團早已表達之黨產歸零，捐作公益之意思，也不過主動、被動之差異而已。但果依聲請人之違憲主張，則似認不當黨產不必返還，是認為應捨公平正義嗎？本席深深以為不然，因為公平正義可是憲法、法律的靈魂，最核心、最核心的不能捨、不可退的價值，必須堅守。如果適用理論學說結果，與公平正義無法兩全者，應該被檢驗的是理論學說，而不是扭曲公平正義，以應學說，因為是真理的是公平正義，理論學說創設的目的在實踐真理，不是阻礙真理（參見註3）！

本件涉及大是大非，應由大處著眼，蕞爾枝節無足掛齒，尤應不影響系爭不當黨產條例規定合憲之結論。司法審判著重細節，證據取捨斤斤計較，原有以也，但若見樹不見林，將本件與尋常情形同視，未能看穿「黨產歸零」之外人呼籲及中國國民黨自我宣示背後所代表之意義及彰顯之事實，還在舉證責任分配是否妥當、對公益團體是否過苛、黨產會組織層級應如何如何等上字斟句酌，則……，是應該長嘆一聲，唉！無言！還是學學維摩詰居士的默然呢？

伍、系爭不當黨產條例規定有違背法律不溯既往原則且違憲嗎？

與是否違反法律不溯既往原則相關之本件解釋客體只限於系爭不當黨產條例第4條第2款後段規定。查此部分僅屬附隨組織之定義性規定，未含任何效果字樣；且系爭不當黨產條例之其他規定均非關政黨與其附隨組織間可否、應如何始得成立等（比如公平交易法之規範結合行為之規定，或公司法第369條之4規定），只是為落實轉型正義，回復不當取得財產予全民之立法目的，而將客觀上可能因其與政黨之特殊密切關係致可能擁有不當取得財產者（重點在擁有不當取得財產，前者即與政黨間特殊密切關係要件係在「限縮」不當取得財產而應負回復義務者之範圍），併納入為規範對象而已。是此部分規定縱另聯結系爭不當黨產條例其他效果規定，一方面因相關效果規定俱以有不當取得財產為前提，且以現存之財產為限（系爭不當黨產條例第6條規定參照），故已沒有溯及既往問題；退而言之，另一方面此部分規定本身是否生溯及既往之效力，與此部分規定聯結其他規定後生溯及既往效力，係不同之二回事（而且以不當黨產條例第3條規定為例，不是獨對附隨組織所為之規定，故附隨組織之定義規定縱聯結第3條規定，也應不能得到附隨組織之定義規定因而具溯及既往效力之結論），依本件解釋理由書關於未違平等原則及比例原則部分之末段敘述之同一邏輯，此部分規定已無違反法律不溯既往原則之問題，本不待另為本件解釋理由書第59段至第61段之論述。是本件解釋理由書上開論述似非必要。另關於附隨組織應納入規範，且可包括與政黨曾有控制從屬關係者，在系爭不當黨產條例立法過程中，含中國國民黨黨團也均認同（請詳前貳、一、（十五）所述），是不至於違憲，是人同此心吧！

至其他規定（如不在本件解釋審查客體範圍之第3條規定）如確有是否違反法律不溯既往原則之爭議者，則本件解釋理由書上開相關論述，本席認為可資贊同（但不影響附隨組織之定義規定本身無關法律不溯既往原則之結論）。尤其如前貳、一、（十四）所述，關於第3

條規定係全體黨團共識之立法事實尤值參考。

陸、只以現存不當取得財產為限，合於比例原則！

本件解釋理由書關於未違比例原則部分，本席敬表贊同。但本席進一步認為系爭不當黨產條例其他關於財產回復之實質效果規定，俱與民法不當得利規定相仿，且已明定回復範圍以現存利益為限（系爭不當黨產條例第6條規定參照），自更無違比例原則。

至系爭不當黨產條例第5條推定為不當黨產部分：查「推定」一詞是法律常見用語，最耳熟能詳者為刑事訴訟法第154條「推定無罪」，另與財產權最相關之民法也有眾多規定使用「推定」一詞、¹⁶公司法第369條之3也是推定控制從屬關係。另推定與視為不同，推定只關舉證責任分配，受推定者仍得舉證以排除系爭不當黨產條例之適用而繼續保有其正當取得財產，故此規定尚非顯然過當；而且由其係法律常見用語，及如前貳、一、（十五）所述，系爭不當黨產條例立法過程中各黨團或委員所提版本，包括中國國民黨之版本均使用或未反對使用「推定」一詞等事實，可知：此部分規定尚在立法裁量合理範圍。

如前所述，中國國民黨存有相關足堪判斷是否不當取得黨產之資料，因此，就是否為不當黨產之具體處分，中國國民黨如有爭議，自可能以資料擁有者之地位提出反證，故由舉證責任之分配觀，系爭不當黨產條例中推定為不當取得財產之規定，亦非顯不合理。

柒、關於黨產會組織

本席亦贊同黨產會組織未違憲。

另關於黨產會究以設在行政院或監察院為宜，暨如設在行政院則究以行政院之二級或三級組織為宜等節，核屬立法裁量範圍，本院原即不宜過度介入；至其委員人選及執法當然應受公評及依法受監督。

¹⁶ 民法中使用推定一詞的條文有：第9、11、124、153、165、166、248、295、325、352、358、370、425之1、470、490、515、523、536、594、603、633、673、731、759之1、817、924之2、943、944、952、1002、1017、1041、1063、1124、1203條。

又就前者，中國國民黨固主張應設在監察院，但就後者，則立法過程中似無必應為二級機關之說（請參見前貳、一、（十三）所述），亦可供參考。基此，本席認為本件解釋理由書與此相關之第 25 段，併此指明部分，雖未指摘系爭不當黨產條例之組織違憲，但仍有不宜。

捌、大法官無須依關係人之聲請迴避，本件也無法定應迴避事由

本院已以裁定說明關係人中國國民黨等並非本件釋憲聲請案之聲請人，即非當事人，故依法無權聲請任一位大法官迴避在案。

另大法官不同於陪審員，而是對法律有專精之理論家或實務家，因此，對釋憲聲請案所涉法律爭議本有一些看法，甚至曾公開發表，乃屬正常；又大法官之來源之一為具行政相關經歷，甚至係為借助此等專業，因此，曾參與法案研擬過程，亦非屬異常，均不因之而特具個人直接利害關係。尤其大法官職司憲法解釋，人數有限，以全額參與為原則，並無可替代，是除具法定迴避事由即有個人直接利害關係者外，每一位大法官均責無旁貸，非可自由決定是否參與案件之審理。準此，曾對釋憲爭議表示見解或曾因任職行政機關參與相關法案之研擬過程之大法官，則均因未參與終局決定或裁判，難謂有個人直接利害關係，故無須迴避，非經大法官決議同意也不可自行迴避，乃本院之慣例，併此敘明。

又釋憲聲請案以具正反意見為常態，正方認持反方意見者偏頗應迴避，但如迴避，在無可替代之情形下，是否已然形成對正方有利之結果，不也是一種偏頗嗎？亦值再思考。

玖、類似法官釋憲聲請應否受理之再思考

法官得聲請釋憲非法所明定，而係源於本院釋字第 371、572、590 號解釋。本席同意受理本件法官之釋憲聲請，主要係考量儘速解決系爭不當黨產條例爭議。惟當時並未將原因案件係行政訴訟，且由系爭不當黨產條例所創設之黨產會必為此等行政訴訟之被告機關，尤其黨產會組織是否合憲也在聲請釋憲範圍，因此而生本件聲請作為是否與為審判核心之法官中立原則相衝突，應如何取捨之問題納入考

量。直到作成受理決議，並擬行言詞辯論時，本席猛然警覺聲請人法官適宜出席辯論嗎？法官適宜與其所審判中案件被告，以同為當事人並互為對造之地位，就該案件相關事項，相互辯論嗎？那不是未審先斷嗎？不違反法官中立原則嗎？果然，聲請人也意識到出庭辯論為不當，因而具狀表示均不出席辯論庭，本席認同聲請人不出席辯論庭之舉。惟此舉即能完全化解上開與法官中立原則衝突之疑慮嗎？還是坐實確有此疑慮？應如何之處，值得再深思！此外，法官聲請釋憲，有無範圍界限？要如何才不致侵犯立法權、行政權呢？本件聲請有無逾越司法權呢？似亦應再想想。

拾、其他：聲請人一就中國國民黨起訴部分之釋憲聲請應不受理、感想、感謝及呼籲

凡訴訟之審理應先程序後實體。就聲請人一併就中國國民黨起訴案聲請解釋部分言，中國國民黨既非其所指行政處分之相對人（乃中投公司及欣裕台公司），亦非一般認為之具法律上利害關係之人，其起訴不適格，已應予駁回，從而系爭不當黨產條例規定，自非聲請人一於審理中國國民黨之起訴案所應適用之法令，故聲請人一此部分釋憲聲請，應不受理。多數意見以是否起訴適格非本院應審酌事項為由，認應併予受理，本席難以贊同，此部分雖無礙整體實體解釋之結論，但對後續聲請案之處理，具重要性，為供日後再審酌參考，爰謹併此敘明之。

陳長文律師良久前，首對中國國民黨所為黨產應歸零之呼籲，誠為逆耳忠言，其此一善盡律師本色之作為，足堪為表率。中國國民黨及其立法院黨團所曾表達之黨產歸零宣示，尤其稱「國民黨的未來不能靠黨產支撐，而要靠民意支持」，好個氣魄！有深自澈底反省之意，值得被肯定。此一反省對照蔣經國先生在其日記中所為「看見文兒……之病態……現在要以很多錢去養……消耗公費公物，自感慚愧，對老百姓無法交待」等等自我反省記載，¹⁷正相符合。本席綜合

¹⁷ 黃清龍著，蔣經國日記揭密，頁 209 至 213。經國先生位高權重仍能有此反省，

相關資料，並注意到中國國民黨黨團於系爭不當黨產條例立法後，迄未由其立法委員聯名對系爭不當黨產條例提出釋憲聲請，如中國國民黨黨團係意在實踐其黨產歸零之宣示，有意拋開黨產包袱，此舉深值肯定。本席以為如中國國民黨中央能進一步依其黨產歸零之宣示，將扣除其工作人員之退休金等後之餘額主動交付國庫，以作為促進轉型正義條例第7條所示長照等之用，則不但應為蔣經國先生所樂見，且有希望因而增加民意之支持。

救國團與婦聯會均為公益團體，若其主事者如一般公益團體之負責人同，為無給職，即全然公益付出，則似不必然要如爭私產般護產，因為公益不分你我，有理由為爭作公益而興訟嗎？學習中國國民黨之黨產歸零之宣示，捐出由政府作長照等公益使用，即甩開舊包袱、爭議財物，丟給應負公益責任的政府承擔，不是才更能自在作公益嗎？主政多年、相對比較了解婦聯會財產之來龍去脈之婦聯會前主委辜嚴倬雲女士，所為婦聯會財產應全數捐給國庫之旨，¹⁸應非無由，值得列為重要參考。

陳長文律師就黨產歸零乙節，於105年9月5日中國時報另發表「天堂不撤守」一文，本席對其認系爭不當黨產條例之制定係為清算在野黨違憲之見解，固難贊同，但對其文末對政府應節制及中國國民黨應捐出黨產之呼籲，則亦有同感。行政部門：應體認系爭不當黨產條例之立法是針對特殊情況之不得已，執行時應勿存惡意，並應遵守行政程序法之基本原則及相關規定如聽證規定，以符正當法律程序；中國國民黨：請言而有信，依承諾捐出黨產，不要為難貴黨有心有為從政同志，作為政黨應倚靠的是民意支持，不當取得之財產恰如自焚野火！又系爭不當黨產條例僅處理現有不當黨產及令回復全民等，而未進一步追究中國國民黨等之相關人員之刑事等相關責任，寧非具善

依當時環境，屬難得。

¹⁸ 請參見前述黨產會之婦聯會調查報告末頁所附聯合報107年3月10日A4版報導。

意耶？還能說是清算嗎？似非全不值得併體認之。

本件係極特殊案例，衷心希望為絕無僅有。因為本件涉及過往事實，故特需相關證據、資料，以及相關論述、文章參考。本席感謝所有走過並留下意見者，你們協助形塑本席個人意見。為完整呈現事實、避免因有所誤讀致引人錯誤可能疏失之必要，同時也藉以表達本席之敬意，爰將相關文獻儘量完整呈現，甚至作為本件意見書之附件，期留諸後世參考、公評。

臺灣話有將長輩的遺產，稱之為「祖公屎」者，不正如釋迦牟尼佛將黃金指為毒蛇之意思嗎？或許大家可以再思考思考。訟則終凶，本席衷心希望歷史包袱儘快丟乾淨，爭訟早日落幕。臺灣需要你我攜手同心往前走！

附件1
目錄
contents

檔案選輯第1冊

1945.09	中國國民黨中央執行委員會宣傳部「接管臺灣文化宣傳事業計劃綱要」	7
1945.11	請撥北市明石町軍人會館等 8 幢房舍	11
1946.04	梅屋敷旅館由長官公署接收後移交省黨部使用	13
1946.08	北市黨務指導員辦事處所需房屋已轉函北市公用房屋分配委員會照撥	15
1946.12	臺灣省黨政聯席會議討論指撥台北縣市黨部辦公地址與社會事業費案	19
1947.01	除國際戲院外，長官公署接管電影院應移交省黨部接收管理	23
1947.01	日產戲院撥歸黨營，和樂戲院移交市政府接辦案應毋庸議	25
1947.04	請省公路局安插黨部同志黃繩武等 6 員位置	29
1947.11	省政府現無餘屋可資撥借中國民主社會黨臺灣省黨部	31
1947.11	漢中街 378 號木屋已移歸省黨部接管請國聲報社與該部洽租	33
1950.11	以革命實踐研究院成績作為部隊人事調整主要資料	35
1950.12	中國國民黨經營事業管理通則	37
1951.02	中改會第 297 次會議紀錄	41
1951.02	委任議長酌量補助中國國民黨苗栗縣黨部案	45
1952	中改會第 367、368 會議摘要	47
1952.03	蔣中正批閱黨股代表人、董監、總經理候選人名單	53

1953.03	基隆市議會仿嘉義縣、彰化縣政府之例，補助救國團經費	55
1953.10	救國團團務活動經費，得在所收學生雜費項下開支	59
1953.10	中國國民黨中央委員會借用北市朱厝崙國有特種基地	61
1953.12	請花蓮縣府依法迅撥補助，以利工作	63
1954.12	沈昌煥保存之團務指導委員會第4次會議紀錄	65
1955.01	「關於思想領導及精神動員」案談話會紀錄	67
1956.06	省民政廳廳長連震東答覆民眾服務處站經費問題	71
1956.10	省黨部疏遷辦公廳及房屋，建築費用擬請省府籌撥，早日興建	73
1957.09	配合全省黨務經費統籌，接管竹子門農場；不敷人力調用軍事犯服監外勞役	75
1957.11	省黨部請撥用霧峰土地，省府以「借用或免租租用」函復案	79
1958.07	正中書局乃國民黨主要宣傳出版機構，理宜到處可見該局書刊	81
1959.05	《中國國民黨第八屆中央委員會第二次全體會議黨務工作報告》記載之青運工作	83
1959.06	國民黨第8屆中央委員會常務委員會第144次會議財務委員會報告	87
1960.09	反對人士對民眾服務站之猛烈抨擊，可反證其有客觀效用	95
1960.10	三中全會第六次大會討論事略	97
1960.10	中央社工會邀集國防部、婦聯總會、進出口公會與軍友社協商超收勞軍捐之分配	99

1961.11	改進青年反共救國團組織與選拔優秀青年介紹入黨	101
1963.11	本黨青運工作，主要透過青年反共救國團一切活動而展開	105
1963.11	黨自民國四十一年起已成立民眾服務處站	113
1965.06	省黨部地方自治輯要需款，由預算內支應	117
1965.09	中央黨部擬與臺銀另組新公司，黨部股本 6 成，臺銀 4 成	119
1966.08	中央心戰會報第 123 次會議紀錄	121
1966.08	省府撥款建築民眾服務處	123
1966.09	為民服務費以前編列於省社會局預算，由民眾服務處具領轉發	125
1966.10	民眾服務處修建經費，可否設法勻支，希加研究	127
1967.03	省產房屋現為中央委員會借用	129
1967.06	中央心戰指導會報五十五年主席指示事項執行彙報	131
1967.07	中國青年黨籍立委董微就反共抗俄宣傳費致函行政院長嚴家淦	135
1967.08	中五組調訓民眾服務社幹部，所需經費省府核撥	139
1968.02	中財會擬進口液化氣，要求省府撥予土地建立專用碼頭	141
1968.03	社區發展與環境衛生問題，婦女方面亦可經由婦工會及婦聯會動員；青年方面則可經由知青黨部及救國團動員	143
1968.04	縣市黨部改主任無給制，與救國團分部配合	145

1968.05	省教育廳召集知青黨部、婦工會、救國團總團部、婦聯會等代表討論國小教師訓練案	149
1968.06	臺中市育樂中心撥用公地與相關預算支援	153
1968.09	主計處簽為補助支出科目內民眾服務處經費追加預算	157
1968.11	直屬第 9 區黨部辦公廳，可以補助興建民眾服務站名義追加預算補助	159
1969.03	中國國民黨十大大會「黨務工作報告」	161
1969.05	臺中市育樂中心撥用公地及補助建築費	165
1969.07	省府人事處長徐巽華於首長會議報告，黨工人員分發臺灣省 100 人	167
1969.08	中央公職人員增補選及輔選經費分擔	169
1973.05	澎湖馬公中正堂屋內附屬設備撥贈縣黨部使用	171
1981.08	復華證金獨攬集保業務	173
1981.09	安平區民眾服務站借用區公所辦公廳與其後編列預算增建	177
1985.02	內政部函示中財會購置高雄林園土地租予退輔會工廠使用案	179
1985.05	支援中國青年黨「全民週刊」經費 650 萬元，已函行政院從政同志撥交中國國民黨中央財務委員會	181
1987.05	政府出版品委託正中書局代售	187
1988.09	大陸時期發行外幣債券仍應俟光復後再行清償為宜	189
1991.11	北市府教育局承認救國團古亭區團務委員會已遷出古亭國小	193

1994.03	北市府承認國民黨陽明黨部使用自來水事業處長安東路辦公房屋	195
1996.01	大孝大樓由民眾服務社於 1985 年以 4 億 3 千萬餘元得標	197
1996.01	北市議員李承龍針對國民黨中央黨部十四層大樓案提出質詢	199
1996.04	償還「外幣債券」有違權利義務公平負擔原則	203
1997.09	立委林郁方就國民黨黨產與黨營事業質詢	207
1998.12	立委李慶華就黨營事業提出質詢	209
2007.03	中央銀行無息貸款予國民黨 1 億 6 千餘萬元	211
2007.06	僑委會補助正中書局編印教材及海外文化宣傳經費 8,518 萬餘元	213
2007.08	教育部代購中央日報轉贈留學生金額表	217
2007.09	經濟部 10 年間補助台灣貿易開發株式會社共計 2,990 萬元	219

目錄

contents

檔案選輯第2冊

1952.12	中央通訊社為本黨經營之民營企業，在該社業務收入自給自足前，商請政府給予充份補助	5
1953.01	省議員王宋瓊英提出「建議省府轉飭縣市政府設立民眾服務處站切實為民服務案」	8
1953.02	中國廣播公司收支不敷以「請撥款項」科目編列預算，農教電影公司虧損數以「總政治部拍片費」科目編列預算	10
1954.02	吳國楨談中國國民黨黨產	14
1955.02	救國團主辦之暑期青年戰鬥訓練工作，擬具檢討報告，報請鑒核	15
1955.05	中國青年反共救國團亞洲青年野營，所需經費請省主席嚴家淦核辦，並另電有關從政同志協助解決	20
1955.06	調訓各知識青年黨部學生小組長及優秀學生同志，所需經費擬照往年成例，仍請省主席嚴家淦籌撥	25
1955.06	省議員李萬居質詢省府補助彰化縣民眾服務處	28
1956.05	第五組報告中國青年反共救國團總部報請籌組中華民國青年團體聯誼會案	29
1956.06	政府補助青年黨之反共抗俄宣傳費，應照預算數撥發	32
1956.12	華僑中學以外其他中等學校僑生年齡在 18 歲以上者，准由各中等學校教職員黨部或小組考核吸收入黨，并由救國團特別加強平日之政治教育	36
1957.03	國史館建置後，黨史會每年所需人事經費及目前建築保管史料房屋所需經費函請行政院從政主管同志籌撥	39
1957.07	中央黨務經費總預算草案，提請中常會核議	42
1958.03	從滿街蘋果談到外匯管制的弊端	45
1958.05	蔣經國就「改進中國青年反共救國團隸屬關係建議」提請中常會採擇	48
1959.01	取消一黨專政！	52

1959.05	實行「黨化教育」的手段	56
1959.05	蔣中正指示民眾服務處（站）工作應再力求改進	57
1959.11	婦聯會與敬軍花	58
1960.06	國庫不是國民黨的私囊！	59
1960.06	傅正談民眾服務處、站	62
1960.07	你知道就好！	63
1960.08	楊金虎談地方選舉	64
1960.11	省議員李秋遠請國民黨剔除所有變相編列預算	65
1961.05	救國團召開青年代表會議，由第五組報請中常會核備	66
1961.06	中國國民黨、婦聯會、軍友社等單位組設進出口外匯附勸勞軍捐獻協調小組，並將該小組定位為中國國民黨黨內協調性質會議	69
1961.07	進出口業外匯附勸勞軍捐款協調小組組織要點	71
1961.07	進出口業外匯附勸勞軍捐款協調小組第二次會議，討論省進出口公會對婦聯總會及軍友社兩單位應撥未撥捐款之處理	73
1961.08	勞軍捐第三次協調會議決議：捐款超過預定數額依然繼續	75
1961.09	勞軍捐第四次分配會議：今後勞軍捐額度不限一千五百萬，由婦聯總會、軍人之友社處理	78
1962.01	勞軍捐第五次協調會議決議：婦聯會軍友社正式函予省進出口公會繼續附勸勞軍捐並透過會員大會通過	83
1962.01	進出口業勞軍捐協調小組專案會議第六次會議記錄	86

1962.06	進出口外匯附勸勞軍捐第七次協調會議記錄：超過預計額度之勞軍捐，依然由婦聯會、軍友社運用大多數款項	89
1963.02	進出口業外匯附勸勞軍捐款協調小組會議決定，外匯附勸數額仍為每 1 美元附勸新臺幣 5 角	94
1963.11	黨費收入不足，以舉辦黨營事業或購置黨產補充，並由政府預算挹注	97
1965.01	蔣中正指示省黨部應通令各重要鄉鎮民眾服務站設置民眾意見箱	100
1971.02	嚴家淦於中國國民黨台北地區教授年會致詞	101
1972.12	中國國民黨中央青工會函請臺灣省政府聯合舉辦大專教授民國 62 年寒假參觀省政建設活動，所需經費由臺灣省政府核撥專款辦理	103
1976.01	中國國民黨中央社會主持進出口業外匯附勸勞軍捐款協調小組第 34 次會議	107
1978.08	省議員陳學益建議國中原設校預定地撥供救國團霧社山莊使用	113
1978.05	中國國民黨中央社會主持進出口業外匯附勸勞軍捐款協調小組第 40 次會議，分配 5 千萬元興建臺北國軍英雄館	114
1978.08	救總理事長方治奉准赴美考察	119
1983.10	立委張榮顯就「高青文粹」強迫學生價購買詢	120
1984-2007	旗山鎮公所樓房贈與民眾服務分社與國民黨回贈	123
1988.03	立委金紹賢就教育機構救國團人員質詢	126
1961-1990	國防部總政戰部、臺灣省警備總部政戰部等兩個國防部編制單位，參與勞軍捐款協調小組	127
1992.03	省府答復部分鄉鎮市公所將財產贈與民眾服務分社質詢	132
1994.05	北市府承認國民黨公路黨部自 1976 年進駐監理處大樓辦公，除繳納水電費外，並未收取租金	134

司法院釋字第七九三號解釋

1995.03	立委王建煊就「政黨發展基金條例」質詢	135
1996	國民黨史料：中國國民黨中央委員會籌組婦聯會	138
1998.10	1998 年監院調查報告	144
1998.12	省議員游錫堃就蘭陽青年、救國團活動等問題提出質詢	145
2000.01	2000 年監察院「轉帳撥用」調查報告	149
2002.04	美金公債無法辦理核對清償	152
2002.09	2002 年行政院黨產條例草案暨相關文件	154
2003.12	內政部黨產專案報告	155
2004.09	財政部黨產小組運作情形與處理結果	158
2006.08	行政院第 3003 次院會決議	160
2014.10	財政部黨產專案報告	161
2015.05	立法院經濟委員會要求農委會於三個月內完成對救國團租金檢討，並研議收取經營權利金	164

目錄

contents

檔案選輯第3冊

1968.08	國防部出款，婦工會特權買地，蔣經國批示：「餘款不必索回」	5
1952.09	國民黨中改會通過五項強化外圍組織辦法 規範婦聯會組織規定各級婦女會應建立黨團吸收優秀婦女入黨培養其愛黨愛國觀念明訂救國團為該黨外圍組織以黨團方式透過該團團務指導委員會領導	9
1959.11	中國國民黨中央設計考核委員會兼任委員吳嵩慶呈閱極機密《財務改進分組報告書》予蔣中正總裁力主財務應由「寄列」政府預算改為「以黨養黨」附件揭露該黨寄列政府預算高達八千五百餘萬元 蔣總裁批示「存查」	17
1950.12	中國國民黨中央改造委員會決議 請從政同志行政院長陳誠籌措 1951 年度幹部訓練費用	23
1950.07 1951.02	國民黨黨營齊魯公司在台北市住宅區特准設立建台橡膠廠	25
1959.09	中國國民黨總裁蔣中正手諭指示 中央常務委員會議通過中山獎學金選拔優秀青年同志出國深造辦法	31
1961.12	中國國民黨臺灣區產業黨部委員會為「借調」人員代電臺灣機械公司	37
1970.06	臺灣電力公司董事長請示經濟部 可否違反「國營事業土地買賣交換辦法」議價出售房地予中國國民黨產業黨部	39
1984/ 1989.04	中國國民黨文化工作會舊址 借地不還、先佔後租、租後申購	43
1947.04-07	訓政時期尾聲 國民黨要求行政院轉帳撥用包含之前未獲政府許可之日產房舍共八十五筆	47
1951.03	國民黨中央改造委員會第 105 次會議 建議放寬滯留港澳忠貞黨員來台蔣中正總裁訓斥雷震、洪蘭友建議廢止學校三民主義教育與軍中特種黨部等建議	57
1951.10 1952.04	國民黨召集包括救總在內單位 研商救濟該黨失業黨員 國防部安置軍官軍佐原從事司法、警政、經濟、財政、會計、教育等工作由從政黨員安插職位	63

1951.05	國民黨中改會辦大專青年與知青黨部千人夏令營 由學校推薦學生與知青黨部小組長之學生參加 教員來自革命實踐研究院 國防部出具被服 省政府負責辦理	69
1967.08	國民黨申請整修擴建舊中央黨部 財政部國產局回應將來不需使用當歸還國家	75
1948.05	國民黨營正中書局轉帳撥用日產辦公大樓數間辦公室 得隴望蜀要求政府將全棟大樓撥交使用 行政院長請國民政府主席撤銷正中書局之轉帳撥用	79
1973.11	春風會報：中國國民黨各級知識青年黨部保防工作實施辦法	83
1983.12	《學校安定工作會報執行情形與成果報告》	85
1987.11	博仁計畫	91
1952.04	國民黨審查籌組中國青年反共救國團方案	93
1961.05	中國國民黨第八屆第二九六次中常會：副總裁陳誠指示中山獎學金派遣留學生要符合政府與黨的實際需求 辦理留學生出國手續服務機關由教育部主辦救國團協辦 救國團報備舉辦青年代表會議	97
1967.06	救國團參與國民黨中央心戰指導會報第九心戰小組活動，除對「大陸青年進行心戰工作外」，亦輔導國內青年及學生社團舉行支援大陸青年反共革命運動	109
1967.04-05	心戰會報：蔣經國作出指示，救國團協助改進心戰音樂，「天馬計畫」除空飄傳單外還應附上槍枝、刺刀、彈藥，救國團呈上心戰歌曲六首	113
1964.04-05	救總參與中國國民黨中央心理作戰指導會報之「天馬計畫」實施空飄 救國團亦受命於該會報搜集資料定期匯報「教授同志」並邀集各校教授五百人分別舉行座談會發表對文化大革命之意見	125
1965.03	中國國民黨中央心理作戰指導會報空飄計畫代號「復興計畫」 由中國國民黨中央六組負責召集中國大陸災胞救濟總會等單位共同執行	131
1959.07	中國國民黨蔣中正總裁指示 為救濟大陸水旱蟲災難民 由該黨中央第二、四、五、六組與中國大陸災胞救濟總會等單位共同研擬辦法 中國青年反共救國團奉令實施軍訓教育六年 呈上「學校軍訓實施概況報告書」	137

1953.10	蔣中正指示 中國大陸災胞救濟總會歷年帳目開支與工作及存款動用計畫應向中央黨部提出報告 為韓戰中國戰俘勸募寒衣 募款不足部分由政府負擔	145
1962.05	中國國民黨中央常務委員會核議「策動海內外黨的力量支援大陸工作檢討案」 分組檢討邀中國大陸災胞救濟總會等單位共同研討	151
1961.02	中國國民黨陳誠副總裁於中央常務委員會指示 救濟中國大陸飢民宣傳工作應由人民團體如亞盟、救總出面為宜 同時應避免予人實施心戰與宣傳工作之印象	155
1952.02	中國國民黨中央改造委員會令第二組、國防部、救總等組成黨政小組 研議將港澳少壯難民重新組織投入游擊戰等方案之可行性 大陸地區游擊部隊成員入黨案准予備案	157
1952.02	國民黨命令中改會工作組與大陸災胞救濟總會、政府相關單位檢討放寬港澳難民入境辦法	161
1951.07	國民黨修正通過《對港澳政治活動之指示》且對於調景嶺難民由中央召集有關機關擬具辦法妥善處理	163
1952.04	國民黨處理港澳難民 青壯難胞編入游擊隊 經費、物資由政府統籌 兒童由救總、內政部安置 經費洽商聯合國支援	167
1957.01	行政院新聞局與中國廣播公司簽訂合約 委託後者製作播放宣導政令節目 按月補助後者新臺幣捌十萬元 後者並得呈准前者撥款資助創建或擴建廣播電臺及設備	171
1954.04	黨營事業台灣電影公司一般員工暨技術人員入黨情形統計表	173
1978.09	中影公司函經濟部，說明黨股董事為黨中央指派並為無給職	175
1987.02-04	為加強「遮蓋匪播」 國民黨主席蔣經國令國防部開放三軍用頻道 新聞局撥 FM96.6 頻道供中廣使用 經費原擬由政府編列預算改為播送廣告	177
1992.07	中國國民黨文工會調整黨屬文化相關產業人事	185
1949-1956.01	國民黨要求政府將包括台北市仁愛路帝寶基地在內之國有財產違法登記為中廣所有 同時以這批財產屬「黨產國用」為由免除稅賦	187

1949.04	中央日報社電請臺灣省參議會協助將省府各機關之公告啟事予該社刊登	209
1968.10	中央日報租鐵路局土地合建樓房共同使用 工程中要求鐵路局中止興建並改變用途另覓他處設置宿舍	211
1949.07	中國國民黨蔣中正總裁指示創設革命實踐研究院	213
1950.09	國民黨通過《革命實踐研究院後期訓練計畫綱要》 依據國民黨黨改造案及政治主張訓練黨政軍人員 全數經費由行政院以儲訓建國幹部經費項目列入國家 40 年度總預算	215
1951.02	中國國民黨總裁蔣中正於中央改造委員會指示 革命實踐研究院訓練三千名中級幹部 以空投傳單實施心理作戰 黨應發動青年與婦女組織	219
1958.10	民國四十七年九月起 國防部補給革命實踐研究院改為部分實物部分折算代金 年度補給含主副食代金共約一百七十餘萬元	225
1947.10	台灣省政府電飭各該縣市政府應將地方稅收之 1% 迅速如數撥清中國國民黨作為「社會事業費」	229
1952.04	中國國民黨台灣省雲林縣黨部代電雲林縣政府轉達該黨台灣省黨部要求 鄉鎮公所編列區級黨部補助費 應改用民眾服務站經費等名義編列 勿用社會事業費名義	231
1958.06	桃園鎮鎮民代表會應桃園縣民眾服務社之請 捐獻房地產權予民眾服務社籌建介壽堂以示全縣民眾效忠擁戴國家元首	233
1961.11	改進民眾服務處站之組織運用與工作方法案	237
1984.11	臺北縣政府請示臺灣省政府 可否議價讓售徵收後由民眾服務社使用之土地	241
1990.06	中國國民黨台灣省委員會借台灣省台南縣西港鄉民眾服務分社名義申請早已佔用之土地 登記為黨營啟聖投資公司所有	243

目錄

contents

檔案選輯第4冊

1947.02.27	日產戲院的波紋：省電劇公會為省府接收日產移由省黨部接管並消租或重訂苛刻新約條件 發表聲明希望改正後一日爆發二二八事件 省電劇公會理事長林茂生博士隨後失蹤至今	3
1949.12.15 1950.05.04	憲政時期的黨政不分訓政威權統治：國民黨非常委員會審議、議決、追認政府人事、政策、總預算案	7
1950.12.27 1951.03.08	憲政時期的黨政不分訓政威權統治（二）：中改會初期議決、追認政府重要人事案	17
1950.09.26 1951.03.21	憲政時期的黨政不分訓政威權統治（三）：國民黨中改會初期修訂、議決政府重大政策案 包括造成萬年國會濫觴之立法委員延任案	21
1955.01.16 1957.06.07	「補一個公事」：具獨佔性且應受管制之省營南勢角雷管工廠 未受臨時省議會審議即已賣給國民黨 吳三連要求補足追認程序 省府企業籌備處答覆已提出補辦手續	29
1957.09.27 1991.11.09	黨產累積方程式：中國國民黨文化工作會舊址（續） 從違規借地到借地不還 從占有到訂定租約 從不准售予到暫准出售	55
1960.06.08	國民黨第八屆第二二次中常會：聽取救總等單位在內之心戰工作報告、中山獎學金選拔經過與錄取名單 通過革實院、省政府人事案	87
1963.6.15	國民黨中山獎學金應考資格刪除黨齡五年一項 「因選擇條件所列各項均著重於從事黨務工作之實際成績 徒具黨齡五年而對黨毫無貢獻者不應列為選擇條件」	99
1963.09.04	進出口業外匯勞軍捐款協調小組第九次會議紀錄：准省進出口公會為籌措經建會管經費預借捐款一百萬 續撥之五十三萬元應予緩議	107
1964.01.30	進出口業外匯附勤勞軍捐款協調小組第十次會議：1964 年度「捐款」兩千一百萬元以下之部分由婦聯會得 2/3 軍友社得 1/3 1963 年度超出兩千一百萬之部分另行開協調會議分配 捐款代表請將決議提請捐款者省進出口公會之理事會支持	111
1983.11.01	婦聯會軍友社合編《進口外匯結匯付勤勞軍捐款實施辦法》	115
1980.10.20 1991.06.24	婦聯會／軍友社「催收勞軍捐」公文稿兩則	131

1965.06.15 1966.08.02 1966.09.21	國民黨中央心戰指導會報在救國團總部召開會議 救國團向心戰會報呈報各項業務執行狀況並接受會報主席蔣經國指示	137
1967.01.23	第 126 次心戰會報：指揮救總參與並主辦安置反共義士協助其就學就業 然救總自行出版之《救濟年報》隻字未提國民黨在幕後之指揮角色	151
1988.05.02	立法院審查 1989 年度預算 立法委員許榮淑質詢既已無災胞可供救濟為何編列由救總科目移入之兩億三千萬餘元預算（1988.05.02）	165
1989.04.08	立法委員吳淑珍審查內政部預算書面質詢 編列兩億三千多萬用作「中國大陸災胞救濟」占社會救助業務總預算四分之一 何不救濟台灣重病兒童、補助台灣低收入戶？	171
1956.12 1957.08.05	省營工礦公司旗下松山油漆廠由國民黨省黨部接辦後 為充實黨費擴充設備之餘 產品銷售要求比照政府協助公營企業議價銷售以維黨營事業	179
1988.04.05	花蓮縣光復鄉民眾服務社長期占用公產後申請違規買地 縣政府請依規定辦理	185
1951.04.18 1951.04.20	總統蔣中正指示參謀總長周至柔 國防部各廳署、三軍司令部各級人員皆應進修國山軍訓團、革實院相關科目課程 成績作為考績項目 並指示革實院主任萬耀煌分列黨務、黨的建設、司法、教育等項目作為主要研究項目	187
1958.10.03 1958.11.04	革命實踐研究院委請國營工程公司興建禮堂 屢次變更設計卻未照價付款追加興建升旗台不欲付款要營造公司捐贈	195
1970.07.22 1970.08.24	行政院委託革命實踐研究院辦理行政管理研究班 由各級政府支出經費為革實院興建研究大樓一棟 院長嚴家淦副院長蔣經國同意追加經費列行政院第二預備金項下 以研考會人事行政業務科目支出	199
1957.11.14	中央日報要求政府再度將該報副總編輯列入 1958 年度美援技術協助保送赴美名額	209
1969.01.06 1970.04.03	中央日報向鐵路局合建樓房後以該建物作為印刷廠房不適居住為由請台灣省交通處取消興建上層鐵路局宿舍 鐵路局提供兩方案請中央日報選擇以解決員工在外賃居問題 兩年後問題依舊無解	213
1976.09.20 1978.03.01	中央日報續申請讓售鐵路局車站附近土地建物 經協調後陸續登記車站附近地段土地	233

中華民國八十七年十月

監察各機關被占(借)用財產查察專案小組總結報告

監察院圖書室



B021390

監察院各機關被占(借)用財產查察專案小組編印

附件 2

中華民國七十九年十二月三十一日修正公布之「國有財產法」規定及各單位實際管理上之缺失，分別歸納整理公有土地被占（用）問題如下：

一、國防部暨所屬單位及退輔會部分

(一) 非法借予民間團體使用：

國防部所屬機關經管台北市中正區中正段一小段二四二一地號等三十四筆國有土地，為國有財產法第三條所稱公用財產，管理機關自應依同法第三十二條規定，依預定計畫及規定用途或事業目的使用。其公用財產用途廢止時，依同法第三十三條及第三十五條規定，應變更為非公用財產並移交財政部國有財產局接管，其分別借予中國國民黨中央委員會、三民主義統一中國大同盟、中華民國國術會、亞洲航空公司、軍人之友社、振興復健醫學中心、中華婦女反共聯合會及中華民國射擊協會等民間團體使用，嚴重違反國有財產法第二十八條及第三十二條規定。

(二) 非法借予各機關使用：

依國有財產法第四十條規定：「非公用財產得供各機關、部隊、學校因臨時性或緊急性之公務用或公共用，為短期之借用；其借用期間，不得逾三個月。如屬土地，並不得供建築使用。前項借用手續，應由需用機關徵得管理機關同意為之，並通知財政部」。國有土地屬公用財產者，尚無得出借之規定；屬非公用財產者，其借用僅得為短期之借用，借用期間最長三個月，並不得供建築使用。惟查國防部所屬基隆市中正區港灣段四小段九一地號等四十六筆國有土地，借予基隆港務局、台北市政府捷運工程局、台北市政府工務局新建工程處、內政部警政署保安警察第五總隊、台南市立第三幼稚園、高雄港務局、高雄市國民就業輔導中心、

參、公有土地占（借）用問題分析

五

三十三、三十三號，或逾二個月，或作建築使用，且由管理機關逕行借用未通知財政部，違反上開國有財產法第三十二條規定。

三、遭其他機關長期占用；

國防部所屬機關管台中縣大雅鄉埔子墘段二七六地號等八筆國有土地，為台中縣大雅鄉公所、台北市政府及成功大學占用，占用機關如確有長期公用之必要，應依土地法第二十六條及國有財產法第三十八條辦理撥用。中國青年反共救國團隸屬國防部總政治作戰部期間所使用國有土地，於五十八年十二月廿三日經行政院核定該團解除與國防部隸屬關係並辦理社團法人登記後，該團未將所使用國有土地交還管理機關陸軍總司令部或依法辦理租用、承購等合法程序，至高雄縣青年活動中心與基隆育樂中心所使用國有土地，該團迄未提出租用或承購之申請，國防部處理該團所使用土地形成占用問題，顯未善盡管理責任。

四、遭民衆及軍眷村占用；

國防部所屬空軍陸軍總司令部管理屏東縣東港鎮南屏段二一九地號等三筆土地，被民衆占用養蠶，管理機關於被占用時未適時依法阻止於前，被占用後又未積極依法排除占用，致形成占用戶拒不搬遷或不當索賠情事。

二、內政部暨所屬單位被占(借)部分

(一) 借予大陸災胞救濟總會使用，部分遭民衆占用；

內政部經管台北市松山區五分埔段二〇八地號及興雅段三二地號等卅八筆國有土地，借予大陸災胞救濟總會使用，並興建職業訓練所、兒童福利中心等，分別辦理來台義胞職業訓練及難童教養與社區兒童福利等業務使用。嗣後，內政部報請行政院於六十四年函核准撥用。按救總當初以民間團體組織型態成立，係為便於辦理大陸災胞救濟工作及國際宣導之運用，執行政府交付之任務，與一般借用情形有別。本案係在內政部辦理撥用之前，行政院已經同意借用土地，救總使用上開公地，尚非無權占用。按「非公用財產類之不動產，各級

第一、管理機關對其經營之國有財產，除依法令報廢者外，應注意保養及整修，不得毀損、棄置。」、「非公用財產類之不動產租金率，依有關土地法律規定；土地法律未規定者，由財政部斟酌實際情形擬定，報請行政院核定之。」、「非公用財產類之不動產解除租約時，除出租機關許可之增建或改良部分，得由承租人請求補償其增建外，應無償收回；其有毀損情事者，應責令承租人回復原狀。」、「非公用財產類之不動產，使用人無租賃權者，或不符合第四十二條第一項第二款之規定者，應收回標售或自行利用。」分別爲國有財產法第二十五條、第四十二條第三項、第四十四條第三項、第五十四條所明定。

（六）管理機關或代管機關對其經、代管之財產除依法令報廢者外，應注意管理及有效使用，不得毀損、棄置、或涉及權利糾紛應予收回而無法收回時，應即訴請司法機關處理。」，「公用財產應依預定計畫及用途，作可事業目的使用，非基於事實需要，報經本府核准，不得變更用途……」，「非公用財產得供各機關、學校臨時性緊急性之公務用或公共用，為短期之借用，其借用期間，不得逾一年，如屬土地，並不得供臨時利用。」分別為台灣省有財產管理規則第十六、二十二、三十二條所明定。

三、青島土地銀行經管土地部分：

該行經營高雄市三民區凱歌段七六七地號等十筆國有非公用土地，部分屬耕地出租期滿未再續約或依法解約後，再遭原承租人等繼續占用。

二、三、臺灣省交通處公路局經管部分：

該局經管台北市中正區長安段一小段八十七地號等六戶省有房舍，遭原眷戶非法占用。未能適時注意管理，並及時排除占用，前經提起訴訟並已經判決確定，即應依法收回，其未適時收回，有違台灣省省有財產管理規則第十六、三十二條之規定。⁸¹

三三灣鐵路管理局經管部分：

野三經管省有土地、房舍。除借予國防部及陸軍總部之三筆土地，正依規定辦理有償撥用中外。另該局台北工務段經管之台北市錦州街九巷十弄七號等二戶公有房舍，未依預定計畫及規定用途使用，於三十九年借予

鐵路工會全國聯合會及鐵路黨部使用至今，屬早期黨政不分時期之借用，惟借用單位非屬公務機關，有違台

業經二會全國聯合會及鐵路部使用至今，屬早期黨政不分時期之借用，惟借用單位非屬公務機關，有違台灣省有財產管理規則第三十二條規定。該局貨運服務總所經管之嘉義市竹園子段二四四—一地號等八筆土地，於耕地租約期滿後，仍由原承租人之繼承人非法占用中。

四、台灣省農工企業股份有限公司經管部分：

該公司係屬省屬公司法人，其土地管理除該公司組織章程另有規定外，應求其最有效之利用，該公司經管台北市大同區文昌段二小段七九二地號等十八筆土地被軍方占、借用土地中。除部分已完成議價讓售程序，並完成產權移轉登記。其餘均屬借約期滿，未及時處理，遭軍眷或民間違建戶長期非法占用情形，甚為嚴重，並造成收回時眷戶要求補償拆遷之困擾。

五、台灣航業股份有限公司經管部分：

該公司亦屬省屬公司法人，其土地之管理因早期以不定期限方式，無償借予軍方使用至今，屬契約有效期限內之借用關係。其無限期借予軍方使用，固有其時代背景，惟長期以來該公司未善盡管理之責，適時與軍方協調收回，任由上開土地被軍眷戶長期占住，造成收回時補償拆遷之困擾。而借用單位未經商得該公司之許可擅將借用土地轉給眷戶使用，早已構成原借用契約內終止契約之要件，其管理不無疏失。

五、司法院、法務部暨所屬單位部分：

按「主管機關或管理機關對於公用財產不得為任何處分或擅為收益」、「公用財產應依預定計畫規定用途或事業目的使用」、「公用財產用途廢止時，應變更為非公用財產」、「非公用財產得供各機關、部隊、學校因臨時性或緊急性之公務用或公共用，其借用期間，不得逾三個月，如屬土地，並不得供建築使用」、「宿舍借用期間，以借用人任職各該機關期間為限。借用人調職、離職及退休時，應在三個月內遷出。」分別為國有財產法第二十八條、第三十二條、第三十三條、第四十條及事務管理規則第二百四十九條規定。本案經管機關對其所管理之公有房地，自應依上開規定辦理，方屬適法。

(一)司法院及法務部經管台北市大安區一段一九巷十二號等九戶國有房屋，現任人不符合事務管理規則第二百

伍、各機關被占（借）土地尚未收回原因、事實

一、國防部暨所屬機關

三、重總部被占（借）用財產尚未收回情形概要表（至86.12.31止）

地號	面積（公頃）	尚未收回之原因與事實	備註
臺北市松山區美仁段一小段七六一地號	〇・四八八八〇〇	中國青年反共救國團占用，已納入眷改總冊，配合眷改時一併處理	
臺北市松山區美仁段一小段七六一—三地	〇・二二七六〇〇	同右	
臺北市松山區美仁段一小段七六一—四地	〇・一三三八〇〇	同右	
臺北市中山區德惠段一小段一九三地號	〇・〇二一〇〇〇	市政府公園使用，正辦理非公用財產移交國產局接管中	
臺北市萬華區青年段一小段一五一—四六地號	〇・〇二五九〇〇	同右	
基隆市仁愛區成功段二八〇地號	〇・一一九九〇〇	基隆市救國團占用，正辦理非公用財產移交國產局接管中	
基隆市仁愛區成功段二八〇—一地號	〇・〇〇〇四〇〇	同右	

伍、各機關被占（借）土地尚未收回原因、事實

二九

基隆市中正區港灣段四小段八十七地號	〇・〇一〇九〇〇	同右	
基隆市中正區港灣段四小段八十七地號	〇・〇一〇一〇〇〇	同右	
基隆市中正區港灣段四小段八十八地號	〇・〇〇〇七〇〇	同右	
基隆市中山區中山段九地號	〇・二三六八〇〇	基隆港務局占用，正協議解決中	
基隆市中山區中山段九地號	〇・一八〇〇〇〇	同右	
台北市北投區振興段一小段六九地號	三・三三二七〇〇	振興醫院占用中，部分已歸還，餘正價購中	
台北市北投區振興段一小段七四地號	〇・〇九三〇〇〇	同右	
台北市中正區介壽段三小段十七地號	一・一二四〇〇〇	由中華婦女反共聯合會繼續占用中	
台北縣三重市永德段九一三地號	〇・〇〇三五〇〇	正辦理撥交台北市政府公園路燈管理處中	
台北縣三重市永德段九一四地號	〇・〇〇〇一〇〇	同右	
台北縣三重市永德段一三九六地號	〇・二四四三〇〇	同右	

伍、各機關被占(借)土地尚未收回原因、事實

三七

定 未 收 回 地 址	面積 (公頃)	尚未收回之原因與事實	備 註
恒春鎮鵝鑾鼻段六九八之一地號	〇・〇八〇〇〇〇	訴訟索回中	

三、教育部暨所屬單位

一、教育部及所屬被占(借)用財產尚未收回情形概要表(至86.12.31止)

定 未 收 回 房 地 標 示	面積 (公頃)	尚未收回之原因與事實	備 註
台北縣三重市三重埔段中興小段一六六一、一六六一三、一六七一一、二七一、二七一三、二七一三三地號	一・二七六五〇〇	金陸女中借用作為校地，正研議返還中	
台北市中山區長春段三小段二〇、二〇一、二〇一二、二〇三一、二〇四地號等土地及其上建物等共計十九筆	一・七二〇五〇〇	一、救國團及中央通訊社分別使用中 二、已分別通知救國團及中央通訊社盡速辦理返還	台北市松江路志清大樓
屏東縣恒春鎮鵝鑾鼻段一〇八一、一一九一地	二四・〇五一〇〇	一、救國團使用中 二、正研議返還中	救國團墾丁青年活動中心

[illegible]

柒、結論及建議

一、結論

依本院調查國防部等七個單位經管公有土地非法遭占（借）用之事實，可發現公有土地部分，大多為光復初期，因當時的環境及法規欠完備，加上黨、政、軍不分，各公務機關所管公有房地，基於事實需要，常借於民間團體，如國防部經管公有土地長期借予中國國民黨中央委員會、三民主義統一中國大同盟、軍人之友社、中華婦女反共聯合會等民間團體使用；或各機關間互相借用；或遭其他機關長期占用，嗣後未依規定確實索回。按各機關經管國有土地，為國有財產法第三條所稱公用財產，管理機關自應依同法第三十二條規定，依預定計畫及規定用途或事業目的使用。其公用財產用途廢止時，依同法第三十三條及第三十五條規定，應變更為非公用財產並移交財政部國有財產局接管，各管理機關對於公用財產不得為任何處分或擅為收益，各借用機關如確有長期公用之必要，應依土地法第二十六條及國有財產法第三十八條辦理撥用。

另台灣省省有財產管理規則第十六、二十二、三十二條亦明定：「管理機關或代管機關對其經、代管之財產除依法令報廢者外，應注意管理及有效使用，不得毀損、棄置，其被占用或涉及權利糾紛應予收回而無法收回時，應即訴請司法機關處理。」、「公用財產應依預定計畫及規定用途或事業目的使用，非基於事實需要，報經本府核准，不得變更用途……」、「非公用財產得供各機關、部隊、學校因臨時性緊急性之公務用或公共用，為短期之借用，其借用期間，不得逾一年，如屬土地，並不得供建築使用。」惟查各機關對於是類非法占、借用公地，於被占用時未適時依法阻止，被占用後又未積極依法排除占用，致形成心存僥倖，占用戶拒不搬遷或不當索賠情事。

公有宿舍遭非法占用之事實，大多為原住戶長期占用，依行政院於民國四十六年訂頒「事務管理規則」規

附件 3

監察院調查報告
(090 財調 0029)

調 查 報 告

壹、案由：據張清溪、陳師孟、黃世鑫、王塗發等陳訴：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，是否涉有違失一案。

貳、調查意見：

本案經函請台北市政府等二十七個省（市）及縣（市）政府查明所轄範圍內中國國民黨各級黨部及附屬單位所有之土地及建築物產權之來源，並向財政部國有財產局調閱相關中國國民黨接收日產案卷，經整理發現該黨台灣省黨部申請將國有特種房屋及其基地轉帳登記為該黨所有，以及前台灣省行政長官公署將原屬日產之十九家戲院撥歸該黨經營，又各縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所將其管有之公有土地及建築物贈與該黨等問題，涉有違失。茲列述如下：

一、行政機關於訓政時期將中國國民黨以政府名義接收之國有特種房屋，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，與當時法令規定有悖之嫌，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。

(一)關於中國國民黨台灣省黨部申請轉帳國有特種房屋（日產房屋）八十八處部分：

1.查中國國民黨台灣省黨部申請轉帳國有特種房屋（日產房屋）八十八處一案，係經中國國民黨中央黨部彙列三十五年度所屬各單位接收敵偽物資追加預算，提奉前國防最高委員會第二二七次常務會議核定（註：按中華民國訓政時期約法第三十條規定：「訓政時期，由

中國國民黨全國代表大會代表國民大會行使中央統治權。中國國民黨全國代表大會閉會時，其職權由中國國民黨中央執行委員會行使之。」依中國國民黨中央執行委員會之決議，於民國二十八年設置國防最高委員會)，並奉行政院三十六會三字第二九三一五號代電飭知有案。

- 2.嗣台灣省公產管理處以肆拾未管管二字第九五四一號代電各縣市政府及陽明山管理局：「……二、關於省黨部奉准轉帳房屋八十八處案內，原屬公產部分業經本處會同省改造委員會派員分赴有關縣市協商交換在案，應請就近逕洽縣市改造委員會從速填具申請轉帳清冊（交換部份應予查明），務於本年八月底以前送處，俾便彙案報請省府核定辦理。……」。
- 3.旋經台灣省公產管理處於四十一年四月十一日以肆壹卯真管二字第三九八三號代電台灣省政府略以：「……二、黨部轉帳房屋前因接收伊始，權屬未明，致冊列建物標示不清，又誤將一部分公產房屋（省縣市有財產）列入轉帳，頗滋糾紛。經本處協同省黨部商定清理要點，並呈奉鈞府肆拾巳銑府綸丙字第五九三二〇號代電核定原則照辦。嗣經本處會同省黨部派員前赴各縣市實地清查整理其原屬公產部分，另以日產房屋交換，復經本處肆拾未管管二字第九三八九號簽呈核備在案。三、茲准各縣市政府先後轉送黨部轉帳房屋清冊到處，總計壹百壹拾肆棟，經已彙列清冊擬請鈞府先予核定，再行一面呈報行政院核備，一面電知各縣市政府准由黨部分別辦理建物移轉登記取得所有權

狀。……」。

4.案經台灣省政府以肆壹卯儉府綸丙字第三三一一九號代電復台灣省公產管理處並副知中國國民黨台灣省黨部略謂：「……二、該處彙報各縣市列送中國國民黨台灣省黨部轉帳日產房屋一一四棟，應先呈報行政院俟奉核定後，再行電知各縣市政府准由黨部分別辦理建物移轉登記核發所有權狀。……」。並經該府以肆壹辰寒府管二字第五四〇〇號代電報行政院稱，茲據公產管理處案呈各縣市政府先後轉送黨部轉帳房屋清冊，總計轉帳房屋壹百壹拾肆棟彙列清冊請核定等情到府，經核尚無不合，理合檢同省黨部轉帳撥用國有特種房屋清冊一份，電呈 鈞院核備示遵。嗣奉行政院台四十一午敬一（內）字第四〇七六號代電「准予備查」在案。

5.台灣省政府以肆壹未有府管二字第〇八二一四號令台灣土地銀行公產代管部略以：「本案黨部轉帳房屋壹百壹拾肆棟既經奉准，應予分別交接清楚，以資結案，……前項奉准轉帳房屋（不包括基地）其權屬應為黨有，並應由黨部……依土地登記規則第二十三條規定逕洽所在地縣市政府地政機關申請辦理移轉登記取得所有權狀。」。

(二)關於中國國民黨台灣省黨部申請併列轉帳國有特種房屋所屬基地部分：

1.查中國國民黨台灣省黨部奉准轉帳國有特種房屋所屬基地，請予援案併列轉帳續撥管有一案，經台灣省政府四三府財四字第四一八四〇號呈行政院略以：「……

二、茲准中國國民黨台灣省黨部鑾台財字第一二〇七號代電：『查本會轉帳撥用國有特種房屋，准貴府鑾未有府管二字第〇八二一四號函送房屋清冊，並囑分別向所在地縣市政府辦理交接登記，此項手續僅限於房屋建物部分，又查轉帳黨產，即房屋建物及基地，仍係本黨中央彙列三十五年度所屬各單位接收敵偽物資追加預算，提奉國防最高委員會二二七次常務會議核定有案，其建物部分因已轉帳撥用，而基地部分迄尚未准繼續辦理，茲本會台灣電影公司所屬台灣等七戲院，原向日人租用之土地既已奉准辦理分割接管，同例本會黨產房屋基地應同時繼續辦理，以清手續，而維權益等由。』本案奉准轉帳撥用房屋所屬國有特種基地，可否准予援案併列轉帳續撥管有，本府未敢擅專。三、謹呈請察核示遵。……』。

2.案經行政院四十三年六月五日四十三（內）三五一七號令：「本案經交據內政部會商財政部等有關機關議復稱：『查中國國民黨台灣省黨部撥用之國有特種房屋壹百壹拾肆棟及基地，業經國防最高委員會核准一併轉帳有案，其房屋部分經辦轉帳完竣，現請將其基地部分繼續辦理移轉手續一節，似可准予照辦』應依議辦理」。

3.前嗣據台灣省政府肆參府財忠四字第五二九號令示：本案台灣省黨部奉准轉帳撥用之國有特種房屋壹百壹拾肆棟使用基地（日產），既經奉准併列轉帳，應由該部（台灣土地銀行公產代管部）、府會同省黨部分別清查，就實際使用面積辦理分割，並列冊移交省黨部接

管報核。前項奉准併列轉帳國有特種基地，其權屬應為黨有，並應由省黨部參照本府肆壹辰馬管四字第0五六一七號代電，依土地登記規則第二十三條規定，逕洽所在地地政機關申請辦理移轉登記，取得土地所有權狀。

- 4.嗣經台灣省政府於四十五年三月十三日以（肆伍）府忠財四字第三六〇號令飭土地銀行公產代管部略謂：
- 「一、准中國國民黨台灣省黨部四十五年一月七日（四五）台財字第二五二三號代電，為奉准轉帳撥用國有特種房屋所屬基地，併列轉帳一案，自四十三年七月奉准迄今，一年有餘，尚未辦理移接手續，茲以都市平均地權實施在即，請轉電土地銀行公產代管部及所屬辦事處儘速列冊移交，以資結案。……二、……前項奉准併列轉帳國有特種基地，該部仍應剋速列冊移交省黨部接管，以資結案。」旋台灣省政府財政廳復以留四十六年八月八日財產字第五九六〇九號代電該土地銀行公產代管部對於台灣省黨部轉帳撥用國有特種基地儘速辦理移接。

查上述中國國民黨台灣省黨部奉准轉帳撥用之一一四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，中國國民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，但該等一一四棟房屋之所有權仍為國家所有，僅係由中國國民黨以國家機關地位管理，於行憲之後，中國國民黨不再具有國家機關地位，自也失去其管理權限；至於一一四棟國有

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四十三年始經行政院四十三（內）三五一七號令准辦理轉帳，以是時中國國民黨在性質上已屬私法人團體，並非政府機關，卻以轉帳撥用之方式取得上述公有房屋所屬基地所有權，顯與當時土地法（民國十九年六月三十日國民政府制定公布，二十五年三月一日施行）第二十六條：「各級政府機關需用公有土地時，應商同該管直轄市或縣（市）政府層請行政院核准撥用」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。

二、行政院及相關政府機關對於台灣省行政長官公署撥歸中國國民黨經營之十九家戲院，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。

關於台灣省行政長官公署將十九家戲院撥歸中國國民黨經營之始末，依調查所得資料摘述如下：

（一）查中國國民黨於三十四年第六次全國代表大會第十六次會議通過，將電影事業列為黨營事業範圍。案經中國國民黨中央執行委員會財務委員會三十五年十一月二十日京務字第四一一號函行政院略以：「案據台灣省執行委員會主任委員李翼中電稱：『本省黨費所需甚鉅，經一再向陳長官洽商，現已允將本省接收日人公私產業項下所有電影戲院撥歸本會經營，惟事關日產移轉，須經行政院核准，日內將由長官公署電院請示，本案倘能實現，台灣全省黨費已可自給，乞函行政院准予照撥，萬一格

於法令，價售亦可，惟應照日人底價略為提高，此項價款請中央革命戰債轉帳，必要時地方可籌一部分湊還，謹先電呈察核，務祈力賜洽辦並希復示等情到會。』，查所請將所有該省接收日人公私產業項下之電影戲院准由該會優先價購，由財政部與本會依貴院核定價格作為中央抗戰損失賠款轉帳，俾該省黨部經費得以自給，不再仰給政府之補助一節，尚無不合相應函請貴院查照，令飭該省長官公署遵照辦理，仍希見復為荷。」。

(二)嗣台灣省行政長官公署日產處理委員會宣傳委員會於三十六年一月二十二日以兩子養宣字第〇六六〇六號代電致中國國民黨台灣省黨部：「奉長官通知所有宣傳委員會接收管理之電影院，除台北國際戲院仍予保留外，其餘應移交貴部接收管理等因，經電准貴部派員來會洽談在案。茲將應行移交各電影院計宣傳委員會接管者十四家，高雄市政府接管者二家，應請分別接管；尚未接管者之共樂戲院、南方常設館、新光戲院三家，並請接收列送會，又美都麗戲院產權尚未確定，應俟確定後，另行奉告，相應彙列一表連同已經接管之原始清冊十四份隨電送達，即希查照辦理見覆為荷。……附移交日產電影院一覽表一份清冊十四份。」

(三)復經台灣省行政長官公署宣傳委員會以三十六年兩子謙宣字第八九三五號代電致台灣省接收委員會日產處理委員會：「查本省各日產電影院奉令撥歸黨營一案，前經本會開列清冊並檢具各院財產目錄會同貴會電送省黨部去後，茲准省黨部兩子有黨事字第〇四一四號代電定於本月二十七日上午十時先行接收台北市各影院，其餘各

縣市影院仍請分別轉飭遵照準備移交等由，除由本會派員會同點交並分飭各院遵照外，應請貴會派員監交，並轉飭各縣市分會分別派員監交，仍將貴會派定監交員姓名先行見覆為荷。……」案經台灣省接收委員會日產處理委員會於同年二月五日產（卅六）處字第〇七八〇號代電致台灣省行政長官公署宣傳委員會及各縣市政府略以：「……關於省黨部定期接收各電影院一案，除台北市部分由本會派專員章懋猷監交外，其餘各縣市部分已分別電知各該縣市分會就近派員監交，相應復請查照為荷。……」。中國國民黨台灣省執行委員會嗣於三十六年一月二十八日以雨子儉台黨財字第二六號至第三四號函致台灣省日產處理委員會通知定於同年一月二十八日至二月九日分別派員接收各電影院。

(四)旋台灣省行政長官公署宣傳委員會於三十六年一月三十日令將該等戲院交由中國國民黨台灣省黨部，並由台灣省黨部成立台灣電影事業股份有限公司經營之。並經台灣省行政長官公署於三十六年四月以署產（卅六）處字第二五一七號代電呈南京行政院院長張鈞鑒：「查本省接收日資電影事業前經秉承中央意旨飭由本署宣傳委員會會同日產處理委員會將大世界戲院等十九單位移交中國國民黨台灣省黨部接管，並經以署（卅六）產字第一六六三號電呈核備在案。……」。

按相關檔案及史料文件顯示，該十九家戲院係台灣省行政長官公署宣傳委員會接收日資電影戲院移交予中國國民黨台灣省黨部接管經營，既係撥歸該黨經營，該黨對於該十九家戲院應僅有經營權而無所有權，惟行政院及相關政府

機關竟未能釐清兩者之分際，致該十九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。

三、各級政府機關將其管有之公有土地及建築物陸續贈與中國國民黨，顯與憲法規定及法律之實質精神有悖，亦似與台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。

按台灣省省有財產管理規則第七十四條第二項「鄉鎮縣轄市有土地之處分，應由該管鄉鎮縣轄市公所送經鄉鎮縣轄市民代表會審議同意後，報經該管縣政府核准。……」之規定，係該規則於七十四年四月二十日修正時所增訂；之前，該規則並未就鄉（鎮、市）有土地處分有所規定。惟按七十二年九月廢止前之公有土地管理辦法第六條規定「鄉鎮有土地由鄉鎮自治機關使用收益，其處分應經該管市縣政府核准」，另按民國十九年六月三十日國民政府制定公布，二十五年三月一日施行之土地法第二十五條規定：「直轄市或縣（市）政府對於其所管公有土地，非經該管區內民意機關同意，並經行政院核准，不得處分或設定負擔或為超過十年期間之租賃。」查各級政府機關將其管有之公有財產，自民國四十七年起至民國七十七年止，多年來陸續贈與中國國民黨及其所屬單位，其中土地八十六筆，面積合計一七、八九〇．二平方公尺；建築物三十七筆，面積合計一二、二五一．八平方公尺。各該政府機關雖係依上開規定程序，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中國國民黨，然

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，多年來陸續將政府管有之公有土地及建築物贈與該黨，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一百四十三條第一項規定：「中華民國領土內之土地屬於國民全體」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財產無償贈與中國國民黨之行為，已在人民及政黨之間，形成不公平之差別待遇，顯與憲法第七條人民不分黨派，在法律上一律平等的精神有悖，亦似與民國五十五年九月十五日公布之台灣省公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。

調查委員：黃煌雄、張德銘、趙昌平、林秋山

九十年三月 日

司法院釋字第七九三號解釋

附件 4

監察院調查報告
(100 內調 0092)

壹、案由：中國青年救國團歷年來承租、價購、撥用或
占用國有地，爭議不斷，雖前經本院於 88
年調查並糾正在案，惟成效如何，復國有財
產主管機關與相關機關有無善盡職責等情乙
案。

貳、調查意見：

案經函請內政部、財政部、教育部、交通部、經濟部、行政院原住民族委員會、各直轄市、縣(市)政府說明，於民國(下同)100年1月21日約詢內政部、財政部、教育部、交通部、經濟部、行政院農業委員會林務局等相關主管人員，並分別於同年4月13日至中國青年救國團進行訪談、同年5月2日約請財政部國有財產局(下稱國產局)相關主管人員赴本院訪談。業經本院調查竣事，茲將調查意見臚列於后：

一、中國青年救國團自78年轉型成為社團法人後，外界屢有針對其財務不透明及業務包山包海提出批評，連帶使該團公益性受到質疑。惟內政部身為社會團體主管機關，卻對其管理採取低度規範，致相關紛擾與對立情事時有所聞，內政部允應針對易引爭議事項積極檢討、妥適規範。

(一)查中國青年救國團(下稱救國團)自創團迄今已屆60年，期間為順應國內政治、經濟、社會發展變遷，於78年轉型成為社團法人，並結合社會資源、調整業務重點，從事青年服務工作，賡續辦理各類教育性、公益性及服務性活動，普遍獲得各界肯定。按該團組織規程規定，其總團部設有8處1會，並分設19處縣市團務指導委員會、13處青年活動中心、9處輔導中心、3處學苑及青年服務社等。經統計(至100年5月底止)，該團計有團員237人、支薪之專職員工(含臨時人員)1,243人，服務志工30,780人，其99年資產總額新臺幣(下同)5,320,718,839元、年度總收入2,338,003,777元、年度總支出2,368,701,281元，相關財務收支均依規定函報內政部核備。

(二)再查，救國團依補習及進修教育法第6條、第9條

規定向各直轄市、縣（市）政府申請立案之補習班合計 46 家；又分別持有「中國青年旅行社有限公司」（團員擔任董監事比例 100%）及「張老師文化事業股份有限公司」（理事、團員擔任董監事比例 100%）99%以上股份，而「中國青年旅行社有限公司」再轉投資「中國青年留遊學顧問有限公司」（由團員擔任董事）及「嚕啦啦旅行社有限公司」（由團員擔任董事）；另該團捐助設立之「財團法人中國青年服務事業文教基金會」（團員擔任董事比例 88.2%）、「財團法人張老師基金會」（團員擔任董事比例 46.6%）、「財團法人中國青年大陸研究文教基金會」（團員擔任董事比例 76.2%）轉投資「幼獅文化事業股份有限公司」（理事、團員擔任董事、監察人比例 87.5%），「幼獅文化事業股份有限公司」再轉投資「團隊鏈企業管理顧問有限公司」（由團員擔任董事）及「幼獅運動休閒管理有限公司」（由團員擔任董事），併予敘明。

- (三)參照公司法第 369 條之 2：「公司持有他公司有表決權之股份或出資額，超過他公司已發行有表決權之股份總數或資本總額半數者為控制公司，該他公司為從屬公司。除前項外，公司直接或間接控制他公司之人事、財務或業務經營者亦為控制公司，該他公司為從屬公司。」同法 369 條之 3：「有左列情形之一者，推定為有控制與從屬關係：（1）公司與他公司之執行業務股東或董事有半數以上相同者；（2）公司與他公司之已發行有表決權之股份總數或資本總額有半數以上為相同之股東持有或出資者。」規定意旨及一般公認會計原則解釋，救國團對前開公司之人事、財務或業務經營已有實質之控制權；另詢據經濟部稱，公司之股東，除自

然人外，政府、法人（財團法人、社團法人等）亦得投資公司而為公司之股東，惟其轉投資具營利性質之公司組織是否符合其成立「社會團體」之宗旨及人民團體法相關規定，允屬人民團體法主管機關審認之權責云云；又按法務部 89 年 10 月 27 日（89）法律決字第 033737 號函釋略以：「財團法人固以遂行公益事業為目的，不得以營利為目的，惟茲所謂目的係指於終局之目的而言，故苟投資於營利事業，但仍將所得利益用於公益事業者，尚不失為公益法人，與其目的似尚無牴觸……。」再按內政部 100 年 3 月 18 日台內社字第 1000049459 號函復本院略以：「本部對立案之全國性社會團體（近 1 萬個）會務管理與督導部分，均採相同原則以『高度自治、低度規範』原則辦理，即法令無明文規定者，不予管理或限制。……救國團財務稽核乙節，本部處理情形與其他立案之社會團體無異，相關財務書表等由理事會編製、監事會審核、提經會員大會決議通過後報部辦理……。」

- （四）綜上，社團法人之營利或投資行為，在符合法令規定且不違背其法人之公益目的時，即非法所不許。然而，救國團身為公益性社團，組織龐大、資源豐厚、業務廣泛，加上擁有諸多轉投資事業，且多由團員擔任負責人及董事，情形迥異於一般社團法人，其間或有涉及內部財務流向與社會價值判斷，以致外界屢屢對其財務不透明（含薪資、退休支給）、業務包山包海提出批評。惟內政部身為社會團體主管機關，面對特殊情形仍採一般性低度規範，坐視上開訾議持續發酵，未能針對其運作模式與公益目的之關聯性訂定審酌標準，且未配合社會團體財務處理辦法第 27 條：「社會團體處理財務收支，

不得有匿報或虛報情事，並應定期公告之。」規定，建立透明之財務公開機制，導致相關紛爭與對立情事時有所聞，連帶造成該團無所遵循，公益性受到質疑，徒增社會外部成本。內政部允應針對易引爭議事項積極檢討、妥適規範。

二、按發展觀光條例第24條第3項規定之立法意旨，教師會館、國軍英雄館、警光山莊及救國團青年活動中心等非以營利為目的且供特定對象住宿之場所，應由各該目的事業主管機關就其安全、經營等事項訂定辦法管理之。惟內政部身為救國團之主管機關，竟推諉塞責，未依規定訂定管理辦法，枉顧民眾住宿安全，怠忽職守甚明。

(一)發展觀光條例於90年11月14日修正公布，增訂第24條第3項規定：「非以營利為目的且供特定對象住宿之場所，由各該目的事業主管機關就其安全、經營等事項訂定辦法管理之。」觀其立法說明略以：「目前有許多非營利事業單位，基於特定目的提供住宿場所者，如教師會館、國軍英雄館、警光山莊及救國團青年活動中心等，宜由其目的事業主管機關就其安全、經營等事項另訂定辦法加以管理，以維護住宿安全。」依前揭規定，中華民國僑務委員會於91年7月1日訂定「僑務委員會所屬華僑會館經營管理及安全維護要點」、國防部於91年8月7日訂定「國軍服務作業單位及國軍英雄館管理辦法」、內政部警政署於91年9月11日訂定「警政署警察機關警光山莊及會館管理辦法」、教育部於93年3月15日訂定「教育部及所屬機關學校住宿設施經營管理及安全維護要點」、行政院文化建設委員會亦於97年6月27日訂定「文化建設委員會所屬機關住宿設施經營管理及安全維護要

點」，合先敘明。

- (二)然而，內政部 100 年 3 月 18 日台內社字第 1000049459 號函復本院略以，按發展觀光條例第 24 條第 3 項規定：「非以營利為目的且供特定對象住宿之場所，由各該目的事業主管機關就其安全、經營等事項訂定辦法管理之。」上開法令定有明文，故所稱「目的事業主管機關」應屬經營住宿場所之「安全」與「經營」之主管機關而言（即交通部）。……該部為人民團體法第 3 條規定所稱之中央主管機關，該部社會司主要係負責社會團體之會務輔導，至社會團體基於推動業務需要，依據團體章程推展業務，係由各該目的事業主管機關負責督導，故該部未訂定住宿場所相關管理辦法等語，顯有違誤。
- (三)再查建築法第 2 條：「主管建築機關，在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。……」、同法第 96 條規定：「本法施行前，供公眾使用之建築物而未領有使用執照者，其所有權人應申請核發使用執照。……」、內政部 91 年 3 月 19 日內授營建管字第 0900018726 號函：「……供公眾使用及公有建築物均應實施建築管理，尚無需認定實施建築管理之基準日期。」規定甚明。惟據內政部 100 年 7 月 21 日台內社字第 1000129610 號函復本院資料顯示，救國團（含分支、附屬單位）目前使用之建築改良物多未領有使用執照。
- (四)綜上，依據發展觀光條例第 24 條第 3 項規定，各該目的事業主管機關（如教育部、國防部、警政署等）均有針對其主管非以營利為目的且供特定對象住宿之場所，訂定相關管理辦法，以為其安全、經

營等事項提供明確之遵循規範。然而，內政部身為社會團體之主管機關，竟推諉塞責，未依規定訂定相關管理辦法，輕忽其急迫性與重要性，枉顧民眾住宿安全，怠忽職守甚明。另有鑒於建築管理與公共安全密不可分，內政部允應針對供公眾使用而未領有使用執照之建築物，進行妥適規範並依法查處，以維建築物合法使用與其構造設備安全。

三、財政部國有財產局對於救國團使用國有非公用不動產，除針對占用情形依法排除外，其餘仍依規定辦理出租，條件與一般民眾無異，經核於法雖非無據，惟該團承租國有非公用不動產面積廣大，且不乏坐落風景、名勝及都會精華地區，加上法定租金低廉，以及公益團體身分之租金優惠，致民眾常有政府獨厚救國團之誤解。財政部允應本諸權責，妥慎研議上開情形之公平性與合理性，提出具體解決方案，以維社會公義。

(一)按國有財產法第42條第1項：「非公用財產類不動產之出租，得以標租方式辦理。但合於下列各款規定之一者，得逕予出租：……二、82年7月21日前已實際使用，並願繳清歷年使用補償金者。……」、同法第46條第2項：「邊際及海岸地可闢為觀光或作海水浴場等事業用者，得提供利用辦理放租；……」、行政院82年4月23日台82財字第11153號函示：「……國有出租基地，自82年7月1日起，一律依照土地申報地價年息5%計收租金（年租金）。非營利法人、公益團體承租國有基地作事業目的使用者，依前述租金額60%計收租金（即申報地價年息3%）。……」、土地法第97條第1項：「城市地方房屋之租金，以不超過土地及其建築物申報總價年息10%為限。」國有非公

用不動產租賃作業程序第 55 點：「出租不動產之租金，除另有規定外，依下列計算方式計收：（1）基地：年租金為當期土地申報地價總額乘以 5%；（2）房屋：年租金為當期房屋課稅現值乘以 10%。……」、海岸土地放租辦法第 6 條：「海岸土地之租金，依下列規定定之：一、觀光、海水浴場用地，依照土地公告地價乘以財政部核定之租金率計收。……」等規定甚明。

（二）查目前救國團依前揭規定向財政部國有財產局（下稱國產局）承租之國有非公用不動產，土地總面積計 182,074.72 平方公尺、建物總面積計 6,908.12 平方公尺，年租金計 8,021,070 元，作為宜蘭學苑、嘉義學苑、劍潭青年活動中心、金山青年活動中心、天祥青年活動中心、墾丁青年活動中心、澎湖青年活動中心、基隆市團委會、臺東縣團委會、南投縣團委會、臺南市團委會、高雄縣團委會使用。再查，救國團占用國有非公用土地總面積計 1,513.5 平方公尺、建物總面積計 9,543.01 平方公尺，其中志清大樓部分，業經國產局北區辦事處向臺灣臺北地方法院提起返還無權占有房屋等民事訴訟，目前進行訴訟審理中；至於該團占用花蓮縣秀林鄉文山段土地作為天祥青年活動中心使用部分，除有繳納使用補償金外，其中 116-1、116-2、116-3、116-4 地號等 4 筆土地，經國產局臺灣北區辦事處花蓮分處審核符合「國有非公用土地提供綠美化案件處理原則」規定，業通知該團訂定認養契約，至其餘列管占用部分（131、131-1、131-2 地號），該團亦於 100 年 5 月 4 日向該分處申租，刻正進行審核中。

（三）依據財政部 100 年 3 月 11 日台財產管字第

10040004900 號函復本院略以，救國團承租國有非公用土（房）地及租金計收標準，均係依國有財產法及相關法令規定、行政院核示等辦理，與一般民眾並無二致。……1. 國產局係依國有財產法相關規定辦理出租，並就救國團以公益團體身分承租土地作其事業目的使用之情形，給予租金 6 折優惠；2. 該部並未獲內政部查告救國團於國有非公用土地經營其事業不符公益性質或違反事業目的使用，故國產局仍據以給予租金優惠；3. 為免外界有「救國團低價承租國有土地」之不良觀感，後續國產局將請相關機關會同清查救國團承租之土地有無違反其事業目的之使用，有違其事業目的使用者，國產局將取消其租金優惠云云。

（四）綜上，早期為配合青年輔導政策，在政府協助下，救國團得以使用（含撥用、借用、租用）國有非公用不動產，在全國各地區興建青年活動中心、山莊、學苑等活動場所，以提供青年良好之教育環境與休閒服務。78 年救國團轉型成為社會團體後，為使符合法制，國產局對於該團使用國有非公用不動產部分，除針對占用情形依法處理、提起訴訟外，其餘仍依相關法規辦理出租，經核於法尚非無據。然而，此一龐大規模，除早期（41 年至 78 年）因國家社會之需求，由行政院直接運用各項行政資源，委託該團辦理青年服務活動而佈下之基礎外，亦有該團於 78 年轉型為社團法人後，行政機關未澈底切割以往合作之模式，仍注以相對龐大資源，長期運作累積多年而成。此外，由於該團承租國有非公用不動產面積廣大，且不乏坐落風景、名勝及都會精華地區，加上法定租金低廉，以及公益團體身分之租金優惠，致民眾常有政府獨厚救國團之誤解。

對於此特殊個案，財政部允應本諸權責，妥慎研議上開情形承襲適用首揭法規之公平性與合理性，提出具體解決方案，以維社會公義。

四、行政院農業委員會林務局、行政院原住民族委員會、國立臺灣大學，以及交通部臺灣鐵路管理局將其經管之國有公用不動產，出租予救國團使用，核與國有財產法及相關組織法規或主管法律規定不符。財政部允應基於「綜理國有財產事務」立場，協調上開機關速予改善，依法處理。

(一)按「公用財產以各直接使用機關為管理機關，直接管理之」、「主管機關或管理機關對於公用財產不得為任何處分或擅為收益。但其收益不違背其事業目的或原定用途者，不在此限」、「公用財產應依預定計畫及規定用途或事業目的使用；……」、「本法第 28 條但書所稱不違背其事業目的，係指主管機關或管理機關之組織法規或其主管法律規定，得將經管之財產提供他人使用；所稱不違背其原定用途，係指管理機關依計畫及規定用途使用中，兼由他人使用者」、「國有公用不動產出租或利用，依本原則規定辦理。但主管機關或管理機關依組織法規或主管法律規定或徵得財政部同意訂有作業規定者，從其規定」、「各機關經管之公有財產依採購法規定辦理委外經營使用者，應先查明確實符合國產法、地方公產管理法令及其他相關法令規定」分別為國有財產法第 11 條、第 28 條、第 32 條、同法施行細則第 25 條第 2 項、國有公用不動產收益原則第 2 點、行政院公共工程委員會 93 年 6 月 16 日工程技字第 09300234640 號函釋所明定。

(二)查行政院農業委員會林務局援用精省前租約將經管之事業林班（房）地續租予救國團（土地面積

104,056.11 平方公尺，建物面積 349 平方公尺，年租金 1,051,499 元），作為阿里山青年活動中心、日月潭青年活動中心、埡口山莊、觀雲山莊及工寮使用部分，依國產局 100 年 4 月 28 日「研商行政院原住民族委員會等機關經管國有公用房地提供社團法人中國青年救國團使用之適法性及是否符合使用目的案」會議結論略以，將報行政院農業委員會確定檢討處理方式，於契約期限屆滿後，依規定改正云云；另國立臺灣大學委託救國團經營溪頭青年活動中心部分（土地面積 44,240 平方公尺，權利金 6,868,000 元），亦經前揭國產局會議結論略以，本案以政府採購法為法令依據，採委託經營辦理，不符首揭行政院公共工程委員會函釋意旨，為符法制，俟契約期限屆滿，改依促進民間參與公共建設法或國有財產法第 28 條但書等規定，檢討改正等語，先予敘明。

- (三)再查行政院原住民族委員會依原住民保留地開發管理辦法第 28 條第 1 項：「非原住民在本辦法施行前已租用原住民保留地繼續自耕或自用者，得繼續承租。」規定，將經管之原住民保留地租予救國團（面積 20,177 平方公尺，年租金 473,142 元），作為梅山青年活動中心、復興青年活動中心使用部分，亦核與前揭「自耕」或「自用」之規定不符；另交通部臺灣鐵路管理局依該局經管公用不動產出租及利用作業要點第 4 點：「本局辦理不動產出租方式以公開標租為原則。但合於下列情形之一得不經公開標租程序直接出租：……（4）為配合本局客貨運輸業務、公益、公用需要者。……」規定，將經管之臺北市士林區百齡段六小段 673、706 地號土地租予救國團（面積 4,012 平方公尺、年租

金 3,627,521 元），作為機房、宿舍、戒菸中心、停車棚使用部分，尚難遽認合於該局「業務」、「公益」、「公用」需要，亦與行政院 89 年 3 月 28 日台 89 內字第 08870 號函復本院「該等土地積極辦理移交國有財產局接管處理中」之內容有違。

(四)綜上，行政院農業委員會林務局、行政院原住民族委員會、國立臺灣大學，以及交通部臺灣鐵路管理局將經管之國有公用不動產，出租予救國團使用，核與國有財產法及相關組織法規或主管法律規定不符。財政部允應基於「綜理國有財產事務」立場，協調上開機關切實檢討救國團目前使用該等國有公用不動產之適法性，以及是否符合預定計畫、規定用途或事業目的。倘已無需公用，即依國有財產法第 33 條、第 35 條規定變更為非公用財產，或依同法第 39 條規定申請撤銷撥用，並依同法施行細則第 27 條規定，移交國產局接管，依法處理。

五、有關救國團無權占有使用部分直轄市有、縣（市）有、鄉（鎮、市）有土地，地方政府除依民法不當得利之規定，收取使用補償金外，仍應確實依財產管理自治條例、自治規則以及公有土地經營及處理原則等規定，積極處理、排除占用，以健全地方公地管理。

(一)按地方制度法規定，各直轄市有、縣(市)有、鄉(鎮、市)有財產之經營及處分，係屬地方自治事項，直轄市、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所為管理公有財產，應依據地方政府之財產管理自治條例、自治規則等規定，為清理、保管、使用、收益、處分、排他、檢核、稅賦之工作，以維護公產並開發利用之行為。再按公有土地經營及處理原則第 1 點規定略以：「公有土地管理機關依下列規定實施產籍管理並限期完成：……(3)積極處理被占用之

土地，依法令得出租者，限期辦理租用，逾期不承租者應予收回；依法令不得出租者，限期收回；其非法地上物洽請業務主管機關依法排除。」另按民法第181條規定：「不當得利之受領人，除返還其所受之利益外，如本於該利益更有所取得者，並應返還。但依其利益之性質或其他情形不能返還者，應償還其價額。」

(二)查本院前以88年7月15日(88)院台內字第881900573號函，針對臺中市政府(自79年起)、南投縣政府(自79年起)、屏東縣政府(自87年起)及彰化縣彰化市公所(自73年起)等以向救國團收取使用補償金方式處理「被占用」公地，迄未協調該團返還，與規定不合等情，提具調查意見經行政院轉飭相關機關確實檢討妥處在案。惟各該機關仍未積極依法處理，導致目前救國團仍無權占有使用該等土地(面積5,689平方公尺，年使用補償金2,006,792元)，作為臺中市團委會、南投縣團委會、屏東縣團委會、彰化社會教育研習中心使用，先予敘明。

(三)再查，救國團占用高雄市有鳥松區育才段86、89地號、仁武區慈惠段936地號土地(面積：3,050.78平方公尺，年使用補償金161,757元)，作為澄清湖青年活動中心使用；占用花蓮縣有花蓮市北濱段587-29、587、587-1、587-2、641、641-1、641-2、642、643地號土地(面積：1507.5平方公尺，年使用補償金133,316元)，作為花蓮縣團委會、花蓮學苑使用，亦與公有土地經營及處理原則不符。

(四)綜上，有關救國團無權占有使用臺中市有、高雄市有、南投縣有、屏東縣有、花蓮縣有及彰化縣彰化

市有土地，地方政府以收取使用補償金方式，任令該團長期無權占用直轄市有、縣（市）有、鄉（鎮、市）有土地，迄今仍未依法妥處，顯有怠失。相關機關允應確實依財產管理自治條例、自治規則以及公有土地經營及處理原則等規定，積極處理、排除占用，以健全地方公地管理。

司法院釋字第七九三號解釋

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，提案糾正內政部。
- 二、調查意見三、四，函請財政部確實檢討改進見復。
- 三、調查意見五，函請高雄市政府、臺中市政府、南投縣政府、彰化縣政府、屏東縣政府、花蓮縣政府確實檢討改進見復。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會、財政及經濟委員會聯席會議處理。

黨產歸零 走出歷史

◎陳長文

貴報六月廿日報導，提及國民黨「黨產處理監督委員會」今年二月間曾開會初步建議，可考慮將中投股權以信託方式解套，但當時擔任黨產小組召集人的筆者未具體裁示。後來黨產處理委員會再次開會時，方確認中投股權全數交付信託。藉由這篇報導，筆者想進一步說明我對國民黨黨產處理的看法。

首先，筆者已於今年二月廿七日以「公私皆緊」為由辭去「黨產處理監督委員會」召集人一職。事實上，辭職的真正理由，是我對如何處理黨產的態度與國民黨的立場不同。

在第一次黨產監督委員會召集會議時，筆者即提出「黨產歸零」的建議。並指出，如果黨產不能歸零，將會讓社會持續對國民黨存疑義。此外，筆者亦主張以往黨產投資損失如涉及人謀不臧，應即刻依法追究其法律責任，並請求損害賠償，而對於追回的款項，悉數作為公益之用。然而，以上主張並未得到國民黨方面的正面回應，只有請辭召集人一職。

筆者可以理解，對於一個面對艱難選戰，財務需求孔急的在野黨，其對於黨產的依賴；也認為國民黨的部分黨產取得並無不法。然而黨產問題糾結於數十年的歷史河脈之中，單純從「法」的面向切入，是否可以爬梳清楚？這才是國民黨在處理黨產時，應該要靜心思考、謙卑反省的地方。

事實上，黨產混雜著過去黨國不分的時代歷史，情的面向、理的面向、法的面向，三面早已互相摻合，難以區分。或許依法而論，國民黨部分黨產來源於法並非無據。但就算在法的面向上，國民黨可以說服法院，在理的面向上，國民黨可以說服人民嗎？在情的面向上，國民黨可以平衡社會觀感嗎？

不管法律基礎再堅實，國民黨必須清楚體認，若非國民黨在歷史中曾擁有黨國一體的絕對優勢，國民黨就絕不會擁有今日上百億的黨產身價。換言之，黨國一體的絕對優勢為「因」，國民黨累積龐大黨產為「果」，國民黨要擺脫這來自於「因」的質疑非難，就要有勇氣對「果」放下割捨！如果國民

黨對這個黨產之「果」仍眷眷不捨的話，又如何要社會輿論相信其已做好準備走出歷史，浴火重生？為什麼對手政黨會執著於攻擊國民黨的黨產問題？不正是因為國民黨仍眷戀於「果」的「合法」，卻看不到「因」的「不合理」與「不合情」嗎？國民黨就算贏了法，但輸了情理就輸了選票，國民黨仍是輸家。

當然，筆者相信國民黨也並非全然對「情理戰場」處於劣勢懵懂無知，但苦於在野的資源短絀，沒有信心和行政資源在手，財源豐裕的執政黨在選戰中一較長短。為免陷入無米可炊的困境，只有假裝看不見他在情理戰場的劣勢，任由對手糾纏痛擊。

縱算如此，國民黨至少也該作出「決心宣示」，承諾在明年總統大選後，在結清對黨職人員的離退補償後，將所有的賸餘黨產或捐贈國庫，或捐給公益團體，並儘速著手公平、平等的政黨財源籌措法規，讓所有的政黨都可以在相同的基礎上，進行「理念」而非「財力」的公平競爭。這樣國民黨才有可能掙脫黨產這個「歷史幽靈」的不止糾纏。如果明年總統大選國民黨還是選輸，那更加證明，黨產真的不是國民黨的「資產」，而是最大的「負債」！

（作者為律師，前國民黨黨產處理監督委員會召集人）

咱的社會

附件 6

立法院公報 第 105 卷 第 65 期 黨團協商紀錄

做出對照表以前，我們先區分這幾個版本中沒有意見的部分和有差異的部分，過去都是如此，然後從有意見的部分開始逐條討論，讓大家充分表達意見，我是認為這樣可能比較有效率，也比較符合過去朝野協商的樣態。

主席：現在國民黨黨團有誰要代表針對今天的協商，在溝通之前先表示意見？還是要照柯委員的意見，我們就進入整個實質的協商？

林委員德福：今天修這個法，大家都心知肚明，是針對國民黨所提的修法，當然國民黨過去有一些歷史因素等等，在過去那種時代裡面有其歷史意義，今天國民黨並沒有執政，民進黨完全執政，而提出了這樣的法案。我先針對黨團的立場做一些闡述跟說明，今年 3 月 10 日國民黨黨團全體一致通過了一個決議案，就是將黨裡面這些退休人員、現職人員的退休金等等處理完以後，其他全部都捐為公益用途。其實國民黨中央在 7 月 14 日也一樣做了這樣的宣示，其實黨產本身七折八扣地也沒有贖多少，站在黨團的立場，我們老早就表述、講得很清楚，但是這一次在整個修法的過程裡面，因為我們都知道它是要設在行政院下面的委員會，但行政院沒有提版本、民進黨也沒有提版本，就是用民進黨裡面幾位委員提的版本，以這些版本來看，每一條幾乎都有修正，我們對於修正的內容要是有任何異議，其實都是要用強制表決的方式，等於 12 個版本都是民進黨自己主張的版本。我們今天不是護產，而是條文內容裡面有很多違法、違憲的地方，針對這些內容以及今日的朝野協商，身為立法委員，我認為違法、違憲的條文不應該提出去，那真的會讓人笑話。等一下針對每一個條文或是我們認為有不當的地方，大家來探討，這是國民黨黨團表達的意見跟看法。

主席：林委員德福講的意思大概跟柯委員講的意思一樣，就是逐條討論，看哪一條有什麼爭議，彼此再來進行協商。

黃委員國昌：我只有程序上面的事情想要先釐清一下，目前我們坐在這邊所進行的黨團協商之目的，是什麼？是在處理程序性的事項，還是要對於現在突然提出來的條文進行逐條實質的討論？我覺得就這個問題可能要先釐清，事實上我們已經有兩次實質討論條文的機會，一次是在委員會，另外一次是法案送出了委員會以後，如果我印象中沒有記錯的話，也曾經召開過黨團協商，當然出席的狀況是怎麼樣、不出席的理由是什麼，這個可能大家可以再討論，但這次臨時會最重要的任務目的就是要完成不當黨產處理條例的立法工作。今天早上突然召開了朝野協商，在所謂朝野協商的程序繼續進行下去以前，我們先把這次朝野協商的目的先定位清楚，到底是只處理程序事項？還是要針對現在所提出來不同的修正動議進行逐條討論？我覺得這部分先定位清楚，比較有助於整個程序的進行，不然無論之前委員會的審查或是協商冷凍期一個月內所舉行的朝野協商，到底存在什麼實質意義？今天卻變成在此進行所謂的朝野協商，重新實質討論整部草案條文，這是我對於今天早上的朝野協商希望在定位上能夠先釐清之處。

主席：等一下再一併處理，請李委員鴻鈞發言。

李委員鴻鈞：親民黨的立場很單純也很簡單，國民黨的黨產有其歷史包袱及背景，從這陣子的過程以及剛剛國民黨的發言可知，其實他們願意去面對，這是非常好也非常難能可貴的事。既然國民黨願意面對，我覺得朝野應該以這種角度來正視、面對這個問題，在這個過程中，我們希望

公開透明，所以現在一切的處理方式都是公開透明。不過我們更期待不要用這種仇恨方式，而是用理性的方式，好好地針對各種版本提出大家覺得可以符合社會期待及共識的條文，我認為這才是解決之道，否則只是以表決的方式來處理，或許會留下很多遺憾。因為這部分未來要面對歷史，今天處理的這個問題不是單純一個會期就結束的，而是會在中華民國歷史留下一個非常永久的紀錄。親民黨認為既然國民黨願意面對，我們應該針對條文的內容，誠如剛剛柯總召與國民黨委員所說的一樣，對於有爭議性的部分，大家提出來取得共識。因為日前在場的各黨團所要面對的不是只有單一的黨產問題，也要面對未來整個中華民國的歷史，這是非常重要的，所以我希望大家不要用仇恨式的，而是公開透明的方式來處理。至於剛剛黃國昌委員所提的部分，委員會審查或朝野協商當然都有其過程，可是在整個時間及背景之下，或許各黨之間的想法、觀念會有一個轉折，如果有這樣的轉折，再透過最後一次的朝野協商取得共識也不是壞事。以上是親民黨的立場，謝謝。

柯委員建銘：我補充說明，這是一個歷史時刻，也是大家要共同面對的時候，希望大家在今天及爾後的院會時，都能很理性來面對今天所討論的黨產問題。我相信剛才一開頭我就講得很清楚，有關黃國昌委員所提的，這到底是程序性問題還是實質性問題？我剛才說過朝野協商一定要求同存異！國民黨的草案版本的差異點只有 12 條條文，大家把沒有意見的部分先擺一邊，有意見的部分就進入實質性朝野協商。朝野協商不是只有處理實質性，也包括程序性，程序性及實質性是併案處理、一個動作在處理的，假如不談條文內容，這種協商沒有任何意義。這麼多年來立法院多少重大法案經過朝野協商的場域，甚至有協商高達一、二十次的案子，但是持平而論，這個法案大家都已經各自有非常強烈的個別核心價值。今天我們不可能冗長地一直協商、整個院會都在協商，大家盡量談，談到 12 點也沒關係！有相同的部分，我們針對程序性，將來處理時就簡單。一般正常的朝野協商是有意見的部分才協商，沒有意見的部分就放一旁，到最後沒有辦法決定的，就那幾條來表決，當然這個要經過大家同意、簽名的程序，到最後如果國民黨要翻、每一條都要表決，我們也會面對。所以今天我們要大家能夠共同來面對這個問題，我們不可能因為今天是國會多數，就在這裡談一談，趕快去表決，這種表演式、沒有誠意式的協商，只會增加彼此越來越對立的情況，我相信協商本來就是這樣的程序，我現在清楚的回答黃國昌委員的說法，這就是如此，既有實質，當然也有程序。

主席：請黃昭順委員發言，黃委員發言之後，再請徐永明委員發言。

黃委員昭順：其實剛才柯總召提到國會多數的問題，我在這裡要特別提出來，我在 3 月 14 日委員會審查時特別要求，因為在民進黨執政的那 8 年當中，監察院黃煌雄委員已經調查了 8 年，那份報告柯總召有給我了，然後行政院也做了 8 年的調查，所以本席在質詢時要求陳美伶，陳美伶在當時是副秘書長，也是行政院負責這整個部分的召集委員，本席一直質疑的是，在這 8 年當中應該有做過許多的調查，而理論上應該把這些調查資料都給我，所以在委員會第 2 次審查時，本席就要求召委，因為我在質詢，他們還調了我當時的發言紀錄，我想內政委員會都有把紀錄拿出來，我請他們把我當時在委員會質詢時的資料給我，但是主席就是用多數暴力把這件事否決了。其實我今天要講的是，從 3 月 10 日我們的黨團會議就說我們所有的黨產要歸零，這

們必須面對，並讓它更透明，我們也希望將它歸零。基本上，大方向及朝野的目標差距不大，國民黨願意面對，讓它更透明化，這是第一個。

第二個，在程序上，假設要立法的話，我們也贊成，但是立法不必留下具針對性的文字，一定要規定為「不當黨產」，或是一定要採取這種定位，將處理黨產之委員會設在行政院，而且一定要有主導性。我相信院長或是在座的先進，都不希望立法院通過這些條文之後，經聲請釋憲，被宣告為違憲，並在中華民國的立法過程留下歷史。如果條文是合理的、未預設立場、不要有針對性，老實講，我們也願意。

第三個，剛剛黃國昌委員講過，為什麼現在還要協商？我知道黃委員是法學博士，學問非常淵博，但是這不是法律，而是政治，政治是非常動態的，可能等一下情況又不一样了，當然更需要在程序上進行協商。我也希望今天的協商能夠有結論，讓立法後的條文能夠為全民所接受，而不是只有符合民進黨支持者的想法。謝謝。

主席：好，意見一樣的內容請盡量不要重複，發言內容假如大概都一樣的話，大家都知道了。我們開始進入需要討論的事項。

請陳委員雪生發言。

陳委員雪生：院長、各位總召、各位好朋友。其實我在立法院滿溫和的，我也不喜歡仇視各黨派的任何一位委員，我拜託各位委員，不管是談話會，或是任何委員會，在發表演論的時候，盡量不要進行有針對性的刺激，或是不雅的言論，這樣傷感情。我從政二十幾年，在國民大會的時候，我天天打架，但是現在不打架了，所以我每天到立法院來就會問，今天要不要打架？我不怕跟人家打架，我越戰越勇、越打越猛。時代力量徐永明委員說這個事情應該很快就解決，誠如曾銘宗委員講的，這是政治，不是法律。如果是的話，以前國民黨人數多的時候，就每天都強行表決通過一條；因此今天能夠談的或協商的，我們就盡量坐下來談嘛！我也問過我們的黨團幹部同仁，到底你們去協商什麼東西，答案是一條都不能協商！舉例而言，「不當黨產」，由於都還沒有查，怎麼會知道「不當」而先下這樣一個名義。這在法官就是未審先判，比如一個人搶劫，應該先去找證據，在找出來之後才叫搶劫嘛！類似這種「不當」的議題能夠不要就盡量不要，同時也不要針對性，比如只針對國民黨，因為親民黨及民進黨都有黨產，以前我也是親民黨的，親民黨的黨產當不當也要查，因此我認為不要只針對國民黨。

李委員鴻鈞：我們沒有用「不當」，而是用政黨及其附隨組織財產調查。

陳委員雪生：為什麼盡量不要呢？我向時代的朋友報告，如果要強行通過，真的會永無寧日，以前國民黨執政時，每天都可以通過好幾條，因為人數多呀！當時民進黨說國民黨暴力，現在是國民黨說民進黨暴力。由於大家都是好朋友，在議場針鋒相對，但出了門後都是好朋友。我沒有跟人吵過架，打架也不會輸別人，但並不是這個問題嘛！剛才李委員俊傑說這就回到前面去了，我拜託國民黨幹部，今天要哪一條就拿出來，比如對黨版條例有意見就拿出來，而民進黨這邊也讓一點，譬如 93 年以前在民進黨執政時已經查過的。還有黨產干我什麼事，跟我一點關係都沒有，昨天永明兄說國民黨不要臉，我也是國民黨的，可是哪有不要臉，因此這種刺激性的字眼盡量不要用。大家都是好朋友，我跟你有什麼仇恨，並沒有殺父之仇或奪妻之恨！在座的民進黨朋友，比如其邁兄以前可能是國民黨的，你可能也用過國民黨黨產，可見這有歷史共業在裡面。如果電視報導出來，這都是不良的示範，小朋友看了也會說立法院在幹什麼，我們大

人應該給小朋友好的教育。我希望今天的協商能夠通過，民進黨也讓一點，國民黨這邊也看看要怎麼做，黨產要拿來做什麼，何況跟我們也沒有關係，所以請你們不要再罵了！謝謝。

主席：好，如果意見一樣就盡量不要發言。請賴委員士葆發言。

賴委員士葆：我有不一樣的意見，剛才李委員俊佖說有 3 個修正案，不止這樣而已，我們這邊有 12 個修正案。大家都瞭解主委主持協商是一種，院長主持協商又是另一種，所以今天是符合程序的。我們願意面對，何況我們黨團很早以前也作過宣示，就是都不要了，或所謂的黨產歸零。

目前條文中確實有很多問題及盲點，大家在討論過程中都很瞭解，雖然講 546 次，很明顯這是一面的言論，你們也都一直封殺。今天要感謝院長願意召集這樣的協商，使未來的院會進行得更為順利。我呼應李委員鴻鈞剛才所提大家來共同面對，我們願意面對，可是大家也瞭解「罪不及妻孥」，過去的事情怎麼會要現在的我們來揹，我們當然不願意揹，為什麼要揹呢？現在的時空是這樣，我們也願意面對，如果一條條來看的話，其中確實有不妥之處，而且打擊面也非常大。舉例而言，第四條附隨組織按照你們的定義，還有第十三條吹哨子條款鼓勵大家去檢舉，比如台積電絕對會有，當初國民黨投資多少呢？你們要從 34 年開始，其實戒嚴時期黨國是不分的，國家投資就是國民黨投資的，上市公司每家都會有，應該有幾十家以上。我們提出這個，只有對這個法案是好的啦！

主席：好，請徐委員簡單講。

徐委員永明：好。陳雪生委員對我個人我就不回應，不過我同意這個看法，就是是不是真的有誠意，如果真的願意，也就是今天院長主持的政黨協商真的想討論出一個結果，我希望有明確的遊戲規則，因為我看這個案由，一個是 153 頁，一個是 143 頁，更厚的有到 180 幾頁，如果要唸，那今天就那個了，我的意思是，是不是有個清楚的遊戲規則，哪些可以討論？哪些真的能形成共識？如果到一定地步後不能形成共識，是不是大家就同意交由院會表決？我的意思是，不要這個政黨協商討論到最後，等一下我們中午下去，又說沒有結論。

主席：請林委員發言。

林委員德福：立法院職權行使法第六十八條規定，為協商議案或解決爭議事項，得由院長或各黨團向院長請求進行黨團協商。我認為這很符合啊！由院長主持是百分之百正確的啊！第六十八條就有規定啊！對不對？

柯委員建銘：我講一下。

主席：好，不要繼續在程序上浪費時間，先看看主席的裁示，好不好？

柯委員建銘：你等一下再裁示沒有關係。針對徐委員永明所講的，剛才我們拿到國民黨版本也覺得很驚訝，案由寫很多，上百頁，都可以出一本書了，立法院在處理這個問題時，一開始處理就是逐條，案由就是列入公報而已，不會拿來唸，這點你要先了解。案由請各位參考書面資料，列入公報，就是如此，所以，這案由不可能變成任何阻礙的要件，大家心裡要準備，不要再把這件事拿出來「花」！立法院有史以來都是這樣，你要寫一篇文章、一本書都無所謂，就是這樣，就是參考書面，列入公報。

林委員德福：柯總，你講這些話我們都保留，因為我認為案由本來就是要宣讀的。

柯委員建銘：這有議事規則，也有過去的處理程序。

抨擊蔡對合法政黨「抄家滅門」 洪秀柱：2年內清理 黨產歸零

04:10 2016/07/15

中國時報

王正寧、崔慈悌

立法院今將討論《不當黨產處理條例》草案，國民黨主席洪秀柱昨宣示「黨產歸零」，「願將現有財產全部清理，扣除負債、人事支出與維持政黨運作所需的辦公廳舍後，若有餘額全數捐做公益」，她並強調，無論黨產條例通過與否，都會依照此原則積極處理。

籲蔡懸崖勒馬 一念之間

不過，洪秀柱也抨擊，蔡英文總統挾持著總統與黨主席的權力，對合法政黨進行「抄家滅門」的毀黨動作，「所謂的謙卑與溝通在哪裡？難道蔡總統願意看到台灣社會重新燃起腥風血雨的對立？重回白色恐怖年代的氣氛嗎？」她呼籲，「懸崖勒馬，就在一念之間。」

總統府發言人黃重諺則回應說，黨產問題並不是家務事，而是轉型正義，更是政黨公平競爭的問題，也是台灣民主發展的關鍵之一。他表示，這無關藍綠，也不是政黨鬥爭，「希望國會儘速完成政黨法和解決不當黨產的相關立法，以回應社會的高度期待。」

府回應：黨產不是家務事

洪秀柱在記者會一開始即質疑，民進黨上台後，不顧更重要的民生法案，傾全力只想通過《不當黨產處理條例》與《促進轉型正義條例》2項法案。

她說，台灣已由威權社會邁入民主法治，應建立政黨間更公平的競爭環境，堅決反對違憲、違法的《不當黨產處理條例》。倘若此惡例一開，代表民主政治嚴重倒退，因該條例充滿爭議，包括實質只針對國民黨，違反「個案法律禁止原則」及「平等原則」。

自證清白 違反無罪推定

她舉例，要求申報國民黨及附隨組織自民國34年來所取得與移轉的財產，就如同要求一個人申報祖孫三代（包括直系、旁系）現在或曾經擁有與移轉的財產，非但不合理、不合法，而且強人所難。

洪秀柱並指出，該條例甚至反向要求國民黨自己舉證所有財產是清白的，完全違反「無罪推定原則」；且所有財產的「當」或「不當」，竟由在民進黨控制的行政院下成立委員會來認定，不但違反法治國家「法律保留原則」，亦淪為政黨鬥爭工具。

國民黨祕書長莫天虎則表示，「今天的宣示和黨團態度一致」。至於能捐出多少黨

產？他說，去年底黨產還有 166 億元，退休金、優惠利率與現職人員年資結算等等，加起來需 80 到 90 億元，辦公廳舍約 60 億元，但讓尚未進入實質處分，還無法明確算出到底最後結果。

<https://www.chinatimes.com/newspapers/20160715000417-260501?chdtv>

（最後瀏覽日：2020 年 8 月 19 日）

附件 7

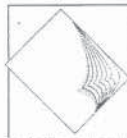
551 吳國楨傳

(一)一黨專政。楨本國民黨黨員，自問一行一爲，從未有違背 孫中山先生遺教之處。然就目前國民黨主政方式而言，則完全未照 孫中山先生遺教而行。不獨係一黨專政，而且國民黨之經費，非由黨員之捐助，乃係政府，即國民之負擔。此種辦法，除共產極權國家外，實爲今古所無。且就黨內而言，亦係倣倣共產黨之所謂「民主集權」制；所謂「民主」，實係虛偽；所謂「集權」，卻是實在。凡民主政治之實施，最少須有兩大黨之存在，藉使在朝黨有所警惕，而在野黨有所展佈。土耳其開國之時，克默爾自動成立兩黨，即係爲此；是以土耳其政治能以改善，國基因以鞏固。國民黨目前所採取之方式，實係操縱把持，與基本民主政治不合。

(二)軍隊之內，有黨組織及政治部。國家軍隊，必須國家化，俾其不致只忠於一黨或忠於一人，造成封建及內亂之勢力，此乃天經地義。然而我國現時軍隊，不獨有國民黨黨部之秘密組織，且有政治部。所謂政治部係完全倣倣共產黨之政治指導員制度。軍中升降，不以成績才能爲依歸，而以個人與政治部之關係爲主。姑不言其制度之非是，即就士氣而言，亦受政治部摧殘殆盡。楨曾與軍中各方有識人員私人談話，上至將官，下至走卒，其對政治部之觀感，惡劣至無可復加之點。甚至有言：「一朝作戰，必先殺政治部人員」者。以此檢閱實習於平時，或可欺人，以此恢復大陸於戰時，則竊不寒而慄。

(三)特務橫行。楨承乏臺政，三年有餘，幾無日不在與特務奮鬥之中。干涉選舉，擅捕人民，威脅敲詐，苦刑拷打，所在皆是。各國均有防諜之機構，在我與共匪鬥爭之際，自應注重其滲透工作，此不待言。但我國目下特務之蠻橫無理，惟我獨尊，藉其憑依，不知法律爲何物，使人民皆敢怒而不敢言。以此鞏固私人之地位或可，以此求民衆之衷心擁護反攻大陸，則其難矣！

發行人的信



什麼都改， 就是黨營事業不改

金惟純

國民黨營事業最近十分活躍，有三則相關新聞：

一、旗下中華開發將改為工業銀行，最近又結合各財團進軍台北國際金融大樓、高速公路、中正機場捷運BOT標案。

二、黨管會主委劉泰英對股市喊話作多，並推薦類股，建議投資人進場。

三、報載黨管會正秘密規劃籌組「環球商業銀行」，資本額一百億元，近期將向財政部提出申請。

由這三則浮出檯面的訊息，大家都聞得到黨營事業最近不僅大發利市，而且正在呼風喚雨，準備更上層樓了。

得意之餘，當然也招爭議。黨營事業在台灣投資，大家說它有特權；到海外投資，大家又說黨產外移，對台灣沒信心。黨

營事業賺大錢，大家批評它黨庫通國庫；它若賠了錢，又受指責人謀不臧，黨庫通私庫。黨營事業獨資經營，大家說它與民爭利；它與眾多企業台夥，大家又說它政商掛勾。

黨營事業左右為難，動輒得咎，國民黨高層常表示不服氣。但事實確是如此。因為政黨擁有如此龐大資產和事業，本身就是大錯，當然無論怎麼做都是錯。

從原始處，國民黨黨產來自於打天下時期的黨國不分，進入民主時代後仍不「還財於民」，就是說不通的反動。而它雄踞千百倍於在野黨的資產和事業，根本就使政黨間的公平競爭變成不可能。不交出黨產，還談什麼政治改革、心靈改革？並且黨產的運作，無處不涉公權力，無處不涉

政商結合，瓜田李下沒完沒了，還談什麼法治和政治倫理？

放眼世界先進國家，執政黨擁有數千億黨產，是無論怎麼也說不通的事。執政黨高層近十年來高舉民主大旗，大喊改革，倡導本土化。坐擁千億黨產是擺明的特大號不民主、不改革，更不本土化的大污點，為什麼卻不肯改呢？難道改革是專撿軟柿子吃，或者只改別人，不改变自己？

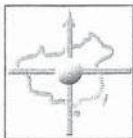
政府現在連中央政府體制都可改，連台灣省政府都能凍，不可謂能耐不大。那麼，千億黨產這件事，正是專制時代餘毒中最大的象徵，改革它又根本不必在野黨同意，也不必執政黨地方派系同意，黨主席一聲令下，把它全數繳還政府，就大功告成，歷史留名，萬民稱慶了。

這麼重要的改革，這麼得民心的改革，這麼簡單的改革，李主席為什麼不做？難道是有人在反動，讓他做不成？果真如此，相信在野黨一定樂於幫他的。

的融合能量。

政治板塊則較為複雜。首先，是蘇聯解體，一方面為北約東擴提供了機會，從而擴大了歐盟的勢力；另一方面在亞洲，則有「中」、「俄」及中亞三國的「軟結盟」，以及因北約東擴而促成的白俄、俄與北京的軸心是蘇聯。其次，是東、西歐的融合，以及

附件 8



政海觀測

國際板塊政治下的台灣

白雲甫石

戰後，國際情勢出現了兩種板塊現象，一個是經濟板塊，一個是政治板塊。

經濟板塊主要有：(1)東、西歐經濟融合之板塊。

由貿易區；(3)以中國大陸為核心、日本為副核心、亞洲眾小龍為外緣的東亞經濟圈。經濟板塊的形成，主要是許多因意識形態對立而存在的藩籬消失了，從而使世界各

附件 9

婦女團體抑或「附隨組織」：婦聯會與國民黨相互關係之探析

首先，在黨政機關補助及撥給方面：

一、依據中國國民黨黨史館典藏「總裁批簽」檔案中「台(47)央秘字第060號上官業佑呈」(1958/02/10)之記載：「(前略)總裁指示：「軍人之友社、大陸災胞救濟總會、婦聯會等單位所必需經費，可研究列正式預算者，仍以列入預算為宜(後略)」；及「台(45)中秘室登字第53號張厲生、徐柏園呈」(1956/03/06)所載，1955年度中國國民黨所募捐之春節勞軍經費交由婦聯會等組織使用。上述公文由蔣介石以中國國民黨總裁身分所發，由此足證明婦聯會為中國國民黨之附隨組織。

不過，這條史料雖然清楚說明國民黨與婦聯會雙方財務之密切關係，但卻被國民黨行管會主委邱大展在不當黨產委員會於2017年4月27日首次召開婦聯會的聽證會時，認為這只是「可研究」，並未實際執行，以此批評不當黨產委員會「曲解文件，做假資料」。¹¹

但是，若再以曾任中央黨部政策委員會副秘書長(1961-1966)的阮毅成所撰之《中央工作日記》(重謄後收錄於《傳記文學》雜誌)來看，可知1962年是國民黨財務支援婦聯會的一個分水嶺。此前，婦聯會由原本國民黨所撥給的經費，1962年後則由黨支用的形式，列入政府預算。這不僅清楚證明婦聯會的經費由國民黨撥給，還成了國民黨遂行黨庫通國庫的鐵證。如此，證明了前述1958年的「可研究」，實際上是有落實並執行的。而且，每年至少透過這樣的方式支領新臺幣3,520,000元。

11 黨產會變造公文透過媒體抹黑」邱大展：用假資料做為清算國民黨株連九族的工具，<http://www.storm.mg/article/257673>，最後瀏覽日：2018/03/12。

第五案，報告少數台籍留學生在美國招待記者，發表荒謬言論，我駐美使館防止並於會場中預派人員參加予以駁斥經過，總裁未有表示。

第六案，報告中央黨部五十一年度經費編制預算之原則與格式。徐柏園報告：

(甲) 概以五十年度者為準，絕對不許追加。總裁謂黨的預算不能照行政機關例編制。其有為革命必須支出者，不能不用。至過去有浪費或不必要之支出，亦必須刪減。

(乙) 將中央黨務經費與政府委辦事項經費分開編列，以免外間指責黨部用費太多，總裁認可。(晚，行政院陳主計長慶瑜送來一表，即事實上由黨支用而形式上列入政府有關項目者，為一億另二百四十九萬餘元，內中央委員會八千八百餘萬，餘為其他單位，如婦聯會、救國團、國防研究院、華興育幼院等。)

九十三萬九千四百元，黨工人員出國考察九十二萬元。因中央黨部原編總預算收支本已不足九百八十九萬餘元，今再加之三項，共三百八十五萬九千四百元，實屬困難。現擬請行政院及有關單位於本年度政府委辦工作協款情報業務費項下，如數追加。

(二) 五十二年度中央黨部預算，有關政府委辦工作協款，擬請行政院編列九千零三十五萬餘元。

(三) 五十一年度原列委辦工作協款項下之國防研究院與華興育幼院改列入政府預算，頗有困難，擬仍列入中央預算。至救國團與中華婦女反共抗俄聯合會共六百三十二萬五千餘元，擬自五十二年度起，分別改列入教育部及內政部預算，以減少委辦工作協款之總額。

主席宣佈照辦。

次由第四組主任謝然之報告簡化新聞文化事業行政管理機構方案，其要點為：

(一) 內政部設置出版事業管理處，並加強教育部之社會教育司，主管

婦女團體抑或「附隨組織」：婦聯會與國民黨相互關係之探析

萬元係有關交通通訊者，由交通部照付。但交通部因其所核定之國防特別捐配額，已分配無餘，無法擔任，迄尚未撥出，須另行設法。

(乙)中央廣播電台在八里新建電台，需款美金七萬元，台幣八百餘萬元，中央常會已通過，但五十三年度國家總預算中，未經列入。

行政院張主計長說明：本案陳兼院長同意，將來另辦追加預算。

(丙)中央廣播電台大陸廣播部加強設備費美金九萬元，台幣四百萬元，曾奉陳兼院長兩次批准，但五十三年度國家總預算中，未經列入。現陳兼院長以副總裁身分命中央財務委員會先行籌付，日後不知如何歸墊。

行政院張主計長說明：本案係美國提供同等數額款項建設者，現聞美方款項有問題，因此未列。

(四)五十三年度國家總預算中所列有「**黨的經費**」一億零五百二十八萬餘元，其分配如下：

(甲)大陸及海外工作經費六千萬，約佔三分之一。

(乙)轉發下列各單位：

1 國防研究院 五、三九四、五五〇元。

2 華興育幼院 一、五八〇、〇〇〇元。

3 青年救國團 二、八〇五、五六〇元。

4 婦聯會 三、五二〇、〇〇〇元。

合計一三、三〇〇、一〇〇元。

(丙)真正用於黨務者，只三千餘萬元。

次由行政院主計長張導民說明明日須對立法委員同志說明者：

(一)五十三年度國家總預算內列有發行公債收入為八億元，較上年度增列二億，因五十三年度對舊公債還本付息已需六億餘元，如不增發，則赤字將更加多。

(二)第二預備金列一億元，較上年度增列七千五百萬元，此係準備抵補美方軍援軍協減少之用，並無便於日後任意支配之意。

(三)公教人員增發一個月薪津一億八千萬元，係本年度新增。內軍方人員一億六千二百萬元，文職人員佔數極微。希望立法院勿再提整頓加薪或通盤調整，徒然刺激公教人員，並使政府無法辦理。

次由財政部部長嚴家淦說明：

(一)美方減少軍援四百八十萬美金，合台幣一億九千二百萬元。其內容係有關商業採購之物資，如軍用油類及軍用輪胎等。又在軍協之十億元台幣項下，減少一億五千萬元。美方並聲明此兩筆減少之款項，必須由國防部在我政府所原列之國家總預算國防

圖5 阮毅成《中央工作日記》內對於國民黨支援婦聯會財務之記載

資料來源：〈中央工作日記(1)〉《傳記文學》，87：3，頁115；〈中央工作日記(18)〉《傳記文學》，90：2，頁141；〈中央工作日記(48)〉《傳記文學》，95：2，頁134。

權等配套設計則仍以保留。在當時的設計中，的確是希望調閱權、聽證權及審計權能加以確定，事實上，大法官會議解釋中已說明立法院為行使職權，有調閱權及聽證權，既然大法官會議解釋有此說明，那麼將其明文規定於憲法之中應是相當理想的，遺憾的這項議題當時未能獲得法定名額的支持，未能在此次修憲中完成此方面的規定。因此，林委員建議按照當時諸多專家的意見，在未能入憲的情況下，何不針對大法官會議解釋條文的範圍來立法，事實上，這次的修憲也是以此範圍為基準，換言之，立法院由此來訂定調閱權、聽證權的相關法令，應是會符合憲法的精神。然而，雖然之後此部分未獲通過，但若有必要，我們仍認為立法院有權來制定這些相關法令。

再者，關於行政院長定位的問題，事實上，行政院長的定位十分明確，是憲法規定的最高行政首長，必須向大院負責。此外，憲法規定總統是國家最高元首，所以行政院長也必須尊重總統，副總統對國家重大政策的指示。至於總統

的幕僚長，則應是總統府秘書長，而非行政院長。謝謝。

主席：請林委員郁方進行第二問。

林委員郁方：（十七時三十分）各位一定很好奇本席是否滿意蕭院長的答復。坦白說，本席不很滿意，但這也不能怪蕭院長，因為這就是無法以即問即答進行總質詢的缺點，何況蕭院長在前面已巧妙的、仔細的、客氣的解釋了一些事，到最敏感的問題時，剛好沒時間答復，對此，本席深表同情，但這並不表示本席滿意他的答復。

現在本席想請教有關中國國民黨黨產的問題。不管在國內或在國外開會，每當外國朋友向本席表示，中華民國現在終於變成真正的民主國家，本席總感到既驕傲又慚愧。驕傲的是，外國人終於覺得中華民國在政治發展上有很大的進步，慚愧的是，事實上，中華民國現在還不全然是一個民主國家。

各位都知道，民主國家的特色就是政黨制度，也就是說，所有政黨都能站在公平的基礎上從事競爭。然而在過去的幾十年當中，中國國民黨貪戀龐大的黨

產，利用龐大的政治資源，藉著長期執政之便，累積了全世界沒有一個國家的政黨可以相比的財富。試問，在這種狀況下，如何從事公平的政黨競爭呢？國民黨召開十五全大會，四天就花掉一億二千萬元，這樣的經費足夠新黨召開一千場類似的會議；此外，國民黨預算經常帳的部分，每年就高達四十八億元，而新黨卻只有幾千萬元。請教蕭院長，國民黨為何如此之富？在野黨為何如此之窮？是國民黨太聰明？還是在野黨太愚蠢？是國民黨膽大包天？還是在野黨膽小如鼠？相信蕭院長一定常常經過已完工但尚未啟用的中國國民黨中央黨部大樓。其壯觀之勢，非周圍的外交部，甚至總統府比得上，對此，您的感想如何？

再者，當您目睹國民黨黨產日益增加，而台灣還有無數老百姓依舊生活在貧困之中的時候，你是否依然相信台灣所實施的是真正的民主政治？此外，世界上有哪個民主國家的執政黨，能像國民黨一樣擁有無數的黨產？另外，閣下曾擔任執政黨組工會主任，對黨產的處

附件 11

立法院公報 第八十八卷 第五十六期 院會紀錄
能有利於健保政策之推行，共同為全民健康奉獻心力。

七六

(二二七) 本院蔡委員鈴蘭，針對近年來發現許多診所以借用或租用醫師的執照開業，形同密醫情形嚴重，但衛生主管機關竟視若無睹，任其長久存在，漠視人民健康，影響國家形象，特此向行政院提出質詢。

說明：

一、我國醫療進步，品質已達國際水準，且有代訓醫學生的實力，但自健保開辦以來，衛生主管機關受制於既得利益團體壓力，始終無法解決醫師不足的問題，造成無照密醫活動的空間。

二、據中國時報十一月三十日第十八版報導：北市中坡北路一家診所醫師，沒有合格醫師證書，僅有醫檢生資格，卻以一個月七萬元向合格醫師借牌營業。衛生局人員不僅通風報信，甚至試圖私下將案子壓下。近年來不但鄉僻甚至都市內都有許多小型開放醫院或診所由無醫師執照者執業為人看病。造成此一現象的原因多為年事已高之醫師自己不願開業；或因甄訓取得醫師資格之退役軍醫自己無意開業，而將醫師執照出借或出租給無照醫師開業營生。這些僅有醫檢生資格，略具醫學常識但無醫師執照者申請開業，表面上各種證照齊備，診所布置美觀，令病患實在難以分辨，致被誤診乃至失去健康生命，危害社會至大。我台灣地區醫藥發達，原可做視國際，上述情事，寧非畸型，實有損我國家形象。

三、政府衛生主管機關層層組織分布各角落，對當地醫療院所皆有列管，應對各院所情形瞭若指掌，如非「睜一眼，閉一眼」的消極管理，當前借牌頂替之診所應無生存之理。如為普通商店無照營業對消費者無甚大影響，吾人尚可容忍。但事關人民健康攸關性命之不當醫療院所，實不應混跡於社會，應請衛生主管機關加強管理有效處理。

(二二八) 本院李委員慶華，針對國民黨黨營事業華夏投資公司，以高價「貴買」欣和公司現金增資股權，及中國廣播公司「賤賣」土地資產，顯示國民黨高層除有可能為總統勝選綁樁、籌措競選經費外，更有可能為預防選後因政權移轉而黨產被清算，故積極以五鬼搬運的手法進行脫產。國民黨黨營事業之龐大、影響力之深遠，更是影響台灣未來政經發展的一大隱憂，本席在此要求行政院對於國內各政黨之所有資產運用儘速立法嚴格

- (九)委員會議。(第九條)
- (十)報告與資訊公開。(第十條)
- (十一)不當黨產之推定及禁止處分。(第十一條)
- (十二)不當黨產之申報。(第十二條)
- (十三)附隨組織之認定。(第十三條)
- (十四)本會之調查。(第十四條)
- (十五)調查程序。(第十五條)
- (十六)受調查者之協力義務與程序保障。(第十六條)
- (十七)吹哨者保護及獎勵。(第十七條)
- (十八)不當取得財產之返還。(第十八條)
- (十九)聽證程序。(第十九條)
- (二十)處分書之記載。(第二十條)
- (二十一)行政救濟。(第二十一條)
- (二十二)不當取得財產之公告。(第二十二條)
- (二十三)受害人之權利回復。(第二十三條)
- (二十四)違反禁止處分之處罰。(第二十四條)
- (二十五)違反申報義務之處罰。(第二十五條)
- (二十六)違反申報義務之處罰。(第二十六條)
- (二十七)受處罰者之行政救濟。(第二十七條)
- (二十八)強制執行。(第二十八條)
- (二十九)財產移轉之登記。(第二十九條)
- (三十)執行與移轉費用之免除。(第三十條)
- (三十一)預算及經費。(第三十一條)
- (三十二)施行日期。(第三十三條)

十三、親民黨黨團提案要旨：

- (一)民國七十六年七月十五日廢止動員戡亂時期臨時條款，緊接著是萬年國會的改革，開啟了台灣民主時代大門，雖然如此，國內的民主政治仍面臨著尷尬的處境：過去特定政黨缺乏民主觀念，利用戒嚴時期法令不完備，接收國產、徵用民產以及其他利用不對等價格取得龐大財產，到了今天，這些龐大巨額的財產並沒有隨著民主法治進化過程當中，完成相應歸還國家或私人的程序，反而被拿來進行不公平的政黨競爭，嚴重破壞了民主憲政。因此，如何妥善解決這些因黨國不分歷史環境下取得之財產，創造真正公平的政黨政治環境。
- (二)法律上有關財產紛爭，最簡單的原則就是「有利於己者，負舉證責任」，政黨如主張「黨產」是合法財產，必須自行「舉證」，而不是政府或全民要去舉證其「非法」，因此，本法基於「有利於己者，負舉證責任」，政黨如主張其財產來源正當，必須自行出示證據，若無法證明其正當性，則除扣除黨費、捐贈、捐贈之競選經費、政黨補

揭開國民黨兩大金庫神祕面紗

黨營事業中央投資和光華投資自從公開發行後，其帳面上所顯示的黨產數字和三年來所繳的所得稅卻只有二千萬元，這種「節稅」手法是一般企業望塵莫及的。

今年六月，國民黨黨營事業中，最核心、最神祕的中央投資公司正式辦理股票公開發行，相關的財務資料正式公諸於世，這是黨營事業繼年初光華投資辦理公開發行之後又一突破。這兩家主要控股公司的公開發行，象徵黨營事業終於逐步向社會大眾揭露其神祕面紗。

然而在面紗揭開之後，社會大眾所看見的，是一般民間企業望塵莫及的暴利，以及令人難以置信的高明節稅手法；這兩家投資公司七年來賺了四百多億元，最近三年所繳的營利事業所得稅卻只有兩千萬左右。

在探討這兩家投資公司的暴利與節稅手法之前，讓我們先了解這兩家公司在國民黨黨產中的重要性。

中央投資公司是國民黨七大控股公司中最早設立者，由俞國華設立於民國六十年六月四日。由於是七大控股公司的開山祖，因此地位最重要，資產也最雄厚。八十三年底

時資產總額三百四十億元，負債只有六十七億元，資本額三十七億元，其餘二百三十幾億元全是保留盈餘及公積。國民黨七大控股共轉投資了一百二十餘家公司，中央投資就占七十幾家。

光華投資獲利「二七大」

光華投資成立於民國六十八年八月十日，是前國華離開國民黨財委會主委職位前的臨去秋波。由於俞國華是當時的央行總裁，全國金融業的龍頭老大，光華投資也跟著雞犬升天，不僅得以投資復華金融及中興票券等壟斷性金融業，並且得到央行的特殊關照，下令將原本由銀行兼營的融資融券業務改由復華獨家經營，此後復華獨享暴利，成為光華投資的最大獲利來源。到目前為止，光華投資仍然是七大控股



■光華投資是前國華離開財委會主委前成立的。

公司中，獲利規模僅次於中央投資的「二七大」。

國民黨的七大控股公司是中央、光華、啟聖、華夏、景德、建華及悅昇昌等七家。在國民黨還未正式成為政黨法人之前，這七家公司的股權都是互相持股的，去年國民黨正式登記成為合法的政黨法人，這七家公司就將彼此股權以「捐贈」的方式捐給國民黨，使國民黨持有這七家控股公司九九·九九%的股權，然後再透過這七家公司轉投資或實質控制一百二十幾家公司。

七家控股公司的大小規模並不一致，以中央為最大，光華次之，兩家合計約佔八成。七家公司的業務內容略做劃分，中央因為歷史最久，所以轉投資事業最多也最複雜，光華以金融及石化業為主，華夏控制文化傳播事業，啟聖負責建築營造事業，悅昇昌專門從事日本、越南等海外投資，景德與建華規模較小，定位尚不明顯。

看它們在黨產中所佔的比例就知道
了。

黨產集中在中央、光華

根據今年三月份國民黨所公布的資料，黨產總共為四百七十六億元，其中不動產共六十九億，其餘四百零七億都是動產；這些動產中包含了七大控股公司的股權，按照淨值計算共值二百九十九億，佔黨產的比重高達六三%。

七大控股公司的股權淨值中，中央與光華兩家公司就佔了八成，換言之，這兩家公司的淨值就佔了黨產的一半，如果兩家公司手中的持股以市價計算的話，整個的價值還要加倍。可以說，國民黨黨產的重心完全集中在這兩家公司手中。

但是對國民黨而言，更重要的是這兩家公司的獲利。根據黨部所發布的資料，七家控股公司最近三年的稅後盈餘分別是八十二年二十六億，八十二年五十二億，八十二年七十九億，其中中央及光華兩家公司所佔的比例都在八成以上。

然而國民黨所公布的數字與事實



■光華投資每年獲利少則一個資本額，多則達五個資本額。

億，比起國民黨原先公布的三十三億多出五成，光華投資盈餘二十二億，也比原先公布的高出一成，可見國民黨八三年度的結算獲利，要比原先所公布的數字還要高出許多。

要注意的是，這還不是國民黨的

過去這兩個年度，中央投資就捐給一家外圍的黨務機構「民生建設基金會」三億五千萬的現金及八百六十萬股的中興票券股票。去年中央的捐贈支出更高達二十億元，其中包括捐給尹書田醫院五億元，以及中國國民黨十三億元（其他控股公司的股權）。經由這樣的捐贈，中央投資去年的獲利「減少」了二十億元，所以實際獲利應是七十一億，比黨部所公布的數字要多出一倍有餘。

不過最大的「捐贈」支出應該是光華投資「捐出」中央投資的股權給國民黨，這些股權價值一百八十億元，經過這樣的「捐贈」之後，光華的資產從八十二年的三百二十億銳減為八十三年的二百一十億，八十三年的獲利也從二十二億的純益變成一百四十八億的「虧損」。但事實上，這只是財產的移轉而已，對國民黨而言，財產並未增加或減少。

除了這種捐贈的手法之外，國民黨還利用一般民間企業常用的利益輸送手法來減少帳面利益。例如中央投資就把中保大樓的部分樓層免費租給黨部使用，每年損失租金收入數千萬以上。令人納悶的是中保大樓裡還有多家政府機構租用，租金之高曾在立法院引起質疑。

八十二年度時曾經向中央黨部借款高達七十幾億，年利率居然高達十六%，幾乎是地下錢莊的水準了，藉由這種手法，黨部每年向這兩家公司賺取利息達十億以上，國民黨儼然是全國最大的地下錢莊。令人不解的是，國民黨有這麼多錢可以借入賺利息，為何還要發起募集「百億黨務發展基金」呢？

借貸產生利益輸送

經過這種種利益輸送的手法之後，黨部所公布的七家控股公司的稅後盈餘數字已經令人不敢置信，比較可以參考的是稅前純益的數字，雖然還不能令人滿意，也只能接受了。

從稅前純益的資料可以發現，黨營事業真正大賺錢是從民國七十七年之後開始。七十七年以前的資料未見公布，但從七十七年的資料可以推估出以前的獲利狀況：七十七年中央的淨值只有六十九億，扣除當時資本額十四億之後的盈餘及公積約為五十五億，可是當年獲利就高達四十四億，以此推估，中央投資七十七年以前的盈餘公積不過十幾億而已，以一家創立已達十七年的公司而言並不過分，推究其原因，解嚴前黨部不需要靠黨營事業獲利來援助，所以並不在意獲利。

黨營事業買賣股票手法

中投長期抱股，光華短線進出

文／張文權

在股市中一片低迷聲中，唯獨黨營事業中央、光華投資旗下擁有的股票絕大部分是賺錢的，並且潛在利益不少。

黨營事業靠賣股票賺大錢，已經是人盡皆知的事實，但是黨營事業主管一直聲稱他們賣的都是長期或原始持股，絕無短線進出炒作的事實，但是市場上卻不乏這方面的傳言。所以黨營事業到底有沒有在股

市中進出，就成為許多人好奇關心的重點。

在中央投資及光華投資的資料公開之後，隱隱也隨之曝光。黨營事業的主管講到了一半，黨營事業大多數時候賣出長期或原始持股之

後，就不再買進；但是沒講出來的另一半是，在適當時機時，會由其他黨營事業低價承接。就任何一家黨營事業而言，它絕對沒有進行炒作，但對整體黨營事業而言，這仍是一種高出低進的炒作手法。

目前黨營事業中，擔任釋股中心任務的是中投，最主要原因當然是在因中投手中有一大堆長期持有的低成本股票，怎麼賣也賣不完，但

賣不完的低成本股票

久，民國七十九年郭婉容一度有意開徵，不到一年就被迫喊停，一直到現在仍未開徵，所以這部分賺的錢也不用繳稅。

億而已，也是同樣的情形，事實上當年光華還虧損九千多萬呢。

黨營事業真正開始賺取暴利，是從七十七年開始，原因有幾點：一是民國七十六年七月解嚴後，國民黨不能再靠以前黨庫通國庫的方式維持運作，必須自闢財源。第二是幹練的徐立德從七十七年初開始接掌財委會主委，為黨營事業帶來一番新氣象。第三個原因是適逢股市開始飆漲，給了徐立德大舉售股的好時機。

七十七年中央投資的稅前純益達到創紀錄的四十五億元，等於三個資本額多，累計從七十七年到八十三年，中央的稅前純益共達二百四

脫胎換骨，每年獲利少則一個資本額，多則達五個以上，累計七年來共賺了一百億，相當於二十五個資本額。目前國內所謂的明星企業，如台積電、聯華等，每年賺一個資本額就在那裡得意洋洋，其實只是山中無老虎，猴子稱大王罷了。

繳稅只有二千五百萬

累計這七年來，這兩家公司總共賺了三百四十五億元之多，其中大部分是賣股票，以及轉投資事業的投資收益。其實這些數字已經是在種種「捐獻」及利益輸送手法之後七折八扣剩下來了，如果把這些變不見的利益再變回來，則整個獲利

了這麼多錢，到底繳了多少稅？答案可能令人大吃一驚，最近這三年來，中央及光華所繳的營利事業所得稅可能只有兩千五百萬元左右。為什麼？

第一個原因是這兩家公司的獲利，一半左右是轉投資事業的投資收益，這種轉投資收入只是帳面上的資產增值，並沒有實際上的收入，因此依法得以免稅。

第二個理由是這兩家公司另外一半的獲利來自出售股票所得。資料顯示中央投資五年來共賣了二百二十二億元股票，扣除成本後淨賺八十六億元，光華則在四年內賣了五十幾億，淨賺三十七億。

兩項主要獲利來源都不用繳稅，加上又有「捐贈」、「借款」等種種利益輸送行為，所以光華最近三年的申報課稅所得全都是虧損，完全不用繳稅。中央則在八十二年報了一千八百萬元所得，八十三年報了八千五百萬元，如果以營利事業所得稅的最高稅率二十五%來計算，最多只要繳二千五百萬就好了。

賺這麼多錢，卻只繳這一點稅，國民黨在技術上不違法，只是未免有失政治道德。

董事，受法規限制，中投在股市中買股票不得與國際投信相同，這使得中投在股市中買進時受到相當大的限制，所以中投不是客氣不想買，而是很難下手。

不過據中投主管階層透露，最近中投已經正式辭去國際投信董事職位，以後將可以放手進出股市。事實上在最近飛彈危機與金融風暴所引發的下跌行情中，中投已經進場承接護盤，但是金額不詳。

由於有國際投信關係的限制，中投過去在股市大部分時間是只出不進。從帳上資料也可看出，中投去年底所持十六家上市公司股票中，絕大部分都是低成本的原始持股或長期投資。例如中投持有開發五千萬股，每股成本只有五元；另有中投信銀一千萬股，平均成本八元。市價一百多元的台積電，中投持有二千六百萬股，每股成本不到七元。

欣欣及天然氣隱藏的暴利

不過最誇張的是欣欣天然氣及中鼎工程這兩種股票，持股成本分別只有八毛錢及一塊七毛，這表示中投是這兩家公司的原始股東，同時也彰顯出這兩家黨營事業過去是在特權壟斷下的暴利。

由於持股成本低，所以儘管最近股市低迷，以目前市價來說，中投

中，十二家賺錢，四家虧錢，這四家是復華、高企、中鋼與中興電工，其中中興電工也是長期持股，但因為參加溢價現金增資而使持股成本偏高，另其他三家，則是從股市中買進的，目前都已產生虧損，其中高企股票買進的價格最高、數量最多、虧損最大、動機也最有爭議。截至去年底為止，中投持有高企將近一千萬股，每股成本高達一百四十三元，產生虧損已達八億多元，說明了這筆投資並不划算，那中投為什麼要買？

中投總經理劉維琪表示，主要原因是中投想在南部拓展金融據點，但因原持有的中聯信託股票已全數賣給宏國集團，因此須盡速再取得一家南部金融事業的股權。這番話是「官方說法」，以中投的實力而言，就算賣掉了中聯信託，手中仍然有華信銀行、中華開發、中央產險、中興票券、中信銀行等金融事業的重要股份，何必花費一、二十億元只為了取得一、二席高企的董事席位

（而且高企最大股東）身分，卻未在十五席董事中取得任何一席，說明了事情絕非這麼單純。真正原因應是與高企的董監事之爭有關，而關鍵人物則是現任立委郭金生。高企的董監事之爭由來已久，每

委，也是高企副董事長，是外場派的領袖，同時它更是黨營事業管理委員會十六名成員之一，而且是其唯一的一名立委，就這點看來，中投不計成本、不惜巨資買進高企股票的理由已經是很明顯了。

中央投資及光華投資持有的上市公司股票

股票名稱	中央投資持股數 (千股)	每股成本 (元)	光華投資持股數 (千股)	每股成本 (元)	每股市價 (元)	帳面價值合計 (百萬元)	市價合計 (百萬元)	獲利(虧損) (百萬元)
中聯開發	53,097	5.23	14,732	41.53	77.00	889	5,222	4,333
中興票券	394,432	13.46	14,665	19.11	32.50	5,590	13,295	7,705
中信銀	13,114	8.34			38.40	109	503	394
復華	64	60.00	207,878	19.96	33.60	4,154	6,986	2,832
高雄企銀	9,905	143.24			54.00	1,418	534	(883)
東聯化學	70,242	11.84			28.30	831	1,987	1,156
台灣茶乙瑞	65,011	15.70	301	94.13	45.10	1,048	2,945	1,896
中鼎工程	24,246	1.66			31.90	40	773	733
建台水泥	127,429	14.43	14,814	23.15	16.40	2,181	2,332	151
台積電	26,500	6.98	200	159.23	109.00	216	2,910	2,693
欣欣天然氣	11,343	0.79			26.00	8	294	285
厚生	7,031	28.26			30.70	196	215	17
中鋼	16,434	21.73			21.00	357	345	(12)
中鋼構	5,584	3.28	884	13.63	18.20	30	117	87
裕豐紗廠	7,220	10.74			20.50	77	148	70
中興電工	97,189	18.40	30,433	15.18	17.00	2,249	2,169	(80)
聯華電子			30,653	9.18	76.50	281	2,344	2,063
中國商銀			3,229	46.74	53.50	150	172	21
光寶電子			2,085	55.04	39.40	114	82	(32)
國產油曜			2,000	64.93	28.50	129	57	(72)
國泰建設			2,656	26.64	13.40	70	35	(35)
敬福			500	94.94	46.20	47	23	(24)
欣欣大眾			369	13.59	30.10	5	11	6
聯成石化			500	74.61	29.60	37	14	(22)
振聲			333	71.10	38.60	23	12	(10)
宏碁電			250	94.63	57.50	23	14	(9)
榮化			500	47.70	22.80	23	11	(12)
新纖			500	30.94	26.00	15	13	(2)
華新麗華			500	32.85	31.80	16	15	
中鋼構(特)			307	25.00	12.25	7	3	(3)
合計						20,353	43,598	23,244

資料來源：中央投資及光華投資公開說明書
整理製表：張文雄
資料時間：市價為八月二十二日收盤價，其餘為八十三年底資料

特別報導

重大投資計劃、專案投資、轉投資、合資之 資本預算規劃系列第39期

資本投資效益與決策研討會
—兼論投資及營運計劃書(RP)之審核 (20)

- 投資計劃進行前、進行中、進行後確保資源有效配置均需要的體系
 - 避免過度投資造成積極性風險；或投資不足，坐失成長機會，造成消極性風險
 - 確保進行獨資、合資、轉投資；本業投資、異業合作、多角化經營；國內投資、海外投資等計劃，資源更適的配置，避免整體資源規劃見樹不見林
 - 提供日後執行及績效衡量更合理之依據
 - 有助於投資計劃專案提呈及審核制度之落實
- 時間：1995年9/5(二) 上午9:00~12:30 下午1:30~5:30
共75小時

本研討會去年9月超額報名達50%今年3月超額報名達80%，敬請把握本次研討會的機會，及早確認，以免向隅

重大投資計劃、專案投資、轉投資、合資之 資本預算規劃系列第40期

資本投資經濟效益評估研討會
—兼論投資及營運計劃書(RP)之提呈 (20)

五年來已有1000人、450家以上廠商參加主講人主持，天以上有關資本預算規劃之公開研討會，更有2000人以上參加/天的資本投資“專題研討會”，600人以上參與在企業內所舉辦的資本預算規劃的專案內訓，另90家以上廠商接受主講人在資本投資方向的專案審核、專案指導、專案研究與評估及顧問諮詢等各種不同層次的服務。

時間：1995年9/15(五)、9/16(六)、9/22(五)、9/23(六)
上午9:00~12:30 下午1:30~5:30 共四天合計30小時

本研討會去年9月超額報名達50%今年3月超額報名達80%，敬請把握本次研討會的機會，及早確認，以免向隅

動態資源規劃導向，非傳統例行性編製的 第31、32期

總體與策略性年度預算規劃研討會
1996 (30)

- 著重資源分配、決策分析、績效衡量為主之動態預算規劃、策略規劃正式化為年度預算，有別於傳統靜態預算編製。
- 並強化年度預算規劃與責任中心（利潤中心）、目標管理、企業再造工程管理等活動與制度之串連。

時間：第31期 1995年9/7(四) 上午、下午
1995年9/8(五) 上午 合計二天共11小時
第32期 1995年9/20(三) 上午、下午
1995年9/21(四) 上午 合計二天共11小時

過去經常報名額滿
故請及早報名確認
以免向隅！

主講人：黃麟明先生 精通管理顧問公司 總經理
東吳大學管研所兼任副教授

建議 可將本研討會列入貴公司明年度的教育訓練中，
並可列為專案內訓的項目之一。

簡章詳情 請洽TEL: (02)3965207~130 FAX: (02)3939143
及報名 韋小姐或鄭先生 台北市羅斯福路二段4號13樓



中華民國管理科學學會
Chinese Management Association

面價值只有一百三十億元，以市價來算則高達三百一十億元，仍然有將近一百八十億元的潛在利益。

中投受到限制無法在股市中自由進出，因此在股市中買進的任務主要是交給光華。光華目前持有上市公司股票二十二種，比中投還多，但是大部分都是短期投資，只有復華、聯電、中興電工等少數幾種是長期持股，其中以復華的持股最多也最重要。八十三年底光華投資共持有復華二億股，佔復華股本約四成，帳面價值高達四十一億元，佔

股，光華手中仍然有二億股復華，市價超過七十億元。

然而光華的底子到底比不上中投，手中的持股種類雖多，真正賺錢的卻沒幾家，反而大部分是虧錢的。以最近的市價來算，二十二種持股中，有十四種的持股成本已經高於市價，這些股票包括台積電、台本等，都是在市場上買進的，如今都已出現虧損。

光華炒作明顯

比較值得注意的是，光華所買進

的持股持本要比中投高出許多，明顯可以看出這種炒作的痕跡。

整體來說，中投與光華所持有的上市公司股票共達三十種，扣除中鋼構特別股，共計二十九家上市公司，佔全部上市公司的十分之一。這些股票帳面價值高達二百億元，市價則高達四百三十五億，帳面獲利達二百三十二億元。國民黨黨營事業可說是股市中的超級大戶及超級贏家。

然而有趣的是，國民黨這些利益主要是靠一些長期持股而來，如果一半，顯然國民黨短線的功力也並不怎麼樣。

黨營事業的主管劉泰英平日最喜誇口，自從他接掌黨營事業之後，獲利怎樣大幅提高。然而從實際資料上看，劉泰英只是比前任更大膽的多賣出一些長期持股罷了，以八十三而言，中投獲利大幅提高，主要來自中聯信託股票全數賣掉，因此多增加了五十幾億收入，扣除成本後淨利達三十幾億。除了靠這些長期持股獲利之外，其他的投資功力實在是並不值得誇耀。

「除權」對付濫權

金帳純



國民黨立委揭發宋楚瑜之子鉅額存款事件已成為近日大家注目的焦點，無論宋楚瑜怎麼說，都必然造成對其支持度的傷害。

然而，站在選民的立場，最該關心的，不應是候選人的沉浮，而應是遊戲規則的公正性。因為，競選的不公正，等於剝奪了全體選民的自由選擇權。

由此觀之，這次事件的爆發，當然反映出台灣近期政治競爭不公正的本質。

最近才紀念二十週年的「美麗島事件」，就相當程度反映出過去國民黨「鎮壓」手段的不公正。如今國民黨當然不再「鎮壓」，但仍挾其不合理的龐大黨產，再加上大量的公權力濫用，繼續妨礙公平競

爭。

國民黨不僅擁有巨大財富，還有特權通行證，再加上某種程度的司法豁免權。這些不正當條件，不僅可以用來圖利自己，更可以用來毀滅競爭者。不僅用錢可以買到的，均屬其專利；用錢買不到的，也可藉用權力以降服；錢買不到，又難以降服的，它還可以集權與錢加以摧毀。

在這樣的政治現實下，任何可能對國民黨造成重大挑戰的競爭者，都必須一方面潔白如聖人，另一方面又實力雄厚，才可能出線與之爭鋒。而欲兼具這兩項條件，在當今政治環境中，幾乎是不可能的命題。也因此，多年來儘管許多選民對國民黨不滿意，卻常陷入無替代者可供選擇的窘境

，形成台灣政治進步的瓶頸。

依台灣如今的政治發展狀況，只要有公平競爭，無論選舉結果為何，都一定能帶來進步。相對的，公平競爭受到多少的折損，也就代表政治進步打了多少折扣。這其間的關係，可說是一絲不苟的。

而可以想見的，這次總統大選被國民黨定位為「真正的政權保衛戰」，牽涉到太多人的巨大利益，欲其自我節制、公平競爭，完全是不可能的事。

所以說，聰明的選民必須把公平競爭放在第一順位考慮。凡有任何不公平競爭狀況發生，先把導致不公平的一方最重扣分，加以「除權」後，再慎重選擇一位相對中意的候選人。

不這麼做，台灣人就可能世代代只有國民黨。



資本主義全球化下 社會主義的動向

石曉平



政海觀測

月初在西雅圖召開的WTO會議，由於場內外全盤失序，以談判破裂收場。此一結局，無異是對二十世紀下半葉以來資本主義全球化的發展提出了一個總結式的警告，也象徵了新世紀中全球新社會主義的胎動與即將形成。

先做一點回顧。近兩個世紀以來資本主義與社會主義之間的矛盾與鬥爭，源自於十八世紀工業革命及早期（缺乏規範的）資本主義運作下導致的社會不公平與不正義。

的批判，不幸的是，他的社會主義走入了共產主義及極端的計畫經濟，經過了一個世紀的實驗，以失敗告終。

另一方面，資本主義本身卻進行了自我修正，以政府職能對市場的適當干預，確保與增進了社會公平與正義。不過，這樣的修正基本上都是在個別國家之內進行的。易言之，就個別國家而言，目前資本主義與社會主義無論在理論與實踐上都取得了較好的互動與融合。

附件 15

議題：肅貪應納入黨產

更新時間：2011/07/23 06:00

政黨政治是民主機制核心，正常健康的政黨能產生正常健康的民主生活，反之，則很難鞏固民主機制，為退回威權創造條件。

台灣政黨政治最大的弊病在於遊戲規則的不公平，包括：軍公教在政治態度上向國民黨傾斜，而非向行政中立傾斜。國民黨調動國家資源的能力高於其他黨。黨的財富極其不平等，而富裕的國民黨經常使人質疑選舉時買票賄選。

政黨財務須透明

內政部公布去年各政黨財務決算報告，國民黨收入以 35.3 億元獨佔鰲頭，較前年大增 47%，其中 82% 來自股利收入；光人事費用就高達 15 億元，超過民進黨的整年支出。民進黨去年收入 6.2 億元，是國民黨的 6 分之 1，其中政治獻金佔 31%，政黨補助佔 29%，一年開銷 5.4 億元。台聯一年收入 2465 萬元，結餘 349 萬元。親民黨去年收入 1086 萬元，開銷 2022 萬元。台灣的貧富差距不但表現在民間，政黨的貧富差距更是洞若觀火。台灣各黨與國民黨的競爭一開始就輸在起跑點上，就像你我跟姚明比籃球、跟王建民比投球、跟曾雅妮比高爾夫、跟盧彥勳比網球.....開什麼玩笑嘛。

民主政黨就像官員，其財務必須完全透明，可供外界監督審核；其實，民主國家的政黨沒有黨產及黨營事業。馬總統口口聲聲肅貪廉政，是否知道不只要監督官員，政黨也須受到嚴格的財務稽查？不能說官員貪污就是貪污，政黨貪污就不叫貪污。

政黨的財富來源不明，造成不公平競爭，引起其他黨派的黨員及支持者對民主制度的不信任，進而否認執政黨的正當性，點燃憲政危機，遠比官員個人貪污的後果嚴重得多。

基於透明的重要性，各黨都應該誠實申報收支與來源，廉政署也應把黨的財務當作肅貪對象看待。例如，國民黨有哪些股票？股本多少？隱藏性的財富有哪些？財務轉移過程是否違法？也請馬主席明白宣示，吳伯雄擔任主席時承諾的黨產歸零兌現的時間表。

馬自己 2008 年競選時誓言清算黨產、吳伯雄說要黨產歸零、金溥聰去年 6 月也宣稱終結黨產。這些大人物講話算不算話？還是算個屁？應不應該信任他們？到目前為止國民黨內對黨產一事竟然鴉雀無聲，大選前好一個「此時無聲勝有聲」啊！

<https://tw.appledaily.com/headline/20110723/NZ2N43TCBBTJDDSHC3UJ643OF4/>

（最後瀏覽日：2020 年 8 月 27 日）

附件 16

立法院公報 第 105 卷 第 43 期 委員會紀錄

王委員育敏：主席、各位同仁。今天內政、司法及法制跟財政聯席要來處理這樣的法案，透過三個委員會的共同聯席審查，代表這個法案大家都非常重視。首先，本席要請教的就是，既然是這麼重要的法案，我們的內政部葉部長，因為何事無法到內政委員會來？既然剛剛很多民進黨的委員都覺得這件事情很重要，民進黨的委員也提出這麼多版本，當然我們比較遺憾的是，對於這麼重要的法案，民進黨黨團竟然沒有主張、沒有立場，不敢提出自己的版本，過去我們都看到，民進黨有提出黨版，既然這個法案如同剛剛各位委員說是如此重大、如此重要的話，行政院應該要有立場。

今天內政部部长應該要到內政、司法、財政三個委員會的聯席議場，他今天不出席會議，就是藐視我們這三個委員會，我不知道有什麼樣重大的事情，比今天立法院三個委員會的聯席審查還來得更重大。如果今天新上任的內政部部长是選擇其他事情，比立法院三個委員會聯席審查的事情更重要，他不出席、他不表態、他沒有辦法表示他的立場，那未來我們立法院的法案要怎麼樣審查？另外，我要提醒各位的是，在整個民進黨委員所提出的版本裡面，說要在行政院底下設立政黨財產調查及處理委員會，請問這一個委員會的設置，剛剛本黨的委員也有提到，有沒有違反行政、司法跟監察的分立問題？這是一個很大的議題，這樣的議題未來進入審查的時候，大家可以好好討論。

本席今天很重要的會議詢問就是，今天是立法院三個委員會的聯席，如果是這麼重要的委員會審查，為什麼內政部的葉部長可以不出席？是否可以請求主席，現在立即 **call out** 給葉部長，看看他現在有什麼重大的議題，他必須跟本委員會說明，請立即 **call out** 給他，然後請他說明，看他是不是有什麼很重大的事情，所以沒有辦法到這邊來。今天可是三個委員會的聯席審查，過去民進黨的委員也都極力要求啊！就是如果部長沒有任何其他特殊的事由跟理由，就應該要到立法院來啊！我們立法院是最高的民意機構耶！過去你們在要求法務部羅瑩雪部長的時候，不也是同樣的標準嗎？我們看到段宜康召委，羅部長要跟他請假，他也說不可以啊！什麼事情要請假都絕對不行，行政院院會也不行，立法院最大、民意最大，就是應該要到我們會議的現場來，更何況他是新上任的部長，怎麼可以不是以立法院這邊的質詢作為最優先呢？因此，對於這個部分要拜託主席，是不是可以把葉部長請到我們現場來？謝謝。

主席：請葉委員宜津發言。

葉委員宜津：主席、各位同仁。因為我是提案人之一，所以我必須要來說一點事情，第一，我們覺得很遺憾，國民黨到現在還是不太清楚什麼是人民的聲音，竟然還有國民黨的委員說今天不要審才符合人民的聲音，不知道已經有多少份民調顯示，人民的聲音是超過七成希望可以處理國民黨的黨產，我相信這七成裡面，有很多是國民黨的黨員；第二，剛才很多委員講說今天部長為什麼沒有來，其實依照立法院的慣例，審查法案絕大部分都是次長來的，沒有什麼了不起，既然大家都覺得民意優先、民意最大，而立法院又代表民意，我剛剛已經說了，七成以上的人民希望能夠處理國民黨的黨產，既然立法院最大，那我們今天來審查立法委員的法案有什麼不對呢？大家如果對內容譬如要成立什麼委員會有意見，我們在實質內容的時候就可以來審查，其實大家都知道，也心知肚明為什麼今天要拖延，就是以時間來變賣黨產。

這是國民黨自己公告要標售的黨產，從 2015 年 10 月裕台開發要標售彰化 17 筆土地、2015 年

11 月標售帛琉大飯店八成的股權、2015 年 12 月標售台中潭子區 6 筆土地、2015 年 12 月標售文山區 3 筆土地、2016 年 2 月標售中正區 1 筆 505 坪的土地、2016 年 2 月標售萬華區 KTV，它自己定的底價就高達 37 億 4,000 萬、2016 年 2 月臺北市中山區標售的底價就達到 22 億 1,000 萬、2016 年 2 月再標售育興街土地，底價 9,210 萬、2016 年 3 月齊揚開發標售的底價是 42 億 6,440 萬，光是最近要急著賣的，照國民黨自己定的底價，就高達 166 億 8,732 萬，司馬昭之心還不夠清楚嗎？我們真的覺得很遺憾，我們希望真的能夠順應民意趕快來處理這些。我們再一次的強調，我們不願意說這是現在國民黨的不當，而是過去國民黨的不當，那我們就趕快將歷史做一個釐清。事實上國民黨是兩手策略，一手說要還，一手卻拖延、變賣，我們都很清楚，國民黨到今天為止，沒有還一毛錢、沒有還一塊地，唯一有還的是透過司法程序訴訟多年才定案的日產。希望今天能夠順利進行來回應民意，謝謝。

主席：請姚委員文智發言。

姚委員文智：主席、各位同仁。事實上我在旁邊看到國民黨委員的訴求——內政部長要來，我們在審查重大法案時，在某一個程度來講，其實我也可以接受啦！但是依照立法院的慣例，其實都是召委同不同意請假，今天是行政院院會，對於新任部長，今天應該是第一次的行政院院會，到底哪一個重要，其實很難講。不過我想要換一個角度來提醒國民黨的委員，這個案子就算部長來了、拖了一次會議、拖到下個禮拜、拖了一個月，對你們真的有好處嗎？趕在這個時候趕快把黨產賣光嗎？但是對在座諸位委員、對你們幾位本身，有好處嗎？柯委員在笑，應該不會有半毛分到你身上吧！林德福委員還這麼認真，我猜想你身上應該也沒有吧！

國民黨為什麼不可以換一個策略，過去企業界有藍海、有紅海，社會的趨勢已經發展到這裡，人民已經投票做了決定，國民黨還要擁抱著腐敗不堪的舊思維、還要拉緊著黨國體制的舊繩索，還在這裡苟延殘喘！還在這裡困獸之鬥！我看吳志揚委員過去在桃園經營職棒，他的觀念也很新啊！為什麼不跳開這樣的思考？今天如果國民黨跑得比民進黨更快，自己把黨產在你們內部的會議就清理清楚，你們金管會的前主委在這裡，一定可以把這個查得非常清楚，他提的版本趕快把國民黨的黨產告訴大家，公諸於世，然後自我清理，利空出盡，浴火重生，我想人民一定會給你們掌聲的啦！搞不好人民還因此嫌棄民進黨開會那麼慢、開會還選了不對的時間，人民會覺得國民黨不一樣了，國民黨就有機會在這塊土地重新展開，跟過去的舊體制、舊思維重新做一個切割。我相信到時候在場的諸位委員，你們一定海闊天空嘛！也給國民黨內部的權貴、忠貞的黨員、分不到一毛黨產的黨員，也做一個公平的交代嘛！我在這裡呼籲，大家不要再繼續杯葛啦！我們好好進行各種討論，希望國民黨委員能夠調整這樣的心態，謝謝。

主席：請鄭委員天財發言。

鄭委員天財：主席、各位同仁。今天討論的這個案子，事實上過去黃煌雄在當監察委員的時候，就在監察院立案調查，也做了調查，也完成了調查。如果我們從這個案例來看，就可以瞭解整個調查權是在監察院，所以主管機關應該要放在監察院。這點如果沒有確定，今天不管是部長來還是次長來，這點都必須要先釐清，因為五院各自有五院的權責分工，在這樣的權責分工裡面，有實際調查權的就是監察委員。過去黃煌雄監察委員對所謂的不當黨產有做了非常詳細的調

104.
9.
14
工商
B8

**財團法人船舶暨海洋產業研
第十三屆執行**

主旨：財團法人船舶暨海洋產業研
依據：財團法人船舶暨海洋產業研
辦理。

公告事項：

壹、以公開、公平、公正方式，當
選、執行長業務範圍及條件

一、業務範圍：秉承董事會制
二、本中心執行長候選人資格
(一)認同本中心宗旨及理
理能力。(四)具中華民國國
准後，得受聘開年終報
參、本中心遴選執行長任期，自就任
肆、遴選程序：本中心設有「執行
一、依本公告遴選資格條件
被舉薦人之意願，並請向
二、於受理舉(自)薦時間截
三名候選人為限。

三、獲過半數委員同意推薦者
四、本會就進入複審之人選中
伍、受理舉(自)薦時間：自公告
一、自薦候選人：應於104年9
時間為準。

二、舉薦候選人：(一)各界舉薦
以本公告收件時間為準。本
年9月23日(星期三)下午
陸、應徵條件：舉(自)薦之執行長
一、完整正確之個人履歷資料
二、船舶暨海洋產業研發中心
三、執行長候選人個資同意書
柒、遴選委員對執行長候選入、會
捌、收件方式

一、收件地址：25170新北市淡
二、收件者：「財團法人船舶暨
三、收件方式：掛號郵寄或親送
玖、聯絡方式

[illegible]

務人所有之產。
依據：行政執行法第8條、強制執行法第82條。

一、拍賣標之物之種類、數量、品質，詳後列拍賣動產目錄。

二、拍賣標之時及場所：定於民國104年12月9日上午10時在本分署拍賣室拍賣。

三、開覽查封時及場所：及處所：自公告之日起，至拍賣日止，在本分署辦理。

四、拍定人未繳足價金者，本分署得依原拍賣價再拍賣。另拍定人並應負擔其差額，共計因再拍賣所生之費用，由原拍定人負擔。如再拍賣之價金低於原拍賣價者，原拍定人並應負擔其差額，共計因再拍賣所生之費用，由原拍定人負擔。

五、證明人應提出身分證明或相關之身分證明文件，如委託他人代為應買，並應提出代理人身分證或相關之身分證明文件及委任狀。

六、依行政執行法第65條使用強制執行法第83條規定，拍賣標之不動產係屬無效抵押權，應買人應自行負起清理債務之義務，不得以該項不動產所列之權利、外觀、瑕疵、年份、事件等為理由，向本分署爭執，倘願納保證履行，或請求增減價金，況不符事實，拍定後，依法理應變賣，該不動產與拍賣物參與與否無關。

七、車(輛)交通公路局高雄區管理處台管機字第104年0108字第1次招標(拍賣人)承受人)須向受理機關繳清該車輛至過戶截止前交還交通部公路局高雄區管理處台管機字第104年0108字第1次招標(拍賣人)承受人)仍應逕向該受理機關查詢之相關稅費及罰鍰後，始得辦理過戶登記，為實際稅費及罰鍰，拍定人(或承受人)亦應逕向該受理機關查詢。

八、請應買人於拍賣期日9時30分至本分署拍賣室憑國民身分證領取號碼牌，登記至10時止，逾時不得登證人拍賣。

九、特別注意事項：本次拍賣定有底價，由出價最高且超過底價之應買人買受，應買人所出之最高價如低於底價時，本分署不予拍定，將另定期日再行拍賣，另查本件拍賣標之物，查無動產抵押權設定。

十、承辦人及地址：台北市民湖區東寧路3段51號
十一、承辦人電話：臺北市政府(02)262-6938轉372。

標目目錄：

標的	標的名稱	數量	備註
一	自用小貨車 (車號：0033-EV、廠牌：TMD-2006 1吋)	有無底價	車體外觀整潔無明顯碰撞痕跡，里程數約1萬公里左右，位於後方停車場車位。

分署長 洪志明 依分層負責規定授權業務主管執行

外貿協會「台北國際會議中心環境清潔維護合約」招標案

聯絡人：行政處事務組李聖怡小姐，電話：(02) 2725-5200分機693。
預算金額：新臺幣15萬元。(含稅)，擴充金額新臺幣1464萬元。(含稅)
領投標及投標期限：自即日起至12月8日17時止，臺北基隆路一段133號6樓行政處事務組掛牌領取(每份投標費及投標押金：500元。)及投標。逾期恕不受理。開標日期及地點：104年12月9日上午11時，本會會議室。投標資格：1.為本國登記有案之建築物清潔服務人員(101010)之廠商登記或設立證明。2.須提供上述營業項目中所屬相關工業或商業團體會員有效證明文件(申請日期須為投標截止日前半年內)。完稅證明文件。4.金融機構出具最近3年內無退票紀錄證明文件。5.最近一期所得稅或營業稅。6.勞工安全衛生管理人員上單一案條件之清潔服務經驗證明文件。7.廠商有受停業處分或參照政府採購法第10條修訂新40萬元以上單一案件之清潔服務經驗證明文件。其他：詳細內容請參閱招標須知。
第1項條款第1項所記載情事者，不得參加投標。其餘：詳細內容請參閱招標須知。

帛琉某大飯店之普通股暨特別股股份標售公告

壹、標售標的物：帛琉某大飯店之普通股股票800,000張。估價公司普通股票總發行股本100%。特別股股票800,000張。估價公司大飯店之外特別股股票100%。
貳、標售時間及地點：自中華民國104年12月25日(五)上午九時至12月25日(五)下午三時止。下午一時至三時，攜帶護照前往「帛琉政府秘書處」洽詢(電話：+661 227 1198)或「帛琉外交部」。聯絡電話：(02)271-1998、+661 333 813小姐。
參、開標時間及地點：中華民國104年12月30日下午二時整，於台北市八德路二段23號鴻發樓會議室當眾開標。
肆、標的物之說明：於投標人領取投標書表時，一併檢附：
本公司各股東之股票票面之一部，除詳敘標價外，一併檢附。

[illegible]


青山不動產 大型物件・來電洽詢 **0955-319852**
 桃八德商業地 台商業角地 蘆高鐵商業地

- 巨型黑龍之珠一件或轉輸之人神柱一件(自選其中一件)
- 龍王寶樹一串49顆(每顆直徑三公分)或100~300公斤水晶簇兩件(自選其中一件)
- 免費指導第一聖者、大聖手及孔雀明王-上古封印-兩個月/16堂

敬請期待！！

第三層次 104/12/30

諸神大興——超越一切宗教的·第七度空間

第四層次 105/01/23

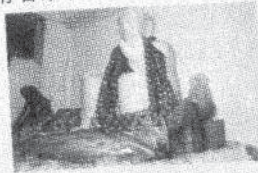
朝聖大典——詠植物，以違反權勢真

(詳內容、參加費用請上網查閱)

孔雀明王結界一朝聖地

北市和平東路三段383號

(文湖線/麟光站) 8732-1242

[illegible]

104.
12.
8
I
II
D₃

合信金庫銀行 採購招標公告 (第002次)

聯絡人: 吳耀輝 電話: 02-23118811x339

◎ 歡迎文數庫、採購 Windows 伺服器與網路卡 (案號: 104APC769)

◎ 歡迎文數庫、採購 Windows 伺服器與網路卡 (案號: 104APC769)

- 一、物品名稱、數量、技術規格及提供與本採購標之有關之廠商。
- 二、投標資格：依法得經總局或提供與本採購標之有關之廠商。
- 三、投標文件領取方式、處所及售價：即日起至96年12月20日止，在上班時間內，投標文件領取方式、處所及售價：（臺北市館前街88號）總局，每份工本費200元整。
- 四、還至本行行政管理部（臺北市館前街88號）總局，每份工本費200元整。
- 五、押標金額度：不得少於投標總金額10%。
- 六、截止收件日期地點：於96年12月21日17:30前至本行後棟一樓總收發室。
- 七、開標日期地點：96年12月21日11:30分本行二樓會議室。
- 八、其他注意事項詳招標文件。

七、其他注意：頂許招標文。

欣光華股份有限公司標售不動產公告(第一次)

壹、標售標的：台北市北區鋼材段四五一八二、一四五八一、一五一七七號等三筆土地，面積約為一萬五千平方公尺。

貳、標售地點：中華民國一〇四年十一月十四日止，於每週一至週五，上午九時至下午一時在該地索取投標書表。(每份新台幣參仟元)。聯絡電話：二六二二

彰化銀行租賃財物招標公告

中華民國104年一月
影總財字第1041509號

一、案名：彰德財子股肱租賃案。
二、物業名稱：持下列物件正本（或影印加蓋公司大小章）兩套；經濟園公司變更登記表及投標資格。持有上述物件正本上營業項目必須與本採購案相關。）最近經納稅證明。收買單據格式自帶參拾萬元以上。營業時間內必親自來採辦場資格。最近經納稅證明。變更登記期間：自民國八十二年十二月十四日下午五時止憑投標資格。地址：台北市中山路九十七號六樓。逾期不予受理。

三、登記表彰本公司大小章於辦公時間內，洽行總務處財產科領取
北區二段五十七號六樓）
四、開標日期、開標地點、其他事項：詳如投標須知。
五、

[illegible]

一、物品名稱及數量：採購各級法院前訴式之「臺灣之國史」自觀摩廳樹立台灣史案發號。
二、採購規格：依法得經營業主採購標之有標之廠商。
三、投標文件領取方式：處所及集標：即日起至2024年2月9日17:00止，在上開時間內至本行行政管理部（臺北市館前路17號8樓）購領，每份工本費200元整。
四、押標金額度：不得少於投標總金額百分之十。
五、截止收件日期地點：於2024年2月9日17:00前至本行後棟一樓議事室。
六、開標日期地點：於2024年2月10日10:30分本行一樓會議室。
七、其他注意事項請招標文件。

南投縣政府公告

本公司參閱本系統統一資訊技術(及文憑服務)詳情請至本公司網址：<http://www.taifex.com.tw>

中華民國98年10月17日
發文字號：南府經字第171-483701-25號
中興文化廣場二樓會議室
電話：(04)232-62551

台灣糖業股份有限公司量販事業部「台糖高雄凱旋
大樓」第一期出租公告 註：民國104年1月17日3000第89號房產公告
公告事項：一、土地座落：高雄縣大寮鄉38-1地號及博里頂賣場區段38-2地號等5筆縣有土地。
二、公告期間：自民國104年1月17日起至民國104年2月16日止。

物品名稱及數量：採購單一提款前置式(含)穿牆式之自動櫃員機六台(案號：104-076)
一、投標資格：依法得經營或提供與本採購標的有關之廠商。
二、投標文件領取日期：處所及其售價：自即日起至104年12月9日17:00止，在上班時間內
三、本行行政管理部(臺北市銘南路77號B樓)，每份工本費200元整。
四、押標金額度：不得少於投標總額百分之十。
五、截止收件日期地點：於104年12月9日17:00前至本行後棟一樓總收發室。
六、開標日期地點：於104年12月10日8:30在本行二樓會議室。
七、其他注意事項詳招標文件。

- 一、投標之標格：依法得經營及提供本採購標的有關之廠商。
- 二、物價之編製：採履歷增補或開式之，增補(註)自動搬昇機(案號：104年12月9日)。
- 三、投標價格：依法律規定之條件及說明書之規定辦理。
- 四、投標文件領取方式、處所及售價：即日起至104年12月9日17:30止，在上班時間內，逕向本行行政管理局(臺北市民館前路77號9樓)購領，每份工本費200元整。
- 五、截止收件地點：於104年12月9日17:30前至本行後棟一樓總收發室。
- 六、開標日期地點：104年12月10日上午11:30在本行1樓會議室。

其他注意事項詳招標文件。

財政部國有財產署北區分署公告 104年11月30日台財產北第一字第10423020200號

[illegible]

滿租 面寬8米 連52坪 商五 最熱鬧區 增進 台灣首選 多店在握保值利多 力100坪使用權 以稅中



3~8人
研發及維
運人員

1~4人
指數產品
推廣人員

- 1、外語聽說讀寫能力及薪資待遇優於一般金融新資待選優於一般金融
- 2、以上人員，男女不拘
- 3、報名方式：請至1111
- 4、報名截止時間：至民國

小啓 61
09 5135
林安

合信金庫銀行 採購招標公告 (第001次)
一、採購名稱及數量：採購金庫銀行採購招標公告 (第001次)
二、採購類別：依本行採購招標公告 (第001次) 規定辦理
三、採購文件領取方式：向本行採購招標公告 (第001次) 規定之地點領取
四、採購文件領取時間：自公告之日起至公告截止時間止
五、採購文件開標時間：自公告之日起至公告截止時間止
六、採購文件開標地點：本行採購招標公告 (第001次) 規定之地點
七、其他事項：詳見招標文件

合信金庫銀行 採購招標公告 (第002次)
一、採購名稱及數量：採購金庫銀行採購招標公告 (第002次)
二、採購類別：依本行採購招標公告 (第002次) 規定辦理
三、採購文件領取方式：向本行採購招標公告 (第002次) 規定之地點領取
四、採購文件領取時間：自公告之日起至公告截止時間止
五、採購文件開標時間：自公告之日起至公告截止時間止
六、採購文件開標地點：本行採購招標公告 (第002次) 規定之地點
七、其他事項：詳見招標文件

中央投資股份有限公司 第一次標售不動產公告
一、標售不動產地點：位於台北市中山區、中正區、大安區、信義區、內政部公告之不動產
二、標售不動產時間：自公告之日起至公告截止時間止
三、標售不動產地點：本行公告之不動產地點
四、其他事項：詳見公告

財政部國有財產署中區分署公告
一、公告事項：公告國有財產署中區分署公告
二、公告時間：自公告之日起至公告截止時間止
三、公告地點：本署公告之公告地點
四、其他事項：詳見公告

財政部國有財產署北區分署公告
一、公告事項：公告國有財產署北區分署公告
二、公告時間：自公告之日起至公告截止時間止
三、公告地點：本署公告之公告地點
四、其他事項：詳見公告

榮民工程股份有限公司 公開標售「世正開發」股票公告
一、公告事項：公告榮民工程股份有限公司公開標售「世正開發」股票
二、公告時間：自公告之日起至公告截止時間止
三、公告地點：本行公告之公告地點
四、其他事項：詳見公告

法務部行政執行署士林分署公告 (特別變賣程序後之拍賣)
一、公告事項：公告法務部行政執行署士林分署公告 (特別變賣程序後之拍賣)
二、公告時間：自公告之日起至公告截止時間止
三、公告地點：本署公告之公告地點
四、其他事項：詳見公告

法務部行政執行署士林分署公告 (特別變賣程序後之拍賣)
一、公告事項：公告法務部行政執行署士林分署公告 (特別變賣程序後之拍賣)
二、公告時間：自公告之日起至公告截止時間止
三、公告地點：本署公告之公告地點
四、其他事項：詳見公告

法務部行政執行署士林分署公告 (特別變賣程序後之拍賣)
一、公告事項：公告法務部行政執行署士林分署公告 (特別變賣程序後之拍賣)
二、公告時間：自公告之日起至公告截止時間止
三、公告地點：本署公告之公告地點
四、其他事項：詳見公告

法務部行政執行署士林分署公告 (特別變賣程序後之拍賣)
一、公告事項：公告法務部行政執行署士林分署公告 (特別變賣程序後之拍賣)
二、公告時間：自公告之日起至公告截止時間止
三、公告地點：本署公告之公告地點
四、其他事項：詳見公告

法務部行政執行署士林分署公告 (特別變賣程序後之拍賣)
一、公告事項：公告法務部行政執行署士林分署公告 (特別變賣程序後之拍賣)
二、公告時間：自公告之日起至公告截止時間止
三、公告地點：本署公告之公告地點
四、其他事項：詳見公告

法務部行政執行署士林分署公告 (特別變賣程序後之拍賣)
一、公告事項：公告法務部行政執行署士林分署公告 (特別變賣程序後之拍賣)
二、公告時間：自公告之日起至公告截止時間止
三、公告地點：本署公告之公告地點
四、其他事項：詳見公告

335-616

工林區

0985-024-330

近夜市場

0911-653-578

學校餐廳
徵經營夥伴

韓式料理
日式料理
拉麵水餃
台灣小吃
滷味麵食

【適合】

0963-673-369

裝潢設計

木工匠

造線
鐵窗拆除
水電耐治
通風氣

02-2891-1488

水電抓漏
防水
廚浴修改
頂樓隔熱
自工價廉

0958-871-069

各種漏水
抓漏
儀器測漏
泥工地磚
浴室修改

0800-028-777

自工價廉
遮雨棚
水電磁磚
泥作木工
防水油漆

0970-666-192

防水抓漏
專業
壁爐屋頂
免費估價
責任施工

0973-017-396

31
翡翠
※免店
有0986

冰店頂讓

本人因事回國，現將全
部設備、器具、貨品、金
錢、地點、建租、多、設備、全
部頂讓與人，有意者請洽
0988-354-993
洽林小姐

更近店位

中和景安捷運站
對面

0928-501-561

★租金4萬5
★百萬裝潢

項變遷中
意者面洽一張小姐

0935-014-383

富泰中
午後電洽
(內湖區)

0931-287-409

發買賣

面等商用不動產廣告

不動產標售

標售標的：台北市長春路90號地上1至3樓、
地下1樓(面積2,584.16坪)及平面車位190席
(面積2,633.62坪)；面積合計5,217.78坪。
底價：新台幣22.1億

領標時間：自民國105年2月1日起至2月26日止。
開標時間：105年3月2日。
請洽：0930-888207(標單每份新台幣5,000元)。

票貼 52

小啓 61

洽詢專線 02-23141095

法務部行政(特別變賣)程序

一、公債、股票、債券、有價證券、不動產、動產、權利、債權、債務、其他財產，經法院拍賣，其標單每份新台幣5,000元。

二、公債、股票、債券、有價證券、不動產、動產、權利、債權、債務、其他財產，經法院拍賣，其標單每份新台幣5,000元。

三、公債、股票、債券、有價證券、不動產、動產、權利、債權、債務、其他財產，經法院拍賣，其標單每份新台幣5,000元。

四、公債、股票、債券、有價證券、不動產、動產、權利、債權、債務、其他財產，經法院拍賣，其標單每份新台幣5,000元。

五、公債、股票、債券、有價證券、不動產、動產、權利、債權、債務、其他財產，經法院拍賣，其標單每份新台幣5,000元。

六、公債、股票、債券、有價證券、不動產、動產、權利、債權、債務、其他財產，經法院拍賣，其標單每份新台幣5,000元。

七、公債、股票、債券、有價證券、不動產、動產、權利、債權、債務、其他財產，經法院拍賣，其標單每份新台幣5,000元。

八、公債、股票、債券、有價證券、不動產、動產、權利、債權、債務、其他財產，經法院拍賣，其標單每份新台幣5,000元。

九、公債、股票、債券、有價證券、不動產、動產、權利、債權、債務、其他財產，經法院拍賣，其標單每份新台幣5,000元。

十、公債、股票、債券、有價證券、不動產、動產、權利、債權、債務、其他財產，經法院拍賣，其標單每份新台幣5,000元。

十一、公債、股票、債券、有價證券、不動產、動產、權利、債權、債務、其他財產，經法院拍賣，其標單每份新台幣5,000元。

十二、公債、股票、債券、有價證券、不動產、動產、權利、債權、債務、其他財產，經法院拍賣，其標單每份新台幣5,000元。

十三、公債、股票、債券、有價證券、不動產、動產、權利、債權、債務、其他財產，經法院拍賣，其標單每份新台幣5,000元。

十四、公債、股票、債券、有價證券、不動產、動產、權利、債權、債務、其他財產，經法院拍賣，其標單每份新台幣5,000元。

十五、公債、股票、債券、有價證券、不動產、動產、權利、債權、債務、其他財產，經法院拍賣，其標單每份新台幣5,000元。

十六、公債、股票、債券、有價證券、不動產、動產、權利、債權、債務、其他財產，經法院拍賣，其標單每份新台幣5,000元。

十七、公債、股票、債券、有價證券、不動產、動產、權利、債權、債務、其他財產，經法院拍賣，其標單每份新台幣5,000元。

十八、公債、股票、債券、有價證券、不動產、動產、權利、債權、債務、其他財產，經法院拍賣，其標單每份新台幣5,000元。

十九、公債、股票、債券、有價證券、不動產、動產、權利、債權、債務、其他財產，經法院拍賣，其標單每份新台幣5,000元。

二十、公債、股票、債券、有價證券、不動產、動產、權利、債權、債務、其他財產，經法院拍賣，其標單每份新台幣5,000元。

房地產

不動產標售

標售標的：台北市成都路81號B1~6樓(面積3,088.52坪)及B2~B4計89個停車位(面積1,169.51坪)；面積合計4,258.03坪。

總價：新台幣37.4億元。

預標時間：自民國105年2月18日起至3月18日止。
請洽 0953-999-108 (標單每份新台幣5,000元)。
開標時間：民國105年3月23日(週三)上午10:30。

基礎

服務

51

55

52

票貼

票貼

票貼

您刷卡購物

我高價收回

換取您所需資金

0920-668-333

0920-668-333

0920-668-333

元鼎當舖

元鼎當舖

元鼎當舖

汽車借款

黃金

鑽石名錶

02288

27559

27559

小啓

小啓

小啓

61

61

61

七九三

522

524

免費投資專線：080-221985

台灣證券投資信託股份有限公司
台北市南京東路二段123號12樓
TEL: (02) 507-1123 FAX: (02) 507-7

本基金會經財政部核准辦理慈善業務，惟不表示基金
性、經理公司以法律經理職能，亦不保證基金之獲利及
性、經理公司均應尊重投資人之注意義務外，亦須秉承
業務，亦不保證基金之收益，免致誤認與國內有基金
利有關。

身邊心腹一起來！
食行污相露原形！

陳最親信的庶務股長
拿回扣、貪公款，
陳會不知道嗎？
連身邊人都管不好，
還管得了誰？
陳定南認指公務員拿回扣，
原來是依據他的
「宜蘭經驗」啊！

12月3日
選 ③ 號
大家一起來
拒絕
挑撥省籍情結的
養食高手陳定南

附件 19

財經熱線



王建棟／攝

裕台將「轉帳國土」轉賣民間，獲利應該不只六千萬

旗下的復華金控集團（八至十樓及十六、十七樓），以關係人交易「套現」近廿億元給國民黨；力霸集團東森電視台也以十

近一年來，國民黨忙著將不動產「大清倉」，根據本刊掌握資料，光是在台北市區就賣了上千坪土地，進帳四、五十億元。這些土地的來源幾乎都是「國土」，大多是早年國民黨以低價或不明價格向政府購買，少數是不花成本「轉帳」而來。在民進黨「追討黨產」政策說得比做得多之際，國民黨「出清黨產」

國民黨今年最大一批土地交易是在五月至十月間出售忠孝西路一段的「崇聖大樓」，共進帳近三十億元，買主包括黨營事業

賣崇聖大樓！賣北市黨部大樓！賣中華日報大樓！

行動則是「人在做，天在看」，靜靜把大批房地產換成現金。

A！賣！賺！

國民黨「出清國土」追追追

田習如

億元總價買下十一至十五樓；目前國民黨中央還保留了一至三樓，隨時準備出售。佔地五百多坪的崇聖大樓是在一九八四年由台北市政府賣地給國民黨，每坪約二·五萬元，建築物則由國民黨出資興建，後來行政院工程會、研考會等機關還曾向國民黨租用了好幾年。

忠孝東路、林森北路口的原台北市黨部大樓，也在幾度招標、比價（參加者包括中台禪寺等）不成後，今年九月由長頸鹿美語集團議價購得，總價近五億元。這塊地是在七二年向臺北市政府購買，買價依黃煌雄等主編

之《還財於民》一書推算，每坪約一·九萬元，是當時公告現值的三分之一。

國民黨向國有財產局購買的土地中，也有三筆在近一年內出售。包括去年十月過戶的泉州街交通黨部兩百多坪土地，是在七一年以每坪一千四百元、總價近九十七萬元賣給國民黨航運黨部前身的中華航業海員黨部（參見《還財於民》），如今國民黨以一億多元的價格轉賣給邱姓家族。

今年初，國民黨經營的中華日報將松江路原總社大樓的一至四樓出售，售價四·一億元，獲利一·九億元。這塊佔地約三七四坪的土地是在六八年向國有財產局購買，七二年中華日報大樓蓋好後，還拿去向國有財產局設定抵押，作為國產局借給中華日報「周轉」六四七·七萬元債權

一四七〇億黨產五年剩一半

黨營事業上半年財務大曝光

田習如

國民黨把黨營事業這棵「搖錢樹」拼命搖到幾乎只剩枯枝敗葉，不過是幾年的光景。黨營事業總資產從高峰期一九九八年的一四七〇億元跌到今年六月底的七三四億元，足足少掉一半。國民黨經整併後所餘兩家控股公司中，今年上半年，中央投資淨賺二·一億元，華夏投資淨賠一·九億元，賺賠相抵後幾乎讓人「沒感覺」。

上半年中央投資股票交易作了二二一億元，與過去大多一整年作不到兩百億元相比，手筆可大了；扣掉成本後，在股票上還有二三億餘元的獲利，主要包括賣兆豐金賺七·八億元、賣聯電賺二·二億元、賣中美和賺十二·五億元等。國民黨行政管理委員會主委張哲琛解釋，因為中投發行的第五次五年期公司債（總額八十億元）在今年十月中旬到期，約有五十億元須償還，所以才出現比往年更拼命賣股票的情況。

中投也在上半年繼續認列幾家賠錢、清算事業的投資損失近十六億元，導致上半年僅小賺二·一億元。七月間中投與瑞士信貸銀行簽約信託，國民黨仍掌握董事會五分之三席次，除了董事長由黨營系統多年的「技術官僚」劉曾華擔任，國民黨

財經熱線

的增加擔保品。政府借錢給政黨周轉已經夠奇怪，不料根據地政資料，到七三年這筆抵押權卻塗銷，原因不是中華日報清償債務，而是國產局「拋棄」權利，內情更加令人感到不尋常。

關係人交易、奇特交易頻傳；聽張哲琛怎麼說？

政府售地給黨營文化事業的例子還有正中書局，其位於衡陽路的土地是在六七年向國產局購得。今年二月國民黨將正中書局股權以約三·三億元賣給美商安惠信息系統公司，據了解，該公司與世新大學經營者的成嘉玲家族有關，正中書局的新人事也看到世新的影子。衡陽路這塊地目前一、二樓出租給一家餐廳，近年已不太顯眼的正中書局招牌

另請前公平會副主委趙揚清、政大商學院教授李金桐擔任法人代表。交付信託之後，國民黨除了每年分配盈餘，中投重大投資案及人事案也要先向黨中央報告。

至於掌管文化事業的華夏投資，上半年小作股票五億餘元，沒賺多少，加上旗下中廣、中影、中央日報等媒體都在虧錢，使得華夏上半年淨損一·九億元。本來中廣、中影都是賺錢公司，至少資產豐厚，後來卻變成赤字連連，搞得華夏即使要信託也沒人敢接案，箇中原因，除了劉泰英當年讓中廣心不甘情不願的賣地等等「搬錢」行動外，套句黨務主管的話，「華夏的問題在華夏」，意指由黃大洲擔任董事長的華夏公司，本身的財務操作有問題。

今年上半年華夏分別向子公司中廣、中影借錢週轉達六億、三億元，後者已到期又展延；向中國信託等銀行借款十八億元，也已協商展延，加上過去向黨中央借的一筆八億元款項，如今黨中央「要得很急」，債務問題使華夏高層頭疼不已。□

如何再擦亮，令人關心。

十月間因為國民黨內有人不滿「私相授受」而向媒體爆料，一時成為新聞焦點的仁愛路厚生大樓，是在七〇年由台電賣給國

民黨產業黨部，蓋成十二層大樓，國民黨除早年出售幾層給工程師學會、團結自強協會等外，其他樓層在過去幾年也出租給曾任僑委會委員長的焦仁和及其律

國民黨最近一年出售房地產擇要表

交易時間	標的位置及面積	出售對象	金額	取得來源
2003.9	忠孝東路舊北市黨部大樓,佔地140坪	長頸鹿文化事業	近5億元	1972年向台北市政府購買
2002.11~03.10	仁愛路厚生大樓,每層樓平均105.5坪	許舒博、焦仁和、廖正豪等關係人	每戶約2400~2500萬元	台電→1970國民黨購買
2003.10	汀州路生產事業黨部,約43坪	陳月娥	—	1972年向賴世剛等購買
2003.10	北市柳州街81號8樓	江俊毅	—	1994年向蔡明杰等購買
2003.5~10	忠孝西路1段4號崇聖大樓,每層約510坪	東森華榮傳播、復華金控	共約29.8億元	1984年向台北市政府購買
2003.2	衡陽路20號正中書局(以出售股權方式連同土地處分),佔地74坪	美商安惠信息系統	3.3億元(股權價額)	1967年向國有財產局購買
2003.1	中華日報台北松江大樓1~4樓,佔地374坪	杜修蘭、王玉蘭等	4.1億元	1968年向國有財產局購買
2003.1	衡陽路62,64號,佔地約124坪	天仁茶葉	1.85億元	接收日產→1955裕台企業買賣→1959國民黨轉帳取得
2002.10	泉州街交通黨部,約274坪	邱賢二等五人	1億餘元	國產局→1971國民黨航運事業黨部購買

師友人開設事務所。

今年國民黨把兩個樓層賣給焦仁和友人、一層賣給前法務部長廖正豪的女兒廖尉均，加上黨籍立委許舒博介紹賣了四戶，眾多「關係人交易」遂引起黨內注意。國民黨行政管理委員會主委張哲琛強調，焦仁和等人購地是因為承租戶有優先承購權，黨中央雖議價但未賤賣，整個流程承襲早年行管會（財委會）會同考紀會等單位共同監辦的規矩，也不會發生像劉泰英過去那樣收佣金的事情。他並說明國民黨目前對於名下不動產的處理大原則：只要是沒有花錢就從政府那裡取得的，統統都會歸還，包括早年地方政府贈與給國民黨，以及國庫將接收的日人財產「轉帳」給國民黨的合計一五八筆不動產，都已在去年九月交給李永然為首

財經熱線

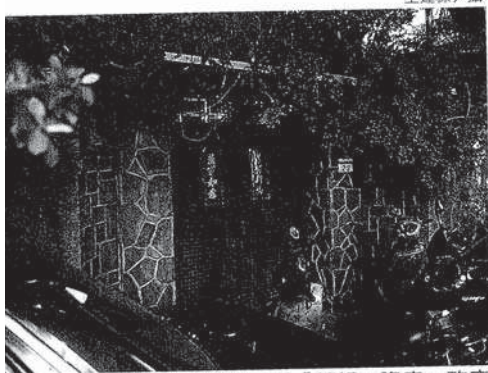
的律師團進行「回贈」事宜，目前約有八成完成過戶。

不過，國民黨似乎「漏掉」了幾筆當年「不花一毛錢」就取得的台北市精華區土地，例如已經在今年一月過戶給天仁茶葉公司的衡陽路六二、六四號，佔地一二四坪，根據地籍資料，政府接收這塊地後，先是登記為五九年「轉帳」給國民黨，後卻又登記成黨營裕台企業早在五五年就以「買賣」名義取得產權，這是否為當年國民黨無償取得政府資產的「掩耳盜鈴」手法？而今裕台企業以一·九億元出售，帳面獲利〇·六億元，「歷史公帳」怎麼算，可得好好推敲。

目前國民黨不願再細究當年取得政府各種資產的緣由，針對裕台出售該筆「轉帳」土地一事，張哲琛解釋，因為裕台企業

是在黨營事業系統下，不在前述黨中央處理不動產的大原則之內。張哲琛也說明，去年度黨中央決算後的財產收入數字，也就是包括出售及出租不動產，共約進帳二十億元。

值得一提的是，裕台企業是國民黨最老牌的黨營事業之一，國民黨成立控股公司後將裕台納入中央投資之下，中投持有九六％股權。劉泰英時期裕台在黨營事業角色並不顯眼，國民黨下



王建棟／攝
中山北路還有一戶「轉帳」資產，政府須記得要回來

野後整理黨營事業，將所有「問題不動產」（主要是近十年向特殊人士高價購地而造成大虧損的資產）移轉到裕台企業，裕台的任務就是在清理處分完這些不動產後結束營業。由於國民黨的土地糾紛甚多，甚至還發生過為靈骨塔產權而被開槍警告的事件，因此張哲琛說黨內原本沒人願意接下裕台的業務，後來國民黨特別訂定內規，表明裕台員工若因業務上訴訟而造成賠償等損害，黨中央會出面負責。由此可見國民黨土地問題的「燙手」程度。

先不論國民黨過去幾年大方出手向民間買地而留下的痛賠紀錄，國民黨早年「取得國土」的過程則多半輕鬆愉快，如今國民黨若要拿出誠意「返還不當得利」，必須投入更多心力進行更仔細的清查及交代。

例如國民黨委託律師團所處理的「回贈」不動產，其實都在台北市以外（詳本刊今年三月號），但本刊發現在北市中山北路一段五三巷內有一戶「轉帳」房地，目前仍在國民黨名下。這戶帶有日式味道的三十坪獨門房地，房屋是在五二年由政府（台灣省公產管理處）轉帳給國民黨台灣省委員會，土地則遲至五九年轉帳。詭異的是，在地政單位電腦化後的資料中，卻把當年「轉帳」的名義改成「買賣」，有「漂白」之嫌。國民黨要不要把這戶房地還給政府，值得關切。

返還「不當得利」，國民黨必須多加把勁

此外，本刊根據監委黃煌

雄在前年四月提出的黨產調查報告，進一步追蹤其中位於台北市的不動產，結果發現，當年國民黨以「轉帳」名義取得日本人戰敗後留下來的房產中，除了前述裕台企業賣給天仁茶葉的那筆外，絕大多數都已在「一九六〇至七〇年間轉賣到民間，包括六六年台灣省勞保局也向國民黨買下了濟南路二段四二號的一戶房子。若說當年「黨國一家親」，哪有國民黨向政府免費取得房子，政府事後卻得花錢買回來的道理？

在國民黨近一年的密集出售不動產行動中，也有少數房地的來源是早年向民間購買。例如汀州路二段原台灣省產業黨部的兩戶房屋及土地，是在五四年向賴世剛購買；柳州街八十一號的一層房屋，是在九

四年向蔡明杰、蔡明俊購買。國民黨已在今年十月將這兩批不動產售出。

面對黨產在黨內外經常引起爭議，張哲琛特別聲明「黨產是包袱」，許多黨產在取得當時有其時代背景，希望外界不要用現代的眼光來看過去；而這幾年清理處分黨產，包括為黨務支出籌款及歸還當年受政府贈與者，被部分黨內人士評為「敗家子」，也不公平。

黨務人員動輒得咎有其苦衷，不過從民眾的角度來看，國民黨若真心體認黨產是「負債大過資產」，何不「擴大參與」，讓政府、朝野政黨及民間專家代表共組調查、監督委員會，公開討論、協商哪筆黨產該「歸公」、哪筆可以留在黨庫，以昭公信？

◎

附件 20

立法院公報 第 105 卷 第 43 期 委員會紀錄

主席：請吳委員志揚發言。

吳委員志揚：主席、各位同仁。我剛才也是嚇了一跳，看到有這麼多版本，卻沒有執政黨的版本，也沒有行政院版本。小英總統一直把轉型正義當作她的重要施政，而在我印象中，她把不當黨產的追討當作轉型正義的重點，既然如此，我們知道在前面大家花了很多時間開公聽會、討論個別委員的提案，如果這個是新的執政黨政府主要推動的，我們很希望看到執政黨黨團方面的意見，而不是個別委員的意見。

另外，新任內政部長今天也許有其他事情而未能前來，但我們很希望聽到新任內政部長對於本案的意見，因為葉俊榮教授是以前我在臺大法律系的老師，在我印象中，他對憲法有非常深入的研究，由於社會上對於不當黨產處理條例的做法有沒有違憲是有很大的疑慮，然而至今都沒有有一個行政院版本，所以我們希望稍微暫緩一下。內政部長身為憲法專家，這又是內政部主管的業務，我們希望看看在行政院院會經過討論後，還要不要提出這樣的條例？如果要提，又是長得什麼樣子？我覺得應該審慎提出來。今天如果草率行動，又沒有執政黨版本，也沒有行政院版本，會讓人覺得是不是當初選舉時喊得很大聲，選票騙到後又不認真推了？所以這件事應該要三思，我覺得今天沒有必要進行實質討論。謝謝。

主席：請李委員俊俤發言。

李委員俊俤：主席、各位同仁。今天是行政院組閣後第一次開行政院院會，內政部長前往參加行政院會，我們認為這是很正當的理由。

剛才聽到林德福委員與吳志揚委員的發言，我發覺「狼又來了」，不當黨產條例在第 5 屆被國民黨退回 75 次、第 6 屆退回 26 次、第 7 屆退回 109 次、第 8 屆退回 96 次，總共退回 306 次。現在好不容易國會開放了、國會改革了，程序委員會不再擋案，結果國民黨今天又來了，說：不行！不行！沒有行政院的版本；不行！不行！沒有民進黨的版本；所以統統不能討論。國民黨不是也堂而皇之的提出國民黨黨版的政黨財產監督管理條例嗎？我們也可以從國民黨的黨版開始，所以不要再用這種方法來阻擋，這本來就是人民關心的議題，就一個一個來討論。主席並沒有說今天要全部出委員會，也沒有說今天要全部討論完。所有法案都是這樣，同樣的議題如果有不同版本慢慢進來，大家就整併後再來處理，國民黨如果這麼堅持一定要有黨版，我們今天就從國民黨的黨版開始，看國民黨的版本到底適不適合。

國民黨在第 5 屆、第 6 屆、第 7 屆及 8 屆連一個版本都不提，也不讓人家審案子，現在好不容易開始審，今天「狼又來了」，又說因為茲事體大，所以不能審。請國民黨向全國人民負責，這個不當黨產條例到底重不重要？我們應不應該給人民一個交代？

主席：請黃委員國昌發言。

黃委員國昌：主席、各位同仁。我呼應李俊俤委員剛剛發言的內容。我剛才坐在下面聽了多位委員的發言，覺得非常訝異，本院各委員會審查法案，何時以行政院與民進黨版本之提出為程序性的絕對必要要件，如果未提出會造成程序性無法進行法案實質審查的障礙事項？我遍查立法院職權行使法、議事規則，看不到任何這樣一個法規，是不是請主席順便問一下法制局的人員，本院是否有這樣程序上的規定而我有所疏漏，完全不知道？

第二部分，到目前為止，本院已經三讀通過的法案中，是不是都有行政院版本、都有民進黨

版本？如果沒有的話，那些法案是如何完成三讀的？各個版本從付委審查到現在，經過大體討論、經過公聽會，有許多正反不同意見都已經進來，希望本委員會要把握審查的時間，不要再遭受任何程序上的杯葛，早日呼應人民對於實現轉型正義、追討不當黨產的訴求。

主席：請賴委員瑞隆發言。

賴委員瑞隆：主席、各位同仁。對於不當黨產的問題，人民相當關切，包括媒體多次民調中，都有超過七成五的人民認為這個一定要追討，要改革；即使在泛藍民眾也有超過五成以上認為應該要面對。

剛才黃委員也提到，這次共有 11 個版本提出，包括國民黨、親民黨及本人也都有提出提案。從過去的立法例，本來就沒有要求誰一定要提出什麼樣的版本才能審查，更何況國民黨黨團、親民黨黨團都有提出版本，另外有一位立委也有提出版本，希望國民黨不要再用過去的方法。新的政府已經成立，新的國會也已經成立，過去被杯葛了 306 次，希望今天能夠理性的討論，如果大家認為裡面有任何不適合、不恰當的，都可以討論，我認為這個法還是必須在大家有高度共識之下通過才是最恰當的。不過我還是要再次強調，人民期待不當黨產應該要追討，這是轉型正義的一部分，也是追求整個臺灣公平正義的一部分。

主席：請林委員麗蟬發言。

林委員麗蟬：主席、各位同仁。對於不當黨產這件事，我個人覺得如果它真的很重要，內政部長就應該在現場；如果它對人民真的很重要，大家都要一起針對這件事逐條處理；如果它真的很重要，行政院版本一定要出來，做一個對照表。這不是按照規定可不可以的問題，而是如果真的很重要，如果真的是國人想要設定一個比較合理的政黨法案以符合大家的需求，應該並不是要針對國民黨的黨產法而已，因為所謂政黨法案應該是不管現在的政府或是哪一個政黨未來都要適用的，而不是只框架在某個政黨的定義裡面。如果真的很重要，請大家審慎做這件事；如果真的很重要，請內政部部长要到現場，我們再來進行逐條；如果真的為人民好，請尊重人民的聲音。

主席：請柯委員志恩發言。

柯委員志恩：主席、各位同仁。身為一個第一次到這裡來看到這樣一個不當黨產條例的立委，我完全支持本黨剛剛的說法。其實從國民黨敗選開始，每個人都把不當黨產當作我們轉型正義的第一步，身為新科立委，我們也很想透過這樣的法案，能夠協助我們知道從過去到現在所謂不當黨產的定義。如果在這個過程中，每個政黨都在非常公平的情形下，透過立法原則，相信不僅可以選給國民黨一個公道，也可以完全符合社會的期待。

既然是這樣一個政黨法案，我們當然希望程序上能夠更加完善，剛才李委員特別提到，國民黨擋了非常多次，那是因為國民黨在執政過程中，自己本來就沒有提出這部分。現在民進黨已經執政，對於這麼重要的法案，我相信他們在過去應該開過一些會，橫跨司法及法制與內政委員會的委員，也包括很多行政單位，對提出這樣一個法案應該有充分的準備。我們今天並不是要擋這個法案，也不是放任大家繼續罵國民黨不敢審這樣的法案，我們所要求的也不過就是程序上更合法制、在程序上給更多時間，如果因為有更多時間而可以提出行政院版本、因為有更多時間而可以讓內政部長到此備詢，你想國民黨還有機會再擋這個案子嗎？我們要求的也不

洪委員宗熠：主席、各位同仁。針對今天的會議，其實我很納悶，今天會議的開會通知除了審查各委員所提出的「不當黨產處理條例草案」外，還包括親民黨黨團擬具的「政黨及其附隨組織財產調查暨處理條例草案」，所以不是只有在處理不當黨產的問題。而內政部今天提出的報告對國民黨是非常寬容，報告內提到的是「政黨及其附隨組織財產調查暨處理條例草案」，內政部還沒有寫到不當黨產，你們就急著跳腳了！

其次，我認為主席陳其邁委員是很用心的，這個聯席會議已經是第三次召開了，大家可以看一下開會通知，今天是第三次聯席會，但是到現在卻還在處理相同的問題。

另外，國民黨委員質疑為什麼今天內政部長沒有來列席，本席雖然是新科委員，但本席的想法是，內政委員會有二位召委，黃委員昭順擔任主席時，他所擬定的議程，我們予以尊重，他所邀請的列席官員，我們也尊重，而今天是陳委員其邁擔任主席，對於他排定的議程及邀請的官員，我們也應該要予以尊重，而且內政部長今天是因為參加行政院院會才無法列席的，所以我認為我們應該要尊重陳委員其邁所排定的議程。

最後，4 月 28 日已經召開過本法案相關的公聽會，那天本席有事無法到場，有向陳委員其邁請假，但是後來本席看到該公聽會的出席委員也是寥寥可數，所以本席認為國民黨委員應該要用更多時間來參加公聽會，讓真相得以更加釐清。

主席：請黃委員昭順發言。

黃委員昭順：主席、各位同仁。過去內政委員會的情況，尤其是張委員慶忠擔任主席時發生的事情，大家應該都記憶猶新，當時為了都更的案子，民進黨要求必須要有院版，等到院版送來審查後，又要求張委員慶忠要迴避，所以後來是請邱委員文彥擔任代理主席。剛才柯總召提到整個法案的情況，其實在 93 年時，立法院院總第 1434 號委員提案就是民進黨黨團的提案，謝長廷擔任院長時，也有將「政黨不當取得財產處理條例草案」送來審查，但是現在要審查的相關議案中卻沒有民進黨黨版，也沒有行政院院版。

520 之後，所有部會首長都已經就任了，今天 8 樓衛環委員會的議程是邀請環保署李署長報告業務概況並備質詢，李署長也要參加行政院會，所以衛環委員會的主席做出裁示，請李署長在 1 小時後，也就是行政院會結束後要到委員會列席。從以前到現在，我們都要求部會首長到委員會，尤其今天是新部長上任後第一次內政委員會審查相關重要法案，所以我必須要求主席，希望能依照以往的慣例來處理。以上，謝謝。

主席：請徐委員永明發言。

徐委員永明：主席、各位同仁。不當黨產條例及其附隨組織的相關議題，其實討論很久了，第 5 屆提了 75 次，第 6 屆提了 26 次，第 7 屆提了 109 次，第 8 屆提了 96 次，總共提了 306 次，不過都是在程序委員會中被退回，所以這個議題不是新的議題，這個法案也不是針對個別的政黨，是要讓臺灣變成一個正常的民主法治國家。從時代力量的角度來看，這個黨產的存在當然是不公平的，可是從臺灣民主發展的角度來看，不論是對國民黨或對其他政黨，黨產的處理不只是一個轉型正義，更是一個現代民主國家正常基礎的建立，在這樣的基礎下，臺灣的民主才得以長遠發展，所以我希望不要再用任何其他理由，說有沒有院版，說有沒有行政官員的意見，有



李鍾桂（左起）、林烱森掌理救國團數十億「公產」

邵宏祥◎攝

救國團與國庫「爛帳」大清算

全台最富有社團財產大曝光

國民黨不當黨產這六年多來一直是綠營的「追殺」焦點，其實轉型期正義的追求還包括更多由公轉私的財產爭議，像坐擁全台風景區、都市精華區許多不動產的救國團，最近就被民進黨政府盯上，也傳出可能循黨產模式「脫產」的風聲。

文◎田習如

春

節期間到各風景區走走，不經意就會發現許多救國團經營的山莊、青年活動中心，用地之「奢」讓人誤以為是公家單位才有此手筆。救國團的寒暑假營隊曾在許多四、五、六年級生的青春記憶中占據一定角落，但隨著時代演進，決策結構老態龍鍾的「中國青年救國團」遲遲未能跨越轉型關卡，在台灣年輕世代心目中幾乎快成歷史名詞，加上難以擺脫黨國時期「A國庫」包袱、仍舊坐享豐厚而富爭議的資產……，救國團何去何從？成為台灣民主化一項重要而困難的工作。

「國庫通國庫」、「團職通黨職」

救國團是全台「不動產大戶」，光是以社團法人中國青年救國團名義持有的土地面積即達五千多坪，公告現值總額為六·八億元；名下房屋總面積更高達三萬坪，其中位在台北市區且連房帶地的，就包括南京東路四段的社教中心、四維路的透天住宅、館前路的中國青年服務社等

等。這些還不包括其附屬事業名下資產。救國團變成大地主、大屋主，乃至成為全國規模最大社團法人的過程，和早年「國庫通國庫」、「團職通黨職（國民黨）」有很大關係。

國民黨政府來台不久，就在一九五二年由行政院頒布條例設立「中國青年反共救國團」，透過遍布全台的組織，成為拉攏、教化年輕人信奉黨國思想的重要工具，財源也就「順理成章」由國庫供養。但八九年救國團「轉入民間」、立案登記為社團法人時，政府卻任令救國團財產也跟著「民營化」，成為如今國庫一樁樁尾大不掉麻煩案件。

救國團財產中的大批房舍，主要為遍布各大風景區的青年活動中心，以及各縣市中心地段的團務委員會、社教中心等，這些房屋有一大半是坐落在公家土地上，早年國庫大方讓救國團不花分毫「占地為王」，後來才陸續改成依法便宜租用。而救國團取得這些房屋產權，有許多在地籍

Insl. Story
財經熱線

救國團收支概況		
項目	2004年	1994年
總收入	21.24	27.17
政府委辦費	0.68	3.02
青年活動中心收入	10.38	10.09
總支出	21.54	25.75
人事費（含各團部及活動中心）	6.03	5.36
退休金優惠存款利息補貼	0.58	0.14
年度餘絀	-0.30	1.42

註：總收支項之次項目為舉其要者

單位：億元

救國團現有不動產		
	土地	房屋
總面積	18123.3	102021.38
台北市	911.44	26484.06（約8千坪）
高雄市	1810.98	1274.92
全台灣轄市	304.89	7431.87
其他	15095.99	66830.54

單位：平方公尺

救國團相關事業		
名稱	資本額/ 登記基金額	負責人
幼獅文化股份有限公司	153	李鍾桂
中國青年大陸研究文教基金會	2	李鍾桂
中國青年服務事業文教基金會	2	李鍾桂
張老師基金會	3	李鍾桂
中國青年旅行社有限公司	45	薛全麟
張老師文化股份有限公司	42	李鍾桂
中國青年留學遊學股份有限公司	1	徐國華

單位：百萬元

救國團的企業老闆團員		
高清恩44*	統一集團總裁	
李成家97	美吾華公司董事長	
楊頭雄109	味丹企業董事長	
王信豐110	宜蘭宜聯鋼鐵董事長	
沈達吉111	清華廣告董事長	
林富男112	高雄漢王洲際飯店董事長	
吳澄清194	台灣石化合成公司董事長	
黃崇仁195	力晶集團董事長	
謝修平201	三功集團	

註：數字為團員證號碼

母」，近十年來每年活動中心收入約十億元、社教研習（各種才藝班、文理補習班等）及活動收入約七億元，占救國團年收入逾八成。二〇〇〇年以前，救國團每年來自政府的委辦費等收入都在三至五億元不等；尤其九四年以前，當政府「惠賜」金額

資料上都是屬於建物第一次登記，換句話說，早年救國團哪來的錢蓋這麼多房子呢？答案恐怕還是與國庫的厚愛有關，像教育部就是長年輸送公家養分給救國團的臍帶；甚至早年部分地方政府還發起中小學生「一人一元」活動幫救國團蓋房子，其他各級政府的「圖利」救國團方式更是林林總總。

根據教育部清查的決算資料，一九七九至九〇年間該部陸續補助救國團興建及整修墾丁、澎湖、金山……等十處青年活動中心共四・六億元，以當時建築成本估計，許多活動中心等全由政府出地又出錢，但房屋卻都登記給救國團。由於早期資料散佚，目前查出最「經典」的案例就是劍潭青年活動中心，由北市府、國安局、國產局出地，並約好建屋費用由僑委

行政院專案小組在甫過世的蒙藏委員汪平雲生前努力下，曾討論以收回土地租約及採其他法律途徑要回房屋產權的方式解決劍潭活動中心案，同時間卻傳出救國

先下手為強？

會出三分之一、救國團出三分之一，日後按出資比例持有建築物產權。結果八八年房子快蓋好時，救國團連續三年向教育部申請專案補助共一・六八億元（按總經費三・二二億元計，分擔比例應只需一・〇七億元），雖然教育部撥款公文中數度出現產權應登記給出資單位的文字，但那一群吃公家飯的官員、公務員們最後竟然眼睜睜看著房屋落入救國團名下而毫無作為，直到民進黨政府上台打算追討時，已經超過了民法的十五年請求權時效。

原來，翻開救國團財務資料便不難發現，各大風景區的青年活動中心、各都市中心區的社教中心，這些多半位於公有土地上的救國團房舍，正是救國團的「金雞

許多救國團房屋，公產形同被長期「綁架」；不過救國團相關主管則是一面抱怨這些房屋都很老舊，有些山莊更地處偏遠、無經營效益，救國團是為服務民眾而非「坐擁金山」，一面卻又說最好政府能把活動中心土地產權賣給他們。

站在國庫的立場，公有土地上坐落著許多救國團房屋，公產形同被長期「綁架」；不過救國團相關主管則是一面抱怨這些房屋都很老舊，有些山莊更地處偏遠、無經營效益，救國團是為服務民眾而非「坐擁金山」，一面卻又說最好政府能把活動中心土地產權賣給他們。

達四、五億元時，救國團年年收支都有結餘，九五年起便轉為連年虧損：二〇〇〇年起綠色政府不再給救國團關愛的眼神，每年委辦費更降至一億元以下，於是更凸顯活動中心、社教中心收入的重要性。而國庫幫救國團蓋了一棟棟「生財工具」，救國團主管倒是臉不紅氣不喘地強調，拿政府補助款興建活動中心「是爲了配合政府政策」。

救國團由盈轉虧已超過十年，除了政府給的錢減少，過去每年動輒收入一億五到三億餘元的寒暑假活動，近幾年也銳減至二、三千萬元。更關鍵的原因則是龐大的人事負擔。救國團有傲視全台社團組織的一千多名專職員工，每年人事費超過六億元，還另有比照公務員的退休金優惠存款利息補貼（即所謂「一八%」議題），雖然九五年起不再提供此優惠，但隨國內利息走低，原有的補貼支出近年已膨脹到每年逾五千萬元。救國團員工感嘆九年來未曾調薪，近兩年更遇缺不補、精簡組織，許多有意義的活動如基層文化服務隊也已停辦。不過從財務資料看來，人事費降幅仍不顯著。

盈轉虧逾十年，人事負擔沉重

往年國庫照顧救國團就跟照顧國民黨一樣，例如「黨職併公職」年資併計卻只從國庫領退休金的事情，救國團也一併適用，前內政部長林豐正便是一例（詳本刊二九五期）。難怪民進黨政府將救國團定



救國團「輕鬆」拿下劍潭青年中心，失職官員應受罰

楊仁甫◎攝

爲救國團還像早年呼風喚雨、包山包海，也忘了中國「青年」救國團的服務對象不是他們這群銀髮退休族。

救國團在〇五年換上林炯堯當主任，但掌控團務十八年的李鍾桂轉任團務指導委員會召集人後，仍是實際運作的要角。李鍾桂並身兼張老師基金會等三大救國團相關基金會的董事長（詳附表），救國團在九三及九六年間將旗下營利事業中最多金的幼獅文化公司（資本額一、五億元）股權全部捐給這三個基金會，令人對幼獅的財務充滿好奇，也值得政府專案小組繼續追查。

其實救國團近年爲了轉型求生也做了一些努力，例如在二〇〇〇年除掉名稱中的「反共」二字，拿到陸委會等兩岸文教交流的「生意」，幾乎每個月都有接待對岸來的參訪團；此外也爭取企業界贊助活動，像與台積電基金會合作邀請外縣市貧困學生來台北觀光、與銀行業合作安排學生實習等。救國團團員名單中也出現高清愿、李成家等企業主，不過都是早年加入，代表著建立政商關係的一種管道。

對於財產來源的爭議，救國團表現一如國民黨面對不當黨產，堅持威權時代搞出來的形式上的合法性。救國團主管也要求本刊強調他們是一群無私奉獻的「快樂的傻瓜」，以侷促的人力在全國山巔海角「爲人民服務」。也許他們真的快樂工作，倒是當了好多年冤大頭的國庫肯定是超級「傻瓜」。

附件 22

財經熱線

資料室



婦聯會是官太、富太俱樂部（左起徐林秀、田玲玲、林澄枝、俞蕙萱、嚴偉雲，右三為黃新平、右二陳幸）

蔣宋美齡婦聯事業身價驚人

婦聯會「資產轉進」大透視

田習如

全

台灣資產最神秘、規模最龐大的婦女團體——中華民國婦女聯合會，隨著主任委員蔣宋美齡辭世而正式進入「辜嚴倬雲時代」。近年婦聯會旗下各主要組織其實早已在辜嚴倬雲管轄之中，尤其資產總額分別為十九億、九、五億元的兩大基金會，以及轉型為「收費事業」的華興中、

小學，未來發展如何？身價廿六億元的振興醫院會否成為「無殼蝸牛」？均值得注意。

六大附設組織，個個身價驚人

歷史超越半世紀的婦聯會登記為政治性社團，資產從不公開，旗下主要有六大附設組織，涵蓋醫療、教育、社福三個領域，雖然都屬於非營利性質的財團法人，不過經本刊多方調查，個個「身價」都很驚人。

社福系統的婦聯聽障文教基金會、婦聯社會福利基金會，分別由婦聯會於一九九六、九七年

捐助成立，前者董事長為辜嚴倬雲，董監事會堪稱「官太太」、「富太太」俱樂部，包括連戰太太方瑀、錢復太太田玲玲、吳伯雄太太戴美玉、張昭雄太太李芳惠、蘇起太太陳月卿、夏功權太太黃新平（黃少谷女兒、黃任中姊姊），以及徐柏園女兒趙徐林秀（衛理女中董事）、新光集團老夫人吳桂蘭、和信辜家女兒辜仲玉、媳婦侯天儀（辜成允太太）、衛理女中董事長陳幸：等。晚一年成立的婦聯社會福利基金會董事長為宋美齡（待改選），董事會成員與前者有半數重疊，不過「老太太」比「官太太」多，年逾六十者就占了三分之一。

去年度資產總額達九·五億元的婦聯聽障基金會，原本財產只在三千萬元上下，到二〇〇一

年婦聯會一筆約九億元捐款進來後才令人「眼睛一亮」；去年除了婦聯會等機構共四百萬元捐款外，還有個人捐款包括吳桂蘭、台灣工銀路錦明的太太陳世姿（亦為該會董事）等，各捐了二十萬元。該基金會在台北和台中共成立了三個聽障教育中心，年度支出約兩千萬元左右，主要為三中心教職員人事及儀器費用等。

婦聯美齡樓土地國民黨低買高賣賺一票

至於婦聯社福基金會原本基金規模約十億元，近年因為婦聯會「借用」軍方長沙街土地爭議日起（本刊早在九五年五月號領先報導），決定另覓房舍，於是在九八、九九兩年捐贈該基金會

共六億元，以該基金會名義買下青島東路、林森南路口一塊方正土地，目前正興建名為「婦聯美齡樓」、地上九層地下三層的新會所。值得玩味的是，這塊地最早是屬於國有財產，而今賣地給婦聯會的卻是國民黨。

話說占地約五百坪的這塊精華區建地，是在四九年由陸軍總司令部接收，六九年「出售」給國民黨中央委員會婦女工作會。婦聯會和婦工會當年都是聽命於宋美齡的兩大國民黨婦團，相對於蔣中正被稱為「委員長」，婦聯會及婦工會人士則稱宋美齡「指導長」（新生活運動促進總會婦女工作指導委員會的頭頭）。「指導長」當年以政府向貿易商徵收的「勞軍捐」而使婦聯會茁壯，建軍舍、織征衣造福軍中弟兄，因此，婦聯會長年借用長沙

財經熱線

街現址、婦工會索購青島東路土地，陸軍總部冒著違反國有財產法（無權處分公用土地）的規定，也只好照辦。倒是國民黨以每坪近一二〇萬元的高價賣地（以五年前行情看不算低，目前行情則在九十萬左右），似乎沒看在「指導長」的面子上算便宜點；國民黨持有三十三年後轉手這塊地，淨賺多少錢，也有必要說明清楚。

買地之後，婦聯社福基金會曾經提供給立法院當作停車場，後來動工蓋樓，工程經費總計將達四億元，由互助營造承造。「美齡樓」興建初期靠著基金會每年五、六千萬元的利息收入還可支應，不過這兩年利率大降，利息收入減為三千多萬元，婦聯會只好再大方出手，去年就捐了

五千萬元專款給該基金會。有意思的是，相較於聽障基金會有九億元資金存在臺灣銀行，總資產累積達十九億元的婦聯社福基金會，則有十二億元的定存放在辜嚴倬雲家族經營的中國信託銀行。

婦聯社福基金會以補助其他

婦聯會所屬機構資產概況

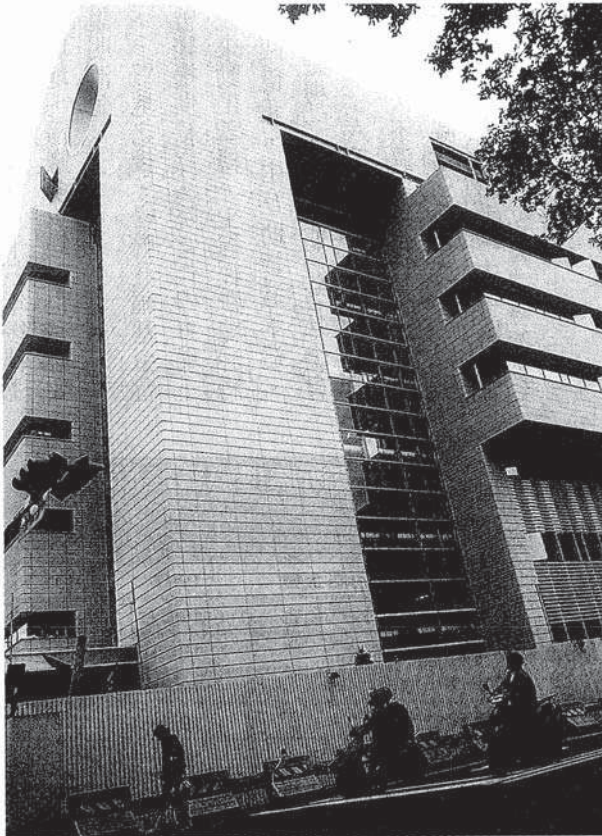
名稱	成立時間	資產總額或基金總值
婦聯社會福利基金會	1997	1,901
婦聯聽障文教基金會	1996	946
華興育幼院	1955	—
華興小學	1955	6.5
華興中學	1958	102
振興醫院	1964	2,614
宋美齡兒童血癌研究中心	1998	200

社會福利團體為業務大宗，每年花在社會福利的經費約三千多萬元，不過前幾年或許是忙著新大樓事務，一度出現公益支出未達法定免稅標準（基金孳息八〇%）的狀況。

華興朝「企業化」走，三個財團法人董事成員高重疊

婦聯會的教育事業以華興系統為主，從華興育幼院、小學一路隨著院童的升學需要而開設華興國中、高中，在陽明山區占地近兩萬坪，優美的環境使得多年來經常有家長把華興當作「貴族學校」而想送子女進來，不過華興創辦四十八年來一直都是收容國軍遺孤、低收入戶子女免費就學、住校，直到兩年前才開始招

潘重安／攝



婦聯會斥資十億蓋美齡樓，手筆羨煞一般非營利機構

收自費學生，朝一般私立學校經營模式發展。

過去華興育幼院維持四、五百名院童的規模，到最近幾年已降為一百多名，據了解，經費的考量是一大因素。以前華興靠著數億元基金孳息就足以因應開銷，近年則與國內大多數的財團法人同樣碰上利息下滑的困擾，

不過雖然華興財務不至出現困難，也雖然有婦聯會這個大「靠山」，由辜嚴倬雲主導的董事會還是決定開放對外招生，並請來新校長進行「企業化」經營，將人事結構年輕化。

據透露，華興在轉型的過程中曾傳出董事會裡有少數人持保留態度，例如蔣家大媳婦蔣徐乃

錦就傾向「秉持原來宗旨」，以慈善收容為主。蔣徐乃錦長年在國外，過去很少參加華興董事會，近年回國後則頗為關心華興校務，在原本行禮如儀的華興董事會帶進「美式作風」。

華興目前有育幼院、小學、中學三個財團法人，不過董事會成員重疊性高，包括夏功權夫婦、郝柏村、林洋港、邱創煥、高玉樹等，早年李登輝也曾是華興校董。

過去華興以育幼院為母體，與小學、中學共享資源的情況，據悉已朝各自財務獨立自主的方向規劃，育幼院計畫遷移到北投，華興在那裡有一塊山坡地待開發，而帳面資產分別為六五〇萬、一億餘元的小學、中學，則留在原址。

據調查，陽明山華興校區產

財經熱線

權複雜，有台北市政府無償出租（華興棒球場），有與政府交換土地，也有早年購買或私人（祭祀公業等）捐贈而來。華興育幼院仍將以慈善業務為主，並計畫未來由小學、中學提撥部分盈餘資助育幼院。

華興中、小學增班招收自費學生，預估到二〇〇五年可以損益兩平，尤其以目前每回招生都「擠破頭」的現象來看，應是「榮景」可期。過去每年約新增二、三十名免費收容的院童的情況，在對外招收一般生後已大幅減少。

醫療事業方面，九八年婦聯會捐助兩億元在和信醫院裡設置「宋美齡兒童血癌研究中心」，雖然由辜嚴倬雲老公辜振甫擔任董事長的和信醫院專攻癌症治療，血癌中心設在和信名實相符，不過當時仍有些人為婦聯會

旗下「正宗」的振興醫院打抱不平。

振興醫院源自一九六四年的振興育幼院，六七年更名為振興復健醫學中心，目前財產規模約廿六億元，雖然每年健保收入都在二十億元上下，不過基金利息減少，加上健保局實施總額給付等大環境因素，使得振興近年財務亮紅燈。

振興醫院財務亮紅燈，院區土地被軍方告「不當得利」

據了解，除了不少單位遇缺不補、精簡人事，明年開始振興的醫生也將減薪約五%，不過由於其他醫院早就已經減薪，振興「撐」到現在，所屬醫師也沒什麼好抱怨的。倒是振興醫院與軍方交涉了好幾年的土地糾紛，在近年「清算歷史公帳」的氣氛下

會如何發展，令人關切。

振興占地一萬餘坪的院區，是在六五年經國防部「撥交」而無償使用至今，八九年軍方試圖與振興訂契約卻遭拒，九六年監察院糾正後，國防部遂向法院控訴振興「不當得利」，要求給付租金，目前官司仍在糾纏中。

振興醫院現任董事長是辜嚴倬雲，董事會裡除了夏黃新平、趙徐林秀等婦聯會老班底，還有邱創煥、長年在美國照顧宋美齡的外甥女孔令儀，以及「士林官邸派」的前故宮院長秦孝儀等。

婦聯會及旗下事業高層人士大都是老先生、老太太，而在婦聯會從秘書長、副主委一路做到如今扶正在望的辜嚴倬雲，也已年近八十。在政商界一片年輕化風潮中，財富和爭議一樣多的婦聯會集團，確實顯得很奇特。□

* 發刊詞

自由中國 第 01 期 (1949年11月)

作者：本刊

在這個時候，我們用「自由中國」這個名字出版一種刊物，讀者顧名思義，當可油然而生同情心。但為鄭重起見，我們謹把我們的旨趣，簡單的述於卷首。

「自由中國」，是我們現在中華民國的同胞無論在理論上或在實際上所應當以為政治生活的目的。一個民族生活在現在世界上，如果沒有較合理的政治生活，便不能有其他的好生活；如果沒有一個自由的國家能夠保證他們的自由和安全，他們必不能有一個合理的政治生活，他們必不能在人類進步上有什麼貢獻。

一個自由的國家，和無政府的社會不同；無政府的社會，只能由混亂而趨於毀敗，必難給予人民以一個好生活。一個自由的國家，和極權的國家不同；一個極權的國家，非特不能給人民以自由，並且也不能給人民以安全。一個自由的國家，更不能做任何其他國家的附庸。

而我們現在的中華民國，一大半土地現為共產黨軍隊所佔領，一大半同胞已喘息於共產黨的恐怖中。他們非特沒有自由和安全可言，他們簡直沒有國家可言。

共產主義的政府，和法西斯主義的政府，具現代極權政治兩種不同的形式。在這種政治下人民不能有真正的自由和安全，這是極權政治的理論和事實所必使然的。最壞的是，這種政府的主持者，為領袖慾所驅使，完全拘牽於這種政治的形式，更沒有機會想到人民實際的利益。他們看人民和器機一般；無論什麼無人性的殘忍事情，他們都做的出來。結果，人民所受的痛苦，便不是常識所可臆度的了。

共產黨兵力所到的地方，即蘇俄勢力所到的地方。在中共諸人，固然以為大功將成，不久便可以向莫斯科獻捷了。而自中華民國人民的立場言，則萬一中共竟席捲中國，則從此以後，中華民國的同胞，將都淪為蘇俄的奴隸；非特成為沒有自由的人民，並且成為沒有國家的人民。

我們並不反對世界各民族在自由和平等的原則下，成為一家的主張，但我們反對帝國主義，反對陰謀，反對極權，反對殘暴。蘇俄帝國主義者的統治中國，我們同胞所受的痛苦，必不是過去在任何暴君壓制下的痛苦所可比擬，在任何外族管轄下的痛苦所可彷彿。三百年前，幾個無賴的斯拉夫人開始越過烏拉山，遂啟沙皇東侵的野心。從此以後，俄人便沒有一天不想染指於中華國土。現在蘇俄的統治者，完全承襲沙皇的傳統，而又加強奸詐詭譎的技術。百年以前，林則徐說過：「為中國患者、其俄羅斯乎！」在現在講起來，俄羅斯不只是中國的「患」；實在，在現在世界上，為永久和平的障礙的，只有一個俄羅斯！蘇俄如不改變他的政治方式，不改變他的政治手段，世界將永遠沒有和平的一天；蘇俄如併吞世界，此界便變成黑暗時代，全世界的人民，除卻蘇俄統治階級以外，亦必沒有快樂的一天。

這是我們反共抗俄的極明顯而不可易的理由。我們若不認識這一點道理，不是大愚，便是大惑。我們如認識這一點道理而不去想法阻止蘇俄的侵略和中共的暴行，不是頑夫便是懦夫。

「自由中國」這個刊物，正是要闡明蘇俄對於世界——尤其是對於中國——的禍害，和中共對於國家和人民的罪惡。我們並要討論如何阻止這個禍害，如何洗滌這些罪惡。這個刊物所發表的文字，本著思想自由的原則，意見不必盡同，但棄黑暗而趨光明，斥極權而信民主，求國家民族的自由，求世界的和平，則是大家共同的主張。我們說話的態度，可在下列少數誠條中看出：

一、不作無聊的悲觀。歷史的路程，雖然有迂迴曲折，而大流所歸，都是表明人類是趨向開明的。現在蘇俄的行為，不過歷史人類進程的逆流之一；當然，他的範圍和力量比任何過去人類進程的逆流都要大。但我們相信，人類行為的總結總趨向於善的。我國二千年前儒家的大師荀況有言：「狂生者，不須時而落。」當代英國大哲學家羅素亦以為「狂妄者定必失敗」。在一方面講，這種逆流的範圍和力量愈大，我們要挽正他當然更要費勁；在另一方面講，我們在這個時代，我們為善的機會亦最多而最大。況且「歷史是在我們這邊的」！我們並且相信，中華民國的人民，受了

司法院釋字第793號解釋

2020/8/3

PRT

數千年善良文化的陶冶，善的力量，比惡的力量多。一旦明瞭中共主張的錯誤，中共宣傳的虛偽，定必毅然決然，衝破中共的蒙蔽。所以現在的時局，雖是陰霾，但我們總有見到光明的一天，不必作無聊的悲觀。

二、不作下流的漫罵。「政者，正也」。我們在買家和民族生死存亡的關頭，出版這個刊物，我們最大的目的，是要把我們平易而正確的見解，仔仔細細的告訴我們的同胞。我們居心當然要「出於正」，我們在說話上邊亦不可不「出於正」。所以我們屏除一切下流的漫罵。我們說話的對象，當然包括被中共宣傳所麻醉的同胞。但是這些人裏面，我們也相信儘有許多可與為善的人，這班可與為善的人我們只要好好提醒他們，便可恍然大悟，棄邪歸正，用不著罵；至於不可與為善的人，終身不靈，罵有什麼用處？

三、不歪曲事實。我們如果述說事實以作例證時，無論是歷史上的事實或現在的事實，我們都求十分的正確。我們決不為一時說話的便利而歪曲事實。我們相信：正確的判斷，須基於正確的事實。我們所要向世人傳達的，決不是花言巧語，而是正確的判斷；所以我們萬不可歪曲事實。我們述說自由中國地域中的情形，我們固然絲毫不加粉飾；我們講到中共區內的狀況，我們亦必儘量求其實在。真實是我們生活的一種目的，亦是我們這個刊物的一種目的。

四、不顧小己的利害。我們以最誠摯的心腸向世人說話；我們說話的目的，決不是為一黨一派的利益。我們所要申明的是人道和正義；我們為世界的永久和平而說話，為同胞的自由和安全而說話。在這個時候，我們有應當說的話，如果因為有所顧忌而不說，或隱約模稜的說，都犯著『見義不為』的過失。我們所要仔細辨別的，是我們說話對社會的影響，而不是對一己的利害。我們的話如果有幾分好處，如果可以導人為善，則無論對我們自身有什麼危險，都是值得我們去說的。

最後，我們可以說：我們的態度是積極的而不是消極的；我們主張一切合理的改革，以求對於人民生活有實際的利益和進步。我們非特要堅守現在仍是自由的國土，我們也要竭力抵抗蘇俄侵略中國的暴力。不與共產黨的極權政治，仍在中華國土立足。我們希望用這種態度和主張博得全國同胞的贊助！

TOP

【印出】

* 建立現代化的制度



【社論】 自由中國 第 02 期 (1951年01月)

作者：本刊

本月八日，以中國國民黨總裁的地位在中央改造委員會擴大紀念週對黨員講話，就中說到：

「所謂革命建國的新精神，具體表現是什麼呢？就是：第一、要消除派系自私自利的觀念，打破爭權奪利的惡習；第二、要健全黨政軍民各階層的組織；第三、要建立現代化的制度。」

蔣總統提出這三點，自然是針對時弊。也就是說，在現階段中，派系自私自利的觀念和磨擦傾軋的惡習依然存在；黨政軍民各階層的組織也未健全，現代化的制度尚待建立。這都是事實。蔣總統既勇於公開承認這些事實，我們也就更為感奮地作進一步的申論：

首先、我們要特別指出的，上述三點，前二是病象，最後一點—現代化的制度未建立，是病根。診病要從病根下手！

其次，現代化的制度，其內容是些什麼，我們得弄清白，把握住。希特拉、莫索里尼，曾經用過他們所認為現代化的一套辦法（制度），史達林正在推行的那一套，在史達林特有的理念中，又何嘗不認為最現代化呢？主觀終究是主觀，歷史會宣告那是真的，那是妄的；真的健在，妄的滅亡。希特拉、莫索里尼身破名滅了，遺留下一片殘破困乏的歐陸；史達林正步他們的後塵，將與他們同一歸宿。歷史所要求的現代化制度，其內容如何，該夠明白了，一句話，要與希、莫、史、那些大同小異的幾套辦法完全相反；折言之：

(1)政治現代化，要民主。在民主前提下，政府的措施，要以法治自律，人民的權利—尤其是若干基本自由，要以法治保障。

(2)經濟現代化，積極地要提高一般人民的生活水準，消極地要保證人民不虞匱乏之自由。

(3)教育文化現代化，要首重學術研究的獨立精神，注重人格教育。政治的教條不能代替學術上所追求的真理。

(4)社會制度現代化，要建立在人格平等。社會聯立關係（Solidarity）代替奴主關係。

政治上的權力是最現實的，最有影響力的。為求上述各部門的現代化，必須以政治的現代化為前提。所以我們得特別強調民主與法治。在這篇短文中，也只能就這兩點來講。

民生政治，少不了選舉制和民意機關。但選舉制度上民意機關並不充分地等於民主政治。就選舉和民意機關這方面講，今日的臺灣已向民主政治跨進了一大步，可是在走向民主政治的首途中，我們所應當特別重視的，還是以推行民主政治為己任的政府當局（中央的和省級的）頭腦中的民主觀念。民主要有寬容大度，「誰是我的人，誰不是我的人，」在腦子裏老是盤據着這樣一個想頭，則其觀念就是十足地反民主；民主要重視輿論，愛惜喜怒之情隨着「小報告」而轉移的，很難說不是反民主的氣質。自私自利的派系之所由產生而迄未斂迹，原因在此；磨擦傾軋的惡習之所由形成而迄未消除，原因在此；在今日反共抗俄的大目標下，未能顯出一個氣派偉大的局面，原因也在此。

法治，如果僅就法治本身，而不就「法」之所以成為法的程序說，法治並不是民主政治的特徵；也不能把它和民主兩者理同一對孿生子。中國的歷史，找不出一個民主時代，但可找出法治精神的特期，商鞅相秦，就是一個顯例；希特拉、莫索里尼時代的德、意，其政權類型雖然是絕對地反民主的，但也顯出法治的威嚴。儘管他們所運用的法，在形成其為法的程序上違反民主。法治不一定民主，民主必須有法治。我們今日的現實政治，需要我們要求民主；更不幸地，同時尤迫切地需要我們要求法治。

司法院釋字第793號解釋

2020/8/3

PRT

民主下的法治，基於「法律之前人人平等」的原則。同罪不能異罰，同功不得異賞：司法權的獨立，不容任何其他權力的干擾；至於對罪犯之依法逮捕，依法審訊，以保障人民身體自由，尤為法治之起碼條件。再就行政上的法治說，設官分職，為的是分門負責，分層負責。有其職必有其權，權因職定，決不能因「人」的因素而伸縮。同時，用人不疑，上對下不許事事過問，否則政治圈內只有奴才；做官負責，下對上不應事事請示，否則恩怨聚於一身。歷史上邴吉問牛喘，不問長安市上殺人案件的故事，我們一方面笑其陰陽怪氣的觀念，一方面也佩服他尊重分層負責的法治精神。——在現在科學時代，我們還要徵引這個陰陽怪氣時代的故事來寫時論，人類歷史又不免有點令人迷惘！

理論與事實，在這個題目下可以寫下去的太多了。這裡，我們以誠摯而又沉重的心情，再說幾句；今日在臺灣的中央政府不僅是自由中國的命運所寄托，也是東亞反共抗俄的一大支柱。這是事實，誰也不能否認，因此，凡是志切反共的人，都得珍惜這個勢力，愛護這個勢力。同時，我們也相信，政府當局確在努力想做好，事實上有許多好的表現，尤其在軍事方面。不過，在一個根本問題上，也就是本文所申論的現代化問題中的中心問題，民主與法治這個問題上，似乎知之不够，或者行之不力。因之我們還要在本文的結尾，引用兩句古話，向政當局表示我們獻曝愚忱。古話說：

「以身教者行，以言教者訟。」

TOP

【印出】

* 青年反共救國團的健全發展的商榷

 自由中國 第 08 期 (1952年10月)

作者：徐復觀

青年反共救國團的團章、已載於十月四日的報上；團的本身、預定於總統華誕日成立。這當然是自由中國反共抗俄中的一件大事。我們應以最大的期待祝其成功，祝其能真正增加反共抗俄的力量。我現在為此一與團體如何能得到健全的發展，稍貢獻一點意見。

任何工作，應有一個好的開端；而好的開端，首先是表現在某一工作的立法基礎之上。團章是青年反共救國團的立法，是青年反共救國團將來發展工作的基礎。我對這一立法，這一基礎，認為尚有若干值得研究之點。

第一、是此一團體的性格尚不夠明朗。革命固然動創造；但我們已經革了幾十年，不能不承認我們的創造，應該有了若干的成規定法以構成國家的體制。青年反共救國團，是總統號召的。實現總統的號召，仍應在國家的體制中，以取得其合法的根據，劃定其應有的界限，因而賦與以明朗的性格。使其工作在整個國家體制中，站有一定的位置，取得具體的內容，才能有一個實際的歸結。總統是國家體制中最高點，我們不能在國家的體制以外去實現總統的意旨。尊重國家的體制，不僅所以尊重國家，尊重元首，並且是尊重工作。

在現存國家體制下的組織：一種是政府的各種機構；此外，則為人民團體，乃至人民團體中的政黨。政府機構的重要立法應經過行政院院務會議，有的還要經過立法院。人民團體，則應受內政部所主管的對人民團體的各種規定。青年反共救國團，就其所規定的任務說，都是政府範圍以內之事，則其立法應有一定之程序；而其地位也應歸納在政府系統之中。若謂其係人民團體，則是否係按照政府對人民團體之規定而成立，也有待於解釋。至於說到「教育性的，群性的，戰性的集團」，這應該是每一政府機構努力的目標，不論軍事系統也好，教育系統也好，都應該用這幾句話做行動的指導，並不能因這幾句話而認為有打破國家體制之必要，現在就宣布的團章本身和宣布的形式看，此一團體在國家體制中的地位，性格與身份，並不夠明朗。淺看，好像這樣才可天馬行空，百無禁忌，實際，將來恐怕會像駕駛失靈的汽車，闖壞了道旁的東西，結果也闖壞了自己的機器。因此，我竭誠希望青年反共救國團於正式成立以前，能將法律的基礎打好，則將來方不至有負總統之號召。第二、在組織上，它缺乏與國民黨的明朗的關係。此一團體，是「在三民主義的最高原則指導之下」的，這與國民黨並無不同。其負責人如蔣經國周至程天放諸先覺等，都是國民黨的核心幹部。它以地區及學校為對象的六級組織，與國民黨的組織也是大同小異。國民黨有領導青年工作的部門，青年中也早有了國民黨的組織；然則此救國團的青年組織，對於國民黨到底是處於怎樣的一種關係呢？已經入了黨的青年，還是否要入團？已經入了團的青年，還是否要入黨？若說各幹各的，則是青年在三民主義之下，有兩種組織；青年便可以問：上面的主義和領導人本無不同，以何必要而把他們來劃分為二？若說一個青年可以黨員而兼團員，一如上層人物之雙重身皆一樣，則青年可以問：上層之雙重身皆不過是兼職，他們的雙重身皆是為了什麼？因雙重身皆而來的雙重領導，在一個人格上，以何種方法取得調和？若謂有了救國團後國民黨即取消青年工作，則青年團員既未規定到三十歲後轉為國民黨員，是一個青年的政治生命至三十歲即告終止，似亦不合青年人的期望。據團徽的說明，中間的青天白日，「乃國民黨黨徽；在於啟示中國青年，明瞭中國之本源，從而知報國之道。」這用意很好。但國民黨並不完全是紀念性的東西，它有活現了的組織。雖然說「本國設團務指導委員會」，其委員雖包括有國民黨的要人，但這只是人事關係，而不是係統關係。過去三民主義青年團對黨本有較明確的規定，尚因此而形成派系，爭擾不休，乃有黨團合併之？。今後以何方法，可防止此種流弊？以何方法可端正青年的視聽？這些，我們都應該預先想到，庶不致使改造剛完成的黨，又遇著內部糾紛；也不致使剛出世的團體，一生下地即含此一糾紛的因素。

第三、在其任務上所列舉的項目，把政府整個的工作包括完了。而從十五歲到三十歲的青年，則把初中到大學的學生也包括淨盡。我們予此，首先應認為一 凡是青年都是國家的，都應擁護國家元首，不應因有無特殊組織而兩樣。國家元首自然亦不會因其有無特殊組織而有親疏厚薄之分。二 青年以受基本教育為主，我們不能說基本教育與反共抗俄無關。要當一個現代化的兵，也有賴于良好的基本教育。三 學校是政府正常的教育機構，是青年的正當組織生活，我們不能認學校不

2020/8/3

PRT

能負擔青年教育，或以學校為不可靠。四 工作是分工的，青年受基本教育，乃完成將來負擔社會分工之準備，每一青年不可能變成萬能的人物。五 青年對國家義務之負擔，如兵役等等，國家有明確之法令，任何人不應在法令內減少，也不應在法令外增加；不能因其為青年，而其負擔便成為無限大。六 總統所不斷提倡之工作科學化，應包括權責分明，系統分明，每一單位能各盡其職責，不越俎代庖，不桃僵李代，不浪費一分人力，不浪費一分時間等等。七 假定我們一互反攻大陸，屆時恐怕每一人都要負起一種任務，同時恐怕也應接受戰地短期訓練，但這只有戰地短期訓練才能適應真切需要。而且基本教育愈完全者，完成任務愈容易，否則在衡斷能力時，何以必須注重教育程度之分。再上述七種前提之下，一青年反共救國團團員，是要接受「本團各種訓練及工作」的。這對尚未入學或未就業的青年而論，應無問題，但若對在學，尤其是在學的青年而論，便需值得仔細研究一下。第一、我們不必把青年說得太抽象化，太藝術化了，每人自己家裏有子女上學，那就是青年。考慮青年問題，就應從各人家裡的上學子女考慮起。現在初高級的中學生，因為增加勞動生產教育及軍事教育，下午已經很少正式功課。若當團員後，便要「一、參加各種訓練 從事社會服務，協助文化宣傳，社會調查，推行政令，以及發動勞軍從軍及總動員運動。二、協助軍隊擔任運輸，情報，通訊，組訓民眾，整理戶籍 肅清匪諜，建立社會秩序，以及有關戰時工作。三、協助政府擔任教育，地方自治，土地行政，以及各項建設復興工作」。是問有幾個在學的青年能夠實在的作好這些事情呢？社會是分工的 人生也是分工的。人在學校的一段，是人生中應分工來受正當教育的一段。再此非常時期，當然可以從求學的時間中分一部分時間來負擔臨時特殊任務；並且現在已經是這樣做了不少，但照反共救國團的團章看，則青年再另一嚴整系統指揮之下，要經常做包羅萬象的工作，這與青年的基本教育如何調和，把青年的時間如何分配，才不至把一個青年的精力弄得四分五裂，弄得百事俱能，一事不成，亦是我們所當顧及的。各人只要一看自己正在上學的子女，便會容易感到這不是一樁簡單的事。固然 共產黨再初奪取大陸時，係專門支解學生的教育生活的。這一面是因為牠發展得太快，人手不齊，故只好動用學生。而更主要的是因為牠首先要破壞「反動的教育」，以便重新建立牠之所謂無產階級的教育。牠認為我們所遺留下的在學青年是應該設法犧牲掉的。牠經過一番破壞之後，依照要建立學生在學的秩序，在學校之內，在正常功課之內，來做牠的政治工作。只看他們許多檢討的文件，何嘗不以動用青年到學校以外的大戒。我們頂好對照的想一想。第二、台灣各種機構已經非常完備，各級人手已嫌過多；像「推行政令，整理戶籍，擔任教育，地方自治，土地行政」等，各有專司，各有系統，各有其業務之專門性與繼續性；負這種責任的人，或者是較為成熟的青年，或者過去也曾做過青年；他們的能力，不應比在學的青年差，他們既已站在國家分工的崗位，既應盡其在整個國家機構中一部份的責任。每一工作部門，好像配置的一部機器，何以需要機器以外的去協助？機器以外的以何方法能與以協助？假定一部機器原只是兩個輪子，十個螺絲釘；現在硬加上三隻四隻輪子，二十個三十個螺絲釘，大家以為這是對於那部機器的幫助嗎？任何人，初接受一種工作，總要十天半月，才能弄清某一工作的情形。一群在學的學生，突然派到某一部門去「推行政令」等等，原主管人總要花十天八天時間去教他們；教好後，要把自己的事讓？他們去做；做的好壞的結果還是要原負責人來負。彼此之間無隸屬關係，無私人感情，所面對者是自成一體的激上激下的組織，可以隨時調查報告；在此種情形之下，我不相信任何機構真正希望這種協助。第三、一個機構應該只在一個主管領導之下，才可以有秩序的進行工作。學校有校長，其下有教務，訓導，總務以及級任專任各教職員，有其完整的一套，任何反共抗俄的教育，都可以在這一套之下去實施。現在學校之內，另外有一領導系統，其領導的範圍，從「擔任教育」以至國家的整個工作，無不包括在內；其領導的依靠的不是國家教育的法令，而是國家教育系統以外的組織；在一學校之內，有在團與不在團的兩種青年，有教育規章以內與教育規章以外的兩種訓練，有校內校外的兩種工作，有在組織與不在組織的兩種教職員。臺灣的學校，與大陸不同的，是一致團結在政府國策之下，完滿無缺。何以要造成兩個門戶？何以要造成兩種對立？何以要造成雙重領導？何以要造成意思想中難避免的紛擾？這是我們所應當鄭重考慮的我稍有點軍事常識，知道在作行軍計劃時，最注意的是要每一縱隊分配一條道路，不使其發生交叉。現在由青年反共救國團的團章看，它與各方都發生交叉，然則今後將只聽一個縱隊前進，而令其他縱隊停止不前呢？抑使各縱隊都擠在交叉口上，彼此都進退維谷呢？

我的意思，總統的號召我們應當實實在在的去作；但現在拿出的辦法，最低限度，有上述這些問題須待考慮。這是關係于幾十萬青年的大事，而自由中國今日的本錢並不太多，真是「只許成功，不能失敗」，何妨集思廣益的考慮周密一點呢！我們當考慮問題的時候，總要謙虛欽仰，自勉能做一個尋常之人，而不必要作非常之人；自勉能作好尋常之事，有限之事，而不必要作非常之事，無限之事。無論個人或團體，若總希望自己所作之事能無限大，結果往往落空的。這是我讀歷史和觀世變所得的一點經驗教訓，願向每一位替國家負責的朋友提供出來。

我再從積極方面提出一點原則上的意見，供大家的參考。

0-ocw.lib.ntnu.edu.tw.opac.lib.ntnu.edu.tw/frechinac/frechinakm.exe?@1*30560*92***html@30560

2/3

反共青年救國團，似可分為兩大部分：一為社會青年，這是志願的，大體照已分佈的團章去做，但其工作範圍應大加縮小；一為在學青年，應全體加入以學校的組織為團的組織。在訓練上以加強精神教育為主；在任務上以參加臨時性的突擊工作為主，但不得妨礙正常教育，在領導上保持教育系統，保持學校之一元化，不另生枝節。其用意在：(一)保持在學青年之團結；(二)保持教育制度之完整；(三)提高青年反共之認識而不浪費青年之時間；(四)加強學校當局之責任，而不與以牽制。

為達上述目的，總團之主任，不妨由教育部長兼任，以領導學校青年為主；其副主任由政治部長任代表國防部兼任，以領導社會青年為主，並兼指導學校之軍訓。但軍訓教官一律配置於各校校長之下，而成為教職員之一份子，不另成系統。因此，救國團為政府中之一機構，作為政府之一臨時措施。我這都是在制度上說，不含有人事安排的意義。如此，可達到總統號召之目的，而能保持國家體制，培養國家元氣，減少國家業務上之糾紛，我覺得這比較不失為一條正路。無論何事如走正路，開始時雖覺稍遲緩，但總可以平平穩穩的達到目的地的。我們所以為必須成功的青年反共救國團亦不為例外。



【印出】

*(一)法治乎？黨治乎？



【社論】 自由中國 第05期 (1956年09月)

作者：本刊

在中國國民黨的建國程序中，有所謂「訓政時期」。在訓政時期中，國民黨中央黨部在事實上與法制上都是國家的最高權力機關。它不僅可以直接指揮政治，也可直接指示立法，至於司法自也不能離黨而獨立了。這就是所謂「以黨治國」，簡言之，就是所謂「黨治」。

從理論上講，「黨治」的價值是正是負，從事實上講，「黨治」的後果是壞是好，我們現在不講它。這裏，我們要指出的只是：現在是憲政時期了。憲政時期，憲法是國家施政的最高準繩，任何政黨，包括執政黨在內，只是一個政治性的社會團體，其一切活動均須納於法定範圍以內，再不能有超乎法律的權力，再不能以黨的權力去「直接」指揮政治，去「直接」干預司法。換言之，憲政時期，就是要以法治代替黨治。

可是事實怎樣呢？在大家高喊「法治法治」的今天，黨「治」的事例還有的是。涉訟中的工人報事件之所以鬧到涉訟者，就是一例。

關於司法方面的話，在本案宣判以前，我們為尊重司法精神的獨立，不講一言半句。我們現在所要說的，是本案進入司法程序以前，內政部處理本案的內情。

工人報發行人變更登記的聲請，是在去年五月間由前後發行人陳天順黃適需二人依法聯名向臺北市政府提出，請其層轉內政部核辦的。內政部審核後曾經以書面認定該項聲請與出版法之規定並無不合。但是對於法並無不合的聲請，內政部為甚麼又不能依法定時限核准，換發工人報發行人登記證呢？在拖延換發發行人報登記證的時期中，臺灣省總工會出來主張發行權利，並於取得法定權利以前，即自行印刷工人報發行，以致在同一地方有一名兩報的怪現象。鬧出這個糾紛以後，還可依照出版法的明確規定解決發行人問題，但是內政部竟把發行人問題與所謂產權問題(即令有產權問題的話)混攪一塊，簽呈行政院命令雙方去循法律途徑解決。「循法律途徑解決」，是再也冠冕堂皇不過的。可是出版法也是法，而且是規定發行權的特別法，特別法優於普通法。為解決發行權問題為甚麼不適用出版法，而要「另」循所謂「法律途徑」呢？問題就暗藏在這些地方。

當事人黃適需因恐法院判決於已不利，而且他確知此一事件之所以發展到如此地步，內政部之所以不能依據出版法確定他對工人報的發行權，乃是受了某種力量的影響，因此他不能不在法院判決之前作緊急的打算，要求監察機關對內政部不合法的處置予以調查。他乃於七月二十五日赴監察院請晤某監察委員(非國民黨籍的)，面提訴願書，請求作緊急調查。按監察法，人民於其權益受到損害，基於時間上的理由，可以向某一監察委員提出訴願，該委員即可依據此項訴願予以緊急調查。那位接見了黃君的監察委員，當即接受了這個案件，當日即親往法院向主審推事游開亨查詢，游推事答稱此案應請與院長一談，於是那位監察委員又去訪問了趙執中院長。依據審判獨立原則(憲法第八十條)，主審推事對其所主審的案件原有獨立審判權，法院院長應無權過問。游推事當時之請那位監察委員去問院長，其用意何在，我們雖不便懸揣，然而事實的經過是如此。

次日，那位監察委員再赴內政部會晤警政司長李騫，請調閱該案全卷，李司長調全案已送至鄉間歸檔，約定第二天去看。到了第二天，如時前往，李司長即將案卷繳閱，可是這一宗「送至鄉間歸了檔」的檔案，很明顯地有裝釘後又經折抽的跡象。在那一疊檔案裏面，內政部發出之文件中，赫然有「副本抄送第五組」的字樣(國民黨中央黨部的第五組是專管民眾團體的)。同時李司長並說，此案最好請向中央黨部(指國民黨)負指導宣傳責任的某巨公進行調解。由於上述的這些事實，我們很顯然的可以看出內政部對工人報一案之所以如此處理，實在是另有苦衷，因為受了另一種力量的牽制，遂使其不能依法行使職權。更明白一點說，即是因為總工會是受國民黨領導的民眾團體，國民黨當然要支持總工會。因之，依據法律，內政部對黃適需申請變更發行人登記，雖不能不承認其為「與出版法尚無不合」，可是它又不能依法予以照准，於是才只好節外生枝命令雙方循司法途徑去解決。「循法律途徑解決」，這句話，好極了。在法治國家，一切一

切的糾紛(包括人民與政府之間的權利義務問題),都得循法律途徑解決。可是在本案進入司法程序以前,我們已知道有黨「治」(干預)的事實,那末,在進入司法程序以後,我們就更要強調法治了。

在民主政體中,一個執政黨對該黨所主持的政府,在政策方面具有決定與領導的作用,自屬必然之理;但是決不可由黨部來直接干預行政的業務,因為如果黨部直接干預行政的業務,則一遇黨的利益與人民的利益發生衝突時,或黨的決定於行政法規相牴觸時,從政黨員便無法作公平合法的處斷。因此,一般民主國家的政黨,只能要求從政黨員實現黨所決定的政策,而不能由黨課以利用職權對行政業務作有利於黨的措施,當然更不能有損及於人民的權益。中國國民黨過去曾經過一段「一黨專政」與「以黨治國」的階段,雖然今天已是行憲的政府,而黨部的負責人及從政黨員仍未能拋開其以往的觀念,總認為黨是最高權力機關,不特從政黨員應該服從黨的命令與決定,即是政府的行政業務,也要經過黨部的決定,接受黨的指導。大之如各項政策與各重要機關的人事,小之如地方政府的各種措施,幾乎都要由中央黨部的常會來先作決定。於是不特國民黨的中央黨部變成了「太上政府」的形式;而中央黨部的各主管部門以及各級地方黨部也都無形中自認為是政府有關各部門與地方政府的指揮機構。這樣一來,政府在決定政策與執行行政務的時候,便難免不隨時受到黨部的干涉,各縣市黨部向各縣市政府行文,是司空見慣之事,內政部對工人報的處理,將副本抄送黨部,就是一個顯明的例子。於是,今天我們的政治究竟是黨治,抑或是法治,便不能不令人懷疑。

TOP

【印出】

*(二)由地方行政改革談一黨特權



【社論】 自由中國 第01期 (1958年07月)

作者：本刊

「總統府臨時行政改革委員會」的地方行政考察團，近在各縣市考察地方政治實況。自該會成立以來，各方人士對它頗為重視；尤以關心地方政治的人，幾乎把地方政治之能否澈底改革，視作臺灣前途吉凶禍福的關鍵。因為縣市地方政治在現存的大問題中，所佔的比重太大：許多腐敗惡化的事實告訴我們，再不改革，實在不能維持下去了。

我們對於改革問題，一向持有兩種看法：第一，我們總覺得政府對政治改革的決心不夠，信心不堅，而且在觀念上也不夠和民意的要求相配合。本刊第十八卷第七期社論(一)「改組與改革」一文中，曾明白表示過我們的懷疑態度：「……我們基於過去的經驗，很難相信今後不會言詞多於行動，計劃多於實踐。」第二，我們更覺得，今天欲謀改革，決不能避重就輕敷衍了事，要老老實實檢討並承認當前的病害根源，特別要不諱飾過去一手造成的錯誤。本刊第十八卷第三期社論(一)「近年的政治心理與作風」一文中，曾詳陳縷舉當前政治上種種弊害的根源，乃在於先養成了不健全的非民主的政治心理，而後始產生了那樣惡劣的作風。根據這兩種看法，所以我們雖也極願很樂觀地來期待改革的前途，但我們決不憑空盲信籠統的口號和美麗的文字魔術：我們有一個相對的權衡標準，第一先看政府(包括在後面的執政黨中央)有無誠意，第二再看有無決心，第三要看他們究竟肯不肯在病根所在處下手開刀。

今天政治改革的諸問題中，地方政治應居首位，必須優先開刀治病。這並不是我們太偏愛於地方政治，實在是因為地方政治若做不好，則自由中國的全然政治等於懸空。政府十年來所宣傳的兩大口號是「建設臺灣」和「反攻大陸」，而建設臺灣的目標，是要把臺灣建設成為民主憲政的「模範省」。據一般常識的瞭解，欲夠資格稱為「模範省」，當然是地方政治修明(不是亂糟糟的黨治)，人權獲得充分的保障(不是隨便亂帶帽子或實行配給自由)，民生安定康樂(不是生活的資料盡操之在政府手中，不是任意加重稅負或盤剝敲詐而造成民不聊生)。然而十年來，只見喊口號、貼標語：所謂「模範省」的成果如何，一向沒有全面的檢討和考驗(憑空喊進步是演劇的行為)。直到去年(四六)三月，行政院設置「權責研討委員會」從事調查實況，並提出了四十多個建議案，這總算是對十年施政作了部分的檢討和考驗。然而不知何故，後來竟沒有了下文。今年三月，「總統府臨時行政改革委員會」成立，根據過去行政院的調查資料再作進一步的考察研究，並限期六個月提出改革建議；這又算是一次檢討和(0006)考驗，如此，我們有理由相信，經過了兩次大檢討大考驗的「模範省」地方政治，其「模範」到何種程度，應該會有一個明白確實的結論產生出來。我們對後一委員會的期待更深，於是要求更切：我們總不能讓它也沒有下文。現距該會結束之期不遠，因之我們要為地方政治問題提出緊急呼籲，一為供給改革委員會作調查研究的參考，二為促起國人給予鄭重的注意。

我們幾經熟籌，並經實地採訪的結果，認為今天地方政治的大問題，是所有的公務並不依照民主憲政的原則正常運行。為什麼不能？請看過下述的實況再作判斷。

1. 今天地方所有的政務，統統須符合黨的要求。

古代有句「民所好者好之，民所惡者惡之」的施政信條，現在恰好易「民」為「黨」：「黨所好者好之，黨所惡者惡之」。凡遇有黨的利害和民的利害發生衝突時，寧捨民而就黨。這是由於今日地方黨幹的素質普遍低落，有的人還帶著義和團氣質的成分，以致權勢在握，戾氣凌人。積之成習，就成了「天下無不是的黨官」。這顯然是反民主的。但是黨幹們似乎反因此而得到上級的鼓勵：越能厲揚黨權，越足以表示他們的黨性強，越可以邀功受賞。於是地方公務無一不在他們操縱下任意為之。根據事實來統計，臺灣二十一個縣市，那一縣市的黨幹最蠻橫最為眾人所深惡，則此人不但不會受申斥懲戒，反能逐步調升。老實畏法者則反是，臺南葉廷珪(無黨派)當選了市長，臺南黨部的主委立披撤免，當選乃由人民之投票(民權)所決定，此是民主正軌：□不能以黨權勝民權的黨幹，卻因之而被撤差。此僅一例。他如嘉義縣活活逼死了一個議會的議長。新竹縣集體軟禁投票前夕的黨籍議員，而兩地的「主委」卻穩居原職安如磐石。這都是眾所周知的事實。有此事實，便是獎勵黨員去橫幹蠻幹，越能反民意，越是好幹部。有人說，這是過去省級黨

部指示的作風。但我們知道，地方上怨憤沖天，對中央黨部也並不諒解。所謂「符合黨的要求」，結局如此，實令人不寒而慄！2.今天地方所有的公務人員，已不像在為國家工作，而是在替一黨服務。

縣市的公務人員，不論是否為執政黨員，都必須在公務執行和決定上接受黨的指示。那管是在執行中或已經開會決議了的公務，只要黨方有意見，都須改絃更轍。一個公務員既沒有在自己權責上處理事務的自由，當然會養成「算盤珠作風」，不撥不動。這是一種消極的抵抗行為，社會上流行著「多做多錯，少做少錯，不做不錯」的論調，實起因於「算盤珠作風」。瞭解這點，我們實不該責公務員們為「麻木」，為「鬼混」。我們知道，公務員中含辛茹苦、明理通情者佔多數；他們消極不肯多做，乃因他們的是非標準大多不合乎黨部的是非標準；與其做對了的反被說錯，毋寧乾脆不做。這種干涉主義；在黨員受之猶可忍氣，非黨員則忍受不了。於是大家都做了算盤珠。由此可知，要鼓勵公務員多做事，先須替他們恢復為國服務而非為黨服務的自由。不恢復此一自由，公務人員的恐懼感永遠壓在心頭，責任感永遠提不起來。另舉一例：某校長叫一位教員向學生解釋國歌中的「黨」字應作「廣義」的「鄉黨」來講：這位教員很氣憤說：「我不能昧著良心曲解騙我的學生！」校長告以：「此乃教育部長的妙解，如不聽從，黨部會注意你」。請看這一件小事，其中包含著很嚴重的問題：第一，一個教員沒有不聽命曲解文字的自由；第二，沒有不騙學生的自由；第三、前有教育部長的威脅，後有「黨部注意」的恐懼。教員如此，公務員所遭遇的恐懼和威脅之多，可想而知了。

□今天縣市政治已被一些非政府的機關所侵擾，陷於僵化。

今天任何一個縣市政府所在地，除了縣市政府之外，還設有大批具有與縣府平行乃至踞高臨下的權威機關。這些機關，究其實際，都不過是些普通的人民團體；然而它們對地方政治的侵擾，卻足以駭人驚聞。因為事實上，這些機關的本質和作風已非人民團體，而成了各有後臺、各具權勢的大衙門。例如：民眾服務處、軍友社、民防指揮部、婦女會、國民黨縣市黨部、青年反共救國團團部、警民協會、以及不及其數的「車輛動員大隊部」、「中隊部」和什麼游動小組等等，招牌充斥在每一個縣城，勢力伸展到僻壤窮鄉。這裏需作簡略的說明：1.民眾服務處(站)—民眾服務處是縣市地方黨部的面具。凡是黨部對外的一切活動，都藉民眾服務處來作掩護。這可以說，發生了黨化效果的「功績」屬於黨部，惹出了亂子則由民眾服務處來擔受指責。至於民眾服務站，則普遍配屬在民眾服務處之下，設置在各鄉鎮村。

民眾服務處(站)，今天在全省各縣市鄉鎮村黨化的唯一指揮部，它直接歸黨部幹部兼辦—縣市黨部主委兼民眾服務處主任，區黨部主委兼民眾服務站主任。這完全是一體二物。

它們的所謂「服務」，以辦黨務為主體，根本不做什麼「為人民服務」的工作。縣鄉鎮人民最初以為它至少是能給人民解除麻煩和代辦文書的機構，但後來才明白；它是牽著縣市鄉鎮長底鼻子走的特權機關！臺灣的地方自治，實際上操在它的手上，從選舉到一般行政，完全不能自主自治。如果有鄉鎮長不先經請示而擅自作任何地方行政的決定時，則該鄉鎮長的厄運立即逼臨——一個電話的通知，便有警察特務人員馬上來給你加上一項罪名，不逮捕坐牢，也會嚇得半身不遂。

各縣市長如屬執政黨籍者，大部分有一誤解，以為身屬執政黨員，則一切(包括個人自由)均須獻給「黨」，黨要如何便如何。所以縣市長根本無權，要聽「民眾服務處」的命令。鄉鎮的民眾服務站主任，就是鄉鎮長的太上皇。民眾服務處人員在他的統治範圍內，到處以統治主的姿態君臨商民，商民畏之如虎狼。(警察特務也要讓三分！)(0007)一個縣市所負擔民眾服務處的經費，是列在縣市預算裏的！普通一個縣市，平均要為它負擔二百萬元新臺幣，臨時補助費尚不在內(動輒十至廿萬元)。但若在縣預算中卻找不出「民眾服務處」的項目；那是包含在「人民團體補助費」及其他可以挪用的項目下來支付的。反正任何一個縣市的主計人員及財政科人員都是聽命於上級的黨員，怎樣編列預決算的技巧，早已在「受訓」時教授好了，故任何名稱都可以列入預算而絲毫不露痕跡。只苦了納稅的平民，他們胼手胝足而日夜辛勞，大部分要繳出稅金，而稅金中卻有相當多的新臺幣是用來養活這批特權統治階級的「民眾服務處」(站)！2.軍友社—軍友社乃人民團體，惟公然長期附征「娛樂捐」和筵席捐。各地「娛樂捐」，省轄市每票附征四角(電影院、戲院、同樂晚會及其他娛樂聚會均須附征)，縣轄市及鄉鎮影劇票附征二角。日積月累，儼然成為人民對此一人民團體的一種「納稅」負擔。各縣市筵席捐原僅規定按營業額百分之十征收，但現在實征竟有高達百分之廿八者。這兩種捐繳給軍友社作何用途？據說是作「勞軍經費」(亦即軍友社職員之開支—包括用人費及辦公費)。實則他們的開支統由一般所籌大批勞軍捐款及晚會義

2020/8/3

PRT

演之收入項下支付，根本用不著附征筵席捐及娛樂捐。退萬步言，縱使附征所得確係用於該社經費支出，但我們實在不懂：何以一個「人民團體」的職員人事費及辦公費而竟可以向人民長期征稅，由人民長期負擔？並非我們反對勞軍，而是我們不贊成這樣馬馬虎虎增加人民負擔，於理於法都說不過去。要勞軍，須依正路(合法合理)去籌款，不得如此變成征稅機關，更不得如此蔑視人民納稅的意義而任意征斂。該社各縣市賬目從不公開。收入多少，用去多少，軍中所得實惠如何，迄今成為一個不可解的死結。這個謎不破，人民永不會法除「假勞軍之名而行征斂之實」的軍友社。這與人民對敬軍勞軍之事的誠意無關。

此外尚有攤派臨時捐款。如春節、端節、中秋等等，地方商戶士紳例須認繳其已經預定的捐款數字。大家懾於「勞軍」的金字招牌，不敢言亦不敢怒。如此作風，究何所助益於人民建立敬軍的誠意？結果適正相反，徒使社會視「勞軍」為畏途，認為比正式國稅都厲害，因其漫無標準也。

至於軍友社若干職員之素質低下，態度之惡劣，各縣市有目共睹，他們根本不以「人民團體」自居，儼然是比國家的公務人員更有權勢的階級。因之，他們在地方自治的一環中，竟然成為與縣府、法院等國家公務機關並列的衙門了。

3.民防部—「民防指揮部」(縣市單位名稱)職員之多，與事務之清淡，成一強烈的對比。他們所司何事，無人知道。可得而聞者，屬於他們的工作範圍的，只是大小小奇臭黑暗的街頭防空洞而已。況縣市以下，各鄉鎮普設「民防指揮所」，又是一批人，又要花一大批錢。現在飛彈時代，這些人究有何益於社會之防護，這是不須解答也無法解答的奇異問題。實際上，他們主要的工作，還兼辦黨訓民眾、社會教育、及與地方自治有關的特殊工作。這是更不可解的特殊機關，除了對地方政治發生「裂權」作用之外，再也不能有絲毫對地方自治助益之處。

4.婦女會—它也具有和民眾服務處同樣的「職權」。婦女們為了家庭糾紛去「告狀」的，它可以「傳知」另方當事人及有關證人到會應訊；去打離婚或強姦官司的，更不在少數；它可以判定是非曲直要某方認輸或賠償；如認當事人不能寬宥時，它也像民眾服務處一樣，可以「將案移送法院起訴」。因為它也是兼辦警察和司法的。

□警民協會—據說宗旨在溝通警民之間的感情，而實際上則是經常無事可做，只在季節作週期性的攤派地方捐款。它如果純在為警察籌措福利金或生活補助，用意未嘗不善；但在一個民主國家，特設這樣機構，毋寧是多餘的。因為事實上，民主國家的警民關係和警民感情，並不靠這樣的機構就可以維持的。

至於黨部和救國團在地方政治上的權威和侵擾，本刊過去已曾屢次為文詳敘：它們是構成「黨、團、軍、政」—訓政時期地方權威機關的序列—的重要一環。茲不再贅。

根據上述實況，讀者不難想像，一個縣市的政治，被這些「機關」七分八裂之後，縣市政府能全權處理的事情實在不多；何況所主管的事情，經常在被侵擾之下，也沒有一件能辦得好。有人把這些機關比作一隻大章魚，伸長了八條蜿蜒的大觸腳將縣市政府牢牢地縛住。這樣的縣市政府，如何能不陷於麻木、痙攣和僵化呢？同時，我們在此要特別指出的，假使這些機關單純是一些人民社團而不干涉或影響到縣市政府和司法，則它幾乎都喪失了存在的條件。骨子裏，它們大多都與黨治有其密切的關係。這就是說，今天不談改革地方政治則已，如謀改革，先須清理縣政周圍的龐雜的黨治機構，然後才可望地方政治明朗清新。

我們仍然要像過去一樣地再作聲明：我們並不敵視國民黨，更不是反對國民黨；但足以扼殺民主憲政的黨治措施，我們要反對；我們絕不反對國民黨推行黨務，但須在守法的範圍內，做合法的事情。因之，我們希望政治改革的第一步，是斷然廓清縣市地方的黨治氣氛，否則改革不會成功。要掃除黨治的劣跡，就必須放棄黨治的觀念和作風，讓在野黨得與執政黨處於平等的地位，允許民青兩黨及無黨派人士公開活動。這並不是我們要幫在野黨來對付國民黨；而是在說明民主政治之下，各黨應公平在地方上設置黨部，推行黨務，有向人民作合法活動及宣傳的均等機會。執政黨並沒有特權，更沒有干涉或打擊他黨言行活動的特權。製造特權、掌握特權，都不是普通民主政黨。有的人呼籲國民黨「退」為普通政黨，其實，我們更要求它「進」步而為普通政黨。消滅特權，是這一世紀民主政黨必備的一基本觀念和起碼條件。任何政黨在中國執政，我們都反對它製造特權、掌握特權，並非獨對現今執政的國民黨如此。

【印出】

❖ (一) 青年反共救國團問題



【社論】 自由中國 第01期 (1958年01月)

作者：本刊

在我們這個社會裏，有許多事態顯得那麼反常，像是一列無軌列車，橫衝直撞，造成了今日的種種問題。對這一序列的問題，我們已本著「是甚麼，就說甚麼」的基本準則，逐次分別的坦白檢討過。現在我們要繼而檢討另一個為全國各方面所共同重視的問題，那便是中國青年反共救國團（以下簡稱青年救國團）問題。

青年救國團成立迄今，已五載於茲，但這一單位究竟是何種性質，社會上還普遍的感到莫名其妙。據青年救國團本身的解釋：「救國團是一個具有教育性、群眾性、和戰烽性的青年組織。」（引自該團刊印的「新團員入團訓練」教材）然另據青年救國團副主任胡軌說：「救國團的組織是教育性的組織，救國團的工作是教育性的工作。」（引自教育與文化社編印民國四十五年度「中國教育與文化」）顯又置群眾性和戰烽性而不提。難怪社會上普遍的說，這是性質不明的組織。其實，青年救國團之幾乎無事不可過問，以至無處不可插足者，也就是由於這一點。換言之，青年救國團正是利用這種方便，許多事情一把抓。不過，若僅從其組織之真正精神而言，這實在是一個政治性的組織。關於這一點，青年救國團本身也不得不坦白承認：「救國團的名稱是『反共』『救國』，顧名思義，是一個政治性的組織。」（見前引「教材」，下同）老實說，這個組織的性質，表面上，雖有各種不同的說法，但骨子裏，是以所謂教育性、群眾性、以及戰烽性為手段，而以政治性為目的。很顯然，這是第二個三民主義青年團，是國民黨的預備隊，此可從其團章及有關規定中，所謂信仰三民主義，所謂宣傳三民主義，所謂以三民主義為中心思想，以至於所謂背叛三民主義是違犯團紀，而獲得具體證明。甚至國民黨內有人說，這不過是國民黨內新興的所謂某一派，利用國民黨的招牌，所公開做的培植私人政治資本的工作而已！這話似乎更有道理。但無論如何，這是個政治性的組織，理該是毫無疑問的了。

這樣一個政治性的組織，據青年救國團自吹自擂說：「本團是愛國青年自己的團體。」假使對於這所謂「自己的團體」，青年們享有選擇的自由，那倒也罷了。所可怪的，雖然團章上有所謂「申請加入」的說法，事實上，卻規定高中以上學生一律參加，對於這種顯然的矛盾，儘管青年救國團有一個自以為巧妙的解釋：「救國團的訓練是每一個青年學生應該接受的訓練，救國團的工作是每一個愛國學生應該從事的工作，所以規定高級中等以上學校學生一律參加救國團，並且為求學校管理上的便利和學生生活行動的一致，也以全體參加救國團為宜。」但其為強迫入團，則甚顯然。不管怎樣曲辯，又何能掩飾事實？

這種強迫參加的方式，一如過去三民主義青年團之強迫學生參加。但當年的三民主義青年團，學生在強迫之下，雖然名義上是參加了，但青年人的心並非那麼容易被控制；此所以到了抗戰勝利之後，多少個三民主義青年團的團員，都紛紛投入了反對的行列。同時，在抗戰勝利以後，國民黨的內部，由於黨團幹部的彼此弄權，以至由明爭暗鬥，造成了黨團火併的局面，到後來，好容易費了九牛二虎之力，才將三民主義青年團撤銷，勉強使黨團統一。這一慘痛的教訓，對國民黨的朋友而言，應該是記憶猶新。凡此種種，都可謂殷鑑不遠。何以時至今日，在退守孤島的局面下，國民黨經過「改造」之後，還要把歷史重演，而成立這樣一個政治性的組織呢？

對於這一問題，根據青年救國團本身的解釋是：「當前反共抗俄的戰爭，是中華民族存亡絕續的戰爭，有良心有血性的中國青年，必須英勇地起來與俄寇共匪作生死的決鬥，才能扭轉國家的命運，搶救民族的危機。但是經驗告訴我們，沒有堅強的組織和正確的領導，就不能發揮青年有效的力量，所以要成立中國青年反共救國團，加強青年的團結，並且以三民主義的基本思想來教育和領導全國青年，共同完成反共抗俄復國建國的使命。」很明顯，青年救國團之所以成立，便是為了要青年人起來與俄寇共匪作「生死的決鬥」，負起「時代的使命」。儘管如此，假使每一局面的扭轉，必需靠青年人都參加政治，而犧牲他們很多求學的時間，那總是一件十分不幸的事。今天這樣慘局，青年人是沒有甚麼責任的，這責任理該由老一輩的人負擔，尤其是該由老一輩政治上始終身居要津的人負擔。近代中國政治上最可痛心的一點，便是極少數的政治獨裁者，做著青年版子的勾當。因為這少數獨裁者，相信「誰有青年，有誰有前途」的說法，一如商人之相信誰有資本，誰可賺錢的道理，於是對於青年人的純真和熱情，加以充分的利用。結果是盜用若干

美麗的名詞和動聽的口號，欺騙青年，愚弄青年，麻醉青年，進而犧牲青年，使自己的權位，建築在青年人的鮮血頭顱上。天下事之可悲與可鄙，寧有過於此者？此所以為了保存國家元氣，尤其是防止政治獨裁的殘酷利用，青年救國團實在沒有存在的必要。假使青年救國團真是愛護中國青年，根本便該自動撤銷才對。

這種組織之無成立必要，既無疑問，本可不再討論。但現在不妨退一步談，姑且假定有成立必要。然如此龐大組織，當時究又根據甚麼而成立呢？據青年救國團解釋說：「第九屆青年節總統發表了『告全國青年書』，號召全國青年繼承北伐抗戰的光榮傳統，為反共抗俄復國建國作第三次大結合，並提出組織『中國青年反共救國團』的具體指示，全國青年即時風起雲湧，熱烈響應，紛紛要求參加，政府乃遵照總統的昭示，接受青年的要求，於本年（編者按：係指民國四十一年）十二月三十一日總統六六華誕，成立了『中國青年反共救國團』。」很顯然的，這不是一個民眾團體，用青年救國團自己的解釋說：「救國團隸屬國防部是政府機構。」既是政府機構，試問除掉總統的文告以外，又有甚麼法律上的依據？像這樣一個職權與組織都極其龐大的機構，其基本依據如團章，也只是在民國四十一年九月經行政院臺四一教字五二六五號訓令核准而已！顯未另經立法手續，這豈非太草率了一點？難道像這種龐大的機構，還不該經立法院加以鄭重的立法嗎？不經立法院通過，而由行政機關擅自成立機構，這豈是國家的常法？現代民主政治，貴在法治，假使僅憑總統的一紙文告，便可以成立一個龐大的機構，但尚有何法治之可言？此所以僅從成立的依據言，法外的這種「黑」機構便該根本撤銷。

五年的時間，不能算短，但青年救國團的工作結果又如何？就其最主要的中心工作而言，顯然是推行學校軍訓，然軍訓實施的情形如何？就句老實話，全無成績可言。因為學校軍訓的目標，根據青年救國團的解釋是：「救國團所實施的軍訓，在高級中等學校是預備士官教育的準備訓練，在大專學校是預備軍官教育的準備訓練，換句話說，學校軍訓是為國家預備軍官和預備士官教育打基礎。」但由於青年救國團總團部負責策劃人員，既沒有受過良好的普通教育，又沒有受過正軌的軍事訓練，例如該團業務上的主要負責人主任秘書，只不過是警察學校出身，其餘便可想而知了！以這等角色，而策劃全國高中以上學校軍訓，那有不敗事之理？於是一切顯得全無計劃，自高中以至大學，雖有七年之久的軍訓時間，但既沒有分別規定一定的訓練進程，又沒有規定學科和術科的全部內容。其結果，高中是這一套，大學還是這一套，事事雜亂無章，處處手忙腳亂，一大堆的軍事和政治課程，便由少數軍訓教官臨時應付。老實說，就大學而言，要講師以上才有資格開課，而且每開一門課程，總是經過了多年的研究，此所以很少有人開上三門或四門課以上。但軍訓教官則不然，每能短期速成，以至於無所不教。不要說軍訓教官的素質本就很差，縱然是個萬能，也無法勝任，結果常然只有笑話百出，弄得學生們哭笑不得。何況一般軍訓教官的素質，又都極其低劣，其中尤其是女教官更低得驚人。教官在大學裏，雖然大多數都是拿講師以上待遇，在中學裏的待遇，雖然又都比照中學教員，但大多數教官之差，差到高中的教官，可以既非軍校畢業，又連高中也沒有進過；大學的教官，可以既非軍校畢業，又連大學門也沒有進過；這些所謂教官其人，只不過在某某崗的甚麼幹部學校，混了個資格而已！但這個所謂學校，目的原只在造就黨化軍隊的「革命幹部」；實際上，學生所具有的普通知識既有限，軍事訓練又不足，由此等人來推行軍訓，又何能有成績可言？有之，只是破壞學校行政而已。其中尤以在中學，有很多軍訓教官之專橫跋扈，幾乎令人不敢想像。此所以弄到中學學生，視教官如鬼神，隨時敬而遠之；大學裏的學生，視教官為贅物，根本不屑一顧。至於青年救國團某些所謂考察之類，雖然自吹自擂的認為有成績，但終不過是自欺欺人而已！試問在計劃和進度都沒有的情形下，所謂成績，又如何評定？

其實，五年來，青年救國團非但無成績可言，而且還發生了重大弊害。這弊害，就其最駐要者而論，至少有兩點，那便是破壞法制與浪費公帑。先就破壞法制而言：在急需建立制度講求法治的今日，任何政府機構，都應在法制範圍內活動，已是天經地義的道理；但青年救國團卻憑藉其特殊的背景與地位，而置國家法制於不顧。例如在今年（四十六年）六月間，青年救國團發動荒唐的鬼湖探險時，據六月十六日臺北各報所載幼獅社訊說：「中國青年反共救國團於昨日下午四時，在該團會議室邀集教育部、國防部、經濟部、陸軍供應司令部、交通處、警務處及農復會等有關單位舉行會議，商討有關青年鬼湖探險問題，會議由該團曾憲銘組長主持……有關單位決盡力支援他們完成探險任務。」這樣一個所謂隸屬於國防部的下級機構，居然可以同時邀集幾個部處開會，不知這是從那裏來的特權？其破壞法制之事實，由此便可想見。次就浪費公帑而言：在國家財政萬分困難的關頭，任何大小單位，都該盡力節省開銷，早成為公認的真理；但青年救國團卻運用特殊的方式與關係，在各方面要津貼找財源，而置國家財政於不顧。例如去年（四十五年）一年的開銷，據傳便高達臺幣三億元左右，這當然是青年救國團的高度機密，非局外人所

司法院釋字第793號解釋

2020/8/3

PRT

能證實。但由其三天一活動，五天一訓練的情形觀之，便不難想見其開支的浩繁了：即以出版書刊一項來說，據青年救國團副主任胡軌公開指出：「各支大隊的刊物，四十四年度統計，共有期刊二百一十一種之多，百分之九十為月刊，少數為半月刊或雙月刊。單行本書總團部共出版一百三十六種，計一百萬八千六百冊。（引自教育與文化社編印民國四十四年度「中國教育學術與文化」），這還是四十四年度的統計，至於四十五年的情形，雖未見繼續發表統計數字，但就其一日千里之勢推測，必又超過了不知多少倍。在學術界出版書刊難如登天的今日，誰又能想到，青年救國團出版全無價值的書刊，竟能如此的方便呢？即此一點，其浪費公帑的事實，便不難想像了！

綜上所述，足證青年救國團這樣一個政治性的組織，成立的理由既不充分，成立的根據又不合法，成立後的工作結果，非但無成績可言，而且還發生了破壞法制與浪費公帑的重大弊害，即其根本無存在的必要，又何庸贅述？

對於這一撤銷的主張，說不定會有人以學校需要實施軍訓做擋箭牌。其實，坦白說一句，學校軍訓，根本可以停辦。因據上引青年救國團的解釋，學校軍訓的原意，原不過「為國家預備軍官和預備士官教育打基礎」而已！事實上，又何嘗需要這樣一段時間來打基礎？即以第一期青年軍為例，預備軍官教育的時間，只化了短短的三個月；就接受軍訓的全部時間而言，也不到兩年。但現在一個預備軍官的養成，卻需要在三年高中與四年大學或兩年專科的所謂基礎教育以外，又化上兩年的時間，接受預備軍官訓練，前後共需七年甚至九年的時間。老實說，這時間實在不能算短，試問一個人在青年時期，又有幾個七年或九年？這樣的一訓再訓，對青年人的時間，豈非重大的浪費？為甚麼要青年學生把生命消耗在立正稍息之上？又為甚麼要如此剝奪青年學生圖書館實驗室的時間？何況今天根本沒有完整的軍訓計劃！何況現在所推行的軍訓又毫無成績可言！說良心話，政府如真愛護青年，便該取消學校軍訓。否則，便該免除畢業後的預備軍官訓練。

再退一步說，姑且假定學校軍訓也有必要，但仍不能以此為理由，便認為青年救國團應該存在。誰都知道，今天教育行政的責任，國家早有立法，是由教育行政機構負擔。我國目前的教育行政機構，中央有教育部，省有教育廳，縣市有教育局或教育科，舉凡教育政策及法令的執行，以至各級學校行政的監督與指揮，都分由各級教育行政機構負責。假使說為了要實施軍訓，便該另設青年救國團，來專負策劃指揮與監督之責，則其他諸如童軍、體育、公民等課，又何嘗不可另設機構而專司其事？但若事實果真如此，則國家教育行政，還成何體統？老實說，軍訓根本便該劃歸教育行政機構辦理，有何特殊之可言？充其量，在教育部之內，設立一個委員會負責便已足夠了！此所以唯有青年救國團撤銷，才可以使教育行政系統不至混亂，而免使學校行政受雙重指揮，這實在是最簡單的道理。

歸根到底的說，解決青年救國團問題的辦法，只有一個，就是撤銷青年救國團。我們在提出了最後的總評以後，還進一步希望代表我們人民說話的立監委員諸公，對於這樣一個成問題的機構，也能澈底的做一次調查與檢討，以求使這一問題能夠早日解決。

TOP

【印出】

* (一)從滿街蘋果談到外匯管制的弊端



【社論】 自由中國 第05期 (1958年03月)

作者：本刊

前些時候，由於西藥外匯舞弊案之發現，傳聞內政部部长王德溥氏曾向行政院長提出一項報告，把西藥外匯舞弊形容為整個外匯舞弊中的「九牛一毛」。此訊一經傳出，頗引起社會人士的注意，紛紛企圖探求畢竟「九牛」何在。旋於上月十四日，王氏復於記者招待會中公開發言了此一傳聞，並且表示他之所以使用「九牛一毛」字樣，目的是在強調外匯舞弊的嚴重性，以促使當局及各部門的重視。他本人在過去即曾接到過很多密告，在密告信中且指出很多線索，□因對外匯舞弊的調查涉及範圍甚廣，搜集證據極為困難，如期澈底調查，可能將遭逢很大阻力。有王氏這一番證詞，可見外間久經傳聞的外匯管理百弊叢生之說，決非空穴來風。祇是要搜集確切證據，究竟是否如王部長所說那樣困難，在我們看來，恐怕未必盡然，真正成為澈底調查之障礙的，還是那個躲藏在背後的特殊勢力。

為什麼說要搜集證據並不困難？因為，即連我們都曾搜集到不少確切資料，可以指陳毛病是出在什麼處所。我們不是司法機關，也不是監察機關，沒有調查事實的種種方便與權力，尚且可以搜集到這些幾乎可說是鐵證的資料，司法機關與監察機關如果決心調查，那有找不到證據之理。問題是倘若因觸及特殊勢力而退轉，那就一輩子也調查不出一個所以然來。

我們於此，擬僅舉一例，以概其餘。

去年入秋以來，本省各地突然間發現到處都有日本和韓國的蘋果出賣。這在往年，是一項稀有的珍品，即使以高價搜求，都不易購得。我國與日本逐年訂立易貨協定，日本曾一再請求向我輸入蘋果，我方因把它視為奢侈品而曾一再拒絕，所以從未列入易貨項目。這一項管制輸入品之突然大量進口，稍稍肯用一點腦筋的人，都可以推想內中必有蹊蹺，能夠進口此種特殊物品的貿易商，必然大有來頭。究竟是怎樣一個內情，請讓我們慢慢道來。

蘋果之類的管制物品，並無外匯配額，而必須申請特種外匯。申請特種外匯以購買蘋果者，首先有一個資格的限制，那就是他必需為國民黨黨員。他初步接洽的對象，不是外匯審核機關，亦非其它管理貿易事務的機關，而是國民黨中央黨部的財務委員會(該會主任委員為行政院長俞鴻鈞，副主任委員為財政部長徐柏園)。國民黨籍的貿易商，先要尋覓有力的中間人，與財委會往返交涉，先與財委會談妥條件並經該會正副主任委員核准以後，乃由物資局出面與貿易商訂立合約，由物資局代為結匯，由貿易商向日本、韓國辦貨。

至於貿易商向物資局繳納的臺幣貸款，則並不以官價匯率計算，甚至亦並不比照黑市的匯率計算，而是任意約定，且往往超出黑市匯率甚遠。如進口蘋果，大概貿易商所付出的匯價，每美元常達臺幣六十元到八十元之譜。除此之外，商人同時還要負擔關稅與「手續費」等項，並且致送介紹人(介紹貿易商與國民黨中財會之中間人)以每美元約臺幣八元至十元的佣金。據我們所知，有一位立法委員(姑隱其名)為貿易商與中財會拉關係，一口氣就拿了佣金臺幣叫十餘萬元之多。至於幕後是否尚有人分肥，那就不得而知了。照此情形，商人進口蘋果，事實上也就無法獲得暴利，倘逢蘋果跌價，可能還會招致損失。真正得利者是那些從中奔走者流。

物資局以每美元臺幣六十元至八十元的高價向商人出賣特種外匯，它向臺銀付出的，卻仍然是每美元臺幣二十四元七角八分的官價。但是這個龐大差額，也並不歸物資局所得，它祇是替國民黨中財會出面而已，真正得到這個差額的，是中財會而非物資局，是國民黨而非政府。國民黨是把特種外匯權利之出讓當做了籌措黨費的方法之一。單以蘋果一項而論，在去年間約進口三十萬箱，每箱以美金一元六角五分(實際上蘋果每箱售價為美金二元四角至二元六角，這個差額由貿易商用自備外匯或套匯填補)結匯，共耗費國家外匯約五十萬美元，而中財會卻可以從中賺取差額約二千萬元臺幣之譜，而中間人的不當利益，至少也在四五百萬元以上。二千萬的黨費即令不是貪污，確是舞弊，但那個四五百萬元卻是不折不扣的貪污。

從蘋果輸入這件事，我們要提出如下的責問：1.管制輸入與特種外匯□這些辦法，是否專為了便利籌措國民黨黨費而設？如果為此而設，則國民黨黨部究竟依據何種法律可以享受此項特權？如果

司法院釋字第793號解釋

2020/8/3

PRT

並非專為籌措黨費而設，則這些制度究竟為何而存在？申請之准與不准，配額之多寡，以及溢價之高低，究竟根據什麼標準來決定？是不是有意留一個便宜行事的隙縫來上下其手？

2. 為什麼特種外匯之申請要經過有力者之中間而不能直接與有關機構洽辦？有關機構何以不拒絕中間人之牽線？這豈非等於在製造貪污的機會？倘若機關經辦人自身沒有好處何以肯這樣的圖利他人？

3. 民間的外幣黑市買賣，至今仍為法律所禁止，何以政府機關反而能以遠超出黑市的價格向貿易商公然出賣外匯，使政府或國民黨黨部成了一個最大的外匯黃牛？

4. 蘋果之類的物資，究竟是算不算奢侈品？如果不是，何以不肯與日本作(0144)易貨貿易，讓國內產品增加輸出的機會？如果確為奢侈品，何以為了籌措黨費就可以耗費國家寶貴的外匯？

5. 為了蘋果之大量輸入，使省產桔柑的內銷市場大受打擊，桔農桔商，均叫苦連天(本刊收到許多桔農桔商來函訴苦)，是不是為了黨費之籌措而就可讓外來物資與國內產品競爭，而置一部分民生於不顧？

我們對於蘋果輸入的弊端，瞭解如此。倘若這一切均屬事實，請問是否可以不查不辦？這樣的制度，是否還可以不再改變？我們並不以為蘋果舞弊，即為我們所要找尋的「九牛」；可能，它也祇是像西藥舞弊那樣的「一毛」而已。但祇此「一毛」，已屬可觀，倘若真是還另有「九牛」，我們還能說這究竟算是一個什麼制度？我們的管理當局，把匯率弄得如此複雜，把辦法弄得如此花樣繁多，難道真是為了營私舞弊預開方便之門？

我們現在不擬從理論上來談外匯管制問題。從理論說，儘管我們反對，人家總多少還可以找一些堂皇的理由來為自己辯護。現在我們面臨的，是這樣一個弊端叢生的事實，而且這些弊端，已與一個特殊勢力相結合而不可分，以致一切理論的爭辯，就永遠觸不到問題的邊際。我們首先要求那個特殊勢力放棄特權，才能談到政策與制度對於國計民生的利弊得失。如果政策與制度的目的正在維護特權，那我們又有何話可說。

最後，我們還必需對國民黨黨費的問題略略發表我們的感想。黨費取諸國庫，以致弄得黨國不分，是我們所一貫反對的。憑藉特殊方便而作無形的運用，實質上也與取諸國庫毫無二致。我們卻不一定反對黨部為了籌措黨費而經營營利性事業，祇是這種營利性事業至少應與民間業者站在公平競爭的基礎上，而不能具有明顯的或隱藏的獨佔性格，亦不能經由其從政黨員從政府獲得某種特殊的優惠。倘有優惠，就是營私舞弊，這不是民主法治的國家所能容許的。現在的黨營事業，具有獨佔性格者，為數之多，已無法列舉，而許多經濟政策上的必要改革，也正在這些處所受到種種牽制，遭遇種種阻礙，長期的停止於書面計劃的階段而無法實施，這就比黨費之取諸國庫，為害尤烈。直接取諸國庫，還不會破壞政策；如此作便宜行事的運用，卻使政策無法形成，制度無由建立，永遠是那麼一個百弊叢生的亂糟糟局面了。

TOP

【印出】

* (一)再論青年反共救國團撤銷問題



【社論】 自由中國 第 11 期 (1958年06月)

作者：本刊

青年救國團這各問題機構，是當前一個極為嚴重的問題，所以本刊在第十八卷第一期曾以社論檢討。我們曾坦白指出：無論從其成立的理由及根據以至工作的後果上說，都該撤銷；而且也只有撤銷，才是解決問題的唯一辦法。

在我們的社論發表後，至二月五日，青年救國團終於發表了一篇『告全體團員書』。看過這篇東西的人都說，這是針對我們社論的答辯。不過，很遺憾，我們讀來讀去，總覺得其中所辯護的理由，實在沒有一點站得住腳，如果這也勉強算是答辯，那真是不成其為答辯的答辯。我們所提到的幾項重要問題，諸如成立的理由不充分，成立的根據不合法，以及成立後之既無成績而且有破壞法制與浪費公帑的弊害等，究有那一點解答可以勉強使人心服？例如關於成立理由的解答是：『當我們撤退來臺的時候，共匪對在臺青年的爭取，更是無所不用其極，各地學校中的情形顯得極度的複雜與不安；如果我們不能及時解決這一個嚴重的問題，即昔日在大陸各地的罷課、請願和遊行，必將重現在這塊反攻的基地上。我們深知，僅靠消極防範共匪活動的手段，決不是解決問題的根本辦法。我們必須以積極的方式來團結青年、教育青年，使每一位青年人都能認清是非，明辨敵我，以及瞭解他自身對國家民族所負的重大責任。』這是說，調了防止匪諜在學校活動，所以有採取積極方式組織青年的必要。其實，時至四十一年十月三十一日青年救國團成立時，臺灣各學校之間，幾乎絕無匪諜活動，更沒有罷課、請願和遊行等行為。青年們鑒於在大陸時被利用為政治鬥爭工具，因而遭受慘痛犧牲，所以對於各色各樣的青年販子，無不敬鬼神而遠之。在那個期間，各學校真是安定得靜如止水。所謂『極度的複雜與不安』，甚至所謂『罷課、請願和遊行、必將重現』云云，完全是抹煞事實的說法。

至於說到成立的根據，其解答是：『民國四十二年七月三十一日，行政院為實現文武合一的教育政策，培養術德兼備的人才，乃令頒『臺灣省高級中等學校及專科以上學校學生軍訓實施辦法』，限令高中以上學校學生，一律接受在校軍訓，並規定由國防部成立救國團，負責實施學校軍訓。』如果這些話完全可靠，固已足夠證明我們在上次社論中所說『顯未另經立法手續』，即『不經立法院通過，而由行政院擅自成立機構』的話，絲毫沒有說錯。不過，這裏還有一點須特別指出，就是這次的解答，明明說是根據四十二年七月三十一日行政院令頒的一紙『辦法』而成立。按理，即使根據行政院的一紙辦法，便可以成立這樣虛大的機構，即其成立日期也不應早過行政院令頒辦法的日期。事實上，青年救國團是早在令頒辦法之前的四十一年十月三十一日成立的。對於這一事實，可由青年救國團印行的『新團員入團訓練教材』上得到充分的證明：一、在『中國青年反共救國團答客問』第二項答案上說：『政府仍遵照總統的昭示，接受青年的要求於本年(編者按：係指民國四十一年)十月三十一日總統六六華誕，成立了『中國青年反共救國團』。二、在『中國青年反共救國團團況』的前言裏也明明的說：『本團在偉大的革命領袖蔣總統的六六華誕成立。』三、在『怎樣做一個中國青年反共救國團團員』中更明明白白的說：『政府為遵循領袖的號召和滿足青年的熱望，特於四十一年十月三十一日成立了青年反共救國團。』事實真是再明顯不過，青年救國團是的確確早在四十一年十月三十一日便成立了！也許有人要問：現在青年救國團為甚麼硬不肯承認這一鐵的事實？又為甚麼硬要說是根據四十二年七月三十一日行政院所頒辦法成立的？難道真糊塗到連自己成立的時間也弄不清了嗎？其實，這原因很簡單，因為在四十一年十月三十一日前，連行政院的那一紙辦法也還沒有正式頒發，這更可證明我們上次社論中所說：『試問除掉總統的文告以外，又有甚麼法律上的根據？』是百分之百的合乎事實。

至於五年來工作之無成績可言，青年救國團已迫於事實，而不得不如此表示：『至於本團的工作，過去我們即曾隨時檢討改進，今後仍將繼續求取更大的進步。……又如在校學生實施軍訓一項，由於國軍預備軍官和預備士官制度的建立，我們現正加緊研究如何改進這一訓練的方式和內容，以求避免重複而獲得實效。』以至於相繼在四十七年工作會議擬訂『學校軍訓教育改進方案』時，大會也不得不『建議將高中、大專軍訓與預備軍官分科教育連繫起來，成為一貫性與整體性之完整制度。』這便是承認了我們上次社論中所說：『一切顯得全無計劃，自高中以至大學，雖有七年之久的軍訓時間，但既沒有分別規定一定的訓練進度，又沒有規定學科和術科的全

部內容。其結果，高中是這一套，大學還是這一套，事事雜亂無章，處處手忙腳亂。』至於說到破壞法制和浪費公帑的兩大弊害，對於破壞法制一事，青年救國團的解答僅僅提到『軍訓教官由學校遴聘』一點，以為搪塞。實則破壞法制之事，較此嚴重者尤多。而且即就此一點而言，也非事實。各校行政主管人員都知道，軍訓教官的人事，其所以忽來忽去忽西忽東有如走馬燈者，完全是青年救國團一手安排。所謂遴聘云者，有其名而無其實，如此而已！對於浪費公帑一事，青年救國團竟公然如此大膽的辯護：『目前，總團部的經費每月十七萬五(0336)千元，由內政部在民眾組訓費中撥發，各支隊業務經費平均每月為七千五百元。至於本團每年暑期青年戰鬥訓練的經費，是教育行政當局為輔導學生假期正常活動，自四十二年起援助一百萬元舉辦，嗣因人數逐年激增，至四十六年該項補助費增為二百八十萬元。』這未免說得離事實太遠了。實際上，僅僅以一次青年年會而言，雖然時間只不過七天，人數只不過八百名，據最保守的估計，至少便已有五十萬元之多。何況此起彼落的活動和會議要錢，大大小小的歡宴和招待要錢，各色各樣的訓練和講習要錢，以至於補助李某的太太出國又要錢，津貼鮑某某的父親喪葬也要錢，假使每月經費真只有十七萬五千元，那麼一大筆又一大筆的款項，又從那裏開支？請容許我們坦白問一句：是否所有這類款項，都另有特別項目開支，根本不包括在這區區十七萬五千元的數目之內？請原諒我們更坦白的問一聲：自從每年有五億零四百萬元防衛捐未列中央政府總預算問題鬧出來之後，各種的傳說很多，請問青年救國團究竟也動用過其中的錢沒有？如果動用了，每年又究竟動用了多少？又請問有沒有用各種不同的方式，向軍人之友總社以至其他單位找過津貼？我們早就在上次社論中說過：『這當然是青年救國團的高度機密，非局外人所能證實。』然而，關於外傳青年救國團在四十五年一年的開銷，便有高達臺幣三億元左右之說，這一傳說，我們可以憑常識判斷其不太虛妄。現在即使退一步承認所解答的全是事實，但我們還要追問：青年救國團成立以來，經費究竟如何列入預算？又如何送交審核？是否都經過了合法的手續？所說由內政部及教育行政當局撥款，又究竟是以甚麼做根據？是根據有效的法律抑或是政治上的特殊關係？現在賬據是否全部存在？是否經得住監察院的澈底調查？

我們的社論發表後兩三個月，無論官方或民間報紙，都先後紛紛傳出青年救國團撤銷或改進的消息。在當時，大家以為縱然不撤銷，至少至少也將加以澈底的改進，便都把希望寄托在青年救國團工作會議的檢討上。真沒有想到，工作會議雖在三月二十七日舉行了，但會議討論的結果，卻仍然使人失望！

青年救國團經過會議檢討的結果，並沒有真正面對客觀現實，而自動決議撤銷，僅僅在學校軍訓教育方面，做了一點改進的決議，預定在四十七學年度開始實施。實際上，只消細細研究一番，便可以發現，即連這一點改進，也是有名無實。因按所謂改進辦法所定，一個高中男生，在校時仍舊每週要接受兩小時軍訓，畢業後如不能升學，依然須受為期六月的預備士官訓練。一個大專男生，在校時仍舊每週要接受兩小時軍訓，四年制以上者雖然從第四學年起免除，但二年制者每週還有三小時；且在畢業後，依然都須接受為期一年又六個月之久的預備軍官訓練；縱然將來可以免除入伍訓練，但反須另行接受暑期連續訓練十二週之久。凡此種種，均證明祇是以改進之名，來搪塞各方面的責難而已！

按理說，依據兵役法第九第十兩條之規定，無論是專科以上學校畢業男生之接受預備軍官教育，或高中以上學校畢業男生之接受預備士官教育，原則上均應『依志願考選』。縱然依據同法第十一條之規定：『在國防軍事上有必要時，得依法征集召集入營，』而一律施以教育；但僅就專科以上學校畢業男生而言，據同法第九條之規定，其接受預備軍官教育期限，仍以一年為原則。縱然認為又有必要，也只能『分發見習六個月以內』。總而言之，一個大專學校畢業的男生，其全部接受預備軍官教育及分發見習時間，即令在主管單位認為一切均有必要的情形下，也不得超過一年又六個月。可見當初立法的本意，原認為一個預備軍官的養成，最多也只須一年又六個月便已足夠，實在不需要更多的時間。但是，現在一個大專學校畢業的男生，除畢業後的受訓和見習時間，早已有足足一年又六個月之外，在校求學時期，卻先之以高中的三年軍訓，又繼之以大專的二年甚至四年軍訓。但不知道這前後五年甚至七年的學校軍訓，又是根據兵役法的那一條規定？坦白說一句，青年救國團在校實施軍訓，是與兵役法規定不符的！事實上，大專學校男生所受這五年甚至七年之久的軍訓，等到畢業後正式接受預備軍官訓練時，也不被主辦訓練單位認為有效，而是一概不予承認，視同根本未受軍訓一樣，再從基本教練一步步開始訓練。足見青年救國團在校實施軍訓，非但與兵役法規不符，也是養成預備軍官階段中所不必要的。對於這一點，青年救國團似乎也清楚，所以經過這次檢討之後，卻宣稱學校軍訓的目標：『高級中學以養成學生良好的風度和規律的生活，大專學校以完成三軍預備軍官之入伍訓練為中心。』這說法，也許自以為找到了一個在校實施軍訓的有利藉口，而不知道卻是自行否定了在校實施軍訓的

理由。請仔細的想想：高中軍訓的目標，既是『以養成學校良好的風度和規律的生活』為中心，則無異推翻了以前所賴以在高中實施軍訓的理由：『是預備士官教育的準備訓練。』也就是反證原沒有在高中實施軍訓的必要。因為整個的高中教育，並非不管學生的風度和生活。高中教育的固有職責，原就包括有『養成學生良好的風度和規律的生活』在內，根本不必另行實施軍訓。至於大專軍訓的目標，既是『以完成三軍預備軍官之入伍訓練』為中心，為甚麼等到真要免除入伍訓練時，還須另受十二週的暑期集訓？豈非反證平時每週兩小時以至三小時的軍訓，並非真正的入伍訓練？又豈非反證僅需十二週的暑期集訓，便足夠代替入伍訓練，而不必平時在校另加訓練？則無論為以前所賴以在大專學校實施軍訓的理由：『是預備軍官教育的準備訓練』，抑或是現在所找到的藉口：『完成三軍預備軍官之入伍訓練』，現無異均證明無法成立而自動推翻。至於無論為高中或大專學校的女生，依據兵役法規定，即連服兵役的義務也沒有，青年救國團也要施以訓練，更是於法無據，自毋庸再說。

經過這一次會議的結果，所謂進，既不幸僅限於學校軍訓方面，又不幸即連這點改進也有名無實，但是，更不幸的是還無意真正去實施學校軍訓教育，而是假借這一名義，以求達到另一特殊目的。所以在這次會議閉幕之前，(0337)通過了一項『為反共救國戰鬥到底』的總決議，而明白表示：『我們認定，要完成中興復國的大業，必須堅持主義、領袖、國家、責任、榮譽，五大信念』，進而肯定：『我們認為三民主義是我們立國的大經，是我們青年反共救國的指標，必須堅持這一正確的方向，才能團結青年，走向革命救國的大道。』總之，儘管青年救國團在校實施軍訓，法律上既無根據，事實上也無需要，但為了給青年救國團的存在找一個似是而非的理由，卻不得不藉口於實施學校軍訓。不過，也正因為這原只是一種藉口，結果是，青年救國團這個組織，名義上雖然是為實施學校軍訓而設立的政府機構，實質上卻是為製造一黨一派預備隊而建立的政治組織。所以現在又處心積慮，企圖憑藉著政府的權力，更進一步在各學校加強其活動，以求更嚴密的控制學校教育，更澈底的使學術失去獨立自由，而完全聽任其掌握和操縱，成為一黨一派的附庸和工具。從而扼殺青年學生自由思想和獨立判斷的機能，牽著青年學生的鼻子，盲目的跟著一種死的教條走。這一切，便是青年救國團最近所標榜的『新的工作內容，新的活動方式』。

從今年二月的六、七兩日起，到同月十三、十五兩日止，青年救國團同時創辦了六個號稱學術性的青年年會，這顯然是一次政治把戲耍得較為高明的得意傑作。在各個年會中，確實邀請了很多名流學者，像煞有介事的研討很多學術上的重大問題。請看青年救國團幼獅社是如何的透過一位記者的筆下，對於霧社理工青年年會的活動報導，做了一番荒誕的宣傳：據說只經過短短幾天的研究討論，會員們居然就了解了動力的重要，火箭的構造，人造衛星的原理，太空與醫學的常識，文化與科學的關係……『這真是了不起的成績！這該不愧為天字第一號的學術研究速成班！恐怕世界上任何一個辦得最有成績的第一流學府，也無法在短短幾天之內，利用兩三個小時，便可以使一些青年學生，尤其是使若干連大學門都沒有進過的中學生，都了解了現代科學上很多極艱深極複雜的道理。這種自欺而不能欺人的謊言，真使人聽過後啼笑皆非，不知道究該怎樣說才好！至於其他各個年會的情形，當然也是如此這般，不必細說。其實對於這一事實，青年救國團並非全不清楚，只因為限於一種不可告人的苦衷，既不得不製造這樣一個機會，更不得不進而再利用這機會，以求獲得一個有力的藉口，可向各學校加強其活動而已！實際上，像青年救國團這樣一個負有特殊使命的政治組織，既不配侈談學術研究，也無意從事於學術研究，現在，只不過利用學術研究做幌子，而求達成政治上的特殊使命罷了！請看就在這次以學術研究來號召的青年年會中，有一項『新的時代與新的任務』的專題討論指導綱要，這是要灌輸給每一個參加青年年會學生的。在此一綱要的結論中，便明明白白的洩露了舉辦青年年會的真正企圖是：『救國團的責任就是為國家造就大量的青年鬥士，有理想，有抱負，有優秀的品質，能畢生為三民主義的實現而奮鬥！』換句話說，根本與學術研究毫不相干。

不過，事實儘管如此，但青年救國團卻始終想利用學術研究的美名做掩飾。因為唯有這樣，才有藉口向各學校作更進一步的控制。所以在今年三月二十七日的四十七年工作會議閉幕前，又透過參加會議的代表佟某某等六十三人，以聯署的名義提出一向臨時動議，即『為擴大青年年會成果，倡導學術研究風氣，俾有志青年研究科學，趕上時代，請成立中國青年各種學術研究團體案。』這一案，當然又照例順利通過。但據熟悉內幕者透露，根本是青年救國團早在開會前便擬妥的方案，不過交由這些代表提出來罷了！這也只需一看青年救國團預定的四十七年度工作計劃綱要，原擬定以『倡導學術研究』為第一項中心工作，便可知道所謂『臨時動議』也者，原不過是一種掩飾的安排而已！

司法院釋字第793號解釋

2020/8/3

PRT

今後，我們大家將可以看到一項事實，就是原為實施學校軍訓而設立的青年救國團，卻儼然要以『倡導學術研究』機構的姿態出現，在各學校大活動而特活動，從暗中抵制學校、抵制青年，以完成其特殊使命。

誰都知道，青年救國團根本不是教育行政機構或文化學術團體，即令姑且假定不是一個於法無據的『黑』機構，充其量，也只是一個隸屬於國防部之下實施學校軍訓的小單位，請問這與『倡導學術研究』何關？更根據什麼去『倡導學術研究』？新任中央研究院院長胡適博士，在不久之前，向光復大陸設計研究委員會發表演說時，曾經特別提出爭取學術獨立的主張，呼籲以全國力量，建立獨立的學術研究環境；最近在東海大學演說時，又再度勉勵其發揮自由獨立精神，使不受政治上的任何影響。這些話，豈是無的放矢？其所以一再公開強調者，真是語重心長。這些話，又豈只是胡先生一人的希望？其所以值得在這裏特別提出者，實由於這早已是學術界共同的呼聲。但要達到這理想，根據以上所述各項事實與理由觀之，青年救國團非先予撤銷不可。否則，其他任何努力，都勢將白費。

我們在這一次的社論中，其所以更堅持青年救國團必須撤銷者，概括的說，主要是由於這一組織的存在，必先假托於實施學校軍訓，足以浪費青年學生太多的時間和精力，妨礙了青年學生求學的機會。請大家靜心的想想：現在一個青年學生讀到大學畢業，僅僅接受在校軍訓，便達七年之久；在這七年之內，直接浪費於立正稍息之類的時間，竟有五百八十小時之多；請問僅僅在軍訓這一門課程上，竟要浪費如此多的時間，是否太可惜了一點？何況這種軍訓，一如上面所指出的，根本於法無據，根本沒有一點實際的需要。但青年救國團還不滿足，現在反要更進一步，企圖成立『中國青年各種學術研究團體』，再利用學術研究之名，而在各學校加強其活動，進而控制學校教育，以求青年學生在時間和精力被浪費之後，又在思想上和精神上也全部被控制，而百分之百的符合其政治的特殊要求。其結果，終由於這一組織的存在憑藉了(0338)政府的權力，使純潔的青年學生，成為一黨一派爭權奪利的工具和犧牲品，而使國家的元氣大傷。老實說，我們並不反對任何黨派採取自由的方式，向青年學生宣傳其政治主張，而聽憑其自由的接受或反對；但我們卻堅決反對某一黨派憑藉政府的權力，運用強制的方法，向青年學生灌輸其政治教條，而不容其享有拒絕或反對的自由。我們今日之所以堅決反共，這正是一個主要因素。我們這樣講，並不反對青年學生關心政治，甚至還希望青年學生能冷靜而客觀的分析和研究當前各項政治問題；但我們堅決反對某一黨派為了維護既得特權，而控制學校、控制青年，使青年學生失去對政治明辨是非的能力和自由。

總而言之，如果像青年救國團這樣一個機構還不撤銷，而且還要聽任其在各學校加強抵制，以完成其特殊使命，則我們還有甚麼青年前途可說！又有甚麼學術前途可說！更有甚麼法治前途可說！

記得我們在上次『青年反共救國團問題』的社論中，最後曾懇切的向立監委員諸公呼籲，希望『也能做一次澈底的調查和檢討』。近幾個月以來，聽到立監兩院對軍訓方面已提出若干質詢，我們固然感到很興奮，但請原諒我們坦白說一句，還做得不夠澈底。現在，我們要再懇求我們的立監委員諸公，為了這一代的青年，也為了整個的學術，更為了國家的法制，對於青年救國團這一問題機構，趕快做一次全盤的澈底質詢和調查吧！

TOP

【印出】

✱（一）取消一黨專政！～從黨有、黨治、黨亨走向民有、民治、民亨的大道



【社論】

自由中國 第 02 期 (1959年01月)

作者：本刊

——從黨有、黨治、黨亨走向民有、民治、民亨的大道內文：「中華民國政府認為恢復大陸人民之自由乃其神聖使命，並相信此一使命之基礎，建立在中國人民之人心，而達成此一使命之主要途徑，為實行孫中山先生之三民主義，而非憑藉武力。」這幾句話，由於是出現在經中美政府雙方鄭重會談後所共同發表的聯合公報，所以特別為國內外重視。政府高喊了多年的軍事反攻，本來只是憑空高喊的，現在敢於面對現實，敢於承認現實，說出「非憑藉武力」的話來，這是一大進步，是一大轉機。杜勒斯來臺會談返美後第一次招待記者時說，此次中美聯合公報的聲明，是包含「一項關於自由中國政府使命的新的陳述，其重要性是在着重於藉和平方法達成此種使命。」我認為此舉將使『重點轉變』，而將他們的達成該項使命建立於長期的基礎上。」近據胡適先生在「關於言論自由和反共救國會談」（全文見本刊第二十卷第一期）的講演中透露，我國駐聯合國首席代表蔣廷黻先生也認為這一項宣示「是一個新時代的起點，也是一個新轉變的起點。」蔣總統近在光復大陸設計研究會致辭時，指出不僅僅憑藉武力作為收復失土的手段，而特別強調只能「以武力為後盾」，只能以「武力為從」，便不失為一個有力的註解。今後自由中國反共關爭之不得不採取新的政策，却已經是再也無法否認的事了。這正是四十六年八月一日以後，我們所陸續發表之「今日的問題」的基本觀點，即「實事求是，持久健進，實質反共。」（本刊四十六年八月一日之第十七卷第三期「反攻大陸問題」）

到現在，我們在政策上所當採取的「重點轉變」，其原則，理該是由「軍事第一」到「政治第一」。政府今後最重要的課題，顯然是如何運用政治的方法，開拓一個新的局面，創造一個新的形勢。話說回來，政府自敗退臺灣以後，便高喊軍事反攻，起初有所謂「一年準備，兩年反攻，三年掃蕩，五年成功」，後來又有所謂「今年是反攻年」。十年來，政府便在這種高調下自我陶醉，而根本沒有想到，在這樣一種「以小敵大」和「以寡敵眾」的軍事劣勢下，我們要反敗為勝，決不能專靠軍事，必須在政治上選擇一條反共的正路，做一番久遠的打算。然而，我們的政府，非但沒有抓住時機，在政治上建立一個反共的好基礎，反而囿於一黨一派之私，日積月累地打下了一個很壞的基礎。

現在，假使政府能由於中美聯合公報的發表，真正認清政治方法的重要，而在政策上具體表現出「重點轉變」，則亡羊補牢，尚未為晚。

說到運用政治方法，我們便不能不提中美聯合公報上所說的那句話，即所謂「實行孫中山先生之三民主義。」本來，在「三民主義」的下面，英文稿本上曾鄭重其事的加以特別註明，是指「Nationalism, Democracy, wellbeing.」三者而言，其意為「民族主義、民主政治、社會福利」。但這一極為重要的註解，到我們的官方文書發表時，却被刪除了。由於這一刪除，我們早就懷疑政府對於政治方法的正確認識，到最近，從國民黨黨政當局再三提到「三民主義」時的言論中看來，更使我們擔心其將因此而加以新的曲解，順着目前所走的政治歧途，更向一黨專政的死路邁進。果如此，則政策轉變的結果，雖然轉變到注重政治方法的運用，却將是愈變愈壞，愈變愈不堪設想。所以，對於政治方法的具體內容，我們深感受有加以正確說明的必要。其實，在我們這個號稱實施憲政的國家，說到運用政治方法，自不能違背憲法的規定。事實上，國民黨所強調的三民主義，假使真有政治上的何種意義，主要的理由，當是因其已成為憲法的一部分。按照我們憲法第一條的規定：「中華民國基於三民主義，為民有民治民享之民主共和國。」從這一條的規定看來，三民主義的確切內容與涵義，是要把中華民國建設為民有民治民享之民主共和國。在國民大會制憲時，雖然大會是在國民黨控制下，但與會的非國民黨人士，起初仍舊堅決反對把三民主義列入憲法，到最後，為達成妥協，乃在明定為「民有民治民享之民主共和國」的條件下，才勉強同意把一個政黨的主義字樣，載入一個國家的憲法之內，用以遷就國民黨人的意願。關於這些過程，且不去細說，但無論如何，現在說到實行三民主義，依據憲法來解釋，應該是為了建立一個民有民治民享的民主共和國，絕非為了造成一個黨有黨治黨享的一黨專政國家。

根據以上說明，我們可以瞭解，政府今天所該運用的政治方法，理當是根據憲法的規定，向民有民治民享的目標努力。現在，我們便根據這一觀點，加以更進一步的說明。所謂民有的意義，簡言之，係指國家的最高權力，是全國人民所共有，而非一黨一派所獨有。但近幾年來，我們政府的設施，却違反了這一觀念。政府爲了加強黨權、鞏固黨權，於是打着國家自由的招牌，強調國家的神聖性、至上性、絕對性，從根本上否定了個人自由的價值，從而否定了憲法第二章所規定的人民各項基本自由。由限制出入境到非法逮捕、拘禁、審問、處罰，而侵犯了人身自由；由管制新聞到不准批評政府的反共報刊入口，以至禁止軍中閱讀依法登記的出版物，終至於制定出版法，而侵犯了言論、出版自由；由管制人民集會到不核准「中國地方自治研究會」的登記，而侵犯了人民的集會、結社自由。結果是，人民不成其爲主人。政府在剝奪了人民主人地位的同時，又積極的建立龐大的政工制度，以便國民黨可以透過政工幹部之手，在全國海、陸、空各部隊中積極活動，從事黨化軍隊的工作，把國家的軍隊變爲一黨的軍隊，期使國民黨的統治地位，穩如鐵打的江山。這種做法，非但迫使民社、青年兩黨，只有永遠處於所謂「友黨」的地位，作爲政治上的點綴品，且使得號稱主人的中華民國人民，也只有永遠忍受國民黨的統治，而無法享有憲法所明確保障的神聖權利。政府仍恐這種黨有的基礎，終將由於全國人民的覺醒，而發生動搖，便又進一步推行黨化教育，乃至所謂「革命教育」，向下一代灌輸黨的教條，使中華民國國民，從兒童時期開始，便被慢慢塑造成爲國民黨的黨員。政府又恐這種黨化教育未必能全部收效，又進一步假借推行學校軍訓的名義，專門成立一個青年救國團，來篡奪學校原有的訓導工作，以求澈底控制高中以上的學校活動，企圖使得全國的青年學生，都成爲國民黨的政治資本。諸如此類，無非是想做到黨即國家，國家即黨，黨和國合而爲一，中國爲國民黨所獨有，而奠定國民黨在中華民國「萬世一黨」的基礎。

現在，政府假使真想走上民有的道路，必先依據憲法的規定，廢除出版法，撤銷於法無據之警備總司令部，進而切實保障人民的各項基本自由權利，並使軍隊超出黨派關係以外，不至成爲國民黨佔有國家的工具，且進一步取消黨化教育的各種設施和活動，以及撤銷青年救國團，而使目前這種黨有的基礎，終有變爲民有的一日。所謂民治的意義，簡言之，係指政府的活動，名實相符地受民意機構與輿論的制衡，而非由一黨一派所獨裁。但這些年來，我們政府的設施，却朝着與此相反的方向走。

我們的國家和政府，既是在上述「黨有」的基礎下，人民的政治權力，本來便無從有效運用，加以大陸淪陷的局面，一直拖到現在，致令依法早該改選的中央民意代表，無限期的延長任期，而使人民的政治權力，更受到客觀環境的限制。政府在人民政治權力無從發揮的情形下，又假託「革命民主」的口號，誇張國民黨的領導權，一味的操縱與控制，事事以貫徹黨的領導爲主要目的。到最後，政府便乾脆向國民黨的極少數人負責，反忽視民意機構的法定地位和權力，而不依法向民意機構負責。於是，政府爲了奉行國民黨極少數人的意旨，國防會議、青年救國團、以及臺灣警備總司令部之類的機構，可以不經立法手續而設置；免試升學的措施，可以在立法院反對下依舊推行；防衛捐恣意浪費，可以不按立法院決議，用之於提高官兵待遇。監察院的調查權，也受到黨的壓制，而無法行使。司法的審判，也受到黨的干涉，而不能獨立。由於黨的統治普遍而深入，於是各級民意機構根本無法反映民意，更不能對人民負責。所以，爲民意代表所反對的電力加價案，立法院只有被迫通過；甚至摧毀人民言論自由和出版自由的出版法，立法院也只有依限用最快速度完成舉手任務。在地方自治方面，假使政府還多少有幾分實行民治的誠意，人民的政治權力，還可能得到一點發揮的機會。但由於政府一心一意要澈底完成國民黨獨裁的工作，於是在競選期間，便非法利用軍、公、教人員的力量來助選；在投票期間，又非法利用其指派的監察人員力量，使「監察」變成了「監視」，「秘密投票」變成了「公開操縱」，「自由選舉」變成了「干涉選舉」，甚至乾脆採取所謂「安全措施」而大量冒領選票；以至在開票期間，更非法利用這類人員增多非國民黨候選人的廢票；到最後，總是國民黨籍的候選人穩操勝券。即令非國民黨籍的落選人員，對這類非法的競選行爲訴之於法，但國民黨還可以透過行政干涉司法的途徑，盡力保障國民黨勝利的成果。縱然非國民黨籍人員，也僥倖而有一二人當選，但仍無法擺脫國民黨縣市黨部及外圍組織的牽制和干擾，在事實上無法行使職權。凡此種種，無非是使得中華民國的政治，上自中央，下至地方，完全以黨治來代替民治，弄到政治權責不明，甚至使政府只成爲國民黨的附屬機構；終至於黨即是政，政即是黨，黨政混而爲一，政治由國民黨所獨裁，進而企圖鞏固國民黨在中華民國「萬世一黨」的局面。

今天，政府倘若真想走上民治的道路，又必須依據憲法的規定，由行政院真正掌握國家的最高行政權，而向立法院切實負責，使得立法院的地位和權力，獲得具體的保障，進而反映民意，發揮監督政府的作用，並切實尊重輿論界所反映的民意，且進一步依法實施地方自治，根絕任何

非法操縱選舉和破壞地方行政的行為，而使目前這種黨治的局面，也有變為民治的一天。所謂民享的意義，簡言之，係指國家和政府是為人民的享受而存在，而非造成一黨一派的獨享。但我們政府的設施，却與此背道而馳。

中國人民在以上所說的「黨有」、「黨治」情形下，已喪失了應有的主人地位和政治權力，根本便無從保障並促進自己的利益。政府在人民共同利益受限制的現狀下，又利用戰時財政的名義，運用課稅權，徵收重稅，不顧人民的租稅負擔能力，如營業稅之類的不合理，使得一般工商業者，已到了非設法逃稅漏稅便無以自存的程度。納稅人的各種稅捐，雖然個個是血汗錢，但倘能用得正當，倒也無話可說，而事實却不然，政府並沒有想到人民負擔的痛苦，而特別愛惜，依法作合理的支出，相反的，却是恣意浪費。僅以防衛捐一項而言，每年便曾有五億零四百萬元之多，沒有依法列入中央政府的總預算，而秘密劃為青年救國團之類機構的經費；這種把納稅人的血汗錢，用來供國民黨享用的事實，不過是人所盡知的一例而已。再以中央的國防經費來說，這筆費用之大，佔去了總支出的百分之八十五以上，使整個國家的財政和經濟不勝負累，然而像這樣一筆龐大的費用，也並非百分之百的用在「國防」方面，國民黨黨化軍隊的欸項，便佔去其中一個極難統計的比例：諸如各級大小政工單位的支出、國民黨各級特種黨部的津貼、軍中各種黨化幹部訓練機構的開銷，乃至於軍中各式各樣「黨八股」報刊的經費和補助，無不包括在「國防」經費項下。至於省級單位的經費情形，也一樣的沒有例外。其中僅僅是國民黨臺灣省黨部一個單位，每年照例從臺灣省政府各單位弄到的津貼，數目之龐大，便足以駭人聽聞。據可靠的統計，四十五年度國民黨臺灣省黨部一年的預算數字，已高達兩千八百餘萬元（二八、七九〇、五六四元），四十六年度的概算數字，更增加到三千一百餘萬元（三一、五八六、七六五元），至於四十七年度乃至於四十八年度又增加到甚麼程度，更不敢想像了。這樣龐大的開支，顯然不是國民黨黨員本身負擔的，而是加在全臺灣納稅人的頭上。這種事，已經是極不合法，但國民黨向灣省政府要錢的，除省黨部以外，還有很多其他的機構，例如以青年救國團來臺說，儘管明知全省教育經費困難，以致全省各國民學校大問教室荒，而鬧到貼，僅僅四十六年度一年的預算數額，便有八百二十七萬四千元之多。現在，臺灣省政府的主計部門，假使能把國民黨各機構向省級單位要去的錢，全部切實統計起來，其數目之驚人，恐怕不是任何納稅人所能想像得到的！其實，政府用以造成國民黨黨享的設施，並不是到此為止，例如政府在公營事業的名義下，控制了生產總額百分之七十五的生產事業，輸出總額百分之八十五的貿易事業，以及資本總額百分之九十二的金融事業之後，便同時公開設置了產業黨部、公路黨部、鐵路黨部、以及郵電黨部等等，而公然非法利用公款，從事國民黨的黨務活動；甚至利用臺灣銀行的貸款，一次便貸給「中央日報」一百萬元，又一次貸給已欠債達六十五萬元之多的「中華日報」一百萬元，而扶植國民黨的黨報；乃至於利用外匯管制的權力，而做下了轟動一時的蘋果舞弊案，使國家外匯耗費達五十萬美元，給國民黨中央黨部財務委員會換得約二千萬元臺幣的黨費。諸如上述，無非造成我國政府的經費，上自中央，下至地方，都可以被國民黨隨時非法享用，使黨費和政費不分，政費和黨費合一，變成政府的各種設施，都在直接間接替國民黨找財源；終至於造成人民的便是國家的，國家的便是政府的，政府的便是國民黨的，以至一切利益歸之於黨，利益被國民黨所獨享，企圖達到國民黨在中華民國「萬世一黨」的目的。

現在，政府如果真想走上民享的道路，更必須依據憲法的規定，嚴格實行預算和審計制度，取消給國民黨任何單位的任何津貼，並進一步切實減輕人民的納稅負擔，且充分有效地運用美援，進而發展國民經濟，提高人民生活水準，而使得目前這種黨享的局面，更能有變為民享的一天。

綜合以上的敘述，足見政府在教育方面的所作所為，已經打下了一個很壞的基礎，現在若真希望運用政治方法，開拓一個新局面，必須從徹底改換這個壞的基礎做起。然而，追本窮源，這基礎原是建立在一個錯誤的心理上，那就是企圖造成國民黨「萬世一黨」的一黨專政觀念。只要這一觀念，還存在於國民黨黨政當局的內心深處，便無法希望其跳出一黨專政的死路。因此，我們希望國民黨黨政當局，首先能澈底解開觀念上的死結，認清只有民主憲政才是反共的正途，也只有厲行民主憲政才是反共的唯一生路；然後以昨死今生的精神，改向民主憲政的大道邁進，進而在政治上建立一個全新的好基礎，以求一步步達到「民有、民治、民享之民主共和國」目標。

TOP

【印出】

✱（二）「地方黨治」必須立即停止



【社論】 自由中國 第09期 (1959年05月)

作者：本刊

我們在執筆之先，曾考慮過不用「黨化」和「黨治」的字樣來寫這篇文章。原因當然是為了避免執政的國民黨由於刺激而惱羞成怒偏要堅持蠻幹到底。但經考慮再三，我們實在找不到比較恰當而切合實際的同義代用詞。人所共見，事實無法抹煞，現在臺灣的縣市政府，實在不算「地方自治」，而確確實實的是「黨化」和「黨治」。於是我們還是用了「黨治」字樣。

其次，我們也曾考慮過，已往我們所寫要求停止「地方黨治」的文章，已非一次兩次了；如果現在比從前的情形稍有改進，或者國民黨中央確具誠意謀求改進，只限於地方黨幹的改進不力而未着成效，則我們還仍願保持期待性的緘默，不想重提這個問題。然而事實昭彰，人所共見，現在地方黨幹不但未嘗改革作風，反而變本加厲。國民黨中央不但未曾通令查禁，督飭糾正，反而好像暗中鼓勵支持他們更深入、更惡性的推行「黨治」。因此我們為了臺灣和中國的政治前途，不得不再將這一迫切的問題攤出來，向國民黨中央作更進一步的呼籲和忠告。

我們在前年（四十六）發表一系列的「今日的問題」之九—「我們的地方政制」那篇社論裏，即曾指出：

「縣市自治權力的被割裂……它除了 要接受上級的嚴密控制以外，還常常遭 遇國民黨地方黨部的無端干擾。……本 來，縣市施政，屬於技術性者為多，牽 涉政策性者極少，實在用不到政四介人 其間。但國民黨的地方黨部人員，却基 於為黨的以至於私的種種動機，以指揮 從政黨員為理由，既干涉縣市官長的行政，又操縱議會議員的活動，無形中成 了地方的太上政府、太上議會。所以縱 令省府權力偶有鞭長莫及之處，也都由 地方黨官來填補了這個隙縫，澈底消滅 了地方政治中最後一分的民主氣息。」

這段文字，只不過是簡略地提一下，希望國民黨當局能有所憬悟。不料不僅未見改善，到去年（四十七）四月，竟然發生了嘉義縣議會議長王國柱被地方黨部活活逼死的殘酷事件。於是我們才在五月一日社論中揭載臺灣地方黨治的恐怖真象，呼籲國民黨不要頑強推行黨治而扼殺自治，而要放棄黨治而收回千千萬萬已喪失的人心。然而這一呼籲，絲毫未見反響，反而令人發覺蠻干的黨幹似在暗中得到他們上級的鼓勵和嘉勉。於是我們乃在七月一日的社論中，以三項惡化現象再提警告，指出：1.今天地方的政務，統統須符合「黨」的要求。2.今天所有的公務人員，已不像在為國家工作，而是在替一黨服務。

3.今天各縣市政府，已被一些受黨指揮的非政府機關所侵擾而陷於僵化。

時至今日，又是十個月了，地方黨治的惡性推進，一步步深入而普遍，且已到了危及社會基礎的程度。面對這一局面，我們也曾冷靜地設想過，設想國民黨如果不是居心要用黨治葬送民治，則無論如何也要替自己和國家社會的前途打算一番。因為這樣的黨治，不僅會把六十多年的黨譽黨基從根本上斷喪毀滅，而且聯帶會把社會國家導入厄劫。並不是我們在這裏危言聳聽，今天社會上已不少的墮落事象是由黨治所造成的。具體的事例，容在下文說明。

今天黨治的可怕，不在於它的秘密進行，而在於它竟公然蠻幹。不在於某一事、某一點、某一時、某一人，而在於全面的、普遍的、同時的、影響到每一個人的，包括了地方政治因各個部門，統統被囊括在惡性黨治的範圍之內。只要是稍微留意地方現狀的人，不難看到，縣市地方從行政到議會、從教育到財政、從新聞文化到人民社團、從公事到私事、從個人到社會，真是全盤籠罩在惡黨治的氣氛裏。我們不妨略舉幾個事例以證明。

一、議會—1.各縣市議會的秘書，是變相的「黨代表」。名為秘書，受議長指揮；實為黨方派去的監督人和監察使。凡事無分鉅細，議案無分大小，秘書有幕後決定及支配的權威。他的意見，其效力絕不下於全體議員的共同意見。因他身負黨所交予的特殊使命。不但黨籍議員不能不尊重，即少數的非黨籍議員亦不便殿率與之衝突，因為他可以通過黨的關係而運用「力量」。這種情形，已早為公開的秘密。

2.具有黨籍的議長、議員，無論提案、發言、質詢、以及投票，即令不是涉及政策性的，也幾乎都須奉命行事，不得違誤。議員的言行活動，雖非事前檢查，但只要黨方示意，即須撤回或中止。

嘉義縣無黨籍議員詹振泰，本年四月七日在議會中指責縣府動用公款替縣黨部購買汽油和輪胎，修理黨部主委的座車為不合法；立即遭到國民黨籍議員包圍，使眼色予以警告。詹議員雖心有不甘，但亦只得無可奈何地落座，中止發言。（見四月八日聯合報南部版）。

從這一新聞報導中，可見議會中黨的恐怖氣氛和控制力量之廣與強。秘書在監視，眾多黨籍議員在「使眼色」和「包圍」，無籍的議員連充分的發言權也遭剝奪了。而黨籍議員備於黨部的威勢，更不說敢照案通過。去年桃園縣議會及今年臺中縣議會罷免議長的風波，都起因於幕後的操縱唆使；特別是臺中縣的黨籍議員簽署罷免書的情形，都可證明今日縣市議會完全處於「傀儡」地位。議會如此，「地方」如何能順利實行「自治」？

二、教育—實行「黨化教育」的手段，最厲害的不僅在訓育黨化、課本黨化及學生思想的黨化，而尤在於根本上由黨派員在縣市政府教育科（局）內秘密設置的特權機構。它的權力，既大且廣，歸納言之，計有：（甲）控制教育預算—從編造新預算的分配款項，到平常動支，這一小型特權機構有「權」左右。例如撥款補助青年救國團的活動費及黨部發動的學生活動費，均可「便宜行事」。（乙）主管全縣各校教職員之升降調免及任用審查、平日工作考績，以及所謂「思想」的調查。去年夏季，全省各縣市大舉調動國校校長教職員（有的縣市調動千人之眾），造成教育界的全面不穩，即其「傑作」之一。事經監察院糾正有案。由於主管考績，遂使教員校長競相；緣奔走；而奔走的結果，落伍者被黜免，倖進者恃勢傲眾，在校內舉止乖戾，氣焰高張；大焉者，製造派系，互相傾軋；小焉者，侮辱同仁，濫打學生，行同瘋狂。本年三月廿一日省立宜蘭中學發生的軍訓教官顧盛瑾（曾被法院起訴，嗣經和解）強對學生剪褲案，即其顯例（見聯合報四月十二日南部版）。一般而言，凡能獲得黨部（包括教育科小型機構）支持的，儼如護符在身，職位牢固。

像這樣的黨治教育，欲求教員保重人格，學生不成太保，教育提高水準，真要比「緣木求魚」更為難了。

三財政—1.縣市黨部的經費，由縣市政府在「人民團體補助費」及種種名目項下撥給，已為盡人皆知的「秘密」。各縣市議會審查預算之流於表演形式，不能真正代表人民控制預算掌握錢包，原因在此。據最保守的估計，每一縣市年需撥給編額僅有十人之黨部經費在一百五十萬至二百萬元之間。這還是「列入縣預算」的；其他向縣府臨時需索及巨額借款之數尚不在內。

2.地方黨部的日常開支，也隨意交由縣市政府撥付。前述嘉義縣黨部主任委員的座車修理費，一筆即達三萬餘元（另見公論報）。臺中市黨部主委購買新汽車，臺中市政府於去年九月間由預備費項下一筆撥給三萬餘元。市議員何春木四月十一日在議會指責市府說：「此種『慷慨』作風令人不服，因黨部不過是普通的人民團體而已」（見聯合報四月十二日南部版）。

此外，還有各縣市的民衆服務處及鄉鎮民衆服務站的經費，也完全是由縣預算中支給。因為它是不折不扣的黨部分支機構，每縣每年的開支至少也要三四十萬元之鉅。表面上掛的招牌是為民衆服務，而實際上是為國民黨服務，兼司國民黨的耳目的任務。

縣市財政預算的不能嚴格審查控制，「黨治財政」作祟為主要原因。「黨治」對地方的桎梏一日不解除，縣市地方的財政永不能納入正軌—也即是人民的錢包永不能自己把握、自己作主。

四新聞文化—1.除臺北市以外，各縣市地方的報紙雜誌，均經常受黨部的約束，特別是所謂「從報黨員」為然。中部有家報館，黨員記者有將社內情況隨時向黨部報告的義務。甚至主持人的行踪私事，亦在報告之列。至於平日各報紙雜誌的言論新聞及人事安排、言行思想調查，更不在話下。

2.北市報館派駐各縣市的新聞記者，除官報例有優待者外，其餘民營報的記者，經常被列為「精神管制」及行動調查的對象。發出郵件及新聞稿，常遭檢查。即交火車隨班趕寄的新聞稿件，亦不例外。去年公論報臺中記者交火車寄臺北的省議員李萬居省政質詢全文被檢扣（事後偽稱遺失），即一顯例。

2020/8/3

PRT

3.一部分民營報紙雜誌之遭受禁訂禁閱，已非一日。然而最奇特者，為刊物遭「密令」查禁的原因，是由於地方黨幹閱讀能力低弱而發生誤解或斷章取義。去年香港祖國周刊內銷遭查扣達三個月之久，及最近臺北「世界評論」雜誌被「神秘的」禁銷（無一機關承認下令），即其鐵證。

五人民團體一黨治手段施之於人民團體而加以控制掌握，不自今日始；訓政時期即已「行之有素」，襲為定規。但近年來變本加厲。如去年的中國地方自治研究會備案被駁，較之訓政時期尤為嚴厲。再舉一最小的事例：嘉義市婦女會理事長任期屆滿準備改選，地方人士咸支持一位無黨籍的職業婦女競選，當選無疑，勢成定局；惟黨部以其並非黨員，竟出而阻撓，致使選舉擱淺，造成僵局。

以上新所舉的事例，不過是萬分之一二。但這些已經足夠讓我們瞭解「地方黨治」之無孔不入及惡化之深了。說到這裏，我們不禁要問：假如這個局面的造成，都與國民黨中央無干，只是地方幹部的「創作」，那麼黨幹作得這樣久，黨中央總不致漠然無聞；這樣長的時間，任由幹部肆意摧殘地方自治的生機，不知黨中央究何所愛於黨幹？又何所惡於地方？

據熟悉地方情形的人士表示，現在一般人從黨治的事實中所感受的刺激，很明顯而且不容忽視的，是大多數人在心目中已把「黨幹」和「公衆」看成了兩大敵對體。如果這話屬實，則我們敢於肯定的斷言，兩大敵對體隨着時間的推移，只有背馬各走極端。這種背馬，是因為缺少一種為雙方所共同趨向的標準，例如公平、道德、秩序、守法等觀念所培養的標準。在此情況下，恰巧黨方偏不器重這些可以調協社會關係的標準，只憑恃一個愚昧的原則行事：幹部之所惡者惡之，公衆之所好者拒之。因而臺灣二十一個縣市地方，形成了「黨」與「非黨」的大分野；連窮鄉僻壤也不例外，到處有着對立的氣氛和陰影存在！將來會走到怎樣的結局，國民黨當局不能不細細地想一想！

事態的可怕者還不止此。國民黨這樣的偏愛黨幹，無非是想叫他們替黨在社會上建立下牢固的統治基礎。殊不知，越放縱黨幹，與社會的敵對越尖銳、關係越惡化。處境越惡化，越放任幹部，而幹部的格調行徑越墮落，黨基黨譽越加速崩潰，社會的瓦解越不可挽救。這幾年來，在黨治的要求下，若干黨員幹部已經日趨墮落。例如議會中的奉令舉手，除了造成他們摒棄理性趨向麻痺之外，且正所以培養他們喪廉恥、墮德行、棄信義、絕是非的習性。縱使一天社會每個人都入了黨，訓練成這樣的幹部，這個社會還有什麼希望！我們稱之為「惡性黨治」，一點兒也不錯。

我們願藉此機會，提醒國民黨當局推行黨治的一項思想上最錯誤的根據，那就是它所不斷強調的「符合黨的要求」一語。所謂「黨的要求」，實應基於人民的要求而決定。任何政黨脫離了民意，不惟不能成功，而且不能生存。十年前在大陸的慘敗，敗於失去民心、違背民意，共匪才得蹈隙以逞。世上沒有一個聰明的政黨甘願脫離民意的。要民意符合黨意，就注定了「以黨治國」的失敗命運。中國有四億五千萬人口；即使國民黨全體黨員統統順從地「符合了黨的要求」，也無法與絕大多數的民意相對抗，更談不到扭轉民意了。如果黨中央不顧這一點淺顯的道理，硬要幹部強制推行黨治，幹部所遇阻力必大；為了服從命令，必將不擇手段、不恤民心地蠻幹一通，結果是民怨準騰、人心激憤。難道所謂「黨的要求」就是如此悲慘的結局麼？

TOP

【印出】

✪ (二)如此婦聯會！



【讀者投書】 自由中國 第 09 期 (1959年11月)

作者：微言

自由中國月刊社公鑒：

我是高雄一個國校教師，本校在十月七日由訓導課分發各班級義賣敬軍花，每枚一元，限各生於八、九兩日內每人認買一枚；當即轉告各生購買。惟因本校係偏僻鄉村，學生家境均不富裕，自九月一日開學以來，向學生收費為數已經很繁多了，這次如不是激於敬軍愛國的大義下來召號，實在一般學生已無力負擔此項捐款；但在老師們鼓勵誘導盡心的督促下，及學生們對愛國敬軍向不後人的熱情鼓舞之下，此種義賣敬軍花工作，便如期在八、九兩日內完量。

今十三日教師夕會時，訓導課長（現在國校內多已劃分階級很嚴，不稱某某老師，而稱某課長，某股長，初聞之頗以為置身官衙之中）起立報告：竟稱本校所賣之敬軍花款總計五五五元，於前往此間婦女反共抗俄聯合會高縣分會繳納時，該會祇收取四四四元，其餘二成之款一一一元退給本校，據告說算是獎勵酬勞，又云留為本校補助辦公費之用。本人及全校同仁聆悉之下，咸嘖嘖稱怪，婦聯分會如此舉措，至為不當；蓋因敬軍勞軍之事是每一國民應盡之天職，何云酬勞？如目的為著獎勵，可以頒發獎狀或其他精神上之方式為之，獎金也不能在勞軍用之款項中擅支，假如說是貼補辦公費，難道政府沒有按月發給學校辦公費嗎？既能動支給學校二成捐款，那麼婦聯會高雄分會又可能在所收款項下，自留幾成為辦公費呢！難道反共抗俄婦聯會就靠敬軍花收款才能有錢辦公嗎？該會又可能在所收數目中任意分批提成夥分，這難道不是假敬軍名義斂錢來朋分嗎？婦聯會真正用到敬軍上的，究竟又是幾成呢？而學校中所得之二成款，又作何用？作何合理的處置？這些問題均足啟人疑竇。近年以來，自由中國怪事百出，假冒什麼慈善事業，捐款自肥，或朋此分肥者大有人在；如什麼防癆郵票（小朋友們均如此稱），紅十字等不一而足，都是收款後學校留用二成，還有些假福利名義大賺其錢，明夥分用，真是花樣百出，喪心病狂；時至今日國家已至岌岌續絕之秋，在反共抗俄時代下，竟有這些沒天良血性之輩，混跡其間，假冒反共敬軍，藉機斂財貪墨，這種人實在可恨，由此一端可窺其平素所行所為之不法營私之眾了。但不知政府主管當局所管何事？對此弊端竟未覺察，讓彼等胡搞亂為到如此地步，言之令人痛心，真使人要為我們國家民族的前途而悲哀。如讓這些人當權亂來，則一定要將國家搞亡了。

我是貴刊之忠實讀者，向極欽敬熱愛，貴刊之輿論公正，敢言，敢作，仗義執言之精神尤堪景仰！故特投書揭發此一社團間之黑幕。還請編輯先生指正酌奪。請賜貴刊一角予以公諸於社會，並請教於當局，使侵蝕國本，假冒敬軍貪墨自肥者，有所警戒，而稍斂形，對當前時政也不無小小的貢獻。尚此 敬頌 編安！

讀者 微言 謹上 四八、十、十三日晚

TOP

【印出】

✱（一）國庫不是國民黨的私囊-從民社黨拒受宣傳補助費說到國民黨把國庫當作黨庫傳



【社論】

自由中國 第 11 期 (1960年06月)

作者：本刊

「現在，爲了加強民主制度之推行，樹立政黨政治的優良傳統，我們更願提出『黨費不應由國庫開支』的建議。而且自我檢討，決定將本黨向受政府補助之反共抗俄宣傳經費，率先予以停止。……環顧當世各先進民主國家，沒有一國的政黨經費准許由國庫開支，這是民主制度上一個鐵定的原則。可惜，我們自行憲以來，還沒有建立起這項優良制度。」這段話，是在上月十四日民社黨發表拒絕由國庫撥給反共抗俄宣傳補助費的書面聲明中所說。

這筆反共抗俄宣傳補助費，自三十八年開始由政府撥給，特別是從四十三年起又公然列入中央政府總預算後，常引起外界對於民、青兩黨的誤解乃至譏評。因爲每年列在預算上之五百五十三萬餘元的經費中，分配給民、青兩黨的，雖然各爲九十六萬元，合起來也只約略相當於國民黨從這筆經費中所得的半數，但這畢竟有與國民黨「同流合污」之嫌。現在民社黨基於維護民主政治的原則，毅然決然的拒絕接受這筆補助費，的確值得大家同聲讚揚。這半月來，當大家眼看着幾十年來把國庫當黨庫的國民黨，對於民社黨所提「黨費不應由國庫開支」的建議竟無絲毫反應，的確感到失望。這可能已使國民黨十分狼狽，但我們仍不能不趁此機會，呼籲大家制止國民黨把國庫當做一黨的私囊！國民黨把持中國政權幾十年以來，其間雖歷經軍政、訓政、而憲政，但却始終以革命英雄自居，以爲天下是老子打來的，中華民國只是國民黨一黨的私產。因此，國民黨經常把國庫看成了黨庫，予取予求；甚至透過政府的權力，運用種種手法，搜刮黨費。這幾十年來，國民黨由國庫中掠奪所得，究竟到何種地步？又究竟龐大到何種地步？非但局外人無從瞭解，即連國民黨當局，恐怕也由於掠奪的時間過久、範圍過廣、方式過多、數字過大，已經無從計算了。

不過，現僅就擺在大家眼前的事實，列舉出一些具體的例證，便不難舉一反三，進而對於國民黨幾十年來把國庫看成黨庫的情形，獲得更深一層的瞭解。

國民黨自從把整個大陸斷送，撤退臺灣以來，由於黨員叛的叛、散的散、逃的逃，弄到人員大減。但在三十九年實行改造後，組織型態，並未縮小；相反的，爲了加強組織的控制，甚至有擴充的現象。例如就產業黨部而言，有臺灣區產業黨部，又有臺灣省產業黨部，還有縣市產業黨部，已經是重床疊屋，現又在臺灣省產業黨部之下，增設支黨部。到目前爲止，直屬於中央黨部的單位，便包括有臺灣省黨部、臺灣區公路部黨、臺灣區鐵路黨部、臺灣區郵電黨部、臺灣區產業黨部、中華航業海員黨部、特種黨部（即黨化軍隊的車隊黨部）、以及直屬知識青年黨部、直屬區黨部等，還另有海外黨部、以及所謂敵後黨部。這類隸屬於中央黨部的一級黨部之下，又有各級下級黨部。例如臺灣省黨部之下，有二十一個縣市黨部及一個陽明山黨部；縣市黨部之下，還另有區黨部、區分部的組織。在各級黨部的正式編制之外，還有各種附屬單位，諸如革命實踐研究院、及革命實踐研究院分院、名稱改變而內容未改的國防研究院、青年救國團、文化工作隊等等。所有這類單位，除掉地方黨部的區分部外，都養了一大批吃黨飯的黨工幹部，以黨務工作爲養家活口的職業。在難以數計的黨工幹部推動之下，各級大小黨部，又要隨時辦理各種形式的集會、訓練、講習、演習、宣傳、考察、招待、展覽、補助、救濟等等，乃至於彙集各種紀錄、卡片、圖表、照片、統計等等資料；最近，又在臺灣各大學的研究所尚沒有固定經費的今日，爲了養幾個專吃主義理論飯的食客，還耗費四十萬元的開辦費，添設了一個三民主義研究所；甚至在大專畢業學生連自費出國也十分困難的今日，爲了培植國民黨忠貞幹部，又耗費美金三、四萬元以上，辦理中山獎學金留學考試。國民黨由於組織如此龐大，人員如此眾多，活動如此頻繁，開支之浩大，自在意料之中。至於詳細數字，雖無法加以統計，但由青年救國團每年便需三億以上的情形來推測，如果國民黨的一切直接間接開支全部合併起來，每年勢非超出十億以上，便絕無法應付。假使國民黨當局硬想否認，試問能否把數字公佈出來？可是，國民黨每年由黨員每月一元兩元等所繳納的黨費，數字却微不足道。以四十七年度的情形爲例，據中央黨部的統計，從四十七年七月至十二月之間，各級黨部解繳到中央黨部的黨員黨費，在縣市地方黨部中黨員最多的臺北市黨部，只繳了四萬二千餘元（四二、八二一 四一元）；在各種黨部中擁有黨員最多的特種黨部，也只繳了三十二萬三千餘元（三二三、七〇一 九七元）；所以，各黨部在半年之

內解繳到中央黨部的黨員黨費，總共只有一百三十五萬三千餘元（一、三五三、八九四 五四元）而已！這區區一百三十餘萬元，作為中央黨部一個組的人事費和業務費，恐怕還差得太遠，當然更說不上供給整個中央黨部的龐大開銷了！至於各下級黨部所保留的那點為數更少的黨費，其不足以應付開支，自不必細說。

那麼，國民黨的經費，又從那裏來呢？說到這裏，我們便不得不指出國民黨搜刮黨費的種種手法。

國民黨搜刮黨費的主要手法，便是透過政府主管單位的權力，公開列入政府預算，甚至乾脆將整個組織納入政府機關，變成行政單位的一部分。普遍設立在軍隊中的特種黨部，人員都已列入政工編制之內，一切費用由佔全國總預算百分之八十五以上的軍費項下開支，已經是人所共憤。普遍設立在各省公營事業內的產業黨部、郵電黨部、公路黨部、鐵路黨部等，其人員或列入正式編制，或寄名在所隸行政單位，其經費更照例編入各單位預算：有的黨部甚至把黨部招牌，公然掛在所隸行政單位的大門之上；這些也已經是人所共知。現在我們僅舉臺灣省黨部和縣市黨部的情形，來稍加說明。臺灣省黨部雖未納入省政府編制內，但每年却照例可由省政府獲得經費，完全如同省政府的附屬單位。臺灣省黨部每年由省政府各單位所得款項，遠在四十五年便已高達二千八百多萬元，四十六年又增加到三千一百多萬元，現更年有增加。這些都是在教育廳、社會處、警務處等預算內列支的。至於縣市黨部，形式上雖未納入政府組織之內，實際上却和政府單位一樣，每年可由縣市政府獲得固定經費。當最近我們細細看完去年六、七月內臺北市議會內國民黨團的黨員大會紀錄、幹事會紀錄、各小組會議紀錄彙輯、黨員大會座談會紀錄、以及幹事小組長及審查會召集人同志聯席會議紀錄等，發現國民黨的市議員，在討論審議四十八年度總預算時，居然一再作成「黨務經費分筆支持通過」之類的決議。好像這些人出來競選市議員，就是為國民黨搜刮黨費而來；就在使得臺北市黨部的經費，也由全臺北市的市民來負擔。至於各縣市黨部以下的區黨部，更假借「民眾服務站」的名義，變成了縣市政府的一個附屬單位，一切人事費業務費由縣市政府負擔，列有正式預算。這類所謂民眾服務處、站，在全省各地竟達三百八十個以上！在本屆地方選舉中，當臺中縣省議員候選人楊秋澤在發表政見，主張裁除該縣數百萬元的民眾服務站經費時，那些打着民眾服務的招牌實際上吃黨飯的服務站人員，深恐斷了自己生路，竟形同瘋狂的罵楊秋澤是「共匪作風」，甚至說要「槍斃楊秋澤」。綜觀以上所述，可見國民黨的各級黨部，已經有形無形構成政府單位的一部分，可以把政費當做黨費！至於國民黨各級大小單位，早已如同政府單位分別佔有大量的公有房屋土地。大家只要看看臺北市一個小小區黨部，便在中山北路用「中山區民眾服務站」的名義，佔有一幢三層樓的大樓，就可想見一切了！國民黨由於開支過大，所以對於黨費的搜刮，除掉上述方式之外，還另有其他各種手法。例如臺北市的臺灣、國際、大世界、新世界等幾家大的電影院，以及全省各地若干旅館，本來是日產，由於全國人民浴血抗戰的結果，終於從日本人手裏接收過來，當然應該是國家的公產，現在却成了國民黨一黨的私產來營利。至於電燈的製造，本來有若干民營公司，但由國民黨經營的「中國電器公司」，却利用政府權力，硬性合併了其他幾家公司，造成獨佔市場，以便粗製濫造營利。至於中國廣播公司，本來是國民黨一黨的黨營事業，却又在利用政府權力造成公營地位，享受一切優越待遇後，近又企圖扼殺全省民營電臺，造成獨佔市場，作為「養黨」的手段。乃至於菸葉的進口、沙糖的出口、馬戲團之類娛樂團體的來臺出演等等，也無一不被國民黨利用為搜刮黨費的手段！至於各種黨營事業如中央日報社、中華日報社，乃至青年救國團的幼獅出版公司等等，都可以動輒向臺灣銀行貸款百萬元之多，無異把臺灣銀行當做國民黨的基金保管會了！等而下之，作為國民黨黨報的中央日報，非但平時可利用黨和政府的力量強銷，而且還可以隨時藉故強迫機關、團體、公司、商行刊登廣告。去年二月一日，中央日報利用創刊三十週年和遷臺復刊十週年的名義，公開分函各方強登廣告，而且刊費最低在一千元以上。這僅是引起各方責難的一例而已。

總之，國民黨搜刮黨費的手法，早已到了無所不用其極的地步了！很顯然，由於國民黨的黨部組織可以正式納入政府單位，黨工人員可以正式納入編制，黨部經費可以正式列入預算，所以人民向政府繳納的稅款，實際上已有一大部分變成向國民黨繳黨費了。又由於國民黨在郵電、鐵路、產業等單位，也普遍設立了黨部，動用各有關單位的經費，所以美國在這方面的經濟援助，實際上又有一大部分變成援助國民黨的黨費了。

老實說，像國民黨這種搜刮黨費的手法，已經不止是違反民主政治的原則，而是與古今中外的專制極權政府，在本質上毫無兩樣。試想想：國民黨把國家當做一黨私產，而予取予求的做法，與古代專制王朝及今日蘇俄中共等共產極權，在本質上那裏會有絲毫的差異？中國畢竟是中國人的中國，而非國民黨的中國。中華民國是屬於全中華民國的國民，而非屬於國民黨，尤非屬於

司法院釋字第七九三號解釋

2020/8/3

PRT

國民黨的少數當權分子。時至今日，如果國民黨還不接受民社黨所提「黨費不應由國庫開支」的建議，硬把國庫當做黨庫，乃至把國家當做一黨私產，不過是自絕於人民，自取滅亡而已！

[TOP](#)

* 從日本矢野馬戲團開鑼說到張祥傳灌權



【通訊】 自由中國 第 02 期 (1960年07月)

作者：袁治本

日本矢野馬戲團來臺演出的場地問題，與臺北市政府四十九年度第一次追加預算案，在臺北市議會第四屆第九次二時大會中，掀起軒然大波。市議會議員對於議長張祥傳違憲違法，破壞民主體制，損害法治精神，一致提出遣責。臺北民營報紙，紛撰社後食或短評，撤繫張祥傳議長違反議會決議，越權失職。這場風波，至今已經成為臺北市民茶餘飯後的「閒話」了。但詳細情形，大家可能還不太清楚，有加以揭露必要。

本年五月二十八日，臺北市議會舉行第九次臨時大會，市議員王乃一、沈應松、黃奇正、宋霖康、李賜卿等二十餘人，時先就日本矢野馬戲團租用新公園作為演出的場地問題，對張祥傳議長違反議會決議，擅自同意，加以抨擊。因為臺北新公園不得租給任何馬戲團使用，市議會早已於五月十日，以「臺市讀事，機」字第一四〇號」函達市政府查照辦理，這項決議案以及這項公文書，係由張祥傳簽署後發出的。而臺北市政府於五月二十五日函復市議會，要求變更議決案，並提出「下不為例」的保證，請市議會予以同意將新公園租給日本矢野馬戲團使用。市議長張祥傳居然不待四月二十八日之議會臨時大會提付是議，即濫用議長個人之權力，公然違反中華民國憲法第一百零二條第二款，及臺灣省各縣市實施地方自治綱要第十六條第六款規定：關於縣市財產之經營及處分，由縣市議會立法並執行之；根本否決議會之決議，欣然同意，逕行函復市政府「准予備查」。所謂議會議長者，其職務是會議的主席而已，張祥傳議長變更市議會大會決議案，其職權究有何扶？渠既無權變更決議案，何以敢於如此獨斷獨行？是不是利令智昏？但據五月二十九日公論報所載市議員黃奇正質詢時的訊息說，「外間傳說紛紛，說議會接受十五萬元紅包，究竟是誰接受了？他（黃奇正）說：我們全體議員沒有接受過，只有膽敢推翻議會決議的人才敢接受。」而市議員李賜卿指責說：「繼外間傳出議會接受十五萬、二十五萬元的消息之後，報上又載議會每一議員將由馬戲團贈送招待券二十張。」李議員說：「十五萬元是張議長各人的事，招待券亟須予以澄清。」（公論報親月一日）由此推論，張議長「迫不及待，誠恐機會錯過，」當非無稽之談。民營報紙所載「其接受馬戲團二十五萬而出賣議會」的評應，與市議員黃奇正等指責接受十五萬元紅包的種種傳說，當非空內來風，或無的放矢。

因此，張祥傳議長在五月二十八日的市議會臨時大會上，不得不承認「只是公文處理上的錯誤」，而表示，「仍將堅持議會原有立場，市政府的簽約不予同意」（公論報）。跟著向報界發夠「鄭重辟謠，並缺請治安機關及峴法機關澈查」（聯合報）。張祥傳議長真的承認錯誤嗎？據市議員李賜卿指責說：「張議長所提三點「決議」，並未經大會討論，只是張議長油印分發給各議員的書面。」因此，在議員紛紛指悔煎，始由王乃一議員提出折衷修正（第二點）案，經大會默認通過，而表明市議會立場。

六月三日，臺北市議會對臺北市政府在編列四十九年度歲入總預算二億六千九百二十七萬三千三百四十元後，追加預算一億二千五百六十四萬零五百三十六元的歲入歲出第一次追加減預算案，市議員以十個小時又四十五分鐘時間，激烈辯論，逐條討論，至午夜時分，始經議會通過，在全部追加預開款額中，刪除一百五十七萬四千六百元，其中除十萬元作消防隊建車庫外，餘一百四十多萬元移作教育經費。

市議會在三日上午審議臺北市政府社會局的「機關團體補滿力費」時，因為議會在表決過程中，表現輕佻和草率，議會尊嚴喪失殆盡，所以有些議員憤而退席，女議員表示無顏見臺北市十萬女選民。

原來臺北市政府在四十九年度已編列六十萬元的預算，補助機關團體。而追加預開案這次編列機關團體追加預算為一百零一萬二千八百元。全部追加預算款數，佔總預算百分之四十八，而市政府社會局的機關團體補助費的追加預算款數，佔原有預算六十萬元的百分之一百七十。臺北市有三百餘個團體，獲得市政府補助者而編列追加預算的機關團體，祇有三十個。但李賜卿議員指責說：「這筆經費完全是社會局時雨人的贈與」。黃奇正議員說：「像釣魚協會根本不看補助的三千元」，而是看在該會理事長黃戶瑞的份上。所以，金福民議員說：「像這種高級人士的

娛樂」，「能夠得到三千元補助」，「有利於國計民生？」最後通過決議；除核准轉賬及市議會
有案者外，其餘一律刪除，改列教育經費。因為教育經費，在追加預算案中，僅編列六百八十二
萬三千六百四十九元，佔追加總額百分之五點四三。但市議會於是日上午的決議案，到下午五時
以後，又被推翻了。儘管市議員沈應松、謝世輝等多人反對覆議，主張維持上午的決定，但議會
仍決定自己打自己的嘴巴，決定個別表決。結果通過十六單位，計八十一萬餘元。否決十四單
位，計二十萬餘元。

獲得補助的機關：救國團臺北市支隊十一萬二千八百元，活動中心二十四萬元；（省府核准
轉賬）市婦女會五萬元，市總工會五萬元，三輪車工會二十萬元，（市議會通過有案）而六月三
日議會通過者有：大同教養院二萬五千元（女市議員黃盧小珠主持的），義光育幼院二萬五千
元，惠群接兒所一萬五千元，救國團二萬元，臺北監所協進會一萬元，臺北釣魚協會三千元，好
人好事會三萬五千元，憲兵訓練中心二千元，中興教養院二萬元（女市議員鍾文金私人創辦
的），國父狼教會一千元，聾啞協進會一千五百元。接受補助的十六個機關團體，其中合乎憲法
第一五五條規定的團體，究有幾個？這些團體的預算，是在公務機關有法定預算之機關嗎？是
不是與預算法相違呢？市議會審議市政府預算，可以不受法律限制嗎？張祥傳議長真的連這點普
通常識都沒有嗎？

由於此類補助，多數都是在直接間接，補助國民黨。例如國民黨用來黨化青年的救國團，便
同時以臺北市支隊和救國團名義獲得兩筆補助。這種把「市庫當黨庫」的傑作，當然以國民黨籍
的議長張祥傳功勞為最大。所以，市議員李賜卿、宋霖康痛斥張祥傳議長以「市庫為黨庫」，
「取之於民，用之於黨。」張祥傳議長代表他的（國民黨）黨，很橫蠻地答覆說：「你知道就
好！」

李議員問張議長說：「市議會有十六間的宿舍，現住著十四個職員，令人懷疑其他的兩間宿
舍，是不是張議長的姨太太住？」李議員在六月三日市議會審議追加預算時說：其中有十三棟宿
舍，今年都追加編列三千元的修理費，有一棟編了八萬四千六百零一元的修理費，而在預算編列
時，故意將這棟宿舍的門牌號碼：南陽街二十三巷一號，改為二巷一號。張議長表示無意刪除這
筆預算，因為這些宿舍是市產，住的是額外人員。張議長的話是不是假話呢？李議員立即指駁：
「這根本是國民黨臺北市黨部唐部皇組長住的，什麼額外人員？」揭穿了張議長的謊言。因此，
廖鍾震議員對這種將市民的財產去奉獻給黨，還得用納稅人的血汗錢去為他修理的作法，認為非常
的不合理。

準此！臺北市議會如此的做法，這正如六月一日出版的「自由中國」雜誌社論一「國庫不
是國民黨的私囊！」一文所指，「像國民黨這種搜刮黨費的手法，已經不止是違反民主第治的原
則.....」張祥傳議長「圖把國庫當做黨庫」，去效忠黨和黨棍，「不過是自絕於（臺北市）人
民，自取滅亡而已！」

市議會設置以及市議長的選舉，係依據憲法，特別是臺灣省各省市實施自治綱要而來的；縣
市議會的職權，同樣在憲法自治法規上有所規定，張祥傳議長自毀長城，「而殺其民」矣！似
此民意代表，能代表臺北八十多萬市民監督政府嗎？

【印出】

* (一) 三論青年反共救國團撤銷問題



【社論】 自由中國 第 05 期 (1960年09月)

作者：本刊

在台灣實施了七年多的高中以上學校軍訓工作，從七月一日起，已由青年救國團移歸教育部接管。原在青年救國團的軍訓組人員，也全部併入教育部，由該部設立一個叫軍訓處的臨時機構，黨管全國學校軍訓。因此，有人認為這是本刊兩次發表社論評論的結果，甚至有人認為這是政府接受了我們的建議。

我們在四十七年一月一日發表的「青年反共救國團問題」社論中，的確說過這樣的話：「軍訓根本便該劃歸教育行政機構辦理，有何特殊之可方？充其量，在教育部之內，設立一個委員會負責便已足夠了！」不過，我們當時提出此項意見，只是在進一步說明：假定學校軍訓也有必要，但青年救國團仍該撤銷。

可是，現在軍訓雖已劃歸教育部另設機構主管其事，卻未聞青年救國團隨之撤銷。相反的，青年救國團非但依然存在，而且照例在濫用國家巨額公款，大事舉辦各項活動。例如從七月二十一起，該團便舉辦了所謂青年學術年會的活動，分為理工、農學、文史、法政、教育、醫學等六個年會，包括有三十八個隊之多，竭盡浪費之能事。到了八月二日，年會的活動還沒有結束，儘管台灣因為「八一水災」的發生，老百姓的生活感受到新的威脅，但該團竟又舉辦大規模的暑期門訓練，組織了三十三個戰訓隊之多，弄得像是翻天覆地。

現在的問題是：在軍訓已劃歸教育部主管後，青年救國團是否還有非存在不可的理由？

青年救國團原是一個未經立法程式，沒有法律地位的黑機構，就法律的觀點言，根本便不應成立，已經是人所共知，用不著再事申論。現在姑且拋開該團的法律地位不言，專談其成立的理由。關於這一點，最好還是採取該團自己的解釋來說明。據該團在四十七年二月五日公開發表的「告全體團員書」中說：「民國四十二年七月三十一日，行政院為實現文武合一的教育政策，培養術德兼備的優秀人才，乃令頒『台灣省高級中等學校及專科以上學校學生軍訓實施辦法』限令高中以上學校學生，一律接受在校軍訓，並規定由國防部成立救國團，負責實施學校軍訓。」根據此項解釋，可以很清楚的看出：行政院是為了「實施學校軍訓」，所以才規定「由國防部成立救國團」。因此，青年救國團之所以成立，便是為了「負責實施學校軍訓」。換言之，該團是以「負責實施學校軍訓」為成立的唯一理由，如果不是「負責實施學校軍訓」，根本便沒有理由成立。

然而，青年救國團之唯一使命，儘管是「負責實施學校軍訓」，但結果究竟如何呢？關於這方面，在四十七年一月一日，我們發表「青年反共救國團問題」的社論中便首先指出：由於該團負責策劃人員的「不學無術」，所以「一切顯得全無計劃，自高中以至大學，雖有七年之久的軍訓時間，但既沒有分別規定一定的訓練進度，又沒有規定學科和術科的全部內容。其結果，高中是這一套，大學還是這一套，事事雜亂無章，處處手忙腳亂，一大堆的軍事和政治課程，便由少數軍訓教官臨時應付。」接著在同年四月十四日，台灣大學校長錢思亮在總統府臨時行政改革委員會召開的文教座談會上，也不得不坦白表示：「軍訓課程，應前後銜接，不重複。」「課程內容及教學方法，須加研究。必須有新內容，引起學生興趣。」因此，該團根本無法達到成立開始時宣稱的學校軍訓目標：「救國團所實施的軍訓，在高級中等學校是預備士官教育的準備訓練，在大專學校是預備軍官教育的準備訓練。換句話說，學校軍訓是為國家預備軍官和預備士官教育打基礎。」近兩年來，青年救國團對於負責實施的學校軍訓，在各方面的批評和在校師生的指責下，雖也發表了若干所謂改革的法辦和計劃，但最後事實證明，都是些「自欺欺人」的宣傳。關於這一層，我們實在不必多事引証，僅僅借用出自該團高級人員之口的幾句良心話，便不難瞭解實情。在去年年底，該團某副主任在離職前的某次週會上，[曾以「臨別贈言」的口氣向該團人員很率直的指出：外界批評該團的十六個字：「橫行霸道，買空賣空，不學無術，自欺欺人」，是正確的。某副主任同時並進一步指出：「國民黨腐化，救國團幼稚，黨團幹部庸俗。腐化，幼稚，加上庸俗，便等於黨國工作。」我們僅僅由某副主任這幾句話中，便可知青年救國團所負責實施的學校軍訓，最後結果是如何的失敗了！正因如此，青年救國團明知本身是為「負責實施

司法院釋字第793號解釋

2020/8/3

PRT

學校軍訓」而成立，終不得不在去年「正式向行政院建議」，將軍訓劃歸教育部主管，企圖將來推卸實施軍訓毫無成績的責任。其實，這正是自認實施軍訓失敗的證明。

現在，軍訓正式劃歸教育部主管，固然是明智的措施，但政府究竟還有甚麼必不可少的業務，必須保留比一早該撤銷的青年救國團來主辦？

青年救國團在軍訓組併入教育部以後，還剩下一室五組。這一室五組是：秘書室、活動組、文教組、青年服務組、公共關係組、總務組。現在就比一室五組的業務而論，無論是秘書室、總務組、公共關係組，都是辦理該團的秘書、總務、和公共關係工作，因該團的存在而有；如果沒有青年救國團，自不必另辦該團的秘書、總務、和公共關係工作。所以，青年救國團現在實際上所辦理的業務，僅僅限於活動組、文教組、青年服務組三個組。這三個組的工作，大致是這樣：活動組是主辦團員的調查、審核、登記、考核、及冬季和暑期的青年活動等工作。例如青年年會及暑期戰鬥訓練之類，便是屬於這一組的工作範圍。文教組是主辦團員文教活動的設計、指導、考核等工作。例如青年寫作協會的指導，出版書刊之類，便是屬於這一組的工作範圍。青年服務組是主辦團員的輔導、服務等工作。例如報考軍校輔導，軍中服務的輔導之類，便是屬於這一組的工作範圍。但是，統觀這三個組的業務，有那一樣是為了「負責實施學校軍訓」？既非為了「實施學校軍訓」，則無論是為了活動組的活動工作，或是為了文教組的文教工作，或是為了青年服務組的服務工作，都顯然與行政院規定「由國防部成立救國團」的理由不符。何況這三個組的工作，儘管外表上搞得熱熱鬧鬧，實際上卻正如同該團某副主任所承認全是些「買空賣空」、「自欺欺人」的事！那麼，政府究還有甚麼非保留這樣一個龐大機構，每年浪費數億臺幣不可的理由？

根據以上所說，足見青年救國團這個原無法律地位的機構，在軍訓劃歸教育部主管後，連當初由行政院規定成立的唯一理由也喪失了。因此，照理說，政府更該趕早撤銷青年救國團了！

但是，政府為何還要聽任青年救國團繼續存在呢？簡括的說：這是掩護國民黨當局製造國民黨的預備隊，甚至如同國民黨的若干權要所說：這是幫助國民黨的當權派做增加私人政治資本的工作。既如此，又為甚麼不乾脆以過去三民主義青年團的姿態出現？這道理也很簡單，因為借著「負責實施學校軍訓」的藉口，便可濫用巨額國帑，公然在各高中以上學校，建立支隊、大隊、分隊之類的層層組織，並把學生一律強迫納入組織，發揮學化教育、控制青年的妙用！事實上，該團於四十七年舉辦幹部講習會時，在一項「如何改革縣市支隊工作專題研討綜合結論」中便明白表示：「學校大隊之組織不能退出，否則異黨分子將乘虛而入」。這裏稱「異黨」而非稱「匪黨」，顯然是指在台的民、青兩黨而言。即此一點，便可認清該團在校活動的本意了！所以，儘管現在軍訓已劃歸教育部主管，但青年救國團仍將照常在各高中以上學校活動。

其實，行政院根本不應以「負責實施學校軍訓」為由，而擅准成立青年救國團。現在既然連軍訓也劃歸教育部主管，自然更該撤銷青年救國團了！

TOP

【印出】

* 今日の司法！



【社論(一)】 自由中國 第 01 期 (1957年07月)

作者：本刊

近年來司法界之腐敗，和審判之不獨立，真是怨聲載道的事情。住茶餘酒後，大家談到司法方面的黑暗情形，不僅搖頭嘆息，而一片咬牙切齒的痛恨之聲，就是司法界人們自己，也常常能聽到和目擊的。

不僅是些街談巷議而已，而一年一度的監察院年會檢討，今年《民國四十六年》對司法部門之檢討，此對任何其他部門，都特別認真，表現得慷慨激昂，情形熱烈，而監委們悲憤填膺之情，則充分的溢於言表。觀此，可見司法的腐敗已到非加整飭改進不可的時候了。這些檢討會是公開的，大家都可以聽到他們主持正義的呼聲。陳委員大榕劈頭就說：

「司法本來是人民的一個保障。人民如有冤抑，就要向司法陳訴，希望司法幫他伸雪。但是現在臺灣的司法，我們同許多司法界的人談起，都是搖頭嘆息，都覺得現在的司法非常黑暗。司法關係一般人民心理，非常重大。如果司法不能夠保持憲法所賦予的獨立精神，甚至有貪污舞弊的情事，那就要喪失人心，影響士氣。現在臺灣的司法，可說都有剛才所舉的這種弊病，未能保持獨立的精神，講人情，有貪污，許多人談起來都感到頭痛失望。」

這樣沉痛的呼籲，司法界自身和主管司法行政的人們，應該對之深加檢討，切實反省，是不是司法失去了獨立的精神，變成了行政的附庸，因而未能盡到保障人民權利的責任。尤其主管司法行政的人們，再不能不顧輿情，糊塗顛頂，一味只知仰承意旨而行事啊！

大家認為今日臺灣的司法，比日據時代還不如。其情形如下：一、審判失去獨立的精神，司法變成了政治的工具；二、審判不公平，常有畸重畸輕之感；三、主管司法行政人員精神之墮落；四、司法人員的風紀，日趨敗壞。

為甚麼說臺灣今日的司法連日據時代都不如呢？由於下列二件紀錄可以察

（一）臺灣省在野黨暨無黨無派第三屆縣市長暨省臨時參議員候選人，於本年五月十八日下午三時在台北市新蓬萊公共食堂舉行一次「選舉檢討會」，檢討這次選舉中之不法和舞弊情形，以促成選政的改革，希望逐漸步入民主政治的軌道。在這次檢討會中，有人明白指出今日臺灣法院的判決，遠不如日據時代的「公平合理」（有人還說日據時代日本人固然使盡欺壓奴役，但是在選舉的時候，軍警或公務員都不敢干涉選舉。郭議員雨新於六月十八日在省議會也說日本人對於選舉，不敢欺騙人，不敢壓迫人，公教軍警人員都不敢干涉選舉。以上均見公論報）。尤其對於選舉訴訟，幾無是非可言，非國民黨員告國民黨的舞弊案子，總是得不到勝訴的，而國民黨告非國民黨的案子，法院總是宣判原告勝訴。（本刊第十六卷第八期刊載的朱文伯先生的文章和第十六卷第十期登出的蔣勻田先生的文章，均有同樣的說法。）

這一天的檢討會，恰巧有一位日本新聞記者，即「東京每日新聞」臺北特派員若菜正義參加，我們聽到這些話，感到非常難過，不料抗戰八年所收回的臺灣，竟使人民尚懷念日據時代司法之公正，怎不令人羞愧。

《二》上面這些話，我們還可「自我寬恕」的說，這是競選失敗者洩憤之詞，不足為判斷今日司法不如日據時代公平之證據，可是當我們讀到監察院司法檢討會曹委員德宜一段悲痛的陳詞，我們再不能文過飾非，不去切實反省而亟謀改正了。曹委員說：「我們看看臺灣在日據時代，人民受日本的奴役統治、壓迫，可是今天臺灣人對日本還念念不忘。原因他們看到日本的司法是尊嚴的，是平等的，上至臺灣總督，下至一般人民，在法律之下，一律平等。臺灣光復後是否能做到這樣？臺灣老百姓對於法院的觀感是一落千丈。這實在是值得我們警惕的。究其原因，誠如剛才陳委員所說，由於司法的威嚴，司法的獨立精神喪失了。這在立國精神上，在反共抗俄號召上來說，實在是很痛心的。」

司法院釋字第793號解釋

2020/8/3

PRT

審判缺乏獨立的精神，把司法變成了政治的工具，此可由於解釋馬乘風何濟周二案為「現行犯」中覷之。葉委員時修說林頂立案子，也是有著政治成份查「現行犯」之規定，載在刑事訴訟法第八十八條，有一定的涵義，而各國刑事訴訟程序都有類似的規定，不能隨意加以曲解。解釋馬何二案為現行犯，確是我國司法上之一大恥辱事件，曹委員德宜論得很明白：「談到現行犯問題，我們對何濟周委員的犯法，認為是罪有應得，咎由自取，不予同情，但是他不是現行犯，又是另一個問題。當時本院同仁調查認為不是現行犯，司法委員會就應該提案糾正，可是司法委員會沒有做到，我覺得這不但在司法界留下一個惡例，在本院同仁也是一個遺憾。」陳委員大榕也反對假借現行犯的名義、他認為這種做法是不公平的，是喪失司法尊嚴的。

審判之不獨立，還有一個重大原因，就是要把「司法來配合國策」。可是這就完全違反了司法獨立的原則，也就失去了民主政治的根本精神。關於這一點，黃委員寶實和葉委員時修均有沉痛的指責，黃委員說：「司法配合國策，這是司法審判不能獨立的一個最大原因。因為有這個口號，許多案子發生出來以後，馬上政治作用參加進去。本來是一宗普通的司法案件，一變為政治性的案件。譬如過去尹仲容的重大案件，因為看到香港方面共匪出的小冊子，指責台灣文官貪污，所以要法院宣判尹仲容無罪，藉以證明文官不貪污。一個案子發生後，馬上有配合國策的作用參加進去了。假定國家的司法，隨著政府行政部門的好惡，要司法當局配合，對於我喜歡的人，即使犯罪也不判刑；對於我不喜歡的人，就希望關在牢裏幾年。這還成什麼司法呢！我們要司法獨立，絕對不能用司法配合國策的口號。要知道這個口號是違憲的。如用這種口號，永遠不能使司法獨立。」葉委員說：「目前的司法成了政治的工具，根本說不上獨立分立。司法捲入政治漩渦，製造不平，製造冤獄，以致怨氣沖天。政治上要對付一個人，便利用司法羅織入罪。此類例子甚多：以何濟周一案來說，就是政治的報復。他如林頂立案，也是有著政治成份在內的。司法聽政治的支配，為政治的附庸。所謂配合國策，真不知從何說起！這樣法治如何建立得起來？所謂民主自由豈非空談？民主自由的根本精神就是守法，司法界首先卻不守法，甚且違法。」

關於審判之畸重畸輕，則使社會喪失了「是非」、「善惡」的標準，使人民對於司法審判失去了信仰。葉委員時修說：「至於裁判的違法，例子更多，何濟周被判有期徒刑八年，依據的法律條文是收受賄賂違背職務，認定渠對違法舞弊之案未加彈劾糾舉。據何濟周說：他的調查報告尚未寫就，怎知渠不提案糾彈呢？上訴高院結果，仍維原判。再看皮作瓊案，集體連續貪污達百餘萬元，只判有期徒刑一年半。把兩案同放在天平上，怎樣也不平。司法而不守法，隨便裁判，這是製造亂源，喪失人心的，倘不整飭，國家便要糟在他們手裏。」陳委員翰珍舉出聯合報的批評，認為今日法院的判案，完全失去了公平的標準。他說：「法院審判的案子，又是否公平迅速呢？聯合報曾經把幾個大家注意的案子，即皮作瓊案，林頂立案，何濟周案的內容判決列舉出來。連續集體貪污，查得有證據的近兩百萬的皮作瓊，只判一年半。林頂立利用職務圖利他人，判六年。何濟周受賄四萬元，判八年。這樣公平嗎？」

對於上述三案判決的比較，本刊第十六卷第七期也登載了一則讀者投書，認為：「犯罪最重者反而判刑最輕，犯罪最輕者反而判刑最重，如此這般，實在令人有些摸不著頭腦。」

主管司法行政的人員，作風日下。他們為了要做官而不惜破壞司法獨立，更不顧憲法第八十條「法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉」的規定。這種顯受外力干涉的情形，在選舉訴訟事件上更可看得明白，即法官們自己也常常感到不平而把他吐露出來。劉委員行之對於司法獨立與選舉有極沉痛的呼籲，認為司法每受外力的干涉，因而失去公平的審判，審判不公平，更可增加民怨。他說：「談到司法獨立問題，我要談司法與選舉問題。這問題相當複雜，不願多說。我認為在臺灣的選舉訴訟，應該真正獨立審判，不要受外力的主使。選舉是公平競爭，發生了問題，要公平審判。選舉不公平，已經錯誤，訴訟不公平，更增加民怨。使競選者與選民對司法懷疑，對選舉失掉興趣，而失掉政府的威信。政府如為維持一個不關重要的議員，犧牲選民，則不免失去人心，同時讓這不滿的人心怨恨繼續發展下去，更可能有嚴重的後果值得顧慮。因司法每受外力的干涉，而失去公平審判，這在政府當局應該有沉痛的覺悟。」曹委員德宜有鑒於此，更痛切的希望司法當局大澈大悟，以建立司法制度。他說：

「司法當局須澈底覺悟，否則，監守自盜，怎麼樣能把司法搞好。」

監守自盜，真是形容今日司法界一針見血之言。語云，上有好者，下必有甚焉。主管司法行政人員如再這樣做下去，司法前途，不堪設想，而民主政治亦將無法建立矣。

關於司法人員之風紀問題，葉委員時修和陳委員大榕都有指責。葉委員說：「政治不清明，最糟的就是司法。司法界現成了貪污集團，少數清廉守法者，在裏面很難有所作為，他們自己談到目前的司法風氣，也不禁嘆息。我們同鄉朋友中受司法官敲詐的很多，因不願得罪中間人，不肯把證據拿給我們檢舉；有的事後寫信給敲詐的司法官要回了索款。本院曾糾舉某君，其主管機關將案卷移送法院，承辦法官對某君說，監察院送來的案子，法院很重視，恐怕要判罪的，並詢問他家庭情形財產狀況。某君自知案情不致判罪，始終說他家裏沒有錢。承辦法官乃透過中間向某君太太索賄，女人怕事，將自己的首飾全部送了人情，承辦法官遂判不起訴。某君事後知道了這件事，祇有責備自己的太太，與我談起了這件事，我要他把中間人所寫的收據拿來檢舉，某君不肯，但他心有不甘，使寫信給承辦法官要求退還首飾，否則，向監察院檢舉，結果退還了一半。這件事發生在臺中。」陳委員說：「我有個朋友，曾找到一位高等法院的庭長，談到一個案子，他公開表示說，有個律師曾許我五萬元，但沒有交來，結果這個案子判的不公平，到最高法院發回更審，認為不準確。這事是那位法官親自告訴我的朋友，我的朋友又親自告訴我的。我同律師也談起現在有少數律師，時常和法院法官連起來，某個案子在沒有審問以前，先就可以公開談生意，你要辦到什麼程度，我要多少錢。因此許多律師講到司法，都很頭痛，但是我們要查證據又非常困難，而實在情形確是如此。」

司法界裏面有識之士，對於司法界這樣黑暗情形，不僅感到羞愧，而且非常擔憂的。因為司法到了不能保障人民的權利、平反人民的冤抑的時候，迨積怨太深，可能有一天會出亂子的。

審判的公平與否，關係於人心之向背甚大。司法是人權的保障，人民如有冤屈，要賴司法來糾正，幫助他昭雪。在過去，人民對於地方官吏之良否，恒以其能否「公平判案」和「平反冤獄」以為斷。因為含冤莫白，冤沉海底，乃國家亂源之所由生也。通俗小說中的包龍圖之受人愛戴，人民競以「包青天」呼之，就是他執法公平，不畏權勢，不懼豪強，能為人民昭雪冤抑。

今日分權的原則，就是要使司法脫離行政而獨立，以保障人民之權益，免遭行政之非法干擾。故「司法獨立」，乃是實行民主政治的基本條件。故今日的法律不是專為約束人民而設的，同時亦為約束政府而制定的。就是使政府權力之行使，要依據法律，以防止政府濫用權力。行政干涉司法，在當時可能於政府有利，或達到所希冀之目的，但其終局的結果，則是使人民不相信政府之所為，因而喪失了政府的威信。此點我們不能不深切體認。政府尤其不可只圖目前之便利，而忽略「司法與人心」之關係。此猶之如此次國民黨為求一時選舉之獲勝，竟不惜使用舞弊手段，採取所謂(安全措施)，其結果是贏得了選舉而喪失了人心，也就是喪失了政府的威信，使人民再不會相信這樣的選舉。事實勝於雄辯，政府官員的自我宣傳，是絲毫沒有用處的。

總之，司法關係民心太大，故陳委員大榕曾大聲疾呼地說：「要反攻復國，必須收拾民心，要收拾民心，對於司法的黑暗，必須儘量剷除。」希望司法行政當局三復斯言，反攻復國前途幸甚。

TOP

附件 24

ETtoday 新聞雲

政治

2016 年 07 月 29 日 18:04

政治政治焦點國會直播專題報導

最新民調！6 成民眾支持不當黨產 對新政府滿意再下降

政治中心／綜合報導

台灣指標民調 29 日公布最新資料顯示，針對立法院通過的「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例」，有 60.7% 的民眾對國民黨黨產來源及處理方式表示不信任，且研究指出越年輕的人佔得比數最大；而對於此立法的幫助程度，有 60.6% 的民眾表示支持。

日前立法院臨時會通過不當黨產條例後，朝野兩黨為此在後續處理的過程中吵得沸沸揚揚，台灣指標於 29 日公布 7 月下旬台灣民心的動態調查，資料顯示對於此案立法的幫助，高達 60.6% 的受訪者表示支持；但針對國民黨在黨產來源與處理方式上，有 60.7% 的民眾表達不信任的態度，**且與歷年研究比較，不論何政黨執政，民眾對於國民黨不信任的指數逐年攀升。**

此外，對於國內經濟的現況，僅 8.8% 的民眾認為國內整體經濟狀況良好，卻有高達 80.9% 的人否定現況；而在總統蔡英文與行政院長林全的表現，相較於上半月的評價又再減少 4.2 個百分點，由此可見不滿意的比率已倍增，原本對新政府全面執政抱持觀望態度的民眾已部分轉趨負評。

原文網址: [最新民調！6 成民眾支持不當黨產 對新政府滿意再下降 | ETtoday 政治 | ETtoday 新聞雲](https://www.ettoday.net/news/20160729/744954.htm#ixzz6Sor2gjZ4)
<https://www.ettoday.net/news/20160729/744954.htm#ixzz6Sor2gjZ4>
(最後瀏覽日：109 年 8 月 27 日)

附件 25

立法院公報 第 105 卷 第 43 期 委員會紀錄

見的部分進行討論，例如對政黨的定義有意見，大家就可以針對這部分進行討論，剛才吳秉叡委員也有說……

吳委員秉叡：所以保留有什麼不對呢？

主席：好啦！好啦！暫保留，我們繼續協商。因為大家對這個條文有不同意見，針對吳秉叡委員等人提出的修正意見，大家有不同的意見，所以這一條我們就暫保留，之後再回頭處理。

現在進入第四條，國民黨黨團的提案是第三條，在條文對照表的第 25 頁到第 26 頁。這部分有兩個提案，一個是國民黨黨團提案，一個是時代力量黨團提案。民進黨黨團針對第四條另外提了一項修正動議，希望改列為第二條，國民黨黨團的版本則是第三條，條次的部分等處理完之後再請議事人員整理，請大家看一下內容。

李委員俊侶等所提修正動議：

第 二 條 本條例之主管機關為行政院不當黨產處理委員會（以下簡稱本會），為相當中央三級獨立機關，不受中央行政機關組織基準法第五條第三項規定之限制。

本會依法進行政黨、附隨組織及其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。

提案人：李俊侶	賴瑞隆	顧立雄	姚文智	吳琪銘
徐國勇	蔡易餘	洪宗熠	Kolas Yotaka	
葉宜津	周春米	余宛如	張宏陸	

主席：現在是 4 時 10 分，我們休息 5 分鐘。

休息

繼續開會

主席：現在繼續協商。現在是審查第 25 頁國民黨黨團版本的第三條和時代力量黨團版本的第三條，民進黨有提出修正動議，不過他們又對文字做了一些修正，把「為相當中央三級獨立機關」這個部分刪除。本席再唸一次新修正的文字：「本條例之主管機關為行政院不當黨產處理委員會（以下簡稱本會），不受中央行政機關組織基準法第五條第三項規定之限制。」。假如有不同的意見，這一條就暫保留，等一下再回頭處理。

王委員育敏：從剛剛討論到現在，其實這些法條充滿了排除性的法意，大家都知道中央行政機關組織基準法針對這個部分有一定的規範，現在執政、當家的是民進黨，當初為什麼要設這個基準法？就是為了讓執政者在一定的規範下，不會疊床架屋，或是增設很多不必要的組織。

但是今天在這個條文裡面又要增設一個委員會，而且叫做行政院不當黨產處理委員會，還設定它的層級是中央三級獨立機關。之前組改時，本席相信很多委員都有參與，我們組改時有很明確的提到，中央行政機關的三級獨立機關有一定的限額，不可以沒有上限。

但是這邊又出現一個要打破原來中央行政機關組織基準法的規定，針對這一點，本席要提出非常大的質疑，在組改的過程當中，其實有很多委員在爭取，他們認為有很多重要業務應該要設立三級獨立機關，但是因為受限於組織基準法的規定，所以沒有辦法再設立。

例如之前的海洋委員會，大家希望它不只是一個委員會而已，而是一個獨立機關，或者是社

會福利方面，大家也希望大家可以有更多三級獨立機關產生，這些其實都涉及非常重要的人民權益，或是有關環境保護的議題，但是這些全部都被擋下來了。

那麼重要的機關都被擋下來了，現在在這個條文裡面卻可以排除，要增設一個三級獨立機關，在這樣的情況之下，這麼做是否符合比例原則？這件事情非同小可、非常重要。過去我們希望針對這些專業部分設立三級獨立機關，但是因為組織基準法的規定，通通都被打回票。如果這邊可以這樣疊床架屋，那其他團體的主張呢？他們認為很重要的業務是不是也可以打破這個規定？

因為大家都有各自的理由，但是這麼做對行政的安定性會有很大的影響。對中央主管機關來說，我們的人事、機關是不是可以無上限？這一條如果打破規則，之後大家是不是可以跟著這麼做？本席認為這個問題還滿大的，希望大家可以好好討論。

主席：剛剛是徐國勇委員先舉手，接下來是林德福委員，然後是吳秉叡委員。

請徐委員國勇發言。

徐委員國勇：第一，憲法並沒有規定在中央行政機關組織基準法以外不可以設特別法，有人說憲法好像有這麼說，可是憲法並不能做反對解釋，所以並不是憲法規定有了中央機關的組織法以後，就不可以再設其他的，不可以這樣把憲法做反對解釋。

關於這個部分，我們上次在委員會質詢的時候也有問過，那個時候的部長還是羅瑩雪，本席當時就特別問了法務部是不是這樣，法務部說是，他們回答得很清楚。所以換句話說，在 520 之前，連舊政府的法務部都認為這是可以設立的，這一點很清楚，我們這裡只是特別強調不受第五條第三項的限制，就是這樣而已。

另外，從中央法規標準法來說，這個是條例，條例本來就是普通法的特別法，所以當然可以這麼做，更何況這是一個任務型的單位，至於這個任務要怎麼處理，就要由行政院底下的不當黨產處理委員會來處理。至於剛剛提到的，這個單位存在的時間是多長，條例、特別法都有時間性，是屬於任務型的，只要這個任務完成，它存在的目的自然就消失了，所以就這個部分來說，關於這個任務，當然也不用明定要在多少時間內完成。

關於這幾點，當時本席都質詢過法務部，而且是在羅瑩雪擔任部長的時候，當時法務部次長說得很清楚，就是這樣，所以這個部分並沒有錯。當時委員會就是在質詢有關不當黨產處理條例的部分，大家可以回去看一下當時的影片，相關內容都很清楚。

林委員德福：關於剛剛徐委員所提的，我們認為這個單位應該是設在內政部底下。本席認為雖然這裡是寫排除中央行政機關組織基準法第五條第三項規定，但這個單位其實是一個臨時性的編組，可是這個編組的委員權力卻大到可以對政黨、附隨組織以及其受託管理人等等，進行不當取得財產的調查、返還、追徵、權利回復等等，所以他們的權力可以說是無限大。

本席認為他們的權力逾越了司法檢調，甚至是監察委員，幾乎是這個委員會的每一位委員都具有這些權力，而且還無限大。今天葉部長也在這裡，你應該要表達一下，就我們憲法的規定來看，到底可不可以設立一個權力這麼大的委員會？因為它的權力可以無限大，包括司法、檢調的權力等等，全部都涵蓋在這裡面了。

立法院公報 第105卷 第43期 委員會紀錄

我們是不是應該請葉部長闡述想法？因為你具有憲法的專業，所以你对這方面很清楚。葉教授、葉部長是一個很客氣的人，但是本席覺得針對這部分，你應該要說真心話，現在到底有沒有權力這麼大的委員？為什麼一個委員的權力竟然可以大到這種程度？

主席：請黃委員國昌發言。

黃委員國昌：針對這個委員會，時代力量黨團版本一開始在設計的時候，在性質上就非常明確的把它界定為行政的調查和處理，因此它最後做出來的認定也是一個行政處分的性質，這就是本席為什麼會說，因為這是行政處分，如果你認為該行政處分違法，也可以循行政爭訟的程序來加以救濟。

因此，有些委員認為這個委員會的權力無限大，還包括司法、檢調的權力，恐怕是對這個委員會本身的性質，以及它所做出的處分存在嚴重的法律誤解。

主席：請吳委員秉叡發言。

吳委員秉叡：本席在這邊很直白地表達，就是因為不當黨產的處理事關重大、太過嚴重，所以才要特別排除中央行政機關組織基準法第五條第三項規定的限制，要另設一個機關。就如同剛才黃國昌委員說的，這個機關其實是做行政的調查，之後當然會做出一些行政處分，如果到時候受處分的對象、受調查的對象對這個處分有所不服，他仍然可以循司法爭訟、救濟的途徑處理，所以並沒有權力無限大的狀況。

當然，有人質疑這樣會破壞員額的規定，因為另外還有很多很重要的事項也可能會想要比照辦理，的確是這樣沒錯，這些我們也應該處理，但是因為這件事情事關重大，關係到臺灣能不能真正轉型，能不能把過去的錯誤扭轉回來，對中華民國的歷史有非常重大的意義，所以需要短時間之內突破這樣的規定，我們認為這是不得已的，也是必要的。

主席：請顧委員立雄發言。

顧委員立雄：因為本席剛進來，不是很清楚現在的狀況，關於中央行政機關組織基準法的限制，以及現在修正動議裡面相當於中央三級獨立機關這個內容，可是按照主席的說法，好像是要把這部分去除，所以本席要先說明一下當時擬這個修正動議的想法。

其實現在行政院底下還有很多類似的單位，例如飛安委員會，其實它就是三級獨立機關，不受中央行政機關組織基準法的限制，但它是設置在行政院底下。

主席：請行政院人事行政總處陳簡任視察說明。

陳簡任視察雅玲：關於這個部分，人事行政總處是尊重委員會的決議，不過，當時中央行政機關組織基準法制定的背景是為了區分組織法和作用法，希望能夠劃一本法適用的優越性，所以才定出第五條第三項的規定，禁止以作用法或其他法規來規範機關的組織。不過，如果經過委員會的討論，確實認為有另設一個機關的必要，人事總處尊重委員會的決議。

主席：要讓葉部長說明一下嗎？

請黃委員昭順發言。

黃委員昭順：關於你剛剛說的，本席聽不太懂是什麼意思，能不能再說一次？

主席：最近法案太多了，大家比較辛苦。

請行政院人事行政總處陳簡任視察說明。

陳簡任視察雅玲：報告委員，人事總處的意思是，關於這個部分，我們尊重委員會的決議，如果事關重大，而且是國家政策的話。我要特別解釋一下，因為剛剛委員有提到組織基準法當時制定的目的，所以我們也利用這個機會做一個說明。

93年6月11日制定組織基準法是為了區分組織法和作用法，為了揚棄在法制未備的時候，以作用法來替代組織法的情形，並且希望能夠劃一組織基準法適用的優越性，所以才明定不要以作用法或其他法規來規範機關的組織。不過就這個部分來說，我們尊重委員會的決議，人事總處針對這個部分沒有特別的意見，謝謝。

許委員淑華：謝謝主席。這個部分是不是按照國民黨提出的版本處理，回歸到整個法制面，由內政部來做主管機關會比較適合？因為民進黨已經完全執政，可以掌握所有的人事，並且加以調配，所以你們可以直接做這樣的調查，不需要另外再設置一個特別的委員會，把所有的人力都拉進來，讓他們的權力大到不行，如果被清算了，自己再循救濟途徑進行救濟。為了避免讓大家覺得這個委員會很像黑機關，本席建議還是應該循現有的體制來走，這樣會比較適當。

主席：大家的意見都表達得差不多了，葉部長要說明一下嗎？

請內政部葉部長說明。

葉部長俊榮：我來對這個問題做一些說明，第一，是不是可以在這樣的法律裡面規定成立一個機關？早期我們對機關的設立是非常鬆散的，任何一項法律只要通過，都可以在第二條、第三條或第四條規定要設什麼機關，一般都會這樣做。那種法律就是剛才我們同仁說到的作用法。後來透過中央行政機關組織基準法的制定，對於組織的設立訂定一個原則，明定行政院以下的二級機關，另外，三級機關有三級機關的處理方式，獨立機關也有另外的處理方式，這是中央行政機關組織基準法的規定。這裡面還有一條規定，以後原則上不要再以作用法去設立機關，而是要按照這樣的機關設立的程序。

如果你要用作用法去設立機關，像這個法律案就是作用法，如果要用這個作用法去設立機關的話，就要在立法意旨明白地排除地原來中央行政機關組織基準法的規定。所以委員們經過討論之後，如果認為確實需要設立一個委員會來處理黨產的問題，那就要排除中央行政機關組織基準法的規定，所以這裡才會說要排除限制，而且還明白指出是基準法第五條第三項規定的限制。

好，問題來了，因為這裡提到的是委員會，剛剛委員也有提到，為什麼不直接用內政部就好？這裡面有一個我的詮釋的思考。用委員會或者用部會去處理有什麼不同？以內政部而言，它未來卻是行政權，我定位這個委員會也是行政權的部分，所以如同剛才許多委員指出的，它以後要做的是行政處分，行政處分就是要依照一定的程序，如果不服的話，還可以到法院尋求救濟，因為這時候它本身是行政權。

但是委員會和獨任制是不同的，像內政部，可能很多事情部長就可以直接決定，但是委員不一樣，因為還要經過委員會的討論。在委員會當中，尤其是委員經過提名和同意之後，第一會增加它的專業性，第二是代表性，所以以後要認定是不是不當黨產，或是要決定怎麼處理的時

候，就不像在行政權控管下的獨任機關一樣，只要首長說是就是，而是要經過委員會的程序，所以委員會確實是會比獨任機關思考到這樣的觀點。

我所理解的這一條背後是這樣的思考，相對於獨任機關，設委員會可能是要滿足這個意思，讓它以後的決定、程序等各方面比較能夠滿足專業的需求。以上說明。

吳委員秉叡：主席，本席補充一下，大家可以注意看一下後面的條文，第十七條有說到這個委員會的組織，它裡面說到委員會的委員如何出任：本委員會置委員十一至十三人，任期四年，由行政院長提請總統派充之，並指定其中一人為主任委員，一人為副主任委員，委員除主任委員外，均為無給職，委員出缺時，其繼任委員之任期至原任期屆滿為止。再來的這一款很重要：委員中具有同一黨籍者，不得超過委員總額三分之一，且單一性別人數不得少於三分之一。這就是要將這個委員會的組成讓社會大眾了解它並不是由哪個單位或是哪個受控制的獨任首長去做這個行政處分。

本席舉個例子，如果讓內政部來做主政機關，將來部長如果要做行政處分，只要部長一個人就可以專斷，按照現在的政黨政治，部長是由行政院長選任，而這個行政院長則是由總統選任，這樣就比較有政黨的嫌疑。

另外，這個委員會還特別規定同一黨籍者不能超過三分之一，所以這個委員會的組成是多黨籍，而且是綜合性的，這樣一來，對於這個委員會所做的決議，社會大眾應該會有相當的信任度。

當然，如果受處分的人有意見，他還是可以循司法途徑救濟。會選擇設立委員會，是因為就算要處理這件事情，也要處理得有公平性。

主席：好啦！不要再說了，大家的意見都很不一致。關於第四條，剛剛已經宣告過民進黨團的修正動議……

王委員育敏：讓我補充說一句就好了。

主席：好，一句。

王委員育敏：謝謝剛剛部長和人事總處的說明，你們說明得非常清楚。自從我們定了基準法，之後在立法院立法時，本席已經遇過非常多次類似的狀況，當我們爭取設立新單位時，每次被打槍的原因都是不要在作用法裡面再設立機關，一切都要回到組織基準法的規定。

依照這樣的原則，我們今天在立這個法的時候，大家就要很小心，這個原則是不是要從這個法開始被打破？民進黨現在是完全執政、完全負責，如果是的話，本席可以預告未來的狀況，只要此例一開，未來別人也可以做同樣的主張，因為大家的主張都很重要。

既然這個立法例可以打破過去不可以用作用法另立機關的原則，這個原則一旦被打破之後，本席要提醒各位委員，我們的法制體制應該是要能長長久久，如果立法開了一個先例，這部分一旦打破原則，之後的情況可能就會不受控制，立法院的各委員都會主張自己提出的領域很重要、要增設的這個機關很重要，都有正當性，這麼一來，可能就會打破這樣的規則，這是本席要特別提出來提醒大家的事情。

因為本席已經遇過太多次這樣的狀況，在修訂相關法令的時候，只要委員提出這樣的主張馬

司法院釋字第七九三號解釋

立法院公報 第 105 卷 第 47 期 委員會紀錄

「不變期間」，謝謝。

主席：請問各位，對第十四條照李委員俊侶等所提修正動議通過，有無異議？

林委員德福：（在席位上）保留啦！

主席：第十四條暫保留，等一下再回頭處理。

接下來處理第十五條。

針對葉委員宜津等提案條文第十五條，現有洪委員宗熠、李委員俊侶等提出修正動議。

洪委員宗熠、李委員俊侶等所提修正動議：

第 十 六 條 主管機關為進行本條例所定調查之相關事項，得訂定調查程序辦法。

提案人：洪宗熠 李俊侶 莊瑞雄 Kolas Yotaka
吳秉叡 蔡易餘 吳琪銘 姚文智 施義芳

主席：請問各位，有無異議？

林委員德福：（在席位上）保留啦！

主席：第十五條暫保留，等一下再回頭處理。

接下來處理第三章章名。

第三章 組織

主席：請問各位，對第三章章名有無異議？（無）無異議，通過。

接下來處理第十六條。

針對葉委員宜津等提案條文第十六條，現有洪委員宗熠、李委員俊侶等提出修正動議。

洪委員宗熠、李委員俊侶等所提修正動議：

第 十 七 條 本會置委員十一人至十三人，任期四年，由行政院院長派（聘）之，並指定其中一人為主任委員，一人為副主任委員。

委員出缺時，行政院院長應於一個月內依前項程序派（聘）之，其繼任委員之任期至原任期屆滿之日為止。

委員中具有同一黨籍者，不得超過委員總額三分之一，且單一性別之人數不得少於三分之一。

本會主任委員，特任，對外代表本會。

提案人：洪宗熠 李俊侶 莊瑞雄 蔡易餘 吳琪銘
吳秉叡 姚文智 施義芳 Kolas Yotaka

主席：請李委員俊侶發言。

李委員俊侶：主席、各位列席官員、各位同仁。其實這項修正動議非常清楚，主要就是將其明確化，包括人數、提名方式等，對於相關文字，我不知道大家有什麼看不清楚的地方？

主席：請王委員育敏發言。

王委員育敏：主席、各位列席官員、各位同仁。請問目前行政院轄下的常設委員會有哪些？常設、專任、委員專職的委員會有哪些？

主席：請行政院人事行政總處組編人力處陳簡任視察說明。

陳簡任視察雅玲：主席、各位委員。委員是指常設機關別的形態……

王委員育敏：而且是專任的。

陳簡任視察雅玲：像公平會就是委員會的性質。

王委員育敏：除了公平會之外呢？

陳簡任視察雅玲：還有中央選舉委員會也是。

王委員育敏：還有沒有？

陳簡任視察雅玲：像這樣的委員會有好幾個。

王委員育敏：請問公平會和中央選舉委員會的委員是由院長指定，還是由立法院行使同意權通過的？

陳簡任視察雅玲：獨立機關都是由立法院行使同意權通過的。

王委員育敏：以目前我們所討論的第十六條來講，在行政院轄下曾經有過這種由行政院院長指派的常設委員會嗎？

陳簡任視察雅玲：是有由行政院派聘的特殊任務型組織的部分……

王委員育敏：是常設嗎？

陳簡任視察雅玲：從後面的條文看起來，這部分具有階段性和任務性的性質，關於……

王委員育敏：如果它是常設，那麼是不是要給薪？

陳簡任視察雅玲：它定有存續期間，以這樣來看，它應該是階段性任務型的組織。

王委員育敏：現在行政院有沒有哪一個委員會是類似這樣的形態？

陳簡任視察雅玲：關於這部分，是不是可以容我再進一步查證，然後再向委員答復。

王委員育敏：需要多久時間？

陳簡任視察雅玲：應該很快。

王委員育敏：就本席印象所及，其實我也想不出來，雖然行政院轄下有很多委員會，但都不是屬於這類型，既是專任又是專聘，而且是由院長指定的委員會，我還想不到有哪個委員會是這樣子的，請你趕快去找出來好不好？

陳簡任視察雅玲：是的。

王委員育敏：我覺得相關資訊很重要，這涉及到是不是可以這樣設置的問題，請問你在多快的時間內可以答復？1 個小時可以嗎？

陳簡任視察雅玲：我們馬上去查。

主席：等一下查到資料之後，請向王委員報告一下。

請黃委員昭順發言。

黃委員昭順：主席、各位列席官員、各位同仁。就這條條文而言，首先規定它是常設委員會，而委員的任期是 4 年對不對？

主席：請行政院人事行政總處組編人力處陳簡任視察說明。

陳簡任視察雅玲：主席、各位委員。後面條文有存續期間的相關規定，目前看起來應該是階段性任務型的組織。

黃委員昭順：一般來講，目前我們看到有特任官的單位是哪幾個？

陳簡任視察雅玲：二級部會都是特任官。

黃委員昭順：這個委員會的主任委員是由行政院院長所指派的，請問是這樣嗎？

陳簡任視察雅玲：是的。

黃委員昭順：一般部會首長和行政院長或總統所指派的特任官有什麼區隔？該如何區隔？

陳簡任視察雅玲：看起來這個體例和公平會的組織架構……

黃委員昭順：公平會的委員名單是提名之後還要經過立法院同意對不對？

陳簡任視察雅玲：是的。

黃委員昭順：但這個委員會完全不用是不是？有支薪嗎？是專任的嗎？

陳簡任視察雅玲：就後面的條文看起來是無給職，關於這方面，是不是可以由提案委員來說明？

黃委員昭順：我在這裡問你，你卻叫我去找提案委員，這很奇怪你知道嗎？提案委員剛才已經上台發言過了，其實連他自己都講不清楚。你能不能舉例在目前的行政體系當中，有哪個單位有類似這樣的組織？

陳簡任視察雅玲：針對條文的部分，可否容我馬上去查證，然後再向委員報告？

黃委員昭順：包括以前所設立的性平委員會，我們會不會把它歸類為特任的性質？會這樣做嗎？

陳簡任視察雅玲：會的，如果委員會是屬於獨立型的機關，就會有……

黃委員昭順：這部分一定要查清楚，如果這部分沒弄清楚的話，恐怕我們又會無限上綱一個組織出來，而且還會無限上綱一些特任的人，我們搞不清楚未來這到底要怎麼處理，真的非常畸形。

主席：請李委員俊俔發言。

李委員俊俔：主席、各位列席官員、各位同仁。行政院底下有根據行政院組織法所設立的獨立機關，包括 NCC、中央選舉委員會、公平交易委員會等，這些都是二級機關，行政院底下也有三級機關，比如飛安委員會就是三級機關。有關特任或不特任的問題，三級機關當然也可以特任，我不知道問題出在哪裡？現在我們就是在討論如何設置黨產處理委員會的問題，它是一個三級機關，它的主任委員是特任，就是這麼清楚。這是一項法律，如果國民黨委員對此有什麼意見，就請提出來討論。其實相關例子也都有，包括獨立機關、三級機關、特任都有，這些都非常清楚，現在只是適合或不適合的問題而已，法規上都有相關例子，這是非常清楚的。

主席：請葉委員宜津發言。

葉委員宜津：主席、各位列席官員、各位同仁。其實李俊俔委員說得非常清楚，我們主要是希望能夠把黨產的歷史包袱調查清楚，這樣對大家都好，我認為國民黨因此而得到的好處甚至勝過民進黨所得到的好處，因為從此以後就可以卸下黨產的包袱。現在的重點在於要釐清黨產的歷史背景，然後再加以處理，所以要設立二級機關或三級機關並不是重點。就像剛才李俊俔委員所講的，這種任務編組並不是要用來當官的，也沒有國民黨所說權力這麼大的問題，其實相關事項都在特別法當中規定得非常清楚，三級機關本來就可以用特任的方式來處理，而且這是任務編組。不過我們也要有一種體認，那就是這樣的任務編組恐怕不是短期間就可以釐得清楚，所以一定需要一段相當長的時間去進行清楚的調查。當然我們也兼顧到各政黨的利益，本席非常

贊同李俊俤委員等所提修正動議當中所規定的「委員中具有同一黨籍者，不得超過委員總額三分之一，且單一性別之人數不得少於三分之一。」我相信這樣的組織一定可以做到公平，謝謝。

主席：請林委員德福發言。

林委員德福：主席、各位列席官員、各位同仁。過去只要設立新的委員會，都會被稱為黑機關，相信大家都很清楚，組織改造就是要精簡，結果現在不但沒有精簡，反而還要擴編，甚至還要支領薪水。這個三級機關不只可以給薪水、可以專任，甚至權力還這麼大，可以針對特定對象進行調查，站在人事行政總處的立場，你們有什麼看法？

主席：請行政院人事行政總處組編人力處陳簡任視察說明。

陳簡任視察雅玲：主席、各位委員。關於這部分，其實今天早上部長已經作過說明。大院基於立法意志，透過特定立法目的想要設置這樣的組織，這部分我們尊重大院的決議。

林委員德福：這和組改的精神有沒有背道而馳？

陳簡任視察雅玲：剛剛委員所指的應該是中央行政機關組織基準法……

林委員德福：組改是要縮編，結果現在不但沒有縮編，反而還擴編，而且還有支薪的特任官，這到底有沒有和組改的精神相抵觸？

陳簡任視察雅玲：如果是大院基於立法意志、基於特定目的所訂定的法律，這部分我們尊重大院的決議。

林委員德福：這是不是黑機關？

陳簡任視察雅玲：當它的組織法經過大院審議之後，這就已經……

林委員德福：本來就沒有這樣的委員會，現在他們堅持要設置，不只要給薪水、任期四年，而且還是特任官，你說這不是黑機關嗎？

吳委員秉叡：（在席位上）立法通過的怎麼會是黑機關？

林委員德福：立法通過？現在你們是大黨，就什麼都可以給嗎？原本我們就在進行組織改造，組改就是要縮編，民進黨政府上台之後卻要擴編，這和組改的精神是不是背道而馳？我只問你這一點而已，我只是針對問題來討論，為什麼要組改？就是要縮編、人事要縮減嘛！現在不但沒有編減，反而還擴編，而且還立了很多名目，既是特任官，還要給薪水、任期長達四年，我認為這樣完全是本末倒置。本席希望人事行政總處能夠說清楚、講明白，這個委員會是一個三級機關，並不是二級機關，三級機關可以這樣弄嗎？這和組改原本的精神是不是背道而馳？雖然現在是由民進黨完全執政，或許你們可以為所欲為，但卻不能違背組改原本的精神，針對這方面，請問你有什麼樣的說明與闡述？

陳簡任視察雅玲：關於組設的部分，我們確實是希望精簡的……

林委員德福：對啊！

陳簡任視察雅玲：不過如果大院基於立法意志……

林委員德福：然後這就變成黑機關啊！你說是不是？怎麼可以這樣一直擴編？

主席：請王委員育敏發言。

王委員育敏：主席、各位列席官員、各位同仁。之前我們在衛環委員會討論兩項很重要的議題，結果統統都被行政院打回票，第一個議題是在我們討論食品安全管理法的時候，很多委員主張要設立一個三級機關，食安的問題重不重要？當然很重要啊！國人關不關心？當然很關心！但是當初在委員會討論的時候，行政院是怎麼反駁的？行政院所持的理由是什麼？當時你們提到了組織法和作用法，你自己應該記得吧！我不曉得當時是不是由你代表列席，現在我只想問你，行政院之前所抱持的原則是是不是要在今天的立法過程當中打破了？如果是的話，那麼其他委員會應該就可以再提案，因為設立三級機關的原則已經被打破，只要是立法院通過的、我們認為是重大的，那麼作用法統統可以排除組織法，請問你同不同意？

主席：行政院人事行政總處組編人力處陳簡任視察說明。

陳簡任視察雅玲：主席、各位委員。訂定中央行政機關組織基準法第五條第三項的目的，確實是希望不要因為作用法來增加機關的組設，這是我們不變的前提。不過，如果大院委員基於立法意志，在事關重大的前提之下所作的決定，那麼行政部門尊重大院的決議。

王委員育敏：如果你今天是這樣回覆的話，我希望未來行政院不要再用不能以作用法架設組織機關的名義來阻擋，因為你今天的回覆已經打破了這樣的原則。事實上，每一個委員會所關心的議題都至為重大，如果這樣的原則已經打破的話，那麼未來各委員會在各特別法當中，統統都可以加設機關。本席認為食品安全管理是非常重要的，行政院轄下真正應該要設的應該是食品安全管理委員會這樣的三級機關，由行政院院長任命、任期四年，也就是比照這樣的方式一模一樣的處理，我想這才是國人最為關心的議題。如果今天行政院的回覆是這樣的話，我想你們之前所說的原則已經完全被打破了，三級機關應該沒有任何名額的限制，針對各個委員所關心的重要議題，我們都可以主張加設機關，因為你們的立場是只要立法院同意，那麼就可以設立，這樣的原則我們記清楚了，我們可以來提案了，謝謝。

主席：請李委員俊侶發言。

李委員俊侶：主席、各位列席官員、各位同仁。有關行政院底下要設什麼機關，其實已經規定得非常清楚，如果是常設機關，這方面有行政院組織法相關規定；如果是任務特殊、基於實際需要，這方面有處務規程的規範，食品安全辦公室不是這樣成立的嗎？國土安全辦公室不是這樣成立的嗎？本來就是立法院認為有必要，由立法院通過相關法律就不是黑機關，更重要的是中央行政機關組織基準法第十八條本來就有對於三級機關的相關規定，三級機關本來就可以派特任官，誰說不可以的？現在我們要處理黨產，確實有必要成立一個委員會來處理黨產，否則各個機關沒有辦法處理，所以用設立三級機關的方式來成立這個委員會有什麼不對的？

主席：請問各位，對第十六條照李委員俊侶等所提修正動議通過，有無異議？（有）既有異議，第十六條暫保留，等一下再回頭處理。

接下來處理第十七條。

針對葉委員宜津等提案條文第十七條，現有洪委員宗熠、李委員俊侶等提出修正動議。

洪委員宗熠、李委員俊侶等所提修正動議：

第十七條之一 本會置主任秘書一人，承主任委員之命，處理會務，並指揮監督所屬人員；置工

費委員鴻泰等修正動議條文：

第 一 條 為調查及處理政黨、附隨組織及其受託管理人不當取得之現存財產，建立政黨公平競爭環境，健全民主政治，並落實轉型正義，特制定本條例。

柯委員建銘：民進黨針對第一條的修正動議其實只是一個字而已，就是將最末兩句的「並落實轉型正義，特制定本條例」改為「以落實轉型正義，特制定本條例」，這樣讀起來比較順，大意並沒有什麼變化。

賴委員士葆：費鴻泰委員的修正動議只是多一個形容詞而已。

李委員俊俤：不一樣、不一樣！

賴委員士葆：不然要怎麼調查！

李委員俊俤：有關第一條，費委員提的是「現存財產」，剛剛已經說過了，這整部法律的命題其實是針對威權時期用不當方式取得的財產，可是按照你這樣的講法，變成是花剩下的才列入計算，這樣不通啦！

賴委員士葆：沒有啦！那只是形容詞的問題而已，我的意思不是你講的那樣，因為前面還是有「不當取得」四字，所以是以前不當的、現在跑去哪裡，是這個意思啊！費委員用的「現存」二字不是你們說的那樣啦！

鄭委員運鵬：賴委員，既然針對「現存」這兩個字，你說的和他說的是不同的解釋，就不能寫進去啊！對不對？如果這兩個字你的解釋和他不一樣……

賴委員士葆：我們的解釋是原來不當，然後一直「磨」到現在剩多少，也就是現在看得到的，不然我不知道你們要怎麼看！

鄭委員運鵬：難道我不知道你們要說的是「剩餘」！

賴委員士葆：我沒有講「剩餘」，我是講「現存」。

柯委員建銘：現存就是殘值嘛！

賴委員士葆：怎麼會有殘值？

柯委員建銘：現存就是殘值的意思啦！

李委員俊俤：不要說了啦！這樣不通啦！

柯委員建銘：坦白講，有顯性的現值和隱性的現值，有的藏在哪裡你也不知道啊！

顧委員立雄：能不能擱置一下？就跟剛剛一樣嘛！

主席：這一條只是象徵的意義……

王委員育敏：先保留。

柯委員建銘：賴委員……

主席：好啦！先保留。

接下來是第二條。

審查會通過條文：

第 二 條 本條例之主管機關為行政院不當黨產處理委員會（以下簡稱本會），不受中央行政機關組織基準法規定之限制。

司法院釋字第793號解釋

立法院公報 第105卷 第65期 黨團協商紀錄

本會依法進行政黨、附隨組織及其受託管理人不當取得財產之調查、返還、追徵及本條例所定之其他事項。

民進黨黨團修正動議條文：

第 二 條 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、附隨組織及其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。

國民黨黨團修正動議條文：

第 二 條 本條例施行前政黨取得之財產，主管機關認有爭議之虞者，應移請監察院調查之。監察院為前項調查，準用監察法相關規定辦理。監察院認定前項政黨財產取得不當者，該政黨應於二年內返還原權利人或機關團體，原權利人或機關團體亦得依前條規定請求返還。

主席：請李委員俊俛發言。

李委員俊俛：國民黨黨團的版本是以監察院為主管機關，老實講這樣不通，因為憲法增修條文規定得非常清楚，監察院的職責是針對公務人員、公務機關，所以監察院並沒有任何行政權。如果要在這裡把不當黨產的處理和清查交給監察院，請問監察院有什麼行政權？憲法賦予監察院的職責就不是這樣啊！所以這部分應該要講清楚，否則這樣出去會笑掉人家大牙。

柯委員建銘：這條就相當是違憲條款。

林委員德福：之前黃煌雄調查那麼久，然後又將資料彙整出來……

李委員俊俛：黃煌雄那個是調查報告，是以監委的職責來做調查報告，但這裡是行政權的處理，怎麼可以交給監察院呢？不要笑掉人家大牙了！

柯委員建銘：黃煌雄是有調查，監察委員什麼都可以調查，像食安就可以調查，但若由他著手調查就變成由他主管的話，這樣一來，監察院就比行政院還大了，這是不可能的事情，監察院職掌彈劾、糾舉公務人員，所以民間的財產怎會交由監察院來管呢？這樣規定是違憲的。

林委員德福：現在是民進黨的行政院……

李委員俊俛：國民黨是民間團體耶！

賴委員士葆：行政院行使的是行政權，你們現在等於是有罪推論，只要人家說不出來的時候，就判定為不當黨產；只要不是政府獻金，就統統叫做不當黨產。

李委員俊俛：又不是規定在這一條！

賴委員士葆：既然這樣子的話，是行使司法權、調查權，行政權怎麼可以去行使它呢？這樣是違憲的。

王委員育敏：違反五權分立的原則。

柯委員建銘：我們一條、一條來處理，總之，你們這樣子弄是違憲的。

王委員育敏：方才你們說這個放在監察院是違憲的，因為監察院有監察院的職責……

柯委員建銘：你們原始的版本……

王委員育敏：那行政院下設這樣一個組織，可以有準司法權進行調查，請問這又是什麼權？

李委員俊侶：我來說明一下……

柯委員建銘：你們的版本是提到內政部……

王委員育敏：行政權就是行政權，所以你們的版本也有問題，就是行政權逾越了司法權，何況你們已經掌握了司法權，既然是五權分立，應該要公平一點，大家應各司其職，你們說不行由監察院來做，但行政院哪裡來這麼大的權力呢？竟然把調查權、把整個司法機關的權力拿過來……

柯委員建銘：內政部長……

王委員育敏：我哪有寫內政部？

賴委員士葆：監察院啊！

王委員育敏：五權分立啦！

李委員鴻鈞：院長，我們在討論這部分時，很多都是法的專業，包括法務部、議事處等，像這種有爭議性的部分，他們應該提出其法律上的看法供我們參考，確實有這個必要。

賴委員士葆：請法務部表示一下意見，好不好？

主席：好，請法務部稍微表示一下意見。

賴委員士葆：司法院也要表示一下意見，這個有侵犯司法權，司法院都不表示意見？

王委員育敏：司法院有沒有派代表來？

主席：林司長要不要表示一下法務部的看法？

王委員育敏：他可不可以講真話？

主席：本席裁示每個人都要講真話。

王委員育敏：基於專業，可以講出他的專業判斷。

李委員鴻鈞：本席要重申一次，畢竟他們是專業幕僚，講出來的或許會有哪些地方讓人不滿意，或者哪一個黨不滿意，這個要尊重人家，不能對人家有惡意性的或是未來有清算式的行為，這些都不行！要不然人家怎麼敢講話？好不好？

林司長秀蓮：關於調查，到底它是哪一種行為？我們從這個法條來看，對於它做出來的決定可以提起行政訴訟來看，就表示這是一個行政行為，而做行政行為的這個組織要設在哪裡？這本來就有立法形成空間，比如說，監察院的公職人員財產申報的調查，那個處罰也是行政處分，也是可以提起行政救濟，其實它也是行政權的一種，可是我們卻把它放在監察院，由監察院來做這件事，所以這個有立法形成空間，至於這個到底要放在行政院下或者監察院這裡，其實這是一個立法形成的空間，要論五權的話，現在的五權，我們監察院也有管行政權。

李委員俊侶：我說明一下，無論如何，都要依照法律的授權來處理，剛剛司長提到監察院所以有財產申報的調查權是因為財產申報法，他所針對的對象就是公務人員，所以監察院還是在處理公務人員的部分，這部分非常清楚。今天有關黨產的規定基本上它是一個行政行為，它可以做行政調查，所以它當然真的可以調查，也有這樣的權力，公平交易委員會就是這樣，它可以調查有無壟斷、有無不合理漲價，這個本來就可以調查，所以要有法律的授權，就是藉由法律我們把行政行為這個調查交給現在所謂不當黨產處理委員會來做行政調查的工作，至於它調查的當

司法院釋字第七九三號解釋

立法院公報 第 105 卷 第 65 期 黨團協商紀錄

或不當，本來就有行政處分的救濟方式，其規定在後面，所以就這條來講，本來就交在行政院底下的不當黨產處理委員會處理就很合理，如果交給監察院就涉及我們權力分立的問題，因為監察院處理的對象就不會是民間團體，中國國民黨從以前到現在都是一個民間團體，都是一個人民團體，它不是一個公務機關，你交給監察院與我們的憲法體制不合，所以非常清楚，它既然是行政行為的調查，在行政院底下設一個不當黨產處理委員會，這樣就很合理，所以要交給監察院的道理，我看不懂。

賴委員士葆：為什麼剛才第一條費鴻泰委員要講「現存」，今天如果針對個人可不可以？個人只要沒講出來，都是違法，都是搶來的，都是貪污來的，財產來源不明罪，我們最後只有限縮在貪污罪裡面而已，也沒有全部每一個人都可以，因此並沒有這樣的空間，所以你這樣是要剝奪人家的財產，當然要非常的嚴謹，而且中間不是幾個委員說我認為你不當就不當，你還要召開一些公聽會，後來我們都說要有公聽會，經過非常嚴肅的判定，才能判定說你是非法，而且要把錢賠出來，這是多麼嚴重的事情，我剝奪你現有的財產權，雖然我們憲法並沒有規範社團法人如何如何，但是憲法第十五條是保障人民的財產，社團法人就是人民的組織，相對你可以把它擴大的話，它是保障所有的團體，各位要想今天的對象是不當黨產，假如把不當黨產改成不當社團，這樣就誅連九族，全都包括在內，大家會想說中華民國號稱民主國家，誅殺令這麼廣，所有的社團法人，都會被查錢從哪裡來，我們有需要立一個這樣的法嗎？只為了要清算中國國民黨，如果不要用中國國民黨，那後面起算的年限是民國 34 年，雖然現在還沒有討論到這一條，但 34 年只有國民黨有而已，很清楚這就是針對中國國民黨，大家都知道是針對中國國民黨，我們也認了，我說過，我們願意接受，我們願意承擔，我們整個吞進去，反正利空出盡，我們大家現在抱持這樣的心態，讓你的法能出去，再加上我們某種程度的認可和背書，對這個法只有好沒有壞。大家不必在此追殺到底，真的不需要這樣子。

柯委員建銘：方才談到監察院，李俊俤委員已經說得很清楚，財產申報是由我們立法，但那是針對公務人員，剛才還談到公平會，公平會是行政權，但公平會現在是先行政後司法，也是有司法權，在上屆時公平會主委送一個案子進來說，公平會要有搜索權，是我把它擋下來，為這件事情我們爭論很久，因為行政調查機關先行政處理，不行再移送司法機關，它要有搜索權，那整個就崩潰了。況且，公平會職員及委員雖有調查權，卻是要令狀的。如同你剛剛所說的，你們既然認了，那麼擺在哪裡都是一樣的，反正都是要處理。只是我認為必須擺對地方，擺不對地方就違憲了……

賴委員士葆：最對的地方是司法院！

林委員德福：司法院！

柯委員建銘：司法院職司審判調查……

顧委員立雄：第一，現在好像等同委員會在審查條文，大家講一些原本應該在委員會發表的意見，只是拉到協商來講，我對此實在覺得有點不耐煩。我本來以為大家只是針對爭議來陳述，所謂協商，就是你講的我不同意，那就暫時擱置。但是你現在要一直講、一直講，一條條文就可以講到半夜，那不等於回到委員會，當時在委員會審查時為什麼不講？這是第一點。第二，國民

黨很不幸的，偏偏是一個在威權時期黨國不分的政黨！請問全世界有哪個政黨曾經有過一千億、一百億的財產？

李委員彥秀：這就不要講了！

顧委員立雄：既然你們一直要講，那大家就來講，對不對？大家就來講、大家就來講啊！

王委員育敏：我們也是好好地講，有像你這樣嗎？

顧委員立雄：雖然你們不是來吵架，可是對每一條條文都說不同意，所以如何如何，哪有這樣的？

第三，至於行政調查權，這是我們針對當時黨國不分年代所取得的財產來進行調查，如果你認為有爭議，那就提釋憲啊！我們沒有意見。大家表示完個別的意見後，最多就是暫時擱置，其實願不願意討論，我們黨團自己也要開會討論一下；如果我們不願意接受，那就表示該條就列為爭議性條文，屆時就在院會中讓你們充分表達意見。剛剛有討論到要推五人或幾人發言，這些都 OK。是不是就用這個精神，繼續往下走？否則每一條都要這樣講，而且講到第二條就講第四條，講到第四條又講第五條，講到第五條又回到第一條……

主席：既然大家對於設在監察院或行政院有不同意見，那就先保留，讓我們稍微有點進度。如果為了解決一條，又真的沒有辦法……

李委員鴻鈞：今天我好像成了公道伯了！坦白說，我不站在哪一邊講話，但是如果順利完成的話，或許要聽聽他們的闡述，畢竟民進黨現在是大黨，某個程度上要稍微忍耐一下……

柯委員建銘：好。

李委員鴻鈞：放開心胸，稍微忍耐一下。如果真的找不到交集，那又是另外一個層次的問題了。反正我們還有時間，就給他們機會闡述，至於接不接受，那也是另外一個層次的問題了！

賴委員士葆：其實剛才就已經講清楚了，下個禮拜就讓你們處理，話都說得這麼白了！無論如何，今天講完後就讓你們處理！不管今天有沒有結論，就是會讓你們處理，所以根本不用緊張，你們到底在緊張什麼？

柯委員建銘：我也試著讓你們來說服啊！但你們也要站在法理上，站在憲法基礎上啊！

王委員育敏：柯總召，你也參加過很多次的協商，以前講長照法、食安法時，你知道協商幾次嗎？絕對不是像今天一樣，開一天快車就可以結束的！

主席：這不可能！

王委員育敏：那時候的協商長達幾個月，我想這點你自己也知道！我拜託各位委員，所謂協商，不就針對沒有結論的東西繼續談嗎？所以怎能指控我們在委員會如何如何，要我們來到這裡什麼都不可以談？難道一切都保留保留，然後結束、走人？柯總召，這是真正的協商嗎？請你講句話！

主席：請陳委員其邁發言。

陳委員其邁：我請教一下，國民黨黨版第二條「本條例施行前政黨取得之財產，主管機關認有爭議之虞者，應移請監察院調查之。」中所稱的「主管機關」到底是誰？

柯委員建銘：應該是內政部。

陳委員其邁：條文都沒寫。

司法院釋字第七九三號解釋

立法院公報 第 105 卷 第 65 期 黨團協商紀錄

李委員俊俤：條文都沒有啊！

陳委員其邁：究竟是誰啊！

王委員育敏：協商就是大家集思廣益嘛！

陳委員其邁：不是啦！你們自己的版本……

柯委員建銘：你們原始是寫內政部，有爭議送到監察院……

王委員育敏：你們自己到今天也還有……

柯委員建銘：有爭議叫他們去監察院、去法院沒關係啦！

陳委員其邁：你們主管機關到底是誰？我就搞不懂啊！我也不能扭曲，我也猜不出來你的意思到底是什麼啊！

李委員彥秀：其實我們對條文沒有意見，但是到底放在哪一個單位是最四平八穩的，現在問題就在這裡，不是說反對條例嘛！行政院……

李委員俊俤：我們也搞不清楚你們主管機關是誰啊！

李委員彥秀：這個如果不是只針對國民黨，未來所有政黨都適用的話，我們要不要讓行政院擴權到這個程度？到底哪一個單位是我們大家可以接受的？問題在這裡嘛！

許委員淑華：有啦！在監察院啦！

顧委員立雄：「主管機關認有爭議之虞」啊！

林委員德福：現在行政院是民進黨的行政院，在我的看法，不管是監察院、司法院，它們還具備讓人感覺、認同是有一些專業、獨立的機關，我們今天 care 的是這樣。我認為既然要設在下面的委員會，最起码要讓大家能夠認同，行政院現在是民進黨的行政院，難道是國民黨、親民黨或是時代力量的行政院？不是嘛！對不對？今天設在它下面的一個獨立機關，當然我們認為這就不客觀，如果今天設在司法院之下，我們絕對支持；設在監察院，我們也支持，至少它還有獨立性，大家能夠認同，這是我的意見。

柯委員建銘：請國民黨翻開你們原始的提案版本，這是寫在第三條，你們也寫明主管機關就是內政部，今天你們提出的修正動議沒有寫明主管機關，我想……

王委員育敏：因為管人民團體的主管機關是內政部嘛！

柯委員建銘：你只有寫有爭議之虞時送監察院，所以你們有點心虛，也讓我們來填充這個主管機關是誰嘛！既然填充是內政部，當然這裡面有關的像法務部所有調查機關要調進來，行政機關進來嘛，所以當然是設在行政院嘛！

賴委員士葆：我再講一遍啦！這句話不知道講幾次了，殺人不過頭點地啦！再講一遍啦！你要殺我們之前，讓我們「啗一下」，大家心胸放大一點，我就跟你講，禮拜一給你們處理嘛！就讓你們過了，對否？

陳委員其邁：不是啦！心胸……

賴委員士葆：讓我講，李鴻鈞委員講的是真的，今天他講的我每一句都贊成，我給他「按讚」，就是我們的條文，你不要去挑剔我們的毛病啦！你們聽一聽我們想的東西……

柯委員建銘：好啦！不是挑你們的毛病，發掘真相嘛！

賴委員士葆：你聽一聽我們的心聲啦！要上刑場，讓我們「啗一下」，這樣而已啦！

柯委員建銘：不要讓你們太漏氣就對啦？

賴委員士葆：對啦！不要太漏氣啦！

李委員鴻鈞：說完拿一顆滷蛋給他吃一下……

賴委員士葆：對啦！雞腿「攢一下」啦！

柯委員建銘：說得好像在準備腳尾飯咧。

陳委員其邁：協商又不是在心理治療。

柯委員建銘：賴士葆今天風度算不錯啦！

賴委員士葆：你們忍耐一下，忍耐一下啦！

李委員俊侶：抱歉，我很心胸寬大，很心平氣和地講……

陳委員其邁：要心理治療，也要帶健保卡來。

李委員俊侶：最主要就是，第二條你們的主管機關到底是誰啦！到底是內政部、監察院還是司法院，這個處理的行為都不一樣的。

賴委員士葆：監察院嘍！

李委員俊侶：如果是監察院的話，剛才已經說得很清楚，這個是行政行為嘛！

賴委員士葆：那就改啊！

李委員俊侶：如果是司法院，司法院只負責司法審判嘛！所以你們到底要改成什麼？主管機關到底是內政部、還是監察院、還是司法院？你在條文裡面要寫清楚啊！

王委員育敏：待會馬上改給你。

李委員俊侶：所以我很心平氣和地講……

柯委員建銘：你不可以「黑白改」啊！

主席：這一條先保留。主管機關的部分，請你們討論好。

賴委員士葆：院長，我們後面有監察院的成立組織，很詳細的，後面監察院組織有什麼、什麼、什麼，寫得很清楚啦！後面都有啦！監察院啦！

主席：先保留。現在進行第三條。

審查會通過條文：

第 三 條 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。

柯委員建銘：民進黨黨團修正動議撤案。

主席：這算是有共識，接下來是第四條。

審查會通過條文：

第 四 條 本條例用詞，定義如下：

- 一、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。
- 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、

附件 26

立法院公報 第 105 卷 第 65 期 黨團協商紀錄

部分我們都有共識，但是我們現在所講的是，經過那 8 年的調查，理論上他們應該調查得很清楚，因為那 8 年是民進黨執政，如果按照委員會這一次提出要在行政院下再設立什麼，警察也可以再搜索等等，其實我覺得這是疊床架屋，而且也違反憲法。所以我希望把那個基礎拿出來，那個基礎一拿出來，我們就能就這個部分來做許多條文的審查，但是當時就是被多數暴力否決掉了。所以在整個過程裡，包括在行政院下設什麼委員會、包括它的名稱，我們都覺得非常具有針對性，而且這種針對性是我們很難忍受的。我們願意面對，可是我們不應該被這樣污蔑，而且到今天為止，行政院還沒有把這些報告給我，依舊沒有給我！這是我非常不能理解的一件事，既然你們做過調查，為什麼不能夠把調查報告拿出來給我們？是不是你們還有什麼不可告人的或是還有什麼黑箱？否則為什麼不敢拿給我們？

主席：請徐委員永明發言。

徐委員永明：其實剛才黃昭順委員的發言就讓我回想，我們又回到委員會了，只不過那時候委員會主持的是陳其邁委員。我是說如果今天國民黨、親民黨、民進黨黨團都想要透過政黨協商，在院長主持的情況下做實質審查，可是我們的發言又回到委員會，這個誠意或效率在哪裡？如果各黨團都說今天就是用政黨協商方式來討論實質條文內容，但是又回到委員會再重新講一次，這邊看起來又不可能用表決的方式，那麼我們解決分歧的方式到底是什麼？我可以預想討論到中午，連一條都沒有共識。

柯委員建銘：我們應該進入實質協商開始……

徐委員永明：柯總召，我把話講完。我們是不是訂一個比較清楚的規則？如果沒有共識，我們就直接到院會表決，否則委員會已經開過了，政黨協商也開過了，今天不能因為國民黨心情好，決定來討論實質議題，大家就說：好，我們重新再來討論一次。等一下沒有結論，心情又不好，又下去或者不來了。

民進黨的朋友六點鐘就來占主席台，大家都宣示這個條文一定要通過，不過不知道內容會是什麼。院長在這邊，我們不要再循環了，不需要再開一次委員會，這個我們都經歷過了。

李委員俊俤：我表達一下我的看法。不當黨產處理條例經內政委員會開了五次的委員會會議，以及一次的協商，加起來總共有六次，所有的內容都討論得非常完整，如果國民黨有意見的話，應該針對審查會通過的條文提出意見，這樣實質上在條文進行討論才有意義。今天你們才反過來表示有各種意見，事實上，你們對每一項都有意見，而且對於訂定這個條例，你們本來就有意見。國民黨應該將你們的條文講清楚，我翻閱你們的資料，發現你們浪費那麼多紙張，結果總共只有講三件事情，第一個是你們對名稱有意見，第二個是你們對主管機關有意見，第三個是時間方面有意見。如果只有這三個的話，我們就針對這三個討論，這樣才是有效率、真正能夠解決問題的協商。不然假如再反覆談的話，等於委員會沒有審查。我們都坐在會議室所以很清楚，當時是認真的逐條跟你們講，可是你們不參加，不然就是不表示意見，結果到現在才表示。如果你們是針對前述的三件事情有意見的話，就針對這三件事情來講，這樣才符合協商的目的。

曾委員銘宗：我非常贊成剛才親民黨李鴻鈞委員的提議、看法，其實國民黨黨產有其歷史背景，我

們必須面對，並讓它更透明，我們也希望將它歸零。基本上，大方向及朝野的目標差距不大，國民黨願意面對，讓它更透明化，這是第一個。

第二個，在程序上，假設要立法的話，我們也贊成，但是立法不必留下具針對性的文字，一定要規定為「不當黨產」，或是一定要採取這種定位，將處理黨產之委員會設在行政院，而且一定要有主導性。我相信院長或是在座的先進，都不希望立法院通過這些條文之後，經聲請釋憲，被宣告為違憲，並在中華民國的立法過程留下歷史。如果條文是合理的、未預設立場、不要有針對性，老實講，我們也願意。

第三個，剛剛黃國昌委員講過，為什麼現在還要協商？我知道黃委員是法學博士，學問非常淵博，但是這不是法律，而是政治，政治是非常動態的，可能等一下情況又不一样了，當然更需要在程序上進行協商。我也希望今天的協商能夠有結論，讓立法後的條文能夠為全民所接受，而不是只有符合民進黨支持者的想法。謝謝。

主席：好，意見一樣的內容請盡量不要重複，發言內容假如大概都一樣的話，大家都知道了。我們開始進入需要討論的事項。

請陳委員雪生發言。

陳委員雪生：院長、各位總召、各位好朋友。其實我在立法院滿溫和的，我也不喜歡仇視各黨派的任何一位委員，我拜託各位委員，不管是談話會，或是任何委員會，在發表演論的時候，盡量不要進行有針對性的刺激，或是不雅的言論，這樣傷感情。我從政二十幾年，在國民大會的時候，我天天打架，但是現在不打架了，所以我每天到立法院來就會問，今天要不要打架？我不怕跟人家打架，我越戰越勇、越打越猛。時代力量徐永明委員說這個事情應該很快就解決，誠如曾銘宗委員講的，這是政治，不是法律。如果是的話，以前國民黨人數多的時候，就每天都強行表決通過一條；因此今天能夠談的或協商的，我們就盡量坐下來談嘛！我也問過我們的黨團幹部同仁，到底你們去協商什麼東西，答案是一條都不能協商！舉例而言，「不當黨產」，由於都還沒有查，怎麼會知道「不當」而先下這樣一個名義。這在法官就是未審先判，比如一個人搶劫，應該先去找證據，在找出來之後才叫搶劫嘛！類似這種「不當」的議題能夠不要就盡量不要，同時也不要針對性，比如只針對國民黨，因為親民黨及民進黨都有黨產，以前我也是親民黨的，親民黨的黨產當不當也要查，因此我認為不要只針對國民黨。

李委員鴻鈞：我們沒有用「不當」，而是用政黨及其附隨組織財產調查。

陳委員雪生：為什麼盡量不要呢？我向時代的朋友報告，如果要強行通過，真的會永無寧日，以前國民黨執政時，每天都可以通過好幾條，因為人數多呀！當時民進黨說國民黨暴力，現在是國民黨說民進黨暴力。由於大家都是好朋友，在議場針鋒相對，但出了門後都是好朋友。我沒有跟人吵過架，打架也不會輸別人，但並不是這個問題嘛！剛才李委員俊傑說這就回到前面去了，我拜託國民黨幹部，今天要哪一條就拿出來，比如對黨版條例有意見就拿出來，而民進黨這邊也讓一點，譬如 93 年以前在民進黨執政時已經查過的。還有黨產干我什麼事，跟我一點關係都沒有，昨天永明兄說國民黨不要臉，我也是國民黨的，可是哪有不要臉，因此這種刺激性的字眼盡量不要用。大家都是好朋友，我跟你有什麼仇恨，並沒有殺父之仇或奪妻之恨！在座的民進黨朋友，比如其邁兄以前可能是國民黨的，你可能也用過國民黨黨產，可見這有歷史共業在裡面。如果電視報導出來，這都是不良的示範，小朋友看了也會說立法院在幹什麼，我們大

司法院釋字第七九三號解釋

立法院公報 第 105 卷 第 65 期 黨團協商紀錄

人應該給小朋友好的教育。我希望今天的協商能夠通過，民進黨也讓一點，國民黨這邊也看看要怎麼做，黨產要拿來做什麼，何況跟我們也沒有關係，所以請你們不要再罵了！謝謝。

主席：好，如果意見一樣就盡量不要發言。請賴委員士葆發言。

賴委員士葆：我有不一樣的意見，剛才李委員俊佗說有 3 個修正案，不止這樣而已，我們這邊有 12 個修正案。大家都瞭解主委主持協商是一種，院長主持協商又是另一種，所以今天是符合程序的。我們願意面對，何況我們黨團很早以前也作過宣示，就是都不要了，或所謂的黨產歸零。

目前條文中確實有很多問題及盲點，大家在討論過程中都很瞭解，雖然講 546 次，很明顯這是一面的言論，你們也都一直封殺。今天要感謝院長願意召集這樣的協商，使未來的院會進行得更為順利。我呼應李委員鴻鈞剛才所提大家來共同面對，我們願意面對，可是大家也瞭解「罪不及妻孥」，過去的事情怎麼會要現在的我們來揹，我們當然不願意揹，為什麼要揹呢？現在的時空是這樣，我們也願意面對，如果一條條來看的話，其中確實有不妥之處，而且打擊面也非常大。舉例而言，第四條附隨組織按照你們的定義，還有第十三條吹哨子條款鼓勵大家去檢舉，比如台積電絕對會有，當初國民黨投資多少呢？你們要從 34 年開始，其實戒嚴時期黨國是不分的，國家投資就是國民黨投資的，上市公司每家都會有，應該有幾十家以上。我們提出這個，只有對這個法案是好的啦！

主席：好，請徐委員簡單講。

徐委員永明：好。陳雪生委員對我個人我就不回應，不過我同意這個看法，就是是不是真的有誠意，如果真的願意，也就是今天院長主持的政黨協商真的想討論出一個結果，我希望有明確的遊戲規則，因為我看這個案由，一個是 153 頁，一個是 143 頁，更厚的有到 180 幾頁，如果要唸，那今天就那個了，我的意思是，是不是有個清楚的遊戲規則，哪些可以討論？哪些真的能形成共識？如果到一定地步後不能形成共識，是不是大家就同意交由院會表決？我的意思是，不要這個政黨協商討論到最後，等一下我們中午下去，又說沒有結論。

主席：請林委員發言。

林委員德福：立法院職權行使法第六十八條規定，為協商議案或解決爭議事項，得由院長或各黨團向院長請求進行黨團協商。我認為這很符合啊！由院長主持是百分之百正確的啊！第六十八條就有規定啊！對不對？

柯委員建銘：我講一下。

主席：好，不要繼續在程序上浪費時間，先看看主席的裁示，好不好？

柯委員建銘：你等一下再裁示沒有關係。針對徐委員永明所講的，剛才我們拿到國民黨版本也覺得很驚訝，案由寫很多，上百頁，都可以出一本書了，立法院在處理這個問題時，一開始處理就是逐條，案由就是列入公報而已，不會拿來唸，這點你要先了解。案由請各位參考書面資料，列入公報，就是如此，所以，這案由不可能變成任何阻礙的要件，大家心裡要準備，不要再把這件事拿出來「花」！立法院有史以來都是這樣，你要寫一篇文章、一本書都無所謂，就是這樣，就是參考書面，列入公報。

林委員德福：柯總，你講這些話我們都保留，因為我認為案由本來就是要宣讀的。

柯委員建銘：這有議事規則，也有過去的處理程序。

賴委員士葆：你聽一聽我們的心聲啦！要上刑場，讓我們「啗一下」，這樣而已啦！

柯委員建銘：不要讓你們太漏氣就對啦？

賴委員士葆：對啦！不要太漏氣啦！

李委員鴻鈞：說完拿一顆滷蛋給他吃一下……

賴委員士葆：對啦！雞腿「攢一下」啦！

柯委員建銘：說得好像在準備腳尾飯咧。

陳委員其邁：協商又不是在心理治療。

柯委員建銘：賴士葆今天風度算不錯啦！

賴委員士葆：你們忍耐一下，忍耐一下啦！

李委員俊侶：抱歉，我很心胸寬大，很心平氣和地講……

陳委員其邁：要心理治療，也要帶健保卡來。

李委員俊侶：最主要就是，第二條你們的主管機關到底是誰啦！到底是內政部、監察院還是司法院，這個處理的行為都不一樣的。

賴委員士葆：監察院嘍！

李委員俊侶：如果是監察院的話，剛才已經說得很清楚，這個是行政行為嘛！

賴委員士葆：那就改啊！

李委員俊侶：如果是司法院，司法院只負責司法審判嘛！所以你們到底要改成什麼？主管機關到底是內政部、還是監察院、還是司法院？你在條文裡面要寫清楚啊！

王委員育敏：待會馬上改給你。

李委員俊侶：所以我很心平氣和地講……

柯委員建銘：你不可以「黑白改」啊！

主席：這一條先保留。主管機關的部分，請你們討論好。

賴委員士葆：院長，我們後面有監察院的成立組織，很詳細的，後面監察院組織有什麼、什麼、什麼，寫得很清楚啦！後面都有啦！監察院啦！

主席：先保留。現在進行第三條。

審查會通過條文：

第 三 條 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。

柯委員建銘：民進黨黨團修正動議撤案。

主席：這算是有共識，接下來是第四條。

審查會通過條文：

第 四 條 本條例用詞，定義如下：

一、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。

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、

司法院釋字第七九三號解釋

立法院公報 第 105 卷 第 65 期 黨團協商紀錄

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。

三、受託管理人：指受前二款所稱政黨、附隨組織之委託而管理或受讓財產而管理之第三人。

四、不當取得財產：指政黨以違反政黨之本質或其他悖於民主法治原則之方式，使自己或其附隨組織取得之財產。

民進黨黨團修正動議條文：

第 四 條 本條例用詞，定義如下：

一、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。

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。

三、受託管理人：指受前二款所稱政黨、附隨組織之委託而管理或受讓財產而管理之第三人。

四、不當取得財產：指政黨以違反政黨本質或其他悖於民主法治原則之方式，使自己或其附隨組織取得之財產。

賴委員士葆等修正動議條文：

第 四 條 本條例用詞，定義如下：

一、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。

二、附隨組織：指獨立存在而由政黨實質控制其人事、財務及業務經營之法人、團體或機構；曾由政黨實質控制其人事、財務及業務經營，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。

三、受託管理人：指受前二款所稱政黨、附隨組織之委託而管理或受讓財產而管理之第三人。

四、不當取得財產：指政黨以違反政黨本質或其他悖於民主法治原則之方式，使自己或其附隨組織取得之財產。

主席：請賴委員士葆發言。

賴委員士葆：本席是善意提醒，照你們講的，其實就是以前黨國不分，像剛才尤美女委員所說的，我都接受好了，你們講的都是對的，那個時候是不是黨國不分？國民黨就是政府、政府就是國民黨，對吧？

柯委員建銘：對啊！

賴委員士葆：那個時候投資多少的企業？像台積電就有。

柯委員建銘：台積電什麼時候成立跟這個有什麼關係？

賴委員士葆：它是附隨組織哦！因為照你們講的，你們版本的規定是很寬鬆的，就是只要掌控其人事、財務或業務經營，對啊！國民黨有投資啊！我們有派董事啊！就是政府派董事，因為政府就等於是國民黨。我跟你們講，在那個時候有多少的企業都是這樣，像中興電工是這樣、復華金控也是這樣，照你們這樣講，這些都是附屬組織，因為只要有控制人事就是了，什麼叫控制人事？只要有派董事就是控制人事了；什麼叫控制財務？只要有給錢、有投資就是控制財務，像這些東西你們都沒有定義得很清楚。而且你們版本的第十三條有一個吹哨者條款，鼓勵人家檢舉，這個法案如果通過了……

柯委員建銘：這哪有什麼關係？

賴委員士葆：本席是善意提醒，大家一定會去檢舉某家公司是附屬組織，因為你們會規定給獎金，本席善意提醒規定「及」會比較嚴謹，這樣範圍就不會那麼大了，如果你們不接納，我也沒有意見，我就是提醒你們而已。

主席：我們來看看賴委員講的有沒有道理，就是將「或」修正為「及」。

賴委員士葆：這樣範圍會比較窄。

柯委員建銘：當然不可能嘛！如果規定「及」就是兩者都要符合，這個條文的第二款前段規定「附隨組織：指獨立存在……」。

賴委員士葆：後面還有規定「曾由」。

柯委員建銘：那就是過去有的嘛！

賴委員士葆：我跟你講，過去都有這樣啊！因為黨國不分，所以都是這樣，只要國民黨有投資的、只要政府有投資的都是這樣啊！

柯委員建銘：但是後面也規定「且非以相當對價轉讓而脫離政黨……」。

賴委員士葆：有沒有以相當對價這個問題大家就有得吵了，本席舉例來說，有一家名為 ABC 的公司，那時候我們以 1 股 20 塊賣掉，而現在的股價是 50 塊，我說這是非以相當對價轉讓……

柯委員建銘：當然是要視當時的狀況。

賴委員士葆：問題是我可以去檢舉啊！這樣下去絕對是遍地烽火，我是善意提醒院長，絕對會有很多人去檢舉，因為你們都沒有寫定義嘛！也沒有寫「以當時」，只寫「且非以相當對價」，現在很多人互相告也是這樣，說現在價碼一坪 100 萬，為什麼那時賣一坪 20 萬，然後就去檢舉，這樣下去就沒完沒了。我是善意提醒，你們硬要過，我沒有意見，我是告訴你，是善意提醒，你們都沒有說是以當時的價格，只是說非以相當對價轉讓而脫離政黨……

柯委員建銘：台積電什麼時候是被政黨控制？台積電不是被政黨控制，主要控制權在荷商飛利浦。

賴委員士葆：什麼叫控制？董事就能控制了。我跟你保證，中華開發絕對是，復華金控絕對是，以前都是國民黨派的。

柯委員建銘：沒關係，都清出來，沒關係。

賴委員士葆：中興電工董事長……

柯委員建銘：不是相當對價啦！對不對？

賴委員士葆：因為你們很 rough，不客觀嘛！什麼叫做非以相當對價？你們沒有定義得很清楚，如

司法院釋字第七九三號解釋

立法院公報 第 105 卷 第 65 期 黨團協商紀錄

果你們說那時候非以對價，那就很清楚了，你們是以現在來看，認為是賤賣。

顧委員立雄：國民黨現在提出來的修正動議只是加個「及」字。

主席：「或」改成「及」。

顧委員立雄：剛剛賴委員一直提到的非以相當對價轉讓這部分，你們並沒有改，那表示你們也同意，如果是非以相當對價轉讓而脫離政黨控制的，仍然可以算在裡面。如果照你們這個講法，其實現在我們主要討論的是「或」跟「及」的問題而已，對不對？

賴委員士葆：因為老柯跟我講好幾遍，你們說的「附隨組織」主要是針對黨營事業，如果是黨營事業，絕對是「及」，財務、業務、人事絕對是如此，沒有問題，所以我們接受。你們針對黨營事業，我們沒有意見。

主席：你讓顧律師說完。

賴委員士葆：讓我說完。

這件事情我們沒有很堅持，你們一定要這樣，我告訴你們有這樣的窟窿，我當然不要改啊！

主席：你說完讓律師說。

賴委員士葆：我當然不要改，我為什麼要改？我不是要替你們解決問題，我是告訴你有這些問題。

如果用「及」，範圍較窄，你們處理起來後遺症比較小，我是善意提醒，是這樣而已。

顧委員立雄：在我的看法，非以相當對價轉讓當然是指在轉讓的當下不是相當對價，這個在文義上的解釋應該沒有第二種解釋的可能，就是一定是在轉讓的當下非以相當對價轉讓。之所以會提這個，主要就是說，如果國民黨在其脫離實質控制的當下，故意不以相當的對價而轉讓，而這個組織又曾經被國民黨實質控制，才會成為被規範的附隨組織。如果在轉讓當下就是以一般的市場價格轉讓出去，就不會是這裡所定義的附隨組織。

現在剩下的是「及」跟「或」的問題，從實質控制的觀點來看，不管是人事、財務或業務經營的控制，都算是實質控制的一種，既然有實質控制這頂大帽子，藉由人事來控制、藉由財務或業務經營來控制，都算是實質控制的一環。

賴委員士葆：我再講一遍，我的條款是善意提醒條款。什麼叫實質控制？你說到人事，你有沒有定義清楚，派一席董事算不算？

柯委員建銘：那不算。

賴委員士葆：你說不算，可是這裡沒有寫啊！如果借錢給他，融資給他，算不算？這個樣態太多了。這是我第一個要強調的。

我第二個要強調的是，以中華工程為例，它當初在轉移的時候，有時候是因為公司的問題不是按照市價轉移，因為破產而打個六折、七折，這就是道地的非以相當對價轉讓。

我只是善意提醒你們，現在只要派一個董事、只要借錢給它就算了，這樣的話，株連的範圍非常廣，我現在只是提醒你而已。

顧委員立雄：實質控制的概念是在公司法上有明文，並不是我們發明的條文。

主席：賴委員提出這個意見也不是惡意，他建議用這個「及」對未來反而會比較順，民進黨黨團也可以帶回去瞭解一下，看看「及」跟「或」到底會怎麼樣，內部可能要先討論一下，看看賴委

員講的那個後果，會不會造成未來的一些影響，所以，我們大家可以想一下，我覺得這樣很好，你們提醒我們，大家可以討論。

賴委員士葆：柯委員私底下跟我講得很清楚，這是針對黨營事業，如果是「及」，沒有一家逃得掉，包括中投、華夏、中影都逃不掉。

柯委員建銘：大家都知道是針對黨營事業。

賴委員士葆：針對黨營事業這沒問題，我就怕會傷到一般企業。

主席：這個就讓民進黨回去想一下。

柯委員建銘：我現在回答你的問題，你剛才提到中工，那是國營事業移轉民營，已經經過公開競標，一定有對價。

賴委員士葆：還有，都有。

柯委員建銘：中石化也是，很多國營事業移轉民營，那都是依照國營事業移轉民營條例去公開招標，都有一定程序的。那是國營事業，不是黨營事業。

賴委員士葆：劉泰英當初紓困時，有十幾家，每一家都在內。

柯委員建銘：你要講劉泰英，我就把他當年講的話講給你聽。

主席：賴委員提的建議，民進黨回去想一下。

柯委員建銘：劉泰英當過國民黨黨管會主委，你知道民進黨財委會主委是誰嗎？就是本席，中華民國政黨史上，當財委會主委最久的就是本席，我當了十幾年。

賴委員士葆：你比較有錢啊！

柯委員建銘：我們是管無形的，你們是管有形的。我們只有一間房子而已，沒什麼好管的。當年李登輝叫劉泰英去處理什麼事情？

李委員鴻鈞：你現在說的都有紀錄哦！

柯委員建銘：他主要是要去清查國民黨黨營事業，包括你剛才說的中興電工賠了 40 億，很多的人謀不臧，國民黨很多黨營事業都被人家「拚」過去了，財產也被「拚」走了，所以，劉泰英去清查、想很多辦法，因為譬如賴士葆委員是黨國元老，當初黨產就放一點在他那裡，結果很多黨產都被拗走、拿不回來了。但是劉泰英卸任，李登輝要移交給連戰時，他說他移交了 400 億現金，所有黨營事業，扣掉連戰選舉花了數百億、中興電工虧損 40 億等等，還有 400 億現金。約當現金有數百億，因為股票還沒有處分，還有不動產，所以當時至少也有 2,000 億，把那本帳冊拿出來，就知道國民黨財產多麼驚人，你們都不知道，選舉時分個一、兩百萬，你們就高興得不得了，這個不對嘛！你要瞭解整個結構是怎樣，黨國不分又是怎樣，有的是國營事業移轉民營條例……

賴委員士葆：所以我們願意讓你們清啊！不是說下禮拜要讓你們處理了？都已經這麼說了！

主席：賴委員說我們民進黨團若要堅持「或」，他們也不反對，只是建議要不要改為「及」，所以我們就先保留，民進黨團帶回去後想想看賴委員的建議有沒有影響。

第四條先保留。

柯委員建銘：你說不反對，就先勾起來就好

司法院釋字第793號解釋

立法院公報 第105卷 第65期 黨團協商紀錄

主席：先保留，讓他們回去再想一下。

黃委員昭順：這麼快做什麼？

主席：不是快，就是想想「或」與「及」之別，賴委員是善意提醒，也不堅持，這樣就讓他們自己回去想就是了。

黃委員昭順：保留就對了？

主席：對，先保留。

進行第五條。

審查會通過條文：

第 五 條 政黨、附隨組織自中華民國三十四年八月十五日起取得，或其自中華民國三十四年八月十五日起交付、移轉或登記於受託管理人，並於本條例公布日時尚存在之現有財產，除黨費、政治獻金、競選經費之捐贈、競選費用補助金及其孳息外，推定為不當取得之財產。

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，雖於本條例公布日已非政黨、附隨組織或其受託管理人之財產，亦推定為不當取得之財產。

民進黨黨團修正動議條文：

第 五 條 政黨、附隨組織自中華民國三十四年八月十五日起取得，或其自中華民國三十四年八月十五日起交付、移轉或登記於受託管理人，並於本條例公布日時尚存在之現有財產，除黨費、政治獻金、競選經費之捐贈、競選費用補助金及其孳息外，推定為不當取得之財產。

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，雖於本條例公布日已非政黨、附隨組織或其受託管理人所有之財產，亦推定為不當取得之財產。

賴委員士葆等修正動議條文：

第 五 條 政黨、附隨組織自中華民國九十三年三月十日起取得，或其自中華民國九十三年三月十日起交付、移轉或登記於受託管理人，並於本條例公布日時尚存在之現有財產，除黨費、政治獻金、競選經費之捐贈、競選費用補助金及其孳息外，推定為不當取得之財產。附隨組織為營利事業者，除因營業項目使用及取得之財產外，亦同。

政黨、附隨組織自中華民國九十三年三月十日起以無償或交易時顯不相當之價額取得之財產，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，雖於本條例公布日已非政黨、附隨組織或其受託管理人之財產，亦推定為不當取得之財產。

國民黨黨團修正動議條文：

第 五 條 政黨、附隨組織自中華民國八十年五月一日起取得，或其自中華民國八十年五月一日起交付、移轉或登記於受託管理人，並本條例公布日時尚存在之現有財產，除黨費、政治獻金、競選經費之捐贈、競選費用補助金及其孳息外，推定為不當取得之財產。

政黨、附隨組織自中華民國八十年五月一日起以無償或交易時顯不相當之價額取得之財產，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，雖於本條例公布日已非政黨、附隨組織或其受託管理人之財產，亦推定為不當取得之財產。

柯委員建銘：是不是請國民黨先說明一下？

賴委員士葆：國民黨在 80 年讓動員戡亂時期結束，這是很有意義的，然後 76 年是解嚴，93 年是黃煌雄的報告，你們執政 8 年，黃煌雄全部清了一遍，等於是非法都清了，而你們現在要講不當，可以這麼講，如果你們現在再清，就是比照黃煌雄，就會變成是合法但是不當，那我也接受沒關係，反正都要給你們了，所以我是用 93 年。而你們的 34 年是很不適當的，因為 34 年的時候，當時國民黨還沒來耶！34 年的時候國民黨還在大陸耶！可是你們是從 34 年開始的，難道是一邊一國？這個東西實在很扯，我很奇怪為什麼是 34 年，我都想不出來，等於是國民黨在中國大陸有多少的財產是弄來的，你就要清了耶！你要跑去大陸拿喔！請問這個東西你們做得到的嗎？這個是違反一邊一國……

柯委員建銘：日本投降以後，國民黨就來臺灣了。

賴委員士葆：34 年的時候沒有。

柯委員建銘：真的大撤退是在 38 年，陳儀什麼時候來？

賴委員士葆：真的掌握政權是 38 年啊！

柯委員建銘：我先問你，陳儀什麼時候來臺灣？

賴委員士葆：這個事情太離譜了。

李委員俊俤：大家既然在討論，我們就好好來討論，第五條國民黨寫的是 93 年 3 月 10 日……

賴委員士葆：我個人是 93 年，國民黨是 80 年。

李委員俊俤：剛剛賴委員有提到黃煌雄的報告，黃煌雄的報告是在民國 90 年，那這個 93 年是從哪裡冒出來的？93 年財政部有核定一個政黨或其附隨組織取得或使用國家資產之協商處理原則，這個基本上是一個行政命令，那你就說因為財政部有公布過這個行政命令，所以 93 年以後的才算，意思就是國民黨 93 年以前的統統不處理，這個就不是我們不當黨產處理條例所要處理的原則嘛！不當黨產處理條例其實最核心的部分就是你在威權時代用不當的方式所取得的財產，我們整個條例就是要處理這個，如果 93 年以後的才要處理，那就不用規定了啊！

至於你剛才說 34 年跟 38 年的部分，34 年很簡單嘛！因為日本投降後國民黨就是實質政權所在，臺灣也是在這個時候交出來的。你們國民黨不是一天到晚都在講自己帶了多少黃金或東西來嗎？你們帶來的就算得很清楚，現在要清查的時候卻又說這些不能算，所以很清楚的是，你們只想處理 93 年以後的部分，這是不通的。

協同意見書

許志雄大法官 提出

本號解釋宣示，政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例（下稱黨產條例）規範政黨財產之移轉及禁止事項，不涉及違憲政黨之解散，亦未剝奪政黨賴以存續、運作之財產，並非憲法所不許；同時釋示下列黨產條例之規定均屬合憲：

1.第2條規定：「（第1項）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。（第2項）本會依法進行政黨、附隨組織及其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。」（下稱系爭規定一）

2.第8條第5項前段規定：「本會得主動調查認定政黨之附隨組織及其受託管理人」（下稱系爭規定二）

3.第14條規定：「本會依第6條規定所為之處分，或第8條第5項就政黨之附隨組織及其受託管理人認定之處分，應經公開之聽證程序。」（下稱系爭規定三）

4.第4條第1款規定：「一、政黨：指於中華民國76年7月15日前成立並依動員戡亂時期人民團體法規定備案者。」（下稱系爭規定四）

5.第4條第2款規定：「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。」（下稱系爭規定五）

對於各該審查客體合憲之結論，本席敬表贊同。惟就我國立憲民主之發展而言，政黨及其附隨組織不當取得財產（下稱不當黨產）之處理，具有十分重要之意義。唯有不當黨產問題徹底解決，方能落實轉型正義，健全政黨政治與民主政治。尤其轉型正義之落實，乃當前我國憲政上最嚴肅重大之課題，有特別強調之必要。解釋理由書中有

關財產權之保障範圍、保障程度及審查密度部分，所論未必合理，且不當黨產是否為憲法財產權保障之對象，尚有斟酌餘地。黨產條例性質上屬個別性法律，其為憲法所許，理由安在，解釋理由書之論述過於簡略，猶待深入探討。法律不溯及既往原則之意涵、理論基礎及適用範圍向來見解分歧，其能否適用於不當黨產之處理上，本席之主張與多數意見亦有異同。又多數意見以併予指明之方式，就不當黨產處理委員會（下稱黨產會）之機關層級及委員任命方式，提出立法批評及政策指導，事涉大法官之立場及司法界限問題，須予釐清。有鑑於此，爰提出協同意見書。

一、轉型正義、政黨政治與黨產問題

第二次世界大戰結束後，台灣經歷長達半世紀左右之威權統治。初期承襲中國以黨領政、以黨治國乃至「黨國一體」之訓政時期約法體制。1947年12月25日隨著中國改行「中華民國憲法」，卻在「行憲」之同時，憲法即遭架空，此後呈現多重非立憲、反立憲之法制並存現象。首先，訓政時期之法制仍然殘留，為因應戰爭需要而建構之國家總動員法體制亦繼續有效，中國國民黨政權實際上是假「憲政」之名，而行專制極權之實。尤有甚者，1948年4月18日國民大會制定、國民政府5月10日公布施行動員戡亂時期臨時條款¹，1949年5月20日起台灣實施戒嚴，直到1987年7月15日解除戒嚴，1991年5月1日廢止動員戡亂時期臨時條款止，台灣始終實施國家緊急體制或非常時期體制²。法諺：「緊急之下無法律」、「緊急之下無人權」，當時法治不彰，人權迫害情況嚴重，不言可喻。論者指出：「台灣的

¹ 所謂動員戡亂，事實上並非始於臨時條款之公布施行，而是起源於1947年7月4日，國民政府第六次國務會議通過「拯救匪區人民，保障民族生存，鞏固國家統一，勵行全國總動員，以戡平共匪叛亂，掃除民主障礙，如期實施憲政，貫徹和平建國方針案」。1947年7月18日，國民政府國務會議又通過行政院提出之「動員戡亂完成憲政實施綱要案」。薛化元著，中華民國憲法的形成與憲法變動，收於許志雄、薛化元主編「中華民國憲法七十年」，國立中正紀念館管理處，2017年，頁32參照。

² 許志雄著，戰後台灣民主發展的軌跡，收於註1所揭書，頁61、62。

『威權體制』或『威權統治』，就權力運作的內涵而言，是以特定政黨及其領袖為核心，透過該政黨內部的權力集中，輔以外部的黨政關係和黨軍關係協調一致，貫徹領袖意志，壓制政黨政治的多元發展，進行社會各層面之政治控制。而其規範基礎則來自於賡續訓政時期的法規如國家總動員法、凍結憲政的動員戡亂時期臨時條款、戒嚴令及相關法規，加上不須改選之國民大會、立法院和監察院，以及擴張軍事審判權到一般人民觸犯〈懲治叛亂條例〉、〈檢肅匪諜條例〉、刑法內亂外患罪者。³」實際上，不僅法制問題嚴重，當時權力運作更常逾越既有之法規範，出現無法無天現象，慘絕人寰之二二八大屠殺及白色恐怖足以證明。所幸我國於 20 世紀末葉搭上第三波民主化列車，威權體制開始崩解，逐漸向民主政治轉型。

按現代立憲主義結合民主主義，揭禁自由與民主之理念、價值。惟通往自由之路艱辛險阻，民主亦非天上掉下來之禮物。一個國家從獨裁或威權轉向民主，必須克服重重難關，剷除舊體制之遺緒；推動無數改革，完成民主法治之建設。民主從轉型、鞏固至深化，各階段皆有繁重之工作及任務，能否圓滿成功，關鍵因素之一在於轉型正義有無落實。威權時代發生過大規模人權侵害事件，公私部門形成複雜綿密之共犯結構，造成各種不公不義現象。朝野應嚴肅面對這些問題，設法一一處理、解決，否則國家社會之夢魘不去，民主進程必然受到阻礙，初則民主轉型搖擺不定，繼則民主鞏固與深化虛而不實，徒勞無功，終非人民之福。

轉型正義之實踐經緯萬端，需要長期、持續推動各項工作，諸如還原歷史真相，清除威權象徵，保存不義遺址，弭平受害者冤屈，進行「除垢」，追究加害者責任，實施轉型正義教育等，都是一般民主轉型國家之重要課題。我國既屬民主轉型國家，自不能規避上開課題。又如後所述，我國情況特殊，另有複雜、嚴重之黨產問題亟待解決。黨產問題之處理與民主憲政發展息息相關，為落實轉型正義，自

³ 中央研究院法律學研究所副研究員黃丞儀所提本案鑑定意見書參照。

應將其列為重點工作。

惟民主轉型之初，中國國民黨仍然掌握政權，根本無心積極推動轉型正義，僅零星制定戒嚴時期人民受損權利回復條例（1995年）、二二八事件處理及補償條例（1995年制定，2007年名稱修正為：二二八事件處理及賠償條例）、戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例（1998年）。2000年首度政黨輪替，因朝小野大，政府即使有心落實轉型正義，亦力有未逮。因此，我國與許多新興民主國家不同，呈現「有轉型而無正義」之現象⁴。2016年政治生態改變，終於出現轉機，先是同年8月10日黨產條例公布施行，接著翌年起公職人員年資併社團專職人員年資計發退離給與處理條例（2017年）、促進轉型正義條例（2017年，下稱促轉條例）、政治檔案條例（2019年）陸續完成立法，轉型正義之法制乃漸趨完備。不過，轉型正義之法制基礎建立，並不意味著轉型正義就此水到渠成。畢竟這只是起步，之後唯有在朝野皆具備轉型正義觀念之前提下，執政者堅定決心與意志，執法者崇法務實，加上人民支持與督促，轉型正義方有落實之可能。其中任何一個環節，即使是後端之司法部門，若出差錯，都會使成效大打折扣，嚴重時可能導致前功盡棄。

就本案之焦點黨產條例言之，該條例施行至今已逾四年，超過一任總統或立法委員任期，而不當黨產之處理卻四處碰壁，舉步維艱，以致成效與預期產生極大落差。究其原因，容有多端，但不可諱言，司法程序之障礙實乃癥結所在。黨產處理一有爭執，常須循行政訴訟程序謀求解決。此時行政法院之態度與立場舉足輕重，勢必影響或左右黨產處理之進行及結果，稍有差池，即可能造成難以彌補之傷害。本件關於黨產條例之釋憲案，出於台北高等行政法院之聲請，非比尋常。此一事例透露法官對黨產、政黨政治、立憲民主及轉型正義之認

⁴ 汪平雲著，國民黨黨產、黨國體制與轉型正義——「有轉型而無正義」的台灣民主化，收於徐永明主編「轉型，要不要正義？——新興民主國家與台灣的經驗對談」，台灣智庫，2008年，頁147。

知狀況及態度，更反映出當前司法體系潛藏之嚴峻問題，值得深思。

台北高等行政法院第四庭及第六庭法官審理不當黨產條例事件，認其審判應適用之黨產條例及系爭規定一至五有違憲疑義，乃分別裁定停止訴訟程序，聲請釋憲。本院核其所提三件聲請案與法官聲請釋憲之要件相符，爰予受理。惟對於法官之聲請釋憲案是否予以受理，本院一貫參照釋字第371號、第572號、第590號解釋，採取如下標準：「……聲請本院大法官解釋者，須提出客觀上形成確信系爭法律為違憲之具體理由，顯然其對於該案件之裁判結果有影響，並應於聲請書內詳敘其對系爭違憲法律之闡釋，以及對據以審查之憲法規範意涵之說明，並基於以上見解，提出其確信系爭法律違反該憲法規範之論證，且其論證客觀上無明顯錯誤者，始足當之。如僅對法律是否違憲發生疑義，或系爭法律有合憲解釋之可能者，尚難謂已提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由……」平心而論，若恪守上開標準，三件聲請案恐似應不受理。蓋聲請書於內容、觀念、結構及論證上均相當可議，實難謂已提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由。其關於黨產條例及系爭規定一至五違憲之各項主張，無一為大法官所接受，問題癥結概如前述，此可由本號解釋理由書之字裡行間探知。另外，聲請釋憲之法官以保持客觀中立為由，不出席言詞辯論程序；其說法及作法是否允當，應屬可受公評之事。若肯定之，則凡法官聲請解釋之案件似皆不宜行言詞辯論，甚至法官連聲請解釋亦不得為之。茲事體大，值得深思。

回到黨產條例有關問題。該條例第一條明定立法目的：「為調查及處理政黨、附隨組織及其受託管理人不當取得之財產，建立政黨公平競爭環境，健全民主政治，以落實轉型正義，特制定本條例。」開宗明義揭示，不當黨產之處理，既攸關政黨政治與民主政治之發展，更是落實轉型正義所不可或缺之一環。本席認為，對我國立憲民主之發展而言，不當黨產之處理非常重要，至少具有下列三大意義：

1. 落實轉型正義：將過去因國庫通黨庫，以違法、不符政黨本質

或違反實質法治國原則方式取得之不公不義黨產，收歸國有或返還人民，俾正義得以實現。

2. 掃除民主障礙：中國國民黨擁有龐大黨產，用之於選舉或其他政黨活動，與其他政黨相較，顯然居於極有利地位，造成政黨競爭時之武器不平等現象，而嚴重危害民主。不當黨產經處理歸零後，政黨公平競爭基礎建立，必有助於政黨政治與民主政治之健全發展。

3. 整飭財經秩序：中國國民黨取得不當財產之方式很多，其中最有效、獲利最多之方式是特權經營投資營利事業，以及炒作股票。不當黨產一旦處理，加上 2017 年公布施行之政黨法明文禁止政黨經營投資營利事業（第 23 條參照），則此等擾亂市場之行徑不再，有益於財經秩序之正常化。

第三點不予多贅，以下就第一點及第二點略加敷衍。首先，眾所周知，威權體制時代中國國民黨一黨獨大，長期執政，藉由「國庫通黨庫」等不法或不當手段，累積數以千億計之財產。其曾經使用過之手段繁多，無奇不有，諸如不動產轉帳撥用、地方自治團體捐贈不動產、政府低價讓售不動產、違法侵奪人民財產、政府直接編列預算支應經費、政府委辦及補助、黨職併公職計算退休金、中央銀行無息貸款、銀行優惠貸款、附隨組織收取勞軍捐、附加捐、減免稅捐、經營投資營利事業及操控股市等皆是。民主轉型後，情況改變，上開手段已不能任意使用，但中國國民黨仍然藉執政之便，或利用既有黨產之優勢，繼續牟取不當利益。其黨產之取得，多與政黨之本質不符，或違反實質法治國原則，稱之為不當黨產，並不為過⁵。基於轉型正義

⁵ 不當黨產之存在及嚴重性，係黨產條例之立法前提，亦即立法事實。大法官進行違憲審查時，必須注意立法事實是否存在。惟立法事實如何檢證，並無一定之要求或限制；大法官可運用「司法確知」(judicial notice)之方法，不經證據法上之嚴密程序自由認定。除公眾周知之事實、在日常生活中具有一般知識經驗者不生懷疑之事實者外，有關學術上知識命題之事實，基於社會一般人可利用之資料，容易確認而無爭執餘地者，亦可成為司法確知。準此，黨產條例之立法事實昭然若揭，應屬司法確知，不待逐一調查認定。參照許志雄著，人權論——現代與近代的交會，元照，2016 年，頁 417、418。

之要求，不當黨產自應徹底處理，依其取得手段之不同，分別收歸國有或返還原所有權人。惟如依平常法制處理，則因時日間隔久遠，公權力追查不易，舉證困難，且受制於消滅時效或除斥期間之規定，顯然窒礙難行，爰有制定特別法妥為因應之必要。黨產條例因此而制定，其規範內容與平常法制多所不同，乃為落實轉型正義，不得不然。

其次，唯有政黨政治健全，民主憲政方能正常運作。政黨於現代立憲民主國家中扮演關鍵角色，捨政黨而談民主政治、權力分立，無異於隔靴搔癢、緣木求魚。政黨立於國家與社會之間，擔負媒介功能，一方面將民意引進決策體系，形成國家意思，他方面藉由政治活動之推展，發揮教育及統合民眾之作用。惟政黨之基本目標在於爭取政權，以實現特定之政治主張或理想。政黨先天上與國家權力之運作息息相關，本身雖非國家機關，卻不斷將社會能量導入國家，影響甚至左右國家機關之決策與動態。這種特殊構造及機能，使政黨兼具「自由」與「公共」兩大屬性。因此，政黨有招募黨員及從事政治活動等自由。同時，政黨為公共生活領域之要角，必須維持公益取向，在法秩序內受相當程度之規制⁶。各國常採行政治資金公開、收支限制及經費補助等制度，對政黨資金加以規範，就是基於政黨之公共性考量，而其目的係為消極防止金權政治，並積極維護政黨公平競爭之條件。無可置疑，不當黨產之存在，必然破壞政黨公平競爭之條件，對政黨政治、民主憲政構成不利影響。為求民主轉型、鞏固及深化順利成功，不當黨產自非徹底處理不可。

二、財產權保障與不當黨產之規制

近代以降，立憲主義國家普遍承認財產權為個人之權利。惟就歷史演變觀之，18世紀末之近代憲法將財產權理解為個人不可侵犯之人權。20世紀後受社會國家思想影響，財產權受社會制約之觀念盛行。一般認為，財產權除固有之內在制約外，基於社會公平正義及公共福祉之考量，尚須受到政策性制約。第二次世界大戰後之憲法，幾

⁶ 許志雄著，憲法秩序之變動，元照，2010年2版，頁274。

無例外，對財產權之保障皆採取此一觀點⁷。現今，各國不論憲法有無明文，莫不基於公共福祉或公益之理由，對財產權加以限制，必要時甚至以公用徵收方式剝奪個人之財產權。除自然人外，法人（含其他團體，以下同）亦可享有財產權，乃當代通說。惟法人之財產權究屬何種憲法上權利，其受保障之程度與自然人有無不同，仍有探討之必要。

基本上，憲法上權利包含兩種：一、作為與生俱來之權利，以個人自律為根據，即使違反社會全體利益，亦受保障；二、以社會全體利益為理由而受保障之權利，因此有時為了相同社會利益之有效實現，或追求更重要之社會利益，而必須受到制約。第一種權利方為嚴格意義之人權，亦即「作為『王牌』之人權」。第二種權利則是因具有公共財性質而受保障，稱為「基於公共福祉之權利」⁸。通說鑑於法人為重要之社會實體，且與自然人關係密切，承認法人亦為人權之主體，人權於性質允許之範圍內，法人得享有之。惟法人究非自然人，按理無從享有以人格自律或個人尊嚴為根據之人權或「作為『王牌』之人權」。法人充其量僅能作為憲法上權利之主體，享有性質適合之憲法上權利，亦即「基於公共福祉之權利」（釋字第 765 號解釋本席協同意見書參照）。憲法第 15 條保障之財產權，性質上允許法人享有之，惟法人之財產權與自然人未必相同，其屬「基於公共福祉之權利」，而非「作為『王牌』之人權」。

法人享有經濟自由，受憲法第 15 條財產權之保障，惟其財產權、經濟自由屬「基於公共福祉之權利」，應受公共福祉之制約。尤其，基於社會國家理念，允許為實質公平保障人權，對法人之財產權、經濟自由課予一定積極之規制，且其規制可能性遠較自然人之場合為大⁹。政黨係政治團體，性質與公司、職業團體、社會團體及其他法人

⁷ 芦部信喜著、高橋和之補訂，岩波書店，2005 年第 3 版第 7 刷，頁 213。

⁸ 長谷部恭男著，憲法，新世社，2014 年第 6 版，頁 111；同氏著，憲法の理性，東京大學出版會，2006 年，頁 80、81。

⁹ 芦部信喜著，憲法學Ⅱ，有斐閣，1994 年第 1 版第 2 刷，頁 172。

團體有別。政黨之目的及活動牽涉政治過程、國家權力運作乃至政權更迭，為防止政黨藉權力牟取金錢，或金錢腐化權力，形成金權政治，而危害政黨政治及民主政治，故較諸一般法人團體，其財產權所受規制自應更為嚴格，更遑論與自然人相比。準此，法律就政黨財產權所為限制規定，只要未逾越合理範圍，即非憲法所不許。本號解釋理由書稱：「就政黨財務而言，其不僅事實上影響各政黨之競爭資源，亦影響政黨能否正常運作及能否致力履行協助人民形成政治意見之任務，更涉及政黨公平競爭機制之建構。是國家為滿足現代民主法治國家之政黨政治及政黨機會平等之要求，自應對政黨財務予以適度規範。從而，政黨之財產權相較於其他人民團體，國家得予以更多限制或賦予特權（例如政黨補助金）。」顯然採取同一立場與見解。惟多數意見隨後又表示：「考量政黨及其附隨組織不當取得財產之調查及處理，不僅涉及政黨公平競爭，外觀上與實質上亦涉及對特定政黨及其附隨組織財產之剝奪，是其限制之目的須為追求重要之公共利益，且其手段與目的之達成間應具有實質關聯。」主張黨產條例應受較嚴格之審查。其承認國家得課予政黨財產權更多限制於前，卻又主張有關限制立法應受較嚴格之審查於後，兩相對照，不無扞格之處。

如前所述，從政黨之特性著眼，政黨財產權受規制之可能性及程度，均超出自然人或一般法人。依理，審查有關政黨財產權之法律時，應採取較寬鬆之基準，該法律僅須具備「合理性」，即屬合憲。多數意見或許認為，政黨財產與政黨之存續、運作及發展有關，為避免立法不當限制政黨之財產權，致危害政黨政治，故主張提高審查基準，採取較嚴格之實質合理關聯性基準。然多數意見既義正辭嚴指出：「於動員戡亂與戒嚴之非常時期結束前，政黨因當時之黨國體制，或於非常時期結束後，憑藉執政優勢，以違反當時法令，或形式合法但實質內容違反自由民主憲政秩序要求之方式，自國家或人民取得財產，並予以利用而陸續累積政黨財產，致形成政黨競爭機會不平等之失衡狀態。基於憲法民主原則保障政黨機會平等及建構政黨公平競爭機制之

義務，國家應採取回復或匡正之措施」而黨產條例即係所稱「回復或匡正之措施」，正符合多數意見之要求，理應受合憲推定，何以竟反過來從嚴審查？

本席認為，黨產條例係為有效進行政黨不當取得財產之調查及處理，建立政黨公平競爭環境，健全民主政治，以落實轉型正義而制定，其追求之目的乃特別重要之公共利益，而採取之規制手段屬必要，尚無可達同樣效果之較小侵害手段可以運用，且規制所獲利益大於受規制政黨所受損害。平心而論，無論從寬或從嚴審查，結果均屬合憲，並無二致；但審查基準之選定，攸關大法官之司法哲學或進行違憲審查時應有之作法，仍須審慎為之。

嚴格言之，不當黨產經處理前，在法律層面上，無論出於法安定性或交易安全之考量，中國國民黨形式上均具有財產權，受法律之保障。然不當黨產係以違反政黨本質或其他悖於民主法治原則之方法取得之財產，屬於不正義之財產，無受憲法保護之道理，解釋上應非憲法第 15 條財產權保障之範圍¹⁰。若採此觀點，黨產條例對不當黨產之規制，自始即不構成憲法上財產權之侵害。

三、法律之一般性與個別性法律¹¹

¹⁰ 王韻茹謂：「受憲法保障之財產權基於其制度保障之性質，必須是立法依憲法具體以法律保障之財產，故政黨依其本質目的所取得之財產，例如黨費得主張受財產權保障，而非屬此目的又不在法律形成或規定內取得之黨產，難謂係屬於受憲法之財產權保障。」其立論基礎容有差異，但結論相同。參照氏著，法治國原則與黨產條例，黨產研究第 5 期，2020 年 4 月，頁 22。

¹¹ 本意見書所謂個別性法律（Individualgesetze），為一統稱，泛指措施性法律或處分性法律（Maßnahmegesetze）、限時法（Zeitgesetze）、狹義之個別性法律（Einzelpersonengesetze）、個案法或具體性法律（Einzelfallgesetze）及執行性法律（Vollziehungsgesetze）。又 Einzelfallgesetze 與 Individualgesetze，於德國聯邦憲法法院往往作同義詞使用。參照芦部信喜著，憲法と議會政，東京大學出版會，1981 年第 6 刷，頁 500。釋字第 391 號解釋將法定預算定性為措施性法律（Massnahmegesetz），釋字第 520 號解釋除提及釋字第 391 號解釋係引學術名詞稱法定預算為措施性法律外，復承認所謂個別性法律，並以特殊類型法律作為上位概念，謂個別性法律亦屬特殊類型法律之一種。惟關於個別性法律之概念，釋字第 520 號解釋並未明確界定，且學者對其意義之看法尚

立法院為國家最高立法機關，有議決法律案之權（憲法第 61 條及第 62 條參照）。所謂法律，有形式意義與實質意義之分，此處應指實質意義而言。因為若係形式意義之法律，即如憲法第 170 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。」將成同語反復，欠缺內容。雖說採形式意義之法律立場，亦有釐定法規範位階之作用（憲法第 171 條及第 172 條參照），論理上並無障礙¹²，但就立法權內容及權力分立關係之理解，似乏助益。

惟實質意義之法律所指為何，不無疑義。國內不乏學者主張，立法院之立法，僅能就不特定多數人及抽象事件予以規範；至個案立法或個別性法律，其對象為特定人或具體事件，違反平等原則，且無異取代行政權或司法權之行使，違反權力分立原理，非憲法所許，是為個案立法禁止原則¹³。依此，所謂實質意義之法律，係指一般性（即受規範者為不特定多數人）、抽象性（即規範射程及於不特定事件，以下一般性與抽象性亦統稱「一般性」）之法規範。其以平等原則及權力分立原理為由，排斥個別性法律。

聲請人主張黨產條例以 76 年 7 月 15 日前成立，而於 34 年 8 月 15 日起取得財產之特定政黨即中國國民黨為對象所為立法，乃無正當理由之個別立法，違反平等原則等語。觀其聲請意旨，並未完全排斥個別性法律，亦即不主張唯有一般性法規範方屬實質意義之法律。惟認個別性法律之制定須有正當理由，否則即違反平等原則，牴觸憲法；而黨產條例依其立法設計，僅以中國國民黨為特定適用對象，具有個別立法之實，對中國國民黨形成差別待遇，其手段與目的之達成

有分歧。本號解釋考量此等因素，為避免陷入概念之爭，遂使用籠統之「特殊類型之法律」一語，而且認定黨產條例確屬特殊類型之法律。

¹² 玉井克哉著，國家作用としての立法——その憲法史的意義と現代憲法學，法學教室第 239 號，2000 年 8 月，頁 73。

¹³ 陳新民著，中華民國憲法釋論，2001 年第 4 版，三民，頁 534；李惠宗著，憲法要義，元照，2009 年第 5 版第 1 刷，頁 540；蕭文生著，國家法 I——國家組織篇，元照，2008 年，頁 333。

間卻欠缺實質關聯，是與平等原則不符，應屬違憲。

就學說之沿革以觀，將法律與一般性（generality, Allgemeinheit）緊扣，以一般性法規理解法律之實質意義者，二千多年前即存在，最早為亞里斯多德，其後盧梭更加強調之，而且 17 世紀以降，此一觀念在法思想及政治思想上扮演關鍵性角色¹⁴。尤其，Carl Schmitt 對法律之一般性觀念論述綦詳，其學說影響德日等國甚鉅，前揭國內學界見解亦不例外。

C. Schmitt 指出，法律一般性之維持，乃「法治國家之阿基米德要點」。唯有將法律理解為一般性規範，所謂立法、行政及司法三權分立之體制始具意義。反之，若單純從形式理解法律概念，認立法機關循立法程序制定之規範即為法律，則法治轉化成立法機關之絕對主義，會造成立法之濫用，致立法、行政及司法之區分瓦解。又法治國家藉權力分立制度保障人民之權利，維護自由與平等。既然法治國家講求法律之前人人平等，則其法律自應屬一般性規範，將複數之對象及事例納入射程，方符合平等原則之要求。僅能適用於特定個人、團體或事例之規範，既無平等可言，亦與法治國家之法律概念不符¹⁵。

C. Schmitt 主張法律應具之一般性，目的在於防止立法權膨脹而破壞權力分立，並確保平等原則之實現。查其對權力分立及平等之理解，重在形式面向，似有所偏。權力分立本屬歷史產物，非超時空之教義，內容須隨政治條件之變化調整，方能保持應有之效能與價值。法律是否以一般性為要件，涉及立法與行政、司法之權限分配，以及彼此如何互動問題。若從功能論之角度思考，有時個案立法或個別性法律反而更符合事物之本質，且未侵犯行政、司法之核心領域，應無破壞權力分立制衡關係之虞，難謂有不可之理。再就平等問題觀之，現代國家除保障形式平等外，亦須兼顧實質平等。個別性法律若係追求實質

¹⁴ 芦部信喜著，同註 11，頁 257。

¹⁵ 初宿正典著，法律の一般性と個別的法律の問題，法學論叢第 146 卷第 5・6 號，2000 年，頁 27-29。

平等所必要，即使與形式平等有所不合，亦非憲法所不許，是不應一律排斥個別性法律。

事實上，在不同國家、不同時代，學說及實務對法律概念之理解呈現歧異，並非一成不變。上述將實質意義之法律界定為一般性法規範之主張固非無據，但從比較法及憲政歷史與理論發展等角度審視，恐有待商榷。大體而言，從立憲君主制發展至立憲民主制，隨著民主原則之重視與強化，立法（法律）概念在應然面與實然面皆顯著擴大。尤其，現代國家理念從自由國家演變至社會國家、行政國家，加上實質法治主義或法治原則（rule of law）確立，更對實質意義之法律概念造成決定性影響¹⁶。

申言之，立憲君主時代之大陸法系國（主要如德國、日本），其主流公法理論基於「法規」（Rechtssatz）概念，將直接間接拘束人民或課予人民義務，特別是限制自由與財產（Freiheit und Eigentum）之法規範，或直接規律人民權利義務之規範，定性為「法規」，即實質意義之法律；其制定權專屬國會，係憲法上保留給國會之職權。換言之，一般性法規範中，唯具備「法規」性質者始納入立法權之固有領域，為專屬之立法內容，即「法律保留」範圍。這種觀念源於德國特殊之政治與憲法狀況，充分顯示立憲君主制憲法之特色。「法規」可謂民主政治原理與君主政治原理妥協之產物，亦即國會與君主（及官僚體系）權力鬥爭、和解結果，所獲最小限度之權限。其主要目的在於維護君主既有之權力，防止國會（立法權）對政府（命令權）之侵入。原本在絕對君主制下，君主擁有自由之立法權，進入立憲君主時代後，關於「法規」之訂定部分，君主喪失自由，非經國會同意不可。就此而言，僅在與人民權益關係最密切之事項上，立法機關成功奪取君主手中之權力¹⁷。至於「法規」以外之領域，君主依然享有自由。惟有關「法規」以外之領域，國會並非不能制定法律，而且法律一旦

¹⁶ 芦部信喜著，人權と議會政，有斐閣，1996年，頁334。

¹⁷ 芦部信喜著，同註11，頁251、252、255-257。

制定，依法律優越原則，君主應受其拘束。不過，該法律之制定，國會非可單獨為之。君主具有法律之裁可權或否決權；非經君主同意，法律之制定絕無可能¹⁸。由此可見，在立憲君主制下，國會之立法權備受限制。

如上所述，「法規」係立憲君主意識形態下產生之概念，用以限縮法律之意涵。邁入立憲民主後，若仍以「法規」詮釋實質意義之法律，似過度窄化法律事項，而與民主之精神有所扞格。因此，擴大法律事項之範圍，將實質意義之法律理解為一般性法規範，有其時代意義。尤其，無論於道德、經濟或政治方面，法律之一般性觀念均能發揮重要機能，有助於自由及法治之維繫。其一，就道德性或倫理性機能言之，以一般性法律規範個人與國家之關係，不因特定人或具體個案而差別處理，可確保個人最小限度之自由、平等及安全。其二，一般性法律擁有最高形式合理性之構造，使競爭性、契約性社會得以成立。蓋法律在構造上帶有一般性，乃能確保契約義務之履行，且國家對企業財產權之干涉亦有預見可能性，這對市民社會之發達具決定性意義。其三，立憲民主國家實施法治，排斥人治，而一般性法律正可發揮此一政治機能¹⁹。鑑於上開機能，法律之一般性觀念向來備受重視，今日亦然。補充一言，組織法基本上係針對各個機關而制定，不會具有一般性，故法律之一般性要求於組織法應不適用。

法律之一般性原本用以支撐自由主義之政治原理及市民社會之法秩序，惟其畢竟源於一定之歷史情況，當國家理念轉變，從自由國家走向社會國家或福利國家，各國普遍推展社會福利政策，而且出現行政國家現象後，情況產生變化，法律之一般性原理已經無法貫徹到底²⁰。德國基本法第 19 條第 1 項第 1 句雖規定：「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

¹⁸ 高橋和之著，現代立憲主義の制度構想，有斐閣，2006 年，頁 128。

¹⁹ 芦部信喜著，同註 11，頁 258-260。

²⁰ 芦部信喜著，同註 16，頁 335。

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。」但聯邦憲法法院迄今未曾以牴觸該規定為由宣告法律違憲。

理論及實務上，在一般性、抽象性法規範與個別性、具體性行政處分之間，尚存在一連串中間形式。這些中間形式如何定性，本有困難。況社會國家中，有必要依具體事實之差異，採取實質合理之差別待遇，故平等原則不能做為直接否定個別性、具體性法律之根據。為因應現實需要，德國發展出措施法或處分性法律（Maßnahmegesetze）、個別性法律（Individualgesetze, Einzelfallgesetze）、執行性法律（Vollziehungsgesetze）及其他新型態立法，堪稱典型現象。儘管關於各種新型態立法概念之理解，論者之間未必相同，但法律不再拘泥於一般性規範，已成普遍共識，並為聯邦憲法法院所承認。此等法律除非違反平等原則，侵害權力分立原理之核心領域，對國會與政府之憲法上關係造成決定性破壞，否則不能認定違憲²¹。總之，法律之實質意義不再以一般性做為唯一基準，一般性已非金科玉律或 C. Schmitt 所稱「法治國家之阿基米德要點」。時至今日，實質意義之法律與形式意義之法律大體一致，殆難否認²²。

同屬大陸法系之法國，經過市民革命後，國民從絕對君主手中奪取國家（權力），建立國民主權模式，發展出與德國立憲君主模式不同之法律概念。如 1791 年憲法所定，法律為主權者（國民）之意思，亦即一般意思之表明。君主（或行政機關）只有執行權，亦即執行法律之權力。法律之執行，以法律之存在為前提，於法律不存在之領域，行政權不能自由行動。該憲法外觀上採用三權分立，其實立法權之地位顯著優越²³。君主僅有立法之否決權，得以對抗立法權，避免完全從屬於議會。迨第三共和時代，議會優越地位更加強化，乃至呈現議會萬能現象。主流見解採形式意義之法律概念，承認「議會制定法＝

²¹ 芦部信喜著，同註 11，頁 260-262、499、500。

²² 高見勝利著，芦部憲法學を讀む——統治機構論，有斐閣，2004 年，頁 115、116。

²³ 樋口陽一著，比較憲法，青林書院，1996 年第 3 版第 5 刷，頁 69、70。

法律」。要言之，無不可成為法律內容之事項，凡議會循立法程序制定者，皆為法律，故議會自得制定個別性、具體性規範²⁴。

至於海洋法系之英國及美國，承認國會可制定以特定個人或團體為適用對象之法律，而未特別關注法律之一般性格。據統計，英國於18世紀議會為處理特定情事而制定之法律（statutes）為數龐大，以1786年為例，其制定之公法律（public acts）計160件，私法律（private acts）則有60件，所佔立法比率甚高，可見一斑。即使今日，針對特定人而制定之個別法，亦不罕見²⁵。美國允許國會制定「個別法」（private law 或 private act），賦予特定之個人或團體利益。美國聯邦憲法第1條第9項第3款規定，禁止國會通過針對特定個人之剝奪權利法（bill of attainder），可視為「個別法」之例外限制。依司法實務採行之立場，若系爭之法律具有正當之非懲罰性功能、目的與結構，即不會違反禁止剝奪權利條款²⁶。

綜上，可得如下結論：一般性規範之制定屬國會權限，但國會並非僅能制定一般性規範。個別性法律只要未侵害行政、司法之核心領域，破壞權力之制衡關係，而與權力分立原理無違，且未違反平等原則，即非憲法所不許。更且，現代國家為追求實質平等，無寧常須藉助於個別性法律。英、美、法、德、日等國普遍存在個別性法律，實出於實踐上之需要，具有理論之基礎。其實，平等原則除拘束行政、司法外，亦拘束立法，故任何法律皆不得違反平等原則，非以個別性法律為限。所以指明個別性法律不得違反平等原則，乃因其體例與一般性法律有異，須格外注意而已。

大法官於釋字第520號解釋理由書表示：「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。」首度明白承認立法機關得制定個別性法律。

²⁴ 樋口陽一著，同註23，頁155；高橋和之著，同註18，頁129-131。

²⁵ 初宿正典著，同註15，頁30、31。

²⁶ 國立臺灣大學國家發展研究所教授及中央研究院法律學研究所合聘研究員劉靜怡所提本案鑑定意見書參照。

本號解釋理由書謂：「法律固以一般性、抽象性規範為常態，惟如以特定人為規範對象，或以一般抽象性方式描述規範特徵，但實際適用結果，僅單一或少數對象受該法律規範者，均屬特殊類型之法律，如其目的係為追求合憲之重要公共利益，且其所採取之分類與規範目的之達成間，存有一定程度之關聯性，即非憲法所不許……」則除再度承認個別性法律外，並提示個別性法律須符合平等原則方可。此一見解，顯與前述從比較法及憲政歷史與理論發展等角度探討後所得結論若合符節。

多數意見認為，系爭規定四係以「76年7月15日前成立」及「依動員戡亂時期人民團體法規定備案者」之一般抽象性特徵，規定應適用不當黨產條例之政黨；其實際適用結果，規範對象僅中國國民黨等10個政黨，如再連結適用不當黨產條例第5條、第6條或第9條等規定，則事實上係以中國國民黨為主要受調查、處理之對象。職是之故，認定不當黨產條例屬特殊類型之法律，亦即個別性法律。理論上，關於個別性法律之認定，究應以法律規定形式，或立法動機及實際適用結果為準，不無疑義²⁷。多數意見採取後者，固有其道理，惟上開二要件已有特定效果，多數意見認其具一般抽象性特徵，恐有商榷餘地。

而在審查黨產條例是否符合平等原則時，本號解釋採嚴格合理性基準，認定系爭規定四規定之目的屬特別重要之公共利益，其分類手段與目的之達成間，亦具有實質關聯，與憲法第7條平等原則無違。

依憲法第7條規定，人民「無分男女、宗教、種族、階級、黨派，

²⁷ 日本為處理名城大學之紛爭，於1962年制定「學校法人紛爭調解法」。該法從名稱及有關規定觀之，具有一般性法律之形式，東京地方法院於名城大學事件（東京地判昭和38・11・12判夕155號143頁）因而判定其為一般性法律。但該法為兩年效期之限時法，立法動機在於處理名城大學之紛爭，且實際適用對象僅有名城大學，無寧應屬個別性法律。另外，為設置筑波大學，導入獨特之管理方式，當時進行學校教育法之部分修正，亦採取一般之形式，狀況相同。參照初宿正典著，同註15，頁32、33；阪本昌成著，憲法理論I，成文堂，1997年第2版，頁277。

在法律上一律平等」。本席認為，差別事由為男女、宗教、種族、階級或黨派者，鑑於該等事由係憲法所重視，特別引為例示，且與尊重個人之民主主義息息相關，理應與顯著妨害實體基本權行使之差別相同，原則上認屬「不合理」，而採取較嚴格之審查，並以實質合理關聯性基準為宜。不過，具體決定違憲審查基準時，仍須就差別之原因、受限制權利之性質、限制之程度、影響之廣度與深度、以及違憲審查機關之能力等因素綜合考量²⁸。準此，黨產條例既以政黨為差別事由，則本號解釋審查時採行實質合理關聯性基準，原則上似屬允當。但若考量黨產條例所以就政黨為差別待遇，乃為解決過去黨政不分、國庫通黨庫，中國國民黨以各種不當手段牟取利益，而擁有龐大不公不義黨產所造成之嚴重問題，俾建立政黨公平競爭環境，健全民主政治，並落實轉型正義，可知其差別有不得不然之原因及理由。而且，黨產條例所規範之客體為不當黨產，涉及財產權之限制問題，按理與政黨之存續無關，且不致影響政黨之正常運作，應未侵害政黨之結社自由²⁹。基於這些因素，違憲審查基準似可降低，以合理性基準為宜。

如前所述，個別性法律除不得違反平等原則外，亦不得違反權力分立原理。尤須注意，於判斷個別性法律有無侵害行政之核心領域，破壞權力制衡關係而違反權力分立原理時，應將我國憲政體制之因素納入考量。我國現行憲法未設信任投票制度，而且行政部門僅有被動解散議會權，加上覆議門檻偏低，只要全體立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院院長應即接受該決議（憲法增修條文第3條第2項第2款及第3款參照），致覆議制度形同虛設；如此一來，行政欠

²⁸ 許志雄著，同註5，頁404。

²⁹ 聲請人認不當黨產條例適用結果，會造成「國民黨賴以存續之財產陷於處分不能之困境，反而悖離黨產條例第1條揭櫫為立法目的之一『建立政黨公平競爭環境』，引致立法與行政結合之政治部門消滅反對黨之政黨政治危機。」惟一般民主國家之政黨，為維持正常運作及存續，所須經費之來源，主要係黨費、政治獻金及政黨補助金，絕無所謂不當黨產。中國國民黨如失去不當黨產即無法存續，顯然欠缺民主國家之政黨資格與本質，理應遭到淘汰。聲請人之上開說法嚴重背離立憲民主精神，令人匪夷所思。

缺有效抗衡立法之機制，可能處處受制於立法。當國會朝小野大時，國會若強要通過某法律，政府幾無抵擋能力；當執政黨在立法院之席次未過半時，有出現「在野黨決策，執政黨執行並負責」之荒謬現象之虞。若國會任意制定個別性法律，更可能藉此篡奪行政權，不得不防。本席認為，於國會朝小野大情形，政府就國會決議之法律案循覆議程序試圖翻案而未果，如其屬個別性法律，應推定已侵害行政之核心領域，破壞權力制衡關係而違反權力分立原理。於違憲審查時，主張該個別性法律合憲之一方，應負論證之責任。

四、法律不溯及既往原則與不當黨產之處理

關於法律不溯及既往原則之意涵及適用範圍，大法官歷來所作解釋，包括如釋字第577號、第620號、第717號及第781號（第782號與第783號解釋同，併為年金改革三大法律之憲法解釋），見解皆未臻一致。本席於釋字第781號解釋之部分協同部分不同意見書曾加以比較分析，茲不多贅。繼釋字第781號解釋之後，本號解釋之見解又有若干變化，以下先臚列其見解，然後說明二者之異同，論述其中存在之問題，並提出本席之看法。

釋字第781號解釋表示：「新訂之法規，如涉及限制或剝奪人民權利，或增加法律上之義務，原則上不得適用於該法規生效前業已終結之事實或法律關係，是謂禁止法律溯及既往原則。倘新法規所規範之法律關係，跨越新、舊法規施行時期，而構成要件事實於新法規生效施行後始完全實現者，除法規別有規定外，應適用新法規。此種情形，係將新法規適用於舊法規施行時期內已發生，且於新法規施行後繼續存在之事實或法律關係，並非新法規之溯及適用，無涉禁止法律溯及既往原則……」本號解釋表示：「基於法安定性及信賴保護原則，限制或剝奪人民權利之法律規範（下稱不利性法律規範），原則上不得溯及既往生效；亦即法律原則上不得溯及適用於該法律施行前即已終結之事件。惟立法者制定溯及既往生效之不利性法律規範，如係為追求憲法重大公共利益，仍非憲法所當然不許。」

首先，關於法律不溯及既往原則之理論基礎或出發點，釋字第 781 號解釋未置一詞，本號解釋則表明係法安定性及信賴保護原則。

其次，關於法律不溯及既往原則之適用範圍，二者之表述方式稍有出入，但意旨相同。二者均認為，對人民而言，新法屬干預或不利益（限制或侵害）性質者，原則上應受法律不溯及既往原則拘束；反之，新法屬授益性質者，或不屬干預、不利益性質者，不禁止溯及立法（事後法）。而縱使屬干預或不利益性質者，於例外情形亦允許溯及立法（事後法）。

復次，二者皆持「真正溯及既往」與「不真正溯及既往」之區分觀念，認法律不溯及既往原則僅適用於前者，而與後者無涉。

最後，二者均承認，縱使屬干預或不利益性質者，於例外情形亦允許溯及立法（事後法）。惟例外情形為何，釋字第 781 號解釋未見說明，本號解釋則表明，如係為追求憲法重大公共利益，可允許溯及立法，屬例外情形。

本號解釋有關法律不溯及既往原則之見解，明顯受到德國影響。按德國基本法基於罪刑法定主義，明文禁止刑罰法規之溯及處罰（第 103 條第 2 項），而對於刑罰法規以外之領域，則無禁止溯及立法（事後法）原則之明文規定。關於刑罰法規以外之領域可否溯及立法，聯邦憲法法院係從法治國原則下之法安定性及信賴保護之要求加以審查，並將溯及效力區分為真正溯及效力（echte Rückwirkung）與不真正溯及效力（unechte Rückwirkung），亦即「真正溯及既往」與「不真正溯及既往」兩種，以作為實質審查之基礎。真正溯及既往原則上禁止，僅在有特別之正當理由時始例外允許之。所謂特別之正當理由，係指保護人民對舊法之信賴之必要不存在，包括舊法不明確且支離破碎，市民對其信賴完全未形成，以及舊法明顯違憲，其修正當然預想得到之情形。惟於刑罰法規以外之領域，真正溯及既往對人民造成之不利益未如刑罰嚴重，基於公共福祉與信賴利益之衡量，亦可例

外承認之³⁰。

關於法律之時間效力，自羅馬法以來即有法律不溯及既往原則存在。現代國家強調法律不溯及既往原則，乃出於法治國原則，目的在於確保法之安定性與預測可能性，維護人民之自由權利及既得權益。而信賴保護原則之出現較晚，為二次大戰後德國發展成功之原則，最初適用於授益性質行政處分之撤銷（或廢止），屬行政法上之原則，嗣經聯邦憲法法院不斷引用，逐漸成為憲法原則³¹。其目的在於兼顧法秩序安定性與變動之需要（新立法政策目的之追求），並平衡公益與私益之保障，亦同屬法治國原則之要求。法律不溯及既往原則與信賴保護原則確有相通且互補之作用，但從歷史發展之時序觀之，法律不溯及既往原則之確立早於信賴保護原則，謂後者為前者之理論基礎或出發點，未必妥適。

依通說見解，基於法治國原則，信賴保護原則不僅為行政法原則（行政程序法第8條參照），而且是憲法原則（釋字第525號、第717號及第781號解釋參照）。惟立法與行政有異，信賴保護原則適用於立法時，另有不同之考量。蓋法律必須與時俱進，當社會環境變化，法律隨之變動，乃理所當然之事。國會作為民意機關，配合民意而立法，更是民主原則之必然要求。是法律之制定、修正與廢止經常發生，屬立憲民主國家之常態；期待法律永久不變，有悖常理。有鑑於此，信賴保護原則在立法上之適用，自始受到民主之制約，與在行政上之適用比較，其條件及範圍應受較嚴格之限制，以免阻礙進步、傷害民主。基本上，唯當立法恣意時，始能有信賴保護原則之適用，庶幾民主與法治得以兼顧，故立法上信賴保護原則之適用機會不多。法律不溯及既往原則若主要奠基於信賴保護原則上，則溯及立法之禁止亦必

³⁰ 井上典之著，事後法禁止の原則をめぐる憲法上の一考察——溯及的效果を持つ法内容の變更と法治國家原理・基本權，收於門田孝、井上典之編『『憲法理論とその展開』浦部法穂先生古稀記念』，信山社，2017年，頁52-54。

³¹ 吳庚、盛子龍著，行政法之理論與實用，三民，2017年增訂第15版第1刷，頁55、56。

相當罕見，其獨立作為憲法原則之意義將喪失殆盡。抑且，縱使於個案有信賴保護原則之適用情形，若溯及立法所得之公益大於信賴利益，仍非必須受法律不溯及既往原則拘束，而僅是要求溯及立法時應採取適當之補償措施。就此而言，信賴保護原則亦不足以成為法律不溯及既往原則之重要論據。

法律不溯及既往原則固為法治國家之憲法原則，其適用仍有一定之界限，並非絕對之原則。現代立憲民主國家之法律，除須具備安定性與預測可能性外，亦應維護人民之自由權利，追求公共利益，以及實現公平正義。如為追求公共利益及實現公平正義所必要，有時法之安定性與預測可能性不得不讓步，法律不溯及既往原則即無以適用。本號解釋所稱：「立法者制定溯及既往生效之不利性法律規範，如係為追求憲法重大公共利益，仍非憲法所當然不許。」應僅係不受法律不溯及既往原則拘束之例示情形，絕非唯一之例外。於界定法律不溯及既往原則之守備範圍時，首須有此認知。

其次，是否允許溯及立法（事後法），應依涉及之憲法上權利、法領域、事項、效果乃至時機，個別考量判斷，未可一概而論。例如，刑罰法規與人身自由息息相關，依通說絕對禁止溯及立法（事後法）。惟刑罰法規之修正，如有利於受規範者（減輕或廢止從前之罪刑），不致於造成不當之人權侵害，應不在此限³²。一般認為，於行政法領域，亦有法律不溯及既往原則之適用。行政法令不利於人民者，基本上禁止溯及立法（事後法）。但新法之產生，先前已可預測，或者溯及不利之立法，係為追求公益，且在社會通念上認具客觀合理性時，可允許之。因此，可否溯及立法，猶須個別、具體判斷，非可一般性、抽象性決定³³。至於民事法方面，主要涉及財產權之保障問題。按財產權之保障，非有法制度之存在不可，否則無法實現；而其權利之內容，亦有賴國家以法律形成，方能確定，故財產權與法制度之間具有

³² 浦部法穂著，憲法教室 I，日本評論社，1990 年，第 1 版第 2 刷，頁 355。

³³ 室井力著，行政の民主的統制と行政法，日本評論社，1989 年，頁 41、42。

親和關係。又在社會國家或福利國家思想影響下，一般認為財產權除固有之內在制約外，基於社會公平正義及公共福祉之考量，尚須受到政策性制約。因此，關於財產權之規範，立法者自有廣泛之政策形成空間。立法者為追求公共福祉，重新形成財產權之內容，只要以既有之財產權秩序為基線，未逾越立法裁量界限，應不受法律不溯及既往原則拘束³⁴。此外，當社會環境改變，為興利除弊、追求公平正義，有賴立法因應。尤其是憲政轉換時期，為實現轉型正義，非整備相關法律不可。此等情況，若堅持法律不溯及既往原則，禁止溯及立法（事後法），改革之路勢必窒礙難行，無以為功，故原則上排除法律不溯及既往原則之適用，自屬當然。不當黨產之處理，既為實現轉型正義所必要，系爭規定五即使不利於受規範者，但僅用以匡正不義之財，並非刑罰規定，且與行政法上之制裁無涉，依理應無法律不溯及既往原則之適用。

更深一層，從法之理念探究。按法之理念包含正義、合目的性及法之安定性，三者既相輔相成，同時又彼此矛盾。這三種價值理念並無一定之優先順位，應以何者為重，常須視個別情形而決定。通常情形，實定法即使不正，亦依法之安定性要求適用。因不正之法一體適用，正符合平等，而與正義之本質無違，是法之安定性亦屬某種形式之正義，法之安定性與正義尚非對立。然當實定法極端不正義，對這種不正義而言，由該實定法保障之法之安定性已不具任何意義時，不正之實定法必須向正義讓步³⁵，亦即正義應優先於法之安定性。民主轉型時期，既有之實定法秩序造成極端不正義現象，若仍堅持法之安定性，主張適用法律不溯及既往原則，而排斥追求轉型正義之新法，則將使極端不正義現象繼續存在，阻礙民主進展。不當黨產之處理，

³⁴ 小泉良幸著，事後法による財産権の内容変更の合憲性，收於高橋和之、長谷部恭男、石川健治編「憲法判例百選Ⅰ〔第5版〕」，有斐閣，2007年，頁220、221。

³⁵ 尾高朝雄等譯，實定法と自然法（ラートブルフ著作集第4卷），東京大學出版會，1975年第7刷，頁66、67。

何以不適用法律不溯及既往原則，理由昭然若揭。

黨產條例所稱附隨組織，依系爭規定五後段規定，包括「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。」多數意見認為，系爭規定五後段雖採定義性規定之立法體例，仍為限制或剝奪受規範者之財產之不利性法律規範，且曾受政黨實質控制但嗣後已脫離之事實發生於不當黨產條例施行前者，依該規定仍得以被評價、認定為附隨組織，於此範圍內，系爭規定五確係具溯及既往效力之法律。惟定義性規定本身不會產生法律效果，照理應與法律不溯及既往原則無涉，而多數意見所以認定系爭規定五係具溯及既往效力之法律，乃連結黨產條例相關規定，綜合判斷得出之結論。此一判斷方法是否妥適，容有商榷餘地，茲姑且不論，以下僅就多數意見最後作成系爭規定五後段與法律不溯及既往原則無違之理由，略予評述。

多數意見所持合憲理由為：一、系爭規定五之目的，係為建立政黨公平競爭環境，健全民主政治，並落實轉型正義；其所欲追求者，乃憲法上重大公共利益，故其後段規定之溯及既往效力，具有合憲之正當事由。二、系爭規定五後段界定之附隨組織，於黨產條例施行前即已脫離政黨控制時，就系爭規定五後段規定將其溯及納為規範對象，縱欠缺預見可能性，然其據以信賴之基礎，源自戒嚴與動員戡亂之非常時期下黨國不分之威權體制，與自由民主憲政秩序大有扞格，其信賴自不值得保護，不生信賴保護之問題。

多數意見顯然係從信賴保護原則之觀點，認系爭規定五後段規定之附隨組織無信賴保護原則之適用，從而判斷該規定未違反法律不溯及既往原則。然本號解釋揭示之法律不溯及既往原則之理論基礎，除信賴保護原則外，尚有法安定性。後者未經論究，即依據前者判定系爭規定五後段規定與法律不溯及既往原則無違，似未臻周延。

如前所述，不當黨產係以違反政黨本質或其他悖於民主法治原則之方法取得之財產，屬於不正義之財產，解釋上應不受憲法第 15 條

財產權之保障。不當黨產乃威權體制之遺緒，於民主化過程中，為落實轉型正義，自應徹底加以剷除。當然，縱容、包庇政黨及其附隨組織牟取不當黨產之法秩序亦應改造，殊無維持其安定性之道理；法律變動之預測可能性，更非該等政黨及附隨組織所得執以負隅頑抗之藉口。於法安定性及預測可能性均不足為憑之前提下，為處理不當黨產而訂立之系爭規定五後段規定，應無法律不溯及既往原則之適用，自不生是否違反該原則之問題。

五、司法之權力性與象徵性

本號解釋明確宣示，系爭規定一第1項規定未違反憲法增修條文第3條第3項及第4項規定。惟多數意見比較黨產條例與促轉條例之相關規定，認黨產會與促進轉型正義委員會（下稱促轉會）在機關層級與委員任命模式方面均不同，立法體例有欠一貫，因而為如下表示：「衡諸黨產條例涉及國家民主轉型之重要事項，且黨產會肩負實現建立政黨公平競爭環境以落實轉型正義之重要憲政任務，立法者如能適時修正黨產條例，明定黨產會之機關層級，應屬較妥；如改列為二級獨立機關，則應參照組織基準法規定其成員人數及任命程序，以消除上述疑慮，並使相關立法間更為一致，併此指明。」

多數意見以併此指明方式，徒從形式論理批評有關立法之良窳後，復對立法者提示應有之修法方向。其要求檢討改進，乃建議性質，對立法者並無拘束力。然大法官就與憲法解釋無涉之立法政策事項，向立法者下指導棋，此一作法踩入政治領域，是否妥適，有無偏離大法官應有之立場與分寸，乃至逾越司法之界限，實有待商榷。

按三權分立之倡導者孟德斯鳩主張，司法為「無」之權力，明白否定司法之權力性。依其見解，司法只是法律之傳聲筒，且背後欠缺階級之社會權力，並非真正權力制衡體系之一環。惟無論從法律理論、各國制度或實務觀之，孟氏之主張皆未付諸實現。首先，法官之裁判具有拘束力、強制力，難謂不是一種權力。其次，法律一般具抽象性，法官從事審判，適用法律時，非經解釋，無法確定其意涵。法

解釋之本質如何，容有歧見，惟其包含主觀之價值判斷，法官存有一定程度之判斷餘地，殆難否認。適用法律作成判決時，關於法律效果之決定，法律通常亦賦予法官裁量之空間。既有價值判斷，復有裁量空間，而謂法官只是法律之傳聲筒，司法不具權力性，實難以自圓其說。此外，訴訟從傳統之「定分止爭型」或「爭訟型」發展到現代之「構造改革型」或「政策形成型」，判決往往具備政策形成機能，放眼國內外司法實務，屢見不鮮。尤其，當代立憲民主國家普遍設立違憲審查制度，司法機關可能藉違憲審查權之行使宣告法令違憲無效，改變政治部門之既定政策，其政策形成機能益形顯著³⁶。揆諸政黨國家現象，立法與行政之制衡關係，常因政黨之統籌運作以致弱化，爰有藉助司法以補強制衡作用之必要。因此，在現代權力分立制度中，司法不僅是一種權力，更是一個重要之權力制衡機制。

司法之角色今非昔比，現代司法帶有相當程度之積極性格，成為權力分立制度中重要之一環。惟傳統司法之象徵性，包括中立性、被動性及客觀性，仍十分重要，司法須保持權力性與象徵性之平衡，方能獲得人民之信賴，而為具有正當性之權力³⁷。換言之，司法為維護公正獨立之形象，不可一味強調權力性，尤應避免司法政治化，防止捲入政治漩渦而無以自拔。大法官職司違憲審查，為實現人權保障及權力制衡之重責大任，並獲取朝野之信賴，更須努力保持權力性與象徵性之平衡。否則，司法受到重視與信賴之同時，質疑與不信任之聲音亦必接踵而來。所以如此，係因諸多政治或社會問題以憲法問題之形態湧入違憲審查機關，造成司法過度膨脹與政治化之疑慮。另外，對於憲法問題之處理方式及判斷內容，是否合理、正確，亦常成為爭論之焦點。違憲審查機關應如何拿捏，相當棘手，原本就不易取得共識，實務上過於積極或消極，都可能遭到批判。申言之，如果違憲審查機關積極介入政治部門之立法決策，甚至動輒宣告法律違憲無效，

³⁶ 芦部信喜著，人權と憲法訴訟，有斐閣，1994年，頁3以下。

³⁷ 芦部信喜著，同註36，頁35。

或者以「must do」之判決方式，責成政治部門採取一定之施政作為，則將引發司法與民主之緊張關係。此際，司法居於國會少數派之立場，排拒多數派之決定，儼然扮演立法之角色，難免產生司法政治化、司法背離民意乃至違反權力分立原理之疑慮。因此，當司法過度介入政治，特別是明顯與多數國民所支持之國會對立時，司法之權力性凌駕象徵性之上，可能造成國民對司法之不信任。反之，如果司法之身段過軟，對政治部門始終保持謙卑態度，儘量迴避違憲審查，或從事違憲審查時儘量不作違憲判斷，則司法之象徵性超過權力性，其制衡政治部門之功能難以達成，亦不符設立違憲審查制度之宗旨。司法過於消極，亦會遭受批評，導致國民之不信任。因此，如何於司法積極主義與消極主義之間取得平衡點，成為違憲審查機關永遠之課題，本席一貫主張採取穩健之司法積極主義³⁸，理由亦在此。

憲法為政治之法，大法官職司違憲審查及憲法解釋，自然無法與政治隔絕。惟大法官畢竟屬司法部門，須善盡「憲法維護者」之角色任務，與政治部門決定政策，須為政策之良窳及成敗向選民負責不同。大法官應與政治保持適當距離，尤不可主動介入政治。本號解釋多數意見要求立法者檢討改進之內容，既然純屬立法政策事項，與違憲審查無關，照理其乃政治部門之職責範圍，大法官自不宜置喙。姑不論多數意見之政策見解是否高明³⁹，其作法讓司法之權力性暴衝，象徵性弱化，已明顯逾越司法應有之界限。此一越俎代庖現象遠非司

³⁸ 許志雄著，司法消極主義與司法積極主義，月旦法學雜誌第2期，1995年6月，頁40、41；釋字第753號解釋本席協同意見書參照。

³⁹ 近年來我國推動政府改造，將減少二級機關（部會）數目列為重點目標之一，惟實際成效不盡理想，與其他國家比較，二級機關仍然偏多。多數意見暗示黨產會應改為二級機關，不無違逆時代趨勢之嫌。以日本為例，中央行政組織精簡後，僅剩1府11省，約為原來之半數，而獨立行政機關除人事院維持二級機關外，其餘均列為三級機關，可資參考。黨產會之業務集中於管制及執行，不涉政策決定，就業務性質而言，列為三級機關尚無不妥。而且，黨產會所以設置成三級機關，蘊含複雜之政治背景，內情並非身為局外人之大法官所能洞悉，在資訊不足之情況下，大法官以指導者自居，貿然向立法者提示政策方向，亦顯非明智之舉。

法積極主義所能形容，稱之為成政治積極主義，亦不為過。本席引以為憂。

協同意見書

黃瑞明大法官 提出

本號解釋之解釋標的為 2016 年制定的「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 8 條第 5 項前段及第 14 條等條文。這些條文係涉及黨產條例之立法以及依法設立的不當黨產處理委員會（下稱黨產會）之組織是否違憲之問題。臺北高等行政法院的法官在審理黨產條例之案件時，認有違憲疑義，裁定停止訴訟程序，向本院聲請解釋憲法。按黨產條例之草案於 2002 年即提出於立法院，但於 2016 年民主進步黨（下稱民進黨）贏得總統選舉且首次在立法院取得過半之多數席位，獲全面執政地位後，才得以在立法院通過立法。該法主要立法目的是設立黨產會，以對中國國民黨（下稱國民黨）在過去長期執政期間不當取得之財產進行調查、返還、追徵等事項。黨產條例是否為清算、報復前執政黨的工具而涉違憲，即為本件釋憲案審查之重點。本號解釋作出上述條文合憲之結論，本席贊同。另本席認為黨產條例係將創建中華民國之國民黨長期掌握國家權力時累積之不當財產收歸國有，於中華民國立國與制憲、行憲之歷史中具有特殊之意義，故如欲適切辨明黨產條例是否違憲，必須將其置於中華民國行憲之歷史洪流中整體觀察，爰提出協同意見如下：

壹、立國易，制憲不難，行憲難¹

中國歷代王朝的崩潰與更迭往往伴隨著殺人如麻的戰爭屠戮，但 1911 年 10 月辛亥革命後，清廷於次年即民國元年（1912 年）2 月發表「清帝遜位詔書」後退位，將政權移轉給新成立的中華民國，而避

¹ 此標題參考許章潤著，政體與文明：立國、立憲、立教、立人，香港城市大學出版社，2016 年 7 月，頁 34。

免了大量流血。清帝遜位詔書的基本精神和核心原則是建立一個共和立憲國體²，即接受南方革命黨之要求。清帝退位次月臨時參議院旋即公布中華民國約法以暫代憲法，內容規定主權屬於國民全體，人民一律平等，享有言論、出版、集會、結社等自由，可說是亞洲第一部民主憲法³。辛亥革命成功，在當時人民對制憲共和之熱烈期待下，誕生中華民國，完成由傳統帝制轉變為現代共和的古今之變，有學者譽之為「中國版的光榮革命」⁴。然而自皇帝退位，參議院制定具有憲法地位的約法，政黨紛紛成立，人民期待的憲政強國並未降臨，反而是一連串噩夢的開始。首任大總統袁世凱以掌握北洋新軍之實力，透過參議院決議廢民國改為君主立憲制，不甘心革命成果付諸東流者發起二次革命，各方勢力亦紛起反對，中國大地遂成為擁有軍事實力者競逐之場。孫文先生考慮現實狀態而提出軍政、訓政、憲政的三階段革命進程。其後歷經護國軍之役、軍閥割據、北伐、抗戰、國共內戰等，長年兵連禍結，人民受盡折磨，生命難保，遑論憲法所保障之其他權利。

擁兵權的袁世凱想要稱帝的念頭受到首席法律顧問美國籍憲法學者古德諾（Frank Johnson Goodnow）的支持，他認為中國人民智識不高，沒有研究政治的能力，考慮中國特殊歷史及其社會、經濟條件，以君主立憲制度較適合⁵，把背棄共和、恢復帝制的責任推給人民。

² 詔書明確宣示「今全國人民心理，多傾向共和……是用外觀大勢，內審輿情，特率皇帝將統治權公諸全國，定為共和立憲國體」，見文安立（Odd Arne Westad）著、林添貴譯，躁動的帝國，八旗文化出版、遠足文化發行，2020年3月二版，頁148。

³ 參見雷震著、薛化元主編，中華民國制憲史——制憲的歷史軌跡（1912-1945），稻鄉出版社，2010年1月初版，頁42。

⁴ 參見高全喜著，政治憲法與未來憲制，香港城市大學出版社，2016年7月，頁248至253。

⁵ 古德諾（Frank Johnson Goodnow）之見解為「中國數千年以來受制於君主獨裁之政治，學校闕如，大多數之人民智識不甚高尚，而政府之動作彼輩絕不與聞，故無研究政治之能力。四年以前由專制一變而為共和，此誠太驟之舉動，難望有良好之結果者也。」參見余杰著，顛倒的民國，大是文化，2019

孫文於二次革命後認採行憲政之前必須先經過訓政階段，也基於類似之理由⁶。而從此中國革命也由共和主義的意識形態，轉向專制主義和一黨專政的意識形態⁷。美國憲法學者與孫文先生固然看到中國文明所欠缺的立憲民主常識，卻沒有預期到掌權者及其身旁依附者掌握權力之後形成利益集團的私心自用，才是行憲最大障礙之所在。

值得注意的是，自中華民國建立以來，雖然內亂不斷，然而仍有許多有志之士，尤其是數十年來推動革命的人士，持續堅守民主信念，鋌而不捨地努力，希望能夠制定一部可長可久的憲法⁸。民國成立後各階段之政府都持續制定類似憲法地位的文件，以作為統治權之基礎，部分有現代意識的軍閥在自己的地盤內也模仿西方制定地方型的憲法⁹。可見自民國成立後，憲法是統治權之基礎的想法已深入人心，憑藉武力或是天命以取得統治權的封建想法已一去不復返。即使是掌握軍權者也知道必須要制定憲法才能行使統治權，這均根源於清末維新和革命人士所傳播之立憲思潮已獲人民廣泛支持。

由上歷史可知自辛亥革命建立民國以來，中國並不缺憲法，各階段、各地區均有掌權者制定不同版本的憲法，版本雖然不同，但宣示主權在民、保障人民基本權利等規定內容均無重大差異，然而人民享受憲政卻遙遙難期。按實行憲政的主要意旨是將憲法作為國家施政的最高準繩，以權力分立相互制衡的原則作為政府之基本架構，以保障

年7月初版，頁230。又「……中國的憲政方向之實質進展，是否能以大大背離傳統的作法，能以適合其他國家，卻不考慮中國特殊歷史及其社會、經濟條件的作法去達成，是非常有疑問的事」，參見文安立，前揭書，頁149至150。

⁶ 孫文於民國9年11月9日在上海中國國民黨本部會議席上演講：〈訓政之解釋〉「……以五千年來被壓做奴隸的人民，一旦抬他作起皇帝，定然是不會作的。所以我們革命黨人應該來教訓他，如伊尹訓太甲樣。」參見雷震，前揭書，頁160。

⁷ 參見唐德剛著、古蒼林譯，中國革命簡史，遠流出版，2014年1月初版，頁106。

⁸ 參見文安立，前揭書，頁150。

⁹ 湖南省制訂了省自治政府憲法，參見唐德剛，前揭書，頁129；廣東省議會通過廣東省憲法草案，參見余杰，前揭書，頁258。

人民之基本權利。即使是憑藉武力打下天下的執政黨，在憲政體制之下，也將只是一個普通的政治性團體，沒有特權。因此掌握軍權的執政黨如何願意服膺憲法權力分立原則而受制衡，這就是憲法執行力的問題。因此實行憲法最困難的不是憲法制定得好壞，而是掌權者是否具有立憲民主的誠意以實行憲政，考驗的是國家領導人的胸襟、見識和眼光。回顧歷史，中國最缺的不是人民的智識，也不是憲法，而是如美國第一任總統華盛頓的典範，他當年是掌握軍權的開國元勳，法律對總統並無任期限制，而他決定不續任第三任總統，以創造先例、奠定美國共和民主之基礎。按掌握權力者不肯放鬆權力，固然或有承擔責任之道德情感，然而最根本原因恐怕是難以放手已掌握之既得利益，這是憲政建立過程最難克服的難題。掌權者能否抗拒既得利益之誘惑，而放手權力與利益，也就決定了國家行憲之路能否順利進行¹⁰。更糟糕的是中國數千年帝制之影響難以祛除，實行憲政尚須克服傳統封建思想和官僚體制的龐大障礙。革命以後主宰中國大地的國、共二黨，無論是師法法西斯或是列寧的布爾什維克黨，骨子裡均未脫東方封建主義色彩，如終生在位、血緣繼承、造神的個人崇拜、黨國一體形成權力與利益結構等均屬之。

民國成立後的變局足以證明立國、立憲都不難，但制定憲法後要實現憲政卻非常困難。學者稱「所有民族國家成立之後，都有一個立憲的問題，特別是肯定難免立憲之後如何將紙面憲法轉圜為真正的憲制和憲政的問題」¹¹。

貳、由訓政至憲政：難以自我實踐的政治承諾

¹⁰ 以清末立憲變法為例，1911年的預備立憲規劃，裁撤舊內閣和軍機處，設立責任內閣，但內閣總共13人，滿族占到9人，其中皇族7人，漢族竟然只有4人。顯示滿族權貴不肯放棄其優越地位，致令全國對君主立憲制信心全失，而認為革命為唯一之路，促成革命加速。參見金滿樓著，紫禁城的落日：大清帝國覆滅的真相，大旗出版、大都會文化發行，2016年8月初版，頁304。

¹¹ 參見許章潤，前揭書，頁36。

孫文先生對於行憲之規劃是於黨國一體的訓政時期結束後，將政權還給人民，「以期促成憲政，授權於民之政府」。後來的歷史可以證明要求掌握權力者自行放棄權力，「還政於民」是個過度美好的想像。國民黨於民國 17 年（1928 年）完成北伐，20 年公布訓政時期約法，實行黨國一體之訓政體制，於 36 年（1947 年）12 月 25 日施行憲法，結束訓政時期，但隨即於 37 年 5 月制定公布動員戡亂時期臨時條款並據此宣告戒嚴，而停止憲法保障人權之重要條文之適用，政府並於 38 年（1949 年）播遷至臺灣。在臺灣執政的國民黨一方面壓抑反對黨之成立，同時壓制人民之集會、結社、言論、出版等自由權利。遷臺初期，自由主義的知識份子曾試圖建立反對黨以實現民主政治，如胡適曾建議國民黨自動分化成幾個政黨¹²。「自由中國」雜誌的創辦人雷震因信任憲法之規定而籌組成立反對黨¹³，但隨即被捕入獄。組織反對黨運動雖遭挫折，但是臺灣本土民主運動卻風起雲湧並未止歇。經過多年民主運動之努力，逐步建立民主法治制度，人民在憲法上之權利漸次獲得保障，這段民主改革過程對於理解黨產條例之憲法意涵有其必要，故就關鍵進程略述如下：

一、反對黨成立：

發生於 1979 年 12 月 10 日的美麗島事件是臺灣走向民主化的分水嶺。當時入獄的本土黨外人士、家屬，及其辯護律師們，結合外省自由派學者等，於 1986 年 9 月 28 日在圓山大飯店集會，會中宣布成立反對黨。國民黨當時盱衡時勢，決定「不承認、不取締」¹⁴，反對

¹² 1952 年 9 月 14 日胡適的日記寫道，胡適曾寫信給蔣介石，表示「民主政治必須建立在多個政黨並立的基礎之上」「國民黨可以自由分化，成為獨立的幾個黨」，參見余英時著，重尋胡適歷程：胡適生平與思想再認識，聯經出版，2014 年 8 月增訂版，頁 135；另參見吳乃德著，百年追求：臺灣民主運動的故事，卷二，自由的挫敗，衛城出版、遠足文化發行，2013 年 10 月初版，頁 116 至 118。

¹³ 參見雷震，前揭書，頁 29。

¹⁴ 參見康寧祥論述、陳政農編撰，臺灣，打拼-康寧祥回憶錄，允晨文化，2013 年 11 月初版，頁 419。

黨於茲成立。自此之後，民主法治之發展有了結構性之變化。

二、停止動員戡亂，回復憲法之地位：

1987年7月14日總統令宣告臺灣與澎湖（不含金門、馬祖）自次日零時起解除戒嚴，嗣國民大會於1991年4月決議廢止動員戡亂時期臨時條款，總統令宣告於1991年5月1日終止動員戡亂時期，從此憲法之適用不應再受限制。

三、開放政治性團體結社，政黨取得法律地位：

解嚴前，人民之結社自由受到嚴格限制，1989年修正公布之動員戡亂時期人民團體法，增訂「政治團體」專章，開放政治性團體結社，確立政黨之法律地位，得推薦候選人參加公職人員選舉。國民黨及民進黨均依此法備案而取得政黨之法律地位。

四、總統直選：

1994年修改憲法增修條文，確定總統、副總統由人民直接選舉產生，而不再透過國大代表間接選舉，於1996年由臺灣人民第一次直接以選票選出中華民國總統，具體實現了「主權在民」的憲法原則，並於2000年民進黨候選人當選總統，而實現中央政府首次政黨輪替。

五、軍隊國家化：

雖然憲法明文規定軍隊須超出黨派以外效忠國家（第138條），但是在動員戡亂之非常時期，國民黨對軍隊也有深厚的影響力，不僅是黨國一家，甚至軍隊內設黨部，可以說是黨政軍不分。解嚴之後國民黨對軍隊之影響力逐步減少，2000年修改國防法，確立了文人出任國防部長的法源依據，使文人得以領導軍隊，消滅了新興民主國家經常發生軍事獨裁政變的風險。

六、修法以保障言論自由：

自1949年6月21日起施行的懲治叛亂條例第2條第1項將刑法第100條所規定意圖破壞國體、竊據國土，或以非法之方法變更國憲、顛覆政府而著手實行者，均加重處罰為死刑（即白色恐怖時期最令人膽寒的二條一），如此嚴刑峻罰原是國共惡鬥下的產物，在臺灣

施行的結果卻足以讓僅參加讀書會的知識份子命喪刑場。1989 年 4 月 7 日鄭南榕先生為爭取言論自由而自焚身亡，舉國震動。1991 年 5 月 22 日公布廢止懲治叛亂條例，解除可能因言論致死的緊箍咒。同年知識界發起廢除刑法第 100 條行動，以爭取百分之百的言論自由，終於在 1992 年修改刑法第 100 條，限於以強暴或脅迫手段著手實行者始成立內亂罪，言論自由獲得較大保障。

這些逐步實行憲政的過程，都曾遭受老舊保守勢力或因意識形態、或因現實利益的考量而堅決抗拒與打壓，可以說是在驚滔駭浪之下步步艱難，每步改革都費盡心力才達成。但人民透過這些改革所取得的權力，早在憲法就已明文規定，這些改革其實祇是回復人民受憲法保障的權利而已。

這一段過程，余英時先生的評論是「不過今天從長程回溯以往，憲法的法統畢竟延續了下來，這才有以後一步一步地弄假成真。」¹⁵。立法院於 2016 年制定黨產條例以及 2017 年制定政黨法，是經歷上述民主化過程，並且國民黨在立法院內不再是多數黨之後才有可能。黨產條例之立法理由是為「建立政黨公平競爭環境，健全民主政治」，可認為是在民主化進程中，為進一步謀求民主政治更堅實的發展之必要立法。本號解釋理由就黨產條例之制定亦指出「立法者為確立憲法所彰顯之自由民主憲政秩序價值以及憲法之基本權保障，就非常時期違反自由民主憲政秩序及嚴重侵害基本權利之不法或不當過往，認於民主轉型之後有予以重新評價及匡正之必要。」依此，國民黨於黨國不分之非常時期累積之大量黨產，即屬不法或不當之過往，有重新評價及匡正之必要。

參、黨產歸零：持續難以自我實踐的政治承諾

黨產條例定義不當取得財產是指「政黨以違反政黨本質或其他悖於民主法治原則之方式，使自己或其附隨組織取得之財產」（第 4 條第 4 款），並將國民黨自日本投降日（民國 34 年 8 月 15 日）起取得，

¹⁵ 參見余英時，前揭書，頁 136 至 137。

並於黨產條例公布之日（民國 105 年 8 月 10 日）時，尚存在之財產，推定為不當取得之財產。（第 5 條第 1 項），如此之規定方式至少有幾層意義：（一）日本投降前，國民黨領導的政府進行抗日戰爭，戰時黨政一體之特殊狀況應可理解而無可追究。（二）日本投降後，國民黨政府跨海接管臺灣，並接收日本政府及企業等遺留在臺之龐大資產，但不久即發生 228 事件（民國 36 年 2 月 28 日），全台風聲鶴唳、人人自危。緊接著國民政府於 38 年播遷臺灣，實施白色恐怖之高壓統治。在此期間，有數量龐大的日產未登記為國有，而直接以撥歸經營、轉帳撥用之方式交付國民黨，日後並登記為國民黨所有，此即不當黨產之來源之一。（三）僅就黨產條例公布之日尚存在之現有財產推定為不當財產，至於日本投降後取得而於黨產條例公布前已經花費之財產則不再追究，且追查之目的僅在於將現存財產收歸國有，並未進行人身清算，因此並無報復意旨。

至於國民黨取得大量黨產是否不法或不當，有無非常時期之道德正當性，亦須考量。

按民國 20 年公布之訓政時期約法規定以黨治國原則，但是黨、國仍屬不同之組織，而行憲後所頒布有關戒嚴、動員戡亂等非常時期法律，亦未允許各級政府可以將國家之財產贈與或移轉給執政黨，故即使在訓政與非常時期，執政黨取得國家財產並無法律依據。

執政黨於非常時期累積了龐大的資產，可以提供黨員利益，以保證其忠誠度，並要求服從與紀律。如此固然有助於黨的領導人行賞推恩，以鞏固黨的領導中心，並有效領導統御黨員。但其依據僅為黨規，而非國家之體制，黨產縱或部分使用於推動公益、照顧遺孤等，然而這些工作原應由政府推動並以全民為照顧對象，始符公平原則；部分黨產如係使用於政府施政之項目，例如使用於大陸敵後工作與海外工作，在國、共兩黨激烈鬥爭時期，為了效率、用人方便與隱密，或有其時代之需要，此應即黨產條例並未就過去之花費加以論究之考量理由之一。

在高壓統治之白色恐怖時代，人民對於執政黨大量累積黨產卻不受任何監督，看在眼裡心中自有評價。長期向廠商進口結匯附徵勞軍款交特定團體使用，無異製造新的權貴階級。在非常時期存在種種不正常現象，在解嚴之後一切即應回復憲政之正常秩序。民主化之後以選舉結果進行政黨輪替為常態，擁有龐大資產之國民黨在選舉時自然占了優勢，而破壞民主競爭之基本秩序。近年來，國民黨因擁有龐大資產而遭社會指責，許多國民黨之重要領導人士已認知持續擁有黨產恐怕是政治負擔而非資產，因此多次在公開場合，聲明要捐出黨產或黨產歸零，然而迄未獲實現。2000 年中央政府政黨輪替之後，行政部門即於 2002 年提出黨產條例草案，但在國民黨掌握多數之立法院均遭封殺。可見放棄黨產回歸國有，就如同要求掌權者自行放棄權力一樣，也是難以自我實現的政治語言，因此才有於 2016 年制定黨產條例之必要，透過黨產會以實現黨產歸零之政治承諾。

至於因內戰之威脅是否可以合理化執政黨取得大量黨產？親歷國共內戰的傅正先生於 1960 年 6 月 1 日在「自由中國」所發表社論「國庫不是國民黨的私囊！」被視為探討國民黨黨產問題的先驅，具有啟發價值。傅正先生在發表此文章三個月後就被交付感化，但這篇文章影響力及於今天。傅正先生在被感化 6 年餘後不改初衷，持續推動民主政治，支持其行動的理念，用他自己的話，是因為「親身經歷了國共兩黨用槍桿子搶政權的血淋淋教訓後，更堅定了我對民主的信念」¹⁶。傅正先生看清了若是兩黨各為自己的利益而爭奪天下，只會讓人民受苦，唯有民主才能實現永遠和平。黨產條例昭示權力與利益結合時代應該結束，其歷史意義就是冀望就此永遠告別「打天下、坐天下」的革命邏輯，轉換成為依據憲法執政的文明模式。故本號解釋理由特別強調黨產條例具有「匡正過往違反自由民主憲政秩序狀態之特別重要公共利益」。

¹⁶ 參見蘇瑞鏘著，超越黨籍、省籍與國籍——傅正與戰後臺灣民主運動，前衛出版社，2008 年 1 月初版，頁 278 至 300。

肆、憲政民主 v.s. 黨國專制

臺灣逐步建立民主法治並自 2000 年起行政部門及國會分別進入政黨輪替時代，然而在此期間，許多新興民主國家出現貪腐、無效率與社會不安定等現象，尤其是 2008 年美國次貸危機開始的歐美金融危機，茉莉花革命後之中東亂局，世界各地產生懷疑民主之聲音。法蘭西斯·福山（Francis Fukuyama）教授於 1989 年提出「歷史的終結」理論，被質疑為對西方自由民主體制過度樂觀，有學者甚至預言民主自由的社會將會失敗¹⁷。民主制度與集權專制之競爭目前仍然是各界關注之議題¹⁸。

以臺灣從威權走向民主之經驗，可以確認公平獨立的司法只有在民主政治之下才能實現，臺灣的司法改革幾乎是與民主化同步進行。在一黨專制體制之下，司法受到當權者有形、無形的制約，無法獨立，自難以期待其善盡保障人民基本權利的功能。也唯有不再仰視執政黨的司法，在刑法、行政法及相關訴訟的領域才能由鎮壓人民的立場，改為從公平審判的角度，進行應有之改革，從而減少社會上冤戾之氣。司法是否獨立已成為人民對政府是否有向心力之根源。另外公民社會也唯有在民主政治之下才能盡情發揮，破除政黨政治之壁壘，倡議價值，發掘社會痼疾並尋求解方。

一黨專制政府依其集中權力而具有的行政效率與長期之戰略規劃，固有助於維持較高經濟成長以脫離貧困，然而壓制言論自由所獲

¹⁷ 參見瑞秋·納威（Rachel Nuwer）著，西方文明可能以何種方式崩潰，<https://www.bbc.com/zhongwen/simp/39989261>（最後瀏覽日期：2020 年 8 月 28 日）。

¹⁸ 此類書籍甚多，川普當選美國總統後更是大量湧現，例如《朝日新聞》「混沌的深淵」採訪組著、郭書好譯，民主是最好的制度嗎？暖暖書屋文化，2018 年 6 月初版；喬舒亞·科藍茲克（Joshua Kurlantzick）著、湯錦台譯，民主在退潮：民主還會讓我們的世界變得更好嗎？如果出版、大雁出版基地發行，2015 年 12 月初版；史蒂文·李維茲基（Steven Levitsky）、丹尼爾·齊布拉特（Daniel Ziblatt）著，李建興譯，民主國家如何死亡？時報文化，2019 年 1 月初版。

得之安定，只是掩飾社會之矛盾，並非可長可久之安定。一黨專政體制為解決政權合法性的問題，必須不斷地找尋內部或外部之敵人，將集體權利置於個人權利之上，把國家處於存亡危急作為剝奪人民受憲法保障權利的藉口。不斷地尋找內部敵人造成人民間信任感斷裂、遺禍長遠；不斷地尋找外部敵人，終遭反撲。由 2019 年爆發的新冠肺炎疫情之處理，已可證明民主國家亦可有效處理危急狀態，且可以較透明、較不侵害人權之方式達成管控目標。英國脫歐由看似無解的政治難題，歷經全民公投、國會改選、首相換人、人民示威抗議遊行不斷等折騰，最終還是依照民主程序而塵埃落定，足為啟示。

建立民主政治之路艱辛，先驅者前仆後繼地著書立說，遭受當權者鋪天蓋地打壓而不退縮，入獄而不改其志，後人才得以享受民主之果實。民主制度並非完美，存在效率不彰、黨派兩極化等導致民主失靈之風險¹⁹，因此促進民主制度下之治理能力和提升政治文化水準應是永不止歇之努力。然而一黨專制之下產生的貪腐、貧富不均、醫療資源不公、權力移轉等問題，較諸民主國家之諸多問題有過之而無不及。相較於一黨專政對人性之摧毀與扭曲，自由民主制度著重於人權保護，實屬值得珍惜之普世價值。黨產條例之制定將民主制度下之政黨定位為理念的結合，而非利益團體，故以適當手段匡正非常時期黨國一體之不公平現象，「俾建立政黨得為公平競爭之環境，以落實轉型正義」，符合憲法原則。

協同意見書

楊惠欽大法官 提出

本號解釋係以政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例（下稱黨

¹⁹ 學者論現代民主的局限為（一）選舉程序的可操縱性和選舉結果的非理性。（二）民主對原有社會結構的強化。（三）民主社會的媚俗性。（四）忠誠反對與穩定民主的困難性。參見趙鼎新著，合法性的政治：當代中國的國家與社會關係（臺大哈佛燕京學術叢書 3），國立臺灣大學出版中心，2018 年 8 月二版，頁 80 至 87。

產條例)第4條第1款、第2款、第8條第5項前段及第14條規定，作為解釋標的之解釋案，其中關於黨產條例第4條第2款後段規定(下稱系爭規定)是否違反法律不溯及既往原則部分，本號解釋所為與法律不溯及既往原則尚屬無違之結論，本席謹表贊同，惟其解釋理由部分，本席認尚有值得思考之處，爰提出協同意見如下：

按新訂之法規，原則上不得適用於該法規生效前業已終結之事實或法律關係或法規生效前已發生之事件，是謂禁止法律溯及既往原則。所謂「事件」，係指符合特定法規構成要件之全部法律事實。又倘新法規所規範構成要件之全部法律事實係於新法規生效施行後始完全實現者，除法規別有規定外，應適用新法規。故將新法規適用於其施行後，新法規全部構成要件之法律事實始完全實現者，則雖有部分構成要件事實已於新法規施行前發生，然仍非新法規之溯及適用，無涉禁止法律溯及既往原則。

系爭規定係規定：「本條例用詞，定義如下：……二、附隨組織：指……；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。」即系爭規定乃黨產條例所稱附隨組織之定義性規定。換言之，黨產條例係以法律明定該條例所稱「附隨組織」之構成要件，並藉此等要件之規範，界定黨產條例所規定附隨組織之範圍。

系爭規定既屬定義性規範，本不生是否溯及既往之情。且依系爭規定：「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。」之內容，可知此等附隨組織係包含「曾由政黨實質控制其人事、財務或業務經營」、「非以相當對價轉讓而脫離政黨實質控制」及「法人、團體或機構」等三要件。而基於系爭規定係關於黨產條例規範主體之定義性規定，亦即合於系爭規定之要件者，將納為黨產條例規範之主體，上述要件中之「法人、團體或機構」部分，自係指黨產條例施行時甚或認定為附隨組織之處分時仍屬存續之法人、團體或機構，否則黨產條例即無將之

定義為規範主體之必要。故而，系爭規定之要件中關於「曾由政黨實質控制其人事、財務或業務經營」及「非以相當對價轉讓而脫離政黨實質控制」部分，縱係黨產條例施行前已發生之事實，然系爭規定既是界定「主體」範圍之規範，是該等過去發生之事實，亦僅係用以特定此等法人、團體或機構之範圍，並不影響得成為黨產條例規範主體之法人、團體或機構，須係於黨產條例施行時甚或認定為附隨組織之處分時現所存續之法律事實；而立法者雖以過去特定事實為系爭規定構成要件之重要特徵，但符合系爭規定構成要件之全部法律事實，並非於黨產條例施行前已完全具體實現，依首開所述，系爭規定尚不生溯及適用之情。

本號解釋多數意見以系爭規定「雖採定義性規定之立法體例，性質上仍屬不利性法律規範」（按，係指限制或剝奪人民權利之法律規範）；而謂「相關組織曾受政黨實質控制但嗣後已脫離之事實發生於黨產條例施行前者」，因依系爭規定「仍得以被評價、認定為附隨組織，於此範圍內」，系爭規定「確係具溯及既往效力之法律」，暨進而為信賴保護審查之論述架構，固有其意義。然系爭規定究屬定義性規定，且屬關於黨產條例所規範「主體」之規定；換言之，符合系爭規定者僅是成為黨產條例規範之主體，至於個案事實因符合系爭規定要件，而屬黨產條例規範主體即附隨組織後，因適用黨產條例相關規定，所生其財產被調查及處理等等之法律效果，核屬適用黨產條例相關規定所致，尚非因系爭規定所生，而各該法效規定是否違反禁止法律溯及既往原則，更與系爭規定是否有違禁止法律溯及既往原則係屬二事。而此等區別，本席認為在關於定義性規定之系爭規定部分，即應予以釐清，以免治絲益棼，爰提出本協同意見。

部分不同意見書

吳陳銀大法官 提出

調查與處理政黨、附隨組織及其受託管理人，違反當時法令或依形式合法而實質內容違反自由民主憲政秩序要求之方式不當取得之

財產，以建立政黨公平競爭環境，健全民主政治，落實轉型正義，確有必要。但調查與處理政黨、附隨組織及其受託管理人，違反當時法令或依形式合法而實質內容違反自由民主憲政秩序要求之方式不當取得之財產，仍應以符合憲法意旨、權力分立及正當法律程序等法治國之方式為之，不容許為達建立政黨公平競爭環境及落實轉型正義之目的，而不擇手段，以不符合憲法意旨、權力分立及正當法律程序等法治國之方式為之。如不擇手段，以不符合憲法意旨、權力分立及正當法律程序等法治國之「不正義」方式為之，恐殃及無辜，未來又須再一次「轉型正義」才能回復。

一、政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第2條第1項牴觸憲法增修條文第3條第3項、第4項規定

按憲法增修條文第3條第3項固僅規定：「國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定。」授權立法機關得以法律就國家機關之職權、設立程序及總員額為準則性之規定。惟按憲法增修條文第3條第4項復規定：「各機關之組織、編制及員額，應依前項法律，基於政策或業務需要決定之。」而中華民國86年7月21日修正公布之該增修條文第3條第3項修正草案增訂該條項之說明為：「依外國立法例，各機關之設立均須有法律之依據，惟無須每一機關均有各別組織法，本項增修條文通過後，即制定政府機關組織之通則性法律，各機關之組設依該法律規定辦理。」¹亦即如立法機關已以法律就國家機關之職權、設立程序及總員額為準則性之規定，各機關之組織、編制及員額，即有依該法律，基於政策或業務需要決定之憲法義務。

查中央行政機關組織基準法之立法，係由行政院與考試院於91年4月25日將「中央政府機關組織基準法草案」會銜函送立法院審

¹ 國民大會，第三屆國民大會第二次會議修憲提案，國民大會秘書處，頁16（86年）。

議，其依據為憲法增修條文第 3 條第 3 項、第 4 項。²立法院中國國民黨黨團亦於 91 年 12 月 18 日擬具「中央行政機關組織基準法草案」提請立法院審議，其依據亦為憲法增修條文第 3 條第 3 項、第 4 項。³該二議案經提立法院第 5 屆第 2 會期第 12、16 次會議報告決定：交法制、預算及決算、內政及民族三委員會審查，嗣經該三委員會聯席會議於 91 年 12 月 18 日併案審查完竣，提報院會公決。立法院呂委員學樟等 46 位委員另於 92 年 5 月 14 日擬具「中央政府機關組織基準法草案」提請立法院審議，其依據亦為憲法增修條文第 3 條第 3 項、第 4 項。⁴經提立法院第 5 屆第 4 會期第 18 次會議報告決定：逕付二讀，與相關提案併案討論。⁵終於在 93 年 6 月 11 日完成三讀。⁶

由上開中央行政機關組織基準法之立法過程可知，中央行政機關組織基準法係依據憲法增修條文第 3 條第 3 項、第 4 項所制定，亦即立法院已依據憲法增修條文第 3 條第 3 項，以中央行政機關組織基準法就國家機關之職權、設立程序及總員額為準則性之規定，各機關之組織、編制及員額，即有依中央行政機關組織基準法，基於政策或業務需要決定之憲法義務。政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第 2 條第 1 項卻規定：「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。」顯牴觸憲法增修條文第 3 條第 3 項、第 4 項之上揭規定。

次查中央行政機關組織基準法 93 年 6 月 23 日制定公布，其中第 2 條第 1 項但書即設有國防組織及檢察機關組織不適用該基準法規定

² 立法院第 5 屆第 1 會期第 12 次會議議案關係文書，院總字第 1767 號，政府提案第 8597 號，頁政 199-203。

³ 立法院第 5 屆第 2 會期第 14 次會議議案關係文書，院總字第 1767 號，委員提案第 4648 號，頁委 169-174。

⁴ 立法院第 5 屆第 3 會期第 12 次會議議案關係文書，院總字第 1767 號，委員提案第 4977 號，頁委 91-94。

⁵ 立法院公報，第 93 卷，第 28 期，院會紀錄，頁 57。

⁶ 立法院公報，第 93 卷，第 34 期，院會紀錄，頁 243。

之除外規定。⁷其立法理由係因國防及檢察機關組織，或涉及軍職體系，或於法院組織法已有明文，性質有別於一般行政機關，爰為除外規定。⁸97年7月2日修正公布該基準法，增列警察機關組織及調查機關組織，亦不適用該基準法之規定。⁹其修正理由係鑑於警察機關及調查機關之組織屬性特殊，宜排除適用中央行政機關組織基準法第2條之規定，應由其組織法律另行規範，俾有效發揮組織之功能。¹⁰99年2月3日再次修正公布該基準法，增列外交駐外機構及海岸巡防機關組織，亦不適用該基準法之規定。¹¹其修正理由係外交部及所屬機關之組織有其特殊性，且目前駐外之使領館、代表處、辦事處及代表團計一百二十餘個，性質亦屬特殊，考量拓展涉外業務之需要及彈性，爰增列外交機關，於其組織法律另有規定者，從其規定，以符實際運作需要；¹²另海巡機關任務職掌及組織架構有別於一般行政機關，其組織具軍職、警職、文職及關務四種人員並用之特殊性，亦負責海域執法、海事服務、海洋事務及南海東南沙島之巡防任務，更於戰時納入國防作戰體系，兼具執法機關、海事行政機關之特性，若依

⁷ 中央行政機關組織基準法 93 年 6 月 23 日制定公布，其中第 2 條第 1 項規定：「本法適用於行政院及其所屬各級機關（以下簡稱機關）。但國防組織及檢察機關組織法律另有規定者，從其規定。」

⁸ 立法院公報，第 93 卷，第 28 期，院會紀錄，頁 65-68（93 年）；立法院法律系統，中央行政機關組織基準法，93 年 6 月 23 日制定公布，異動條文及理由，第 2 條，<https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?00407DE72DAC000000000000000000000014000000004FFFFFA00^01050093061100^0006B001001> 最後瀏覽日：109 年 8 月 28 日。

⁹ 97 年 7 月 2 日修正公布之中央行政機關組織基準法第 2 條第 1 項規定：「本法適用於行政院及其所屬各級機關（以下簡稱機關）。但國防組織、警察機關組織、檢察機關及調查機關組織法律另有規定者，從其規定。」

¹⁰ 立法院公報，第 97 卷，第 39 期，院會紀錄，頁 91（97 年）。

¹¹ 99 年 2 月 3 日修正公布之中央行政機關組織基準法第 2 條第 1 項規定：「本法適用於行政院及其所屬各級機關（以下簡稱機關）。但國防組織、外交駐外機構、警察機關組織、檢察機關、調查機關及海岸巡防機關組織法律另有規定者，從其規定。」

¹² 立法院公報，第 99 卷，第 5 期，院會紀錄，頁 414-415（99 年）。

組織基準法規定調整組織架構，確實窒礙難行，爰增列海巡機關，排除適用該基準法之規定。¹³

由上開中央行政機關組織基準法之立法及修法過程可知，行政院所屬各機關，如因機關特性，適用該基準法確有困難者，均於該基準法設除外之規定，排除該基準法之適用，以符憲法增修條文第3條第3項、第4項規定，並已形成憲政慣例。政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例卻逕於第2條第1項規定：「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。」不僅牴觸憲法增修條文第3條第3項、第4項之明文規定，亦有違憲政慣例。如容許之，則行政院所屬任何機關，均可於組織法或作用法中，明定不適用中央行政機關組織基準法之規定，即能排除該基準法之適用，此將使憲法增修條文第3條第3項、第4項規定及據此制定之中央行政機關組織基準法成為具文。

二、政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第2條第2項規定不當黨產處理委員會之職權，其中有關權利義務關係已經法院裁判確定及私權爭執部分，違反權力分立原則、正當法律程序、私法自治原則及國民主權原理，牴觸憲法第77條、第22條及第2條規定

按違反憲法所定行政、立法、司法、考試、監察五權分立原則即權力分立原則，即屬違憲（本院釋字第419號解釋參照）。次按「司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒。」為憲法第77條所明定。

查「本會依法進行政黨、附隨組織及其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。」「不當取得財產：指政黨以違反政黨本質或其他悖於民主法治原則之方式，使自己或其附隨組織取得之財產。」「政黨、附隨組織自中華民國34年8月15日起取得，或其自中華民國34年8月15日起交付、移轉

¹³ 立法院公報，第98卷，第43期，委員會紀錄，頁125（98年）。

或登記於受託管理人，並於本條例公布日時尚存在之現有財產，除黨費、政治獻金、競選經費之捐贈、競選費用補助金及其孳息外，推定為不當取得之財產。」「政黨、附隨組織自中華民國 34 年 8 月 15 日起以無償或交易時顯不相當之對價取得之財產，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，雖於本條例公布日已非政黨、附隨組織或其受託管理人所有之財產，亦推定為不當取得之財產。」「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。」「前項財產移轉範圍，以移轉時之現存利益為限。但以不相當對價取得者，應扣除取得該財產之對價。」「第 1 項規定之財產，如已移轉他人而無法返還時，應就政黨、附隨組織、其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之其他財產追徵其價額。」「依第 5 條第 1 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。」為政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第 2 條第 2 項、第 4 條第 4 款、第 5 條第 1 項與第 2 項、第 6 條第 1 項至第 3 項及第 9 條第 1 項本文所明定。

次查，政黨以違反政黨本質或其他悖於民主法治原則之方式，使自己或其附隨組織取得之不當財產，於立法院審議政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例時，依時代力量黨團提案說明之例示，係指「政黨由各級政府依贈與或轉撥方式以無償或不相當對價所取得的財產。」¹⁴依委員葉宜津等 30 人提案說明之例示，係指「政黨由各級政府依贈與或轉帳撥用方式以無償或不相當對價取得財產、政黨投資或經營營利事業取得財產等。」¹⁵依委員黃偉哲等 19 人提案說明之例示，係指「：政黨由各級政府依贈與或轉帳撥用方式以無償或不相當

¹⁴ 立法院公報，第 105 卷，第 65 期，院會紀錄，頁 32-33（105 年）。

¹⁵ 同前註，頁 34-36。

對價取得財產、政黨投資或經營營利事業取得財產等。……目前部分營利事業法人亦有無償取得國家資產之情形，例如中央電影股份有限公司接收日治時期台灣放送協會各地支部財產、運用政府預算購置財產，該等財產也屬於國家資產，理應歸還國庫，應一併納入本條例調查及處理之範圍，以避免藉脫法行為違反政黨政治之平等原則，爰為第三款之定義。」¹⁶依委員鄭寶清等 42 人提案說明之例示，係指「政黨由各級政府依贈與或轉帳撥用方式以無償或不相當對價取得財產、政黨投資或經營營利事業取得財產等。」¹⁷依委員陳亭妃等 20 人提案說明之例示，係指「：政黨由各級政府依贈與或轉帳撥用方式以無償或不相當對價取得財產、政黨投資或經營營利事業取得財產等。……目前部分營利事業法人亦有無償取得國家資產之情形，例如中央電影股份有限公司接收日治時期台灣放送協會各地支部財產、運用政府預算購置財產，該等財產也屬於國家資產，理應歸還國庫，應一併納入本條例調查及處理之範圍，以避免藉脫法行為違反政黨政治之平等原則，爰為第三款之定義。」¹⁸依委員高志鵬等 21 人提案說明之例示，係指「政黨由各級政府依贈與或轉帳撥用方式以無償或不相當對價取得財產、政黨投資或經營營利事業取得財產等。……目前部分營利事業法人亦有無償取得國家資產之情形，例如中央電影股份有限公司接收日治時期台灣放送協會各地支部財產、運用政府預算購置財產，該等財產也屬於國家資產，理應歸還國庫，應一併納入本條例調查及處理之範圍，以避免藉脫法行為違反政黨政治之平等原則，爰為第三款之定義。」¹⁹依委員林俊憲等 17 人提案說明之例示，係指「目前部分營利事業法人亦有無償取得國家資產之情形。」²⁰依委員賴瑞隆等 18 人提案說明之例示，係指「政黨由各級政府依贈與或轉帳撥

¹⁶ 同前註，頁 36-38。

¹⁷ 同前註，頁 38-40。

¹⁸ 同前註，頁 40-43。

¹⁹ 同前註，頁 43-45。

²⁰ 同前註，頁 45-46。

用方式以無償或不相當對價取得財產、政黨投資或經營營利事業取得財產等。……目前部分營利事業法人亦有無償取得國家資產之情形，應一併納入本條例調查及處理之範圍。」²¹

由上開立法院時代力量黨團與各立法委員之提案說明可知，政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第4條第4款所稱之不當取得財產，固有因國家、地方自治團體或其他公法人之撥用等公法行為而取得者，但亦有可能因國家、地方自治團體或其他公法人民事上之贈與或買賣等私法上行為而取得者。此外，依同條例第6條第1項及第25條第1項規定，²²該條例第4條第4款所稱之不當取得財產，不排除政黨及其附隨組織因民事上之贈與或買賣等私法上之行為，或因不當得利、侵權行為、無權占有或侵奪所有物等原因，自國家或地方自治團體以外之自然人、法人或非法人團體取得者。

政黨及其附隨組織因國家、地方自治團體或其他公法人撥用等公法行為而取得之財產，如有無效、得撤銷或得廢止之情形，立法上選擇以行政處分或向行政法院提起給付訴訟請求返還之方式，固均無不可。²³但因國家、地方自治團體或其他公法人民事上之贈與或買賣等

²¹ 同前註，頁46-47。

²² 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第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。」第25條第1項規定：「依本條例所取回或追徵其價額之不當取得財產，如原係政黨或其附隨組織自我國人民或於我國設立之法人或團體所取得者，原權利人或依法繼受該權利之人得於前條公告之日起1年內，向本會申請回復權利。」

²³ 行政程序法第127條規定：「(第1項) 授予利益之行政處分，其內容係提供一次或連續之金錢或可分物之給付者，經撤銷、廢止或條件成就而有溯及既往失效之情形時，受益人應返還因該處分所受領之給付。其行政處分經確認無效者，亦同。(第2項) 前項返還範圍準用民法有關不當得利之規定。(第3項) 行政機關依前二項規定請求返還時，應以書面行政處分確認返還範圍，並限期命受益人返還之。(第4項) 前項行政處分未確定前，不得移送行政執行。」行政訴訟法行政程序法第8條規定：「(第1項) 人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財

私法上行爲而取得之財產，如有無效或得撤銷之情形，或因不當得利、侵權行爲、無權占有或侵奪所有物等原因而取得之財產，因屬私法上之糾葛，應循民事途徑解決，而不得以行政處分逕命返還，否則豈非當事人之一方，單方以公權力決定雙方有爭執之私法上法律關係，不僅有違「任何人不應自己審判自己之案件」(Nemo unquam judicet in se, No one can ever be a judge in his own cause)之正當法律程序，有違憲法保障財產權及訴訟權之意旨（本院釋字第 739 號解釋參照），²⁴更違反權力分立原則，侵害司法權，牴觸憲法第 77 條司法院掌理民事訴訟審判之規定。

此外，政黨及其附隨組織自國家或地方自治團體以外之自然人、法人或非法人團體因民事上之贈與或買賣等私法上之行爲而取得之財產，如有無效或得撤銷之情形，或因不當得利、侵權行爲、無權占有或侵奪所有物等原因而取得之財產，因亦屬私法上之糾葛，應循民事途徑解決，而不得以行政處分逕命返還，否則豈非國家之行政機關以行政權強制介入私人之民事糾紛，不僅有違憲法第 22 條所保障之私法自治原則，²⁵亦有違人民為私法上之權利主體，於程序上居於主體地位，享有程序處分權及程序選擇權之國民主權原理，²⁶牴觸憲法

產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。(第 2 項)前項給付訴訟之裁判，以行政處分應否撤銷為據者，應於依第 4 條第 1 項或第 3 項提起撤銷訴訟時，併為請求。原告未為請求者，審判長應告以得為請求。」

²⁴ 本院釋字第 739 號解釋理由書釋明：「獎勵重劃辦法第八條第一項規定……可能迫使多數土地所有權人或擁有更多面積之其他土地所有權人，面臨財產權與居住自由被侵害之危險，難謂實質正當，不符憲法要求之正當行政程序，有違憲法保障人民財產權與居住自由之意旨。」

²⁵ 本院釋字第 728 號解釋理由書釋明：「憲法……第二十二條保障契約自由及私法自治」。

²⁶ 本院釋字第 591 號解釋文釋明：「基於國民主權原理及憲法對人民基本權利之保障，人民既為私法上之權利主體，於程序上亦應居於主體地位，俾其享有程序處分權及程序選擇權」。解釋理由書亦釋明：「現代法治國家，基於國民主權原理及憲法對人民基本權利之保障，人民既為私法上之權利主體，於訴訟或其他程序亦居於主體地位，故在無礙公益之一定範圍內，當事人應享有

第2條中華民國之主權屬於國民全體之規定，更違反權力分立原則，侵害司法權，牴觸憲法第77條司法院掌理民事訴訟審判之規定。

此外，基於權力分立原則，就審判機關所為之確定判決，除屬行政權之總統依憲法第40條規定，對刑事確定判決依法行使大赦、特赦、減刑及復權之權，²⁷且因有罪判決確定所生之既成效果，不因大赦、特赦、減刑或復權而受影響外（本院釋字第283號解釋參照），²⁸縱立法機關修正法律，不再處罰原刑事確定判決所處罰之行為或不施以保安處分，亦僅生免其刑或保安處分執行之效果，並不生推翻審判機關所為原確定判決之效果，²⁹亦即行政機關及立法機關不得推翻審判機關所為確定判決之效力。政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第2條第2項、第4條第1款、第2款、第4款、第5條第1項與第2項、第6條第1項至第3項及第9條第1項本文，就適用該條例之政黨及附隨組織所有之財產，不問已否經法院判決確定是否有無效或得撤銷之情形，或係因不當得利、侵權行為、無權占有或侵奪所有物等原因而取得之財產，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，均一律推定為不當取得之財產，而由屬行政

程序處分權及程序選擇權」。

²⁷ 憲法第40條規定：「總統依法行使大赦、特赦、減刑及復權之權。」

²⁸ 本院釋字第283號解釋文釋明：「總統依憲法第四十條及赦免法第三條後段規定所為罪刑宣告無效之特赦，對於已執行之刑，不生溯及既往之效力。」解釋理由書並釋明：「中華民國憲法第四十條規定：『總統依法行使大赦、特赦、減刑及復權之權』。赦免法第三條規定：『受罪刑宣告之人經特赦者，免除其刑之執行，其情節特殊者，得以其罪刑之宣告為無效』。總統依上述憲法第四十條及赦免法第三條後段規定所為罪刑宣告無效之特赦，為維持法律秩序之安定，及依法執行而生之既成效果，對於已執行之刑，應不生溯及既往之效力。」另赦免法第5條之1規定：「因有罪判決確定所生之既成效果，不因大赦、特赦、減刑或復權而受影響。但因罪刑之宣告而喪失之公職，經大赦或依第3條後段特赦後，有向將來回復之可能者，得由當事人申請該管主管機關回復。其經准許者，溯自申請之日起生效。」

²⁹ 刑法第2條第3項規定：「處罰或保安處分之裁判確定後，未執行或執行未完畢，而法律有變更，不處罰其行為或不施以保安處分者，免其刑或保安處分之執行。」

機關之不當黨產處理委員會為禁止處分、移轉為國有、地方自治團體或原所有權人所有或追徵其價額之行政處分，顯然侵害司法權，違反權力分立原則。

三、政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第4條第2款後段，有關公益法人、團體及機構部分，違反自由民主憲政秩序，內容非實質正當，有違法治國家之基本原則與憲法保障人民結社自由及財產權之意旨

按立法機關於制定法律時，法律之內容須實質正當，如法律之內容非實質正當，即不符憲法要求之正當程序，有違憲法保障權利與自由之意旨。(本院釋字第384號³⁰、第523號³¹、第567號³²及第739號解釋參照)。³³

次按，憲法第2章保障人民權利之規定，具有本質之重要性，亦為憲法整體基本原則之所在，基於前述規定所形成之自由民主憲政秩序，乃現行憲法賴以存立之基礎，凡憲法設置之機關均有遵守之義務。立法機關所立之法，如涉及人民基本權核心內涵之變動，即屬違

³⁰ 本院釋字第384號解釋文釋明：「凡限制人民身體自由之處置，不問其是否屬於刑事被告之身分，國家機關所依據之程序，須以法律規定，其內容更須實質正當，並符合憲法第二十三條所定相關之條件。」理由書亦釋明：「立法機關於制定法律時，其內容更須合於實質正當，並應符合憲法第二十三條所定之條件，此乃屬人身自由之制度性保障。」

³¹ 本院釋字第523號解釋文及理由書釋明：「凡限制人民身體自由之處置，不問其是否屬於刑事被告之身分，國家機關所依據之程序，須依法律規定，其內容更須實質正當，並符合憲法第二十三條所定相關之條件，方符憲法第八條保障人身自由之意旨」。

³² 本院釋字第567號解釋理由書釋明：「立法機關於制定法律時，其內容更須合於實質正當，縱為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序、或增進公共利益之必要，仍不得逾越必要之限度……又限制人民身體之自由，應由立法機關制定法律加以規範，且其內容須實質正當。」

³³ 本院釋字第739號解釋理由書釋明：「獎勵重劃辦法第八條第一項規定……可能迫使多數土地所有權人或擁有更多面積之其他土地所有權人，面臨財產權與居住自由被侵害之危險，難謂實質正當，不符憲法要求之正當行政程序，有違憲法保障人民財產權與居住自由之意旨。」

反自由民主憲政秩序，亦不具實質正當性（本院釋字第499號³⁴及第721號解釋參照）。³⁵

再按，法官應依實質正當之法律裁判乃法治國家之基本原則（本院釋字第590號解釋參照）。³⁶

查財團法人，係由捐助人捐助一定之財產，以從事公益為目的之組織（財團法人法第2條第1項參照）。³⁷而社團法人，亦有以公益為目的者（民法第44條第1項及第46條參照），³⁸人民團體亦有以公益

³⁴ 本院釋字第499號解釋文釋明：「憲法條文中，諸如：第一條所樹立之民主共和國原則、第二條國民主權原則、第二章保障人民權利、以及有關權力分立與制衡之原則，具有本質之重要性，亦為憲法整體基本原則之所在。基於前述規定所形成之自由民主憲政秩序，乃現行憲法賴以存立之基礎，凡憲法設置之機關均有遵守之義務。」理由書略以：「憲法條文中，諸如：第一條所樹立之民主共和國原則、第二條國民主權原則、第二章保障人民權利、以及有關權力分立與制衡之原則，具有本質之重要性，亦為憲法整體基本原則之所在。基於前述規定所形成之自由民主憲政秩序，乃現行憲法賴以存立之基礎，凡憲法設置之機關均有遵守之義務。……涉及基於前述基本原則所形成之自由民主憲政秩序之違反者，已悖離國民之付託，影響憲法本身存立之基礎，應受憲法所設置其他權力部門之制約，凡此亦屬憲法自我防衛之機制。從而牴觸憲法基本原則而形成規範衝突之條文，自亦不具實質正當性。」

³⁵ 本院釋字第721號解釋理由書釋明：「憲法條文中，諸如：第一條民主共和國原則、第二條國民主權原則、第二章保障人民權利、以及有關權力分立與制衡之原則，具有本質之重要性，亦為憲法整體基本原則之所在。基於前述規定所形成之自由民主憲政秩序，乃現行憲法賴以存立之基礎，凡憲法設置之機關均有遵守之義務。……申言之，憲法之修改如未違反前述民主共和國原則、國民主權原則，或未涉人民基本權核心內涵之變動，或不涉權力分立與制衡原則之違反，即未違反自由民主憲政秩序。」

³⁶ 本院釋字第590號解釋理由書釋明：「法官於審理案件時，對於應適用之法律，依其合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義而有聲請大法官解釋之必要者，該訴訟程序已無從繼續進行，否則不啻容許法官適用依其確信違憲之法律而為裁判，致違反法治國家法官應依實質正當之法律為裁判之基本原則」。

³⁷ 財團法人法第2條第1項規定：「本法所稱財團法人，指以從事公益為目的，由捐助人捐助一定財產，經主管機關許可，並向法院登記之私法人。」

³⁸ 民法第44條第1項規定：「法人解散後，除法律另有規定外，於清償債務後，其賸餘財產之歸屬，應依其章程之規定，或總會之決議。但以公益為目的之法人解散時，其賸餘財產不得歸屬於自然人或以營利為目的之團體。」同法第46條規定：「以公益為目的之社團，於登記前，應得主管機關之許可。」

為目的者（人民團體法第 39 條、土地法第 19 條第 1 項第 6 款、土壤及地下水污染整治法第 54 條第 1 項、公司法第 18 條第 4 項、水污染防治法第 63 條之 1 第 2 項與第 72 條第 1 項、牙體技術師法第 22 條第 3 款、刑事訴訟法第 253 條之 2 第 1 項第 4 款與第 455 條之 2 第 1 項第 4 款等規定參照）。³⁹該等公益之法人、團體或機構，如因政黨之

³⁹ 人民團體法第 39 條規定：「社會團體係以推展文化、學術、醫療、衛生、宗教、慈善、體育、聯誼、社會服務或其他以公益為目的，由個人或團體組成之團體。」土地法第 19 條第 1 項第 6 款規定：「外國人為供自用、投資或公益之目的使用，得取得左列各款用途之土地，其面積及所在地點，應受該管直轄市或縣（市）政府依法所定之限制：……六、使領館及公益團體之會所。」土壤及地下水污染整治法第 54 條第 1 項規定：「公私場所違反本法或依本法授權訂定之法規命令而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。主管機關於書面告知送達之日起 60 日內仍未依法執行者，受害人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。」公司法第 18 條第 4 項規定：「公司不得使用易於使人誤認其與政府機關、公益團體有關或妨害公共秩序或善良風俗之名稱。」水污染防治法第 63 條之 1 第 2 項規定：「主管機關為前條第 1 項審查時，應給予利害關係人及公益團體於主管機關完成審查前表示意見，作為主管機關審查時之參考；於會議後應作成會議紀錄並公開登載於前項中央主管機關指定之網頁。」同法第 72 條第 1 項規定：「事業、污水下水道系統違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。主管機關於書面告知送達之日起 60 日內仍未依法執行者，受害人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠忽執行職務之行為，直接向高等行政法院提起訴訟，請求判令其執行。」牙體技術師法第 22 條第 3 款規定：「牙體技術所不得使用下列名稱：……三、易使人誤認其與政府機關、公益團體有關或有妨害公共秩序或善良風俗之名稱。」刑事訴訟法第 253 條之 2 第 1 項第 4 款規定：「檢察官為緩起訴處分者，得命被告於一定期間內遵守或履行下列各款事項：……四、向公庫支付一定金額，並得由該管檢察署依規定提撥一定比率補助相關公益團體或地方自治團體。」同法第 455 條之 2 第 1 項第 4 款規定：「除所犯為死刑、無期徒刑、最輕本刑 3 年以上有期徒刑之罪或高等法院管轄第一審案件者外，案件經檢察官提起公訴或聲請簡易判決處刑，於第一審言詞辯論終結前或簡易判決處刑前，檢察官得於徵詢被害人之意見後，逕行或依被告或其代理人、辯護人之請求，經法院同意，就下列事項於審判外進行協商，經當事人雙方合意且被告認罪者，由檢察官聲請法院改依協商程序而為判決：……四、被告向公庫支付一定金額，並得由該管檢察署依規定提撥一定比率補助相關公益團體或地方自治團體。」

捐助財產，而曾由政黨實質控制其人事、財務或業務經營，嗣脫離政黨之實質控制，因其所收受之捐助財產，已成為該公益法人、團體或機構之財產，且原捐助之政黨對之並無任何股權等財產權，脫離政黨實質控制時，依法自不能支付所謂相當之對價，否則即與公益法人、團體、機構之本質有違，亦即脫離政黨實質控制之公益法人、團體或機構，本質上無支付所謂相當對價之可能，故政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第4條第2款後段規定：「本條例用詞，定義如下：二、附隨組織：指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。」違反公益法人、團體或機構之本質，規定之內容不合乎基本的公平正義，變更公益法人、團體或機構結社自由及財產權之核心內涵，不僅有違自由民主憲政秩序，亦不具實質正當性，不符憲法要求之正當程序，有違法治國家之基本原則與憲法保障人民結社自由及財產權之意旨。

部分不同意見書

張瓊文大法官 提出

林俊益大法官 加入

三、部分

本號解釋係以「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例」（下稱黨產條例）部分規定為解釋標的，因係臺北高等行政法院第四庭及第六庭法官審理該院與黨產條例有關之事件，所提出之釋憲聲請案，故大法官僅得就該院審理案件時所應適用之法律為解釋。職是之故，本號解釋多數意見所認定之解釋標的僅限於黨產條例第2條（即本號解釋之系爭規定一）、第4條第1款（即系爭規定四）、第4條第2款（即系爭規定五）、第8條第5項前段（即系爭規定二）、第14條（即系爭規定三）¹，因此未能盡窺黨產條例之全貌。審查本號解釋之過程中，本席尚有部分未獲多數意見支持或未能於解釋理由書中闡述之

¹ 為利閱讀，本意見書行文時，將使用黨產條例之原條號。

意見，鑒於黨產條例的特殊性，為促進與社會的對話及理解，爰提出部分不同意見。

一、牽縈百年的立法事實及無可奈何的立法手段

本號解釋所處理的問題，係基於極為特殊的立法事實，幾可認為係就某特定政黨所為之個別性立法。按黨產條例第4條第1款規定：「一、政黨：指於中華民國76年7月15日前成立並依動員戡亂時期人民團體法規定備案者。……」由該款以「76年7月15日前成立」及「依動員戡亂時期人民團體法規定備案者」之要件觀之，實際上符合此二要件者，有中國國民黨（下稱國民黨）、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（下稱民進黨）、青年中國黨、中國民主青年黨、民主行動黨及中國中青黨等10個政黨²。雖看似有數個政黨，但其中多數均已停止從事政治活動³。而其中所受影響最鉅，成為主要受調查、處理對象者，當屬國民黨，本號解釋多數意見亦同意此事實⁴。

國民黨於民國（下同）76年7月15日解除戒嚴前，由於動員戡亂時期臨時條款的公布實施⁵、臺灣地區宣布戒嚴⁶及第一屆中央民意

² 參見本號解釋解釋理由書第34段，及內政部109年6月9日台內民字第1090120132號函。

³ 最明顯的例子，即自政黨法於106年12月6日公布施行後，依該法第43條第1項之規定，過去曾依「人民團體法」進行備案的政黨，應於108年12月7日前補正其組織、章程及相關事項，如限期補正仍不符規定者，內政部得廢止其備案，後內政部再延長4個月。而在內政部於109年4月29日公布的廢止備案的政黨名單中，即有中國民主社會黨、中國中和黨、青年中國黨、中國民主青年黨、中國中青黨等5個政黨，而於內政部政黨資訊網（<https://party.moi.gov.tw/pgms/politics/home!index.action> 2020/08/27 最後瀏覽日）之政黨資訊中，中國新社會黨為「失聯」、民主行動黨為「解散」。

⁴ 參見本號解釋第34段。

⁵ 37年5月10日國民政府制定公布；43年3月11日第一屆國民大會第二次會議第七次大會決議繼續有效。

⁶ 依37年5月19日國民政府修正公布之戒嚴法第1條規定：「（第1項）戰爭或叛亂發生，對於全國或某一地域應施行戒嚴時，總統得經行政院會議之議決，立法院之通過，依本法宣告戒嚴或使宣告之。（第2項）總統於情勢緊急

代表未定期改選⁷等種種政治環境下，使其得藉長期執政之優勢，無論於立法機關或中央、地方行政機關中，均享有規範制定權及掌握行政資源等各方面的絕對優勢。相關資料顯示，國民黨在長期執政期間，經由撥歸經營日產、行政院及各級政府補助、轉帳撥用、贈與等方式，以無對價或不相當對價取得財產，或經政府特許經營事業而取得大量資產⁸，使其有大量資源從事相關政黨活動，影響其他政黨競爭之機會，致國民黨以外之民意難以進入憲法機關，嚴重影響法治國家為貫徹國民主權原則，所必須具備的政黨公平競爭環境。

即使自解嚴後，陸續經過廢止動員戡亂時期臨時條款⁹、通過第一次憲法增修條文及選舉第二屆國民大會代表¹⁰、舉行第二屆立法委員選舉¹¹、首次正副總統直接民選¹²等民主化歷程；甚至於 89 年及 93

時，得經行政院之呈請，依本法宣告戒嚴或使宣告之。但應於一個月內提交立法院追認，在立法院休會期間，應於復會時即提交追認。」即賦予總統宣告戒嚴之權限。臺灣地區的戒嚴時期係由當時臺灣省政府及臺灣省警備總司令頒布「臺灣省戒嚴令」，自 38 年 5 月 20 日開始實施。

⁷ 43 年 1 月 29 日本院作成釋字第 31 號解釋，認為：「……惟值國家發生重大變故，事實上不能依法辦理次屆選舉時，若聽任立法、監察兩院職權之行使陷於停頓，則顯與憲法樹立五院制度之本旨相違，故在第二屆委員未能依法選出集會與召集以前，自應仍由第一屆立法委員、監察委員繼續行使其職權。」是行憲後第一屆民選的立委及監委，均因此而繼續行使職權，國民大會代表部分，則因行政院逕以援用該解釋意旨，亦未經改選。迄 79 年 6 月 21 日釋字第 261 號解釋作成，認定：「……第一屆未定期改選之中央民意代表除事實上已不能行使職權或經常不行使職權者，應即查明解職外，其餘應於中華民國 80 年 12 月 31 日以前終止行使職權，並由中央政府依憲法之精神、本解釋之意旨及有關法規，適時辦理全國性之次屆中央民意代表選舉，以確保憲政體制之運作。」始終結所謂的「萬年國會」。

⁸ 參見本號解釋理由書第 38 段。

⁹ 經國民大會決議及時任總統兼國民黨主席之李登輝以總統令公布該條款於 80 年 5 月 1 日廢止。

¹⁰ 80 年 4 月第一屆國民大會第二次臨時會通過憲法增修條文第 1 條至第 10 條，並於同年 5 月 1 日由總統公布。於增修條文第 1 條至第 6 條，明定當時中央民意代表（國大代表、立法委員及監察委員）產生的法源、名額、選舉方式、選出時間及任期等。而於同年 12 月 31 日改選第二屆國大代表。

¹¹ 81 年 11 月，依第一次憲法增修條文第 2 條選舉出第二屆立法委員共 161 席。

年之總統選舉，由民進黨籍之陳水扁呂秀蓮兩度當選為正副總統，為第一次政黨輪替；惟直至 90 年第五屆立法委員選舉，國民黨的立委席次始初次少於民進黨，而居於第 2 位¹³。但由於當時席次位居第 3 位的親民黨仍與國民黨友好，形成所謂「泛藍」陣營，故立法院之表決多數仍屬有利於國民黨之情形，94 年之第六屆立法委員選舉結果仍維持相同之局勢。

97 年之總統選舉由國民黨籍之馬英九及蕭萬長當選為正副總統，同時立法院之第七屆立法委員中亦以國民黨籍立委以 81 席占絕對多數¹⁴，為第二次政黨輪替。101 年之總統選舉，仍由國民黨所推舉之馬英九及吳敦義當選，第八屆立委席次亦以國民黨的 64 席為相對多數¹⁵。

迄 105 年之總統及第九屆立法委員選舉，民進黨籍正副總統候選人蔡英文及陳建仁當選，第三度政黨輪替，行政權由國民黨再度轉移予民進黨，同時民進黨亦獲得立法院相對多數之席次¹⁶。經由前後三次近 20 年的政黨輪替，國民黨於行政院及立法院始喪失其優勢地位。是以雖然有關國民黨黨產處理之問題，一直甚囂塵上，國民黨本身亦認識到處理黨產之必要性，而開始進行相關清理程序¹⁷，但其處

¹² 85 年 3 月 20 日第一次總統民選，由國民黨籍的李登輝及連戰當選正副總統。

¹³ 90 年第五屆立法委員選舉，全部 225 席：民主進步黨：87 席；中國國民黨：68 席；親民黨：46 席；台灣團結聯盟：13 席；新黨：1 席；無黨籍及台灣吾黨：10 席。中央選舉委員會選舉資料庫 <https://db.cec.gov.tw/histMain.jsp?voteSel=20200101A2> 最後瀏覽日 109/08/27。

¹⁴ 97 年第七屆立法委員選舉全部 113 席，立委任期由三年延至四年：中國國民黨：81 席；民主進步黨：27 席；無黨團結聯盟：3 席；親民黨：1 席；無黨籍：1 席。同註 13。

¹⁵ 101 年第八屆立法委員選舉全部 113 席，中國國民黨：64 席；民主進步黨：40 席；台灣團結聯盟：3 席；親民黨：3 席；無黨團結聯盟：2 席，無黨籍：1 席。同註 13。

¹⁶ 105 年立法委員選舉全部 113 席議席，民主進步黨：68 席；中國國民黨：35 席；時代力量：5 席；親民黨：3 席；無黨團結聯盟：1 席；無黨籍：1 席。同註 13。

¹⁷ 即國民黨本身亦曾於 95 年 8 月 23 日以〈面對歷史 向全民交代：社團法人中

理結果仍受相當之質疑。105 年立法院具備了適合的立法環境，黨產條例乃因應而生。

值得注意的是，黨產條例尚未立法前，相關行政部門已開始進行有關國民黨不當黨產之追索，黨產條例制定過程中，當時的內政部曾報告：「目前相關部會及地方政府對於政黨過去取得有爭議之財產，已循司法訴訟或協商方式處理。另由協商方式返還部分，除了財政部已協調國民黨以拋棄所有權方式辦理國有登記不動產，計 56 筆土地（面積 1.62 公頃）、6 棟房屋（面積 1 萬 4,657 平方公尺）；而由各地地方政府贈與國民黨之公有土地，國民黨已完成回贈各級地方政府機關之土地 74 筆、建物 31 棟。訴訟部分，財政部對臺北萬華新世界戲院之訴訟敗訴、對中華日報社臺南國賓大樓之訴訟勝訴；教育部對中國青年救國團提起劍潭活動中心經國大樓土地訴訟已和解並完成國有登記；交通部對中廣公司提起 5 件土地返還訴訟案，除嘉義民雄案敗訴外，新北八里、板橋民族段、彰化芬園、花蓮民勤段等 4 案勝訴」¹⁸。

如以交通部曾向中國廣播公司（下稱中廣）索討 5 筆土地為例，相關訴訟的提起約在 92 年至 95 年間，大致主張係先提起確認土地所有權存在之民事訴訟，並請求中廣塗銷所有權登記。除嘉義民雄鄉土地敗訴外，其餘均由交通部勝訴確定。而勝訴部分尚衍生所謂請求返還不當得利之爭議¹⁹，有部分甚至引發行政訴訟²⁰，直至今年（109 年）亦未獲完全解決。

國國民黨黨產總說明〉一文公開說明黨產問題。

¹⁸ 參見《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 1，105 年 7 月 13 日印發，立法院第 9 屆第 1 會期第 21 次會議，計 15 頁。

¹⁹ 參見最高法院 109 年度台抗字第 41 號裁定（109.01.08 作成）、最高法院 108 年度台抗字第 512 號判決（108.07.31 作成）、臺灣高等法院 109 年度抗更一字第 1 號裁定（109.01.15 作成）。

²⁰ 參見臺北高等行政法院 106 年度訴字第 1358 號判決（109.04.08 作成）、108 年度訴更一字第 44 號判決（109.02.06 作成）。

上述訴訟期間，行政機關所投入之時間、勞力及費用，均甚為龐大，且互有勝敗。可見在當時法制下，如以訴訟手段對於國民黨不當黨產進行調整，不僅只有部分不當黨產的類型能獲得處理²¹，且須耗費相當長之時間。此當為以黨產條例之立法，設置專責機構為全面性處理之主因，亦足以輔證除了建立政黨公平競爭及健全民主法治以落實轉型正義之重要公益外，黨產條例另有減少行政機關於「個別不當黨產」追索程序中不必要耗損之效益。

二、黨產條例第 2 條之合憲性問題

黨產條例第 2 條第 1 項規定：「行政院設不當黨產處理委員會，為本條例之主管機關，不受中央行政機關組織基本法規定之限制。」按憲法增修條文第 3 條第 3 項規定：「國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規範。」中央行政機關組織基準法（下稱組織基準法）即為依前述憲法增修條文所制定之法律，以為各機關組織之準則性規範（憲法增修條文同條第 4 項參照）。

審諸憲法增修條文第 3 條第 3 項及第 4 項之立法背景，係基於 86 年修憲以前我國對於行政機關組織法之規範密度過嚴之弊。按中央法規標準法第 5 條規定：「左列事項應以法律定之：……三、關於國家各機關之組織者。」而於第 6 條復規定：「應以法律規定之事項，不得以命令定之。」導致我國行政機關之組織長期處於極嚴格的法律保留當中，將行政機關之組織權限幾近完全剝奪。尤其此種狀態之產生，並非憲法規定或釋憲機關之解釋所致，而是立法部門自行以法律劃定法律保留範圍，對於現代國家行政任務的靈活實施造成過多的限制，早已受到詬病²²。

職是之故，於 85 年 12 月舉行的國家發展會議，即認為由於行政機關的組織定位不清，任務僵化，如均須由立法機關一一立法，將造

²¹ 普遍集中於不動產類型，因我國不動產之所有權採登記制度，所有權人間的移轉情形較為明確。

²² 吳庚，《行政法之理論與實用》，三民書局，增訂 14 版，105 年 9 月，第 95 頁。

成該機關過重之負擔，是以 86 年修憲時，即有憲法增修條文第 3 條第 3 項及第 4 項之立法²³。就此而言，組織基準法係依前述憲法增修條文訂定之一般性、框架性立法，以降低行政機關組織法的法律保留密度，確實符合當初修憲時之意旨。又組織基準法雖屬法律位階，但既係本於憲法委託而訂定，並作為基準法之地位，如已無法因應社經環境變遷下相關機關組織設立之需求，自應以修正組織基準法為優先考量，而不是逕以同為法律位階之其他法律排除組織基準法之適用，致使組織基準法之地位名存而實亡²⁴，而與前述憲法增修條文之精神大有扞格。多數意見認為，上開憲法增修條文規定，「係於立法者以法律建構個別行政組織之權限外，增加其就行政組織之一般性、框架性立法權限，但並未因此而剝奪立法者制定單獨組織法或兼含組織法規定之法律之權限，亦非謂立法者制定關於行政組織之法律時，若未遵循同屬法律位階之準則性法律規定，即構成違憲。」本席並不認同。

又黨產條例第 2 條第 1 項所指「不受中央行政機關組織基準法規定之限制」，產生了一個不受組織基準法限制之例外情形，是否有其必要性，亦值得細究。

首先值得推敲者，乃組織基準法之規範內容是否有欠缺，沒有留下任何足以設置類似不當黨產處理委員會（下稱黨產會）之機關組織之餘地，而必須以制定黨產條例之方式，始能達到黨產條例所稱「為調查及處理政黨、附隨組織及其受託管理人不當取得之財產，建立政黨公平競爭環境，健全民主政治，以落實轉型正義」（黨產條例第 1 條參照）之公益目的？

查行政院（人事行政總處）就黨產會之組設提供本院之意見，認

²³ 參見 85 年 5 月第三屆國民大會第二次會議修憲提案第一號說明（荊知仁、謝瑞智、許勝發等 133 人所提憲法增修條文部分條文修正草案）。國民大會秘書處編，《第三屆國民大會第二次會議修憲提案》，86 年，第 16 頁。

²⁴ 促進轉型正義委員會亦有相類似之問題，惟促進轉型正義條例第 2 條規定僅排除組織基準法第 5 條第 3 項、第 32 條、第 36 條，其立法技術明顯較黨產條例細緻。

為黨產會之定位乃相當行政院所屬三級獨立機關，而黨產條例第 2 條第 1 項所謂的不受限制，並不是全面排除，而係不受組織基準法第 5 條第 3 項及第 36 條第 1 項規定之限制²⁵。

按組織基準法第 36 條第 1 項規定：「一級機關為因應突發、特殊或新興之重大事務，得設臨時性、過渡性之機關，其組織以暫行組織規程定之，並應明定其存續期限」。審諸黨產條例所規範之對象，依本號解釋之意見，係以國民黨為主要調查對象，所欲處理之事務又極為明確，為對於不當取得黨產之追索，則該項事務應不可能為國家之永續任務，是否有必要以一個常設性組織處理相關不當黨產之追索呢？答案應該是很明顯的，以臨時性、過渡性機關之方式設置，明定適當存續期限，始屬合理。如此，既然本是臨時性、過渡性之機關，如僅係將暫行組織規程於作用法中併為規範，可認係節省立法程序之特別處理，應不致與組織基準法第 5 條第 3 項，常設機關「除本法及各機關組織法外，不得以作用法或其他法規規定機關之組織」之規定有違，並因而招致牴觸憲法增修條文第 3 條第 3 項、第 4 項規定之議，此種立法處理應更為細緻妥適。

三、黨產條例第 4 條第 2 款應與第 5 條第 1 項及第 9 條第 1 項合併觀察，後二者並應予受理

本號解釋多數意見於審查黨產條例第 4 條第 2 款是否違反平等原則及比例原則時，認為該款僅係附隨組織之定義性規定，如因適用此一定義性規定，進而應適用黨產條例相關規定所生之各種法律效果，則屬適用各該規定所致，尚非因第 4 條第 2 款定義性規定所生之問題，故該款是否有違憲法第 7 條規定之平等原則及第 23 條之比例原則，與各該法效規定是否有違上述原則係屬二事。多數意見有意切割黨產條例第 4 條第 2 款與其相關法律效果條文之關係，而最終亦決定

²⁵ 參見中華民國 109 年 7 月 24 日行政院秘書長院臺綜字第 1090024709 號函。黨產條例第 2 條第 1 項之文義看似全部排除組織基準法之適用，主管機關卻稱僅排除其中 2 條文，其間之差距，難免令人有立法過程不盡周詳之議。

就黨產條例第3條、第5條第1項、第6條第1項、第9條第1項、第5項及第27條第1項應不受理²⁶。

惟經黨產會依黨產條例第4條第2款規定，作成行政處分認定為附隨組織後，依黨產條例第5條第1項規定²⁷，附隨組織自34年8月15日起取得並於黨產條例公布時現存之財產，即被推定為「不當取得之財產」（下稱不當取得財產）。依黨產條例第9條之規定²⁸，亦同時產生禁止處分財產之效果，並發生應製作財產清冊向黨產會辦理備查之義務，均不待黨產會另為行政處分即應作為，否則尚有受到黨產條例第27條罰鍰之可能。此外，黨產會復得囑託財產登記機關為財產之限制登記、通知金融機構凍結存款或有價證券、通知附隨組織

²⁶ 參見本號解釋第63段。

²⁷ 黨產條例第5條規定：「（第1項）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，並於本條例公布日時尚存在之現有財產，除黨費、政治獻金、競選經費之捐贈、競選費用補助金及其孳息外，推定為不當取得之財產。（第2項）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對價取得之財產，除費、政治獻金、競選經費之捐贈、競選費用補助金及其孳息外，雖於本條例公布日已非政黨、附隨組織或其受託管理人所有之財產，亦推定為不當取得之財產。」

²⁸ 黨產條例第9條規定：「（第1項）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。（第2項）前項第一款所定情形，應於處分後三個月內，製作清冊報本會備查。第一項所定其他正當理由及許可要件，由本會另定之。（第3項）第一項所定禁止處分之財產，如依法設有登記者，本會得囑託該管登記機關辦理限制登記；如係寄託或保管於金融機構之存款或有價證券，得通知金融機構凍結其帳戶；如係對他人之金錢債權，得通知債務人向清償地之法院提存所辦理清償提存，並應將該提存之事實陳報本會備查。非經本會同意，提存物受取權人不得領取。依本項所為之提存，生清償之效力。（第4項）政黨、附隨組織或其受託管理人違反第一項規定之處分行為，不生效力。（第5項）關於第一項第一款之範圍認定有爭議，或不服第一項第二款之決議者，利害關係人得於收受通知後三十日內向本會申請復查；對於復查決定不服者，得於收受通知後二個月不變期間內提起行政訴訟。」

之債務人向法院辦理清償提存²⁹。凡此，均涉及對人民財產權之限制。

況所謂「『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」，並無任何時間要素之規範，若不與第5條第1項規定合併觀察，根本無從確知第4條第2款後段所指涉之附隨組織之範圍為何，進而作成認定某組織為特定政黨之附隨組織之行政處分。

另以黨產條例第5條而言，受處分人雖可舉出反證而得免除推定，惟因附隨組織原則上並無黨費、政治獻金等不受推定之除外事項，可謂「全部」財產均受推定為不當取得財產。故所謂反證，受處分人所能爭執者，不外乎其本身是否為黨產條例第4條第2款之附隨組織而已，是以兩者間於法律適用及行政爭訟上，均具有密不可分之關係。

是黨產條例第4條第2款表面上為獨立之定義性規定，但須與第5條第1項有關時間範圍之規定合併適用，始能作成認定附隨組織之行政處分，實均為行政機關認定附隨組織之法律要件。且處分作成後，隨即產生上述限制人民財產權之當然法律效果，故黨產條例第5條第1項及第9條與黨產條例第4條第2款實有重要關聯，聲請人二既就黨產條例第5條第1項及第9條第1項聲請解釋，自不能切割不論，應一併受理。

四、黨產條例第4條第2款後段結合第5條第1項及第9條第1項規定，違反平等原則、比例原則及法律不溯及既往原則

按黨產條例第4條第2款規定：「附隨組織：指獨立存在而由政

²⁹ 行政實務上黨產會即為如此操作，例如：1.不當黨產處理委員會黨產處字第105002號處分書（國民黨於永豐商業銀行中崙分行某帳戶內款項暫停提領或匯出）2.不當黨產處理委員會黨產處字第105003號處分書（國民黨之9紙支票經向臺灣銀行或永豐商業銀行提示請求兌領時，應向法院提存所辦理清償提存）3.不當黨產處理委員會黨產處字第105004號處分書（張榮發基金會應於清償國民黨原中央黨部大樓尾款時，應向清償地之法院提存所辦理清償提存）。

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。」為對於政黨附隨組織之定義，多數意見認為上開規定未違反平等原則、比例原則及法律不溯及既往原則。惟本席無法認同多數意見，爰分論理由如下：

黨產條例第4條第2款所規範者為兩類型之附隨組織，一為仍由政黨實質控制者，一為雖曾由政黨實質控制，但已以非相當對價轉讓而脫離政黨之實質控制，現為獨立之組織者（即該款後項所規定者，下稱過往附隨組織）。多數意見以兩類型之附隨組織與政黨間關係極為密切，均可能不當取得財產，因此應一併納為規範對象，即便過往附隨組織已脫離政黨控制，但其係以非相當對價轉讓，在不足相當對價範圍內，可能仍實質擁有不當取得財產，故就是否擁有不當取得財產而言，實屬相同事物，雖其現在是否受政黨實質控制一節雖有不同，但此差異對於避免妨礙不當取得財產之調查及處理而言，並不具分類重要性，而無須為差別待遇，故黨產條例第4條第2款與憲法第7條平等原則尚屬無違。

本席對於將過往附隨組織應同列為黨產條例規範對象之部分，與多數意見並無不同。惟多數意見認為，過往附隨組織以非相當對價轉讓而脫離政黨實質控制者「在不足相當對價範圍內，可能仍實質擁有不當取得財產」，申言之，對於過往附隨組織而言，其可能源自政黨而不當取得之財產，即應僅限於轉讓時對價不相當之部分。

多數意見雖有此認知，卻不願正視如依黨產條例第5條第1項之規定，過往附隨組織受推定為不當取得財產之範圍，與其他受規範對象（即政黨及現仍受實質控制之附隨組織）並無不同之事實——皆為自34年8月15日起取得至黨產條例公布日時尚存在之現有財產。但過往附隨組織，其可能不當取自政黨之財產範圍，與政黨或仍受政黨實質控制之組織相較，於脫離控制伊始即有不同，甚至脫離政黨實質控制後，如該等組織自立經營，於資產另有累積者，則其不當取得財

產相較於現存全部財產之比例將更形縮減，此種情況於越早脫離政黨者越明顯，卻同受全部財產為不當取得財產之推定，係不同事物為相同處理，且無任何正當理由，已違反憲法第 7 條之平等原則。

抑有進者，對於過往附隨組織既以轉讓時非以相當對價而移轉作為認定之要件，自應以轉讓時之財產狀態予以結算，於扣除當時已給付之對價部分後，其餘部分始得推定為不當取得之財產，並依財產之類型按不當得利返還之法理³⁰進行後續之調查及處理程序。黨產條例第 4 條第 2 款後段結合第 5 條第 1 項及第 9 條第 1 項之規定，於黨產條例公布後，至黨產會依黨產條例第 6 條第 1 項規定，作成命其應移轉不當取得財產之行政處分前，過度限制過往附隨組織對其財產之使用收益處分權，亦違反狹義比例原則。

就法律不溯及既往原則部分，多數意見認為，將過往附隨組織溯及納為規範對象，對其而言，縱欠缺預見可能性，然其據以信賴之基礎，源自戒嚴與動員戡亂之非常時期下黨國不分之威權體制，與自由民主憲政秩序大有扞格，其信賴自不值得保護，不生信賴保護之問題。是黨產條例第 4 條第 2 款後段規定，雖具溯及既往之效力，然與法律不溯及既往原則尚屬無違。就過往附隨組織曾經取得之不當黨產部分，多數意見之結論固值贊同。惟如前所述，過往附隨組織被推定及禁止處分之財產係 34 年 8 月 15 日起至黨產條例公布日止之全部財產，而非僅不當取得之財產，對其曾經支付對價轉讓及自力經營而有所得之財產，即不能謂「其信賴自不值得保護」。就此範圍，黨產條例第 4 條第 2 款後段結合第 5 條第 1 項及第 9 條第 1 項之規定，亦違反法律不溯及既往原則。

五、結論—讓社會「在歷史的傷口上重生」³¹

³⁰ 民法第 181 條至 183 條參照。就此部分而言，僅在處理過往附隨組織擁有不當取得財產之返還問題，與黨產條例之立法目的「建立政黨公平競爭環境，健全民主政治」其實並無關聯。

³¹ 此處借用臺灣大學歷史系教授花亦芬著作之書名。花亦芬，《在歷史的傷口上重生：德國走過的轉型正義之路（Reborn from the Wounds of History:）

由黨產條例第1條規定的立法目的可知，其直接目的是在建立政黨公平競爭環境，健全民主政治，終極目標則為落實轉型正義，可以說國民黨及其附隨組織財產之處理，為轉型正義之一環。此由促進轉型正義條例第7條明文規定對於不當黨產的規劃及運用³²，可見一斑。

就如本號解釋理由書第9段至第12段所描述的，國民黨長期執政的黨國體制絕對優勢地位，係實施動員戡亂及戒嚴所致，基本上是國共內戰的延伸，其結果雖然保衛了台澎金馬的安全，但自由民主憲政卻無法實施，期間發生諸多憾事，例如二二八事件、白色恐怖及國民黨的黨產問題。幸運的是，我國的民主轉型是由執政者自行削弱非常法制而逐漸和平達成的：76年解嚴是由當時的總統蔣經國下達的命令；終止動員戡亂，進行民意代表的全面改選，是由當時仍具有絕對執政優勢地位的國民黨籍總統李登輝完成的。此與全世界許多國家「斷裂式」的民主轉型，有很大的不同，社會上亦未引起大規模的動盪不安，甚或兵戎相見。此後的2、30年間，一般認為的轉型正義其實陸續在進行中，儘管還是有許多人認為仍有不足。84年施行的「二二八事件處理及補償條例」及88年施行之「戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例」，分別成立「財團法人二二八事件紀念基金會」、「財團法人戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會」，就二二八事件及白色恐怖時期所造成之人權侵害情狀，作了檢討、道歉、紀念、追思、研究及賠償或補償，這些立法都是在國民黨仍握有

Transitional Justice in Germany after 1945 and after 1990)》，先覺出版股份有限公司，105年8月。

³² 促進轉型正義條例（公布日期民國106年12月27日）第7條：「（第1項）為落實自由民主憲政秩序、促成政黨公平競爭，自中華民國三十四年八月十五日起取得之不當黨產，除可明確認定其原屬之所有權人或其繼承人外，應移轉為國家所有，並由中央成立特種基金，作為推動轉型正義、人權教育、長期照顧、社會福利政策及轉型正義相關文化事務之用。（第2項）不當取得財產之調查、返還、追徵、權利回復及其他相關事項，由不當黨產處理委員會依政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例為之。」惟該條例立法在系爭條例之後，設置的機關「促進轉型正義委員會」（促轉會）為二級機關，黨產會則為三級機關，其用意實耐人尋味。

執政優勢時完成的。雖然這些檢討咸信和當時的總統李登輝有關，但若非當時從政的國民黨黨員亦有共同之認識和支持，也無以竟其功。現在國民黨的黨產問題最後一塊拼圖，也全面以法制化加以處理了。吾人實不能忘卻這段民主轉型的過程，並珍惜你我在這個過程的幸運。畢竟加害者和受益者均已凋零，承繼者所承繼的是負債或資產，承繼者應以最高的智慧判斷，並以最大的勇氣處置。

末了，借用台大歷史系花亦芬教授的幾句話，作為結論³³：

檢視傷口是為了醫治傷痕……
不論對加害者或受害者而言，
受傷的心走不遠。
未來會長甚麼樣沒有人知道，
我們唯一可以作的，
是願意在歷史的創傷上點亮一盞燈。
照見過去的同時，
也以誠實的愛與悲憫的公益，
為未來的傷口復原，
預備道路。

衷心期盼有關機關在處理轉型正義事務時，能秉持和解、共生的胸懷，讓社會「在歷史的傷口上重生」。

部分不同意見書

詹森林大法官 提出
林俊益大法官 加入
壹、部分

壹、程序部分：應將黨產條例第3條、第5條、第6條及第9條規定，

³³ 節錄自花亦芬，前揭書，第428頁以下。

一併納入本號解釋審查範圍

本號解釋就聲請人二（臺北高等行政法院第六庭法官）之釋憲聲請，認為符合大法官釋字第 371 號解釋之要件，而應予受理（解釋理由書第 4 段）；但就其關於黨產條例第 3 條、第 5 條第 1 項、第 6 條第 1 項、第 9 條第 1 項及第 5 項，暨第 27 條第 1 項之聲請解釋部分，則以非其審理原因案件所應適用之法律為由，而不予受理。

然而，前述條文，為何非聲請人二審理系爭原因案件所應適用之法律，本號解釋並未交代隻字片語（解釋理由書第 63 段參照）。

按法官聲請釋憲法要件之一，係法官於審理案件時，對於應適用之法律，依其合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義（大法官釋字第 371 號解釋文）。因此，大法官一旦受理法官之釋憲聲請，關於「應適用之法律」範圍為何，原則上應尊重法官之認定，除非有堅強理由，不應持不同看法。蓋法官才是釋憲原因案件之審判者，大法官受理法官之釋憲聲請，最直接之目的，在於針對法官審理原因案件所認為應適用之法律，提供明確之回答：「該應適用之法律，係屬違憲／或不違憲」，俾法官得依據大法官之解釋，而（1）逕行適用該應適用之法律（如大法官為完全合憲之解釋），或（2）不得適用該應適用之法律（如大法官為完全違憲之解釋），或（3）就該應適用之法律，依解釋意旨適用之（如大法官為合憲性之解釋）。

簡言之，在法官聲請解釋憲法之情形，大法官之職責，仍在於就法官因審理原因案件而認為雖應適用但有違憲疑義之法律，為抽象之解釋，而非在於逕行審理該原因案件。因此，法官聲請解釋之法律，除非一望即可知顯非原因案件所應適用¹，否則大法官不應越俎代

¹ 例如：普通法院民事庭法官，因審理被害人依民法第 195 條第 1 項後段規定，就加害人之侵害名譽行為，請求命為強制道歉事件，提出釋憲聲請，除對釋字第 656 號解釋，聲請補充或變更解釋外，並聲請解釋刑法第 310 條之誹謗罪規定為違憲。該刑法第 310 條，顯非本件法官審理系爭原因案件所應適用之法律，故就此部分之聲請，大法官應不予受理。又如：普通法院刑事庭法官，因審理被告犯刑法第 309 條公然侮辱罪嫌，提出釋憲聲請，除聲請解釋

庖，自行認定原因案件所應適用之法律為何，而對於法官聲請解釋時所指應適用之法律，任意增減少之。

聲請人二審理該院 107 年度訴字第 260 號中華民國婦女聯合會就黨產會依黨產條例第 4 條第 2 款後段（即本號解釋所稱系爭規定五後段）等規定，認該會為國民黨附隨組織之行政處分，提起撤銷之訴案，以 107 年度訴字第 260 號裁定宣示：「本件於司法院大法官就本案聲請解釋憲法案，作成解釋公布前，停止訴訟程序。」該裁定於理由欄三三明白表示：「合議庭確信黨產條例第 2 條、第 3 條、第 4 條第 2 款後段、第 6 條第 1 項、第 14 條、第 5 條第 1 項、第 9 條第 1 項、第 9 條第 5 項、第 27 條第 1 項之法律違憲（違反憲法第 1 條、第 2 條、第 7 條、第 15 條、第 23 條），且顯然於該案件之裁判結果有影響。」

此外，聲請人二於 108 年 3 月 4 日提出之解釋憲法聲請書第 3 頁中，亦明確請求本院解釋含黨產條例第 3 條、第 5 條第 1 項、第 6 條第 1 項、第 9 條第 1 項及第 5 項在內之法律，是否違憲。

豈料，本號解釋無任何理由而遽認黨產條例第 3 條、第 5 條第 1 項、第 6 條第 1 項、第 9 條第 1 項及第 5 項等條文，非聲請人二審理原因案件所應適用之法律，而不予受理。此項結論，不僅不尊重聲請人二之主張，且因未具任何理由而更難令人信服，尤屬逾越職權而代聲請人二認定原因案件所應適用之法律。

何況，黨產條例第 4 條第 1 款（即本號解釋之系爭規定四）及同條第 2 款（即本號解釋之系爭規定五），雖如本號解釋所稱，係僅分別定義黨產條例所指之「政黨」及「附隨組織」，但對於各相關當事人而言，一旦經黨產會認定屬於該第 4 條第 1 款或第 2 款所指之「政黨」或「附隨組織」，即當然發生同條例第 5 條、第 9 條及第 6 條所

該條規定違反罪責不相當原則或比例原則而為違憲外，並對釋字第 656 號解釋，聲請補充或變更解釋。該第 656 號解釋，顯非本案法官審理系爭原因案件所應適用，故就此部分之聲請，大法官應不予受理。

定，其現在及過去之全部財產，均被推定為不當取得、應予禁止處分，及應返還於國家、地方自治團體或原有人之法律效果。而且，依同條例第3條規定，該「政黨」或「附隨組織」就黨產會所為之認定、禁止處分及命為返還，不得為任何除斥期間已經過或消滅時效已完成之抗辯。

換言之，對該當事人而言，單純被法官依黨產條例第4條第1、2款認定為「政黨」或「附隨組織」，尚屬小事；但其全部財產隨即被依同條例第5條推定為不當取得，從而黨產會當然得以第3條規定為依據，不受任何權利行使期間之限制，而依第9條禁止處分該財產，及依第6條命返還財產，始為大事。

聲請人二，應係著眼於此，遂將黨產條例第3條、第5條第1項、第6條第1項、第9條第1項與第5項等規定，併同第4條第1、2款，聲請解釋。對此聲請，大法官不應遽為不受理之決議。蓋：就實際面而論，面對此不受理決議，聲請人作為第一線審判法官，仍將在確信前開經不受理之條文違憲卻又必須適用之陰影下，繼續審判原因案件。另就制度面而言，允許法官聲請釋憲，係為確保法律符合憲法秩序，並兼具提前保障人民基本權之功效；惟如大法官以非常嚴格之標準，認法官確信為違憲之法律並非原因案件所應適用，而不予解釋，勢必對法官聲請釋憲，產生負面效應，從而妨礙法官聲請釋憲制度之成效。

退萬步言，即令對於法官聲請釋憲，應採取嚴格標準，以認定聲請案之原因案件所應適用之法律，在本聲請案，仍應認黨產條例第4條第1款、第2款，若不連結同條例第3條、第5條、第6條及第9條等，即屬欠缺實質法律效果之規範，故審查該第4條第1款、第2款有無違憲疑義時，必須一併考量第3條、第5條、第6條及第9條規定，始能切中要害。換言之，上開第3條、第5條、第6條及第9條規定，與同條例第4條第1款、第2款在本質上具重要關聯性，而得為、且應為一併審查之客體。

本號解釋卻強將行割裂黨產條例第3條、第5條、第6條及第9條，僅就系爭條例第4條第1款及第2款為解釋，不僅標的挑選不切實際，而且價值取捨輕重失衡，無助於聲請人二依據本號解釋完善審理原因案件。

尤其費解者，本號解釋一方面不受理聲請人二關於黨產條例第3條、第5條、第6條及第9條等規定之釋憲聲請，他方面卻逕將系爭規定四（黨產條例第4條第1款）連結適用前開第5條、第6條及第9條（解釋理由書第34段）²。另外，解釋理由書第12段稱：「基於法律安定之考量，或已罹於時效或已逾除斥期間，……，均有其困難，爰有以特別立法方式，妥為規範處理政黨不當取得財產之必要性」，當然係屬連結適用黨產條例第3條規定。由是顯見，本號解釋不受理黨產條例第3條、第5條、第6條及第9條等規定之釋憲聲請，實有可議。

綜上，本號解釋不附理由，就聲請人二指出之黨產條例第3條、第5條、第6條及第9條等規定違憲疑義，不為解釋。在此範圍內，本號解釋實有理由不備、價值失衡之嫌。其動機，是否在於方便就第4條第1款、第2款規定為合憲解釋，固可不問³。然可預見者，將來必然發生法官適用該第3條、第5條、第6條及第9條等規定時，仍以該等條文有牴觸憲法疑義為由，再度聲請解釋之案例。

貳、關於系爭規定一部分：黨產會組織之合憲性問題

² 又，解釋理由書第38段亦稱：「系爭規定四連結黨產條例其他相關規定之適用結果。」

³ 本號解釋雖宣告系爭規定五（含前段及後段）無違憲法之平等原則及比例原則，但均又明確指稱「因適用系爭規定五之定義性規定，進而應適用黨產條例相關規定所生之各種法律效果，屬適用各該規定所致，尚非因系爭規定五所生。是系爭規定五是否有違憲法第7條規定之平等原則／第23條比例原則，與各該法效規定是否有違平等原則／比例原則係屬二事，併此敘明。」（解釋理由書第49段、第56段）。其所指之「黨產條例相關規定」，當然以該條例第3條、第5條、第6條及第9條為最主要。此外，由本號解釋之兩次「併此敘明」，可以得知，本號解釋亦深知系爭規定五如不連結黨產條例其他規定（尤其第3條、第5條、第6條及第9條），並無任何實質法律效果。

就黨產會組織之合憲性問題，本號解釋係以系爭規定一（黨產條例第2條第1項）為審查之客體，並宣告該規定尚無違反憲法增修條文第3條第3項及第4項規定。

按憲法增修條文第3條第3項及第4項分別明定：「國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定。」、「各機關之組織、編制及員額，應依前項法律，基於政策或業務需要決定之。」立法者並依該第3項規定，制定中央行政機關組織基準法（下稱組織基準法）。是組織基準法不僅係本於憲法而定，並要求各機關應予遵守。

詎料，黨產條例竟以第2條第1項（即系爭規定一），全盤排除組織基準法規定之限制。此項排除規定，不僅違反組織基準法具有準則性規範之性質，更難謂不牴觸憲法增修條文第3條第4項規定。

另值得注意者，本號解釋另以「併此指明」方式，略稱：黨產條例未明定黨產會之機關層級，致其究屬行政院所屬二級或三級獨立機關，不免令人產生疑義。而與黨產條例性質均在處理轉型正義問題之促進轉型正義條例，則明定促轉會為行政院所屬二級獨立機關，且促轉會委員係由行政院長提名經立法院同意後任命之，是黨產會與促轉會之立法體例與委員任命模式亦有欠一貫。立法者如能適時修正黨產條例，明定黨產會之機關層級，以消除上述疑慮，並使相關立法間更為一致，應屬較妥。（解釋理由書第25段）

依黨產條例第18條第1項：「本會置委員11人至13人，任期4年，由行政院院長派（聘）之，並指定其中1人為主任委員，1人為副主任委員。」規定，故黨產會委員僅須經行政院院長派任，毋須經立法院同意。黨產會並自認其為行政院所屬之三級獨立機關（黨產會107年6月26日臺黨產調二字第1070002273號函參照），不受中央行政機關組織基準法第21條第1項但書前段：「但相當二級機關之獨立機關，其合議制成員中屬專任者，應先經立法院同意後任命之」之限制。

然而，如同本號解釋理由書第 15 段所言，憲法以民主國原則為基本建制原則，係以人民作為一切國家權力來源（憲法第 1 條、第 2 條參照），人民透過選舉，選出代表、組成國會，賦予其參與國家權力運作之民主正當性基礎，並由此開展民主正當性之鏈結，使所有國家機關及履行國家任務之人員，在執行職務時，其權限皆來自於人民。且國家機關所為決定愈重要時，作為其基礎之民主正當性成分即應愈高，而應由具愈高度民主正當性之機關為之⁴。

眾所周知，民主憲政國家，唯有透過政黨，始能多元且有效匯集不同人民之政治意見，進而促成國會與政府之組成，將個別之國民意志轉化為整體之國家意志予以實現。換言之，政黨乃民主憲政國家不可或缺之一員。因此，關於政黨之成立、組織、存續與運作等相關事項，自應受國家高度之保障；公權力對政黨相關事務所為決定，應具有相當之民主正當性。公權力干預政黨之財務，如影響其正常運作，甚至關係政黨之存續時，更應加倍提高其民主正當性程度。

黨產條例，正是針對現存政黨及其附隨組織，調查及處理其財產，自屬財務之干預。被調查之政黨及其附隨組織，不僅因財產處分權受限制（黨產條例第 9 條參照），而必然難以正常運作，甚至因須返還部分或全部現有財產（黨產條例第 6 條參照），而可能影響其存續。

國家公權力對政黨之財產或其他重要事務進行干預時，究竟應具備如何程度之民主正當性，始符民主憲政國家之要求，德國之法制體系或有參考價值。

首先，德國基本法第 21 條規定：「（第 1 項）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。（第 2 項）政黨，依其目的及其

⁴ 有關民主正當性之要素與程度，可參閱林依仁，民主正當性成分與其程度，政大法學評論第 129 期，2012 年 10 月，第 75-166 頁。該文第 115 頁稱：「本質上愈是重要的決定，該決定所應含有的正當性成分也就愈濃；……故愈重要事項愈應該保留在國會手中。」

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。(第3項)政黨，依其目的或其黨員之行為，以損害或廢除自由、民主之基本秩序或危害德意志聯邦共和國之存在為目的者，不得參與國家之經費補助。不得參與國家補助之情事經確定者，併同取消該政黨之租稅優惠及捐助金。(第4項)關於第2項所定違憲問題，及第3項所定不得參與國家經費補助，由聯邦憲法法院裁判之。(第5項)其他細節，由聯邦立法規定之。⁵」此外，德國基本法第94條第1項前段明定，聯邦憲法法院法官，應由聯邦眾議院及參議院以選舉方式產生⁶。

由是可見，在德國，有關政黨之「違憲禁止」及「國家經費補助」事項，鑑於可能影響該政黨之存續或正常運作，遂以基本法明定其要件，且於該法明定僅得由聯邦眾議院及參議院選舉產生之聯邦憲法法院法官為之，以彰顯其所為決定，具有極高程度之民主正當性。

至於有關政黨之「其他財務干預」，則得以德國政黨法第31條之1至第31條之3說明之。依該等規定，政黨如有國家補助金額錯誤、政黨資產決算報告書錯誤，或違法取得捐贈、或未依法律公開捐贈等情事，致國家公權力得對其為返還財產、追繳或處予罰鍰之處分時，其代表國家行使公權力之機關，為聯邦眾議院議長⁷。亦即，鑑於國

⁵ 本條文第1項、第2項及第5項之翻譯，參閱司法院網站：<https://www.judicial.gov.tw/tw/cp-157-22-dfce6-1.html>（最後瀏覽日：2020年8月28日）。第3項及第4項係因應德國聯邦憲法法院針對德意志國家民主黨（NPD）所作出之第二次判決，於2017年7月13日增訂之條文，此部分之翻譯，乃本席所自為。

⁶ 同條項後段進一步規定：「聯邦憲法法院法官不得為聯邦眾議院、聯邦參議院、聯邦政府或各邦類似機關所屬人員。」

⁷ 德國政黨法第31條之1規定：「(第1項)政黨因其決算報告書顯示所收受之捐贈違法，以致於所受之國家補貼金額亦確定為錯誤時，聯邦眾議院議長應撤銷其依第十九條之一第一項所確定之國家補貼。次年度之決算報告書就該錯誤已為更正者，第一句規定不適用之。本項情形不適用行政程序法第四十八條第二項之規定。(第2項)前項撤銷，於第二十四條第二項所定之期間經過後不得為之(第3項)。聯邦眾議院議長為第一項之撤銷時，並應以行政處

家公權力對政黨進行財務干預，乃重要事項，故應由具有高度民意基礎之聯邦眾議院議長為之，以賦予該干預決定足夠之民主正當性。

在我國，政黨於整體民主憲政秩序下，所扮演之形塑國民政治意志之角色，與其他自由民主國家並無二致。是就公權力解散政黨及干預政黨財務等重要事項，亦應具有較高程度之民主正當性，始符憲法民主原則之要求。

有關解散違憲政黨，憲法增修條文第 5 條第 4 項及第 5 項，與德國基本法第 21 條第 2 項及第 4 項，有異曲同工之妙。

至於干預政黨財務，立法者亦在政治獻金法之相關規範中，展現對民主正當性誠命之遵守。該法第 4 條第 1 項及第 33 條第 1 項分別規定：「受理政治獻金申報之機關為監察院」、「依本法所處之行政罰，由監察院處罰之」⁸。據此，政黨有關政治獻金之申報，應向監察院為之；且政黨若違反政治獻金法相關規定，例如：未將收受之政治獻

分確定政黨應返還之金額。在國家繼續補貼中出現可抵銷之情形時，政黨應返還之金額，應與國家次一期應支付政黨之金額互為抵銷。（第 4 項）對於其他政黨補助金之確定與支付，不受影響。（第 5 項）政黨於其黨章中應規定，有關第一項捐贈違法之情形係由其邦黨部或更下級之區域組織所造成者如何處理。」；第 31 條之 2 規定：「**聯邦眾議院議長**於進行第二十三條之一之審核，發現**決算報告書上之錯誤**時，如無第三十一條之三之情形，對政黨得請求繳交相當於**錯誤金額**之二倍金額。關於資產負債表或說明部分上建物及土地或事業投資之錯誤，應繳交之金額為未記載或未為正確記載之財產價值之百分之十。**議長以行政處分確定政黨應繳交相關金額之義務**。第三十一條之一第二項至第五項準用之。」；第 31 條之 3 規定：「**政黨收受捐贈而違反第二十五條第二項或未依第二十五條第四項轉交眾議院議長者**，得對其請求繳交違法所得金額之三倍金額；已支用之現金，仍計算之。政黨未依本法規定於**決算報告書中公開捐贈者**（第二十五條第三項），得對其請求繳交未依本法規定公開之二倍金額。**議長以行政處分確定政黨應繳交相關金額之義務**。第三十一條之一第二項至第五項準用之。」法條之翻譯參閱內政部政黨資訊網站：<https://party.moi.gov.tw/pgms/politics/law!list.action>（最後瀏覽日：2020 年 8 月 28 日）。

⁸ 政治獻金法第 33 條於 97 年 8 月 13 日修正時之修正理由二，更進一步闡明：「原條文僅就罰鍰之裁罰機關予以明定，至於其他種類行政罰之裁罰機關，原法並未有明定。按其立法原意係採裁罰機關同一原則，為避免爭議，爰於第一項明定依本法所處之行政罰，由受理申報機關（監察院）處罰之。」

金存入專戶（政治獻金法第10條第2項）、對政治獻金不為申報、不依法定方式申報，或故意為不實之申報（政治獻金法第21條第1項、第2項前段及第3項前段、第23條第1項後段）、未將政治獻金依限繳交受理申報機關辦理繳庫（政治獻金法第15條第1項、第5項）等情事，國家因而為命其繳交、處予罰鍰，甚至沒入政治獻金（政治獻金法第30條第1項及第2項參照）之處分者，僅得由監察院為之。簡言之，就涉及政黨政治獻金之國家公權力干預⁹，立法者不僅訂定法律規範之，更於該法明定得代表國家行使此項公權力者，係總統提名、立法院同意之監察委員所組成之監察院，以顯示足以與該重要事務（干預政黨財務）匹配之民主正當性。

依黨產條例之規定，黨產會對政黨及其附隨組織「一切財產」之干預（參見該條例第5條、第9條及第6條等），其嚴重度，絕對遠高於監察院依政治獻金法對政黨「政治獻金」之干預，但黨產條例第18條第1項卻明定黨產會委員僅由行政院院長任命即可，無須經立法院同意。對照前揭政治獻金法規定，此項任命，是否足以使黨產會公權力之行使，具備足夠之民主正當性，顯有可疑。

又對照與黨產會相同，皆因涉及與人民政治性權利相關之重要決定而設置之獨立機關，如：在黨產會設置之前，已存在之處理人民選舉、罷免及公投事務之中央選舉委員會，及管制所謂第四權即新聞媒體之國家通訊傳播委員會；或在黨產會設置之後，始成立之處理轉型正義之促進轉型正義委員會。對中選會、通傳會及促轉會，立法者不僅皆以法律層級定其任務內容，更於各該法律中，明定其委員須經立法院同意後始得任命，以賦予與其任務相當之民主正當性程度¹⁰。以

⁹ 依政黨法第2條規定，該法之主管機關為內政部，故內政部對有違反該法規定情事之政黨，亦得處予罰鍰。惟內政部對違反規定之政黨，並無追繳或沒入其財產之權限。故相較於監察院，內政部對政黨財務干預之範圍與程度，仍屬較小。

¹⁰ 中央選舉委員會組織法第3條第1項、國家通訊傳播委員會組織法第4條第1項及促進轉型正義條例第8條第1項參照。

此檢視任務重要性幾乎與上開二級獨立機關相當之黨產會¹¹，即可顯示黨產會委員人事任命程序上，民主正當性上之不足。就此項民主正當性欠缺之問題，前開理由書中併予指明部分（解釋理由書第 25 段），絲毫未加論述。

參、關於系爭規定五後段部分：

系爭規定五（黨產條例第 4 條第 2 款）內容為：「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。」本號解釋宣告該規定（前段及後段）與法律明確性原則、憲法第 7 條平等原則及第 23 條比例原則尚無違背。針對該規定後段，本號解釋特別另為不違反不溯及既往原則之宣告。

就本號解釋對系爭規定五後段所為不違反平等原則之合憲宣告，本席尚難贊同。另外，將系爭規定五後段連結黨產條例其他規定合併觀察下，本席更不贊同該後段規定不違反比例原則及不違反禁止溯及既往原則。

為行文方便，本意見書以下就系爭規定五後段所稱「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」，簡稱為「從前之附隨組織」；同規定前段所指「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」，則簡稱為「現在之附隨組織」。

一、系爭規定五後段違反平等原則

系爭規定五所指「過去之附隨組織」其實係屬被擬制之附隨組織，蓋其已脫離政黨之實質控制，與政黨無關，毋寧係一般人民團體。因此，「現在之附隨組織」與「過去之附隨組織」，在本質上，乃不同之類型。

¹¹ 有關黨產會與行政院其他二級獨立機關其民主正當性程度之詳細比較，請參閱附表一。

本解釋理由書一再強調，依黨產條例第1條規定，該條例欲追求之目的為「建立政黨公平競爭環境，健全民主政治」（解釋理由書第12段、第16段、第17段、第18段、第20段、第25段、第30段、第38段、第39段、第47段、第51段、第54段、第67段等段）。然而，唯有依舊附屬於政黨之現在附隨組織，政黨才能透過其實質控制，操控及運用該組織不當取得之財產，進而影響政黨間之公平競爭，而破壞民主政治。對於從前之附隨組織，政黨既已失去其實質控制之地位，實在很難想像，如何再去控制和運用該組織之財產（估不論其係正當取得或不當取得），以影響政黨公平競爭，從而有害民主政治。

此由系爭規定五之立法理由謂：「政黨依人民團體法第47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營利性或非營利性法人、團體或機構，雖屬獨立存在之組織，但受政黨實質控制，二者有密不可分之關係，應一併納入本條例調查及處理之範圍，以避免藉脫法行為違反政黨政治之平等原則，爰為第二款之定義。」亦應可看出端倪。

依該立法理由之文義，明顯可見立法者亦認為系爭規定五前段所指「現在之附隨組織」始與系爭規定五所欲達成之目的較有正當關聯；至於後段所稱「從前之附隨組織」，則與立法理由所指之情形，顯有差別。

針對上開本質上不同事物之二者，系爭規定五卻予以相同對待，將從前之附隨組織併同納入該系爭規定五之規範中，致其同須受財產被調查、禁止處分、返還及追繳價額等干預。如此不等者等之之規定，如無得以正當化之理由，即為違反平等原則。

本號解釋卻認為，得將從前之附隨組織與現在之附隨組織等同視之，係因「現由或曾由政黨實質控制者均可能有源自政黨之不當取得財產，且系爭規定五後段所定義非以相當對價轉讓而脫離政黨實質控

制者，在不足相當對價範圍內，可能仍實質擁有不當取得財產。是系爭規定五後段與其前段所定義之附隨組織，就是否擁有不當取得財產而言，實屬相同事物。」（解釋理由書第 48 段）

然而，自始未曾受政黨實質控制之一般人民或人民團體，如曾與政黨或其附隨組織交易，則亦可能「以非相當對價方式而持有不當取得財產」。準此，如何得以「在不足相當對價範圍內，可能仍實質擁有不當取得財產」為依據，而證立僅挑選從前之附隨組織，與現在之附隨組織等同視之，並不違反平等原則？從前之附隨組織，與其前述之人民或人民團體，究竟有何不同，而須對該附隨組織另眼看待？立法者及本號解釋，皆未交代。

退步言，縱從前之附隨組織，因過去曾受政黨實質控制，因而與現在之附隨組織有相似之處。然本號解釋，仍未正視從前之附隨組織在脫離政黨實質控制後，與現在之附隨組織間，所存在之極大不同，更漠視在系爭規定五之擬制下，從前之附隨組織與現在之附隨組織，受財產上之干預程度與範圍，毫無區別之不平等結果。換言之，無論基於「曾由政黨實質控制」，或「在不足相當對價範圍內，可能仍實質擁有不當取得財產」之理由，均無法正當化系爭規定五將從前之附隨組織與現在之附隨組織，完全等同視之之分類模式。本號解釋竟僅因從前之附隨組織與現在之附隨組織均「可能」擁有不當取得財產，便一廂情願地等同視之，而認可通過中度審查標準之平等原則檢驗，本席實難苟同。

二、系爭規定五後段及其法律效果，關於「過去之附隨組織」在脫離政黨控制後始取得之「正當財產」部分，違反比例原則

（一）解釋論據

本號解釋宣告系爭規定五後段與憲法第 23 條比例原則尚屬無違，其審查論據略為：（1）系爭規定五目的係為追求特別重要之公共利益，洵屬合憲（目的正當）。（2）系爭規定五後段將曾由政黨實質控制之法人、機構或團體，納入附隨組織之定義範圍，使其等受黨產

條例規範，以避免妨礙不當取得財產之調查及處理，明顯有助於立法目的之達成（手段適合）。(3) 從前之附隨組織雖已脫離政黨之實質控制，但其既係以非相當對價轉讓而脫離該實質控制，則在不足相當代價之範圍內，實質上仍擁有不當取得財產，若未將其併列為黨產條例之規範對象，不當取得財產之調查及處理易生重大缺漏。是於有效調查及處理不當取得財產上，並無其他相同有效之手段（手段必要）。

(4) 系爭規定五雖使附隨組織之財產因被調查及處理而受影響，但相較於調查及處理不當取得財產之重大缺漏，將影響政黨公平競爭環境之建立及匡正過往違反自由民主憲政秩序狀態之特別重要公共利益而言，尚屬均衡（手段合乎比例）。(解釋理由書第 51 段至第 54 段參照)

(二) 本席意見

本席認為，系爭規定五後段是否符合比例原則，應就黨產條例整體規範一併觀察，始能精確檢視。

黨產條例第 5 條第 1 項規定：「……附隨組織自中華民國 34 年 8 月 15 日起取得，或其自中華民國 34 年 8 月 15 日起交付、移轉或登記於受託管理人，並於本條例公布日時尚存在之現有財產，除黨費、政治獻金、競選經費之捐贈、競選費用補助金及其孳息外，推定為不當取得之財產。」依該規定，附隨組織，只要自民國 34 年 8 月 15 日後取得、至本條例公布之日尚存之現有財產，即一律被推定為不當取得之財產。而經推定為不當取得之財產，在附隨組織舉反證推翻前，原則上全部遭禁止處分（黨產條例第 9 條）；且最終凡不能舉反證證明非不當取得者，均應返還於國家、地方自治團體或原所有權人，不能返還者，則追徵其價額（黨產條例第 6 條）。

在系爭規定五將從前之附隨組織納為黨產條例規範對象，且未將其與現在之附隨組織予以區分，一併規定為「附隨組織」之法律邏輯下，適用黨產條例之法律效果規定後，不難發現，該規定與其附加之法律效果，對於從前附隨組織財產權之干預範圍與程度既深且廣。

從前之附隨組織，在脫離政黨實質控制前，固有可能擁有來自於政黨之「不當取得之財產」，但在脫離後，其財產亦有可能係來自於自己努力而生之「正當取得之財產」。惟在系爭規定五之擬制及黨產條例第5條、第6條、第9條之適用下，對從前之附隨組織而言，其財產無論係「正當取得」或「不當取得」，一律被推定為「不當取得之財產」，因而導致該脫離後始取得之正當財產，於無法舉反證推翻時，亦須同受禁止處分（黨產條例第9條）及命為返還或追徵價額（黨產條例第6條）之不利干預。

按，不動產物權經登記者，推定登記權利人適法有此權利（民法第759條之1第1項）、占有人於占有物上行使之權利，推定其適法有此權利（民法第943條第1項）、占有人推定其為以所有之意思，善意、和平、公然及無過失占有（民法第944條第1項）。此外，民事請求權，最長因15年不行使而消滅（民法第125條）；國家對人民之公法上請求權，除法律另有規定外，更僅得於5年內行使之（行政程序法第131條第1項）。以上規定，乃憲法第15條保障財產權之展現，亦為財產權法律秩序之根基。

黨產條例第5條規定，則完全顛覆前述財產權法律秩序之根基；同條例第9條及第6條，更以該第5條為基礎，而逕行限制財產名義上所有人處分其財產，甚至剝奪之。此項財產權之限制或剝奪，又因同條例第3條規定，而無任何有關權利行使期間規定之適用。

從前之附隨組織於脫離政黨控制後始擁有之「正當取得財產」，與來其自於政黨之「不當取得之財產」，本質上大不相同，該「正當取得之財產」，應非屬本條例所欲處理之客體，卻在系爭規定五之擬制及其所衍生之法律效果下，須受完全悖於前述財產權法律秩序之不利干預。此種「散彈打鳥」、「大砲打小鳥」甚至「斬草除根」方式之規定，縱使對「不當取得之財產」，尚屬符合比例原則；但對「正當取得之財產」，如何堪認符合手段必要性及狹義比例原則？

三、系爭規定五後段及其法律效果，關於「過去之附隨組織」在脫離

政黨控制後始取得之「正當財產」部分，違反不溯及既往原則

本號解釋坦承系爭規定五後段「仍為限制或剝奪其（即「從前之附隨組織」）財產之不利性法律規範。」，且「確係具溯及既往效力之法律」（解釋理由書第60段），但仍宣告系爭規定五後段規定不違反法律不溯及既往原則。

如上所述，依系爭規定五後段，從前之附隨組織雖已脫離該政黨之實質控制，仍應向黨產會申報財產（黨產條例第8條），且其於黨產條例公布日（105年8月10日）尚存在之現有全部財產，均被推定為「不當取得」（黨產條例第5條）¹²，導致在其舉反證推翻前，該全部財產原則上均遭禁止處分（黨產條例第9條）；且最終凡不能舉反證證明非不當取得者，均應返還於國家、地方自治團體或原所有權人，不能返還者，追徵其價額（黨產條例第6條）。

前述黨產條例第5條、第6條、第8條、第9條所規範之財產，時間上，溯及至黨產條例施行前，甚至遠至34年8月15日起算，並延伸至黨產條例生效日（105年8月10日）。而且，依黨產條例第5條第2項規定，政黨及附隨組織（不論係「現在之附隨組織」，或係「從前之附隨組織」）自34年8月15日起以無償或交易時顯不相當之對價取得之財產，除黨費等外，雖於黨產條例公布日已非該政黨、附隨組織所有之財產，亦推定為不當取得之財產。亦即，黨產條例之規定，可適用於本條例生效前業已終結之事實。因此，系爭規定五後段規定，乃真正溯及既往之不利性法律規範。

¹² 依黨產條例第5條第1項及第2項規定，黨費、政治獻金、競選經費之捐贈、競選補助金及其孳息，不在被推定為「不當取得之財產」範圍內。因此，理論上，如政黨將前述黨費、政治獻金、競選經費之捐贈、競選補助金及其孳息，移轉為其附隨組織之財產，則該附隨組織應亦可主張此部分之財產非屬不當取得；但附隨組織就此主張應舉證責任。由於此類財產，大多屬於現金，而多筆現金一旦混合，即難以辨明此現金來自何處，彼現金又來自何處，且現金之流動性大，故可想見，對於從前之附隨組織而言，脫離政黨實質控制越久、脫離後始取得之財產越多，越難盡其舉證責任。

依據「真正溯及既往規定」原則上不得允許之審查模式¹³，對於系爭規定五後段，至少應採較嚴格之審查標準。

惟本號解釋對於系爭規定五後段規定之違憲審查，未明示審查標準，而僅籠統提出「(1)立法者制定溯及既往生效之不利性法律規範，如係為追求憲法重大公共利益，仍非憲法所當然不許。」、「(2)受規範對象據以主張信賴保護之信賴基礎，與自由民主憲政秩序不相容者，其信賴自不值得保護，更不生信賴保護之問題」，為審查依據（解釋理由書第59段）。

本號解釋所謂「系爭規定五後段所追求者，乃憲法上重大公共利益」，係以：「系爭規定五之目的，係為認定與政黨關係密切之附隨組織，進而得以調查及處理其源自政黨之不當取得財產，以建立政黨公平競爭環境，健全民主政治，並落實轉型正義，故系爭規定五所欲追求者，乃憲法上重大公共利益，其後段規定之溯及既往效力，具有合憲之正當事由。」，為其論據（解釋理由書第61段）。

然而，系爭規定五之立法目的為何，應先檢視本條之立法理由。經查，該立法理由為：「政黨依人民團體法第47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營利性或非營利性法人、團體或機構，雖屬獨立存在之組織，但受政黨實質控制，二者有密不可分之關係，應一併納入本條例調查及處理之範圍，以避免藉脫法行為違反政黨政治之平等原則，爰為第二款之定義。」

前開立法理由，依其文義，明顯僅與系爭規定五前段所指「現在之附隨組織」相關，而無從一併涵蓋同規定後段所指「從前之附隨組織」。

準此，僅從系爭規定五本身之立法理由，已無從得知為何可將「從前之附隨組織」納入該條規範範圍，更遑論可得出系爭規定五後段「所欲追求者，乃憲法上重大公共利益」之結論，且以之作為該後段規定，

¹³ 參見林錫堯大法官，釋字第714號解釋協同意見書第7-12頁。

得為禁止溯及既往例外之合憲正當事由。

其實，所謂「系爭規定五所追求者，乃憲法上重大公共利益」，最後仍必須訴諸黨產條例第1條所揭示之該條例立法目的：「為調查及處理政黨、附隨組織及其受託管理人不當取得之財產，建立政黨公平競爭環境，健全民主政治，以落實轉型正義，特制定本條例」。

惟，即使得以黨產條例第1條規定為依據，而如本號解釋理由書所稱「系爭規定五（含前段及後段）所欲追求者，乃憲法上重大公共利益」，仍因系爭規定五後段及其適用後之法律效果，過於浮濫，故不當然意味對從前之附隨組織所有財產上之干預，皆得主張屬禁止溯及既往原則之例外，且因信賴不值得保護，而得以合憲化。

詳言之，對於附隨組織在尚未脫離政黨實質控制前所取得之財產，予以溯及規範，或許尚得本於「追求憲法上重大公共利益」之目的，而容忍此部分之溯及既往規定屬於禁止溯及之例外，而尚屬合憲；但附隨組織如已脫離政黨之實質控制，則其於脫離後始取得或增加之財產，與政黨已無牽涉，任何人即不得繼續任意指稱該嗣後取得之財產與政黨利用黨國部分威權體制，有何關聯。就此部分財產所為之溯及干預，不僅不具本條例所欲追求之「憲法上重大公共利益」，致不得主張有禁止溯及既往原則例外之適用，更無理由書中所謂「受規範對象據以主張信賴保護之信賴基礎，與自由民主憲政秩序不相容者，其信賴自不值得保護」可言。

是黨產條例就「從前之附隨組織」於脫離後始取得之財產，一併推定為「不當取得」，其在此範圍內對從前之附隨組織所為之財產上干預，實難再以禁止溯及既往之例外，及信賴不值得保護之說法，予以正當化。否則，不啻認為任何附隨組織，僅因曾受政黨之實質控制，則縱使已經脫離，且脫離後已經過長久時間，且脫離後以正當方式取得財產，仍應持續、永久、世代地承擔政黨所利用黨國不分而留下之法律罪過。試問，此種類似於「一滴血」之理論¹⁴，如何通過「真

¹⁴ 參見，廖元豪，民主憲政 2.0，抑或改朝換代算舊帳？－轉型正義概念的反思，

正溯及既往之規定原則上違憲」所應有之至少較嚴格之審查標準？

肆、結論

黨產條例第 1 條揭示該條例之立法目的在於「落實轉型正義」，此項立法政策選擇，釋憲者固然必須尊重。但黨產條例亦為憲法所稱之法律，自應服膺憲法第 172 條所定不得牴觸憲法之要求。

黨產條例牽涉立法當時現在執政黨與過去執政黨之政治爭議，而該條例實際適用結果，確實又以過去執政黨及其附隨組織為主要甚至唯一規範對象，且其規範效力，又真正溯及許多過去已終結之事實。因此，該條例之規定對受規範對象之基本權侵害，有無逾越憲法所定界線，導致本條例反而具有妨礙「建立政黨公平競爭環境」之情事，更是大法官在解釋系爭條例相關規定時，所應念茲在茲。

就此，翁岳生大法官之錚言：「民主政治如果不能建立在人權保障的基礎之上，特別是在欠缺深厚民主文化的社會，幾乎很難不演變為某種形式的多數暴力，在二十世紀，上百個國家的民主發展經驗中，充滿了失敗的實例」¹⁵，實有暮鼓晨鐘之功效。

台灣法學雜誌，第 314 期，2017 年 2 月，137 頁。所謂「一滴血」理論，在美國仍處於種族隔離盛行時期中，係指：任何人，只要有一絲絲有色人種之血統（one drop of colored blood），縱使係來自於遙遠之祖宗八代，仍被視為有色人種，而應受種族隔離政策之不平等待遇。美國最高法院 1896 年 Plessy v. Ferguson 判決，該案原告 Plessy 僅具 1/8 之黑人血統（其曾祖父母中之一人為黑人），為爭取人權，故意坐在東路易斯安那鐵路公司一輛專為白人服務之列車車廂中，法官 Ferguson 判決該公司有權依當時之路易斯安那州 Jim Crow law 規定，要求原告繳交罰款。原告持續上訴至美國最高法院，仍遭該院駁回。美國最高法院本判決多數意見並未正式引用「一滴血」理論，惟仍認為原告雖僅有 1/8 黑人血統，但依舊是黑人，故原審判決並未違反「隔離但平等」（separate but equal）之要求，自不牴觸憲法之平等原則。如同 1857 年之 Dred Scott v. Sanford 判決，Plessy v. Ferguson 判決被批評為美國最高法院惡名昭彰判決之一，但本案唯一持反對意見之法官 John Marshall Harlan 在意見書中堅持「我們的憲法是无顏色的」（Our constitution is color-blind），卻廣為傳頌。參見，M. Tushnet (ed), I Dissent, Great Opposing Opinions in Landmark Supreme Court Cases, 2008, at 70-77.

¹⁵ 翁岳生，建立以人權保障為基礎的民主政治—司法院大法官釋憲制度在民法改革過程中判演的角色，現代法治國家之釋憲制度與司法改革，第 15 章，382

另外，本席參與本號解釋，不禁想起美國兩位法官說過的幾句話：

‘The rule of law is powerful and fragile; it’s your job to protect it’（法治既有力又脆弱；保護它，是你的任務）¹⁶

‘Once a justice takes the bench "politics goes out the window".’
（最高法院法官一旦上任，即遠離政治）¹⁷

當立法者及行政機關激情地高擎轉型正義大纛時，大法官不但不應接棒揮舞，更應中立、冷靜地檢視在轉型正義的外包裝下，黨產條例規定對真正應受追究之當事人，有無逾越比例，對實在無辜之第三人，是否株連九族？！¹⁸

頁，2020年7月。

¹⁶ 此為美國退休法官 T. W. Small 所言，參見 <https://www.judges.org/news-and-info/the-rule-of-law-is-powerful-and-fragile-its-your-job-to-protect-it/> 最後瀏覽日：2020.08.28。此之「it’s your job」，係向想擔任法官之人而說，故 Small 法官之真意為：「保護法治，乃所有法官之任務。」

¹⁷ 此為美國最高法院現任法官 Stephen Breyer 於 2020 年 7 月接受美國媒體 CNN 訪問時所言。<https://edition.cnn.com/2020/07/29/politics/stephen-breyer-interview/index.html> 最後瀏覽日：2020.08.28。

¹⁸ 在本號解釋所稱之「非常時期」中，司法院院長王寵惠曾於 44 年 2 月出席中國國民黨中央委員會，並提出內容詳盡之「司法工作報告」，且於該報告文末明白表示：「……半年來之工作概況，就其數量言，雖不為多，但尚能遵照上次大會之指示……今後如何使其更能配合國策，以加強反攻復國之力量，仍有賴與會各委員不吝指示，惠予協助。」（黑體字為本席所加）。參見，〈中國國民黨第七屆中央委員會五中全會會議記錄工作報告〉，《陳誠副總統文物》，國史館藏，數位典藏號：008-011002-00023-012 https://ahonline.drn.gov.tw/index.php?act=Display/image/933698tg_55UN#AS96 最後瀏覽日：2020.08.28。司法院院長自認已完成之司法工作係遵照中國國民黨中央委員會之指示，且未來之司法工作仍有賴該委員會給予指示，難謂中國國民黨對司法院有黨產條例第 4 條第 2 款所稱「業務經營」上之實質控制。試問：可否因此即應認司法院亦為黨產條例第 4 條第 2 款後段所指之附隨組織？

附表一、黨產會與其他二級獨立機關比較表

獨立機關	公平交易委員會	國家通訊傳播委員會	中央選舉委員會	促進轉型正義委員會	不當黨產處理委員會
組織正當性 程度及立法 目的	公平交易委員會組織法 (下稱公平法)	國家通訊傳播委員會組織法 (下稱通傳法)	中央選舉委員會組織法 (下稱中選法)	促進轉型正義條例 (下稱促轉條例)	政黨及其附隨組織不當取得 財產處理條例 (下稱黨產條例)
	行政院為維護交易秩序與 消費者權益，確保自由與 公平競爭，促進經濟之安 定與繁榮，特設公平交易 委員會 (公平法§1)	行政院為落實憲法保障之言論 自由，謹守黨政軍退出媒體之 精神，促進通訊傳播健全發 展，維護媒體專業自主，有效 辦理通訊傳播管理事項，確保 通訊傳播市場公平有效競爭， 保障消費者及尊重弱勢權益， 促進多元文化均衡發展，提升 國家競爭力，特設國家通訊傳 播委員會 (通傳法§1)	為貫徹憲法保障民主法治及 人民參政權之本旨，統籌辦 理公職人員選舉、罷免及公 民投票事務，設中央選舉委 員會 (中選法§1)	為促進轉型正義及落實自由民 主憲政秩序，特制定本條例 (促轉條例§1 I) 本條例主管機關為促進轉型正 義委員會(以下簡稱促轉 會)，不受中央行政機關組織 基準法第五條第三項、第三十 二條、第三十六條及行政院組 織法第九條規定之限制。促轉 會隸屬於行政院，為二級獨立 機關，…… (促轉條例§2 I II)	為調查及處理政黨、附隨組 織及其受託管理人不當取得 之財產，建立政黨公平競爭 環境，健全民主政治，以落 實轉型正義，特制定本條例 (黨產條例§1 I) 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 (黨產條例§2 I)
皆以法律訂之					
職權(內容正)	本會掌理事項如下：	本會掌理下列事項：	本會掌理下列事項：	……除政黨及其附隨組織不當	本會依法進行政黨、附隨組

當性程度)	一、公平交易政策及法規之擬訂。 二、公平交易法之審議。 三、事業活動及經濟情況之調查。 四、違反公平交易法案件之調查及處分。 五、多層次傳銷政策、法規之擬訂及有關案件之調查及處分。 六、公平交易政策及法令之宣導。 七、其他有關公平交易事項。 (公平法§2)	一、通訊傳播監理政策之訂定、法令之訂定、擬訂、修正、廢止及執行。 二、通訊傳播事業營運之監督管理及證照核發。 三、通訊傳播系統及設備之審驗。 四、通訊傳播工程技術規範之訂定。 五、通訊傳播傳輸內容分級制度及其他法律規定事項之規範。 六、通訊傳播資源之管理。 七、通訊傳播競爭秩序之維護。 八、資通安全之技術規範及管制。 九、通訊傳播事業間重大爭議及消費者保護事宜之處理。 十、通訊傳播境外事務及國際交流合作之處理。 十一、通訊傳播事業相關基金之管理。	一、選舉、罷免、公民投票事務之綜合規劃。 二、選舉、罷免、公民投票事務之辦理及指揮監督。 三、選舉區劃分之規劃辦理。 四、選舉、罷免、公民投票監察事務之處理。 五、政黨及候選人競選費用之補貼。 六、選舉、罷免、公民投票相關選務事項法規制(訂)定、修正及廢止之擬議。 七、其他有關選舉、罷免、公民投票事項。 (中選法§2)	取得財產處理條例另有規定外，依本條例第四條至第七條規定，規劃、推動下列事項： 一、開放政治檔案。 二、清除威權象徵、保存不義遺址。 三、平復司法不法、還原歷史真相，並促進社會和解。 四、不當黨產之處理及運用。 五、其他轉型正義事項。 (促轉條例§2 II)	職及其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。 (黨產條例§2 II)

		十二、通訊傳播業務之監督、調查及裁決。 十三、違反通訊傳播相關法令事件之取締及處分。 十四、其他通訊傳播事項之監理。 (通傳法§3)			
皆以法律定其任務					
(所職掌之職權，除促轉會部分職權外，皆涉及人民基本權之干預，其中尤以 NCC、中選會及黨產會所干預之基本權屬重大之政治性基本權)					
人事正當性程度	由行政院院長提名 經立法院同意後任命之 (公平法§4 I)	由行政院院長提名 經立法院同意後任命之 (通傳法§4 I)	主任委員、副主任委員及委員均由行政院院長提名經立法院同意後任命 (中選法§3 II)	由行政院院長提名經立法院同意後任命之 (促轉條例§8 I)	委員……由行政院院長派(聘)之 (黨產條例§18 I)
除黨產會外，皆須經立法院同意後始任命					
程序正當性程度	委員具有同一黨籍者，不得超過委員總額二分之一 (公平法§4 VII)	委員中同一黨籍者不得超過委員總數二分之一 (通傳法§4 III)	委員中同一黨籍者，不得超過委員總數三分之一 (中選法§3 III)	置委員九人……全體委員中，同一政黨之人數不得逾三人 (促轉條例§8 I)	委員中具有同一黨籍者，不得超過委員總額三分之一 (黨產條例§18 III)
	會議之決議，應有委員現有總額過半數之出席，及出席委員過半數之同意行之	會議之決議，應以委員總額過半數之同意行之。 (通傳法§10 III)	開會時須有全體委員二分之一以上出席始得開議，會議之決議，應有出席委員過半數之同意；如遇重大爭議案數之同意；如遇重大爭議案	促轉會之決議，應經過半數委員之出席，及出席委員過半數之同意行之。 (促轉條例§13 I)	開會時應有全體委員過半數之出席始得開會，會議之決議以出席委員過半數之同意為通過。但有下列情形之一

	(公平法§10 III)		件，開會時須有全體委員三分之二以上出席始得開議，會議之決議，應以委員總額過半數之同意行之 (中選法§7 II)		者，不在此限： 一、依第六條規定所為之決議，應有全體委員三分之二以上出席，出席委員過半數同意 二、依第二十條第二項規定所為之決議，應有全體委員三分之二以上出席，全體委員三分之二以上同意 (黨產條例§22 II)
委員會所作之決議應以簡單多數決為之 中選會及黨產會遇重大爭議案件時，則須以條件多數決為之					
時間正當性	置委員七人，均為專任，任期四年，任滿得連任 (公平法§4 I)	置委員七人，均為專任，任期四年，任滿得連任 (通傳法§4 I)	置委員九人至十一人，委員任期為四年，任滿得連任一次 (中選法§3 I、II)	主任委員、副主任委員及其他委員三人為專任；其餘四人為兼任。 (促轉條例§8 I) 委員任期至促轉會依第十一條第二項解散為止。但行政院長依第十一條第一項規定延長促轉會任務期間時，得依第一項程序更換主任委員、副主任委員或其他專、兼任委員。	本會置委員十一人至十三人，任期四年 (黨產條例§22 II)

			(促轉條例§8 IV) 促轉條例§11 I： 促轉會應於二年內就第二條第二項所列事項，以書面向行政院長提出含完整調查報告、規劃方案及具體實施步驟在內之任務總結報告；有制定或修正法律及命令之必要者，並同時提出相關草案。其於二年內未能完成者，得報請行政院院長延長之；每次以一年為限。 促轉條例§11 II： 促轉會於完成前項任務後解散，由行政院長公布任務總結報告。
除促轉會外，委員任期均為四年			

司法院釋字第七九三號解釋

（相關聲請書及裁判請上司法院大法官網站連結「解釋及不受理決議」閱覽，網址：<http://cons.judicial.gov.tw/jcc>）