

# 釋字第 793 號解釋部分不同意見書

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)<sup>1</sup>，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，

---

<sup>1</sup> 為利閱讀，本意見書行文時，將使用黨產條例之原條號。

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<sup>2</sup>。雖看似有數個政黨，但其中多數均已停止從事政治活動<sup>3</sup>。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<sup>4</sup>。

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<sup>5</sup>、臺灣地區宣布戒嚴<sup>6</sup>及第一屆中央民意代表未定期改選<sup>7</sup>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

---

<sup>2</sup> 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。

<sup>3</sup> 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」。

<sup>4</sup> 參見本號解釋第 34 段。

<sup>5</sup> 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。

<sup>6</sup> 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。

<sup>7</sup> 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」。

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<sup>8</sup>，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<sup>9</sup>、通過第一次憲法增修條文及選舉第二屆國民大會代表<sup>10</sup>、舉行第二屆立法委員選舉<sup>11</sup>、首次正副總統直接民選<sup>12</sup>等民主化歷程；甚至於 89 年及 93 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<sup>13</sup>。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<sup>14</sup>，為第二次政黨輪替。101 年之總統

<sup>8</sup> 參見本號解釋理由書第 38 段。

<sup>9</sup> 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。

<sup>10</sup> 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。

<sup>11</sup> 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。

<sup>12</sup> 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。

<sup>13</sup> 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.ccc.gov.tw/histMain.jsp?voteSel=20200101A2> 最後瀏覽日 109/08/27。

<sup>14</sup> 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。

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<sup>15</sup>。

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<sup>16</sup>。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<sup>17</sup>，但其處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

---

<sup>15</sup> 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。

<sup>16</sup> 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。

<sup>17</sup> 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：社團法人中國國民黨黨產總說明〉一文公開說明黨產問題。

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」<sup>18</sup>。

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<sup>19</sup>，有部分甚至引發行政訴訟<sup>20</sup>，直至今年（109 年）亦未獲完全解決。

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<sup>21</sup>，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

---

<sup>18</sup> 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，討 15 頁。

<sup>19</sup> 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)。

<sup>20</sup> 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)。

<sup>21</sup> 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。

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<sup>22</sup>。

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<sup>23</sup>。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

---

<sup>22</sup> 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。

<sup>23</sup> 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。

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<sup>24</sup>，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，

---

<sup>24</sup> 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。

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<sup>25</sup>。

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

---

<sup>25</sup> 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。



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<sup>26</sup>。

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<sup>27</sup>，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<sup>28</sup>，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、通知附隨組織之債務人向法院辦理清償提存<sup>29</sup>。凡此，均涉及對人民

---

<sup>26</sup> 參見本號解釋第 63 段。

<sup>27</sup> 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。」

<sup>28</sup> 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。」

<sup>29</sup> 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

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

---

(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)。

## 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<sup>30</sup>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

---

<sup>30</sup> 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。

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」<sup>31</sup>

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<sup>32</sup>，可見一斑。

<sup>31</sup> 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: Transitional Justice in Germany after 1945 and after 1990)》，先覺出版股份有限公司，105年8月。

<sup>32</sup> 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。

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<sup>33</sup>：

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」。

---

<sup>33</sup> 節錄自花亦芬，前揭書，第 428 頁以下。