

司法院釋字第 793 號解釋摘要

說明：本摘要係由大法官書記處依解釋文及理由書摘錄而成，僅供讀者參考，並不構成大法官解釋的一部分。

聲請案號：

107年度憲三字第15號(聲請人一：臺北高等行政法院第四庭法官)

108年度憲三字第 9號(聲請人二：臺北高等行政法院第六庭法官)

108年度憲三字第59號(聲請人三：臺北高等行政法院第六庭法官)

解釋公布日期：109年8月28日

言詞辯論日期：109年6月30日

事實背景

1. 聲請人一為審理該院 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)，認其審判應適用之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)、第 8 條第 5 項前段規定(下稱系爭規定二)、第 14 條規定(下稱系爭規定三)、第 4 條第 1 款規定(下稱系爭規定四)、第 4 條第 2 款規定(下稱系爭規定五)，有抵觸憲法保留、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，於 107 年 6 月向本院聲請解釋。
2. 聲請人二為審理該院 107 年度訴字第 260 號黨產條例事件，認其審判應適用之系爭規定一至三及系爭規定五後段有抵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，於 108 年 3 月向本院聲請解釋。
3. 聲請人三為審理該院 107 年度訴字第 1053 號黨產條例事件，認其審判應適用之系爭規定一至四及系爭規定五前段有抵觸

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，於 108 年 12 月向本院聲請解釋。

4. 上開三件法官聲請案所涉違憲爭議均包含系爭規定一至五，有其共通性，其聲請解釋意旨所主張之憲法疑義相同，本院併案審理。

解釋文

1. 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。
2. 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。
3. 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。
4. 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。
5. 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。

解釋理由書

1. 一、法制背景〔第 9 段〕

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，80 年 4 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，認於民主轉型之後必須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。〔第 12 段〕

2. 二、所涉基本權、憲法對政黨政治之保障與審查密度〔第 13 段〕

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。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，而直接或間接影響國家運作。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。〔第 15 段〕

3. 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，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。……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）。〔第 16-17 段〕

4. 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，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。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。〔第 18 段〕

5. 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〔第 19 段〕

憲法增修條文第 5 條第 4 項後段及第 5 項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，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），自非憲法所不許。〔第 20 段〕

6. 四、系爭規定一至三部分〔第 21 段〕

（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〔第 22 段〕

憲法增修條文第 3 條第 3 項及第 4 項規定……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。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。〔第 23 段〕

7. 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。〔第 24 段〕

8. （二）系爭規定一至三尚無違反權力分立原則〔第 26 段〕

行政權具有主動、積極、機動、全面之特質；反之，司法權……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，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。〔第 30 段〕

9. 五、系爭規定四與憲法第 7 條平等原則尚屬無違〔第 31 段〕

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。〔第 33 段〕

10. 系爭規定四明定……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。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。〔第 34 段〕

11. 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。78 年 1 月 27 日修正公布〔之〕動員戡亂時期人民團體法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。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。……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。〔第 36-37 段〕

12. 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。〔第 38 段〕

13. 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。〔第 39 段〕

14. 六、系爭規定五部分〔第 40 段〕

（一）系爭規定五與法律明確性原則尚屬無違〔第 41 段〕

系爭規定五規定所稱「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。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。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。〔第 43-44 段〕

15. (二)系爭規定五與憲法第 7 條平等原則尚屬無違〔第 45 段〕

系爭規定五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，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者；後段所定義者則為曾由政黨實質控制且已以非相當對價轉讓而脫離政黨之實質控制者。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。系爭規定五後段將曾由政黨實質控制，併同前段〔現〕由政黨實質控制之法人、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。〔第 47-48 段〕

16. (三)系爭規定五與憲法第 23 條比例原則尚屬無違〔第 50 段〕

系爭規定五前段定義之附隨組織，既現由政黨實質控制者，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。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。〔第 53-55 段〕

17. (四) 系爭規定五後段規定與法律不溯及既往原則尚屬無違
〔第 57 段〕

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。〔第 59 段〕

18. 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性質上仍屬不利性法律規範。又相關組織已脫離〔政黨實質控制〕之事實發生於黨產條例施行前者，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。〔第 60 段〕

19. 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，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。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，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。〔第 61 段〕

蔡大法官明誠提出部分協同意見書

蔡大法官焜燾、黃大法官虹霞（謝大法官銘洋加入貳、部分）、許大法官志雄、黃大法官瑞明、楊大法官惠欽分別提出協同意見書

吳大法官陳鑾、張大法官瓊文（林大法官俊益加入三、部分）、詹大法官森林（林大法官俊益加入壹、部分）分別提出部分不同意見書