

司法院憲法法庭言詞辯論筆錄

聲請人 臺北高等行政法院第四庭、第六庭

相關機關 不當黨產處理委員會

機關代表 林峯正主任委員

孫斌專任委員

代理人 林明昕教授

陳信安副教授

鑑定人 董保城教授

劉靜怡教授

張嘉尹教授

黃丞儀副研究員

關係人

欣裕台股份有限公司

代理人 李永裕律師

中央投資股份有限公司

代理人 谷湘儀律師

社團法人中國國民黨

代理人 張少騰律師

中華民國婦女聯合會

代理人 李宜光律師

財團法人國家發展基金會

財團法人人權基金會

財團法人民族基金會

上開三基金會共同代理人 葉慶元律師

本院 107 年度憲三字第 15 號臺北高等行政法院第四庭等聲請解釋案，於中華民國 109 年 6 月 30 日上午 9 時在憲法法庭公開行言詞辯論，出庭人員如下：

審判長大法官	許宗力
大法官	蔡烱燉
	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
書記官	林立青
	高碧莉
通 譯	吳奕林
	賴俐君

審判長諭知：請書記官朗讀案由。

書記官朗讀案由：臺北高等行政法院第四庭、第六庭就政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第 2 條、第 4 條第 1 款、第 2 款、第 8 條第 5 項前段及第 14 條規定聲請解釋案。

審判長諭知：

今天出席的人員，有全體大法官，今天聲請人臺北高等行政法院第四庭、第六庭法官沒有出席。相關機關有不當黨產處理委員會機關代表林峯正主任委員，接著是孫斌專任委員，還有代理人林明昕教授、陳信安副教授。鑑定人董保城教授、劉靜怡教授、張嘉尹教授、黃丞儀副研究員，以上是本案由本憲法法庭指定的鑑定人。今天出席的還有關係人，108 年度憲三字第 59 號聲請案原因案件的被處分人，有財團法人國家發展基金會、民權基金會、民族基金會共同委任的代理人葉慶元律師，還有 108 年度憲三字第 9 號聲請案原因案件之被處分人，中華民國婦女聯合會代理人李宜光律師。另外是 107 年度憲三字第 15 號聲請案原因案件之當事人，欣裕台股份有限公司代理人李永裕律師，中央投資股份有限公司代理人谷湘儀律師，還有社團法人中國國民黨代理人張少騰律師。

現在進行言詞辯論程序。

先向各位簡單說明今天言詞辯論的流程：

本次言詞辯論實施全程錄音錄影，並在本院及大法官網站直播開庭影音。

進行流程是：

1. 聲請人未到場，先由相關機關代表人及代理人陳述，時間共不超過 30 分鐘。
2. 關係人之代理人陳述：每個聲請解釋案各 10 分鐘，3 案共不逾 30 分鐘。
3. 鑑定人陳述意見（1 位 5 分鐘，共不超過 20 分鐘）。
4. 陳述意見完畢後，休庭 20 分鐘。
5. 繼續開庭後，由大法官詢問，大法官詢問結束後，關係人之代理人有最後補充說明之時間。

6. 最後由相關機關陳述。

7. 發言時間屆滿前 1 分鐘，響鈴 1 聲警示，時間屆至，響鈴 2 聲，發言者請結束發言。

審判長諭知：請書記官朗讀本案言詞辯論爭點題綱。

書記官朗讀言詞辯論題綱：

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

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

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

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

二、黨產條例第 4 條第 1 款規定部分：

黨產條例第 4 條第 1 款規定，是否屬於個案立法而違憲？

三、黨產條例第 4 條第 2 款規定部分：

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

（二）黨產條例第 4 條第 2 款後段規定，將曾由政黨實質控制其人事、財務或業務經營，且非以相當對價轉讓而脫離政黨實質控制之法人、團體或機構，納入附隨組織之定義範圍，是否違反法律禁止溯及既往原則？其範圍是否超出立法目的，而違反比例原則？

審判長諭知：

在請各位開始發言前，提醒各位席位上有計時器，請務必注意時間的掌握，如果超過時間，本庭會制止發言並關掉麥克風，各位沒有說完的，就請用書面補充。

現在開始請相關機關陳述意見。

相關機關代表孫斌專任委員

審判長，各位大法官，各位與會先進，大家早，我是黨產會的專任委員孫斌，在此代表機關陳述答辯要旨的前半段。依照黨產條例第4條第4款的規定，不當取得財產指的是政黨以違反政黨本質或其他悖於民主法治原則的方式，使自己或附隨組織取得的財產。簡而言之，政黨的本質是人民團體，而不是政府機關，如果執政黨藉由對政府的掌握，使自己享有一般人民團體所沒有的、類似政府機關的特權，進而取得財產上的利益，就是不當取得財產。本會成立至今調查發現，政黨不當取得財產的方法，包括以下幾種：無償占用公有地、無償取得公有地的所有權、使機關違法出售公有地、特權經營特許事業、支用政府預算從事政黨活動、濫用權勢迫使人民出售財產、或者強迫人民繳納不樂之捐，也就是大家很熟知的勞軍捐。此外，還有一些團體，雖然名義上不是政黨，但是和政黨的關係密切，這些團體被稱為政黨的附隨組織。在政黨的協助下，這些附隨組織享有一般人民所沒有的特權，並且取得了前面所說的不當取得財產。所以在處理不當取得財產的時候，這些附隨組織跟政黨是一樣的，應該要一併納入處理的範圍。

以今天大家對於民主法治的概念，或許很難理解，為什麼政黨跟附隨組織可以這樣容易地利用執政優勢，取得前面所說的不當取得財產。但是要記得，臺灣過去曾經戒嚴將近40年，在戒嚴期間，人民不但沒有組織反對黨的自由，新聞自由、言論自由、出版自

由都遭受限制。反對政府的人會被用叛亂罪名處死，人民選舉中央民意代表的權利，也因為動員戡亂體制無法行使。當時的執政黨在這段白色恐怖期間，建立了以黨領政、黨國不分的威權體制，當時敢質疑執政黨還有它的附隨組織的人都沒有好下場，也就是這樣的環境，讓當時的執政黨以及附隨組織得以明目張膽地從各界不當取得財產。而因為臺灣推動轉型正義的時間較晚，也使得不當取得財產的問題，並沒有隨著解嚴或終止動員戡亂而立刻結束。我們要記得，李登輝在擔任國民黨黨主席時期，黨營事業資產達到歷史最高峰。那麼為什麼我們要立法處理不當黨產的問題，原因是因為政黨還有它的附隨組織不當取得財產，其實是對財產秩序的不當侵擾。那麼黨產條例的立法目的，就是為了要將這些被侵擾的財產秩序回復到一個符合實質法治國的狀態。用簡單直白的話來說，就是該還給人民的還給人民，該還給國家的就還給國家。處理不當取得財產是我國推動轉型正義的一環，並且有助於建立政黨公平競爭的環境。透過黨產條例的施行，我們對於過去威權體制下，政黨以及附隨組織取得財產的手段加以評價，並且公允的處理，才能讓今天的從政者以及人民清楚知道，藉由執政之便，以及與執政黨的特殊良好關係，以違法或者看起來貌似合法的方式，將手伸向國家、社會以及人民的口袋，是錯誤而且不被允許的，進而杜絕同樣的事情在未來再次發生。

聲請人說，政黨以及附隨組織不當取得財產，並不像人權侵害那樣難以令人忍受，所以黨產條例的正當性或許有不足的地方。但是這種說法顯然忽略推動轉型正義的重要意義，就在於避免未來再次發生同樣的事情。如果沒有黨產條例，難道就不能處理不當取得財產的問題？在陳水扁擔任總統的任內，國民黨仍然是立法院多數黨。當時的法務部雖然曾經提出黨產條例草案，但在立法院程序委員會就遭到封殺。同時，行政院也曾經成立黨產處理專

案小組，在沒有法律的情形之下，試圖以協商或者訴訟方式解決國民黨以及附隨組織不當取得財產的問題，但是因為沒有黨產條例作為法律依據，所以成效有限。曾經有法院在判決政府敗訴的理由中說，雖然黨營事業取得財產的過程，用今天的法理來評價雖然可能不合理，但是難以依照目前一般民事法理處理，必須制定專法課予政黨返還財產的義務。由此可知，如果沒有黨產條例給予行政機關合理的公權力，將難以有效處理過去不當取得財產的問題。

那麼黨產條例處理不當取得財產的方式是什麼呢？政黨與附隨組織對於不當取得的財產，其實沒有值得保護的信賴，而黨產條例要求政黨以及附隨組織負的義務，就是返還過去不當取得的財產，那這個返還的範圍也沒有超過他們實質上不當獲利的範圍。所以黨產條例規定的處理手段，並不是處罰，而只是回復原狀，而且沒有限制政黨或者附隨組織的存續，也不會影響其他的自由權利。那麼針對鈞院所詢問的爭點，以下會由陳信安教授接續陳述。

#### 相關機關代理人陳信安副教授

審判長以及各位大法官，接下來由我就鈞院所提的三大爭點進行說明，首先，就爭點一（一）關於黨產條例是否就憲法保留事項而為規範的問題部分，綜觀鈞院相關解釋，我們可以知道憲法保留一詞都是在說明因為憲法第8條人民身體自由的限制法定程序等問題時，才會被提及。如果係就相關解釋意旨，憲法保留雖然叫做「保留」，其實也只是指憲法如果就基本權利保障事項已有明文規定時，立法者就不可以制定相抵觸的法律而另為規範，它所彰顯的其實只是憲法最高位階的地位，法律不可以與憲法相抵觸這樣的要求而已。也因此，它跟法律保留所涉及，何等事項應該保留，由立法者決定的權力分立問題不一樣，從中並沒有辦法推

導出某個特定事項只能夠以憲法規定，在憲法沒有詳細規範的情況下，也不可以以法律限制這樣的要求。由上述說明可知，聲請人因為過度執著於「保留」這兩個字，並且僅以政黨對於民主政治具有重要地位為由，就直接得出凡是跟政黨存續有關的事項，都是屬於憲法保留事項，立法者不可以制定法律加以規範的結論，卻完全忽視立法者基於它因為直接民主正當性地位所享有的立法創建功能。

再者，基於憲法抽象性、簡潔性等特徵，我們也很難想像憲法自行會就政黨相關事項鉅細靡遺加以規範，即便在憲法中已經對於政黨相關事項加以規定的德國基本法第 21 條規定，也在該條第 5 項當中明定，關於政黨事項應由聯邦法律進一步規範，於此我們要強調的是，黨產條例不僅沒有限制政黨的地位與功能，更沒有限制甚至剝奪政黨基於結社自由所享有的存續權利以及其他保障密度較財產權更高者，像是言論自由等自由權利。再者，即便政黨在我國民主憲政體制中扮演重要角色，也不會因此而取得國家機關，甚至是憲法機關的地位，也因而無法從中得出政黨的存續或與存續相關事項，只能由憲法自行規定的結論。否則在憲法就各該憲法機關都已經有基本規定的情況之下，憲法都還授權立法者制定組織法，難道我們也應該要同樣認為這些授權的憲法條文本身違反憲法保留的要求嗎？不僅如此，相較於憲法機關，憲法也要求立法者制定組織法，對於非屬於憲法機關地位的政黨，又如何能因此而認為它的存續或與存續相關事項只能由憲法自行規定，而不可以以法律加以規範？

另外，由憲法增修條文第 5 條第 4 項及第 5 項等規定，只能得出立法者不可以將政黨違憲認定與解散宣告的權限交給其他機關這樣的要求而已，不應該質疑這種性質是屬於事務權限劃分的規定，就直接認為所有與政黨存續有關的事項，都只能由憲法自己

規定，也因此憲法對於憲法機關或國家機關沒有規定的範圍之內，立法者本來就可以基於立法的創建功能，藉由組織法的制定，而設置特定國家機關執掌特定事務的執行。黨產條例並沒有就憲法保留事項加以規範，毋寧正是立法者行使這種立法創建功能的結果。

再者，關於爭點一當中是否違反憲法增修條文第 3 條第 3 項以及第 4 項規定部分，憲法增修條文第 3 條第 3 項以及第 4 項規定，主要是為了改善我國過往行政機關組織長久以來沒有辦法視實質情況彈性調整的困境，但是即便立法者依照該條項規定制定中央行政機關組織基準法，也不會因此而使得這部法律取得憲法位階，否則不就表示依照憲法規定所制定的中央五院組織法，以及其他眾多依照憲法委託而制定的法律，都同樣具有憲法位階嗎？顯然並不是如此。那麼對於黨產會組織不受組織基準法限制的討論，主要集中在於能否不受該法第 5 條第 3 項所定，不得以作用法或其他法規規定機關的組織這個限制部分。該條項規定主要在於區分組織法與作用法，揚棄過往在法制未備時，直接以作用法替代組織法的這種陋習，但即便如此，由增修條文第 3 條第 3 項規定，也沒有辦法得出，立法者應該就組織法與作用法分別立法的要求。

另外，鈞院釋字第 535 號解釋也沒有否定立法者將組織法與作用法在同一部法律規定的合憲性，也因此組織法與作用法分別立法，並非憲法所要求的立法原則，立法者也沒有這樣的立法義務，組織基準法第 5 條第 3 項規定只是在考量中央行政機關經常性任務特徵之後所為的通則性建制規範而已，但是隨著國家任務的演變與推陳出新，立法者為求在組織創建方面的妥適性，除了可以修改組織基準法加以因應之外，當然可以基於新名義的授權，而在必要時制定特別法律排除組織基準法的適用，並不受到組織基

準法的自我拘束。另外，其實自從組織基準法公布施行以來，已經兩次修訂第2條第1項但書關於排除該法適用範圍的規定，從這邊也可以證明後來的立法者並不受到先前組織基準法規定的拘束。而且，立法者選擇以法律位階的黨產條例排除同屬於法律位階的組織基準法的限制，其實與立法者將黨產會納入該法的除外規定當中，在意義以及適用的結果其實都是一樣的。換言之，這邊只是涉及同樣為法律位階的法規範產生衝突的情形，這種情形非常普遍，而且俯拾皆是，也因此在法律適用上才会有特別法優於普通法，以及新法優於舊法這種解決這些衝突的法律適用原則。如果只以這樣而指摘違憲，不就等於所有特別法以及所有新法都是屬於違憲？顯然並不是這樣。而且，依照憲法第171條第1項與第2項等規定，這種涉及相同位階的法規範相互衝突的情形，也不是職司憲法審判的大法官所應關切的事項。綜觀黨產條例整體規範結構，其實並沒有出現有組織基準法第5條第3項規定所要避免，直接以作用法替代組織法的情形。也因此縱使立法者在制定黨產條例時並沒有依照該法規定，將組織法與作用法分別立法，但它的規範結構其實也已符合該條項規定的規範目的。最後，黨產會不管在法律依據，乃至於在組織結構方面，都是符合組織基準法相關規定的要求。從這邊也可以證明，黨產條例關於黨產會的組織規定，在實質內容上與適用組織基準法的結果一樣，不能只是因為黨產條例第2條第1項規定，黨產會組織不受組織基準法規定的限制，就直接指摘黨產條例違憲。

再者，關於爭點一當中，是否侵害司法權而違反權力分立原則部分，依照憲法相關規定以及鈞院相關解釋可以知道，司法權的範圍主要是各類法律爭議的審判，而且司法權具有被動的特性，只能被動依照法律就現存法律爭議作成裁判，而不主動或積極形成法秩序或任何政治意志。我們要強調，司法權範圍與司法權獨占

不應混為一談。以公務員懲戒為例，依照鈞院釋字第 298 號解釋意旨可以知道，縱使認為公務員懲戒是屬於司法權的範疇，鈞院在該號解釋還是認為立法者可以基於維持長官監督權的必要，在合理範圍內將部分懲戒處分劃交由長官為之，而未以他侵犯司法權為由，宣告相關規定違憲。縱使真的如同聲請人所講，關於民事、刑事、行政不法的判斷是屬於司法權的核心事項，都應由司法機關擔當，但也不表示立法者就不可以將這種不法判斷交由行政機關或其他廣義司法機關先行為之，而這正是現行法制常見的情形，比如在行政法領域當中，行政機關本來就可以依照各該專業行政法以及行政罰法規定，判斷人民行為是否屬於行政不法。而且在刑事法領域中，也絕大多數是先由檢察官初步認定被告有無刑事不法情形。在聲請人的邏輯脈絡之下，恐怕會出現行政不法與刑事不法都只能先由法院先判斷確定之後，行政機關才可以裁處行政罰，以及檢察官才可以決定像是否緩起訴這樣的結論。換句話講，關係機關在這邊認為，縱使司法機關對於民事、刑事、行政不法的判斷享有權限，也不會因此排除行政機關或其他廣義司法機關先行判斷的可能，並且在該等判斷產生爭議時再交給司法機關作最終判斷，這樣才是屬於對司法權的正確理解。

另外，在聲請人指摘黨產條例違反功能最適部分，如果依照許宗力大法官在鈞院釋字第 585 號解釋所提的部分不同意見書的觀點可以知道，判斷立法者所為的國家事務分配是否符合功能最適原則的要求，應該以這個國家事務是否配屬於適當機關，以及這個機關的組織設置是否適於達成該國家任務的目的，作為判斷標準。立法者制定黨產條例，是為了調整被侵擾、破壞的財產的歸屬秩序，並且儘可能予以回復的憲法義務，對於這種憲法義務的履行，其實需要主動性與積極性。從而如果從功能最適原則的觀點來看，行政權正是具有主動性與積極性，它的組織與程序都是

為了因應這種主動性與積極性而生。也因此，把這種憲法義務的履行交給黨產會負責，並且賦予它有主動調查的權限，應該是符合前述功能最適原則的要求。相反地，如果只是由這種具被動性的司法機關為之，因為司法機關只能夠消極地等待原權利人提起訴訟，才有調查跟處理的可能。除了訴訟程序曠日費時之外，原權利人也或許會因為欠缺國家權力的協助，而無法有效的調查，或者是取得相關的事證，從而不僅無法取回原有的財產，剛剛所講黨產條例的立法目的，也將無法有效的實現，這個結果反而是跟功能最適原則的要求相違背。

再來是關於爭點二是否屬於個案立法而違憲的部分，其實由鈞院相關的釋字第 520 號及第 585 號解釋意旨，可以看到憲法並沒有完全禁止或排除立法者，進行個案立法的可能。換言之，縱使立法者真的是個案立法，也沒有辦法單以此為由，而直接認定說它是牴觸憲法的。毋寧還必須再進一步就該個案立法的規範內容，是否符合民主國原則與法治國原則的要求，而逐一檢視它的合憲性，另外鈞院在釋字第 585 號解釋中也提到「法律平等適用」或許可以作為判斷個案立法合憲性的依據。

其實對於個案立法我國學理多半是援引德國基本法第 19 條第 1 項第 1 句規定，來作為論證或者是說明的依據，雖然截至今日為止，德國聯邦憲法法院都未曾以牴觸該規定為由來宣告法律違憲，但是它相關的裁判見解，還是具有相當高的參考價值，對於這個部分我們已經整理在關係機關的聲明書當中，因為時間的關係，於此就不再復述。

但是在這邊我們如果借鏡於德國聯邦憲法法院裁判的見解，首先，本案的聲請人雖然指摘立法院在審議黨產條例的時候，各個政黨都是以中國國民黨來作為討論的對象，但縱使如此也只是能夠證明，中國國民黨在過往威權統治時期不當取得財產的相關事

實，是立法者制定黨產條例的動機、原因而已，不可以此而指摘黨產條例是針對該黨所為的個案立法。

再來依照黨產條例第 4 條第 1 款規定，可以知道政黨必須同時該當「於中華民國 76 年 7 月 15 日前成立」，以及「依動員戡亂時期人民團體法規定備案」，這兩個構成要件之後，才會受到本條例的規範。這兩個要件雖然有以特定的時點來作為要素，但是並無法直接得出，它是以特定政黨作為規範對象的結論。雖然聲請人以內政部的函示為例，認為總計有 10 個政黨是符合這一款的規定，但這也是內政部依照前述這兩個構成要件，判斷之後的結果，不應該導果為因的認為，立法者自始就是以這 10 個政黨來作為規範的對象。

再者，如果我們合併觀察黨產條例第 5 條第 1 項及第 4 條第 1 款的規定，可以知道這個法定構成要件，是由立法者以抽象的方式予以表述而成的，所以在立法的時候並沒有辦法明確估計將適用於多少的案件，以及會適用於哪些案件，從而它所規定的相關法律效果，並不是只有單次發生，毋寧是有一再發生、反覆發生的可能，也因此它是具有適用於不特定多數案件的一般性特徵，而非屬於個案立法。退萬步言，縱使真如聲請人所言，黨產條例第 4 條第 1 款是屬於個案立法，但如我們剛剛所講到的，依照鈞院釋字第 520 號及第 585 號解釋的意旨，也可以知道沒有辦法單以此為由，而直接認定它牴觸憲法。

如果以聯邦憲法法院相關裁判的關聯來分析黨產條例第 4 條第 1 款規定，可以知道立法者是藉由這一款規定所定的二個構成要件，而全面的、完整的將威權統治時期，所成立而存在的所有政黨納為規範的對象，以調查與處理其不當取得財產。換句話來講，並不是恣意的從這些政黨當中，隨意的挑選某一個特定的政黨來加以規範，也因此它與平等原則是相符合的，無法因此而指摘它

是違憲的。

另外，如果真的如同聲請人所言只有中國國民黨受規範，但是既然黨產條例本來就是在處理過往威權統治時期，以違反實質法治國原則所不當取得的財產，那在聲請人的認知脈絡之下，中國國民黨成為唯一的受規範者，這也是前述歷史背景的當然結果。此外，黨產條例是基於處理政黨不當取得的財產，以回復它既有的財產歸屬秩序，進而落實轉型正義，並且促進政黨公平競爭而為立法，就此應該是屬於德國聯邦憲法法院所稱的「重大的」或者是「實質的事由」，那基於這樣的一個實質事由所為的個案立法，也無從指摘它是違憲的。

再來是爭點三的部分，首先就「實質控制」是否違反法律明確性原則的爭議來作說明。其實依照鈞院的相關解釋意旨，可以知道對於法律明確性原則的審查，鈞院已經發展出諸多的應該要審酌的要素以及判斷的標準，因為時間的關係，於此就不再逐一的細述。由於黨產條例第4條第2款規定，只是涉及到附隨組織的認定標準，而且經由這個認定標準，被認定為附隨組織者，在黨產條例的規定之下，也只是涉及到對它不當取得財產的處理、調查而已，跟它的存續是沒有關係的，再加上該款規定的規範內容，涉及到必須要以公司法制、財務金融，乃至於歷史考察等專業知識，認定有沒有實質控制的關係，從而在審查的時候，應該沒有採取較為嚴格審查的必要，毋寧應該是要放寬審查的。

在這邊我們要特別強調的是，政黨不當取得財產，它是以黨國不分、系統性，而且可以說是全面性的方式來做的，往往需要經由抽絲剝繭深入調查，才能夠在個案當中真正釐清，掌握它不當取得財產的模式。也因此如果真的如同聲請人所言，制定形式的標準來認定有沒有這個實質控制的關係的話，將會出現掛一漏萬或者是掛萬漏一的情形，進而導致立法目的無法有效落實的遺憾。

而且也因為正是這種事務本質的要求，以致於立法者應該只能夠用這種比較廣泛的法律概念來作為要件，然後再由行政機關在個案當中去填補細節，從而在法律明確性的審查方面，也應該是要尊重立法者，而放寬審查的密度。

其實「實質控制」這個要件普遍存在於各個法規範當中，另外，在司法實務裡面也不乏有援引「實質控制其人事、財務或業務」的概念作為裁判依據。另外，立法者也已經成立性質屬於獨立機關的專業黨產會，而且要求在認定政黨之附隨組織的時候，應該行公開聽證的程序，就此也應該符合鈞院相關解釋關於「經適當組成之專業機構於個案中予以認定及判斷」這樣的要求，而且事後還可以再經由司法機關，以司法審查加以確認，從而它應該是符合法律明確性原則的要求。

最後對於黨產條例第 4 條第 2 款規定，是否違反法律禁止溯及既往以及是否違反比例原則的部分，法律禁止溯及既往簡單來講，就是禁止以事後所新訂的規範標準，重新評價已經完成、終結的行為或者是法律關係，對於聲請人以及關係人一再主張，立法者是在事後制定黨產條例，重新評價先前財產取得行為的當否，從而認為它是違反法律禁止溯及既往原則，我們認為這樣的一個指摘其實是有問題的。因為由鈞院釋字第 573 號及第 567 號等解釋意旨可以知道，除了不論是在行憲前或者是行憲後，都已經有法律優位與法律保留原則的要求之外，在行憲後縱使國家遭逢重大變故，國家還是不可以恣意的違反基本權利保障與權力分立、制衡原則的這些要求。

就此以觀，其實並沒有事後再以新的標準重新評價政黨，在威權統治時期財產取得的正當性，換句話來講，這個標準是一直存在的，只是當時被刻意忽視而已，也因此當然就沒有所謂真正溯及的問題。附隨組織在脫離政黨實質控制以前，也曾經出現依附於

政黨，而在摻雜黨國不分的特殊權力結構關係當中，從國家獲得財產，或者是在政黨所主宰的威權統治體制的掩護下，以違反憲法保障財產權，或者是不具實質司法自治的方式，獲取人民的財產，也因此即便它事後已經脫離政黨實質控制，但是它原有財產歸屬秩序遭受到破壞或侵擾的狀態，還是依舊存在的。

藉由制定性質是屬於近似於不當得利衡平措施的黨產條例，將條例公布時尚存在的不正當取得財產，納為調查與處理的範圍，以去除該等狀態，其實應該是屬於對這種附隨組織不當取得財產所為的非真正溯及性的法律，因此是跟法律禁止溯及既往沒有關係的。也因此萬萬不可以僅以黨產條例第4條第2款後段規定中，「曾」受政黨實質控制，但已「脫離」政黨實質控制，這兩個規範文義，就直接認為它是真正溯及的立法。確切而言它所要調查跟處理的，是這個附隨組織自受政黨實質控制時起，一直到脫離後，仍持續保有的不當取得財產。

另外，依照黨產條例第6條第2項規定可以知道，經過黨產會命移轉的財產範圍，是以移轉時的現存利益，也就是現今仍然存在之財產標的本身，或者是其變形後仍然存在的替代物為限。也因此在法律效果方面，也沒有溯及的要求附隨組織應該將過往一切不當取得的財產都作移轉，換句話來講，只是藉此而使附隨組織在未來不再繼續保有仍然存在的不當取得之財產而已。再者依照鈞院的相關解釋意旨可以知道，只有當人民合法取得的法律地位或者是利益，才有產生信賴利益的可能，如果附隨組織的財產並非是以合於實質法治國原則的方式所取得，那當然就不會是信賴保護原則所要保障的範疇，也不可以因此而對它主張有信賴利益，既然沒有信賴利益的權限，也沒有再判斷這個信賴利益是否會因為黨產條例的制定而受有侵害，以及這個侵害是否符合憲法的要求。

最後黨產條例的立法目的，我們剛才已經有講過，它是再重新調整經侵擾、破壞之財產歸屬秩序，並且予以回復，以落實轉型正義。已脫離的附隨組織既然還是繼續保有不當取得的財產，黨產條例第4條第2款後段規定將它納入規範範圍來調查跟處理，並沒有超出立法的目的。換句話來講，如果我們今天沒有將附隨組織納入，在附隨組織還是可以繼續保有不當取得財產的情況之下，前述的立法目的反而沒有辦法落實。

黨產條例第4條第2款後段也不是將所有已經脫離的附隨組織一併納入，而僅是以「非以相當對價轉讓而脫離政黨實質控制」的附隨組織來作為規範的對象，它的立法意旨是為了避免附隨組織藉此而脫離政黨的實質控制，來規避對它不當取得財產的調查及處理，從而造成它可以繼續持有這種不當取得財產的可能。換句話來講，如果只是以這個附隨組織已經脫離政黨實質控制為理由，而無視於它是非以相當對價而轉讓的方式來脫離，就把它排除在規範範圍之外的話，除了無法有效去除原本因為不當取得財產所生的這種財產歸屬秩序的侵擾、破獲狀態，並予以回復之外，最終也將會使得黨產條例所要追求的轉型正義這個立法目的，淪為空談。也因此我們認為，唯有將其一併納入規範，才會是符合立法目的。基於這樣的一個觀點，我們也認為所採取的手段跟這個目的之達成間，也已經達到了實質關聯性的程度，從而與比例原則相符合。

綜上所述，關係機關認為鈞院爭點所涉及到黨產條例的相關規定，都是符合憲法的要求，轉型正義的工程能否真正的實現，攸關我國能否持續深化民主，近年來鈞院大法官所作成的諸多解釋，都已經厚植人權保障的基礎，期盼能夠再經由這一次的解釋，再次扮演我國民主深化的重要推手。以上謝謝。

審判長諭知：

接著請關係人之代理人陳述，每個聲請解釋案各10分鐘，3案共不逾30分鐘。

先請關係人財團法人國家發展基金會、財團法人民權基金會、財團法人民族基金會共同委任之代理人陳述。

關係人財團法人國家發展基金會、財團法人民權基金會、財團法人民族基金會共同代理人葉慶元律師

院長各位大法官，我是國家發展基金會、民權及民族基金會的共同代理人葉慶元律師。我想針對今天的議題，首先我還是要提醒一下一些程序的狀況，尤其是今天我們在討論附隨組織的時候，其實有一些被認定是附隨組織而不再今天的會場當中，比如說中廣、比如說救國團，它們的正當法律程序權是不是能夠透過這一次的釋憲程序予以保障，甚至其實與我們共同成為聲請的利害關係人的，比如說國民黨，還有國民黨轉投資的中投以及欣裕台，三個當事人涉及的是幾百億的資產要共用十分鐘，這是不是妥當？我想這邊都要由大院再行考量。

我想不多說，我就直接進入我自己的部分，我大概會退一步來看，我今天會從到底什麼是轉型正義？轉型正義的概念是什麼？在國際上到底是怎麼實踐？在臺灣難道真的沒有實踐轉型正義嗎？再進一步去看，我們現在所謂的不當黨產條例到底是不是正確的轉型正義的體現？還是實際上它是一個違憲的、破壞民主政治的一個手段跟工具。最後會有今天的結語，下面就供各位大法官參考。我想先回到本案我所代理的三位當事人，這三個基金會是財團法人，受捐助成立的時間是104年，也就是2015年，這個受捐贈成立的時候，早就不是威權時期了，三個基金會受到國民黨投資的中投底下的子公司的欣裕台，各捐贈了三千萬台幣，就這麼單純的事實。在89年以降、在104年的時候，早就經過三次政黨輪替，這樣三個單純的基金會，公司把錢捐出來作公益，為什麼會扯到

所謂的轉型正義？為什麼會有不當黨產的問題？其實正好突顯了不當黨產條例本身涉及範圍過廣，而有違憲問題的問題。

我們回頭來看到底什麼是轉型正義？在國際轉型正義中心，對於轉型正義的定義是說，國家民主化後，對於過去威權政府或極權政府，所實施的違法和不正行為作出補償，來鞏固民主，核心概念包括了真相調查、起訴加害者、賠償受害者、追思與紀念、和解、制度改革跟人事清查。在每一個國家會有不同的狀況，我想今天黨產會，其實主辦機關念茲在茲的是，我們就是德國模式。德國模式是什麼？對象是針對東德的共產政權，其實它的基礎如今天大會請的鑑定人董保城老師講得很清楚，是兩德統一條約，它是一個憲法性質的條約，在這個基礎之上，對於原來非法的東德共產政權進行追究，去檔案解密、真相調查、財物歸還、做清算等等，而且也不是株連九族方式的，對所有所謂的附隨組織都進行追查，而是只有具有實質重要性，對於東德共黨本身的統治具有重要性，才構成所謂的附隨組織，其實跟我們今天看到的狀況完全是不一樣的。

相對於德國模式的其實是南非模式，在南非模式之下，它強調的是和解共生，它成立的是真相與和解委員會，它成立了人權侵害委員會去調查真相、蒐集受害者證詞、在全國舉辦聽證會，更重要的是它有特赦委員會來特赦加害者，有 1,164 例獲准，其中有 7,115 申請，極少去進行追訴，它有補償與回復委員會。南非的屠圖樞機主教說：「沒有寬恕就沒有未來」，這是南非模式。

讓我們想想看南非、德國及臺灣，到底那一個是正確的轉型正義，我們應該爭取去學習的模式。德國其實是東德跟西德合併的過程裡面，人民推翻了前東德政權，針對欠缺民主正當性的東德政權去進行追訴、進行清算，它不是相同的憲政主體。南非相對而言，是選舉更替原來白人種族主義的政權，它是相同的憲政主體，針

對原政府的種族歧視措施去進行檢討。相對而言在臺灣，我們其實也是相同的政權，只是透過選舉去進行政權的更替而已，所以，其實是相同的憲政主體，我們其實比較合適的應該是南非模式，德國模式對我們來說是不適用的。

轉型正義在臺灣真的沒有做過嗎？從李登輝總統執政的時候，就開始針對二二八事件、針對戒嚴時期不當叛亂白色恐怖的時候，去進行賠償、去進行補償。陳水扁總統的時候接下來繼續做，到了馬英九總統的時候，這樣的作業依序進行，而且還設計了人權文化園區。二二八事件到馬總統的時候，累積審核通過了二千多案，賠償了 72.1 億，白色恐怖時期累積賠償了 196 億，轉型正義在臺灣早就在做、持續在做。

到了蔡英文總統的轉型正義，真的是正確的方向嗎？我們看到她要求的是要追討不當黨產，這真的是正確的手段嗎？我們可以瞭解去追查財產是一個方式，可是我們可以去個案式針對性的立法、否定時效制度、用不當的手段去規範倒置舉證責任、違反權力分立、違反法律明確性，破壞我們的民主法治來達到所謂的轉型正義嗎？這樣還叫一個民主國家嗎？

尤其我今天代理的是三個所謂的附隨組織，就是被捐款成立的三個基金會，我們其實要強調的是，立法理由裡面對於解嚴前政黨取得財產有檢視必要，但是解嚴後成立的基金會跟這個到底關係在哪裡？為什麼沒有差別待遇？相同事件相同處理，不相同事件不相同處理，針對不同的所謂的附隨組織，完全沒有不同的處理方式。這個時候在兩次政黨輪替以後，欣裕台公司捐款成立公益財團法人，怎麼會變成是不當取得財產。

所謂的實質控制，定義是不明的，今天我們看到有一些鑑定人在他的報告裡面跟諸位大法官說，實質控制在公司法裡面有非常多很清楚的規範，我想請教的是實質控制這個概念，有在財團法人

裡面規範過嗎？財團法人就沒有所謂實質控制的概念，依照民法的規定，由捐助人透過捐助章程指定第一屆的董事會以後，由各屆的董事會去選之後的董事會，這如何去套用實質控制的概念。我們所謂的附隨組織，今天出現的就包括了人民團體、包括了公司、包括了財團法人，這怎麼適用統一的標準？這很明顯的就是不相同事件相同處理，而且沒有去作出正確的判斷。

實際上對於財產的規範，也逾越了必要的限度，我簡單的說，今天在黨產條例裡面，它是把所有的財產均推定為不當取得，不分青紅皂白，由你來舉證說它是合理取得的，排除四種財產：黨費、政治獻金、競選經費捐贈、競選費用補助金，請問對於我們這種財團法人來講，怎麼可能會有這四種收入呢？這就等於把我們所有的財產全部沒收充公，這是對於財產全部的限制，這當然逾越了必要限度。

另外，黨產條例裡面有問題的是，我們在一般的爭議裡面，應該是法官法定原則，有爭議由法院透過正常的程序，由公正的法官來審理，黨產條例設立了黨產會，但是也就是說把黨產事件的決定權，交給民選的政府所指派的委員來作決定，他們決定了法官。而實際上真正的狀況就是，所謂的不法黨產，在陳水扁總統執政8年，早就追查完了以後，清查結束了，為了避免剩下來的黨產查不到，所以更改規則，把「不法」改為「不當」，變更了規則、變更了法官，只為了將所有剩下來原來依法已經合法取得的財產，甚至是像我們這種財團法人，捐出去的財產也要充公，這所謂何來。

我想這根本就明顯的違反了權力分立原則及正當法律程序原則，諸位大法官可能要說，你們還是可以來救濟，可是諸位要瞭解，規則已經變了，它的規則就是，我們必須要反過來證明我是合法取得，我如何證明我合法取得我的財產？這樣的情況下對我們是嚴重的侵害憲法上保障的財產權。謝謝。

## 審判長

請關係人中華民國婦女聯合會代理人李宜光律師陳述。

關係人中華民國婦女聯合會代理人李宜光律師

今天的議題其實是憲法的議題，所以就從憲法的角度來詳細說明幾個爭點。首先說明，政黨是一個現代民主國家的憲法機關，也是一個憲法制度。所以我國憲法明文規定，有權消滅解散政黨的權力保留給諸位大法官組成的憲法法庭，只有憲法法庭才能解散政黨。而且解散原因只限於它的目的或行為，危害中華民國之生存或自由民主憲政秩序，只有在這種情況下，才能解散政黨、消滅政黨。為什麼憲法要這樣規定？有人說是防衛性的民主，沒有錯，它就是防衛性的民主，不僅在防衛中華民國，也在防衛執政黨藉由立法手段消滅在野黨，所以把消滅政黨的權力歸由憲法法庭掌握，才能真正防衛民主。

一個政黨擁有財產是否構成影響中華民國的生存或自由民主憲政秩序？不可能的，一個政黨擁有財產不會構成解散的事由。可是今天的黨產條例就是這樣規定，黨產條例授權給一個行政機關去操控、沒收政黨全部的財產，使得這個政黨完全沒有辦法運用其財產去推薦候選人，辦理任何的競選活動，這樣的規定難道不是實質的消滅一個政黨嗎？一個政黨不是像一個行屍走肉一般，使用任何財產必須經過行政機關黨產會的同意才能夠行使嗎？這不是真正的消滅一個政黨嗎？就像婦聯會這樣的一個政治團體，它要使用它的財產進行慈惠工作，也多被否准。甚至使用律師費用，也要向黨產會申請，還被否准掉。這樣符合正當法律程序，符合真正的訴訟權的行使嗎？所以我們認為現行的黨產條例很明顯違反憲法保留原則。

針對鈞院的第二個議題，黨產會組織是否違反憲法增修條文第 3 條第 3 項規定，我們認為明顯違反，詳如書狀，不再贅述。

第三個爭點，黨產條例規定有無侵害司法權，而違反權力分立原則？解散、消滅政黨的權力，專屬大法官直接享有，只有憲法法庭才有這個權力。可是立法授權行政機關，由一個黨產會就可以消滅一個政黨，當然違反權力分立原則，嚴重侵奪大法官所專屬憲法賦予的神聖權力。如果可以容許立法機關立法授權行政機關去剝奪一個政黨生存的權利，自由民主憲政還能存在嗎？所以我們認為現行的黨產條例明顯憲法保留原則及權力分立原則。

黨產條例是否屬於個案立法？個案立法最嚴重的問題是，類似美國個案的羅織性立法。立法是針對過去的事項特定人，制定剝奪他自由權利財產的法案，已經將要處罰審判的對象直接寫在法律條文中，不需要經過審判程序。個案羅織立法最嚴重的問題在於，1、它是一個溯及既往的法律，將政敵、處罰的對象明確寫在法條裡面，這樣還需要司法審判嗎？回過頭來看，本案的黨產條例，針對過去的國民黨，直接將國民黨這個處罰對象寫在黨產條例裡面，直接認定它所取得的財產就是不當財產，一律予以沒收。這樣的規定就清楚是個案羅織性的立法。我們已經走入民主制度的國家，還能容忍以民主之名，為特定人、特定團體打造一個罪名，由立法機關直接剝奪其生存權嗎？我們認為本案最可怕的一點，就是竟然可以容許個案羅織立法能夠存在，這是絕對不能容忍的事情。

至於黨產條例中規定，所謂以受政黨實質控制性作為附隨組織的定義。實質控制性，法律明確性原則的要求在於必須法律條文非難以理解，能夠為受規範者所預見，且司法審查能夠加以確認。回頭看本案，何謂「實質控制」，看不出來有何客觀標準可以說是實質控制，與政黨是什麼關係叫做實質控制？所有立法理由與條文中完全沒有相關規定。

受規範者得否預見？本案被認定為附隨組織之受規範者，婦聯

會、救國團，他們在組成這個團體之前，70年前，能否預見70年後，會被認為是國民黨的附隨組織，它的財產全部追徵沒收？可能有此預見嗎？顯然受規範者無法預見。司法審查是否可以再確認？本案北高行兩個庭六位法官認為這樣的規範無從加以確認，所以聲請本件釋憲。可見連真正執行者北高行的法官都認為這樣的法律規範無從由司法機關審判加以確認。所以怎會符合法律明確性原則？

再來，所謂「不當財產」，講的是違反政黨本質或其他悖於民主法治原則的財產稱為「不當財產」。請問何謂悖於民主法治，違反政黨本質？本案婦聯會在70年前所取得的財產，都是符合當時法令規定所收到的捐贈款項，捐贈款項不是稅捐，依照當時法令完全合法。如何認為其取得的財產違反政黨本質，違反民主法治原則？

最後，本案附隨組織的定義，將過去式的附隨組織也納入規範。黨產條例當時將附隨組織納入規範的理由是，雖是獨立組織，但受到政黨的實質控制，怕影響政黨的公平競爭，把附隨組織也一併納入規範。要去思考，如果是過去式的附隨組織，現在已經不是政黨的附隨組織，它的存在怎麼會影響政黨的公平競爭？不會影響公平競爭，為何要將過去式的附隨組織也納入黨產條例的規範中，去追徵沒收其財產？顯然超出其立法理由及立法目的。為了政黨公平競爭，過去式的附隨組織已經不會影響政黨的公平競爭，為何要納入立法中追徵其財產？第二個，針對過去式的附隨組織跟現在式的附隨組織，現行法律規定沒有不同的區分，沒有不同的客觀判斷標準，沒有不同的法律效果，對於不同事件應為不同的處理，結果竟然是全部納為相同的方式處理，顯然也違反比例原則。

過去式的附隨組織，現在已經脫離政黨的實質控制，過去取得的

財產都是符合當時法律的規定，它的行為已經結束。但是我們還立了一個黨產條例去追溯處罰它過去的財產、行為，很明顯違反法律不溯及既往原則。本案完全是一個違反憲法保留的規定，是一個侵奪政黨財產的規定，是一個執政黨借用其執政權立了一個違憲違法的法律，嚴重侵害自由民主憲政秩序。我們認為本案黨產條例的相關規定都是違憲的規定，請求鈞院依憲法規定宣告其違憲無效。至於黨產條例第3條、第4條、第5條、第6條、第8條、第9條、第11條、第12條也都違憲，請求鈞院基於重要關聯性，一併宣告違憲。

#### 審判長

接著請關係人欣裕台股份有限公司、中央投資股份有限公司、社團法人中國國民黨代理人陳述。

#### 關係人社團法人中國國民黨代理人張少騰律師

我代表中國國民黨對於黨產條例違憲性進行說明。

首先，從黨產條例制定到現在將近四年時間，國民黨感受到各個政府機關對國民黨的不公平對待，包括此次的釋憲，國民黨係行政處分案件之個案當事人，卻只能在不斷爭取之下，才能不由三個團體指定一個代理人，而且最終必須共用10分鐘，對此我們感到非常遺憾。其次，我們認為所有大法官在過去參與黨產條例的立法過程中，曾經支持法務部或相關研究機關的意見時，大法官應考慮在釋憲程序中迴避，否則自己支持的法案，由自己來審查，像是一個合乎現代民主的標準程序嗎？

第二、黨產條例制定之後，黨產會雖然說有10個政黨要申報，有10個政黨要規範，但是從黨產條例條文來看，所謂「不當取得財產」是指政黨以違反政黨本質或悖於其他民主法治方式原則所取得之財產。哪樣的政黨有能力悖於民主原則法治之方式？從剛才鑑定人及代理人的說明可知，只有執政黨，唯一的執政黨就是中

國國民黨。這個立法雖然透過抽象的方式來界定規制的對象，但抽象的方式如何規制，就是只有國民黨一個政黨。其次，黨產會聲請的調查，聽證程序這四年來辦了二、三十場，每一場都跟中國國民黨有關係，這樣中國國民黨還不是特定的政黨對象嗎？

本件釋憲案討論的是附隨組織，大法官的題目中並沒有看到對於附隨組織的結社自由、財產權、生存權的保障問題進行考慮。所有的權利都在有侵害之後，才考慮此侵害是否有合憲性。而社團法人的結社權，財團法人受捐贈的權利，營利事業雖然取得第一桶金的營業，它所取得的收入在黨產條例通過後，全部被認為是不當黨產。在被認定為附隨組織之後，全部不能自由運用，這些違反到附隨組織的生存權以及結社權、財產權。

另外，從黨產會過去對於附隨組織的判斷標準可以看到，它主張成立的時候黨籍是國民黨，或者當時政府有同意附隨組織的成立，這些都屬於附隨組織的標準。黨產會沒有舉例，哪一些明確的標準是國民黨在當時利用不當干擾政府的方式來取得，這樣也違反憲法第7條中華民國人民不分黨派，在法律上一律平等。從黨產會的調查結果來看，在黨國不分的年代，與國民黨有黨籍的人，去兼職成立其他的附隨組織擔任職務，或由國民黨捐贈出去的財產，就是屬於附隨組織的定義，違反憲法平等權原則，大法官也應該要考慮。

再來，有關財產的來源，附隨組織的財產有部分來自於政府，有部分來自於國民黨。提醒大法官，本案立法，在過去仍然有相當組織是從政府取得資源，受委託行使任務取得報酬，現今的政府也是以如此的方式來運作。在此情況下，以財產的來源認定附隨組織，符合法治國原則的認定嗎？

最後，關於曾經受國民黨控制的組織，這些組織如以人事由國民黨成立來看的話，就無法清楚斷點何時脫離國民黨的控制。以第

4 條第 2 項來看，曾經屬於國民黨的附隨組織，以非相當對價來脫離控制，所謂「非相當對價」，財團法人、社團法人永遠不會存在，換言之，所有曾經國民黨控制的附隨組織都是附隨組織。時間因素，報告到這邊。

關係人中央投資股份有限公司代理人谷湘儀律師

我代表中央投資公司發言。有關黨產條例第 4 條第 2 款定義法律明確性原則，在聲請法官的補充意見書有提到，針對已經長期存在運作的組織，要判斷是否為國民黨所實質控制，應從多元與時序不同的面向來觀察。在多元方面，黨產條例第 4 條第 2 款附隨組織之規定包含「法人、團體或機構」等不同型態，就像今天出席的關係人都是不同的型態，各自有不同的法律規範依據。在時序上，臺灣已從威權統治經歷了民主轉型，有不同的時空。法規條例僅以「實質控制」一個空泛的概念，規範橫跨不同時空架構的組織，在解釋上本身就是模糊而困難，各組織也無從預見其認定標準。

舉例來說，中投公司投資海外公司，中投公司的海外子公司是否也是黨產條例規範的附隨組織？中投公司在民國 60 年成立，距離黨產條例立法時已經歷 45 年，中間經歷設立階段、公開發行階段、股權信託階段，究竟以何階段認定政黨有實質控制人事、財務或業務經營？如有實質控制，需維持多長的期間？或在特定一時間點存在即可？

另外，立法理由上，實質控制是否一併考量以違反政黨政治平等原則為要件？剛才黨產會代表說附隨組織享有特權，可以從各界不當取得財產，試問，中投公司在哪個階段具有特權？利用特權取得什麼樣的財產？可見「附隨組織」之定義，對中投公司本身、關係人、關係企業、交易相對人、員工均屬無法理解、預見。

在認定為附隨組織後，按法條規定，推定不當取得財產，財產的

調查及返還的義務，全面禁止處分，等於將公司的運作宣布死刑，不能再進行交易。剛剛黨產會說，認定附隨組織與公司的存續無關，但中投公司是一個投資公司，有很多財產，在認定後，事實上已經無法運作，專業人才流失，資產價值貶值，等於是一個宣布死刑的公司。聲請解釋的法官在補充理由書也提到，黨產條例第3條、第5條、第6條、第9條規定與附隨組織的定義都具有重要關聯性，其規制效力有違反比例原則。

中投公司設立後有時代的使命和任務，例如對台積電、聯電公司設立初期投資，目的在扶植我國的半導體產業，促進經濟。因此中投公司從設立時新臺幣2億元資本額，至105年間已成長為實收資本110億元之公司，中間有許多是獨立法人自己經營的成果。台積電、聯電公司的股票事後已分批在公開交易市場上出售並取得對價，成為公司累積收益，中間並無違反任何實質法治國原則。

黨產會說認定附隨組織是要回復原狀，到底指哪個階段的回復原狀？中投公司資產複雜，將所有現存財產都回溯認定為「不當取得財產」，係屬「真正溯及既往」，全然未考量法人本身經營努力所增加的收入與財產，不符「法律不溯及既往原則」。黨產條例對於既有法律秩序與經濟秩序造成重大影響，對「附隨組織」的營業自由、財產權、勞工權益等造成侵害，應由司法權採取嚴格的審查。黨產條例以一網打盡之立法方式，與轉型正義追求「調查並還原歷史真相」、「追求和解」的目的不符，顯非最小侵害手段，與比例原則有違。

綜上所述，請將黨產條例第2條、第8條第5項、第14條及第4條第1款、第2款宣告為違憲。

審判長

10分鐘到了，不過欣裕台股份有限公司代理人還未發言，給予3

分鐘陳述。

關係人欣裕台股份有限公司代理人李永裕律師

一、在今天開庭之前，曾經具狀聲請迴避，但是大院認為我們不是當事人而駁回迴避的聲請。事實上我們所代理的當事人才是黨產條例違憲與否關係最切之人，關乎存亡影響存續。大院在進行今天的言詞辯論之前，早在5月19日就已經將爭點通知聲請人提出意見，但我們這邊的當事人是看到媒體報導要進行言詞辯論之後，具狀請求參加，大院才通知我們來參加，時間上我們已經晚了非常多。

今天聲請人並沒有來，但沒有來的原因有在其書狀中說明，因為聲請人是目前原因案件的法官，等於與關係機關在訴訟繫屬上是屬於中立的角色，所以聲請人認為不適宜於訴訟程序外，與訴訟程序中的一方當事人就法律進行爭辯。我們希望大院未來在法官聲請案的案例類型上，對於案件當事人及程序進行能有不同於其他釋憲案件的處理。

二、依據歷來釋憲實務，重要關聯性的條文都應進行違憲審查，不受聲請人聲請釋憲條文的拘束。除了聲請人提到的第2條，第4條第1款、第2款、第8條第5項、第4條以外，我們認為第4條第4款、第5條、第9條、第10條、第11條、第12條、第26條都有違反憲法正當法律程序之要求，及法律明確性、不當連結禁止的憲法條文，請大院能夠一併審查。

以第26條為例，只要被處罰5次，就被推定為不當取得財產。第10條規定有故意或重大過失隱匿或對重要事項為不實說明，就推定為不當取得財產。這些都是讓人無法接受的條文。黨產會是否是一個合憲的獨立機關，並不會因為第14條規定，第6條及第8條第5項要經過聽證程序，就讓黨產會成為一個合憲的獨立機關。事實上黨產會從105年成立以來，辦過無數次的聽證，這些

聽證程序，我們認為最起碼的要求是，黨產會參與處分決定的委員，必須同時參與聽證程序，這是使聽證程序及處分決定能夠獲得正確性的最低限度擔保。

### 審判長

現在請鑑定人陳述鑑定意見（一位 5 分鐘，共不超過 20 分鐘）。  
先請董保城教授陳述。

### 鑑定人董保城教授

非常感謝司法院邀請本人擔任鑑定人，不過只分配 5 分鐘，要針對六個問題提出鑑定意見，任務非常艱鉅。我準備投影簡報與講稿，會後可以分給大家，希望儘可能在時間內完成報告，也請大家參考我所提出將近 68 頁的鑑定意見書，司法院網站上可以看得得到。

首先，第一、黨產條例是否需要憲法保留？我的鑑定意見是需要憲法保留。有幾個理由：1、民主政治就是政黨政治，憲法明定我國是一個民主國，同時也是一個政黨國。因此，從政黨法條條文與大法官解釋，對於政黨的地位，國會席次的產生，以及解散條件及程序都有特殊規定，在憲法上享有政黨特權，與一般人民團體不同。2、政黨財政是一個政黨運作的基礎，就像司法院的概算，行政院不得刪減，因為涉及司法院的順利運作，所以憲法增修條文第 5 條明定司法概算屬於憲法保留。3、從德國處理東德的黨產經驗，是透過西歐界的基本法方式，納入兩德的統一條約中，處理東德的財產。4、立憲主義成文憲法的目的，就是要以憲法對抗一時的國會多數，避免執政黨利用國會多數為所欲為。

針對第二個問題，有關黨產條例排除中央法規標準法，是否屬於另外立法？本人認為因中央行政機關組織基準法第 2 條本身有排除規定，故尚不違憲。

針對第三個問題，由黨產會主動調查並經聽證程序作成認定附隨

組織之處分，是否侵害司法權，而違反權力分立原則？本人的意見是違反司法權及權力分立。因就黨產會組織來看，不是一般的行政機關，而是一個司法權與行政權的混合組織。若是一個混合組織，就必須要有職位保障、組成成員多元、任期與選舉脫鉤及任命分權，也就是說，成員應有各黨代表，且經過國會同意等等。另外，從處理德國黨產的獨調會來看，委員中有前東德和西德各政黨代表，甚至被列為調查對象的政黨和附隨組織，譬如東德的自由意志青年，也是成員之一。除此之外，成員之中也有兩位曾經擔任過聯邦憲法法院院長和聯邦憲法法院法官，這些成員都要經過國會同意。從這張 2006 年獨調會完成任務的畢業大合照可看出，每個委員成熟、沉著、有智慧、專業、歷史情懷和社會賢達，在我研究過程中所看到的德國資料都是莊重嚴肅、面對社會歷史畫面的，看不到任何敲鑼打鼓、對外放話的局面、報導。相對於我國黨產會成員 13 人，全部都是由行政院院長任命，沒有政黨或相關附隨組織代表，更沒有經過國會同意，欠缺民主正當性。相對來看，我國黨產會欠缺民主正當性，不超然、也不公正，自 2005 年運作以來，可看到利用網路社群媒體、懶人包、YouTube，還處處辦各種活動，甚至民進黨秘書長也公開宣布黨產會的某位李委員可擔任民進黨的發言人。另外，還特別要恭喜顧立雄和施錦芳高升大官，讓人不免聯想黨產會好像是民進黨的附隨組織。

針對第四個問題，我國黨產會是否屬於個案立法？首先，個案立法分為兩種，一種是對特殊事件的措施性立法，釋字第 520 號解釋認為合憲，但對於特定個人或特定團體量身訂作的特別立法，即違反平等原則。本案是否屬於個案立法？也是違反溯及既往、違反比例原則，這部分請參考書面意見。最後，實質控制必須與所謂的執政黨穩定政權有關。

本案終結與感想，各說各話的轉型正義，無涉自由民主憲政秩序。連德國憲法大師也認為臺灣已經政黨三次輪替，已屬常態化的民主，轉型正義不應淪為愛臺灣的適法代名詞，也不屬於自由民主憲政秩序內涵。

審判長

時間已到，等一下詢問時會再給予說明的時間。

鑑定人董保城教授

永遠不要把謊言塑造成真理，或把真相詆毀為謊言，謝謝大家，報告完畢。

審判長

接著請劉靜怡教授陳述。

鑑定人劉靜怡教授

審判長、各位大法官，詳細的鑑定意見請參考書面資料，不再贅述，僅依題綱次序，逐一說明我的主張。

關於第一大題第一小題，黨產條例系爭規定有無違反憲法保留的問題，我認為我國憲法就這種政黨事務並沒有所謂的明文憲法規範，尤其涉及財產的部分，更是沒有規範，這點與德國法規定及主張也是不一樣的。我們在談目前系爭規定時，只能從人民的基本權保障來推導相關的保障。我認為黨產條例並不是就憲法保留的事項加以規範，聲請人從所謂的憲法法庭審理政黨違憲解散規定去談，其實是引喻失義，因為這明顯是比較憲法的規定，是為使政黨因違憲解散有一個比較嚴格的審理程序，故在憲法中鎖定審判機關。而這樣的規定其實並無法推導出政黨事務應由大法官加以審查、屬憲法保留的主張。換言之，我認為政黨相關事項，都是可由法律加以規範，而非專屬憲法規範的事項。當然更不會有憲法第 8 條所說的憲法保留，其實是一種憲法優位的規範架構，所以是不能類比的。

第二小題，關於黨產會的組織方面，基本上這是 97 年修憲後的產物，若去看當時修憲的原始意旨，事實上是因為第 61 條過度嚴格的原因。即使是如此，基本上目前黨產條例系爭規定不受中央行政機關組織基準法之限制，其實並未抵觸當時修憲想解決所謂的作用法取代組織法的問題。因此，立法者根據憲法第 61 條的授權，去做立法形成的選擇，基本上就算是排除組織基本法的要求，也不代表是違憲。

第三小題，有關黨產會主動調查並經聽證程序作成認定附隨組織之處分，是否侵害司法權，而違反權力分立原則的問題，就此部分，我就權力分立採取的是功能論的看法，而功能論在我國大法官釋字第 585、613、645 號解釋都有清楚的說明，論證程序部分就不再詳述，我要強調的是黨產會所作的處分本身還是行政機關所作的處分，附隨組織被認定之後，還是可去行政法院救濟，不然今天我們就不會在這討論這個問題。基本上這樣的程序沒有侵害到司法權的審判核心功能，所以也沒有違反權力分立的問題。

第二大題，有關個案立法部分，第一個要說明的是，從黨產條例現行規定的架構來看，其實不是去指明一個具體個案，所以不是個案立法。黨產條例針對的是所謂的黨產，若從權力分立的功能論的角度來看，其實個案立法禁止是相當有限，這可從大法官釋字第 520、585 號解釋未明白禁止可看出。重點是，究有無違反平等原則？這樣的個案立法，若是從美國憲法的角度來看，是不會違反平等原則的。因此，我也認為即使解釋適用的結果，法律會變成是一個針對特定政黨去作處理的狀況，也是因為有過去特殊憲政歷史經驗使然，所以不必然會違憲。此與所謂的一般平等保護原則的一般性分析其實不一樣，也就是說從美國憲法的角度來看，這種一人一分類的個案式的法律，其實是可以被容許。謝謝。

審判長

接著請張嘉尹教授陳述。

鑑定人張嘉尹教授

審判長以及各位大法官，大家好，我的鑑定意見已詳述於書面，以下僅作重點說明。

首先針對第一個問題，是否就憲法保留之事項而為規範？我的看法是並沒有，因憲法本身並沒有規定，另外想要類推適用政黨違憲解散的法定要件與審理機關具有憲法保留之性質，來論證政黨存續保障具有憲法保留，這樣的看法也是無法成立，因其欠缺一個在憲法上可支持的理由。若想從民主原則或其他將政黨定位為憲法機關或憲法上制度來證成，也不是想當然爾，因為這樣做會混淆國家與人民之間清楚劃分的憲法的意義。以上是針對第一點。

第二個問題，黨產會之組織，不受中央行政機關組織基準法之限制，是否違反憲法增修條文第3條第3項、第4項規定？從目的論解釋及體系解釋來看，我的看法也是並沒有，因為制定憲法增修條文第3條時，並沒有去停止適用憲法第61條，所以憲法第61條就構成憲法增修條文第3條、第4條相對而言是一個原則而不是例外，是賦予立法院有一個選擇權，就此而言，立法權是可以去採取非準據法的方式來加以規定。所以並沒有牴觸。

第三個問題，是否侵害司法權，而違反權力分立原則？其實也沒有，因為司法權最終是體現在對於具體法律爭議案件的審理及裁判，依系爭條文黨產會作出行政處分，並沒有將法律爭議案件交由黨產會來審判，對於行政處分也沒有排除司法救濟，所以並未侵害司法權。至於功能最適觀點，簡單來說，其實要由法院來處理這麼廣泛的問題，就功能最適而言，也並不是那麼適當。因此，就此點而言，並沒有侵犯司法權。

第四個問題，是否屬個案立法？其實，我個人的看法是它是，但

問題是，個案立法是否為我國所禁止？這點可以討論。比較重要的是，是否具有個案立法的理由？答案是肯定的，因為若真的要作轉型正義的處理，標的也只有一個，就此而言，假設我們願意承認轉型正義是憲法的誠命，不論從功能性的解釋或是規範性的解釋，我們都必須承認它是一個個案立法的重大理由，因此並沒有違憲。

第五個問題，是否違反法律明確性原則？就實質控制來說明，可能沒時間細述，其實我國立法是仿製德國，但在解釋上，不當然後要依據德國的學說及實務，也不一定要將德國釋義學上的連結性等用來詮釋實質控制，而是在我們整個實務上基本上已經可以作一些類型化的處理，並不是一個那麼不確定的法律概念。因此，並沒有違反法律明確性原則。

最後，有無違反溯及既往原則？我們可以說其實有，但有一個前提，憲法上有很多原則其實是相互衝突的。所以要清楚這是一個原則衝突的模式，書面資料已有所詳述，就我國而言，基於時間差的關係，我們要落實轉型正義時，必須將兩者加以相衡量，就此而言，即使是違反法律溯及既往原則，其實也不會導致一個違憲的後果。報告到此，謝謝。

審判長

最後請黃丞儀副研究員陳述。

鑑定人黃丞儀副研究員

審判長、各位大法官，因時間關係，以下不針對題綱逐點進行鑑定意見的說明。黨產條例最重要的問題在於其立法目的是否正當，故以下三點都是環繞著這個問題作進一步的說明。

黨產條例第1條已規定立法目的在落實轉型正義。很多人誤解轉型正義是一個哲學的概念，或是一個抽象的、不確定的、社會科學的名詞，但事實上這是一個嚴重的誤解，聯合國安理會秘書長

在 2004 年發布的「衝突與後衝突地區法治與轉型正義」報告，及聯合國人權理事會在 2009 年發布的「人權與轉型正義分析研究」，都對於轉型正義有非常詳細的規範性定義。在國家法的層次，包括哥倫比亞憲法法院、韓國憲法法院、南非憲法法院都分別從自己國家的憲法價值中，推演出轉型正義的具體內涵。

第二，大多數國家在建構轉型正義的內涵時，並沒有具體的憲法規定，而是透過國會的立法及憲法法院的審查來加以確立。最為人所熟知的南非憲法法院所作的判決，但事實上南非的憲法本文裡並沒有規定轉型正義，而是在 epilogue 即結語或是後序當中提到一段比較感性抒情的敘述，由憲法法院在審查有關於真相與和解委員會的組織及特赦權是否合憲的案子中，將其視為與憲法本文具有相同的規範效力。同樣的，韓國憲法法院在 1996 年針對金泳三當選總統之後通過的五一八民主運動特別法的憲法裁判中，也從 1987 年韓國憲法推導出禁止個案立法或是禁止溯及既往的一般法律原則並非絕對，如有正當理由作為立法依據，五一八特別法就合憲。韓國憲法法院判決認為五一八特別法的目的在於去除政權的不合法行為、改正過去以及讓國家回到正確的憲法軌道，因此認為五一八特別法是合憲。另外，波蘭憲法法院，也有類似的案件，波蘭國會在 1990 年代初期就通過法律將前波共的財產全部收歸國有，波蘭憲法法院於 1992 年判決中認為禁止溯及既往並非絕對原則，因為 1、政治體制的變遷，以及先前作為制度核心的政黨已經解散，所產生的例外狀態，可作為溯及既往的合理理由。2、共產黨的特點是黨與國家機器緊密共生，在國家發揮領導作用，是事實上的國家機關，儘管非正式，但它的角色在國家各層級都是非常重要。波蘭憲法法院主要的意思，白話來說，就是針對前波共財產的國有化，並不是個案立法，因為「全家就是你家、全國就是你黨」，在追究波蘭前共產黨的財產時，是針對

國家的統治特殊狀況來立法，並沒有違反平等原則。

回到臺灣的狀況，最重要的是檢驗立法事實，國民黨並不是不知道在戒嚴以及威權統治時期是怎樣的狀態，我們從中央政策改造委員會的圖，就可以看出來，不管是在行政部門或是在立法部門都廣設政治小組及黨部，在所有之上是總裁，1960年雷震先生曾經發表一篇文章「我們為何迫切需要一個強而有力的反對黨」，其中有三個主張，第一個主張是國民黨退出軍隊、警察、學校及司法機關，第二個是國民黨的黨費不由國家來支付。在黨務經費的部分，透過國民黨的總裁批簽檔案可看到，在隔一年的民國50年擔任過紀律委員會的馬超俊先生說，國民黨當年的預算有一億，但其中八千八百六十一萬元都是由中央政府編列，有二百八十萬元是由省政府編列，其中只有大概八百八十四萬元是本黨自籌。透過詳細的史料可以判斷立法事實並沒有錯誤。先報告到此，謝謝。

審判長諭知：

陳述意見程序結束，現在休庭20分鐘，於11時續行言詞辯論程序。(10時34分)

本庭續行言詞辯論程序，現在進行大法官詢問程序。(11時)

答覆時間各不超過5分鐘，答覆時請在席位上發言。

請呂大法官太郎詢問。

呂大法官太郎問

請教鑑定人董保城教授。董教授剛才提到政黨是憲法保留事項，但有鑑定人認為不是，故想再聽取董教授的意見。董教授認為憲法關於政黨的部分是憲法保留，是保留哪些事項？有何相關規定或法理？

審判長

請董保城教授答詢。

## 鑑定人董保城教授答

首先非常感謝呂大法官的提問，政黨是否是憲法保留？我的回答是的，因為政黨在我們憲法條文裡有這麼多的文字規範，甚至在大法官釋字第 261 號解釋，當初也特別提到政黨席次的分配，因此才有今天憲法增修條文第 4 條第 2 項明定，立法委員全國不分區代表以政黨比例選出。換言之，政黨的存續是我們民主國非常重要的核心基石。當然，憲法所規範的是政黨解散，但我們今天處理的是一個創建中華民國的政黨，要處理的是這個政黨的黨產，依照德國的經驗，不能單單用國會的多數就通過一個法律來處理，這樣會有害政黨政治未來的運作。簡報也有特別提到，政黨財產是一個政黨運作之基石，如同司法院的概算也是要憲法保留，都是關於財產的問題，再參考我剛才提到的德國的規定，我國的政黨目的和行為都受憲法規範，屬於憲法保留，而且是溯及的，其他嚴重侵害到政黨權利的事項，怎能僅由法律規範？今天我們面臨的是一個很嚴肅的問題，不是單單的法律問題，如果政黨政治的選舉，選到最後的結果，一個執政黨掌握國會多數的席次，就可對一個已經成立多年的政黨，將其核心運作消滅掉，對於政黨的重大限制，當然要有憲法明文規定或是明文授權。當然可能有人說，如果真的像我提出的書面資料所說，若憲法修法經過絕對多數通過後，如果大家都說這個政黨喊打，則這個法律才有莊嚴性、獨立性及超然性。所以我認為這當然是屬於憲法保留的事項。謝謝。

## 審判長

請黃大法官虹霞詢問。

## 黃大法官虹霞問

大家早安、大家好。順著剛才呂大法官提出的問題，首先繼續請教董保城教授，也是關於憲法保留的部分；第二個問題則請教張

嘉尹教授。

我仔細聽董保城教授剛才的陳述，提到幾點：民主政治就是政黨政治，政黨有特權，政黨的財產是政黨存續的基礎；最後提到一點，避免執政黨藉國會多數，為所欲為。而所謂「為所欲為」，董教授的意思是藉用這樣的方法，來消滅其他政黨，因此有害政黨政治的運作。如果我沒有聽錯，有兩點請董教授指教。目前已經有政黨法（以前是人團法），昨天我以電話查詢，到6月4日為止，有127個政黨。如果政黨有關事項，都要憲法保留，因為我國修憲極端困難，是否沒有什麼法律可以規範這些政黨？包括政黨法或其他法律？此是否有違憲的問題？這樣妥不妥當？本案在主張憲法保留時，有無考慮這個問題？這是第一點。第二點，您剛剛提到避免執政黨藉國會多數，為所欲為。有沒有一種另類的思考，如果這個可以成立，我們要注意政黨是會輪替的，今天的執政黨未必是明天的執政黨，是否會使得執政黨，甚至其他的政黨，都可以為所欲為？因為現在沒有法律規範它，如果有法律規定，也違反憲法保留，等於它什麼都可以做，在未修憲之前，沒有辦法用法律（立法的方法）來規範這些政黨，尤其是執政黨，這樣妥當嗎？以上是關於憲法保留的部分，請教董教授。

關於張嘉尹教授的部分，您認定這個案件是個案立法，也認為有溯及的效力，當然其他幾位鑑定人有不同意見。我覺得有不同意見是非常好的事情，因為可以激發大家思考。關於個案立法的部分，本案我看起來不是「一人一時一事件」的立法，所謂「個案立法」，當然它是不是憲法上的原則，另當別論，我現在要請問的是，如果它不是「一人一時一事件」，那麼這樣稱為「個案立法」嗎？或者，所謂「個案立法」應該是除了「一人」以外，還有「事件」如果是多類型、長時間，這樣算不算？這是我關於個案立法的疑問。關於溯及效力的部分，也有部分鑑定人提到，或是相關

機關也提到，所謂財產的狀況，如果非屬不當黨產，則根本沒有任何問題，因為不適用這個法律；如果屬不當黨產，因財產的狀態還繼續存在，這樣算不算真正的溯及既往？以上兩個小問題，請教張教授。謝謝。

審判長

請董保城教授答詢。

鑑定人董保城教授答

謝謝提問，黃大法官的問題與呂大法官的意見基本上方向是一樣的。可是今天不要忘了，依照黨產條例第5條限於處理中華民國34年8月15日起取得財產，第4條第1款適用範圍特定為76年7月15日前成立之政黨，這不是處理現在才成立的政黨，所以黃大法官打這個電話白打了，因為政黨數量都有變動。我們要處理的是對於一個已經合憲的政黨，而且這個合憲政黨的基準點，已經規定在黨產條例第5條：「中華民國34年8月15日」，這個時間點我及各位大法官都還沒有出生。我們今天面臨的問題、處理的問題，不是針對一般政黨的財產，而是重大溯及，甚至溯及到我還沒有出生前就已經成立的政黨。

1990年3月18日東德第一次經由自由民主選舉產生的人民議會，在同年5月31日修訂過去由SED所主導之「東德政黨暨政治團體法」，增訂第20a條及第20b條，這是當時東德本身自主性、自發性所處理的財產。其中有一點很重要，就是我們的黨產條例一直沿用的，要符合實質意義的法治國，這部分待會有機會再向各位報告。兩德於1990年8月31日簽訂統一條約，經過德國國會在1990年9月23日以修憲的方式通過，其中明定對過去東德政黨及相關組織財產處理之程序及要件，統一條約係具有憲法性的條約，此從我的文獻可以看到Christian Starck特別註明，他是德國非常著名的憲法權威，他說德國是以憲法位階的條約，來處理舊體制的東德各

政黨違反實質意義法治國所取得的財產，以確保政黨競爭的公平性。

連結剛剛呂大法官及您的意見，我們今天處理的不是現在才成立的政黨，條文是對創建中華民國的政黨，到現在是合憲的政黨，去清算它、處理它。難道連一個政黨的目的及行為，它只是一個目的及行為耶！違反自由民主憲政秩序，都要憲法保留，舉輕以明重，這麼重要違反政黨的存續，國民黨或相關組織是受到存續窒息的效果，所以我認為大法官對於國家的民主憲政制度，具有重大的承擔任務。我再強調一遍，黨產條例是處理中華民國34年8月15日起取得財產，而且是在76年7月15日解嚴以前成立的政黨之財產，不是處理現在的政黨，所以我們認為黨產條例的「黨產」，是跟條文有關的黨產。謝謝。

審判長

接著請張嘉尹教授答詢。

鑑定人張嘉尹教授答

感謝黃大法官的2個提問，我相信針對這兩個問題的釐清，也是有助於這些合憲、違憲問題的解決。

首先針對個案立法，可能各個鑑定人的看法不太一樣，但是因為這個提問其實是針對黨產條例第4條第1款有關於政黨的界定，所以透過體系解釋，其實可以確定它要處理的對象。從此觀點，我會認為它是屬於個案立法，但是個案立法並不是當然有問題，而是就必須銜接到整個黨產條例，作為轉型正義的一環，它所要處理的對象，更重要的或許並非它是否符合個案立法，而是它作為一個個案立法，是不是在憲法上有一個重要與正當的理由。在我的鑑定意見，從這樣的出發點，再結合這裡沒有辦法詳述的，有關於這部分轉型正義作為一個憲法誠命的觀點，其實這種個案立法，反而不是憲法所禁止，而是憲法所要求的。以上是我對於第

一個問題的一些看法。

有關於溯及既往，其實這裡的判定，當然黃大法官也提出一個很重要的重點，就是財產狀態的繼續存在。從大院釋字第781號解釋理由書及過往的定義來看，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，所以從這個觀點來看，財產狀態繼續存在本身的判斷，可能就可以有不同的詮釋方向。就我的鑑定意見而言，它是處理一個已經終結的事實，但是這樣的承認其實並不會妨害被指責的對象會作出一個違憲的判斷，因為我們還是可以回到一個基本面，就是這個問題要不要處理？如果要處理，這裡也可以順便釐清，因為在不同的聲請書、不同的見解中，或許會認為很多憲法上的原則好像是絕對的，可是憲法上的諸原則，其實常常處在一個相互緊張、相互衝突的狀態。所以就本案來講，結合剛才所提的轉型正義，尤其是在黨產處理的這部分，作為一個憲法誠命的時候，它其實處在一個原則衝突的狀況。既然作為一個原則衝突，更重要的是看是不是它有一個例外存在，所以我也在書面比較詳述有關於轉型正義的看法。很重要的是一個延後的轉型正義，這延後的轉型正義其實就是那個要被處理的對象，它所造成的後果，因為一直到2016年，國民黨才不在國會占多數，這也使得我們的轉型正義，在黨產問題的處理上，延後了將近26年，這個時間差的意義，其實在我的文章中也有提到：「單方面主張為了維持憲政民主的成果，訴諸法治國原則與基本權利保障，訴諸法律禁止溯及既往原則，來阻止政黨附隨組織不當取得財產的追回，是一種對於過去不法行為的就地合法化，保護不值得保護的利益，反而違反憲法轉型正義的要求。憲法轉型正義並不會否定遲來的正義，反而會更高程度要求補正遲來正義的瑕疵。雖然遲來的正義（幾乎）不是正義，但是規避遲來的正義則更加不義。」謝謝。

審判長

請詹大法官森林詢問。

詹大法官森林問

今天中投公司代理人谷律師在簡報第3頁提到：「關係人從設立時新臺幣2億元資本額，至105年間已成長為實收資本110億元之公司」，並且谷律師也強調，在這期間，中投公司也扮演著對我國高科技產業發展的支援、贊助角色，從而谷律師的簡報第4頁表示中投公司的資產複雜，其現存財產在黨產條例認定之下，都變成不當黨產，是真正的溯及既往。針對谷律師這個問題，請相關機關先回覆，亦請張教授及黃副研究員，對同一問題作回應。因為張教授剛才在回答黃虹霞大法官的問題時，特別強調這部分，而在張教授的鑑定意見書第18頁至第20頁提及：「基於憲法轉型正義的要求以及國民黨一直掌握立法院多數並阻止不當黨產追回的事實……」，就我的理解，張教授認為包括認定例如中投公司是附隨組織的這些規定，並不導致違憲的後果。黃副研究員的鑑定意見書第46頁最後一段表示：「倘若貫徹禁止溯及既往之要求，而將此一組織排除於附隨組織的認定範圍外，讓政黨達成脫產或隱匿財產之目的，將使黨國一體所取得之不當利益繼續存在」。針對中投公司今天提出的簡報資料（如上所述問題），兩位鑑定人是否認為，你們的意見書可以適用到中投公司這種情況，且黨產條例相關規定仍不違反禁止溯及既往原則？亦即，兩位鑑定人在看到今天谷律師特別提出這個例子之後，是否仍然堅持像中投公司這種情形，黨產條例之規定，依舊不違反禁止法律溯及既往的合憲結果？如果審判長許可，請在兩位鑑定人發表意見後，再讓谷律師有回應的機會。

審判長

請相關機關不當黨產處理委員會答詢。

## 相關機關代表孫斌專任委員答

謝謝詹大法官的提問。因為這個問題恐怕已經涉及黨產條例第5條、第6條，以及後面一些條文的規定，似乎都不在今天的爭點範圍內，所以我們的書狀並沒有針對這部分詳加說明，如果有需要，我們在言詞辯論程序終結後，另以書狀補充。

回到剛才詹大法官垂詢的問題，首先我們必須強調的是，附隨組織的認定，還是從條文的定義來看，人事、財務及營業上的實質控制，用這樣的角度來判斷是否為附隨組織。以中投公司目前的股份百分之百由國民黨持有的角度來看，完全符合實質控制的要件。因為我們知道當一個股東百分之百持有一個公司的股份，可以決定這個公司所有的董監事，董監事要如何改派，都是由國民黨決定，當然也對於這個公司的財務以及營運方向都有一個實質控制的力量存在，這是不用懷疑的事情。

剛才提到中投公司從2億元的股本，為什麼可以膨脹到1百多億？這中間其實是經過非常龐雜的合併以及分割的過程而來。也就是說在六十年中投公司剛成立時，其實是2億的股本，但中間並沒有經過任何增資的過程，現在已經變成185億，這真的是國民黨經營績效特別好嗎？還是有什麼其他的原因呢？我們其實可以看到中投公司曾經擁有過的一些子公司或關係企業為何，例如中廣，中廣當初擁有非常多的不動產，目前大家可能也知道，我們也將中廣認定為附隨組織，中廣底下的土地，當初帝寶那塊地，賣出去就是80億的進帳，這樣的獲利，當然最後就會回流到中投公司名下。此外，我們也知道當初股市最早可以作融資融券的就是復華證金，這也是國民黨持有的黨營事業，與其他單位作合資，專門獨占作商業行為的獲利，其實是相當可觀的，後來復華證金變成現在的元大證券，元大證券其實目前也是占了中投公司相當大的資產部門。我們必須知道，剛才谷律師只講其中一小部分，就是

說好像因為投資台積電，就從2億元變成185億元，但這並不是事實，中投公司投資台積電所累積出來的盈餘，其實僅占其目前財產非常小的一部分。如果詳細解析中投公司目前財產的內容，很大部分其實還是與當初的黨國不分，或是以黨領政的統治有關係的結果，此在我們後來的處分書中都有詳加說明，這其實已經涉及個案問題，可能最後我們要再向行政法院法官繼續詳細說明的狀況。不知訴訟代理人有無其他補充？

相關機關代理人陳信安副教授答

我簡單補充說明一下。關於溯及既往的問題，可能要先釐清的問題是，我們今天要處理的是不當取得的財產，所以這個財產是否不當取得，當然就要先判斷取得的行為是否適當的問題。所以是否溯及就會面臨到，我們是用哪一個標準來判斷這個財產取得行為是適當或不適當。剛才在我的陳述意見中已經有講到，雖然黨產條例第4條第4款規定係以實質法治國原則去判斷，但此實質法治國原則並不是黨產條例所新創出的評價標準，而是在行憲前就已經有一個所謂形式的法律優位及法律保留的要求，行憲之後憲法所架構出來的基本權利的保障與權力分立的這些要求，其實都是存在的。換句話講，這個判斷的標準一直都存在，只是在當時基於黨國特殊權力結構的關係之下，我們沒有辦法用這個標準去認定當時的各種財產取得行為是否適當的問題，這是必須先釐清的。

再者，在法律效果的方面，也只是針對現存的財產利益去作追溯，當然財產利益因為已經經過那麼久的時間，會經過各種不同的變形。我先簡單報告到這邊。

審判長

請張嘉尹教授答詢。

鑑定人張嘉尹教授答

謝謝詹大法官對我提出這個問題，但這裡必須先釐清的是，因為根據目前大審法規定，大法官從事規範審查，還沒有適用憲法訴訟法。詹大法官的問題是，這個規範在於個案中的適用，是否違憲的問題，因此對於鑑定意見書而言，其實是不容易回答。但是如果要想辦法回答，也是可以。既然我將之界定為原則衝突的問題，則請大法官參考鑑定意見書第19頁，在原則衝突的解決，基本上形式必須考慮到條件，這個條件就有關於事實的認定，這也是剛才諸位發言時所提到的，因為這必須作一個歷史事實的調查，也就是說被認定為不當取得之財產，是否真的屬於在體系解釋中，根據黨產條例以及其施行細則，被判定為不當取得之財產。如果是，我所表達的鑑定意見仍然有其適用之餘地。我先簡單回答到這裡，謝謝大法官。

審判長

請黃丞儀副研究員答詢。

鑑定人黃丞儀副研究員答

謝謝詹大法官的垂詢。剛剛張教授已經有提到我們的鑑定意見主要是針對黨產條例的規範，來進行審查，詹大法官的問題其實在黨產會的實際認定上，也就是返還的範圍，可能是由黨產會認定，行政法院也可以處理其合法性的問題。這是第一部分。

第二部分，對於附隨組織的認定，可能從其組織的特性來判斷。先不要將其在之後營業所得的利益納入考量，否則會將組織與作用混在一起。關於組織的部分，黨產條例已經規定人事、財務及業務經營上面，受到實質控制。就我的鑑定意見書來說，我認為這樣的規範，就已經達到相當程度可以操作的標準。不管是坊間或者有些論述，都會提到有些附隨組織可能是有第一桶金，亦即第一桶金是從國民黨過來的，在此之後繼續營業，賺了不少錢，因為被認定為附隨組織，所以這些錢是否也應該被納入黨產的範

圍？這個問題可能會產生一個悖論，這個悖論就變成說如果今天要讓它脫離附隨組織的話，這個公司也許拿到黨產的部分，就盡量去發揮，盡可能去營利，投資各種事業，賺得越多，越不會屬於不當黨產。這樣的悖論可能與黨產條例的立法目的，在追求轉型正義上面是正好違背。為了避免這樣的悖論產生，我覺得目前的規定在規範上，至少在組織的定義上是相對清楚。我們也可以看到在立法過程中，親民黨黨團還有一個對於附隨組織更寬鬆的認定，認為配合特定政黨施行勞軍黨務活動亦屬之，此相較於目前的實質控制規定而言，又更寬泛，如果是這樣，可能會有更多附隨組織的認定，會產生困擾。以上是針對我個人的鑑定意見進行說明，謝謝。

審判長

請谷湘儀律師答詢。

關係人中央投資股份有限公司代理人谷湘儀律師答

謝大法官詢問，我作三點補充說明。有提到中投公司有不同階段，在「公開發行」階段是84年到96年，這12年間，公開發行公司是透明的，在資本市場大部份交易都是合法交易，交易所得也是中投公司所得，並非如同剛剛所講，都是利用特權而不當取得的財產。

另外，在「股權信託」階段是從96年起，剛剛在討論實質控制這一點，是用公司法概念，既然股權已經信託，是否能夠還以因為百分之百股權是國民黨所有，就認為今天達到了實質控制？所以，在討論中投公司不同階段、不同的股本形成過程，應該個案去探討它真正是否有國民黨利用特權，使得附隨組織能夠不當取得財產，而不是一概地認為說，今天因為有百分之百股權持有，當然就形成實質控制，中投公司就變成附隨組織，而是要看不同階段來論述。

在討論將中投公司資產全部回溯去認為不當取得財產，所面臨的問題除了返還以外，剛剛在討論個案其實牽涉返還，但是，更重要者，是當中投公司被列為附隨組織的時候，依據黨產條例就已經形成全部財產禁止處分，這個禁止處分的保全處分效果在認定時候就已經形成，對於公司財產產生很大的財產權限制效果，這本身是屬於溯及既往去形成一個限制，補充到這邊。

審判長

試問各位大法官有無問題要提出？請楊大法官惠欽詢問。

楊大法官惠欽

請問黨產會，根據黨產條例第4條第1款所定義政黨的要件，依據內政部函，一共有10個政黨符合要件，請問這10個政黨裡面除了中國國民黨之外，其他9個政黨在戒嚴時期是不是有任何政黨活動？包含比如參與選舉等等政黨活動，這個問題請黨產會回應。如果其他鑑定人或關係人也想回答這個問題，也歡迎回應。以上，謝謝。

審判長

請不當黨產處理委員會答詢。

相關機關代表孫斌專任委員答

謝謝楊大法官惠欽垂詢。根據本會成立至目前為止，調閱相關檔案資料可以發現中國青年黨及中國民主社會黨，這兩個黨其實當時跟國民黨，從國民政府到臺灣之後，就一直跟國民黨是一個友好關係的政黨。兩個政黨其實在很長久期間裡面，我們發現到有一些資料顯示國民黨其實有給他們一些金錢上幫助，或者是從國家有些補助款給這兩個政黨。

兩個政黨在黨產條例通過之後，也都依照黨產條例規定來作財產申報，對於它們的財產狀況，目前因為它們的財產都所剩無幾。目前對它們的調查其實是排在比較後面順位，但是，我們會繼續

作相關認定、處置。謝謝。

審判長

請楊大法官惠欽指定接續發言者。

楊大法官惠欽

其實，本席想了解的是政黨活動，就是在戒嚴時期，如剛剛黨產會提到，青年黨及民社黨有受到國民黨的補助，則它們是不是有在戒嚴時期，也就是解嚴前，有沒有相關政黨活動？這個部分如果黨產會能回應的話，就麻煩黨產會。不然，試問黃丞儀副研究員了不了解這個問題，因為這牽涉到的是歷史事實。

相關機關代表孫斌專任委員答

那我再補充一下，就是當然第一個我們聚焦在黨產調查之上，不過，其實從相關文獻紀錄可以看得到，剛才提到這兩個政黨，其實它們在國會裡面，或者在監察院、地方議會，都有一些相關席次存在，剩下部分再看有哪位鑑定人要補充。謝謝。

審判長

請董保城教授答詢。

鑑定人董保城教授答

謝謝大法官提問。必須把時空拉回來，在那個時候大陸是要挾取臺灣、解放臺灣，所以，那時候基本上居民要共同一心，對抗共產黨。那時候政黨活動，我相信應該是比較少，因為那時候本來就是要團結一致，這是第一點。

剛才也提到附隨組織這一塊，關於第一桶金，可是在戒嚴時期、在動員戡亂時期，那時候社會福利和社會救助，是照顧前線居民，為了要保衛臺灣，當時的附隨組織在戒嚴時期所作，是為了從事社會服務、社會福利，照顧居民，包括救國團、救總等等。所以，這第一桶金是沒有錯，可是拿第一桶金作社會福利、社會救助，有罪嗎？有問題嗎？當時是任何團體都會做這個事情，第一桶金

用於社會、用於照顧弱勢、照顧軍公教眷屬痛苦、無助的地方。所以，我認為第一桶金應該還是用在附隨組織，用在整個社會福利、社會政策、社會救助及社會服務這一塊，所以，我想在當時的時空背景，我個人當然對當時政黨活動不是很清楚，但是，我覺得那時候時空背景即使有，那時候應該不是像現在如此大規模。

審判長

請黃丞儀副研究員答詢。

鑑定人黃丞儀副研究員答

剛剛楊大法官惠欽特別指明是民社黨跟中國青年黨，這兩個黨基本上在當時不管是輿論也好，或者是當時一些學者看法，都是屬於「花瓶政黨」。我想要先確認所謂政黨活動的意義是什麼，依照目前民主政治理論來看，它必須要參與選舉，而且，所推派人選可以積極地去參與到國會政治的形成過程，以這個標準來看，當時民社黨跟青年黨大概都沒有辦法。

第一，當時國會並沒有定時改選。第二，民社黨跟青年黨基本上都是接受中國國民黨補助而存續下來，甚至說，在總裁批簽裡面，也可以看到說蔣中正對於民社黨非常的不滿，因為當時主席還是以張君勱為主席，各位所知道張君勱當時是留在中國大陸，所以，曾經蔣中正下令說，只要民社黨黨主席仍然是張君勱的話，就不發給補助費。所以，從這個歷史資料裡面，可以看到國民黨對於附屬的政黨，要讓它呈現一個有政黨政治外貌的兩個小黨，是持這樣的態度。

至於其他部分，我們從雷震先生，剛剛我所引述，以及在鑑定意見裡面都有詳細論列的這篇文章〈我們為什麼迫切需要一個強有力的反對黨〉，可以看到其實在當時並沒有真正異議的其他政黨，姑不論是不是反對黨，連其他異議政黨都不存在，大概簡單回覆楊大法官惠欽的意見。謝謝。

審判長

提問時間即將結束，試問各位大法官有無問題提問？請黃大法官虹霞詢問。

黃大法官虹霞

剛剛三基金會代理人葉慶元律師提到一點，引起本席的興趣，但這個部分要請教關係機關。葉大律師曾說過財團法人沒有所謂實質控制的概念，葉律師之意見本席不見得絕對贊同，但是，就三基金會來說，它是財團法人，根據剛剛葉律師說法，它是104年才成立，在這種狀況底下，為什麼黨產會會認為應納入今天言詞辯論範圍內之不當黨產條例第4條第2款規定之附隨組織必須包括財團法人在內，而且包括三基金會，道理為何？

審判長

請不當黨產處理委員會答詢。

相關機關代表孫斌專任委員答

感謝黃大法官虹霞剛才的垂詢，其實，從黨產條例規定的立法理由可以看出來，原本指的附隨組織就是有包括政黨以捐助的方式出資的營利性或非營利性法人，我們認為說，在解釋上一定是包括「財團法人」在內。其次，書狀第63頁底下引述很多相關目前臺灣有效法令規定，其中都有提到就是受到政府直接或間接控制人事、財務、業務下之團體或者機構，第一個叫做財團法人，所以，說明財團法人然後沒有辦法被控制這一點，在法律規定上來講，立法者原本想像中的財團法人就有可能是會被第三人控制。再來，其實就社會經驗上來看，有所謂「控股財團法人」，張榮發基金會其實就是長榮集團控股的財團法人，如果今天財團法人是沒有辦法被第三人控制的話，我想張家應該不會放心地將所有長榮集團股票都交由一個無法被控制的財團法人去控股，同樣狀況其實也出現在長庚醫院跟台塑集團之間關係。

所以，我們知道其實在實務上，只要在一開始捐助的章程裡面作好相關一些配套，每一屆董事其實都有可能被銜接下去，其實這是一個控制方式，相關問題回到為什麼把一個104年成立的一個附隨組織列為我們認定對象？我想條文規定附隨組織的目的，還是在於不當取得財產的追討，要知道今天捐助三基金會的公司是欣裕台公司，欣裕台公司代理人也在現場，其實，它也是我們認定的附隨組織之一，它是國民黨的黨營事業，以我們對於黨產的理解來講，黨營事業底下的財產有極高可能性就是不當取得財產，那麼，因此以這種被推定或者是有極高可能性是不當取得財產去捐助成立的一個財團法人，它的一個捐助母金，是不是將來要作為一個追回的對象，是我們要去思考的問題，這也是為什麼我們會去認定三基金會是附隨組織的理由之一。

剛才可能有引發的下一個問題，是我們認定的時間點要到什麼地方？難道今後再繼續成立的財團法人也是嗎？其實回歸到整個法條結構來看，我們可能還是會鎖定在黨產條例訂定的時間點上，然後已經存在的一些附隨組織狀況會去作一個認定，以上簡單說明，不曉得訴代有沒有要補充。

相關機關代理人陳信安副教授答

我補充一下，也請黃大法官虹霞留意在黨產條例第5條第1項關於不當取得財產的推定，它是限定在本條例公布時，附隨組織已經存在的現有財產；在第8條第1項，也是規定在本條例施行之日起；像是第9條第1項關於禁止處分金推定為不當取得財產規定，也是明定自本條例公布之日起禁止處分。換言之，若退由體系解釋可得到，只要在黨產條例公布施行之前的附隨組織，都會成為黨產條例要調查、處理對象，主要原因是真正開始落實轉型正義。已經相隔將近30年，這不當取得的財產會一直變形，可能是由原本具體標的物，經過轉賣之後，變成替代，所以，當然就必須要把

它納入，進行全面調查、處理，才能認定當時是否不當取得。

剛才一直有提及用第一桶金作很多功德，這並沒有錯，但是，不能拿別人的錢來作功德，如果拿別人的錢來作功德的話，依照佛教說法，就不會是功德。

審判長諭知：

現在進行最後由關係人最後補充說明之程序。先請關係人財團法人國家發展基金會、財團法人民權基金會、財團法人民族基金會共同委任之代理人葉慶元律師陳述。每個聲請解釋案各5分鐘，3案共不逾15分鐘。

關係人財團法人國家發展基金會、財團法人民權基金會、財團法人民族基金會共同代理人葉慶元律師

院長、各位大法官及今天在場的鑑定人、機關代表，我簡單作個總結。首先，還是要跟各位大法官強調，本案其實涉及不是一個制度選擇問題而已，其涉及到基本權侵害，而它涉及到什麼基本權？對於我的當事人三個財團法人來講，涉及「財產權」的侵害；對於中國國民黨這個社團法人來講，對於「集會結社自由」、「政黨制度性保障」及「政黨財產權」的侵害；對於欣裕台、中投公司來講，是對於「公司的經營自由及財產權」的侵害，這都是憲法上所保障的基本權。

今天不管是機關也好，鑑定人也好，它可能講的一個理由就是臺灣必須要「實施轉型正義」，我們可以理解轉型正義或許可以化為第23條裡面某一項公益，這我們可以理解，但是，如果為了要實施一項公益而去限制人民自由權利時，還是必須要依據大院歷來見解，必須符合比例原則，而不是拿出轉型正義大旗，所有限制手段一律通通都合憲，這不是大院長期以來見解。

進一步看，在這個轉型正義大旗底下，黨產條例到底有什麼樣的問題，今天在某一些鑑定人報告裡面說，這個其實不是「個案立

法」，也有一些鑑定人就很坦白地說它就是「個案立法」。看到劉靜怡教授鑑定意見點到美國Nixon案，說美國最高法院說其實可以個案立法，這個沒有問題，但是，最大的差別在哪裡？Nixon案是美國聯邦最高法院說，雖然立法者點名Nixon，但是，它是針對總統文物保管來進行規範，它是針對這個「職位」，而不是針對這個「人」，在劉靜怡教授的鑑定報告也說只有在「不造成剝奪權利或處罰情況下」，才可以作「個案立法」。

那麼，本案到底是不是呢？黨產條例在立法過程裡面就點名國民黨、黨產會在執法過程裡面只針對國民黨，這是一個只針對國民黨個案型的立法，有沒有造成剝奪或限制處分？當然是有，它直接推定除了黨費等等四種特別收入以外，所有收入全部推定「不當取得」，從此國民黨就喪失相關處分權，以剛剛黃大法官虹霞特別提到三個基金會，在解嚴多年之後，經過三次政黨輪替，有捐款成立的三個基金會突然之間也變成不當取得財產，這怎麼會符合大法官跟憲法保障人民財產權的意旨呢？怎麼能說它不是一個處罰性條款呢？

其實，今天回過頭來，在這個案子裡面還有什麼樣的問題，剛剛黨產會不斷地強調這個是有必要，因為黨產會不斷地變形，可是，退步言，在我們國家的法律裡面，如果為了要保全財產，這個時候該作什麼？在我國保全制度底下，它是有最後手段性，是要由當事人向法院聲請，你要舉出來說如果我現在不限制財產的處分，會造成什麼難以回復的損害，但是，在黨產條例裡面沒有這些要件。當黨產條例通過的那一刻起，所有財產全部都不得再處分，甚至像我們在黨產條例通過之前已經捐助成立的基金會，也不能再處分，這是溯及，而且，是一個過度違反比例原則的限制。另外，我們認為，這也很明確地違反權力分立原則，理由為何？在一般人民爭訟如同剛剛所說，有爭議的時候到法院，透過法官

法定原則，決定了一個公正第三人來擔任審判者，但是，在黨產條例裡面是由執政黨來指定黨產會委員，由這些委員來決定相關運作、來扣相關財產、來指定相關組織，其實，跟一般司法運作是完全不一樣，這個時候我們可以發現，它賦予了執法者相對於一般法院而言，完全不同的權利，而在黨產會過去運作方面，可以發現它的委員實際上沒有脫出政黨色彩，這讓人民是沒有辦法信任。

最後容我一點點時間作結，大法官的角色應該是要超然中立，在兩天之前，美國的June Medical Services, LLC v. Russo案，美國最高法院院長跳脫自己保守派立場去投下自由派的票，說墮胎的法律應該是違憲，理由為何？因為他要維持大法官、美國最高法院一貫以來立場，去保障人民的墮胎權，我期許、期待各位大法官也能夠秉持這樣的精神去保障人民的財產權。謝謝。

審判長

請關係人中華民國婦女聯合會代理人李宜光律師陳述。

關係人中華民國婦女聯合會代理人李宜光律師

謝謝審判長，也謝謝各位大法官。本案是一個憲法上爭議，所以，我們應該是從憲法角度來思考這個案件，我們當然知道不是政黨每一個要件，它的行為都需要由憲法來規範，但是，從憲法增修條文第5條規範意旨很清楚地可以看出，有關於政黨本身生存與否事項，絕對應該是由憲法法庭來加以規範，不是所有政黨事項都需要由憲法來規範，但是，今天以黨產條例這樣的規範，已經變成是一個政黨的太上皇，任何一個政黨要使用經費去推選候選人參與選舉活動時，都要經過黨產會同意；要進行訴訟也要經過黨產會同意，因為，它必須動支這些金錢。

這個政黨是不是像一個行屍走肉一般，必須受到一個行政機關黨產會操控，很清楚地，它已經關係到一個政黨存亡事項，而不是

一般政黨普通時要辦什麼活動、小小的一些行政事項，所以，我們認為黨產條例最大一個問題，它是消滅一個政黨，然後，它違反憲法保留原則。

其次，剛剛好幾位鑑定人都在講，講說有關溯及既往原則、個案立法原則是一個利益衝突，都可以隨著時間或不同事項予以改變，好像看起來是只要是目的正當，手段是可以不需要理會，但是，我們有沒有去反思一下，所謂的轉型正義目的正當，真的就可以去概括一切正當的程序嗎？越是目的正當，越是要處罰縱然是罪大惡極的人，手段更是要正當，更是要昭顯公平和正義。為什麼我們一直在追求的是正當法律程序？因為我們認為說，再有罪惡的政黨或罪大惡極的人，我們都應該給他一個正當程序保障。那我們反思一下，我們透過一個行政法上的一個黨產條例，就可以去剝奪、毀滅一個政黨，或者所謂的其他無關的組織，這樣符合正當法律程序嗎？我們一再地認為說，轉型正義不能夠成為違反正當法律程序的遮羞布。

黨產條例最大的問題，是消滅一個政黨，違反憲法保留原則；其次，有關溯及既往原則及個案立法原則，是利益衝突，都可隨著時間或不同事項予以改變，看起來只要是目的正當，手段可不需理會。但應反思，所謂轉型正義、目的正當，真的可以蓋過一切正當程序嗎？越是目的正當，越是要處罰罪大惡極的人，手段更是要正當，更須昭顯其公平正義。為何一直追求正當法律程序？因為再罪惡的政黨或再罪大惡極的人，都應給予正當程序的保障。反思一下，透過行政法上的黨產條例，就可以剝奪、毀滅政黨其他無關的組織，如此符合正當法律程序嗎？我們一再認為，轉型正義不能成為違反正當法律程序的遮羞布。

再來是法律明確性原則，以現在黨產條例無邊無際的擴張，例如婦聯會，過去、現在、未來都不是國民黨的附隨組織，但在本案，

也被認為是國民黨的附隨組織。事實上，蔣宋美齡女士成立婦聯會，是為了從事公益，幾十年來，婦聯會收受人民的捐款，一分一毫都是有帳可查，許多軍眷眷舍都是婦聯會所興建，老弱農民也是靠婦聯會照顧。如此單純從事慈善活動的機構，都被擴張解釋為國民黨的附隨組織，因黨產條例的規定，竟然直接剝奪婦聯會的財產，99.3%的資產完全被凍結，移轉給國家，此種沒收慈善團體的行為符合正當法律程序及法律明確性原則嗎？任何法律要處罰任何人，必須要有明確法律的規範，黨產條例的規範難道符合法律明確性原則嗎？鈞院釋字第636號解釋一再說明，涉及基本權的侵害，對明確性原則，要受到嚴格的審查；涉及刑罰的科處，應受到最嚴格的審查。黨產條例涉及一個政黨或一些慈善團體的生存事項，當然要以最嚴格的標準予以審查。以良知來看，黨產條例真的符合法律明確性原則嗎？不是針對特定政黨所作的行為嗎？黨產條例確實有前述諸多違憲無效的情形，諸位大法官是憲法的守護神，憲法法庭也是人民追求正義的最後處所，對於執政者以個案羅織立法的方式，不公不義的侵害，人民最後的屏障，也是諸位大法官，在此懇請諸位大法官本於良知，公正莊嚴的宣告黨產條例相關條文違憲無效，使得執政者了解，縱然取得政權，仍應受到憲法規範，維持憲政秩序，保障民主法治。

審判長

接著請關係人欣裕台股份有限公司、中央投資股份有限公司、社團法人中國國民黨陳述。你們共同享有5分鐘。

關係人社團法人中國國民黨代理人張少騰律師

對於共有5分鐘表達抗議、異議，因為不符合正當法律程序的規範。中國國民黨在黨產條例通過後，我們認為，實質上是國民黨的管理條例，從資料調查權而言，黨產會可以隨時進出國民黨，從國民黨的財產運用而言，凍結國民黨所有銀行裏的帳戶及支票

將近9億餘元，若國民黨要拿這些資產來清償當時的勞工債務，黨產會也不允許國民黨作清償，最終不斷協商才允許，換言之，國民黨的住所、財產、勞工解僱，完全被黨產會要求管理。

第二點，本次辯論並未討論到認定附隨組織後的追徵問題，也未討論到國民黨的其他財產被追徵的問題，這些追徵的金額已超過100億元，只討論附隨組織，事實上，在黨產條例是否違憲的爭議裏，是相對較小的部分，換言之，未來還會有黨產條例及追徵的釋憲案。

第三點，目前行政法院審理過程中，國民黨對黨產條例有一個看法，黨產會有一套轉型正義邏輯，坐在中間的法官，每個都不知如何作判斷，在法律明確性部分，黨產條例對附隨組織的明確性，完全缺乏事後司法可以審查的可能性。

審判長

接著請谷湘儀律師陳述。

關係人中央投資股份有限公司代理人谷湘儀律師

方才黨產會提到，黨產會不斷變形，在附隨組織內極可能是不當取得的財產，換言之，其實並非所有附隨組織的財產都是不當取得的財產。但從條例文字來看，事實上，附隨組織不可能由黨費、政治獻金、競選經費的捐贈、競選費用補助金，所以其所有財產都被推定為不當取得的財產。

剛剛鑑定人提到，因為附隨組織的認定可以再司法救濟，推論到並未侵害司法權，此部分要特別強調的是，保全處分是司法權的核心，應由司法權處置，黨產會集中調查，可以認定附隨組織，也可將附隨組織的財產認定為不當取得的財產，又同時全面禁止處分，影響的是附隨組織的財產權。以中投公司為例，中投公司現在還有在帛疏的飯店、日本的台貿，中投公司依據其正常的商業判斷，要處分其資產，以黨產會並非商業專業，都可以否決中

投公司提出處分的決議，更不用說在本身要提司法救濟時，中投公司要聘請律師，律師費在行政訴訟也要相對方即黨產會同意，甚至是否准，此部分已嚴重侵害訴訟權。以保全處分構成對附隨組織財產權重大侵害，更不用說將所有財產追溯認定不當取得的財產，也是對財產權的侵害。

審判長

請欣裕台股份有限公司陳述，3分鐘。

關係人欣裕台股份有限公司代理人李永裕律師

謝謝審判長給予3分鐘的溫暖。黨產條例實務上的運作，就是黨產會開了一個聽證程序，認定某某某是附隨組織，該附隨組織要作任何投資、處分活動，都要向黨產會報備，要取得黨產會准許才可以作。如此嚴苛的法律，致使行政法院從105年至今，一個判決都判不出來，因為完全嚴重侵害人民的財產權。尤其是第4條第2款後段的附隨組織，即曾被政黨實質控制，之後已脫離，已與政黨毫無關係，但被黨產會認定是附隨組織，該附隨組織所有活動都要向黨產會報備，所有財產被推定為不當取得的財產，不是如一些鑑定人的意見所說的，只有不當取得的財產才受影響，而是所有現存的財產立刻被認定為不當取得的財產，變成要跟黨產會進行訴訟，要作任何事情，都須得到黨產會准許，包括訴訟費的金額也要得到黨產會准許。在黨產會認定為附隨組織後，附隨組織的稱號，永遠沒有解除的一天，我們也不知黨產會何時調查完畢，黨產條例就此部分完全沒有規定。第4條第2款後段是當時立法院提案臨時加上的，一開始提案的條文根本沒有此條，沒有已脫離政黨控制的附隨組織，還要被認為是附隨組織，繼續追究，變成第4條第2款後段的附隨組織，與黨產條例完全格格不入，因為條文實際上的設計並未針對此種已脫離政黨控制的附隨組織，繼續調查不當取得的財產。之前蔡大法官宗珍也提到，如果不當

取得的財產已移轉或消滅不存在，根本就沒有再繼續追究的必要，但現在並非如此，而是一路追究下去。最近大法官作的釋字第782號解釋也說明，若要剝奪個人已合法取得的財產，須特別嚴格審查，故針對第4條第2款後段的附隨組織，必須嚴格審查。

審判長諭知：

現在進行最後陳述，請相關機關作總結陳述（不逾10分鐘）。

相關機關代理人林明昕教授

審判長許院長、各位大法官，經過將近3小時的言詞辯論後，作為總結陳述，提出六點作為解釋參考：一、本案為法官聲請之具體法規審查，故個案事實當然不會是大法官審查的對象；法律政策不到違憲地步，也不是大法官要處理的問題。縱使在法律有無違憲這點，特別要強調，因為是具體法規審查，不是抽象法規審查，如果與原因案件的裁判沒有影響性，也不會是審查標的。因為原因案件涉及的都是權利救濟的問題，不是公益訴訟，如果涉及的法條單純只是與客觀憲法原則有影響，但完全沒有影響到基本權利，那些法條是否可以為大法官所審查及宣告違憲的對象？可能也是大法官在討論具體法規審查時，要注意的問題點。二、本人要強調干預與侵害不同，本案會干預到的是「團體」的基本權利，不是自然人，故發展出基本權利審查的模式，是否可以完全套用在團體？也是在討論有無違憲侵害基本權利時要注意的。因為本案附隨組織或政黨都是團體的問題，請大法官討論時，注意到是否可以完全套用？特別是政黨，政黨除了是人民團體外，也是重要的憲政制度，在公益的要求上，與一般的民間團體完全不能比擬，如果與政黨非常緊密結合的附隨組織，等於政黨的支部，其實有此性質，故討論是否團體的基本權利，還須特別注意是一個很特殊的團體。三、本案與轉型正義有關，如何向後將以前違反自由民主憲政秩序，以違反實質法治國原則所取得之財產，回復

到正常的財產秩序，亦即黨產條例主要的目的。由於涉及不當黨產的問題，也兼及政黨公平競爭，但轉型正義的落實，是本條例最主要的目的。四、為了落實轉型正義，回復正常的財產秩序，本條例採取的模式是不當得利的方式，與民法第179條以下或不法利得的剝奪、沒收有點類似，在此特別強調，第一、未要求利益、所失利益的損害賠償，第二、也不是處罰，所以，只是很低度的將財產回復到原來正常的情況，其實是最小侵害的干預，完全符合比例原則。黨產條例第6條第1項特別提到是現存財產，並不是以前的財產再追回來，其實完全是向後的回復制度，如果與民法第182條設計區分取得者之善、惡意相較，採取的是類似善意的作法，最小的侵害，而且不溯及既往，故從法律效果的觀點而言，是向將來的不真正溯及。五、不當得利之返還，參考民法第183條，只要是無償受讓之第三人，都可能是被要求返還的對象，黨產條例的作法並不是對任何第三人要求返還，因為不符經濟效益、做不到，而是與政黨有關的最機密的附隨組織作為界線，在此範圍內，要求無償受讓財產的返還，是限制的作法，並不是反而擴張。黨產條例所關心的，是回復正常的財產秩序，其實在追物，不是在追人，故並非要扼殺附隨組織等，而是附隨組織所保有的不當黨產，才可能是最後被請求回復的對象。六、推定、認定不同，黨產條例第5條的推定是舉證責任轉換，之後還是有認定的問題，過程中為了保全，確實有禁止處分，但都有例外，而且有各種程序正義與救濟，整體而言，其過程也是完全符合正當法律程序。

相關機關代表林峯正主任委員

審判長及各位大法官，我是不當黨產處理委員會主委林峯正，就黨產條例的合憲言詞辯論，作最後總結陳述。

轉型正義在人類歷史發展脈絡極其重要，無論是納粹後重新站起

的德國，或是種族隔離後再度尋求融合團結的南非，乃至於從民族大熔爐到尊重各民族差異的美國，都顯現人類如何借鏡歷史，反省並促使國家不再犯同樣錯誤。

在威權轉型民主國家，任何的轉型正義工程，勢必涉及對過去被扭曲、被損害之憲政價值的發掘、調查和平復、彌補。過去威權統治勢力的擁護者及得利者，必然對此極力掙扎，全面反撲。

在過去，執政的中國國民黨以戒嚴令及動員戡亂時期臨時條款，遂行長達數十年的高壓統治，全面限縮臺灣人民的自由。1960年「自由中國」雜誌喊出「國庫不是國民黨的私囊」，隨後雷震、傅正等人以「包庇匪諜、煽動叛亂」入獄，與此同時，中國國民黨與婦聯會召集警備總部、進出口同業公會，開啟了勞軍捐分配協調小組會議，共計74次，歷時約30年，直到解嚴後反對聲浪高漲才停收；1968年時任國防部長的蔣經國要求國防部撥款550萬給中國國民黨買了國家的土地，親批餘款不必索回。1970、80年代陸續有中壩事件、美麗島事件以及隨之而來的世紀大審、令人椎心的林宅血案、真相未明的陳文成命案，鄭南榕更以身殉道，堅決捍衛言論自由。當台灣人民這段時間以鮮血爭取本應享有的權利之際，中國國民黨透過執政優勢，讓黨營事業復華證金獨佔金融投資業務，大發利市。

當台灣人民為爭取權利走在突圍路上，歷經多年的噤聲不語，今日有機會得以平反，竟被承審黨產個案的行政法院法官即聲請人質疑：「黨國不分之連結為何？」令人不禁想請問聲請人，那一段威權體制的歷史，是忘記了？還是害怕想起來？

經歷近40年威權統治，分期付款式的民主轉型進程，使得臺灣要到2016年，始完成國會的政黨輪替，也因此，才首次出現對過往不公義，系統性調查、修復及彌補的黨產條例。可以說，黨產條例正是轉型正義的序曲。

回顧過去，本次黨產條例合憲性的言詞辯論，是我國大法官首次審理轉型正義概念。各位大法官手中的權力，將決定台灣是否有機會，以法治的方式實現轉型正義，並肯認國家應該積極勇敢地面對及處理，過往近40年威權體制下對於憲政秩序、財產秩序的侵害。

從威權走向民主的轉型過程，大法官一直扮演帶領的角色，例如促成國會全面改選的釋字第261號解釋，開放集會自由與結社自由的釋字第445號解釋、第479號解釋與第644號解釋，在在顯示大法官對於自由民主價值的堅持。相信大法官本著「憲法守護者」的職責，在台灣持續民主深化的進程，必會守護台灣人民追求自由民主、公平正義的決心，而此時正是對黨產條例做出全面合憲宣告的「憲法時刻」，落實轉型正義，該人民的還給人民、該國家的還給國家，讓威權體制劃下早該結束的句點，跨出司法面對轉型正義的起點，那將會是臺灣向前的重要契機。

鑑定人董保城教授

報告主席，今日鑑定人有4位，另外3位的立場較清楚，本人只有1位，基於衡平原則，請多給本人3分鐘，昨天也有發電子郵件給書記官，希望再多延長時間，懇求再給本人3分鐘。

審判長

請董保城教授陳述。

鑑定人董保城教授

今天所面臨的問題就是轉型正義，在我國，轉型正義於1970年就存在，但是對於人權問題的破壞，為伸張正義而為善後處理，而採取法律手段及非法律的政治等手段，我國對於1995年白色恐怖二二八事件都已作了努力，在黨產及附隨組織部分，也作了司法救濟，今日一直談轉型正義，似乎只有從2016年的黨產條例才開始進入到民主轉型，但臺灣自2000年民進黨候選人當選，2014年

至今，政黨輪替已3次，表現出總統直選後，臺灣已經常態化的民主。臺灣與德國的根本差異是，臺灣是逐步朝向法治國家發展的轉型階段，東德是統治階段謹守社會主義的烏托邦思想，不曾有轉型正義的民主法治。有學者認為，我們是延後型的轉型正義，轉型正義怎麼會有延後？應該是表示，我們是現在才開始進入到民主，但我們早就民主了，故轉型正義是一個憲法誠命，在座非常多法律人，也有教公法的，本人實在不知道面對學生，如何告訴各位轉型正義就是憲法的一般原理原則，因為目前還在抽象階段，討論部分是針對人權部分，故轉型正義真的是各說各話、尚未成熟，對於關係機關及有些鑑定人的意見，大法官應深思。

審判長諭知：

本案言詞辯論程序終結，本院將於一個月內指定公布解釋之期日，退庭。

書記官 高碧莉

林立清

審判長 吳宗

中 華 民 國 1 0 9 年 6 月 3 0 日