

釋憲理由書

案號：108 年度憲三字第 9 號

關係人：中華民國婦女聯合會

臺北市中正區林森南路 19 號

代表人：雷倩

同上

代理人：李宜光律師

臺北市金山南路二段 18 號 5 樓之 5

電話：(02)2357-8988

為政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例憲法解釋案，茲提出釋憲理由書事：

壹、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¹：

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²？

黨產條例之規定違反憲法保留原則，確屬違憲。

¹ 黨產條例第 2 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。

第 8 條第 5 項：

本會得主動調查認定政黨之附隨組織及其受託管理人，並通知其於受本會通知日起四個月內向本會申報第一項之財產。

第 14 條：

本會依第六條規定所為之處分，或第八條第五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。

² 憲法增修條文第 5 條第 4、5 項：

司法院大法官，除依憲法第七十八條之規定外，並組成憲法法庭審理總統、副總統之彈劾及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。

理由：

(一)政黨係現代民主國家之「憲法機關」或「憲法上的制度」：

- 1、中華民國基於三民主義，為民有、民治、民享之民主共和國，我國憲法第1條定有明文。所謂民主，係一種國家形式，意指國家權力為全體國民所有，憲法第2條：「中華民國之主權屬於國民全體」之規定，即闡釋我國之權力為全體國民所有。在民主之實踐上，因現代國家人口眾多，無法群聚所有國民一同決定所有國政，因而產生代議制，由國民選出之代議士及其他國家機關，間接為國民行使國家之權力，稱之為間接民主，我國憲政亦採此制度。
- 2、所謂政黨，依人民團體法第44條及45條規定，係指：全國性政治團體以推薦候選人參加公職人員選舉為目的，依本法規定設立政黨，並報請中央主管機關備案之政治團體；或已立案之全國性政治團體，以推薦候選人參加公職人員選舉為目的之政治團體。而政治團體則係以共同民主政治理念，協助形成國民政治意志，促進國民政治參與為目的，由中華民國國民組成之團體。另106年12月6日公布之政黨法第3條規定，則指：「由中華民國國民組成，以共同政治理念，維護自由民主憲政秩序，協助形成國民政治意志，推薦候選人參加公職人員選舉之團體」。故所謂政黨，係協助國民凝聚共同理念及政治意志，推選成員參加公職人員選舉，促進國民行使主權，以落實間接民主之國民團體。
- 3、政黨之法律上地位，由比較法觀察，德國聯邦憲法法院曾將其定位為「憲法機關」，1966年後則將其視為「憲法上的制度」(證物一，頁34)。再由我國憲法觀察，我國係以

間接民主之方式落實國民主權，則促進國民行使主權，以落實間接民主之政黨，自屬為民主國家之我國「憲法上的制度」無疑。

(二)決定政黨存續之權力，為憲法增修條文第 5 條明文保留予司法院憲法法庭之核心權力，基於權力分立之原則，僅司法院憲法法庭具有消滅政黨之權力：

1、司法院大法官，除依憲法第 78 條之規定外，並組成憲法法庭審理總統、副總統之彈劾及政黨違憲之解散事項。政黨之目的或行為，危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序者違憲，憲法增修條文第 5 條第 4、5 項定有明文。基於此憲法授權，現行司法院大法官審理案件法第 19 條第 1 項、第 21 條分別規定：「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，主管機關得聲請司法院憲法法庭解散之。」、「憲法法庭應本於言詞辯論而為裁判」(107 年制訂而尚未施行之憲法訴訟法，規定於第 25 條、第 77 條)。由此益見，消滅政黨與政治團體之權力，基於憲法之直接授權，為司法權所獨有，且憲法明文保留該權力予司法院大法官組成憲法法庭行使。

2、按判斷機關之行為是否違反權力分立原則，除該機關不得侵害其他憲法機關之核心權力範圍，且應符合功能最適原則外，尚不得削弱其他憲法機關的權力作為擴張自身權力之代價。又消滅政黨與政治團體存續之權力，憲法增修條文第 5 條第 4 項已明確授權由司法院大法官組成憲法法庭行使，顯屬憲法保留之司法權核心權力。故此權力自應由司法機關之大法官組成憲法法庭行使，始符合「權力相互尊重理論」及「功能最適之機關結構理論」。若有其他國家

機關擴張自身之權力，使其具有消滅政黨之權力，或削弱、侵奪司法機關行使該權力之專屬權，除違反權力相互尊重理論及功能最適之機關結構理論外，尚違反「禁止擴權原則」，自屬違憲而無效(詳壹、三)。

(三)立法機關授權行政機關之黨產會得依黨產條例實質消滅政黨，顯已嚴重侵害憲法保留予司法權專享消滅政黨之核心權力，除違反禁止擴權原則外，此等立法、行政行為，違反權力相互尊重理論及功能最適機關結構理論，更已架空憲法保留原則及權力分立之制度(詳壹、三)。

(四)黨產條例第 2 條、第 8 條第 5 項及第 14 條規定，不僅違反憲法保留原則，更不當侵害憲法第 14 條保障之人民結社自由、第 11 條保障之言論自由、第 15 條保障之財產權與第 22 條保障之人格權，並違反第 23 條之比例原則：

- 1、憲法第 14 條結社自由之規定，乃在使人民利用結社之方式以形成共同意志，追求共同理念，進而實現共同目標，為人民應享之基本權利。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組成與相關事務，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、命名及與結社相關活動之推展免於受不法之限制(司法院釋字第 479 號解釋理由書意旨參照)。政黨係協助國民凝聚共同理念及政治意志，推選成員參加公職人員選舉，促進國民行使主權，以落實間接民主之國民團體，故政黨之形成、存續，以及與結社相關活動之推展，均受憲法第 14 條結社自由所保障。同理，其餘如關係人婦聯會等依法成立之政治團體，其形成、存續，以及與結社相關活動之推展，亦同受保障。

2、上開黨產條例對憲法第 14 條結社自由權之限制，已逾必要程度，不符憲法第 23 條之比例原則，實屬違憲：

(1)法律對政黨存續之限制，是否符合憲法第 23 條比例原則，應嚴格審查：

①「憲法所以保障人民結社自由，主要即在保障人民得自由組織或加入具有共同理念之不同團體，以擴展人我互動，參與各類關於文化、教育、政治、經濟、宗教、職業、慈善或娛樂…等等各類社會活動，藉以表現自我，提昇自我與實現自我；而社會整體亦因不同結社團體之存在，得發展出豐富多元之社會生活，並自發性形成長期穩定之社會秩序，使部分國家功能或責任因此獲得分擔。同時，民主憲政社會因有多元結社團體之存在，增進人民參與民主政治及形成公共決策之機會，而有助於民主理念的實踐。故結社基本權不僅包含一項防衛權，同時亦可建構一項民主及法治國秩序的組織原則，以產生長期穩定之團體秩序，並避免國家以主流社會之價值體系型塑與組織團體，乃維持民主憲政秩序不可或缺之制度性基本權。國家對人民之結社自由固非不得以法律或以法律明確授權主管機關以命令予以限制，惟其限制是否合憲，應視所欲限制之結社團體之類型，而採取不同審查標準予以審查。」林子儀大法官與彭鳳至大法官，於司法院釋字第 643 號共同提出之協同意見書意旨參照。故限制憲法第 14 條結社自由權之法律，是否合憲，應視不同人民團體之類型，採取不同之審查標準。

②依許玉秀大法官於司法院釋字第 644 號提出之一部協同、一部不同意見書意旨：「而政治性結社，有利於政治性理

念的實踐，所有政治性言論所能發揮的功能，透過政治性結社的推動，才更能加速實現。此所以憲法同樣需要給予政治性結社自由最大保障，而對政治性結社自由的限制是否違憲，同樣應該採取嚴格的審查標準。」足證，對於政黨、政治團體等政治性人民團體，限制憲法第 14 條結社自由權之法律，應採取嚴格之審查標準以審查其合憲性。

- ③ 司法院釋字第 644 號解釋理由書另表示：「憲法第十四條規定人民有結社之自由，旨在保障人民為特定目的，以共同之意思組成團體並參與其活動之權利，並確保團體之存續、內部組織與事務之自主決定及對外活動之自由等。結社自由除保障人民得以團體之形式發展個人人格外，更有促使具公民意識之人民，組成團體以積極參與經濟、社會及政治等事務之功能。各種不同團體，對於個人、社會或民主憲政制度之意義不同，受法律保障與限制之程度亦有所差異。惟結社自由之各該保障，皆以個人自由選定目的而集結成社之設立自由為基礎，故其限制之程度，自以設立管制對人民結社自由之限制最為嚴重，因此相關法律之限制是否符合憲法第二十三條之比例原則，應就各項法定許可與不許可設立之理由，嚴格審查，以符憲法保障人民結社自由之本旨」。依此解釋理由書意旨，有關人民團體設立之限制，應予以嚴格審查，從而事涉政黨或政治團體存續與否之事項，自更應採取最嚴格之審查標準，始符司法院釋字第 644 號之意旨。

- ④ 綜上所述，對於憲法第 14 條保障之結社自由，若立法限制之團體屬於政黨或政治團體，其限制是否符合憲法第

23 條之比例原則，應採取最嚴格之審查標準。又管制人民團體之設立，事涉人民團體之存續，不論人民團體之類型，本即應以最嚴格之標準，審查相關法律是否符合憲法第 23 條之比例原則，如關係政黨或政治團體設立或存續之事項，更應以最嚴格之標準進行審查，應屬至明。

(2) 黨產條例對人民結社自由(特別是政黨)之限制，遠已逾必要程度，不符憲法第 23 條之比例原則，顯屬違憲：

① 黨產條例第 1 條揭示其立法目的為：「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」，故黨產條例所謂之最終目的，在於落實轉型正義。

② 惟查，前揭黨產條例之規定，實質上僅係針對特定政黨及其所謂附隨組織，最終目的在消滅特定政黨及其所謂附隨組織。又我國在民主實踐上，採取多黨政治原則，足見多黨制係健全我國民主政治不可或缺之憲政制度。我國憲法增修條文第 5 條第 4、5 項亦規定，僅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，始能由大法官組成憲法法庭，將其解散消滅，更足證政黨為憲政制度運作下，所必要的制度性機關(團體)，且多黨並存為健全我國民主政治環境之要件。立法者立法授權行政機關之黨產會得實質消滅特定政黨及其所謂附隨組織，除違反權力分立原則外，與多元民主之制度亦顯有違背，進而無法健全我國民主政治環境，更無法落實轉型正義。由此益見，黨產條例實質消滅特定政黨及其所謂附隨組織等限制人民結社組成政黨之自由規定，與健全民主政治，以落實轉型正義之立法目的，明顯違背。

- ③另我國憲法第 13 章基本國策中，設置「國民經濟」、「社會安全」二節，要求國家應對國民之經濟狀況與社會福利提供一定保障，以維持人民最基本之生活水準，此等規定係彰顯憲法之社會福利國原則，並督促國家維護國民之基本人性尊嚴。按關係人婦聯會雖非政府機關，惟其設立之功能與目的，係藉助民間之力量，提供各種社會公益服務，協助國家維持並保障國民基本生活水準與人性尊嚴，促進國家實踐憲法之社會福利國原則。為達成前揭社會福利功能與目的，關係人婦聯會從事多種慈惠工作，包含慰勞國軍、從事公益服務、協助聽損兒療育、促進社會福利與關懷等社會公益事務(證物二，頁 31)。
- ④由關係人提出之附表一及其附件顯示，關係人婦聯會多次向黨產會申請動支進行慈惠工作，以達成協助國家實踐憲法社會福利國之設立功能與目的，惟黨產會均一概駁回或惡意拖延。黨產會之駁回與惡意拖延，除致使關係人婦聯會根本無法達成設立之功能與目的，實質消滅關係人婦聯會外，並使國家缺乏民間之協助，而難以實踐保障國民基本水準與人性尊嚴之社會福利國原則，致使國內弱勢族群之基本生存受到危害。就前述黨產會駁回關係人婦聯會執行設立之慈善目的等事實，例如：關係人婦聯會循例為達成照顧軍眷等慰勞國軍及促進社會福利之功能，於 107 年 6 月 5 日向黨產會提出財產動支申請，以辦理 107 年端午節慰問榮民之活動，包含提撥經費交由行政院退輔會統合分配，以保障無收入之退役軍人生活，並協助國家達成憲法之社會福利國原則。惟黨產會竟惡意推拖，遲至 107 年 7 月 25 日始發函關係人婦聯會，

表示本案已逾越規劃實施期間，審議已無實益，經黨產會以 107 年 7 月 24 日第 46 次委員會議決議否准申請(附表一及其附件一)。

⑤由此足見，關係人婦聯會等政治團體與黨產條例第 4 條第 1 款規範之政黨，能否發揮其設立之目的、功能，並運作其核心事務，完全繫於行政機關之黨產會之主觀准否，現黨產會依據黨產條例禁止或阻礙關係人婦聯會處分財產繼續辦理核心之慈惠事務，與實質消滅關係人婦聯會此一政治團體無異，顯已違反憲法增修條文第 5 條第 4、5 項規定。此外，關係人婦聯會等政治團體能否辦理設立目的之核心業務，均受行政機關之黨產會控制，行政機關之黨產會儼然已成為關係人婦聯會等政治團體，以及特定政黨之太上皇，可以任意地操控、決定關係人婦聯會等政治團體與特定政黨之存亡，形同任一政黨取得執政權、任命組成黨產會，即可成為在野黨或關係人婦聯會等政治團體的上級機關，任意操控、決定在野黨或關係人婦聯會等政治團體的存亡，則憲法第 14 條所保障之人民結社自由權將嚴重受到侵害，憲法所要維護的政黨政治精神更將蕩然無存。

⑥按對於有關政黨或政治團體存續之限制，應採取憲法保留原則，且對於該限制是否符合憲法第 23 條比例原則，應採取最嚴格審查，已如前述。黨產條例消滅政黨與政治團體存續之規定，不僅違反憲法增修條文第 5 條第 4、5 項規定，更完全無法達成健全我國民主政治環境之立法目的，並嚴重妨礙國家實踐憲法之社會福利國原則，明顯不符合比例原則之適當性原則，亦違反憲法第 23 條，而

應屬無效。

⑦再者，基於嚴格審查標準，黨產條例亦顯有違反必要性原則：

a、政黨之目的，協助國民凝聚共同理念及政治意志，推選成員參加公職人員選舉，促進國民行使主權，以落實間接民主。由此足知，政黨之運作，須處分財產推選成員參加選舉，並舉辦競選活動。若政黨或政治團體無法處分財產進行此等活動，勢將無法落實政黨組成之目的及間接民主，進而發生實質消滅政黨之結果。關係人婦聯會等政治性人民團體無法處分財產執行核心業務，連日常運作之事務費用都須經行政機關之黨產會核准始得動支，關係人婦聯會等政治團體已名存實亡，而為一殭屍政治團體，行政機關之黨產會形同政黨與政治團體之太上皇，關係人婦聯會等政治團體與特定政黨實質上已被黨產會所消滅。

b、依上開林子儀大法官與彭鳳至大法官之司法院釋字第643號意見書，以及許玉秀大法官於司法院釋字第644號提出之意見書，法律對政黨等政治性人民團體之行為予以限制，應以最嚴格之標準審查其合憲性。另依憲法增修條文第5條第4、5項，僅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，始能由大法官組成憲法法庭，將其消滅。按政黨處分財產推選成員參加選舉，並舉辦競選活動，並無危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序，因此，立法者與行政機關之黨產會自無權，亦無必要限制政黨處分財產從事前揭行為，以健全民主政治環境並落實轉型正義。政黨及其

附隨組織不當取得財產處理條例第 9 條第 1 項正當理由及許可要件辦法（下稱許可辦法）之規定，限制特定政黨不得處分其財產以從事推選成員參加選舉，以及相關之競選活動等行為，顯已逾越比例原則之必要性原則，確屬違憲。

- c、此外，依司法院釋字第 644 號之解釋理由書，涉及人民團體存續與否之限制，不論人民團體之類型，均應以最嚴格之標準，審查相關法律是否符合憲法第 23 條之比例原則，更遑論涉及政治團體存續與否之限制。本案黨產條例及許可辦法之規定，使特定政黨與關係人婦聯會等政治團體，無法使用其財產進行日常業務運作，嚴重影響關係人婦聯會與特定政黨之存續，更發生實質消滅關係人婦聯會與特定政黨之結果。此等消滅政治團體之法律效果，顯非以最小侵害手段健全民主政治環境落實轉型正義，更遠遠逾越達成立法目的之必要性。另依憲法增修條文第 5 條第 4、5 項之規定，更足證立法者與行政機關之黨產會無權消滅或解散特定政黨與關係人婦聯會等相關政治團體。黨產條例之規定，不符合比例原則之必要性原則，違反憲法第 23 條規定，而應屬無效。

- ⑧再者，特定政黨及其所謂附隨組織等團體，不論其行為有無危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序，一概禁止其處分財產進行團體運作，甚至實質上消滅特定政黨及其所謂附隨組織，此等規範與健全民主政治環境以落實轉型正義之立法目的明顯失衡，違反比例原則之狹義比例性，自有違反憲法第 23 條之比例原則。

(3)綜上所述，黨產條例消滅特定政黨及關係人婦聯會等相關政治團體之規定，對於憲法第 14 條結社自由之限制，亦顯不符合比例原則，違反憲法第 23 條規定，確屬違憲。

3、上開黨產條例對憲法第 11 條保障之言論自由權限制，已逾越必要程度，不符憲法第 23 條比例原則，實屬違憲：

(1)黨產條例實質限制言論自由之程度，已逾越比例原則，顯屬違憲：

①司法院釋字第 644 號解釋理由書有謂：「言論自由有實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利，形成公意，促進各種合理的政治及社會活動之功能，乃維持民主多元社會正常發展不可或缺之機制(本院釋字第五〇九號解釋參照)，其以法律加以限制者，自應符合比例原則之要求。所謂『主張共產主義，或主張分裂國土』原係政治主張之一種，以之為不許可設立人民團體之要件，即係賦予主管機關審查言論本身之職權，直接限制人民言論自由之基本權利。雖然憲法增修條文第五條第五項規定：『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。』惟組織政黨既無須事前許可，須俟政黨成立後發生其目的或行為危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序者，經憲法法庭作成解散之判決後，始得禁止，而以違反人民團體法第二條規定為不許可設立人民團體之要件，係授權主管機關於許可設立人民團體以前，先就言論之內容為實質之審查。關此，若人民團體經許可設立後發見其有此主張，依當時之事實狀態，足以認定其目的或行為危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序者，主管機關自得依中華民國七十八年一月

二十七日修正公布之同法第五十三條後段規定，撤銷(九十一年十二月十一日已修正為「廢止」)其許可，而達禁止之目的；倘於申請設立人民團體之始，僅有此主張即不予許可，則無異僅因主張共產主義或分裂國土，即禁止設立人民團體，顯然逾越憲法第二十三條所定之必要範圍，與憲法保障人民結社自由與言論自由之意旨不符。」，合先敘明。

② 依上開解釋理由書意旨，政黨之存續除受到憲法第 14 條結社自由之保障外，尚受到憲法第 11 條言論自由之保障。

國家機關對政黨之行為或言論進行事前審查，顯已影響政黨之存續，自屬對憲法第 11 條言論自由之不當限制，更已逾越憲法第 23 條之必要範圍，確屬違憲。

(2) 對政黨與政治團體之言論進行事前審查是否合憲，應採取最嚴格審查標準：

- ① 「按會影響人民結社自由與言論自由行使之事前限制，並不必然即屬違憲。例如如其限制並不涉及言論或結社之內容，而僅對言論表達之時間、地點或方式之合理限制者，即有可能屬合憲之限制。而如其限制涉及言論或結社之內容者，則因事前限制之結果，不僅限制人民表現自我、實現自我，所限制之言論亦無從進入言論思想之自由市場，而無法為思想、意見或資訊之傳遞與交流，不僅使得思想、言論匱乏，更危險的是將使執政者代替大眾選擇，而唯有其喜好或符合其利益之言論或思想方得以呈現或傳布，與憲法保障人民言論自由之意旨，根本背道而馳…惟事前限制是否必要，應依所涉言論內容之性質、言論可能產生負面效果之危險性，以嚴格之標準審查其合憲

性。」；「蓋憲法保障人民言論自由之真諦即在保障人民可以自由地提出其政治理念或言論，接受言論思想自由市場之檢驗，是否能為大眾所接受，政府並無必要代人民作選擇。政府如欲防止系爭政治理念或言論對社會可能帶來之弊害，最好的方法並不是禁絕該系爭政治理念或言論，而是要鼓勵更多的言論來治療或避開系爭政治理念或言論可能帶來之弊害」。林子儀大法官之司法院釋字第 644 號協同意見書意旨參照，合先敘明。

- ② 許宗力大法官之司法院釋字第 644 號協同意見書，亦指出：「在光譜之一端是『明顯而立刻危險』說，即人民團體之目的與活動，須達到有事實足認已對中華民國之存在或自由民主之憲政秩序構成明白而立刻危險之地步，始得廢止許可。換言之，是以『危害』迫在眉睫作為廢止許可之要件，要件可謂非常嚴格，對人民言論自由與結社自由之保障也當然就比較有利…且本院釋字第 445 號解釋對人民以集會遊行方式所表達之政治言論也不採德國防衛性民主理論作預防性管制，而是對言論作最大之保障，只於言論對社會秩序、公共利益造成明顯而立即之危險時，始加以取締。因此，既然人民團體主張共產主義，或分裂國土，亦同屬人民之政治性言論之一種，吾人就不僅不宜對德國亦步亦趨，跟著採前述之『抽象危險說』，甚至應依循釋字第 445 號解釋的脈絡，對人民團體政治言論之管制，採『明顯而立刻危險』說，以體現憲法以最大程度保障人民結社自由與言論自由之意旨」。由此亦足證，對於政黨之言論予以事前限制，該限制是否合憲，應採取「明顯而立即危險說」，進行最嚴格審查。

③ 許玉秀大法官之司法院釋字第 644 號一部協同、一部不同意見書另表示：「在各種言論自由當中，政治性言論與基本生活模式、社會基本生活價值觀、個人在社會中的價值形塑，以及不同階級、不同社群、不同族群生活利益的分配息息相關。不同政治立場或主張的對立，涉及不同利益分配方式的角力，也就是涉及生存的競爭，尤其政治立場的對立，都是社會資源上的強者與弱者的對立，對於政治性言論的箝制，也都是發生在對弱勢的壓迫上面，因此政治性言論需要憲法給予最大的保障，否則即無以發表言論謀求改變弱勢地位的可能，如果不能透過發表言論改變弱勢，勢必導致採取激烈的表達方式，則必然造成社會的動盪，進而阻礙社會的發展。因此相對地，對於政治性言論的限制，必須採取嚴格的審查標準」。由此在在足證，對於政黨與政治團體之行為及其言論進行限制，該限制是否合憲，應採取最嚴格之審查標準。

(3) 政黨處分財產推舉候選人參選，並舉辦競選活動，或政治團體處分財產進行其他政治性主張，應受到言論自由之最大程度保障：

① 政黨之功能為凝聚有相同理念之國民，推舉代表共同政治理念之公職人員候選人參選，藉由當選公職人員以落實間接民主。為達此功能，政黨須處分財產以推派公職人員候選人，並舉辦競選活動，宣傳政黨及候選人之政治理念，凝聚更多民意，致使候選人當選，始能落實間接民主。亦即，政黨處分財產推舉候選人並舉辦競選活動之行為，即在表達政黨與國民之共同政治理念，此等行為等同政治性意見之表達，自應受到言論自由之最大程度保障。同

理，關係人婦聯會等政治團體處分財產進行核心業務時，亦在表達其政治性言論，而應受到言論自由之最大程度保障。

- ②另由比較法觀察，美國聯邦最高法院於 Buckley v. Valeo 案，認為限制政治選舉活動的支出，係對言論自由之侵害，確屬違憲而無效(Federal Election Campaign Act of 1971, as amended in 1974, the Court consider...those parts limiting expenditures in support of such candidacy (all held invalid)。(證物三、證物四)。該案之基礎事實為，1974 年之聯邦選舉活動法，針對政治選舉過程當中，所有階段之所有參與者的支出，設有一定上限。此等規定是否違反言論自由之保障，聯邦最高法院採用「嚴格審查標準」，認為該法令要維護之政府利益，即「限制那些有相當財力之個人和利益團體所發出的聲音，以及降低聯邦競選活動的整體花費」，並非與言論自由之限制無涉，反倒係限制言論自由權利之自由行使。對於限制競選活動經費，係為促使財富對於政治競選活動之影響力能夠中立化之主張，聯邦法院認為，此立法之根據，無非是主張「以限制社會中某些組成份子的言論為手段，以便可以達成相對提高其他組成份子的聲音此一目的，這種觀念，對於美國憲法增修條文保障言論自由的核心精神來說，是相當陌生的觀念」(同證物三)。由此更足證，處分財產推舉候選人並舉辦競選活動，確屬政治言論或意見之表達，應受憲法第 11 條言論自由之最大程度保障。

- (4)禁止政黨處分財產進行競選活動及其他政黨行為，或禁

止政治團體處分財產進行核心業務，均係對政治性言論內容之最嚴厲限制，實屬違憲：

- ①由前揭美國聯邦最高法院判決足證，限制具有特定政治理念之國民，處分財產舉辦競選活動，係對言論自由之最嚴厲侵害，縱使立法目的在確保財力不同之政黨得公平競爭，亦已違反保障言論自由之憲法核心精神，確屬違憲而無效。按政黨係由具有共同政治理念之國民所組成，黨產條例與許可辦法授權行政機關之黨產會得逕行移轉特定政黨之財產，並禁止特定政黨處分財產推舉候選人與舉辦競選活動，係在事前概括限制支持特定政黨及宣揚其政治理念等言論內容，參照前揭美國聯邦最高法院判決之法理，自係對政治性言論內容之最嚴厲侵害，實屬違憲。同理，黨產會依黨產條例第 5、第 9 條禁止特定政黨處分財產推舉候選人或從事競選活動，並禁止關係人婦聯會等政治團體處分財產進行核心業務；或依第 6 條逕命移轉財產，亦屬嚴重侵害政黨與政治團體之言論自由，而屬違憲。
- ②另依司法院釋字第 644 號解釋理由書，政黨之存續與否，僅於政黨成立後，目的或行為危害中華民國之存在，或危害自由民主之憲政秩序者，經憲法法庭作成解散之判決後，國家始能消滅該政黨。按國家不得以事前許可之方式，限制政黨之成立、存續，依相同事物相同處理之法理，國家亦不能以事前禁止政黨處分財產之方式，實質上消滅政黨。黨產條例禁止政黨處分財產，其法律效果更甚事前許可制，將實質消滅政黨，依司法院釋字第 644 號解釋理由書之意旨，此等禁止特定政黨處分財產以推選候選

人與舉辦競選活動之規定，自屬對政黨言論自由之事前限制，且該限制係概括對支持及宣揚特定政黨政治理念之言論內容進行最嚴厲的箝制，已違反憲法第 23 條之比例原則，確屬違憲。

③再參諸前揭林子儀大法官、許宗力大法官與許玉秀大法官，於司法院釋字第 644 號提出之意見書，對政黨及政治團體之行為及言論進行事前審查，其限制是否合憲，應採取最嚴格審查標準。因此，限制政黨及政治團體處分財產推舉候選人、舉辦競選活動及表達其他政治言論，自應受最嚴格之審查。

④黨產條例之立法理由與目的，係健全民主政治，以落實轉型正義。黨產條例第 9 條及其授權制定之許可辦法，禁止特定政黨處分其財產以推舉公職候選人及舉辦競選活動，顯已傷害我國憲政多黨政治之精神，完全與健全民主政治以落實轉型正義之立法目的相違，並侵害特定政黨及具有共同政治理念國民之言論自由。由此益見，黨產條例及許可辦法之規定，不僅無法達成其立法目的，反係違反其目的之法律，自不符比例原則之適當性原則，顯屬違憲而無效。

⑤黨產條例與許可辦法之規定，亦不符合必要性原則，詳述如下：

a、按禁止特定政黨及政治團體處分財產推舉公職候選人及舉辦競選活動或表達其他政治言論，即係限制與特定政黨及政治團體具相同政治理念之人民的言論自由。亦即，限制特定政黨及政治團體處分財產表達政治理念，即係概括限制支持特定政黨，或與特定政黨及政治團體有關

之政治理念意見表達，此種立法不僅限制言論提出之方式，更全面概括限制支持特定政黨及政治團體或其政治理念之言論內容。

- b、限制特定政黨處分財產推舉公職候選人及進行競選活動，即係對言論內容之最嚴厲箝制，從而黨產條例及許可辦法正如林子儀大法官所言，其限制支持特定政黨及其政治理念之言論，不僅限制人民表現自我、實現自我，更使所限制之言論無從進入言論思想之自由市場，而無法為思想、意見或資訊之傳遞與交流，不僅使得思想、言論匱乏，更危險的是將使執政者代替大眾選擇，唯有其喜好或符合其利益之言論或思想方得以呈現或傳布，與憲法保障人民言論自由之意旨，根本背道而馳(林子儀大法官之司法院釋字第 644 號協同意見書意旨參照)。由此足證，限制特定政黨及政治團體處分財產以表達其言論，及限制支持特定政黨、政治團體及其政治理念言論內容，在根本上即嚴重違反憲法保障言論自由之意旨，顯非以最小侵害方式達成立法目的。故黨產條例之規定，亦違反比例原則之必要性原則，自屬違憲。
- c、另依許宗力大法官之司法院釋字第 644 號協同意見書，對人民團體政治言論之管制，應採「明顯而立刻危險」說，以體現憲法以最大程度保障人民結社自由與言論自由之意旨。即人民團體之目的與活動，須達到有事實足認已對中華民國之存在或自由民主之憲政秩序構成明白而立刻危險之地步，始得廢止許可。換言之，是以「危害」迫在眉睫作為廢止許可之要件。黨產條例及許可辦法之規定，不分特定政黨、政治團體(及其所謂附隨組織)

提出之言論意見，是否對中華民國之存在或自由民主之憲政秩序構成迫在眉睫之危害，即一律禁止其以處分財產以推舉候選人及舉辦競選活動或從事其他行為，發表政治言論，顯有違反「明顯而立刻危險說」，自不符比例原則之必要性原則。由此更足證，黨產條例實質上亦已嚴重侵害憲法所保障之言論自由權，違反憲法第 11 條言論自由及第 23 條之比例原則。

(5)綜上所述，特定政黨、政治團體處分財產推舉公職候選人並舉辦競選活動之行為，或從事其他政治活動，屬於特定政黨與具有共同理念國民之意見表達，應受憲法第 11 條言論自由之保障。若對此等言論予以限制，參照司法院釋字第 644 號解釋，以及林子儀大法官、許宗力大法官與許玉秀大法官之意見書，應以最嚴格之標準審查其合憲性。黨產條例對憲法第 11 條保障之言論自由權，其限制無法達成立法目的，且已逾必要程度，亦不符憲法第 23 條比例原則，實屬違憲。

4、上開黨產條例之規定，不當限制政黨或附隨組織處分財產，甚至授權黨產會直接剝奪政黨或附隨組織之財產，均已嚴重侵害政黨或附隨組織受憲法第 15 條保障之財產權。此外，依司法院釋字第 656 號解釋理由書：「名譽權旨在維護個人主體性及人格之完整，為實現人性尊嚴所必要，受憲法第二十二條所保障（本院釋字第三九九號、第四八六號、第五八七號及第六〇三號解釋參照）。」足知，名譽、信譽等人格權，均為憲法第 22 條保障之基本權。另依最高行政法院 92 年度裁字第 1376 號裁定意旨：「本件相對人新品瓦斯安全設備股份有限公司因違反公平交易法第

二十四條規定，經抗告人裁處二千萬元罰鍰，原裁定以該罰鍰二千萬元，高於相對人公司之資本額，相對人之負債總額再加上該筆罰鍰亦高於資產總額，如執行原處分，將有不能清償債務而宣告破產之虞。又相對人之流動資產不足支付該罰鍰，執行機關勢必查封其餘流動資產及固定資產，相對人將無法繼續生產及營運出貨，相對人只有倒閉清算。縱令將來該罰鍰之本案訴訟勝訴確定，則已倒閉清算之公司人格或信譽，非金錢所能賠償，將難以回復…」，若人民團體之財產被國家逕行移轉而使人民團體無法繼續運作，將使人民團體之人格或信譽受到難以回復之損害。同理，若人民團體之財產為國家凍結而無法運作，其人格或信譽亦將受到難以回復之損害。按上開黨產條例禁止政黨或附隨組織處分財產，或逕命其移轉財產之規定，將在實質與形式上消滅政黨或附隨組織，依上開判決意旨，足認黨產條例之規定已嚴重侵害政黨或附隨組織受憲法第15條與第22條保障之財產權、人格權與信譽。

- 5、綜上所述，上開黨產條例之規定，對於憲法第11條保障之言論自由，以及憲法第14條結社自由所施加之限制及侵害，不僅與其立法目的毫無關聯，反違背其立法目的。同時黨產條例採取之手段，違反必要性原則，更違反狹義比例性原則，全然與比例原則所具有之適當性原則、必要性原則，與狹義比例性原則相違背，亦顯已違反憲法第23條之比例原則，自屬違憲而無效。此外，黨產條例之規定另不當侵害政黨或附隨組織之財產權與人格權，顯然違反憲法第15條及第22條而無效。

(五)黨產條例第2條、第8條第5項及第14條規定，不僅違反

憲法保留原則，亦不當侵害婦聯會受憲法第 16 條保障之訴訟權，並違反正當法律程序，顯屬違憲而無效：

- 1、首按，依司法院釋字第 654 號解釋理由書意旨：「憲法第十六條規定人民有訴訟權，旨在確保人民有受公平審判之權利，依正當法律程序之要求，刑事被告應享有充分之防禦權，包括選任信賴之辯護人，俾受公平審判之保障。而刑事被告受其辯護人協助之權利，須使其獲得確實有效之保護，始能發揮防禦權之功能。」足知，憲法第 16 條訴訟權保障之內涵，不僅應賦予人民提起訴訟以尋求司法救濟之權利，尚應使人民充分獲得辯護人(律師)之協助，使其能獲得確實有效之保護，始能發揮防禦權之功能。因此，若國家機關採取任何手段妨礙人民充分獲得律師之協助，即與憲法第 16 條訴訟權保障之意旨有違。
- 2、另依羅昌發大法官提出、黃虹霞大法官加入之司法院釋字第 737 號協同意見書意旨：「本席認為，武器平等原則之基本內涵為使攻防之雙方有相同之機會，以接觸、檢視及挑戰證據；亦即凡有攻防內涵及由公正之第三方作成裁決之程序，即應使攻防之雙方有相同之機會檢視及闡述相關證據，以確保雙方所提出之理由及證據，均係由不同角度受充分檢視，以確保裁決之不偏不倚。故武器平等原則為刑事被告或犯罪嫌疑人有效行使防禦權之重要方法，應係憲法所要求公平審判及正當法律程序之重要內涵…在『制度上』，如僅承認被告及犯罪嫌疑人之憲法上權利，而未賦予辯護人擁有憲法上權利以有效協助被告與犯罪嫌疑人，將使辯護人之功能流於被動，而無法更主動有效協助被告及犯罪嫌疑人實現其憲法第十六條之權利」足知，武器平等原則為憲法

保障公平審判及正當法律程序之重要內涵，攻防之雙方應有共同之機會接觸、檢視及挑戰證據等資料，始符合憲法保障人民訴訟權之意旨。此外，憲法第 16 條之內涵尚包括賦予辯護人(律師)有效協助被告(當事人)之權利。故若國家機關企圖以不正當之方式使兩造之武器不對等，或以不當方式妨礙律師有效協助當事人進行訴訟，自與憲法第 16 條之意旨不合。

- 3、黨產會作成認定關係人婦聯會為國民黨之附隨組織處分後，依黨產條例第 5 條、第 9 條規定，關係人婦聯會處分每一筆財產前，均須提出相關資料、列表予黨產會，待其核准並發函予銀行後，關係人婦聯會始能動支，否則黨產會便能依黨產條例第 27 條：「政黨、附隨組織或其受託管理人違反第九條第一項規定者，處該處分財產價值之一倍至三倍罰鍰。違反第九條第二項規定者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並得限期命其申報，屆期不申報者，得按次連續處罰。」處以扣罰。因此，黨產會不僅能藉此得知關係人婦聯會聘請之律師、法律顧問及其間之契約內容，更能藉由審核動支時獲悉之資訊，不當向關係人婦聯會之受任律師施壓(證物五)，或以「否准律師費」之方式干擾受任律師(證物六)，妨礙關係人婦聯會之受任律師提供實質有效之協助，嚴重侵害關係人婦聯會之憲法上訴訟權。
- 4、黨產會不僅係單純之國家機關，更是關係人婦聯會在原聲請停止執行行政處分事件及臺北高等行政法院 107 年度訴字第 260 號案件之對造。國家機關妨礙律師為當事人進行有效之協助，依上開司法院解釋意旨已非我國法制(治)所許，何況黨產會係關係人婦聯會之對造，自更不得以不當方式

妨礙關係人婦聯會之受任律師提供實質有效之協助。黨產會除對關係人婦聯會之受任律師予以不當壓力以影響其提供實質、有效之協助外，更以否准律師費為手段，透過電話等無法保留證據之通訊方式，要求關係人婦聯會請受任律師以清單方式，提報律師為準備訴訟攻防所研究之一切(包含證物)資料(證物七)。若任何訴訟上之一造，均能以其職務取得之資訊對他造律師施以不當壓力，如何期待訴訟能公平進行？若訴訟上之一造得任意否准他造受任律師之律師費，如何能期待他造律師能為其委任人提供實質有效之協助？當訴訟之一造能藉由否准他造受任律師之律師費，進而要求他造受任律師交出訴訟攻防所準備之全部資料(包含證物以外之其他資料)時，又如何期待訴訟能在武器對等，且受任律師提供實質有效協助之情況下公平進行？

- 5、綜上所述，黨產會作出認定關係人婦聯會為國民黨之附隨組織處分後，復一再依據黨產條例嚴重侵害關係人婦聯會憲法所保障之訴訟權，殊難期待關係人婦聯會與黨產會間之訴訟能公平進行。由此益見，上開黨產條例之規定，亦顯已侵害關係人婦聯會受憲法第 16 條所保障之訴訟權，並違反正當法律程序。

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³？

³ 黨產條例第 2 條第 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。

憲法增修條文第 3 條第 3、4 項：

黨產條例第 2 條規定行政院設黨產會，不受基準法規定之限制，其成員依據第 18 條與第 20 條規定⁴，其任免均在行政權控制之下，不受國會監督，悖離憲法增修條文第 3 條第 3 項、第 4 項規定，並違反憲法第 1 條民主國原則、權力分立制度及法律不溯及既往原則，確屬違憲。

理由：

(一)中央行政機關組織基準法第 2 條第 1 項明定：「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。」其中所謂「調查機關」，係指「法務部調查局」，而不及於「黨產會」此一「組織」。因此，「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（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。」顯然有違「中央行政機關組織基準法」第 2 條第 1 項前段規定，更抵觸了憲法增修條文第 3 條第 3 項之明文規定（證物八，頁 11-12）。

(二)有關國家機關之組織，單就憲法本文第 61 條規定：「行政院之組織，以法律定之」、第 76 條規定：「立法院之組織，

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。

⁴ 黨產條例第 18 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。

主任委員、副主任委員或委員出缺時，行政院院長應於一個月內依前項程序派（聘）之，繼任者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。

黨產條例第 20 條第 2 項：

違反前項規定者，經本會委員會議決議通過後，由行政院院長解除其職務。

以法律定之」、第 82 條規定：「司法院及各級法院之組織，以法律定之」、第 89 條規定：「考試院之組織，以法律定之」、第 106 條規定：「監察院之組織，以法律定之」及第 137 條第 2 項規定：「國防之組織，以法律定之」而觀，顯見憲法特別對於五院及國防組織，要求需以法律保留，由立法決定，其他行政機關組織，則並未特別規定。惟因中央法規標準法第 5 條規定，關於國家各機關之組織者，應以法律定之，甚為明確，現實上也均遵行此等作法。

(三)86 年修憲時，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定」、同條第 4 項規定：「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。」立法院復依憲法委託授權，制定基準法，該法恰如其名，係為遵循憲法付託，為中央行政機關組織之基準大法。對憲法增修條文第 3 條第 3 項、第 4 項規定，向來學界討論多著重在行政、立法二權之互動關係上，亦即立法權對於此等基準法規制內容之鬆緊。惟考其修憲原意，第三屆國民大會議程中，該條文出自荊知仁、謝瑞智及許勝發等 133 人提案第 1 號，其提案理由主係基於：第一，國家機關負責政策之擬定與推動，其內部之組織編制宜保持彈性，以發揮效能；第二，依外國法例，各機關之設立均須有法律依據；第三，在授權行政部門得彈性調整機關組織後，為控制員額之膨脹，國家機關員額應以法律規範之，至於各個機關的員額，則授權主管部門決定之，以其能在法令範圍內發揮彈性功能。自上開修憲原意可知，修憲者希望立法權在憲法增修條文第 3 條第 3 項、第 4 項制定後，將行政的組織權，劃歸為「行政保留」領域，亦即

法律僅得為「準則性規定」，而不得再行為過度細密組織法規範密度(例如每一組織均須有一對應之組織法)之修憲意旨，應係相當明確。惟此之修憲意旨除了立法院訂定未能立即有效獲得實踐，即目前現實國家機關組織之規範方式，乃係既存狀態。

(四)然而黨產條例卻於第 2 條第 1 項規定，根本性的排除基準法的適用。此之排除，實際上並非去否定基準法向為法學界批評，對於行政組織仍屬過度細密的嚴格控制之排除的部分，反而是另行制定了一個全然不適用基準法的獨立組織規定。憲法增修條文第 3 條第 3 項縱然不採行前開具有行政保留意涵的強烈效力見解，而得視同給予立法權之選擇自由。然而如果立法機關已選擇立法為準則性規定之基準法後，憲法增修條文第 3 條第 4 項在此就給予「各機關」應遵守之義務，此之各機關，實應包含立法機關在內。也就是立法者本得選擇是否制定準則性的規定，但既選擇為準則性規定後，此規定既係履行憲法義務，不論是基於立法之安定性或憲法增修條文之要求，立法機關之選擇業受自我拘束，如此解釋，憲法增修條文第 3 條第 3、4 項之規定始有其意義。否則承認立法者得選擇是否制定「準則性規定」，制定後又捨修正該「準則性規定」之方式不為，而另行再立法排除該準則性規定之效力，則不只憲法增修條文第 3 條第 3、4 項之原修憲目的盡失，其存在意義與憲法尊嚴，亦恐將蕩然無存矣。

(五)另按黨產條例第 18 條規定：「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。主任委員、副主任委員或委員

出缺時，行政院院長應於 1 個月內依前項程序派(聘)之，繼任者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。」同條例第 20 條規定：「本會委員應超出黨派之外，依據法律公正獨立行使職權，於任期中不得參與政黨活動。違反前項規定者，經本會委員會議決議通過後，由行政院院長解除其職務。」對於黨產條例所預設獨立機關均授權行政院為之，相較德國西元 1990 年 8 月 31 日統一協定增列：(a)獨立委員會由聯邦政府法律監督(Rechtsaufsicht)。統一後，聯邦政府在聯邦議會下院議長的同意下，另外任命 6 位委員。聯邦政府得自統一開始生效至第 12 屆聯邦議會下院決議，基於重要理由，解除委員之任命，並任命接替委員，德國係將該委員會組成全置於國會監督之下(證物九，頁 39-42)。而黨產條例設置黨產會就特定政黨為剝奪財產等行政處分，其成員組成雖對於黨派與男女設有一定比例之限制，然實質上全置於行政權控制之下，不受國會監督，顯違反憲法第 1 條民主國原則。

- (六)是則，黨產條例第 2 條規定行政院設黨產會，不受基準法規定之限制，其成員依據第 18 條與第 20 條規定，其任免均在行政權控制之下，不受國會監督，悖離憲法增修條文第 3 條第 3 項、第 4 項規定，並違反憲法第 1 條民主國原則。
- (七)權力分立制度，區分立法與司法權，是為了避免專制。專制時代，掌權者同時掌握立法權與審判權，不受制衡；民主時代的執政者，若是透過政黨控制立法者侵犯審判權，就是在消解權力分立與制衡，重回專制。而根據社會及歷史經驗觀

察，立法侵蝕侵奪審判獨立，至少有三大手法(證物十)：

1、立法者扮演行政部門的立法局，或是獨立機關人事提名的背書部隊。

(1)一旦如此，就是立法者自我實質放棄立法權及人事同意審查權，解消立法機關對於掌權者的制衡功能。立法部門成為執政者的橡皮圖章，難以防止掌權者提名高度政治取向的人選進入司法體系，或是進入其他部門威脅司法，實質解消司法獨立。司法一旦成為黨羽，自難發揮制衡功能。

(2)有更甚者，國會對行政部門的立法提案照單全收，或將原應屬法院的審判權實質授與行政部門，使得司法無力而執政者權力極大化。德國國會對希特勒內閣的授權法，將國會的權力實質讓渡給掌權者，惡名昭彰，威脅民主的竟然就是極端的民主！即令不到如此極端，國會一旦停止制衡行政，國人若對國會百般縱容政府部門架空司法、侵蝕審判獨立而毫無戒心，在面臨破毀民主、走向專制的時刻，就會無力招架。黨產條例第2條規定行政院設黨產會，不受基準法規定之限制，致使黨產會之權利過大，難以維持權力分立之相互制衡原則即為例證。

2、立法者僭越審判權，通過個案羅織立法，溯及既往(詳下述)。

3、立法者個別甚或集體，利用地位與職權，干涉審判。如立法者為個案進行司法關說，企圖影響辦案結果，就是利用地位與職權干涉司法。

綜上，立法院通過黨產條例，在第2條規定行政院設黨產會，不受基準法規定之限制，其成員依據第18條與第20條規定，其任免均在行政權控制之下，不受國會監督，顯然扮演行政部門的立法局，或黨產會人事提名的背書部隊。更僭越司法審判權，通過個案羅織立法、溯及既往的黨產條例，嚴重破壞憲法

權力分立制度，以致黨產條例雖具有法律的外觀，但實質上是執政者迫害在野黨的手段與工具，根本不具有實質的法律效力與正當性，當然違憲而無效。

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？

黨產條例第 2 條、第 8 條及第 14 條之規定，顯已侵害司法權而違反權力分立原則，而屬違憲。

理由：

(一)按權力分立制衡原則，係民主憲政國家實施憲政的一項憲法基本原則。各民主憲政國家基此原則，在憲法中將政府的權力以垂直及水平地分配給不同政府部門行使，以避免權力集中於單一機關而易流於專擅與濫權。而權力除分由不同政府部門職掌外，並設計維持不同權力間的均衡，使彼此監督與牽制，進一步防止權力的集中與濫權。此種設計的積極面向係將政府權力依其功能交由專門機關行使，得以提昇政府效能(司法院釋字第 613 號林子儀大法官部分協同意見書參照)。

(二)按憲法第 171 條第 1 項：「法律與憲法牴觸者無效。」、憲法第 172 條：「命令與憲法或法律牴觸者無效。」、司法院釋字第 371 號解釋理由書：「採用成文憲法之現代法治國家，基於權力分立之憲政原理，莫不建立法令違憲審查制度。…惟目的皆在保障憲法在規範層級中之最高性…」，及司法院

釋字第 499 號解釋理由書：「二、…憲法中具有本質之重要性而為規範秩序存立之基礎者，如聽任修改條文予以變更，則憲法整體規範秩序將形同破毀，該修改之條文即失其應有之正當性。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」，申言之，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（釋字 721 解釋理由書參照）。足見憲法之最高規範，自不得任由立法機關立法，破壞法治國原則及權力分立與制衡原則。蓋自由民主憲政秩序乃在於，排除獨裁、暴力、專制之統治，及基於自由與民主之基礎上，依多數決之方式而形成人民之自我決定。

（三）至於權力分立之界定，我國釋憲實務之標準如下：

- 1、司法院釋字第 585 號解釋文：「其個案調查事項之範圍，不能違反權力分立與制衡原則，亦不得侵害其他憲法機關之權力核心範圍，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙」，此即學理所稱「權力相互尊重理論」之標準。
- 2、另由比較法觀察，於權力分立之分界上，德國有採取「功能最適之機關結構理論（即功能最適原則）」之標準，亦即「國家之某一任務與決定究竟應該歸屬於哪一個機關，須視各機關之內部結構、組成及運作方式而定，以確保國家任務之履行能夠正當而有效率（同證物一，頁 54）」，故權

力之分界得以何機關最適合處理該國家任務為標準，此理論於我國釋憲實務已逐漸被採納，如：

- (1)司法院釋字第 585 號許宗力大法官不同意見書指出：「立法院基於對行政人事任命權的制衡，儘可以表現在經由立法，規定人事的一般資格與條件，至於具體的人事任、免，則屬行政人事權的核心領域，除非憲法明定，否則立法權原則上並無介入之餘地…基於功能最適的權力分立理念，頂多也只能對總統或行政院長的具體人事任命權作更多的制衡設計，例如由行政院長或法務部長與其他憲法機關(例如監察院或立法院等)分享任命權，但無論如何，絕無立法院獨享真調會委員人事任命權之理。」由此足證，除非憲法有對立法機關授權，否則基於功能最適的權力分立理念，立法權之行使不得侵害司法機關之核心權限，亦不能獨享司法機關之核心權限。
- (2)司法院釋字第 613 號解釋理由書敘明：「蓋作為憲法基本原則之一之權力分立原則，其意義不僅在於權力之區分，將所有國家事務分配由組織、制度與功能等各方面均較適當之國家機關擔當履行，以使國家決定更能有效達到正確之境地，要亦在於權力之制衡，即權力之相互牽制與抑制，以避免權力因無限制之濫用，而致侵害人民自由權利。」由此益見，權力分立原則之意義，應將國家事務分配於較適當之國家機關履行。
- (3)司法院釋字第 729 號蘇永欽大法官協同意見書亦指出：「我國憲法一方面屬於分權程度較高者，另一方面又強調行政立法的緊密互動與負責，反映了五權憲法的原始構想(按能分權)，與在臺灣民主化過程的經驗(行政對立

法負責)，使得四項分權原則沒有明顯的優先次序，其權衡變得更為複雜，當然在作任何續造時也更須審慎。由於這些原則表面上或偏向分，或偏向合，實際上體制在權力分合之間如果操作得當，往往更可相互正當化，比如核心領域原則如能配合落實功能最適原則，會更有說服力；相互制衡原則如能同時彰顯相互尊重原則，也可舒緩政府內部的緊張關係」，故在判斷權力分立之分界時，除各機關之核心領域外，亦應參酌功能最適原則。

(4)又林子儀大法官於司法院釋字第 613 號部分協同意見書除肯認功能最適原則外，另提出「禁止擴權原則」作為判斷標準之一。根據該原則，須檢視一權力機關是否以削弱其他憲法機關的權力，作為擴張自身權力之代價，以判定其行為是否違反權力分立制衡原則。

(5)由上開蘇永欽大法官與林子儀大法官之協同意見書足見，上開判斷權力分立界線之三種標準，在適用任一標準時毋須排斥其他標準，且上開標準均能互相配合、補充，以正當化權力分立判斷之操作。故判斷機關之行為是否違反權力分立原則時，除該機關不得侵害其他憲法機關之核心權力範圍，且應符合功能最適原則外，尚不得削弱其他憲法機關的權力作為擴張自身權力之代價。

(四)立法機關制定黨產條例第 2 條、第 4 條、第 5 條、第 6 條、第 8 條、第 9 條與第 14 條，授權行政機關黨產會行使消滅政黨與政治團體相關權力，立法權與行政權已明顯侵害司法權，嚴重破壞權力分立而當然違憲：

1、黨產條例具有實質消滅政黨與政治團體之法律效果：

(1)首按，黨產條例第 2 條授權行政院設立黨產會，並處理

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；黨產條例第 8 條第 5、6 項：「本會得主動調查認定政黨之附隨組織及其受託管理人，並通知其於受本會通知日起 4 個月內向本會申報第一項之財產。本會除受理第一項及前項之申報外，亦得主動調查政黨、附隨組織或其受託管理人財產之來源、取得方式、取得日期、變動情形及其對價。」授權黨產會對特定團體之財產進行調查，以認定其是否為政黨之附隨組織；黨產條例第 4 條第 1、2 款授權黨產會作成認定特定政黨或團體是否為黨產條例第 4 條所稱政黨或附隨組織之處分，合先敘明。

- (2)特定政黨或團體一旦經由黨產會依黨產條例第 2 條、第 8 條、第 11 條與第 14 條調查後，被認定為黨產條例第 4 條第 1 款、第 2 款所稱之政黨或附隨組織，依黨產條例第 5 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。」，及其立法理由：「一、…政黨依其他方式所取得之財產，皆與政黨本質不符，爰於本條採舉證責任轉換之立法體例，推定為不當取得之財產，

由政黨舉證其取得財產係符合政黨本質與民主法治原則，始能保有該財產。」足知，該政黨或團體之財產即直接被推定為不當黨產，政黨或附隨組織須另行舉證其財產並非不當黨產，始能免受黨產條例第 5 條之推定，而非黨產會須另行依黨產條例第 6 條，認定受處分人之財產屬於不當黨產。亦即，不待黨產會舉證，政黨或附隨組織之財產即會被推定為同條例第 4 條第 4 款不當黨產，黨產條例並不區分不同時期法律之不同規定，以及人民(政黨)之預見、信賴，一概將特定政黨之財產推定為所謂不當黨產，該規定顯已違反憲法之信賴保護原則、既得權保障及期待可能性原則。

- (3) 又吳庚大法官指出：「確認處分包括對法律關係存否之確認，以及對人之地位或物之性質在法律上具有重要意義事項的認定。所謂在法律上具有重要意義事項的認定，係指此種認定直接影響行政法上法律效果者而言」(證物十一)。陳敏大法官另表示：「確認處分雖僅說明…對依法律規定所成立之公法金錢給付義務，所為之認定(給付裁決 Leistungsbescheid)，例如稽徵機關對稅額之核定，雖非該給付之法律原因。惟在該給付裁決存在時，因行政處分之拘束力，不得拒絕給付或要求退回所確認之給付。因此，確認處分亦具有某些創設效力」(證物十二)。由上開確認處分之性質足知，確認處分除具有相當之創設效力，而非僅單純確認被處分人之法律上地位外，更會直接對被處分人造成行政法上法律效果。由此更足證，黨產會作成系爭處分，確認關係人婦聯會為黨產條例第 4 條第 2 款之附隨組織，或認定特定政黨為黨產條例第 4 條第 1 款所

稱政黨時，確已直接發生並創設關係人婦聯會及其他被處分人之財產為不當黨產而禁止處分之效力。

- (4)此外，由事實觀察，黨產會於107年2月1日檢送系爭處分予關係人婦聯會之臺黨產調二字第1070000463號函(證物十三)：「…三、貴會既經認定為附隨組織，則：(一)依前揭規定，貴會現有財產推定為不當取得之財產，並依本條例第9條第1項禁止處分，如有違反，依據本條例第9條第5項不生效力外，本會得依本條例第27條第1項規定處以該處分財產價值之一倍至三倍罰鍰。」，並將此函文檢送副本予臺灣銀行、臺灣土地銀行等金融機構，足證系爭處分確有禁止關係人婦聯會處分財產之法律效果。另依系爭處分內容：「…理由…肆、另案本條例…第5條第1項規定…及第9條第1項規定…又其自34年8月15日起取得，或自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而禁止處分之…。(同證物十三)」亦足證，在特定政黨或團體被黨產會認定為黨產條例第4條第1、2款所稱政黨或附隨組織之同時，直接發生依黨產條例第5條、第9條第1項禁止特定政黨或團體處分財產之法律效果及事實，毋須經由黨產會另行認定。

- (5)再按，依黨產條例第6條規定：「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。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。第一項規定之財產，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。」，黨產會得逕行命令政黨、所謂附隨組織移轉不當黨產，或逕行命追繳其價額。另依黨產條例第 9 條，被推定為不當黨產者，除有履行法定義務或有其他正當理由，或符合許可辦法所規定之許可事由，並經黨產會決議同意外，禁止其處分，若違反黨產條例第 9 條第 1 項與許可辦法之規定而處分財產者，該處分行為依黨產條例第 9 條第 5 項不生效力。由此益見，政黨或所謂其附隨組織之財產，將因屬於黨產條例第 4 條第 1 款之政黨或第 2 款之附隨組織，發生禁止處分之效力，並有受黨產會依黨產條例第 6 條逕命移轉之危險，而嚴重影響政黨之生存。（眾所周知，黨產會已依前開規定，處分命關係人婦聯會移轉總資產 99.3% 之高達 388 億元財產予國庫，經婦聯會向行政法院聲請停止執行在案）。

- (6) 依黨產條例第 9 條禁止處分之財產，除履行法定義務外，僅有符合許可辦法第 2 條、第 3 條規定者，始得處分。許可辦法第 2 條規定：「本條例第九條第一項第一款所稱正當理由，指有下列情形之一者：一、依本條例第五條第一項推定為不當取得之財產（以下簡稱該財產），就該財產為簡易修繕及保存行為所支出之必要費用。二、政黨或附隨組織依法應繳納之稅捐、規費、特別公課、罰鍰及其

他公法上之金錢給付義務。三、政黨或附隨組織依法應負擔之勞工保險之保險費、全民健康保險之保險費或勞工退休金提繳」。許可辦法第 3 條則規定：「該財產除為履行法定義務或有前條所定正當理由者外，自本條例公布之日起禁止處分。但有下列情形之一者，政黨、附隨組織或其受託管理人得向不當黨產處理委員會(以下簡稱本會)申請許可處分該財產：一、就該財產為重大修繕所成立之勞務契約所生之給付義務。二、就該財產所成立之行政契約所生之給付義務。三、政黨、附隨組織或其受託管理人依贈與契約將該財產移轉於國家、地方自治團體或其所屬機關。四、依法院確定判決或強制執行命令而移轉該財產於第三人。五、政黨或附隨組織基於本條例公布前已成立之勞務契約所必要支付之薪資、資遣費或退休金等費用。六、其他為增進公共利益或避免減損該財產價值而顯有處分之必要」。

(7)由此益見，依黨產條例第 9 條，以及許可辦法第 2 條、第 3 條，黨產條例公布後，政黨或所謂其附隨組織不僅無法支出後續成立之勞務契約所必要支付之薪資，甚至連勞基法所保障之資遣費或退休金，均無法支出。更重要者，政黨推舉候選人參選及舉行競選活動之花費，均不在上開許可範圍內，致使政黨無法處分財產，從事推選公職候選人參選、舉行競選活動等協助形成國民政治意志之憲政核心活動。

(8)所謂政黨，係協助國民凝聚共同理念及政治意志，推選成員參加公職人員選舉，促進國民行使主權，以落實間接民主之國民團體，已如前述。若政黨因財產被國家逕行剝奪，

或因財產被國家禁止處分，而無法支付勞務契約之薪資，亦無法支付參選或競選活動之花費，顯然將無法達成推選成員參加公職人員選舉，促進國民行使主權，以落實間接民主實踐之功能。亦即，當政黨無法處分其財產推選成員參加選舉，或舉辦競選活動，不僅將無法促使具共同政治理念之國民成為代議士，而無法達成具「憲法機關」或「憲法上制度」地位之政黨設立目的，更將嚴重妨礙我國間接民主之落實，導致國民主權受到不可挽回之侵害，而嚴重破壞憲政制度，並違反憲法第 1 條與第 2 條之民主國原則。

(9)政黨因國家行政機關黨產會之逕行移轉、禁止處分而無法使用其財產，必將使具有共同政治理念國民成為代議士之機會被剝奪，更將使得政黨設立之目的完全無法達成，行政機關之黨產會形同政黨之太上皇，透過是否核准政黨動支財產，可以決定政黨之存亡，縱然形式上政黨或仍存在，但其存在之目的與功能顯已被黨產會此一行政機關消滅殆盡，此與實質消滅或解散政黨無異。

(10)屬於黨產條例第 4 條所稱之政黨或所謂其附隨組織之政治團體，其財產將為行政機關之黨產會所剝奪，並發生禁止處分之效力，實質上已發生消滅或解散政黨與政治團體之結果，已如前述，因此上開黨產條例之規定，確已使行政機關之黨產會實質消滅或解散政黨。

2、承前所述，消滅政黨之權力專屬於司法權，並為憲法保留事項，黨產條例違反權力分立，且牴觸憲法增修條文第 5 條明文規定，自屬無效：

(1)消滅政黨存續之權力，憲法增修條文第 5 條第 4 項全然

授權司法院大法官組成憲法法庭行使。基於此憲法授權，依「權力相互尊重理論」、「功能最適之機關結構理論」，以及「禁止擴權原則」，其他機關一旦行使上開權力，即違反前揭權力分立原則，而屬違憲。

- (2) 立法機關行使立法權制定黨產條例，授權行政機關之黨產會得依此條例實質消滅政黨，此等立法、行政行為，顯已嚴重侵害憲法保留予司法權專享消滅政黨之核心權力，而違反權力相互尊重理論及功能最適機關結構理論。又此等行為已侵奪憲法明文賦予司法權之專屬權，而違反禁止擴權原則。由此在在足證，黨產條例第 2 條、第 4 條、第 5 條、第 6 條、第 8 條、第 9 條與第 14 條之規定，已全然違反權力分立之分界，確屬違憲而無效。

貳、黨產條例第 4 條第 1 款規定，是否屬於個案立法而違憲⁵？

黨產條例第 4 條第 1 款規定所適用之政黨，實質上僅規制特定政黨——中國國民黨，乃以個別性法律剝奪特定人民或團體之財產權，並授權行政機關行使司法權力猶如立法權居於司法權之地位，有違權力分立原則、法律不溯及既往原則及違反平等保護原則，並與憲法第 15 條規定財產權保障及第 23 條基本權利限制條款牴觸。

理由：

一、制定個別性法律，違反權力分立原則、法律不溯及既往原則，

⁵ 黨產條例第 4 條第 1 款：

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。

自屬違憲而無效：

- (一)按「立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權。」、「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權」，憲法第 62 條、第 63 條定有明文。故憲法授予立法機關之權力，係從事抽象性規範之立法，其規範應以假設性內容作命題，而不得針對個案。至於個案之合法與否及其審理，依憲法第 77 條：「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。」規定，屬司法機關之專屬權限。
- (二)另參照司法院釋字第 585 號解釋理由書：「惟法律之制定，原則上應普遍適用於將來符合其構成要件之多數不確定發生之事件。真調會條例第十三條第三項規定『本會調查結果，與法院確定判決之事實歧異者，得為再審之理由』，乃針對個案所制定之再審理由，違反法律平等適用之法治國家基本原則，且逾越立法院調查權之權限範圍，應非憲法之所許。」，以及司法院釋字第 392 號解釋理由書：「按所謂『司法』，觀念上係相對於立法、行政而言（我國之憲制則尚包括考試、監察）。概念上原屬多義之法律用語，有實質意義之司法、形式意義之司法與狹義司法、廣義司法之分。其實質之意義乃指國家基於法律對爭訟之具體事實所為宣示（即裁判）以及輔助裁判權行使之作用（即司法行政）。」可知，對於個別案件之審理，基於法律對該訟爭事實所為之裁判權，屬於司法權之範圍，故制定法律，應以適用於將來符合其構成要件之多數不確定發生之事件為原則。
- (三)由憲法第 62 條、第 63 條與第 77 條之規定，以及上開司法

院釋字第 585 號與第 392 解釋理由書之意旨足知，對個別性案件之審理屬於司法權之核心範圍，且司法機關始為審理個別性案件之最適當機關，若立法機關針對個案制定個別性法律，其擴張權力之同時即發生削弱司法機關對個案進行審理之核心權力之效果，並逾越立法機關之權限，故個別性法律自因違反權力分立而無效。

(四)為每一個權力部門劃定界限範圍，本是權力分立的要津。立法者是權力分立的始點，代表人民行使立法權，制定抽象的、通案的規範，對於未來發生的事務拘束不特定的人。不告不理的法院，按照當事人請求而依法審判個案，則是位於權力分立的終端。權力分立，採取流程分工的模式；三權各守畛域分際，不相逾越，乃得成就制衡以避免專制的核心設計。試想，一個機關兼掌立法權與審判權，可以主動宣告某人過去的過錯或罪狀為何，限制剝奪其生命自由財產，也就是不經司法審判就可以把任何人的名字寫入法律加以制裁，會是多恐怖的事？這就是個案羅織立法(a bill of attainder，又稱個案定罪立法、羅織入罪立法)，也就是立法者侵奪法院審判權的結果(證物十四，頁 71-72)。

(五)立法者不得為個案立法的意思，就是立法院不得透過立法程序，通過任何須經法官審判程序才能下達的裁判主文。立法者不但不可以制定只針對特定人或團體適用的法律；即使法律中沒有指名道姓，連可得特定或可得確定也不可以。美國聯邦最高法院曾在 U. S. v. Brown(381 U. S. 437, 1965)一案中，重申憲法禁止個案羅織立法，不是只有基於立法時的既有事實課以應報性懲罰的法律，才會構成個案羅織立法；任何立法指名道姓或針對可得確定之個人或團體，侵奪

其權利，都是個案羅織立法。該案中 1959 年美國國會制定的勞動立法，規定過去五年中擔任工會管理職務而具有共產黨員身分者，應予制裁，同時命其揭露身分，皆已構成個案羅織立法。因為這樣的法律，已與國會行使司法審判權，無從區別(同證物十四，頁 74)。

- (六)國會針對可得特定的對象，宣告其過去取得的財產不當從而加課形同抄家的制裁，正就是侵奪審判權的個案羅織立法。因為針對特定對象過去的作為做出判斷的權力，只能屬於獨立審判的法院，不能屬於只能為通案立法的國會。專制時代，掌權者同時掌握立法權與審判權，不受制衡，即使表面上有個國會存在，憑藉使受污名以遂己意的個案立法，就能整治政敵，確保政權無虞。到了號稱為民主的時代，當執政者透過政黨勢力控制立法者侵犯審判權，祭出個案立法對付政敵的時候，就是在消解權力分立與制衡，重回專制(同證物十四，頁 76-77)，並因此剝奪了法律意在保護人民免於政府敵意與恣意濫權的功能。羅織入罪立法的處罰「不僅在於過去的作為，在行為人於未來任何時點從事該法規所禁止的行為時，亦可能受到約制」。美國聯邦憲法因而規定「不得通過羅織入罪立法或溯及既往立法」(證物十五，頁 3)。
- (七)個案立法以評價過去的既成事實為能事，就是溯及既往，個案立法常用來報復打擊敵人，有針對性而缺乏可預測性。不當黨產處理條例係針對過去的特定時期，鎖定特定政黨，還有私法人所設之規定，未經司法審判即先斷定其財產多是取得不當，授權行政部門施以強制處分，就是個案立法，並違反法律不溯及既往原則(詳參、二)，顯屬違憲(同證物十)。

(八)當個人或團體因任何原因已被立法機關視為有罪，立法機關可以有目的地為該被告量身打造一項罪名。在此應探究的問題是：我們能夠以民主之名，為特定人或政治團體量身打造或設計一項罪名嗎？(同證物十五，頁 4)

二、個別性法律之制定，除違反權力分立原則外，另因侵害人民享有之平等權而牴觸憲法，而屬無效：

(一)法治國家之所以禁止個別性法律之制定，其原因包括避免圖利特定個人或團體，以及具有針對性之清算、報復與侵害特定個人或團體。

(二)憲法第 7 條規定平等原則，旨在防止立法者恣意對人民為不合理之差別待遇。如對相同事物，為無正當理由之差別待遇，即與憲法第 7 條之平等原則有違。司法院釋字第 687 號解釋理由書意旨參照，合先敘明。故若立法者無正當理由針對個案立法，即違反憲法第 7 條平等原則。

(三)另司法院釋字第 585 號解釋理由書意旨：「真調會條例第十三條第三項規定『本會調查結果，與法院確定判決之事實歧異者，得為再審之理由』，乃針對個案所制定之再審理由，違反法律平等適用之法治國家基本原則，且逾越立法院調查權之權限範圍，應非憲法之所許」，足證個別性法律之制定，違反憲法第 7 條之平等權原則，自屬無效。

三、黨產條例第 4 條第 1 款規定，顯係針對國民黨而設：

(一)按黨產條例第 4 條規定：「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。」所指雖以時間為 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 條但書備案之各政黨，然實際上符合該條例各項規範之要求者，則僅有中國國民黨。

(二)又雖在 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共有 10 個政黨，惟查：

(1)現行人民團體法第 8 條、第 10 條，與第 54 條分別規定：

「人民團體之組織，應由發起人檢具申請書、章程草案及發起人名冊，向主管機關申請許可。前項發起人須年滿二十歲，並應有三十人以上，且無下列情事為限：一、因犯罪經判處有期徒刑以上之刑確定，尚未執行或執行未畢者。但受緩刑宣告者，不在此限。二、受保安處分或感訓處分之裁判確定，尚未執行或執行未畢者。三、受破產之宣告，尚未復權者。四、受監護宣告，尚未撤銷者。第一項申請書格式由中央主管機關定之。」「人民團體應於成立大會後三十日內檢具章程、會員名冊、選任職員簡歷冊，報請主管機關核准立案，並發給立案證書及圖記」「人民團體經核准立案後，其章程、選任職員簡歷冊或負責人名冊如有異動，應於三十日內報請主管機關核備。」此外，人民團體之經費異動，依據同法第 33 條、第 34 條，亦須向主管機關為登記。既人民團體之組織，包括發起人、章程、經費、負責人等設立與更動均應向主管機關登記，

則立法者在制定黨產條例時，自己能知悉現行各政黨之負責人及其存續狀況。

(2)前述 10 個政黨中，中國新社會黨、中國中青黨、中國民主青年黨、中國中和黨、青年中國黨、民主行動黨六大政黨皆逾期未申報財產，除民主行動黨 3 名負責人仍存活，其餘 5 個「殭屍政黨」之代表人均已死亡，亦未另行改選負責人(證物十六)。

(3)此外，由「針對民主行動黨王明龍、廖哲茂、陳文雄 3 名負責人，黨產會多次發文請其依黨產條例申報政黨財產，陳文雄『已讀不回』，王明龍回函稱，他脫黨近 30 年，連黨部在哪、如何運作都不知道，該黨事務本人無法負責。廖哲茂則回函說，開放黨禁後他才入黨，因與各代表意見不合退黨，該黨運作與本人無關。(同證物十六)」更足證，符合黨產條例第 4 條第 1 款規定之政黨，除國民黨外多屬沒有運作之殭屍政黨，黨產條例之規定顯係針對國民黨而設。

(三)綜上所述，符合黨產條例第 4 條第 1 款規定之政黨，有過半政黨屬於負責人死亡或不明而完全無運作之殭屍政黨。立法者於制定黨產條例時，既得由人民團體之主管機關獲悉此等訊息，然立法者仍執意將此等毫無運作之殭屍政黨作為掩飾其非專對國民黨之立法，顯見此等政黨僅屬於形式上為掩蓋黨產條例係針對國民黨及其附隨組織所為個別立法之煙霧彈，而不具有對於此等政黨進行轉型正義之實質立法意義。由此益見，黨產條例第 4 條第 1 款之規定，顯係針對國民黨創設之個別性法律。

四、按黨產條例第 4 條第 1 款顯係針對國民黨之個別性法律，立

法機關制定上開規定之同時，即發生削弱、侵害司法機關對個案進行審理之核心權限，亦違反個別案件應由司法機關為審理之功能最適原則。因此，黨產條例第4條第1款之規定，顯因違反憲法之權力分立原則而無效。

五、此外，黨產條例之立法目的為：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(黨產條例第1條)。惟查，黨產條例第4條之立法理由，卻以「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三百個，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」作為個別性法律之理由。按黨產條例之立法目的，係建立政黨公平競爭環境，健全民主政治，以落實轉型正義，但黨產條例第4條第1款對於其他依法設立之政黨與政治團體，卻以「目前合法備案之政黨數目約三百個，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」等與前揭立法目的完全無關之理由，排除黨產條例對其他政黨與政治團體之適用，顯係針對特定政黨及其所謂附隨組織之個案立法。此外，依照黨產條例第1條揭示之立法目的，應將全國所有之政黨及相關團體納入適用，始能建立政黨公平競爭環境，並健全民主政治，黨產條例卻僅針對特定政黨及其所謂附隨組織為個別性法律，顯然無法達成黨產條例之立法目的，而無正當理由。由此益見，黨產條例顯係針對相同事物(政黨)，為無正當理由差別待遇之個別性法律，違反憲法第7條保障之平等權，確屬違憲而無效。

六、另由黨產條例第 2 條第 2 項、第 5 條、第 6 條、第 9 條及其他明文足知，黨產條例之規定對於第 4 條第 1 款之政黨與第 4 條第 2 款所謂附隨組織之財產具有諸多侵害，故黨產條例第 4 條第 1 款、第 2 款針對特定政黨與人民團體立法時，同時亦侵害特定政黨與人民團體之財產權，而違反憲法第 15 條、第 23 條之規定。

參、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⁶，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？

黨產條例規定之附隨組織，顯然違反法律明確性原則。

理由：

(一)司法院釋字第 432 號解釋理由書謂：「法明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於立法定制時，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或概括條款而為相應之規定。有關專門職業人員行為準則及懲戒之立法使用抽象概念者，苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，即不得謂與前揭原則相違」，故立法者制定之法律，其意義須非難以理解，且應為受規範者所得預見，並可經司法審查加以確認，始符合法明

⁶ 第 4 條第 2 款：

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。

確性原則。

(二)黨產條例第4條第2款所稱附隨組織，係指：「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」。惟所謂團體或機構之意義為何？是否需依人民團體法或其他法律立案？是否應符合其他法規範？由前揭規定與立法理由均無法理解。人民組成群體前，無法預見何等群體將為黨產會認定為黨產條例指稱之團體或機構，亦無法預見是否將為黨產會作成之禁止處分財產及逕命移轉財產等不利處分所害，司法機關更無法透過司法審查，確認何等意義之團體、機構屬於黨產條例第4條第2款所稱之附隨組織。由此益見，黨產條例第4條第2項所稱附隨組織，不符法治國原則之法明確性原則，實屬違憲。

(三)又黨產條例第4條第4款所規定「違反政黨本質」及「其他悖於民主法治原則之方式」之不確定法律概念，因欠缺預見可能性，故該概念內涵所指究竟為何，全交由黨產會決定，肇致降低普通法院司法審查之可能性，違反法明確性原則及人民可利用司法保護權利之司法基本權與正當法律程序。此外，黨產條例第4條第4款亦違反憲法保留原則，且侵害司法權核心，而違反權力分立原則：

- 1、依司法院釋字第432號解釋文，立法者制定之法律，其意義須非難以理解，且應為受規範者所得預見，並可經司法審查加以確認，始符合法明確性原則。按黨產條例第4條第4款規定：「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」。然而何謂「違反政黨本質」及「其他悖於民主法治原則之方式」？甚難理解，故在判斷此等不確定法律概念上，實難認符合具有預見可能性，其認定之要件或標準均非具體明確。

- 2、雖司法院釋字第 545 號解釋文，認立法者得於一定條件下以不確定法律概念立法，然法律對人民權益影響甚大，故制定不確定法律概念應符合法明確性原則，亦即，在制定明確之法律時，應視該規範對人民的重要性與影響性，以及所規範生活關係之可能性，在相對應之法律用語上應盡可能精確表示。如國家之干預行為影響人民之權益重大，其依循法律之精準度更應高於國家之給付行為(證物十七，頁 90)。又法律明確性原則，其意義除使受規範者得以預見法規範之狀態，並決定其行為外，亦使行政權及司法權有明確之依據，以免流於主觀之恣意。惟不確定法律概念使用，係成文法所難以避免，並不能僅因法律具不確定概念，即逕認有違法律明確性原則。至其違憲審查之標準，應依規範目的及規定對象、規定強度等為衡量，是在牽涉基本權之侵害時，對於明確性的要求，應受較嚴格之審查(證物十八，頁 117-118)。黨產條例第 4 條第 4 款與第 5 條等規定，既有侵害人民前揭諸多受憲法保障之財產權、結社權、意見表達自由權等等諸多基本權，則依司法院釋字第 636 號釋憲聲請書意旨：「牽涉基本權之侵害時，對於明確性的要求，應受較嚴格之審查，其涉及刑罰之科處時，則應受最嚴格之審查。」，自應以最嚴格之標準審查黨產條例第 4 條第 4 款所謂之「政黨本質」及「民主法治原則」是否符合法明確性原則。

- 3、按「政黨本質」及「民主法治原則」等觀念涉及人民之主觀認知，有可能因社會觀念之變遷而有所更動，不同時代、不同族群與不同環境之人民，所認定之政黨與民主法治亦有所不同。黨產條例第4條第4款之規定既有侵害人民財產權、結社權、意見表達自由權等等諸多基本權，自應以最嚴格之標準審查其法明確性，則抽象浮動之「政黨本質」及「民主法治原則」等不確定法律概念，顯然不足以通過此審查標準。
- 4、又所謂「違反政黨本質」，在政黨法立法完成之前，所有政黨均係依循人民團體法運作，究竟如何違反人民團體法係所謂違反政黨本質？實欠明確。另由政黨法公布後之第3條：「指由中華民國國民組成，以共同政治理念，維護自由民主憲政秩序，協助形成國民政治意志，推薦候選人參加公職人員選舉之團體。」，亦絕難導引出所謂「違反政黨本質」及「其他悖於民主法治原則之方式」之意義為何。既由現行法無從判斷政黨取得黨產在何種情形違反政黨本質，則黨產條例第4條第4款將「違反政黨本質」作為認定不當黨產之標準，顯屬不當聯結而違憲。此外，若財產之取得並未違反法規，何以認定財產之取得違反民主法治原則？標準為何？黨產條例皆乏規定，顯均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？

黨產條例第 4 條第 2 款後段，違反法律禁止溯既往原則及比例原則。

理由：

(一)黨產條例第 4 條第 2 款後段規定為：「附隨組織：…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。」，黨產會即以此規定認定關係人婦聯會屬國民黨之附隨組織(同證物十三，系爭處分第 21 頁第伍段)。依黨產條例第 4 條第 2 款之立法理由：「政黨依人民團體法第四十七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。」足知立法者定義黨產條例第 4 條第 2 款所稱附隨組織時，未明定係對「過去」受政黨實質控制之法人、團體或機構進行立法，依照反面解釋，足認該規定僅係對「現在」受政黨實質控制之法人、團體或機構進行立法。

(二)按立法目的既未對「過去」受政黨實質控制之法人、團體或機構立法，且耙梳立法院對黨產條例之討論，亦不備其立法理由或相關論證，則黨產條例第 4 條第 2 款後段：「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。」之規定，顯然無助於黨產條例第4條第2款與第1條之立法目的。故黨產條例第4條第2款後段之規定，顯以違反比例原則之「適當性原則」之方式，不當限制關係人婦聯會及其他團體之言論自由權、結社自由權、財產權、訴訟權、名譽權及其他人格權，確屬違憲無效之規定。

- (三)參照司法院釋字第714號解釋林錫堯大法官之協同意見書：「按行政法規不溯及既往原則係自法治國家法安定性原則內涵之信賴保護原則推論而來。基於信賴保護原則，人民因相信既存的法律秩序，而安排其生活或處置其財產者，不能因法規之制定或修正，而使其遭受不能預見之損失，因此，禁止行政法規溯及既往，俾維持法律生活之安定，保障人民之既得權益，並維護法律尊嚴。」、「所謂『真正溯及既往』，乃指將行政法規適用於該法規生效前業已終結之事實或法律關係而言。換言之，『真正溯及既往』係指法規之適用時間範圍，擴及於過去已終結之『構成要件事實 Tatbestand』，而賦予法律效果。法規如為『真正溯及既往』之規定，溯及干涉人民之權利或使人民負擔義務，而於其溯及之時點，人民不能預見，且依一般客觀之理性觀察，對之亦不須斟酌，則此種規定違反法治國家原則。」足見法律溯及既往可分為真正溯及(echte Rückwirkung)與不真正溯及(unechte Rückwirkung)，前者指對業已終結之事實或法律關係，以事後制定之法規重新予以評價。後者則指對已發生而尚未終結之事實或法律關係，制定法規而向將來作規定。真正溯及性之法律，由於是變動已經終結之法律關係，嚴重破壞法安定性，故原

則上違反法治國原則而無效(同證物一，頁 76-77)。黨產條例第 4 條第 2 款後段「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。」之規定，真正溯及既往處理政黨及所謂附隨組織之財產，顯屬違反法律不溯及既往原則而違憲無效。

(四)黨產條例第 4 條第 2 款後段真正溯及既往之規定，引起在民國 76 年前已存在，而與國民黨主政之政府有任何人事、財產、業務經營有往來之團體，恐遭黨產會禁止處分或移轉財產而惴惴不安，影響該團體之結社權、財產權等憲法保障之權利甚鉅。參照司法院釋字第 751 號解釋理由書意旨：「法治國原則為憲法之基本原則，首重人民權利之維護、法秩序之安定及信賴保護原則之遵守。因此，法律一旦發生變動，除法律有溯及適用之特別規定者外，原則上係自法律公布生效日起，向將來發生效力(本院釋字第 574 號及第 629 號解釋參照)。又如法律有溯及適用之特別規定，且溯及適用之結果有利於人民者，即無違信賴保護原則，非法律不溯及既往原則所禁止。」，黨產條例第 4 條第 2 款後段規定溯及既往之結果，顯非有利於人民，自己違反法律不溯及既往原則而違憲無效。

肆、綜前所述，黨產條例確有前述諸多違憲無效情事，為此狀請鈞院鑒核，宣告黨產條例違憲無效，以奠定民主基石，俾維民主憲政秩序。

謹 狀
司法院大法官 公鑒

附表一：黨產會准駁處分財產總表。

證物一：法治斌、董保城，憲法新論節本。

證物二：董保城，中華民國婦女聯合會是否為不當黨產處理條例「附隨組織」之探討—從比較法觀點看德國民主婦女同盟，法令月刊第六十八卷第八期，106年8月。

證物三：劉靜怡，政治結社、競選活動相關經費之規範與言論自由，月旦法學教室第44期節本。

證物四：Constitutional Law Cases-comments-Questions，節本。

證物五：自由時報，李復甸轟黨產條例 黨產會：他是收婦聯會鉅金的辯護人，2018年11月18日。

證物六：黨產會107年11月7日臺黨產調二字第1070003459號函。

證物七：ETtoday新聞雲，帳戶遭凍結非誤會？婦聯會槓上黨產會 嗆「公然撒謊」，2018年12月6日。

證物八：蔡志方，從時空法則與法律三度關係，論黨產條例之合憲性節本。

證物九：監察院黨產條例釋憲聲請書節本。

證物十：中時專欄：李念祖，立法者如何侵蝕審判獨立？

證物十一：吳庚，行政法之理論與實用，增訂十一版節本。

證物十二：陳敏，行政法總論節本。

證物十三：黨產會107年2月1日臺黨產調二字第1070000463號函，以及黨產處字第107001號處分書。

證物十四：李念祖，個案立法—臺灣與民主的距離的法治標尺。

證物十五：David KC Huang, LL. B. LL. M. Ph. D. (Londiniensis)，譯者：張念涵，不當黨產條例在臺灣：一項以轉型正義為名的羅織入罪立法。

證物十六：自由時報，自由喪鐘 內政部違憲拔頭籌，2018年4月27日報導。

證物十七：吳信華，憲法釋論節本。

證物十八：郭書豪法官司法院釋字第636號釋憲聲請書節本。

（以上證物均為影本乙份）

關係人：中華民國婦女聯合會

代表人：雷倩

代理人：李宜光律師



中 華 民 國 1 0 9 年 6 月 2 0 日

附件目錄

107年婦聯總會向黨產會申請慈惠工作相關動支經費概況表

單位:新台幣元

編號	日期	申請動支項目	核准動支項目	駁回動支項目
1	107.6.5.	端午節慰問國軍退除役官兵輔導委員會所屬16所榮譽國民之家內住榮民經費案(10,120,000元)		已逾越規劃實施期間，107.7.25否准所請(附件一)
2	107.6.19.	台灣世界展望會經費補助案(2,500,000元)第一次發文		黨產會延長處理一次，要求補說明(附件二)107.8.21第二次發文
3	107.6.26.	辦理手做班開課經費案(205,200元)		應要求撤回(附件三)
4	107.7.19.	(社)高雄市國軍眷村文化發展協會經費補助案(1,092,000元)第一次發文		未回覆(附件四)107.8.28第二次發文
5	107.8.2.	(財)吳健雄學術基金會經費補助案(600,000元)		未回覆(附件五)
6	107.8.21.	台灣世界展望會經費補助案(2,500,000元)第二次發文		未回覆(附件六)107.8.28第三次發文
7	107.8.23.	中秋節慰問國軍退除役官兵輔導委員會所屬16所榮譽國民之家內住榮民經費案(10,120,000元)第一次發文		未回覆(附件七)107.8.28第二次發文
8	107.8.28.	(財)中正文教基金會經費補助案(3,000,000元)		未回覆(附件八)
9	107.8.28.	台灣世界展望會經費補助案2,500,000元第三次發文 (社)高雄市國軍眷村文化發展協會經費補助案1,092,000元第二次發文 中秋節慰問國軍退除役官兵輔導委員會所屬16所榮譽國民之家內住榮民經費案10,120,000元第二次發文 共(13,712,000元)		未回覆(附件九)

金額合計 \$27,637,200 \$0 \$27,637,200

比例 0.00% 100.00%

中華民國婦女聯合會 函

會 址：10050 台北市林森南路 19 號
聯絡人：呂正宵、李素珍
電 話：(02)2341-0800 轉 815、816
傳 真：(02)2351-4345

受文者：不當黨產處理委員會

發文日期：中華民國 107 年 6 月 5 日
發文字號：(107)婦聯慰字第 113 號
速別：最速件
密等及解密件或保密期限：
附件：如文

主旨：為發揚本會服務精神，促進榮民福祉，擬辦理 107 年端午節慰問榮民活動，經費共計新台幣 1,012 萬元，請同意動支為感。

說明：

- 一、擬具慰問榮家活動計畫一份。(如附件一)
- 二、慰問經費新台幣 1,000 萬元交由退輔會統合分配，檢附退輔會同意辦理慰問榮家活動信函及該會訪查各榮家需求明細表。(如附件二)
- 三、慰問 16 所榮家差旅費及雜支計新台幣 12 萬元，由本會統籌支付。(如附件三)
- 四、以上經費新台幣 1,000 萬元由中信銀 107308266504 支存帳戶支付；差旅及雜支費 12 萬元由週轉金及中信銀 107538266507 活存帳戶支付。

中華民國婦女聯合會

不當黨產處理委員會 函

地址：10486臺北市中山區松江路85巷9號
5樓

承辦人：黃小姐

電話：(02)2509-7900 分機848

傳真：(02)2509-7877

電子信箱：yy.huang@cipas.gov.tw

100

中正區林森南路19號

受文者：中華民國婦女聯合會

發文日期：中華民國107年7月25日

發文字號：臺黨產調二字第1070002594號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：

附件：

主旨：有關貴會就107年端午節慰問榮民活動之經費合計新臺幣1,012萬元申請本會許可事，復如說明，請查照。

說明：

- 一、復貴會107年6月5日(107)婦聯慰字第113號函。
- 二、依政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例(下稱本條例)第4條第2款、第5條第1項、第9條第1項至第3項及政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第九條第一項正當理由及許可要件辦法(下稱許可要件辦法)第2、3條規定，貴會既經本會於107年2月1日以黨產處字第107001號處分認定為社團法人中國國民黨之附隨組織，則貴會之財產除黨費或政治獻金等正當財源外，非為履行法定義務或有其他正當理由或經本會許可，不得處分之。
- 三、貴會來函向本會申請107年端午節慰問榮民活動之經費合計新臺幣1,012萬元，並檢附慰問榮家活動計畫書等資料案，考量本案已逾越規劃實施期間(107年5月20日至6月18日)，認審議已無實益，經本會107年7月24日第46次委員會議決議否准所請。

正本：中華民國婦女聯合會

副本：

主任委員 林峯正

中華民國婦女聯合會 函

會 址：10050 台北市林森南路 19 號
聯絡人：呂正宵、李素珍
電 話：(02)2341-0800 轉 815、816
傳 真：(02)2351-4345

受文者：不當黨產處理委員會

發文日期：中華民國 107 年 6 月 19 日
發文字號：(107)婦聯服字第 126 號
速 別：最速件
密等及解密件或保密期限：
附 件：如文

主旨：為保護弱勢兒童，台灣世界展望會向本會提出「終止兒童受暴」計畫，本會擬贊助經費新台幣 250 萬元，請同意動支為感。

說明：

- 一、台灣世界展望會向本會申請贊助「終止兒童受暴」計畫，總預算 550 萬元，請本會贊助 500 萬元，以共同保護弱勢兒童，助其免於被忽視、虐待以及剝削。本會 107 年 5 月 24 日常務委員會議中通過同意補助該計畫相關活動經費 250 萬元在案。
- 二、照顧弱勢向為本會服務重點，受到暴力對待的兒童實為弱勢中的弱勢，兒童時期累積的負面經驗直接衝擊成年人生，個人及社會均有付出高昂代價之虞。為避免悲劇，預防兒虐事件層出不窮，且投資兒童等於增進國力，婦聯會願盡棉薄之力，支持台灣世界展望會這項計畫。
- 三、該計畫包括兩方案：
 1. 高風險/兒保個案教育扶助金，預計受益人數 355 人，預算金額 1,775,000 元。
 2. 兒童保護營隊，針對家庭照顧風險較高者，如因照顧者發生變故、教養者疏於照顧之兒童，教導其避免意外與風險，以及自我保護知能與學習方法，預計受益人數 960 人，預算金額 3,240,000 元。另專案行政管理費 485,000 元。
- 四、如蒙獲允，上開經費擬由中國信託商業銀行 107308266504 支存帳戶支付。

五、台灣世界展望會「終止兒童受暴」計畫書如附件。

正本：不當黨產處理委員會
副本：1. 衛生福利部社會及家庭署
2. 衛生福利部保護服務司

中華民國婦女聯合會



檔 號：

保存年限：

不當黨產處理委員會 函

地址：10486臺北市中山區松江路85巷9號
5樓

承辦人：黃小姐

電話：(02)2509-7900 分機848

傳真：(02)2509-7877

電子信箱：yy.huang@cipas.gov.tw

100

中正區林森南路19號

受文者：中華民國婦女聯合會

發文日期：中華民國107年7月31日

發文字號：臺黨產調二字第1070002639號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：

附件：

主旨：有關貴會申請本會許可贊助台灣世界展望會「終止兒童受暴」計畫經費計新臺幣250萬元案，請依說明二事項查明惠復，請查照。

說明：

- 一、復貴會107年6月19日(107)婦聯服字第126號函。
- 二、貴會於前函略稱，為保護弱勢兒童及助免其受忽視、虐待及剝削，擬捐助台灣世界展望會「終止兒童受暴」計畫經費計新臺幣250萬元案，茲查來文暨附案內計畫書資料，其內容及預算說明僅簡要敘及受益人數及預算金額，尚無具體實施方法及細項經費分配等資料，爰此，仍請貴會應就此項捐助款預定運用情形提供進一步詳細規劃書(含受捐助單位函文)，並就近十年來貴會捐助台灣世界展望會之相關計畫、金額、執行成果等資料併予函復本會參處。

正本：中華民國婦女聯合會

副本：

主任委員 林峯正

不當黨產處理委員會 函

100

中正區林森南路19號

地址：臺北市中山區松江路85巷9號5樓

承辦人：黃小組

電話：02-25097900

電子信箱：yy.huang@cipas.gov.tw

受文者：中華民國婦女聯合會

發文日期：中華民國107年8月9日

發文字號：臺黨產調二字第1070800012號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：

附件：

主旨：有關貴會為贊助台灣世界展望會「終止兒童受暴」計畫，申請許可動支計新臺幣(下同)250萬元事，經本會107年8月7日第47次委員會議決議，本申請案之處理期間予以延長乙次，請查照。=48/1012

說明：

- 一、復貴會107年6月19日(107)婦聯服字第126號。
- 二、依政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例(下稱本條例)第4條第2款、第5條第1項、第9條第1項至第3項及政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第九條第一項正當理由及許可要件辦法(下稱許可要件辦法)第2、3條規定，貴會既經本會於107年2月1日以黨產處字第107001號處分認定為社團法人中國國民黨之附隨組織，則貴會之財產除黨費或政治獻金等正當財源外，非為履行法定義務或其他正當理由或經本會許可，不得處分之。
- 三、查本案前經本會以107年7月31日臺黨產調二字第1070002639號函請貴會就此項捐助款預定運用情形提供進一步詳細規劃書(含受捐助單位函文)及近十年來捐助台灣世界展望會之相關計畫、金額及執行成果等有案，惟迄未見復，為周全調查程序，請儘速提出上述資料供參，否則將由本會逕依現有申請資料為準駁之決定。

正本：中華民國婦女聯合會

副本：

主任委員 林峯正

檔 號：
保存年限：

中華民國婦女聯合會 函

會 址：10050 台北市林森南路 19 號
聯絡人：楊夢茹
電 話：(02)2341-0800#331
傳 真：(02)2351-0636

受文者：不當黨產處理委員會

發文日期：中華民國 107 年 6 月 26 日
發文字號：(107)婦聯宣字第 131 號
速 別：最速件
密等及解密件或保密期限：
附 件：如文

主旨：為因應高齡化社會暨善用資源，響應環保，本會擬於今(107)年 10 月至 12 月辦理「手做班」，敬請准予動支開課經費新台幣 205,200 元為感。

說明：

- 一、承繼擴大婦聯會創會初期「縫衣工場」精神，擬開辦「手做班」課程，邀請長者參加，學習手藝，充實老年生活。
- 二、婦聯會配合社會變遷，活化現有空間為公眾服務，希望以極少的經費發揮極大化的公益服務。
- 三、「手做班」包括編織環保抹布及拉環編織二項課程，此企畫兼具關懷長者及善用資源精神。課程時間訂於 107 年 10 月至 12 月，共 24 堂課 48 小時，三個月經費預算共計新台幣 205,200 元。(詳閱企劃書)。
- 四、上開費用擬由本會中國信託商業銀行(帳戶 107538266507 活存中支付)。

中華民國婦女聯合會

不當黨產處理委員會 函

地址：10486臺北市中山區松江路85巷9號
5樓

承辦人：黃小姐

電話：(02)2509-7900 分機848

傳真：(02)2509-7877

電子信箱：yy.huang@cipas.gov.tw

100

臺北市中正區林森南路19號

受文者：中華民國婦女聯合會

發文日期：中華民國107年7月5日

發文字號：臺黨產調二字第1070002280號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：

附件：

主旨：有關貴會就107年10月至12月辦理「手作班」合計新臺幣20萬5,200元申請許可事，復如說明，請查照。

說明：

一、復貴會107年6月26日(107)婦聯宣字第131號函。

二、依政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例(下稱本條例)第4條第2第2款、第5條第1項、第9條第1項至第3項暨政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第九條第一項正當理由及許可要件辦法(下稱許可要件辦法)第2、3條規定，貴會業經本會於107年2月1日以黨產處字第107001號處分認定為社團法人中國國民黨之附隨組織，則貴會之財產除黨費或政治獻金等正當財源外，推定為不當取得之財產，原則禁止處分之，僅於履行法定義務或有其他正當理由時，得於處分後三個月內製作清冊向本會備查；或符合本會所定許可要件，經本會決議同意許可後，始得處分之。

三、惟查，旨揭申請案係以邀請長者參加，學習手藝，以充實老年生活為目的，該項企畫活動究與貴會107年業務(計畫)有何關聯性？且案內課程規劃以24堂課48小時及15名學員估算，3個月預算高達新臺幣20萬5,200元，其經費之編列是否妥適？另請就本案符合本條例暨政黨及其附隨組織不當取得財產處

理條例第九條第一項正當理由及許可要件辦法第3條各款規定之申請依據，併予查明後惠復。

正本：中華民國婦女聯合會

副本：

主任委員 林峯正

中華民國婦女聯合會 函

會 址：10050 台北市林森南路 19 號
聯絡人：黃莉嫻
電 話：(02)2341-0800#337
傳 真：(02)2351-0636

受文者：不當黨產處理委員會

發文日期：中華民國 107 年 8 月 2 日
發文字號：(107)婦聯宣字第 153 號
速 別
密等及解密件或保密期限：
附 件：

主旨：依貴會黃右瑜女士要求，撤回本會三件申請案，第一件(107)婦聯宣字第 082 號、第二件(107)婦聯宣字第 124 號、第三件(107)婦聯宣字第 131 號。其中第一件及第三件將列入 10 月至 12 月基本行政費中申請，請查照。

說明：

- 一、107 年 4 月 11 日發文(107)婦聯宣字第 082 號函，申請動支製作文宣品相關費用，計新台幣 173,938 元。
- 二、107 年 6 月 15 日發文(107)婦聯宣字第 124 號函，申請動支德國不來梅市立圖書館 B. Lison 館長演講費用，計新台幣 38,000 元。
- 三、107 年 6 月 26 日發文(107)婦聯宣字第 131 號函，申請動支開辦「手做班」課程相關費用，計新台幣 205,200 元。
- 四、以上三件申請案請予撤消退回。

中華民國婦女聯合會

中華民國婦女聯合會 函

會 址：10050 台北市林森南路 19 號
聯絡人：黃莉嫻
電 話：(02)2341-0800#337
傳 真：(02)2351-0636

受文者：不當黨產處理委員會

發文日期：中華民國 107 年 7 月 19 日
發文字號：(107)婦聯宣字第 143 號
速 別：
密等及解密件或保密期限：
附 件：如文

主旨：社團法人高雄市國軍眷村文化發展協會籌畫「親情、規訓和白色的恐懼一口述眷村的記憶和現實」活動，以口述歷史影音保存國軍眷村文化，此案呼應本會與眷村情感及淵源，擬支持其中「訪談人員費用」新台幣 1,092,000 元，敬請准予動支為感。

說明：

- 一、該協會成立於 2007 年，積極推動國軍眷村文化保留，配合政府文化資產保護政策，協助相關事項。
- 二、此計畫為期一年(107 年 9 月至 108 年 9 月)，將以專業影音技術，訪談三代眷村各行業代表人物，呈現最真實的歷史留傳給後代子孫，補綴台灣百姓史。
- 三、全案總經費新台幣 5,004,000 元，本會擬支持其中「訪談人員費用」新台幣 1,092,000 元。

費用說明：

- 一 外出訪談每次共 3 人，每人 1,400 元。
- 一 每次出訪人員費用計 3 人 X 1,400 元，計 4,200 元。
- 一 受訪者 260 人，4200 元 X 260 次，總計 1,092,000 元。
- 四、檢附社團法人高雄市國軍眷村文化發展協會「親情、規訓和白色的恐懼一口述眷村的記憶和現實」活動計畫書乙份。
- 五、上開費用擬由本會中國信託商業銀行帳戶 107538266507 活存中支付。

中華民國婦女聯合會

檔 號：
保存年限：

中華民國婦女聯合會 函

會 址：10050 台北市林森南路 19 號
聯絡人：陳淑貞
電 話：(02)2341-0800#325
傳 真：(02)2351-9338

受文者：不當黨產處理委員會

發文日期：中華民國 107 年 8 月 2 日
發文字號：(107)婦聯秘字第 149 號
速 別：
密等及解密條件或保密期限：普通
附 件：簡介及經費預算表

主旨：本會為贊助財團法人吳健雄學術基金會舉辦「2019 年第十二屆台灣傑出女科學家獎」活動部分經費新台幣六十萬元，請准予動支為感。

說明：

- 一、吳健雄學術基金會自 96 年開始舉辦「台灣傑出女科學家獎」，活動宗旨為宏揚吳健雄博士在二十世紀自然科學領域的偉大貢獻，並藉由樹立台灣傑出女科學家獎的典範，提攜後進，鼓勵國內年輕女性，以從事科學研究為志業。今年將於 10 月初至 12 月底辦理遴選活動，邀請生命科學與物質科學相關學者約 10 至 12 位擔任遴選委員，評選 2019 年物質科學領域的台灣傑出女科學家。
- 二、本會自 97 年起持續贊助是項活動，該會函請本會今年援例贊助活動部分經費新台幣六十萬元。
- 三、本案經本會第十三屆常務委員第 55 次臨時會議討論通過，向貴會申請動支經費，給予贊助。
- 四、如蒙獲允動支經費，擬由中信銀支存帳戶 107308266504 支付。

中華民國婦女聯合會

中華民國婦女聯合會 函

會 址：10050 台北市林森南路 19 號
聯絡人：呂正宵、李素珍
電 話：(02)2341-0800 轉 815、816
傳 真：(02)2351-4345

受文者：不當黨產處理委員會

發文日期：中華民國 107 年 8 月 21 日
發文字號：(107)婦聯服字第 158 號
速 別：最速件
密等及解密件或保密期限：
附 件：如文

主旨：有關本會申請許可贊助台灣世界展望會「終止兒童受暴」計畫經費計新台幣 250 萬元請予補充說明案，復如說明，敬請諒查。

說明：

- 一、復貴會 107 年 7 月 31 日臺黨產調二字第 1070002639 號函及 107 年 8 月 9 日臺黨產調二字第 1070800012 號函。
- 二、補送台灣世界展望會計畫申請本會贊助函文及兒少保護教育宣導主題營方案詳細計畫、經費預算分配明細如附件一。
- 三、該案經本會常委會議通過補助 250 萬元，其經費運用規劃方案，經與台灣世界展望會聯繫了解如下：
 1. 高風險/兒保個案教育扶助金補助 176 人，每人 5,000 元，合計 88 萬元。
 2. 兒童保護營隊補助三營隊 480 人，每人 3,375 元，合計 162 萬元。
- 四、本會近十年曾於 98 年莫拉克風災期間捐助該會興建永久屋經費新台幣 500 萬元及隔年永久屋落成啟用入厝禮金新台幣 77 萬 3,351 元，該計畫相關函件及成果照片如附件二。

中華民國婦女聯合會

中華民國婦女聯合會 函

會 址：10050 台北市林森南路19號
聯絡人：呂正宵、李素珍
電 話：(02)2341-0800 轉 815、816
傳 真：(02)2351 4345

受文者：不當黨產處理委員會

發文日期：中華民國 107 年 8 月 23 日
發文字號：(107)婦聯服字第 161 號
速 別：最速件
密等及解密件或保密期限：
附 件：如文

主旨：為發揚本會服務精神，促進榮民福祉，擬辦理 107 年中秋節慰問榮民活動，經費共計新台幣 1,012 萬元，請同意動支為感。

說明：

- 一、擬具慰問榮家活動計畫一份。(如附件一)
- 二、慰問經費新台幣 1,000 萬元交由退輔會統合分配，檢附退輔會同意辦理慰問榮家活動信函及該會訪查各榮家需求明細表。(如附件二)
- 三、慰問 16 所榮家差旅費及雜支計新台幣 12 萬元(如附件三)，由本會統籌支付。
- 四、如蒙獲允，上開經費新台幣 1,000 萬元擬由中信銀 107308266504 支存帳戶支付；差旅及雜支費 12 萬元由中信銀 107538266507 活存帳戶支付。

中華民國婦女聯合會

中華民國婦女聯合會 函

會 址：10050 台北市林森南路 19 號
聯絡人：陳淑貞
電 話：(02)2341-0800#325
傳 真：(02)2351-9338

附件
八

受文者：不當黨產處理委員會

發文日期：中華民國 107 年 8 月 28 日
發文字號：(107)婦聯秘字第 162 號
速 別：最速件
密等及解密條件或保密期限：普通
附 件：如文

主旨：財團法人中正文教基金會接受臺北市政府委託，管理維護士林官邸正館，請求續予贊助經費新台幣叁佰萬元。鑑於該案對維護古蹟、彰顯歷史意義重大，擬予贊助，請准予動支經費為感。

說明：

- 一、中正文教基金會自 100 年起，接受臺北市政府委託，管理維護士林官邸正館，每次以三年為一期，第三期為 106 年至 108 年。
- 二、該會自承接管理維護工作以來，一本熱誠，兢兢業業，對闡揚歷史、宏揚官邸之豐富文化與活化官邸古蹟風茂，盡心竭力，成果豐碩，深獲各界肯定。
- 三、本會自 100 年起持續贊助是項活動，該會函請本會今年援例贊助部分經費新台幣叁佰萬元。
- 四、本案經本會第十三屆常務委員第 57 次臨時會議討論通過，向貴會申請動支經費，給予贊助。
- 五、該會來函及「士林官邸正館」107 年度管理維護計畫，如附件。
- 六、如蒙獲允動支經費，擬由中信銀支存帳戶 107308266504 支付。

中華民國婦女聯合會

中華民國婦女聯合會 函

會 址：10050 台北市林森南路 19 號
聯絡人：汲宇荷
電 話：(02)2341-0800#800
傳 真：(02)2351-9338

附件
九

受文者：不當黨產處理委員會

發文日期：中華民國 107 年 8 月 28 日
發文字號：(107)婦聯計字第 163 號
速 別：最速件
密等及解密條件或保密期限：普通
附 件：

主旨：為請求貴會儘速同意本會動支業務費用乙事，詳如說明，請查照。

說明：

一、按「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」行政程序法第 6 條定有明文，查本會財產自 107 年 2 月 1 日遭貴會凍結後，為繼續推動各項公益性會務，曾陸續向貴會申請動支如下之業務經費，包括：

- (一) 107 年 6 月 19 日以(107)婦聯服字第 126 號申請贊助台灣世界展望會經費 250 萬元。
- (二) 107 年 7 月 19 日以(107)婦聯宣字第 143 號申請贊助高雄市國軍眷村文化發展協會 109 萬 2,000 元。
- (三) 107 年 8 月 23 日以(107)婦聯服字第 161 號申請中秋節慰問榮民活動經費 1,012 萬元。

二、上開各項活動均符合本會宗旨且具有正當理由，屬於黨產條例第 9 條第 1 項第 1 款之例外情形，不應為限制處分，惟貴會迄今竟無一准許。

三、近日據報載，貴會在 8 月 7 日認定救國團為國民黨的附隨組織後，雖亦全面凍結其資產禁止處分，但旋於 8 月 21 日審查救國團總團部等十四個單位 8 月 31 日前營隊活動所需經費 861 萬 9090 元、八月份退費預算概估 2601 萬 6290 元，以及 8 月 8 日到 31 日營運預算概估 3 億 7702 萬 4963 元後，決議按 8 月 8 日與救國團之協商結論同意動支，並對外表示只要不與去年同期支出差太多，均可核准救國團動支。

四、對照本會與救國團就業務費用申請動支之結果，貴會所為處置顯有差別待遇，嚴重影響本會會務及社會公益，特函請貴會儘速同意動支上開款項，以符法制，並維權益。

中華民國婦女聯合會





憲法新論

法治斌·董保城 著

(三) 政黨的法律地位

政黨的法律地位為何？首先，可以確定的是，政黨乃是民法上所稱的社團，因此政黨的法律地位，即係私法上之團體（私法人）。

政黨除了作為私法團體外，憲法第7、80、88、138、139條均提及「黨派」一詞，而憲法增修條文第5條第4、5項更明文使用「政黨」此一用語，顯見政黨相較於其他私法團體而言，在憲法上有其特殊之地位，因此，在憲法學上值得進一步討論的問題是：政黨在憲法上的地位為何？德國聯邦憲法法院在早期曾經將政黨定位為「憲法機關（Verfassungsorgan）」，依據學者⁷⁴的分析，德國聯邦憲法法院之所以要將政黨定位為「憲法機關」，其實是基於訴訟法上的考量：賦予政黨「機關」的地位，使政黨之權利受侵害時得以向憲法法院提起「機關權限爭議訴訟」。不過，德國聯邦憲法法院從1966年作成的一則判決⁷⁵開始，有放棄將政黨定位為「憲法機關」的傾向，而是將其視為「憲法上的制度（verfassungsrechtliche Institution）」⁷⁶。值得注意的是，德國聯邦憲法法院即便在早期（或是在訴訟上）將政黨視為「憲法機關」，但卻仍不忘強調政黨絕非「國家機關（Staatsorgan）」⁷⁷。聯邦憲法法院此種將「憲法組織」與「國家組織」嚴格區分⁷⁷的作法，其實際意義在於⁷⁸：由於政黨不是「國家機關」，政黨的幹部當然也就不是「國家公務員」，因此政黨的幹部若違反其應盡之義務，也不至於產生國家賠償的問題。此外，政黨黨主席或黨團組織之選舉，亦非公職人員選舉，因此不受選罷法之拘束。

⁷⁴ Hartmut Maurer, Staatsrecht, 1999, 1. Aufl., § 11, Rn. 24.

⁷⁵ BVerfGE 20, 56.

⁷⁶ 不過在「機關訴訟」的場合，還是會將政黨視為（憲法）「機關」，而允許政黨提起機關權限爭議訴訟。例如：BVerfGE 66, 107; 73, 40; 79, 379.

⁷⁷ Hartmut Maurer, Staatsrecht, 1999, 1. Aufl., § 11, Rn. 23.

⁷⁸ Ingo von Münch, Staatsrecht, Bd. 1, 2000, 6. Aufl., Rn. 207.

(四) 政黨的任務

人民團體法第44條規定：「政治團體係以共同民主政治理念，協助形成國民政治意志，促進國民政治參與為目的」，本條明文揭櫫政黨的任務：以共同民主政治理念，協助形成國民政治意志，促進國民政治參與。

上述政黨的任務，必須透過選舉才可能實現⁷⁹，因此，實際說來，政黨最重要的任務其實也就在於⁸⁰：經由提名、推薦候選人而參與選舉。就此，人民團體法第45條亦明文規定政黨係「以推薦候選人參加公職人員選舉為目的」之全國性政治團體。

(五) 政黨與黨員間的關係

1. 設立自由

全國性政治團體只要符合人民團體法第45條之要件，即得依同法第46條之規定報備設立為政黨⁸¹，並得依同法第46條之1辦理法人登記。由於多數人只須符合法定要件即可設立政黨，因此享有政黨之「設立自由」。須注意的是，雖然政黨的目的、任務與民主政治息息相關，但就政黨的設立而言，其性質仍為民法上的法律行為（共同行為）⁸²，而非公法上的意思表示。此外，人民團體法第44條規定政治團體係「由中華民國國民組成」之團體，由於此處所稱「中華民國國民」在解釋上係指具有中華民國國籍之自然人，因此外國人、法人不得為政黨之設立行為，也不得在政黨設立後加入政黨而成為政黨之黨員。

2. 章程自由與加入退出權

從政黨之設立自由，還可以進一步推演出政黨的組織自由、章程自由，

⁷⁹ Jörn Ipsen, Staatsrecht I, 2002, 14. Aufl., Rn. 153.

⁸⁰ Hartmut Maurer, Staatsrecht, 1999, 1. Aufl., § 11, Rn. 15.

⁸¹ 依人民團體法第8條之規定，人民團體之設立原則上採取許可制，惟對於政黨之設立，則例外採取報備（備案）制。

⁸² Jörn Ipsen, Staatsrecht I, 2002, 14. Aufl., Rn. 146.

即各權力部門應避免不當干涉其他權力部門核心權力之行使，並尊重其決定，例如在國會自律範疇，其他權力部門如法院不予審查。

德國聯邦憲法法院認為，只要某一權力機關權限之行使沒有侵害到其他權力機關權限之核心領域（Kernbereich），則此種權力重疊仍為憲法所允許¹⁴⁵。不過，到底各個權力機關不受他機關侵犯的「核心領域」為何，卻難以清楚回答，也欠缺任何一體適用的公式可尋，此種「核心領域理論」充其量只能用來說明某一權力機關凌駕於他機關之上，而取得優勢的情形¹⁴⁶。由於核心領域理論易流於空泛而難以操作，因此學者Fritz Ossenbühl提出的「功能最適之機關結構（funktionsgerechte Organstruktur）」理論¹⁴⁷，毋寧成為思考權力分立相關問題時，另一種可資依循的方向。依Fritz Ossenbühl之見解，憲法上的權力分立，除了寓有保障人民基本權利之目的及權力制衡外，亦同時要求國家須作「功能」上的區分，質言之，國家之某一任務與決定究竟應該歸屬於哪一個機關，須視各機關之內部結構、組成及運作方式而定，以確保國家任務之履行能夠正當而有效率¹⁴⁸。德國聯邦憲法法院於1984年的飛彈布署判決中，正式採納了「功能最適之機關結構理論」，而指出¹⁴⁹：「……權力分立之目的就在於國家之決定能夠盡可能地正確，亦即由具有最佳之組織、組成方式、功能、程序等條件的機關來擔當之……」，「……因此，即便由民主原則出發，亦不能導出『無所不包的國會保留（allumfassender Parlamentsvorbehalt）』……。」在後續幾則判決中，亦可見到德國聯邦憲法法院以「功能法之機關結構理論」作為審查權力分立爭議之基準¹⁵⁰，無怪乎有學者¹⁵¹認為，1984年的飛彈佈署判決，可謂德國聯邦

¹⁴⁵ BVerfGE 9, 268 (280); 30, 1 (28); 34, 52 (59).

¹⁴⁶ Jörn Ipsen, Staatsrecht I, 2002, 14. Aufl., Rn. 753.

¹⁴⁷ Fritz Ossenbühl, Aktuelle Probleme der Gewaltenteilung, DÖV 1980, S. 548 f.

¹⁴⁸ Fritz Ossenbühl, Aktuelle Probleme der Gewaltenteilung, DÖV 1980, S. 549.

¹⁴⁹ BVerfGE 68, 1.

¹⁵⁰ 可參看許宗力，權力分立與機關忠誠——以德國聯邦憲法法院裁判為中心，憲政時代第27卷1期，2002年4月，頁11以下。

憲法法院在處理權力分立問題時的一項重大轉變，因為德國聯邦憲法法院由此開始採取第二種解釋方法（亦即功能最適之機關結構理論）來解決權力分立之爭議¹⁵²。

從德國聯邦憲法法院採取「功能最適之機關結構理論」後，「權力分立」這個概念發展至此，可說已經同時包含了兩個意義¹⁵³：第一個意義在於，透過權力分立而保障個人之自由；而第二個意義則在於，藉由適當的權限分配，而決定國家功能之歸屬。然而要注意的是，不能因為權力分立發展出第二個意義之後，便排除或否定權力分立之第一個意義，質言之，權力分立的兩個意義彼此間的關係應該是：「適當的權限分配」本身並非目的，而是為了「保障個人自由」而存在¹⁵⁴。

此外，各權力機關在行使其權限時，還必須注意「憲法機關忠誠（Verfassungsorgantreue）」的要求¹⁵⁵。所謂憲法機關忠誠，是指憲法機關在行使各自的權限時，彼此間對於他機關應相互尊重、相互合作，此乃各憲法機關對於憲法所應負之義務，唯有如此，各憲法機關才不至於在行使各自權限時相互阻撓，而導致國家的崩潰¹⁵⁶。憲法機關忠誠雖然並未見諸憲法條文，但其作為「不成文之憲法基本原則（ungeschriebener Verfassungs-

¹⁵¹ Eberhard Schmidt-Aßmann, Der Rechtsstaat, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 1995, 2. Aufl., § 24, Rn. 50.

¹⁵² 然須說明的是，德國聯邦憲法法院雖然開始採取「功能最適之機關結構理論」來解決權力分立之爭議，但並未因此放棄以「核心理論」作為審查權力分立爭議之標準，近年來，仍然可以見到「核心理論」在涉及權力分立的判決中出現，例如：BVerfG, 2 BvE 6/99 vom 22.11.2001, 載於以下網址：http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/frames/es20011122_2bve000699。

¹⁵³ Ingo von Münch, Staatsrecht, Bd. 1, 2000, 6. Aufl., Rn. 336.

¹⁵⁴ Ingo von Münch, Staatsrecht, Bd. 1, 2000, 6. Aufl., Rn. 336.

¹⁵⁵ 關於憲法機關忠誠，相關討論詳可見：許宗力，權力分立與機關忠誠——以德國聯邦憲法法院裁判為中心，憲政時代第27卷1期，2002年4月，頁18以下。

¹⁵⁶ Eckart Klein, Funktionsstörungen in der Staatsorganisation, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 7, 1992, 1. Aufl., § 168, Rn. 17 f.

往之法律，而依美國之司法解釋，本條之法律係僅指刑事法律而已²⁰⁸。德國基本法第103條第2項規定，行為之處罰以行為時之法律有明文規定者為限，依本條之規定，德國基本法僅明文禁止刑法不得溯及既往。我國刑法第1條規定，行為之處罰，以行為時之法律有明文規定者為限。惟法律溯及既往之問題，往往涉及既得權之保障，法律之溯及若因而改善或增進人民之權利，具有使人民受益之溯及性，在法治國家中即較無爭議²⁰⁹。

基於法治國家之法安定性要求，非刑法性質之法律亦不得任意溯及既往。按行政機關依法行政、法院依法審判，若其所根據的「法」之內容，沒有溯及之規定，則行政機關或司法機關適用法律時，就不能溯及，根本不存在考慮是否溯及適用之空間。釋字第54號解釋指出，現行遺產稅法，既無明文規定溯及既往，則該法第8條對於繼承開始在該法公布之前之案件，自不適用。惟立法機關制定法律，而欲納入溯及之規定，因為在法理上不能禁止立法者，不僅可改革未來，亦可對過去已發生的事情作改革。故學者²¹⁰有謂法律不溯及既往原則，僅為法規適用原則，而非立法之原則。然而，如前所述，（負擔性）法律不溯及既往之要求，乃為信賴保護之延伸。是以基於信賴保護原則之考量，法治國亦肯定在一定要件下，使已廢止之法律對特定案件仍具有規範效力，以維護人民既得權益，就此學理上稱之為「法律之後續力（Nachwirkung）」²¹¹。蘇俊雄大法官於釋字第385號解釋之協同意見書中特別指出，法律溯及既往之限制，雖不對立法機關適用，然而，立法機關於制定溯及性法律時仍應注意信賴保護原則之適用。

前述立法機關基於需要固可制定溯及既往之法律，然法律溯及既往又可分為真正溯及（echte Rückwirkung）與不真正溯及（unechte Rückwirkung）²¹¹。前者指對於業已終結之事實或法律關係，以事後制定之法規重新予以評價。後者則指對於已發生而尚未終結之事實或法律關係，制定法規而向將來作規

定。真正溯及性的法律，由於是變動已經終結之法律關係，嚴重破壞法的安定性，故原則上違反法治原則而無效。真正溯及既往法律，只有在下列四種情形，始例外被許可²¹²：1.法規適用之利害關係人，對法規未來溯及規範有預見可能性；2.法規原先呈現不清楚、漏洞，甚至不公平狀態，未來透過溯及效力，始能消除該法規缺失者；3.溯及性法律僅造成當事人輕微損害，當事人之信賴保護必須犧牲者；4.基於維護大眾利益重大特殊理由，當事人之信賴保護應犧牲者。

至於非真正溯及性法律，原則上均可獲得合憲之評價，除非被犧牲之私人利益大於公益，非真正溯及之法律始可能例外被宣告違憲²¹³。因此，在法治原則下，真正溯及性法律「原則禁止，例外許可」，而非真正溯及性法律「原則許可，例外禁止」²¹⁴。

最後，溯及既往的問題亦涉及「過渡條款」之制定。所謂過渡條款乃法律變更時，新法與舊法的關係，有時有特別規定之必要，而規定新法與舊法關係的法律。「施行法」乃典型的過渡條款，與「本法」獨立，而用以解決新法是否溯及適用之問題，以及對舊法持續施行的信賴應否保護的問題。釋字第410號解釋即曾以「民法親屬編施行法第1條規定，旨在尊重民法親屬編施行前或修正前原已存在之法律秩序，以維護法安定性之要求，同時對於原已發生之法律秩序認不應繼續維持或須變更者，則於該施行法設特別規定，

²⁰⁸ Calder v. Bull 3 Dall 386 (1978).

²⁰⁹ BVerfGE 50, 177; 94, 241.

²¹⁰ 林紀東，行政法，1988年3月修訂3版，頁89。

²¹¹ Herbert Bethge, Verfassungsrecht, 2001, 1. Aufl., S. 49.

²¹² BVerfGE 13, 261; Eberhard Schmidt-Aßmann, Der Rechtsstaat, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 1995, 2. Aufl., § 24, Rn. 86.

²¹³ 陳新民，法治國家理念的靈魂——論法律溯及既往的概念、界限與過渡條款的問題，收錄於法治國家論，2001年4月初版，頁193。

²¹⁴ 陳新民，法治國家理念的靈魂——論法律溯及既往的概念、界限與過渡條款的問題，收錄於法治國家論，2001年4月初版，頁225；Eberhard Schmidt-Aßmann, Der Rechtsstaat, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 1995, 2. Aufl., § 24, Rn. 86; Herbert Bethge, Verfassungsrecht, 2001, 1. Aufl., S. 49 f.

國家圖書館出版品預行編目資料

憲法新論／法治斌、董保城著 -- 六版. --
臺北市：董保城出版：元照總經銷，2014. 09
面：公分
ISBN 978-957-43-1712-7（平裝）

1. 中華民國憲法

581.21

103016288

憲法新論

5C015PF

2014年9月 六版第1刷

作 者 法治斌、董保城

出 版 者 董保城

總 經 銷 元照出版有限公司

100 臺北市館前路18號5樓

網 址 www.angle.com.tw

定 價 新臺幣550元

專 線 (02)2375-6688

傳 真 (02)2331-8496

郵政劃撥 19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.

登記證號：局版臺業字第1531號

ISBN 978-957-43-1712-7



中華民國婦女聯合會是否為不當黨產 處理條例「附隨組織」之探討——

從比較法觀點看德國民主婦女同盟

董保城

目 錄

壹、前言

貳、德國處理東德共黨政權「附隨組織」之比較法經驗

- 一、德國處理黨產與附隨組織立法之探討
- 二、不當黨產處理條例第 4 條第 2 款「附隨組織」的比較法觀察
- 三、聯邦眾議院判斷附隨組織的七點參考因素

參、德國民主婦女同盟 (DFD) 成立緣起及遞變

肆、中華民國婦女聯合會之地位與功能

- 一、成立與組織定位
- 二、功能任務
- 三、對黨產會補充調查報告之疑義

伍、婦聯會與德國民主婦女同盟 (DFD) 之不同

- 一、信仰不同：信奉馬克思列寧主義的政治團體 vs. 信仰民主政體基礎之三民主義的民間團體
- 二、任務不同：從事婦女平權反戰運動 vs. 在國家處境艱危時，作為國軍之後盾

三、政治權力核心與否不同：德國民主婦女同盟是東德共黨核心之政治權力掌握團體 vs. 婦聯會並非國民黨政治權力核心基礎

四、進行不正競爭與否不同：反民主政府的社會運動組織與利益壟斷的不正競爭 vs. 替代從事社會公益活動

五、對國軍之立場不同：反軍事化與武裝化 vs. 支持國軍後勤工作

六、是否受到憲法禁止不同：受憲法與法律禁止 vs. 受憲法與法律保護

七、團體負責人角色與任務之不同

八、成立之依據與黨之關係不同

九、經費來源不同

陸、對 2017 年 7 月 18 日聽證會若干重大疑點之再商榷

- 一、「以黨領政」國民黨 = 婦聯會 (?!) 優勢地位之再商榷：基於政黨利益 vs. 國家社會公益之不同
- 二、去脈絡化式忽略組織運以功能法擴張解釋附隨組織聯結性要素之不當
- 三、溯及既往的轉型正義及司法審查

柒、結論

接受刊登日期：2017 年 6 月 7 日。

* 東吳大學法學院講座教授；德國波昂大學法學博士。

摘要

我國不當黨產處理之模式係承襲自德國經驗。本文乃透過德國處理東德黨產之比較法經驗詳述我國不當黨產處理委員會處理婦聯會案合法性有待商榷之處。本文首先從比較法的角度談我國「附隨組織」在法釋義學上的標準與解釋問題，接著分析我國婦聯會與東德德國民主婦女同盟之不同，文末則針對不當黨產處理委員會在第一、二次聽證會上之調查報告之爭點提出本人之疑慮，供未來黨產會作成處分書前應釐清之觀點。

關鍵詞： 附隨組織、德國民主婦女同盟、婦聯會、東德政黨法、實質控制、政黨政治權力穩固的重要元素、轉型正義

壹、前言

我國不當黨產處理委員會（以下簡稱黨產會）在今年（2017年）4月27日及7月18日先後兩次召開「確認」婦聯會是否為國民黨之附隨組織（以下簡稱為婦聯會案）之聽證會，一旦確認為附隨組織後將追討其不當財產。黨產會根據《政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例》（以下簡稱不當黨產處理條例）第4條第2款：「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。」以及第4條第4款：「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。」來作為認定婦聯會是否為國民黨附隨組織，以及婦聯會現有財產是否屬於悖於民主法治國原則而取得之財產，而應予以沒收。

前後兩次婦聯會案聽證會，黨產會處理下列問題：「1. 婦聯會自1950年4月17日成立時起，有無受到中國國民黨實質控制其人事、財務或業務經營？婦聯會是否曾以相當對價轉讓而脫離中國國民黨實質控制？」第4條第4款的不當取得財產認定部分則處理：「2. 中國國民黨代領轉發款項、影劇票及棉紗附捐、結匯附勸勞軍捐獻（即勞軍捐）、防衛捐及接受政府機關補、捐助等款項性質為何？是否為政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第4條第4款之不當取得財產？」¹

¹不當黨產處理委員會（2017c），〈106年4月27日就婦聯會案舉行聽證公告〉，<https://www.cipas.gov.tw/gazettes/38>（最後瀏覽日：2017/7/5）；不當黨產處理委員會（2017d），〈106年7月18日就婦聯會案舉行第2次聽證公告〉，<https://www.cipas.gov.tw/news/91>（最後瀏覽日：2017/7/21）。

在黨產會於今年7月12日提出補充調查報告，對於附隨組織之認定特別援引「東德政黨與群眾組織財產獨立調查委員會（Unabhängige Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der DDR, UKPV）」（以下簡稱獨調會）有關認定附隨組織相關報告、德國相關裁判及學者見解，提出非常具體標準並且指出附隨組織應依個案來認定。按我國不當黨產處理條例係參考東德於兩德統一前（1990年10月3日）經由東德人民第一次自由選舉產生的人民議會（Volkskammer），就東德政黨法增修20a、20b條文（1990年6月1日實施）所制定。黨產會第二次聽證會就附隨組織之認定，能夠正本清源回到德國獨調會就群眾組織之認定標準，以作為我國黨產會在處理「救國團」²、「婦聯會」或其他組織之重要參考值得肯定，尤其是黨產會第二次婦聯會聽證補充調查報告列出婦聯會「人事相關部分」、「財務相關部分」與「業務相關部分」的資料，探討是否與德國獨調會認定為附隨組織的兩大要素「穩固執政黨政治權力的重要因素」與「受執政黨實質控制」，以斷定婦聯會是否為附隨組織。

本文從比較法的角度先就附隨組織的問題作一分析介紹，並且提出德國判斷政黨附隨組織應參酌之因素；接著針對國內論者質疑我國婦聯會與東德之德國民主婦女同盟（Demokratischer Frauenbund Deutschlands，以下簡稱DFD）作一分析，以免國人誤解與做出錯誤類比；最後，本文將針對黨產會調查報告爭點提出疑義與看法，盼有助於釐清婦聯會非國民黨的附隨組織。

貳、德國處理東德共黨政權「附隨組織」之比較法經驗

在不當黨產處理條例的立法模式上，我國原則上應係採取德國處理東德共黨政權之不當黨產之模式，此可由立法過程中諸位立委之發言得知。現行法在二讀會廣泛討論時，立委葉宜津發言提及東德SED過去以黨領政、黨國不分，東西德統一後成立獨立委員會，「這跟我國現在要處理的不當黨產處理條例非常地類似……所以我們必須要效法東德立特別法的方式來處理黨產的問題」；立委顧立雄³、

²不當黨產處理委員會（2017b），〈106年2月24日就救國團是否為國民黨附隨組織案舉行第一次聽證公告〉，<https://www.cipas.gov.tw/gazettes/27>（最後瀏覽日：2017/7/21）；不當黨產處理委員會（2017a），〈106年2月24日救國團是否為國民黨附隨組織案之聽證紀錄〉，<https://www.cipas.gov.tw/news/91>（最後瀏覽日：2017/7/21）。

³時任立委顧立雄發言：「國民黨從34年以來不當取得的這些財產，早在動員勘亂時期終止的時候就應該要做一個清理了。我們跟東、西德合併當時的狀況的確不同，因為東德在被西德併了之後，馬上就

蘇巧慧⁴亦有關於德國經驗之發言。由這些立委的發言，更可佐證我們要師法德國法制之立法動機，是以從比較法上言，本文乃以德國經驗作為架構來探討我國之不當黨產處理條例之利弊得失，此應合先敘明。

在德國處理不當黨產問題的法律架構系透過七部法令來處理，主要是透過兩德統一條約、東德政黨法第 20a 條及第 20b 條、東德政黨財產獨立調查委員會處理規範對於前東德境內的德國社會主義統一黨及其附庸政黨的民主同盟、聯結性組織、法人與群眾組織的財產進

行調查與徵收⁵，而配套法令規範則是東德充沒財產返還準據法、舊債務準則法（Altschuldenregelungsgesetz）、聯邦檔案法、年金轉型補充法（Rentenüberleitungsgesetz）等 4 部可能涉及第三人權利義務的法律來補充⁶。然而在我國卻是只有不當黨產處理條例一部法律，而對於涉及第三人權利義務或調查程序事項者，則均由不當黨產處理委員會以法規命令的方式處理，不無違反法治國原則之疑⁷。

做了應該要做的轉型正義的處理，我們卻比他們遠遠晚了幾十年。早該做、應該做而沒有做，這個責任在誰？答案非常、非常清楚。因為我們一直沒有辦法達到立法院的多數，沒有辦法好好地來通過這樣一部我們認為早就應該要做的合於轉型正義的法律。」請參閱：董保城（2017），〈政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例「附隨組織」之研究——以救國團為例〉，《台灣法學雜誌》，322 期，頁 98。

⁴立委蘇巧慧發言：「1992 年 3 月 3 日，當時的立法委員彭百顯對國民黨不當黨產提出質詢，……直到今天，我們才終於有機會真正處理法案，開始處理國民黨的不當黨產，然而，我們看德國，從 1989 年東德非共化後，就開始清查德國統一社會黨（SED）不當黨產，兩德統一後持續進行，一直到 2006 年提出最終報告，同樣是 16 年，它追回 16.05 億歐元，所以德國可以誠實的面對過去……」請參閱：董保城，前揭註 3。

⁵Deutscher Bundestag (1998), Bericht der Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der DDR über das Vermögen der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED) jetzt: Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS), des Freien Deutschen Gewerkschaftsbundes (FDGB), der sonstigen politischen Organisationen und Stellungnahme der Bundesregierung, Bundeslag-Drucksache 13/11353, S. 8 ff., <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/13/113/1311353.pdf> (Stand: 2017/7/22).

⁶Deutscher Bundestag, 前揭註 5, 頁 11 ff.; 詳細請參閱：董保城，前揭註 3, 頁 104-108。

⁷例如涉及第三人權利義務事項之處理，不當黨產處理委員會就以法規命令形式的「人民就政黨及其附隨組織不當取得財產申請回復權利辦法」處理。且此辦法於 2017 年 5 月 26 日預告，並於 2017 年 6 月 23 日公布，於預告公告上僅記載預告 14 日，公然違反行政院前政務委員林美珠 2016 年 9 月 5 日院臺規字第 1050175399 號函（要求各機關研擬之法律及法規命令草案應至少公告周知 60 日，使各界能事先瞭解，並有充分時間表達意見；倘因「情況特殊，有定較短期間之必要者，各機關得另定較短之期間，並應於草案內容公告時，一併公告其理由」）之要求。

一、德國處理黨產與附隨組織立法之探討

(一) 東德政黨法第 20a 條與 20b 條 規定之歷史溯源

20 世紀的德國經歷了兩次不同的專制政權，包括了從 1933 ~ 1945 年共 12 年的納粹法西斯，以及從 1949 ~ 1989 年統治東德長達 40 年的共產政權。在這兩段政權期間，也就是 1945 到 1949 年，蘇聯軍隊占領了東德及東柏林，扶植了東德共產黨（Kommunistische Partei Deutschlands, KPD），幫助其建立專制組織結構，德意志民主共和國（Deutsche Demokratische Republik, DDR）（簡稱東德）成立於 1949 年 10 月 7 日，由蘇聯扶植的德國統一社會黨（Sozialistische Einheitspartei Deutschlands, SED）強加於人民並無「正當性與合法性」。SED 成立外表上以「民主」號稱之機構或組織，其實是建構自己指定的，不受約制的絕對權力，在此期間東德共產社會下的人民歷經許多不同壓迫。二次世界大戰剛結束（1945 年），反對政權的異議人士或在野黨成員受到行政權壓迫逮捕，在當時司法系統也服膺於統一社會黨的政治利益。據統計，1945 年到 1989 年有 25 萬人因政治原因受到逮捕；東西德邊界

於 1961 年 8 月關閉前，共有超過 300 萬東德人民逃難到西德。東德人民曾經多次反抗爭取民主權利及自由均遭蘇聯武力鎮壓。在當時只要蘇聯對一個分裂的德國以及一個東德共產國家的存在還有龐大利益，並且蘇聯在還有能力去維持此一龐大利益下，東德的共產政權（SED）就能維持其執政狀態。終於在 1989 年蘇聯撤銷對共產東德存亡極為重要的武力承諾，SED 在東德靠蘇聯武力撐腰的執政強勢明顯衰退，東德各地大小城鎮發起持續抗議和平活動，於 1989 年 10 月 9 日在萊比錫大規模抗議活動終於迫使東德政府於 1989 年 11 月 9 日開放柏林圍牆及東西德邊界⁸。

東德人民不停呼喊「我們是人民」口號，和平示威逐漸瓦解共產國家結構，由政治革命爭取自我解放，在東德自我展開一場民主化過程中，於 1990 年 2 月 21 日在東、西德統一前（1990 年 10 月 3 日）經由當時東德尚未經人民自由選舉組成的東德人民議會（Volkskammer）通過全文 24 條之東德政黨與政治團體法（Gesetz über Parteien und andere politische Vereinigungen）（以下簡稱東德政黨法）⁹，其中針對政黨可以擁有那些財產分別規定於該法第 15 條與第 23 條，其內容分別是第 15 條：「政黨僅能經營

⁸ Anna Kaminsky 編，陳欣吟譯（2011），〈面對、接受真相：統一的德國如何處理共產的過往〉，頁 5-10。

⁹ GB1. I, 1990, S. 66.

以促進政黨意志的形成 (die politische Willensbildung) 為目的之企業或事業。除此之外，亦得經營教育訓練中心、渡假中心 (Ferienheime) 與其他社會設施。」第 23 條：「本法實施前政黨財產有違反第 15 條規定之企業或事業 (Betriebe, Unternehmen)，至遲於 1991 年 12 月 31 日前移轉給往昔的人民 (Volkseigentum) 財產。此部政黨法隨後於 1990 年 3 月 18 日經由東德人民第一次自由選舉組成之人民議會¹⁰ 針對政黨及群眾組織 (Massenorganisation) 財產之處理於 1990 年 5 月 31 日於政黨法增訂 20a 與 20b，該增訂條文於 1990 年 6 月 1 日實施並責成東德政府成立獨調會 (UKPV)。

東德增列政黨法 20a 與 20b 的主要背景與目的在於 1989 年東德境內和平的民主的革命固然已經消除了國家統治權的結構。只是在財產權領域此一不公平性仍然繼續存在。SED 政黨統治造成了政黨黨產與國家財產混為一體。除了 SED 以外，其他政黨與聯結性組織財產亦有類似情形，SED 利用它東德 40 年獨占性統治以不法 (unrechtmäßig) 或規避公眾監督下獲得自己財產利益。為了自己政黨利益徵收私人土地，將政府的財源為了自己利益而取得。這些舊有不公平 (alte Ungerechtigkeit) 必須消除，而不

允許在新的幣制與經濟體制 (Währungs- und Wirtschaftssystem) 形成一個新的利益。因此為了消除政黨與聯結組織在東德執政體制下占有的經濟上權力優勢 (Wirtschaftlich Machtposition) 所獲得之財產，本政黨法 § 20a、20b 的目的在於避免政黨與其聯結、群眾組織仍然以其原先所獲得的財產價值參與民主意志競爭的程序 (am demokratischen Willensbildungsprozeß)，而這些原先所獲得財產若在民主法治國運作下則是不可能獲取的。依據政黨法 20a 與 20b 應成立東德政黨與群眾組織財產獨立調查委員會 (獨調會) 以全面的法治角度來調查政黨及其群眾組織的財產狀況。西德統一後德國政府依據兩德統一條約 (Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands)¹¹，再為東德統治時期已成立之獨調會增加委員外，更進一步制頒獨調會和財產信託局之監督與運作等法規。足見德國的黨產處理是由東德人民於民主化後由下而上自我覺醒，自發性制定政黨法並針對財產成立獨調會，而不是統一後德國政府以「勝利者」之姿態制定與清理前東德 SED 執政時期之不當黨產，此不可不察。

¹⁰ 人民議會 Fraktion 黨團聯席會 CDU/DA, DSU, Die Liberalen und SPD 於 1990 年 5 月 31 日加入 § 20a、20b 修改政黨法。

¹¹ BGBl. II, 1990, S. 885, 889.

在1990年5月31日通過，6月1日生效的政黨法第20a條與第20b條基本的三大重要任務，第一個任務乃是將東德社會主義統一黨政權的不當黨產交付與信託行政法人（1995年後更名為聯邦統一特殊事務局）¹²處理，第二個任務則是東德政黨法的原規定涉及到政黨財產的部分只有交付信託管理以及使用禁止而已，但事實上對於財產的處理還必須和兩德統一條約（當時正由西德與東德政府進行草案協商）相合致，

1. 這些財產若原來乃有權利歸屬者，則需要返還給原權利人及其繼承人；
2. 無法返還時，則必須基於有利於前東德地區新加入聯邦的經濟重整的目的而為利用；
3. 在財產被肯定為符合實質法治國原則而取得時，則必須交還給原來受徵收的前東德政權的政黨與其政治性的附隨組織。第三個任務則是信託行政法人必須與獨立黨產調查委員會協調後，方可處理這些財產。基本上可以

說東德政黨法第20a條及第20b條是因應統一後清查前東德政權社會主義統一黨、民主核心同盟與相關衛星組織（Satellitenorganisationen）不當財產的根本大法¹³。

在黨產會2017年7月18日第二次聽證補充調查報告第2頁中，列出東德政黨及群眾組織財產獨立調查委員會有關認定「附隨組織」相關報告，黨產會指出，依德國相關裁判及學者見解：「附隨組織應依個案認定。若該組織對於政黨，特別是對當時的執政黨『德國社會主義統一黨（SED）』來說，被視為一重要的元素（wesentliches Element），用以穩固其政治權力並為政黨所控制，則為其附隨組織；進而得以『該組織對於該政黨領導地位的肯認』、『該政黨與組織間是否具有緊密連結以及相互間的聯繫』、『該組織是否依循該政黨的政策來調整其任務』、『該組織是否透過該政黨來進一步確立其任務』等來加

¹² Bahrmann/Links (2012), *Chronik der Wende: Die Ereignisse in der DDR zwischen 7. Oktober 1989 und 18. März 1990*, S. 257; Reinhard Weißhuhn (1993), *Die Bürgerbewegungen der ehemaligen DDR im Jahr 1991*, in: Haufe/Bruckmeier (Hrsg.), *Die Bürgerbewegungen in der DDR und in den ostdeutschen Bundesländern*, S. 163. 對於 Treuhandanstalt 的中文用語，有譯為信託局、信託行政處、信託管理機構、獨立託管委員會等，該信託行政法人（THA）的任務是在於信託管理前東德政權的「人民財產」，並且將其重新「私有化」。其原來構想是由1990年2月12日的前東德反共黨公民運動團體「馬上民主」（Demokratie Jetzt）提出，認為這些東德共黨黨產必須由一個信託管理的公司（Treuhandgesellschaft）（偏向控股公司）管理，並且以股份方式分配給之前東德領域內的公民。這個構想在東德政黨法中獲得實踐，只是並非以私法上的公司法人名義和型態出現，而是以公法機構的信託行政法人出現，是以譯為信託行政法人較妥，而在1995年之則可依換一般譯語而將 Anstalt 翻成德文法學用語的行政局處的聯邦統一特殊事務局乃是因為可顯現這段歷史前後之變遷意義。

¹³ Hans-Jürgen Papier (1992), *Das Parteivermögen in der ehemaligen DDR: aktuelle Rechtsfragen der Feststellung, Sicherung und Verwendung*, S. 8.

以判定。此外，組織與政黨間有「人事、財務上的串連」亦為重要的參考指標，若組織成員與政黨黨員間具有「重疊性」抑或組織的營運資金主要源自於政黨的財產，抑或者是透過政黨的行為來供給該組織，均足以構成附隨組織之認定，但組織成員與黨員間並非以是否過半數為認定依據，而是從事實個案中的整體形象或者組織的重要部分來加以認定。」

黨產會對於我國附隨組織之認定援引德國之參考標準，強調組織與政黨緊密聯結可以從人事、財務的重疊性、串聯性得以認定，黨產會能參酌德國之經驗，至少符合了當初我國不當黨產處理條例承襲德國立法體例之理念，值得肯定。

（二）以東德政黨法涉及政黨與相關政治性群眾組織之法條說明

與我國文義上「附隨組織」相關者為東德政黨法第 20a 條之第 1 項、第 2 項規定為：「第 1 項：總理設立獨立委員會對於東德各政黨及其聯結性組織、法人、群眾組織在國內外之財產進行調查報告。第 2 項：政黨及其聯結性組織、法人、群眾組織不論義務與否，均必須向依第 1 項成立的委員會提出下列完整說明，a) 自 1945 年 5 月 8 日以來在其財產或其前身、後繼之組織經交易、徵收或其他方式所獲取或是已出賣、贈與或其他特殊方式脫手之財產價額。b)

1989 年 10 月 7 日後之財產以及其後之變動尤須提出財產概述書。」；第 20b 條第 1 項、第 2 項規定為：「第 1 項：本法生效時，政黨及其聯結性組織、法人、群眾組織所得進行之財產變動僅於獲得獨立委員會主委之同意而生效。第 2 項：為確保政黨及其聯結性組織、法人、群眾組織之財產價額，政黨及其聯結性組織、法人、群眾組織之財產於 1989 年 10 月 7 日已存在或自斯時起該財產之替代品，均需交付信託。¹⁴」

就東德政黨法第 20a 條第 1 項、第 2 項以及第 20b 條第 1 項、第 2 項的架構而言，其受到獨調會調查的「財產」，基本上必須屬於前東德政權下與德國社會主義統一黨（SED）相關的民主同盟各政黨及其聯結性組織、法人、群眾組織者，方有受調查之必要。換言之，若不能先確認是否為前東德不法政權的政治支配系統維繫的重要元素（als wesentliches Element der Stabilisierung der politischen Macht angesehen und entsprechend gesteuert.）的政黨與其群眾組織，則無從處理「該政黨或是其政治組織」的「財產」之問題。在這裡判斷東德諸政黨、其聯結性組織、法人或其所屬群眾組織的原則是，這些政治組織或機構對社會主義統一黨政權而言，是政治權力穩固的重要元素，且這些聯結性組織、法人或群眾組織必須遵循該政

¹⁴ GBl. I, 1990, S. 275.

黨的領導，在認定為是構成東德不法政權政治權力穩固的重要元素後，才能夠被認定為是應受調查的聯結性政治性群眾組織，而經確認為應受調查的聯結性政治性群眾組織後，才會進入該組織所取得之財產不當與否應受調查的問題¹⁵。

二、不當黨產處理條例第4條第2款「附隨組織」的比較法觀察

其實在不當黨產處理條例中附隨組織的認定上，應該是要與東德政黨法第20a條與第20b條的標準一致的，黨產會在2017年7月12日補充調查報告針對「附隨組織」定義也是援引了東德獨調會提出「聯結性」與「群眾組織」，對於穩固政治權力並為政黨所控制視為重要元素。因此就我國不當黨產處理條例第4條第2款附隨組織的文義乃指「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」，事實上這樣的描述隱含了實質性要件的「構成威權政權執政黨（中國國民黨）的政治權力穩固的重要元素」，因為對比不當黨產處理條例第1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。」其中的落實轉型正義的意含，正是意味著我國法上的附隨組織事實上也必須有「構成威權政權執政黨（中國國民黨）的政治權力穩固的重要元素」後，才能夠符合「附隨組織」的定義。

換言之，從比較法的觀點而言，在我國法上解釋「附隨組織」的要件事實上是與東德政黨法對於東德不法政權政黨之聯結性組織、法人與群眾組織的解釋結論上應該是一致的。

在此基礎上，那麼我國法上附隨組織在法律上的理解應該就是指德國法上的政黨之聯結性組織、法人或群眾組織，在這裡政黨所屬的法人在判斷上較無疑義，比較有問題的是聯結性組織（verbundenen Organisation）與群眾組織（Massenorganisation）的判斷以及為何應該區分的問題。就其區分的重大實益在於聯結性組織為必要接受調查，¹⁶群眾組織則可能接受調查，因為即不是機構，不注處

¹⁵ Hans-Jürgen Papier (1992), *Das Parteivermögen in d Feststellung, Sicherung und Verwendung*, S. 10.

¹⁶ Deutscher Bundestag (1998), Bericht der Unabhängi der Parteien und Massenorganisationen der DDR üb

聯結性組織乃採取形式判斷法，基本上是根據該組織在東德政權的政府歷史檔案紀錄中是否在東德人民議會有代表席次、國務委員會以及部長聯席會中占有重要角色而定，因為該組織與政黨同屬民主同盟（Demokratischer Block），乃具備準政黨性，且與東德社會主義統一黨政權具有緊密聯結性，而屬於維持政權穩定不可或缺的要素。而在東德政權中被認定為聯結性組織者則為自由德國工會聯盟（Freier Deutscher Gewerkschaftsbund, FDGB）、自由德意志青年（Freie Deutsche Jugend, FDJ）、德國民主婦女同盟（Demokratischer frauenbund Deutschlands, DFD）、東德文化同盟（Kulturbund der DDR）¹⁷。

至於若組織在東德人民大會雖無保留代表席次，也無在國務委員會以及部長聯席會中占有重要角色者；然而，對 SED 卻有緊密的穩定政權的關聯（aufgrund ihrer engen politischen

machstabilisierenden Verbindung zur SED）性的團體則屬於政治性群眾組織，依獨調會 2006 年 7 月 5 日期末報告第 2 項共有 14 個群眾組織¹⁸，而這些組織也在獨調會調查之列。由此可知在德國無論是聯結性組織或群眾組織之認定，雖不以該組織在國會是否保有一定代表席次為主要判斷標準，但這二種組織對 SED 政黨而言，被視為一重要元素（wesentliches Element），用以穩固其政治權力並為 SED 所控制。基於我國不當黨產處理條例建立政黨公平競爭，健全民主政治，落實轉型正義立法目的，我國對於附隨組織之認定從德國獨調會之實證來看，婦聯會必須是對國民黨政權穩固重要元素並且受國民黨所控制，或「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」（不當黨產處理條例第 4 條第 2 款後段參照），始符「附隨組織」之定義。

Deutschlands (SED) jetzt: Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS), des Freien Deutschen Gewerkschaftsbundes (FDGB), der sonstigen politischen Organisationen und Stellungnahme der Bundesregierung, Bundestag-Drucksache 13/11353, S. 22, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/13/113/1311353.pdf> (Stand: 2017/7/22).

¹⁷ Deutscher Bundestag (1998), Bericht der Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der DDR über das Vermögen der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED) jetzt: Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS), des Freien Deutschen Gewerkschaftsbundes (FDGB), der sonstigen politischen Organisationen und Stellungnahme der Bundesregierung, Bundestag-Drucksache 13/11353, S. 21, <http://dipbt.bundestag.de/doc/13/113/1311353.pdf> (Stand: 2017/7/22).

¹⁸ 成（2017），〈政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例「附隨組織」之研究——以救國黨法學雜誌〉，322 期，頁 102。

三、聯邦眾議院判斷附隨組織的 七點參考因素

根據德國聯邦眾議院1992年12月11日在由德國聯邦眾議員Rainer Eppelmann主持「評估研究德國社會主義統一黨獨裁統治之歷史和後遺症委員會第22次會議」以在SED時期的同盟政黨與群眾組織為題的公聽會上，所提出的七個判斷是否為與東德社會主義統一黨之有主從關係的政治性群眾組織的問題，這也是釐清東德社會主義統一黨與某一特定政治性群眾組織從屬性質的七點參考因素，聯邦眾議員調查委員會想要藉由這些問題來主導判斷政治性群眾組織的標準，在我國法文義上的理解則應屬於附隨組織的判斷標準¹⁹：

- (一) 同盟政黨、聯結性組織或群眾組織的政治地位與角色必須由執政的SED分配駕馭，SED透過它的黨綱、政治指導以及吸收為同盟政黨黨員或提拔為各同盟政黨之高級黨工來影響這些組織內部組成與外部運作。
- (二) 形式上是否以東德社會主義統一黨為領導，其依賴性或獨立性的程度為何。
- (三) 加入同盟政黨、聯結性組織或群眾組織者，其動機是否能夠藉此

獲得較社會上一般人更優越的地位。

- (四) 東德同盟政黨、聯結性組織或群眾組織的高級黨工或領導幹部，與基層黨員或會員之間互動關係如何，是否因高級黨工或領導幹部因常受制於SED領導而與基層黨員或會員之間有間隙而關係不良。
- (五) 東德同盟政黨、聯結性組織或群眾組織對SED政黨所交付的政策提出不同的看法時，是否對SED的決策產生任何影響。
- (六) 東德同盟政黨、聯結性組織或群眾組織對於東德垮臺扮演了什麼角色？
- (七) 東德同盟政黨、聯結性組織或群眾組織對過去的SED追隨是否頗具悔意。

聯邦眾議院透過這七點參考因素來判斷是否與東德社會主義統一黨間有主從關係，而可以被認定為聯結性或群眾組織，此外必須強調的是，這些參考因素不可單獨判斷。

此外，德國哥廷根公法學者Starck教授認為，對於是否為「東德政治系統維持不可或缺」之聯結性組織和群眾組織的判斷，應有如下的標準²⁰，亦可作為參考：

¹⁹ Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.) (1993), 22 Sitzung der Enquete-Kommission, "Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland", Erfassung und Einbindung des Menschen im SED-Staat: zur Rolle der Blockparteien und Massenorganisationen; am 11. Dezember 1992, S. 154.

²⁰ Christian Starck (1991), Die Behandlung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der

(一) 聯結性組織或群眾組織服膺於馬克斯列寧主義，這是根據東德憲法第十四條而來。

(二) 民主同盟政黨、聯結性組織、群眾組織與法人都遵循東德社會主義統一黨的領導，這裡聯結性組織或應受調查的群眾組織遵循的並非國家的領導，而是該政黨的領導。

(三) 遵循該政黨領導的「附隨組織」（聯結性組織或群眾組織）成員可以成為國家行政機器的公務員，並享有社會上的優越地位與利益。

參、德國民主婦女同盟 (DFD) 成立緣起及遞變

在第二次世界大戰後，德國婦女於1945年10月在蘇聯占領區下各地成立了「反法西斯婦女委員會」(antifaschistische Frauenausschüsse)，這些委員會之成員來自各階層與各黨派或無黨派之婦女所組成。這些組成是自發性的。她們的任務是積極參與社會的、政治的與經濟的議題討論與透過具體的援助去幫助面臨困頓的市民。

反法西斯婦女委員會積極性的參與公共議題，由於和當時的德國共產黨 (Kommunistische Partei Deutschlands, KPD) 理念相同，很快 KPD 就肯認這

些反法西斯婦女委員會。Elli Schmidt 係當時的反法西斯婦女委員會之委員。KPD 於1945年8月在柏林成立中央婦女委員會 (Zentrale Frauenausschuß, ZFA)。KPD 所設立中央婦女委員會成立後決定優先設置兒童村、流浪者收容所、縫紉站 (Nähstuben) 等，並朝向承接地方政府的工作。Elli Schmidt 於1945年被任命該 KPD 中央婦女委員會辦公室主任，其實 Elli Schmidt 在此之前已經是 KPD 的黨員，因此反法西斯婦女委員會與 KPD 緊密聯接。

不過在當時德國除 KPD 外亦有基督教民主同盟 (CDU) 與德國自由民主黨 (LDPD) 欲成立與該黨相關附屬婦女組織，惟遭 KPD 阻撓各政黨婦女組織難以成立。1946年4月21日東德的德國社會黨 (SPD) 與 KPD 強制合併為德國社會主義統一黨 (SED)，Elli Schmidt 於1946年擔任 SED 黨中央婦女委員會的委員，1947年3月7、8日與9日 (3月8日為國際婦女節) 在柏林舉行了為和平而召開的德國婦女代表大會，此一會議也是第一次來自蘇聯占領區各界婦女代表所召開的會議。在會議上由200,000名「反法西斯婦女委員會」之成員 (Mitgliedern antifaschistische Frauenausschüsse) 授權80位婦女組成的委員會除了準備此次和平會議議題外，並授權該80位組成的委員會成立

ehemaligen DDR, *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 2, S. 317 ff.

民主婦女組織。依當時反法西斯婦女委員會主席 Anne-Marie Durand-Wever 醫生（無黨無派）所言，為了要讓更多婦女參加，現有的反法西斯婦女委員會有重組之必要，必須成立一個統一的、超黨派與跨域的婦女組織。此次會議來自各地有 1,000 名代表來自蘇聯占領區，500 名代表來自柏林，400 名貴賓來自西德與南德以及來自 IDFF 的代表與其他國家。

基於上述任務 200,000 名會議代表於 1947 年 3 月 8 日（國際婦女節）決定成立民主婦女同盟（der Demokratischer frauenbund Deutschlands, DFD），是以，DFD 係德國共產黨刻意扶植並經 SED 中央委員會同意成立，遵循史達林領導。為和平而奮鬥是新成立 DFD 首要的方向，這可以從成立大會發言中得知：「在我們認知下，所有德國人民必須為希特勒發動的戰爭所產生後果，所有德國人民必須負起責任，由於納粹所造成損害必須負起賠償責任，我們所有的婦女與母親必須將人類敵人，法西斯主義與軍國主義徹底消滅。」1950 年在西德亦成立了 DFD 邦的聯合會（Landerverbände），然而此一在西德成立的 DFD 於 1957 年在德國共產黨被西德聯邦憲法法院判定為「違憲」政黨

後，一併被宣布為違憲，DFD 被西德內政部禁止在西德進行活動。

在德國婦女運動歷史來看 DFD 的成立代表了一個重要轉折。法西斯主義興起前在德國除了有宗教性婦女組織外，也有一些市民的與社會的婦女運動，這些團體或運動有時彼此共同合作，有時對立。但是 DFD 成立卻是第一個統一的民主的群眾組織，DFD 試圖改善婦女運動迄今的缺失與弱點。在追求民主目標基礎下，在 DFD 之內有勞工界婦女以及其所屬政黨，市民民主政黨的婦女（bürgerlich-demokratische partei）以及其他以前市民婦女運動的力量，大家彼此平等共同合作。換言之，DFD 是結合了所有黨派的婦女以及社會各階層無黨無派的婦女、女性勞工、家庭婦女、農家婦女、女性知識份子、青年人與老人，儘可能建構一個廣大的組織²¹。

DFD 在東德的組織體系是類似國家依領土版圖原則（Territorialprinzip）與民主集中（demokratische Zentralismus）建構而成，由上而下聯邦委員會（Bundesvorstand），區、縣市依版圖大小而分層設計，最高層是 DFD 聯邦會議（Bundeskongreß），每 4 年開會一次選舉聯邦委員會委員與主席、副

²¹ Ingeborg Nödinger (1983), *Frauen gegen Wiederaufrüstung: der Demokratische Frauenbund Deutschland im antimilitaristischen Widerstand (1950 ~ 1957)*, S. 17-20; Grit Bühler (1997), *Mythos Gleichberechtigung in der DDR: politische Partizipation von Frauen am Beispiel des Demokratischen Frauenbunds Deutschlands*, S. 48.

主席與秘書書記。換言之，DFD 組織結構如同東德政府層級設計。除了在組織體制 DFD 類似東德政府外，德意志民主共和國（即 DDR，俗稱東德）於 1949 年 10 月 7 日成立當時的人民議會（Volkskammer）代表就有 12 名來自 DFD 之代表，其中就包括了 Elli Schmidt。她並同時被選為東德人民議會主席團成員。1950 年 10 月 15 日在人民議會選舉 15 名來自 DFD 代表進入了議會，1952 年起 DFD 在區議會（Bezirkstag）與鄉鎮議會（Kreistag）亦派有代表擔任議員，自 1960 年起東德人民議會 DFD 有自己的黨團並有 35 名議員代表席次²²。因此 DFD 在德國獨調會 2006 年調查結案報告書中就指出 DFD 派出代表擔任人民議會的成員，即屬於對 SED 的鞏固政治權力以及被其所控制不可或缺的團體，即是 SED 的聯結性組織²³。

DFD 成立當時確實是為了平權解放運動。DFD 的活動廣泛的自主並且針對婦女性別議題高度關心。一直到 50 年代 DFD 的主張仍具合理性、獨立性、

一致性與民主性。DFD 具有進步的、負責任的與國際上受到肯認的婦女組織。只是 DFD 在 60 年代受到 SED 馬克思列寧主義的影響，漸漸成為 SED 的附庸，為了加強 SED 的權力地位，DFD 的地位與功能漸漸改變。DFD 的聯邦理事會（Bundesvorstand）的理事必須由 SED 女性高幹擔任，例如繼 Elli Schmidt 女士 1949 ~ 1953 年擔任 DFD 理事長之後，從 1953 到 1989 年間 DFD 的理事長是 Ilse Thiele 女士擔任，Thiele 女士任期長達 36 年，她是一個來自工人家庭女兒，1945 年成為共產黨員，1947 年進入 SED 柏林黨校就讀，曾經是 DFD 創始會員，Thiele 女士於擔任 DFD 理事長同時是人民議會的議員與 SED 中央委員會的委員，以及國家陣線國家委員會主席團成員。由此可知，DFD 理事長同時是 SED 中央委員會的委員雙重身分，透過 SED 不斷干預 DFD 的組織與內部（Inhalte）。SED 的平權政策（Gleichberechtigungspolitik）是根據馬克思列寧的觀點去解決婦女問題。SED 的婦女政策是以馬克思主義的解放

²² Deutscher Bundestag (1998), Bericht der Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der DDR über das Vermögen der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED) jetzt: Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS), des Freien Deutschen Gewerkschaftsbundes (FDGB), der sonstigen politischen Organisationen und Stellungnahme der Bundesregierung, Bundestag-Drucksache 13/11353, S. 562, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/13/113/1311353.pdf> (Stand: 2017/7/22).

²³ Der Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der DDR (2006), Schlussbericht, S. 21, https://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/151416/publicationFile/17960/UKPV_Abschlussbericht.pdf (Stand: 2017/7/22).

理論為出發點。SED不但掌握了對平權的定義話語權（Definitionsmonopol），更是對德東唯一的婦女組織DFD之組成與運作擁有組織的獨占權（Organisationsmonopol）²⁴，DFD因此放棄原先代表並追求婦女利益之目標。換言之，DFD已轉變為SED政黨化，它不再代表東德婦女權益，而是代表黨的利益²⁵。

肆、中華民國婦女聯合會之地位與功能

一、成立與組織定位

1950年1月中旬，蔣宋美齡從美國回到臺灣，發現臺灣婦女對於捐助傷兵義肢的熱情，她欣慰臺灣婦女敬軍愛國的情操，並不亞於大陸婦女所表現出的同胞大愛，於是決定推動成立一個經常

性組織，團結臺灣婦女力量，為前線的官兵和後方的軍眷提供更多的服務²⁶。在當時，臺灣處於戰後初期，女性們受到壓迫，希望尋求解放、要求平等，成立婦女團體，由臺灣女性三傑的謝娥號召，再由鄭玉麗、李緞、許世賢、劉玉英等30人發起，於1946年5月16日在臺北市召開第一次會員代表大會，成立「臺灣省婦女會」（2001年10月15日改制為「中華民國婦女會總會」）²⁷，其中婦女會發起人兼理事劉玉英更是中華民國婦女聯合會1957年選出之委員，也是國民黨婦女工作指導會議委員²⁸，劉玉英正是總統府資政李遠哲口中敬愛的二伯母，她參與省婦女會的活動，並於1946年3月20日創立新竹婦女會，深受婦女姊妹的喜愛²⁹。考諸史料，可見臺灣女性菁英兼任多個婦女團體成員一事，並不罕見。

有鑑於社團法人之理監事或委員必

²⁴ Grit Bühler (1997), *Mythos Gleichberechtigung in der DDR: politische Partizipation von Frauen am Beispiel des Demokratischen Frauenbunds Deutschlands*, S. 93.

²⁵ Grit Bühler, 前揭註24, 頁94。

²⁶ 中華民國婦女聯合會(2016),《婦聯之風：中華民國婦女聯合會六十六年紀實》，頁14。

²⁷ 國立臺灣歷史博物館(n.d.-b),〈婦女運動，戰後：臺灣第一個全省性婦女團體——臺灣省婦女會(1946~)〉，《臺灣女人》，http://women.nmth.gov.tw/information_112_40003.html (最後瀏覽日：2017/7/5)；部分名單可見：戴月芳(2014)，〈台灣的姊妹妹妹——台灣婦女運動進行式〉，頁60。詳細名單可見：林秋敏(2012)，〈謝娥與臺灣省婦女會的成立及初期工作(1946~1949)〉，《臺灣文獻季刊》，63卷1期，頁298-299。

²⁸ 不當黨產處理委員會(2017e)，〈中華民國婦女聯合會是否為社團法人中國國民黨之附隨組織及其財產是否為不當取得財產案初步調查報告〉，頁13-14，<https://storage.googleapis.com/cipas/news/2017/06/94849aa1543cb6d930f05014b7d1fe4b.pdf> (最後瀏覽日：2017/7/21)。

²⁹ 國立臺灣歷史博物館(n.d.-a)，〈婦女運動，戰後一解嚴：光彩奪目的北郭園孔雀——劉玉英(1904~2000)〉，《臺灣女人》，http://women.nmth.gov.tw/information_116_40040.html (最後瀏覽日：2017/7/20)。

須透過會員選舉方式產生，蔣宋美齡堅持婦聯會委員必須由她聘，當時內政部社會司劉脩如建議在不能例外違法之情況下，建議比照呂錦花的「保護養女運動委員會」先例，視為一種婦女運動的臨時社會運動組織，不需要選委員，卻同樣具備委員會的功能³⁰，1950年4月17日婦聯會之前身「中華民國婦女反共抗俄聯合會」在臺北賓館正式成立，其定位為臨時性社會運動組織（非法人團體），本文認為婦聯會採取臨時性社會運動組織之形式成立，而不以社團法人形式呈現，在於蔣宋美齡為聘任適當委員蓬勃會務之需要所由致。而前述之呂錦花，出身富商養女，擔任臺灣省婦女會理事長，1951年她以省議員身分提出保護養女建議，更受到蔣宋美齡關切，便指派兼任婦聯會副總幹事之呂錦花發起「保護養女運動」³¹，亦可看見蔣宋美齡為蓬勃婦運，聘任臺籍婦運人士為婦聯會成員之例。婦聯會後於1964年改名為「中華婦女反共聯合會」，1996年才改為今名。

婦聯會於1990年2月8日依照1989年1月27日新修正動員戡亂時期人民團體法，登記為政治團體，非政黨。當時成立的政治團體諸多，例如1989年9月21日成立之中國民主促進聯盟、1989年10月14日成立之中華愛國陣線、1990年8月4日成立之夏潮聯合會、1990年9月21日成立之中華民國全民愛國會等等，皆以政治團體身分運作。政治團體之財產申報規定「政黨及政治團體財務申報要點」係內政部2006年11月16日始訂定，在此之前政治團體並無保留帳冊、會計憑證等法定義務，縱使是社會團體，也是1989年才開始³²。論者有謂：「婦聯會長年來不登記為社團法人，用特權立案為政治團體規避政府監督。」³³卻無視當時成立之政治團體眾多，並以政治團體形式存續迄今，非僅婦聯會，國家遲至2006年才訂定政治團體財務之申報要點，是國家不作為，非可歸責於婦聯會，前述論者之評論有欠公允。

學者張憲文、姜良芹指出：「婦

³⁰ 不當黨產處理委員會（2017e），〈《中華民國婦女聯合會是否為社團法人中國國民黨之附隨組織及其財產是否為不當取得財產案初步調查報告》〉，頁11-12，<https://storage.googleapis.com/cipas/news/2017/06/94849aa1543cb6d930f05014b7d1fe4b.pdf>（最後瀏覽日：2017/7/21）；張憲文、姜良芹等編著（2012），〈宋美齡、嚴倬雲與中華婦女〉，頁152。

³¹ 中華民國婦女聯合會（2016），〈婦聯之風：中華民國婦女聯合會六十六年紀實〉，頁192。

³² 內政部1989年6月30日根據人民團體法第66條發布「社會團體財務處理辦法」，該辦法第29條（曾於2005年12月8日修正）就社會團體財務之各種憑證、帳簿、表報等之檔案保管，除永久保管檔案外，諸如經費收支帳冊、傳票、憑證、備查簿等設有十年或更短之保管年限。

³³ 陳鈺祺（2017），〈立委：婦聯會若解散 財產應充公〉，《自由時報電子報》，<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1098611>（最後瀏覽日：2017/7/21）。

聯會雖然組織龐大，並由宋美齡親自領導，但卻不是領導臺灣婦運的最高機關，因為婦聯會僅是一個人民團體。³⁴

民國1950年5月6日蔣宋美齡招待立法院監察院女委員及國民大會婦女代表茶會致詞：「我們這個機關（婦聯會）不是政府辦的，是民眾機關，願望大家利用此一大好機會，來為民眾服務，為國家工作，達到本會成立之目的。³⁵」更可佐證前述學者之觀察，固然蔣宋美齡是蔣中正之夫人，但婦聯會是一個從事社會公益服務之形象型團體，並沒有政治性格，更無從以「蔣宋美齡是蔣中正之夫人」去推導婦聯會是穩定國民黨政權之附隨組織。再者，戰後初期百廢待舉，婦女受教育機會不多，因此為蓬勃婦運，自然儘可能地網羅臺灣當時有限之婦女菁英，同時具備各種婦女組織成員身分或國民黨黨員身分者在所難免，尚難逕自以此一理由遽認為婦聯會為國民黨之附隨組織，更應該從婦聯會之活動、宗旨與黨之依存關係密度做進一步認定。

二、功能任務

成立婦聯會，帶領政府公職人員配

偶擔任義工，致力推動婦女工作，超過一甲子的工作項目包括：慰勞國軍、縫衣工廠、牛奶供應站、救護訓練班、母職教育講習班、烈士遺孤教育、捐建國軍眷舍、婦女外交、國際參與、公益服務、惠托幼兒所、保護養女運動、華興中小學、振興復健醫院、聽損兒療育、海內外賑災、社會福利與關懷、增進婦女福祉、獎助學金、發揚中華文化等³⁶。

三、對黨產會補充調查報告之疑義

（一）婦聯會在臺灣婦女運動中之地位及角色

在黨產會2017年7月12日之補充調查報告中，均以蔣宋美齡身兼多重身分為主軸，進而去無限上綱推論婦聯會與國民黨之關係。然而，本文認為，如未釐清臺灣於戰後初期百廢待舉，戰後嬰兒潮讓許多傳統臺灣女性忙碌於柴米油鹽醬醋茶，遑論有多餘心力去從事婦女運動，但國家當時處於內憂外患之存亡之秋，學者戴月芳即認為1950年代的婦女團體清一色屬於「國家統合性」，成為反共國策的動員對象³⁷。從而，婦運勃興有賴當時有限的婦女菁英，例如

³⁴ 張憲文、姜良芹等編著（2012），《宋美齡、嚴倬雲與中華婦女》，頁152。

³⁵ 宋美齡：招待立法院監察院女委員及國民大會婦女代表會致詞，收於王亞楠總編纂（1977），《蔣夫人言論集（下集）》，頁765-767。

³⁶ 詳參：張憲文、姜良芹等編著（2012），前揭註34，頁137-222；中華民國婦女聯合會（2016），《婦聯之風：中華民國婦女聯合會六十六年紀實》，頁4-239；鄭佩芬（2017），〈近看兩蔣家事與國事：一九四五～一九八八軼事見聞錄〉，頁61。

³⁷ 戴月芳（2014），〈台灣的姊姊妹妹——台灣婦女運動進行式〉，頁8。

臺灣第一位外科女醫生謝娥³⁸。此外多半是士紳或官員、公務員的配偶，身兼多個婦女團體成員身分並不罕見（包括本文前已提及總統府資政李遠哲之二伯母劉玉英即是）。這樣的歷史脈絡若未能釐清，實無法切中論述是否為國民黨附隨組織之問題核心。

戰後初期（1945年），臺灣社會領導階層婦女團體依成立時序，有：

1. 臺灣省婦女會，今名中華民國婦女會（1946年5月16日成立，簡稱婦女會）。
2. 中華民國反共抗俄聯合會（1950年3月成立，簡稱婦聯會）：首任主任委員蔣宋美齡。
3. 中國國民黨「中央婦女工作指導會議」（1953年成立，簡稱婦指會），為決策機構；其下設「中央婦女工作會」（簡稱婦工會），為執行機構。

除了這幾個比較主要的婦女團體外，此時期尚有其他次要婦女組織，如臺灣省保護養女運動委員會、聯合國中國同志會的婦女委員會、中國婦女福利協會、中國婦女政治研究會、中國婦女

問題研究會、中國婦女服務互助社、婦女文化社、中國婦女服務社、中國婦女政治學會、中華民國女童軍總會、女青商會、國際崇她社、基督教女青年會、臺灣省護士公會、臺灣省助產士公會、中國護士學會、臺灣省婦女寫作協會、中國婦女寫作協會等³⁹，實不勝枚舉。

婦女會、婦聯會與婦指會（婦工會）之宗旨亦有不同，如下：

1. 婦女會：推動女性權益與文化改革；初期：宣傳婦運、廢除娼妓、開辦婦女補習教育、協助婦女爭取職業、爭取保障名額、鼓勵婦女參政、改良婦女生活與習慣、關懷婦女健康與衛生等工作，更藉著舉辦社會公益活動的機會，使婦女在爭取自身權益之餘，也能將視角擴展到社會大眾⁴⁰。晚期：增進婦女自身及社會福利⁴¹。
2. 婦聯會：早期：初期以勞軍運動，服務軍眷，戰時服務以鼓舞三軍士氣等為主。晚期：服務對象由三軍擴展至全臺同胞，全面投入教育、醫療、賑災等公益事務。

³⁸ 謝娥於1946年創立台北市婦女會，同年又籌備臺灣省婦女會，她亦創下臺灣女性參政的先例，於臺灣省婦女會成立後，由國民黨提名為臺北市議員，又經臺灣省議會選為臺灣地區制憲國代，此外謝娥於1945年10月擔任三民主義青年團中央直屬臺灣區臺北分團團長，負責女青年組訓工作，蘆洲李宅大家長李敏秀峯生前曾如此評價謝娥：「對名利看得很重，好出風頭，所以國民黨……全力栽培她。」詳：戴月芳（2014），〈台灣的姊妹妹妹——台灣婦女運動進行式〉，頁116-142。

³⁹ 游鑑明（2000），〈臺灣地區的婦運〉，鮑家麟等著，〈近代中國婦女運動史〉，頁475-476。

⁴⁰ 林秋敏（2012），〈謝娥與臺灣省婦女會的成立及初期工作（1946～1949）〉，《臺灣文獻季刊》，63卷1期，頁286；戴月芳，前揭註38，頁58。

⁴¹ 其宗旨：「以喚起婦女之國民責任心，提高其道德智能，促進其對國家及社會之服務，增進其自身及社會之福利為宗旨。」詳參：中華民國婦女會總會（n.d.），〈宗旨〉，<http://www.wahq.org.tw/#t1>（最後瀏覽日：2017/7/20）。

3. 婦指會（婦工會）：婦指會做決策；婦工會掌執行，以發動婦女發展黨團組織，加強訓練，努力宣傳，展開服務，參加復國建國的任務。

在當時婦女菁英有限之現實情況下，婦女菁英身兼多重身分情況並非罕見，而蔣宋美齡雖然是婦女會榮譽會長、婦聯會主任委員，與婦指會指導長，但是她於1956年5月17日婦聯會成立六週年致詞認為：「這三個單位雖然團結合作，但工作不要重複，要劃分開來，各單位有各自的使命。⁴²」從而，三個團體任務有別，自然無法將受國民黨控制之婦指會（婦工會），與未受國民黨實質控制之民間團體婦聯會、婦女會混為一談。

此外，參與婦聯會是不限黨派的，蔣宋美齡於1950年4月17日中華婦女反共抗俄聯合會成立大會致詞曾說：「我們的工作分宣傳，慰勞，組訓三種，人人可以參加。⁴³」婦聯會總幹事皮以書在1973年1月《中國婦女運動》也提過：「組織構成，完全按照民主自願的原則。⁴⁴」婦聯會是人人皆可自由參加的團體，不限國民黨員。

（二）蔣宋美齡身兼多種角色不足斷定附隨組織

婦聯會為民間團體，蔣宋美齡1950

年5月6日招待立法院監察院女委員及國民大會婦女代表茶會致詞曾說：「我們這個機關（婦聯會）不是政府辦的，是民眾機關，願望大家利用此一大好機會，來為民眾服務，為國家工作，達到本會成立之目的。」故有關蔣宋美齡身兼多職，其本身即有不同身分（第一夫人、國民黨中評會委員），而扮演不同角色。不同婦女團體組織之宗旨不同已如前述，簡言之，婦聯會以服務軍人軍眷為宗旨，婦指會（婦工會）則是以反共復國為宗旨的黨組織。不能因一人多重身分斷定為黨之附隨組織，而是要從組織結構與任務來看。

（三）社會運動機構非社團法人，人事結構自定於法有據

婦聯會法律地位，不是社團法人，而是社會運動機構（非法人團體），依內政部社會司長劉脩如建議比照臺灣保護養女運動委員會，已如前述。既然不是社團法人，在別無法制規範下，組織人事結構屬於形成自由，從而社會運動機構內部幹部產生方式自定，不一定須經全體會員選出。

婦聯會於1990年依動員戡亂時期人民團體法登記為政治團體前，具非社團法人地位，是一個社會運動機構，受憲法結社權保障。由內政部社會司長劉脩如之訪談，顯示公務員依法行政（稱

⁴² 詳：王亞權總編纂（1977），《蔣夫人言論集（下集）》，頁861。

⁴³ 詳：王亞權總編纂，前揭註42，頁758。

⁴⁴ 皮以書（1973），《中國婦女運動》，頁115。

不能例外違法)，由此可看出婦聯會如同一般民間組織無優勢地位。

(四) 婦聯會不必參加國民黨中央常務委員會（中常會），非政黨核心

第二任婦工會主任錢劍秋兼任婦聯會常務委員之目的在於橫向溝通協調。學者游鑑明指出，婦工會因負責實際行政工作，該會主任的角色相當重要，首屆主任是察哈爾省立委李秀芬，李因與婦聯會總幹事皮以書不睦，僅出任一年便辭職；續由錢劍秋接繼主任，為使婦工會和婦聯會相互溝通，錢又兼婦聯會常務委員一職⁴⁵。

在立法院並未對婦聯會成員保障固定席次，且婦聯會不列席國民黨中常會，錢用和曾指出：「〔蔣夫人〕囑錢用和（婦聯會常務委員）、皮以書（婦聯會總幹事）、李秀芬（婦工會主任）三人應列席中央常務會議，錢用和立刻婉謝，責職不專，將來難免互相推諉，或有從中爭權之弊，皮總幹事亦表示不必列席，由李秀芬主任一人列席即可。……⁴⁶」從上列史料可知，僅婦工會主任需要列席國民黨中央常務會議，婦聯會總幹事不必列席，足見婦聯會非國民

黨之核心，核心成員才需要參加國民黨中常會，且錢劍秋之所以兼任婦聯會常務委員，是因為李秀芬和皮以書之間從至友到「扞格竟至積不相容」（錢用和之語）之殷鑒不遠，已如前述。再者，依據婦聯會章程，常務委員有 11～15 人之多，均為無給職，採合議制，絕非常務委員一人足以決定會務。

(五) 婦聯會各分會主委資格不須具國民黨籍，黨產會推論「僅具國民黨籍首長、將領等之夫人始得擔任婦聯分會主任」誠屬誤解

黨產會於報告援引鄭玉麗說詞⁴⁷，推論「僅具有中國國民黨黨員身分之各地方行政首長、議長、士紳或軍方將領之夫人，始得擔任婦聯會各分會之主任委員，倘其夫婿不具有中國國民黨之黨籍，則無法擔任婦聯會之重要幹部」云云，實有斷章取義、不當使用二手史料之問題，蓋一手史料，也是在黨產會調查卷內有的，錢用和曾提及：「民國 39 年 4 月 17 日，成立中華婦女反共抗俄聯合會後，即擴展工作，各縣市相繼組織婦聯分會，依據規章，主任委員應由縣市長夫人擔任，可以獲得縣市長支

⁴⁵ 游鑑明（2000），〈臺灣地區的婦運〉，鮑家麟等著，《近代中國婦女運動史》，頁 473-474。

⁴⁶ 錢用和（1976），《半世紀的追隨》，頁 180-182。

⁴⁷ 黨產會補充調查報告第 5 頁載鄭玉麗稱：「婦聯會總會下設各縣市、機關團體分會，以縣市長夫人、及機關團體首長夫人為主委（臺北市例外），在國民黨獨大時，實施起來並沒有問題，現在遇到縣市長非國民黨籍者，則請議長夫人擔任；鄉鎮支會以鄉鎮長夫人為主委。臺北市各區亦設支會，以士紳夫人為區支會主委，同樣的都是以國民黨籍為當然條件。」

持。但是臺北市長吳三連夫人，謙讓不肯擔任主任委員，由總會皮以書幹事與我「錢用和」，（以常務委員的關係），同臺灣省分會總幹事浦陸佩玉女士，（臺灣省政府秘書長浦薛鳳夫人），亦為總會常務委員，往訪吳三連市長，請勸吳夫人，勉為其難，就任臺北市婦聯分會主任委員，吳夫人終不就任，最後總會只得請浦陸佩玉，以臺灣省婦聯分會總幹事關係，兼任臺北市婦聯分會主任委員。⁴⁸而所謂依據「規章」，婦聯分會主委自應由縣市長夫人擔任，乃是為籌募經費之需要⁴⁹，無黨籍臺北市長吳三連⁵⁰夫人謙讓不就任，婦聯會皮以書總幹事及常務委員錢用和親自向吳三連說項亦勸不動，才例外請浦陸佩玉兼任臺北市婦聯分會主委。從而，錢用和所稱之「規章」，僅有規定縣市長夫人擔任分會主委，選出非國民黨籍的市長，照規定也是得非國民黨籍市長夫人擔任，最後是因為吳三連夫人個人因素導致未擔任婦聯分會主委，實無法導出黨產會認定「僅具國民黨籍首長之夫人始得擔任婦聯分會主任」云云之謬誤，實在不能因為當時國民黨籍首長占大多數之事實，就推論出如前引謬論，進而

完全無視前引錢用和及當時婦聯分會規章之史實。

另查「中華婦女反共抗俄聯合會分會支會工作隊組織簡章」（1958年3月14日第三次常務委員會通過，1987年6月26日第36次常務委員會議修正挪為第4條），第5條略以：「各分會之組織如次：一、分會設主任委員一人，委員七至十五人，常務委員三至五人。各分會主任委員由本會聘任之……」足見依規章，並未明文規定分會主任委員應由縣市長夫人擔任，但依據史實，當時為經費起見，確有聘任縣市長夫人為主委之慣例。

有關軍隊夫人會併入婦聯會，乃婦聯會以服務軍人及軍眷為宗旨，納入軍隊夫人會有助於服務軍眷之目的達成，亦與黨產會之推論毫不相干。

（六）婦女團體分工合作，不能以宋美齡身兼多重身分認定附隨組織

婦女會、婦聯會與婦工會分工合作，各有任務使命，不能以蔣宋美齡身兼多重身分認定，應依史料客觀判斷建立黨「外圍團體」之認定標準：

1. 婦女團體成為國民黨的「外圍組織」

⁴⁸ 錢用和（1976），《半世紀的追隨》，頁213。

⁴⁹ 錢用和，前揭註48，頁139提及：「討論各分會，主任委員，應由地方行政首長夫人，或當地富有學識經驗資望的婦女名流擔任，經熱烈討論結果，認為各有利弊，但為易於經費起見，須得地方行政首長贊助，自以其夫人擔任為便。」

⁵⁰ 臺北市實施地方自治前，無黨籍吳三連於1950年2月6日至1950年11月1日擔任市長。實施地方自治後，吳三連以無黨籍身分參選（中國民主社會黨黨員），於1951年2月1日至1954年6月2日擔任民選首任臺北市長。可參：陳正茂（2009），《臺灣早期政黨史略（1900~1960）》，頁251。

認定標準，必須是國民黨於婦女團體中，建立黨團，依1958年6月國民黨婦工會主任錢劍秋在《黨務工作中婦女工作的重要性》指認各級婦女會均設立「婦女黨團」始可稱為外圍組織⁵¹，婦聯會內沒有任何黨團組織，另根據國民黨婦工會官方資料《我們的工作》一書，婦聯會不是國民黨外圍組織⁵²。由前述史料，在在顯示婦聯會內未設「黨團」。

2. 此外，學者游鑑明在《近代中國婦女運動史》也指出，黨之外圍團體在地方為各級婦女會及最基層之村（里）鄰婦女小組。其在產職業單位，或設婦女輔導委員會、或設婦女工作委員會下轄婦女互助會。其在知識青年黨部，為女青年聯誼會⁵³，如圖1為1981年之前國民黨婦女工作體制圖，可顯示婦工會定義之外圍組織。

⁵¹ 詳：錢劍秋（1958），《黨務工作中婦女工作的重要性》，頁2提及：「黨、組織婦女，開拓黨的社會基礎當前對匪戰爭，為組織對組織的戰爭，其決勝的重心，乃在民衆，故黨須在民衆之間，求組織的發展，以開拓黨的社會基礎，因此對於各階層民衆，均須主動團結其力量，凝聚於各種民衆組織之中，俾能在組織的領導之下，發揮作用，如此則黨的社會基礎，賴以開拓與鞏固，故輔導婦女，組織婦女團體，亦即開拓黨的社會基礎的必要措施。緣婦女既為國民一分子，其責任與義務，與男子同等重，故必須婦女參加團體活動始能結合各個團體的力量，發展成為革命主流，因此輔導婦女，發展婦女團體，使能成為黨的外圍組織，並於婦女團體中，建立婦女黨團，以發揮核心領導作用，實為迫不容緩之舉，現在各級婦女會中之婦女黨團業已輔導成立者共計二百九十二個單位，已能奠定黨在婦女民衆中之深厚基礎。」另錢劍秋，前揭書，頁4以下提及：「參加結合婦女，展開黨的為民服務……此外尚有各縣市婦女團體，定期舉辦勞軍敬軍活動，鼓舞軍心士氣，至響應指導長號召籌募軍眷住宅捐款，尤能激勵將士，於反共抗俄戰爭，提高勝利機率。至於輔導婦女，改善家庭生活，改良社會風氣……此為本黨結合婦女，發動婦女力量，展開黨的為民服務工作，藉能加強組織與民衆間的情感使與革命信仰相結合，而群相走向革命奮鬥的道路。」

⁵² 中國國民黨中央委員會婦女工作會編（1976），《我們的工作》，頁4-101，報告婦女工作實況，共分為一、組織工作部分：（一）擴展婦女組織；（二）加強婦女聯誼。……二、訓練工作部分。三、服務工作部分。四、文宣工作部分。五、悼念總裁崩逝。六、調查與研究工作。七、支援大陸革命工作。就前述「擴展婦女組織」部分，又分為：1. 徵求婦女黨員；2. 發展外圍組織；3. 遴聘義務幹事；4. 爭取婦女黨友。就外圍組織部分，中國國民黨中央委員會婦女工作會編，前揭書，頁7-14提及：「外圍組織，為發揮黨的組織輻射性樞紐，婦女外圍組織，經常能與本黨各級組織之婦工單位密切配合，在工作上達到一體兩面的作用。其在地方為各級婦女會及最基層之村（里）鄰婦女小組。其在產職業單位，或設婦女輔導委員會、或設婦女工作委員會下轄婦女互助會。其在知識青年黨部，為女青年聯誼會。凡此均為本黨策動輔導成立之專業性婦女外圍團體，隨時接受黨的號召，配合推行政策，完成交付任務。茲將上列各種婦女外圍組織，建立與發展其況列表於後：（1）地區方面：臺灣省：a. 臺灣省婦女會1單位；b. 臺灣省所轄各縣市婦女會20單位；c. 鄉鎮（縣轄市）區婦女會345單位；d. 村里鄰婦女小組10,472個；e. 婦女會會員195,072人。臺北市：a. 臺北市婦女會1單位；b. 臺北市所轄各區婦女會16單位；c. 里鄰婦女小組804個；d. 婦女會會員10,892人。（2）產職業單位方面：a. 婦女互助會歷年建立情形統計表；b. 婦女互助會歷年會員人數統計表。（3）大專院校現有女青年聯誼會組織概況表。」當中並無任何隻字片語提及婦聯會，足證婦聯會並非婦工會之外圍組織。

⁵³ 游鑑明（2000），〈臺灣地區的婦運〉，鮑家麟等著，《近代中國婦女運動史》，頁472-473。

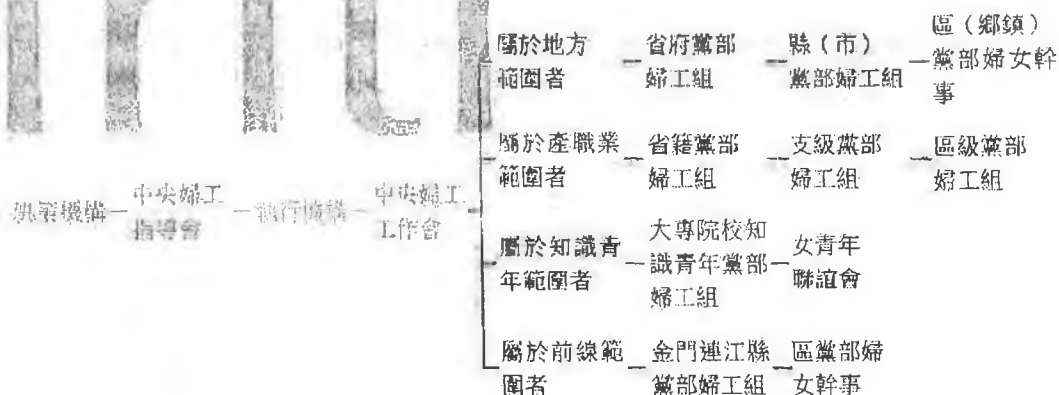


圖1 1981年之前國民黨婦女工作體制圖

資料來源：作者改繪自游鑑明（2000），〈臺灣地區的婦運〉，鮑家麟等著，《近代中國婦女運動史》，頁473。

（七）婦聯會無固定經費，非國民黨支付

蔣宋美齡1956年5月17日致詞，提及：「我們未來的工作是很艱巨的，尤其在經費方面，因為婦聯會沒有什麼固定收入，須要依靠各分會、支會自己想法子去謀發展，這是很抱歉的事。不過在本會來講，也可以說沒有一定的錢好去拿到的。所以今後還是要靠大家努力，否則我們就沒有法子工作下去……」，婦聯會之經費非國民黨支付，而是進出口商同業公會等捐獻，此等公會甚至以勞軍捐孳息為其業務經費。

依據蔣宋美齡1960年8月12日在「中華婦女反共聯合會成立十週年紀念會致詞」，提及：「（前面闡述軍眷住宅、華興育幼院、征衣縫製）由此我更想到我們的常務委員，她們是真真神聖，在本會的預算方面一分錢都不肯放

鬆，為了公家錢而爭論，務使一文錢都不致浪費，所以我們婦聯會的錢，絕不會白白耗去，對於這般常務委員十年來的貢獻，我是由衷感謝的……」⁵⁴亦可看見婦聯會節省費用、不浪費之事。

此外，補充調查報告第17頁稱宋美齡對軍人眷舍式樣等有決定權乙節與穩定國民黨政治權力之要素實毫不相干，欠缺說服力。

伍、婦聯會與德國民主婦女同盟（DFD）之不同

從比較法的觀點上來看，有論者認為臺灣的婦聯會乃與德國的民主婦女同盟「組織與功能近似臺灣戒嚴時期的婦聯會」⁵⁵，此種觀點容或有待商榷，於此應需辨明。

⁵⁴ 王亞權總編纂（1977），《蔣夫人言論集（下集）》，頁877-878。

⁵⁵ 林育立（2017），《歐洲的心臟：德國如何改變自己》，頁239。

一、信仰不同：信奉馬克思列寧主義的政治團體 vs. 信仰民主政體基礎之三民主義的民間團體

在馬克思列寧主義之中認為婦女的解放基本上是無產階級革命的一環，資本主義低估了人類的勞動價值而使人淪為奴隸，而婦女相對於男性而言是另一種類型的奴隸，其勞動價值也被低估，所以從馬克思列寧的思想而言，解放婦女免於男性的階級壓迫而被當作私有財產乃是共黨革命的目標之一。而「婦女問題」在馬克思列寧主義的內容是：婦女在私有財產制度的生產手段所建立的社會秩序中是被歧視的，其經濟和法律地位都依賴男人，且在社會所有領域中都處於低下地位的。這樣的問題是因為婦女被否認了在社會上可以從事具備生產力的工作，且只限於作家務，然而馬克思認為婦女是社會變革不可缺的一環，所以共產黨要積極解決「婦女問題」⁵⁶。DFD 基本上是尊奉馬克思列寧主義思想中的「民主集中制度」的，這不是民主，而是馬克思列寧政制下的一環⁵⁷，而馬克思列寧主義的「婦女問題」的影響，在德意志民主共和國的憲法第 7 條第 1

項中很明確的定義了「男女平等」。這是 1949 年 10 月 7 日東德建政後解決馬克思列寧主義的「婦女問題」在憲法上的回應⁵⁸。

DFD 在成立時就是以馬克思列寧主義的「婦女問題解決」以及共黨的民主集中制作為推廣重點，雖然粉飾以反法西斯民主的目標，但信仰專制極權主義變體的共產主義則是毫無疑問的，其所謂「民主」則與現代歐美各國的民主制度乃格格不入，而是「蘇共」和「東德德共」推廣共黨化政治教育的政治團體。

而婦聯會則並非如此，婦聯會組織章程第 3 條強調「信奉三民主義，效忠中華民國」⁵⁹，三民主義乃憲法第一條所明定並揭示我國為民有、民治、民享的之民主共和國與歐美各國民主體制無異，更具有現代福利國家理念的內含，婦聯會是民主體制下的民間政治團體，其更無積極從事「對於國民的政治教育啟蒙工作」，屬於民間從事公益活動的團體，有政治團體之名，但實際從事的政治活動是效忠國家，這恐怕並非不當黨產委員會職權範圍應調查的事項。

⁵⁶ Grit Bühler (1997), *Mythos Gleichberechtigung in der DDR: politische Partizipation von Frauen am Beispiel des Demokratischen Frauenbunds Deutschlands*, S. 10, 11, 13.

⁵⁷ Grit Bühler, 前揭註 56, 頁 50。

⁵⁸ Grit Bühler, 前揭註 56, 頁 28。

⁵⁹ 不當黨產處理委員會 (2017e), 《中華民國婦女聯合會是否為社團法人中國國民黨之附隨組織及其財產是否為不當取得財產案初步調查報告》，頁 1, <https://storage.googleapis.com/cipas/news/2017/06/94849aa1543eb6d930f05014b7d1fe4b.pdf> (最後瀏覽日：2017/7/21)。

二、任務不同：從事婦女平權反戰運動 vs. 在國家處境艱危時，作為國軍之後盾

DFD 的工作任務上基本上是反對軍事化，反軍人的，根本上其目標在於婦女平權解放，並且透過共黨運作的「反戰」政治上訴求，達到削減西德阿多璠政權想要重建聯邦德國防衛力量對抗蘇共、德共的目的，其根本上是完全反對聯邦德國軍事化的共黨附隨組織，而其在西德境內的活動更造成了當時亟欲擺脫納粹毒害的西德政府極大的政治壓力⁶⁰。DFD 要求婦女參與政治活動，並且透過所謂政治平權的手段來向政治發聲，然而事實上其婦女平權運動，根本上是受到共黨支配的全面反對民主憲政秩序，根本上其大量的投入「反戰」，並且透過「平權化」的列寧馬克思教育，塑造共產黨的美好形象。

我國婦聯會其宗旨在章程第3條十分明確，其乃公益活動團體，主要在軍人服務部分，「增進國軍福利，服務國家社會」。事實上在中華民國風雨飄搖時，婦聯會所從事之活動，為一、敬軍、愛軍、勞軍，其中包括照顧國軍遺眷子女、捐建國軍眷舍、慰勞國軍官兵、開辦救護訓練班、國職訓練班、技藝訓練班等等。二、推動慈善公益：其中對於社會孤苦清貧，婦聯會更是義不容辭，

其中最重要的是照顧國軍遺孤的華興育幼院等教育單位，甚至婦聯會也有全國性的殘障孤苦救濟活動，這些都是有證據可記載，不容抹煞⁶¹。

由此可知，中華民國婦聯會本來就是公益團體，這和為了共產黨活動目的而進行婦女平權，且為反對徵兵而奔走的 DFD 根本上完全不同，毋寧說婦聯會是以照顧國軍眷屬與社會弱勢為宗旨的民間團體。而推展國民婦女外交則是中華民國處境艱難下為政府促進民間交流，擴大臺灣影響力的活動，這在那一黨執政都是受到重視的，這和國民黨也根本無關。

三、政治權力核心與否不同：德國民主婦女同盟是東德共黨核心之政治權力掌握團體 vs. 婦聯會並非國民黨政治權力核心基礎

東德 DFD 在成立之初，就是受到蘇聯共黨扶植而成立的，而其生成史根本上就是和東德獨裁共黨社會主義統一黨（SED）完全相同。除了在共黨扶植下，其前身的婦女委員會就已經在 1946 年底就已經在蘇聯占領區有 1,271 個分身外，在 1998 年的東德黨產獨立調查委員會中的報告更指出：「……民主婦女同盟在住家或是村落的公眾聚會對婦女進行個別性談話的政治意識宣傳工

⁶⁰ Ingeborg Nödinger (1983), *Frauen gegen Wiederaufrüstung: der Demokratische Frauenbund Deutschland im antimilitaristischen Widerstand (1950 ~ 1957)*, S. 36, 43, 44, 48.

⁶¹ 中華民國婦女聯合會（2016），《婦聯之風：中華民國婦女聯合會六十六年紀實》，頁 14、24。

作，主要是介紹馬克思列寧思想。民主婦女同盟的效能乃是使婦女與東德社會主義統一黨有緊密性聯結。在民主婦女同盟在東德的人民大會共有35席的議員，分布於東德各地區性自治團體『人民代表』總數為73,000人中，有約1/3是民主婦女同盟所委任。⁶²」就此可知其權力之龐大，東德DFD是具備「準政黨性質」且與東德共黨政權「有緊密的交互依存性」，其根本上乃是屬於與東德社會主義統一黨政權緊密聯結性組織。婦聯會在立法院沒有任何的席次，也沒有在其內部設有國民黨黨團，國民黨自己本身有婦工會，婦聯會也不是與政黨相關的聯結的組織，根本不是如同東德民主婦女同盟的聯結性組織，甚至連應受調查的政黨群眾組織都不算，只能算是民間的公益群眾組織，而不應受黨產會的調查。

四、進行不正競爭與否不同： 反民主政府的社會運動組織與利益壟斷的不正競爭 vs. 替代從事社會公益活動

DFD在接受共黨政權的支援下，

利用黨產設置公司，賺取利潤，而妨害經濟上的交易秩序與公平競爭⁶³。但是中華民國婦聯會則是成立公益組織、醫療、教育機構照顧弱勢，這完全不同。

五、對國軍之立場不同：反軍事化與武裝化 vs. 支持國軍後勤工作

在1957年前DFD未被宣告西德聯邦憲法法院宣告違憲之前，其乃在西德境內活動，而屬於合法組織，然而其卻受到東德社會主義統一黨的實際控制。DFD根本上是反對軍事化和武裝化的，在其成立以後一再在西德境內反對波昂政府的重新武裝，削弱國防力量，其也沒有照顧退伍或傷病軍人的任務⁶⁴。然而我國婦聯會卻是始終支持國軍的，而是不論那個政黨執政，都要和軍人的榮譽共為一體，婦聯會的任務就是在照顧中下階層的軍人，受國家的行政（公權力）委託來幫助國軍眷屬，照顧弱勢。

⁶² Deutscher Bundestag (1998), Bericht der Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massénorganisationen der DDR über das Vermögen der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED) jetzt: Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS), des Freien Deutschen Gewerkschaftsbundes (FDGB), der sonstigen politischen Organisationen und Stellungnahme der Bundesregierung, Bundestag-Drucksache 13/11353, S. 562. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/13/113/1311353.pdf> (Stand: 2017/7/22).

⁶³ Deutscher Bundestag, 前揭註62，頁573 ff.。

⁶⁴ 德國直到2010年8月才有聯邦國防軍的退伍軍人協會，主要是照顧阿富汗等海外執行任務的德國國防軍士官兵。而此前對於二戰後的老兵和傷殘軍人的照顧與復員，原則上是依照軍人法和德國龐大的社會法系統處理的。

六、是否受到憲法禁止不同：受 憲法與法律禁止 vs. 受憲法 與法律保護

DFD 在 1947 年成立時，根本上就開始了全國性的反軍事化運動，反義務兵役運動⁶⁵，並且為蘇聯和東德共黨政權宣傳「民主化」，在東德共黨指導下對西德政府進行「和平與統一」的宣傳與要求。從 1955 年 8 月底開始，西德柯布倫茲的邦法院就對於 DFD 成員與東德共黨共同造成國家民主憲政秩序的危險，以及 DFD 成員與東德共黨合作並首謀製造事端的非法行為判決這些 DFD 的成員有罪後，從巴伐利亞邦、北萊茵威斯法倫邦的杜塞道夫等地遂展開了大規模的肅清 DFD 分子的行政與刑事程序。當時西德各地的警方對於東德共黨政權地下組織的 DFD 進行刑事搜索與扣押，而到了 1957 年 4 月 10 日，內政部長更正式宣告 DFD 為違憲組織，以 DFD 對於聯邦德國的民主秩序有所危害，內政部長頒布禁令而全面性禁止其在聯邦德國境內的活動，自此 DFD 全面遁入共黨控制的德意志民主共和國區域之內，因為 DFD 的活動是配合東德共黨的政治主張，是以被宣告違憲後，只能回到蘇聯與東德共黨控制的區域中，以逃避西德政府的法律究責⁶⁶。

然而我國婦聯會則大有不同，在國民黨執政時，其根本上沒有任何打壓政治異議者的行為，婦聯會也沒有積極參與受國民黨指揮的政治活動並與其有相關的利益輸送去破壞並危害國家的利益。從這點可以知道其和 DFD 的積極從事政治活動完全不同。婦聯會更在民主化後轉身變為中華民國人民團體，婦聯會為了照顧國軍權益和公益的需要而登記為「政治團體」，但事實上卻沒有「實質」的政治團體色彩，毋寧說其乃在國內扮演政府的受公權力委託者，並且進行各種照顧弱勢的公益活動，其從來沒有受到法律的禁止，反而是受到法律保護。

七、團體負責人角色與任務之不同

DFD 的理事長 Elli Schmidt、Ilse Thiele 同時為 KPD 與 SED 中央委員會委員，並且均在東德人民議會代表 DFD 保有議員席次，足見 DFD 的理事長在黨內參與重要政策會議之議決以及在國會推動黨的政策，為 SED 政黨效力；反觀創立並擔任婦聯會主任委員的蔣宋美齡雖同時為國民黨中央評議委員會委員，惟該委員會僅為諮詢性質，每年開會一次，以主席團方式進行，地位超然，毫無實權⁶⁷，而婦聯會亦不派人出席國

⁶⁵ Ingeborg Nödinger (1983), *Frauen gegen Wiederaufrüstung: der Demokratische Frauenbund Deutschland im antimilitaristischen Widerstand (1950–1957)*, S. 139 ff.

⁶⁶ Ingeborg Nödinger, 前揭註 65, 頁 160、164–165。

⁶⁷ 其他社會賢達如孫科、于右任、田炯錦、戴炎輝等。

民黨婦工會或中央委員會之會議。況且蔣宋美齡於蔣中正去世（1975年4月）後於該年9月16日赴美，後於1986年回國，再於1991年離開直到2003年辭世皆在美國（除1994年短暫返臺探視病危的外甥女孔令偉外），總共近22年在美國，沒有參加國民黨婦指會，亦無主持婦聯會。蔣宋美齡對國民黨政治影響力均遠遜於DFD前後兩任理事長Elli Schmidt與Ilse Thiele。黨產會前後兩次調查報告僅圍繞蔣夫人身分無限上綱推論，顯然有誤！

八、成立之依據與黨之關係不同

DFD是德國共產黨刻意扶植並經SED中央委員會同意成立，SED對DFD婦女平權定義享有壟斷性話語權（Definitionsmonopol），對於DFD組成運作享有組織獨占權（Organisationsmonopol）；反觀，婦聯會之成立與任務未見國民黨於中常會任何會議，亦無任何史料足證為國民黨所成立與任務之分派，而係蔣宋美齡體察內憂外患情勢，登高發起。

九、經費來源不同

DFD的財務來源主要是政府撥款（Staatszuweisung）⁶⁸與會員會

費，DFD於1989年從事政治工作（politische Arbeit）所獲得之收入將近有1/3去支付政黨支出，至於其他收入於1989年僅占所有收入的百分之三；至於婦聯會之經費非來自政府或政黨定期撥款，而引起爭議之勞軍捐⁶⁹，係民間進出口公會透過進口外匯結匯之收入而轉匯給婦聯會去從事勞軍、興建眷舍等服務軍人的工作。因此，婦聯會的經費非來自政府或執政之政黨。

陸、對2017年7月18日聽證會若干重大疑點之再商榷

一、「以黨領政」國民黨＝婦聯會（?!）優勢地位之再商榷：基於政黨利益 vs. 國家社會公益之不同

黨產會主委顧立雄於2017年7月18日聽證會後表示：「婦聯會是黨產會聽證是否為國民黨附隨組織的首個案例，未來認定會慎重考慮；是否為不當財產的判斷基準，就是國民黨是否利用執政優勢地位，以違反政黨本質及實質法治國原則，使其附隨組織不當取得財產。⁷⁰」姑且不論「是否為國民黨附隨組織的首個案例」一語之確切意涵何

⁶⁸ 自1966年起860萬；1970年930萬；1975年1,420萬；1981年1,410萬；1985年1,510萬；1987年1,750萬；1989年1,540萬馬克。

⁶⁹ 是捐獻，非稅捐，無稅捐之保全、執行、行為罰、漏稅罰等情事。

⁷⁰ 王寓中（2017），〈黨產會質疑：婦聯會受國民黨實質控制〉，《聯合新聞網》，<https://udn.com/news/story/6656/2591509>（最後瀏覽日：2017/7/22）。

指，細繹顯主委此發言之判斷基準，亦與該日聽證會學者林佳和認為政黨之附隨組織乃「藉由以黨領政／黨國體制下之政黨優勢地位，取得違反實質法治國之不當利益」之判斷一致。然而，不當黨產處理條例法律用詞「政黨實質控制」能否逕譯為「利用政黨優勢地位取得違反實質法治國之不當利益」已屬有疑，若要超譯為「婦聯會優勢地位」更是極端擴張解釋，逸脫法律名詞之文義射程範圍。從而，若未能釐清何謂「政黨優勢地位」等相關用詞背後之法理思維，實無助於附隨組織之法律上認定，故有必要再詳加探究。

本文前已提及，無論從檔案或一手資料（primary source）⁷¹，而非如黨產會援引很有問題的口述歷史之二手史料（secondary source）⁷²，均顯示國民黨從未將婦聯會列為該黨之「外圍組織」，且從未在婦聯會內設立黨團，入會資格不用具備黨員身分，擔任婦聯會各分會主委之資格也未以國民黨籍為必要要件，且婦聯會核心成員也不用（且以婦聯會身分）參加國民黨中常會，這和德國DFD被列為準政黨性質之聯結性組織已有重大差異。至於蔣宋美齡一人身兼多重角色，在國民黨內擔任中央評議委員會委員，前已提及中評會每年召開一次，為諮詢性質，地位超然，成員包

括如：孫科、于右任、田炯錦、戴炎輝，中評會並不負責黨之發展及決策；就擔任婦指會指導長一事，根據婦女史專家學者游鑑明之研究，1953年至1986年婦指會會議紀錄中，總共開228次會議，蔣宋美齡只出席33次，且1974年後即不再出席，而出席之33次內，提到婦聯會僅有19次，1973年後再也沒有提過婦聯會，提到婦聯會之19次中，以1954年剛好是婦工會成立那年，提及婦聯會是人民團體，應做外面的工作，1970年則「推請」婦聯會籌備婦女節，其他諸如國父百年誕辰紀念日亦是以「推請」字眼呈現，若是黨之組織何必要用「推請」二字？此外，婦聯會亦「請託」婦工會提供《婦友》雜誌給軍眷看，若是受國民黨支配，何必來「請託」用詞？蓋若是黨之組織，直接下令即可，不用請託程序。此外，就黨產會於兩次調查報告，均非常在意由國民黨高雄縣委員會曾以代電⁷³請求「黨外」婦聯會高雄縣分會成員陳魏蓮芷（副總統陳建仁之母親）成立助選團此單一事件，更可看出非附隨組織，由於婦聯會未設黨部而非黨之外圍組織，才需要發此代電請求；若是黨附隨組織，直接下令即可，不用發代電請求。而且，不能以單一事件甚或個人行為來認定附隨組織，否則有判斷恣意的問題。

⁷¹ 指有關歷史事件的文物和當事人直接記錄的史料。

⁷² 指有關歷史事件，由後人轉述記載而非由當事人直接記錄的史料。

⁷³ 中國國民黨臺灣高雄縣委員會 1957 年 3 月 19 日（46）高一字第 0280 號代電。

此外，特別需要釐清的是，國民黨和德國 SED 本質上之不同。這是我國在套用德國經驗時，特別需要再三注意的地方，否則就會有「張飛打岳飛」的弊病。在政治學領域中，政黨體系可以分成「非競爭的體系」(non-competitive system) 和「競爭性政黨體系」(competitive party system) 兩種類型，此為非民主與民主的分野。非競爭往往就是黨國一體，黨國不分，因此也可稱之為「黨國體系」，臺灣在解嚴前的政治體系，就可稱之為非競爭性的黨國體系或是一黨制，但過去的國民黨和中國共產黨不同，依據薩托利 (Giovanni Sartori) 用意識形態的強度 (ideological intensity) 做標準，將一黨制分為極權型 (totalitarian)、權威型 (authoritarian) 和務實型 (pragmatic) 三種類型，解嚴前臺灣的政權被稱為「權威型的政權」(authoritarian regime or authoritarianism)，這和共產黨統治下的「極權型政權」(totalitarian regime or totalitarianism)，是不一樣的⁷⁴。從而，必須辨明臺、德兩國過去在「以黨領政」形成「黨國一體」之背景及本質不同，才不會有「去脈絡化」的問題，進而刻

意「有意識、選擇性」的不正當挪移德國之經驗，形成憲法破毀。

根據學者蘇永欽引述哥倫比亞大學政治學教授 Edwin Winckler 觀察臺灣兩蔣執政，是從硬性威權到軟性威權，而且臺灣的威權體制不僅不及於攸關食衣住行之經濟層面，政治的威權又是以漸進方式逐漸剝褪，所以在 1950 年代初期起大法官即多次宣示黨政分離原則（如司法院釋字第 5 號、7 號、20 號等解釋），國民黨事實上的獨大是建立於國共內戰衍生的動員戡亂法制和戒嚴法制，因此民主化實質上就是這些非常法制的逐步減弱和去除⁷⁵。但在東德，SED 之獨大是該國憲法明定以黨領政，東德共產黨德國統一社會黨 (SED) 是對抗西方民主自由主義之信徒，蘇維埃共黨政權之馬前卒，舉凡人身自由、言論自由、結社自由、財產權等憲法保障之權利均非該政黨關切者，尊奉社會主義之國度將共產黨專政明定於憲法，共產導致「共貧」之狀況層出不窮⁷⁶。學者黃世鑫即指出，在東德共黨統治時期，當時因為結社自由受到嚴格限制，政黨以外能夠被允許成立之各式組織，包括一般的人民團體，不論用何種名稱，均是 SED 用來鞏固政權之工具，亦均曾受到 SED 控

⁷⁴ 吳文程 (2014)，〈解嚴後臺灣政黨的競爭策略：Downs 理論的再檢視〉，《東吳政治學報》，32 卷 3 期，頁 4。

⁷⁵ 蘇永欽 (2016)，〈夏蟲語冰錄（一〇五）——轉型正義〉，《法令月刊》，67 卷 10 期，頁 164。

⁷⁶ 董保城 (2017)，〈政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例「附隨組織」之研究——以救國團為例〉，《台灣法學雜誌》，322 期，頁 109。

制與支持，在 SED 之保護傘下，否則根本無法生存，因此與政治毫無瓜葛之純粹民間團體或人民團體，幾乎沒有⁷⁷。

釐清茲、德黨國一體本質之不同後，黨產會要推論國民黨之優勢地位是否等於婦聯會之優勢地位，必須要釐清的除了本文所述之諸多重點外，亦要探討：

- (一) 在當時是否有其他團體挺身而出爭取辦理勞軍、蓋眷舍等服務國軍及軍眷之工作，而執政之國民黨不分青紅皂白獨厚婦聯會之情事。在德國，DFD 是東德唯一的婦女政治組織，故能使 DFD 擁有壟斷性之優勢地位，但在臺灣就不是，包括成立在婦聯會之前之臺灣省婦女會，還有諸多婦女團體，已如前述，而且蔣宋美齡對三個社會領導階層的婦女團體組織（婦女會、婦聯會、婦指會及婦工會）認為「工作不要重複，要劃分開來，各單位有各自的使命」，就目前史料之研究，並未看見當時有其他團體跟執政黨要求且有能力辦理勞軍、蓋眷舍等服務國軍及軍眷之工作，而國民黨對之拒絕且獨厚婦聯會之情事。
- (二) 再者，國軍並非國民黨軍，憲法第 20 條規定人民有依法律服兵役之義務，軍人不分黨派，故婦聯會服務軍人及軍眷，並非基於

自己乃至於政黨的利益，而是為了國家的利益，這和德國 DFD 從事的工作是為了政黨的利益而言有根本上的不同。

此外，關於婦聯會是政治團體，為何可以免稅的問題，亦應從其從事業務之性質來看。按婦聯會是否取得免稅資格，在於是否符合所得稅法第 4 條第 1 項 14 款：「教育、文化、公益、慈善機關或團體，符合行政院規定標準者，其本身之所得及其附屬作業組織之所得」。行政院於 1979 年 7 月 19 日訂立「教育文化公益慈善機構或團體免所納所得稅適用標準」，符合規定者「除銷售貨物或勞務之所得，免納所得稅。」依該標準第 2 條第 1 項，所謂銷售貨物或勞務，指其業務有從市場取得者，為免傷害市場競爭秩序，基於租稅中立原則，與營利事業課徵相同稅捐。（參閱司法院釋字第 703 號解釋）從而內政部 2005 年 6 月 9 日台內民字第 0940005285 號函轉財政部 2005 年 5 月 31 日台財稅字第 09404536370 號函略以：「……二、政治團體係依人民團體法之規定，經主管機關核准立案成立之團體，屬所得稅法第 11 條第 4 項所稱教育、文化、公益、慈善機關或團體，應依所得稅法第 71 條之 1 規定辦理所得稅結算申報；政治團體接受政治獻金專戶之孳息，屬其所得來源之一，

⁷⁷ 黃世鑫（2000），〈兩德統一後之前東德 SED 黨產的處理經驗：他山之石〉，《新世紀智庫論壇》，9 期，頁 82。

應於辦理所得稅結算申報時併同申報。……」從而，婦聯會雖依人團法登記為政治團體，但從其業務來看，是服務國家社會之公益團體，在非營利範圍內自得免稅。

黨產會之兩次調查報告均在蔣宋美齡身上轉來轉去，但在法律的解釋上，光由文義解釋即無法得出國民黨等於蔣宋美齡，尤其在法律效果嚴重之法領域，更不能恣意變動法律的文義。蔣宋美齡雖擔任婦指會指導長，而這個職位是因為蔣宋美齡為國民黨的評議委員，不便受命於中央委員會各處組會之下，才成立婦指會，蔣宋美齡才以婦指會指導長身分出任領導⁷⁸，但根據前述學者游鑑明統計蔣宋美齡參與婦指會之頻率估算，前後出席率不到15%，提到婦聯會的次數還不到10%，而且都是協助籌備國家慶典誕辰紀念之事，這樣子的低出席率且從事業務均非政治權力穩固的重要元素，實不能以個人主觀好惡作為重要元素之認定，而是要回歸德國那些客觀判斷基準始為允當。

二、去脈絡化式忽略組織逕以功能法擴張解釋附隨組織聯結性要素之不當

從諸多一手史料內，均無法看到國民黨實質控制婦聯會之證據，而學者林佳和在第二次聽證會上即主張：「不該以去脈絡化理解方式，要求附隨組織的認定，採取全功能性偏狹檢驗，只要部分營業項目，是為了政黨或隸屬政黨組織，其他部分該組織即便保有一定自主，也不影響其是否為附隨組織的整體判斷，而勞軍捐的徵收，如果涉及當事人被迫同意，執行類似徵收的權力，即已構成濫用政黨優勢地位的要件，違反實質法治國原則。」⁷⁹本文認為，誠然，附隨組織之判定不該以去脈絡化去理解，但也不能忽略德國各該案例之背景因素，就有意識地選擇性擷取一些要件，作為我國判斷不同附隨組織之認定，否則就有去脈絡化的問題。尤其援引德國1957年7月19日《規範返還德意志帝國與相關法人金錢債權之聯邦法》，以此處理遭戰前德國政府與納粹黨組織所不法侵奪之財產返還問題⁸⁰，這個涉及德國第一次處理納粹政權的轉型正義，與我國不當黨產處理條例在立法過程中主張師法德國第二次處理共黨

⁷⁸ 錢用和（1976），《半世紀的追隨》，頁180；游鑑明（2000），〈臺灣地區的婦運〉，鮑家麟等著，《近代中國婦女運動史》，頁471。

⁷⁹ 林上祚（2017），〈婦聯會勞軍捐 林佳和：構成濫用政黨優勢地位 違反法治原則〉，《風傳媒》，<http://www.storm.mg/article/300836>（最後瀏覽日：2017/7/21）。

⁸⁰ 林佳和（2016），〈《轉型正義專題》轉型正義下的財產返還〉，《自由時報電子報》，<http://talk.ltn.com.tw/article/breakingnews/1690284>（最後瀏覽日：2017/7/22）。

政權的轉型正義有所不同，且前述有關納粹政權的處理問題，亦非德國獨調會業務範疇。再者，所謂徵收或「準徵收」（類似徵收），亦須符合司法院釋字第400號解釋揭櫫「因公益而特別犧牲其財產上之利益」之定義，在勞軍捐的處理上能否如此去脈絡化式的套用處理納粹政權不法侵奪財產返還問題的方式，非無疑問。

此外，學者林佳和援引曾任德國聯邦憲法法院院長 Hans-Jürgen Papier 提出「侵害相對人基本權」、「濫用壟斷與威勢地位」之兩要件說，認為：「德國學者針對政黨附隨組織，提出連結性三要素，即是政治工具化、組織上融合、財務上連結，但在實質個案認定上，德國法院在德國婦女聯合會認定上，法院上的判決認為不需上述三要素全部具備，從德國婦女會也顯示，它與德國 SED 沒有財務上的連結。⁸¹」姑且不論其指稱之法院判決為何，在其前面所援引之德國聯邦行政法院判決⁸²，是一家名為「Novum und Transcarbon」與東德 SED 密切之營利公司，聚焦在「連結性組織」之討論上，該案例之標準，套到臺灣非以營利為目的之婦聯會身上，即有相當不合適之處，因為在德國法脈絡下，臺灣婦聯會沒有在國會有保障席

次，就不是德國法脈絡之「連結性組織」（至於是否為群眾組織，有待檢驗，本文認為不是），尤其在德國處理黨產爭議之相關司法案例不計其數，援引一個營利公司之司法判決見解，得否作為附隨組織之通案判斷標準，誠屬有疑，毋寧應回歸德國獨調會、權威學者學說及類似司法裁判見解中客觀的認定標準作為判斷婦聯會是否為國民黨附隨組織較為允當。

三、溯及既往的轉型正義及司法審查

轉型正義此一政治哲學的概念要變成法律原則，其意涵如不釐清，就容易淪為各說各話的問題。尤其，1980年代初就有人開始辯論「Transitional Justice」之意涵，原指社會走向自由化和民主化的過渡時期當中的正義問題，應翻譯為「轉型期正義」較能顯示該英文字之意涵，但後來學界譯為「轉型正義」似有誤導之嫌，所謂「Transformation」才是「轉型」的正解⁸³。但不管是 Transition 還是 Transformation，符合實質意義法治國的轉型正義，在時間上一定是在獨裁或威權體制結束後，新的民主體制建立未穩之際，其目的不在張揚勝者為王的公

⁸¹ 林上祚（2017），〈婦聯會勞軍捐 林佳和：構成濫用政黨優勢地位 違反法治原則〉，《風傳媒》，<http://www.storm.mg/article/300836>（最後瀏覽日：2017/7/21）。

⁸² BVerwG, Beschluss vom 14.10.2004 – 6 B 7.04.

⁸³ Ruti G. Teitel 著，鄭純宜譯（2017），《轉型正義：邁向民主時代的法律典範轉移》，頁 9。

道 (victor's justice)，而單純就為了鞏固新的民主體制，避免重蹈覆轍⁸⁴。無論所謂「轉型正義」未來在司法審查上，被認定為係一般、重要或特別重要之公共利益，亦須服膺憲法之法治國原則，應無疑義。尤其司法院大法官對於溯及既往原則之闡述，以 2017 年 7 月 21 日剛出爐之司法院釋字第 751 號解釋理由書為例，提及：「法治國原則為憲法之基本原則，首重人民權利之維護、法秩序之安定及信賴保護原則之遵守。因此，法律一旦發生變動，除法律有溯及適用之特別規定者外，原則上係自法律公布生效日起，向將來發生效力（本院釋字第 574 號及第 629 號解釋參照）。又如法律有溯及適用之特別規定，且溯及適用之結果有利於人民者，即無違信賴保護原則，非法律不溯及既往原則所禁止。」從而，不當黨產處理條例作為一部溯及既往之特別法，自 1945 年迄今近 72 年，不僅危及法安定性，更涉及人民結社權、財產權與名譽權等基本權保障，自應得基於「例外應從嚴解釋」（Exceptio est strictissimae interpretationis）之法諺，審慎判斷，尤其在歷史真相均未明朗前，使用「以

偏概全」的偏狹史料就作為判斷附隨組織與否之證據，即有違憲之疑慮。

在黨產會前後兩次對婦聯會之調查報告內，均援引不當黨產處理條例第 4 條第 2 款後段「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」作為判斷婦聯會是否為國民黨附隨組織之爭點，但通篇報告內無隻字片語去論述「是否以相當對價轉讓而脫離政黨實質控制」，且依據報載，黨產會主委顧立雄表示：「若黨產會證實婦聯會曾為附隨組織，而婦聯會與國民黨無法舉證證明『婦聯會曾以相當對價移轉第三人』，仍可認定婦聯會曾是國民黨附隨組織，財產禁止處分。」⁸⁵前面黨產會目前的處置及認定有以下重大問題：

- （一）法律文字既然是規定「且」字，依據文義解釋，即不能僅論述「曾由政黨實質控制其人事、財務或業務經營」而已，法條具整體性不得割裂適用，否則即有明顯違法的問題。
- （二）就舉證責任轉換的問題，姑且不論不當黨產處理條例第 10 條⁸⁶之規範是否允當之問題，該條只

⁸⁴ 蘇永欽（2016），〈夏蟲語冰錄（一〇五）——轉型正義〉，《法令月刊》，67 卷 10 期，頁 162。

⁸⁵ 楊淳卉、楊綿傑（2017），〈婦聯會資產 可能凍結、歸還國庫〉，《自由時報電子報》，<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1119930>（最後瀏覽日：2017/7/22）。

⁸⁶ 不當黨產處理條例第 10 條規定：「政黨、附隨組織或其受託管理人依第八條規定應申報之財產，經本會調查認定有故意或重大過失隱匿、遺漏或對於重要事項為不實說明者，該財產推定為不當取得之財產，並依第六條規定處理。」

要求政黨、附隨組織或其受託管理人應據實申報財產之義務，若違反有推定不當取得財產問題，但此條文義並未涉及是否符合附隨組織定義之舉證責任，換言之，是否符合「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」之舉證責任仍在黨產會身上，這也是法學解釋方法最根本的基礎問題，身為「法學碩彥」的黨產會部分委員應不會不知悉。

柒、結論

本文首先針對東德政黨法第 20a 條及第 20b 條的聯結性組織、法人與群眾組織的文義與我國不當黨產處理條例的附隨組織作一類比與解釋，本文初步結論認為，我國的附隨組織文義之範圍上應涵蓋東德政黨法的聯結性組織與群眾組織，然而解釋上我國應不可忽略掉東德政黨法所強調的「維持政黨穩固政權的政治支配系統之重要元素，且受政黨實質控制」這二項要件，換言之，附隨組織必須具有政黨般高度的政治性格，德國 DFD 的婦女平權政策是以馬克思主義的解放理論為出發點，它是一個反對軍事化、反戰之政治組織，並且 DFD 保有所附庸的政黨在人民議會的席次，所以其與政黨具有相當緊密之關聯性；反觀我國婦聯會是服務國軍、照顧

軍眷之公益性社會團體，發揮婦女特質守護國軍家庭，是穩定軍心、安定社會之力量，毫無政治性格，與德國 DFD 為性質迥然不同之組織，從而婦聯會絕非不當黨產處理條例所稱之附隨組織。

另外附隨組織在法律體系判斷上乃係沒收不當財產之前提，如果未先認定為附隨組織，恐怕不能以「其所取得財產很多，恐有疑慮」之假設進行不當黨產之沒收，附隨組織乃為不當財產取得判斷之前提，此一法律階層體系無從顛倒行之，否則恐有違法之嫌。最後，本文對 2017 年 7 月 18 日聽證會若干重大疑點之再商榷，提及：一、國民黨不等於婦聯會，婦聯會即無所謂優勢地位的問題，且德國案例中之所以被認定為該國之聯結性或群眾組織，都是為了「政黨利益」，和我國婦聯會是為了「國家社會公益」在本質上根本不同。二、去脈絡化的推論方法，恐有恣意擴張解釋「附隨組織」的問題，而有違法、違憲之疑慮。三、轉型正義的溯及既往立法仍應服膺法治國原則，注重基本權之保護，且黨產會行政調查應注意行政程序法第 9 條規定：「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」且應儘量避免觸碰到憲法保障人民基本權的根本界線，以符不當黨產處理條例「健全民主政治、落實轉型正義」之立法宏旨。

參考文獻

Anna Kaminsky 編，陳欣吟譯（2011），

《面對、接受真相：統一的德國如何處理共產的過往》。柏林：德國聯邦東德統一社會黨專制政權評估基金會。

Ruti G. Teitel 著，鄭純宜譯（2017），《轉型正義：邁向民主時代的法律典範轉移》。臺北：商周。

不當黨產處理委員會（2017a），〈106年2月24日救國團是否為國民黨附隨組織案之聽證紀錄〉，<https://www.cipas.gov.tw/news/91>（最後瀏覽日：2017/7/21）。

不當黨產處理委員會（2017b），〈106年2月24日就救國團是否為國民黨附隨組織案舉行第一次聽證公告〉，<https://www.cipas.gov.tw/gazettes/27>（最後瀏覽日：2017/7/21）。

不當黨產處理委員會（2017c），〈106年4月27日就婦聯會案舉行聽證公告〉，<https://www.cipas.gov.tw/gazettes/38>（最後瀏覽日：2017/7/5）。

不當黨產處理委員會（2017d），〈106年7月18日就婦聯會案舉行第2次聽證公告〉，<https://www.cipas.gov.tw/news/91>（最後瀏覽日：2017/7/21）。

不當黨產處理委員會（2017e），〈中華民國婦女聯合會是否為社團法人中國國民黨之附隨組織及其財產是否為不當取得財產案初步調查報告〉，

<https://storage.googleapis.com/cipas/news/2017/06/94849aa1543cb6d930f05014b7d1fc4b.pdf>（最後瀏覽日：2017/7/21）。

中國國民黨中央委員會婦女工作會編（1976），《我們的工作》。臺北：中國國民黨中央委員會婦女工作會。

中華民國婦女會總會（n.d.），〈宗旨〉，<http://www.wahq.org.tw/#t1>（最後瀏覽日：2017/7/20）。

中華民國婦女聯合會（2016），《婦聯之風：中華民國婦女聯合會六十六年紀實》。臺北：自版。

王亞權總編纂（1977），《蔣夫人言論集（下集）》。臺北：中華婦女反共聯合會。

王寓中（2017），〈黨產會質疑：婦聯會受國民黨實質控制〉，《聯合新聞網》，<https://udn.com/news/story/6656/2591509>（最後瀏覽日：2017/7/22）。

皮以書（1973），《中國婦女運動》。臺北：婦聯畫刊社。

吳文程（2014），〈解嚴後臺灣政黨的競爭策略：Downs 理論的再檢視〉，《東吳政治學報》，32卷3期，頁1-49。

林上祚（2017），〈婦聯會勞軍捐 林佳和：構成濫用政黨優勢地位 違反法治原則〉，《風傳媒》，<http://www.storm.mg/article/300836>（最後瀏覽日：2017/7/21）。

林育立（2017），《歐洲的心臟：德國

- 如何改變自己》。臺北：衛城。
- 林佳和(2016)，〈《轉型正義專題》：轉型正義下的財產返還〉，《自由時報電子報》，<http://talk.ltn.com.tw/article/breakingnews/1690284> (最後瀏覽日：2017/7/22)。
- 林秋敏(2012)，〈謝娥與臺灣省婦女會的成立及初期工作(1946～1949)〉，《臺灣文獻季刊》，63卷1期，頁285-333。
- 國立臺灣歷史博物館(n.d.-a)，〈婦女運動，戰後一解嚴：光彩奪目的北郭園孔雀——劉玉英(1904～2000)〉，《臺灣女人》，http://women.nmth.gov.tw/information_116_40040.html (最後瀏覽日：2017/7/20)。
- 國立臺灣歷史博物館(n.d.-b)，〈婦女運動，戰後：臺灣第一個全省性婦女團體——臺灣省婦女會(1946～)〉，《臺灣女人》，http://women.nmth.gov.tw/information_112_40003.html (最後瀏覽日：2017/7/5)。
- 張憲文、姜良芹等編著(2012)，《宋美齡、嚴倬雲與中華婦女》。臺北：黎明。
- 陳正茂(2009)，《臺灣早期政黨史略(1900～1960)》。臺北：秀威資訊。
- 陳鈺馥(2017)，〈立委：婦聯會若解散 財產應充公〉，《自由時報電子報》，<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1098611> (最後瀏覽日：2017/7/21)。
- 游鑑明(2000)，〈臺灣地區的婦運〉，鮑家麟等著，《近代中國婦女運動史》，頁403-554。臺北：近代中國。
- 黃世鑫(2000)，〈兩德統一後之前東德SED黨產的處理經驗：他山之石〉，《新世紀智庫論壇》，9期，頁79-88。
- 楊淳卉、楊綿傑(2017)，〈婦聯會資產可能凍結、歸還國庫〉，《自由時報電子報》，<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1119930> (最後瀏覽日：2017/7/22)。
- 董保城(2017)，〈政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例「附隨組織」之研究——以救國團為例〉，《台灣法學雜誌》，322期，頁92-132。
- 鄭佩芬(2017)，《近看兩蔣家事與國事：一九四五～一九八八軼事見聞錄》。臺北：時報。
- 錢用和(1976)，《半世紀的追隨》。臺北：自版。
- 錢劍秋(1958)，〈黨務工作中婦女工作的重要性〉。臺北：自版。
- 戴月芳(2014)，《台灣的姊妹妹妹——台灣婦女運動進行式》。臺北：五南。
- 蘇永欽(2016)，〈夏蟲語冰錄(一〇五)——轉型正義〉，《法令月刊》，67卷10期，頁160-171。
- Bahrman, Hannes/Links, Christoph (2012), *Chronik der Wende: Die Ereignisse in der DDR zwischen 7. Oktober 1989 und 18. März 1990*. Berlin: Ch. Links.
- Bühler, Grit (1997), *Mythos Gleichberechtigung in der DDR*:

politische Partizipation von Frauen am Beispiel des Demokratischen Frauenbunds Deutschlands. Frankfurt am Main: Campus.

Der Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der DDR (2006), Schlussbericht, https://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/151416/publicationFile/17960/UKPV_Abschlussbericht.pdf (Stand: 2017/7/22).

Deutscher Bundestag (1998), Bericht der Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der DDR über das Vermögen der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED) jetzt: Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS), des Freien Deutschen Gewerkschaftsbundes (FDGB), der sonstigen politischen Organisationen und Stellungnahme der Bundesregierung, Bundestag-Drucksache 13/11353, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/13/113/1311353.pdf> (Stand: 2017/7/22).

Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.) (1993), *22 Sitzung der Enquete-Kommission*,

"Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland", Erfassung und Einbindung des Menschen im SED-Staat: zur Rolle der Blockparteien und Massenorganisationen; am 11. Dezember 1992. Bonn: Dt. Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit.

Nödinger, Ingeborg (1983), *Frauen gegen Wiederaufrüstung: der Demokratische Frauenbund Deutschland im antimilitaristischen Widerstand (1950 ~ 1957)*. Frankfurt am Main: Marxistische Blätter.

Papier, Hans-Jürgen (1992), *Das Parteivermögen in der ehemaligen DDR: aktuelle Rechtsfragen der Feststellung, Sicherung und Verwendung*. Berlin: de Gruyter.

Starck, Christian (1991), Die Behandlung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der ehemaligen DDR, *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 2, S. 316-335.

Weißhuhn, Reinhard (2013), Die Bürgerbewegungen der ehemaligen DDR im Jahr 1991, in: Gerda Haufe/Karl Bruckmeier (Hrsg.), *Die Bürgerbewegungen in der DDR und in den ostdeutschen Bundesländern*, S. 159-191. Opladen: Westdeutscher Verlag.

言論自由：第七講

政治結社、競選活動相關經費之規範與言論自由

劉靜怡・台灣大學國家發展研究所副教授

壹 前言

著名的諾貝爾經濟學獎得主 Amartya Sen 曾經指出：在政治思想的領域內，二十世紀裡所發生的最重要變革或許是，無論在歐洲或美洲、抑或亞洲或非洲的任何民族，「民主」都被視為一種可以接受的政府形式。¹在這樣的理解下，到底應該有哪些基本自由權利和制度，是民主的政府形式中不可或缺的元素，便是幾乎無法迴避的問題了。在民主憲政社會裡，「結社自由」是具有深遠傳統的人民基本權利，「結社權」此一「外在表現自由」對於言論自由基本權利的保障來說，之所以至關重要，在於其乃是人民透過外在的行為表現，向外傳達其內在所思所想的重要憑藉。同時，「政黨」是人民基於共同政治理念，透過集結成為政治性團體此一結社形式，以推派候選人參與民主選舉為手段，設法影響民主政治運作的典型表現，和言論自由所要追求的目標之一，亦即透過言論自由的保障健全民主程序目的，

同樣息息相關，而政治選舉活動，當然更是政黨政治不可或缺的一環。因此，結社自由的規範，將引發怎樣的言論自由爭議，政治選舉相關活動的規範，從言論自由保障的觀點來看，又將呈現何等意義，就理解言論自由在現代民主政治社會中所扮演的角色而言，或許正是不可或缺的一環，而這也是本文之所以要釐清結社自由、政治選舉經費規範和言論自由之間關係的初衷。

貳 結社自由與言論自由

我國憲法第十四條規定人民的結社自由應予保障，結社權的內涵，至少包括社團組成發起的自由、社團名稱使用和更改社團名稱的自由、社團種類選擇的自由、社員入社和退社的自由、社團存續運作的自由以及解散的自由。從歷史發展脈絡來看，透過結社，集體表達政治、經濟或社會意見，以求其意見受到重視並發揮影響力，對於民主程序之運作而言，頗為重要，而結社自由——尤其是政治性的結社——和言論自由的保

障，兩者往往有重疊之處，息息相關。同樣地，以保障言論自由的美國憲法增修條文第一條為例，其最後一項即規定政府不得制定任何法律剝奪「人民和平集會和向政府請願以尋求救濟的權利」(the right of the people peaceably to assemble and to petition the government for a redress of grievance)。

舉例而言，結社自由雖然得以一般公益做為限制理由，然其限制應符合憲法第二三條比例原則之要求。因此，人民團體組織法（下稱「人團法」）第二條「人民團體之組織與活動，不得主張共產主義，或主張分裂國土」之規定，由於用語過於抽象，其規範意旨頗有疑問，對於人民結社之內涵，也做了不符比例原則的限制。若是從言論自由的角度來看，某種特定政治理念的主張，倘若未達「明顯而立即的危險」的程度，根本沒有限制的必要可言，限制此種結社類型和社團活動，等於限制了人民的言論自由。

再者，釋字第479號針對內政部依據人民團體組織法「人民團體以行政區域為組織區域」之規定，訂定「社會團體許可立案作業規定」此一命令，要求「人民團體應冠以所屬之行政區域名稱」的規定，宣告其牴觸憲法第十四條所保障的結社自由，所涉及者，雖是結社自由中的團體名稱更改自由，但是，在該案中，台灣法學會的成員基於其結社自由，以決議方式表達對「台灣」此一名稱的認同，將其名稱由「中國」比較法學會改為「台灣」法學會，同時也是其言論自由和表現自由，限制其此一層面的結社自

由，也等於間接限制了言論自由。

自美國言論自由保障的判決歷史來看，當人民的結社自由所涉及的爭議，是政治性質的結社，或者是政治性的言論時，通常受到相當高的保障，以保障人民不因結社而入罪；²更值得注意的是，即使是繫爭結社團體涉及不受憲法所保護的犯罪行為時，該團體的成員也僅會因為參與支持該等犯罪行為而受處罰，不因此被剝奪其參與結社的自由。也就是說，兩者之間仍有一安全閥，以免人民因為畏懼被沾染上和犯罪行為有關的色彩，不願意參與具有異議背景的團體。

再者，同樣從美國言論自由的发展歷史來觀察，我們不難發現的是，當初美國憲法增修條文第一條制定時，雖然並未政治性質的團體當做憲法所規範的重點，然而，由於政治性結社對於「選舉」此一民主社會中的重要程序而言，具有相當的影響力，所以，也就逐漸成為言論自由所關切的議題。

參 競選活動相關經費之規範與言論自由

和民主政治程序有關的活動，最受矚目的對象之一，可能便是競選活動，而競選活動相關經費的規範，則往往是各國政黨和選舉相關法規的重頭戲之一。我國雖然至今尚未制定政黨法，特別用以規範人民的政治結社，但是，人民團體組織法則是已經對政黨這種類型的政治團體加以規範。而人團法中有關經費來源的規定³，一體適用於政黨，對於以選舉機器的扮演做為其主要現代任務

¹ Amartya Sen, *Democracy and Its Global Roots*, NEW REPUBLIC, Oct. 6, 2003, at 28.

² See, e.g., *Scales v. United States*, 367 U.S. 203 (1961); *Noto v. United States*, 367 U.S. 290 (1961).

³ 詳見人民團體法第33條。

的政黨來說，人團法此一規定可以被當做是對政治競選活動經費的廣義規定之一。其次，我國公職人員選舉罷免法中針對政治競選活動所需的經費，則是以政黨得票率達到百分之五的門檻做為前提，設有公費補助政黨競選經費的規定。⁴透過此一選罷法公費補助政黨競選經費的規定，讓政黨和其他類型的人民團體相較之下，地位格外不同，同時，更強化了政黨此一體制在當今民主政治中的優勢地位。此一規定對於政黨在籌措政黨運作和政治選舉經費方面，固然有相當挹注作用可言，多少可以讓政黨不致於毫無抗拒具有經濟優勢的財團或利益團體的能力，然而，此一公費補助政黨競選經費制度配套措施不足，例如對於政黨的財務監督措施不足和政治陽光法案闕如等問題，歷來也備受批評，這些批評，多少形成了政治獻金法出現的時代脈絡。

究其實際，政治獻金法對於以定期選舉做為運作常態的民主社會來說，可以說是不可或缺的防腐劑，除此之外，政治競選活動候選人募集政治獻金的來源，以及其所募得的政治獻金多寡，往往直接或間接地涉及其在選舉過程中所能傳達的理念，以及所能發揮的影響力，因此，政治獻金的相關規範，也就和民主社會所珍視的言論自由權利，無法全然脫鉤處理，本文以下將針對此一系列的問題，稍加介紹與處理。

一、政治競選活動經費限制和捐助限制：Buckley v. Valeo的出現及其影響

在導致尼克森總統（President Nixon）黯然下台的所謂「水門醜聞」（Watergate scandal）發生之後，美國國會針對選舉相關程序訂定規範的作為中，最引人注目的便是一九七四年的一系列競選活動改革法（campaign reforms）。這些競選活動改革措施，固然是與尼克森總統任期內所發生的貪瀆和利益衝突爭議有關，但是，這些競選活動改革法之所以出現，至少還包括以下兩個原因：（一）當時一般人認為當時美國的競選活動花費過多，導致參與競選的公職人員耗費相當多的時間和精力在籌措競選經費的事務上，反而可能導致其應該執行的公務受到影響甚或廢弛的結果。（二）對公職候選人捐助鉅額競選經費者，極有可能對於政治走向造成不成比例的重大影響。

不過，同時值得注意的是，雖然有些競選活動改革法令也規範候選人的獨立支持者所為的捐助，但是這類立法影響所及，還是以政黨和政治團體的活動為主。其中最重要的改革法案之一，便是一九七四年的聯邦選舉活動法（The Federal Election Campaign Act of 1974）。在該立法中，第一部份首先針對政治選舉過程當中所有階段的所有參與者，規定捐獻和支出的上限，禁止任何人在單一年度中捐獻超過二萬五千美元或者任何人對於單一候選人在單一競選活動中的捐助，超過一千元；該法令也是禁止在同一年度中，與鼓吹或反對任何「可明確認定的候選人」有關（relative to a clearly identified candidate）的花費，超過一千元。除此之外，此一法令第二部分規定了揭

露和報告的義務，該法令第三部分並且規定總統公費競選之相關事宜。在訴請宣告該法違憲無效的訴訟中，美國聯邦最高法院認為上述第二部分和第三部分的規定並無違憲疑義，但卻同時宣告第一部分中絕大部分關於捐助限制和支出限制的規定違憲無效。

在聯邦最高法院對上述捐助限制和支出限制宣告無效的這個Buckley v. Valeo⁵判決中，關鍵之一在於聯邦最高法院決定適用「嚴格審查標準」（strict scrutiny）。身為繫爭法令辯護者的政府，主張「金錢捐助」屬於「行為」，而非典型的「言論」，因此，本案繫爭法令所施加的限制，應該被當做和象徵性言論（symbolic speech）所承受的限制一樣地看待，但是法院並未採納此一主張。同時，法院認為繫爭法令所要維護的政府利益，也就是「限制那些有相當財力的個人和利益團體所發出的聲音，以及降低聯邦競選活動的整體花費」，不但不是和言論自由的限制無涉，而且正是限制了言論自由權利的自由行使。

細究之下，聯邦最高法院將本案中的競選捐助經費和競選活動支出費用兩者分開處理。整體而言，聯邦最高法院認為政府所主張的立法目的，實不足以正當化上述種種競選活動經費支出的限制措施。而針對捐助競選經費的繫爭法律規定，聯邦最高法院所採取的立場，則是敵意較低的緩和態度。

首先，就繫爭法律針對與鼓吹或反對任何「可明確認定的候選人」有關的支出，不得超過一千美元的限制來說，法院認為其對於政治性言論（political speech）的數量和

多樣性來說，不僅是理論上的限制而已，而是實質層面的限制。對上述個人經費支出所施加的一千美元限制，在法院的眼中，會導致「除了候選人、政黨和媒體機構之外，所有的公民和團體均無從充分利用最有效的溝通方式」此一結果。至於針對競選活動和政黨支出所施加的限制，在聯邦最高法院看來，雖然嚴苛程度較低，但仍非毫無疑問。

換言之，聯邦最高法院認為：政治腐敗貪瀆的危險，還不足以做為限制個人鼓吹或反對特定候選人有關的活動經費支出的正當性基礎，因為，上述個別獨立的經費支出，對於真實或明顯的腐敗貪瀆現象來說，實在不具有促成其發生的重大危險可言。

其次，關於所謂競選活動經費的繫爭法律限制，乃是為了要使得財富對於政治競選活動的影響力能夠中立化的主張，聯邦最高法院也採取相當保留的態度。法院認為：此一立法的根據，無非是主張「以限制社會中某些組成份子的言論為手段，以便可以達成相對提高其他組成份子的聲音此一目的，這種觀念，對於美國憲法增修條文保障言論自由的核心精神來說，是相當陌生的觀念」。相對地，美國憲法增修條文所要保障的言論自由宗旨，是希望達成「確保來自於多元且互相敵對的管道的資訊，能夠盡可能地散佈，以便能夠使各種不同的理念得以不受拘束地交流互通，達成人們所期望的政治改變和社會變遷」。換句話說，在聯邦最高法院的心目中，繫爭法律中所採取的齊頭式規範，是憲法難以接受的管制目的，也是本案的最大爭議所在。

⁵ 424 U. S. 1 (1976).

⁴ 參見公職人員選舉罷免法第45條之5第3項的規定內容。

CONSTITUTIONAL LAW

CASES—COMMENTS—QUESTIONS

Eleventh Edition

■ ■ ■

By

Jesse H. Choper

*Earl Warren Professor of Public Law,
University of California, Berkeley*

Richard H. Fallon, Jr.

*Ralph S. Tyler, Jr. Professor of Constitutional Law,
Harvard University*

Yale Kamisar

*Distinguished Professor of Law, University of San Diego
Clarence Darrow Distinguished University Professor Emeritus of Law,
University of Michigan*

Steven H. Shiffrin

*Charles Frank Reavis, Sr., Professor of Law,
Cornell University*

AMERICAN CASEBOOK SERIES®

WEST®

A Thomson Reuters business

Thomson Reuters created this publication to provide you with accurate and authoritative information concerning the subject matter covered. However, this publication was not necessarily prepared by persons licensed to practice law in a particular jurisdiction. Thomson Reuters does not render legal or other professional advice, and this publication is not a substitute for the advice of an attorney. If you require legal or other expert advice, you should seek the services of a competent attorney or other professional.

American Casebook Series is a trademark registered in the U.S. Patent and Trademark Office.

COPYRIGHT © 1964, 1967, 1970 WEST PUBLISHING CO.

COPYRIGHT © 1975, 1981, LOCKHART, KAMISAR & CHOPER

COPYRIGHT © 1986 LOCKHART, KAMISAR, CHOPER & SHIFFRIN

COPYRIGHT © 1991, 1996 WEST PUBLISHING CO.

© West, a Thomson business, 2001, 2006

© 2011 Thomson Reuters

610 Opperman Drive

St. Paul, MN 55123

1-800-313-9378

Printed in the United States of America

ISBN: 978-0-314-90468-3

the arguments for and against a marketplace conception of the First Amendment, to ask whether the Court's interpretations overall (e.g., taking the public forum materials, the media materials, and the election materials together) have adequately considered the interest in equality, and to inquire generally about the relationship between liberty and equality in the constitutional scheme.

BUCKLEY v. VALEO

424 U.S. 1, 96 S.Ct. 612, 46 L.Ed.2d 659 (1976).

PER CURIAM.

[In this portion of a lengthy opinion dealing with the validity of the Federal Election Campaign Act of 1971, as amended in 1974, the Court considers those parts of the Act limiting *contributions* to a candidate for federal office (all sustained), and those parts limiting *expenditures* in support of such candidacy (all held invalid).]

A. *General Principles.* The Act's contribution and expenditure limitations operate in an area of the most fundamental First Amendment activities. Discussion of public issues and debate on the qualifications of candidates are integral to the operation of the system of government established by our Constitution.

[Appellees] contend that what the Act regulates is conduct, and that its effect on speech and association is incidental at most. Appellants respond that contributions and expenditures are at the very core of political speech, and that the Act's limitations thus constitute restraints on First Amendment liberty that are both gross and [direct.]

We cannot share the view [that] the present Act's contribution and expenditure limitations are comparable to the restrictions on conduct upheld in *O'Brien* [Sec. 2 *supra*]. The expenditure of money simply cannot be equated with such conduct as destruction of a draft card. Some forms of communication made possible by the giving and spending of money involve speech alone, some involve conduct primarily, and some involve a combination of the two. Yet this Court has never suggested that the dependence of a communication on the expenditure of money operates itself to introduce a non-speech element or to reduce the exacting scrutiny required by the First Amendment. * * *

Even if the categorization of the expenditure of money as conduct were accepted, the limitations challenged here would not meet the *O'Brien* test because the governmental interests advanced in support of the Act involve "suppressing communication." The interests served by the Act include restricting the voices of people and interest groups who have money to spend and reducing the overall scope of federal election campaigns. [Unlike] *O'Brien*, where [the] interest in the preservation of draft cards was wholly unrelated to their use as a means of communication, it is beyond dispute that the interest in regulating the alleged "conduct" of

首頁 > 即時 > 政治

李復甸轟黨產條例 黨產會：他是收婦聯會鉅金的辯護人

2018-11-18 16:45

〔記者陳鈺馥／台北報導〕針對有媒體今日報導，前監委、法律系教授李復甸受訪抨擊促轉條例與不當黨產條例，皆是透過一黨獨大立法院，針對單一政黨、特定主體不利而設，以「行政架空司法權限」云云。黨產會委員受訪表示，李復甸是婦聯會所委託的律師，既然是收受鉅金的辯護人，就別裝作一副公正中立的學者。



黨產會委員表示，前監委李復甸是婦聯會所委託的律師之一，既然是收受鉅金的辯護人，就別裝作一副公正中立的學者。圖為婦聯會總會美齡樓。（資料照）

李復甸受訪質疑說，促轉條例與不當黨產條例，皆是透過一黨獨大立法院，針對單一政黨、特定主體不利而設置，天下從來沒看過這種法律，能以行政架空司法權限，「蔡政府上任後，法學界最明顯的感受，就是行政中立原則，似乎沒有人在意了」。

對此，黨產會委員指出，黨產會作為行政院三級獨立機關，相關處分相對人若有不服，可依法提起行政救濟。李復甸聲稱「以行政架空司法權限」云云，可謂法律無知下的產物。

委員表示，李身為前監委、資深法學博士及教授，同時更是婦聯會所委託的律師，卻罔顧法律規定與學術專業，藉由媒體訪問傳遞假訊息，令人嘆息。

委員強調，李是婦聯會跟黨產會打法律戰後所委託的律師，既然是收受鉅金的辯護人，就別又裝作一副公正中立的學者。

還想看更多新聞嗎？歡迎下載自由時報APP，現在看新聞還能抽獎，共7萬個中獎機會等著你：

iOS載點 <https://goo.gl/Gc70RZ>

Android載點 <https://goo.gl/VJf3lv>

活動辦法：http://draw.ltn.com.tw/slot_v8/

正本

檔 號：
保存年限：

不當黨產處理委員會 函

100
中正區林森南路19號

地址：臺北市中山區松江路85巷9號5樓
電話：02-25097900#848
電子信箱：yy.huang@cipas.gov.tw

受文者：中華民國婦女聯合會

發文日期：中華民國107年11月7日
發文字號：臺黨產調二字第1070003459號
速別：普通件
密等及解密條件或保密期限：
附件：

主旨：有關貴會107年第3季委任律師費申請許可事，復如說明，請查照。

說明：

- 一、依貴會107年10月18日(107)婦聯秘字第187號及107年11月1日(107)婦聯秘字第194號函辦理。
- 二、查本案前經本會107年10月25日臺黨產調二字第1070800107號函請貴會就各法律事務所之服務時數與處理內容顯不相當部分查明後惠復，惟貴會仍未具體說明理由，為周全調查程序，請儘速提出相關說明資料供參，否則將由本會逕依現有申請資料為準駁之決定。

正本：中華民國婦女聯合會
副本：

主任委員 林峯正



帳戶遭凍結非誤會？婦聯會槓上黨產會嗆「公然撒謊」



▲黨產會副主委施錦芳VS婦聯會主委雷倩。（圖／記者屠惠剛攝）

政治中心／綜合報導

黨產會5日晚間聲明，關於凍結婦聯會銀行帳戶一事是誤會。對此，婦聯會不滿表示，動支經費與黨產會往來的公文，以及黨產會允准或否准的回文有一大疊，「這不叫凍結，什麼才叫凍結？」認為黨產會的聲明回應是「公然撒謊」。

黨產會稍早聲明，未曾就婦聯會銀行帳戶作出凍結處分，婦聯會於臉書要求本會發文給銀行解除凍結，應有誤會，另就電腦設備部分，本會於107年3月29日核准「文具電腦周邊用品6萬9,712元」及「購置電腦等10萬0,608元」共兩筆。此外，對於婦聯會處分財產所可能衍生的法律風險，法官已於裁定中提醒婦聯會應理性處理。

婦聯會表示，「連發薪水、保養冷氣都必須申請，銀行不見黨產會同意公文不讓婦聯會動支」，第三季的律師費因黨產會要求提供律師研究內容，本會認為影響正當防禦權不予提供，而至今未獲黨產會允准。

婦聯會控訴，如果黨產會「未曾凍結」婦聯會財產，那麼，過去十個月擅自發文給銀行，擅自審核否准婦聯會支出的黨產會人員，是否應承擔法律責任？

婦聯會指出，今年2月1日至今，所有動支經費與黨產會往來的公文，以及黨產會允准或否准的回文有一大疊，難道這不叫凍結？

黨產會解釋，到現在為止所謂婦聯會「禁止處分財產」，是婦聯會經本會認定為附隨組織之後，依照黨產條例當然發生的法律效果，本會並沒有另外再對婦聯會的銀行帳戶下凍結處分，本會所審查許可動支財產的對象一直以來是婦聯會，而不是個別銀行機構。

※本文版權所有，非經授權，不得轉載。[ETtoday著作權聲明]※

從時空法則與法律三度關係，論黨產條例之合憲性

蔡志方

(國立成功大學法律學系教授)

論次

壹	問題之提出/1
貳	時空法則對實證法之拘束/2
一	時空法則要義/2
二	實證法的三度關係/4
三	時空法則與法的三度關係，對實證法的支配/5
參	黨產條例違反時空法則之事項/6
一	立法目的與時空法則/6
二	立法手段與時空法則/7
三	繼受法律與時空法則/8
四	溯及既往與時空法則/9
五	法律明確性與時空法則/10
六	憲法保留與時空法則/11
七	憲法優位與時空法則/11
八	個案立法與時空法則/12
九	附隨組織之認定與時空法則/13
肆	結論/17

壹 問題之提出

2016年8月10日總統公布全文34條之「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例」(以下簡稱「黨產條例」)，隨後，因「不當黨產處理委員會(以下簡稱「黨產會」)根據「黨產條例」認定「中國國民黨」(以下簡稱「國民黨」)擁有之多數黨產屬於「不當取得財產」，而包括「中國青年救國團」(以下簡稱「救國團」)與「中華民國婦聯會」(以下簡稱「婦聯會」)等團體，亦被認定屬於「國民黨」之「附隨組織」，渠等之財產因而被凍結，致引發多起行政訴訟。案經臺北高等行政法院第四庭、第六庭審理，認定「黨產條例」第2條、第4條第1款、第2款、第8條第5項前段及第14條規定等有違憲疑慮，爰根據行政訴訟法第178條之1規定，裁定停止訴訟程序，並聲請大法官解釋，案經大法官受理，編為107年度憲三字第15號、108年度憲三字第9號、第59號釋憲案，並訂於2020年6月30日上午9時至12時於憲法法庭舉行言詞辯論。

如前所述，黨產條例第1條規定之「**建立政黨公平競爭環境，健全民主政治，以落實轉型正義**」，何謂「**政黨公平競爭環境**」？何謂「**健全民主政治**」？何謂「**轉型正義**」？均具有高度不確定性與空泛價值判斷可能性，本條例缺乏明確之定義，自無法尋得明確的時空意義。即使是嗣後(2017.12.27)制頒之「**促轉條例**」，亦以該等概念作為既有之理解(Vorverständnis)，而欠缺明確之界定，其結果，每人之理解自未必相同。再者，同條例第4條第2款規定，將「**附隨組織**」定義為：「**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。**」顯然欠缺明確性。其中「**曾由.....**」二字，似乎可以將時間無限溯及既往，更與「**時間法則**」不合！

六 憲法保留與時空法則

政黨屬於「**政黨政治**」之基石與憲政上之重要組織，其命令解散審議機關與事由，我國憲法增修條文第5條第4項業已規定：「**司法院大法官，除依憲法第七十八條之規定外，並組成憲法法庭審理總統、副總統之彈劾及政黨違憲之解散事項。**而同條第5項則明定：「**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。**」再者，組織與參加「**政黨**」屬於人民受憲法第14條所保障之結社自由範圍，其限制(如政黨法之規定)亦必須符合憲法第23條之規定要件與程序³²。又政黨之財產，不僅屬於憲法第15條所保障之人民財產，且攸關政黨業務之推動與政黨之存續，其取得是否正當，自亦應與政黨之解散原因同視，並採取同一的程序保障。換言之，攸關政黨存續之政黨財產之凍結與剝奪等事項，參酌釋字第443號解釋所建立之「**層級性保留**」(stufiger Vorbehalt)，自應由憲法自行規定或明文授權法律規定。

「**黨產條例**」就政黨財產之不當取得的認定、凍結(禁止處分、移轉)與徵收(收歸國有)或返還「**不當黨產**」給「**被害人**」，甚至是處罰，欠缺任何憲法規定可資依憑，自屬違反「**憲法保留**」(Verfassungsvorbehalt)之違憲性規定！

七 憲法優位與時空法則

我國憲法第171條規定：「**①法律與憲法抵觸者無效。②法律與憲法有無牴觸發生疑義時，由司法院解釋之。**」憲法增修條文第3條第3項與第4項分別規定：「**③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。④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。**」根據本條第3項規定，乃有2004年6月23日全文39條之「**中央行政機關組織基準法**」之制頒³³。該法第2條第1項明定：「**本法適用於行政院及其所屬各級機關**

³² 憲法第23條規定：「**以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。**」

³³ 最近一次修正為2010年2月3日。

(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。」³⁴其中所謂「調查機關」³⁵，乃指「法務部調查局」，而不及於「黨產會」此一「組織」。因此，「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(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。」顯然有違「中央行政機關組織基準法」第2條第1項前段規定，更抵觸了憲法增修條文第3條第3項之明文規定³⁶。

再者，「黨產條例」第2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。」根據上述，就政黨財產之不當取得的認定、凍結(禁止處分、移轉)與徵收(收歸國有)或返還「不當黨產」給「被害人」，甚至是處罰，屬於「憲法保留」之事項，且掌理此等權限之機關人員，自不應屬於任何政黨黨員，特別是執政黨之黨員，方能期待其客觀、公正將事。因此，「黨產條例」第18條定：「**①**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。**②**主任委員、副主任委員或委員出缺時，行政院院長應於一個月內依前項程序派(聘)之，繼任者之任期至原任期屆滿之日為止。**③**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。」第20條規定：「**①**本會委員應超出黨派之外，依據法律公正獨立行使職權，於任期中不得參與政黨活動。**②**違反前項規定者，經本會委員會議決議通過後，由行政院院長解除其職務。」顯然違反作為民主法治國家原則之「權力分立原理」(Rule of Separation of Powers; Grundsatz der Gewaltentrennung)！

八 個案立法與時空法則

聖多瑪斯·阿奎納(St. Thomas Aquinas)於《論人為法律之權力》時即指出，「法律學家(按指：柴爾穌)於《羅馬法律類編》卷一第三題第三及第四條說：『關於經常發生的事該訂立法律，關於可能偶而一次發生的事，不訂立法律』」³⁷。個案立法(Einzelfallgesetzen)，不管是有利或有害之法律，因違反平等原則

³⁴ 本法於2008年7月2日修正第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。」其立法理由為：「一、警政署幕僚單位二十八個，附屬警察機關二十二個，另內部單位設組達十三個以上，且有外勤隊、大、中、小隊，性質特殊。二、依基準法第二十三條規定，機關內部分類為業務及輔助單位，惟警政署因其業務特殊需要，尚有設立勤務單位。三、與警察、檢察及調查之執法機關，其組織亦參照辦理。」

³⁵ 法務部調查局之前身，司法行政部調查局早於1956年4月20日即有組織條例之制頒，而於1980年8月1日配合司法行政部改制為法務部，而改稱為「法務部調查局組織條例」，2007年12月19日則更改法律名稱為「法務部調查局組織法」。

³⁶ 與此極為類似者，要屬2017年12月27日制頒之「促轉條例」第2條第1項規定。

³⁷ 詳參見聖多瑪斯·阿奎納(St. Thomas Aquinas)原著/劉俊餘神父翻譯/周克勤神父審定，前揭(註3)書，頁59-60。

聲請解釋憲法理由書

主旨：為調查「據訴，『政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例』於105年8月10日公布施行，行政院除怠於移請覆議及聲請釋憲外，並設不當黨產處理委員會，違反『中央行政機關組織基準法』之限制，其相關行政作為違反法治國原則與正當法律程序原則等情」乙案，本院因行使調查權適用政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例發生有牴觸憲法第1條、第15條、第16條、第23條、第171條第1項及憲法增修條文第3條第3、4項規定之情形，並與憲法所揭櫫之法治國原則下之法安定性原則、法律保留原則、法律明確性原則、比例原則及正當法律程序、權力分立與制衡原則有所扞格等疑義，爰依司法院大法官審理案件法第5條第1項第1款規定聲請解釋。

說明：

壹、聲請解釋憲法之目的

為民國（下同）105年8月10日總統令公布政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例（下稱黨產條例），行政院復依該條例第2條第1項規定設不當黨產處理委員會（下稱黨產會），查該條例之規範內容涉有如下違憲疑義：

- 一、黨產條例第4條第1款規定所適用之政黨，實質上僅規制特定政黨—中國國民黨，乃以個別性法律剝奪特定人民或團體之財產權，並授權行政行使司法權力猶如立法權居於司法權之地位，有違權力分立與制衡原則，並與憲法第15條規定財產權保障及第23條基本權利限制條款相互牴觸。
- 二、黨產條例第3條規定不適用任何時效制度，且於第8條規定課以申報義務，並於第26條對於違反者處以高額

規定所謂正當法律程序或比例原則，僅為概念宣示，本無待規定，此等概念並無法使人民預見裁罰可能性及作為事後司法救濟之操作應如何為之，實無從補足前開立法上未依法律保留原則及空白授權之違失。

六、黨產條例第2條規定行政院設黨產會，不受基準法規定之限制，其成員依據第18條與第20條規定，其任免均在行政權控制之下，不受國會監督，悖離憲法增修條文第3條第3項、第4項規定，並違反憲法第1條民主國原則。

(一)有關國家機關之組織，單就憲法本文第61條規定：「行政院之組織，以法律定之」、第76條規定：「立法院之組織，以法律定之」、第82條規定：「司法院及各級法院之組織，以法律定之」、第89條規定：「考試院之組織，以法律定之」、第106條規定：「監察院之組織，以法律定之」及第137條第2項規定：「國防之組織，以法律定之」而觀，顯見憲法特別對於五院及國防組織，要求需以法律保留，由立法決定，其他行政機關組織，則並未特別規定。惟因中央法規標準法第5條規定，關於國家各機關之組織者，應以法律定之，甚為明確，現實上也均遵行此等作法。

(二)86年修憲時，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定」、同條第4項規定：「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。」立法院復依憲法委託授權，制定基準法，該法恰如其名，係為遵循憲法付託，為中央行政機關組織之基準大法。對憲法增修條文第3條第3項、第4項規定，向來學界討論多著重在行政、立

法二權之互動關係上，亦即立法權對於此等基準法規制內容之鬆緊¹⁵。惟考其修憲原意，第三屆國民大會議程中，該條文出自荊知仁、謝瑞智及許勝發等133人提案第1號，其提案理由主係基於：第一，國家機關負責政策之擬定與推動，其內部之組織編制宜保持彈性，以發揮效能；第二，依外國法例，各機關之設立均須有法律依據；第三，在授權行政部門得彈性調整機關組織後，為控制員額之膨脹，國家機關員額應以法律規範之，至於各個機關的員額，則授權主管部門決定之，以其能在法令範圍內發揮彈性功能¹⁶。自上開修憲原意可知，修憲者希望立法權在憲法增修條文第3條第3項、第4項制定後，將行政的組織權，劃歸為「行政保留」領域，亦即法律僅得為「準則性規定」，而不得再行為過度細密組織法規範密度（例如每一組織均須有一對應之組織法）之修憲意旨，應係相當明確。惟此之修憲意旨除了立法院訂定未能立即有效獲得實踐，即目前現實國家機關組織之規範方式，乃係既存狀態。

（三）然而黨產條例卻於第2條第1項規定，根本性的排除基準法的適用。此之排除，實際上並非去否定基準法向為法學界批評，對於行政組織仍屬過度細密的嚴格控制之排除的部分，反而是另行制定了一個全然不適用基準法的獨立組織規定。憲法增修條文第3條第3項縱然不採行前開具有行政保留意涵的

¹⁵ 吳庚則認憲法增修條文第3條第3項、第4項規定已提供行政保留之憲法依據，參見氏著行政法之理論及實用，99年10月11版，頁145。相反見解，陳敏認為雖有憲法增修條文第3條第3項，然此亦正顯示立法機關對國家機關之組織有規範之權限，就個別機關制定獨立組織法，亦未受限制，並無行政保留可言，參見氏著行政法總論，100年9月7版，頁177。

¹⁶ 參見第三屆國民大會第二次會議修憲提案，國民大會秘書處出版，86年，頁16，轉引自，韓聖光，我國行政組織權歸屬之探討，政治大學法律學研究所碩士論文，93年，頁42。

強烈效力見解，而得視同給予立法權之選擇自由。然而如果立法機關已選擇立法為準則性規定之基準法後，憲法增修條文第3條第4項在此就給予「各機關」應遵守之義務，此之各機關，實應包含立法機關在內。也就是立法者本得選擇是否制定準則性的規定，但既選擇為準則性規定後，此規定既係履行憲法義務，不論是基於立法之安定性或憲法增修條文之要求，立法機關之選擇業受自我拘束，如此解釋，憲法增修條文第3條第3、4項之規定始有其意義。否則承認立法者得選擇是否制定「準則性規定」，制定後又捨修正該「準則性規定」之方式不為，而另行再立法排除該準則性規定之效力，則不只憲法增修條文第3條第3、4項之原修憲目的盡失，其存在意義與憲法尊嚴，亦恐將蕩然無存矣。

- (四)另按黨產條例第18條規定：「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。主任委員、副主任委員或委員出缺時，行政院院長應於1個月內依前項程序派（聘）之，繼任者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。」同條例第20條規定：「本會委員應超出黨派之外，依據法律公正獨立行使職權，於任期中不得參與政黨活動。違反前項規定者，經本會委員會會議決議通過後，由行政院院長解除其職務。」對於黨產條例所預設獨立機關均授權行政院為之，相較德國西元1990年8月31日統一協定增列：(a)獨立委員會由聯邦政府法律監督（Rechtsaufsicht）。統一後，聯邦政府在聯邦議會下院議長的同意下，另外任命

6位委員。聯邦政府得自統一開始生效至第12屆聯邦議會下院決議，基於重要理由，解除委員之任命，並任命接替委員，德國係將該委員會組成全置於國會監督之下。而黨產條例設置黨產會就特定政黨為剝奪財產等行政處分，其成員組成雖對於黨派與男女設有一定比例之限制，然實質上全置於行政權控制之下，不受國會監督，顯違反憲法第1條民主國原則。

(五)是則，黨產條例第2條規定行政院設黨產會，不受基準法規定之限制，其成員依據第18條與第20條規定，其任免均在行政權控制之下，不受國會監督，悖離憲法增修條文第3條第3項、第4項規定，並違反憲法第1條民主國原則。

七、黨產條例以立法權授權行政高權，設置黨產會排除包含憲法以下各普通法適用，已逾越德國就東德政黨黨產處理方式等各種轉型正義之方式，悖離法治國原則與正當法律程序原則，不符憲法第1條民主國及法治國原則，至為明確。

(一)法治國原則與正當法律程序係現代民主憲政之普世價值，解嚴以後為中華民國憲政實務所引用並發揚。

1、司法院釋字第574號許玉秀大法官部分協同意見書稱，法治國（Rechtsstaat）一詞，是一個德國製的產品，大約形成於19世紀，它的核心概念即是依法而治（rule of law）。追溯該原則的形成歷史，即英國大憲章所揭示拘束貴族人身自由必須依循法定程序的規定，這也是所謂正當程序（due process）的濫觴。所謂法治國，是一種具備權力分立且權力依法運作的國家權力運作模式，規定於德國基本法第20條第2項及第3項。

首頁 / 言論

中時專欄：李念祖《立法者如何侵蝕審判獨立？》

19:26 2019/07/18 言論 李念祖

字級設定：小 中 大 特

立法者侵蝕審判獨立，是實行權力分立制度才有的問題，其後果會帶來制衡功能的解消與制度的崩壞。

權力分立制度，區分立法與司法權，是為了避免專制。立法者只負責制訂抽象的法律規範，獨立的法院據之審判具體的個案，是權力分立的核心制衡設計。專制時代，掌權者同時掌握立法權與審判權，即成專制，不受制衡；民主時代的執政者，若是透過政黨控制立法者侵犯審判權，就是在消解權力分立與制衡，重回專制。

根據社會及歷史經驗觀察，立法侵蝕侵奪審判獨立，至少有三大手法。

一、立法者扮演行政部門的立法局，或是獨立機關人事提名的背書部隊。

一旦如此，就是立法者自我實質放棄立法權及人事同意審查權，解消立法機關對於掌權者的制衡功能。立法部門成為執政者的橡皮圖章，難以防止掌權者提名高度政治取向的人選進入司法體系，或是進入其他部門威脅司法，實質解消司法獨立。司法一旦成為黨羽，自難發揮制衡功能。

有更甚者，國會對行政部門的立法提案照單全收，或將原應屬法院的審判權實質授與行政部門，使得司法無力而執政者權力極大化。德國國會對希特勒內閣的授權法，將國會的權力實質讓渡給掌權者，惡名昭彰，威脅民主的竟然就是極端的民主！即令不到如此極端，國會一旦停止制衡行政，國人若對國會百般縱容政府部門架空司法、侵蝕審判獨立而毫無戒心，在面臨破毀民主、走向專制的時刻，就會無力招架。像是立法院通過司法人事一路綠燈，還有通過「前瞻」預算與「國安五法」的迅雷不及掩耳，都是例證。

二、立法者僭越審判權，通過個案羅織立法，溯及既往。

不得為個案立法，是權力分立制度對立法權最基本的限制。立法權針對特定人立法，就是個案立法，就是立法部門僭行法院的審判權。歷史上英國的國會運用個案立法對付政敵的劣蹟斑斑，就是美國憲法否定禁絕國會及州議會制定個案羅織法及溯及既往的法律，防止國會奪取審判權的殷鑒。

立法者行使立法權，是針對未來尚未發生的事件設定規範；司法審判，是針對過去發生的事件判斷特定人的對錯是非。而個案羅織立法，卻是國會用今天通過的法律，直接評斷特定對象過去作為的功罪，取代法官而逕行宣判。立法與司法的性質截然不同，其程序也與審判大有差異，個案羅織立法僭行司法權，不審而判，既違反權力分立，也違反程序正義。

個案立法以評價過去的既成事實為能事，就是溯及既往，個案立法常用來報復打擊敵人，有針對性而缺乏可預測性。例如《不當黨產處理條例》，針對過去的特定時期，鎖定特定政黨，還有私法人，未經司法審判即先斷定其財產多是取得不當，授權行政部門施以強制處分，就是個案立法。另如最近《投資人保護法》修法草案要回溯適用訴訟中的案件，就像年金改革立法事後單方縮水退休給付一樣，都在推翻法不溯及既往的原則。

三、立法者個別甚或集體，利用地位與職權，干涉審判。

立法者為個案進行司法關說，企圖影響辦案結果，就是利用地位與職權干涉司法。這種行徑，與憲法明文規定法官獨立審判不受任何干涉，當然不合。但是司法關說不但從未絕跡，而且層出不窮，無法可管。政治人物關說司法受到批評，還自恃理所當然，以追究批評者洩密刑責為能事。多年之前，立法院甚至曾有立委關說個案不成，逕行刪減法院預算的惡例。司法改

革國是會議上樹立「妨礙司法公正罪」的建議，至今不能實現；期待擅於關說的立法者立法防止司法關說，不啻緣木求魚。政治關說繼續威脅、侵蝕司法獨立，勢不可擋。

立法侵蝕司法的三大途徑，空白授權行政，架空或邊緣化司法審判、關說司法、個案羅織立法加上溯及既往，都正在進行，民主法治能不倒退？

立法者為什麼侵蝕審判獨立？無他，執政者的權力榻邊，豈容酣眠？誰能加以阻擋呢？如果不是法院，不是憲法法庭，那就只能是選民了。

（作者為東吳大學法律研究所教授）

#審判獨立

發表意見

0則留言

排序依據：最新



新增回應……

Facebook 留言外掛程式

吳
庚著

行政法之理論與實用

增訂十一版

號裁定），採與本書相同之見解。

3. 區別之實益

如所周知，分辨重覆處分與第二次裁決的主要實益，在於判斷提起爭訟是否合法，申言之，如為重覆處分訴願期間仍自先前的原處分起算，若屬第二次裁決則應自該裁決生效起計算。惟上述原則允許例外：（一）拒絕重開行政程序之處分，本質上也是重覆處分，但仍獨立起算法定救濟期間。（二）在第三人效力處分之情形，假定原處分未送達該第三人，而重覆處分則送達，該第三人提起爭訟期間自應從收受送達時起算。

第二節 行政處分之種類

一、以處分內容為區分標準

以行政處分內容作為分類之標準，行政處分可分為下命（Befehl）、形成（Gestaltung）及確認（Feststellung）三種。此項分類乃最普遍也是傳統意義之分類，蓋行政處分概念在十九世紀末引進德語法域之初，原本即視之為對人民權利義務有所處置或裁決的手段，並賦予與法院之判決相類似之性質，而判決向來分為給付判決、形成判決及確認判決三類，形成處分與確認處分用語相同於判決，下命處分則與給付判決相當。

1. 下命處分

維護秩序之各種處分（Ordnungsverfügungen）均屬之，下命處分所課予之義務，拒對人安穩行動，或生強制執行之問題，各種處分之中亦唯有下命處分有強制執行之可能性及必要性。

2. 形成處分

形成處分指行政處分內容係設定、變更或撤銷（廢止）法律關係者而言，故給予特許、撤銷特許、對公務員之任命或免職、核准歸化、准許專利以及關於物的一般處分等，皆屬形成處分之性質。如所形成之法律關係為私法上之權利義務者，學理上稱之為形成私法關係的行政處分（privatrechtsgestaltende Verwaltungsakte）。行政處分形成私法關係與前述之行政處分對外發生私法上效果，應有所區別，前者謂原本有當事人間之私法上行為存在，須主管機關作成處分介入之後，始產生權利義務變更之效果或方屬法定手續的完成；後者僅指涉行政處分（通常為須申請之處分）發生者具有私法上權義關係之性質，並不以有當事人間私法行為存在為前提。至於形成私法關係行政處分之舉例，諸如縣政府對漁會聘用總幹事不予核准之處分、主管機關對人民團體呈報核備之決議認定無效之處分、鄉鎮公所或縣市政府對租佃爭議所為之調處，在行政法院裁判中，曾出現不少此類案例，本章第一節即有引述。又形成處分一經確定，即有拘（羈）束力，不生執行之問題（參照行政法院七十二年判字第一〇四九號判決）（註五二之三）。

註五二之三：裁判要旨彙編，第四輯，五三九頁。

3. 確認處分

確認處分包括對法律關係存否之確認，以及對人之地位或物之性質在法律上具有重要意義事項的認定。所謂在法律上具有重要意義事項的認定，係指此種認定直接影響行政法上法律效果者而言（註五三）。關於法律關係存否之確認處分，實例不少；土地登記（土地法第四十六條以下）（註五四）、耕地租約登記（耕地三七五減租條例第六條）（註五五）、商標專用權範圍之評定（商標法第五十四條）（註五六）等本質上悉屬之。關於人之地位或物之性質的確認處分，例如依戶籍法所為之各種戶籍登記（戶籍法第五條、第三十八條）、自耕能力證明之發給（註五七）、地價或改良物補償之估定（土地法第二百三十九條、第二百四十一條）、公務人員退休金或保險金數額之核定（舊公務人員退休法施行細則第二十二條、舊公務人員保險法施行細則第五十七條）等。又論者或主張規制私法關係之行政處分，除形成私法關係行政處分外，尚有確認私法關係行政處分之類別，但目前通說並不採如此之細分，蓋無甚實益也（註五七之一）。

註五三：Vgl. Forsthoff, aaO., S. 209; auch Wallerath, aaO., S. 167.

註五四：土地登記之內容雖屬私權事項，但地政機關之登記或拒絕登記，則屬行政處分，見行政法院五十六年判字第九十七號判例。

註五五：參照行政法院五十二年判字第一九七號判例。

註五六：已註冊取得商標專用權者，其專用權人或利害關係人始得申請評定其專用權範圍，參照行政法院五十六年判字第一八六號判例。

註五七：農業用地之轉讓依土地法第三十條第一項及其他相關規定，須受讓人有自耕能力（耕地出租後改收田租者亦同），該受讓人應證明以確認一人之地位一遂或為無權公訴之經營業者，參照五十六年判字

註五七之一：持前述分類之見解，見註五方，論行政法效果之行政處分，前引書，三一八頁。若按此說則土地登記乃形成私法關係之行政處分，因為登記為土地移轉之生效要件，而租約登記則屬確認私法關係之行政處分，但實益不大，且對形成私法關係之處分如能採取較廣義之界定，將產生權利義務變動效果及完成法定手續均包括在內，則概念上亦無再作細分之必要。

二、以對關係人之效果為區分標準

按照行政處分之效果對相對人法益所生之影響，可分為授益處分（begünstigende Verwaltungsakte）負擔處分（belastende Verwaltungsakte）及混合效力處分（Verwaltungsakte mit Mischwirkung）¹。如行政處分之效果尚及於相對人以外之他人，則另有第三人效力處分（Verwaltungsakte mit Drittwirkung）之概念，試分述如下：

1. 授益處分與負擔處分

行政處分之效果係對相對人設定或確認權利或法律上之利益者，稱為授益處分。准許商標註冊、核准專利、任命為公務員、發給執照等係屬設定權利或法律上利益性質之授益處分；確認相對人具有某種身分如本國國籍或公職候選人資格等，亦屬於授益處分之一種。若行政處分之效果係課予相對人義務或產生法律上之不利利益者，稱為負擔處分。徵兵、課稅或免職處分，為典型之負擔處分。各種下命處分或拒絕為授益處分通常亦屬負擔處分。確認處分則屬「中立」性質，其為授益抑負擔端視請求（或依職權）確認時原已存在之狀態而定（註五八）。

行政法總論

國立政治大學前法律系教授

法學博士 陳 敏 著

中華民國一〇五年九月九版

第四節 行政處分之種類

一、下命處分、形成處分、確認處分

行政處分依其規制內容，可以區分為：

1、下命處分 (befehlende Verwaltungsakte, Verfügungen)

以命令或禁止，設定相對人作成特定作為、不作為或容忍義務之行政處分，為「下命處分」¹。下命處分所設定之行為義務，相對人如不履行，即無從達成目的，而須予以強制執行。行政處分中，亦僅下命處分始有強制執行之問題。在警察行政、秩序行政及公課行政，係以干涉及強制之手段完成行政任務，下命處分即為不可或缺之行為方式。

【實例】

一切之警察處分、交通號誌、集會之禁止、營業之禁止、規費之裁決、入伍之召集、危險建築物之拆除決定（建築 81—）。

2、形成處分 (gestaltende Verwaltungsakte)

用以設定、變更或廢棄具體法律關係之行政處分，為所謂之「形成處分」。

【實例】

各種許可之發給及撤銷、公路之提供公用及廢止公用、各種身分處分（公務員之任用及撤職、學生之註冊入學及開除、外國人之入籍）。

形成處分所涉及者，如為私法之法律關係，則為「私法形成之行政處分」(privatrechtgestaltender Verwaltungsakt)²。我國稍早之行政法論著，一般稱為「認可」或「補充之行政處分」³。私法之法律行為，如因欠缺其他之法律要件而無效者，並不因行政機關之認可而有效。其經行政機關

認可者，當事人亦仍可依私法規定予以撤銷⁴。

【實例】

政府興建之國民住宅，該住宅及基地之出售、出典、贈與或交換，應經國民住宅管理機關之同意。（國民住宅條例 19—、21—）

外國人租賃或購買土地，應會同原所有權人，呈請該管縣市政府核准。（土地法 19、20）

私立學校校長之選聘，屬董事會之職權（＝私法之合同行為）。惟依高級中等教育法第 14 條第 2 項第 2 段規定：「私立高級中等學校校長，由學校財團法人董事會遴選合格人員，並報各該主管機關核准後聘任之。」

3、確認處分 (feststellende Verwaltungsakte)

行政機關就法律關係或由法律關係產生之權利或義務，或就法律上具有重要性之人或物之性質，以可以產生存續力之方式所為，具有拘束力之確認，為「確認處分」⁵。

【實例】

國籍、選舉權、候選人資格之認定；公務員服務年資之認定（司法院釋字第 187 號）；人民對國家之法定金錢給付請求權之認定；土地或房屋價值之認定；私人土地為既成巷道之認定（最高行政法院 100 年度判字第 159 號判決）；役男兵役體位之判定（司法院釋字第 459 號）。

確認處分雖僅說明，有關事項依法律規定原所應有之效力，但因其認定有法律拘束力，具有規制之性質，仍為行政處分⁶。對依法律規定所成立之公法金錢給付義務，所為之認定（給付裁決 *Leistungsbescheid*），例如稽徵機關對稅額之核定，雖非該給付之法律原因。惟在該給付裁決存在時，因行政處分之拘束力，不得拒絕給付或要求退回所確認之給付⁷。因此，確認處分亦具有某些創設效力 (*konstitutive Wirkung*)。惟確認處分並

⁴ 請參照，林紀東，行政法，第 321 頁。

⁵ 由於「下命處分」或「形成處分」之作成，皆以確認相關之法律狀況為基礎，Wolff/Bachof/Stober (VwR II⁶, § 46 Rdnr. 2) 認為二者係以確認處分為其基礎。

⁶ Vgl. Erichsen, in: Erichsen, Allg. VwR¹¹, § 12 Rdnr. 28; Maurer, Allg. VwR¹¹, § 9 Rdnr. 46.

⁷ Vgl. Kruse, in: Tipke/Kruse, Abgabenordnung, § 37 Rdnr. 11 ff. 惟通說則逕以行政機關之給付裁決為給付之法律原因。

¹ Wolff/Bachof/Stober (VwR II⁶, § 46 Rdnr. 4 f.) 將「下命處分」視為形成處分之一種，因具有命令或禁止之內容，故為「廣義之形成處分」，而與一般不具有命令或禁止內容之「狹義形成處分」相區別。

² Vgl. Erichsen, in: Erichsen, Allg. VwR¹¹, § 12 Rdnr. 21, 27.

³ 例如，林紀東，行政法，第 320 頁以下；管歐，行政法精義，第 437 頁以下。

行政程序法第 43 條規定：「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。」因此，行政機關於行政程序中調查事實時，所為之證據評價 (Beweiswürdigung)，係採「自由心證主義」(Grundsatz der freien Beweiswürdigung)。茲所謂之「陳述」，包括當事人、利害關係人、證人及鑑定人等所為之陳述。所謂之「決定及理由」，係指行政機關認定事實真偽之結果，及所憑之證據及理由，包括如何斟酌相關人之陳述及取捨證據。行政程序法第 37 條但書並規定，當事人自行提出證據或申請調查事實及證據，行政機關認為無調查之必要而不為調查時，應於第 43 條之理由中予以敘明。

行政機關因證據調查不足，致認定事實有誤，所作成之決定即因而確有瑕疵。惟必須行政法院調查事實，發現行政處分實質不正確時，始因該瑕疵而廢棄該行政處分¹⁶。為能於事後明確掌握調查事實及證據之狀況，行政程序法第 38 條即提示：「行政機關調查事實及證據，必要時得據實製作書面紀錄。」

4、舉證責任

在行政程序中，職權調查原則排除「形式之舉證責任」(formelle Beweislast)。當事人並無程序法上之「主張責任」(Behauptungslast)或「提出證據責任」(Beweisführungslast)^{17、18}。惟行政程序中，原則上亦有「實質之舉證

¹⁶ 德國 1990 年 12 月 17 日修訂之行政法院法第 113 條第 3 項之第 1 句，已就此作較寬鬆規定：「法院認為進一步闡明事實之必要者，得不就本案自為決定而廢棄行政處分及訴願決定，但以所須進行之調查，依其種類及範圍為重要，且該廢棄考慮當事人之利益為合理者為限。」

¹⁷ Vgl. Badura, in: Erichsen, Allg. VwR¹¹, § 37 Rdnr. 10.

¹⁸ 在訴訟法上，「形式之舉證責任」為行為責任，亦稱「主觀之舉證責任」或「證據提出責任」，乃當事人為避免敗訴，對有爭執之重要事實，負有以自己之舉證活動證明該事實之責任。「實質之舉證責任」則為結果責任，亦稱「客觀之舉證責任」或「確認責任」，乃當事人因法定之要件事實真偽不明時，所受之不利。在採用辯論主義之程序，判決基礎之法律要件事實，除須於言詞辯論時獲得證明外，並且須經當事人之主張，法院始可據以作成判決。因此，當事人就作為判決基礎之事實，負有「主

責任」(materielle Beweislast)，亦即待證事實真偽不明時，其不利益之歸屬。對於決定之作成具有重要性之狀況如不能闡明，因欠缺要件而不能作成決定時，在加負擔行政處分，其舉證責任在行政機關¹⁹，在授益行政處分，其舉證責任在申請人。對行政機關行使干涉權限之異議，由異議人就反對之事實前提負舉證責任²⁰。

三、行政程序之終結 (Abschluß des Verfahrens)

行政程序之目的，在於作成行政處分、締結行政契約或從事其他行政行為。因此，行政機關已作成行政處分（無論對相對人為核准或駁回之決定）通知相對人，已締結行政契約，或已完成其他行政行為，行政程序固然因之而終結。惟行政機關未作成行政處分，終止行政契約之締結，或不繼續從事其他行政行為，行政程序亦因之終結。申請人撤回申請，或當事人為本案了結之聲明，亦可終結行政程序²¹。此外，行政程序亦可因一定事實之發生，例如因當事人之死亡、標的物之滅失而終結。

張責任」。主張責任亦可分為「主觀之主張責任」及「客觀之主張責任」。非由負有主張責任之當事人所主張之事實，亦即由他造主張之事實，法院亦得援用。因此，僅須當事人一造為主張即可，而不問該當事人是否負有主張責任。惟如兩造當事人皆未主張時，負有主張責任之當事人即歸於敗訴。故主張責任係以客觀之主張責任為基礎，但仍有主觀之主張責任存在。主觀之主張責任與主觀之舉證責任相對應，客觀之主張責任則與客觀之舉證責任相對應。主張責任，無論在時間上及事理上，皆存在舉證責任之前。故在採取辯論主義之程序，先問如何之法定要件事實，應由何造當事人主張；其次則問，何造當事人應就該事實負舉證責任。當事人須主張有利於己之事實，如有爭議，且須舉證。請參照：駱永家，民事舉證責任論，民國 70 年 3 版，第 45、53 頁以下。

¹⁹ 【最高行政法院 100 年度判字第 652 號判決】

…認定事實應依證據，無證據尚不得以擬制方式推測事實，此為依職權調查證據認定事實之共通法則。故行政機關本應依職權調查證據以證明違規事實之存在，始能據以作成負擔處分。據此，行政機關對於作成處分違規事實之存在負有舉證責任，受處分人並無證明自己無違規事實存在之責任，因而尚不能以其未提出對自己有利益之資料，即推定其違規事實存在。

²⁰ Vgl. Badura, in: Erichsen, Allg. VwR¹¹, § 37 Rdnr. 10; 林錫堯，行政程序上職權調查主義，收錄「當代公法理論」，翁岳生教授祝壽論文集，第 332 頁以下。

²¹ Vgl. Achterberg, Allg. VwR², § 22 Rdnr. 101 f.; Maurer, Allg. VwR¹¹, § 19 Rdnr. 19.

制執行之義務人⁶。執行機關不得指示第三人逕向義務人請求。第三人亦不得基於無因管理、不當得利或其與執行機關之私法契約關係，直接向義務人請求報酬給付。

執行機關對第三人所應支付之報酬，即「代履行費用」，應由義務人負擔之。執行機關對義務人之費用補償請求權，性質上原屬公法上金錢請求權，自亦得以行政強制執行之手段徵收之。行政執行法第34條乃規定：「代履行費用…逾期未繳納者，移送行政執行處依第二章之規定執行之。」⁷



應由義務人負擔之代履行費用，執行機關究應令義務人先行繳納，或於事後追繳，有不同之立法例。依行政執行法第29條第2項規定之文義，顯示許可事先徵收之意旨。在個案中，執行機關不事先令義務人繳納，而於執行後追繳，應無不可。

預繳代履行費用，可以產生下列正面效果：

- 對義務人產生心理壓力，促使其履行義務。

⁶ Vgl. Maurer, Allg. VwR¹⁴, § 20 Rdnr. 13; Achterberg, Allg. VwR², § 22 Rdnr. 201 f.

⁷ 舊行政執行法欠缺公法金錢債權之強制執行規定，以致代履行費用無從收取，代履行制度遂形同虛設。建築法第96條之1及修正前廢棄物清理法第34條所規定事項，雖亦為代履行之性質。惟有關之費用應如何收取，並無規定。修正前廢棄物清理法第33條雖規定：「依本法所處之罰鍰拒不繳納者，移送法院強制執行。」但費用並非罰鍰，自不得依該條規定移送法院強制執行。現行行政執行法全面施行後，不再有此一問題。修正後廢棄物清理法已刪除原第33條規定。

- 探測義務人之金錢負擔能力，據以斟酌是否繼續採用代履行之強制方法。
- 義務人屆期仍不繳納時，可以對繳納義務強制執行。
- 發現義務人財力不堪負荷時，可以改採其他強制方法。

3、指定人員之代履行

行政執行法第29條第1項，除許可執行機關委託第三人實施代履行（他人實施 Fremdvornahme）外，亦得由執行機關自行指定人員作成代履行之行為（自己實施 Selbstvornahme）⁸。例如，建築主管機關對於違章建築物，不委託拆除業者拆除，而派遣所屬之拆除人員拆除之。在德國學說上，有反對由執行機關自己實施之代履行者，認為如此將無以與直接強制相區別。惟執行機關之直接強制，不得收取費用⁹，基於財政考量，准許行政機關自為代履行，並收取代履行費用，應屬可行¹⁰。除行政執行法第29條外，個別行政法規，例如建築法第96條之1第1項及廢棄物清理法第71條第1項等，亦有此一主旨之規定。

二、怠金 (Zwangsgeld)

1、怠金之概念

「怠金」（或稱強制金），乃義務人不履行義務或違反義務時，由行政機關對其核定一定金額，限期履行，如義務人仍不依限履行，則對其強制收取該金額，使義務人感受金錢負擔之心理壓力，間接促使其履行義務之強制方法。行政執行法第30條規定：「**①**依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務而不為，其行為不能由他人代為履行者，依其情節

⁸ 行政執行法第29條第1項所謂之「指定人員」，應係執行機關以其行政權指定所屬之人員。對行政外界之人民（第三人），執行機關應以契約委託其為代履行，並無以公權力為指定之可能。執行機關對非其所屬之他機關人員，亦無權為代履行之指定。如有必要，執行機關亦應依行政執行法第6條，請求「其他機關」協助為之，並不得逕行指定其他機關之「人員」為代履行。

⁹ 我國舊行政執行法並無對行政強制執行徵收執行費用之規定。現行行政執行法僅於第25條，就公法金錢債權之強制執行，規定對義務人徵收因強制執行所支出之「必要費用」，但亦明示不徵收「執行費用」。

¹⁰ Vgl. Maurer, Allg. VwR¹⁴, § 20 Rdnr. 14.

輕重處新台幣五千元以上三十萬元以下怠金。¹¹依法令或本於法令之行政處分，負有不行為義務而為之者，亦同。」¹²依此，得以科處怠金之方式執行者，限於「不能由他人代為履行之行為義務」（作為義務）以及本質上即不能由他人代為履行之「不行為義務」（不作為義務、容忍義務），不包括「可代為履行之行為義務」（作為義務）。

【實例】

- 不能由他人代為履行之行為義務：於行政機關調查事實時，就僅為其所知曉之事項，為說明之義務；參加交通安全講習之義務。
- 不行為義務：不於深夜喧嘩之義務；醫師不為醫療廣告之義務（醫療法 18）；消防人員為搶救火災使用其建築物、土地之義務（消防法 19-1）。

惟在法理上，對可替代之作為義務，原非不得採用怠金之強制方法。但個案中，科處怠金且可能較其他之強制方法更符合比例原則。行政執行法現行規定似過於狹窄¹²。

怠金之作用本在於以金錢不利益迫使義務人自動履行義務，自應將有關事項通知義務人。行政執行法施行細則第 34 條即規定：「執行機關依本法第三十條或第三十一條規定處以怠金時，應以文書載明下列事項送達於義務人：一、執行機關及義務人。二、應履行之行為或不行為義務與其依據及履行期限。三、處以怠金之事由及金額。四、怠金之繳納期限及處所。五、不依限繳納時即予強制執行之意旨。」

怠金之本質亦為公法上之金錢給付義務。依行政執行法第 34 條：「……怠金，逾期未繳納者，移送行政執行處，依第二章之規定執行之。」

2、怠金之特性

怠金之本質為一種「屈服手段」（Beugemittel），其主要目的在於促

¹¹ 舊行政執行法第 5 條，按行政機關位階之高低，定其得課處罰鍰（怠金）之額度，不僅缺乏彈性，數額過低（最高額為 30 元），不符其後之經濟狀況及幣值，且義務人如拒不繳納時，並無強制徵收之方法，以致形同虛設。

¹² 德國行政執行法第 11 條即明文規定，對可替代之行為義務，亦可科處怠金。其全文內容如下：「①不能由他人作成，並且僅繫於義務人意願之作為，得以怠金促使義務人作成該作為。可替代之作為，不宜採行代履行，尤其義務人不能負擔他人實行所生之費用時，亦得科處怠金。②義務人違反作為之容忍或不作為義務時，亦得科處怠金。③怠金之數額為三馬克以上，二千馬克以下。」

義務人履行義務，而非制裁其過去之不履行義務。因此，怠金與刑事罰之罰金（Goldstrafe）及行政秩序罰之罰鍰（Geldbuße）皆有不同。在法理上應注意下列數點¹³：

- 怠金，得與罰金或罰鍰併科，並無一行為不兩罰原則（Prinzip des ne bis in dems）之適用¹⁴。惟在重覆科處時，仍應注意是否違反比例原則。
- 義務人經科處怠金後仍不履行義務時，得重覆及加重科處怠金。行政執行法第 31 條第 1 項即明文規定：「經依前條規定處以怠金，仍不履行其義務者，執行機關得連續處以怠金。」由於一般之行政執行皆須經「告戒」之程序，上開同條第 2 項遂規定：「依前項規定，連續處以怠金前，仍應依第二十七條之規定以書面限期履行。但法律另有特別規定者，不在此限。」無論行為或不行為義務之違反，各次皆應告戒始得科處，不得以「每當違反時即為強制執行」之表示方式，對以後各次之違反義務行為預為統括之告戒¹⁵。

依行政執行法第 31 條，固得重覆及加重科處怠金，惟前後科處之怠金間有何關聯，是否皆得依同法第 34 條移送執行，不無疑問。依德國之通說，基於可先後，而不可同時採行數強制方法之法理，因前次科處怠金未達成執行目的，而再次（加重）科處怠金時，即以後者取代前者，僅徵收最後科處之怠金，而非一併徵收歷次科處之怠金總額。否則，於核定前次科處之怠金時，係肯認該怠金可以產生執行效果，而再次科處怠金，則又否定先前科處怠金之效果，寧非矛盾¹⁶。我國行政執行法第 31 條規定，似採得連續科處怠金並全部徵收之立法例，在法理上並不妥當¹⁷。

由於舊行政執行法之「罰鍰」（＝怠金）制度不能發生作用，對違反應作為而不作為之義務者，行政法規遂以行政罰之罰鍰為替代方案，於科處罰鍰後依有關

¹³ Vgl. Maurer, Allg. VwR¹⁴, § 20 Rdnr. 15; Batts, Allg. VwR², CTS. 237 f.

¹⁴ 德國聯邦行政執行法第 13 條第 6 項即明文規定：「在義務履行前，強制方法得與罰鍰或罰鍰併為告戒，亦得重覆為之，並予以加重或變換。在前之告戒無結果時，得為新告戒。」怠金亦為此一規定中得併為告戒之強制方法。

¹⁵ Vgl. Drews/Wacker/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr², § 28 S. 536; App. Verwaltungsvollstreckungsrecht⁴, § 37 Rdnr. 10.

¹⁶ Vgl. App. Verwaltungsvollstreckungsrecht⁴, § 37 Rdnr. 11.

¹⁷ 相關問題，並請參照：蔡震榮，行政執行法³，第 173 頁以下。

不當黨產處理委員會 函

地址：10486臺北市中山區松江路85巷9號
5樓

承辦人：朱熾庭

電話：02-25097900分機847

電子信箱：yt.chu@cipas.gov.tw

100

臺北市中正區林森南路19號

受文者：中華民國婦女聯合會

發文日期：中華民國107年2月1日

發文字號：臺黨產調二字第1070000463號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：

附件：不當黨產處理委員會處分書黨產處字第107001號

裝

主旨：有關貴會是否為社團法人中國國民黨之附隨組織乙案，經107年2月1日本會第7次臨時委員會議決議，認定貴會為社團法人中國國民黨之附隨組織，茲檢送處分書乙份，請查照。

說明：

一、依據政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例（下稱本條例）第4條第2款、第8條第5項、第14條及第15條、本條例施行細則第2條等規定辦理。

二、本條例第5條第1項規定：「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9條第1項規定：「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。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。」，同條第5項則規定：「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。」。

三、貴會既經認定為附隨組織，則：

訂

未

(一)依前揭規定，貴會現有財產推定為不當取得之財產，並依本條例第9條第1項禁止處分，如有違反，依據本條例第9條第5項不生效力外，本會得依本條例第27條第1項規定處以該處分財產價值之一倍至三倍罰鍰。

(二)貴會如需處分財產，得依本條例第9條第1項但書規定及「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第九條第一項正當理由及許可要件辦法」向本會提出申請。

四、依本條例第8條第5項規定，附隨組織應於受本會通知日起4個月內向本會申報第8條第1項之財產，爰此併通知貴會按時申報，如逾期未申報，依本條例第26條規定，得處新臺幣100萬以上500萬元以下罰鍰。每逾10日，得按次連續處罰。另依本條例第10條規定，附隨組織依第8條規定應申報之財產，經本會調查認定有故意或重大過失隱匿、遺漏或對於重要事項為不實說明者，該財產推定為不當取得之財產，並依本條例第6條規定得命移轉為國有。

五、貴會如不服本處分，依本條例第16條規定，得於處分書送達之次日起2個月內，向臺北高等行政法院提起行政訴訟。

正本：中華民國婦女聯合會

副本：臺灣銀行、臺灣土地銀行、臺灣土地銀行和平分行、中國信託商業銀行股份有限公司、臺灣集中保管結算所股份有限公司

主任委員 林峯正

不當黨產處理委員會處分書

黨產處字第 107001 號

被處分人：中華民國婦女聯合會
統一編號：21101102
址 設：臺北市中正區林森南路 19 號
代 表 人：雷倩
地 址：同上

就被處分人是否為社團法人中國國民黨之附隨組織案，本會處分如下：

主 文

被處分人為社團法人中國國民黨之附隨組織。

事 實

壹、案緣本會依政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例（下稱本條例）第 4 條第 2 款、第 8 條第 5 項及第 6 項規定主動立案調查，並依本條例第 11 條規定，向行政院、內政部、國防部、衛生福利部、財政部、教育部、臺北市教育局、國史館、中華民國軍人之友社（下稱軍友社）、臺灣省進出口商業同業公會聯合會、臺北市進出口商業同業公會及高雄市進出口商業同業公會調取相關資料；經本會民國（下同）106 年 3 月 28 日第 14 次委員會議決議，依本條例第 14 條規定，於同年

4月27日就「中華民國婦女聯合會是否為社團法人中國國民黨之附隨組織及其財產是否為不當取得財產」等事由，並以「(一) 中華民國婦女聯合會(下稱婦聯會)是否曾為社團法人中國國民黨(下稱中國國民黨)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中國國民黨實質控制之附隨組織？1、婦聯會自39年4月17日成立時起，有無受到中國國民黨實質控制其人事、財務或業務經營？2、婦聯會是否曾以相當對價轉讓而脫離中國國民黨實質控制？(二) 中國國民黨代領轉發款項、影劇票及棉紗附捐、結匯附勸勞軍捐獻(即勞軍捐)、防衛捐及接受政府機關補、捐助等款項性質為何？是否為政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第4條第4款之不當取得財產？」等爭點舉行第一次聽證(本會聽證卷1之1第3-4頁)；復經本會106年6月27日第20次委員會議決議，於同年7月18日以「中華民國婦女聯合會是否為社團法人中國國民黨之附隨組織」為由，並以「中華民國婦女聯合會(下稱婦聯會)是否曾由社團法人中國國民黨(下稱中國國民黨)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中國國民黨實質控制之附隨組織？(一) 婦聯會自39年4月17日成立時起，有無受到中國國民黨實質控制其人事、財務或業務經營？(二) 婦聯會是否曾以相當對價轉讓而脫離中國國民黨實質控制？」為爭點舉行第二次聽證(本會聽證卷2之1第3-4頁)。

貳、被處分人於106年4月19日提出陳述意見書(一)、(二)(本會聽證卷1之1第135-144、145-227頁)，並於同年8月14日提出陳述意見書(三)(本會聽證卷2之1第449-498頁)；於前開兩次聽證程序中，被處分人之代理人徐履冰律師、沈政雄律師及張苑萱律師皆到場陳述意見，本會邀請之

利害關係人社團法人中國國民黨（下稱國民黨）則指派其代理人行政管理委員會主任委員邱大展、副主任委員李福軒（僅於第二次聽證到場）及代理人張少騰律師到場陳述意見。

理 由

壹、按本條例第 1 條之立法目的：「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」，其立法理由謂：「二、現代民主政治係以政黨政治方式呈現，各政黨之自由、正當發展必須給予保護。為使各政黨維持競爭之機會均等，須保障各政黨具有在平等基礎上從事活動之權利。是以，為建立政黨公平競爭環境，並健全民主政治，爰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」，準此可知，本條例之目的在於規範及妥適處理政黨及其附隨組織不當取得之財產，以實現政治公平競爭之立足點平等，健全民主政治，並落實轉型正義，合先敘明。

貳、國民黨符合本條例第 4 條第 1 款「政黨」之定義：

一、按本條例第 4 條第 1 款規定：「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」，及其立法理由謂：「二、考量七十六年七月十五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七十八年修正公布後，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三百個，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。爰於第一款明定本條例所稱政黨，指中華民國七十六年七月十五日解除戒嚴前成立並於七十八年一月二十七日動員戡亂時期人民團體法修正公布後依該法第六十五條但書備案者。」

二、查國民黨係於民國前 18 年 11 月 24 日成立，嗣 8 年由中華革命黨改組而成，經 13 年 1 月 20 日在中國大陸廣州地區舉行第 1 次全國代表大會，並於 78 年 2 月 10 日依動員戡亂時期人民團體法規定向主管機關內政部備案之政黨，符合本條例第 4 條第 1 款之「政黨」定義，有內政部 105 年 9 月 2 日台內民字第 1050433653 號函可稽（本會調查卷 7 第 2-3 頁）。

參、被處分人曾由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國民黨實質控制，故依本條例第 4 條第 2 款後段規定，被處分人為國民黨之附隨組織：

一、按本條例第 4 條第 2 款規定：「本條例用詞，定義如下：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。」，其立法理由謂：「三、政黨依人民團體法第四十七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。」；復按政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例施行細則第 2 條規定：「本條例第四條第二款所稱實質控制，指政黨得以直接或間接之方式，對特定法人、團體或機構之人事、財務或業務經營之重要事項為支配。」，其立法理由謂：「二、政黨以直接或間接之方式，對於特定法人、團體或機構之人事、財務或業務經營之重要事項，行使支配之影響力者，無異該政黨即係實質控制該法人、團體或機構，從而該法人、團體或機構乃屬本條例所稱政黨之附隨組織，爰予明定，俾利適用。」是以，倘本條例所指之政黨現時仍以直接或間接之方式，對於獨立存在之特定法人、團體或機構之人事、財務或業務經營之重要事項，行使支配之影響力；或本條例所指之政黨過去曾以直接或間接之方式，對於獨立存在之特定法人、團體或機構之人事、財務或業務經營之重要事項，行使支配之影響力，且該特定法人、團體或機構非以相當對價轉讓而脫離該政黨實質控制者，則該法人、團體或機構即為該政黨之附隨組織。

- 二、查被處分人於 39 年 4 月 17 日依 31 年 2 月 10 日制定公布之「非常時期人民團體組織法」成立時，乃以「中華婦女反共抗俄聯合會」為其團體名稱（本會調查卷 4 第 78 頁；調查 7 第 227 頁）；至 53 年時，被處分人向內政部申請更名為「中華婦女反共聯合會」（本會調查卷 7 第 230 頁）；嗣 78 年 1 月 27 日「非常時期人民團體組織法」修正並更名為「動員戡亂時期人民團體法」後，被處分人經內政部以 79 年 2 月 8 日台（79）內民字第 777489 號函准予立案登記為全國性政治團體，並發給中華民國政治團體立案證書（政治證字第 006 號），

此時被處分人之名稱仍為「中華婦女反共聯合會」(本會調查卷7第296-299頁);81年7月27日「動員戡亂時期人民團體法」修正並更名為「人民團體法」後,被處分人於85年10月11日定名為「中華民國婦女聯合會」(本會調查卷7第270-273頁),是以,被處分人之名稱雖屢有更迭,惟其同一性不變,係一依人民團體法核准立案登記且獨立存在之政治團體。

三、被處分人乃因國民黨為將其婦女運動工作統合於其統治集團之核心成員蔣宋美齡一人領導而成立,且被處分人與中央婦女工作會(下稱婦工會)皆在國民黨之政策領導下分工執行該黨之婦女工作業務,故國民黨曾實質控制被處分人之業務經營:

(一) 國民黨中央委員會黨史委員會(下稱黨史委員會)出版之《中國國民黨黨務發展史料——婦女工作》一書中,於「陸、第六屆中央執行委員會時期:一、第七次全國代表大會前之中央婦女運動委員會工作報告(民國三十四年五月~三十九年八月):(四)在臺時期」章節內曾記載:「……迄至本黨改造時止一切工作悉依預定步驟實施,無絲毫變更遲延之處,茲列舉其梗概於左:(一)輔導成立臺北市各界婦女慰勞團:為團結臺北市婦女力量,共同從事反共抗俄工作,於卅八年十二月策動各界婦女成立臺北市各界婦女慰勞團,並推選浦陸佩玉等為常務委員,號召各界愛國女胞踴躍參加……惟因該團非全國性組織,至有籌組中華婦女反共抗俄聯合會之計劃後,即自動撤銷,以便在蔣夫人領導之下,統一步伐集中力量,克盡婦女愛國天職。……(六)籌組全國性反共抗俄婦女團體:為團結全國婦女同胞在蔣夫人領導之下共同從事反共抗俄工作,特擬具中華婦女

反共抗俄聯合會組織及工作計畫大綱草案，提經本會委員會會議商討通過呈請 蔣夫人核准施行，並承指派本會副主任委員呂曉道會同該會現任總幹事皮以書等負責籌備……從此婦女反共抗俄之神聖偉大工作即在 夫人統一領導之下積極展開與日邁進。」(本會調查卷 7 第 33-36 頁)，可知原本由國民黨中央婦女運動委員會(下稱國民黨婦委會)輔導成立之「臺北市各界婦女慰勞團」，本係從事反共抗俄工作，卻於國民黨擬籌組被處分人之計劃後，該團體即自動撤銷，可見被處分人於國民黨之婦女反共抗俄工作中具有獨占性地位；再者，國民黨婦委會擬具被處分人之組織及工作計畫大綱草案後，尚需呈請蔣宋美齡核准施行，顯見蔣宋美齡之地位凌駕於國民黨婦委會之上，故被處分人實乃因國民黨為將其婦女反共抗俄運動工作統合於蔣宋美齡一人領導下而成立。又國民黨黨史委員會出版之《中國國民黨建黨一百週年叢書——中國國民黨職名錄》於「中央改造委員會」一節亦記載：「次(三十九)年七月二十二日，第六屆中央常務委員會召開臨時會議，通過『本黨改造案』，包含『關於實施本黨改造之說明』、『本黨改造綱要』及『本黨改造之措施及其程序』三項文件，展開黨的改造」(本會調查卷 7 第 75 頁)，可知國民黨婦委會早在 39 年 7 月 22 日國民黨第六屆中央常務委員會臨時會議通過「本黨改造案」前，便已將「籌組中華婦女反共抗俄聯合會」列為該黨婦女運動工作之一，故被處分人雖主張其成立時間早於國民黨 42 年 11 月設立之「婦女工作指導會議」(下稱婦指會)及婦工會(詳下述)，以及被處分人係由蔣宋美齡主導成立而與國民黨無關云云，然而國民黨為籌組全國性反共抗俄婦女團體並由蔣宋美齡領導而促使被處分人成立一節已有前開國民黨黨史資料可證，且國民黨係基於蔣宋美

齡身為「蔣夫人」，亦即當時國民黨最高決策者蔣中正之夫人此一統治核心成員地位，而將被處分人交由蔣宋美齡主導成立，由此益徵國民黨實質控制被處分人之事實。

- (二) 錢劍秋於婦工會出版之《致婦工同志的四十封信》一書中曾表示：「各縣市婦女工作成立伊始……最重要的要切實加強縱橫間的聯繫……橫的聯繫，主要是與當地各有關團體，配合無間，各縣市主要的婦女團體，有婦聯會，婦女會，婦工組，應該一視同仁，相互合作，婦工組多作策動指導的工作，婦聯會顧名思義，該是著重推行宣慰服務工作，婦女會則是側重婦女生活改進的工作，如此可以分工合作，並不會有所衝突，這個觀念建立了，相互間攜手合作，在黨的主義和政策領導之下，一致向反共抗俄工作而努力，這個偉大艱鉅的任務達成以後，才是婦女工作負起了黨的使命。」（本會調查卷4第142頁）；復依《中國國民黨職名錄》記載，自42年第七屆中央委員會至77年第十三屆中央委員會期間，婦工會主任皆為錢劍秋，其亦同時擔任婦指會之委員（自42年第七屆中央委員會至58年第十屆中央委員會）及幹事委員（自65年第十一屆中央委員會至82年第十四屆中央委員會）（本會調查卷4第385-400頁），其對國民黨婦女工作之觀察應有較高之可信性；故從其前開敘述中，顯見被處分人及婦工會在國民黨之政策領導下，彼此分工合作執行國民黨之婦女工作業務。

- 四、被處分人在蔣宋美齡所領導之國民黨婦女運動中具有重要地位，而其人事權由蔣宋美齡完全掌握；被處分人之主要幹部亦多為國民黨婦指會及婦工會之重要幹部；且僅有夫婿為國民黨籍政界人事者，始有資格擔任被處分人之分會幹部，故

國民黨曾實質控制被處分人之人事：

(一) 蔣宋美齡長期擔任國民黨婦指會之指導長及被處分人之主任委員，具黨職身分，為國民黨婦女運動工作之領袖：

1、國民黨黨史委員會出版之《中國國民黨建黨一百週年叢書——中國國民黨職名錄》一書於「第七屆中央委員會」一節中曾記載：「民國四十二年十一月，第七屆中央委員會第三次全體會議通過增設婦女工作會，掌理婦女運動工作及婦女團體之黨團活動；同時設置婦女工作指導會議，為常務委員會指導婦女工作之機構。」(本會調查卷7第87頁)；同書於「第十四屆中央委員會」一節中記載：「中央委員會另設婦女工作指導會議，承指導長之命，研討及指導有關婦女工作。」(本會調查卷7第123頁)；復依同書記載，自42年第七屆中央委員會起至該書出版時83年9月之第十四屆中央委員會期間，婦指會指導長一職皆由蔣宋美齡擔任(本會調查卷4第385-400頁)；婦工會編註之《指導長 蔣夫人對婦女訓詞輯要》一書於「中央婦女工作會第一次幹部會議開幕訓詞——民國四十四年七月三日於臺灣陽明山莊」中載有蔣宋美齡之訓詞如下：「在抗戰時期，總裁要我出來負責黨的婦女工作，那時我正辦理新生活運動婦女指導委員會，不願參加黨的婦女工作，我政治沒有興趣，後來我看出黨的失敗的原因，便是在沒有組織婦女與青年，總裁又一再督促我出來主持中央婦工會，為了整個黨的前途，我祇得犧牲我個人的自由來擔任本會的指導長，現在我又是兼中華反共抗俄聯合會的主任委員和臺灣省婦女會的名譽會長，這三個團體完全由我領導，希望你們三個團體的同志要精誠合作，協同努力。」(本會調查卷4第

356 頁)；而錢用和於《錢用和自傳——半世紀的追隨》曾謂：「……就體制論，婦女工作機構，應受中央常務委員管轄，其間如何接到蔣夫人領導關係，需有適當組織。夫人囑我與皮總幹事設計，頗費周章，最後中央請蔣夫人任指導長，下設婦女工作指導會議，做為決策機構，……下設中央婦女工作會，為執行機構……」(本會調查卷 4 第 99 頁)，準此可知，國民黨婦指會承指導長之命，研討及指導國民黨婦女工作，為國民黨婦女工作之決策機關，其下設有婦工會，僅為其執行機關，此由婦工會並無指導長一職，惟蔣宋美齡於上開婦工會訓詞中卻自稱為「本會之指導長」亦可證實其上下指導關係，故婦指會指導長實為國民黨婦女運動工作之最高領導人，而此一職位長期由蔣宋美齡擔任。

- 2、皮以書於《中國婦女運動》一書中曾表示：「但是儘管各個婦女組織創設的宗旨不同，自蔣總統夫人於三十九年提出婦女們要參加反共抗俄的號召之後，一齊團結在蔣總統夫人的領導之下，組成一個堅強的陣線，密切配合，步調一致，共同致力於反攻復國的工作。具體地配合協調的方法，以中華婦女反共聯合會的成立，為其樞紐。」(本會調查卷 4 第 169 頁)；依《鄭玉麗女士訪談錄》一書之記載，曾參與草擬被處分人章程草案之鄭玉麗表示：「由於蔣夫人身兼中華婦聯總會（長沙街）主任委員以及中央婦工會（寶慶路）指導長兩職，所以這兩個組織等於是老夫人的雙臂。」(本會調查卷 4 第 209 頁)；再依被處分人網站（網址：<http://www.nwl.org.tw>）中「宗旨與任務」項下之記載以及其他相關記載，被處分人之主任委員自 39 年成立起至 92 年止，皆由蔣宋美齡擔任，92 年後始由辜嚴倬雲接任（本會調查卷 7 第 196 頁、第 238 頁、第 319-320 頁）；由是可知，

被處分人在蔣宋美齡所領導之國民黨反共抗俄婦女運動中具有協調各組織之樞紐地位，且蔣宋美齡除長期擔任國民黨婦指會指導長外，亦擔任被處分人主任委員，被處分人對蔣宋美齡所領導之國民黨婦女運動之重要性可見一斑。

(二) 自被處分人章程規定及相關史料印證可知，蔣宋美齡直接且完全掌握被處分人之人事權：

- 1、從被處分人 105 年 1 月份章程第 4 條第 1 項規定：「凡年滿 20 歲認同本會宗旨，志願參加本會組織活動之中華婦女，經本會或分支會委員二人以上之介紹，提經本會常務委員會通過，均得參加本會為會員。」、第 10 條規定：「本會置主任委員一人，綜理會務，對外代表本會。主任委員由常務委員互選之，任期 4 年。」、第 12 條規定：「本會設委員七十一人至九十一人，由本會自會員中推舉經常務委員會通過聘請之。委員會每年召集一次，主任委員於必要時得召集臨時委員會。」、第 15 條規定：「本會置常務委員十一人至十五人，由委員互選之。」、第 18 條規定：「本會常務委員會秉承主任委員之命，設計、審議及考核各項重要會務暨決議案之執行，每四個月舉行常會一次，主任委員於必要時得召開臨時常會。」、第 19 條規定：「本會設秘書長一人，副秘書長一至二人，由主任委員聘任之，秘書長秉承主任委員之命，負責執行本會經常事務，副秘書長協助秘書長辦理之。本會設秘書室主任一人，並依業務需要，分設各組室辦事。」(本會調查卷 7 第 6-7 頁) 及被處分人 79 年 1 月 25 日登記為政治團體時之章程第 14 條規定：「常務委員十一人至十五人，由創辦人聘請之。」(本會調查卷 2 第 123 頁；調查卷 7 第 14 頁) 可知，被處分人之會員、委

員須由常務委員會通過始得加入或聘請；至於常務委員之產生方式，於 105 年 1 月份章程中雖規定由委員互選之，惟依其 79 年時之章程則由創辦人聘請之，則常務委員會雖有會員及委員之人事同意權，惟創辦人具有常務委員之任命權，復因常務委員會須秉承主任委員之命，設計、審議及考核各項重要會務暨決議案之執行，故被處分人之人事任命權實由其創辦人即長期擔任主任委員之蔣宋美齡一人掌握。

- 2、從錢用和之著作《錢用和自傳——半世紀的追隨》一書中之記載：「三十日夫人（按：指蔣宋美齡）電〔臺？〕皮總幹事與我，赴總統官邸，告以婦工會主任，已請錢劍秋女士擔任，我很贊成，皮總幹事陳說在政治派別方面，不甚合適，夫人謂：婦女工作不必拘泥政治派別，當即決定，任錢劍秋委員為主任，並兼婦聯會常務委員，以資在夫人指導下的兩婦女組織，得互相溝通的機會，我在精神上如釋重負，感到輕鬆。」（本會調查卷 4 第 101 頁）；依國史館出版之《劉脩如先生訪談錄》記載，曾任內政部民政司司長之劉脩如表示：「婦女總會全名寫中國婦女反共抗俄聯合會，籌備時期谷正鼎、皮以書夫婦曾銜蔣夫人命來社會司和我商量，谷正鼎夫婦兩人轉達蔣夫人要成立『中國婦女反共抗俄聯合會』一事，我表示樂觀其成，但是對於該聯合會所有委員，都由蔣夫人聘請一節，我說明此一方式與社團法人規定不符。凡是社團法人的理監事或委員均必須透過選舉方式，否則無效，所以不能不經過選舉程式。他們回去報告蔣夫人後幾天，皮總幹事再度到社會司找我，說蔣夫人非常堅持委員必須由她聘，不願透過選舉方式，一定要由蔣夫人全權決定。基於主管機關立場，我不能例外違法，但

也不好不遷就蔣夫人意思，於是我建議『中國婦女反共抗俄聯合會』名稱視為社會運動機構，但不是一個法定的社團法人，凡是社團法人委員就必須經過選舉，現在比照呂錦花的『保護養女運動委員會』先例，視為一種婦女運動的臨時社會運動組織，不需要選委員，卻同樣具備委員會的功能。我的建議終獲蔣夫人同意，所以婦聯總會才成立，但不是正式的社團法人。」（本會調查卷4第203頁；調查卷7第150-151頁）可知，蔣宋美齡具有直接任命被處分人之常務委員及委員之權，故蔣宋美齡直接且完全掌握被處分人重要幹部之人事權。

（三）被處分人之主要決策幹部多為國民黨婦指會或婦工會之重要幹部，其組成人員亦高度重疊，且僅有夫婿為國民黨籍地方自治團體首長或議長者，始有資格擔任被處分人分會之幹部：

- 1、《婦聯三十年》一書中記載被處分人46年之主任委員、常務委員及委員名單：主任委員：蔣宋美齡；總幹事：皮以書；常務委員：沈慧蓮、王青蓮、盛關頤、錢用和、郭佩雲、錢劍秋、陳紀彝、陶曾毅、林慎、蕭德華、呂曉道、陸寒波、張靜霞、陸佩玉；委員：于汝洲、王青蓮、王文湘、王雋英、王化民、王雪英、方良、尤祥雲、甘幗英、仝道雲、石裕清、石季玉、向新、江學珠、任培道、任宗英、伊希娜珍、呂錦花、李蘭、李秀芬、金文華、周美玉、周秀蘭、阿里同漢、柯淑芳、胡佩芬、胡魁生、俞俊珠、姚谷香、梁就光、馬育英、倫蘊珊、夏德箴、陳逸雲、陳香梅、張默君、張邦珍、張岫嵐、張希文、張維貞、許素玉、清巴圖、黃百器、黃岩琪、曾寶蓀、費俠、趙筱梅、趙淑嘉、廖溫音、劉巨泉、劉

玉英、劉宦、鄧惠芳、鄭碧雲、鄭玉麗、錢章升、羅衡（本會調查卷 7 第 222-223 頁）；《中國國民黨職名錄》中「第八屆中央委員會」一節記載：「民國四十六年十月二十六日，第八屆中央委員會舉行第一次全體會議，通過『中央委員會組織條例』，……，各處組會及各種委員會與第七屆八中全會後之中央委員會組織相同，設秘書處……婦女工作會等十二個業務單位，與婦女工作指導會議、宣傳工作指導委員會……等四個中央常務委員會對特定事項之指導機構」（本會調查卷 7 第 104-105 頁），該節並記載：「第八屆中央委員會職名錄：……婦女工作指導會議：指導長：蔣宋美齡；幹事委員：錢用和、呂錦花、呂曉道、李秀芬、王雋英、許素玉、陳逸雲、皮以書、羅衡、林慎；委員：于汝洲、王化民、石季玉、江學珠、沈慧蓮、阿里同漢、徐鍾珮、凌英貞、莊靜、清巴圖、張希文、張岫嵐、陶太庚、傅晴曦、趙文藝、趙筱梅、劉玉英、蔡淑瓊、錢劍秋、謝緯鵬、盧孰競。中央婦女工作會：主任：錢劍秋（一中全會，民國四十六年十月二十六日通過）；副主任：朱劍華。」（本會調查卷 4 第 387 頁；調查卷 7 第 116-117 頁）對照被處分人之上開名單及「第八屆中央委員會職名錄」中「婦女工作指導會議」及「中央婦女工作會」之部分，被處分人之主任委員、總幹事分別為身兼國民黨婦指會指導長之統治核心成員蔣宋美齡及身兼國民黨婦指會幹事委員皮以書，而常務委員 14 人中亦有同時擔任國民黨重要黨職之沈慧蓮（兼國民黨婦指會委員）、錢用和（兼國民黨婦指會幹事委員）、錢劍秋（兼國民黨婦工會主任）、林慎（兼國民黨婦指會幹事委員）及呂曉道（兼國民黨婦指會幹事委員）等 5 人，以及其他國民黨重要黨員幹部之夫人王青蓮（其夫婿周至柔曾任國民黨中央評議委員）、郭佩雲（其夫婿黃朝琴曾任國民黨中

常委)、陶曾毅(其夫婿蔣夢麟為國民黨員,曾任國民政府教育部長)、蕭德華(其夫婿王世杰曾任國民黨中央評議委員)、陸寒波(其夫婿徐柏園曾任國民黨財務委員會主任委員、國民黨中央評議委員)與國民黨提名當選之臺灣省臨時省議會首屆省議員陸佩玉等6人,且不僅被處分人之主要決策幹部多為國民黨婦指會或婦工會之重要幹部,其委員與國民黨婦指會及婦工會等成員亦有重疊,組織人事間交織串連。

- 2、據《鄭玉麗女士訪談錄》一書之記載,鄭玉麗曾表示:「臺北市長夫人未在婦聯會臺北市分會主委之列,是其來有自的,因為民國四十年至四十三年間,臺北市長吳三連為非國民黨人士,老夫人就請省政府秘書長浦薛鳳的夫人浦陸佩玉女士擔任主委一職,後來該職務由常委林慎女士接任,任期直到林慎女士過世為止。」(本會調查卷4第205頁;調查卷7第196頁)、「民國42、3年間,各鄉鎮婦女會成立,成為婦女會的最基層組織。鄉鎮婦女會派代表到縣市婦女會開會,選舉理監事,之後再派代表到省婦女會開會,選舉理監事,由下而上,完全符合民眾團體管理辦法的規定進行,是民主化的民眾團體。婦聯會則不同,總會常務委員及分會主委並非經由選舉產生。婦聯會總會下設各縣市、機關團體分會,以縣市長夫人、及機關團體首長夫人為主委(臺北市例外),在國民黨獨大時,實施起來並沒有問題,現在遇到縣市長非國民黨籍者,則請議長夫人擔任;鄉鎮支會以鄉鎮長夫人為主委。臺北市各區亦設支會,以士紳夫人為區支會主委,同樣的都是以國民黨籍為當然條件。」(本會調查卷4第209頁;調查卷7第212-213頁)故被處分人各分會之主任委員,其夫婿必須為國民黨籍之各地

方自治團體首長或議長，始有資格擔任。

五、國民黨曾透過其執政之優勢地位協助被處分人取得「結匯附勸勞軍捐獻」(下稱勞軍捐)等營運經費，國家補助經費亦曾由國民黨轉發予被處分人，故國民黨曾實質控制被處分人之財務：

(一) 勞軍捐非屬一般自由捐獻，欠缺法源依據，且國民黨對於被處分人取得前開款項具有不可或缺之關鍵地位：

1、按 31 年 5 月 2 日由國民政府訂定，經 42 年 5 月 20 日行政院(42)台規字第 2873 號令修正，至 96 年 1 月 19 日行政院臺內字第 00960080714 號令發布廢止之「統一捐募運動辦法」之第 1 條、第 3 條規定：「為提倡國防建設慰勞國軍舉辦公益慈善及文化教育事業，發起捐募運動者，均應照本辦法之規定辦理。」、「發起各種捐募運動，應先將計畫用途及募集方式，申報該管社會行政機關會商各該事業主管機關核准。」(本會調查卷 3 第 1 頁)；查內政部 105 年台內民字第 1051101290 號函檢附之書面報告記載：「『勞軍捐獻』(下稱勞軍捐)係由中華民國婦女聯合會(下稱婦聯會)及中華民國軍人之友社(下稱軍友社)依據『統一捐募運動辦法』報請主管機關同意，自 44 年發起，其中採『附徵』方式收取之生產事業進口外匯勞軍捐款及貿易商進口外匯勞軍捐款，迄 78 年 7 月 1 日全部停徵，歷時 34 年。依財政部 96 年公文所載『勞軍捐之發起係由本部核准』1 節，前經本部調閱相關卷冊，以 96 年 3 月 26 日台內社字第 0960027281 號函復該部現存可稽案卷，無所述本部 44 年核准徵收函，而勞軍款項之運用業務監督權屬機關應為國

防部。……二、勞軍捐之收支：(一)附徵方式及比例：『附徵勞軍捐』自 44 年 6 月 1 日始，由各工商業公會於每年會員大會通過捐獻案，決議由各銀行逕於進口結匯時收取，生產事業捐款部分由軍人之友社及婦聯總會委託代收，貿易商捐款部分由臺北市、高雄市、臺灣省進出口公會委託代收。收取比例為進口外匯每結匯美金 1 元捐獻新臺幣(下同) 5 角，70 年 11 月 13 日起捐獻標準降為 3 角、76 年間工商業界以勞軍捐並無法源依據，反對聲浪四起，當年 5 月 1 日降為 2 角，77 年 8 月 1 日再降為 1 角，嗣後改為自由樂捐至停徵止。』(本會調查卷 2 第 270-271 頁)；軍友社(50)軍友聯字第 28286 號函所附報告中有記載：「甲、發動附勸經過，一、進出口商結匯附勸係按結匯美元一元附勸勞軍捐五角，以 2/3 撥交婦聯會興建軍眷住宅，以 1/3 撥交軍友社辦理勞軍，上項規定經本會、社函請財政部報奉行政院核准有案。……，二、上列各項意見請運用黨政關係於出席省進出口公會理監事會議時提出說明，並促使各理監事順利通過付諸實施。」(本會調查卷 7 第 259-262 頁)，由此可知，勞軍捐係由被處分人及軍友社發起，依現已廢止之「統一捐募運動辦法」第 3 條規定，應申報該管社會行政機關會商各該事業主管機關核准，惟內政部查無該核准函。就其實施方式，勞軍捐係由各工商業公會於每年會員大會通過捐獻案，決議由各銀行逕於進口結匯時收取，則於會員大會決議過程中縱有反對捐獻之會員，亦因銀行逕於進口結匯時直接收取，而無不予捐獻之權利，顯見其具有強制力，而與一般自由樂捐之性質有所不同，且欠缺法源依據。

2、次查被處分人暨軍友社 49 年 9 月 21 日(49)婦聯計字第

2134 號暨 (49) 軍友聯字第 25062 號代電：「查台灣省進出口商同業公會聯合會為響應本會籌建軍眷住宅及本社勞軍工作特自四十七年起按結匯美金一元附勸捐款新台幣五角……曾荷貴組（按：即國民黨中央委員會第五組）及省市黨部派員從旁策動復蒙財政部轉呈行政院對於該項捐款特准進出口商列報費用免徵所得稅在案。……」（本會調查卷 2-2 第 542 頁），由此可知，國民黨中央委員會第五組及地方黨部皆曾派員策動勞軍捐，可見國民黨曾利用其政黨之權力、優勢地位使被處分人得以獲取勞軍捐之經費來源。

- 3、復查軍友社 49 年 9 月 9 日 (49) 軍友聯字第 24809 號代電：「一、進出口業公會會員外匯附勸軍眷住宅及勞軍捐款每年約達一、五〇〇餘萬元本社勞軍捐款 1/3 約得五〇〇餘萬元本年捐款依照協議定以一、五〇〇萬元為限（婦聯會 2/3 一、〇〇〇萬元本社 1/3 五〇〇萬元）茲准台灣省進出口公會通知『本年捐款至本（八）月底已達一、五〇〇萬元依照協議應即停止續捐』等由。二、查該業勞軍捐款往年以期別計算（每年分四期結匯）美結匯外匯美金一元附勸軍眷住宅及勞軍捐款新台幣五角所收捐款照比例分撥本年捐款如能照去（四八）年往例續收至年底止可能增收一、〇〇〇餘萬元本社可分得三-四百萬元之數經與該公會負責人進行洽商請仍續捐至年底止茲據該會意見原則同意續捐惟要求所捐款應撥若干交該會辦理福利事業（辦學校或建會社）……。」（本會調查卷 2-2 第 664-665 頁）；軍友社 50 年 9 月 30 日對總政治部簽呈：「一、查進出口業外匯附勸勞軍捐獻本（50）年預定捐款總目標一、五〇〇萬元（婦聯會）一、〇〇〇萬元軍友社五〇〇萬元估計捐至本（50）年九月可能達到一、七〇〇萬元惟該業前曾透過理監事聯席

會議及會員大會決定『捐滿足額（指總目標一、五〇〇萬元）即予停止捐獻』等與記錄在卷。二、……本案雖經中央委員會第五組組成之進出口業外匯附勸勞軍捐款協調小組一在研討並於昨（九、廿九）日召開第四次協調小組會議……決定……該業會員外匯結匯仍按美金壹元繼續附勸新台幣伍角……。」（本會調查卷 2-2 第 679-680 頁）；台灣省進出口商業同業公會聯合會 50 年 8 月 18 日（50）省貿圳字第 0916 號代電之附件：50 年 6 月 17 日勞軍捐款劃撥事宜座談會紀錄：「……乙、決議事項：一、各單位一致同意組設專案性質小組，其內容為：（一）名稱：進出口外匯附勸勞軍捐獻協調（或專案）小組。二、性質：黨內協調性質會議對外不公開。（三）任務：（1）協調各單位意見（2）建議並監督捐款之使用（3）籌劃並收撥捐款（4）過去捐款懸案之處理（四）組成份子：本日出席各單位之負責同志。……」（本會調查卷 2-2 第 668-670 頁）準此可知，臺灣省進出口公會於 49、50 年間雖曾決定不予續捐，惟每經國民黨、軍友社、被處分人及僅有公會少數代表組成之協調小組協商後，即取代會員大會停捐之決議而同意續捐，可見續捐之決策顯然排除其他一般公會成員之意志，而係國民黨利用其執政之優勢地位與被處分人、軍友社等於解嚴前享有壟斷性地位之團體及公會代表作成之決定，故被處分人主張勞軍捐為其受贈民間之自由捐獻云云即不可採；而勞軍捐既為被處分人至為重要之財產來源，則國民黨對於被處分人之財務來源即具有不可或缺之地位。

（二）國防部情報局之補助經費曾經由國民黨受領後轉發予被處分人，可見被處分人與國民黨間具有財務上之密切關係：

查國民黨第 8 屆中央委員會常務委員會 65 次會議紀錄中 47 年度中央黨務經費總預算案項下記載：「情報局所列補助本會者 4 千萬元，另附列中華婦女反共抗俄聯合會經費 352 萬元、青年救國團經費 210 萬元、華興育幼院經費 158 萬元，該項目合共 4,720 萬元。」(本會調查卷 3 第 148 頁)；國民黨第 8 屆中央委員會常務委員會第 205 次會議紀錄中 50 年度中央黨務經費收入財源估計項下記載：「……國防部情報局大陸工作 5,118 萬 5,938 元，(同上年度。至婦聯會救國團及華興育幼院三單位寄列之 720 萬元，未列計在內)。」(本會調查卷 3 第 149 頁)由此可知，國防部情報局曾編列經費補助被處分人，且其編列方式係由國民黨受領後，再發給被處分人。被處分人雖主張代領轉發款項為政府補助或委辦事項經費，國民黨僅為代收代付云云，然而被處分人若非因國民黨之執政優勢地位，何以得受有國防部情報局之經費補助，且於正常國家補助一般民間團體或給予委辦經費之情形，亦未見須透過任何政黨轉發款項，則若非被處分人與國民黨間具有密切關係，國防部情報局自不會將上開經費委由國民黨轉發。

六、末查，被處分人自黨國一體時期成立迄今之現有財產價值高達約 385 億餘元(本會調查卷 7 第 20 頁)，且該期間內從未曾以相當對價轉讓而脫離政黨之實質控制，以致其本應於我國民主轉型後歸還於國家政府之鉅額公產落入私人之掌控，並欠缺公開透明之監督機制，亦未能證明其決策成員確已付出相當對價而得享有上開鉅額財產，故被處分人符合本條例第 4 條第 2 款後段定有「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」此一要件。

肆、另按本條例第8條第5項規定：「本會得主動調查認定政黨之附隨組織及其受託管理人，並通知其於受本會通知日起四個月內向本會申報第8條第1項之財產。」第5條第1項規定：「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。」及第9條第1項規定：「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。」故經本會認定為附隨組織者，應自本會通知日起4個月內向本會申報第8條第1項之財產；又其自34年8月15日起取得，或自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而禁止處分之，爰併予敘明，以為提醒。

伍、綜上論結，被處分人曾受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國民黨實質控制，爰依本條例第4條第2款後段、第8條第5項、第14條及本條例施行細則第2條等規定，經本會107年2月1日第7次臨時委員會議決議處分如主文。



主任委員 林峯正

中 華 民 國 1 0 7 年 2 月 1 日

被處分人如不服本處分，依本條例第 16 條規定，得於本處分書送達之次日起 2 個月內，向臺北高等行政法院提起行政訴訟。

個案立法

——臺灣與民主的距離的法治標尺

李念祖（東吳大學法學院兼任教授）

民國三十四年八月十五日，是日本戰敗向同盟國無條件投降的日子；也是臺灣成為中華民國光復區，改變了命運的日子。

當時的中華民國，是一個處於制憲前夕的共和國。兩個月又十天之後，中華民國政府於十月二十五日在臺灣受降；再一年又兩個月後，即民國三十五年十二月十五日，中華民國制憲完成，開始行憲，距離宣統三年十二月二十五日（農曆）發布之清帝遜位詔書，約已三十五年。自帝制而共和國的里程，從此正式邁入民主共和國。在憲政制度上，臺灣開始走向民主。

臺灣接著於民國三十八年五月中實施戒嚴，走向民主的腳步轉趨遲緩。再過三十八

年之後，於民國七十六年七月十五日解嚴。民主共和國重新邁向民主。自是直到民國一〇五年之間，經過了三次政黨輪替，臺灣與民主，似乎處於無縫接軌的狀態。

然而，今天再來檢視臺灣與民主的距離，值得使用憲政憲以控制政府權力的法治量尺。當民國一〇五年八月立法院通過、總統公布政黨及其附隨組織不當黨產處理條例之後，其中出現了個案立法的问题，正是檢視臺灣與民主之間距離，恰當的法治量尺。

個案立法，權力分立制度的ABC，對於當代熟悉民主法治的人們而言，或許是個古老而又陌生的概念。

什麼是個案立法？如果要用一個最簡單易懂的方式加以描述，它可以說是「在議會也就是立法機關通過的，載有個人姓名並針對個人規範制裁的立法」。六法全書的萬千法條之中，其實看不到任何自然人的名字。也就是說，個案立法在臺灣好像並不存在，這當然是件好事。試想，如果立法院可以直接針對個人指名道姓地通過法律加以規範或是施以制裁，豈不令人不寒而慄？

為什麼不能有個案立法？因為從世界上出現成文憲法的第一天起，個案立法就是違憲的法律。這原是一個容易做到的規則；久而久之，原始的禁忌似已不待言傳地普遍融入世界各地的立法實踐之中。不過，如果有一天人們忘了這項禁忌，仍將極其危險。

較為晚近禁止個案立法的規定，寫在德國基本法第十九條第一項：「凡基本權利依基本法規定得以法律限制者，該法律應具有一般性，且不得僅適用特定事件……。」其中「特定事件」使用的 *Einzelfall* 一字，解作個案，也就是特定人的案件，應無不同；就是禁止個案立法的一例。

個案立法的禁忌，雖然淵源甚古，但也還不能形容為我國憲法學上的常識；大法官在數則憲法解釋（包括釋三九二、五二〇、五八五）中提到的「措施性法律」，或許是概念上最為接近的說法。我國憲法之中並無類似德國基本法的明文規定，而立法者的行為，卻已驗證了法律不得針對個人進行規範或制裁的禁忌確實存在。

這種現象，在憲法學法理上至少有兩個途徑加以解釋。

一種解釋，是以為立法者只能制定面向未來、適用於不特定人的一般性（通案性）抽象規範，而非基於過去已經發生的既有事實，針對特定或可得特定之人適用的個案規範，乃是內在於立法權，當然的、固有的憲法定義，不待憲法明文即已存在。

另一種可能的解釋，則是以為立法院不能將個人的姓名載入法律，從而直接針對個人發生規範或制裁效力，是行憲以來，立法委員們在行動上人人以之為法而反覆加以實踐，自主地受其拘束，業已構成一項憲法習慣法，不容違反（釋四一九參照）。

然而，仍然值得追問，為什麼個案立法會形成憲法禁忌，以至於構成立法權的固有定義，且足以形成人人在行動上以之為法而反覆實踐不渝的憲法慣例呢？這就必須上溯個案立法成為憲政重大禁忌的歷史淵源，才能明白其中道理。

早於德國基本法一百六十年的美國聯邦憲法，是三權分立制度的濫觴，也首開明文禁止國會及州議會制定個案立法的先河。美國聯邦憲法第一條第九、第十兩項，明文禁止國會及各州通過 bill of attainder 以及 ex post facto law，後者就是溯及既往的立法，前者則是源自英國的一種立法形態，至今沒有約定俗成的中文翻譯。必須了解英國的 bill of attainder，才能得其正論。

英國的 bill of attainder 是國會發明的一種特殊制裁方式，常常用來對付政敵，例如出現在一七九八年的 bill of attainder，其制裁的目標是 Edward Fitzgerald 爵士（一七六三—一七九八）。英國在一八七〇年以沒收法（Forfeiture Act）規定觸犯叛國罪者不再沒收其財產後，當代已不復見 bill of attainder。邱吉爾首相在二戰末期有意由國會通過 bill of attainder 不經司法審判即治希特勒及納粹黨人之罪以給予制裁，終因爭議過大而作罷，而為紐倫堡審判所取代。

美國則是在一七八九年制憲時，即明文加以禁止。一說，此舉源自英國國會曾經針

對美國開國元勳之一湯馬士·傑佛遜(Thomas Jefferson, 1743-1826)·通過一個 bill of attainder。成文憲法設此禁令，意思是即使如希特勒者，也不能用國會立法不經公平司法審判即予定罪。

Bill of attainder 盛行於中世紀及文藝復興時期的英國，英王透過議會使用 bill of attainder 來對付特定的貴族政敵，其方法包括點名宣告其等為反叛者，形成終身的汗名(attainted)，附隨的制裁可能包括處決、抄家、剝奪名銜、禁止財產繼承等等。其特徵，就是國會使用其立法權，點名而且不經司法審判即逕行制裁特定的政敵。對於奉行國會主權(parliamentary sovereignty)的英國而言，這似乎沒有什麼不可以。但是，對於不能接受英國統治而獨立的美國而言，無限大的國會權力，正是暴政的淵藪，以成文憲法寫下權力分立制度，讓權力的野心對抗權力的野心，以制衡防止濫權，才是王道。

若將 bill of attainder 翻譯成「個案定罪立法」或是「個案羅織立法」，比較接近。

為每一個權力部門劃定界限範圍，本是權力分立的要津。立法者是權力分立的始點，代表人民行使立法權，但是只能制定抽象的、通案的規範，對於未來發生的事務拘束不特定的人。立法部門甚至不負責執法，那是行政部門的權力。

行政權負責依法行政，依立法院制定的母法訂定子法，發布行政命令，作為細部抽

象規範，不能逾越母法授權；並依據抽象規範針對特定的對象做具體的、個案的行政處分，同樣不能逾越母法授權。

不告不理的法院，按照當事人請求而依法審判個案，則是位於權力分立的終端。權力分立，採取流程分工的模式；三種各守畛域分際，不相逾越，乃得成就制衡。

區分立法與司法權，立法者只能制訂抽象的法律規範，另由獨立的法院據之審判具體個案，是權力分立成就制衡以避免專制的核心設計。此在我國五權分立的制度之中，亦無改變。試想，一個機關兼掌立法權與審判權，可以主動宣告某人過去的過錯或罪狀為何，限制剝奪其生命自由財產，也就是不經司法審判就可以把任何人的名字寫入法律加以制裁，會是多恐怖的事？這就是個案羅織立法，也就是立法者侵奪法院審判權的結果。

憲法畫定了立法的界線，國會不得逾越，其實就已否定了英國國會主權的民主絕對論。而美國憲法第一條第九款所以要將 *bill of attainder* 及 *ex post facto law* 並列的緣故，就是要徹底禁絕國會為個案立法，不許國會使用立法權審判，或是違反罪刑法定原則；個案立法針對已經發生的事實制裁特定人，不論是否相當於英國史上的 *bill of attainder*，也一定已經溯及既往。所謂 *ex post facto law*（溯及既往的法律），如果涉及民事立法，

美國憲法同時還有另外一項規定「各州不得立法損害契約義務」（第一條第十款）加以禁止。

我國憲法上的相關規定，雖然未如美國憲法或是德國基本法明確，但是憲法第八條也已含有罪刑法定主義（也就是法不溯及既往原則）與法官保留原則。法官保留原則，是指審判乃是分配及保留給法官的權力，非法院不得審判；林紀東大法官（一九一六—一九九〇）及劉慶瑞教授（一九二三—一九六一）早年都曾以「司法一元主義」名之，不只在於審判權是否應有公法私法二元之區分，而是在於司法審判權不容其他憲法機關侵奪；陳新民大法官則稱之為「司法不可分性」，亦頗傳神。說到底，禁止國會個案立法，也必已在我國憲法第八條法官保留原則（或司法不可分性或司法一元主義）的涵攝之中。

值得注意者，憲法第八條的規定不只限於適用人身自由。譬如不能說生命權不同於人身自由，即可不受法官保留原則保障！大法官曾經解釋施之於祕密通訊自由的強制處分（即監聽）也有法官保留原則的適用（釋六三一）。再如財產權如果概不適用法官保留原則，難道可以不經司法審判就抄家？難道立法院可以立法指名道姓抄任何特定人的家？或是指名道姓徵收任何特定人的財產？又如遷移自由如果概不適用法官保留原則，

難道可以不經審判即為軟禁？難道立法院可以立法指名道姓將任何特定人軟禁？

其實，德國基本法第十九條規定不得以個案立法限制基本人權，如不是在禁止一切個案立法，難道是在允許國會制定指名道姓針對特定人適用的法律，也不以之為違反平等原則（法律之前人人平等）？

立法者不得為個案立法的意思，就是立法院不得透過立法程序，通過任何須經法官審判程序才能下達的裁判主文。立法者不但不可以制定只針對特定人或團體適用的法律；即使法律中沒有指名道姓，連可得特定或可得確定也不可以。美國聯邦最高法院曾在 *U.S. v. Brown* (381 U.S. 437, 1965) 一案中，重申憲法禁止個案羅織立法，不是只有基於立法時的既有事實課以應報性懲罰的法律，才會構成個案羅織立法；任何立法指名道姓或針對可得確定之個人或團體，侵害其權利，都是個案羅織立法。該案中一九五九年美國國會制定的勞動立法，規定過去五年中擔任工會管理職務而具有共產黨員身分者，應予制裁，同時命其揭露身分，皆已構成個案羅織立法。因為這樣的法律，已與國會行使司法審判權，無從區別。

回頭來看不當黨產條例，略加剖析，就可清楚知道它是一部不折不扣的個性立法。首先，其規定為不當黨產是從日本向盟國投降日起計算所取得的財產，至該法制定

公布之民國一〇五年間，橫跨超過七十年的漫長歲月，都是立法前的既成事實。對當事人而言，此項法律制裁在行為時完全不可預見。

其次，此法對「政黨」下的定義，則「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。」七十六年七月十五日是臺灣解嚴日，就是完全只適用在立法之前已成立的政黨，不適用在立法之後成立者；依動員戡亂時期人民團體法規定備案的政黨更十分有限，因為該法自民國七十八年一月二十七日公布施行，至民國八十一年七月二十七日修法摘除動員戡亂時期的帽子，一共只有三年六個月的窄窗。這部法律只將這段窄窗時間內備案的政黨的財產視作不當黨產加課制裁；期前的也不算，期後的也不算，不知道理何在，其針對性至為明顯；其欲制裁的對象如果不是特定對象，至少也是可得確定。其實不論是從立法的過程，或是立法之後的執法作為觀察，就是專以一個政黨，中國國民黨為其加施制裁的對象，路人皆知。

再者，不當黨產條例或許不是針對自然人加施制裁的法律，但它是不折不扣的，針對特定的、合法存在的政黨法人，認定有罪而加施制裁的個案立法。政黨，是受憲法明文保障，享有基本權利的權利主體，此法制裁政黨涉及的基本權利項目甚多，包括結社自由、言論自由、參政權、財政權、平等權，還有正當程序。按照德國基本法的標準，

顯然也已構成憲法所不容的個案立法。法院針對特定政黨行使審判權，不能未審先假定有罪，國會就可以嗎？

又者，不當黨產條例或許沒有加設刑事制裁，而是課以行政法上的制裁，但是個案立法不只限於刑事立法。行政法上的處罰或制裁可能比刑罰更嚴重。不當黨產條例的制裁跡同抄家，也將該法所針對的法人團體置於行政機關的高度控制之下，實質箝制結社自由、言論自由的事前審查及強制處分，可能無時無刻不在。其威脅基本權利的範圍、程度與嚴重性，都勝過許多。如果此舉不違憲法要求，贏得選舉的政黨，競相仗恃立法院裡的多數，設計名為行政制裁而非刑事制裁的辦法，對付政敵，臺灣還能贖下幾天的民主？

也不要以為通過不當黨產條例的立法院，看起來好像並沒有行使審判權。國會針對可得特定的對象，宣告其過去取得的財產不當從而加課形同抄家的制裁，正就是侵奪審判權的個案羅織立法。因為針對特定對象過去的作為做出判斷的權力，只能屬於獨立審判的法院，不能屬於只能為通案立法的國會。

專制時代，掌權者同時掌握立法權與審判權，不受制衡，即使表面上有個國會存在，憑藉使受汙名以遂己意的個案立法，就能整治政敵，確保政權無虞。到了號稱為民

主的時代，當執政者透過政黨勢力控制立法者侵犯審判權，祭出個案立法對付政敵的時候，就是在消解權力分立與制衡，重回專制。

如果對於不當黨產條例這種為了對付政敵，經由國會多數的絕對優勢，層層包裝卻不折扣的個案立法，已受到不止一個憲法機關質疑其違憲，受理案件的釋憲者，猶自好整以暇，優雅從容地坐而論道，逾匝年於茲，但知議論程序技術孰應受理孰者不應，恍似不識其危其非者，試問，臺灣與民主的距離，到底是近是遠？

臺灣與民主的距離

2019年11月初版

定價：新臺幣420元

有著作權・圖印必究

Printed in Taiwan.

編著 馬英九基金會
長風基金會
特約編輯 陳小玉
封面設計 兒日華
編輯主任 陳進華

出版者 聯經出版事業股份有限公司
地址 新北市汐止區大同路一段369號1樓
編輯部地址 新北市汐止區大同路一段369號1樓
廣告主編電話 (02) 86925588 轉3932
台北總經銷所 台北市新生南路三段94號
電話 (02) 23620308
台中分公司 台中市北區崇德路一段198號
登門市電話 (04) 22312023
台中電子信箱 e-mail: linking2@ms42.hinet.net
郵政劃撥帳戶第0100559-3號
郵撥電話 (02) 23620308
印刷者 世和印製企業有限公司
總經理 聯合發行股份有限公司
總行所 新北市新店區寶橋路235巷6弄6號2樓
電話 (02) 29178022

總編輯 胡金倫
總經理 陳芝宇
社長 羅國俊
發行人 林聰賢

行政院新聞局出版事業登記證局版業字第0130號

本書如有缺頁・破損・倒裝請寄回台北聯經書局更換。 ISBN 978-957-08-5413-8 (平裝)

聯經網址: www.linkingbooks.com.tw

電子信箱: linking@udngroup.com

國家圖書館出版品預行編目資料

臺灣與民主的距離/馬英九基金會、長風基金會編著。

初版, 新北市, 聯經, 2019年11月, 224面, 14.8×21公分

ISBN 978-957-08-5413-8 (平裝)

1.臺灣政治 2.民主化 3.文集

573.07

108016939

不當黨產條例在臺灣：

一項以轉型正義為名的羅織入罪立法*

作者:David KC Huang, LL.B. LL.M. Ph.D.(Londiniensis)

譯者:張念涵

摘要

我國立法院以轉型正義之名，在二〇一六年制定並頒布了《黨產條例》。然而，該法規的合憲性隨即引發爭議，因為中國國民黨是事實上唯一受到該法規範的政黨。這樣的適用結果，使該法規極可能構成學說上所謂的羅織入罪立法(a bill of attainder)。於此同時，《黨產條例》的支持者堅稱，該法規是我國推行轉型正義重要的一環，也因此提供了該法規合憲的基礎。支持者主張，不論黨產是如何取得、由何人取得，將不當黨產收回是實現正義的方式。基於以上論述，此文將先以羅織入罪立法的概念審視《黨產條例》，繼而透過正義原則、和平原則、法治國原則分析《黨產條例》，以探討轉型正義在臺灣的真正精神。

壹、緒論

在二戰末期德國無條件投降¹與之後的紐倫堡大審²中，轉型正義的概念引起世界的關注。

* David KC Huang, 'Act of Ill-gotten Political Party Assets in Taiwan: A Bill of Attainder in the Name of 'Transitional Justice'', in *Violent Conflicts, Crisis, State of Emergency, Peacebuilding: Constitutional Problems, Amendments and Interpretation* 181-104 (Oesten Baller ed., Berliner Wissenschafts-Verlag 2019). [譯者註]作者於原文中使用 Bill of Attainder 和 Act of Attainder，本文統一翻譯為羅織入罪立法。

作者介紹 David KC Huang 從二〇一八年起在印度德里的 O.P. Jindal Global Law School 擔任憲法訪問學者。他的研究領域包含憲法學、行政法學、法律政治學與法律行為學、哲學、國學與數學。他受過大陸法系(臺灣)與英美法系(英格蘭和威爾士)的完整基礎法學訓練，通曉英、德文與拉丁文，長於兼容兩法系之異同。他亦受過完整西洋哲學與中國哲學的學院訓練，熟諳文言文。他於倫敦大學亞洲與非洲學院法律學院完成憲法學博士學位，而他的博士論文主要探討臺灣在一九九〇年代如何透過深思熟慮的司法審查來實現司法權至上的結果。

譯者介紹張念涵，二〇一八年自臺大法律系畢業，現為執業律師。本篇譯文承蒙作者 David KC Huang、李念祖老師，與我最親愛的爺爺給予寶貴的意見與指正，在此表示深摯的謝忱。

¹ Cf. Jeffrey K. Olick, *In the House of the Hangman: The Agonies of German Defeat, 1943-1949*, Chicago 2005, 17-19.

² See generally Sanya Romeike, *Transitional Justice in Germany after 1945 and after 1990*, Occasional Paper No.1, International Nuremberg Principles Academy 2016, 1, at 8-9.

如今，轉型正義更常和第三波民主化聯結³。其定義是：「利用司法與非司法的機制，旨在處理歷史遺留下的大規模人權迫害與/或違反國際人道法則的行為⁴」。該機制是為「在專制統治轉換為民主統治，或戰爭時期轉換為和平時期之際，回應社會對究責的需要、伸張正義，並促成社會和解」⁵。最重要的是，「轉型正義的目的是以法治國原則為基礎，促成永續性的和平與重建社會⁶」。

我們從瑞秋柯爾(Rachel Kerr)和埃林孟畢克(Eirin Mobekk)的著述中了解到，轉型正義和三個關鍵詞相聯結：正義、和平、法治國原則⁷。這意謂著我們應當依據轉型正義的內涵思考其邏輯外延⁸。換言之，轉型正義的外延必須受制於正義、和平、法治國原則，否則其即無法達成其所欲達成之特定目標。諸如，轉型正義無法透過羅織入罪立法⁹來實現，因為旨在報復的立法¹⁰，在任何情形下皆應被視為違憲¹¹且不正義的。此外，轉型正義的實踐亦不能牴觸法治國原則¹²之本質，否則其將無法確保「永續的和平¹³」，且必會在未來的某個時刻，觸發另一波對轉型正義的訴求。換言之，轉型正義的外延從邏輯上限制了其實踐的手段，即違反任何法律原則的立法都不應被視為合憲，即便它們是以轉型正義之名制定的。

本文將針對《政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例》(以下簡稱為《黨產條例》)進行相應的分析。該條例是由臺灣最高立法機關—立法院於二〇一六年所頒布，其合憲性隨即掀起激烈辯論。《黨產條例》的法案是由目前執政黨—民主進步黨的立法委員所提出，其執政上反對黨—中國國民黨對此法案表達不滿，因為中國國民黨將是唯一受到該條例規範的政治團體。從而，本文將首先檢視《黨產條例》是否構成羅織入罪立法¹⁴

³ Joanna R. Quinn, The Development of Transitional Justice, in C. Lawther, L. Moffett and D. Jacobs (eds.) Research Handbook on Transitional Justice, Cheltenham 2017, 11-33, at 14-15.

⁴ Rachel Kerr and Eirin Mobekk, Peace and Justice: Seeking Accountability after War, Cambridge 2007, 3.

⁵ Kerr and Mobekk, op.cit. (note 4), 3.

⁶ Kerr and Mobekk, op.cit. (note 4), 3.

⁷ Kerr and Mobekk, op.cit. (note 4), 3.

⁸ See generally Patrick J. Hurley, A Concise Introduction to Logic, Boston 2012, 88-92.

⁹ See generally David F. Forte and Matthew Spalding (eds.), The Heritage Guide to the Constitution: Fully Revised Second Edition, Washington D.C. 2014, 202.

¹⁰ Compare Terence Kilburn and Anthony Milton, The Public Context of the Trial and Execution of Strafford, in J.F. Merritt (ed.), The Political World of Thomas Wentworth, Earl of Strafford, 1621-1641, Cambridge 1996, 230-251, at 235, with Kenneth Pickthorn, Early Tudor Government: Henry VII, Cambridge 1934, 119.

¹¹ Alexander Hamilton, John Jay and James Madison, The Federalist, Indianapolis 1788/2001, 232.

¹² T.R.S. Allan, Constitutional Justice: A Liberal Theory of the Rule of Law, New York 2001, 148.

¹³ Kerr and Mobekk, op.cit. (note 4), 3.

¹⁴ See generally Forte and Spalding, op.cit. (note 9), 202.

繼而透過法治國原則，檢驗該法規的合憲性。本文更會特別針對其舉證責任分配¹⁵與溯及既往¹⁶的立法本質，與德國法上的案例比較。本文將以此作結：《黨產條例》誠然是一項假借轉型正義之名的羅織入罪立法，且該法的制定必定會在未來觸發另一波對轉型正義的訴求。

貳、羅織入罪立法/法案？

在英美法系中，羅織入罪立法代表透過立法方式，在沒有經過審判的情況下，將特定人士或團體判處死刑。羅織入罪立法亦要求適用「連坐」原則(Corruption of Blood)，也就是其否定受處死者之後人繼承受處死者的財產的權利。相較之下，特別處刑立法(bills of pains and penalties)揀選出特定人士或團體，對之處以死刑以下的刑罰，例如放逐或褫奪公權¹⁷。

依據特雷弗艾倫(T.R.S. Allan)的說法，「羅織入罪『立法』或羅織入罪『法案』是法規違反平等原則與正當程序原則以致違反法治國原則的典型示例」，因為它「否定了立法權與司法權之間的權力分立與二者間相應的程序上區別，並因此剝奪了法律意在保護人民免於政府敵意與恣意濫權的功能」¹⁸。羅織入罪立法下的處罰「不僅止於過去的作為，在行為人於未來任何時點從事該法規所禁止的行為時，亦可能受到約制」¹⁹。因此，詹姆斯麥迪遜(James Madison)在聯邦論(*The Federalist*)中重申「羅織入罪立法、溯及既往的法律...違反了...健全立法的每一項原則...針對這些危險所增設的保障不應被忽視」²⁰。美國聯邦憲法因而規定「不得通過羅織入罪立法或溯及既往立法」²¹。

從歷史上來看，在英國的「任何政治角力的勝利者」皆可以制定羅織入罪立法，因為政治上需要「對被征服者的核心分子判處刑罰。最初，處罰是國會判決的一部分，但在理查二世對格洛斯特公爵(Gloucester)、阿倫德爾伯爵(Arundel)和華威伯爵

¹⁵ See generally Mojtaba Kazazi, *Burden of Proof and Related Issues: A Study on Evidence Before International Tribunals*, The Hague 1996, 58; Andrew Stumer, *The Presumption of Innocence: Evidential and Human Rights Perspectives*, Oxford 2010, 190-191.

¹⁶ See generally Hamilton, Jay and Madison, op.cit. (note 11), 232.

¹⁷ Forte and Spalding, op.cit. (note 9), 202.

¹⁸ Allan, op.cit. (note 12), 148.

¹⁹ Forte and Spalding, op.cit. (note 9), 202.

²⁰ Hamilton, Jay and Madison, op.cit. (note 11), 232.

²¹ U.S. Const. art. I § 9, cl. 3.

(Warwick)進行報復後...司法程序幾乎消失，而刑罰的判處演變為獨立存在」²²。因此，羅織入罪立法在英國成為了「本身即是戰鬥或革命結果」的一項國會立法，以致於「當被告無法受到司法程序保障，或司法程序是籠統且不確定的，並不足為奇」，因為它正體現了「『有許多貴族反對它，但它仍不會被禁止，因為它是國王の特權』的情形」²³。但英國的羅織入罪立法不僅僅只是「國王の特權」²⁴，它同時也代表了議會的濫權。歷史上最惡名昭彰的羅織入罪立法之一，是針對史丹佛郡的第一代伯爵—托馬斯溫特沃斯(Thomas Wentworth)所立，他在一六四一年時被國會判處死刑。當國會意識到「上議院的貴族們不太可能同意彈劾史丹佛伯爵」，國會直接制定了一項羅織入罪立法，並「在上議院的大法官做成判決之前」，依該法對史丹佛伯爵處以死刑²⁵。

我們通常透過正當程序的角度，來檢視一項立法是否為羅織入罪立法²⁶。在一八九〇年肯塔基憲政慣例中，柯尼利厄斯艾倫(C.T. Allen)由此角度觀察²⁷，並主張「立法機關通過一項立法，以我所被指控的罪名剝奪我的生命，我沒有聽過證人的證詞，沒有陪審團，不被允許與對造的證人見面，並且被剝奪了與他方證人交叉詰問的權利。我的生命被剝奪而被送入墳墓。在我的理解中，這就是羅織入罪立法」²⁸。然而，托馬斯溫特沃斯的例子提供了我們另一種思考角度：從目的上來了解羅織入罪立法的本質。亦即，當個人或團體因任何原因已被立法機關視為有罪，如同托馬斯溫特沃斯的例子²⁹，立法機關可以有目的地為該被告量身打造一項罪名³⁰。在我的理解中，就其目的而言，這樣的行為也使該法落入羅織入罪立法的範疇。換句話說，在此應探究的問題是：我們能夠以民主之名，為特定人或政治團體量身打造或設計一項罪名嗎？美國聯邦憲法不允許³¹，加拿大議會也是³²，但臺灣在二〇一六年八月十日公

²² J.G. Bellamy, *The Law of Treason in England in Later Middle Ages*, Cambridge 1970, 177.

²³ Pickthorn, op.cit. (note 10), 119.

²⁴ Pickthorn, op.cit. (note 10), 119.

²⁵ Kilburn and Milton, op.cit. (note 10), 235.

²⁶ Thomas J. Gardner and Terry M. Anderson, *Criminal Law*, Boston 2016, 18; Suri Ratnapala, *Jurisprudence* Singapore 2017, 400-409; see also *United States v. Brown*, 381 U.S. 437 (1965).

²⁷ *Ky. Const. Conv.*, Convention Record, 1 Kentucky Constitutional Convention 1890, 1, at 13-27.

²⁸ *Ky. Const. Conv.*, op.cit. (note 27), 21.

²⁹ See Kilburn and Milton, op.cit. (note 10), 235.

³⁰ See W. Cleon Skousen, *The Making of America: The Substance and Meaning of the Constitution*, Washington D.C. 1985, 475.

³¹ U.S. Const. art. I § 9, cl. 3.

³² E.g., Canadian HC Deb 14 May 1984, vol 3, 3683-3684. (針對《克利福德羅伯奧爾森死刑法》(the Act Respecting the Execution of Clifford Robert Olson)進行辯論，最終決議加拿大不能接受羅織入罪立法，為這是「英國議會曾經使用的一種手段：透過國會立法，以個人觸犯重罪為由，對其進行譴責並判處

布施行的《政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例》顯然允許我們這麼做：

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³³。

《黨產條例》第五條³⁴以「明示其一排除其他」的方式來定義不當黨產³⁵。符合本條例定義下的政黨與附隨組織，自中華民國三十四年八月十五日起之所有財產，只要取得方式不符合第五條除書的規定，即只能被推定為不當黨產³⁶。舉證責任³⁷完全由政黨與其附隨組織³⁸負擔，因為不在該法第五條除書豁免條款內的財產，即被視為不當黨產³⁹。依照法律解釋的整體解釋原則(intrinsic aid rule)⁴⁰，《黨產條例》第五條甚至是整部條例「就某些細節闡述了條例的目的，可供作詮釋該條例時的參考⁴¹」。此外，從現實層面來說，只有本條例定義下的政黨與附隨組織會有主張適用第五條除書的動機，所以不當黨產處理委員會怎麼會針對有爭議的黨產舉證呢？

換句話說，《黨產條例》違背了我們普遍認知下的舉證責任分配方式，「也就是：對有爭議的事實或議題為正面主張的一方，於案件中，負有證明該事實或議題為真的責任」⁴²。另外，若不是在立法機構心目中《黨產條例》定義下的政黨與附隨組織已被視為有罪，其何以會制定本條例呢？在此情況下，參照此條例的立法目的與整

罰」。）

³³ 《政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例》第5條。

³⁴ 同上註。

³⁵ See generally *Tempest v. Kilner* (1846) 3 CB 249.

³⁶ 《政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例》第5條。

³⁷ See generally Kazazi, op.cit. (note 17), 57-64.

³⁸ 比較《政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例》第5條與第8條。

³⁹ 《政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例》第5條。

⁴⁰ See generally Mark Thomas and Claire McGowray, *English Legal System Concentrate*, Oxford 2017, 46-47.

[譯者註]intrinsic aid rule 又可稱之為內在解釋方法。

⁴¹ Gary Slapper and David Kelly, *English Law*, Abingdon 2010, 38.

⁴² Kazazi, op.cit. (note 15), 58.

體解釋原則⁴³，此條例難道不是一項羅織入罪立法嗎？在我的理解中，這「就是一項羅織入罪立法」⁴⁴，特別是看到《黨產條例》第四條第一款對政黨的定義時，更有此感：

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⁴⁵。

臺灣於一九八七年七月十五日解除⁴⁶戒嚴令⁴⁷，這也表示有兩個政黨不在本款的規範範圍內，即便二者皆成立於一九八七年七月十五日之前：由該黨立法委員制定此條例的民主進步黨與成功以武力推翻中華民國的中國共產黨。這兩者皆非「依照動員戡亂時期人民團體法規定備案」⁴⁸。事實上，依照中華民國內政部提供的資料⁴⁹，無法找到任何民主進步黨備案的資料⁵⁰，而中國共產黨自行備案更是不可能的事⁵¹。這就意味著中國國民黨是事實上唯一符合《黨產條例》定義⁵²的政黨⁵³，因為它在法律上是唯一一個在該日期前成立並備案的政黨，並且有足夠的黨產可供「劫財」⁵⁴。這解釋了為何代表中華民國行使彈劾權的獨立機關——監察院⁵⁵，已經於二〇一七年三

⁴³ See generally *Slapper and Kelly*, op.cit. (note 41), 38; *Thomas and McGourlay*, op.cit. (note 40), 46-47.

⁴⁴ *Ky. Const. Conv.*, op.cit. (note 27), 17.

⁴⁵ 《政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例》第4條第1款。

⁴⁶ 總統令，總統公報第4794號（民國76年7月14日）。

⁴⁷ 《臺灣省政府、臺灣省警備總司令部佈告戒字第壹號》（民國38年5月19日）。

⁴⁸ 《政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例》第4條第1款。

⁴⁹ 中華民國內政部，政黨及全國性政治團體資訊網，

<https://party.moi.gov.tw/pgms/politics/party/detail.action?id=16>。[譯者註]內政部於台內民字第1050433

號函（民國105年9月2日）中表示：「有關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之政黨，經檢視向本部備案之政黨資料，計10個政黨符合該條件……」其中亦包括民主進步黨。依內政部所言，該法規仍只適用於基於過去事實而特定的10個政黨；自《黨產條例》施行與不當黨產處理委員會成立以來，不當黨產處理委員會事實上亦僅以中國國民黨與其附隨組織為對象，並未及於其他9個政黨。由立法沿革來看，非常時期人民團體組織法自民國31年2月10日公布施行，後由動員戡亂時期人民團體法所取代。而動員戡亂時期人民團體法自民國78年1月27日公布施行至民國81年7月27日，僅施行了近一年半的時間，即由現行之人民團體法所取代。經向作者查證，本文完成於民國10年4月13日，完稿後未有任何更動。而寫作期間，根據內政部網站上所顯示的資訊，民主進步黨是唯一一個無備案日期的政黨。

⁵⁰ See generally *Shelley Rigger*, *From Opposite to Power: Taiwan's Democratic Progressive Party*, Boulder 2001 15-36; *Denny Roy*, *Taiwan: A Political History*, Ithaca 2003, 152-182.

⁵¹ Cf. *Lung-Chu Chen*, *The U.S.-Taiwan-China Relationship in International Law and Policy*, New York 2016 15-16; 司法院釋字第644號解釋（宣示中華民國憲法並未禁止人民主張共產主義或分裂國土）。

⁵² 比較《政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例》第4條第1款與第5條。

⁵³ See generally *Jake Chung*, *Legislature Approves Law on Ill-gotten Party Assets*, available at <http://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2016/07/26/2003651800>.

⁵⁴ *Ky. Const. Conv.*, op.cit. (note 27), 21.

⁵⁵ 中華民國監察院，中國監察制度沿革，<https://www.cy.gov.tw/ct.asp?xItem=2916&CtNode=1321&mp=1>

月以《黨產條例》聲請釋憲⁵⁶，公開表示其認為整部條例皆為違憲。因為該條例「預設中國國民黨所持有的財產皆為非法取得，且要求中國國民黨負舉證責任…該條例亦授權不當黨產處理委員會在沒有法院命令的情況下，直接凍結中國國民黨的資產」⁵⁷。事實是，中國國民黨是不當黨產處理委員會唯一可能的「獵物」，而若本條例從法律上及事實上來看皆不被視為一項羅織入罪立法，究竟什麼能定義詹姆士麥迪遜在聯邦論中強烈反對⁵⁸的羅織入罪立法呢？

簡言之，當世界上任一個立法機構中的立法者通過了一項羅織入罪立法，沒有立法機構會認為自己所制定的法律是錯誤的，這包括判處托馬斯溫特沃斯死刑的英國議會在內⁵⁹。世界上也沒有任何政治人物會以「邪惡的力量」⁶⁰之名報復其政敵。這也是為什麼詹姆士麥迪遜在聯邦論中無條件地反對任何一種形式的羅織入罪立法⁶¹，更是我們能從托馬斯溫特沃斯的死亡中學習到的事情。

參、轉型正義抑或轉型不正義

以衡平之名為主張者必須自身清白⁶²。

或許英國衡平法中的清白原則⁶³能幫助我們了解真正的正義⁶⁴所指為何，進而幫助我們理解轉型正義⁶⁵應有的內涵。若一隻獅子因為一隻老虎獵捕獵物而指控老虎的行為殘暴，獅子的指控聽起來符合正義嗎？若立法機關以相同的邏輯，為了將違憲的「惡魔」定罪而違背正當程序與公正程序原則⁶⁶，以轉型正義之名通過一項羅織入罪立法，這項立法是否真的能夠替我們帶來轉型正義，抑或僅會在未來觸發另一波對轉型正

⁵⁶ Wei-Han Chen, Control Yuan Queries Party Assets Law, available at <<http://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2017/03/29/2003667669>>.

⁵⁷ Chen, op.cit. (note 56).

⁵⁸ Hamilton, Jay and Madison, op.cit. (note 11), 232.

⁵⁹ Kilburn and Milton, op.cit. (note 10), 235.

⁶⁰ Star Wars: Return to the Jedi (1983).

⁶¹ Hamilton, Jay and Madison, op.cit. (note 11), 232.

⁶² Alastair Hudson, Equity and Trust, Abingdon 2017, 24.

⁶³ See generally Paul S. Davies and Graham Virgo, Equity & Trust: Text, Cases, and Materials, Oxford 2016, 16-18; Hudson, op.cit. (note 62), 24.

⁶⁴ 我了解英國衡平法的概念與轉型正義的概念沒有直接關聯，但法律和法學理論皆是被正義概念本身所包含，因此我希望強調在追求轉型正義時，遵守清白原則的重要性——一位屠夫藉轉型正義之名對付另一位屠夫顯然是非常荒謬的。

⁶⁵ Claudio Corradetti, Philosophical Issues in Transitional Justice Theory: A (Provisional) Balance, 2/2013 *Politica & Società* 2013, 185, 185-220.

⁶⁶ Jeremy Olivier, How to Achieve Transitional Justice in Taiwan, available at <<https://sentinel.tw/transitional-justice-taiwan/>>.

義的訴求呢？換句話說，轉型正義既是用以「處理一個既往的不公或惡行」，也就暗示著轉型正義的實踐僅能透過公平、公正且合憲的方式；否則，遲早會出現另一個「既往的不公或惡行」⁶⁷。這意謂著，重蹈覆轍的不法行為僅是另一個不法行為，而不是轉型正義。尋求轉型正義之人應該明智而審慎地行事⁶⁸。

世界上幾乎沒有人會考慮放棄對正義的追求，但「對憲政正義的定義，很大一部分來自於對法學傳統的精確理解」⁶⁹，而不僅是單以外來法學傳統的定義為依歸。依據對我國法學傳統的精確理解，我們便可以檢驗任何被視為正義的政府行為是否真的正義⁷⁰。舉例來說，德國基本法反映了威瑪憲法的悲慘下場⁷¹，也因此可以擁抱卡爾李文斯頓(Karl Löwenstein)所提倡的「戰鬥民主」(*streitbare Demokratie*)⁷²，這是一種防衛性(*wehrhafte*)⁷⁴的民主政策⁷⁵，授權德國憲法法院(Das Bundesverfassungsgericht)⁷⁶打擊「以違反刑法為目標或行為，以及直接抵觸憲政秩序或國際社會規範的組織」⁷⁷。此外，德國的政黨在憲法上有義務「公開其資產狀況、來源，與資金的利用方式」⁷⁸。這也說明德國的政黨除非「公開其資產狀況、來源，與資金的利用方式」，否則在德國憲法法院眼中與德國基本法的定義下便是違憲⁷⁹。由此可知，「欲參與德國政治者，必須自身清白」⁸⁰，這樣的憲政正義起源於德國自有的法學傳統，也是對納粹主義的回應⁸¹。

⁶⁷ Anja Mihr, *An Introduction to Transitional Justice*, in O. Simić (ed.), *An Introduction to Transitional Justice* Abingdon 2017, 1-27, at 3.

⁶⁸ Cf. Davies and Virgo, op.cit. (note 63), 15-16. (重新詮釋英國衡平法的重要內涵：「尋求衡平者必須以『行事』」)。

⁶⁹ T.R.S. Allan, *Constitutional Justice and the Concept of Law*, in G. Huscroft (ed.), *Expounding the Constitution: Essays in Constitutional Theory*, New York 2008, 219-244, at 241.

⁷⁰ Cf. Allan, op.cit. (note 69), 241.

⁷¹ Svetlana Tyulkina, *Militant Democracy: Undemocratic Political Parties and Beyond*, Abingdon 2015, 66.

⁷² See generally Hans-Gerd Jaschke, *Die Zukunft der "streitbaren Demokratie"*, 1(1) *Totalitarismus und Demokratie* 2004, 109, at 111-117.

⁷³ See generally Karl Löwenstein, *Militant Democracy and Fundamental Rights*, I, 31(3) *Am. Political Sci. Rev.* 1937, 417, at 417-432; Karl Löwenstein, *Militant Democracy and Fundamental Rights*, II, 31(4) *Am. Political Sci. Rev.* 1937, 638, at 638-658.

⁷⁴ Jaschke, op.cit. (note 72), 109.

⁷⁵ See generally Shlomo Avineri, *Introduction*, in A. Sajó (ed.), *Militant Democracy*, Utrecht 2004, 1-14, at 1-14.

⁷⁶ German Basic Law § 21IV (1949/2017). (規定「德國憲法法院應依據本條第二項裁決政黨是否違憲，並依據本條第三項裁決政黨是否不得請領國家補助。」)

⁷⁷ German Basic Law § 9II (1949).

⁷⁸ German Basic Law § 21I (1949/2017). (規定「他們應當公開其資產狀況、來源，與資金的利用方式。」)

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Cf. Hudson, op.cit. (note 62), 24 (重新詮釋英國衡平法重要內涵：「以衡平之名為主張者必須自身清白」)。

⁸¹ See Roman David, *Transitional Injustice? Criteria for Conformity of Lustration to the Right to Political Expression*, 56(6) *Eur.-Asia Stud.* 2004, 789, at 798.

從本文立場來看，德國針對政黨所推行的轉型正義，難以被認定為一項針對國家社會主義德國工人黨(又名納粹黨，以下簡稱NSDAP)和德國統一社會黨(以下簡稱SED)的羅織入罪立法。任何欲參與德國政治者，必須自身清白⁸²，這無庸置疑是德意志聯邦共和國的憲法義務。這是一項所有德國政黨都必須遵守的義務，若NSDAP和SED⁸³想要在國內從事政治活動，當然也必須遵守。儘管為了追求轉型正義，國家已對SED採取行動⁸⁴，就SED而言，資產申報主要不是基於對轉型正義的要求⁸⁵，比較像是為了實踐德國憲法賦予的義務⁸⁶。但就NSDAP而言，該黨本身完全不符合德意志聯邦共和國的憲政正義⁸⁷，因此它的存在本身就是違憲的⁸⁸。

然而，一九四七年的中華民國憲法中並無體現這樣的憲法義務。更精確地說，根據中華民國憲法本文，臺灣的政黨僅被憲法禁止「以武裝力量做為政治鬥爭的工具」⁸⁹。而依據憲法增修條文的規定，若政黨「成立的目的或行為危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序」⁹⁰，司法院可以解散該政黨。這顯示中華民國憲法與德國基本法皆接納了防衛性民主⁹¹的概念⁹²，但因根源於不同事件的不同法律傳統⁹³，而著重在不同的面向。中華民國的政黨背負了去武力化的義務⁹⁴，而德國的政黨則背負了資產申報的義務⁹⁵。相較於德國基本法明確授權國家要求政黨揭露資產⁹⁶，我們不可能得出中華民國憲法也有相同要求的結論，因為幾乎無法想像中國國民黨的資產會「危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序」⁹⁷。再者，未經憲法授權而針對政黨資產制

⁸² Hudson, op.cit. (note 62), 24.

⁸³ Cf. Gábor Halmai, The Role of Constitutionalism in Transitional Justice Processes in Central Europe, Research Report, International Center for Transitional Justice 2017, 1, at 13. (本報告指出，針對SED採取的轉型正義手段是依據德國基本法所提供的框架，而非東德「與過去達成和解的原生過程」，因而許多東德人仍相信他們是被西德征服的。)

⁸⁴ See generally Romeike, op.cit. (note 2), 43-63.

⁸⁵ Cf. Halmai, op.cit. (note 83), 13.

⁸⁶ German Basic Law § 21I (1949/2017).

⁸⁷ German Basic Law § 9II (1949).

⁸⁸ Compare German Basic Law § 9II (1949), with German Basic Law § 18 (1949), and German Basic Law § 21IV (1949/2017); see also BverfGE 2,1 (SRP-Verbot, 1952); but see BverfGE 2 BvB 1/13 (NPD-Verbot, 2017). (認定德意志國家民主黨(簡稱NPD)無法達成其所提倡的政治上主張，因此毋庸宣告其違憲。)

⁸⁹ 中華民國憲法第139條。

⁹⁰ 中華民國憲法增修條文第5條第5項。

⁹¹ See generally Löwenstein, op.cit. (note 73-1), 417-432; Löwenstein, op.cit. (note 73-2), 638-658.

⁹² 比較中華民國憲法增修條文第5條第5項與德國基本法(German Basic Law) § 9II (1949)。

⁹³ Cf. Mihr, op.cit. (note 67), 3.

⁹⁴ 中華民國憲法第139條。

⁹⁵ German Basic Law § 21I (1949/2017).

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ 中華民國憲法增修條文第5條第5項。

定溯及既往⁹⁸的立法，毫無疑問是違憲的。而這樣的立法也因為在理論上違憲，不能被視為轉型正義的展現。

不當取得的黨產應該被收回毋庸置疑⁹⁹，但一項預設所有國民黨資產皆是非法取得的立法，並不能因此被正當化¹⁰⁰。姑且不論轉型正義目的¹⁰¹，刑事司法奠基於無罪推定原則¹⁰²，也就是舉證責任應由主張事實之人承擔，而不應由否認事實之人承擔(*ei incumbit probatio qui dicit, non qui negat*)¹⁰³。這攸關要求當事人舉證全稱的否定，「而哲學和邏輯學將會告訴你，全稱的否定是不可能被證明的」¹⁰⁴。這說明了正義，包含以正義之名自稱的轉型正義，應該站在受指控持有不當資產的一方，而「指控者應證明他的主張，被指控者絕不應被要求反面舉證」¹⁰⁵，因為「直到被宣判為有罪的那一刻前，法律假定所有人皆是無罪的，要求受指控者舉證證明自己的清白並不公正」¹⁰⁶。SED的例子則不相同，因為「公開其資產狀況、來源，與資金的利用方式」¹⁰⁷的合法基礎來自於對德國憲法義務的實踐¹⁰⁸。然而，我們無法在中華民國憲法中找到這樣的憲法義務¹⁰⁹。換句話說，我毫不質疑中國國民黨所持有的不當黨產應被收回¹¹⁰，但我對於違反無罪推定原則的假設充滿質疑¹¹¹，除非我國憲法也明文要求所有¹¹²政黨服膺於清白原則¹¹³。

至於德意志第三帝國衰亡後的賠償，珊雅羅美克(Sanya Romeike)代表國際紐倫堡學院表示：聯邦賠償法(一九五七)根源於西方勢力在德意志聯邦共和國建立前所頒布的

⁹⁸ Hamilton, Jay and Madison, op.cit. (note 11), 232.

⁹⁹ E.g., A. James McAdams, Transitional Justice after 1989: Is Germany So Different?, 33 GHI Bulletin 2003, at 56. (指出自 1990 年東西德統一後，德國「法院審理了在舊獨裁統治下，因數以千計的房屋、別墅、土地和其他形式的財產損失所導致的索賠案件」。)；see also Romeike, op.cit. (note 2), 57-59.

¹⁰⁰ 例如：《政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例》第 5 條。

¹⁰¹ See generally Corradetti, (note 65), 185-220; McAdams, (note 99), 53-64.

¹⁰² See Stumer, (note 15), 190-191.

¹⁰³ Adolf Berger, Encyclopedic Dictionary of Roman Law, Philadelphia 1953/1991, 652.

¹⁰⁴ Paul A. Schichner, Prepared to Answer: A Christian's Guide to Today's Spiritual Questions, Grand Rapids 1978, 12; see also Francis Garden, A Dictionary of English Philosophical Terms, London 1878, 115-117.

¹⁰⁵ Victoria Institute (ed.), Journal of the Transactions of the Victoria Institute, or Philosophical Society of Great Britain: Volume V, London 1871, 178.

¹⁰⁶ Victoria Institute, op.cit. (note 105), vic178.

¹⁰⁷ German Basic Law § 21I (1949/2017).

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ 比較中華民國憲法第 139 條與中華民國憲法增修條文第 5 條第 5 項。

¹¹⁰ Cf. Dafydd Fell, Party Politics in Taiwan: Party Change and the Democratic Evolution of Taiwan, 1991-2004, Abingdon 2005, 77-78.

¹¹¹ 例如：《政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例》第 5 條。

¹¹² 相對於《政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例》第 4 條第 1 款(規定內容顯示本法的推動者—民主進步黨並不在本法的規範範圍內)。

¹¹³ E.g., German Basic Law § 21I (1949/2017).

賠償法規¹¹⁴。「對於被納粹黨或政府機關奪取的財產，該法要求聯邦共和國支付賠償¹¹⁵。」這代表剷除納粹勢力和同盟國的勢力介入有關¹¹⁶，許多德國人因此認為這只是「勝利者的正義¹¹⁷」(Siegerjustiz¹¹⁸)。換句話說，第三帝國的衰亡與同盟國勢力的崛起¹¹⁹，為針對NSDAP的轉型正義訴求提供了法律框架¹²⁰。但正因為中華民國還在，所以臺灣沒有適用這個框架的可能。在同樣的憲政框架概念下，制定一項溯及既往的法律¹²¹僅會帶來更多法律與憲政問題，擾亂已經被決定的憲政秩序¹²²。若將不當黨產收回是一件必須完成的事，就本文立場而言，其僅能透過修改憲法¹²³來改變憲政秩序的既有體制，而不能透過一般立法來達成¹²⁴。

肆、結論

在一九九八年一位老師的憲法課上，老師用他的妻子挑戰他個人的兩難故事解釋復仇與正義的差別¹²⁵。他的妻子認為，若老師愛她而她被人謀殺了，老師應該替她向兇手報仇，否則他就是沒有真正愛過她。為了取悅她，老師很技巧性的回答：「如果你希望的話，我會手刃此賊，但我仍然堅持我的報復是不能被正當化的。」

人們總是以正義之名報復他們的敵對者¹²⁶。即便是制定一項羅織入罪立法來處死托馬斯

¹¹⁴ Romeike, op.cit. (note 2), 30.

¹¹⁵ Romeike, op.cit. (note 2), 30.

¹¹⁶ See David A. Messenger and Katrin Paehler, Introduction, in D.A. Messenger and K. Paehler (eds.), *A Nazi Past: Recasting German Identity in Postwar Europe*, Lexington 2015, 1-14, at 1-14.

¹¹⁷ Messenger and Paehler, op.cit. (note 116), 3.

¹¹⁸ See generally Horst Meier, *Protestfreie Zonen?: Variationen über Bürgerrechte und Politik*, Berlin 2012, 245-254.

¹¹⁹ See Gert-Joachim Glaessner, *German Democracy: From Post-World War II to the Present Day*, Oxford 2005, 3.

¹²⁰ Cf. Glaessner, op.cit. (note 119), 3. (其闡述在第三帝國衰亡後，德國的主權地位已被四個同盟國勢力所取代；即便在東、西德建立後，四個同盟國的勢力仍持續介入柏林與未來德國的發展。)

¹²¹ Hamilton, Jay and Madison, op.cit. (note 11), 232.

¹²² Cf. Paul C. Roberts and Lawrence M. Stratton, *The Tyranny of Good Intentions: How Prosecutors and Law Enforcement Are Trampling the Constitution in the Name of Justice*, New York 2000/2008, 65-78.

¹²³ But cf. German Basic Law § 79III (1949). (並非在所有情況下都可改變憲政秩序的既有體制，即便是透過修憲的方式也不行。)

¹²⁴ 舉例來說，若一個政黨並未被禁止從事營利行為，這意味著直到法律禁止前，其從事營利行為皆是合法的。然而，若法律溯及既往的懲罰該政黨先前的營利行為，我懷疑此等法律的制定已超出立法權的範圍，因為該法擾亂了已經被平復的憲政和諧。我亦懷疑溯及既往憲法修正案的合憲性，但相較於由立法者制定一般溯及既往的法律，其肯定較為合宜。Compare German Basic Law § 20III (1949), with German Basic Law § 79III (1949).

¹²⁵ See generally Richard B. Angell, *Reasoning and Logic*, New York 1964, 151-152.

¹²⁶ See Russell Cropanzano, Jordan H. Stein and Thierry Nadisic, *Social Justice and the Experience of Emotion*, New York 2011, 95.

溫特沃斯的英國議會¹²⁷，也一定會堅稱這是正義的作法，並且為了訴諸正義，即使「違反了健全立法的所有原則」¹²⁸也是一種最後的必要手段。然而，這些藉口僅是讓以前不法行為的受害者轉變為新的不法行為者，而我們所見的僅是一位屠夫藉轉型正義之名對付另一位屠夫¹²⁹。我們僅僅印證了赫爾曼戈林(Herman W. Göring)在接受了紐倫堡大審的起訴書後的說法：「勝利者將永遠是法官，而被征服者則永遠是被告」¹³⁰，其言下之意，是世界上沒有所謂的轉型正義，僅僅是「勝利者的正義」(Siegerjustiz)——也就是偽裝在轉型正義外衣下的不正義¹³¹。

當我們訴諸於任何可能的手段來確保中國國民黨受到譴責時¹³²，我們對被告有罪已成定見的事實也就暴露無疑，支持此作為的立法也就僅僅是一項羅織入罪立法了¹³³。當這項羅織入罪立法被視為一種立法報復手段¹³⁴，根本上「復仇就不是正義」¹³⁵。我們怎能相信不正義的手段會帶給我們正義？就本文立場而言，羅織入罪立法僅會在將來某個時點，引發另一波對轉型正義的訴求，而在臺灣這片土地上，對轉型正義的追求將永無止境。簡言之，中國國民黨所持有的不當黨產應被收回是毋庸置疑的，但不應透過這樣不當的方式¹³⁶。

¹²⁷ Kilburn and Milton, op.cit. (note 10), 235.

¹²⁸ Hamilton, Jay and Madison, op.cit. (note 11), 232.

¹²⁹ Cf. Karl Simms, Paul Ricoeur, London 2003, 116. (認為「我們必須克服復仇的慾望。復仇並不是正義……『以牙還牙』並不是正義，而是一種復仇。」)

¹³⁰ Kingsley C. Moghalu, Global Justice: The Politics of War Crimes Trials, Westport 2006, 30.

¹³¹ Cf. Moghalu, op.cit. (note 130), 30. (引用巴里格文(Barry Gewen)的評論：紐倫堡大審最終成為了一場已有定見的政治審判。)

¹³² 《政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例》第 5 條。

¹³³ Cf. Kilburn and Milton, op.cit. (note 10), 235.

¹³⁴ Kilburn and Milton, op.cit. (note 10), 235.

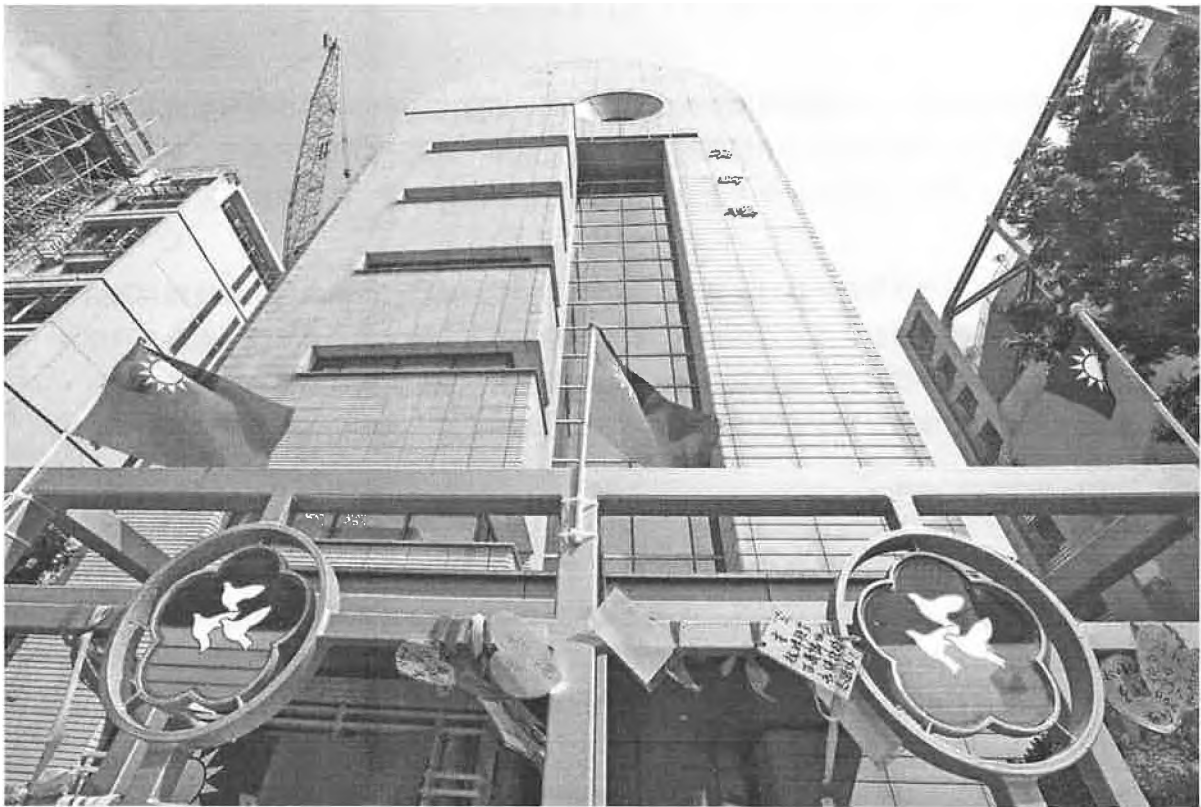
¹³⁵ Simms, op.cit. (note 129), 116.

¹³⁶ 參照中華民國憲法第 23 條(闡述比例原則：除非法律的目的與手段符合比例原則，否則任何法律皆不應被視為合憲)。

自由喪鐘 內政部違憲拔頭籌

2020-04-27 00:58 聯合報 / 鄭保城 / 東吳大學法學院講座教授 (台北市)

+ 婦聯會



內政部限令婦聯會轉型「大眼」到期，婦聯會海外成員發起連署，籲各界搶救婦聯會不被消滅。圖／聯合報系資料照片

婦聯會去年決定不轉型成為政黨，內政部最快將在四月廿七日下午令解散清算，三九〇億財產充公。

婦聯會遭遇內政部、黨產會聯手夾攻，早已進退維谷。而在三方爭議期間通過的政黨法，又臨時增訂第四十三條第二項強迫政治團體轉型為政黨的條文，在黨產會將婦聯會認定為附隨組織並移轉財產為國有之行政處分遭法官聲請釋憲，正卡在司法院大法官，何時將其財產收歸國有尚屬未知；前述政黨法增訂條款可謂執政黨迫討婦聯會財產所設之巧門備胎，是將婦聯會財產收歸國有之終南捷徑。當初力主與婦聯會簽訂行政契約未果而搞得一鼻子灰的內政部，此次即將揚眉吐氣，拔得取產頭籌。然細查前述條文之立法，實有重大違憲問題。

一〇六年立法院三讀通過的政黨法第四十三條第二項規定，依人民團體法立案之政治團體，須於政黨法施行後二年內修正章程轉換為政黨。欠缺任何立法理由下，直接規定政治團體須轉為政黨，屆期末轉換者會面臨解散清算之命運，此將造成現存之政治團體存續之危機，牴觸憲法第十四條結社自由，應屬違憲。

我國政黨法通過之前，依人民團體法立案之政治團體共計五十九個，其中首先於民國卅九年由蔣宋美齡成立之中華民國婦女聯合會（婦聯會），其目的係在團結全國婦女以照顧軍眷，使前線將士能專心抗敵。在國共關係和緩後，其組織活動多轉為民間外交及社會福利工作。而現在政黨法將所有的政治團體（包含婦聯會）轉型為政黨，會有以下的違憲事由：

一、人民有組成政黨之自由，也有不組政黨的自由；

二、憲法保障人民結社自由包括組成財團法人、社團法人或各種形式團體之自由，強制所有政治團體轉型政黨違反結社自由基本權；

三、政黨法第四十三條第二項違反法律禁止真正溯及既往原則。

政治團體若未轉換為政黨，主管機關得廢止其立案。然而，該廢止立案係對早年政治團體既已取得之合法人民團體地位，剝奪受憲法第十四條結社自由權之保障，政黨法第四十三條第二項在概念上應屬真正溯及既往之法律，除為防止重大急迫的公共利益之事由而合憲，否則原則上應屬違憲。

由於政治團體按人民團體法第四十四條，其成立目的係為協助形成國民政治意志，促進國民政治參與，以實現民主；且政治團體之成立目的亦不以推薦候選人參與公職人員選舉，而只在發表特定之政治看法，以促進國民參與政治。故政治團體之存在並不會對政黨公平競爭環境造成威脅，是以，政黨法第四十三條第二項過渡規定或退場機制並不符合「為防止重大急迫公共利益」之事由，應屬違憲。

基於人民結社自由之保障，對於政黨法實施前已成立之政治團體應繼續存續，並保障和尊重其轉型之選擇，政黨法應賦予政治團體選擇轉換成政黨、其他社團或財團法人之權利，適度保障其社團種類選擇之自由。司法院釋字第七三三號解釋就職業團體理事長產生方式，認限制職業團體內部組織與事務之自主決定已逾必要程度，而宣告違憲；限制政治團體的轉型自由，何嘗不是如此？

目前婦聯會案已由大法官受理釋憲中，內政部可以稍安勿躁，更何況強迫婦聯會不轉政黨就解散的條款，充滿違憲事由，內政部為婦聯會的三九〇億超前部署，正說明婦聯會的懷璧其罪。

婦聯會 內政部 司法院

延伸閱讀



【即時短評】大法官怠於解釋 讓婦聯會只能二選一？



婦聯會面臨強制解散 內政部：該結束就是要結束



轉型大限到 婦聯會籲勿下狠手

國家圖書館出版品預行編目資料

憲法釋論 / 吳信華著. — 初版一刷. — 臺北市:
三民, 2011
面; 公分
ISBN 978-957-14-4871-8 (平裝)
1. 中華民國憲法 2. 論述分析
581.2 100014220

◎ 憲法釋論

編著者	吳信華
責任編輯	王怡婷
美術設計	石佩仟
發行人	劉振強
著作財產權人	三民書局股份有限公司
發行所	三民書局股份有限公司 地址 臺北市復興北路386號 電話 (02)25006600 郵撥帳號 0009998-5
門市部	(復北店) 臺北市復興北路386號 (重南店) 臺北市重慶南路一段61號
出版日期	初版一刷 2011年9月
編號	S 586060
行政院新聞局登	證字第○二○○號

有著作權 不得侵害

ISBN 978-957-14-4871-8 (平裝)

<http://www.sanmin.com.tw> 三民網路書店

※本書如有缺頁、破損或裝訂錯誤，請寄回本公司更換。

憲法作為直接適用的法律—代序言

「憲法作為國家的根本大法」，可知其在國家中的重要地位。但憲法條文不得已有其簡潔性而須以更多的理論填補其內涵，也因此憲法即常被認為是一門抽象、難以學習、且對國家考試不具投資效益的學科。然憲法作為一部法律，其直接適用性與其他法律當無差異，也因此對憲法的認知亦應以「法」的層面為觀察，而不應該只是國外學理的單純引介或制度比較，或甚至只是政治立場的主觀評價。亦即憲法所能提供的應該是一個理性的思維與論證，以使憲法能直接適用，而產生其作為國家根本大法的規制力。

本書在內容的寫作上也因此朝此方向努力，即避免諸多繁瑣國外理論的引介，而著重於憲法條文實質內涵的闡釋與論證；同時在章節的安排上也嘗試於每一個單元中先舉出實例，而在相關基礎理論與法條的闡述後，並提出案例思考方向的推論與說明，以使讀者能結合單元內容而有合理的印證與思考。也因此作者希望讀者在閱讀本書時，除對各該基礎內容或理論為記誦外，毋寧更應注意並體會本書對憲法條文或相關問題論證的過程與方法，如此應該會有更多的體會與收穫。

本書因此主要是以法律系的學子或準備國家考試的考生為寫作的對象，內容上或許偏向法律較嚴肅的思維論證而非淺顯易懂，但對於想要對憲法有更深入理解的讀者，本書寫作的內容與方式應該可以提供一個不一樣的視野。尤其在新制司法官及律師考試中「憲法及行政法」合併為一門考科後，其中就憲法及行政法的綜合考題更要以對憲法的完整理解為基礎並具體貫穿於行政法中，方能獲致理想解答。依此一個對憲法正確的學習方法——亦即合於理性的思維與論證、而非單純抽象理論的背誦或制度的比較——相形之下會更為重要，本書就此應該提供了充份的素材；而對於法律的初學者或非法律系而對憲法有興趣的學子，本書也應該可以作為一個基礎扎根性的教科書。

而更重要係理由當係完善，亦即一個國家決定的作成須有合理的理由，以確保其合法性、可預見性、可量度性以及可信賴性。

而法明確性更重要者係在法律的制定上。蓋法律係一種一般性抽象性的規範而影響人民權益重大，然依其本質在法條文字的使用上當難以完全明確。因之所謂的法明確性原則，對法律而言，毋寧更指應視該規範對人民的重要性與影響性，以及所規範生活關係的可能性，而於相對應的語言上盡可能精確地表示。就此例如國家的干預行為，其依循法律的精確度當應高於國家的給付行為。⁹⁰

然基於立法技術之困難性，法明確性原則並不禁止立法者使用不確定法律概念、概括條款或授權條款以為內容之規範，但不確定法律概念的使用亦有限制，即如大法官於釋五九四（理由書）所謂：「立法者於立法定制時，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，自立法目的與法體系整體關聯性觀點非難以理解，且個案事實是否屬於法律所欲規範之對象，為一般受規範者所得預見，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。」釋五四五亦有闡釋：「法律就前揭違法或不正當行為無從鉅細靡遺悉加規定，因以不確定法律概念予以規範，惟其涵義於個案中並非不能經由適當組成之機構依其專業知識及社會通念加以認定及判斷，並可由司法審查予以確認，則與法律明確性原則尚無不合，於憲法保障人民權利之意旨亦無抵觸。」均屬適切說明。⁹¹

⁹⁰ 就此即與「依法行政」的實踐有密切關聯。

⁹¹ 依此具體案例如釋六三六：「檢肅流氓條例（以下簡稱本條例）第二條第三款關於敲詐勒索、強迫買賣及其幕後操縱行為之規定，同條第四款關於經營、操縱職業性賭場，私設娼館，引誘或強迫良家婦女為娼，為賭場、娼館之保鏢或恃強為人逼討債務行為之規定，第六條第一項關於情節重大之規定，皆與法律明確性原則無違。第二條第三款關於霸佔地盤、白吃白喝與要挾滋事行為之規定，雖非受規範者難以理解，惟其適用範圍，仍有未盡明確之處，相關機關應斟酌社會生活型態之變遷等因素檢討修正。第二條第三款關於欺壓善良之規定，以及第五款關於品行惡劣、遊蕩無賴之規定，與法律明確性原則不符。」可資參酌。

二、「授權明確性」的要求

此外與「法明確性」原則於用語上相類似者，即係「授權明確性」的要求，但內涵上略有差異。「授權明確性」的要求即如釋六七六（理由書）所言：「若立法機關以法律授權行政機關發布命令為補充規定時，其授權之內容、目的、範圍應具體明確，命令之內容並應符合母法授權意旨。至授權條款之明確程度，不應拘泥於法條所用之文字，而應由法律整體解釋認定，或依其整體規定所表明之關聯意義為判斷。」就此於解釋上當亦可謂係法明確性要求之一環，蓋國家行為既應明確，則立法者於授權行政機關訂定法規命令時，其授權當亦應明確。

而授權明確性原則同時要求「空白授權之禁止」，實務案例如釋六八〇（理由書）有謂：「立法機關以委任立法之方式，授權行政機關發布命令，以為法律之補充，雖為憲法所許，惟其授權之目的、內容及範圍應具體明確。至於授權條款之明確程度，則應與所授權訂定之法規命令對人民權利之影響相稱。刑罰法規關係人民生命、自由及財產權益至鉅，自應依循罪刑法定原則，以制定法律之方式規定之。法律授權主管機關發布命令為補充規定時，須自授權之法律規定中得預見其行為之可罰，其授權始為明確，方符刑罰明確性原則（本院釋字第五二二號解釋參照）。其由授權之母法整體觀察，已足使人民預見行為有受處罰之可能，即與得預見行為可罰之意旨無違，不以確信其行為之可罰為必要。」依此而論述「懲治走私條例第二條第一項所科處之刑罰，對人民之自由及財產權影響極為嚴重。然有關管制物品之項目及數額等犯罪構成要件內容，同條第三項則全部委由行政院公告之，既未規定為何種目的而為管制，亦未指明於公告管制物品項目及數額時應考量之因素，且授權之母法亦乏其他可據以推論相關事項之規定可稽，必須從行政院訂定公告之「管制物品項目及其數額」中，始能知悉可罰行為之內容，另縱由懲治走私條例整體觀察，亦無從預見私運何種物品達何等數額將因公告而有受處罰之可能，自屬授權不明確，而與上述憲法保障人民權利之意旨不符。」即宣告懲治走私條例第二條第三項：「第一

抄本

司法院 令

發文日期：中華民國 97 年 2 月 1 日

發文字號：院台大二字第0970002976號

公布本院大法官議決釋字第六三六號解釋

附釋字第六三六號解釋

院長 賴 英 照

司法院釋字第六三六號解釋

解 釋 文

檢肅流氓條例（以下簡稱本條例）第二條第三款關於敲詐勒索、強迫買賣及其幕後操縱行為之規定，同條第四款關於經營、操縱職業性賭場，私設娼館，引誘或強逼良家婦女為娼，為賭場、娼館之保鏢或恃強為人逼討債務行為之規定，第六條第一項關於情節重大之規定，皆與法律明確性原則無違。第二條第三款關於霸佔地盤、白吃白喝與要挾滋事行為之規定，雖非受規範者難以理解，惟其適用範圍，仍有未盡明確之處，相關機關應斟酌社會生活型態之變遷等因素檢討修正之。第二條第三款關於欺壓善良之規定，以及第五款關於品行惡劣、遊蕩無賴之規定，與法律明確性原則不符。

本條例第二條關於流氓之認定，依據正當法律程序原則，於審查程序中，被提報人應享有到場陳述意見之權利；經認定為流氓，於主管之警察機關合法通知而自行到案者，如無意願隨案移送於法院，不得將其強制移送。

抄臺灣臺中地方法院函

中華民國 94 年 2 月 16 日

中院清文字第 0940000186 號

主 旨：檢陳本院治安法庭法官郭書豪釋憲聲請書一份，謹請
鑒核。

說 明：為檢肅流氓條例第二條第三、五款規定，發生牴觸憲法
第八條之疑義，敬請排入憲法解釋議程。

院 長 蔡清遊

抄郭書豪法官釋憲聲請書

壹、聲請解釋憲法之目的

為檢肅流氓條例第二條第三、五款規定，發生牴觸憲法第
八條之疑義，聲請解釋並宣告檢肅流氓條例第二條第三、五
款關於流氓構成要件之規定，有違「明確性原則」，違憲而
無效。

貳、疑義之性質與經過及涉及之憲法條文

一、程序部分：憲法為國家最高規範，法律牴觸憲法者無效，
法律與憲法有無牴觸發生疑義而須予以解釋時，由司法院
大法官掌理，此觀憲法第一百七十一條、第一百七十三條
、第七十八條及第七十九條第二項規定甚明。又法官依據
法律獨立審判，憲法第八十條定有明文，故依法公布施行
之法律，法官應以其為審判之依據，不得認定法律為違憲
而逕行拒絕適用。惟憲法之效力既高於法律，法官有優先
遵守之義務，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者，自應許其先行
聲請解釋憲法，以求解決。是遇有前述情形，各級法院得

以之為先決問題裁定停止訴訟程序，並提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，聲請司法院大法官解釋，司法院釋字第三七一、五七二號解釋著有明文。

二、疑義之性質與經過及涉及之憲法條文：

（一）現行檢肅流氓條例之制定，緣於民國四十四年間訂定之「臺灣省戒嚴時期取締流氓辦法」，嗣於七十四年經立法通過，迭經修正迄今，惟檢肅流氓條例不僅於立法、修法過程中即爭議不斷（註一），且於施行後迭經司法院釋字第三八四、五二三號解釋宣告部分條文違憲，又檢肅流氓條例經大法官宣告違憲部分，雖於八十五年十二月三十日、九十一年四月四日經修正公布，惟檢肅流氓條例第二條第三、五款以「要挾滋事」、「欺壓善良」、「品行惡劣」及「遊蕩無賴」等為流氓之構成要件部分，仍有違憲法第八條對人身自由之保障，違背明確性原則，致生違憲疑義。

（二）本院審理九十四年度感裁字第一號羅○傑違反檢肅流氓條例案件，移送機關認被移送人羅○傑連續強盜，係屬檢肅流氓條例第二條第三、五款之情節重大流氓，本院認為其所應適用之檢肅流氓條例第二條第三、五款，有牴觸憲法第八條規定之疑義，業已裁定停止其訴訟程序。

叁、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

一、對憲法第八條規範意涵之說明：中華民國憲法第八條第一項規定：「人民身體之自由應予保障。除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁。非由法院依法定程序，不得審問處罰。非依法定程

序之逮捕、拘禁、審問、處罰，得拒絕之」，又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意旨。前述實質正當之法律程序，兼指實體法及程序法規定之內容，就實體法而言，如須遵守罪刑法定主義，而各種法律之規定，倘與上述原則悖離，即應認為有違憲法上實質正當之法律程序，業經司法院釋字第三八四、四七一、五二三號解釋在案。再罪刑法定主義，包括構成要件明確性原則（註二）。從而凡限制人民身體自由之處置，其構成要件苟違背明確性原則，自有違前揭憲法對人民身體自由之保障（註三）。另法律明確性，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於立法定制時，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或概括條款而相應之規定，惟立法使用抽象概念者，須其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，始得謂與前揭原則相符，亦經司法院釋字第四三二、四九一號解釋在案。

- 二、關於本件涉及違憲法律之性質與定位：檢肅流氓條例第二條規定：「本條例所稱流氓，為年滿十八歲以上之人，有左列情形之一，足以破壞社會秩序者，由直轄市警察分局、縣（市）警察局提出具體事證，會同其他有關治安單位審查後，報經其直屬上級警察機關複審認定之：一、擅組、主持、操縱或參與破壞社會秩序、危害他人生命、身體、自由、財產之幫派、組合者。二、非法製造、販賣、運

輸、持有或介紹買賣槍砲、彈藥、爆裂物者。三、霸佔地盤、敲詐勒索、強迫買賣、白吃白喝、要挾滋事、欺壓善良或為其幕後操縱者。四、經營、操縱職業性賭場，私設娼館，引誘或強逼良家婦女為娼，為賭場、娼館之保鏢或恃強為人逼討債務者。五、品行惡劣或遊蕩無賴，有事實足認為破壞社會秩序或危害他人生命、身體、自由、財產之習慣者」，是若具有以上五款情形之一，且足以破壞社會秩序者，即為該條例所稱之流氓（註四）。而流氓應交付感訓處分之情形有二，其一乃經認定為流氓經告誡而接受輔導之一年內，仍有檢肅流氓條例第二條流氓情形者，其二乃經認定為流氓而其情節重大者（檢肅流氓條例第九條第一項、第十三條第二項、第三項反面解釋參照），是檢肅流氓條例第二條第三、五款關於「要挾滋事」、「欺壓善良」、「品行惡劣」、「遊蕩無賴」之規定，應屬流氓行為交付感訓處分之構成要件，該規定既涉及對人身自由之剝奪，自與憲法第八條第一項對人民身體自由之保障有關，依前揭說明，自須符合法律明確性原則。

三、聲請人認為檢肅流氓條例第二條第三、五款規定違反「法律明確性原則」之理由：

- 1、法律明確性原則之審查標準：法律明確性原則，其意義除使受規範者得以預見法規範之狀態，並決定其行為外，亦使行政及司法權有明確之依據，以免流於主觀之恣意。惟不確定法律概念使用，係成文法所難以避免，要不能僅以法律具不確定概念，即逕認有違法律明確性原則。至其違憲審查之標準，應依規範目的及規定對象、規定強度等為衡量（註五），是在牽涉基本權之侵害時，

對於明確性的要求，應受較嚴格之審查，其涉及刑罰之科處時，則應受最嚴格之審查（註六）。

- 2、前揭流氓構成要件，屬不確定法律概念，且無從綜合其他構成要件予以具體化，以使受規範者得以預見：查「流氓」者，因涉及社會通念而浮動不明，是立法者乃於檢肅流氓條例第二條列舉流氓之情形，惟同條第三款所謂「要挾滋事」、「欺壓善良」，第五款所謂「品行惡劣」、「遊蕩無賴」等流氓之構成要件，俱為帶有強烈價值判斷之要件，屬不確定法律概念，此等用語之意義是否得以理解並具受規範者可預見性，誠屬有疑。蓋任何為判斷者主觀所不容、厭惡者，均有該當前揭要件之可能，至檢肅流氓條例第二條本文固另規定流氓之構成要件，尚包含須「足以破壞社會秩序」及同條第五款「有事實足認為有破壞社會秩序或危害他人生命、身體、自由、財產之習慣者」等，惟任何刑事犯，甚或僅係違反行政罰者，均有破壞社會秩序或危害他人生命、身體、自由、財產習慣之可能，是各該抽象之要件，亦無從具體化前揭流氓之構成要件（註七）。
- 3、自規範目的及規定對象、規定強度審查，前揭構成要件之規定，不符法律明確性原則：檢肅流氓條例第一條規定：「為防止流氓破壞社會秩序、危害人民權益，特制定本條例」；又檢肅流氓條例，係採社會預防主義，其目的在於防制犯罪或再行犯罪，以維護社會秩序，鞏固地方治安，保障人民權益（註八），依前揭立法目的觀察，該條例實與傳統刑罰及保安處分相同，未見有何特殊立法目的之考量（註九），自無從依其規範目的確立其適