

憲法解釋案爭點論述書

依司法院秘書 109 年 5 月 19 日秘台大字第 109005017 號
函闡明程序暨實體爭點，進行論述：

甲、程序部分：

聲請人本於承審原因案件之地位，因對所應適用之法規有違憲之確信而提出釋憲聲請，係基於司法權內部分權及釋字第 371 號解釋意旨而為。在聲請解釋之程序中固為聲請人，但原因案件尚繫屬於聲請人之承審職權中，聲請人仍為承審法官，於此案件中自應保持客觀中立之角色，尤不能予人有偏頗一造之懷疑，首予申明。

其次，本憲法解釋案有迥異於其他案件之程序特殊性，乃解釋標的主政機關適為個案之被告。則參與由聲請人與相對機關進行言詞攻防之釋憲辯論，等同在個案繫屬中，承審法官與被告於庭外，就個案適用法律進行立場相反之交鋒，似為對於原告之迴護。為避免予人司法天平之中軸挪移一方之誤解，並兼顧未來本庭接續審理程序，有予人中立信賴之必要，本庭爰不出席辯論程序，尚請見諒。

乙、實體部分：(依經闡示之爭點順序，逐一論述)

一、政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例(下稱黨產條例)

第 2 條、第 8 條第 5 項及第 14 條規定部分：

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

1. 關於憲法保留之意涵，學界未必有統一之定義，或可描述為，憲法對國家本質重要事項及人民自由、權利保護事項，直接以憲法條文加以規範，如欲修改或廢止，只能以修憲方式，而不能以立法方式加以修正、限制或廢止，如憲法第 8 條關於人身自由之保障、憲法增修條文第 4 條第 5 項規定，司法院大法官組成憲法法庭，審理總統、副總統之彈劾及政黨違憲之解散事項。大法官釋字第 443 號解釋對此亦持相同見解：「憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障：關於人民身體之自由，憲法第八條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制(參照本院釋字第三九二號解釋理由書)」。在修憲是否存有界限的探討，憲法學界有不同見解，有將其區分成憲章及憲律者，主張修憲有界限說者認為，制憲為政治行為，修憲為法之行為，修憲必須依憲法所定之程序為之。學者劉慶瑞將憲法條文分為兩種：一為不得修改的條文，稱為憲章，一為得修變的條文，稱為憲律。憲章即指憲法之基本精神，由於此基本精神即產生一部憲法，而使憲法

全體保持同一性。¹而憲章與憲律，均屬憲法保留之範圍。

2. 政黨乃一種以推薦候選人參與公職人員選舉為目的之政治團體，但不失其為人民團體之本質，以下關於政黨在憲法上之地位，是側重在政黨具政治團體之屬性，而不及於其內含人民團體性質之部分，首予指明。我國憲法雖無明確規範承認政黨於憲法上之地位，惟基於以下之理由，聲請人認為政黨屬於憲法上之制度，對於政黨之規範，應具有憲法基礎。

(1) 按「憲法條文中，諸如：第一條民主共和國原則、第二條國民主權原則、第二章保障人民權利、以及有關權力分立與制衡之原則，具有本質之重要性，亦為憲法整體基本原則之所在。基於前述規定所形成之自由民主憲政秩序，乃現行憲法賴以存立之基礎，凡憲法設置之機關均有遵守之義務。」釋字第499號解釋明白揭示自由民主憲政秩序為憲法賴以存立之基礎，可謂為學者劉慶瑞所指之憲章。民主立憲國家，其主要型態即政黨政治。一群具有共同理念與政治主張相同之人民參與組成政黨，藉由推薦代表候選人參與各種民主機制所建立之選舉，取得執政權，或進入國會，秉持其所代表之政黨理念參與政府部門之運作，實現政黨之政治主張，具體反應其支持者之意志²。現行政黨法第3條「本法所稱政黨，指由中華民國國民組成，以共同政治理念

¹ 法治斌、董保城著，憲法新論，7版，元照，2020年，頁135。

² 學者蕭文生指選舉「乃是人民意志影響國家機關設立的直接體現」，蕭文生，百分之五政減檻之合憲性—司法院釋字第721號解釋評析，台灣法學雜誌，252期，2014年，頁36。

，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」，即以立法闡述政黨之真諦。人民之於政黨，要求政黨藉參政之機會展現人民意志；政黨之於人民，則是有效組織零碎意見並整合利益，以去蕪存菁極大化民意植入政府政策、建立政府部門。政黨於人民與政府間可謂為導管，欠缺導管，或導管狹窄、阻塞、破損，將使人民意志無以展現，嚴重摧毀國民意志，損及立憲基礎。故而政黨於民主憲政國家乃不可或缺之實體，雖然我國憲法未予明文其地位，惟由我國之立憲精神，及所採取之國家體制，必須承認政黨實具有憲法上之地位，對其存立、運作，均係憲法應予保障之事項。

- (2) 有關我國憲法對於政黨之保障，在釋字第 721 號以憲法增修條文第 4 條第 1 項及第 2 項所採單一選區制與比例代表制混合之兩票制（並立制）為合憲之解釋，其深刻之意義即建立在政黨平等之保障，應為如何合憲性之差別待遇（詳後述陳新民前大法官之協同意見書）；釋字第 520 號理由書，亦指出「在代議民主之憲政制度下，立法機關所具有審議預算權限，不僅係以民意代表之立場監督財政支出、減輕國民賦稅負擔，抑且經由預算之審議，實現參與國家政策及施政計畫之形成，學理上稱為國會之參與決策權。」，肯認我國間接民主之代議政治，係由立法委員展現國民意志。此外，結合憲法增修條文第 4 條其他關於立法委員之職權並其行使之刑事豁免特權，及憲法第 62 條、第 63 條立法委員職權之規定等，亦均在保障政黨以代議士行使職權，體現憲法第一條、第二條以政黨政治實現主權在民之立

國精神。則由以上憲法解釋、憲法對於政黨意思成形於政府內部的過程及其深度，即已提供保障之意旨觀之，焉有對於政黨本身不提供憲法上地位之理？我國在 81 年 5 月修正憲法增修條文，全盤移植德國制度，將政黨違憲解散事件，由大法官以司法審查之裁判為之，於第 13 條第 2 項、第 3 項規定：「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。」(嗣經修正為現行第 5 條第 4 項、第 5 項規定)³。彼時由於對於組織政黨無須事前許可⁴，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時，始由憲法法庭作成解散之判決⁵，方得禁止其活動(雖政黨法第 27 條規定政黨具有一定事由時，主管機關得予廢止，姑不論學理上之爭論，對於此條規定至多僅可以主管機關對其原來所為備案之改正視之，尚不得據此指政黨之組織解消可由法律為之)。足明對於政黨之規範，包括財產檢查、整理、選舉制度、國會黨團等，在國民主權之立憲基本原則下，應屬憲法保留事項。僅在政黨組成、運作瑕疵嚴重到危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序時，方得經由憲法法庭以判決解散之。

³ 吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，5 版，自行出版，2017 年，頁 786。

⁴ 迄至 106 年 12 月 6 日政黨法公布施行，其第 7 條規定政黨設立採報備制

⁵ 吳庚等，前揭註 3，頁 787。

(3) 再由比較法觀察，德國基本法第 21 條：「一、政黨應參與人民政見之形成。政黨得自由組成。其內部組織須符合民主原則。政黨應公開說明其經費與財產之來源與使用。二、政黨依其目的及其黨員之行為，意圖損害或廢除自由、民主之基本秩序或意圖危害德意志聯邦共和國之存在者，為違憲。至是否違憲，由聯邦憲法法院決定之。三、其細則由聯邦立法規定之。」⁶學者指此項規定將政黨的位階提升至「憲法制度的位階」，而且成為「憲法結構與憲法的一般政治生活上，不可或缺的構成部分」⁷。陳新民前大法官於釋字第 721 號解釋協同意見書中，提出政黨平等之憲法意義，其表示「對政黨門檻的合憲性立論，本席認為仍可就『政黨平等』之原則是否受到侵犯來予以探討。……然其（按，指德國）新理論所持『政黨應有利於國會順暢運作，以發揮民主功能』的論點，不妨作為詮釋系爭規定未違反政黨平等的『正當性理由』。……故鑑於政黨在民主國家特殊地位及承擔的義務，系爭規定課予政黨忍受之『門檻限制』，當可獲得合憲之正當化依據也。本號解釋多數意見承認政黨門檻制度的四大優點，正可以作為課予政黨特殊義務之公益理由。」⁸，其並指明此結論係由德國對於政黨地位保障之發展而來「基於政黨在民主國家的重要功能，已經產生所謂『政黨特權』（Das Parteienprivileg），給予政黨特殊化待遇，有別於一般人民團體。最明顯的特徵在

⁶ 參司法院網站 <https://www.judicial.gov.tw/tw/cp-1954-22-dfce6-1.html>，最後瀏覽日：2020/6/17。

⁷ 陳耀祥，德國的政黨法律地位，憲政時代，第 17 卷第 3 期，頁 55。

⁸ 見釋字第 721 號解釋陳新民大法官協同意見書第 13 頁。

於享有高度黨內自治；政黨違憲解散更無法由一般行政機關或法院決定，而應交由憲法法庭作出『政黨違憲裁判』後，方能強制解散；進入國會的政黨得設立黨團制度，且獲得財政與國會資源之協助；甚至某些國家對國會有席次政黨甚至給予經費的補助……等，都是政黨享受的特殊待遇。在享受利益之外，政黨亦承擔起一定的特別義務，例如要求實施黨內民主、財務的透明（政治獻金）、不得經營商業、媒體或學校等限制。此外德國聯邦憲法法院對於政黨門檻制度合憲性的判斷依據——保障國會運作順暢，亦可視為政黨之憲法義務。」⁹以上學說究明政黨於德國基本法上地位之演進，及相應獲得一定之政黨特權，並相對承擔憲法上義務。我國雖僅有零星之憲法規範可資用為對於政黨之保障，但由以上憲法解釋所闡述之立憲基礎，及我國陸續完成政黨法，及立法院組織法第 33 條¹⁰早已明文保障國會

⁹ 前揭註 8，頁 12。

¹⁰ 條文：

1. 每屆立法委員選舉當選席次達三席且席次較多之五個政黨得各組成黨團；席次相同時，以抽籤決定組成之。立法委員依其所屬政黨參加黨團。每一政黨以組成一黨團為限；每一黨團至少須維持三人以上。
2. 未能依前項規定組成黨團之政黨或無黨籍之委員，得加入其他黨團。黨團未達五個時，得合組四人以上之政團；依第四項將名單送交人事處之政團，以席次較多者優先組成，黨（政）團總數合計以五個為限。
3. 前項政團準用有關黨團之規定。
4. 各黨團應於每年首次會期開議日前一日，將各黨團所屬委員名單經黨團負責人簽名後，送交人事處，以供認定委員所參加之黨團。
5. 黨團辦公室由立法院提供之。

黨團之法律地位¹¹，及立法院職權行使法確立以黨團為議事之基礎¹²等法制上之進展，基於我國繼受法之本質，採取與相同於德國法見解而承認政黨於憲法上之地位，當無異見。此外，學者詹鎮榮為文討論政黨對於總統及立法院涉及與國家意志形成相關之職權行使的相互關係上，認為基於政黨受選民之託付，而得以受全國不分區代表席次之分配，取得國政之直接參與權者，政黨更進一步取得「被制度化的國家機構」第三種憲法地位¹³。相對地，臺灣經過多次直接選舉各級民意代表、總統副總統之結果，也已深化並確立政黨政治在臺灣的重要性，學者陳淑芳察覺政黨輪替於臺灣的頻仍，從反對黨的功能在制衡執政黨，促進國家整體利益的角度，從

6. 各黨團置公費助理十人至十六人，由各黨團遴選，並由其推派之委員聘用之；相關費用依前條之規定。

7. 前項現職公費助理於中華民國八十七年三月一日至九十四年六月三十日間，由各黨團遴選並由其推派之委員或各該政黨聘用，並實際服務於黨團之助理年資，得辦理勞動基準法工作年資結清事宜。

¹¹ 學者陳耀祥研究指出德國基本法第 21 條承認政黨，亦同時承認黨團，謂「在現今政黨國家中，透過議會的功能及意思的形成，政黨得以實現其協助國民政治意思形成的任務。而議會與政黨的特別關連就是黨團。由於政黨係黨團成立的前提，二者具有相近的政治目標；而且，黨團就法案的規劃有資訊上的便利，是執行國會任務所不可或缺的角色，所以黨團與政黨具有密切的關係。」，前揭註 7，頁 98。

¹² 學者羅傳賢指出，立法院組織法第 33 條使各政黨國會黨團取得合法設置辦公室權利，並透過預算制度按各政黨所屬立法委員人數獲得各黨團辦公室補助經費。此外，黨團亦取得立法院職權運作上之 3 種權利，分別為立法院職權行使法第 75 條規定議案提案權、第 12 章「黨團協商」專章規範出席黨團協商權及第 19 條之規定政黨質詢權等，見氏著立法程序與技術，5 版，五南，2008 年，頁 465、466。

¹³ 詹鎮榮，總統、政黨與國會之相互關係——以政黨影響國政之憲法基礎及界限為中心，憲政時代，第 41 卷第 3 期，2016 年，頁 450。

憲法上的民主原則、權力分立原則、基本權保障、平等原則，暨憲法增修條文第3條第2項第3款倒閣權等面相，強調反對黨在憲法上之重要地位¹⁴。另學者宮文祥亦認為承繼大陸法的概念，政黨乃作為人民政治意見形成之載體，進而與職司國家意志形成之國政領導機關間產生交織複雜之政治交互作用；從我國憲法多條規定提及「黨派」、增修條文並明文「政黨」，應可認為政黨有其憲法上之地位¹⁵。以上，均為聲請人所採見解之學說上支持。

3. 從形式上觀察，黨產條例之制定並非針對違憲政黨之解散相關事宜，如解散機關、解散要件等之與政黨存續有重要關係之立法規範，但因其係由行政院所設專責機關之黨產會，負責執行政黨財產之調查及處理，若因黨產會解釋適用黨產條例之結果，實際上影響政黨之發展與存立，(而非由憲法增修條文第5條第4項規定，司法院大法官組成憲法法庭，審理政黨違憲之解散)，則實質上與憲法保留有關。

(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？

1. 黨產會具備任務特殊性，以聽證程序決定重要事項等特色，應屬獨立機關。依中央行政機關組織基準法第3條第2款「二、獨立機關：指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督

¹⁴ 陳淑芳，反對黨在憲法上之地位與權利，當代公法新論(上)，初版，元照，2002年，頁562-566。

¹⁵ 宮文祥，政黨結社自由與言論自由之再探，政治科學論叢，第75期，2018年3月，頁8、9。

之合議制機關。」；第 32 條第 2 項「前項獨立機關總數以三個為限。」黨產會是在行政院已有中央二級獨立機關，包括國家通訊傳播委員會、公平交易委員會及中央選舉委員會以外，而設立之第四個獨立機關，固違反前揭限額規定。惟因憲法增修條文第 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。」，前揭限制規定並非憲法之強制規定，此外中央行政機關組織基準法第 2 條第 1 項但書亦有排除該法適用之其他組織，因此，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一節，尚難認有違憲之虞。

2. 惟按，前大法官翁岳生於釋字第 455 號協同意見書中指出：「平等原則之旨趣在於禁止國家權力在無正當理由的情況下，對於相同類別之規範對象作不同之處理，故平等原則之本質，原就具有雙面性與相對性（ambivalent und relativ），嚴格而言並非各該『規範本身之違憲』，而是作為差別對待之兩組規範間的『關係』，或可稱為『規範關係之違憲』（verfassungswidrige Normenrelation）」；……。故按立法者於制定法律時，於不違反憲法之前提下，固有廣大的形成自由，然當其創設一具有體系規範意義之法律原則時，除基於重大之公益考量以外，即應受其原則之拘束，以維持法律體系之一貫性，是為體系正義。而體系正義之要求，應同為立法與行政所遵守，否則即違反平等原則。」
3. 查黨產會之組織係以作用法設置於第三章「組織」章之第 18 條關於委員人數及任命、任期等「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。」，及第 19 條規定有關幕僚組織之原則，並於同條第 3 項明文授權依據，另由行政院以法規命令「不當黨產處理委員會組織規程」設計組織，乃以作用法規定機關組織，此與為揚棄曩昔法制未備時逕以作用法替代組織法之陋習，規定於中央行政機關組織基準法第 5 條第 3 項「本法施行後，除本法及各機關組織法規外，不得以作用法或其他法規規定機關之組織」之組織保留原則已有違和。復且，其正副主任委員、委員之任命，均由行政院長派任，與其餘我國三獨立機關之委員及主任委員之派任，分別依國家通訊傳播委員會組織法第 4 條第 1 項本文：「本會置委員七人，均為專任，任期四年，任滿得連任，由行政院院長提名經立法院同意後任命之，行政院院長為提名時，應指定一人為主任委員，一人為副主任委員。」、公平交易委員會組織法第 4 條第 1 項：「本會置委員七人，均為專任，任期四年，任滿得連任，由行政院院長提名經立法院同意後任命之，行政院院長為任命時，應指定一人為主任委員，一人為副主任委員。」、中央選舉委員會組織法第 3 條第 2 項本文：「主任委員、副主任委員及委員均由行政院院長提名經立法院同意後任命。委員任期為四年，任滿得連任一次。」，乃主委與委員人選均由行政院長提名、經立法院同意後任命之，為行政權與立法權共同參與獨立機關之人事決定，顯有不同。以黨產會之任務特殊性，係在追索具憲法上地位之特定政黨之財產，其委員、主委之任命由行政、立法權共同為之，以取得民主正當性之必要，自較其餘三個獨立機關更為迫切。且四獨立機關，對

於肩負決定重責之委員，採取不同之任命方式，又無差別對待之正當事由，黨產會之委員任命方式，顯然違反體系正義，與憲法第 7 條之平等原則未合，應屬違憲。

(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？

1. 我國憲政體制下之治權分為五權，彼此關係由早期的「五權分治彼此相維」¹⁶，迄今則重視其間之「權力分立與制衡」，強調功能分工與彼此制衡，以避免人民權利遭受國家公權力之侵害。釋字第 585 號在對 93 年設立之「三一九槍擊事件真相調查特別委員會」之職權範圍所為解釋，即闡述憲法界限如下：「立法院為有效行使憲法所賦予之立法職權，本其固有之權能自得享有一定之調查權，主動獲取行使職權所需之相關資訊，俾能充分思辯，審慎決定，以善盡民意機關之職責，發揮權力分立與制衡之機能。立法院調查權乃立法院行使其憲法職權所必要之輔助性權力，基於權力分立與制衡原則，立法院調查權所得調查之對象或事項，並非毫無限制。除所欲調查之事項必須與其行使憲法所賦予之職權有重大關聯者外，凡國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，即非立法院所得調查之事物範圍。」。對於五權分立之分工標準，解釋實務上也提出以「功能最適原則」為其指標，釋字第 613 號解釋指明「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

¹⁶ 司法院釋字第 175 號。

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。」另關於權力的制衡，同號解釋則提出更精闢之說明，指明核心領域之不得逾越：「權力之相互制衡仍有其界限，除不能抵觸憲法明文規定外，亦不能侵犯各該憲法機關之權力核心領域，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙（本院釋字第五八五號解釋參照）或導致責任政治遭受破壞（本院釋字第三九一號解釋參照），例如剝奪其他憲法機關為履行憲法賦予之任務所必要之基礎人事與預算；或剝奪憲法所賦予其他國家機關之核心任務；或逕行取而代之，而使機關彼此間權力關係失衡等等情形是。」該號解釋理由書同時對於獨立機關之設置提出界線及警語「然獨立機關之存在對行政一體及責任政治既然有所減損，其設置應屬例外。唯有設置獨立機關之目的確係在追求憲法上公共利益，所職司任務之特殊性，確有正當理由足以證立設置獨立機關之必要性，重要事項以聽證程序決定，任務執行績效亦能透明、公開，以方便公眾監督，加上立法院原就有權經由立法與預算審議監督獨立機關之運作，綜合各項因素整體以觀，如仍得判斷一定程度之民主正當性基礎尚能維持不墜，足以彌補行政一體及責任政治之缺損者，始不致於違憲。」此外，參照釋字第 709 號解釋意旨「憲法上正當法律程序原則之內涵，應視所涉基本權之種類、限制之強度及範圍、所欲追求之公共利益、決定機關之功能合適性、有無替代程序或各項可能程序之成本等因素綜合考量，由立法者制定相應之法定程序」，即將功能最適與否納為正當法律程序之一環。

2. 經以聽證程序認定為政黨之附隨組織後，即生依黨產條例第 5 條其於一定時間取得、交付之財產，推定為

同條例第 4 條第 4 項所定義之「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」。尚不論「違反政黨本質或其他悖於民主法治原則」等文字是否符合明確性原則足供判準，亦暫不談附隨組織之定義亦有如後述之未符明確性原則之違憲爭點，該條例達到目的之方法，在以具剝奪、限制效力之公權力處分，變動財產權之歸屬及運用。核財產權歸屬於權利人名下，得以法律意義判斷為「不當」者，其原因內涵不外乎民事、刑事、行政不法之事項。關於民事、刑事、行政不法之判斷，本屬司法權之核心事項，現各類法院置獨立、專業法官，設公開、對等、嚴謹、審級及合致事件本質之訴訟程序，足供運用以定分止爭。由組織、制度與功能等各方面，並由憲法第 77 條將民事、刑事、行政審判及公務員之懲戒等權力分配予司法以論，所有司法官經過嚴謹之養成、持續的自修，長期辦案累積大量經驗，及訴訟法賦予之職權、工具，較之其他任何司法專業者，更具備判斷爭議之能力，系爭條例所要解決之爭議，回歸司法權，方屬最適之選擇。

3. 觀之民事審判實務上，已有（1）財政部國有財產署基於無權占有之法律關係，向救國團請求返還臺北市松江路上房地（臺灣高等法院民事判決 103 年度重上字第 38 號判決，經最高法院 106 年度台上字第 326 號判決駁回）、（2）國有財產局向中華日報，請求確認臺南市土地所有權存在並塗銷移轉登記（臺南地方法院 96 年度重訴字第 319 號判決、臺灣高等法院臺南分院 106 年度台上字第 326 號判決駁回上訴）、（3）交通部基於移轉土地所有權之法律關係，向中國廣播股份有限公司請求塗銷臺北縣八里鄉等土地所有權登記（臺灣高

等法院民事判決 97 年度重上更（一）字第 111 號判決，經最高法院 99 年度台上字第 2345 號裁定駁回）、（4）交通部基於確認土地所有權存在之法律關係，中國廣播股份有限公司請求塗銷新北市板橋區民族段等土地所有權登記，並回復所有權登記為中華民國所有（臺灣高等法院民事判決 101 年度重上更（三）字第 42 號判決，經最高法院 103 年度台上字第 1675 號判決駁回）、（5）交通部基於確認土地所有權存在之法律關係，向中國廣播股份有限公司請求塗銷花蓮市民勤段等土地所有權登記，並回復所有權登記為中華民國所有（臺灣高等法院花蓮分院民事判決 103 年度重上更（三）字第 4 號判決駁回）、（6）交通部基於終止信託之法律關係，向中國廣播股份有限公司請求移轉彰化縣芬園鄉土地登記予中華民國，管理機關為交通部（臺灣高等法院民事判決 95 年度上字第 313 號判決，經最高法院 96 年度台上字第 1094 號判決駁回）¹⁷等諸多勝訴判決，即為國家經由公平、公正、公開之司法判決回復財產狀態，終局定分止爭，彰顯正義之適例。

4. 另相關前述交通部與中國廣播股份有限公司間請求塗銷土地登記事件，而衍生之無權占有不當得利爭訟，亦經臺灣臺北地方法院於 105 年 12 月 30 日以 104 年重訴字第 724 號民事判決中廣應給付交通部新臺幣壹億貳仟參佰肆拾玖萬壹仟陸佰貳拾捌元及法定遲延利息，取得大部分勝訴之結果，目前上訴由二審受理中¹⁸。

¹⁷ 司法院網站：<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>，最後瀏覽日：2018/06/10。

¹⁸ 司法院網站：<http://inlaw.judicial.gov.tw/FJUD/default.aspx>，最後瀏覽日：2020/06/19。

由此民事訴訟之演進情形，可知司法權可以公開、公平、公正處理相關財產爭議，並收定分止爭之效。

5. 另外，黨產條例所設定之標的，如因不法情事登記於國民黨或何組織名下，原權利人或其繼承人本得主動運用民、刑、行政訴訟程序，針對原因事實請求權利之回復。現黨產條例設置黨產會，由黨產會主動進行調查、返還、追徵、權利回復，等同不問原權利人之意願，剝奪其依司法程序請求救濟之訴訟權。又倘原權利人依司法程序請求救濟獲得勝訴或敗訴判決時，或有權利人、黨產會各自進程序，發生競合時，是否司法權應委身於行政權之後，視之而不見？則黨產會取得優勢代理之法律上地位何來？於此尤見司法權被剝奪之不當。

6. 在政黨不當取得財產處理條例草案總說明(2005.10.17)中提及立法緣起¹⁹——

緣於九十年四月六日監察院函送本院有關「中國國民黨轉帳撥用國有特種房屋及其基地」、「前台灣省行政長官公署撥歸中國國民黨經營之十九家戲院」及「各級政府贈與中國國民黨之公有土地及建築物」等三案之調查意見指出，過去各級政府將國家財產無償贈與、轉帳撥用等方式移轉政黨，有違法律實質精神，且已在人民及政黨之間，形成不公平之差別待遇，顯與憲法第七條人民不分黨派，在法律上一律平等之精神有悖，並多次來函要求本院確實澈底清理，依法處理見復。

¹⁹<http://old.cipas.gov.tw/igpa.nat.gov.tw/ct8583.html?xItem=1088&ctNode=58&mp=1>，最後瀏覽日：2020/06/18。

本院遵照監察院調查意見指示，二次邀集財政部、內政部、法務部、本院研究發展考核委員會及臺灣省政府等相關機關開會研商後，認為民主國家之政黨係政治團體，應以政治參與為目的，其正當財源為黨員所繳交之黨費、競選經費之捐贈、競選費用補助金及其孳息。對於政黨不當取得之財產，如依現行法律規定請求政黨返還，基於法律安定之考量，或已罹於時效或除斥期間已經過，且可能涉及第三人已取得權益之保障，實務上有其困難。惟為維護國家財產及人民權益，落實正義與平等，建立政黨公平競爭環境，以特別立法方式，妥為規範處理政黨之黨產，無論從政黨政治、民主原則、平等原則、財產保障、法律不溯及既往等層面探討，均尚無違憲之虞，並將前開處理意見函復監察院在案。

本院乃指示法務部，邀集公法學、財政學學者專家及內政部、財政部等相關機關組成專案小組密集開會研商，除依照監察院相關調查意見及各機關查復結果，參考德國清理前東德黨產之法律依據及處理模式，並斟酌現代民主法治國家政黨應有之地位與功能，擬具「政黨不當取得財產處理條例」草案。本草案立法之目的雖係為調查及處理政黨過去不當取得之財產，但其最終目的在於建立政黨公平競爭環境，以健全民主法治，爰規定本條例適用之政黨，為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，皆有其適用，並非針對單一政黨而立法。又本條例係因特殊之歷史背景與政黨生態所為之特別立法，執行本條例之職權，須以超然公正之立場為之，爰規定成立一個超然獨立行使職權之政黨財產調查及處理委員會（以

下簡稱委員會)，以民主法治原則處理政黨不當取得之財產。本草案共計五章，二十八條……——

由以上過程可知，90年4月6日監察院函送時，甚至在此之前，行政院已可以啟動各該不當事由應歸屬之訴訟程序，乃拖延不為；又參之前述中廣與交通部間之民事訴訟歷程，亦可察知，土地權利爭議未與請求不當得利並進，此是否訴訟專業不足，追討不力所致，而非司法權無可用武之處？又前開立法緣起提及「基於法律安定之考量，或已罹於時效或除斥期間已經過，且可能涉及第三人已取得權益之保障，實務上有其困難」等語，類此訴訟困境，藉諸目前大眾習知之消費者保護法有舉證責任、集體訴訟之特別規定；專利法有計算損害賠償金額之特別規定；另有依證券投資人及期貨交易人保護法成立之證券投資人及期貨交易人保護中心，取得法定地位代理被害人追償等體例可供取徑。另關於時效的限制也可經由立法放寬解決。凡此均係回歸司法權處理之最適選擇。對照系爭條例也已制定排除時效限制、舉證責任之倒置等規定，則於立法上以合於事物本質，朝回歸司法權之方向，進行立法裁量，應無窒礙。如再有司法效能不彰之懷疑，於此應有的認識為，司法權之特色在審理公開、武器對等、程序正當，相關訴訟法各有嚴謹之程序規範，正因程序之正當而得獲致信賴，反觀黨產條例則以聽證代替司法程序，獲致快速之處分結果，然正因違反權力分立、正當程序不備，致生爭議，無助於其立法目的。

7. 關於違反正當法律程序部分：黨產條例以聽證為其作成決定之程序，僅規定於第14條「應經公開之聽證程序」。惟其取代司法權已屬違憲，次則系爭條例關係憲

法上制度之政黨，未予區別事件本質之輕重，僅以聽證之程序為之；復適用行政程序法之聽證程序，乃該規定已經主管機關法務部認有不足提出修正草案於行政院；另黨產會自訂行政規則「不當黨產處理委員會舉行聽證應行注意事項」，無法律效力。以上各點，均可見其程序之不足。另釋字 585 號解釋意旨對正當程序的內容提出如下的闡示：「立法院行使調查權如涉及限制憲法所保障之人民基本權利者，不僅應有法律之依據，該法律之內容必須明確，且應符合比例原則與正當法律程序。真調會條例第八條第四項前段『本會行使職權，不受國家機密保護法、營業秘密法、刑事訴訟法及其他法律規定之限制』及第六項『本會或本會委員行使職權，得指定事項，要求有關機關、團體或個人提出說明或提供協助。受請求者不得以涉及國家機密、營業秘密、偵查保密、個人隱私或其他任何理由規避、拖延或拒絕』之規定，賦予真調會進行調查所需之強制權限，惟上開規定既排除現有法律所得提供被調查人之程序保障，卻未訂定相關之程序規定，如事前予受調查對象充分告知受調查事項、法定調查目的與調查事項之關聯性、給予受調查人員相當之準備期間、准許受調查人員接受法律協助、准許合理之拒絕調查、拒絕證言、拒絕提供應秘密之文件資訊等之事由、必要時備置適當之詰問機制、依調查事件之性質採取公開或秘密調查程序……等等，均付諸闕如。雖該條例第一條第二項規定『本條例未規定者，適用其他相關法律規定』，然該項規定所謂之『適用其他相關法律規定』，仍無法彌補本條例就真調會行使職權所得採用之方法與調查之程序未有妥適規定之缺失，不符正當法律程序之要求。至其對人民受憲法所保障權利之限制是否為達成調查真相目的之必要手段，因其規範內容欠缺明確，尚難論斷

是否符合比例原則。是真調會條例第八條第四項及第六項規定，均不符正當法律程序及法律明確性原則之要求。」依循此解釋意旨，則黨產條例賦予黨產會進行調查所需之強制權限，排除現有法律所得提供被調查人之程序保障，卻未訂定相應於事件之重度而應付予周密程序之規定，例如給予受調查當事人准許合理之拒絕調查、拒絕證言、拒絕提供應秘密之文件資訊等之事由、必要時備置適當之詰問機制等，其已不符正當法律程序之要求而違憲至為明確。

8. 綜上說明，足明黨產條例設置黨產會以聽證程序，取代法院以司法程序判斷決定財產權之變動，不僅非功能適當之機關，且已侵犯司法權核心，有違權力分立原則，及正當法律程序原則。

二、黨產條例第 4 條第 1 款部分：黨產條例第 4 條第 1 款規定是否屬於個案立法而違憲？

- (一) 政黨實體暨其地位屬於憲法保留之事項，前已說明。在此基礎下，對於攸關政黨存立事項均應採嚴格之憲法保留原則規範之。而在此原則下，政黨平等、政黨自由，均屬應予重視之事項。
- (二) 按對於立法事項，立法者固有其權限，進行法案評估、盱衡全局，以目的之實現為導向制定法律，此為其立法裁量。惟立法裁量並非全無界限，對於具有憲法上重要性之事項，其立法裁量自應受到嚴格的限制。釋字第 666 號解釋理由書揭示平等原則之意旨及適用：「憲法第七條所揭示之平等原則非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等

，要求本質上相同之事物應為相同之處理，不得恣意為無正當理由之差別待遇。法律為貫徹立法目的，而設行政罰之規定時，如因處罰對象之取捨，而形成差別待遇者，須與立法目的間具有實質關聯，始與平等原則無違。」；釋字第 405 號解釋理由書指出「立法院行使立法權時，雖有相當廣泛之自由形成空間，但不得逾越憲法規定及司法院所為之憲法解釋，自不待言。」國家作為應受憲法控制，包括行政、立法、司法作為均在其列，則憲法上原則，不僅於基本權之保障有其適用，對於立法權作用，亦同有規範。本件黨產條例，有無個案立法之不平等，即不得不由立法行為進行觀察。

- (三) 首先，系爭第 4 條第 1 款關於「政黨」之定義，法文雖然抽象未特定，惟由立法院審議之始，從一讀以迄三讀，歷經 21 次會議，相關提案、審議過程討論黨產或附隨組織之紀錄，出現「國民黨」黨名、國民黨以外之其他政黨之黨名，其次數經概算結果，大略分別如附表顯示，以國民黨被提及 604 次遠多於其他政黨之總和。再由討論之具體內容觀之，茲僅以出現「國民黨」黨名 151 次之立法院第 9 屆第 1 會期內政、財政、司法及法制委員會第 1 次聯席會議紀錄(105 年 3 月 14 日)之記載為例，會議首由立法委員賴士葆發言：「主席、各位同仁。國民黨團已正式做成決議，對於黨產的處理，我們坦蕩蕩，為了走更遠的路，我們願意放下，但很遺憾看到今天審查法案的針對性與清算性還是太強，蔡英文主席當選總統之後說的話還言猶在耳，她說要『溝通、溝通、再溝通』，但我們沒有看到溝通，只有看到清算；她說要『謙卑、謙卑、再謙卑』，但我們只有看到鬥爭、鬥爭、再鬥爭。如果這個法

案通過，是在行政院底下行使司法權調查。如果公文有發給國民黨、民進黨、親民黨及時代力量的話，我們尊重，因為這樣一視同仁，但今天的主席只有針對國民黨發這樣的文，這很清楚違反憲法中的權力分立原則，因為只針對國民黨，民進黨也有執政 8 年，難道沒有黨產嗎？民進黨也有很多黨產啊！陳水扁 A 了這麼多錢。所以我要向主席表達抗議，不能有針對性的只針對國民黨發出邀請函，如果要邀請的話，連民進黨和其他政黨也要一起邀請。我們也有正式提案，希望這個案子能夠得到朝野立委的支持，即過去 10 年有接受過政黨補助款的所有政黨，都要提出財務報告，包含資產負債表及損益表，而且要派代表列席立法院相關委員會，也可以讓委員詢問，這樣才是堂堂正正的作法，而不是針對某一個政黨進行清算、鬥爭，我認為這樣的立法有違憲之虞，因此，我們希望能針對所有的政黨。國民黨團已經不在乎黨的錢是多還是少，也可以全部捐出，我們甚至贊成從頭開始清查，從李登輝開始查起，因為更之前的總統已經不在了，從李登輝以降，一併清查有沒有人藉著這個位子把黨產洗出去，這些我們都歡迎，但是不應該在行政院底下執行，因為行政院是行政權，卻行使司法權，等於讓這個委員會東廠化，本席期期以為不可。這些意見在質詢時我會繼續質詢，而我個人認為最大不妥的地方則是，臨時針對國民黨提出列席的要求，這是非常具針對性的，而且主席要公正，在心態上不能這麼偏頗，只針對國民黨進行鬥爭。我再強調一次，我們願意坦蕩蕩的讓這個法案付委、進行審查，就是我們願意接受社會的考驗，願意接受成立委員會調查，但是不應該在行政院底下，應該在監察院，因為司法權與行政權不能夠混淆，否則恐有違憲之虞。」而當次會

議接近尾聲，則是立法委員蔡易餘發言：「要查很快啦！這些轉投資到底是如何持有股份的，你不用說明持有股份的背景為何，但你要整理出來嘛！因為裡面有很多都是國家的財產。過去國民黨到底怎麼搞的我們不知道，但你要整理出來，臺灣人民有權利知道到底有多少黨營企業，好不好？希望我們的經濟部、內政部、財政部，都要有 guts 一點，謝謝。」，最後為主席立法委員陳其邁補充裁示：「謝謝蔡委員。我在這裡做一些修正，就是剛剛提到救國團土地的部分，我們委員會能否給財政部、教育部以及內政部三個禮拜的時間。原來是兩個禮拜，但我希望財政部跟教育部能夠就救國團的土地部分，包括一些無償取得、撥用、低價購得或低租取得的部分，做出一些釐清。然後內政部再根據財政部提供的資料，就其土地分區使用相關的法律規定適法性再做一些釐清之後，完成這份報告。三個禮拜後送到委員會，本來是兩個禮拜，現在我們給三個禮拜。另外，內政委員會函請相關部會提供的一些資料，有一些比較具體的資料，先在這邊跟所有列席的官員說明。包括許志雄政務委員在民國 95 年 1 月 6 日邀集有關機關，召開『追討政黨不當取得財產之法律及相關問題會議』，做了一些會議結論。其中的資料也請行政部門提供，包括其會議結論第二點，在我們第一本參考資料的第 3 頁，會議結論第二項：『有關透過假扣押、假處分之保全程序，防止政黨脫產，由法制觀點分析，在現行法下有其困難。惟個別案件情形不同，為積極防止政黨脫產，仍請財政部就個別案件仔細加以審視，積極研議是否有以聲請假扣押、假處分防止政黨處分黨產具可行性之重要個案……。」當時財政部的這份報告，請財政部國庫署提供，也請財政部提供當時你們選了哪些個案，過去你

們送給行政院這份報告，是否能送一份到我們委員會。還有民國 95 年，在第 14 頁：主計處所擬『清查國民黨及其黨營事業、附隨組織歷年來取得政府各機關補助之金額』工作項目……。這份資料也請一併提供。接下來是第一冊第 14 頁的第二點：財政部（賦稅署）所擬『清查國民黨及其附隨組織歷年來享受減免稅捐之金額』工作項目……。這部分也請財政部提供資料。另外，過去的人事行政局，現在應該是人事行政總處，在第 17 頁第五點：由於國民黨的黨工人員的黨職年資併入公職年資計算，歷年來國庫究竟幫國民黨付出了多少退休金或資遣費？這部分請行政院人事行政總處一併提供。還有，第 18 頁，金管會『清查國民黨黨營事業透過政府向外國銀行借貸所獲利息之優惠金額』。這個部分請金管會提供。以上幾項我們委員會索取調閱的相關資料，希望行政部門能夠儘速提供，以兩個禮拜為限。這個部分是兩個禮拜，救國團的部分是三個禮拜。我想時間應該非常充裕，因為這些都是既有的資料，應該很快就可以提供。由於時間已經非常晚了，有關相關議案的審查，我們另訂期繼續審查，今天的會議到此為止，散會。」²⁰，足見各政黨均以國民黨為對象進行討論；見諸語意內容，與會者似均不否認創設黨產條例，係以國民黨為中心進行追討。故縱有其他政黨亦落入黨產條例第 4 條第 1 款適用範圍之該等期間內，則僅形式該當，並非追討重點。由立法紀錄通篇指向特定政黨，可信立法者心中射程即是國民黨。

²⁰ 參見附表所示立法院各期日會議紀錄。

(四) 另符合黨產條例第 4 條第 1 款適用範圍之政黨，依內政部 105 年 9 月 2 日臺內民字第 1050433653 號函復黨產會結果，計有 10 個政黨，即國民黨、中國青年黨、中國民主社會黨、中國新社會黨、中國中和黨、民主進步黨、青年中國黨、中國民主青年黨、民主行動黨、中國中青黨（見本庭聲請書附件 3.）；惟結合適用同條例第 5 條規定不當黨產之要件「(第 1 項) 政黨、附隨組織自中華民國三十四年八月十五日起取得，或其自中華民國三十四年八月十五日起交付、移轉或登記於受託管理人，並於本條例公布日時尚存在之現有財產，除黨費、政治獻金、競選經費之捐贈、競選費用補助金及其孳息外，推定為不當取得之財產。(第 2 項) 政黨、附隨組織自中華民國三十四年八月十五日起以無償或交易時顯不相當之對價取得之財產，除黨費、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。」，即以「自 34 年 8 月 15 日起取得……交付……」之時點認定財產之當與不當；則符合第 4 條定義之 10 個政黨中，以國民黨擁有符合第 5 條時間要件之財產，最有可能。亦即，黨產條例之立法設計，乃藉由政黨成立報備時間，並財產擁有時間，結果適用於特定政黨，此條例具有個案立法之實，應無疑義。

(五) 誠然，個案立法於解釋先例上，釋字第 520 號理由書曾表示「立法院通過興建電廠之相關法案，此種法律內容縱然包括對具體個案而制定之條款，亦屬特殊類型法律之一種，即所謂個別性法律」，並非憲法所不許，但在平等原則之拘束下，自應具有予以差別對待而個案立法之正當事由；另黨產條例第 4 條第 1 款立法

理由也表明「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。」，即以避免規範對象過多，增加不必要之勞費為由，設定以設立報備時間為規範對象之標準。另第 5 條立法理由指「在過去威權體制，因黨國不分，政黨依當時法制環境或政治背景所取得之財產，形式上或能符合當時法令，但充其量僅能認其符合形式法治國原則，惟其混淆國家與政黨之分際，破壞政黨公平競爭之環境，而與實質法治國原則不符。」等語，惟我國在 36 年 12 月 25 日立憲，在此之前之政治體制依《中華民國訓政時期約法》，係我國在行憲之前的訓政時期（17 年 10 月—36 年 12 月），所頒行的最高法典。該法於 20 年（1931 年）5 月 12 日由國民會議制定，同年 6 月 1 日由國民政府公布施行，為憲法頒事前國家之根本大法，實踐「軍政、訓政、憲政」的治國規劃。該法第 30 條前段規定：「訓政時期，由中國國民黨全國代表大會代表國民大會行使中央統治權。」²¹，則

²¹ 參國史館網站 <https://www.drnh.gov.tw/p/404-1003-7107.php?Lang=zh-tw>，最後瀏覽日 2020/06/17，並參大法官釋憲史料，司法院，1998 年，頁 22。

如何以立憲後之法治國原則衡量立憲前政治實體之屬性？再綜合立法設計倒置舉證責任之「推定」方式，被認定為不當取得之財產（黨產條例第5條）、被禁止處分（同條例第9條）、被命移轉（同條例第6條），並伴隨申報、說明、接受調查等不利義務（同條例第8、10、11、12條）等規定，整體以觀，將強大之法律上不利益效果適用於特定政黨、組織，與立法裁量所憑之前述減省勞費之庶務性枝節事由相較，恐也未能通過比例原則之檢視。復且，適用結果，造成國民黨對於財產陷於處分不能之困境，反而悖離黨產條例第1條揭禁為立法目的之一「建立政黨公平競爭環境」，招致輿論指摘立法與行政結合之政治部門消滅反對黨之政黨政治危機。學者李惠宗就立法權行使之正當性，曾表示「立法者作為一種民意代表者，代表著不同階層及不同利害關係，作為一抽象的利益衝突的調協者，立法者擁有廣大的立法裁量。立法者在制定法律的過程中，即在進行第一次的利益衡量。故曰：『法律秩序是立法者抽象利益衡量的結果』。此種利益衡量，有時候是把既成事實，透過法律規定形塑成一種『價值』，有時候反而加深既存的不公平事實」²²，頗值思量。

（六）前已說明在我國司法權足以堪任判斷財產權紛爭之職責下，而我國政治歷經多次政黨輪替的民主現實，已經為全體國民所共同參與實踐之民主進步國家，立法者未能證明當今有如何特別之情事，而必須拋棄可以定分止爭、客觀中立之司法權，有另立特別法由行政權藉「推定」、「一定期間」等要素，認定財產權歸屬，

²² 李惠宗，論司法院大法官就性別平等的司法審查方法，司法院大法官一〇三年度學術研討會論文集上冊，頁65。

來實現轉型正義，以供法院信服而加以援用。是以，聲請人認為黨產條例規範對象具有針對性，立法裁量之所執，實不足以支持系爭法律捨其他政黨，獨獨對於特定政黨所形成之差別待遇，與其立法目的具有實質關連，而得認符合平等原則。

三、黨產條例第 4 條第 2 款規定部分：

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

1. 耳熟能詳之釋字第 443 號理由書對法律保留提供層級化之細緻分析，指出「至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則。……」，至所謂得以法律規定限制者，在實質法治國之要求下，該法律固非必須使用一望即知之簡淺條文，惟其概念必須可以理解、受規範者可以預見遵守、經由司法審查可以確定其意義涵攝範圍，即符合法律明確性原則。

2. 關於立法法律明確性原則之要求，已有多次解釋，其概念意涵已相當程度確立與穩定，如釋字第 690 號解釋指出：「法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於立法定制時，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。」換言之，如法律規定之意義，(1)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，(2)為一般受規範者所得預見，(3)並可經由司法審查加以確定及判斷者，可說乃法律明確性原則之三要件。且除非法律規定的受規範對象是專業人士，例如醫師法、會計師法的情形，否則法律用語是否「可以理解」、「可得預見」，都以一般人標準，相當於社會通念判斷之²³。大法官又進一步認為，法律明確性原則固為法治國家之重要原則，明確性三要件亦普遍受到認同，惟其實際運用時，卻因所涉憲法上權利之特質，以及法領域之異同，而對明確性程度有高低不一之要求。例如一般而言，關於限制表現自由之法律，為避免寒蟬效應，應具備極高度之明確性。要之，法律明確性原則如何運用，須視個案情形而定，未可一概而論²⁴，誠屬的論！

3. 黨產條例第 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」，固然黨產條例施行細則第 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方

²³ 參許宗力大法官於釋字第 767 號解釋協同意見書。

²⁴ 參許志雄、黃昭元大法官於釋字第 767 號解釋協同意見書。

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，行使支配之影響力者。」其立法理由指出：一、政黨實質控制附隨組織之定義。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為支配，固有一定程度之解釋依循基準。

- 4 所謂實質控制或施行細則所定義之支配重要事項，是否已符明確性原則，首應遵循釋字第 443 號理由書「視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重」以論。析理黨產條例之規範，經被認定為「附隨組織」者，其財產屬不當取得之財產（黨產條例第 5 條）、黨產會應禁止附隨組織處分財產（同條例第 9 條）、命移轉財產（同條例第 6 條），並伴隨課予申報、說明、接受調查等不利義務（同條例第 8、10、11、12 條）。亦即附隨組織經認定後，其財產將因被禁止、移轉而被剝奪，所生影響包括營業活動之止息、人力之瓦解，擴大衍生對內（如勞工資遣）、對外（如營業相關契約之履行）之法律糾紛，其結果危及組織生存，甚至終結其存續，剝奪其營業權。如以公司股權移轉國有之情狀來看待，則組織將被移轉為國有而成為國營，所涉者即內部人員職業身分屬性之改變，對外關係則係法律關係之一造將由私法人變異為國營事業；如係上市公司，尚有廣大投資股東之權益並各投資人之預測、安排，將受到波及。即原應尊重個人意思自由之契約關係，將因附隨組織之認定，而逐步產生質變，違反當事人意思。系爭第 4 條第 2 款「附隨組織」所規範對象，因處分之作成雖僅國民黨及附隨組織，惟法律效力範圍及於組織員工、往來交易人、股東，實質上改變事務原來之本質，損及組織及眾多受影響者之權益。又如同前述，現代國家之

民主制，以政黨之存在為前提，亦即民主政治過程中之言論、選舉、議會、內閣等，如欠缺政黨，無法發揮功能，政黨為現代國家之憲法所不可或缺之構成要素，德國基本法更明文將政黨規定於憲法中，因此關於政黨之規制法制，應具備極高度之明確性。系爭法律涉及憲法上制度重大，且影響射程極廣，自應予嚴謹之密度規定，並極高度之法律明確性要求。

5.系爭條例第4條第2款規定所欲相繩者，包括「法人、團體、機構」，從組織型態來看，或為具法人性質之社團、財團，及不具法人格之合夥團體、非法人團體等，每一種團體之集體意思形成方式不同，所謂實質控制或重要事項之支配，本係抽象語彙，又一體適用於不同組織之團體，實無法區別類型掌握預見其要件內涵。參之時任立法委員之顧立雄先生於105年7月22日立法院第9屆第1會期黨團協商會議之發言「實質控制的概念是在公司法上有明文，並不是我們發明的條文」²⁵，意指系爭條例第4條第2款所謂實質控制等同公司法上實質控制之意義。所謂「公司法上有明文」，有公司法第8條第3項前段「公開發行股票之公司之非董事，而實質上執行董事業務或實質控制公司之人事、財務或業務經營而實質指揮董事執行業務者，與本法董事同負民事、刑事及行政罰之責任。」；及第六章之一「關係企業」章，規範控制公司與從屬公司間之關係，及控制公司就從屬公司之責任應如何分擔、承擔。各該規定旨在消除國內長期漠視人頭文化，使隱身於後之控制者承擔責任，相襯於其所享受之利益。惟此係適用於課責事項，乃針對違章事實或不利益經營之具體個

²⁵ 參見立法院公報，第105卷第65期，頁258。

案發生時，判斷有無其他控制公司或實質控制者，其有時間及環境之限縮。此與針對已長期存在運作之組織，是否為國民黨所實質控制，其應觀察之面相具備多元與時序等特徵，顯然有別。又公司法第 369-2 條、第 369-3 條分別規定控制公司之判準，明文以持股情形或股東、董事、出資者相同之比例為標準²⁶。此等規定既未經寫入系爭第 4 條第 2 項定義內，則不同之法律體系，又係規範不同領域之事項，從法律解釋上，也不得逾越準用。再者，法文規定及於「法人、團體、機構」等組織型態，立法者如有意套用公司法上實質控制之意義，也顯然並未顧及不同於公司組織之其他財團法人、團體、機構，應如何攀附公司法？由此，反可見立法者對於運用「實質控制」一詞之立法疏漏。本件釋憲個案之處分相對人中投公司就此提出質疑，稱其無從知悉、預見黨產會認定國民黨實質控制該公司人事、財務或業務經營之判斷標準為何？係依據國民黨在何階段（設立階段、公開發行階段、股權信託階段）對其公司之支配認定有實質控制能力？又如何認定支配能力強弱、支配事項重要與否、支配目的等，以具體化其判斷標準等語²⁷，並非無的放矢。

²⁶ 公司法第 369-2 條：「公司持有他公司有表決權之股份或出資額，超過他公司已發行有表決權之股份總數或資本總額半數者為控制公司，該他公司為從屬公司。除前項外，公司直接或間接控制他公司之人事、財務或業務經營者亦為控制公司，該他公司為從屬公司。」第 369-3 條：「有左列情形之一者，推定為有控制與從屬關係：一、公司與他公司之執行業務股東或董事有半數以上相同者。二、公司與他公司之已發行有表決權之股份總數或資本總額有半數以上為相同之股東持有或出資者。」

²⁷ 中央公司 106 年 3 月 24 日提出於本院之準備（一）狀。

6.是以，有關附隨組織之認定，系爭條例第4條第2款規定以政黨實質控制其人事、財務或業務經營，或施行細則規定以支配其中之重要事項，為判斷標準，乃影響廣泛且關涉憲法上重大制度，其要件過於疏漏，容易失出失入，擴大恣意空間，且法律意義無法預先知悉以供遵循，未符依法行政之法律明確性原則。

(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？

1..前已說明，立法機關之立法裁量並非毫無界限。黨產條例第1條揭示其立法目的在「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。」，立法說明：「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。三、依監察院中華民國九十年四月六日函送行政院之調查意見指出，過去威權體制下，政黨將原屬國家的財產移轉登記為該黨所有，或接受各級政府機構無償贈與土地及建築物，係訓政、戒嚴時期、動員戡亂時期，以黨領政，黨國不分時代之現象，不符實質法治國原則之要求。惟如依現行法律規定請求政黨返還，基於法律安定之考量，或已罹於時效或除斥期間已經過，且可能涉及第三人已取得權益之保障，均有其困難，爰有以特別立法方式，妥為

規範處理政黨黨產之必要性。」，而第4條第2款之立法理由則為「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。」此立法理由，自然包括對於前款前段「獨立存在而由政黨實質控制其人事、財務或業務經營之法人、團體或機構」而言。則依上開法律條文及其立法理由，解讀黨產條例第4條第2款後段規定，即係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，故對「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」，仍有納入附隨組織之必要。則各該已脫離實質控制之組織也將受以「推定」方式，被認定為不當取得之財產（黨產條例第5條）、被禁止處分（同條例第9條）、被命移轉（同條例第6條），並伴隨申報、說明、接受調查等不利義務（同條例第8、10、11、12條）等之課予。

2. 惟黨產條例既係為使各政黨維持競爭之機會均等，保障各政黨具有在平等基礎上從事活動之權利，則其應以政黨為對象；固依其立法理由為「避免藉脫法行為違反政黨政治之平等原則」，乃定義附隨組織予以納入，諒係在防止政黨與附隨組織間之脫產避就行為。然細繹該第4條第2款後段條文內容，既指該組織乃「已脫離」政黨實質控制者，與前段「獨立存在而由政黨實質控制其人事、財務或業務經營之法人、團體或機構」即屬有間，二者何以均有「避免藉脫法行為違反政黨政治之平等原則」，而一併納入之必要？而將已脫離實質

控者亦同納入，使其受財產限制、處分之不利益，並須負擔自證正當取得財產之舉證責任，顯有不等而等之的違反平等原則。再實質觀察比較法律效果，對於政黨之經依第 5 條框限之財產數額，尚可扣除黨費、政治獻金、競選經費之捐贈、競選費用補助及其孳息；而附隨組織經框限之財產，則悉數被推定為不當黨產，較政黨受到更為不利益之干預，予人有不明究裡一網打盡之憾。加上附隨組織定義未符明確性原則，易流於恣意。揆此立法裁量，即連目的與手段間之正當性都無以建立，難謂合於比例原則。

四、附論

良善立法

一冊探究各國處理轉型正義如何取徑法律設計的書籍——*轉型正義 邁向民主時代的法律典範移轉*——，作者在結語有這樣一段話²⁸：

在這個血淋淋的世紀末，典範的成立與否在於其對政治災難的回應：正義是政治性的，法律不具有假象，卻又能孕育出明天會更好的小小希望。

探求真相、回復權利、填補損害，絕對是歷經政權體制由日治、訓政到憲政的台灣，在尋求安定、進步的過程的必要步驟。整部黨產條例共計 34 條，要處理時間久遠、關係人不明、為數可觀的黨產，著實辛苦了！於是不足、急切，也是可以體會得到的。但公法法院從事公權力行使的司法審查工作，同時也是法律違憲的守門員。最後，呼

²⁸ Ruti G. Teitel 著，鄭純宜譯，2 版，商周，2017 年，頁 362。

應許大法官曾經為文提出「良善立法」的概念²⁹，民主的基礎終究建立在最初的良善法制。我們期待大法官給予迷津的指點，讓司法權接續在審判的這一端，共同參與台灣轉型正義的實現。

備註：

- 1.隨同附上繕本 4 份。如有必要，建請貴屬書記處逕向原因案件之當事人（兩造及參加人）送達。
- 2.本論述書之電子檔案另以電子郵件傳送貴屬信箱：kao77@judicial.gov.tw。

此 致

司 法 院

中 華 民 國 1 0 9 年 6 月 2 0 日

台北高等行政法院第二庭

聲 請 人

聲 請 人

聲 請 人

²⁹ 許宗力，最低生活保障與立法程序審查—簡評德國聯邦憲法法院 Hartz IV 判決。收錄於第二屆翁岳生教授 公法學研討會法治的傳承與永續（二），頁 1-39。聲請人認為與其等待大法庭的見解統一，大法官的憲法解釋，形成另類遲到的正義，毋寧期待立法應有的良善初心。

	會議日期	提及「國民黨」 財產、相關組織 之次數	提及「國民黨以 外政黨」財產、 相關組織之次數
1	一讀 105 年 2 月 26 日會議 立法院議案關係文書-葉宜津(提案)	0	0
2	一讀 105 年 2 月 26 日會議 立法院議案關係文書-黃偉哲(提案)	6	0
3	一讀 105 年 2 月 26 日會議 立法院議案關係文書-鄭寶清(提案)	0	0
4	一讀 105 年 2 月 26 日會議 立法院議案關係文書-陳亭妃(提案)	21	0
5	一讀 105 年 2 月 26 日會議 立法院議案關係文書-鄭運鵬(提案)	3	0
6	一讀 105 年 2 月 26 日會議 立法院議案關係文書-高志鵬(提案)	16	0
7	一讀 105 年 2 月 26 日會議 立法院議案關係文書-國民黨黨團 (提案)	0	0
8	一讀 105 年 3 月 11 日會議 立法院議案關係文書-林俊憲 (提案)	5	0
9	一讀 105 年 3 月 18 日會議 立法院議案關係文書-賴瑞隆 (提案)	0	0
10	一讀 105 年 3 月 18 日會議 立法院議案關係文書-時代力量黨團 (提案)	0	0
11	一讀 105 年 4 月 8 日會議 立法院議案關係文書-親民黨黨團 (提案)	0	0
12	委員會審查 105 年 3 月 14 日會議紀錄	151	37
13	委員會審查 105 年 3 月 30 日會議紀錄	110	8
14	委員會審查 105 年 5 月 26 日會議紀錄	21	2
15	委員會審查 105 年 6 月 6 日會議紀錄	18	1
16	二讀(廣泛討論) 105 年 7 月 22 日會議紀錄	53	0
17	二讀(審查報告) 立法院議案關係文書	58	0
18	黨團協商 105 年 7 月 22 日會議紀錄	66	17
19	二讀(廣泛討論) 105 年 7 月 25 日會議紀錄	51	12
20	二讀(逐條討論) 105 年 7 月 25 日會議紀錄	25	3
21	三讀 105 年 7 月 25 日會議紀錄	0	0
		604	80