

# 大法官審理黨產條例相關規定 聲請解釋案 **言詞辯論要旨**

關係機關\_\_\_\_\_不當黨產處理委員會

代理人\_\_\_\_\_林明昕教授、陳信安副教授

機關代表\_\_\_\_\_林峯正主任委員、孫斌委員

壹

黨產條例之立法背景、  
目的、規範必要性

# - 什麼是不當取得財產？

政黨



違反  
悖於  
方式

政黨本質  
民主法治原則



使自己  
或附隨組織  
取得之財產

- 無償占用或取得公有地
- 使機關違法出售公有地
- 特權經營特許事業支用政府預算從事政黨活動
- 濫用權勢迫使人民出售財產
- 強迫人民繳納不樂之捐

# - 不當取得財產怎麼來？

戒嚴令+動員戡亂臨時條款



白色恐怖、以黨領政  
黨國不分威權體制



政黨及其附隨組織得以不當取得財產

# – 為什麼要立法處理不當取得財產？

- 使財產秩序回到合於實質法治國狀態
- 人民的還給人民，國家的還給國家
- 轉型正義就是避免歷史重演

# — 黨產條例才能有效處理不當取得財產

- 曾經協商但成效不彰
- 黨營事業取得財產的過程以今日法理評價確實不合理，但難以依照一般民事法理解決，而須制定特別法課予政黨及附隨組織返還財產之義務（北院96重訴1712判決）

# – 處理方式只是回復原狀而非處罰

- 沒有值得保護的信賴
- 返還範圍限於現存利益
- 處理的方式並非處罰
- 不影響政黨或附隨組織的其他權利

貳

# 鈞院所詢爭點題綱 答覆要旨



爭點一 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？

# 一 憲法保留之概念

- 均於限制憲法第8條人民身體自由之法定程序等問題時，方會提及
- 僅係指憲法如就基本權利保障事項已有明文規定，立法者即不得制定與之相牴觸之法律而另為規範
- 彰顯憲法最高法位階之地位，法律不得與之相牴觸而已，與法律保留所涉權力分立問題不同

# 一 黨產條例並未牴觸憲法保留

- 黨產條例未限制政黨之地位與功能，更無限制、剝奪其基於結社自由所享有之存續權利
- 政黨並不具有國家機關，甚或憲法機關地位，至多僅為制度屬性
- 憲法增修條文關於違憲政黨解散規定，為事務權限劃分性質，僅能得出立法者不得將該等違憲認定與解散宣告之權限交由其他機關為之之要求而已
- 制定黨產條例而設置黨產會以認定並處理政黨及其附隨組織之不當取得財產，正是立法者基於其因直接民主正當性地位所享有之立法創建功能之展現

爭點一 黨產條例第2條、第8條第5項及第14條規定部分

(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？

# 一 組織法與作用法分別立法非屬憲法原則

- 黨產會組織不受組織基準法之限制，係指不受組織基準法第5條第3項所定「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」之限制
- 組織法與作用法分別立法並非憲法所要求之立法原則，立法者亦無如此立法之義務

# 一 黨產條例並不受組織基準法之拘束

- 為在組織方面因應新興國家任務，立法者除得以修改組織基準法之方式予以因應外，理應可基於新民意之授權而在必要時制定特別法律以排除組織基準法之適用，並不受組織基準法之自我拘束
- 組織基準法第2條第1項但書之除外規定，已歷經兩次修訂，顯現立法者並不受先前組織基準法規定拘束
- 以法律位階之黨產條例排除同屬法律位階之組織基準法之限制，與將黨產會增訂於組織基準法第2條第1項但書之除外規定，意義及適用結果其實相同

# 一 黨產條例並不受組織基準法之拘束

- 組織基準法第5條第3項規定在於「區分組織法與作用法，揚棄曩昔法制未備時逕以作用法替代組織法之陋習」
- 黨產條例整體規範結構，並未出現有組織基準法第5條第3項規定所欲避免之逕以作用法代替組織法之陋習
- 其規範結構實質上亦已符合組織基準法第5條第3項規定之要求

爭點一 黨產條例第2條、第8條第5項及第14條規定部分

(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？



# – 司法權之範圍與特性，與司法權獨佔不同

- 範圍主要為各類法律爭議之審判
- 司法權具被動特性，僅能被動地依法就現存之法律爭議作成裁判，而不主動或積極地形構法秩序或政治意志
- 司法權範圍與司法權獨佔不應混為一談，關於民事、刑事、行政不法之判斷，縱真如聲請人所言，係屬司法權之核心事項，亦非僅能由司法權獨佔為之

# 一 由黨產會調查及處理不當取得財產，符合功能最適之要求

- 是否符合功能最適，應以「該國家事務是否配屬於適當之機關」，以及「該機關之組織設計是否適於達成該國家任務之目的」判斷之
- 對於去除對財產歸屬秩序所形成之侵擾、破壞狀態，並盡可能回復在自由民主憲政秩序下所應有之財產歸屬秩序之憲法義務，其履行亟需具主動性與積極性

# 一 由黨產會調查及處理不當取得財產，符合功能最適之要求

- 由屬於具主動性與積極性之行政權範疇之黨產會負責履行，並賦予其享有主動調查之權限，應符合前述功能最適之要求
- 由具被動性質之司法機關為之，因其僅能消極等待財產之原權利人提起訴訟時，方有調查與處理之可能，反而與功能最適原則之要求相違

## 爭點二 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 釋字第520號及第585號解釋意旨

- 憲法未完全禁止或排除立法者制定是類個別性法律之可能。縱使立法者所制定者，屬個別性法律，亦無法直接認定其屬違憲
- 尚須就個別性法律之規範內容是否符合民主國原則與法治國原則之要求檢視其合憲性
- 「法律平等適用」作為判斷個別性法律合憲性之依據

# 一 黨產條例非屬個案立法

- 縱立法時以中國國民黨為例作為討論對象，僅能證明該黨於過往戒嚴統治時期不當取得財產之相關事實係立法之起因而已，不得以此為由而逕行得出係完全針對該黨所為之個案立法
- 依黨產條例第4條第1款規定，本條例所欲規範之政黨，須同時該黨「於中華民國76年7月15日前成立」，以及「依動員戡亂時期人民團體法規定備案」二項構成要件，方屬之
- 雖有以特定時點為要素，但並未因此而可直接得出其所指者為特定政黨

# 一 黨產條例非屬個案立法

- 黨產條例第5條第1項與第4條第1款等規定之構成要件，性質為立法者以抽象方式予以表述而成，在立法時並無法明確估計該法律將適用於多少，以及何等案件，
- 法律效果並非只有單次發生，毋寧有一再反覆發生之可能，而具有適用於不特定多數案件之一般性特徵，而非屬個案立法

## 一 縱使黨產條例屬個案立法，亦未違憲

- 依釋字第520號與585號等解釋意旨，縱使立法者所制定之法律係屬個別性法律，亦無法僅以此為由而直接認定其牴觸憲法
- 黨產條例第4條第1款規定乃全面地、完整地將威權統治時期所成立而存在之政黨納為規範對象以調查及處理其不當取得之財產，並非由該等政黨中恣意地挑選其中某一特定政黨予以規範，從而與平等原則相符而無法指摘其違憲



# 一 縱使黨產條例屬個案立法，亦未違憲

- 黨產條例既然係為調查及處理過往威權統治時期以違反實質法治國原則所不當取得之財產，由過往威權統治歷史以觀，中國國民黨等政黨及附隨組織成為受規範者，亦為前述歷史背景下之當然結果
- 黨產條例以調查及處理不當取得之財產以回復既有之財產歸屬秩序，進而落實轉型正義並促進政黨公平競爭為立法目的，此應屬德國聯邦憲法法院所稱之實質事由，立法者基於此等實質事由所為之個案立法，亦無從指摘其違憲

## 爭點三 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？

# 一 法律明確性原則之判斷標準

- 法律規範文義所使用之不確定法律概念，倘意義非難以理解，且得為受規範者得預見，並得經司法審查加以確認，即合於法律明確性原則之要求
- 不確定法律概念如經實務適用之反覆累積而有諸多案例可參，亦可作為受規範者得預見之依據
- 對於「受規範者所得預見」，再依規範所涉之事物領域或基本權利類型，而有不同程度之要求，對之亦採取不同之審查密度
- 對於專業或特殊領域之法律規定，以有無「專業機構」或「適當組成之機構」在個案中予以認定及判斷，判斷是否符合法律明確性原則

# 一 「實質控制」未違反法律明確性原則

- 政黨係以黨國不分、系統性、全面性之方式不當取得財產，需經深入調查，方能在個案中釐清不當取得財產之模式
- 僅為附隨組織之認定標準，被認定為附隨組織者，亦僅被調查及處理不當取得財產，而與其存續無關
- 需以專業知識認定有無實質控制，而無採取較為嚴格審查之必要
- 「實質控制」要件普遍存在於各法規範中，司法裁判實務中亦有援用「實質控制其人事、財務或業務」作為裁判依據者
- 成立黨產會，並以公開聽證程序調查並處理不當取得之財產

## 爭點三 黨產條例第4條第2款部分

### (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？

# 一 黨產條例關於附隨組織之立法目的

- 並無嗣後再以新標準重新評價政黨在威權統治時期財產取得正當性，當無真正溯及之問題
- 附隨組織於脫離政黨實質控制前，亦因曾受政黨實質控制之故，出現依附於政黨，而在摻雜黨國不分之特殊權力結構關係中自國家獲得財產，或在政黨所主宰之威權統治體制之掩護下，以違反憲法保障財產權或不具實質私法自治之方式獲取人民之財產之情形
- 即便其嗣後脫離政黨實質控制，原有財產歸屬秩序遭受侵擾或破壞之狀態仍舊存在

# 一 黨產條例之立法與禁止溯及既往無涉

- 黨產條例應屬對該等附隨組織不當取得財產產生影響之非真正溯及性法規範，而與禁止法律溯及既往原則無涉
- 萬萬不可因黨產條例第4條第2款後段規定中之「曾」受政黨實質控制，但已「脫離」政黨實質控制等規范文義，即認為其係針對「過去」由政黨實質控制之附隨組織為規範對象之真正溯及之立法

# 一 黨產條例之立法與禁止溯及既往無涉

- 其所欲調查及處理者，係該等已脫離政黨實質控制之附隨組織自受政黨實質控制時起，直到脫離政黨實質控制後仍持續保有之不當取得財產
- 凡經黨產會認定屬不當取得而命移轉之財產範圍，係以移轉時之現存利益，亦即現今仍然存在之財產標的本身，以及其變形後仍然存在之替代物等為限
- 未溯及要求政黨及其附隨組織應將過往一切不當取得之財產均移轉，僅係藉此而使政黨及其附隨組織不再繼續保有仍然存在之不當取得之財產而已



# 一 對於不當取得之財產不得主張信賴利益

- 僅有當人民合法所取得之法律地位或利益，方有生信賴利益之可能
- 若財產並非以合於實質法治國原則之方式所取得，即非屬信賴保護原則所保障之範疇而不得主張對之有信賴利益
- 從而，亦無再行判斷該等信賴利益係否因黨產條例之制定而受有侵害，以及該等侵害係否合憲之必要

# 一 第4條第2款後段規定並未違反比例原則

- 已脫離之附隨組織既仍保有不當取得財產，**黨產條例第4條第2款後段規定**將其納入規範範圍，對其所有不當取得之財產，得依黨產條例為妥適之處理，使遭侵擾之財產秩序回歸實質法治國所要求之狀態，並未超出立法目的
- 若未將附隨組織納入，則在**附隨組織得繼續保有不當取得財產之情況下**，將無法有效去除原本對財產歸屬秩序之侵擾、破壞狀態並予以回復，轉型正義之目的亦將無法落實

# 一 第4條第2款後段規定並未違反比例原則

- 黨產條例第4條第2款後段規定並非泛泛地將所有已脫離之附隨組織納入規範範圍，而僅以「非以相當對價轉讓而脫離政黨實質控制」為規範對象
- 第4條第2款後段規定，係為避免藉由各種「非以相當對價而轉讓」之方式脫離政黨實質控制，以規避對其不當取得財產之調查及處理，從而造成其有持續取得或保有不當取得財產之可能