

解釋憲法聲請書

聲請人 台北高等行政法院第四庭

法 官 李 玉 卿

法 官 鍾 啟 煒

法 官 李 君 豪

茲認政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例部分規定，有牴觸憲法之疑義，依司法院釋字第 371 號解釋意旨，聲請解釋憲法，並將有關事項敘明如下：

一、聲請解釋憲法之目的

茲為本庭審理本院 105 年度訴字第 1685、1720、1734 號政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例事件，對於應適用之系爭法律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 4 條第 1 款、第 2 款、第 8 條第 5 項前段、第 14 條，依合理之確信，認為有牴觸憲法上重要原則，包括法律保留（憲法保留）、平等原則、權力分立、正當法律程序、法明確性原則，而有違反憲法第一條、第二條、第七條、第二十三條之疑義。惟現行司法審查制度，尚未賦予法官宣告法律違憲不予適用之違憲審查權，系爭法律分別為不當黨產處理委員會（下稱黨產會）於民國 105 年 11 月 2 日作成黨產處字第 105001 號行政處分（下稱系爭行政處分，詳下述，見附件 1.）所由生之程序、實體上法律依據，關於其違憲結果，惟待憲法解釋以除去其效力。為此，本合議庭業已裁定停止訴訟程序（見附件 2.），爰本於審判法院

之地位，提出釋憲聲請，俾保民主憲政秩序之穩固。

二、疑義之經過及涉及之憲法條文。

(一) 疑義之經過

1. 緣黨產條例於 105 年 8 月 10 日公布施行後，主管機關黨產會依該條例第 8 條第 5 項規定，主動調查，於同年 10 月 7 日依該條例第 14 條之規定，就中央投資股份有限公司（下稱中央投資公司）及欣裕台股份有限公司（下稱欣裕台公司）2 公司是否為中國國民黨（下稱國民黨）之附隨組織舉行聽證後，認定該等公司之全部股權均由國民黨所持有，國民黨得以直接或間接之方式對中央投資公司及欣裕台公司之人事、財務或業務經營之重要事項為支配，符合該條例第 4 條第 2 款附隨組織之定義，而於同年 11 月 2 日作成系爭行政處分，決議「被處分人中央投資股份有限公司及欣裕台股份有限公司為社團法人中國國民黨之附隨組織」。該兩家公司為相對人，另國民黨以其為利害關係人，均不服該處分，分別向本院提起撤銷訴訟，請求撤銷系爭行政處分。

2. 嗣後，黨產會即以 105 年 11 月 29 日黨產處字第 105005

號處分書命國民黨應於原處分送達之次日起 30 日

內，移轉其持有之中央投資公司及欣裕台公司之全部

股權為中華民國所有。相關爭議，現亦繫屬於本院他

庭以本院 105 年度訴字第 1752 號、1753 號及 1758 號

審理中。

(二) 所涉及之憲法條文

憲法第一條、第二條、第七條、第二十三條、憲法增修條文：第五條第五項

三、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解。

黨產會以系爭行政處分，作成二家公司為國民黨之附隨組織，此公權力作用之法律上拘束力，除如其處分主文宣示確認該二家公司屬國民黨附隨組織外，也等同宣示黨產條例第四條第一款「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」，所定義之政黨唯國民黨耳。則依黨產條例之相關規定，屬於國民黨及另二家公司之一定範圍內財產，將依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），此權利之剝奪及義務之課予，並導致政黨運作陷入困境，二家公司營運活動、資金運用受到限制，所涉者不僅憲法上結社權、財產權、營業權之保障，尚危及憲法確立民主國家所應具備之基石——政黨政治。

我國釋憲實務，自釋字第四九九號解釋開展憲法基本原則之確立，五二〇號解釋以降，復有更為明確之實質法治國原則之論述，包括權力分立、依法行政、平等原則、禁止溯及既往、正當法律程序等基本原則及次原則¹，並用為規範審查之標準。本庭審視本件個案審判上，審查系爭處分之合法性所應適用之黨產條例第 2 條、第 4 條第 1 款、第 2 款、第 8 條第 5 項前段、第 14 條，基於

¹ 參見吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，五版，自行出版，106 年 9 月，頁 33-35。

以下之理由，牴觸上開法治國原則，違反憲法第一條、第二條、第七條、第二十三條，爰予說明於後。

(一)政黨之存續保障，應屬憲法保留---

政黨政治係憲法第一條、第二條所揭示民主憲政國家之重要內涵，對於政黨存續之保障，應屬憲法保留；關於政黨財產之移轉、禁止等事項，乃重大影響政黨之存續，由僅具法律位階之黨產條例予以規範，顯然違反憲法保留：

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。」，釋字第四九九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；另「系爭憲法增修規定一、二有關立法院立法委員選舉方式之調整，採並立制及設定政黨比例代表席次為三十四人，反映我國人民對民主政治之選擇，有意兼顧選區代表性與政黨多元性，其以政黨選舉票所得票數分配政黨代表席次，乃藉由政黨比例代表，以強化政黨政治之運作，俾與區域代表相輔，此一混合設計及其席次分配，乃國民意志之展現，並未牴觸民主共和國與國民主權原則」此釋字第七二一號理由闡述憲法增修條文第四條第一項及第二項所採單一選區制與比例代表制混合之兩票制（並立制），旨在強化政黨政治，展現國民意志，符合國民主權之原則。以上解釋，及憲法增修條文第四條關於立法委員之選舉方式、名額、並憲法第六十二條、第六十三條立法委

員職權之規定，均係體現憲法第一條、第二條指明我國乃以政黨政治實現主權在民之民主國家。而台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台灣的重要性。

政治團體係以參與政權為目的，從事選舉競爭，取得參與政權的地位；其主要作用即在經由提名、推薦候選人而參與選舉²。間接民主所需要之代議士³，幾乎由政黨推舉而來，是故對於政黨之組織、活動，及其賴以運作維繫之財權予以保障，等同對於國民主權之保障，且有憲法上之重要意義。從比較法觀察，德國早期曾將政黨定位為「憲政機關」，容許政黨提起機關權限爭議訴訟，雖 1966 年一則憲法法院判決改變見解，惟仍以「憲法上的制度」待之⁴，可見政黨地位具特殊重要性。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 12 條第 3 項、第 4 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）⁵。亦即彼時對於組織政黨無須事前許可⁶，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，始由憲法法庭啟動「憲法的自我防衛機制」⁷，作成

² 參照政黨法第 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，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。」

³ 釋字第 520 號理由書指出「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。

⁴ 參見法治斌、董保成，憲法新論，五版，元照，2012 年 9 月，頁 35。

⁵ 吳庚等，同註 1，頁 786。

⁶ 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

⁷ 吳庚等，同註 1，頁 787。

解散之判決，始得禁止其活動。足明對於政黨存續及關係其存續之事項，例如財產等涉及政黨立足之基礎，在國民主權之立憲基本原則下，應屬憲法保留事項。

惟黨產條例規範政黨財產之移轉、禁止事項，卻僅具法律位階，顯然違反憲法保留。

(二)由黨產會經由聽證程序，作成處分禁止、移轉政黨及附隨組織之財產，侵犯司法權，違反權力分立及正當法律程序---

此係關於系爭黨產條例第 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。」、第 2 項「本會依法進行政黨、附隨組織及其受託管理人不當取得財產之調查、返還、追徵、權利回復及本條例所定之其他事項。」、第 8 條第 5 項前段「本會得主動調查認定政黨之附隨組織及其受託管理人」、第 14 條「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。」等規定之違憲主張：

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」⁸，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。釋字第五八二號在對九十三年設立之「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

⁸ 釋字第 175 號

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，釋字第六一三號解釋指明「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。」。此外，參照釋字第七〇九號解釋意旨「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。

黨產條例第 4 條第 4 項定義「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」，姑不論「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（此非本庭審判所應適用之法律），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，均應由司法機關擔當，方屬具功能最適之機關。

另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，向救國團請求返還台北市○○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，請求確認台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、台灣高等法院台南分院 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○○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○○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）⁹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。

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

⁹ <http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>，最後瀏覽日：107 年 6 月 10 日。

利人依司法程序請求救濟獲得勝訴或敗訴判決時，是否司法權應委身於行政權之後，視之而不見？

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。

(三)以 76 年 7 月 15 日前成立，而於 34 年 8 月 15 日起擁有財產之特定政黨為對象所為立法，乃無正當理由之個別立法，違反平等原則，及不得溯及既往原則---

系爭政黨條例第 4 條第 1 款「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」，乃針對特定政黨即國民黨之立法，違反平等原則、禁止溯及既往原則：

釋字第六六六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。」；釋字第四〇五號解釋理由書指出「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。」，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。

系爭第 4 條第 1 款關於「政黨」之定義，法文雖然抽象未具體，惟由立法院審議之始，各政黨均以國

民黨為對象進行討論¹⁰；另符合系爭例第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，僅有國民黨擁有符合第5條時間要件之財產，其結果即僅國民黨受系爭法條之拘束。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，特定適用之政黨僅國民黨，此條例具有個案立法之實，應無疑義。

系爭第4條第1款立法理由稱「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

¹⁰ 參見立法院第9屆第1會期內政、財政、司法及法制委員會第1-4次聯席會議紀錄。

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，並未說明該條設定不當黨產為自 34 年 8 月 15 日起擁有，此日期之特定與立法理由所謂黨國不分之連結為何？又我國在 36 年 12 月 25 日立憲，在此之前之政治體制模糊混亂，如何以立憲後之法治國原則衡量立憲前政治實體之屬性？又如以該日期取得之財產，即係因黨國不分而取得一節，亦乏實證分析或具體說明。此空泛之詞並前述減省勞費之庶務性枝節事由，為整部黨產條例規範對象僅國民黨之立法裁量之所在，實不足以支持系爭法律捨其他政黨，獨獨對於國民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。復且，適用

結果，造成國民黨賴以存續之財產陷於處分不能之困境，反而悖離黨產條例第 1 條揭櫫為立法目的之一「建立政黨公平競爭環境」，引致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」¹¹，頗堪思量。

此外，黨產條例主要在處理國民黨自 34 年 8 月 15 日起擁有之財產，即立法追溯既往，嚴重破壞法安定性，故須採取較為嚴格的標準檢視，而使基本權能完全受到保障。2017 年 7 月 21 日甫出爐之釋字第 751 號解釋理由提及：「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。」黨產條例作為一部溯及既往之特別法，溯及自 34 年起，其結果並非有利於人民、國民黨，不僅危及法安定性，更涉及人民結社權、財

¹¹ 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。

產權與名譽權等基本權之保障，顯然無法通過憲法之檢驗。

(四)「附隨組織」之認定影響財產權重大，其定義抽象不具體，違反法律明確性原則---

系爭第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」違反法律明確性原則：

有關法律保留，釋字第四四三號理由書提供層級化法律保留之細緻分析，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。…」，另外關於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。所謂法律明確性原則，於釋字第六〇二號解釋指明判準：「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，適當運用不確定法律概念而為相應之規定。在罪刑法定之原則下，處罰犯罪必須依據法律為之，犯罪之法定性與犯

罪構成要件之明確性密不可分。有關受規範者之行為準則及處罰之立法使用抽象概念者，苟其意義非難以理解，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（本院釋字第四三二號、第五二一號、第五九四號解釋參照）。」

系爭第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」；另黨產條例之施行細則第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。」，以能直接或間接方式支配組織之人事、財務、業務來定義母法之「實質控制」之意義。

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，首應遵循釋字第四四三號理由書「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個人投資預測、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，由文字上看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。系爭法律實屬重大，自應有嚴謹之規範密度。

系爭第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」¹²，意指系爭第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

¹² 參見立法院公報，第105卷第65期，頁258。

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¹³。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，立法者如有意不當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

¹³ 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。」

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¹⁴，並非無的放矢。

是以，有關附隨組織之認定，系爭第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，乃影響廣泛且損害權益重大之規範，其要件過於疏漏，容易失出失入，給予恣意空間，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。

(五)結論：

關於政黨財產之移轉、禁止等事項，重大影響政黨之存續，應屬憲法保留事項，黨產條例僅具法律位階，顯然違反憲法保留；系爭黨產條例第2條第1項、第2項、第8條第5項前段、第14條以黨產會為主管機關，得主動進行政黨、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，及依聽證程序作成處分認定附隨組織等規定，侵犯司法權，違反權力分立及正當法律程序；系爭第4條第1款關於「政黨」之定義，乃針對特定政黨即國民黨之立法，並未具差別待遇之正當理由，又追溯處理該政黨自70餘年以前之財產，有違平等原則及禁止溯及既往原則；系爭第4條第2款「附隨組織」之認定影響財產權重大，其定義抽象不具體，受規範者無法預先知悉其意義以供遵守，違反法律明確性原則，違反憲法第一條、第二條、第七條、第二十三條等規定。

五、所附關係文件之名稱及件數（均影本，各1件）。

附件1.系爭處分書

¹⁴ 中央公司106年3月24日提出於本院之準備（一）狀。

附件 2.本庭訴訟程序停止裁定書

附件 3.內政部 105 年 9 月 2 日臺內民字第 1050433653
號函

此 致

司 法 院

中 華 民 國 107 年 6 月 11 日

聲請人 李 玉 卿

聲請人 鍾 啟 煒

聲請人 李 君 豪