

解釋憲法聲請書：

〔聲請解釋憲法之依據〕

按司法院釋字第 371 號解釋：「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 171 條、第 173 條、第 78 條及第 79 條第 2 項規定甚明。又法官依據法律獨立審判，憲法第 80 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，聲請本院大法官解釋。司法院大法官審理案件法第 5 條第 2 項、第 3 項之規定，與上開意旨不符部分，應停止適用。」其中所謂「先決問題」，係指審理原因案件之法院，確信系爭法律違憲，顯然於該案件之裁判結果有影響者而言；所謂「提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由」，係指聲請法院應於聲請書內詳敘其對系爭違憲法律之闡釋，以及對據以審查之憲法規範意涵之說明，並基於以上見解，提出其確信系爭法律違反該憲法規範之論證，且其論證客觀上無明顯錯誤者，始足當之。如僅對法律

是否違憲發生疑義，或系爭法律有合憲解釋之可能者，尚難謂已提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由（參見釋字第 572 號解釋）。

### 〔事實背景之概述〕

不當黨產處理委員會（下稱：黨產會）經循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 4 條第 2 款、第 8 條第 5 項及第 6 項規定主動立案調查，而認定：中華民國婦女聯合會（下稱：婦聯會）自黨國一體時期成立迄今，現有財產價值高達約 385 億餘元，且該期間內未曾以相當對價轉讓而脫離社團法人中國國民黨（下稱：國民黨）之實質控制；以致其本應於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，符合黨產條例第 4 條第 2 款後段之要件。爰依黨產條例第 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，處分婦聯會為國民黨之附隨組織（即黨產會黨產處字第 107001 號處分，下稱：原處分）。並於原處分（理由：肆）及檢送處分書的函文<sup>1</sup>中敘明：經認定為附隨組織者，應自黨產會通知日起 4 個月內向黨產會申報第 8 條第 1 項之財產；又自 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，並於黨產條例公布日時尚存在之現有財產，

<sup>1</sup> 黨產會 107 年 2 月 1 日臺黨產調二字第 1070000463 號函。

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（黨產條例第 5 條第 1 項）而禁止處分（黨產條例第 9 條第 1 項），如有違反不生效力（黨產條例第 9 條第 5 項），並得處罰之（黨產條例第 27 條第 1 項）。

本院承審 107 年度訴字第 260 號訴訟事件（即黨產會黨產處字第 107001 號之救濟事件），即有首揭先決問題，並經合議庭確信黨產條例第 2 條、第 3 條、第 4 條第 2 款後段、第 6 條第 1 項、第 14 條、第 5 條第 1 項、第 9 條第 1 項、第 9 條第 5 項、第 27 條第 1 項之法律違憲（違反憲法第 1 條、第 2 條、第 7 條、第 15 條、第 23 條），且顯然於該案件之裁判結果有影響；而提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，聲請解釋憲法。

#### 〔破壞法安定性及違背禁止溯及既往原則〕

法安定性原則、信賴保護原則、禁止溯及既往原則彼此間存有互動關係。法安定性會讓人民對一個恆常法秩序產生信賴，信賴保護原則是保障人民對得以預見國家措施（尤其是侵害權益之措施），而得採取適當之因應；當然也因此而衍生禁止不利益法令的溯及效力。

信賴保護問題的發生最常見的就是規範改變或新設一種規範，而這些規制的內容對某些人民造成不利的情形；而新的規制效力發生時，社會對此項規制改變，所面對的爭議的事實，可能在規範改變前已經

全部完成其構成要件事實，也可能在規範改變的那一刻，引起爭議的事實仍未能完全涵攝於規範的構成要件，其構成要件事實之該當是在規範改變之後。反之，規範改變時，其構成要件事實完全還未發生的情形，通常不至於會引起爭議。在處理全部或部分完成構成要件事實之涵攝，也就是新規範完全溯及或不完全溯及而引起爭議的情形，考量其信賴值得保護的程度有本質的差異，因此也應給予適當的差別對待。在完全溯及的情形，應依法律禁止溯及既往的原則，原則上是不允許，因為國家對人民任何的規制效力，尤其是對人民不利的情形，要讓人民得以理解足以預見，而可以因應調整，所以規範改變本質上就應該是面對未來的。而原則上不允許，就意謂著認同有例外得許可的情況，但這裡只能限於非常特別的情形。對於不完全溯及，如果也採相同的標準，則國家將很難有所作為，透過規範的改變，所尋求的變革或更新，不容易及時成就，而因遷就構成要件事實完全實現的時程，致革新制度不能及時落實，而大幅延宕其績效，甚至讓人民無感而全無實益。因此不完全溯及，是在處理新規範實施時，部分完成構成要件事實之涵攝，當時新規範的效力實際上將及於部分在新規範生效前已經存在的事實，這不能說是完全無溯及，這種情形不同於完全溯及，我們的立場是原則上仍應允許，僅於例外情形始有禁止必要。此一以構成要件事實是否全部完成為分界點，所做的原則不許可與原

則許可的兩種立場，就代表對法安定性和規範改革二者的態度：只在完全溯及既往的情形，偏向安定，若非完全溯及既往，就是要為興革事項給予較大的彈性<sup>2</sup>。

這裡所謂之規範改變時，不是意謂著必然存在新舊法的規範改變，也存在著針對特定事件，以前沒有相關規範而現在有了。如同一項新法規的施行，其構成要件事實完全還未發生的情形，通常較不會引起爭議（因為人民得以及時理解法規，並預見規範效力及其影響而有所因應）。但是新法規實施時，其構成要件事實全部或部分規範要件事實也有可能完成涵攝；也就是一項新法規，規範之構成要件事實完全在實施前已經實現，也可能部分構成要件事實在實施前已經實現，這就是「完全溯及或不完全溯及」所引起的爭議，必然存有本質上的差異。換言之，規範之「構成要件要素完全在新法實施前已經實現」者，就是於完全溯及的情形，應依法律禁止溯及既往的原則，原則上不應允許，因為規範效力本該面對未來，如有例外非得許可不可者，自當限於非常特別的情形。另一種可能，是「部分構成要件事實在新法實施前已經實現（其他在新法實施後才實現）」，故新法的效力實際上將

---

<sup>2</sup> 本段敘述，參酌蘇永欽大法官於釋字第 717 號解釋之協同意見書。蘇大法官並敘明：即在多元多變的現代社會，人民本來就會為各種變動預為準備，若對法的安定考量過多，造成法律作為改革工具的功能大幅減弱，既不能同一程度的降低人民排除風險投入的成本，對承擔改革重任的公權力便是一種不必要的過度限制。但不論原則禁止或原則許可，都只是價值和利益權衡的第一步，而非全部。對於法律完全溯及既往的例外許可，以及法律非完全溯及既往的原則許可，仍然有必要考量人民對公權力的信賴，提供必要的保護，也就是在非完全溯及的情形，如其變動已屬恣意仍可禁止，且縱應許可，視情形尚可要求採取一定的緩衝措施。

及於部分在新法實施前已經存在的事實，就是不完全溯及的情形，就此原則上仍應允許，僅於例外情形始有禁止必要。兩者間既存有本質上的差異，當然在立場上也該給予適當的差別對待（如應給予不同的緩衝措施）。

而黨產條例第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。」其前段可以說是「現在式的附隨組織」，而後段可以說是「過去式的附隨組織」，而現在式的附隨組織又傾向於現在進行式，而過去式的附隨組織又傾向於過去完成式。可以想像的到關於黨產條例第4條第2款前段之附隨組織所衍生之財產爭議時空背景之主軸接近現在而面對未來。而同款後段之附隨組織所衍生之財產爭議時空背景，參照黨產條例第5條第1項所稱「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，並於黨產條例公布日時尚存在之現有財產」推定為不當取得之財產，因為時間軸長達數十年，而有諸多之可能或爭議都發生於過去。可見黨產條例第4條第2款前段及後段之附隨組織，兩者本質內涵有相當而明顯之差距；就事實之舉證而言前段之附隨組織面對的多半是現在的事實，而後段之附隨組織面對的完全是過去之事實，且非常可

能是老舊殘存而片斷的事實；因此規範設計就黨產條例第4條第2款前段之附隨組織，立場是「不完全溯及：原則上應允許，僅於例外情形始有禁止必要」，後段之附隨組織立場是「完全溯及：原則上不應允許，如有例外非得許可者，自當限於非常特別的情形」，面對二者，應給予明顯而不同的緩衝措施。

而經認定為附隨組織者，暫不考量規範真意之探求（即斟酌最高行政法院107年度裁字第2012號裁定之法律意見），由實證法的形式來看，所產生之法律效果完全一致；誠如，應自黨產會通知日起4個月內向黨產會申報第8條第1項之財產；又自34年8月15日起取得並於黨產條例公布日時尚存在之現有財產，推定為不當取得之財產（黨產條例第5條第1項）而禁止處分（黨產條例第9條第1項），如有違反不生效力（黨產條例第9條第5項），並得處罰之（黨產條例第27條第1項）。另外，參見黨產條例第5條之立法理由略以「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。透過此種舉證責任轉換之設計，才能符合實質法治國原則之要求。」就此舉證責任轉換之立法體例，黨產條例第4條第2款前段或後段之附隨組織之規範沒有任何差異，也沒有任何緩和措施，面對不同本質之差異（前段是原則上應允許，僅於例外情形始有禁止必要；後段場是原

則上不應允許，如有例外非得許可者，自當限於非常特別的情形），明顯有違平等原則。且關於黨產條例第4條第2款後段之附隨組織是屬於過去完成式的態樣，也看不到在立法理由中，有如何「非常特別的情形，不得不例外許可」之理由，自屬明顯有違禁止溯及既往原則。

從另一個角度觀察，黨產條例黨產條例第4條第2款後段規定之附隨組織，是以「曾由政黨實質控制」及「脫離政黨實質控制」為構成要件，實質意義就是針對已發生而已終結之事件為規範對象。換言之，就是以現在之法律來處理過去已經結束的特定事件，該事件在過去已經發生而終結，就現在所為之規範（對過去之時空而言）就是溯及既往。在已經過去的「曾經時空」裡，當時婦聯會對這樣的法律無由理解也無法預見，就遵循這種「當時不存在之法」的期待可能性幾乎就是零，這就違背了現代法治國之法律不溯及既往原則。除非情狀是非常的特殊，程度到非得透過這樣的立法，無由成就這份規範目的，或無由實踐這份公益；而即使有這樣的特殊性，至少受規範者在過去的曾經時空裡，也要對當時不存在之法存有「意識得到之可能性」<sup>3</sup>。否則，將整個時空移動，此「現在的法」處理「過去的事」，就如同就「現在的事」要去服從一個「未來的法」，就現在的時空來看未來的法，是屬於尚未制定的法，既相關規制尚未制定，又如何期待受該

---

<sup>3</sup> 自然法中規範意識較接於道德期待，早期法規無關規範，而後新設之規範，若有溯及既往的考量，往往會斟酌新設之規範意旨，也是人民得以意識得到者。



法所規制之當事人遵循該法而妥適因應。則黨產會依據黨產條例第4條第2款後段之規定，作成原處分：確認婦聯會為國民黨之附隨組織；在現代的法制社會中將被歸類於「溯及既往發生規制效力」或「相當於觸犯未來規範之法」，這樣的法制規範期待當事人得以理解而有所預見，並以之因應裨益遵循者，殊難想像。設若要建制黨產條例第4條第2款後段這樣不得不的規範，就要為這項特殊的公益之實踐，在立法上給予特殊之待遇，或相對而為有利之措施；但我們在立法理由上看不到這份公益的特殊性（相較於同一黨產條例其他對象之公益），在其他規制效力或程序規範中也看不到差別待遇；反而因為規範的一致性，在「舉證責任轉換」及「權利行使期間」兩項事務上，蒙受更大之不利益。

雖黨產條例第1條之立法理由稱「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。依監察院中華民國90年4月6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、動員勘亂時期，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。」以過去威權體制下，以黨領政黨國不分時代之現象，而有特別立法處理政黨黨產之必要性為出發點；就現行的法秩序而言，財產權的存續性保障及財產權支配自由之維護，是自由競爭市場之基礎。即使實現政治競爭之立足點平等以落實轉型正義，是某一種類之公益，而對財產權給予憲法上制度性之保障，裨益自由競爭市場之積極運作，又是另一種類的公益。而經認定為附隨組織，將發生推定為不當取得之財產（黨產條例第5條第1項）而禁止處分（黨產條例第9條第1項），如有違反不生效力（黨產條例第9條第5項）並得處罰之（黨產條例第27條第1項）等法律效果。其前提在於黨產條例第5條第1項推定為不當取得財產之規制效果，而該規制效果直接干預70年前的法律事實。參照釋字第451號略以「時效制度係為公益而設，依取得時效制度取得之財產權應為憲法所保障」，則因已罹於時效或除斥期間已經過者，所形成之法秩序之安定，也是為公益而設。各類型的公益交錯翻騰，而影響到特定財產權之歸屬或限制，自當斟酌憲法第23條之相關要件及

其必要性（如比例原則）之適用。而黨產條例第 5 條第 1 項推定為不當取得之財產之例外，如黨費、政治獻金、競選經費之捐贈、競選費用補助金及其孳息者，發生於政黨者多，發生於附隨組織者極少，就現實社會的實證經驗而言，因法律溯及既往而被認定為附隨組織自 34 年 8 月 15 日起迄今，幾乎現存之財產均在推定為不當黨產之範圍，這般一網打盡之立法，時間上橫跨 70 多年，空間上並無任何排除或緩和之規範，自有違比例原則。這種全面性的時空有關權利否定之規範，無任何緩衝之安排與設計，透過立法發生舉證責任轉換的結果，結論無異是對附隨組織財產權全盤性的否定。就被處分為溯及既往之附隨組織而言，法規範之要求是要透過本證<sup>4</sup>來證實而推翻法律上的推定，換句話說面臨到 70 年前 20 世紀初期的老舊殘存事物，需要以 21 世紀初期嶄新的訴訟法所規制之現代標準，提出具體證據以證實待證事實之真偽，該期待可能性可謂微乎其微；則黨產條例第 5 條第 1 項所稱之「推定」，無寧是某個程度的「逕認」效果。此時，時效制度之公益所內含「關於時間長久而對事實證明方式之困窘，所造就現實狀態的尊重與承認」者，被黨產條例第 3 條之規定，而無適用之餘地。

<sup>4</sup> 按民事訴訟法第 277 條規定（為行政訴訟法第 136 條所準用），當事人主張有利於己之事實者，就其事實有舉證之責任。但法律別有規定，或依其情形顯失公平者，不在此限。若某方否認有何通謀虛偽意思表示之情形，對此有利於他方之主張，他方應負舉證責任。而不負舉證責任之某方，為否定負舉證責任之他方所主張之事實，所提出之證據，稱為反證。反證之目的，不在證明自己主張之事實為真，僅在辯駁本證，因此反證無需使法院對事實之非真實得到確信程度，僅須達到對待證事實之真實性發生動搖即足。故關於法律推定之反證，其舉證之性質為本證。

故黨產條例第3條<sup>5</sup>不適用其他法律有關權利行使期間之規定，嚴重影響法規範體系內權利行使之時限，也就是對時效規制的破壞。時效意義有三：其一，尊重客觀現存秩序，維護交易安全及權利外觀的存續。其二，簡化法律關係，避免訴訟上舉證困難，以時效規制用以取代舉證活動，可使法律關係儘早確定。其三，在權利上睡眠者，法律不宜長期保護。羅馬法諺「法律幫助勤勉人，不幫助睡眠人 vigilantes et non dormientes jura subveniunt」，為了維護現行法律秩序，確保秩序的安定，時效制度得督促權利人行使權利，以減少不必要的紛爭。但黨產條例第3條的規制是反其道而行，在手段的選擇上是完全排除的方式，無程度差異性的緩衝，違反比例原則，反而治紛益繁。

故黨產條例第3條、第4條第2款後段、第5條第1項應屬違憲（違反憲法第7條、第23條），不容置疑。

### 〔嚴重破壞財產權之憲法上制度性保障〕

就財產權而言，關於憲法上「制度性保障」<sup>6</sup>，參見釋字第400號

---

<sup>5</sup> 黨產條例第3條「本會對於政黨、附隨組織及其受託管理人不當取得財產之處理，除本條例另有規定外，不適用其他法律有關權利行使期間之規定。」換言之，排除了民法時效消滅的相關規定。就事物的嚴重性而言，面對死刑的行刑權時效，也不過40年，黨產條例第5條第1項就時效之干預而言，就是70年。情節甚為嚴重，且因應不同程度之情況，未曾給予不同程度之因應，也違背比例原則。

<sup>6</sup> 首見於參見司法院釋字第380號解釋。該解釋從講學自由推及大學自治，以憲法第11條於講學自由之規定，以保障學術自由為目的，學術自由之保障，應自大學組織及其他建制方面，加以確保，亦即為制度性之保障；換言之，為保障大學之學術自由，應承認大學自治之制度，對於研究、教學及學習等活動，擔保其不受不當之干涉，使大學享有組織經營之自治權能，個人享有學術自由。

解釋：憲法第 15 條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴；另釋字第 596 號解釋理由書：憲法第 15 條保障人民之財產權，使財產所有人得依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，以確保人民所賴以維繫個人生存及自由發展其人格之生活資源。在在彰顯憲法第 15 條關於人民財產權應予保障，而其面向有三：一為，確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能；二為，免於遭受公權力或第三人之侵害；三為，實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。

然憲法上制度性保障是「國家機關應有義務制定制度形成基本權的內涵，並保障該基本權實現，若背離此義務者，即屬違憲性的法律。如釋字第 483 號解釋：對公務人員俸級，乃憲法上服公職權利所受之制度性保障；釋字第 507 號解釋：憲法第 16 條對人民訴訟權利之行使，國家應提供制度性保障；釋字第 553 號解釋：憲法對地方自治之制度性保障。又如釋字第 380 號解釋：學術自由與大學自治保障；釋字第 554 號解釋：婚姻與家庭受憲法制度性保障。但財產權就憲法上制度性保障，一般而言，傾向以制度形成基本權的內涵與以制度保障該基本權實現兼容並蓄。

憲法第 15 條保障人民之財產權，乃保障人民對財產標的擁有自由地依其意志加以使用、收益之權利；也就是前開的第一個面向，確保個人依財產之存續狀態行使其所有權之權能。這是憲法財產權「制度性保障」表現之基礎，即所有權人對此特定財產標的擁有「私使用性原則」(Privatnützigkeit des Eigentums)。這個財產標的的保障，乃是一種「現狀保障」(Zustandsgarantie)，不論其現狀所呈現價值的高低、美學的評價、他人的觀感，只要不違反重大公共利益，基於憲法保障人民財產權之設計，立法者自不得輕易立法任意侵犯（剝奪或限制）之。故制度性保障乃是課予立法者必須在立法上尊重人民基本權的價值內涵，不至於形成空殼式的基本權；如同財產權，就私使用性原則的實踐，是人民對財產權的標的，擁有完全依其意志使用、收益及其他形成之權利（關於上開第二面向免於遭受公權力或第三人之侵害，以及第三面向透過對財產權之利用與運作，而力促自我實踐或人類文明等），國家機關不得任意剝奪或限制之。

關於第二個面向，如民事責任，因有責行為造成他人損失，應為之彌補責任，以回復原狀為原則，如回復不能則以金錢為損害賠償。刑事責任，是國家刑罰權針對犯罪行為人所給予其應承受之處罰責任。兩種責任為不同的設計，但責任就是讓人們承擔後果而謹慎行事，不過責任也要和社會上對此苛責度相當。例如，對所有權之破壞，刑法

上有故意毀損罪，但沒有過失毀損罪，不小心碰壞別人東西不成立犯罪，否則高度互動的社會人們將輕易犯罪，剩下的以民事責任來形成制度性保障。另一個角度，關於所有權之掠奪，任意取走他人之物，如果只有民事責任，就只要彌補他人損失即可，那街頭便宜取走他人之物者將比比皆是；因為責任就是將利益返還而已，不足以產生制約之效果，因此這樣的情形，需要讓行為人承擔更大的法律責任，才足以約束其行為，在刑事政策上利用刑法竊盜罪的論科，就有其意義；這就是「以制度來保障基本權」，透過不同法體系的制約來保障財產權（而在公法領域有國家賠償制度及公用徵收之補償制度，以茲因應）。

就第三個面向而言，針對財產權相關案件憲法解釋涵蓋甚廣，如所有權（如釋字第 336 號、第 400 號解釋）、其他物權（如釋字第 216 號、第 304 號解釋）、準物權（如釋字第 383 號解釋）、無體財產權（如釋字第 213 號、第 370 號、第 594 號解釋）、寺廟管理權（如釋字第 200 號解釋）、營業秘密（如釋字第 585 號解釋）等，也延伸到相對性的私法債權（如釋字第 292 號解釋）、時效抗辯權（如釋字第 437 號解釋）和公法債權（如釋字第 187 號解釋），乃至未權利化的財產利益，如對科處罰金（如釋字第 204 號解釋）或徵收費用（如釋字第 225 號解釋），都肯認為財產權的限制，而進一步審查是否符合憲法

對基本權所為之限制。而由這些財產權所保護之領域中，整理分析財產權之構成要素，裨益釐清此項基本自由權（財產權）之核心理念與價值內涵。這就是「透過基本權之保障來規劃或設計制度」，以所有權相關權能之保障落實其客觀狀態之存續，力促財產之利用而發展個人人格與尊嚴。這些核心理念與釋字第 400 號解釋及釋字第 596 號解釋所闡釋之價值內涵是一致的。

而經濟上獲益之期待可能性，如釋字第 414 號解釋所稱之「為獲得財產而從事之經濟活動」，及釋字第 606 號解釋所稱之「公司對其股東較易同意其營運計畫之期待」，在釋義學的領域裡是對財產權的理解雖較為不易，但卻張顯憲法對財產權之制度性保障與保障制度是全面性，甚至是一種預見性的前瞻。就此，憲法上對財產權之「制度性保障」，針對立法者所為的立法界限，是有高度的張力與彈性，但方向與視角不僅是財產權功能的精緻化，更是財產權擁有者自我實現的維護，而推動財產權之效能有最高度的踐行可能性。此外，經濟學將財產定義為「有價值的資源」，而法律的規範目的，是為了激勵個體有效利用資源而保護財產權利；而這種意義下資源的價值內涵，就是資源的有效分配及其最高度的利用。換句話說，透過自由市場的交易活動，資源之價值就是資源擁有者所願支付代價的最大化。所以，有效率的財產法制度應有三個關鍵：歸屬性、排他性、轉讓性；歸屬



性是特定的財產都將有其對應的擁有者，排他性是擁有者排除其他人使用或享受該資源的權利，而轉讓性是財產權可以在擁有者的意志下自由轉讓而享有其利益。這樣資源就可以透過交易而流向一個最有效率的使用狀態。因此，建立財產權之擁有者有排他權利，且可以自由轉讓的普遍狀態，經由自由競爭市場之交易活動，足以讓財產權功能精緻化，讓擁有者提升自我實現，力促財產效能之高度踐行，來彰顯財產權之核心理念與價值內涵。

又同屬防衛性的基本權<sup>7</sup>，財產權和一般自由權仍有本質上的差異，其權利內涵需先以法律形成存在。即財產權以規範的形式存在，與對抗國家的其他各種自由權，不以國家形成規範為存在的前提，有所不同。具體而言，一般都會把普通法性質的民法典當成形成規範，而民法典之外的財產法規定如對某些既存的財產權不利，即可推定為限制規範<sup>8</sup>。又立法者在創設或修改基本財產權規範時，所考量者如為單純私人間的對等公平，而無涉國家對人民行為的管制或引導，或資源的調整分配，即使從規範改變來看可能對某些既存財產權不利，也不能認為新規範屬於財產權的限制，最多只考量禁止不利溯及（就

---

<sup>7</sup> 就我國而言，憲法第二章有關基本權利和基本義務的體系安排，是受到德國公法學者耶林納克（G.Jellinek）「地位理論」的影響，即消極地位（第 7 條至第 15 條）、積極地位（第 16 條）、主動地位（第 17 條、第 18 條）和被動地位（第 19 條到第 21 條，其中第 21 條同時也是積極地位），再以第 22 條補前列各「自由權利」的不足。

<sup>8</sup> 憲法第 15 條的財產權是否應與私法上的財產權同一，在許多國家都有爭論，這和憲法程序的設計有一定的關連。越是傾向主觀基本權保護的制度，越有必要細究該主觀財產權的外延和內涵。

此，需要過渡條款來緩和)。足見，國家對於財產權不僅有消極不侵犯的義務，還有積極形成、合理修改基本規範的義務，這些國家義務若涉及財產權的限制，本質上還是憲法財產權「制度性保障」之一環。故所衍生的禁止不利溯及既往，及其所需要的緩和性過渡條款，也可以說是立法者就財產權立法界限的應予考量的一部份。

財產權之核心理念與價值內涵如何實踐；就規範目的之觀點，制度性保障係對憲法保障人民基本自由權之規範功能，使人民擁有得用來防禦國家公權力侵害之個人主觀上權利，同時也是構成該基本自由權之核心（也就是該基本自由權之核心理念與價值內涵）。基本自由權有憲法上「制度性保障」之作用有二：其一，要求立法機關於制訂法律，使憲法所欲建構該基本權之保障制度之內容具體化時，應確保該基本自由權之核心理念與價值內涵所形成之制度功能，得充分實現以獲得保障。其二，該基本自由權之核心理念與價值內涵，既受憲法保障，即具有憲法位階之客觀法原則之規範性質，而有使立法、行政及司法機關均應遵守，並受其拘束之作用。因此，制度性保障，乃在強化基本自由權之保護作用，當立法者欲依憲法第 23 條對財產權施以限制時，除其「目的」應符合防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益者外，其「手段」也要符合必要之要件，並符合比例原則。所加諸之限制亦不得牴觸或背離該財產權之核心理

念與價值內涵，故規範設計也不得減損、破壞其所形成之制度性保障的功能。若一個現存的法規，牴觸或背離財產權之核心理念與價值內涵，或減損、破壞其所形成之制度性保障，就應該被宣告違憲。

在黨產條例第4條第2款後段之違反法律不能溯及既往原則之立法例的情形下；依黨產條例第5條第1項「政黨、附隨組織自中華民國34年8月15日起取得，或其自中華民國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。」第9條第1項「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。」第9條第5項「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。」第27條第1項「政黨、附隨組織或其受託管理人違反第9條第1項規定者，處該處分財產價值之1倍至3倍罰鍰。」則就認定為附隨組織者，將發生「推定為不當取得之財產」、「該財產禁止處分」、「違反禁止處分者，行為不生效力且應受處罰」等系列法律責任。就憲法所保障之財產權而言，有權利能力者（自然人或法人）得為權利之歸屬者，財產權之權利歸屬者得享有私使用性原則的實踐，是人民對財產權的標的

擁有完全依其意志使用、收益及其他形成之權利（透過對財產權之利用與運作，而力促自我實踐或人類文明），而國家機關不得任意剝奪之（亦即，立法機關於制訂法律，使憲法所欲建構該基本權利之保障制度之內容具體化時，應確保該基本自由權利內涵之核心理念與價值所形成之制度功能，得充分實現以獲得保障；而不得任意剝奪之）。

則源之於一個溯及既往的法規而被認定為附隨組織者，黨產條例第5條第1項、第9條第1項、第9條第5項、第27條第1項所架構之「推定為不當黨產」、「該財產禁止處分」、「違反禁止處分者，行為不生效力且應受處罰」等系列之法律效果，已經剝奪財產權所建制之核心理念及價值內涵，任意將一個權利主體（擁有權利能力之法人組織）所擁有的財產權恣意剝奪，透過立法直接推定該財產為不當黨產，直接發生禁止處分之法律效果，並以違反禁止處分者，行為不生效力且加以處罰為手段，以貫徹針對溯及既往之法規而特定之權利主體所擁有財產權行使之嚴苛限制，並破壞財產之支配自由度，嚴重到幾乎已是特定財產權剝奪之程度，損及財產權形成之制度性保障功能至鉅，該法律（黨產條例第5條第1項、第9條第1項、第9條第5項、第27條第1項）自應屬違憲。

即使採行最高行政法院107年度裁字第2012號裁定之法律意見：

「符合黨產條例第5條第1項之法定要件，即可推定為不當取得之財

產，然因法律為普遍抽象之規定，故原則上須行政機關就特定事件作成行政處分，使法律規定具體化，人民始具有規範上『應』依其規定，以及技術上『得』依其規定而履行之行政法義務。亦即是否屬於不當取得之黨產，尚待黨產會依黨產條例第6條第1項作出認定屬不當取得財產之處分後，方有黨產條例第9條第1項禁止處分之法律效力適用。」又黨產條例第5條之立法理由「(前略)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。透過此種舉證責任轉換之設計，才能符合實質法治國原則之要求。」可知，該條規定乃係對舉證責任轉換之設計，亦即須待黨產會作出認定屬於不當黨產之處分後，方由婦聯會對非屬不當黨產之事實負舉證之責。是婦聯會雖經原處分認定為國民黨之附隨組織，惟並非因此直接產生確認婦聯會所有之現有財產即屬黨產條例所稱之不當取得財產之法律效果。此亦為最高行政法院一貫之見解（最高行政法院106年度裁字第41號、第59號裁定參照）。則婦聯會財產是否被認定為不當取得之財產，尚須由黨產會依黨產條例第6條第1項規定另行認定。

是以，婦聯會財產是否被認定為不當取得之財產，尚須由黨產會依黨產條例第6條第1項規定另行認定。亦即須待黨產會作出認定屬於不當黨產之處分後，方由婦聯會對非屬不當黨產之事實負舉證之責，

始足以落實由政黨或附隨組織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。故經黨產會依黨產條例第6條第1項作出認定屬不當取得財產之處分後，方有黨產條例第9條第1項禁止處分之法律效力適用。然而現實的實證法運作下，黨產會依黨產條例第6條第1項作出認定屬不當取得財產之處分，參同條例第14條應經聽證程序，一旦黨產會依黨產條例第6條第1項作出認定屬不當取得財產之處分後，婦聯會對非屬不當黨產之事實負舉證之責。實際於法庭之舉證活動，經驗上顯示，這樣的舉證責任設計下，黨產會依黨產條例第6條第1項作出認定屬不當取得財產之處分是不會詳加舉證的，因為最終的客觀舉證責任不是歸黨產會。就在黨產條例如此規制下，行政機關如黨產會剝奪附隨組織如婦聯會之財產權，嚴格而言是聽證程序，而不是舉證程序。這樣的結果，破壞了整個關於財產權歸屬的正當法律程序。就財產權之憲法上制度性保障而言，當立法者欲依憲法第23條對財產權施以限制時，除其「目的」應符合防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益者外，其「手段」也要符合必要之要件並符合比例原則。而黨產條例所實施之手段，實質上是以聽證程序而非舉證程序，作為財產權歸屬之認定，是破壞憲法透過訴訟法所形成之財產歸屬釐清之機制，損及財產權形成之制度性保障功能至鉅，即使再良善的目的，也會因手段的敗壞，而無由

實現。該法律（黨產條例第 5 條第 1 項、第 9 條第 1 項、第 9 條第 5 項、第 27 條第 1 項，以及第 6 條第 1 項、第 14 條）自應屬違憲（違反憲法第 15 條、第 23 條）。

### 〔其他違憲部分<sup>9</sup>〕

政黨之存續保障，應屬憲法保留。政黨政治係憲法第 1 條、第 2 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 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；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

<sup>9</sup> 此部分參照本院另案（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）之解釋憲法聲請書（司法院於 107 年 6 月 14 日收文，編案：107 年度憲三字第 15 號）。

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 721 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 62 條、第 63 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。間接民主所需要之代議士，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，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）。亦即彼時對於組織政黨無須事前許可，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時，始由憲法法庭啟動「憲法的自我防衛機制」，作成解散之判決，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。

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」，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 582 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，除不能牴觸憲法明文規定外，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 585 號解釋參照）或導致責任政治遭受破壞（本院釋字第 391 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 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。

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。

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，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。

### 〔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 6 條第 1 項、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。黨產條例第 3 條不適用其他法律有關權利行使期間之規定，

嚴重影響法規範體系內權利行使之時間界限，也就是時效規制的破壞。

系爭第 4 條第 2 款後段關於「附隨組織」之定義，明顯有違禁止溯及既往原則，以之為基礎所衍生推定為不當取得之財產（黨產條例第 5 條第 1 項）而禁止處分（黨產條例第 9 條第 1 項），如有違反不生效力（黨產條例第 9 條第 5 項），並得處罰之（黨產條例第 27 條第 1 項）等，又追溯處理自 70 餘年以前迄今之財產，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，嚴重破壞財產權之憲法上制度性保障；即使再良善的目的，也會因手段的敗壞，而無由實現。故上揭黨產條例之規定，違反憲法第 1 條、第 2 條、第 7 條、第 15 條及第 23 條等規定。

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。

附件 2. 本庭訴訟程序停止裁定書。

附件 3. 黨產會 107 年 2 月 1 日臺黨產調二字第 1070000463 號函。

此 致

司 法 院

中 華 民 國 108 年 3 月 4 日

臺北高等行政法院第六庭

聲請人 陳 金 園



聲請人 畢 乃 俊



聲請人 陳 心 弘

