

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

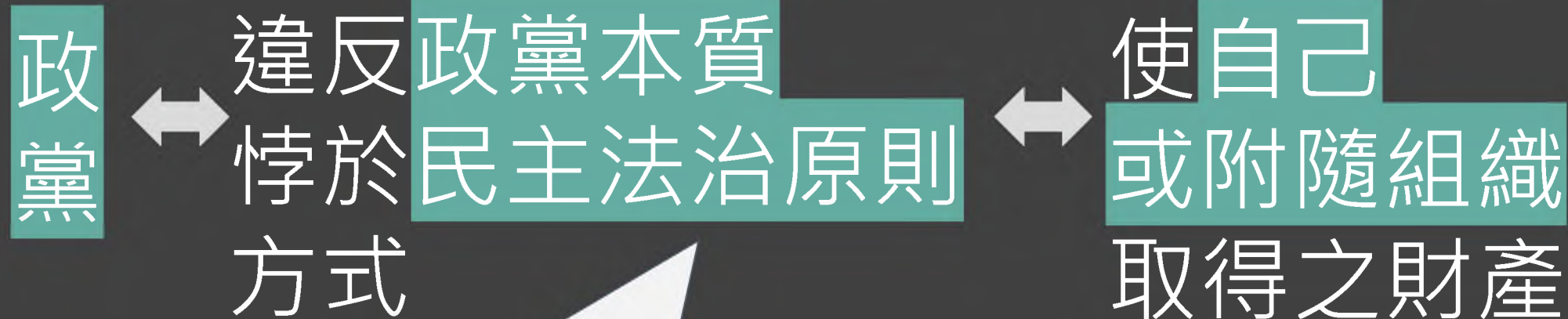
代理人_____林明昕教授、陳信安副教授

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？



- 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

— 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

— 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」政黨實質控制等規範文義，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

大法官審理黨產條例相關規定 聲請解釋案 總結陳述

關係機關_____不當黨產處理委員會

代理人_____林明昕教授

總結陳述（一）

- 一. 本件釋憲案為**具體**法規審查，非抽象法規審查。
- 二. 本件釋憲案所涉係**團體**的基本權利，非自然人的基本權利。
- 三. 黨產條例的終極目標為**落實轉型正義**，但兼及政黨公平競爭。

總結陳述（二）

- 四. 不當黨產之回復，乃**不當得利返還**制度，並以**現存利益**為限。
- 五. 黨產條例主要針對的，是**物**（不當取得之財產），不是**人**（附隨組織）。
- 六. 黨產條例以「推定」為**舉證責任轉換**，再進行符合**正當法律程序**要求的「認定」。

大法官審理黨產條例相關規定 聲請解釋案 總結陳述

關係機關_____不當黨產處理委員會

機關代表_____林峯正主任委員

期一十第 卷二廿第

自由中國 第二十二卷 第十一期 國家不是國民黨的私產！

(一) 國庫不是國民黨的私囊！

從民社黨拒受宣傳補助費說到國民黨把國庫當作黨庫

提出黨費不應由國庫開支的建議。而且自發檢討，決定將本黨向受政府補助之反共救災復仇團體等，首先予以停止。……我黨當年各先進民主國家，沒有一國的政黨經費是由國庫開支，這是民主主義制度上一個鐵定的原則。可惜，我們自行竊來，還沒有建立起這項優良制度。」一段發言，是在上月十四日民社黨發表聲明中，論及反共救災復仇補助費的書面聲明中所說。

這筆反共救災復仇補助費，自三十八年開始由政府撥給，特別是從四十三年起公然列入預算之五十五萬五千三百餘元的經費中，分配給民、青兩黨的。雖然名列十六萬元，實際上也只約略相當於國民黨從事經營中所得的半數。但這項黨費與國民黨「同流合污」之嫌。現在民社黨認為維護民主政治的原則，當然決然的拒絕接受這項補助費，的確值得大家同聲讚許。這半年來，當中央派了幾十人，把國庫當黨黨的國民黨，對於民社黨所提「黨費不應由國庫開支」的建議毫無絲毫反應的確定到失望。這可能已使國民黨十分憤怒，但他們又，能不能趁此機會，呼籲中國制止國庫當一黨的私私？

國民黨把持了國政權幾十年以來，其間雖歷經革政、訓政、而憲政，但却始終以「革命黨」自居以為天下是老干打來的，中華民國只是國民黨的私產（因此共產黨當局也以爲天下是老子打來的），甚至透過政府的權力，運用種種暴力，搜刮黨費。這幾十年來，國民黨由中國中樞奪得究竟到何種地步？先充實地大，到何種地步？不但局外人無從瞭解，即連國民黨內部，恐怕也由於掠奪的範圍過廣，方式過多，數字過大，已經無法計算了。

不過，現值就幾年來更動的事實，列舉出一些情形獲得更詳，便不難一一反三。進而對於國民黨幾十年來國庫看成黨費的一種具體例證，肘的瞭解。

國民黨自從把黨費除餉除送，並置黨費以外，由於黨員免稅的廢、改的散，送的透，弄到人窮鬼富，但在三十九年實行改選後，組織越趨，而未縮小；相反的，為了加粗組織條條，甚至有擴充的現象。例如就產業黨部而言，有臺灣區產業黨部，又有臺省產業黨部，還有縣市產業黨部，已經是重床疊屋，現在更有省黨務部之分，設支部之多，到日前為止，直屬於中央黨部的單位，便包括有省黨務部、市黨部、公路支部、漢口鐵路支部、延海縣市的軍隊黨部、臺灣區產業黨部、中澳航業海員黨部、特種黨部（即黨化軍隊的軍隊黨

後黨部。這類隸屬於中央黨部的一級黨部，省黨部之下，有二、三個縣市黨部及一個區黨部、區分部的組織。在各省如革命實踐研究院、及革命實踐院、青年救國團、文化工作部、外，都添設一大批收繳黨的工務幹部，以數計的黨上幹部推動之下，各級大小黨部、編譯、演習、宣傳、考察、招待、種紀錄、卡片、圖表、照片、幾萬張吃，尚故有固定經費的今天，

元的開辦費，添設了一個三民主義研究會，十分困難的今日，爲了培植國民黨研究會，理中山獎學金留學海外。

頻繁，開支浩大之極矣。至於詳細字，雖無法加以統計，但國民政府成立以來，每年勢非超出十倍以上否說，試問誰能把數字公佈出來？可是國民黨每年由黨員共出一元則期以四十七年度之情形爲例，據中央黨部間，各級黨部解收到中央黨部的黨員黨費市黨部，只繳了四萬（四二八）三元五角；的特種黨部，也只繳了三萬二千餘元。在五年之內所解收到中央黨部的黨費，總共有一百二十五萬三千餘元（一五三八九五四元）而已！這一區區一百三十餘萬元，供給中央黨部，更不夠使中央黨部開支，不必細論。

那麼，國民黨的經費，又從那裏來呢？黨費到黨費的種種手法，便是國民黨攫刮黨費的主要手法，便是政

位的，公衆列入政

(一) 國庫不是國民黨的私囊！

從民社黨拒受宣傳補助費說到國民黨把國庫券作黨費

(三)韓政演變的光明啓示

人類理性時代的展開

西德聯邦憲法法院與自由民主
從「國際難民年」看香港區的中國難民
競選縣長二次落選感言

方落還願言

選舉
檢討

論設置「憲政研討委員會」的法律根據……

在野黨及無黨無派人士舉行本

萬壽無疆

地方選舉檢
從郭雨新當選看人心

系宮主方人

江湖行（二十二續）

123

讀者一再看交通部的疏建德政……

投書 (二)給臺大石翠同學的一封信

本刊對臺南市「萬人簽署請願書」代表蔡炎煥、吳旺根

「新學語原」 行世要參卷、吳氏社

不是或

黨內文件對外保密

進出口業外匯附屬勞軍捐款協調小組會議紀錄

時間：五十二年二月廿一日下午三時

地點：中央黨部第五組會議室

出席者：中五組：鄭森榮 社會處：傅

超凡翁一遂代 軍友社：陳炳貴

代 省黨部：林朝陽 台北市進出口公會：成金 盧文金

婦聯會：皮以書 台灣省進出口公會：林溪圳

列席者：楊志肇 王人豪 王江濤 鄭善

主席：鄭秘書森榮

甲、報告事項

一、主席報告：（略）

二、省進出口公會林理事長溪圳同志報告（見附錄）

三、婦聯會皮總幹事以書同志軍友社陳總幹事報告（見附錄）

參、協調要點：（略）

乙、決定事項

一、台灣省進出口公會擬自本年三月一日起

為新台幣三角一節，基於反攻之期日益迫近，附屬數額改

，各界支援自應更加努力。進出口業仍維持每一美元外匯附屬新台幣五角。五十一月份捐款新台幣三〇、八四一、七〇元之分配與處理決定如下：

（一）根據上次協調會議決定補撥省進出口公會四八六〇〇元。

（二）撥婦聯總會建築軍眷住宅經費一四〇〇〇元。

（三）撥軍人之友社辦理勞軍經費七〇〇元。

（四）其餘七三五五五三、七〇元協調處理如下：

1. 興建訓練中心充實眷屬招待所一六六〇〇元。

2. 進出口業春節勞軍一五八八〇〇元。

（1）金門文康設備費廿萬元，風鏡一萬一千萬元。

（2）馬祖文康設備費廿萬元，休假中心一萬三千四千元。

（3）澎湖浴室四十九萬元，海軍俱樂部設備費六萬四千元。

（4）東引文康設備費五萬元，圖書設備費五萬元。

（5）烏坵文康設備費五萬元。

（6）各勞軍團經費十萬元。

3. 進出口業環島勞軍經費六〇〇、〇〇〇元。

4. 台南軍人招待所增建費三〇〇、〇〇〇元。

5. 特別勞軍經費一六〇〇、〇〇〇元（由該會會同中央五組

會議調協捐勞軍74次共



13562
中華民國69年4月2日

財政部
69年4月3日
時會
號

經濟部證券管理委員會

三、敬請賜復

以任何方式辦理此項融資。

主任委員 余先

主 旨	擬通知台灣、土地、交通三銀行自復華證券金融公司開業之日起停辦此項業務。
說 明	一、復華證券金融公司將於近期內開業，依照證券金融事業管理規則，自復華公司開業之日起停辦此項業務。 二、為使證券交易融資業務集中承辦，以便管理起見，敬請 貴部通知各行，嗣後不得
批 示	辦 擬
收 受 者	復華證券金融公司
副 本	經濟部商業司
受 文 者	財政部
文 發	件 附 號 字 期 日
證管(69)三字第345號	中華民國69年4月2日

復華證獨佔金融投資

大法官審理黨產條例相關規定 聲請解釋案 總結陳述

關係機關_____不當黨產處理委員會

代理人_____林明昕教授

機關代表_____林峯正主任委員