



臺北高等行政法院新聞稿

發稿日期：109年6月30日

發稿單位：庭長兼發言人

聯絡人：庭長 張國勳

聯絡電話：02-28333822#406 編號：109-024

本院第二庭（承審 105 年度訴字第 1685 號、第 1720 號、第 1734 號訴訟事件）針對政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例（下稱黨產條例）聲請釋憲案，簡要說明如下：

一、程序方面：

本憲法解釋案的程序特殊性，在於解釋標的主政機關適為個案的被告。則參與由聲請人與相對機關進行言詞攻防的釋憲辯論，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。為避免予人司法天平的中軸挪移一方的誤解，因此不出席辯論程序。

二、實體方面：

（一）黨產條例第 2 條、第 8 條第 5 項及第 14 條規定部分：

1. 基於以下理由，聲請人認為政黨屬於憲法上的制度，黨產條例

對於政黨的規範，應具有憲法基礎：

（1）一群具有共同理念與政治主張相同的人民參與組成政黨，

藉由推薦代表候選人參與各種民主機制所建立的選舉，取

得執政權，或進入國會，秉持其所代表的政黨理念參與政府部門的運作，實現政黨的政治主張，具體反映其支持者的意志。人民之於政黨，要求政黨藉參政的機會展現人民意志；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。由我國的立憲精神，及所採取的國家體制，必須承認政黨實具有憲法上的地位，對其存立、運作，均係憲法應予保障的事項。

(2)有關我國憲法對於政黨的保障，釋字第 721 號解釋的深刻意義，即建立在政黨平等的保障，釋字第 520 號解釋理由書敘及的「國會之參與決策權」，肯認我國間接民主的代議政治，是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的職權並其行使的刑事豁免特權，及憲法第 62 條、第 63 條立法委員職權的規定等，亦均在保障政黨以代議士行使職權，體現憲法第 1 條、第 2 條以政黨政治實現主權在民的立國精神。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，足見對於政黨的

規範，包括財產檢查、整理、選舉制度、國會黨團等，在國民主權的立憲基本原則下，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的存在或自由民主的憲政秩序時，方得經由憲法法庭以判決解散之。

(3)再由比較法觀察，學者認為德國基本法第 21 條規定將政黨的位階提升至「憲法制度的位階」，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」。陳新民前大法官於釋字第 721 號解釋協同意見書，指明此結論是由德國對於政黨地位保障的發展而來「基於政黨在民主國家的重要功能，已經產生所謂『政黨特權』，給予政黨特殊化待遇」。以上學說究明政黨於德國基本法上地位的演進，及相應獲得一定的政黨特權，並相對承擔憲法上義務。由以上憲法解釋所闡述的立憲基礎，及我國陸續完成政黨法，及立法院組織法第 33 條早已明文保障國會黨團的法律地位，及立法院職權行使法確立以黨團為議事之基礎等法制上的進展，基於我國繼受法的本質，採取與相同於德國法見解而承認政黨於憲法上的地位，當無異見。

(4)黨產條例雖非針對違憲政黨的解散相關事宜，但因其係由行政院所設專責機關的黨產會，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的結果，實際上影

響政黨的發展與存立，則實質上與憲法保留有關。

2. 黨產會正副主任委員、委員的任命，違反體系正義的要求，抵觸憲法上的平等原則：

(1)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……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』……立法者於制定法律時，……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。」

(2)黨產會的組織是以作用法設置於第三章「組織」章，委員由行政院院長派（聘）之，並指定其中一人為主任委員，一人為副主任委員。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，此與為揚棄過去法制未備時逕以作用法替代組織法的陋習，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」的組織保留原則已有違和。況且，其正副主任委員、委員的任命，均由行政院長派任，

與其餘我國國家通訊傳播委員會、公平交易委員會、中央選舉委員會等三獨立機關的委員及主任委員的人選，均由行政院長提名、經立法院同意後任命，為行政權與立法權共同參與獨立機關的人事決定，顯有不同。以黨產會的任務特殊性，是在追索具憲法上地位特定政黨的財產，其委員、主委的任命由行政、立法權共同為之，以取得民主正當性的必要，自較其餘三個獨立機關更為迫切。且四獨立機關，對於肩負決定重責的委員，採取不同任命方式，又無差別對待的正當事由，黨產會委員的任命方式，顯然違反體系正義，與憲法第7條的平等原則未合，應屬違憲。

3. 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，不僅非功能適當的機關，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：

(1)我國憲政體制下的「權力分立與制衡」，強調功能分工與彼此制衡。釋字第585號解釋，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。釋字第613號解釋指明「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」、「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，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……」，即將功能最適與否納為正當法律程序的一環。

(2) 黨產條例達到目的的方法，在以具剝奪、限制效力的公權力處分，變動財產權的歸屬及運用。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、行政不法的事項。關於民事、刑事、行政不法的判斷，本屬司法權的核心事項，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的訴訟程序，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、行政審判及公務員的懲戒等權力分配予司法以論，所有司法官經過嚴謹的養成、持續的自修，長期辦案累積大量經驗，及訴訟法賦予的職權、工具，較之其他任何司法專業者，更具備判斷爭議的能力，黨產條例所要解決的爭議，回歸司法權，方屬最適的選擇。民事審判實務上，已有諸多勝訴判

決，即為國家經由公平、公正、公開的司法判決回復財產狀態，終局定分止爭，彰顯正義之適例。

(3) 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，等同不問原權利人的意願，剝奪其依司法程序請求救濟的訴訟權。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、黨產會各自進行政程序，發生競合時，是否司法權應委身於行政權之後，視而不見？則黨產會取得優勢代理的法律上地位何來？尤見司法權被剝奪之不當。

(4) 由黨產條例的起草過程可知，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的訴訟程序，乃拖延不為；又參考中廣與交通部間的民事訴訟歷程，亦可察知，土地權利爭議未與請求不當得利並進，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？又立法緣起提及的訴訟困境，藉諸目前大眾習知的消費者保護法有舉證責任、集體訴訟的特別規定；專利法有計算損害賠償金額的特別規定；另有依證券投資人及期貨交易人保護法成立的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。凡此都是回歸

司法權處理的最適選擇。對照系爭條例也已制定排除時效限制、舉證責任的倒置等規定，則於立法上以合於事物本質，朝回歸司法權的方向，進行立法裁量，應無窒礙。司法權的特色在審理公開、武器對等、程序正當，相關訴訟法各有嚴謹的程序規範，正因程序的正當而得獲致信賴，反觀黨產條例則以聽證代替司法程序，獲致快速的處分結果，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。

(5) 黨產條例以聽證為其作成決定的程序，僅規定於第 14 條。

惟其取代司法權已屬違憲，次則黨產條例關係憲法上制度的政黨，未予區別事件本質的輕重，僅以聽證程序為之；又適用行政程序法的聽證程序，惟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。另依釋字 585 號解釋意旨對正當程序的內容所闡示的意旨，黨產條例賦予黨產會進行調查所需的強制權限，排除現有法律所得提供被調查人的程序保障，卻未訂定相應於事件的重度而應付予周密程序的規定，例如給予受調查當事人准許合理之拒絕調查、拒絕證言、拒絕提供應秘密的文件資訊等之事

由、必要時備置適當的詰問機制等，已不符正當法律程序的要求而違憲至明。

(二)黨產條例第 4 條第 1 款的規範對象具有針對性，違反平等原則：

1. 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，釋字第 666 號解釋理由書揭示：「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。」黨產條例有無個案立法的不平等，即不得不由立法行為進行觀察。

2. 黨產條例第 4 條第 1 款關於「政黨」之定義，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，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，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，是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，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。

3. 符合黨產條例第4條第1款適用範圍的政黨，即以「自34年8月15日起取得……交付……」的時點，認定財產的當與不當；則符合第4條定義的10個政黨中，以國民黨擁有符合第5條時間要件的財產，最有可能。亦即黨產條例的立法設計，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。則在平等原則的拘束下，自應具有予以差別對待而個案立法的正當事由；另黨產條例第4條第1款立法理由也表明「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」，即以避免規範對象過多，增加不必要的勞費為由，設定以設立報備時間為規範對象的標準。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」等語，惟我國在36年12月25日立憲，在此之前的政治體制依《中華民國訓政時期

約法》，是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，為憲法頒布前國家的根本大法，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。」，則如何以立憲後的法治國原則衡量立憲前政治實體的屬性？整體以觀，將強大的法律上不利益效果適用於特定政黨、組織，與立法裁量所憑的前述減省勞費的庶務性枝節事由相較，恐也未能通過比例原則的檢視。而且適用結果，造成國民黨對於財產陷於處分不能的困境，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」。

4. 在我國司法權足以堪任判斷財產權紛爭之職責下，我國政治歷經次政黨輪替的民主現實，已經為全體國民所共同參與實踐的民主進步國家，立法者未能證明當今有如何特別的情事，而必須拋棄可以定分止爭、客觀中立的司法權。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：

1. 黨產條例第 4 條第 2 款規定有關附隨組織的認定，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，不符法律明確性原則：

(1) 在實質法治國之要求下，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，始符合法律明確性原則。而法律用語是否「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。惟其實際運用時，卻因所涉憲法上權利的特質，以及法領域的異同，而對明確性程度有高低不一的要求。

(2) 所謂實質控制或施行細則所定義的支配重要事項，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」而論。分析黨產條例的規範，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的止息、人力的瓦解，擴大衍生對內（如勞工資遣）、對外（如

營業相關契約的履行)的法律糾紛，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的情狀來看待，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的改變，對外關係則是法律關係的一造將由私法人變異為國營事業；如為上市公司，尚有廣大投資股東的權益並各投資人的預測、安排，將受到波及。即原應尊重個人意思自由的契約關係，將因附隨組織的認定，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，因處分的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的本質，損及組織及眾多受影響者的權益。關於政黨的規制法制，應具備極高度的明確性。系爭法律涉及憲法上制度重大，且影響射程極廣，自應予嚴謹的密度規定，並極高度的法律明確性要求。

(3)所謂實質控制或重要事項之支配，本是抽象語彙，又一體適用於不同組織的團體，實無法區別類型掌握預見其要件內涵。參考時任立法委員的顧立雄先生於105年7月22日立法院第9屆第1會期黨團協商會議的發言「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」。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的關係，及控制公司就從屬公司的責任應如何分擔、承擔。各該規定旨在消除國內長期漠視人頭文化，使隱身於後的控制者承擔責任，相襯於其所享受的利益。惟此係適用於課責事項，乃針對違章事實或不利益經營的具體個案發生時，判斷有無其他控制公司或實質控制者。此與針對已長期存在運作的組織，是否為國民黨所實質控制，其應觀察的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的判準，明文以持股情形或股東、董事、出資者相同的比例為標準。此等規定既未經寫入系爭第 4 條第 2 項定義內，則不同的法律體系，又是規範不同領域的事項，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的意義，也顯然並未顧及不同於公司組織的其他財團法人、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」一詞的立法疏漏。

(4)有關附隨組織的認定，黨產條例第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的重要事項，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，未符依法行政的法律明確性原則。

2. 黨產條例第4條第2款後段規定關於附隨組織的定義，不符明確性原則，也流於恣意而違反平等原則，立法裁量無以建立目的與手段間的正當性，難謂合於比例原則：

黨產條例第1條揭示其立法目的在「建立政黨公平競爭環境」，而第4條第2款的立法理由則為「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」。惟黨產條例既係為使各政黨維持競爭的機會均等，保障各政黨具有在平等基礎上從事活動的權利，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」，於是定義附隨組織予以納入，可能是在防止政黨與附隨組織間的脫產避就行為。然第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」即屬有別，二者何以均有「避免藉脫法行為違反政黨政治之平等原則」，而一併納入的必要？而將已脫離實質控者亦同納入，使其受財產限制、處分的不利益，並須負擔自證正當取得財產的舉證責任，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，對於政黨經依第 5 條框限的財產數額，尚可扣除黨費、政治獻金、競選經費的捐贈、競選費用補助及其孳息；而附隨組織經框限的財產，則悉數被推定為不當黨產，較政黨受到更為不利益的干預，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，即連目的與手段間的正當性都無以建立，難謂合於比例原則。

(四)附論—良善立法

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！最後，呼應許大法官曾經為文提出「良善立法」的概念，民主的基礎終究建立在最初的良好法制。

合議庭成員：審判長法官李玉卿、法官鍾啟煒、法官李君豪