



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：109-025

本院第七庭（承審 107 年度訴字第 260 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、程序上

【因 108 年度本院法官審判事務分配，以致部分合議庭成員之變動】

臺北高等行政法院承審 107 年度訴字第 260 號訴訟事件（即不當黨產處理委員會黨產處字第 107001 號之救濟事件：婦聯會經認定為國民黨之附隨組織）之聲請釋憲案（108 年度憲三字第 9 號案），因 108 年 8 月底法官審判事務分配之調整，本案之受命法官陳心弘原任第六庭法官，調整為第七庭法官兼任審判長。因此，本案合議庭之組織成員變更為審判長兼受命法官陳心弘、陪席法官林淑婷、陪席法官林麗真。

按第 3 條第 1 項高等行政法院之審判，以法官三人合議行之。而本案因事務分配調整，除受命法官未經變動外，聲請釋憲時合議庭之成員，不同於辯論時合議庭成員，面臨到合議庭成員調整後，對釋憲

案之意見是否一致，亦即目前合議庭法官對於應適用之法律，依其合理之確信，是否認同有抵觸憲法之疑義，也認同應及時提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，而延續本案審理時所持聲請釋憲之法律意見。

本件審判事務，循行政法院組織法之相關規定，應以合議庭為釋憲案程序之個體，也僅能就本案訴訟事件應適用之法律表示意見。是以，就上開合議庭組織成員之變動，及目前合議庭就釋憲案之法律意見，與本案所為釋憲案的認同與延續等，除備專函回復外，亦提出釋憲補充理由書供參。另關於辯論部分，經合議庭評議結果，不派員參加辯論，已併上函敘明，但相關書面補充意見均依來函意旨辦理。

二、實體上

01【爭點概述】

爭點題綱，所列黨產條例第4條第2款規定，與具有重要關聯性之同條例第3條、第5條、第6條、第9條規定，應一併檢視。黨產條例第4條第2款（後段：違反禁止溯及既往原則、明確性原則、比例原則、正當法律程序），併同第3條、第5條違反比例原則、明確性原則；並衍生第4條第2款後段與第6條、第9條在體系上規制效力之差異，而有違比例原則。以及黨產條例第2條、第8條第5項、第14條（違反憲法保留、違反權力分立及正當法律程序）。

02【從附隨組織之定義，觀察溯及既往？】

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。」前段是「現在式的附隨組織」，而後段是「過去式的附隨組織」。就過去式的附隨組織，由當下法規給予評價，必將涉及溯及既往之爭議？

03【就此，禁止溯及既往原則，有需要一個開口？】

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。

在完全溯及的情形，依法律禁止溯及既往原則，而不應允許，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，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，我們的觀點是原則上仍應允許。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觀點，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，採取原則上不允許，則偏向安定；若非完全溯及既往，採取原則上允許，就是給予興革事項較大的彈性。

04【當民主國原則、法治國原則互為衝撞時，該如何】

從法治國的觀點，包括法律保留原則（法治國原則之積極內容，釋 443），法律優位原則（法治國原則之消極內容，憲法第 171、172 條），明確性原則（規範明確性，釋 491），平等原則，無正當理由，不得為差別待遇（憲法第 7 條），比例原則即適當性、必要性、衡量性等原則（憲法第 23 條），信賴保護原則（釋 525）即法律安定性原則與法律不溯既往原則，正當程序原則等。而民主國的視角，可以透過民主投票之機制，凝聚共識而為相關興革事項。

這兩種思維，會發牛角力，面對興革事項我們要給民主國原則較大的改革空間；但如這項改革措施，涉及到法治國原則，就要衡量規範「構成要件要素完全在新法實施前已經實現」，就是完全溯及的情形，依法律禁止溯及既往原則不應允許，因為規範效力本該面對未來，如有例外自當限於非常特別的情形（而且有相當之事證足以描述

這種特別之必要；就似黨產條例第 4 條第 2 款後段「過去式附隨組織」。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，（關於允許之描述，也要透過事證給予釐清；就似黨產條例第 4 條第 2 款前段「現在式附隨組織」）。

一般而言，經認定為附隨組織，黨產會均併同告知：該附隨組織之現存財產，推定為不當取得之財產（第 5 條第 1 項），而禁止處分（第 9 條第 1 項），如有違反不生效力（第 9 條第 5 項），並得處罰之（第 27 條第 1 項）。又依第 9 條第 1 項但書（原則上禁止處分，但就履行法定義務或其他正當理由，或符合黨產會黨產會所定許可要件，並經黨產會決議同意者為例外），該附隨組織如要處分財產，應提出申請。另依黨產條例第 8 條第 5 項，經認定政黨之附隨組織者，於受黨產會通知日起 4 個月內申報第 1 項之財產。如逾期未申報，並得處罰之（黨產條例第 26 條）。是以，經認定為附隨組織，產生財產上的影響究竟如何？或有爭議，但形成財產權自由處分上的干擾，是不容置疑的。

05 【溯及既往的開口，是轉型正義的必經途徑？】

就黨產條例第 4 條第 2 款後段「過去式的附隨組織」而言，既然定義為：「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。顯然是以現在的法，評價過去的事務（或組織），稱該法規溯及既往亦有所本。而對這個「過去式的附隨組織」，禁止溯及既往原則，有必要這個開口嗎？

黨產條例第1條所稱的轉型正義，轉型正義直白點說，就是新興民主國家怎樣和前政權算帳。從法學規範性的思考，轉型正義是一種當前立法者對於過去的舊體制進行法律的評價（如黨產條例），溯及既往是必經的途徑？

民主體制之下，溯及既往之禁止是法秩序的安定保障；但如果面對過去統治者違反實質法治國原則之事實，當前的法律秩序可否回溯就該過往事件，進行適當的法律評價？這個視角，從人民的法感而言，無由也無需斷然排斥；就大略描述，面對重大清晰的破壞人權事件，而為一般國民所無法認同者，這種舊政權的行為已經屬不法層級，類此濫用國家權力對人權的侵害，當達社會無法容忍的程度，自屬轉型正義所無由迴避之事物。如非屬侵害人權之措施，而是為財產上的掠奪，這類事物是否仍像國民無法容忍的侵害人權事件，列為應轉型正義範疇，以當下法規評述過去事物，進而認同此類溯及既往？尚待省思。畢竟撕開「禁止溯及既往原則」的開口，要有相當的理由。

06【這個開口，應符合明確性原則、比例原則、正當法律程序】

就規範明確性而言，係指法律以抽象概念表示，其意義須非難以理解，且為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，方符明確性原則（參見釋字第 491 號解釋）。

而黨產條例第 4 條第 4 款稱：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。所稱之「違反政黨本質」或其他「悖於民主法治原則」已經是不容易理解之法律概念，也不是一般受規範者所得預見之範疇。

就法規明確性而言，尚包括黨產條例第 4 條第 2 款，所涉現在附隨組織既需獨立存在，又需由政黨實質控制；以及對過去附隨組織，又需曾由政黨實質控制，又現已脫離該控制，且脫離該控制並未付出相當之對價而轉讓；這些既屬獨立但又被實質控制，既現狀已無相關控制，但卻需符合曾被控制，且未付出相當對價而脫離控制；都是一些並非同向或同類的價值判斷，屬受規範者難以理解且難以預見，而不易經由司法審查之事項，自有違明確性原則。另黨產條例第 5 條第 1 項所稱「自 34 年 8 月 15 日起」取得、交付、移轉、登記於信託管理人；且「黨產條例公布日」時「尚存之現有財產」，如何與第 4 條第 2 款後段之過去附隨組織「曾由」而「脫離」所描述之時間，互為查核比對，涉及如何界定所稱脫離及其時間。針對過去式的附隨組織「何時脫離」，已經難以具體指明，在經斟酌因時間而發生財產所存在不同方式之變動或轉換，其所稱之尚存而現有財產，必將更難為描

述，此等均「有違明確性原則」甚至相互矛盾而難以理解。

由黨產條例的規範架構而言，一旦經認定為政黨之附隨組織（如「認定某團體為某政黨之附隨組織」），則該附隨組織現存財產幾乎全面性，被推定為不當取得之財產，而且全面性禁止處分；因為推定之例外僅「黨費、政治獻金、競選經費之捐贈、競選費用補助金及其孳息」，只要被認定為附隨組織，黨產條例就發生相當於全面免供擔保假扣押之效果；而且以違反不生效力並得處罰之為制裁工具。另佐以主動申報財產（黨產條例第 8 條）及必要處分財產之申請及許可（黨產條例第 9 條），足以實現全面而完整的財產權行使之限制，「違反比例原則」。

進而經由聽證程序（黨產條例第 14 條）即可認定為不當取得之財產，同時命移轉為國有（黨產條例第 6 條），而該附隨組織所能為的防禦卻是積極的推倒「推定為不當取得之財產」，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，認定為附隨組織用以剝奪該組織之財產權的方式，是行政權的聽證程序，而非司法權的舉證責任「違反正當法律程序」。

也許憲法上對財產權之保障採較為寬鬆的策略。但黨產條例第 4

條第 2 款附隨組織，前段是「現在式的附隨組織」，而後段是「過去式的附隨組織」。參照黨產條例第 5 條第 1 項所稱「自 34 年 8 月 15 日起」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，我們的觀點是「不完全溯及既往：原則上應允許」，後段之附隨組織而言是「完全溯及：原則上不允許，如有例外自當限於非常特別的情形」，面對二者之差異，應給予明顯而不同的緩衝措施。但就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因應，沒有任何差異規範或緩和措施。正因為就不同類型的附隨組織，卻給予一致性的規範，在「舉證責任轉換（黨產條例第 5 條）」及「權利行使期間（黨產條例第 3 條）」兩項事務上，經認定為過去式的附隨組織，將蒙受更大之不利益，亦屬「違反比例原則」。

07 【因推定與認定兩種模式，顯現於體系上的實證差距】

然而，還有一個視角，實證的現象與規範的期待容有差距。認定為附隨組織時，規範體系將衍生：該附隨組織之現存財產，推定為不當取得之財產（第 5 條第 1 項），而禁止處分（第 9 條第 1 項），如有

違反不生效力（第9條第5項），並得處罰之（第27條第1項）。又依第9條第1項但書（原則上禁止處分，但就履行法定義務或其他正當理由，或符合黨產會黨產會所定許可要件，並經黨產會決議同意者為例外），該附隨組織如要處分財產，應提出申請。另依第8條第5項，經認定政黨之附隨組織者，於受黨產會通知日起4個月內申報第1項之財產。如逾期未申報，並得處罰之（第26條）。但最高行政法院所表示之法律意見內容略以：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，尚待黨產會依第6條第1項作出認定屬不當取得財產之處分後，方有第9條第1項禁止處分之法律效力。

從法規文義上的理解，黨產會認為第5條第1項推定為不當取得之財產及第6條第1項認定為不當取得之財產，存有先後順序之安排，從立法目的、條文編排、甚至不同的救濟方式（第6條第1項認定，應經聽證程序，應循第16條不服經聽證所為之處分者，得提起行政訴訟。而第9條第1項之爭議處理，關於第1項第1款之範圍認定有爭議，或不服第1項第2款之決議者，利害關係人得申請復查；對於復查決定不服者，得提起行政訴訟）均顯示黨產條例有二種先後

程序之處理模式，在直觀上不難理解。

而最高行政法院之法律見解，是否屬於不當取得之黨產，尚待黨產會依第 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 項禁止處分法律效力之適用。如依循黨產會之見解，該組織之財產極有可能全面性被推定為不當取得之財產，而全面性禁止處分；導致只要被認定為附隨組織，就發生相當於全面性免供擔保而為假扣押執行之效果，且以違反不生效力並得處罰之為功能性工具，就足以貫徹全面而完整性的財產權行使之限制，似乎影響過鉅；這也看得出終審法院，也認同「不宜經認定的為附隨組織，就發生全面性禁止處分之法律效果」，充分顯示黨產條例在「推定階段」與「認定階段」先後兩種模式，在體系架構下所選擇之手段與目的之間「有違比例原則」。

08【黨產條例第 3 條是無差異之規範，違反比例原則】

而經認定為附隨組織，將發生推定為不當取得之財產（第 5 條第 1 項）而禁止處分（第 9 條第 1 項），如有違反不生效力（第 9 條第 5 項）並得處罰之（第 27 條第 1 項）等法律效果。其前提在於第 5 條第 1 項推定為不當取得財產之規制，而該效果直接干預 70 年前的法律事實。參照司法院釋字第 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，就現實的實證而言，第 4 條第 2 款後段之過去的附隨組織，自 34 年 8 月 15 日起迄今，幾乎現存之財產均在推定之範圍，時間上橫跨 70 多年，空間上並無任何排除或緩和之規範，該立法形成自有違比例原則。這種全面性否定有關權利行使之限制，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，結論無異是對過去式附隨組織財產權全盤性的抹煞。

就被認定為過去式的附隨組織而言，法規範之要求是要透過本證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，該期待可能性可謂甚微；則第 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，被第 3 條之規定一概抹去。時效制度尊重客觀現存秩序，維護交易安全及權利外觀的存續；以時效規制用以取代舉證活動，可使法律關係儘早確定。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，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。

09【違反憲法保留原則】

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。

憲法保留之真意，指憲法制定機關或修改機關對於國家重要事項直接以憲法條文予以規範，其目的是要體現憲法原則。從比較法的觀點，憲法保留之事項，依德國學者 C. Schmitt 等之學說，即是「立憲政體」、「權力分立」、「法律保留」、「司法獨立」、「人權保障」等五項基本原則。這五項就我國而言，立憲政體（前言及憲法1），權力分立（政權治權及五權分立，憲法 ch3-ch9），法律保留（憲法 23），司法獨立（憲法 80），人權保障（憲法 ch2），在實證憲法中均已踐行。且在德國學理與實務見解，德國基本法之「民主國家原則」、「法治國家原則」、「社會福利國家原則」、「聯邦國家原則」等都屬於憲法保留的核心範圍。對應到我國，民主共和國之立憲國體是憲法保留當無疑問，「民主國家原則」、「共和國國家原則」也是憲法保留。由理念而

言，法治國理念就是要維護或捍衛這些基本人權（比較消極面），而福利國理念就是要促進或發展這些基本人權或自由權（比較積極面）。如男女平等，憲法第 7 條「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」而憲法增修條文第 10 條第 6 項「國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等。」二者規範價值實踐之積極性，實證法之規範內容是有差異的；但這些均無損憲法保留之內涵。

又釋字第 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；另立法院立法委員選舉方式之調整，採並立制設定政黨比例代表席次，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，此釋字第 721 號理由闡述憲法增修條文第 4 條第 1 項及第 2 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 4 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 1 條、第 2 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。

政黨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產權予以保障，等同對於國民主權之保障，且有憲法上之重要意義。是以，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。

10【破壞權力分立原則】

由黨產會經由聽證程序，作成認定屬於不當黨產之處分，並命令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。

對於五權分立之分工，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」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款定義「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」，連同觀察同條例第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，由被認定為附隨組織者主張某特定財產「非屬不當」取得之黨產，所面臨的舉證是「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，此時該附隨組織是要經由嚴謹的舉證程序，詳實的舉證活動，循經如訴訟程序中所規制之司法舉證活動（如客觀舉證責任），才足以達到黨產條例所期待之規制效果。相對於黨產會之認定為附隨組織或特定財產為不當黨產，僅僅行政權的聽證程序，而無涉於訴訟制度的舉證責

任。就附隨組織證明特定財產非屬不當黨產，規制的期待是非常嚴謹而甚難實現；而黨產會企圖認定特定財產屬於不當黨產，規制的期待是鬆弛有度而易於完成。這相當明顯之差異對待，完全「違反正當法律程序」。

黨產條例所設定之標的，如因不法情事登記於任何政黨或任何組織名下，「原權利人或其繼承人」本得主動依循相關運用民事、刑事、行政等訴訟程序，針對原因事實請求相關權利之回復。如今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。足見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。

合議庭成員：審判長法官陳心弘、法官林淑婷、法官林麗真