

國立臺灣大學法律學院法律學研究所



碩士論文

Graduated Institute of Law  
College of Law  
National Taiwan University  
Master Thesis

「黨」人財路

——台灣的黨產處理脈絡及實質法治國原則之實踐

Settling the Ill-gotten Party Assets and the Application of

“Materieller Rechtsstaat” in Taiwan

宋易修

Yih-Shiou Song

指導教授：許宗力 博士

Adivisor: Tzong-Li Hsu, Dr. iur.

2020 年 5 月

May 2020

# 謝辭



這本論文能夠完成，首先必須感謝我的指導教授，許宗力老師。許老師對於論文內容的多元包容，讓我有非常大的自由發揮空間，也唯有在這個條件下這本論文才有可能完成，謝謝老師。

謝謝口試委員，張文貞老師。儘管只修過老師兩門課，老師還是非常溫暖地在百忙之中抽空讓我約時間討論論文，無論是撰寫過程中的討論還是口試，老師都提供了非常多寶貴的意見及突破盲點的觀點，讓這本論文的論述更加厚實，也非常感謝老師最後所給予的肯定，對我意義非常重大

謝謝口試委員，王韻茹老師。感謝老師特地大老遠從嘉義北上幫我口試，因為語言的限制，德國法概念的介紹是我在撰寫過程中的一大痛點，謝謝老師提供了許多對於充實德國法概念介紹的建議，讓這本論文背後的理論基礎有了更扎實的論述

謝謝口試委員，沈伯洋老師。非常感謝老師不介意我這個突然出現在面前、詢問口試意願的怪人，也謝謝老師願意參加這場口試，由擔任黨產會委員的沈伯洋老師口試這本論文，對我來說有無可取代的重要意義，謝謝老師

謝謝文蕙學姊、旦旦學長、德瀛學長、家慶學長、柏昇學長。特別是文蕙學姊、旦旦學長、德瀛學長，謝謝你們那幾晚的痛電，甚至在下班後趕來參加論發。儘管被電得眼冒金星，但那些都是這本論文成形的關鍵。謝謝眾多好友們在過程中一直為我加油打氣，包括大 1811 圈的各位，以及乃其、又豪、家豪、圈主，特別是一口答應擔任紀錄的小可及老北。

謝謝偉大的媽媽包容兒子學生當這麼久，謝謝親愛的老婆無時無刻的溫暖陪伴，謝謝可愛的妹妹這麼可愛。同時我也要將這本論文獻給奶奶，阿婆我幫你出一口氣了。

最重要的是，感謝這塊養育我的美麗土地，以及無數為台灣民主、法治、自由流汗、流淚、流血的前輩甚至先烈。若無前人的犧牲成就如今的民主台灣，我現在應該不是在咖啡廳寫謝辭，而是被關在警總裡寫顛覆國家的自白書，準備迎接火燒島上的餘生，甚至總統無從預測的一行批示隨時魂魄落土。

數百年、戰袂煞、我輩武德；千萬人、拚袂退、勇者無敵。縱然民主化已近二十載，但吾輩台灣人從未忘卻歷史的傷痛，從武德殿外的血臊滿坑到迎向狂風的火薰鳳凰，眼前所見盡是被記於生死簿之名。然而生死簿終究無法重寫，面對這些血債仇冤，吾人只能謹記在心，不求力拚大業，但求不負先人。雨總會停，霧會散，繼落來，著是咱的代誌矣。

圓百年夢，解千年業。

台灣人，加油。

## 中文摘要



作為第三波民主化中的一員，台灣歷經無數血淚才終於走過威權統治，進入民主政治。然而，過往的威權統治陰霾卻未隨著台灣步入民主而徹底消散，肇因於過往施行威權統治之手段以及由威權政黨所主導的民主化進程，在台灣民主政治外觀之下的，是政黨間天差地遠的財力差距，此種差距為過往的威權政黨——中國國民黨——提供了相當有利的競爭優勢。如何處理此種可說是威權遺緒的政黨間財力差距，即為黨產處理一路以來所面對的難題。

本文之研究重點為黨產處理的論理演變，以及現今黨產處理論理的正當性。在第一章介紹完本文的研究動機、問題意識及文章架構後，於第一章的最後本文擬先行介紹黨產處理背後的理論基礎，即德國法上的實質法治國原則。接著本文於第二章探討台灣過往的威權統治態樣、民主化進程、以及國民黨不當黨產的形成，為後續的黨產處理討論提供黨產問題複雜性來源的前提認知。本文認為，中國國民黨過往所採取的統治方式，為以列寧主義傾向的政黨為主體，遂行對國家的控制，並以排他式國家統合主義為方針遂行對社會的控制。在此種統治方式下，中國國民黨藉由接收日產、佔用國有財產、國庫通黨庫、黨營事業、強徵人民財產等 5 種方式累積了大量的不義資產。

接著本文以政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例（下稱黨產條例）的施行為界，於第三章探討黨產條例施行前的黨產處理經驗，此處之重點為以相關判決為重心，歸納過往進行黨產處理時所遭遇的論理上障礙。本文認為黨產處理的呼聲雖始終存在，但直至第 1 次政黨輪替後，才出現較為具體的成果。即便如此，成果仍十分有限，主要以司法訴訟途徑的追討黨產為主，而透過觀察相關判決，本文發現以既有的一般法律架構評價、處理不當黨產，會遭遇物權移轉合法性的限制、形式法律關係上的限制、法院尊重行政機關的判斷、機關同一性的限制等 4 種法律論理上的限制。第四章整理黨產條例施行後，黨產處理的論理路徑，以不當黨產處理委員會召開的聽證、做出的處分為重心，歸納黨產條例通過後黨產處理的論理路徑。本文透過整理前述資料，發現上開第

三章所整理出來的法律論理上限制，仍持續出現在現今黨產處理相對人一方的辯護說詞中。而黨產會在面對此等困境時，則以「將過往威權統治的脈絡納入考量因素」為基礎進行黨產處理的論理，此種路徑有效突破了前述種種法律論理上的限制。



第五章回歸台灣的脈絡，討論以實質法治國原則作為黨產處理的理論基礎，在我國是否具備憲法正當性，並從憲法規範意旨、台灣的現實脈絡兩個角度分別觀察。本文認為我國除憲法上確寓有對政黨間競爭機會均等的保障外，更重要的是肇因於過往威權統治的中國國民黨黨產，確實造成了台灣各政黨競爭機會上的不均等。從而，黨產會以「實質法治國原則」為基礎，在黨產處理上所發展出來的法律論理，確實具備憲法上的正當性。最後以第六章作結。

**關鍵字：**威權統治、民主化、黨產條例、不當黨產、黨產處理、黨產會、實質法治國原則

## 英文摘要



Despite of the democratization, the legacy of unjust past never fade away with the authoritarian regime including the ill-gotten party assets. Due to the ill-gotten party assets, there's still a huge gap of party assets between KMT—the ruling party of the authoritarian in the past—and others, which provides the enormous advantage to KMT. It's a serious problem we the Taiwanese nowadays must face and confront. Doubtless, it won't be a easy task.

This thesis focuses on the numerous methods for settling the ill-gotten party assets by the time. And also, this thesis focuses on the method used to settle the ill-gotten party assets now and its constitutionality. First of all, I'll introduce the basic theory in settling the ill-gotten party assets. It's a theory from Germany called "Materieller Rechtsstaat". Then in chapter 2, I bring out the discussion about the authoritarian regime in the past in Taiwan. The main idea of chapter 2 is to clarify how did KMT ruling the island by controlling both the R.O.C government and Taiwanese society. Besides that, i also discuss about the process of democratization in Taiwan. It's the first step to figure out the appearance of ill-gotten party assets. I claim that KMT is the kind of party so called "quasi-leninist party". It controls the R.O.C government through this feature. Furthermore, it controls the Taiwanese society in the direction of "exclusionary and preemptive corporatism". By doing so, KMT is able to accumulate the astonishing rich, which is also known as ill-gotten party assets.

In chapter 3, I introduce the method used in settling ill-gotten party assets before the implementation of "The Act Governing the Settlement of Ill-gotten Properties by Political Parties and Their Affiliate Organizations". In that period, the main method was to sue through the civil procedural. Unfortunately, it confronted some obstructions. In that case, the point in this chapter is to clarify what kind of obstruction we will confront if we only settle the ill-gotten party assets by the normal regulations which already exist like past. For that purpose, I review all the judgments of that civil procedurals and induct four kind of obstructions from that cases.

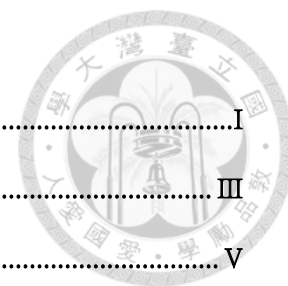
In chapter 4, I introduce the method used in present, which is based on the

special regulation for settling ill-gotten party assets called "The Act Governing the Settlement of Ill-gotten Properties by Political Parties and Their Affiliate Organizations". To induct the feature of present method, I review all the hearing records and the administrative disciplinary measures made by "Ill-Gotten Party Assets Settlement Committee". By doing so, I find that in order to overcome the obstructions presented in old period, "Ill-Gotten Party Assets Settlement Committee" takes the substantial recognition method and it do resolve the problems.

In chapter 5, I 'll discuss about the constitutionality of the application of "Materieller Rechtsstaat", I try to clarify the origin of this theory and compare the background of Germany to Taiwan's. I find that Taiwan face the same problem as in Germany, which is to embrace the authoritarian ruling party in the past into democracy. To protect the equal competition between parties, some measures must be adopted, like settling the ill-gotten party assets. Based on the goal above, I strongly claim that the protection of equal competition between parties is one of the idea contained in our Constitution. Besides that, there is already an unfair competition between parties in Taiwan now. In conclusion, I claim that the present method in settling the ill-gotten party assets is constitutional in Taiwan. In the last, I conclude all the statements in chapter 6.

Keyword: authoritarian; democratization; The Act Governing the Settlement of Ill-gotten Properties; Ill-Gotten Party Assets Settlement Committee; Materieller Rechtsstaa

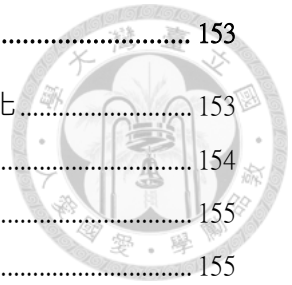
# 簡目



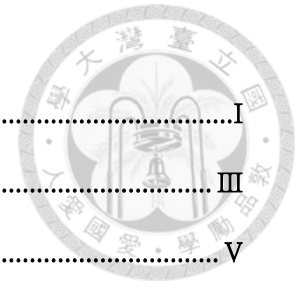
謝辭.....	I
中文摘要.....	III
英文摘要.....	V
<b>第一章、緒論.....</b>	<b>1</b>
第一節、研究動機與問題意識.....	1
第二節、本文架構.....	3
第三節、研究方法、研究範圍及限制.....	5
第四節、實質法治國原則之意涵與黨產處理.....	6
<b>第二章、台灣過往的威權統治與民主化脈絡.....</b>	<b>13</b>
第一節、過往的威權統治型態.....	13
第二節、民主轉型與鞏固.....	28
第三節、本章結論.....	36
<b>第三章、黨產條例前的黨產處理經驗及面臨的障礙.....</b>	<b>37</b>
第一節、黨產處理的呼聲.....	37
第二節、過往曾採用過的處理策略.....	39
第三節、黨產處理的形式法律限制——以追討黨產之法院判決為觀察對象.....	50
第四節、本章結論.....	69
<b>第四章、黨產條例之規範及實踐狀況——以附隨組織及不當取得財產之認定為核心.....</b>	<b>71</b>
第一節、黨產條例之立法歷程.....	71
第二節、黨產條例之立法架構.....	74
第三節、黨產條例之運作重點.....	83
第四節、相對人方之抗辯路徑：強調形式認定.....	92
第五節、黨產會之論理路徑：突破形式認定的限制.....	103
第六節、本章結論.....	118
<b>第五章、黨產條例作為實質法治國原則在台灣的實踐.....</b>	<b>119</b>
第一節、憲法上正當性.....	120
第二節、形式認定之極限.....	143
第三節、實質法治國原則作為突破形式認定的依據.....	147
第三節、本章結論.....	150



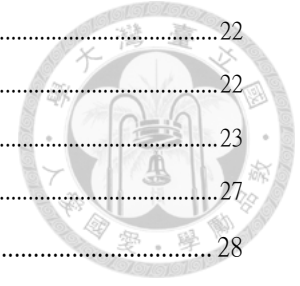
第六章、結論.....	153
第一節、黨產問題的形成背景：過往威權統治與威權主導的漸進式民主化.....	153
第二節、黨產條例前的黨產處理經驗及面臨的障礙.....	154
第三節、黨產條例之實踐狀況：以實質認定突破形式認定.....	155
第四節、現行認定方式的憲法上正當性.....	155
參考文獻.....	158
附錄一：舊版黨產條例草案政黨不當取得財產處理條例（舊版黨產條例）草案.....	166



# 詳目

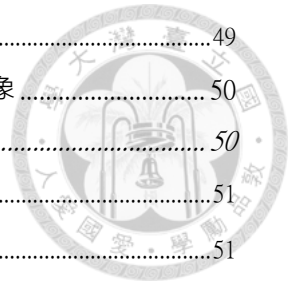


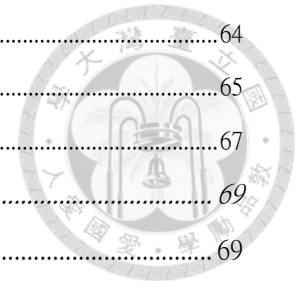
謝辭.....	I
中文摘要.....	III
英文摘要.....	V
<b>第一章、緒論.....</b>	<b>1</b>
第一節、研究動機與問題意識.....	1
第一項、前言.....	1
第二項、研究動機.....	2
第三項、問題意識.....	3
第二節、本文架構.....	3
第三節、研究方法、研究範圍及限制.....	5
第四節、實質法治國原則之意涵與黨產處理.....	6
第一項、實質法治國原則之意涵.....	6
第二項、於黨產處理中的應用：德國經驗.....	6
第一款、德國進行黨產處理的歷史背景.....	6
第二款、黨產處理之目的：政黨競爭機會均等.....	8
第一目、東德政黨法 20a 及 20b.....	9
第二目、兩德統一條約.....	10
第三款、實質法治國原則與黨產處理.....	11
第三項、小結：實質法治國原則作為進入民主競爭之門檻.....	12
<b>第二章、台灣過往的威權統治與民主化脈絡.....</b>	<b>13</b>
第一節、過往的威權統治型態.....	13
第一項、黨國體制的確立.....	14
第一款、緣起：改造運動.....	14
第二款、黨內改造.....	14
第一目、組織方面.....	14
第二目、派閥清理.....	15
第三目、改造成果：列寧式政黨傾向的國民黨.....	16
第二項、黨國體制下國民黨對國家的控制.....	17
第三項、黨國體制下的社會控制.....	18
第四項、黨國體制下的財產累積.....	21
第一款、接收日產.....	21



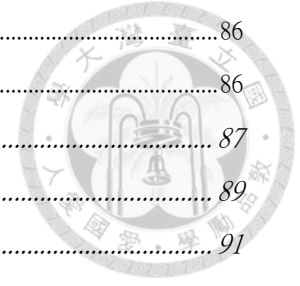
第二款、佔用國有財產.....	22
第三款、國庫通黨庫.....	22
第四款、黨營事業.....	23
第五款、強徵人民財產.....	27
<b>第二節、民主轉型與鞏固.....</b>	<b>28</b>
<b>第一項、民主轉型的驅力：內外交織的壓力.....</b>	<b>28</b>
第一款、外部壓力.....	28
第二款、內部壓力.....	29
<b>第二項、轉型的過程.....</b>	<b>31</b>
第一款、蔣經國時代：政治自由化.....	31
第二款、李登輝時代：政治民主化.....	32
第三款、民主鞏固的外觀.....	33
<b>第三項、台灣的民主化特色：威權政府主導與分期付款.....</b>	<b>34</b>
<b>第三節、本章結論.....</b>	<b>36</b>
<b>第三章、黨產條例前的黨產處理經驗及面臨的障礙.....</b>	<b>37</b>
<b>第一節、黨產處理的呼聲.....</b>	<b>37</b>
<b>第二節、過往曾採用過的處理策略.....</b>	<b>39</b>
<b>第一項、緣起：監察院調查報告.....</b>	<b>40</b>
第一款、經過.....	40
第二款、意義.....	40
第三款、面對的限制.....	41
<b>第二項、立法方面：黨產條例草案的提出.....</b>	<b>42</b>
第一款、立法過程.....	42
第一目、行政院內部草擬法案.....	42
第二目、立法院審議.....	42
第二款、立法的必要性：解決既存法規的侷限.....	43
第三款、象徵扁政府時期黨產處理的理想圖像.....	44
第四款、所遭遇的侷限：國會席次.....	45
<b>第三項、行政方面：無強制力的黨產處理專案小組.....</b>	<b>47</b>
第一款、經過.....	47
第二款、成果.....	47
第三款、面對的侷限.....	48
第一目、欠缺強制力.....	48
第二目、隨行政權輪替而停止.....	49

第三目、調查範圍以政府部門之資料為限.....	49
第三節、黨產處理的形式法律限制——以追討黨產之法院判決為觀察對象.....	50
第一項、法院論理之重點.....	50
第一款、接收日產類型：財產之取得.....	51
第一目、中華日報社台南國賓大樓基地案.....	51
一、案例事實.....	51
二、訴訟過程.....	52
三、本案爭點.....	52
第二目、花蓮民勤路案.....	53
一、案例事實.....	53
二、訴訟過程.....	53
三、本案爭點.....	53
第三目、板橋民族路案.....	54
一、案例事實.....	54
二、訴訟經過.....	55
三、本案爭點.....	55
第四目、西門町新世界戲院案.....	56
一、案例事實.....	56
二、訴訟過程.....	56
三、本案爭點.....	56
第二款、政府補助類型：補助之依據.....	57
第一目、新北八里案.....	57
一、案例事實.....	57
二、訴訟經過.....	57
三、本案爭點.....	58
第二目、彰化芬園案.....	59
一、案例事實.....	59
二、訴訟經過.....	59
三、本案爭點.....	59
第三目、嘉義民雄案.....	61
一、案例事實.....	61
二、訴訟經過.....	61
三、本案爭點.....	61
第二項、法院論理上的限制.....	62
第一款、物權移轉合法性的限制.....	62



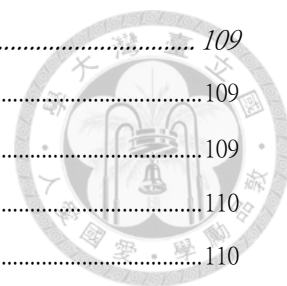


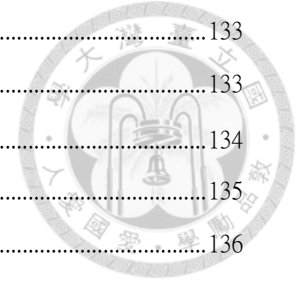
第二款、形式上法律關係之限制.....	64
第三款、尊重行政機關之判斷.....	65
第四款、機關同一性之限制.....	67
第三項、小結：實質法治國原則難以落實.....	69
第四節、本章結論.....	69
<b>第四章、黨產條例之規範及實踐狀況——以附隨組織及不當取得財產之認定為核心.....</b>	<b>71</b>
第一節、黨產條例之立法歷程.....	71
第一項、2016年後的立法過程.....	71
第二項、各黨版草案比較.....	72
第二節、黨產條例之立法架構.....	74
第一項、組織及程序.....	74
第一款、黨產會之組織.....	74
第二款、黨產會之權限.....	75
第一目、禁止處分.....	75
一、原則.....	75
二、例外.....	75
第二目、調查.....	77
一、對象.....	77
二、限制.....	77
三、調查結果.....	77
第三目、認定.....	78
第四目、不黨取得財產之移轉及追徵.....	78
第五目、獎勵.....	79
第六目、裁罰.....	79
第三款、主動申報財產義務.....	80
第二項、名詞界定.....	80
第一款、政黨.....	80
第二款、附隨組織.....	81
第三款、不當取得財產.....	82
第三項、小結：實質法治國原則的採用.....	82
第三節、黨產條例之運作重點.....	83
第一項、凍結財產：凍結黨產條款之效力爭議.....	84
第一款、黨產會見解：直接產生規制效果.....	84
第二款、法院態度：仍須以處分為之.....	86



第三款、妥協：採行政法院之見解.....	86
第四款、法院未准許停止執行.....	86
第二項、聽證.....	87
第三項、附隨組織之認定.....	89
第四項、不當取得財產之認定.....	91
第五項、追徵及命移轉財產.....	92
第四節、相對人方之抗辯路徑：強調形式認定.....	92
第一項、附隨組織之認定.....	92
第一款、營利性社團法人.....	92
第一目、中投及欣裕台案.....	92
第二目、中影案.....	93
第三目、中廣案.....	93
第四目、小結.....	94
第二款、財團法人.....	94
第三款、非營利性社團法人.....	95
第一目、婦聯會.....	95
第二目、救國團.....	96
第四款、小結：著重形式認定.....	98
第二項、不當取得財產之認定.....	98
第一款、違反行為時法律之國產轉黨產.....	98
第一目、國民黨轉帳撥用土地案.....	98
第二目、國民黨舊中央黨部案.....	99
第三目、中廣接收日產案.....	100
第四目、中廣八里機室案.....	100
第二款、合於行為時法律之以政養黨.....	101
第一目、國民黨大孝大樓案.....	101
第二目、婦聯會勞軍捐案.....	101
第三款、小結：強調形式認定.....	102
第五節、黨產會之論理路徑：突破形式認定的限制.....	103
第一項、附隨組織之認定.....	103
第一款、營利性社團法人.....	103
第二款、財團法人.....	104
第三款、非營利社團法人.....	105
第一目、婦聯會.....	105
第二目、救國團.....	107

第二項、不當取得財產之認定.....	109
第一款、違反行為時法律之國產轉黨產.....	109
第一目、國民黨轉帳撥用土地案.....	109
第二目、國民黨舊中央黨部案.....	110
第三目、中廣接收日產案.....	110
第四目、中廣八里機室案.....	111
第五目、中廣嘉義東區土地案.....	112
第六目、小結.....	112
第二款、合於行為時法律之以政養黨.....	113
第一目、中投及欣裕台案.....	113
第二目、國民黨大孝大樓案.....	114
第三目、中廣嘉義民雄案、新北三重案、台北蟾蜍山案.....	114
第四目、婦聯會勞軍捐案.....	115
第五目、小結.....	116
第三款、小結：以實質法治國原則突破形式法治國原則之侷限.....	117
第六節、本章結論.....	118
<b>第五章、黨產條例作為實質法治國原則在台灣的實踐.....</b>	<b>119</b>
第一節、憲法上正當性.....	120
第一項、我國憲法中之政黨競爭機會平等.....	120
第一款、政黨在憲政秩序中的定位.....	120
第一目、民主政治中的政黨及其功能.....	120
第二目、我國憲政秩序下的政黨.....	122
一、憲法層次之指引.....	122
二、法律層次的具體化規範.....	123
三、小結.....	124
第二款、政黨平等之意義.....	125
第一目、理想的政黨競爭環境.....	125
第二目、政黨平等原則.....	126
一、憲法層次之規範.....	126
二、法律層次之具體化實踐.....	127
三、政黨平等原則之違反.....	128
第二項、台灣脈絡下的政黨競爭機會不均等.....	128
第一款、制度性因素.....	130
第一目、蔣經國三條件與國安三法.....	131





第二目、懲治叛亂條例與刑法 100 條.....	133
第三目、選舉制度.....	133
第二款、非制度性因素.....	134
第一目、社會資本：侍從主義與地方派系.....	135
第二目、經濟資本：黨產.....	136
一、黨營經濟事業的演變.....	136
二、台灣主要政黨間之財力差距及意義.....	137
第三款、小結：作為威權遺緒的競爭優勢與政黨競爭機會不均等.....	140
第三項、小結：實質法治國原則之實踐具憲法上之正當性.....	142
第二節、形式認定之極限.....	143
第一項、不當取得財產的認定.....	143
第一款、因政府機關的配合而合法.....	144
第二款、違法但獲得政府機關配合.....	145
第三款、小結.....	145
第二項、附隨組織的認定.....	146
第三項、小結.....	147
第三節、實質法治國原則作為突破形式認定的依據.....	147
第一項、不當取得財產.....	148
第二項、附隨組織.....	149
第三節、本章結論.....	150
<b>第六章、結論.....</b>	<b>153</b>
第一節、黨產問題的形成背景：過往威權統治與威權主導的漸進式民主化.....	153
第二節、黨產條例前的黨產處理經驗及面臨的障礙.....	154
第三節、黨產條例之實踐狀況：以實質認定突破形式認定.....	155
第四節、現行認定方式的憲法上正當性.....	155
<b>參考文獻.....</b>	<b>158</b>
<b>附錄一：舊版黨產條例草案政黨不當取得財產處理條例（舊版黨產條例）草案.....</b>	<b>166</b>



# 圖目錄

圖 1: 1989 年國民黨黨營事業概圖.....	26
圖 2: 2016 年國民黨黨營事業關係概圖.....	140



# 第一章、緒論



## 第一節、研究動機與問題意識

### 第一項、前言

在台灣，黨產處理一事長期以來就是中國國民黨（下稱國民黨）最為反感的議題，凡提及此事，往往會造成國民黨人士非常激烈的反應。但同時，不同陣營的政黨似乎未將此事視為不能觸碰的禁忌，而是高舉民主價值的大旗理所當然地推動此一議題的進行。兩者的態度差異可以下列兩段報導為例：

“針對立法院初審通過不當黨產處理條例草案，國民黨行管會主委邱大展昨向中常會報告指出，該草案立法精神就是抄家滅族，以「有罪推定」為原則，先假設過去七十一年來國民黨處理黨產有爭議。他強調，會計帳目頂多回溯十年，稅捐最多回溯七年，地政資料也頂多回溯十五年，民進黨卻要回溯追究過去七十一年間國民黨所有的動產、不動產經手情形，要國民黨證明自己合法清白，這樣的法案既違憲且違法。邱大展表示，一旦未來草案立法完成，國民黨任何現有財產，就必須進入禁止處分狀態，從中央黨部到地方黨部都必須停止運作關門，這是政治鬥爭與追殺的作法。”<sup>1</sup>

“立法院院會明天處理《不當黨產清理條例》草案。國民黨主席洪秀柱今天批評，這是對一個合法政黨抄家滅族的做法。民進黨發言人王閔生回應，這是轉型正義，是政黨公平競爭的問題。王閔生表示，國民黨的黨產問題，不是國民黨家務事，所以沒有洪主席所說的抄家滅族問題，這是轉型正義，是政黨公平競爭的問題，也是台灣民主健全發展的關鍵。他強調，這件事無關藍綠，

---

<sup>1</sup> 自由時報 (09/06/2016) , 〈黨產條例回溯 71 年國民黨批抄家滅族〉 , <https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/998667>

也不是政黨的鬥爭，我們呼籲國民黨支持政黨法及不當黨產處理的相關立法，以回應社會的高度期待。”<sup>2</sup>



從這兩段報導中，明顯可發現不同政黨對於黨產處理一事的態度可說是南轅北轍，不難看出黨產處理之強烈爭議性，其背後除牽涉到現今兩大黨間的政黨競爭外，更涉及雙方面對台灣歷史的不同觀點。國民黨作為威權統治時期的執政黨，面對過往威權統治及民主化的態度，自然與民主化起步時成立的民進黨，有截然不同的評價。黨產處理在此種特殊脈絡下，雖然更顯其複雜，但卻是台灣不得不面對的問題，特別是黨產條例之爭議風火炙熱的當下，更具討論的實益與必要。

## 第二項、研究動機

黨產處理之所以如此複雜，與台灣的歷史脈絡有很大的關係。台灣曾經走過一段威權統治的歲月，1987年隨著解嚴以及黨禁的解除，台灣逐步走向民主化，也緩步建立起趨近以兩大黨為主的政黨政治運作，發展至今，已歷經3次政黨輪替，台灣的民主政治與政黨政治可說是逐漸成熟。然而，作為現今兩大黨之一的國民黨，由於曾為威權統治時期的執政黨，承繼著過往威權統治時所累積的財力優勢，與其他政黨間形成巨大的財力落差。對於其就民主化後政黨競爭的參與是否公平，長期以來始終有質疑的聲音。

作為第三波民主化浪潮下之國家之一，台灣的民主化路徑在學者分類下，屬所謂「協商式民主」的民主化路徑，過去威權統治的執政黨持續取得政黨競爭的優勢並非罕見。但在歷經3次政黨輪替後，過去威權時期的執政黨雖已不具備穩定取得執政權的能力，卻也同時未被民主化後之政黨競爭所淘汰，仍舊具備作為國內兩大黨之一的政治實力，此種現象即便不是絕無僅有，也可說是相當罕見。在這種特殊狀況下，2016年民進黨政府以全面執政的優勢通過「政

---

<sup>2</sup> 中國時報 (14/07/2016)，〈黨產條例抄家滅族？王閔生：轉型正義〉，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20160714003228-260407?chdtv>

黨及其附隨組織不當取得財產處理條例」（下稱黨產條例），試圖消弭國民黨長期以來的經濟優勢，卻也引起了相當多反對意見。反對意見所持之主張，多如前述報導所載，認為這不過是一種「抄家滅族」的行為。近年來隨著黨產條例的順利施行運作，相關正反意見屢次交鋒，讓黨產處理獲得了大眾更多的注目，在引起廣泛討論的同時，也引起了本文研究此一議題的興趣。

### 第三項、問題意識

台灣進行黨產處理的特殊之處在於，黨產處理此一事務所要處理的對象，既是毫無疑問的前威權時期執政黨，卻又同時是歷經了 3 次政黨輪替、在民主化的台灣政治實力穩定的兩大黨之一；其既可因民主價值下對威權統治的否定而取得一定正當性，卻又因種種民主化後憲政主義下的要求而面臨極大的挑戰。在這種脈絡下，黨產條例的形成脈絡，乃至於其憲法上的正當性，不僅饒富趣味，其是否具備憲法上的正當性更是當下需要迫切處理的問題。是以，本文的問題意識為，台灣黨產條例如今所呈現的運作方式，尤其是涉及對過往威權統治評價的部分，其理論基礎為何？發展脈絡為何？是否具備憲法上的正當性？

申言之，本文嘗試回答的問題包括台灣現行進行黨產處理的方式，尤其在涉及評價過往威權統治的部分，究係以何原理原則為理論基礎？如何運作？此種運作方式是在何種脈絡下發展出來的？此種脈絡是否足以為其帶來憲法上的正當性？

### 第二節、本文架構

為回答上述問題，本文在論述的順序鋪陳上，擬先於第一章說明本文之研究動機、問題意識、文章架構，並為了鋪陳後續討論，於第一章最後介紹台灣為進行黨產處理所採取的德國法理論。接著在第二章進行過往威權統治乃至民

主化脈絡的爬梳，第三章進入過往黨產處理的脈絡，再以第四章介紹現行黨產條例的運作，最後討論現行運作方式在憲法上的正當性。



申言之，為了在後續黨產處理的脈絡介紹中，能從黨產處理的理論基礎對其進行檢視，本文擬於第一章最後先行說明黨產處理所採取的德國法理論，亦即所謂實質法治國原則，作為後續檢視各時期黨產處理策略之前提。

循此鋪陳，於第一章結束後，第二章先行介紹黨產問題成形的背景，透過對台灣過往威權統治的研究，分析過往威權統治的運作方式以及民主化的過程，並探討不當黨產是如何在過往的威權統治下形成。蓋不當黨產之議題之所以複雜難解，重點即在於其形成的背景，唯有瞭解其成因，才能進一步分析黨產處理中所面對的各種困難及障礙。

為了解黨產條例是在何種脈絡下成為如今台灣進行黨產處理的主軸，過往的嘗試又對現今的處理方式造成了何種影響，本文以第三章就黨產條例施行前，由國家所發動的黨產處理嘗試進行介紹，歸納過往嘗試中所獲得之經驗，以及其在實質法治國原則下的評價。其中特別是以民事訴訟追討黨產各案件的各審級判決，由於較具成果且說理詳盡，尤為本章的分析重點。

第四章來到現行黨產處理方式的介紹，亦即黨產條例的規範及運作重點，特別是在黨產條例的運作過程中，對過往威權統治進行評價的「認定附隨組織」及「認定不當取得財產」兩部分，為黨產條例運作過程中最為關鍵的部分，同時也是過往進行黨產處理時最難處理的部份。透過黨產會做出的處分內容，本文嘗試歸納出以現行黨產條例進行黨產處理的特色，探討黨產條例在認定附隨組織及不當取得財產時的認定方式，以及其與實質法治國原則間的關係。

承接第四章的結論，本文以第五章討論黨產條例以實質法治國原則作為理論基礎的認定方式在憲法上的正當性。本章從台灣具備的條件出發，探討此一原則在我國的憲法規範及現實脈絡下，是否具備憲法上的正當性。此部分除以

憲法學理上的推導論證其抽象規範的依據外，更將台灣過往威權統治的態樣、民主化特色乃至於過往黨產處理的經驗納入討論，以求進行抽象法學概念演繹的同時，能夠呼應到台灣的現實情況，最後以第六章做結。



### 第三節、研究方法、研究範圍及限制

為妥善爬梳台灣的黨產處理脈絡並討論其正當性，本文兼採分析實證資料的研究方法及文獻分析法。文獻分析方面，作為法學論文，本文將以傳統法學文獻分析之方式，推導黨產處理在我國憲法上正當性的抽象規範依據，並以政治學、台灣史文獻為基礎，爬梳台灣過往威權統治乃至民主化的歷史脈絡。同時，本文同樣重視黨產處理在台灣的發展，故本文除以文獻分析的方式進行概念的演繹外，亦會輔以實證資料的整理，包括立法院會議記錄、法院判決、聽證會紀錄、處分書等，描繪出黨產處理過去的嘗試及現在的運作面貌，以求完整歸納不同時期黨產處理的特色與演變，如此一來方能從憲法學理上予以正確評價。

然而，本文之研究範圍並未及於黨產條例的所有合憲性爭議，僅針對黨產條例在運作上，對於過往威權統治進行評價的部分加以討論，亦即如何認定「附隨組織」及「不當取得財產」，而這也是歷來黨產處理最關鍵的爭議所在，可說是黨產處理事務的核心關鍵。其餘常見的合憲性爭議，如黨產會的組織架構、黨產會的調查權限等，雖也相當重要，但礙於研究方向，皆不在本文所欲討論的範圍內。

另外，在過往威權統治時期，國家以不義行為侵害人民權利所得的獲利，並非全部成為政黨黨產，許多財產是由中華民國所擁有。此種威權時期對人民權利侵害並取得利益的行為，固然同屬威權統治下的財產取得，然而由於本文係以黨產處理為主題，上述未落入黨產範圍的國家不義取得財產，並不在本文討論範圍內。

## 第四節、實質法治國原則之意涵與黨產處理

由於本文所欲處理的問題包括黨產處理策略所具備的憲法上正當性，其中最關鍵的概念指引為所謂「實質法治國原則」此一源自於德國的法律概念。本文認為有必要在開始黨產處理策略的討論前，於本章先就此一概念做一簡要的介紹，並介紹其與黨產處理間之關係，以利後續討論。

### 第一項、實質法治國原則之意涵

實質法治國原則的概念內涵，學者有主張應與形式法治國相互對照，兩者間為相互補充之關係，形式法治國概念係指權力分立、獨立法院、依法行政、公權力侵害之權利救濟，實質法治國概念的提出則係納粹政權垮台後，為評價納粹時期的法律所發展出的概念，強調法治國原則不只是要求存在法律形式，也包含對於法律內容之要求，法律內容必須符合包括人性尊嚴、自由、平等與正義、政治自由等特定基本價值。此概念發展的理解同樣適用於東德威權統治時期，當時的國家統治形式背離形式法治國，因而事後評價過往時，形式法治國不能提供具體判准，只能依賴實質法治國內涵加以評價政黨取得財產的過程<sup>3</sup>。

由此可知，實質法治國原則與形式法治國原則間為一相互補充的關係，當形式法治國的標準因為某些特殊原因，如國家遂行威權統治，而無法對國家行為作出妥適的評價時，須由實質法治國原則此一概念填補形式法治國原則之不足，使對於國家之不義行為不受形式法律的掩護。

### 第二項、於黨產處理中的應用：德國經驗

#### 第一款、德國進行黨產處理的歷史背景

德國進行黨產處理的必要性，源自於民主化浪潮中的東德情勢，以及兩德統一後將東德共產黨之繼承者納入德國民主政治中的歷史背景。

<sup>3</sup> 王韻茹 (2017)，〈處理政黨不當取得財產的憲法思維〉，《黨產研究》，第1期，頁17。

以兩德統一前的東德政治情勢而言，東德共產黨統治末期，各地紛紛出現和平民主運動，1989年11月9日，作為鐵幕象徵的柏林圍牆倒塌，更敲響了東德威權統治的喪鐘。隔年3月，東德舉行了40年來第1次、也是東德唯一一次的自由選舉，投票率高達百分之九十三，並由「德國大同盟（Allianz für Deutschland）」贏得選舉，產生了東德唯一一任的民選政府<sup>4</sup>。新任總理，同時也是東德唯一的民選總理 Lothar de Maiziere，考量過往在東德實施威權統治的東德共產黨——德國統一社會黨（Sozialistische Einheitspartei Deutschlands，下稱 S E D）仍舊握有相對於其他民主政黨的龐大資產優勢，以及東德末期 S E D 藏匿其資產的動作頻頻，開始著手推動黨產處理的任務，包括草擬法案送交議會以及尋覓適合的主事人選<sup>5</sup>。

另一方面，兩德統一後，面對過往 S E D 的繼承者民主社會主義黨（Partei des Demokratischen Sozialismus，下稱 P D S），德國政府在處理策略上並未選擇將其解散，而是允許其進入德國的民主政治競爭，從而衍生出處理其黨產的需求。德國政府之所以做此安排，或可從維繫統一後德國政治運作的角度觀察。在1990年的東德大選中，西德諸政黨即對於東德境內逐漸成形的各黨派展現支配的意圖，將其組成聯盟並置於西德黨派中的策略管轄範圍內，如東德的社會民主黨（Sozialdemokratische Partei in der DDR）正式改名為德國社會民主黨（Sozialdemokratische Partei Deutschlands），基督民主聯盟（Christlich-Demokratische Union Deutschlands）、農民民主黨（Demokratische Bauernpartei Deutschlands）、民主突破（Demokratischer Aufbruch）以及德國社會同盟（Deutsche Soziale Union）也在西德總理的壓力下組成「德國大同盟（Allianz für Deutschland）」，自由主義民主黨（Freie Demokratische Partei）與德國論壇黨（Deutsche Forumpartei）、東德自由民主黨（Liberal-Demokratische Partei Deutschlands）共同成立「自由民主同盟（Bund Freier Demokraten）」，這些在名義上仍屬自主的黨派，於1990年下半年紛紛個別與西德黨派組織進行合併，此種策略對西德各黨派而言不僅可帶來選票及黨員，亦可接收一定的物質資產，可說是只有好處沒有壞處<sup>6</sup>。此種涵納舊東德政黨的政治現象，或為兩德統一後的德國政府未採取宣告 S E D 的繼承者 P D S 違憲解散，而嘗試將其包容進德國民主政黨競爭中的考量之一。另一方面，即便是在民主運動風潮正盛的1990年東德大選中，代表 S E D 參選的 P D S 仍拿下了超過百分之十六的得票率，

<sup>4</sup> Lothar de Maiziere, *Transitional Justice and Party Asset*, 2.

<sup>5</sup> *Id.* at 6-9.

<sup>6</sup> Kurt Sontheimer, Wilhelm Bleek (著)，張安藍 (譯) (1999)，《德國政府與政治》，頁176。台北：五南。



顯示其仍舊扎實的群眾基礎，貿然採取強硬的解散手段勢必引起其支持者對德國政府的反感，讓得來不易的兩德和平統一再起波瀾，也是可能的考量之一。

上述考量，或許可以解釋為何西德政府既然傾向將 P D S 包容進統一後德國的民主政治中。同時，既然選擇將 P D S 包容進德國的民主政治競爭中，自然必須面對如何處理過往東德威權政黨的難題，也形成了處理東德黨產的歷史背景。

時至今日，在兩德統一後仍持續參與德國的政黨競爭的東德共產黨後繼者 P D S，已在 2007 年改組為「左翼黨（Die Linke）」，與其他德國政黨一樣，是一個經費只來自黨費、選舉補助款及政治獻金，並具有一定民意支持度的民主政黨<sup>7</sup>，甚至在 2014 年的選舉中拿下了圖林根邦總理的大位<sup>8</sup>。此種發展脈絡顯示了德國的民主政治在包容前東德威權政黨的同時，仍然得以穩定的發展，乃至於東德共產黨的後繼政黨已成為在今日德國政壇佔有一席之地的民主政黨。在這段包容前威權政黨進入民主競爭的政治工程中，黨產處理可說是最關鍵的一環。

## 第二款、黨產處理之目的：政黨競爭機會均等

1990年東德舉辦了第1次的自由選舉，新選出的國民議會修改了當時東德既有的「東德政黨暨政治團體法」（下稱東德政黨法），增訂第20a、20b兩條規定，開始著手處理所有東德政黨、各種從屬於政黨之組織、法人以及群眾組織的財產清理問題<sup>9</sup>。同年8月31日兩德簽訂統一條約，10月3日統一條約正式生效，宣告兩德以東德各邦加盟聯邦德國的方式完成統一，前述東德國民議會所增定之東德政黨法規定則在兩德統一條約的規定下，於統一後繼續生效<sup>10</sup>。統一後德國處理東德黨產之法律依據即係以前述之東德政黨法20a、20b以及兩德統一條約第9條及附件為主。

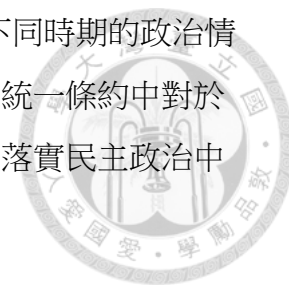
<sup>7</sup> 林育立（2017），《歐洲的心臟：德國如何改變自己》，頁 246。新北：衛城。

<sup>8</sup> 林育立，前揭註 7，頁 236。

<sup>9</sup> 蔡宗珍（2001），〈德國統一後處理東德時期黨產之法制析論〉，《月旦法學雜誌》，第 79 期，頁 109。

<sup>10</sup> 蔡宗珍，前揭註 9，頁 108。

針對東德時期之政黨或組織進行黨產處理之動機，雖因不同時期的政治情勢有些微不同，但無論是東德末期所通過的政黨法，或是兩德統一條約中對於黨產處理之規定，皆相當強調藉由清理東德時期之不當黨產，落實民主政治中政黨競爭機會均等之概念。



## 第一目、東德政黨法 20a 及 20b

以東德政黨法20a及20b而言，其背景為在東德末期，雖然經過和平的民主革命已開始民主選舉，但過去的國家統治結構將政黨黨產與國家財產混為一談的做法，對政黨間在造成的財產上不公平仍然繼續存在。故東德政黨法20a及20b之目的在於透過消除政黨與其相關組織在東德執政體制下，藉著佔有經濟上權力優勢所獲得之財產，避免政黨與其相關組織在民主意志的競爭程序中，使用此等在民主法治國運作下不可能獲取之財產，參與民主競爭<sup>11</sup>。該次修正案之提案說明中更直接指出，政黨及相關組織的財產處理旨在追求政黨之政治競爭的機會平等<sup>12</sup>，更可證明此次修法之目的。

從規範面上而言，依據東德政黨法第20b條第1項及第2項，凡於1989年10月7日前已存在於政黨或其連結的組織、法人與群眾組織的財產，或於1989年10月7日後成為該等財產者，都將遭到保管，若欲變更財產需得主管之獨立委員會許可始生效力。而東德政黨法第20a條第2項則規定，政黨及其所關聯的組織、法人及群眾組織，必須針對自1945年5月8日起經由取得、徵收、或其他方式，成為該政黨或其組織本身、前身、後繼者所有之財產提出完整的說明；已經由買賣、贈與或其他方式移轉者亦同<sup>13</sup>。由此等規定可知，當時歷經民主化選舉後的東德議會，採取了將政黨及其相關組織於過往威權統治時期所取得的財產，原則上全數隔絕於往後民主政治競爭的作法，足見其以處理東德黨產確保日後民主政治競爭之決心。

<sup>11</sup> 董保城 (2019)，〈轉型正義/黨產條例/法治國原則〉，頁 16-17，台北：元照。

<sup>12</sup> 黃錦堂 (2017)，〈轉型正義與不當黨產處理——德國的法制及我國的省思〉，《台灣法學雜誌》，第 313 期，頁 124。

<sup>13</sup> 黃錦堂 (2017)，前揭註 12，頁 124-125。



## 第二目、兩德統一條約

兩德統一之形式，依據兩德統一條約，係將原東德分成5個邦，以加盟形式併入原西德之聯邦中，故與其說是兩德統一，毋寧可說是東德加入西德。在此脈絡下，如何將原施行威權統治之東德共產黨納入統一後德國之民主政治中，即為兩德統一條約處理東德黨產之重要背景。誠如前德國黨產調查委員會官員Malte Fischer所言，在享有過往累積的龐大財力優勢下，「口袋很深」的PDS參與政黨競爭的行為，被高度懷疑會阻礙其他政黨政治上的公平競爭<sup>14</sup>。

就兩德統一條約部分，兩德統一後，在處理東德黨產的法規依據上，除保留原東德政黨法20a及20b外，兩德統一條約第9條及附件內亦對此添加新的規範。根據統一條約中關於黨產處理的規定，黨產處理主要基於兩項目的：其一，基於正義的重建，亦即對以前遭受不法待遇者回復其權利；其二，讓統一後之德國政黨維持競爭機會的均等<sup>15</sup>。蓋東德共產黨之所以能取得眾多財產，係濫用其過往實施威權統治之特權地位而來，在不義的體制消滅後，尤須致力於消除舊體制所留下的政黨機會不平等的狀況，以保障民主體制下政黨政治的公平競爭空間<sup>17</sup>。

為達成上述目的，依兩德統一條約第9條及相關附件，前述政黨法第20b條所規定之保管，改由新設置之「託管公營造物（或譯為信託營造物法人<sup>18</sup>）」處理，該公營造物之任務為將可證明其係合於「實質法治國原則」而取得之財產，返還於原先之權利人或繼承人，否則則將該等財產用於東德地區之經濟轉型及重建等公共目的<sup>19</sup>。

<sup>14</sup> Malte Fischer (2007), *The Review of the assets of the communist party „Sozialistische Einheitspartei Deutschlands–SED-“ (United Socialist Party of Germany) of the former German Democratic Republic (GDR)*.

<sup>15</sup> 黃世鑫 (2000)，〈兩德統一後之前東德 SED 黨產的處理經驗：他山之石〉，《新世紀智庫論壇》，第9期，頁83。

<sup>16</sup> 王韻茹，前揭註3，頁12。

<sup>17</sup> 蔡宗珍，前揭註9，頁109。

<sup>18</sup> 董保城，前揭註11，頁14。

<sup>19</sup> 黃錦堂，前揭註12，頁126。



### 第三款、實質法治國原則與黨產處理

德國在處理過往東德不當黨產時，即遭遇了形式法治國原則無法妥適評價國家行為的問題，SED 及其後繼者的財產取得多半在當時具有形式法律上之依據，國家乃至於執政黨的不義行為受到法律的掩護，以至於事後難以以形式法治國原則之標準非難當時的財產取得。在此情況下，實質法治國原則遂成為處理不當黨產所倚賴的重要法原則，用以處理形式法治國原則在處理不當黨產時所面臨的困境。

實質法治國原則作為一抽象的法原則概念，在適用於各種領域事務時，因應該事務之特性，可推導出不同之具體原則或標準。在針對過往東德時期之不當黨產處理上，實質法治國原則主要被用來作為判斷政黨財產之取得是否具有正當性的標準。然亦有學者認為，所謂「合於實質法治國而取得財產」是一個新創造出來的概念，傳統公法學上的實質法治國理論對於解釋此概念似乎幫助不大，主張必須另尋法理憑藉，從法治國內涵推導出具體判準，用以判斷東德共產黨取得之財產是否正當<sup>20</sup>。此一見解雖與前述實質法治國原則之概念有細微差異，但皆無礙推導出後為東德黨產處理獨立委員會所決議之 3 種「違反實質法治國原則取得財產」的具體標準：侵害第三人的自由權或財產權、濫用東德共產黨之領導地位以及違反人民自決之法治國秩序而濫用權力或恣意性統治。如由法治國原則強調以基本權防禦國家侵害，可推導出涉及基本權——尤其是對自由、平等與財產等經濟性基本權保障的侵害，即屬對實質法治國原則之違反。而從政黨之功能出發，基於政黨在民主政治中所擔負之任務應為中介民意、協助人民建構政治性意志，因此政黨應自外於國家機器，不得成為國家機器的一部份，且應確保政黨競爭的機會平等，此亦為德國基本法第 21 條政黨地位保障之旨趣。從而，若東德政黨脫離相對於國家領域的社會領域，憑藉社會領域中的團體所不能享有的、準國家權力性質的特權，而獨佔政黨地位並操控人民意志，則屬於濫用東德共產黨之領導地位或違反人民自決之法治國秩序而濫用權力或恣意性統治，皆屬對實質法治國原則之違反<sup>21</sup>。

<sup>20</sup> 蔡宗珍，前揭註 9，頁 112。

<sup>21</sup> 王韻茹，前揭註 16，頁 17-18；蔡宗珍，前揭註 9，頁 112-113；董保城，前揭註 11，頁 117。

### 第三項、小結：實質法治國原則作為進入民主競爭之門



#### 檻

綜上，實質法治國原則在概念上，應為形式法治國原則無法妥適評價國家不義行為時，得以填補其不足的概念。適用於黨產處理上時，代表的意義即為，當政黨財產的不義無法透過形式法治國原則進行適當處理時，即須透過實質法治國原則建立足以評價不當黨產的標準。東德政黨或相關人民團體之財產，只有在可以證明其係依基本法之實質法治國原則所取得的財產，才能繼續持有；若財產之取得違反實質法治國原則，則為不當黨產，不加以排除將對政黨間的公平競爭造成傷害，不宜隨東德共產黨進入德國民主政治的政黨競爭中。

由此可知，實質法治國原則在德國的出現，背後代表的是當時德國所面對的民主需求。兩德的統一意味著民主西德必須將東德的威權政黨包容進其民主政治中，故此處應注意的除了實質法治國原則的內涵及具體標準外，更重要的是我們可以從由此觀察出，**一個民主國家面對進入其民主競爭之過往威權政黨應抱持的審慎態度**。在必須將曾施行過威權統治的政黨納入民主政治的情況下，篩選該威權政黨所得帶入民主政治、作為日後參與民主競爭的籌碼，是必要的政治工程，黨產處理即為其中之一。實質法治國原則作為在這段篩選過程中最關鍵的角色，其功能即在於判斷過往威權統治的東德時期政黨或其聯結性組織，其所累積的財產是否適宜用以參與兩德統一後的德國民主政治，以免民主政治內的政黨面對來自威權政黨的不公平競爭。換言之，**實質法治國原則其實是一道民主競爭的入場標準**，在民主化之後將不適宜參與民主政治競爭的政黨財產排除在民主競爭之外，也因此，其內涵除必然乘載著對於威權的否定以及民主界限的劃定外，更必須呼應到該國所面對的威權過往及民主化過程，才能適當的發揮其作為民主競爭入場標準的篩選功能，相較於德國經驗所發展出來的若干具體標準，本文認為這才是實質法治國原則之核心概念所在。

## 第二章、台灣過往的威權統治與民主化脈絡

不當黨產為人所詬病之處，即為其發生背景為過往實施威權統治的台灣，在當時法治不彰、缺乏對執政黨有效制衡手段的環境下，讓執政黨有許多機會得以其他政黨無法仿效的手段累積財富，甚至有「黨庫通國庫」一詞的出現。除執政黨本身外，與執政黨關係密切之團體，由於擁有良好的黨政關係，亦常招致坐擁「不義之財」的批評。

由於不當黨產與台灣過往威權統治的關係密切，甚至可形容過往的威權統治就是不當黨產之所以產生的根本原因。故欲了解不當黨產之成因，乃至於妥善界定、處理不當黨產，爬梳台灣過往實施威權統治的樣態實屬不可或缺之步驟，唯有瞭解過去實施威權統治的具體內容，才能掌握不當黨產之問題根源。基此，本章將對台灣過往威權統治的運作模式、不當黨產之形成以及威權統治轉型至民主政治的民主化過程做簡要的整理，建立對黨產產生背景的前提認知。

### 第一節、過往的威權統治型態

學說上一般認為台灣過往的威權統治型態，是採取以黨治國（party-state）的統治方式，此種型態又稱之為黨國體制<sup>22</sup>，亦可稱之為黨國一體。黨國體制在台灣的建立應追溯至蔣介石戰敗率國民黨來台後，為鞏固政權所發起的「改造運動」，藉由此一體制的建立，作為執政黨的國民黨得以控制中華民國此一國家機器以及台灣社會，以達成鞏固政權之目的。不當黨產的產生，與其說是威權統治下的產物，毋寧應更具體稱為黨國體制運作下的產物，黨國體制的形成背景以及運作方式，可說是討論不當黨產所不可或缺的前提認知。

<sup>22</sup> 倪炎元（1995），《東亞威權政體之轉型》，頁 104，台北：月旦。



## 第一項、黨國體制的確立

### 第一款、緣起：改造運動

改造運動起源於國民黨於國共相爭中之失敗經驗，蔣介石及其領導之國民黨敗走台灣後，面臨前所未有的嚴峻考驗，為求生存，蔣介石不得不正視國民黨在大陸地區的失敗原因，並以國民黨之組織改造為起點，重新建立其統治架構。

1949年，面對國共內戰失利，蔣介石於1月21日下野，以國民黨總裁的身份，開始研究策劃國民黨的改造<sup>23</sup>，對於國民黨之情況提出反省。當時蔣介石認為問題關鍵在於黨幹部欠缺思想領導，且黨、政、軍分立甚至衝突，導致黨無法有效領導黨內幹部，進而導致黨內政策無法貫徹執行。在這種反省之下，蔣介石以貫徹領袖對黨之領導以及黨對國家之指導為方向，著手進行黨組織之改造<sup>24</sup>。

### 第二款、黨內改造

#### 第一目、組織方面

黨組織方面，經整頓後中央黨部下分為直屬區黨部、中央民意機關黨部、海外黨部、青年知識黨部、特種黨部、產職業黨部、省市黨部等。其中直屬區黨部及中央民意機關黨部統稱為機關黨部，青年知識黨部、特別黨部、產職業黨部統稱為特別黨部。故國民黨中央黨部於改造運動後，可大致上分為機關黨部、海外黨部、特別黨部、區域黨部等四大部門<sup>25</sup>，各自在黨國體制下扮演不同領域的控制角色，作為國民黨控制國家機關以及台灣社會的渠道。

<sup>23</sup> 許福明（1986），《中國國民黨的改造（1950~1952）兼論其對中華民國政治發展的影響》，頁53，臺北：正中書局。

<sup>24</sup> 若林正文（著），洪金珠、許佩賢（譯）（1994），《台灣：分裂國家與民主化》，一版，頁91，台北：月旦。

<sup>25</sup> 龔宜君（1995），《移入政府的滲透能力（1950-1969）：改造後國民黨政權社會基礎的形成》，國立台灣大學社會學研究所博士論文，頁2-9。

如機關黨部於中華民國中央政府五院中設有下游組織，確保黨中央政策的貫徹<sup>26</sup>；區域黨部及特別黨部則職司國民黨對台灣社會群眾的滲透，特別是針對學校、軍隊、眷村、各公營事業等單位之成員進行滲透的特別黨部，由於這些社會領域同時也是國民黨當時可以運用國家機器加以壟斷、進行社會控制的核心部門，於是藉著掌握政經資源以及外省籍追隨者的特殊連帶情感，國民黨可以直接滲透特定單位中的成員，並將之整編為鞏固政權的重要社會基礎<sup>27</sup>。

## 第二目、派閥清理

蔣介石對於國共內戰失敗的反省之一，為「黨派派系傾軋，各顧私利」<sup>28</sup>，故改造運動的另一大重點，即為整頓黨內長期累積下來的複雜派系，強化蔣介石一人於黨內的領導權威，讓強人的意志得以貫徹，並鞏固其接班人蔣經國所領導的派系之地位，讓黨國體制處於蔣氏父子的控制之下<sup>29</sup>。在經歷大陸地區的敗北後，國民黨內勢力未隨蔣介石敗走台灣者，多數不是倒戈就是遠走他鄉，反而在派系權力的清理上替蔣介石省下了許多功夫<sup>30</sup>。面對隨其來台最大的黨內勢力，素有「蔣家天下陳家黨」之稱的CC派，蔣介石首先是在總理改造工作的改造委員會中，邊緣化其勢力，16名委員中僅留下兩名CC派成員代表性出席，顯示CC派對改造運動已無影響力可言<sup>31</sup>，不久，CC派領導人陳立夫遠走美國，陳果夫病逝，CC派在黨內正式失勢<sup>32</sup>。

除CC派外，蔣介石亦透過軍隊重編，將隨其來台之各路軍閥排除於權力核心之外，如閻錫山、白崇禧、胡宗南、何應欽等。在確定美國對其的支持後，更將親美派之要員如吳國禎、孫立人等人加以整肅<sup>33</sup>。自此奠定蔣介石個人在黨內的絕對領袖地位，建立了以蔣家為首、外省籍菁英為核心的一元化領導

<sup>26</sup> 龔宜君，前揭註 25，頁 2-11。

<sup>27</sup> 龔宜君，前揭註 25，頁 2-12 - 2-14。

<sup>28</sup> 龔宜君，前揭註 25，頁 2-6。

<sup>29</sup> 薛化元、楊秀菁（2004），〈強人威權體制的建構與轉變（1949-1992）〉，《人權理論與歷史論文集》，頁 280-282。新北：國史館。

<sup>30</sup> 若林正丈，前揭註 24，頁 105。

<sup>31</sup> 王良卿（2010），《改造的誕生》，頁 384-385，台北：國立政治大學歷史學系。

<sup>32</sup> 若林正丈，前揭註 24，頁 105。

<sup>33</sup> 薛化元、楊秀菁（2004），前揭註 29，頁 285-286。



體系，在此一領導體系下，一切重要政策與人事任命都由蔣介石做最後裁定，形成具高度一致性的黨國威權統治體系<sup>34</sup>，甚至為將來傳位於蔣經國預先做好準備，掃除障礙<sup>35</sup>。



### 第三目、改造成果：列寧式政黨傾向的國民黨

「列寧式政黨」起源於「列寧主義」，在組織上的特色為「菁英雙軌制」，舉凡中央到地方大大小小的「公職」都設有黨的組織，方便黨予以指揮、聯繫及監督，各種「公職」及民間團體機構的職務也絕大多數都由「黨員」擔任，「公職」人員兼具「黨員」及「公職」的雙重身份<sup>36</sup>。有學者以「權力結構的二元性」稱之，亦即黨與國家互有一個互不統屬的體系，但兩者環環相扣，為二元而一體的型態<sup>37</sup>。除此之外列寧式政黨的另一個特徵，是以黨領軍、以黨領政以及一黨專政。國民黨在經過改造運動後，將黨內的統治聯盟完全統合在以蔣家為核心的一元化權威之下<sup>38</sup>，奠定了以蔣介石為最高頂點的領導體系，並藉由深入政府、軍隊、社會、官營企業的黨組織，遂行以其個人意志為最高指導原則之威權統治，極具列寧式政黨的傾向，研究上不乏認為其為列寧式政黨者<sup>39</sup>。亦有學者認為國民黨與一般咸稱之列寧式政黨有兩項結構特徵上的差別，國民黨既未奉行無產階級專政而以共產黨壟斷政治權力，亦未以社會主義思想為宗旨，反而實施私產制、自由市場等資本主義下的措施<sup>40</sup>，在具備這些特徵的前提下，國民黨並不屬一般認為之列寧式政黨，毋寧應以準列寧政黨形容之<sup>41</sup>。

<sup>34</sup> 朱雲漢（1989），〈寡佔經濟與威權政治體制〉，《壟斷與剝削：威權主義的政治經濟分析》，頁 142，台北：臺灣研究基金會。

<sup>35</sup> 陳正茂（2004），〈挫敗下求生：國民黨在臺灣的改造運動〉，《北臺灣科技學院通識學報》，第 4 期，頁 94。

<sup>36</sup> 葉明德（2006），《政治學》，頁 232，台北：五南。

<sup>37</sup> 倪炎元，前揭註 22，頁 104。

<sup>38</sup> 朱雲漢，前揭註 34，頁 147。

<sup>39</sup> Samuel P. Huntington（著），劉軍寧（譯）（2016），《第三波：二十世紀末的民主化浪潮》，頁 144，三版，台北：五南。

<sup>40</sup> Tun-Jen Cheng, Democratizing the Quasi-Leninist Regime in Taiwan, Vol.41, No.4, World Politics. 477-478(1989).

<sup>41</sup> Tun-Jen Cheng, *Id.*, 475.



## 第二項、黨國體制下國民黨對國家的控制

學說上認為，1950年代國民黨在台灣的國家機器制度建構上，具備以黨領政的政治結構，即黨的決定就是國家的政策<sup>42</sup>。本文認為此種以黨領政的政治結構，可由制度上深入各政府機關的黨組織，以及人事比例上佔多數、充斥各政府機關的國民黨黨員，兩方面進行討論。

1951年2月，中央改造委員會在第92次會議中通過《中國國民黨黨政關係大綱》，作為改造運動過程中國民黨與國家各機關間連結關係的基礎。依據《中國國民黨黨政關係大綱》，中央各機關中皆建立國民黨黨團組織，如國民大會、立法委員、監察委員及行政、司法、考試各院內的政治小組，黨中央則以民主集權制的精神，使下層意見有機會反映至上層，上層意見能夠貫徹下層，而下層自行決定之政策亦須通過黨團組織後方能報請中央核定，民意機關與政府機關間所發生的問題，亦須通過組織報由中央解決。而在地方機關中亦循相同模式，在民意機關組織黨團、在政府機關組織政治小組，並由黨、政府機關、民意機關三者內之黨員組成綜合小組，增進黨政間的聯繫，以貫徹黨的政治決策。此一「黨政大綱」可謂開啟了日後以黨領政之鑰<sup>43</sup>。

在以黨政大綱初步落實黨內當時最高機構——中央改造委員會對國家各機關的控制後，1952年國民黨第七次全國代表大會召開，會中蔣介石宣布改造運動已告完成，會後中央改造委員會將政權移交回國民黨中央委員會<sup>44</sup>。同年國民黨於中央委員會下設「黨政關係會議」，此一機構後於1955年，經國民黨中央常會決議將其改為「中央政策委員會」，隸屬中央委員會，作為黨政關係的最高領導機關。該機構由蔣介石親自主持，與會成員包括國民黨中央常務委員，以及具國民黨黨員身份之中華民國五院院長、副院長、總統府秘書長、副秘書長、國家安全會議秘書長，必要時得邀請國民大會及五院中之黨員或其黨部主

<sup>42</sup> 王振寰 (1996)，《誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構》，頁 58，台北：巨流。

<sup>43</sup> 陳明通 (1995)，《派系政治與臺灣政治變遷》，頁 106，修訂一版，台北：月旦。

<sup>44</sup> 許福明 (1986)，《中國國民黨的改造 (1950~1952) 兼論其對中華民國政治發展的影響》，頁 76-78，臺北：正中書局。

管參加，在威權統治時期，重要政策皆係由此一組織統一領導<sup>45</sup>。此一制度設計更強化了蔣介石本人對於國家各機關的掌控，整套機制可說是先將黨的體系與國家部門的體系合為一體，再透過黨內民主集權式的領導系統，達到「以黨領政」的目的<sup>46</sup>。



除制度、組織面的改造外，國民黨改造運動的另一項重點為吸收新黨員，擴大組織規模，確保國家各機關中皆有一定比例的國民黨黨員，落實蔣介石所謂「每一黨員必須編入基層組織，每一基層組織務必深入民眾」的指示<sup>47</sup>，加上在國民黨壟斷政治權力的統治方式下，具備國民黨黨員身份並對國民黨表達忠誠，在黨國體制中成為追求政治前途不可或缺的準則，故改造運動後，政府機關中黨員與非黨員的比例，在中央為5:1，省級為1:1，縣市級為8:13<sup>48</sup>。國民黨黨員佔國家機關中職員的比例，雖呈現從中央往地方遞減的分佈模式，但即便是比例較低的縣市級機關，仍保持超過三分之一的黨員比例。若將前述國民黨在各政府機關內的組織配置以及黨中央的控制機制比擬為骨幹的話，此種黨員比例搭配國民黨改造運動後的黨內民主集權制度，可謂是實踐國民黨對國家機關控制的血肉。國民黨對於國家機器的動員與控制，即是藉由此兩種方式達成。

### 第三項、黨國體制下的社會控制

有鑒於在國共鬥爭中的失敗經驗，蔣介石意識到國民黨之弱點在於忽略對於社會大眾的控制，於是改造運動的另一大重點即為強化國民黨對社會的控制力，提倡「本黨以青年、知識份子及農民、勞工等廣大的勤勞大眾為社會基礎」<sup>49</sup>。具體而言，透過前述改造運動後成立的特別黨部，以先佔的排除方式掌

<sup>45</sup> 許福明，前揭註 23，頁 177，臺北：正中書局。

<sup>46</sup> 倪炎元，前揭註 22，頁 110。

<sup>47</sup> 陳明通，前揭註 43，頁 105。

<sup>48</sup> 若林正丈，前揭註 24，頁 95。

<sup>49</sup> 許福明，前揭註 23，頁 125。

握社會中各領域中之社會團體的主導地位，排除其他自主性社會團體出現的可能<sup>50</sup>，學者將國民黨此一社會控制機制定位為國家統合主義<sup>51</sup>。

然而，國民黨作為徒具列寧式政黨運作方式，而無共產主義思想作為意識型態的政黨<sup>52</sup>，其作為統治正當性的意識型態係以民族主義為主，但一般而言民族主義並不像共產主義獲自由主義般具備強大的群眾動員力量<sup>53</sup>。故其所採取的策略，不以追求一般列寧式政黨的社會動員力為目標，而是以將青年、學生、農民、勞工這些群眾拉進其國家統合主義的構造中，使其不能成為競爭者或敵對者的動員泉源為最終目標，故又有學者稱其為「排他性、脫動員性的統合主義」<sup>54</sup>。

除黨組織對社會領域的深入滲透外，被國民黨所掌握的國家機器，在法律制度方面亦全力配合限縮社會團體的自主空間，讓國民黨能最大化對社會的控制力。1948年國民大會通過「動員戡亂時期臨時條款」，實質上架空理應在憲政時期施行的憲法，1949年5月19日，台灣省政府主席兼台灣省警備總司令陳誠發佈台灣省戒嚴令，宣布台灣自隔日零時起戒嚴，揭開長達38年的戒嚴時期序幕，加上各種「無系統地持續有效」的治安法規，給予了政府相當大的執法空間<sup>55</sup>。在「動員戡亂——戒嚴」兩套法律制度加上相關治安法規所打造的非常體制下，不僅人民的結社、集會、言論等重要的政治自由被嚴格限制，同時也藉由相關法律制度，將社會各領域之團體納入黨國體制的控制之下。

<sup>50</sup> 龔宜君，前揭註 25，頁 2-2。

<sup>51</sup> 陳明通，前揭註 43，頁 110；吳介民（1990），《政體轉型期的社會抗議：台灣 1980 年代》，頁 27，國立臺灣大學政治學研究所碩士論文；王振寰，前揭註 42，頁 60；朱雲漢，前揭註 34，頁 142。

<sup>52</sup> Steve Tsang, *Transforming a Party State into a Democracy*, DEMOCRATIZATION IN TAIWAN, at 4(1999)

<sup>53</sup> 林佳龍（1999），〈解釋台灣的民主化——政體類型與菁英的策略選擇〉，《兩岸黨國體制與民主發展》，頁 97，台北：月旦。

<sup>54</sup> 若林正丈，前揭註 24，頁 119-120。

<sup>55</sup> 若林正丈，前揭註 24，頁 104。

以學生為例，蔣介石責成其子蔣經國成立救國團，深入台灣各地校園，除職司吸收學生族群進入黨國機器服務外，亦發揮監視各校園內學生言論思想表達的功能，從第一線防堵對當局者不利的學運發生。



又以勞工團體為例，由於未能有效控制勞工團體為國共鬥爭敗因之一，故使其成為國民黨眼中重要的控制對象。黨國體制下針對勞工團體，採取集體勞動法制加以壓抑，亦即透過對工會其實並不信任的工會法，佐以嚴密的行政監督，將工會置於政府的支配之下<sup>56</sup>。

宗教團體方面亦無法逃離黨國體制下的社會控制。國民黨在各個為其所認定的「純正宗教」中，成立以「中國」或「中華」為名的宗教協會，納編各宗教團體，藉以掌控正教關係，甚至深入影響內部權力與儀式教理的發展，更以黨部名義成立「宗教聯繫輔導小組」，納入包括情治系統在內的政府相關部門人員，負責宗教問題處理<sup>57</sup>。

在這套制度中，爭取自主空間動輒被扣上「叛國」、「通匪」的罪名，佐以龐大的軍、警、特務組織作為嚴格貫徹此一制度的強大實力，對台灣社會執行全面的監視與控制，使之喪失集體抗議的動員能力<sup>58</sup>。就結果上來說，國民黨運用黨國體制所達成的社會控制，是十分成功的。論者有指出，在分工嚴密的黨組織滲透以及國家強制力的配合下，除了原級性團體的家族、本土宗教、少數本土化的外來宗教團體之外，幾乎所有具有近代性格的社會團體，都被置於國民黨黨國體制的滲透之下<sup>59</sup>。

---

<sup>56</sup> 黃程貴、王能君（2014），〈台灣戰後勞動法學發展史〉，蔡勝偉、何賴傑、劉連煜、王文宇、黃程貴、王能君（合著），《戰後台灣法學史》，頁 167，台北：元照。

<sup>57</sup> 吳鯤魯（2004），〈政治自由化的潛流：1970 年代威權統治下的台灣人權發展〉，《人權理論與歷史論文集》，頁 363，新北：國史館。

<sup>58</sup> 陳明通，前揭註 43，頁 27。

<sup>59</sup> 若林正丈，前揭註 24，頁 125。



## 第四項、黨國體制下的財產累積

誠如前述所整理，在台灣過往的黨國體制運作下，政府由國民黨所控制，透過控制政府，國民黨進一步控制了社會，雖未具備強大的動員力量，但已足以形成一種排他性的先佔，使其能夠扶持特定團體在該領域中的獨大地位。在這種環境下，國民黨便有機會靠著對國家機器、社會領域的控制，獲取鉅額的財產或經濟利益，形成廣為詬病的「不當黨產」。

不當黨產的財產來源相當多樣，為對其進行妥善處理，各種財產的取得管道、與威權統治甚至黨國體制的關聯性為何，可說是最重要的前提認知，也一直是相關研究的一大困擾。學者嘗試將來源五花八門的國民黨黨產進行系統化整理，依其歷史來源分為接收日產、侵佔國有及公有財產、黨庫通國庫、黨營事業、強徵人民財產等五種類型<sup>60</sup>。本文擬以此種分類為基礎，分別說明各該來源之黨產取得與過往威權統治之關聯性。

### 第一款、接收日產

1945年8月15日日本投降後，國民政府代表同盟國接收日本統治下的台灣，國民政府的行政院所頒定《收復區敵偽產業處理辦法》，其中第4條第3項規定「產業原為日僑所有者，其產權均歸中央政府所有」，此一規定成為日後擔任台灣省行政長官兼警備總司令之陳儀，接收日本人在台資產的法源依據。

根據此一法律的授權，當時國民黨基於訓政時期的特殊地位，接收了兩類的日產，其一為撥歸國民黨經營的戲院，依《台灣省接收日資企業撥歸公營清冊》共有19家之譜<sup>61</sup>，另有一家不在該清冊上，但原為日人所經營後由臺灣電影事業股份有限公司（中影前身）所經營者<sup>62</sup>，故總數應為20家。其二為其他會同省長官公署接管的文化事業，蓋依前揭的《收復區敵偽產業處理辦法》第3條規

<sup>60</sup> 李福鐘（2008），〈國民黨黨產取得之類型分析〉，台灣史學雜誌，第5期，頁147。

<sup>61</sup> 王泰升（2000）。〈中國國民黨的接收「日產」為「黨產」〉，《律師雜誌》，245期，頁105-106。

<sup>62</sup> 李福鐘，前揭註60，頁151。

定，文化事業應由省市政府接收，但實際上，國民黨中央執行委員會宣傳部，卻以《中央宣傳部接管台灣文化宣傳事業計畫綱要》要求台灣省行政長官公署依該綱要辦理文化事業的移轉。該綱要中具體名列了應由其接收之各種文化事業資產，包括各日資報社、具日本國家通訊社地位的同盟社（由中央通訊社接收）、台灣總督府映畫隊（由中央電影攝影場接收）、台灣放送協會及其各地放送局（由中國廣播公司接收）等<sup>63</sup>。

## 第二款、佔用國有財產

在過往威權統治時期，國民黨透過控制政府之方式，使其各縣市黨部，以及諸如救國團、婦聯會、民眾服務社等組織無償佔用、使用國有財產。如救國團團委會使用的土地其實係分屬於陸軍總部、退輔會、教育部以及各地縣市政府。而民眾服務社之據點更是遍布全台，截至1953年為止，可能已達到每一鄉鎮至少一家民眾服務社之規模，直至2004年，依照國民黨所公布之資料，仍有67個鄉鎮設有民眾服務社的據點，其所使用之房舍有多少涉及到國有、公有財產的侵占，恐需進一步釐清<sup>64</sup>。

## 第三款、國庫通黨庫

由於國民黨長期以來掌握國家機器的控制權，且缺乏有效監督，故透過控制國家機器獲取經費補助或進行尋租行為之情事屢見不鮮。

早在1958年，傅正就在《自由中國》內撰寫社論，抨擊國民黨透過控制政府獲取黨費的手法。其在《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》一文中，指出國民黨搜刮黨費的主要手法，係透過政府主管單位的權力，將黨組織運作所需之經費公開列入政府預算，甚至將整個黨組織納入政府機關，一併編列預算。如國民黨的省、縣市黨部，雖未納入政府組織內，但卻可每年由省、縣市政府獲得固定經費以維持運作，遍布全台的民眾服務站更是變成了縣市政府的附屬單位，一切人事業務費由縣市

<sup>63</sup> 王泰升，前揭註 61，頁 106-107。

<sup>64</sup> 李福鐘，前揭註 60，頁 153-154。

政府負擔<sup>65</sup>。又如作為國家銀行的中央銀行理論上不應經手任何存貸業務，卻在1961年至1970年提供國民黨合計1億6千5百萬的無息貸款。國民黨作為一私人，卻長期獲得國家編列預算補助的荒謬現象，甚至導致前台灣省主席吳國楨與國民黨當局公開攤牌後赴美一走了之，顯見國民黨長期藉由對國家的控制補助自己黨庫之弊病<sup>66</sup>。

尋租行為方面，最著名的例子即為「特種外匯」。早期由於管制物品並無外匯配額，欲進口管制物品必須向國民黨中央黨部的財務委員會申請「特種外匯」，且申請人必須具備國民黨員之身份。該特種外匯的匯率不以官方匯率計算，甚至往往遠高於黑市匯率，由國民黨中央黨部的財務委員會以此高價向貿易商收取外匯後，再以官方匯率向臺灣銀行繳交外匯，從懸殊的價差中賺取暴利<sup>67</sup>。

特種外匯制度除讓國民黨能夠從中賺取暴利外，也限制了自由市場的競爭。在「特種外匯」下，國營及黨營企業相對於需要向國民黨申請特種外匯之民間貿易商，擁有了絕佳的優勢，除能享有不受政府對外匯及進出口的嚴格管制，亦不必如其它民營企業需要經過冗長且複雜的「特種外匯」申請過程。透過特種外匯制度，國民黨可輕易扶植其所經營之特定行業，直接壟斷該產業之市場<sup>68</sup>。

#### 第四款、黨營事業

黨營事業可說是與國民黨威權統治的維持最直接相關的黨產類型，除可累積大量財富外，更能用以維繫政商關係。

<sup>65</sup> 傅正（1960），〈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〉，自由中國，第22卷第11期，頁335-336。

<sup>66</sup> 李福鐘，前揭註60，頁156-158。

<sup>67</sup> 傅正（1958），〈從滿街蘋果談到外匯管制的弊端〉，自由中國，第18卷第5期，頁143-144；李福鐘，前揭註60，頁158。

<sup>68</sup> 高仁山、陳盛彬、涂京威（2018），〈特種外匯：國民黨威權政府與外匯的管制弊端〉，黨產研究，第3期，頁120。



黨營事業的起源可追溯至中華民國進入行憲之時，為落實黨政分離，國民黨形式上不能再由政府編列預算維持運作，為維持國民黨運作所需的龐大開銷，經營黨營事業成為了國民黨當時的首要選擇<sup>69</sup>。黨營事業內又可分為黨營文化事業及黨營經濟事業兩種類型，其中黨營文化事業擔負的是文化、思想宣傳的任務，本來就不是以追求盈餘為目的，故黨營經濟事業遂成為黨之經費來源的希望所在<sup>70</sup>。

在國民黨黨營經濟事業的版圖中，不乏國民黨透過對政府的控制，在該產業中為該事業打造寡佔甚至獨佔地位者。如在金融產業領域中，1959年成立的中華開發信託投資公司，是當年唯一的中長期貸款機構，透過獨家包攬美元相對基金的轉貸業務、中央銀行與經合會貸款的轉貸業務、經合會特別帳戶貸款業務、以及中美經社發展基金貸款業務等，以無本萬利之方式賺取暴利<sup>71</sup>。另一明顯之例子為復華證券金融公司，經濟部證券管理委員會以一紙行政命令，要求臺灣銀行、土地銀行、交通銀行等3家公股銀行「自復華證券金融公司開業之日起，停辦證券融資業務」，復華證券金融公司因此壟斷台灣證券融資業務的獨家經營權超過10年<sup>72</sup>。而隨著中華開發創辦後，民營事業如雨後春筍般成立，產物保險業前景看好，黨營的中央產物保險公司於1961年特許成立，除辦理一般民間保險業務外，更藉著國民黨中央財委會向聯勤司令部、國防部參謀總長疏通、施壓，獨占了軍中保險業務<sup>73</sup>。

除金融、保險業之外，黨營事業在二級產業也有相當「亮眼」的表現。除透過退輔會系統，壟斷了天然氣供應的液化石油供應處，以及各地的「欣字輩」天然氣公司外，1970年代起黨營事業大量依附政府的產業發展政策而擴充版圖，插手於各種政府所推動的主體策略性工業，如在石化中游工業中投資台

<sup>69</sup> 李福鐘（2008），〈威權體制下的國民黨黨營企業〉，國史館學術集刊，第18期，頁195。

<sup>70</sup> 邱麗珍（1997），《國民黨黨營經濟事業發展歷史之研究一九四五～一九九六》，國立台灣大學政治學研究所碩士論文，頁43-44。

<sup>71</sup> 陳師孟、林忠正、朱敬一、張清溪、施俊吉、劉錦添（1992），《解構黨國資本主義——論台灣官營事業之民營化》，三版，頁70，台北：澄社。

<sup>72</sup> 李福鐘，前揭註69，頁214。

<sup>73</sup> 李福鐘，前揭註69，頁209-210。

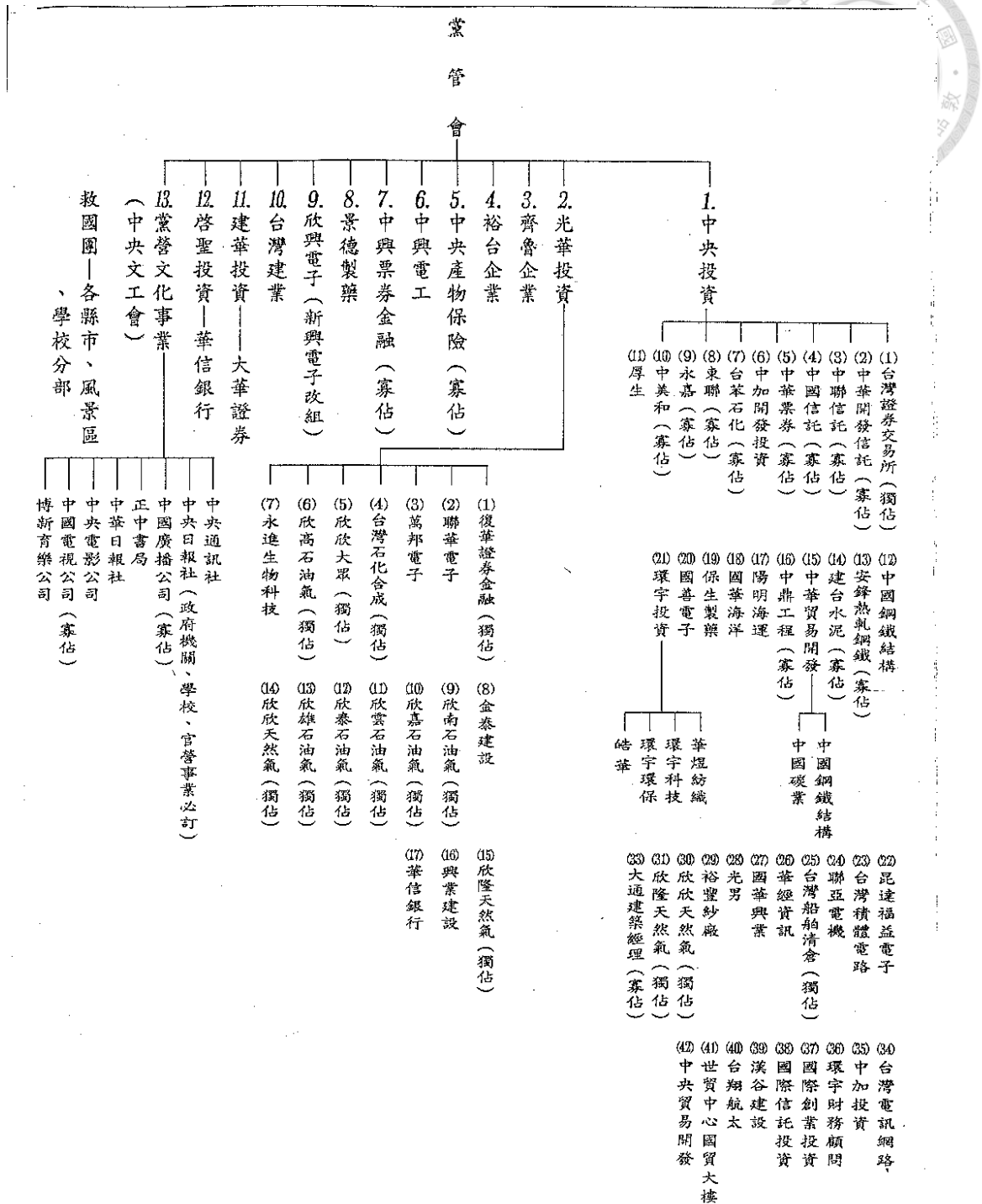
苯石化、東聯化學、永嘉化學、中美和石化等寡佔事業以及具獨佔地位的台灣石化合成。在鋼鐵下游工業工業中投資安鋒熱軋鋼廠寡佔事業等<sup>74</sup>。從黨營經濟事業的版圖隨著政府經濟政策而擴張的趨勢觀察，不難發現黨營經濟事業是配合政府政策進行政策性投資，在產業結構中參與公營事業在產業上游的獨佔地位，並參與產業中下游的投資<sup>75</sup>。

---

<sup>74</sup> 朱雲漢，前揭註 34，頁 150。

<sup>75</sup> 黃兆年（2008），《轉型正義在台灣政經發展中的角色定位》，國立台灣大學社會科學院政治學系碩士論文，頁 99-100。

圖 1: 1989 年國民黨黨營事業概圖<sup>76</sup>



黨營經濟事業種種藉黨國體制之便寡佔、獨佔產業領域的現象，對國民黨施行的威權統治提供了相當直接的幫助。學者指出，在威權主義式的政治體制內，對寡占性經濟部門的管理及控制，可說是統治精英在建構及維持其政權時，不可或缺的要害，不但各種因規模經濟而自然形成的獨佔或寡佔經濟部門

<sup>76</sup> 陳師孟、林忠正、朱敬一、張清溪、施俊吉、劉錦添，前揭註 71，頁 80-81。

多半成為政治利益分配的籌碼，而且統治精英還會進一步利用國家機構的強制力，以限制競爭來創造政策性的獨佔或寡佔部門，來增加可以用來做政治性分配的經濟租金<sup>77</sup>。在台灣的脈絡下，國民黨透過掌控各種獨佔或寡佔的產業，除了得以充實黨庫外，亦可用以拉攏本土資本家以及籠絡地方派系<sup>78</sup>，進而鞏固其政商關係及統治基礎。

### 第五款、強徵人民財產

此種黨產類型，最著名之案例為國家發展研究院（前身為革命實踐研究院）案。該土地原為日治時代經營鳳梨罐頭致富之葉金塗所有，1942年為日本政府所徵用，但葉金塗仍保有土地所有權狀。國民政府接管台灣後，國民黨中央委員會將該地視為日產而接收，開始強行佔用該地，地主礙於當時政治氛圍之肅殺只能隱忍。1946年葉金塗逝世，其孫葉中川繼承該地，仍舊只能坐視祖產遭國民黨無償佔用，直至1954年木柵鄉公所趁葉中川外出經商，與其母訂定為期3年之私有耕地租約，並隨即交予國民黨中央委員會使用，國民黨在當地設置名為「中興山莊」之革命實踐研究院分院，作為調訓國民黨基層幹部之地。3年租約到期後葉中川先後多次向國民黨中央委員會表達欲再次簽訂租約或收回土地，但皆未獲回應，直至1961年國民黨提出支票欲繳交租金，惟因金額計算不合理遭葉中川拒絕。

1962年1月16日，葉中川在家中用午餐時，遭4名配槍之人闖入帶走，被要求簽下「杜賣證書」出售系爭土地予國民黨中央委員會。葉中川歷經二二八事件以及白色恐怖威脅，唯恐從此人間蒸發，無奈之下只得用對方已準備好的「葉中川」印章簽下契約，以19萬1千1百元之低價將系爭土地售予國民黨<sup>79</sup>。

<sup>77</sup> 朱雲漢，前揭註 34，頁 139。

<sup>78</sup> 朱雲漢，前揭註 34，頁 150-151。

<sup>79</sup> 黃雅鈴（2011），《國民黨不當黨產的個案研究——以國發院土地為例》，國立臺北教育大學人文藝術學院台灣文化研究所碩士論文，頁 85-98。

## 第二節、民主轉型與鞏固



不當黨產的形成與過往威權統治之運作模式關係密切，已如前述。但進一步值得討論的是，此種在威權時期所產生的不合理現象，為何未在民主化的過程中隨著威權統治的消逝而解消，而成為殘留至今的威權遺緒？本文認為此與台灣民主化的脈絡有關，應從台灣的民主化有何特色著手，才能提出一初步的解釋。

1970 年代起，第三波民主化的浪潮席捲全球，台灣亦身在其列。1987 年蔣經國宣布解除戒嚴，開始台灣的民主轉型，黨禁、報禁等威權時期之政治權利限制亦逐一解除，台灣的政治生態從以往國民黨不可挑戰的地位漸漸進入民主政治的政黨競爭。而後，李登輝執政時期爆發野百合學運，進而促成萬年國會全面改選、憲政改革等民主轉型措施，直至 1996 年我國舉行第 1 次總統直選，可說是民主轉型完成的指標，甚至可認為台灣今日已走入民主鞏固的階段。以下將就台灣民主轉型的驅力、過程乃至民主鞏固的脈絡進行爬梳，以求初步分析台灣民主化的特色，為不當黨產之所以殘留至今的原因提出初步的解釋。

### 第一項、民主轉型的驅力：內外交織的壓力

國民黨以黨國體制實行威權統治至 1970 年代，開始出現鬆動的跡象，並逐漸累積出在 1987 年迫使蔣經國宣布解嚴的各方壓力，其中又可分為來自外部國際環境以及來自臺灣內部的壓力。

#### 第一款、外部壓力

1960 年代，中華人民共和國漸漸受到世界各國的承認，1978 年 12 月 26 日，美國宣布與中華人民共和國建立外交關係，並與中華民國斷交，台美共同防禦條約在 1979 年廢止，改以台灣關係法作為規範美國對台灣關係的法律。其中第 2 條 c 項規定「本法律所包含的條項，不得牴觸美國對於人權；特別是台灣約 1800 萬住民之人權的關係，保護及增進台灣所有人的人權，依此項法律在

確認是美國的目的」。台灣關係法通過後成為在美台人進行對台政策倡議時的重要依據，並藉由對美國政府的倡議向國民黨政府施壓。由於美國對國民黨政府是很重要的外部正統性源泉，在對美戰略重要性減少的大環境下，國民黨政府被迫更重視其「自由」、「進步」的形象，以換取美國的支持。台灣關係法在此種運作下，發揮了從外部確保台灣政治自由空間的功能<sup>80</sup>。

另一方面，中華人民共和國停止與中華民國間的軍事對峙，兩岸漸漸走向和平交流，此種一改過去對中華人民共和國政權採否定態度、轉而承認其對中國合法統治的態度，也對於國民黨政權在台灣實行威權統治所憑藉的重要基礎——法統造成重大打擊。作為威權統治基礎的法統一旦動搖，建立在其之上的「萬年國會」以及「使內戰局勢固定化」的各種不合理制度便顯得更加不合理，也強化了黨外勢力要求民主化的正當性。更有甚者，會讓台灣追求民主化的呼聲與追求台灣人民自決的主張相結合<sup>81</sup>，根本性地打擊國民黨對台灣的統治基礎。

## 第二款、內部壓力

為因應隨著中華人民共和國逐漸受到各國承認所造成的法統危機上升，國民黨政權在當時為挽救法統危機所採取的策略，為萬年國會的增額補選以及擴大啟用台灣人擔任黨國要職的「台灣化」政策。但增額補選對法統危機來說終究只是拖延時間，並未根本解決法統危機，反而隨著大陸地區的國會席次比例因為增額補選而日漸稀釋，更凸顯國民黨政權以「中國正統」自居的荒謬。同時「台灣化」政策亦無法應付逐漸成長的中產階級所追求的政治參與空間，部分中產階級為爭取政治空間，漸漸成為國民黨以外的政治勢力。

1970年代黨外勢力逐漸形成<sup>82</sup>，透過地方選舉及國會增額選舉開始爭取地方及中央層級的政治空間，並試圖衝破「黨禁」的限制，組成屬於黨外的政

<sup>80</sup> 若林正丈，前揭註 24，頁 193-195。

<sup>81</sup> 若林正丈，前揭註 24，頁 197。

<sup>82</sup> 薛化元、楊秀菁、蘇瑞鏘（2015），《戰後台灣人權發展史（1945-2000）》，頁 191-192，新北：稻鄉。

黨，與國民黨爭取更進一步的政治空間。在國民黨政權試圖壓制黨外勢力的衝突中，中壢事件<sup>83</sup>及美麗島事件<sup>84</sup>相繼爆發。美麗島事件更引起部分美國政界的關注，在美麗島軍事大審期間，國際各大新聞媒體亦派員來台採訪，執政當局為表開明，並未對採訪做太大的限制，因此各大報皆能充分報導審訊的過程，引起社會大眾對台灣政治問題的思考<sup>85</sup>。而在美麗島大審過程中所發生的林宅血案<sup>86</sup>，更讓美麗島大審的環境發生重大的變化，削弱了國民黨當局對美麗島大審被告進行負面宣傳的效果，為黨外勢力爭取了更多的台灣民眾支持，其結果亦彰顯於 1980 年底中央民意代表選舉、1981 年初監察委員選舉以及 1981 年底地方公職選舉的選舉結果中<sup>8788</sup>。

在全面鎮壓黨外勢力失敗後，國民黨內的鷹派路線企圖以更激烈的方式打壓反對國民黨之勢力。1981 年的陳文成事件、1984 年的江南事件，皆以取人性命的直接暴力企圖打擊反對勢力<sup>89</sup>，但皆造成反效果，引起美國高度關注甚至反制<sup>90</sup>，反而使國民黨政權之處境更為艱難。

於此同時，蔣經國的健康狀況每況愈下，權力繼承的危機浮現。黨外勢力的日漸壯大加上鷹派出手屢次受挫，讓其後繼者問題成為深刻的政治不安問題。江南事件更一度傳出與蔣經國次男蔣孝武有關，一連串對於蔣經國及國民黨威信造成相當大傷害的事件，迫使蔣經國公開宣布蔣家不可能有人再度繼續擔任總統職務<sup>91</sup>，之後更將蔣孝武外放至新加坡以示其決心<sup>92</sup>。

---

<sup>83</sup> 李筱峰 (1991)，《台灣民主運動四十年》，頁 124-125，台北：自立晚報社文化出版部。

<sup>84</sup> 李筱峰，前揭註 83，頁 150-151。

<sup>85</sup> 李筱峰，前揭註 83，頁 155。

<sup>86</sup> 胡慧琴 (2013)，《百年追求：台灣民主運動的故事·卷三，民主的浪潮》，頁 194-196，新北：衛城。

<sup>87</sup> 李筱峰，前揭註 83，頁 169-177。

<sup>88</sup> 若林正文，前揭註 24，頁 202-203。

<sup>89</sup> 胡慧琴，前揭註 86，頁 191。

<sup>90</sup> 若林正文，前揭註 24，頁 205-209。

<sup>91</sup> 薛化元、楊秀菁，前揭註 29，頁 308。

<sup>92</sup> 胡慧琴，前揭註 86，頁 211。

種種因素加乘之下，以同樣的黨國威權體制繼續維持國民黨的執政地位穩固已越來越不可能，採行自由化的路線，將黨外勢力納入政治體系中，成為蔣經國不得不做的選擇<sup>93</sup>。



## 第二項、轉型的過程

### 第一款、蔣經國時代：政治自由化

在上述的內外壓力交互作用之下，領導國民黨政權的蔣經國為延續國民黨對台灣之統治，決定啟動政治上的自由化改革<sup>94</sup>，以維持政權的「向前逃走」<sup>95</sup>。1986年4月，蔣經國在國民黨中常會下設「政治革新12人小組」，並指示其開始與黨外勢力進行溝通工作，儘管溝通成果不佳，但也說明了蔣經國在此時已做了政治自由化的決定<sup>96</sup>。

同年9月28日，黨外人士於圓山大飯店舉行大規模集會，無視當時黨禁仍在實施中，宣布成立民主進步黨（下稱民進黨）<sup>97</sup>，實現自雷震案以來黨外勢力的一大目標——組黨，此舉也大大衝擊了國民黨政權。面對內外壓力的蔣經國及其所領導的國民黨政權，此時已經無法再採取以往的鎮壓作法，只能以「民進黨的組成仍在準備階段」為由消極的不承認也不取締<sup>98</sup>，並不斷透過國家部門、黨政高層、新聞媒體「放話」對此絕不容忍<sup>99</sup>。1987年7月15日，蔣經國宣布解除戒嚴，形同解除黨禁，並於1988年1月1日正式解除長達36年的報禁，箝制住台灣參與政治自由的兩大限制終於結束。

<sup>93</sup> 若林正文，前揭註24，頁204-209。

<sup>94</sup> 林佳龍，前揭註53，頁119，台北：月旦；薛化元、楊秀菁（2004），前揭註29，頁315。

<sup>95</sup> 若林正文，前揭註24，頁219。

<sup>96</sup> 若林正文，前揭註24，頁219-220。

<sup>97</sup> 李筱峰，前揭註83，頁240。

<sup>98</sup> 若林正文，前揭註24，頁221。

<sup>99</sup> 胡慧琴，前揭註86，頁299，新北：衛城。



## 第二款、李登輝時代：政治民主化

解嚴不久後蔣經國逝世，其權力繼承人李登輝在克服黨內的權力鬥爭後，於 1988 年 2 月 22 日繼任蔣經國為總統，著手推動政治民主化的改革<sup>100</sup>。

但由於李登輝在黨內的權威性並不如過去的政治強人兩蔣父子，加上其本省籍的出身，與黨內以外省籍為首之保守派間的衝突始終存在<sup>101</sup>。1990 年，遷台後未曾改選過之國民大會企圖趁總統改選擴張權力，加上國民黨內部因提名總統候選人人選，引起被稱為「二月政爭」的黨內派系鬥爭，種種貪戀權力、忽視民主化訴求的行為引起部份台灣人民不滿。同年 3 月爆發野百合學運，以 9 名學生為首，群眾齊聚現在的自由廣場進行和平靜坐，學運中提出 4 大改革訴求，包括解散國民大會、廢除動員戡亂時期臨時條款、召開國是會議、擬定政經改革時刻表<sup>102</sup>，獲得時任總統的李登輝首肯，並承諾召開國是會議討論修憲事宜，後於 5 月 20 日的總統就職典禮上正式宣示對學運之上開承諾<sup>103</sup>。同年 6 月 21 日，大法官做出司法院釋字第 261 號解釋，解釋中認為第 1 屆中央民意代表及其增額補選代表，在第 2 屆中央民意代表選出報到之前一日，國民大會代表應即解職，立法委員及監察委員應即終止行使職權<sup>104</sup>，為接下來的民主化工程做好前期準備。

1991 年開始，在李登輝主政的國民黨主導下，台灣透過分批修憲的方式，逐步強化中華民國對內的民主代表性<sup>105</sup>，完成民主化制度的建置，付清了學者所謂台灣「分期付款式的民主化」的「尾款」<sup>106</sup>。1991 年 4 月透過第 1 次修憲，解決了第 1 屆中央民代的退職，並賦予第 2 屆中央民代重新選舉的法源，同時也通過廢止「動員戡亂時期臨時條款」<sup>107</sup>，結束施行超過 40 年的動員戡亂

<sup>100</sup> 林佳龍，前揭註 53，頁 127。

<sup>101</sup> 曾建元（2008），《解嚴二十年來的憲政發展》，全國律師，第 12 卷第 3 期，頁 6。

<sup>102</sup> 李怡俐（2016），《當代轉型正義的制度與規範脈絡——兼論南韓與台灣的經驗比較》，頁 365-366，台北：元照。

<sup>103</sup> 薛化元、楊秀菁、蘇瑞鏘，前揭註 82，頁 320。

<sup>104</sup> 李怡俐，前揭註 102，頁 366。

<sup>105</sup> 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞（2008），《憲法：權力分立》，頁 552，二版，台北：元照。

<sup>106</sup> 若林正丈，前揭註 24，頁 236。

<sup>107</sup> 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞，前揭註 105，頁 548。

時期，台灣於該年年底舉行第 1 次中央民意代表選舉。1994 年第 3 次修憲則是確認總統直選之制度<sup>108</sup>，其後，台灣於 1996 年舉行台灣第 1 次總統直選。

參考學者對民主轉型所提出的定義為，一個政治體制中最有力量的集體決策者是否經由公平、公正和定期的選舉產生，在這種選舉中候選人可以自由地競爭選票，而且基本上所有的成年人都具有投票權<sup>109</sup>。落實總統直選後的台灣，無論是中央民意代表或是總統，都已改由台灣人民直接以選票選出，在上述定義下應可認為已完成所謂的民主轉型。而從解嚴開始，至落實總統直選為止，前後歷經了近 10 年的時間，顯示台灣的民主轉型並非一夕到位，而是從政治空間的鬆動開始，一步步走向以修憲方式落實全民直選，故學者又稱台灣的民主化過程為分期付款式的民主化<sup>110</sup>。

### 第三款、民主鞏固的外觀

所謂民主鞏固，必須以民主化作為前提，意味著在一個政治體制下，民主作為一種複雜的機制、系統甚至圖像化的驅力、抑制力，成為唯一的遊戲規則，換言之，也就是指沒有任何有影響力的政治團體，試圖以推翻民主或訴諸國內外暴力的方式爭取政權，即便是遭逢重大的經濟或政治危機，絕大多數人仍舊應在民主程序的框架下尋求解決。民主鞏固同時也意味著民主價值已經成為一種日常，並深深內化在社會、法律制度、甚至人心及政治算計中<sup>111</sup>。

另有學者認為，所謂民主鞏固的標準，可以「二次輪替考驗」（two-turnover test）檢驗之，若在轉型期的初次選舉中掌權的政黨，在此次後的選舉中失利，並把權力移交給選戰中的獲勝者，然後這些獲勝者又和平地把權力移交給次一屆選舉中的獲勝者，那麼此一民主政權就可被認為已經鞏固<sup>112</sup>。

<sup>108</sup> 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞，前揭註 105，頁 548。

<sup>109</sup> Samuel P. Huntington，前揭註 39，頁 19。

<sup>110</sup> 若林正文，前揭註 24，頁 253

<sup>111</sup> Juan J. Linz & Alfred Stepan, *Toward Consolidated Democracies*, 7.2 *Journal of Democracy*, 14-16. (1996)

<sup>112</sup> Samuel P. Huntington，前揭註 39，頁 304-305。

回到台灣的脈絡，形式上而言，台灣雖自 1996 年總統直選後就可說達成了民主國家的條件，並且在 2000 年發生第 1 次政黨輪替、2008 年發生第 2 次政黨輪替，過程中，無論檯面上的何種政黨，皆遵循著民主政治，以公平、公正之選舉方式決定政治權力之有無，縱使敗選者或對執政者不滿的反對派，偶有較為激烈的抗爭行為，但亦屬零星個案，並沒有政治團體試圖以推翻民主價值、甚至暴力的方式爭奪政權，似已進入前述學者所謂民主鞏固的階段。

然而潛藏在此種民主鞏固外觀下的實際情況，係肇因於台灣民主化進程的不理想政黨競爭，國民黨藉由過往威權統治所握有的優勢在現今的政黨競爭中得到了一定程度的保留，使其他政黨在與其競爭時必須對抗非出自於民主政治的壓倒性優勢，此種狀況實難謂民主政治已發展成熟至民主鞏固階段。

故本文認為，雖台灣在形式上已符合民主鞏固的定義，但實則台灣的民主政治運作還存有許多源自於過往威權統治及民主化進程的瑕疵，實難謂民主政治的發展已臻成熟。而種種潛藏在民主鞏固外觀下的隱憂，則是台灣的民主政治欲繼續發展所不可迴避的挑戰，亟待吾人正視並妥善處理。

### 第三項、台灣的民主化特色：威權政府主導與分期付款

台灣的民主化改革由蔣經國在重重壓力下宣布解嚴開始，跨出最重要的一步，進入和平的政黨競爭，並由李登輝接棒完全後續的民主化改革。從整個民主轉型的過程中不難觀察出，雖然國內外無論黨外勢力、在美台人、國際情勢、台灣民間社會的發展都是促成國民黨政權啟動民主轉型的因素，但在民主轉型的過程中，從各項改革的時間點、方法乃至於改革程度觀察，主導權皆繫於國民黨政權單方的決定，如蔣經國宣布解嚴、李登輝宣布廢止動員戡亂並主導憲改、且立法院及國民大會皆由國民黨所掌控。作為威權政府反對派的黨外勢力，其實並不具備足夠的政治能量或籌碼與之進行談判或參與各項改革的決定。此種由威權政權的掌權者們結束威權政權，並在將之轉變為民主體制的過程中發揮了帶頭作用，且扮演決定性角色的民主轉型過程，學者稱之為「變

革」，在第三波民主化中不乏以此種模式完成民主化的國家，台灣即為學者眼中的典型例子<sup>113</sup>。

台灣民主化的另一項特色，為並非一步到位，而是經過一段不算短的時間逐步完成的。政治領袖雖然主動推行自由化，但是在邁向全面的民主化方面卻步伐緩慢<sup>114</sup>。1987年蔣經國宣布解嚴，台灣開始進入政黨競爭，期間歷經一連串修法及憲改工程，4年後終止動員戡亂，5年後才第1次進行中央民意代表的全面改選，宣告台灣完成民主轉型的總統直選更是在解嚴的9年後才實現。可見台灣的民主轉型並非一口氣從威權統治過渡至民主政治，而是由威權政權一步步退讓、釋放政治空間，反對派在這段過程中不間斷的衝撞體制所換來，故又有學者以「分期付款式的民主化」形容台灣的民主化過程<sup>115</sup>。

綜合以上討論，本文認為台灣的民主轉型過程具有兩樣特色。其一，台灣的民主轉型係由當時的威權政黨所主導，其充分掌握了推動政治自由化及政治民主化各項改革的節奏，並在適度滿足訴求民主的呼聲及維持政權穩定間取得了良好的平衡。其二，台灣的民主轉型在威權政黨主導的前提下，勢必不可能一步到位，而是漸進式的分批達成，透過此種學者所謂的「分期付款式的民主化」，國民黨得以將改變帶來的衝擊分攤在「每一期的民主化付款」中，使整體政治環境及其自身優勢不因民主化受到過度衝擊，以此維持了民主化過程中乃至於民主化後的政權穩定。此種由國民黨主導且漸進式的民主化進程，給了國民黨在處理不當黨產此一議題上相當大的轉圜空間<sup>116</sup>，一方面期望國民黨在自己所主導的民主化進程，主動徹底清理自己的黨產，本就是找鬼拿藥單；另一方面，分期付款式的民主化進程，使得每一次的民主化改革都不至於對國民黨的政治資本產生太劇烈的衝擊，包括其參與選舉競爭不可或缺的鉅額黨產。在此種民主化的脈絡下，黨產處理的訴求一再遭到擱置，最終成為民主化後的台灣所必須面對的威權遺緒。

<sup>113</sup> Samuel P. Huntington, 前揭註 39, 頁 152。

<sup>114</sup> Samuel P. Huntington, 前揭註 39, 頁 147。

<sup>115</sup> 若林正丈, 前揭註 24, 頁 253。

<sup>116</sup> 林佳龍 (2007), 〈轉型, 沒有正義; 論國民黨黨產與台灣民主鞏固的挑戰〉, 頁 19。



### 第三節、本章結論

國民黨於國共內戰失利敗逃至台灣後，為鞏固其政權，採取列寧式政黨、黨國一體的統治方式，在台灣實行超過數十年的威權統治。在這段威權統治的過程中，國民黨藉由列寧式政黨深入各政府機關的組織特色，以及民主集中制的權力結構，徹底掌控了國家部門，達成了以黨領政的目標；另一方面，藉由戒嚴——動員戡亂此一非常時期的法律制度，以及國家統合主義的領導方針，國民黨掌控了社會部門，雖未達到強大的動員能力，但已足以排除其他團體在社會各領域中的凝聚，達成控制社會的目標。

透過對國家及社會的控制，國民黨及與其關係密切之團體，得以在實施威權統治的過程中聚積大量的財產，其來源可依照歷史淵源粗略分類為接收日產、佔用國產、國庫通黨庫、黨營事業、強徵人民財產等五類，其共同特色為財產的取得皆建立在政府機關的配合及對社會各領域的排他性掌控上。

雖然威權統治已成為過去，但由於台灣的民主化一方面係由當時仍為威權統治執政黨的國民黨所主導，一方面民主化的進程是漸進式而非一步到位，使得過往國民黨透過實施威權統治所累積的鉅額黨產，未隨著威權統治消失，反而一路保留至今，仍為民主化後的台灣所必須承擔的威權遺緒。

# 第三章、黨產條例前的黨產處理經驗及面臨的障礙



## 第一節、黨產處理的呼聲

提出第三波民主化概念之政治學者Huntington曾表示，對台灣此種過往由列寧式政黨執政實行威權統治的國家，「黨政分離」是民主化進程中的最大挑戰，其中最重要的問題就是物質與財政資產的所有權歸屬，即此等財產究係屬於黨抑或國家之爭議<sup>117</sup>。可見黨產處理實係台灣成為民主國家的過程中，難以忽視的一項政治工程。

對不當黨產進行處理之討論，雖是在近年逐漸升溫而受到大眾的注意，但從第1次在台灣被提出討論至今，已經過數十年的歲月。早在1950年代，有志之士即對於國民黨利用當時威權統治之氛圍，所進行的種種不當獲利行為發出不平之聲，如傅正對於當時國民黨經營特種外匯的現象發表社論〈從滿街蘋果談到外匯管制的弊端〉<sup>118</sup>，以及對國民黨各層級黨組織倚靠國家補助運作之現象發表〈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〉<sup>119</sup>。在當時肅殺的威權統治氛圍下，實屬可敬。

解嚴後，對於國民黨黨產的討論逐漸在財經、商業雜誌刊物上出現，雖多為短篇報導的形式，較為零散，欠缺系統性的整理討論，但在政治控制才剛開始鬆綁、國民黨黨營事業面貌仍隱晦不清的當時，已屬相當之貢獻。如財訊月刊在甫解嚴的1988年，於5月的月刊中開辦「黨營事業專號」專題報導，以19篇報導介紹了國民黨黨營事業的版圖、運作狀況以及黨營事業對政黨政治造成的壓力。該專題所揭露的黨營事業版圖橫跨金融業、保險業、傳播業、電影業、石化業、建築業、水泥業、電機業、電子業、紡織業、醫藥醫療用品製造

<sup>117</sup> Samuel P. Huntington, 前揭註 39, 頁 144。

<sup>118</sup> 傅正, 前揭註 67, 頁 143-144

<sup>119</sup> 傅正, 前揭註 65, 頁 335-336。

等領域，並採訪包括當時同時擔任中央投資公司與光華投資公司總經理的殷文俊，以及當時國民黨中央文工會主任戴瑞明<sup>120</sup>，從黨營事業的經營高層第一手取得黨營事業的佈局計畫。又如商業週刊在 1989 年的 109 期中，以「國民黨企業軍團大操兵——撇開『國庫通黨庫』陰影，向民間財團公開宣戰」為封面故事標題，刊載了 14 篇報導，內容以介紹國民黨黨營事業為擺脫黨營事業形象、與民間財團進行商業競爭的改變為主<sup>121</sup>。可說是大大揭露國民黨黨營事業的神秘面紗。

1991 年，由經濟學者陳師孟、林忠正、朱敬一、張清溪、施俊吉、劉錦添等 6 人合著之《解構黨國資本主義——論台灣官營事業之民營化》出版，統計、介紹了當時台灣規模龐大的公營事業版圖，以及黨營事業在其中所佔的重要角色，最後在當時民營化的浪潮中，提出「黨營事業國有化」應作為公營事業民營化之前提。該書特別強調，在長期一黨專政的優勢下，國民黨的黨營事業與公營事業、隱性公營事業已形成一盤根錯節的政治經濟體制，乃是以自由經濟、資本主義的外衣作為掩飾的國家主義經濟型態，而在國家主義的運作下，最核心的目的在於將國家高度介入、控制經濟所獲得的好處，輸往國民黨的黨庫，讓國民黨由此取得大量的不正當利益，強化其統治地位<sup>122</sup>。而為了理想的公營事業民營化，以及民主政治的正常運作，黨營事業的議題必須得到妥善的解決，可說是第 1 本探討國民黨黨營事業、公營事業與台灣政治經濟型態關係的學術專論。

隨著政治風氣的日漸開放，呼籲對國民黨黨產進行妥善處理的民間輿論也越來越高漲。1995 年 11 月，時任民進黨籍立委的黃煌雄成立「全民追討黨產聯盟」，主張國民黨黨產的處理，應透過人民集體的力量與公權力的介入，以立法的方式根本性的解決<sup>123</sup>。2000 年 1 月，「全民監督黨產改革聯盟<sup>124</sup>」成立，由

<sup>120</sup> 《財訊》，第 74 期，頁 113~202，1988。

<sup>121</sup> 《商業週刊》，第 109 期，頁 22~62，1989。

<sup>122</sup> 陳師孟、林忠正、朱敬一、張清溪、施俊吉、劉錦添（1991）。《解構黨國資本主義——論台灣官營事業之民營化》，4 版，頁 23-25。台北：澄社。

<sup>123</sup> 《全民追討黨產聯盟成立聲明：奪之於民，還之於民——台灣人民共同追討國民黨黨產的歷史任務》

<sup>124</sup> 已於 2011 年 12 月改組為黨產歸零聯盟。

台灣大學法律系蔡墩銘教授擔任召集人，台灣法學會理事長黃宗樂擔任執行長。該聯盟在成立聲明中主張，各政黨應立即主動公布黨產，並應立法禁止所有政黨經營、投資營利事業，以求所有政治資金來源透明化、財務往來公開化，同時要求設立公正、客觀的「黨產清查暨處理委員會」，全面清查各政黨資產總額及其取得過程<sup>125</sup>。

綜上，國民黨之鉅額黨產此一議題，早在解嚴前，有志之士如傅正等人，便在威權時代的肅殺氛圍中冒著被清算的風險在《自由中國》為文批評。解嚴後政治氛圍鬆綁，商界開始敢於討論黨營事業對公平商業競爭造成的影響，關注此議題之學者亦著書對黨營事業與台灣政經體制間的關係進行討論批判，乃至於1990年代日漸民主化後，關注黨產議題之相關組織期相繼成立進行倡議，主張以立法方式進行黨產處理。由此可以觀察到，黨產處理並非近年才被提出討論，只是在早期礙於政治氛圍討論度不如今日高，但隨著民主化以及政治自由化的腳步，對此一議題的討論逐漸熱絡，國民黨黨產的討論不再被視為絕對不可碰觸的禁忌，漸漸成為一可受輿論批判討論的政治、經濟議題，對於處理黨產的呼聲亦日漸高漲。

## 第二節、過往曾採用過的處理策略

我國政府開始著手進行黨產處理係於2000年第1次政黨輪替後開始。在政黨輪替後，監察院率先提出調查報告，要求行政院務必澈底清查由國產移轉為國民黨黨產之財產清單。行政院以此調查報告為基礎，以立法、行政、司法3條路徑試圖進行黨產處理，雖有一定成果，但整體而言仍相當有限。

---

<sup>125</sup> 《全民監督黨產改革聯盟成立》，  
<http://old.cipas.gov.tw/igpa.nat.gov.tw/ct9342.html?xItem=602&ctNode=6&mp=1>





## 第一項、緣起：監察院調查報告

### 第一款、經過

2000年1月，監察院在張清溪、陳師孟、黃世鑫、王塗發等人的陳訴下，由監察委員黃煌雄、趙昌平、林秋山、張德銘著手就行政院及各級政府機關，是否有將其所管有之公有財產贈與、轉帳撥用或撥歸予中國國民黨所有或經營，以及是否涉有違失一案進行調查。

隔年4月2號監察院通過調查報告，4月6日將調查報告函送行政院，該報告認為就國民黨部分財產之取得，行政院及部分政府機關確有違失之處，要求行政院應澈底調查清理。該調查報告之標的著重在國民黨黨產中之不動產部分，發現中華民國政府接收台灣日本人財產後，將其中部分不動產不法移轉於國民黨所有。該調查報告詳細羅列了國民黨不當取自國家之不動產的所在地、數量以及日產之原所有日人姓名，並將此種不動產依取得方式分為3類：行政機關已轉帳撥用等帳面處理之方式移轉於國民黨之不動產、台灣省行政長官公署撥歸國民黨經營而於日後移轉予他人所有或登記為國民黨所有之19家戲院、各級政府機關陸續贈與國民黨之其所管有之公有土地及建築物。

### 第二款、意義

該監察院所做出的調查報告有幾點特色值得注意，首先，該調查報告是第1次由公權力對國民黨黨產所進行的調查，象徵我國開始在黨產處理此一事務領域中動用國家公權力。在此調查報告之前，對國民黨黨產細節的披露皆為民間自主調查的成果，雖有不少專家學者持續研究，但終究受限於資源有限，成果累積不易。由公權力進行調查，除有公部門資源作為後盾外，更重要的是能夠彰顯此一議題之研究已非只有民間的專家學者在單打獨鬥，而是已被政府視為國家應參與其中的重要事務。

其次，該調查報告所著重的國民黨黨產類型為不動產，而非如過往民間輿論及學術討論所著重的黨營事業。更進一步言之，過往民間輿論及學術討論所

著重的黨營事業相關討論，多半圍繞在黨營事業所享有的優勢所造成的不公平商業競爭環境，或黨營事業對台灣政經環境所造成的影響，而非該等黨產取得的合法性。而該調查報告則是詳細整理了許多戰後中華民國政府不同部會部門間、以及與國民黨間的往來文書，高度還原了當初國民黨從國家手上取得該等不動產的過程，用以論證國民黨取得該等不動產的適法性。

最後，該調查報告作為民進黨政府試圖以政府名義進行黨產處理的第一步，為往後行政院所採取的後續處理方式提供了正當性。蓋監察院此一調查報告，是基於憲法上監察權的行使，以行政院作為監察院糾正的對象，就調查報告之內容進行後續處理，乃是基於對憲法賦予監察院之監察權的尊重，可說是為行政院後續的黨產處理提供了正當性基礎<sup>126</sup>。

### 第三款、面對的限制

然而，以監察院調查報告作為黨產處理的途徑亦有其侷限。監察院作為五權分立下行使監察權之憲政機關，即便欲發動較具強制力的糾正、糾舉或彈劾，也只能以總統、副總統以外的公務員或行政機關為對象，而無法向一般私人發動，對於握有不當黨產之政黨或相關團體無直接強制力可言。且監察院發動之調查應以向行政院及其各部會調閱所發布之命令及相關文件為限，不當黨產之資料許多都係威權時期之執政黨或相關團體所有，在沒有公權力可資發動對私人之調查的情況下，僅以政府部門的資料進行不當黨產調查實有範圍上的侷限。

---

<sup>126</sup> 林佳龍，前揭註 116，頁 9。



## 第二項、立法方面：黨產條例草案的提出

### 第一款、立法過程

#### 第一目、行政院內部草擬法案

2001年4月6日監察院將調查報告函送行政院，其中要求行政院對調查報告所揭示國民黨疑似不當自國家取得之財產「確實澈底清理，依法處理」，行政院於接到監察院函文後，隨即著手研擬針對不當黨產調查及處理的特別法，以利日後不當黨產調查及清理的順利進行。

2001年10月12日，行政院召開第1次清理黨產會議，會議結論認為國民黨在威權統治時代，利用當時的執政優勢將國家財產移轉為自己所有，已違反實質法治國家原則的要求，惟以既存之法規，無法要求其返還原屬國家之財產。為維護國家財產及人民權益，建立政黨公平競爭環境，由法務部進一步研究以特別立法方式處理不當黨產的可行性<sup>127</sup>。法務部於多次邀集學者專家討論研擬後，於2002年將所研擬之草案成果呈報行政院，同年9月13日，行政院將「政黨不當取得財產處理條例」（下稱：舊版黨產條例）草案函送立法院。

#### 第二目、立法院審議

行政院雖於2002年9月即提出舊版黨產條例草案，但審議進度卻長期停滯在程序委員會，每每遭到決議擱置，僅僅是欲將該草案列入院會議程報告事項，就遲至2005年12月20日才成功，且該次院會於宣讀完議事錄後，國民黨隨即提出散會動議，故所有議程報告事項，包括該草案之討論在內，均未獲得處理<sup>128</sup>。

<sup>127</sup> 高俊宏（2018），《政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例之研究》，頁32，國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所碩士論文。

<sup>128</sup> 立法院第6屆第2會期第16次會議議事錄，頁2。

政黨不當取得財產處理條例草案，直至 2006 年 11 月 20 日才第 1 次在委員會進行討論，惟在該次會議中，國民黨立委於爭執完會議程序性事項後隨即由林鴻池委員提出散會動議，引起各方立委爭執，最後以未就草案進行實質討論的情形下散會<sup>129</sup>。同年 12 月 14 日，政黨不當取得財產條例草案再度排入委員會審查，惟同樣在僅討論過程序性事項的情況下，由國民黨立委費鴻泰委員提出散會的臨時動議，故仍未就該草案進行實質討論即散會<sup>130</sup>。截至 2007 年 11 月為止，該草案遭擱置之次數超過上百次<sup>131</sup>。

而在第 2 次政黨輪替後，民進黨黨團多次提出相關草案的審議，亦在一讀程序無功而返。整體而言，從第 1 次政黨輪替至第 3 次政黨輪替間的 16 年，國會內並未就舊版黨產條例草案討論，連通過一讀進行實質審查之機會都未曾有過<sup>132</sup>。

## 第二款、立法的必要性：解決既存法規的侷限

若從監察院調查報告之內容觀察，其中僅要求行政院要對於調查報告內所列之不當取自國家的黨產「確實澈底清理」，並未要求以何種方式清理，亦未見應另立新法處理。由此可知，另立新法處理不當黨產，為行政院內部與法務部討論的結果。參照行政院 2002 年 9 月 13 日函送立法院之「政黨不當取得財產處理條例」中的草案總說明：「…對於政黨不當取得之財產，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，實務上有其困難。…」，可知當時主要的考量似為因不當黨產的取得年代久遠所生之障礙。

然而，從舊版黨產條例草案之內容觀之，可知當時行政院及法務部欲透過另立新法解決的問題，並不僅止於如時效、除斥期間、第三人權益保障等法定性之衍生問題。草案中除規定了不適用現行法有關權利行使期間（第 2

<sup>129</sup> 立法院公報，第 95 卷，第 3 期，頁 17-23。

<sup>130</sup> 立法院公報，第 96 卷，第 5 期，頁 1-6。

<sup>131</sup> 羅承宗（2011），《黨產解密：小豬對大野狼的不公平競爭》，頁 122，台北：新台灣國策智庫有限公司。

<sup>132</sup> 前揭註 127，頁 37。

條)、以溯及既往方式推定政黨不當取得之黨產(第4條)、善意第三人之權利不受影響(第6條)等用以突破法安定性原則下所衍生之障礙的機制外,亦規定了欲以行政權處理不當黨產時最欠缺的強制力,包括命移轉財產之權力(第5條)以及調查之權力(第10條),並課與政黨及其附隨組織申報財產之義務(第7條)。故舊版黨產條例的立法,除如草案總說明所述係為解決實務上基於法安定性的考量所生之困難外,更重要的是賦予行政權就不當黨產的調查、移轉對作為私法人的政黨發動具強制性之公權力的依據,俾使行政權能更積極有效的主動處理相關事務。

### 第三款、象徵扁政府時期黨產處理的理想圖像

雖在時間順序上,舊版黨產條例的草案研擬應係在黨產處理專案小組成立、以及循司法途徑追討不當黨產之前,但從草案內容,可觀察到於草擬者於當時已相當程度預見以既存法規處理此一事務的極限,並試圖在草案中提出解方。如草案中賦予主管機關調查及移轉不當黨產的強制力,即為日後採取黨產處理專案小組以行政協商的方式處理不當黨產所欠缺的關鍵;草案中推定不當黨產的規範方式,繞過財產取得在取得當時是否合法的問題,直接推定在威權統治時期政黨取得的財產不合於民主政治對政黨財產取得的基本要求<sup>133</sup>,也是足以解決以司法途徑處理不當黨產所面臨之形式認定財產取得合法性限制的關鍵;將附隨組織之定義明文化<sup>134</sup>並與政黨同受財產為不當黨產之推定<sup>135</sup>,可處理形式認定私法關係之限制,亦即難以形式上私法關係定性威權時期執政黨及與

<sup>133</sup> 行政院版「政黨不當取得財產處理條例」第4條,立法說明第1點:「在過去訓政時期與威權體制,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,但充其量僅能任其符合形式上法治國原則,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。且政黨係基於共同民主政治理念,協助形成國民意志,促進民政治參與為目的之政治團體,根據此一民主國家政黨之本質,其正當裁員應限於黨費、競選經費之捐贈、競選費用補助金及其孳息,政黨依其他方式所取得之財產,皆與政黨本質不符,爰於第一項採舉證責任轉換之立法體制,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。」

<sup>134</sup> 行政院版「政黨不當取得財產處理條例」第3條第3款:「附隨組織:指獨立存在而由特定政黨控制其人事、財務或業務經營之非營利性法人、團體或機構。」

<sup>135</sup> 行政院版「政黨不當取得財產處理條例」第4條第1項:「政黨或其附隨組織於本條例公佈之日所有之財產,除黨費、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4條第2項:「政黨或其附隨組織,於中華民國94年4月6日後,以無償或不相當對價處分其財產者,亦推定為不當取得之財產。」

其關聯密切之組織間的法律關係等等。故從 2002 年的舊版黨產條例草案，足證扁政府時期雖面臨不少不當黨產處理的障礙，但對於各該障礙之癥結點何在其實已有所掌握，亦明瞭解決之道在於應另立新法處理。



本文認為，舊版黨產條例與其他處理不當黨產之手段間之關係，應係一種類似主備位之關係。申言之，舊版黨產條例草案於 2002 即提出，且如前所述，條文內已預見不少以既有法規處理不當黨產所會遭遇到的障礙，而在舊版黨產條例難以獲得國會同意的情況下，民進黨政府在之後採取了黨產處理專案小組及司法民事訴訟的方式，試圖處理不當黨產。應認為舊版黨產條例是民進黨政府當時所能想像用以處理不當黨產最佳的方案，而其他手段則為舊版黨產條例無法通過之情況下所退而求其次的選擇。如此一來，方能解釋為何在草擬舊版黨產條例時，即明知以既有法規處理不當黨產會遭遇何種障礙，卻依然在既有法律框架下試圖處理不當黨產。

#### 第四款、所遭遇的侷限：國會席次

以立法方式賦予行政權新的權力，並直接對威權統治時期政黨及其附隨組織取得之財產予以特別定性，確實對不當黨產的處理可以產生很大的幫助，但要推動立法同時面臨的重大侷限就是，扁政府時代作為不當黨產主要清理對象的國民黨及立場較為接近的其他泛藍政黨，在當時仍佔國會多數席次。在第 5 屆國會席次的分佈中，總計 225 席內，國民黨、親民黨、新黨之席次總和為 115 席，民進黨與台灣團結聯盟之席次總和為 100 席；而在第 6 屆國會選舉中，國民黨、親民黨、新黨、無黨團結聯盟之席次總和為 120 席，民進黨及台聯的席次總和則為 101 席。扁政府時期的兩屆國會席次分佈中，皆呈現藍大於綠的狀況。

雖然在「政黨不當取得財產處理條例」草案總說明，以及法務部於 2002 年 9 月 18 日提出的「法務部研擬『政黨不當取得財產處理條例』草案之政策理念及效益分析」中，皆在立法目的的說明欄高舉落實正義與平等、建立政黨公平競爭環境的大旗，但對於享有既存政黨競爭優勢之以國民黨為首的泛藍政黨而

言，透過減損己身財產建立反對派眼中所謂「公平競爭環境」，顯然吸引力不足，無法構成支持的誘因。



此一侷限在 2008 民進黨於第 7 屆國會選舉遭逢挫敗後變得更加明顯，前總統陳水扁身陷貪腐弊案、疑雲纏身，加上有利於大黨的單一選區兩票制首次實施，讓國民黨獲得壓倒性的勝利，在 113 個國會席次中拿下 81 個席次，而民進黨只獲得 27 席，所佔比例甚至不及四分之一。致使在 2008 年至 2012 年的第 7 屆國會中，「政黨不當取得財產處理條例」草案始終無法排進討論議程中，在立法院會議記錄中一次也不曾出現。

而 2012 至 2016 年的第 8 屆國會，民進黨雖在席次上仍處於劣勢，但所佔席次比例已突破三分之一，相較於第 7 屆已有所成長，雖仍難以推動不當黨產處理的相關立法，但已能就不當黨產之相關事務提出於國會進行討論。2013 年 1 月 10 日，內政委員會邀請時任內政部長之李鴻源就各主要政黨歷年財務申報情形、三中（中影、中視、中廣）交易案、國家發展研究院土地變更案及政黨不當取得財產追討進行專題報告，並備質詢。雖非就推動政黨不當取得財產條例的立法進行討論，但實質上該次會議討論之內容確為不當黨產之相關事項。如會中立委段宜康對於內政部所研擬的政黨法草案內，並沒有回溯追討不當取得財產之機制，討論是否該增訂此一機制，實質上就是在討論既存之不當黨產該如何評價的問題<sup>136</sup>。而多位立委所關切的國家發展研究院之土地、三中交易案等，也是日後不當黨產處理委員會密切調查處理的標的，另外會中對於以訴訟方式追討不當黨產的進度也有所關心<sup>137</sup>。可見國會席次的多寡對於能否將不當黨產此一議題提出於立法院內討論，確有相當程度的影響，欲通過處理不當黨產的新法，國會席次是最大的關鍵。

<sup>136</sup> 立法院公報，第 102 卷，第 6 期，頁 237-239。

<sup>137</sup> 前揭註 136，頁 240-252、264-268、271-274。

### 第三項、行政方面：無強制力的黨產處理專案小組



#### 第一款、經過

行政院於 2004 年 7 月核定通過「政黨或其附隨組織取得或使用國家資產之協商處理原則」，在財政部國家資產經營管理委員會下設黨產處理專案小組，處理前述監察院調查報告中，國民黨自國家不當取得之財產的歸還事宜。依照政黨或其附隨組織取得或使用國家資產之協商處理原則第 3 條第 2 項第 1 款至第 3 款，該原則適用之政黨或附隨組織取得或使用之不動產，包含以下 3 類：第一，依前國防最高委員會第 227 次常務會議核定、行政院 36 會 3 字第 29315 號代電、行政院台 41 午敬 1（丙）字第 4076 號代電及行政院 43 年 6 月 5 日 43（內）3517 號令核准轉帳撥用之國有特種房屋及基地；第二，依行政院（36）會 3 字第 29315 號代電核准轉帳讓售接收之戲院；第三，依前國防最高委員會第 225 次及第 227 次常務會議核准前中央廣播事業管理處（中國廣播股份有限公司前身）作價轉帳之不動產。對照監察院之調查報告，顯係在對監察院調查報告所清查之國民黨不當取自國家的不動產進行處理。由此可知，該專案小組主要工作為在監察院調查報告之基礎上，進一步清查國民黨自國家所取得之財產的下落，並召開協調會邀請國民黨代表就部分黨產之歸還進行協商。

#### 第二款、成果

黨產處理專案小組從成立至 2005 年 11 月為止，共召開過 6 次會議<sup>138</sup>，根據財政部於 2014 年 10 月 13 日提出的「『行政院及各級機關將其所管有之公有財產贈與、轉帳撥用或撥歸予社團法人中國國民黨所有或經營（黨產）案』之後續清理及處理專案報告」，至該報告提出時為止，財政部清查掌握國民黨及其附隨組織取得或使用國家各類資產，土地共計 679 筆，面積約 110.18 公頃，按 2014 年公告土地現值總值約新台幣 607 億元。其中，國民黨經轉帳撥用取得或使用之國有土地，大部分早於監察院調查前已被徵收或出售移轉第三人，其以拋棄所有權方式辦理國有登記之不動產，總計共有 56 筆土地、面積 1.6227 公

<sup>138</sup> 羅承宗，前揭註 131，頁 115。



頃，6 棟房屋、面積 14657.23 平方公尺。而各地方政府贈與國民黨之公有土地，國民黨已完成回贈各地地方政府機關之土地計有 74 筆，面積 1.7656 公頃，建物 31 棟，面積 10815.87 平方公尺；尚未完成捐贈之土地 5 筆，面積 944.932 平方公尺、建物 3 棟，面積 462.96 平方公尺<sup>139</sup>。從國民黨歸還的比例上來看，可以觀察到國民黨對將不當取自國家的不動產歸還於國家的意願，其實相當的低。除就調查結果與國民黨展開行政協商外，行政院於 2007 年架設了「清查不當黨產網站」，公開當時之調查結果及處理進度，包含國民黨之黨營事業規模、國民黨及其相關附隨組織之不動產清單、監察院及財政部認定不當取得之不動產、黨營特許事業、黨職併公職計算年資、黨產處理專案小組辦理情形等，對於拉近外界與不當黨產處理之距離深具意義。

### 第三款、面對的侷限

#### 第一目、欠缺強制力

以行政協商的方式要求國民黨返還不當取自國家之財產，雖然與監察院相較之下，至少已能實際取回少部分之財產，但能否取回財產仍繫於國民黨本身有無返還之意願。在國民黨沒有返還意願的情況下，黨產處理專案小組其實並沒有公權力得行使以強制其返還不當黨產，故以此種方式進行不當黨產之處理，最大的限制應為毫無強制力可言。

採用不具強制力的行政協商方式作為處理黨產的第 1 步，應係受限於政治現實的結果。在三權分立的架構下，行政權欲取得用以限制人民基本權利的制度工具，必須取得立法權之授權，在過去沒有適當制度工具足以處理威權時期執政黨累積之黨產的背景下，要由行政權發動強制力處理威權時期執政黨之黨產，需要另立新法授權行政權使用不同的強制力才能辦到。然而面對仍舊由國民黨掌握多數席次的立法院，要通過用以處理威權時期執政黨黨產的新法幾乎不可能。故當時的民進黨政府所能做的，只有在既有的法律框架下，尋求行政

<sup>139</sup> 立法院公報處 (2014)，《立法院公報》，103 卷 66 期，頁 232-233，台北：立法院。

權發動強制力以外之方法處理之，通過行政權內部的行政規則以及召開不具強制力的行政協商，即為此背景下所採取的策略。



## 第二目、隨行政權輪替而停止

黨產處理專案小組及政黨或其附隨組織取得或使用國家資產之協商處理原則，僅係行政院單方設置、未經國會授權或要求。此一組織及作為設立法源之行政規則，既為行政院單方設置，在執政黨更替後自然也能由行政院單方宣告停止運作。

2008 年前總統馬英九以國民黨籍總統候選人的身份，在總統大選獲得勝選，國民黨再度取得執政黨地位，台灣邁入第 2 次政黨輪替，馬英九於同年 5 月 20 日上任。在前總統馬英九上任前一天傍晚，扁政府時期所架設、用以向大眾說明黨產清查結果的「清查不當黨產網站」悄悄關閉<sup>140</sup>。隔年，財政部經報奉行政院停止適用政黨或其附隨組織取得或使用國家資產之協商處理原則，理由為考量能據該協商處理原則處理者，均已協商返還完畢，經行政院同年 4 月 13 日所發之臺財字第 0980018538 號函原則同意後正式停止運作，民進黨第 1 次執政時期在處理不當黨產上少數的實際成果就此劃下句點。

## 第三目、調查範圍以政府部門之資料為限

行政院雖責成財政部與黨產處理專案小組進行不當黨產之調查，但由於既有法規並無法讓相關行政機關向屬於私法人團體的政黨發動調查，僅能以清查政府部門內之資料為調查範圍。在威權時期執政黨及相關團體握有大量有關資料的情況下，不能對其展開調查，對不當黨產之調查而言，實屬一大侷限。就此種侷限而言，以黨產處理專案小組此種行政內部單位進行調查，與監察院以憲政機關的高度進行調查，對於調查範圍受限的困境並無二致。

<sup>140</sup> 羅承宗，前揭註 131，頁 113-114。

### 第三節、黨產處理的形式法律限制——以追討黨



### 產之法院判決為觀察對象

#### 第一項、法院論理之重點

除了成立黨產處理專案小組進行國民黨黨產的清查及歸還協商外，民進黨政府也嘗試循司法途徑，追討其認為過去不當移轉為國民黨附隨組織所有的國家財產。由於多數案件皆歷經多年訴訟，累積了一定數量的判決，判決內詳細記載了包含法院、原告、被告在內的各方見解，成為研究此一時期黨產處理經驗非常珍貴的研究素材。

從 2004 年起，陸續由交通部、財政部國有財產局、教育部等機關向中廣、中影、中華日報社等團體提起民事訴訟，請求返還其取自國家之土地，一共起訴了 8 件民事案件<sup>141</sup>。其中除由教育部起訴救國團返還劍潭青年活動中心一案，在台北地方法院職權移送台北高等行政法院後，雙方達成和解外，其餘 7 件案件皆依一般民事訴訟程序進行，其中 2 件仍在最高法院審理中<sup>142</sup>，5 件已確定，原告方 3 勝 2 敗。

前述 7 件追討黨產的民事訴訟案，由於當時欠缺針對黨產處理而設之特別專法，政府僅能藉由民法或國有財產法等既存法規主張返還財產。故透過觀察這些訴訟過程，也能分析在過去既有的一般法律框架下是否有理想處理不當黨產的可能，同時也能觀察到既有法律框架在處理黨產上的困境及極限。

本文認為這 7 件訴訟案，依照案例事實以及法院論理的重點，可大致分為兩種類型，其一為就戰後國家取得之日產，移轉登記予被告之案件，包括中華日報社案、花蓮民勤路案、板橋民族路案、新世界戲院案；其二為被告藉由政

<sup>141</sup> 前揭註 139，頁 233。

<sup>142</sup> 此處訴訟進度說明以司法院法學資料檢索系統之搜尋結果為準。

府之幫助，向地主徵收土地或購買土地，從而取得土地所有權之案件，包括新北八里案、彰化芬園案、嘉義民雄案。此分類之實益在於兩者在法律上所要面對的爭點有所不同，前者的關鍵爭點多在於土地由國有移轉登記予被告的合法性，後者則在於政府與被告間之關係在法律上應如何定性。以下分述之：

## 第一款、接收日產類型：財產之取得

### 第一目、中華日報社台南國賓大樓基地案<sup>143</sup>

#### 一、案例事實

系爭土地原為日治時期株式會社台灣新生報社所有，其以系爭土地作為抵押向株式會社日本勸業銀行台北分行辦理貸款，嗣因到期無款償還，而經日本勸業銀行於 1945 年 9 月 15 日申請辦理不動產移轉登記，惟同年 12 月 25 日國民政府接收台灣後，新生報社以系爭不動產之移轉逾越日產禁賣日期而拒不移交。而中華日報社方面，則係於 1945 年 12 月 29 日奉台灣省行政長官公署宣字第 751 號指令，將系爭土地撥借中華日報社使用，嗣經中華日報社造具清冊呈奉，中央財務委員會代電轉奉最高國防委員會第 227 次常務會議核准轉帳撥用。

惟撥用系爭土地將對台灣土地銀行（前日本勸業銀行台北分行）造成損失，故於 1951 年間 4 月至隔年 1 月間，台灣省政府邀集有關單位開會協商調處，並將協商成果呈報行政院核准，將協商結論、行政院函覆結果記載於台灣省政府 42 年府產字第 70343 號令中。其中就系爭土地的調處結論為，中華日報社奉准撥用，並以相等價值之國有特種房地做為土地銀行之補償損失。中華日報社後於 1963 年，依上開省政府函令就系爭土地辦理所有權移轉登記。

<sup>143</sup> 整理自臺灣臺南地方法院 96 年重訴字第 319 號民事判決、臺灣高等法院臺南分院 97 年重上字第 102 號民事判決、最高法院 99 年台上字第 1862 號民事判決、臺灣高等法院臺南分院 99 年重上更(一)字第 23 號民事判決、最高法院 101 年台上字第 2141 號民事判決、臺灣高等法院臺南分院 102 年重上更(二)字第 2 號民事判決。

## 二、訴訟過程

本案於 2007 年由財政部國有財產局向臺灣臺南地方法院起訴，請求確認系爭土地為中華民國所有，以及請求被告臺灣中華日報社股份有限公司就系爭土地辦理塗銷登記，回復所有權登記為中華民國所有。一審判決原告勝訴，經被告上訴後二審改判原告敗訴，經原告上訴至最高法院發回臺灣高等法院臺南分院，更一審仍判原告敗訴，原告第 2 次上訴至最高法院後再次發回臺灣高等法院臺南分院，更二審判決原告勝訴，並由被告提起上訴，全案仍在最高法院審理中。前後歷經 12 年，至今未確定。

## 三、本案爭點

本案雙方爭執之重點始終在於，本案系爭土地於 1963 年辦理移轉土地所有權移轉登記時，該所有權之移轉有無違法之處，並聚焦於是否合於修正前民法第 760 條<sup>144</sup>（已於 2009 年修法刪除）「不動產物權之移轉或設定，應以書面為之」之規定。歷來各審級見解分歧之處即在於，究竟被告於 1963 年辦理系爭土地所有權移轉登記時所檢附之前述「台灣省政府 42 年府產字第 70343 號令」，是否該當修正前民法第 760 條所稱之「書面」。本案一審、更二審之法院見解，皆認為「台灣省政府 42 年府產字第 70343 號令」僅係臺灣省政府對系爭土地原管理機關即土地銀行，就損失補償措施及系爭土地管理機關應於何時辦理系爭土地所有權移轉登記等事項所為之指示，並非民法 760 條所要求之，雙方就系爭土地所有權移轉達成意思表示合致之物權書面契約。而採相反見解的二審則認為，臺灣省政府該函令中所記載的協議內容，為土地銀行、台灣新生報、中華日報社 3 方所達成之合意，並有代表簽名，雖非契約之形式，但確有移轉系爭土地所有權之意思表示，非不得視作土地銀行與中華日報社間，就系爭土地所有權移轉所達成之書面契約。更一審雖未就「台灣省政府 42 年府產字第 70343 號令」是否該當民法 760 條之書面契約要求表示見解，但認為地政機關受理系爭土地所有權移轉登記時係採實質審查，既地政機關准其登記，足見確有該書面契約之存在。

---

<sup>144</sup> 民法第 760 條：「不動產物權之移轉或設定，應以書面為之。」

## 第二目、花蓮民勤路案<sup>145</sup>

### 一、案例事實

系爭土地原為日治時期台灣放送協會花蓮港放送局，1946年辦理土地總登記時登記為國有，行政院於1951年1月6日以台(40)歲字第38號令，核准本案被告中國廣播公司(下稱中廣)之前身，即中國國民黨中央廣播事業管理處接收系爭土地，所需支付之價款，由政府應給予之補助費中扣抵，並稱此為「作價轉讓」。被告中廣後於1987年經交通部郵政電信總局同意並出具所有權移轉登記之相關文件後，據以申請移轉登記為其所有。

### 二、訴訟過程

本案於2004年由交通部向臺灣花蓮地方法院起訴，請求確認中華民國對系爭土地之所有權存在，並請求被告中廣應將系爭土地之所有權登記塗銷，回復所有權登記為中華民國所有。一審法院以原告交通部在程序要件上不具本案當事人適格而判其敗訴，經原告上訴二審後法院雖肯定原告當事人適格，但經過本案實體審理後，仍判決原告敗訴。後歷經3次上訴最高法院發回更審，更一審、更二審判決皆認為本案之物權移轉並無違法之處，判原告敗訴。至更三審法院以本案系爭土地之移轉登記違反國有財產法為由，判原告勝訴，經被告提起上訴後，目前全案仍在臺灣最高法院審理中。

### 三、本案爭點

本案之關鍵爭點與中華日報社台南國賓大樓基地案類同，皆為系爭土地所有權之移轉登記是否合法。除於一審係因法院認定原告當事人不適格、而未就此爭點加以審查外，原告一路敗訴皆係因歷審法院認為從當時被告、原告即交通部、交通部郵政總局及電信總局、行政院、甚至相關部會如審計部、財政部、立法院等各機關間之往來函文，均顯示原告明確同意被告辦理移轉登記之

<sup>145</sup> 整理自臺灣花蓮地方法院 95 年重訴字第 69 號民事判決、臺灣高等法院 花蓮分院 97 年重上字第 11 號民事判決、最高法院 99 年台上字第 813 號民事判決、臺灣高等法院 花蓮分院 99 年重上更(一)字第 3 號民事判決、最高法院 101 年台上字第 1599 號民事判決、臺灣高等法院花蓮分院 101 年重上更(二)字第 6 號民事判決、最高法院 103 年台上字第 1949 號民事判決、臺灣高等法院 花蓮分院 103 年重上更(三)字第 4 號民事判決。

請求，足徵本案雙方已就物權之移轉行為成立合意。且系爭土地應屬非公用國有財產，並非不得移轉為私人所有，其過程既經行政院內部層層審查通過，應無違法之虞。所幸原告每每上訴至最高法院時，最高法院皆對於當時原告將系爭土地所有權移轉予被告之細節或法源依據提出質疑，認為原審法院並未詳細說明，而廢棄原判決。第 3 次上訴至最高法院時，最高法院才第 1 次注意到國有財產法的問題，質疑何以在國有財產法於系爭標的所有權移轉時已施行之情況下，被告得以合於國有財產法中非公用國有財產移轉予私人之要件，認為原審就此應詳加說明。

承接最高法院之質疑，至更三審後，法院始就系爭土地所有權移轉是否符合國有財產法進行實質審查。首先法院認為國有財產法於 1969 年公布施行，系爭土地於 1987 年辦理所有權移轉登記時自應適用。而系爭土地既於 1947 年土地總登記時登記為國有，其應屬國有地無誤，觀其使用情形，既不符國有財產法第 4 條第 2 項第 1 款至第 3 款<sup>146</sup>之國有公用財產定義，屬同條第 3 項<sup>147</sup>之國有非公用財產亦無不當。惟法院認定本案被告中廣公司，並非國有財產法第 51 條第 1 項<sup>148</sup>所稱得予讓售國有非公用財產之救濟團體，依法不得為國家手上移轉系爭土地所有權之對象。故，系爭土地所有權之移轉登記，不合於國有財產法之規定，該移轉登記不生效力。

### 第三目、板橋民族路案<sup>149</sup>

#### 一、案例事實

系爭土地於日治時期與台北放送局板橋放送所比鄰，1946 年辦理土地總登記時將系爭土地連同板橋放送所之用地一併登記為國有，管理單位為台灣電信

<sup>146</sup> 國有財產法第 4 條第 2 項：「左列各種財產稱為公用財產：一、公務用財產：各機關、部隊、學校、辦公、作業及宿舍使用之國有財產均屬之。二、公共用財產：國家直接供公共使用之國有財產均屬之。三、事業用財產：國營事業機關使用之財產均屬之。但國營事業為公司組織者，僅指其股份而言。」

<sup>147</sup> 國有財產法第 4 條第 3 項：「非公用財產，係指公用財產以外可供收益或處分之一切國有財產。」

<sup>148</sup> 國有財產法第 51 條第 1 項：「非公用財產類之不動產，為社會、文化、教育、慈善、救濟團體舉辦公共福利事業或慈善救濟事業所必需者，得予讓售。」

<sup>149</sup> 整理自臺灣新北地方法院 93 年重訴字第 382 號民事判決、臺灣高等法院 94 年重上字第 505 號民事判決、最高法院 96 年台上字第 607 號民事判決、臺灣高等法院 96 年重上更

管理局。1980 年，被告中廣公司函請台灣電信管理局辦理移轉管理權予該公司，隔年原告交通部電信總局同意台灣電信管理局將系爭土地之管理權分割移轉予被告，被告並據以辦理管理機關變更登記。1985 年，行政院以台 74 財字第 4050 號函核准被告以作價轉帳為原因辦理系爭土地之所有權移轉登記，被告並於同年以作價轉帳為原因，申請辦理系爭土地所有權移轉登記，並於同年 8 月完成登記。

## 二、訴訟經過

本案原告交通部電信總局於 2004 年向台灣板橋地方法院起訴，請求確認中華民國對系爭土地之所有權存在，並同時請求被告中廣公司將系爭土地所有權之登記塗銷。一審、二審皆判原告敗訴，經上訴三審後，最高法院廢棄原判決，發回高等法院更審。更一審高等法院改判原告勝訴，經被告上訴後，最高法院再次發回，更二審原告仍獲勝訴判決，經被告上訴後，最高法院第 3 次發回高院，更三審依舊予原告勝訴判決，被告上訴後遭最高法院駁回上訴。全案歷經 10 年，於 2014 年確定。

## 三、本案爭點

本案之關鍵爭點亦為系爭土地所有權移轉登記之合法性。一審、二審均肯認系爭土地所有權移轉登記之合法性，認為該所有權移轉既符合民法 760 條，不動產物權移轉應以書面為之之規定。且認定系爭土地並非國有公用財產，亦無違反國有財產法第 28 條<sup>150</sup>公有財產不得處分之規定，則系爭土地所有權之移轉登記即未有違法之處。

而更一審、更二審、更三審雖分別對系爭土地究係為國有公用財產抑或國有非公用財產有不同見解，但皆認定中廣無從成為系爭土地之管理機關，從而

---

(一)字第 63 號民事判決、最高法院 98 年台上字第 1758 號民事判決、臺灣高等法院 98 年重上更(二)字第 132 號民事判決、最高法院 101 年台上字第 448 號民事判決、臺灣高等法院 101 年重上更(三)字第 42 號民事判決、最高法院 103 年台上字第 1675 號民事判決。

<sup>150</sup> 國有財產法第 28 條：「主管機關或管理機關對於公用財產不得為任何處分或擅為收益。但其收益不違背其事業目的或原定用途者，不在此限。」



不但其申請變更登記為管理人為無效，其以管理人之地位辦理系爭土地所有權移轉變更於己之行為，亦屬無效。且因為中廣於辦理系爭土地所有權移轉登記時，所提出之函文，並非法院認定之管理機關所提出，從而無法以該等函文認定管理機關之意思表示，自無法進一步認定有效書面契約之存在。故中廣自始未取得系爭土地之所有權，原告勝訴。

#### 第四目、西門町新世界戲院案<sup>151</sup>

##### 一、案例事實

系爭土地部分原為日產土地，由國民黨台灣省黨部向中華民國價購，經行政院於 1947 年依國防最高委員會第 227 次會議決議核定預算轉帳科目後，以行政院 36 年會 3 字第 29315 號代電核准系爭土地日產部分轉帳撥歸被告中影前身台灣電影公司。後於 1956 年由被告前身台灣電影公司，依據台灣省財政廳 43 年財四產第 44425 號函會同公產代管部，向系爭接收日產戲院土地登記機關申請辦理移轉登記並完成移轉登記。

##### 二、訴訟過程

本案於 2005 年由財政部國有財產局向台灣台北地方法院起訴，請求確認中華民國對系爭土地之土地所有權存在，並請求被告應將系爭土地之所有權登記予以塗銷，回復所有權登記為中華民國。一審、二審均判決原告敗訴，原告上訴最高法院亦遭上訴駁回，全案於 2103 年確定。

##### 三、本案爭點

本案與前述三案不同者在於，本案之爭執關鍵並非所有權移轉登記有無違反修正民法第 760 之書面契約要件或有無違反國有財產法，而係直接就國民黨與中華民國間，是否有由國民黨取得該土地所有權之合意做討論。

---

<sup>151</sup> 整理自臺灣臺北地方法院 96 年重訴字第 1712 號民事判決、臺灣高等法院 100 年重上字第 243 號民事判決、最高法院 102 年台上字第 2344 號民事裁定。

原告主張中華民國於戰後將該不動產「轉帳撥用」予國民黨之真意，應為將系爭不動產託管予國民黨，由國民黨代為經營管理，而非將系爭不動產移轉予國民黨之意。惟一審、二審法院均認為，自當時各行政機關間、國民黨與相關行政機關間之往來函文，可見當時中華民國確係有將該日產不動產移轉於國民黨，作為戰爭賠款之意，從而國民黨與中華民國間就系爭土地之所有權移轉確有達成合意，移轉過程亦未見有違法情事。故，國民黨將系爭土地登記於當時之黨營企業即被告前身之台灣電影公司，亦無違法問題，本案系爭土地確為被告所有。

## 第二款、政府補助類型：補助之依據

### 第一目、新北八里案<sup>152</sup>

#### 一、案例事實

1963 年間，中廣為在新北八里取得建造廣播電波發射站台的土地，向政府聲請自原土地所有權人徵收本案系爭土地，經行政院 1965 年以台 54 內 5472 號令確認以被告所屬之事業，其得以需用土地所有權人之身份聲請徵收土地，隔年行政院以台 55 內 6530 號令准予徵收，台北縣政府於次年依法公告系爭土地。

被告中廣公司在系爭土地之地價徵收補償費發放後，系爭土地未辦理國有登記之前，先後於 1971 年以徵收為原因辦理系爭土地之所有權人登記、1975 年以分割轉載為原因辦理土地所有權人登記。

#### 二、訴訟經過

本案原告交通部於 2004 年向臺灣士林地方法院起訴，請求確認系爭土地為中華民國所有，並請求原告將 1971 年及 1975 年所辦理的土地所有權人登記塗銷。一審雖確認系爭土地屬於中華民國所有，惟法院認定中廣與交通部間成立

<sup>152</sup> 整理自臺灣士林地方法院 93 年重訴字第 296 號民事判決、臺灣高等法院 95 年重上字第 335 號民事判決、最高法院 97 年台上字第 1246 號民事判決、臺灣高等法院 97 年重上更(一)字第 111 號民事判決、最高法院 99 年台上字第 2345 號民事裁定。

徵收土地之公法上委任關係，故原告對被告就系爭土地所辦理的前述兩次登記有容忍義務，不得請求塗銷。經原告及被告各自就其敗訴部分上訴後，二審法院仍維持一審法院見解，認為確認系爭土地所有權屬中華民國有理由，但原告請求塗銷被告所為之兩次所有權登記無理由。經兩造上訴三審，三審法院認為雙方之上訴皆有理由，發回台灣台北高等法院更一審，更一審認定中廣與交通部間不存在所謂委任關係，為原告全部勝訴判決。後經中廣上訴三審，最高法院裁定上訴駁回，全案於 2010 年確定。

### 三、本案爭點

本案之關鍵爭點之一，為系爭土地所有權之歸屬。就此爭點，從一審、二審、至更一審，法院對系爭土地之所有權屬於中華民國見解皆一致，蓋土地經國家徵收後，本就由國家原始取得所有權，本案被告在系爭土地尚未辦理登記為國有之前，即以徵收為由辦理所有權人之登記，違反民法 758 條<sup>153</sup>非經登記不得處分物權之禁止規定，無從發生不動產物權變動之效力。被告此一登記行為形式上明顯不合民法規定，歷審法院就此皆認為被告無從取得系爭土地所有權。

然而，雖然系爭土地所有權之歸屬，歷審法院見解皆一致，但對於原告得否請求塗銷登記卻是見解分歧。一審、二審認為本案交通部與中廣間之關係為徵收土地之公法上的委任關係，中廣為委任人，交通部為受任人，委任事項為徵收中廣架設廣播電波發射站所需之用地，故原告於徵收完成後本就附有移轉所有權登記於需用土地人中廣的義務，其對中廣所為之 1971、1975 年所有權登記負有容忍義務，不得請求塗銷該登記。相對地，判決原告全部勝訴的更一審則認為，從本案相關之往來函文觀之，特別是行政院台 54 內 5472 號令、台 55 內 6530 號令，並不能判斷原告是受被告委任而辦理本案土地徵收，而應認原告僅係基於監督被告事業之主管機關地位而為被告聲請徵收土地，並依法呈轉行政

<sup>153</sup> 民法第 758 條第 1 項：「不動產物權，依法律行為而取得、設定、喪失及變更者，非經登記，不生效力。」

院核准。雙方間不存在委任關係，原告自得請求被告塗銷系爭土地之所有權登記。



## 第二目、彰化芬園案<sup>154</sup>

### 一、案例事實

本案之背景與上開嘉義民雄案類似，皆源於國民政府遷台後，為進行政令宣導、加強反共抗俄海外宣傳，而與被告中廣間成立之法律關係。中華民國政府於 1947 年與被告簽訂廣播合約；嗣為繼續宣揚國家政令之廣播事務，1952 年兩造參照原廣播合約內容，另訂 5 年廣播合約；又於同年 9 月 5 日，兩造再為廣播合約之修正，從此建立被告為國家辦理廣播事務之經驗及模式。

1970 年，為加強海外廣播能力，政府擬定增設海外廣播訊號發射台之專案計畫，代號「天馬計畫」，經原告呈請行政院核准在案，行政院同意自隔年起分 5 年編列預算執行，原告隨即以專案委由被告為執行單位開始執行。被告為建置天馬計畫之設備，於 1977 年購置彰化芬園之本案系爭土地，並登記為所有權人，惟原告認為購置系爭土地為天馬計畫之一部分，故系爭土地之土地所有權應有部分三分之一應為其所有，請求被告返還未果。

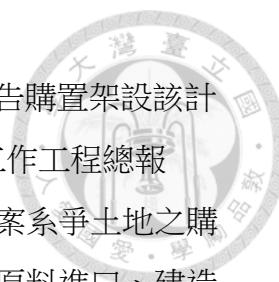
### 二、訴訟經過

原告於 2004 年向台灣台北地方法院起訴，請求被告應將系爭土地及其上建物之所有權三分之一移轉登記予原告，並請求被告返還相當於租金之不當得利，以及部分系爭土地於 2001 年由彰化縣政府徵收時所發放之補償費三分之一。一審、二審法院皆判決原告勝訴，被告上訴最高法院後遭裁定駁回上訴，全案於 2007 年確定。

### 三、本案爭點

本案之關鍵爭點為該專案「天馬計畫」中有無包含購置系爭土地，以及原告與被告間之法律關係為何。

<sup>154</sup> 臺灣臺北地方法院 93 年訴字第 2920 號民事判決、臺灣高等法院 95 年上字第 313 號民事判決、最高法院 96 年台上字第 1094 號民事判決。



就第 1 個爭點，原告主張天馬計畫中之項目之一，即為被告購置架設該計畫之設備所需之土地，且依照 1976 年被告檢送之「天馬計畫工作工程總報告」，亦可證明於該計畫之預算編列中，包含設備之建置及本案系爭土地之購置所需費用。被告則主張天馬計畫所核定之預算係用於設備之原料進口、建造等項目，至於本案系爭土地則為被告以自有資金購置且登記為所有權人。法院審酌天馬計畫之相關文件後，認為交由被告執行之天馬計畫預算中，確實含有購置所需土地之預算編列，應認交由被告執行之天馬計畫中，已包含購置系爭土地此一項目。

而就第 2 個爭點，原告主張依照天馬計畫之內容，本案系爭土地係由原告以天馬計畫出資部分費用，委由被告購置並建造地上建物，並由原告取得系爭土地及建物所有權應有部分三分之一之權利，同時以信託方式全部登記為被告名義所有，並委託被告為實際管理人。退步言之，縱不成立信託關係，亦應成立委任關係。

被告則主張，其與中華民國政府前後簽訂之廣播合約，合約第 1 條皆約定，被告應以其所涉廣播電台儘先供應政府為傳佈政教所需要之節目，為原告購置財產、廣播設備等本即不在約定事項中，故此等合約無法證明兩造間就系爭土地及建物之購置已成立信託或委任契約。而天馬計畫中亦未見有編列任何購置本案系爭土地之預算，兩造間從未就該計畫之財產及土地應列歸政府所有達成合意。

一審、二審法院見解皆認為，從「天馬計畫工程設備清冊」中，可確認本案系爭土地及建物乃包含於天馬計畫之廣播系統建設工程中，且依法列為國有財產，產權主管機關為原告交通部，被告則為管理使用機關，已足以認定原告所稱之信託契約為真實。惟該信託契約之終止時點，法院認定並非原告所稱之 1998 年通知被告解除代管時，而係原告將本案訴狀送達被告之時。故原告所請求之相當於租金之不當得利應自本案原告將訴狀繕本送達被告之翌日起算。

### 第三目、嘉義民雄案<sup>155</sup>

#### 一、案例事實

中華民國接收台灣後，中華民國政府與中廣先後簽訂過 3 次廣播契約，分別為 1947 年由行政院與中廣簽訂、1952 年由交通部代表行政院與中廣換約、1957 年再由行政院新聞局與中廣簽訂。1952 年間，政府為加強對海外進行之反共抗俄廣播宣傳，命交通部出資新台幣 223 萬 5 仟餘元予中廣，後中廣於同年購置本案系爭土地，並於其上架設廣播設備。

#### 二、訴訟經過

本案原告交通部於 2004 年向台灣台北地方法院起訴，請求被告中廣返還系爭土地所有權及其地上地下物，並請求被告給付相當於系爭土地租金之不當得利。原告一審、二審、三審皆敗訴，全案於 2005 確定。

#### 三、本案爭點

本案爭點在於原告與被告間法律關係之定性。原告主張其與被告間為信託或委任關係，乃由原告支付一定金錢後，被告依信託契約或委任契約完成原告交辦事項，從而被告以 1952 年原告出資予被告之新台幣 223 萬 5 仟餘元購置系爭土地及其地上地下物，應於信託或委任關係結束後返還於原告。而被告則主張原告所稱之所支付之金錢，僅為協助政府進行海外宣傳之單純政府補助，並非其與原告間具信託或委任契約，且本案系爭土地及其地上地下物並非以該筆補助購買，皆係以被告自有資金購置。難謂被告曾接受原告補助，原告即得就被告所購置之土地及設備有所權利主張。

一審、二審法院皆認為審酌被告中廣與中華民國政府先後簽訂、換約之 3 次廣播契約內容，以及原告於 1952 年出資予被告前編列預算、送交立法院審議之情形，均應認該筆 223 萬 5 仟元之資金，為原告給予被告之「補助」。蓋前

<sup>155</sup> 整理自臺灣臺北地方法院 93 年重訴字第 163 號民事判決、臺灣高等法院 93 年重上字第 388 號民事判決、最高法院 94 年台上字第 818 號民事裁定。

後 3 次契約之內容文字均未記載「信託」用語，且在該等契約中，原告所委託被告之事務為宣揚政令、為政府播送傳播政教所需要之節目，並未包含被告需為原告購置財產及設備，故該等契約不能證明雙方間已就購置土地、設備成立信託或委任契約。系爭資金既為補助，則被告以該資金所購置之土地及設備，所有權乃屬被告所有，原告對該土地及設備自無權利可主張，從而判決原告敗訴。

## 第二項、法院論理上的限制

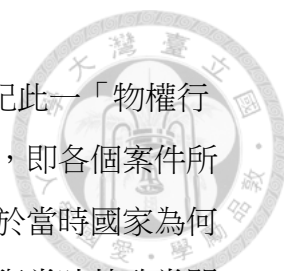
### 第一款、物權移轉合法性的限制

此種限制發生在接收日產之案件類型上。四個案例的關鍵爭點皆集中在「系爭不動產所有權移轉登記」此一物權行為的合法性，而非該不動產之所以移轉的原因。

如在花蓮民勤路案及板橋民族路案中，原告得以勝訴的關鍵，為兩案中系爭土地之所有權移轉登記，皆發生於國有財產法公佈施行後，形式上即明顯違反了國有財產法對國有非公用財產得如何處分之規定。至於當時之政府為何能決定將屬於國家財產之系爭土地移轉於被告所有，此一決定之作成是否合理，則未見判決書中有提出質疑或審查。

而在中華日報社台南國賓大樓基地案中，勝訴之關鍵則為違反不動產物權移轉之形式要件，法院認定系爭土地之所有權移轉登記於辦理時，並未符合民法 760 條，不動產物權之移轉需有書面契約之規定。訴訟過程中各審級間法院見解歧異之處亦多在於該案中之關鍵文書「台灣省政府 42 年府產字第 70343 號令」，是否可作為修正前民法 760 條所要求之書面契約。

相對地，新世界戲院案中，兩造爭執之關鍵為雙方就系爭土地所有權移轉此物權契約，有無達成意思表示合致。而法院則從相關往來函文中，認定當事人雙方就系爭土地有移轉所有權之合意，判原告敗訴。



儘管法律爭點略有不同，4 起案件的勝敗關鍵皆為移轉登記此一「物權行為」之合法性，而非「政府將系爭財產移轉予被告此一決定」，即各個案件所謂「作價轉讓」、「轉帳撥用」、「轉賑撥用」的合法性，對於當時國家為何可將接收日產而獲得之國有財產，移轉予中華日報社、中廣等與當時執政黨關係密切或前身為執政黨內部單位之私法人，相關行政上之決定是否經得起檢驗、應以何種標準檢驗等問題，皆未出現在此一民事訴訟案件之法院判決中。

然而，為何得以作價轉讓、轉帳撥用、轉賑撥用等方式將國有財產移轉予私人，其背後的政治結構才是不當黨產形成之關鍵。僅針對移轉所有權之物權行為做爭執，雖然就形式上違法之案件得予以處理，但相對而言就無法處理形式上之所有權移轉合法、實質上移轉財產之理由值得檢驗的情況，同時也無法直指威權時代執政黨與政府間不正當利益流動的弊病。如成功獲得最終勝訴成果的中華日報社台南國賓大樓基地案以及花蓮民勤路案，前者自一審至最後的更二審，皆未質疑該案中所謂「轉賑撥用」的合法性，而是以認定系爭土地之所有權移轉未符合修正前民法 760 之書面契約要件否定被告取得系爭土地之合法性；後者則是直至最後原告獲得勝訴的更三審，都仍在判決中肯認作價轉帳的存在，並肯認是次作價轉帳的決定為該案系爭不動產物權行為之原因行為，在未挑戰此一政府決定之情況下，以系爭不動產之所有權移轉違反國有財產法，判決原告勝訴。板橋民族路案雖然也獲得勝訴之結果，但在歷審判決中，法院亦未就作價轉讓是否合理做出評價，僅就雙方所提證據分析是次所謂作價轉讓之決定是否真的存在<sup>156</sup>。

---

<sup>156</sup> 作為中廣大股東的中央投資股份有限公司，其董事長陳樹亦在黨產處理委員會所舉辦之認定中投欣裕台是否為國民附隨組織之聽證中提及此事：「早上楊先生也提到幾塊地，這個訴訟切割不成主要的原因是那樣，但是這幾塊地裡面有勝訴有敗訴。譬如板橋、八里是敗訴，但是民雄是勝訴，另外還有花蓮跟八里，跟各位報告，敗訴的原因在哪裡，各位可以深究判決書的內容，**敗訴是因為國有財產法在 58 年立法，58 以前登記了就是，58 年以後沒有來登記就不是**。所以帝寶那塊地在民國 40 幾年登記，就沒有紛擾，但等到這兩塊地，就是板橋這塊地，就認為，因為國產法 58 年以後登記就不是，這是判決書。**但是他沒有處理作價轉帳的問題，我們也沒有爭**，八里這塊地當初本來就是國民黨買的，只是有部分無法徵收，就交給政府來徵收，這連憑證都有，但是就當作國產法，判決就敗訴。」



對於此種在民事訴訟的框架下無法處理不當黨產核心問題的困境，學界其實早有預見。學者王泰升在此等訴訟案件提起之前，即為文分析以民事訴訟處理不當黨產可能面臨之問題，其認為最根本的問題是本即不應適用民法來解決此類統治集團所進行的不當財產移轉，蓋此種本質上涉及國家權力作用的法律關係，自非專就私法事項為規定的民法所欲加以規範者<sup>157</sup>。而從上開案件之判決中亦可發現，其實法院於審理此類案件時，對於此點並非全然無感，在新世界戲院案一審之判決書中，法院即表示：「惟詳觀上開以敵產所有權抵償中國國民黨抗日損失之措施，中國國民黨訓政時期即為中華民國，該黨抗日當時縱有損失理應已由中華民國國庫所支付，該黨如何能證明有抗日損失且全由自己黨庫支付，該黨忽為國家機關認該黨抗日損失均為國家之支出，又忽為私人團體以戰債係其私人所開銷應由國家賠償，本院認以今日之法理確有不妥之處但已難以今日之是論昨日之非。此由法務部上開法律意見亦認『如依當時之法制環境或政治背景形式上或符合法律規定，但充其量僅能認符合形式法治國原則，...基於法律安定之考量，或時效或除斥期間均已經過，且可能涉及第三人以取得之權益，故實務上有其困難，為符合實質法治國之原則，唯一可行之道似為以特別立法方式，課予中國國民黨歸還上開財產之義務』等語（見本院卷二第61、62頁），足為佐證」可見法院於審理此類案件時，亦可感受到以現行民法處理涉及國家權力作用之過去威權時期執政黨與國家間不當財產移轉所面臨的困境。

## 第二款、形式上法律關係的限制

在政府出資購地類型之案件中，法院係以中廣與政府間、政府內各單位間之往來函文或契約作為判斷兩造間法律關係之證據，並在私法關係的框架內進行中廣與當時政府間法律關係的定性，從而判斷各該案件系爭土地所有權之歸屬為何。然而此類型不當黨產之問題根源應在於，威權統治時期乃至於解嚴初期，執政黨與國家間實際上處於何種互動關係，以及中廣前身作為威權時期執政黨內部單位所衍生之與國家間的密切關係，進而延伸到為何中廣可取得若干

<sup>157</sup> 王泰升（2000）。〈中國國民黨的接收「日產」為「黨產」〉，《律師雜誌》，245期，頁110。

資金龐大之政府預算之討論。至於該等資金的流動是建立在兩造間何種法律關係之上，雖亦有相當之探討實益，但可能並非問題最重要之關鍵所在。

如在嘉義民雄案及彰化芬園案中，爭執的重點為兩造間究竟係處於何種私法關係，最後法院認定前者為單純補助關係，從而中廣以國家撥付之資金購置土地所有權應歸屬於中廣；後者則為信託關係，信託關係終止後受託人自應將信託財產歸還於信託人。惟對於當時政府為何以中廣為合作對象編列預算撥付資金，不管是成立信託關係抑或只是單純補助，此種合作之成立是否涉及中廣與國民黨、國民黨與國家間之特殊關係，皆不在該案之審理範圍內，致使形成不當黨產之問題根源，亦即威權時期複雜之黨國關係無法受到司法檢視，殊為可惜。

### 第三款、尊重行政機關之判斷

不動產之所有權移轉，依法應向地政機關辦理登記始生效力<sup>158</sup>，登記一旦完成，其內容之真實性即可依民事訴訟法第 355 條第 1 項<sup>159</sup>之規定，享有推定其內容為真正之效果，形成難以對抗的高牆。在不當黨產之個案中，法院多半以地政機關係採實質審查為由，推定該等資料既經審查通過，則應無違法之疑慮。欲主張涉及不當黨產移轉之登記時要件不備，反而成為主張民事訴訟中的「變態事實」，須負舉證責任。惟此類不當黨產之取得，多半發生距今已過數十年，地政機關的登記資料許多都已逾保存年限。即便原告方提出質疑，認為辦理登記之要件可能不備或有瑕疵，然而地政而不當黨產案件相關之登記，所附資料多已因逾保存年限而銷毀，在沒有證據可提出的情況下，舉證幾乎不可能成功。

此種推定在一般民事糾紛中固有其理據，但不當黨產之存在，本即出自於威權時代執政黨與國家間之不正常黨國關係，從而衍生出政黨藉由國家掩護不當取得利益之問題，故還原當時政黨自國家手中取得該等財產之形式上過程，

<sup>158</sup> 民法第 758 條第 1 項：「不動產物權，依法律行為而取得、設定、喪失及變更者，非經登記，不生效力。」。

<sup>159</sup> 民事訴訟法第 355 條第 1 項：「文書，依其程式及意旨得認作公文書者，推定為真正。」

以證明財產的取得合乎當時法律規範，已是釐清財產之取得是否合理正當之最低要求。惟在法院前述態度之下，於無法還原登記時情況，會傾向認定該不動產移轉登記之合法性沒有疑慮，亦為以司法民事訴訟途徑處理黨產議題，所面臨到的主要障礙之一。



如在中華日報社台南國賓大樓基地案之二審判決中，法院即稱：「惟地政機關既已受理當事人之登記申請，並辦妥所有權移轉登記完畢，按諸常情，堪認申請登記之當事人已依照地政機關之要求，提出相關文件資料，俾地政機關憑辦者，此為常態事實；至於申請登記之當事人並未依照地政機關要求，提出相關文件資料，地政機關竟仍予辦理登記完畢者，則係變態事實，依民事訴訟之舉證責任原則，自應由主張變態事實之被上訴人負舉證之責」，同案更一審判決中法院更直言：「地政機關係採實質審查，若本件聲請登記當時未具備書面契約，不符合該登記規則之規定，則地政機關何能准許其登記」。

同樣地，在花蓮民勤路案之二審判決中，法院亦認為：「…而系爭土地於76年12月31日辦理土地移轉登記之申請書，因逾保存年限15年，業經依土地登記規則第19條規定銷毀在案，此有花蓮縣花蓮地政事務所97年6月16日花地所登字第0970008238號函在卷可按（見本院卷(一)第115頁），則系爭土地辦理移轉登記時所憑之證件為何，亦已無從查考。然行政機關將人民申請案件所檢附之證件資料銷毀，並不影響人民之權益…」。

相同見解也出現在板橋民族路案中，於該案一審判決中，法院對於原告質疑系爭土地移轉登記義務人為空白，以此爭執中華民國根本未為移轉系爭土地所有權之物權行為，所表示之見解為：「…經查，依原告所提出且為被告不爭執其真正之系爭土地之登記簿謄本所示，系爭土地移轉予被告時之『義務人』欄註記為『空白』，固屬事實，然如前述，系爭土地於移轉予被告之申請登記案件資料業已因逾保存期限而銷毀，已無從明瞭當初地政機關受理該申請案件時，為何於『義務人』欄內註記『空白』字樣，然而，行政機關將人民申請案件所檢附之證件資料銷毀，並不影響人民之權益…」。

由此可見，即便在以民事訴訟方式追討黨產的過程中，雙方爭執的焦點已從最核心的「國家何以將系爭國有財產移轉予特定私人」之國家行為實質合法性上之討論，退守至「國家將系爭國有財產移轉予私人之物權行為有無違法」之形式合法性之討論，但在爭執此等形式上合法性的過程中，仍會面臨資料因年代久遠而佚失，法院在無證據之前提下，傾向採信地政機關文書紀錄正確無誤之狀況。

#### 第四款、機關同一性之限制

基於中華民國政權之一致性，即便現今台灣的民主政治與過往的威權統治顯然有別，然而現在的中華民國與過去實行威權統治的中華民國仍為同一國家法人，過去之特定行政機關與現今該行政機關亦具同一性。特定行政機關在過去威權統治時期所做出的意思表示或不具外部性之見解，並不因威權統治時期執政黨與國家間之不正常關係，而受法院允許與現今之個別行政機關切割觀察。這對於現今行政機關出於自身意願，欲對其於威權統治時期做出之財產變更進行爭辯而言，亦屬一大障礙。

在板橋民族路案中，原告交通部於一審時主張在該案系爭土地之所有權移轉登記中，原告與被告間成立物權契約之意思表示乃通謀虛偽意思表示，應屬無效，法院在該審之判決中之回應為：「…至於原告所稱通謀虛偽意思表示應屬無效一節，按法人之機關所為之行為即為法人之行為，國家與人民或私法人間所為私經濟領域行為，亦應依相同原則決定其法律效果，其代表人對外表示之意思，與相對人間所成立之法律關係，其法律效果均歸屬於該法人，即使法人內部須經一定之程序以形成其意思，然不論如何，一經其代表機關對外表示，即對於該法人生拘束效果，本件原告為系爭土地之原所有權人中華民國之機關，其所為行為即屬中華民國之行為，原告主張所謂作價轉讓為通謀虛偽意思表示，乃否認其自己以前所為之法律行為意思，對此主張自應舉證證明，否則不能僅以自己翻異以前已經對外表示之意思，而否定與契約相對人間所成立之法律關係之事實，本件原告業於前述函件對外表示其意思，自應發生法律效力，並進而生一定之法律效果，原告未曾舉證證明其屬虛偽，自不能空言否認

其真實，且代表機關之自然人或經更迭，政治上人物起落，代表機關之自然人或許理念相悖，然機關之同一性並無何相異，其權利義務亦不因代表人之更動而當然發生變動…」，充分顯示了現今之行政機關欲推翻過往威權統治時由自身所發出的意思表示之困難。



另於花蓮民勤路案中，原告主張該案系爭土地之所有權移轉，於移轉當時已違反國有財產法，應屬無效，法院更二審對此則回應：「…則系爭土地，既經過國有財產主管機關財政部表示應移轉登記為被上訴人所有，國家最高行政機關之行政院經過調查、核定後下令移轉登記為被上訴人所有，已如前述，則縱然行政機關內部程序有所疏失，亦不得任由表意人之行政機關以行政程序未週為理由，主張行為無效。…」，認為被告取得系爭土地有無違反國有財產法，於移轉時已經過包含原告及其上級機關行政院在內之機關審查，復辦理所有權移轉登記。縱使該土地所有權移轉其實並未符合國有財產法之規範，亦為包含原告在內之機關審查之結果，為行政機關內部程序之疏失，原告不得以該行政內部認定錯誤為由，主張被告取得該案系爭土地違反國有財產法。

此種見解之問題在於，忽略台灣過往威權統治下之政府機關，與民主化後之同一政府機關，在面對國民黨及其相關組織時之態度係完全不同，亦即未將威權統治的時代氛圍、黨國體制下之黨與國之關係納入考慮，最終形成此種看似合理，實則與台灣歷史脈絡不合之見解。從處理威權統治所遺留之不當黨產的立場而言，理論上應對此種行政機關自發性改變過往價值觀之態度表示歡迎，但法院此種態度，反而造成行政機關欲改變過去所為之意思表示或見解時，以推動不當黨產收歸國有之處理時，會受到自己於威權時期所發出的意思表示或見解拘束的窘境。



### 第三項、小結：實質法治國原則難以落實

透過上述整理，本文發現透過民事訴訟的途徑進行黨產處理，會遭遇到若干論理上的障礙，而此等障礙的出現，同時也說明了以民事訴訟的方式難以在黨產處理的過程中落實實質法治國原則，無法妥善處理不當黨產的問題。

誠如第一章之整理，實質法治國原則在黨產處理的應用上，強調的是正視過往威權統治時期不當財產累積背後，受到當時法律所掩護的國家不義行為，進而突破其在形式上所具備的合法性外觀。然而在本章所整理的 7 起民事訴訟中，可以清楚看出，在民法、國有財產法等從過往威權統治時期一路延續至今的一般法秩序架構下，不當黨產的成因受到了相當完善的掩護，以至於欲以以路徑處理不當黨產時，會面臨到本文所整理出的 4 種法律論理上的障礙，可說根本無法觸及不當黨產背後威權因素的討論。

### 第四節、本章結論

不當黨產之處理，最早從威權統治時期，有志之士就開始冒著被當局整肅的風險提出類似呼籲，而民主化起步後，要求政府正視此一問題之呼聲漸漲，惟受限於當時的執政黨始終都是作為當事人的國民黨，要求政府著手進行黨產處理無異緣木求魚。

2000 年台灣發生第 1 次政黨輪替，帶來黨產處理起步的契機，以監察院的調查報告為起點，扁政府開始試圖透過立法、行政、司法手段推動黨產處理，台灣終於開始跨出第 1 步。在這段黨產處理經驗中，扁政府受限於政治現實而選項有限，行政方面無法獲得泛藍佔多數的國會授權，立法方面更是窒礙難行。在這段時期中最具成果之嘗試，當屬透過司法途徑，以民事訴訟的方式追討所謂的不當黨產。

而透過觀察有實質進行訴訟攻防的 7 件個案之各審級法院判決，可發現以既有法規的框架進行黨產處理容易遭遇到諸如形式上財產取得合法性之限制、形式上法律關係的限制、尊重行政機關的判斷、機關同一性之限制等侷限，而此等侷限的根源，皆為過往係爭財產的取得，皆係在政府的配合之下移轉予私人。此種侷限表現在黨產處理的成果上，除增加取回所謂不當黨產的難度外，也使處理過程中的討論始終繞著形式上的法律問題打轉，而無法從實質法治國原則的觀點觸及不當黨產之問題根源，也就是過往威權統治下的不當財產流動。

# 第四章、黨產條例之規範及實踐狀況—— 以附隨組織及不當取得財產之認定為核心



## 第一節、黨產條例之立法歷程

### 第一項、2016 年後的立法過程

2016 年第 9 屆國會選舉，國民黨遭逢了有史以來最大的挫敗，在總計 113 席的國會席次中只取得了 35 席，與親民黨、無黨團結聯盟總計僅 39 席，泛藍政黨首次在國會中未取得過半席次。民進黨則在該次選舉中取得了 68 席，首次掌握國會過半席次。

此一政治情勢帶給了不當黨產處理的立法進程前所未有的優勢。第 9 屆立委於 2016 年 2 月 1 日上任後，隨即於同年 3 月 14 日召開第 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，進行對不當黨產處理相關草案的第 1 次審議，該次會議中總計有 7 個版本的相關草案提出<sup>160</sup>，討論相當熱烈，且多次觸及到處理不當黨產的核心關鍵。之後陸續於 3 月 30 日<sup>161</sup>、5 月 26 日<sup>162</sup>、6 月 6 日<sup>163</sup>、6 月 8 日<sup>164</sup>召開第 2 次至第 5 次的內政、財政、司法及法制委員會聯席會議，就不當黨產處理之法案進行討論，並於 4 月 28 日舉行相關草案的公聽會<sup>165</sup>，徵集各界意見。其中除 6 月 8 日之會議中國國民黨退席抗議相關法

<sup>160</sup> 立法院公報處 (2006)，〈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〉，《立法院公報》，105 卷 9 期，頁 193-266。

<sup>161</sup> 立法院公報處 (2006)，〈立法院第 9 屆第 1 會期內政、財政、司法及法制委員會第 2 次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，105 卷 17 期，頁 397-442。

<sup>162</sup> 立法院公報處 (2006)，〈立法院第 9 屆第 1 會期內政、財政、司法及法制委員會第 3 次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，105 卷 43 期，頁 1-95。

<sup>163</sup> 立法院公報處 (2006)，〈立法院第 9 屆第 1 會期內政、財政、司法及法制委員會第 4 次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，105 卷 47 期，頁 295-367。

<sup>164</sup> 立法院公報處 (2006)，〈立法院第 9 屆第 1 會期內政、財政、司法及法制委員會第 5 次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，第 105 卷，第 49 期，頁 249-253。

<sup>165</sup> 立法院公報處 (2006)，〈立法院第 9 屆第 1 會期內政、財政、司法及法制三委員會「不當黨產處理條例草案、政黨不當取得財產處理條例草案、政黨及其附隨組織取得財產清查及處理條例草案、政黨財產監督管理條例草案、不當黨產取得處置條例草案、政黨及其附隨組織不



案的審議，故甫開會不久即由民進黨以臨時動議決議散會外，其餘會議及公聽會皆對於相關法案的內容進行了許多實質的討論，無論是討論的質或是量，皆超過過往 16 年來的水準。



在經過數月的密集審議後，7 月 22 日各黨團針對不當黨產處理的相關法案召開黨團協商<sup>166</sup>，並於同月 25 日進行二讀逐條討論程序，當日即完成二讀程序並送三讀通過<sup>167</sup>，距離該屆立法院第 1 次審議不當黨產處理之相關法案僅歷時不足 5 個月，對照過往 16 年來無數次擱置、幾乎毫無進展的立法進度，可說是相當迅速。

## 第二項、各黨版草案比較

該屆國會中就不當黨產處理草案之立法，一大特色即為提出了數量相當多的草案版本，截至進入黨團協商程序前，民進黨籍的立委分別以個人連署的名義提出了 8 個版本的草案，而國民黨、親民黨、時代力量則各自以黨團名義提出自己版本的草案，總計共有 11 個版本<sup>168</sup>。其中除國民黨版草案的內容明顯不同外，其餘版本的内容皆大同小異，不難看出皆係以 2002 年行政院版政黨不當取得財產處理條例草案作為藍本，雖細節上有些許出入，但同樣強調溯及既往評價威權時期政黨及其附隨組織取得財產之合法性，以及賦予行政權調查、認定、移轉不當黨產的強制力。

國民黨版本之黨產條例草案，雖與其他版本一同提出進行討論，但究其實質內涵，與其他版本皆相去甚遠。草案內多數條文的重點為規範政黨財產使用範圍上的限制，以及財務公開義務，雖亦有溯及既往審查黨產合法性之規範，

---

當財產處理條例草案、政黨及其附隨組織財產調查暨處理條例草案」公聽會會議紀錄》，《立法院公報》，105 卷 28 期，頁 183-207。

<sup>166</sup> 立法院公報處 (2006)，〈立法院第 9 屆第 1 會期黨團協商會議紀錄〉，《立法院公報》，105 卷 65 期，下策，頁 227-299。

<sup>167</sup> 立法院公報處 (2006)，〈立法院第 9 屆第 1 會期第 1 次臨時會第 1 次會議紀錄〉，《立法院公報》，第 105 卷，第 65 期，上冊，頁 193-353。

<sup>168</sup> 值得注意的是，儘管草案版本眾多，但卻未見到行政院如扁政府時代提出行政院版本的草案。

但僅限於取得時違法、無償或顯不相當對價，且僅限立法通過後兩年內得請求返還<sup>169</sup>，並未溯及對黨產取得的合法性作出法律上評價或定性。對照既有的不當黨產處理經驗可知，此種規範方式僅是重複財產取得合法性的形式認定限制，對不當黨產的處理並無實質的幫助。加上該版本草案並未將關鍵的調查、認定、移轉財產等權力賦予行政權，反而是賦予監察院調查、認定爭議財產的權限<sup>170</sup>，命移轉不當黨產之權力發動主體則付之闕如，僅規範得請求返還不當黨產之主體為原權利人或機關團體<sup>171</sup>。整體而言，國民黨版本的草案與其說是處理過往威權時期政黨不當取得之財產的法案，毋寧應該說是規範往後政黨財產取得、公開、運用的政黨法法案，其立法精神與其他版本相比，有本質上的顯著不同。

除國民黨版本外，與民進黨立委所提之眾多版本及親民黨版本相較之下，有值得留意之特色者，為時代力量的版本。時代力量的版本除大抵上與2002年行政院版相同之外，新增了兩項其他版本所沒有的規範，分別為免除因配合調查而生之責任的受調查者保護條款，以及吹哨者保護獎勵條款。前者意旨在於使接受政黨不當財產處理委員會（時代力量版本所訂之不當黨產處理專責機構<sup>172</sup>）調查者，於必要時得免除誠實配合調查而生之刑事、行政或對其所屬組織應負之保密責任，俾使調查的對象能無法律責任上的後顧之憂<sup>173</sup>；後者則係對

<sup>169</sup> 國民黨版「政黨財產監督管理草案」第10條第1項：「本條例施行前，政黨有違反法律或以無償、交易時顯不相當之價額取得之財產，原權利人或機關團體因時效消滅不能主張者，得於本法施行後2年內，依各該相關法律規定請求返還。」，立法院第9屆第1會期第2次會議議案關係文書。

<sup>170</sup> 國民黨版「政黨財產監督管理草案」第11條第1項：「本條例施行前政黨取得之財產，主管機關認有爭議之虞者，應移請監察院調查之。」，立法院第9屆第1會期第2次會議議案關係文書。

<sup>171</sup> 國民黨版「政黨財產監督管理草案」第11條第3項：「監察院認定前項政黨財產取得不當者，該政黨應於2年內返還原權利人或機關團體，原權利人或機關團體亦得依前條規定請求返還。」，立法院第9屆第1會期第2次會議議案關係文書。

<sup>172</sup> 時代力量版「政黨及其附隨組織不當財產處理條例草案」第5條第1項：「行政院設政黨不當財產處理委員會（以下簡稱本會），依法進行政黨及其附隨組織不當取得財產之調查、返還、追徵、權利回復及本法所定之其他事項。」，立法院第9屆第1會期第6次會議議案關係文書。

<sup>173</sup> 時代力量版「政黨及其附隨組織不當財產處理條例草案」第16條第3項：「本會對於依第13條規定接受調查之有關人員，認有保護及豁免其刑責之必要者，準用證人保護法關於證人保護及豁免刑責之規定；該等人員為公務人員者，本會得決議免除其相關之行政責任。」同條第4項：「依第13條規定接受調查之有關人員，提供本會因其職務或業務所知悉與政黨或其附隨組織之財產來源、取得方式或處分之相關資料者，不受其對政黨或其附隨組織所負保密義務之

主動向政黨不當財產處理委員會提供資訊並使政黨不當財產處理委員會發現應申報或不當取得之財產者，得予以獎勵，並對其身份保密<sup>174</sup>。



## 第二節、黨產條例之立法架構

### 第一項、組織及程序

黨產條例之主管機關為設於行政院之下之不當黨產處理委員會<sup>175</sup>（下稱：黨產會），享有對政黨、附隨組織、受託管理人不當取得之財產進行調查、返還、追徵、權利回復、及黨產條例所定其他事項之權限<sup>176</sup>。

#### 第一款、黨產會之組織

黨產會為合議制機關，由行政院院長派任之11至13名委員組成，任期4年，其中1人為主任委員，1人為副主任委員<sup>177</sup>。黨產會應超出黨派依法獨立行使職權<sup>178</sup>，為落實此一要求，在委員之組成上，具同一黨籍者不得超過總額三分之一<sup>179</sup>，且任期中不得參與政黨活動<sup>180</sup>；在委員身份之剝奪上，僅在於委員有第20條參與政黨活動經委員會會議決議通過，或第21條法定去職情形<sup>181</sup>時，由

---

拘束，免除其因提供該等資料之法律責任。」，立法院第9屆第1會期第6次會議議案關係文書。

<sup>174</sup> 時代力量版「政黨及其附隨組織不當財產處理條例草案」第17條第1項：「向本會提供政黨或其附隨組織之財產所在、來源、取得方式或予以處分等相關資訊，並因而使本會發現政黨及其附隨組織遺漏申報之財產或不當取得財產者，本會得酌予獎勵。」同條第3項：「本會對於舉發人之身分應予保密。」，立法院第9屆第1會期第6次會議議案關係文書。

<sup>175</sup> 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第2條第1項。

<sup>176</sup> 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第2條第2項。

<sup>177</sup> 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第18條第1項。

<sup>178</sup> 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第20條第1項。

<sup>179</sup> 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第18條第3項。

<sup>180</sup> 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第20條第1項。

<sup>181</sup> 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第21條：「本會委員有下列情形之一者，應由行政院院長予以免除或解除其職務：一、死亡或因罹患疾病致不能執行職務。二、辭職。三、受監護或輔助宣告，尚未撤銷。四、違法、廢弛職務或其他失職行為。五、因刑事案件受羈押或經起訴。」

行政院院長免除或解除其職務<sup>182</sup>。委員出缺時，由行政院院長於1個月內依任命之規定任命之，繼任者之任期至原任期屆滿之日為止<sup>183</sup>。



## 第二款、黨產會之權限

### 第一目、禁止處分

#### 一、原則

財產一旦經推定為不當黨產，除係基於經黨產會認定屬法定義務之履行、其他正當理由、符合黨產會所定許可要件並經決議同意外，自黨產條例公佈之日起禁止處分<sup>184</sup>，違反之處分行為不生效力<sup>185</sup>。若對黨產會認定得處分財產之認定不服，利害關係人得於收受通知後 30 日內向黨產會申請復查；對於復查決定不服者，得於收受通知後 2 個月不變期間內提起行政訴訟<sup>186</sup>。

#### 二、例外

##### (一) 法定義務之履行

黨產條例第 9 條第 1 項第 1 款所稱履行法定義務，係指依黨產條例第 5 條第 1 項推定為不當取得之財產有下列情形之一者：(1) 繳納因該財產而生之稅捐、規費、特別公課、罰鍰或其他公法上金錢給付義務；(2) 因公用需要而協議價購、徵收或區段徵收所為之移轉；(3) 依行政執行命令所為之移轉；(4) 其他依法律或法規命令規定所為之處分<sup>187</sup>。

##### (二) 其他正當理由

黨產條例第 9 條第 1 項第 1 款後段所稱之正當理由，係指下列 3 種情況：  
(1) 依黨產條例第 5 條第 1 項推定為不當取得之財產（以下簡稱該財產），就該財產為簡易修繕及保存行為所支出之必要費用。(2) 政黨或附隨組織依法應

<sup>182</sup> 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第 20 條第 2 項。

<sup>183</sup> 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第 18 條第 2 項。

<sup>184</sup> 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第 9 條第 1 項。

<sup>185</sup> 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第 9 條第 4 項。

<sup>186</sup> 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第 9 條第 5 項。

<sup>187</sup> 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例施行細則第 5 條。

繳納之稅捐、規費、特別公課、罰鍰及其他公法上之金錢給付義務。(3) 政黨或附隨組織依法應負擔之勞工保險之保險費、全民健康保險之保險費或勞工退休金提繳<sup>188</sup>。



### (三) 黨產會所定許可要件

所謂黨產會所定許可要件包括：(1) 就該財產為重大修繕所成立之勞務契約所生之給付義務(2) 就該財產所成立之行政契約所生之給付義務。(3) 政黨、附隨組織或其受託管理人依贈與契約將該財產移轉於國家、地方自治團體或其所屬機關(4) 依法院確定判決或強制執行命令而移轉該財產於第三人

(5) 政黨或附隨組織基於本條例公布前已成立之勞務契約所必要支付之薪資、資遣費或退休金等費用(6) 其他為增進公共利益或避免減損該財產價值而顯有處分之必要<sup>189</sup>。申請此處之許可應以申請書為之<sup>190</sup>，黨產會應於受理申請許可2月內<sup>191</sup>，由過半數委員出席之會議，過半數同意做成准駁之決定<sup>192</sup>，但必要時得延長1次。

### (四) 禁止處分方法

應禁止處分之財產，如係依法設有登記者，黨產會得囑託該管登記機關辦理限制登記；如係寄託或保管於金融機構之存款或有價證券，得通知金融機構凍結其帳戶；如係對他人之金錢債權，得通知債務人向清償地之法院提存所辦理清償提存，並應將該提存之事實陳報本會備查。非經本會同意，提存物受取權人不得領取，此提存生清償之效力<sup>193</sup>。

<sup>188</sup> 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第九條第一項正當理由及許可要件辦法第2條。

<sup>189</sup> 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第九條第一項正當理由及許可要件辦法第3條。

<sup>190</sup> 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第九條第一項正當理由及許可要件辦法第4條。

<sup>191</sup> 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第九條第一項正當理由及許可要件辦法第6條。

<sup>192</sup> 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第九條第一項正當理由及許可要件辦法第7條。

<sup>193</sup> 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第9條第4項。

## 第二目、調查<sup>194</sup>

### 一、對象

黨產會所得發動之調查，對象包括行政機關及私人。物之方面得要求提供包括與黨產有關之各類文書資料及證物，或派員前往有關機關（構）、團體或事業之所在地、事務所、營業所或其他場所，或個人之住居所為必要之調查。對於所查得之文件或證物，除得就文件複製、備份外，有保全必要時亦得就文件或證物封存、攜去、留置其全部或一部。對於調查物之前揭行為，為私人所有者不得拒絕，但機關所有者，機關主管長官於該等資料或證物之提供有妨害重大國家利益時，得拒絕黨產會對該資料或證物之封存、攜去、留置。

人之方面，黨產會得通知相關之人陳述意見，通知應以書面為之，記載詢問目的、時間、地點，得否委託他人到場及不到場所生之效果。

除上述之調查方法外，如有必要時黨產會亦可採用其他調查方法，故調查方法並無特別限制

### 二、限制

黨產會進行調查時，應遵守正當法律程序及比例原則。除得派該會成員出示有關執行職務之證明文件進行調查外，亦得於必要時，請各級政府機關或警察機關協助，並得委託會計師及其他專業人士協助。黨產會之成員在執行調查業務時若無出示上開證明文件，受調查者得拒絕調查。

### 三、調查結果<sup>195</sup>

黨產會調查之調查結果，應經該會決議後，作成處分書，載明（1）處分相對人之姓名、名稱及地址（2）受調查之財產及其權利現狀（3）財產處理方式之主旨，即依第六條規定應移轉財產之種類、數量、追徵價額、履行期間、受移轉對象，以及該財產處理之事實及理由，（4）有附款者，附款之內容

<sup>194</sup> 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第 11 條。

<sup>195</sup> 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第 15 條。

(5) 本會之名稱 (6) 發文字號及年、月、日 (7) 不服該處分之救濟方法、期間及其受理機關。此調查結果處分書並應刊載於行政院公佈及網站對外公告。



### 第三目、認定

黨產會就黨產條例所訂之政黨、附隨組織及受託管理人，有權進行認定<sup>196</sup>。除政黨目前皆依內政部的登記資料為準，較不需多做論述外，附隨組織及受託管理人皆有賴黨產會依此職權進行專業判斷，實務上又以附隨組織的認定為黨產會主要業務之一。此認定之性質為確認處分，做成前並應經公開之聽證程序<sup>197</sup>，不服認定處分得於處分書送達後2個月期間內提起行政訴訟救濟<sup>198</sup>。

### 第四目、不黨取得財產之移轉及追徵

經黨產會認定屬政黨、附隨組織及其受託管理人不當取得之財產，若由政黨、附隨組織、受託管理人所有，黨產會應命該政黨、附隨組織、受託管理人於一定期間內移轉為國有、地方自治團體或原所有權人所有。非由政黨、附隨組織、受託管理人所有者，若係無正當理由而以無償或顯不相當對價移轉者，應命該財產所有人於一定期間內移轉為國有、地方自治團體或原所有權人所有<sup>199</sup>，並應扣除取得該財產之對價。財產移轉範圍以移轉時之現存利益為限<sup>200</sup>。且為保護善意第三人，善意第三人於應移轉為國有、地方自治團體或原所有權人所有財產上存有之租賃權、地上權、抵押權或典權等權利，不因此而受影響<sup>201</sup>。此命移轉所有權之處分，應經公開之聽證程序為之<sup>202</sup>，財產所有權人對該處分不服，得於處分書送達後2個月不變期間內，提起行政訴訟救濟之<sup>203</sup>。

<sup>196</sup> 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第8條第5項

<sup>197</sup> 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第14條。

<sup>198</sup> 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第16條。

<sup>199</sup> 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第6條第1項。

<sup>200</sup> 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第6條第2項。

<sup>201</sup> 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第7條。

<sup>202</sup> 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第14條

<sup>203</sup> 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第16條

若前述之不當取得財產已移轉他人而無法返還時，則應就該政黨、附隨組織、其受託管理人或無正當理由以無償或顯不相當對價，自政黨、附隨組織或其受託管理人取得或轉得之人之其他財產追徵其價額<sup>204</sup>。



## 第五目、獎勵

由於不當黨產之資料極可能散落各處且資訊隱蔽，黨產條例為鼓勵知悉內情者協助搜集資料，設有吹哨者獎勵規範。向黨產會提供政黨、附隨組織或其交付、移轉或登記於受託管理人之財產所在、來源、取得方式或處分等相關資訊，並因而使黨產會發現並追回政黨、附隨組織或其交付、移轉或登記於受託管理人隱匿、遺漏申報之財產或不當取得財產者，黨產會得酌予獎勵<sup>205</sup>，於不逾該財產價值百分之一比例範圍內，由本會循預算程序核發獎金，最高以新臺幣1億元為限<sup>206</sup>。此舉發應以書面為之<sup>207</sup>，且舉發人之姓名、年齡、住居所等足資識別身分之特徵及舉發內容等資料，黨產會應予保密<sup>208</sup>。

## 第六目、裁罰

對於違反黨產條例第8條第1項或第5項、第9條第2項、第12條者，黨產條例皆設有罰鍰之規定，數額從10萬至500萬不等，違反第9條第1項禁止處分財產之規定者，則係以其所處分之財產價額作為罰鍰的計算基礎。違反黨產條例第8條第1項或第5項、第9條第2項者得連續裁罰，其中違反黨產條例第8條第1項或第5項者，經裁罰5次者，其財產推定為不當取得之財產，並依黨產條例第6條處理<sup>209</sup>。

<sup>204</sup> 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第6條第3項。

<sup>205</sup> 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第13條。

<sup>206</sup> 獎勵舉發政黨及其附隨組織不當取得財產辦法第5條。

<sup>207</sup> 獎勵舉發政黨及其附隨組織不當取得財產辦法第3條。

<sup>208</sup> 獎勵舉發政黨及其附隨組織不當取得財產辦法第7條。

<sup>209</sup> 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第26條、政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第27條、政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第28條。





### 第三款、主動申報財產義務

政黨、附隨組織及其受託管理人應於黨產條例施行之日起1年內，或經黨產會主動調查認定為政黨之附隨組織及其受託管理人，並通知其申報財產之日起4個月內，向黨產會申報政黨或附隨組織自中華民國34年8月15日起至本條例公布日止所取得及其交付、移轉或登記於受託管理人之現有財產。以及雖已非政黨、附隨組織或其受託管理人所有，但為前述期間內由政黨或附隨組織於前款期間內取得或其交付、移轉或登記於受託管理人之財產。應申報之財產不限於是否存在於中華民國領域內<sup>210</sup>，種類包括：（1）不動產、船舶、汽車及航空器（2）總額達新台幣100萬元以上之存款、外幣；總額達新台幣100萬元以上之有價證券及其他每項（件）價額為新臺幣20萬元以上之財產（3）一定金額以上之債權、債務及對於各種事業之投資，總額達新台幣100萬元以上者<sup>211</sup>。申報財產時並應載明財產之來源、種類、取得方式、取得日期、變動情形及其對價；如訂有書面契約者，並應檢附其契約等相關資料<sup>212</sup>。財產之申報經黨產會調查有故意或重大過失隱匿、遺漏或對於重要事項為不實說明者，該財產推定為不當取得之財產，並依第6條規定處理<sup>213</sup>。

## 第二項、名詞界定

### 第一款、政黨

所謂之政黨，係指於中華民國76年7月15日前成立並依動員戡亂時期人民團體法規定備案者<sup>214</sup>，此一界定標準之依據，依立法理由之說明，係斟酌解嚴前所成立之政黨，體制多未完備，且其在解嚴前之政治環境即可生存，其取得

<sup>210</sup> 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第八條第四項財產申報格式填寫說明一般事項第4點。

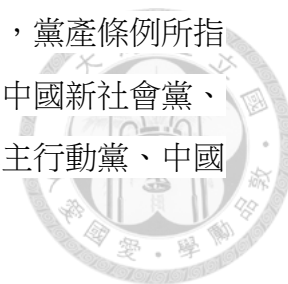
<sup>211</sup> 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第八條第四項財產申報格式填寫說明個別事項第5點。

<sup>212</sup> 前揭註 210。

<sup>213</sup> 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第 10 條。

<sup>214</sup> 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第 4 條第 1 款。

之財產有重新加以檢視之必要。根據黨產會函詢內政部民政司，黨產條例所指稱的政黨包括：中國國民黨、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，共計10個政黨。



## 第二款、附隨組織

附隨組織則係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、團體或機構或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<sup>215</sup>。由此定義可知附隨組織可大致分為兩種類型，一種為現在在人事、財務或業務經營上正受國民黨所控制之團體，另一種為現在在人事、財務或業務經營上雖不受國民黨所控制，但過去這三方面曾受國民黨所控制，且脫離國民黨控制時係以非相當對價脫離者。

將此種團體納入處理範圍之原因，依立法理由之說明，係為避免此類團體藉脫法行為違反政黨平等原則。現被黨產會認定為政黨附隨組織者，皆被認定為係國民黨之附隨組織，依認定之先後順序，依序為中央投資股份有限公司<sup>216</sup>、欣裕台股份有限公司<sup>217</sup>、中華民國婦女聯合會<sup>218</sup>、財團法人民族基金會<sup>219</sup>、財團法人民權基金會<sup>220</sup>、財團法人國家發展基金會<sup>221</sup>、中國青年救國團<sup>222</sup>、中影股份有限公司<sup>223</sup>、中國廣播股份有限公司<sup>224</sup>。

<sup>215</sup> 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第 4 條第 2 款。

<sup>216</sup> 黨產處字 105001 號處分。

<sup>217</sup> 前揭註 216。

<sup>218</sup> 黨產處字 107001 號處分。

<sup>219</sup> 黨產處字 107003 號處分。

<sup>220</sup> 前揭註 219。

<sup>221</sup> 前揭註 219。

<sup>222</sup> 黨產處字 107005 號處分。

<sup>223</sup> 黨產處字 107007 號處分。

<sup>224</sup> 黨產處字 108003 號處分。

### 第三款、不當取得財產

所謂不當取得之財產係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<sup>225</sup>。依據立法理由說明，此種對不當取得財產之定義，係基於實質法治國原則，斟酌現代民主國家政黨應有的地位及功能而設。

除不當取得財產之定義外，黨產條例設有不當取得財產之推定，規定黨產條例公佈時，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，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<sup>226</sup>；雖非政黨、附隨組織及其受託管理人所有之財產，但係政黨、附隨組織自中華民國34年8月15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，亦推定為不當黨產<sup>227</sup>。

### 第三項、小結：實質法治國原則的採用

從上述黨產條例中對各該關鍵名詞的定義，尤其是對於不當取得財產、也就是一般俗稱不當黨產的定義，可以看出黨產條例在立法上已採取的實質法治國原則的觀點，企圖以此原則作為處理不當黨產的指導原則。

實質法治國原則強調在形式法治國原則無法妥適評價國家不義行為時，應發揮互補功能。而從過往扁政府時期所採取的民事訴訟策略中，可發現在台灣的實證經驗中，以民法、國有財產法等從威權統治時期就維持同一法秩序至今的法律處理不當黨產，確實會面臨到若干障礙。黨產條例對此直接將實質法治國原則作為立法的重要原則之一，可說是對形式法治國原則極限的回應。

<sup>225</sup> 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第4條第4款。

<sup>226</sup> 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第5條第1項。

<sup>227</sup> 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第5條第2項。



在不當黨產的定義中，黨產條例並不糾結於該等財產的取得，在取得當時是否符合既有的法律規範，而是直接強調「政黨本質」、「民主法治原則」等概念，使不當黨產認定具備超脫既有形式法律規範的可能，且藉由這兩種概念，可使不當黨產的認定直接連結到台灣過往的威權統治脈絡，使黨產會在認定不當黨產時，能夠直面受到層層形式法律掩護的國家不義行為。

除不當黨產的定義外，對於不當黨產的推定更可看出實質法治國原則否定威權統治的強烈色彩。台灣在中華民國的實質統治下，所經歷的威權統治始於日本投降後國民政府的接管，在此種脈絡下，黨產條例推定在1945年8月15日日日本投降後，黨產條例所定義之政黨、附隨組織或受託管理人取自國家或以無償、顯不相當對價取得的財產，除符合政黨本質之部分外，皆為不當黨產，實係對實質法治國原則適用上的貫徹，將實質法治國對威權統治的否定直接反映在不當黨產的認定方式上。

### 第三節、黨產條例之運作重點

黨產條例之目的及功能為處理不當黨產，將現存之不當黨產收歸國有或返還原所有權人，並就已無法處分之不當黨產向政黨、附隨組織或受託管理人追徵其價額。依黨產條例的設計，要進行不當黨產的處分，首先黨產會必須就何者為黨產條例所得處理的財產所有權人進行認定，亦即認定政黨、附隨組織、受託管理人。又政黨以內政部登記資料為準無須另作認定，而受託管理人目前實務上尚未出現，故此階段黨產會最主要的任務即為認定附隨組織。

確認所欲規制的政黨、附隨組織後，下一步為認定其所擁有的何筆財產為黨產條例所要處理之不當取得財產。認定不當取得財產之目的為確認財產處分的範圍，在確認完不當取得財產後，黨產會將視該財產之存續狀態，命相對人移轉為國有或追徵其價額。且黨產條例中就附隨組織及不當取得財產之認定，皆設有應經聽證程序之規定，故黨產會在做成此等處分前，皆須踐行聽證程序。



除上述情形之外，為確保不當取得財產之移轉或追徵具實效，黨產會亦曾對政黨及其認定之附隨組織發出凍結財產之處分，要求相對人不得處分其名下之財產，此以保全處分確保日後得確實就不當取得之財產命移轉或追徵。

綜上，在進行黨產處理之實務運作中，重點依序應為聽證程序、認定附隨組織、認定不當取得財產、就不當取得財產命移轉或追徵。而在此順序之外，另有保全黨產處理結果之凍結黨產制度。以下就各該實務上重點之運作狀況進行簡要說明。

## 第一項、凍結財產：凍結黨產條款之效力爭議

黨產條例第 9 條規範了被推定為不當黨產後禁止處分之原則、例外與相關措施，其中第 1 項規範了財產經推定為不當黨產後，原則上即禁止處分。由於規制效果強烈，於黨產會開始運作後，馬上成為實務上正反雙方攻防的重點。

若從立法過程中的討論、黨產會之態度以及行政法院之見解觀察，不難發現本條所規範之禁止處分實際上應如何運作，黨產會及行政法院的看法並不盡一致。但在經過行政法院的爭執後，黨產會的態度產生轉變，並依循行政法院的見解操作該條規定。由此亦可觀察到黨產條例現今的實際運作樣貌，乃是憲法權力分立原則下，不同權力部門間彼此制衡妥協的結果。

### 第一款、黨產會見解：直接產生規制效果

參照 2002 年行政院所提出政黨不當取得財產處理條例草案之法條說明，本條規範之目的，係為確保政黨不當取得財產應歸屬國庫或地方自治團體之效果，一方面避免政黨脫產致本條例立法目的無法達成，另一方面避免因保全措施侵害政黨之財產權。文義解釋上，應認本項規定之意為，財產經推定為不當黨產後，依本法規定即生禁止處分之效果，毋庸由黨產會另行為之即產生規制效力。採取此種規範方式，可能係考量到在不當黨產的處理實務上，對於各該

政黨及其附隨組織所有之財產狀況，多處於模糊不清之混沌狀態，在此種情況下，要求黨產會需就政黨或其附隨組織所有之各項財產具體為禁止處分之處分，實務上恐生困難。未免掛一漏萬，爰規定於推定為不當黨產後即原則上禁止處分。



此點從立法過程與黨產會在行政院所表示的見解中可得到例證。在 2016 年 7 月 22 日的黨團協商中，針對此條規範，時任立法委員、後擔任黨產會第 1 任主任委員之顧立雄表示：「…這是一個保全處分的概念，所謂保全處分一定是要在條例通過的當下保全，這樣才有意義…」<sup>228</sup>，與會之法務部代表對於此條之解讀亦為機關不用任何作為，於本法公布後即產生禁止處分的效果，且因為沒有任何國家行為，故無從救濟<sup>229</sup>。

而在黨產條例施行後，黨產會於同年 9 月 20 日發函予永豐商業銀行股份有限公司（臺黨產調一字第 1050000224 號函）及台灣銀行股份有限公司（臺黨產調一字第 1050000225 號函），要求禁止處分國民黨於其所設之帳戶內款項及 9 紙支票應清償提存。經相對人國民黨向台北高等行政法院聲請停止執行裁定准許，黨產會於台北高等行政法院之停止執行之審理中，表示系爭函文僅係觀念通知、釐清事實所為之中間行為或行政指導<sup>230</sup>，在向最高行政法院提起抗告之抗告意旨中，更對於此條之適用方式表示：「原處分（按：臺黨產調一字第 1050000224 號函及臺黨產調一字第 1050000225 號函）僅係抗告人於依黨產條例第 6 條第 1 項規定作成終局處分前，**為落實黨產條例第 9 條第 1 項之保全效果，而將黨產條例第 9 條第 1 項創設之禁止處分效果，通知永豐銀行及臺灣銀行，核其性質屬觀念通知**，原裁定認定為行政處分，顯與黨產條例第 9 條第 1 項規定立法目的有違。」<sup>231</sup>可見黨產會在黨產條例施行之初，仍認為本條在適用上一經立法通過施行即生禁止處分之效果，無庸再作成處分。

<sup>228</sup> 《立法院公報》，第 105 卷第 65 期，下冊，頁 275。

<sup>229</sup> 前揭註 228，頁 276-277。

<sup>230</sup> 臺北高等行政法院 105 年停字第 103 號行政裁定

<sup>231</sup> 最高行政法院 105 年裁字第 1571 號行政裁定。

## 第二款、法院態度：仍須以處分為之

黨產會的說法並不被行政院所接受。在上述之停止執行案中，台北高等行政法院及最高行政法院皆認為，系爭兩封函文均屬單方行政行為，效力形同法院扣押令，係就聲請人財產之具體事件，分別發生規制永豐銀行與臺灣銀行之作用，已對國民黨發生不利之法律效果，即國民黨因此二函文之規制作用致其權利受到直接限制，系爭二函文核屬行政處分殆無疑義<sup>232</sup>。足見行政法院並不採取禁止處分之規制效力自黨產條例公布施行後即生效，毋庸另做出行政處分之見解，而是認為仍舊需要另以行政處分為之。

## 第三款、妥協：採行政法院之見解

黨產會在接下來的認定附隨組織衍生訴訟中，亦隨此裁定改變見解。除依前開臺北高等行政法院 105 年停字第 103 號行政裁定之見解，就該兩號函令之內容重新正式作成黨產處字 105002 號處分及 105003 號處分外，在後續的處分相對人就認定附隨組織之處分聲請停止執行之訴訟中，黨產會對黨產條例第 9 條第 1 項之見解變更為：「依黨產條例第 4 條及第 8 條第 5 項，作成認定特定事業機構為政黨附隨組織之行政處分，始遞行就該機構所有，依黨產條例第 5 條及第 9 條第 1 項推定為不當取得之財產，按黨產條例第 9 條第 4 項『另行』作成禁止處分該財產之保全處分，**縱聲請人經原處分認定為國民黨之附隨組織，然其就特定財產之處分權限，仍須待相對人另就該財產作成保全處分後，始遭凍結**，此要非原處分效力所及等情」<sup>233</sup>。依循前開最高行政法院 105 年裁字第 1571 號行政裁定之見解，轉而認為即便被認定為附隨組織、推定為不當取得財產，亦不因此即生禁止處分財產之規制效果，仍需待作出禁止處分財產之行政處分，始發生禁止處分財產的規制效果。

## 第四款、法院未准許停止執行

就黨產會重新作成之 105002 號處分及 105003 號處分，相對人國民黨亦分別聲請停止執行，雖一度遭臺北高等行政法院以合法性顯有疑義及造成難以回復

<sup>232</sup> 前揭註 230、231。

<sup>233</sup> 臺北高等行政法院 105 年度停字第 114 號行政裁定

之損害為由裁定停止執行<sup>234</sup>，但經黨產會抗告後，最高行政法院認為原裁定中，認定系爭禁止處分之合法性顯有疑義乃係出自於對黨產條例第9條規範意旨之誤解，且原裁定所謂員工生計遭影響之難以回復損害，最高行政法院亦以遭禁止處分之黨產可以正當事由申請解禁，且事實上亦有解禁事實為由，否定其為難以回復之損害，從而廢棄原裁定，維持禁止處分之效力<sup>235</sup>。

## 第二項、聽證

在我國行政程序中，聽證程序主要適用於行政機關在作成不利益決定時，向相對人或利害關係人所提供之陳述相關事實、主張或提出證據的機會，對於各種主張之呈現、證據之提出以及真實之發現具有重要意義<sup>236</sup>。且聽證之內容對行政處分之作成具相當大的影響，依行政程序法之規定若行政處分經聽證而作成，行政機關於作成處分時應斟酌全部聽證之結果，甚至於法規另有明定時，行政機關應依聽證紀錄作成處分<sup>237</sup>。論者有認為行政程序法中之聽證應屬正當行政程序的核心內容，係本於兩造兼聽之理念，讓雙方就事實或法律問題，聽取他方意見，進一步進行溝通之程序。換言之，聽證程序之功能在於，人民得藉由聽證機會參與影響決定，同時讓人民與機關間有溝通的機會，體現行政程序民主化的落實<sup>238</sup>。亦有認為聽證之功能在積極方面可以集思廣益、加強溝通、促進參與、提高行政效能，在消極方面可以防止偏私、杜絕專斷、確保依法行政。

由於聽證程序程序嚴謹，且對行政機關具一定拘束力，在行政程序中居於關鍵性地位，有認為其實相當於訴訟程序中之言詞辯論<sup>239</sup>，故並非所有對人民

<sup>234</sup> 臺北高等行政法院 105 年度停字第 124 號行政裁定

<sup>235</sup> 最高行政法院 106 年裁字第 221 號行政裁定。

<sup>236</sup> 蔡茂寅 (1999)，〈行政程序法草案之重要內容 (三) 一重要之程序規定〉，國立臺灣大學法律學系主辦，《行政程序法草案研討會論文集》，頁 93-94，台北，國立臺灣大學法律學系。

<sup>237</sup> 行政程序法第 108 條第 1 項。

<sup>238</sup> 蔡震榮 (2009)，〈台灣行政聽證制度執行狀況與效率評估〉，台灣行政法學會主編，《行政程序法之實施經驗與存在問題/聽證制度之理論、制度及實務》，頁 210-211。台北：元照。

<sup>239</sup> 吳庚 (2016)，《行政法之理論與實用》，頁 597，增訂十四版，台北：元照。



不利益之處分或決定皆須經過聽證程序始能作成，除有法規明文規定應舉行聽證者外，行政程序法中多賦予行政機關舉辦聽證與否之選擇性裁量權，行政機關可自行選擇是否舉行聽證<sup>240</sup>，抑或採取程序較為寬鬆之公聽會作為人民表達意見之方式。



依黨產條例第 14 條之規定，黨產會在依黨產條例第 6 條認定不當取得財產、第 8 條第 5 項認定附隨組織前，應經聽證程序，故黨產會對此並無裁量之餘地，依法即須在認定附隨組織前舉行聽證。聽證之發言順序，依照不當黨產處理委員會舉行聽證應行注意事項第 16 點，依序首先為事件當事人發言，其次為其他利害關係人，最後是證人、鑑定人或其他第三人發言，包含政府機關、學者、專家及有關單位等。且在發言程序完畢後主持人、黨產會委員、當事人、利害關係人，在主持人同意之情況下，皆可向其他到場之人進行問答。

實際就附隨組織之認定進行聽證程序時，聽證程序之重點多集中在黨產會所邀請之專家學者的發言及後續的問答。此處所謂專家學者在聽證中之地位應屬鑑定人，就該次聽證所列之爭點發表專業意見，並接受黨產會、當事人及利害關係人之詢問後依其專業判斷回答。黨產會於聽證前除主動邀請其認為有必要之專家學者外，亦會接受當事人之申請，邀請當事人所希望發表意見之專家學者，故通常聽證會上，就當事人是否為國民黨之附隨組織或不當取得之財產，兩種立場的專家學者都會有。由於是否為附隨組織或不當取得財產之認定，內含之爭點除涉及法律解釋外，亦常牽涉到對於過往威權統治時期之歷史背景、政治氛圍的還原及評價，故作為鑑定人出席聽證的專家學者，除法律學者外，亦常出現歷史學者、政治學者或文史工作者。在詢答的程序中，除就法律爭點進行討論外，更重要的是就同樣的歷史事實所衍生之不同觀點、甚至相衝突的史料解讀、政治學判斷進行釐清與意見交換。

除了主觀上不同觀點的歧異外，即便是針對客觀的歷史事實，對於一項歷史事實是否存在也可能出現不同的判斷，這種不同的判斷並不一定是立場或觀

<sup>240</sup> 林明鏞 (2017)，《行政法講義》，頁 386-387，三版，台北，新學林。

點不同的問題，可能導因於各自曾接觸過的史料不盡一致，尤其涉及國民黨不當黨產之議題，許多第一手資料都收藏在國民黨或可能為附隨組織之當事人內，藉由此一聽證，亦能讓許多珍貴資料公諸於世，讓黨產會及社會大眾能以更全面的事實基礎來看待此一議題。



在這個呈現、爬梳歷史事實，並進一步交換甚至爭辯不同觀點專業判斷的過程中，能將如蓋上一層迷霧般的威權統治過去，更加全面的呈現出來。除了讓黨產會在做出行政處分前能有更完整的審酌素材，以做出更適當的判斷外，透過現場直播、聽證紀錄的公開，也能讓社會大眾對於過去的威權統治的面貌，以及這段歷史對現在的台灣有何影響，產生更深更廣的認識。故，針對附隨組織的認定進行聽證程序，除發揮了前述聽證落實行政程序民主化，以及集思廣益、加強溝通、促進參與、提高行政效能、防止偏私、杜絕專斷、確保依法行政等功能外，本文認為更重要的是，聽證在此一議題上發揮了很大的研究功能，讓具高度政治爭議性的不當黨產議題，有機會以逐一個案的方式，在大眾面前進行正反雙方的深度討論，一方面讓大眾更全面的了解過去，另一方面也能對不同立場的觀點為何、從何而來有更深層的認識，此一功能對台灣而言，無論是修復不同立場間的撕裂亦或是加強民主的深化，都是難能可貴的機會。

### 第三項、附隨組織之認定

過往威權統治時代，因為黨國間不正常關係而獲取利益者，並不僅侷限於執政黨，在當時的時代氛圍下，許多與執政黨關係密切之團體亦有雨露均霑的可能，追討這些團體所獲得之不當取得財產，與追討過往威權政黨的不當取得財產具同等重要性。因此，認定附隨組織屬黨產處理實務中最为關鍵的步驟之一。依照現在黨產條例的運作實務，認定附隨組織為一確認處分，目前遭黨產會認定為附隨組織之團體，皆被認定為係國民黨之附隨組織，本文認為可依其性質及認定時的爭點所在，分為3種類型。

第1種為營利性社團法人，此種團體皆為公司型態，故在論證其是否於人事、財務及業務經營上曾受國民黨所控制時相對較為簡單，依持股比例即可認定。較為複雜者為現在已非國民黨所控制之營利性社團法人，除以國民黨過往的持股比例判斷是否曾受國民黨實質控制外，亦須判斷其是否係非以相當對價脫離國民黨之控制，此部分在公司型態之法人中，係透過國民黨以股權交易之方式使該公司脫離其控制時之價額是否合理判斷，如是否反應當時的市價、契約內容有無造成非相當對價之疑慮等，誠如黨產會副主任委員施錦芳於主持中影是否為附隨組織之聽證會時所稱，可說是一場「會計師大戰」<sup>241</sup>。此類之附隨組織包括黨產會認定受國民黨控制之中投投資股份有限公司、欣裕台投資股份有限公司，以及已脫離國民黨控制之中廣股份有限公司、中影股份有限公司。

第2種為財團法人，目前黨產條例的運作實務上，被認定為附隨組織之財團法人皆為現在受國民黨控制，並未出現已脫離國民黨控制之案例。此類團體在認定上，相較於營利性社團法人之公司，可單以持股比例認定人事、財務、業務經營上的實質控制，黨產會在認定財團法人為附隨組織時，仍須就人事、財務、業務經營三者分開論述，分別建立國民黨在該方面之控制，最後做出判斷。目前被黨產會認定屬附隨組織之財團法人為財團法人民族基金會、財團法人民權基金會、財團法人國家發展基金會。

第3種為非營利性社團法人，相對於財團法人係無已脫離國民黨控制之案例，非營利性社團法人則是尚無仍受國民黨控制之案例，目前被認定為附隨組織的此類團體皆係被認定已脫離國民黨之控制者。由於認定此類團體在過去受國民黨實質控制，等同於還原過往威權統治下國民黨控制社會的手段，涉及相當複雜的歷史資料解讀及對當時政治氛圍的判斷，原已不是易事，加上此段過往距今已逾數十年，相關資料四散難尋，故在論證上可說是最困難的類型。目前被認定為附隨組織之非營利性社團法人，為極具代表性之中華婦女聯合會及中國青年救國團。

---

<sup>241</sup> 「中影股份有限公司是否為社團法人中國國民黨之附隨組織」聽證 聽證紀錄，頁 16。



## 第四項、不當取得財產之認定

認定不當取得財產之功能，係以確認處分劃定接下來應收歸國有、返還原所有權人或追徵的財產範圍，與附隨組織的認定同屬黨產處理程序相當關鍵的一環。由於被認定為不當取得之財產，多為過往威權時代所取得，故此一認定與認定非營利社團法人為國民黨之附隨組織相同，皆相當著重歷史資料的演繹，在論證上必須盡可能還原該筆財產當時是如何移轉為國民黨或附隨組織所有，再以黨產條例中對不當取得財產所下之定義「違反政黨本質或其他悖於民主法治原則之方式」檢驗該取得過程。

本文認為，黨產會目前認定為不當取得財產之財產，依其不當取得之態樣，可大致分為「形式上違法之國產轉黨產」、「形式上合法之以政養黨」兩種類型。前者之情形多為形式上違法，但政府漠視該違法狀態放任其存在，甚至加以背書，包括國民黨轉帳撥用土地案、國民黨舊中央黨部案、中廣接收日產案、中廣八里機室案、中廣嘉義東區土地案等；而後者則為特定團體在形式上合法之外觀掩護下，取得不當利益之情形，包括中投及欣裕台案、國民黨大孝大樓案、中廣嘉義民雄案、新北三重案、台北蟾蜍山案、婦聯會勞軍捐案等。

此種區分實益在於，黨產會於認定一筆財產是否為不當取得財產時，就這兩種分類就有論證方式上的不同。前者由於多為不動產，故黨產會係先就該國有不動產之取得違反當時的形式上法律規範進行論證，凸顯出政府對於該等違法狀態的放任或背書，最後認定該放任或背書與當時威權統治間的連結，得出該違法之財產移轉與威權統治間之關聯。後者在論證上，由於多為金錢上的利益輸送，故重點為觀察出該合法外觀之下的利益輸送為何，並論證該利益之不當之處，以及其與威權統治間的關聯性。目前依照黨產會網站所公布之資料，其所認定為不當取得財產之總額，約為768億元。



## 第五項、追徵及命移轉財產

追徵及命移轉財產為黨產處理的最末階段，將前階段認定為不當取得財產者作為標的，對財產所有人做出下命處分，以強制力將該筆財產或等值價額取回。目前實務上多將認定不當取得財產之處分與追徵或命移轉該財產之處分，以同一處分外觀做成並送達相對人，惟此一做法並不影響兩個處分分別獨立存在之事實，行政法院面對相關爭訟時，亦是以此認知審查各該處分之適法性。

## 第四節、相對人方之抗辯路徑：強調形式認定

由於附隨組織以及不當取得財產之認定，在做成認定的處分前，黨產會依法皆須召開聽證會，因此相對人及其所申請黨產會邀請之專家學者就各該案件之標的，多會以相當積極的態度主張該認定有誤，為該案之相對人提出抗辯。透過聽證紀錄的做成，可將其辯護之內容相當完整地呈現出來，並作為研究的素材。本文以下就各聽證中相對人及為其抗辯之專家學者的發言，整理並歸納在個別案件中相對人一方所採取的辯護路徑。

### 第一項、附隨組織之認定

在認定附隨組織之聽證中，相對人的態度可說是相當積極，多數個案中的相對人都有在聽證中提出辯護，主張其並非所謂的附隨組織。

#### 第一款、營利性社團法人

##### 第一目、中投及欣裕台案

中投及欣裕台為黨產會第 1 次做出附隨組織認定的相對人，在聽證會中，中投及欣裕台之代表人、代理人、證人所為之發言，多半集中於對於黨產條例規範方式之合理性，以及國民黨黨營事業成立之時空背景、其在台灣經濟發展

上之貢獻。對於該 2 家公司為何不應被認定為附隨組織，並未提出太多意見

242。



## 第二目、中影案

在中影案中，中影代表人楊文山主張，黨產會所認定之每股淨值其實並未反映出中影的全部資產減損，且中影為非上市公司、非公開發行公司，本就無所謂客觀市價，在黨產會調查之交易發生時點前後所進行之其他中影股權交易，價格皆有一定落差。且皆在該案系爭交易所訂之價格以下，最後參酌中影當時之經營狀況其實已連年虧損，故中影主張其於脫離國民黨實質控制時之股份價額，並無顯不相當之情形<sup>243</sup>。利害關係人富聯國際投資股份有限公司之代理人林政憲律師，則強調從交易當時的景氣狀況來看，國內外之經濟狀況皆不樂觀，黨產會於認定系爭交易之對價是否合理時，亦應將當時的市場狀況列入考慮<sup>244</sup>。

## 第三目、中廣案

中廣案的爭議則圍繞於，中廣百分之九十七的股份由國民黨單一持股之華夏公司出售予趙少康<sup>245</sup>所代表的 4 家公司時所約定的交易條件，究竟有無賤價出售的情形。聽證之討論內容多著重於 2006 年間，廣播事業面臨的市場前景、中廣受政黨退出媒體之廣播電視法修正的影響、趙少康代表買受中廣百分之九十七股權之 4 家公司與中投就中廣不動產所簽訂之優先承購協議書、華夏與中投之子公司光華公司簽訂的債權債務轉讓契約書等因素，對中廣之股份是否為賤價出賣之影響。趙少康多次強調，其在考慮是否接手經營中廣時，除廣播業等傳統媒體之前景並不看好外，中廣當時也面臨黨政軍退出媒體條款修法的壓力，其出價在當時已為所有出價者之最高，且參酌接手中廣經營後，國家通訊

<sup>242</sup> 整理自不當黨產處理委員會，不當黨產處理委員會第一次聽證聽證紀錄。

<sup>243</sup> 前揭註 241，頁 14-16。

<sup>244</sup> 前揭註 241，頁 24-26。

<sup>245</sup> 趙少康曾任國民黨籍台北市議員、立法委員（第 1 屆），後脫離國民黨自組一般歸類為泛藍政黨的新黨，並長期主持政論節目，為台灣知名媒體人，從其政治及媒體生涯中不難觀察到其與國民黨之密切關係。

傳播委員會對其廣播頻譜所做出之調整、中廣與交通部間之相關訴訟等情形，系爭交易之價格並無不合理之處<sup>246247</sup>。



#### 第四目、小結

整體而言，黨營事業在附隨組織的認定上，所採取之辯護策略，大抵為強調出售黨營事業股份時的交易條件並未顯與市場行情不符，黨產會高估該黨營事業於出售時之客觀售價，忽略許多對該黨營事業不利之因素。

#### 第二款、財團法人

財團法人方面，目前被黨產會共認定財團法人民族基金會、財團法人民權基金會、財團法人國家發展基金會等 3 家基金會為國民黨之附隨組織，三者皆係由已被認定為國民黨附隨組織之欣裕台於 2015 年捐助成立，捐助金額皆為新台幣 3000 萬元。根據黨產會的調查報告，3 家基金會於 2015 年的支出皆為零，且登記在案之歷任董事多為中投、欣裕台之董事長及國民黨員工。

3 家基金會的辯護方向相當一致，其代理人皆主張基金會作為民法上的財團法人，其性質與附隨組織的定義無法並存，本質上基金會就無法成為黨產條例所謂的附隨組織。蓋財團法人在依據民法設立後，即依據其章程自主運作，所有業務、人事上的決定都是董事會經由章程所訂程序決定，並不需要捐助人甚至捐助人之股東國民黨批准。學理上亦認為財團法人是一定的財產經由人格化而有獨自的法律生命，不受捐助人的支配，不因人事變遷而影響其財產的存在與目的事業的經營，公益目的可望長期繼續不致中斷。且基金會之成立目的乃是為了服務公益，其財產本質上就是準公益財，捐助人所捐助之金額一旦捐出成立基金會即可說是無償用於公益用途上，即便日後基金會解散，其財產依

---

<sup>246</sup> 不當黨產處理委員會，「中國廣播股份有限公司是否為社團法人中國國民黨之附隨組織」聽證紀錄，頁 85、94-96。

<sup>247</sup> 不當黨產處理委員會，「中國廣播股份有限公司是否為社團法人中國國民黨之附隨組織，及其財產是否為不當取得財產」聽證紀錄，頁 14-20

法亦是充公處理，加上最低設立基金 3000 萬元基金會依法不得動支，實不見將其認定為附隨組織之理由與實益<sup>248</sup>。

利害關係人國民黨及欣裕台之代理人亦皆否認有對係爭 3 家基金會做出任何指示、要求或命令，認為其不應被認定為國民黨之附隨組織。國民黨之代理人張少騰律師特別強調，附隨組織之定義中，所謂政黨「得」對附隨組織之人事、財務、業務或重要事項支配，一定要有法律或章程等形式上的依據<sup>249</sup>

整體而言，此種組織型態面對其為附隨組織之認定，所採取的辯護方向為強調其為財團法人，形式上其本即自主運作不受其他法人格之監督指揮，即便基金捐助人依法對其皆無指揮之餘地，遑論捐助人之股東國民黨。

### 第三款、非營利性社團法人

#### 第一目、婦聯會

在婦聯會一案的聽證中，婦聯會代理人徐履冰律師強調，婦聯會成立時第 1 屆的常務委員中，沒有任何人在當時具有中國國民黨的黨職工作，且成立時間早於國民黨黨內婦女工作部門的成立，黨產會認定婦聯會成立之時即與國民黨之黨職人員重疊並非事實<sup>250</sup>。同時，其對於黨產會提出的《中華民國婦女聯合會是否為社團法人中國國民黨之附隨組織案補充調查報告》亦提出質疑，認為該調查報告中僅建立蔣宋美齡 1 人與婦聯會之緊密關聯性，然蔣宋美齡在婦聯會內扮演的角色，與婦聯會及國民黨間之關係並無關聯<sup>251</sup>，不能僅以蔣宋美齡對婦聯會的運作具高度控制權即認為婦聯會為國民黨之附隨組織。同案婦聯

<sup>248</sup> 不當黨產處理委員會，「財團法人民族基金會、民權基金會及國家發展基金會等 3 基金會是否為社團法人中國國民黨之附隨組織案」聽證 聽證紀錄（定稿），頁 4-7。

<sup>249</sup> 前揭註 248，頁 7-9。

<sup>250</sup> 不當黨產處理委員會，「中華民國婦女聯合會是否為社團法人中國國民黨之附隨組織及其財產是否為不當取得財產案」聽證 聽證紀錄，頁 11。

<sup>251</sup> 不當黨產處理委員會，「中華民國婦女聯合會是否為社團法人中國國民黨之附隨組織」第 2 次聽證 聽證紀錄，頁 9。



會代理人沈政雄律師更直指，黨產會此種認定方式，無異於把蔣宋美齡 1 人等同於國民黨<sup>252</sup>。



國民黨作為該案之利害關係人，其代理人國民黨行政管理委員會副主任委員李福軒針對此點亦強調，蔣宋美齡既非國民黨的雇員，亦非權力重大之中常委，其最後一個黨內的職位為中央評議委員會主席團主席，係「行將就木之人」才擔任的職務<sup>253</sup>。故以蔣宋美齡與婦聯會間之關係，推論國民黨與婦聯會之關係，實忽略了蔣宋美齡與國民黨間其實關係並不如黨產會想像的密切。同樣為國民黨代理人之行政委員會主任委員邱大展更主張，就其所查閱國民黨歷年中常會紀錄中，幾十年來都沒提到婦聯會<sup>254</sup>，更足證國民黨與婦聯會間之關係薄弱。

婦聯會方所申請之專家學者，如歷史學者林德政，則強調就客觀歷史事實來看，從蔣介石之日記、各種檔案來看，蔣介石從來沒有對婦聯會下過一個條紙，婦聯會從一開始就是蔣宋美齡完全自主主導的組織，並非聽命於國民黨或蔣介石<sup>255</sup>。法律學者董保城則表示，婦聯會是志願性組織，並沒有限定要國民黨籍才可進入擔任幹部，人人都可以入會，對照東德的德民主婦女同盟（DFD），不但要為東德共產黨效力，甚至享有國會席次，差異非常大<sup>256</sup>。婦聯會並非為國民黨效力，而是協助國家任務，且國民黨的中常會及改造委員會會議記錄內，並沒有任何對於婦聯會的任務、財務進行說明，不應認定為國民黨之附隨組織<sup>257</sup>。整體而言，大多著重於形式性要素的討論。

## 第二目、救國團

同樣的，在救國團案的聽證中，由救國團所申請邀請的專家學者，在論證救國團並非曾由國民黨控制之團體時，也多是以較為形式性的要素進行論證。

---

<sup>252</sup> 前揭註 251，頁 12。

<sup>253</sup> 前揭註 251，頁 13-14。

<sup>254</sup> 前揭註 250，頁 16。

<sup>255</sup> 前揭註 250，頁 59。

<sup>256</sup> 前揭註 251，頁 22-25。

<sup>257</sup> 前揭註 251，頁 27。

如救國團於籌辦時所依據的「中國青年反共救國團籌組原則」，就被多次引用為國民黨與救國團間無控制從屬關係的佐證，在該原則的草案中，原先就救國團應受國民黨領導、幹部應自國民黨黨員中選任皆有規定，而在最後確定公佈前將這些與國民黨領導有關之規定皆悉刪除，歷史學者陳立文、劉傳暘、倪仲俊就此皆認為，可作為救國團於成立之時即未受國民黨控制之證據之一<sup>258259</sup>。學者劉傳暘面對委員提問，應如何解釋蔣介石日記、國民黨內部文件紀錄中對救國團應如何選擇幹部的看法，則表示其為國民黨主觀意志的表達，不代表救國團接受與否，也不足以論證救國團與國民黨間的從屬關係<sup>260</sup>。

另外，由於立法例上，黨產條例係仿照兩德統一後的黨產處理經驗而立，政治學者廖達琪即指出，在德國處理東德黨產及附隨組織的經驗中，認定「自由德國青年」為東德共產黨（SED）的附隨組織，原因之一為在該黨的黨章中，明確表示自由德國青年組織為該黨之一部分，但相對的，救國團卻從未出現在國民黨黨章中，由此可見認定國民黨對救國團有實質控制是有爭議的<sup>261</sup>。法律學者董保城亦舉救國團之團章為例，在1952年之救國團團章中記載救國團的宗旨、任務為「『反共抗俄愛國青年大結合』的偉大昭示而成立的愛國組織，在三民主義的最高指導之下，學習戰鬥技能，增進革命知識，鍛鍊堅強的體魄，加強革命信念…為民族生存發展，為建設富強康樂的三民主義新中國而努力奮鬥」，而1978年的救國團組織章程則記載「本團為青年服務，青年是為國家服務」。不若德國經驗中，被認定為東德共產黨之自由德國青年，於組織章程中載明其係為協助SED，建立共產社會培育勇敢的鬥士，為列寧馬克思主義而努力。董保城認為，凡此皆可看出，救國團並非服務某一政黨或某一政權，而是服務青年、國家<sup>262</sup>。

<sup>258</sup> 不當黨產處理委員會，「社團法人中國青年救國團是否為社團法人中國國民黨之附隨組織案」第一次聽證 聽證紀錄，頁 20-21。

<sup>259</sup> 不當黨產處理委員會，「社團法人中國青年救國團是否為社團法人中國國民黨之附隨組織案」第 2 次聽證 聽證紀錄，頁 23； 64-65。

<sup>260</sup> 前揭註 259，頁 27。

<sup>261</sup> 前揭註 259，頁 34。

<sup>262</sup> 前揭註 258，頁 45-46。

#### 第四款、小結：著重形式認定

從各該相對人的辯護內容可觀察到，除了營利性社團法人，因為屬公司型態故較無從就國民黨的持股比例辯護外，在財團法人及非營利性社團法人的案例中，相對人一方多著重於從組織的形式外觀判斷其是否受國民黨實質控制，如在財團法人之案例中，即強調財團法人此一外觀理論上具備的獨立性，在非營利性社團法人之案例中，則強調從組織章程、人員職位等形式要素判斷其是否受國民黨間實質控制。

### 第二項、不當取得財產之認定

相對於認定附隨組織之聽證，每件個案的相對人皆有對其不應被認定為附隨組織提出辯駁，在不當取得財產認定之聽證中，由於同一相對人可能有多筆財產遭黨產會質疑為不當取得之財產，在辯護上可能力有未逮，故並非每一筆財產都會由其相對人提出辯駁。以下僅就相對人有提出辯護之論述者進行整理及歸納。

#### 第一款、違反行為時法律之國產轉黨產

##### 第一目、國民黨轉帳撥用土地案

二戰結束後，日本政府及私人遺留在台灣之不動產，臺灣省行政長官公署通過一項決議，將日產房地一律改稱國有特種房地產。1946年，國民黨臺灣省黨部向中央申請欲以轉帳撥用方式取得日產房屋之使用，經黨中央提交國防最高委員會第277次常務會議審核同意後，由行政院向各地方政府發出通知。惟因財產清點及使用分配上發生糾紛，經台灣省公產管理處召集協商後，重新清點轉帳予國民黨之房地產清冊，台灣省政府於1952年將新的清冊呈報行政院准予備查。同年台灣省政府核定了國民黨取得日產房屋的交接辦法，其中表示依最高委員會第277次常務會議核准轉帳之日產房屋所有權應為國民黨所有，惟不包含基地。國民黨臺灣省黨部遂向台灣省政府表示希望一併取得基地所有

權，經台灣省政府呈報行政院後，由內政部邀集相關單位協商，對由國民黨取得前開基地所有權一事作出同意的結論，行政院即指示台灣省政府照此決議辦理，由台灣省政府指示台灣土地銀行公產代管部進行該等不動產之交接。

至此，國民黨取得了依據國防最高委員會第 227 次常務會議之核定轉之國有特種財產 114 筆，其中除房屋所有權外，亦包含基地所有權<sup>263</sup>。

值得注意的是，此類不動產亦為最早受到我國政府注意之不當黨產，2001 年監察院即針對此筆不動產作出調查報告，後在財政部下組成之黨產處理專案小組，亦係針對此筆不動產進行調查及協商。此類不動產中之房屋多已滅失，而土地除政府徵收外之部分，多已移轉於第三人。

本案相對人國民黨之代理人，國民黨行政管理委員會主任委員邱大展及委任律師，以及出席作證之專家學者楊維真，於聽證中皆主張此筆財產之取得並非無償，而是對於國民黨於戰爭中承受之損失的戰爭賠償<sup>264</sup>。且依照國防最高委員會第 184、185 次常務會議，轉帳範圍本即包含土地，國防最高委員會第 227 次常務會議是在前開 185 次會議之結論上擴大轉帳範圍，自應同樣包含房屋及土地在內，而這兩次會議在文字的使用上之所以會發生歧異，乃係當時中華民國之地政登記制度與日本之地政登記制度不同所致，並非就是否包括房屋及土地有不同意見<sup>265</sup>。

## 第二目、國民黨舊中央黨部案

本案標的位於台北市中正區中山南路 11 號，原為日治時代日本赤十字社所有。戰後登記為中華民國所有，並長期為國民黨所實際使用，先後以借用、租

<sup>263</sup> 整理自不當黨產處理委員會，「社團法人中國國民黨以轉帳撥用等方式取得國有房屋及其基地並已移轉他人之追徵案」調查報告，頁 2-9；不當黨產處理委員會，「社團法人中國國民黨以轉帳撥用等方式取得國有房屋及其基地並已移轉他人之追徵案」第一次聽證聽證紀錄，頁 4-9。

<sup>264</sup> 不當黨產處理委員會，「社團法人中國國民黨以轉帳撥用等方式取得國有房屋及其基地並已移轉他人之追徵案」第一次聽證聽證紀錄，頁 12-14、31、38-39。

<sup>265</sup> 前揭註 264，頁 39-40。

用、承購等不同名義占有使用之。後於 2006 年將系爭土地及現地上建物，以合計 23 億餘元之價額出售予張榮發基金會<sup>266</sup>。

本案相對人國民黨之代理人，國民黨行政管理委員會主任委員邱大展，於聽證中再三強調，國民黨於遷台後就本案系爭不動產之承租、承購，皆係依法辦理。更強調系爭不動產之使用及移轉，歷來都有財政部國有財產署（前身為財政部國有財產局）依法進行監督，確保過程一切合法，與一般民眾申購國有土地案件之審核及計算方式並無二致<sup>267</sup>。

### 第三目、中廣接收日產案

本案利害關係人國民黨之代理人陳稱，中廣所接收之日產乃係基於國防最高委員會第 185 次會議通過，所取得之抗戰時期戰爭損失的賠償，且根據當時的地政法規，土地連同房屋移轉並無違法<sup>268</sup>。利害關係人光華投資公司之代理人李永裕律師，亦強調根據當時接收日產的法規，土地就是連同房屋一併處理，此點已在多起訴追黨產之訴訟案件中經法院多次肯認，應無疑義<sup>269</sup>。

### 第四目、中廣八里機室案

此筆不動產係由交通部於 1966 年為徵收，目的為讓中廣建造八里機室以利海外廣播心戰，而在徵收後未登記為國有之情形下，以徵收為原因直接登記為中廣所有。

本案利害關係人光華投資公司之代理人李永裕律師就此表示，八里的土地乃係由政府出面徵收，中廣為需用土地人。依照歷來最高行政法院之見解，政

---

<sup>266</sup> 「臺北市中正區中正段三小段 104 地號土地及原地上建物是否為社團法人中國國民黨不當取得財產」聽證紀錄，頁 4-6。

<sup>267</sup> 前揭註 266，頁 10-13。

<sup>268</sup> 前揭註 247，頁 23-24

<sup>269</sup> 前揭註 247，頁 29。

府進行土地徵收後，應由需用土地人原始取得該土地所有權，故本案由中廣原始取得土地所有權並辦理登記，於法並無違誤<sup>270</sup>。



## 第二款、合於行為時法律之以政養黨

### 第一目、國民黨大孝大樓案

大孝大樓原座落於中正紀念堂旁，堪稱台北市區精華地段。興建完成後由民眾服務總社於 1985 年得標，取得系爭大樓及土地持份，後民眾服務總社主張其係為國民黨得標此案，經內政部同意後將系爭不動產標的移轉登記予國民黨所有。其後幾經轉手，現原大樓已拆除滅失，座落之土地為善意第三人所有。

本案相對人代理人國民黨行政管理委員會主任委員邱大展，於聽證中陳稱，本案系爭不動產標的當初之得標者為民眾服務總社，其後將本案標的移轉登記予國民黨係兩造間之買賣結果，並非民眾服務社為國民黨借名登記得標故移轉登記予國民黨，此買賣應屬合法。本案系爭不動產標的並非國民黨以向民眾服務總社借名之方式取得，不應認定為不當取得之財產<sup>271</sup>。

### 第二目、婦聯會勞軍捐案

由於婦聯會遭認定為不當黨產之財產中，主要是來自於勞軍捐的款項，而勞軍捐的最大爭議，在於究竟是「不法稅捐」還是「自願捐獻」，若為後者，則較難認定其為所謂之不當黨產。故本案爭執之重點可說是圍繞於勞軍捐之性質，究應如何定性。

所謂勞軍捐，全稱為「進口結匯附徵勞軍款」，係以每結匯美金1元附徵特定比例之方式捐獻國家之制度。形式上，係由各工商業公會於每年各界公會會員大會通過捐獻案，決議由銀行逕於進口結匯時收取<sup>272</sup>，其中具體附徵比例

<sup>270</sup> 前揭註 268，頁 69。

<sup>271</sup> 不當黨產處理委員會，「台北市中正區愛國東路 100 號、102 號大樓（大孝大樓）及其坐落土地是否為社團法人中國國民黨不當取得財產並已移轉他人之追徵案」聽證紀錄，頁 13-16。

<sup>272</sup> 不當黨產處理委員會，中華民國婦女聯合會之財產是否為不當取得財產調查報告，頁 12。

及款項之分配，皆由「進出口外匯付券勞軍捐線協調（或專案）小組」決議，該小組之組成成員包括婦聯會、軍友社、進出口商業同業公會、國防部總政戰部、台灣警備總部政戰部、台灣省社會處、台灣省委員會等<sup>273</sup>。款項中一定比例歸婦聯會所有，初期為三分之二<sup>274</sup>，後幾經調整，從1966年起至1980年間，分配方式為婦聯會百分之二十、軍友社百分之十、各該辦理捐獻事務之公會百分之五，餘額再按婦聯會、公會、軍友社各三分之一分配使用，剩餘尾款撥存婦聯會暨軍友社捐獻事務費專戶，並偶有包括國民黨在內之其他組織及單位，以專案方式參與分配<sup>275</sup>。後期工商業界反彈聲量漸起，幾經降低附徵比例後，於1989年6月30日正式停徵<sup>276</sup>。

相對人及其所申請之專家學者強調此一制度係基於當時時空背景下，由民間所發起的愛國樂捐運動，且過程中未經手任何政府機關，實不應認定為有強制力之稅捐，進而定性成違法的稅捐，應屬各組織基於愛國情操自行通過的捐助，且當年的財政部及行政院，也肯定勞軍捐並非稅捐<sup>277</sup>。況且，目前並沒有證據能證明，勞軍捐的取得過程中有來自國家或國民黨的強制力的介入<sup>278</sup>。

### 第三款、小結：強調形式認定

觀察相對人一方的辯護路徑，可發現多強調從形式外觀上認定財產的取得是否合法，如以各級政府機關的背書作為國產移轉為私產的合法性依據，或以捐助、買賣等移轉財產的法律行為外觀認定財產移轉是否不當。

---

<sup>273</sup> 前揭註 272，頁 17。

<sup>274</sup> 前揭註 272，頁 13。

<sup>275</sup> 前揭註 272，頁 20-21。

<sup>276</sup> 前揭註 272，23-27。

<sup>277</sup> 不當黨產處理委員會，「中華民國婦女聯合會之財產是否為不當取得財產」聽證紀錄，頁 27。

<sup>278</sup> 前揭註 277，頁 102

## 第五節、黨產會之論理路徑：突破形式認定的限制



### 第一項、附隨組織之認定

#### 第一款、營利性社團法人

首先就國民黨唯一持股之中投及欣裕台部分，黨產會在 2016 年 11 月 2 日，作成黨產處字 105001 號處分，認定國民黨既為中投及欣裕台之唯一股東，自可透過對董事、監察人之指派而實質控制該公司包括人事、財務與業務經營等相關事宜，從而中投及欣裕台之人事、財務及業務經營皆為國民黨所實質控制，自屬國民黨之附隨組織。

就中影部分，黨產會於 2018 年 10 月 9 日作成黨產處字 107007 號處分，認定中影為國民黨之附隨組織。相對於聽證會雙方的爭執重點為中影的價值應如何估計、系爭交易的價額究竟有無顯不相當之情形等，黨產會在處分書中耗費了多數篇幅詳細闡述中影的歷史，包括其成立背景、如何接收日產、如何增資、如何受國民黨實質控制、如何脫離國民黨實質控制、交易過程等，最後才就系爭交易之價額進行判斷。而就聽證會中大量討論的重點，亦即中影脫離國民黨實質控制時之售價是否有顯不相當之情形，黨產會並未進行太多論述，僅簡單認定了系爭交易低估中影所有之影劇作品之著作權價值，以及中影所有之華夏大樓、新世界大樓、中影文化城等三大不動產之價值。

而中廣部分，黨產會則是在 2019 年 9 月 24 日以黨產處字 108003 號處分認定其為國民黨之附隨組織。在認定中廣為附隨組織之處分中，黨產會同樣花費了相當篇幅介紹中廣的歷史背景，詳細說明其與國民黨間密不可分的控制從屬關係。而就作為聽證中的爭執重點的中廣交易價格是否合理，黨產會僅簡單論述其認為該交易金額及契約的訂立有不合理之處，造成買方亦即趙少康所代表的好聽等 4 家公司，僅需支付少數部分價金即可取得所約定之全部股份。





由此兩號處分可以觀察出，即便黨營事業是否為附隨組織之判斷，在聽證程序中雙方花費相當多心力討論其於脫離國民黨實質控制之交易發生時，該交易之價額是否為顯不相當。但在認定黨營事業為附隨組織之處分中，卻未將此一爭點所進行的大量討論反映在處分中，反而較著重在還原該黨營事業與國民黨間之歷史淵源，強調其曾受國民黨實質控制之過去。

## 第二款、財團法人

從黨產會認定財團法人民族基金會、財團法人民權基金會、財團法人國家發展基金會為附隨組織的黨產處字第 107003 號處分來看，黨產會一開始即表明附隨組織之定義與財團法人的性質並不衝突，認為政黨於捐出金錢成立財團法人後，仍舊可以各種方式達到對財團法人的實質控制。否定相對人所謂「財團法人之性質與附隨組織之定義無法並存」的見解。

在認定被處分人等 3 家基金會為附隨組織的方法上，黨產會以人事上被處分人之董事與國民黨一級主管間高度重疊，且幾乎隨國民黨主席更替而更替，認定國民黨對被處分人具人事上的實質控制權。再從被處分人之職員幾乎只支領極低的津貼，且被處分人之辦公室皆係由國民黨出面承租，再交由被處分人無償使用，認定被處分人雖無直接接受國民黨之金錢挹注，但透過無償或價額極低的勞務給付，以及無償的辦公場所提供，持續接受國民黨的實質捐助。從而被處分人雖為非營利性財團法人，但實質上仍因持續受國民黨之實質捐助而處於國民黨之控制下，應認其為國民黨之附隨組織。

由此可觀察出，黨產會在認定附隨組織時所謂的「實質控制」，與財團法人形式上所謂的依照章程自主運作，其實可說是兩個不同層次的問題。在形式上，財團法人依據章程獨立運作，當然可能逸脫捐助者的控制，這也是一般對財團法人的法理上預設或甚至期待。但即便如此，也不能完全免除財團法人被政黨實質控制的可能性，故而即便係依據章程獨立運作，在審查是否為附隨組織時，仍需就其人事、財務、業務經營上觀察是否有被特定政黨掌握之跡象。



### 第三款、非營利社團法人

黨產會在此種組織的認定上，碰到的最大障礙可說是建立各組織與國民黨間的控制從屬關係。既有的文書資料及聽證會上的紀錄，至多只能讓黨產會具體論證各組織與其領導人間的緊密關係，以及國民黨對其之單方意見，要從中建立各組織的領導人與國民黨間的關係連結、乃至於從中論證各組織與國民黨間的控制從屬關係，可說是碰上了形式認定的極限。

#### 第一目、婦聯會

以認定婦聯會為附隨組織的黨產處字 107001 號處分為例，在人事及業務的控制上，黨產會遇到的難題是，從各種文件資料都至多只能在形式上呈現蔣宋美齡對婦聯會的控制權力，以及蔣宋美齡在國民黨內之地位，但卻沒有婦聯會係由國民黨控制的直接證據。

首先從婦聯會的組織章程中，確實可以觀察出蔣宋美齡個人對婦聯會可說是有完全掌控的權力。其次，蔣宋美齡在國民黨內之地位雖並非如聽證中國國民黨之代理人所言，終其一生其實並未身居要職<sup>279</sup>，實則其曾擔任過國民黨婦女工作指導會（下稱婦指會）的指導長，負責黨內的婦女運動。但在婦指會所控制的國民黨中央委員會婦女工作委員會（下稱婦工會）之組織架構內，並沒有婦聯會的存在，故在組織形式上婦聯會其實並未受到國民黨之控制，從而難以證成國民黨對於婦聯會在人事及業務之控制。

另一方面，財務控制上，婦聯會為人所詬病的龐大財源勞軍捐，形式上亦的確係以各工商業公會的會員大會決議的自主捐款，雖有所謂由國民黨、婦聯會、軍友社、各進出口公會代表所組成的「進出口外匯附勸勞軍捐協調小組」，進行勞軍捐的附徵比例及分配比例的決策，但以既有文件資料實難以建立該「協調小組」對各進出口公會有何強制力可言。

---

<sup>279</sup> 前揭註 253。



面對此種形式認定上的限制，黨產會所採取的認定方式，係先建立對國民黨實施威權統治的認知，更重要的是建立對黨國體制運作方式的前提認知，在這些前提下，就國民黨對婦聯會間的人事、業務、財務上的關係進行觀察，進一步論證婦聯會與國民黨間的關係。

在人事及業務方面，黨產會在處分書中除對蔣宋美齡在國民黨內地位，以擔任之職位進行形式上認定外，更認定蔣宋美齡為國民黨的「統治集團之核心成員」，從而被國民黨選為主掌黨內婦女工作之婦指會指導長，以及獨掌婦聯會以掌握婦女運動的人選。在蔣宋美齡為「統治集團核心成員」之前提認知下，其對婦聯會之掌控，即相當於國民黨對婦聯會之掌控，至於組織上婦聯會是否隸屬於蔣宋美齡在黨內所主掌之婦指會或婦工會，則非重點。而在財務上，黨產會認定婦聯會收取的鉅額勞軍捐，係國民黨透過「執政之優勢地位」所協助取得，亦即藉由國民黨執政之優勢地位，達到對婦聯會財務的控制。

此種認定方式有兩大特點，第一是黨產會使用了超越形式認定界限之「統治集團之核心成員」此一概念來定位蔣宋美齡在國民黨內的角色。使用此概念的特殊之處在於，此一概念的提出與涵攝必然奠基在對國民黨權力結構的認定上。

黨產會必須先對國民黨內的權力結構、以及該權力結構對國民黨實施統治的影響，才能將此概念涵攝到蔣宋美齡此一具體個案。換言之，黨產會可說是回歸威權統治的過往，從國民黨過往所實施的威權統治脈絡出發，將國民黨當時以蔣家為首的權力結構納入考量，才得出「統治集團」的這個概念，從而，蔣宋美齡雖形式上未在國民黨內取得具決策權的重要職位，但因其屬於此一「統治集團」之「核心成員」，故蔣宋美齡形式上有無取得國民黨內重要職位實非重點，重點是藉由身處「統治集團」之核心，蔣宋美齡實質上對國民黨而言，扮演著非常重要的角色。也正是因為扮演著如此重要的角色，國民黨才能透過蔣宋美齡對婦聯會的掌控，達到對婦聯會的人事及業務上控制。

第二是黨產會使用「執政之優勢地位」來描述國民黨於威權統治時期的執政狀況，並直接實質認定在當時國民黨藉由威權統治的執政方式享有的優勢地位下，即便形式上勞軍捐為各工商業公會以會員大會決議之自主捐款，但實際上因為當時的政治氛圍，黨產會認定協調小組之決策實具有足以排除公會會員決議的實際上強制力，故各會員並未能自由決定是否樂捐，認定該捐款具有不同於自由樂捐之強制色彩。

這兩項認定方式的共同特色就是其不拘泥於形式上的認定，在解讀各種歷史資料時，並非以一般對於民主法治國家中，政黨、國家、社會團體間之認知作解讀。而是回到威權統治時期的時代，在威權統治的脈絡下解讀所獲得之資料，始能突破形式認定的限制，就蔣宋美齡的地位及國民黨的執政優勢作出實質認定<sup>280</sup>。

## 第二目、救國團

認定救國團為附隨組織與認定婦聯會為附隨組織所遭遇的問題類似，在形式上，國民黨與救國團之組織章程中，皆未載明彼此為控制從屬關係。而在組織架構上，救國團一開始是隸屬於國防部，而後脫離為一社團法人，亦從未隸屬於國民黨。即便國民黨內部文獻史料，多次載明其對救國團事務所表示之意見，由於並未有救國團方面的文獻顯示其係遵照國民黨之意見運作，解釋上容易成為學者劉傳暘於聽證中所謂「…國民黨表達主觀意志，不代表救國團一定會接受，或一定能接受，或一定已經接受了…」<sup>281</sup>。

在這種情況下，黨產處字 107005 號處分亦在建立對過往威權統治的前提認知下，採取了相當實質的認定方式突破形式認定的侷限。首先，處分書先定調了當時的時代背景與政治情勢，為蔣介石所領導的國民黨為成功施行威權統治，維持了訓政時期以黨治國的統治基礎，並對國民黨內進行組織改造，鞏固

<sup>280</sup> 婦聯會現任負責人雷倩，曾任國民黨中央政策會副執行長、國民黨中央委員、國民黨籍立委（第 6 屆）、國民黨立法院黨團副書記長，足見時至今日婦聯會之領導人物仍係由與國民黨要角出任，國民黨與婦聯會間難謂無密切關係。

<sup>281</sup> 前揭註 260。

其在黨內的領導地位，以便其遂行以黨治國的目標。在這段蔣介石樹立黨內領導地位的過程中，其子蔣經國負責建立軍中政治工作系統，達成黨對軍隊的滲透及控制，此一事務對於實現蔣介石以黨領軍的統治目標至關重要，從而蔣經國亦成為其統治架構下之重要成員。



在定調當時的時代背景及蔣經國之地位後，基於對當時黨國體制之認知，處分書中同樣就國民黨對救國團之人事、財務、業務上的控制關係分別論述。人事上，雖救國團在組織架構上從未隸屬於國民黨，但由於蔣介石及國民黨中常會，皆曾對救國團之人事安排及組織架構做出指示，且救國團自成立以來，領導人長期由蔣經國擔任，包含蔣經國在內及其繼任者李煥等人，皆屬國民黨要員，足證國民黨實質控制了救國團之人事。財務部分，國民黨除曾將其受領自國防部情報局之補助款轉發予救國團外，亦曾由國民黨中常會發函指示國防部追加預算，以利其支付救國團職員薪資，甚至救國團亦曾多次要求政府撥出公地並出資興建全台各地之活動中心，以及取得如參加救國團活動可享台鐵乘車特價等特殊優惠，顯示國民黨透過其執政之優勢地位將國家資源挹注予救國團。業務方面，從大量的國民黨內部會議紀錄、工作報告、刊物等史料，亦可證國民黨藉由控制救國團之業務，達到接近青年、宣傳政黨、吸收黨員的目的。

從這些認定方法中可以觀察出，黨產會為了突破形式認定的限制，在論述上相當強調過往威權統治的歷史背景，在此脈絡下詮釋所掌握的資料，才得以突破形式認定的限制，就救國團在人事、業務、財務各方面是否受國民黨控制做出實質認定<sup>282</sup>。

蓋若以前開相對人一方所採取的形式認定路徑，忽略威權時代的背景，以一般方式觀察黨產會的認定方式，對於該處分中所提出的依據，很可能得出不同於黨產會見解之解釋。例如，在人事上，蔣介石及國民黨中常會雖皆對救國

---

<sup>282</sup> 事實上救國團之人事至今仍與國民黨關係密切。現任救國團主任葛永光，曾任國民黨北知青黨部書記長、國民黨中央委員、國民黨考紀委員等黨職，其妻車宜靜亦名列第 10 屆立委選舉國民黨不分區名單。

團之人事表達過意見，但該等意見僅為其主觀意志表達，救國團並無法控制蔣介石及國民黨之發言，更無從證明救國團受其拘束；財務上，雖國民黨曾指示國防部追加預算以給付救國團人事支出，但當時救國團既隸屬於國防部下，國防部對其挹注經費合乎常情，即便國民黨對此表達意見，亦不代表國防部受其拘束。各地地方政府對救國團建造各地活動中心之協助，以及台鐵之特殊優惠，則為國家、社會各界出於對救國團的支持而自主響應；國民黨內部文獻僅屬國民黨主觀意志表達，無需經過救國團同意，救國團無從干涉也與其無關。

換言之，本文認為兩種認定的路徑之差別，在於是否將過往威權統治的脈絡納入考量，並從當時的時代氛圍詮釋當時的現象，進而做出實質認定，而非抽離該時代脈絡，僅就各種資料所呈現的表象進行形式認定。

## 第二項、不當取得財產之認定

### 第一款、違反行為時法律之國產轉黨產

#### 第一目、國民黨轉帳撥用土地案

在黨產處字第 106001 號處分中，黨產會就轉帳房地產之房屋部分，認定依當時接收日產之法規，國民黨僅取得系爭房屋之使用權，而非所有權。之所以能在嗣後將系爭房屋登記為其所有，乃係利用黨國一體下對國家之政治支配實力所致，自屬違反實質法治國原則。就土地部分，黨產會認定依當時接收日產之法規，轉帳範圍自始不包括土地在內，國民黨之所以能在嗣後將系爭土地登記為其所有，係基於其壟斷國家權力而取得之政治支配實力所致，違反實質法治國原則。

黨產會於此處分內亦駁斥了系爭不動產作為戰爭賠償之理由，認為作為轉帳依據之國防最高委員會第 227 次常務會議紀錄內，並無任何關於抗戰損失之敘述，無從證明系爭不動產與國民黨抗戰損失補償有關。除此之外，賠償委員會檔案之記載，亦無法證明抗戰損失與系爭不動產轉帳間之關聯。更重要的

是，黨產會認定依訓政時期以黨領政之體制，即便系爭國產移轉於國民黨所有合於當時之法令，在民主法治之原則下亦應返還於國庫，並非如國民黨所主張，合於當時之戰爭賠償法令即無需返還。



## 第二目、國民黨舊中央黨部案

雖然本案標的是否屬於國民黨不當取得之財產，關鍵在於最後取得本案標的之承購的合法性，但由於該次承購是否合於國有財產法第 49 條對於承購條件之規定，繫於承購前國民黨是否屬於國有財產施行細則第 53 條所訂之承租人，故國民黨在承購前以何種法律關係占有、使用本案標的，即有探討之必要。

在黨產處字第 107004 號處分中，黨產會對此詳細整理了自 1949 年 12 月國民黨開始使用本案標的、至 1990 年 7 月國民黨完成取得本案標的之最後承購行為間，國民黨占有本案標的之法律依據為何。經黨產會檢視後，發現國民黨就本案標的，無論係歷來之占用、借用、或租用行為，皆因違反行為當時之法規而違法，乃至於其於最後之承購階段根本不合於承購人之要件，故最後取得本案標的之承購亦屬違法。

據此，黨產會認定國民黨之所以得以長期凌駕於法律規範之上，違法占有、使用本案標的，並在最後階段承購本案標的，係憑恃其於過往威權統治時期，一黨獨大、黨國一體之優勢執政地位。此種取得財產之方式，顯已違反一般民主法治原則，從而認定本案標的為國民黨不當取得之財產。

## 第三目、中廣接收日產案

在黨產處字 108003 號處分中，就接收日產之部分而言，主要討論之標的為座落於現台北市大安區、舊時台灣放送協會之土地及房屋，以及舊時嘉義放送局之房屋。黨產會首先強調，中廣之前身中央廣播事業管理處，依當時訓政時期之體制應為公務機關，故縱使於戰爭中受有損失，亦屬國家之損失，無從在成立公司後向國家要求賠償或補償。其次，黨產會透過分析 1951 年中廣與台灣省政府間之往來函文，再次認定當時所謂接收日產之規定，僅能讓中廣接收房

屋，而未及於房屋所座落之土地，且就該接收之房屋，中廣亦僅有管理之權，並非取得該房屋之所有權，更遑論所座落之土地的所有權。



而中廣作為國民黨黨營事業，於行憲後非但未將所接收之在台日產電台房屋暨附屬設備返還國家，竟於 1950 年間要求台灣省政府財政廳發給產權證明，經台灣省政府代電財政部國庫署，讓已非公務機關之中廣依據國庫轉帳手續填繳繳款書等，以辦理轉帳作業，且獲財政部及行政院同意在案。嗣後，行政院在毫無法律上原因之情形下，指示交通部出具證明書，進而使中廣得將系爭土地改登記於自己名下。

黨產會認定中廣能以前開種種不合當時法制之方式取得房屋及土地所有權，且取得政府之背書，根本原因皆在於國民黨當時黨國不分、壟斷國家權力之特權及優勢地位，使作為國民黨黨營事業之中廣，能讓台灣省政府、行政院、交通部、財政部等中央地方機關在違法之情況下同意其取得系爭不動產。黨產會進而認定系爭不動產之取得已違反實質法治國原則，應屬不當取得之財產。

#### 第四目、中廣八里機室案

黨產處字108003號處分中，黨產會認為，依照徵收及登記法規，徵收之土地應先登記為國有，故本案地政事務所於法不應同意將該筆土地以徵收為原因登記為中廣所有。據此，黨產會認定，中廣之所以能通過地政機關之審查辦理系爭土地之所有權登記，係國民黨藉由當時黨國不分之特權及優勢地位，使地政事務所將交通部以國庫預算徵收取得之土地，違法登記於國民黨之附隨組織即中廣名下。此種利用威權統治下政治特權取得土地之行為，已悖於民主法治及實質法治國原則，並有違黨國分離之憲政體制，應認該筆土地為不當取得之財產。



## 第五目、中廣嘉義東區土地案

嘉義放送局之房產為中廣所接收已如前述，而該房產所座落之土地則於接收後登記為省有，並於登記為省有後交由中廣無償使用。中廣與嘉義縣政府曾於 1960 年簽訂免付租金之租約，期滿後未續約卻繼續占用該省有土地。直至 1982 年，嘉義縣政府將前開租約解釋為不定期租約，依法追收租金 116 萬餘元後與中廣續訂租約。1983 年起，嘉義縣政府將該筆土地分兩批出售予中廣，出售年份分別為 1983 年及 1987 年。

在黨產處字 108003 號處分中，黨產會認定由於依照當時法令，該筆土地不得出租與出售，然嘉義縣政府竟違法先後出租及出售該筆土地予中廣。黨產會認定嘉義縣政府之所以能如此罔顧當時法規，根本原因為國民黨利用當時嘉義縣縣長為國民黨籍之執政優勢，使中廣承租上開土地，進而以承租人身份購買上開土地。此舉顯已踰越民主法治國家政黨與黨營事業應有之地位與功能，而悖於民主法治及實質法治國原則，並有違黨國分離之憲政體制，該筆土地應認定為不當取得之財產。

## 第六目、小結

由上開整理可知，此類不當取得財產認定之論證重點，在於突破政府對於違法狀態之默許或背書，進一步審視該等默許或同意的政治決定，是否是基於根本就違反行為當時法律規範的國有財產移轉。蓋若僅以政府之放任或背書判斷各該國有財產移轉是否合法，在種種政府同意移轉之函令，或地政機關同意辦理登記之外觀掩護下，幾乎無從認定各該國有財產之移轉為違法。然而此種認定方式，實係忽略當時台灣的威權統治環境，在該環境下，涉及國民黨及其附隨組織不當取得財產之事務，政府機關背書之意義不應與現今民主法治之台灣相提並論。換言之，此種論證之重點雖在於國有財產之移轉是否合法，但認定是否合法不以形式上有無政府默許或背書為基準，反而需要突破財產移轉當時政府之放任或背書，而回歸當時之法律進行實質認定。

## 第二款、合於行為時法律之以政養黨

### 第一目、中投及欣裕台案

在黨產處字 105005 號處分書中，黨產會藉由國民黨內部之財務紀錄以及學者研究，推估中投成立時國民黨之財務狀況應處於人不敷出的狀況，認定國民黨於中投公司成立時所投入之資金不可能為黨產條例所謂之符合政黨本質之收入，意即黨費、政治獻金、競選經費之捐贈、競選費用補助金及其孳息等。

處分相對人國民黨雖主張，應可由 1971 年之黨員人數統計推估當年度黨費收入，再進一步推估 1945 年至 1971 年所累積之黨費金額，應可認國民黨於該期間符合政黨本質收入之黨費約有 13 億 8 千餘萬元，已足以支應中投成立時所投入之 2 億元資金。惟黨產會認為，依照國民黨歷屆中常會之資料紀錄，國民黨自 1946 年至 1972 年之黨費收入僅有 100 萬至 700 萬，顯不足以支應中投成立時所投入之資金。退步言之，即便國民黨於 1945 年至 1971 年間之黨費收入數額如國民黨所主張，惟依照 1945 年至 1971 年國民黨所施行之統治方式，人民並無選擇是否成為國民黨黨員之自由，即便有如此數額之黨費收入，亦不應認定由無結社自由之人民，遭強迫入黨後所繳交之黨費為符合政黨本質之收入。

在確認中投之成立資金不屬符合政黨本質之收入後，黨產會進一步認定中投在形式上雖為合法經營之公司，但其經營上之獲利實係根基於國民黨藉由單一政黨之獨佔地位與黨國一體之特權，為其排除競爭、爭取國家分配或稅率上優惠而來，使中投在許多產業取得壟斷或相對優勢之地位。如處分書中列舉的復華證券金融公司，即為依靠國民黨之獨佔地位及黨國一體特權，取得金融證券融資、融券業務、有價證券集中保管業務獨佔地位之適例。

綜上，黨產會認定國民黨所持有之中投，無論是成立之資金抑或是往後的經營獲利，皆係奠基於國民黨對政治權利之獨佔及黨國一體之特權，從而認定國民黨所持有之中投、及 2010 年從中投分割成立之欣裕台，皆為不當取得之財產。

## 第二目、國民黨大孝大樓案

在黨產處字 108002 號處分書中，黨產會認定國民黨當時藉由執政優勢，透過台北市政府國宅處，表達其有意價購系爭大樓整棟，使台北市政府國宅處函請內政部同意由單一單位按投標底價統一價購使用，以提高得標門檻、降低競爭可能，同時協調有權優先承購之單位改購其他房屋。

後台北市政府國宅處將本案標的之投標資格訂為「依法在中華民國領土內有不動產權利主體資格之非營利社團或政府機關」，黨產會認定此一條件係國民黨為取得本案不動產標的，利用其執政優勢要求台北市政府國宅處所訂定，目的在於排除其他可能之競爭對象。蓋於當時一般非營利社團具有足以負擔高達投標金額 4 億餘元價款資力者，應屬罕見，且以系爭大樓之辦公大樓性質，限定非營利社團而排除公司等盈利社團法人購買，亦不符常情。

而民眾服務總社於取得本案標的後，向內政部說明系爭大樓係國民黨借用其名義標購取得，欲變更登記所有權予國民黨。內政部對於國民黨作為實際得標者卻不具投標資格一事，是否涉及不法竟未調查並為適法之處置，反而同意民眾服務總社之請求，黨產會認定此亦為國民黨之執政優勢所致。

綜上，黨產會認定國民黨之所以能取得本案標的，從本案台北市政府國宅處之投標資格設定、協調排除可能競爭者、民眾服務社借名投標、最終由國民黨取得所有權移轉登記等情觀察，係利用其威權時期黨國一體之執政優勢，顯已違反民主法治原則，本案標的應認定為國民黨不當取得之財產。

## 第三目、中廣嘉義民雄案、新北三重案、台北蟾蜍山案

黨產會以 108003 號處分，認定中廣於此三地所有之系爭土地為不當取得之財產。中廣於此三地之不動產，皆為中廣以國家補助款所購買，其中值得特別注意的是嘉義民雄之標的，在扁政府時代曾由交通部就該標的起訴請求中廣返還而敗訴，法院當時的判斷為購置系爭土地之經費來源雖為國家，但仍係由中廣所購置，登記為中廣所有於法並無不合。黨產會認為此判決係由私法自治即

契約自由之原則出發，僅符合形式法治國之基本要求，而系爭不動產是否為不當取得之財產，仍應以實質法治國原則審查。由此更可清楚觀察到，過往以司法途徑進行黨產問題，與以黨產條例進行黨產處理之差別。



黨產會認為中廣長期以來藉由與行政院間簽訂之廣播合約，獲取國家補助。但該合約雖形式上為廣播合約，卻並非提供廣播勞務獲取對價，而係由政府擔保被處分人於設立初期業務尚未穩定之時，得以獲取穩定收入來源。藉此廣播合約，中廣之營運經費、員工薪資及購置設備房地產之費用，皆編列入國家總預算，由政府負擔營運之必要費用，已產生「視同」公營事業之效果，實無任何民營公司得於無償使用諸如在台日產電台房屋等國家資源之餘，又享有由國庫支付公司營運必要費用之優厚待遇。對於此一中廣與國家間之不正常關係，黨產會認定此為中國國民黨利用黨國一體之執政優勢，以悖於民主法治原則之方式，利用國庫持續挹注黨營事業之情形。

從而，中廣利用此種資金購買土地，實際上係國民黨利用其黨國一體之優勢，使國家無償贈送予中廣。此種利用國民黨威權統治優勢而遂行之財產取得方式，顯然踰越民主法治及實質法治國原則，並有違黨國分離之憲政體制，應認定為不當取得之財產。

#### 第四目、婦聯會勞軍捐案

黨產會就勞軍捐一案，做出黨產處字第 108001 號處分，認定其為違反租稅法律主義之稅捐，係國民黨以違反政黨本質、悖於民主法治原則之方式所推行之制度。具體而言，國民黨在臺灣省進出口公會聯合會會員大會決議停收勞軍捐時，主導設置協調小組，以該小組作為婦聯會及軍友社的靠山，策動各進出口公會持續捐款，讓軍友社得以「公會如確定停收主管機關勢必追究未撥款下落」、「該業公會如必須堅持成見自 10 月份起停止捐獻而無法變更該業理監事會決議案則本社為求對有關單位交代起見勢必會同婦聯總會邀請原策動之各單位集會研商」等語威脅各進出口公會持續捐款。

而銀行端在此勞軍捐之收取上，亦配合婦聯會及軍友社之《進口外匯結匯附勸勞軍捐款實施辦法》及《進口結匯附勸勞軍款作業規定》等規定，將收取勞軍捐列入進口結匯之標準作業流程中，強制向進口商收繳勞軍捐。中央政府機關亦配合國民黨及婦聯會，指示銀行如何執行勞軍捐收繳業務。凡此種種，皆為國民黨違反政黨本質、悖於民主法治使婦聯會取得勞軍捐款項之證明，並進而認定勞軍捐為不當取得之財產。

蓋稅捐的本質之一為強制力，在一般民主法治國家中強制力係來自於法律，而勞軍捐作為沒有法律基礎的制度，並非以法律作為其強制力的來源。其強制力的來源在黨產會的認定下，乃係源自於國民黨的威權統治，包括黨國體制下對於國家的控制以及對於社會的控制。唯有先肯定國民黨對國家的控制以及對社會的控制，才能進一步將協調小組、軍友社之報告、要求銀行配合結匯之規定，視為強制力的展現。故，黨產會之認定，除建立在國民黨實施威權統治的前提認知上之外，更建立在對於國民黨實施威權統治之方式的認知上。

## 第五目、小結

由上開整理可知，此種不當取得財產之認定，重點並不在於其貌似合法之形式外觀，蓋若僅以形式外觀觀察，不論是標案、因契約而生之補助、公會決議之捐款，皆可作為財產之合法來源。然而在該外觀之包裝底下，問題的重點實則應為為何國民黨及其附隨組織能取得各該對其有利之形式外觀，如標案之條件設計、與國家所簽訂之蘊含大量補助的廣播合約、同意捐獻所龐大金額之公會決議等。

黨產會之論證方式，為回歸威權時代之環境，以各該財產所有者在黨國體制內之位置作為出發點，解釋各該形式外觀之成因。如標案之條件設計係為方便國民黨以民眾服務社名義投標、簽訂連年補助的廣播合約係為替國民黨維持黨營文化事業之運作、同業公會決議每年捐款大量金額予婦聯會係導因於國民黨威權統治的壓力。若不將威權統治之因素納入考量，勢必無法得出以上結

論，而讓此部分黨產處理的討論停留在財產取得之形式外觀，無法就不當黨產之成因進行討論。

### 第三款、小結：以實質法治國原則突破形式法治國原則之侷限

由上開整理可知，黨產會對於不當取得財產之認定，並不僅侷限於形式上之認定。如國產移轉為黨產或附隨組織財產之合法性，不以有無通過地政機關、地方政府甚至台灣省政府、行政院之審查為準，而是以財產移轉當時之法規重新檢視移轉之合法性，並據以認定政府有無默許或同意違法之財產移轉，以及該默許或同意與國民黨在威權時代之地位有何關聯性。又如在政府依契約給予特定團體補助、或特定團體以私人間協議獲取利益時，不以該補助或協議形式上無違法之嫌即做出判斷，而是實際觀察該等特定團體在威權時代能獲得各該利益，與其與國民黨間之關係是否有關。

其共同特色即為將威權時代之政治因素納入考量，而非僅考量形式上之外觀即做出認定，蓋若不將威權時代之政治因素納入考量，並以此為前提認知觀察不當取得財產之案例，在違反行為時法律之國有財產移轉類型上，將難以說明為何政府會對於各該違法之國有財產移轉默許或背書；在合於行為時法律之以政養黨類型上，則將難以說明為何獨獨國民黨之附隨組織能獲取龐大之利益。由於所謂不當黨產本即係威權時代政治環境下之產物，在認定何者為不當黨產時，威權時代之政治環境可說是在黨產處理此一事務上不得不納入之考量。相對於近乎無視此種歷史脈絡的形式認定，將此脈絡納入考量，以突破形式認定的侷限，可說是黨產會進行實質認定最重要的功能。

而此種認定上的特色，從實質法治國原則的角度觀之，更是將黨產條例在規範上已採取的實質法治國原則徹底實踐在黨產處理的實務運作上。蓋實質法治國原則強調在形式法治國原則有所不足時發揮互補功能，此種功能在處理合於行為時法律之以政養黨類型時特別明顯，由於該等財產的取得在黨產會的認定下仍係合於取得時的法律規範，故若以既有的一般法制處理，勢必面臨如過往民事訴訟策略上的各種障礙。故黨產會在認定上，透過不當黨產的定義，強

調認定的重點在於在當時的法律規範下，受到層層掩護的黨國一體等威權統治脈絡因素，以此突破各種形式上合於當時法律的外觀。而在違反行時法律的國產移轉類型，雖無須透過實質法治國原則突破法律外觀進行認定；然而各該個案中的違法國產移轉之所以能夠完成甚至存續至今，所倚恃的仍是基於黨國一體下的國家掩護，若不能突破這層掩護，即可能面臨如本文在第三章所整理之「尊重行政機關判斷」或「行政機關自身同一性」等法律論理上障礙。在此種情況下，黨產會仍有必要透過實質法治國原則的觀點，試圖突破該等財產所受到來自國家機關的掩護，進而做出認定。

## 第六節、本章結論

黨產條例在 2016 年公布施行後，成為現今台灣進行黨產處理的主軸，而在黨產條例的實務運作中，又以「認定附隨組織」以及「認定不當取得財產」為最重要的環節。透過做出該等認定前必經之聽證程序，本文觀察到，相對人一方所提出的辯護內容，大致上採取相當形式認定的路徑，強調應由各種歷史資料的形式上解讀、以及法律上的形式外觀為認定依據，從而得出對其有利之結論。與此相對地，在黨產條例的定義及授權下，黨產會透過將過往威權統治的脈絡納入考量因素的方式，嘗試突破形式認定的侷限，對附隨組織以及不當取得財產做出實質的認定，進而使黨產處理能夠順利推動，得到目前雖不盡如人意，但尚屬可觀之結果。故在台灣現階段進行黨產處理的過程中，黨產會所採取的實質認定方式，確為現今黨產處理事務中最關鍵的一環，也是台灣在進行黨產處理的各種嘗試中最重要的突破。

# 第五章、黨產條例作為實質法治國原則在

## 台灣的實踐



黨產處理在台灣經過長久的討論後，歷經過去不甚理想的處理嘗試，終於在2016年通過了進行黨產處理的專法。承前二章之整理，在黨產條例出現前，黨產處理所遭遇的最大障礙為受限於形式上的法律限制，無法將不當黨產背後所隱含的威權統治因素納入討論，導致不甚理想的處理結果。而黨產條例施行後，黨產會在認定附隨組織及不當取得財產上，一再突破形式認定的限制，回歸威權統治的歷史脈絡進行實質認定，方有今日得來不易的處理成果。

經由第一章的整理，可知實質法治國原則在德國黨產處理經驗上的適用，有其歷史背景，乃是在東德邁入民主化之時，為了保障往後德國民主政治中、各政黨競爭機會上之均等，而採用此一原則處理過往東德的不當黨產問題。故本文認為，欲論證實質法治國原則在台灣憲政秩序中的正當性，應就下列兩項條件進行討論，其一為在規範層次上，憲法中寓有保障政黨平等競爭之意旨，其二為在現實脈絡中，將過往威權政黨納入民主政治造成政黨間立於財產上不平等的競爭地位。而在實踐上，實質法治國原則之功能，為突破以一般法律處理威權時期黨產時，所容易面臨的障礙。

本文認為從台灣之憲政秩序及現實脈絡觀之，以實質法治國原則進行黨產處理確實具備憲法上之正當性，更具備實際上的必要性。以下分別就實質法治國原則憲法上的正當性，以及在黨產條例運作中所發揮之功能進行討論。



## 第一節、憲法上正當性



### 第一項、我國憲法中之政黨競爭機會平等

學說上雖有認為，我國憲法本文與增修條文並無政黨公平競爭之規定，政黨公平競爭從我國實定憲法而言僅屬立法上之衡量，而非憲法上之誠命<sup>283</sup>，否定憲法寓有對政黨間公平競爭之保障。然而本文認為，憲法本文與增修條文中雖未明文保障政黨公平競爭，惟從政黨在我國憲政秩序中之定位，以及憲法本文、憲法增修條文、相關大法官乃至於法律層次的專法，應認我國憲法確實寓有保障政黨間競爭機會均等之意旨。

### 第一款、政黨在憲政秩序中的定位

#### 第一目、民主政治中的政黨及其功能

在現代民主政治中，強調主權在民之價值，認為人民之意志才是國家之所歸。為符合此種價值判斷，民主國家的國家組織與政府形式，在設計上乃是將國家組織活動過程與人民意志形成過程做一種反向式的連結，若從國家社會二元論之角度出發，民主政治實為一套連結的機制，使國家與社會間形成必要的交互作用與相互關聯，避免國家由上而下的集權統治<sup>284</sup>。在此架構下，政黨的存在從百餘年前被視為「干擾因素」、到視為是「必要惡」被容忍、一直到發展成政治意志形成所「不可缺的中介者」<sup>285</sup>，已成為現今民主政治運作下所不可或缺之核心機制<sup>286</sup>。

<sup>283</sup> 黃錦堂，前揭註 12，頁 133。

<sup>284</sup> 李建良（2000），〈自由、人權與市民社會〉，氏著，《憲法理論與實踐（二）》，頁 17。臺北：新學林。

<sup>285</sup> 黃世鑫（2003），〈正義重建抑或政黨公平競爭——評中國國民黨黨產之處理兼論政黨財源問題〉，《月旦法學雜誌》，第 92 期，頁 87-88。

<sup>286</sup> 林水波（2006），《政黨與選舉》，頁 3，臺北：五南。

學說上認為政黨在民主社會中之所以重要，係因其所具備的以下功能：首先是溝通、整合與利益傳達的功能，蓋民主政治就是民意政治，故民意與政府間的連結至關重要。政黨在其中可扮演連結人民與政府間的橋樑；同時為避免意見過於紛雜導致實際上政府回應困難，政黨可發揮整合不同意見的功能，將不同利益團體之利益加以整合並傳達予政府<sup>287</sup>。

其次為政治的甄補與政治社會化的功能。在現實世界中，政黨是提供政治人物訓練的最佳場所，舉世皆然，故政治人才乃至於領袖的訓練與甄補，為政黨在民主政治中的重要功能。同時政黨為爭取選民支持，必須對群眾傳達其政治理念，並對國家大事與政治問題進行解說與分析，進而爭取人民認同，此即為政黨的政治社會化功能<sup>288</sup>。

最後是政治動員與執政的功能。政黨的存在目的就是贏得選舉、取得政權，故政黨必須在未取得執政權之前就進行政策的規劃，以提出政見吸引選民支持，同時積極參與各項選舉活動，在這段過程中組織選民、動員社會支持其候選人。而在贏得選舉後，政黨為實現其政治理念，即須提出組織政府的重要人員，以主導政府決策，發揮其執政的功能<sup>289</sup>。

從政黨所具備的以上功能觀之，更可以清楚政黨在現代民主政治運作中的重要性，故有學者認為當代民主就是政黨民主，甚至政黨就是民主政府的核心<sup>290</sup>。

---

<sup>287</sup> 王業立主編 (2010)，《政治學》，頁 346。新北：晶典。

<sup>288</sup> 王業立，前揭註 287，頁 346-347。

<sup>289</sup> 王業立，前揭註 287，頁 347-348。

<sup>290</sup> 陳淳文 (2008)，〈憲政民主體制之政黨規制：國際準則與中華民國政黨法制比較〉，《政治科學論叢》，第 75 期，頁 105。



## 第二目、我國憲政秩序下的政黨

### 一、憲法層次之指引

而政黨在我國憲政秩序下之定位為何，本文認為可從憲法增修條文、相關大法官解釋以及關於政黨的法律規範中觀察。首先，憲法增修條文第 4 條第 1 項第 3 款規範了我國國會席次中的不分區立委名額，依同條第 2 項之規定，不分區立委名單係由政黨依政黨票得票比例做分配。此種在國會中劃定一定比例的立委席次僅能透過政黨取得的規範，意味著憲法對政黨爭取政治權力功能的肯定與重視，顯見在我國憲政秩序下，政黨實具政治運作上的特殊地位。

其次，憲法增修條文第 5 條第 5 項規範了政黨違憲解散制度，若政黨之目的或行為危害中華民國存在或自由民主憲政秩序，可由大法官組成憲法法庭宣告其違憲解散。由此一規定亦可觀察到，制憲者可說是相當重視政黨在我國憲政秩序中的地位，肯認政黨具備影響、甚至危害自由民主憲政秩序的能力，同時亦可發現制憲者明顯認為政黨之地位與其他社團有所不同，對宣告政黨觸犯界限後解散一事非常慎重以待，可認為制憲者在肯定政黨對憲政秩序之影響力、並劃下界限的同時，也對政黨之存續給予高度保障，非由憲法法庭不得宣告其違憲解散。

而從歷來大法官解釋中，也可以觀察到政黨在我國憲政秩序下的特別地位。首先，大法官對於「小黨林立」之現象向來抱持負面評價，從釋字第 340 號解釋至釋字第 721 號解釋，皆肯認「避免小黨林立」足以作為給予政黨差別待遇或甚至選票不等值之正當事由。在釋字第 340 號解釋中，大法官認為小黨林立會影響政黨政治之健全，而在釋字第 721 號解釋中，大法官更進一步認為小黨林立造成的政黨體系零碎，會影響到行政權與立法權間的順暢互動，可見大法官相當肯認政黨在我國民主政治、憲政秩序中的重要性。其次，在釋字第 468 號解釋中，大法官肯定未取得政黨推薦之總統及副總統候選人，於登記參選時須取得最近一次中央民意代表選舉選舉人總數百分之一點五以上之連署，

並繳交保證金新台幣 100 萬元之規定的合憲性，認為該規定之其目的為防止人民任意參選、耗費社會資源。相對地，若一政黨於前次總統副總統選舉中有超過百分之五的得票率，其所推薦之總統副總統候選人即無此限制。可見大法官認為政黨具備一定程度的篩選功能，能夠阻絕任意參選之人民，篩選出確實有意參選的少數政治菁英，可說是肯定政黨訓練、舉薦政治人才的功能。從這兩點來看，大法官確實肯定政黨在我國民主政治、憲政秩序下具有特殊的地位。

## 二、法律層次的具體化規範

除憲法層級的規範外，在法律層級中，從我國公職人員選舉罷免法以及近年新通過的政黨法，也可觀察出政黨之特別地位。2017 年政黨法通過實施，為我國第 1 部規範政黨事務之專法。其中除了在第 3 條重申政黨之功能在於讓人民以共同政治理念，協助形成國民政治意志，參與選舉爭取政治權力外，更強調政黨應維護自由民主憲政秩序，並於同法第 5 條強調政黨之組織及運作應符合民主原則，顯見政黨之於我國民主政治運作的重要性。

政黨法中除就自由民主憲政秩序與政黨間之關係明文規定外，由於政黨之本質為參與政治活動、競逐政治權力，而政黨之一切活動皆仰賴經費支持，故經費來源為何對政黨而言至關重要。就此部分政黨法第 19 條規範政黨之經費及收入，皆應與人民對其政治理念之支持相關，如自願加入政黨之黨員繳交的黨費、政治獻金、依得票比例計算之政黨補助金、宣傳政治理念之出版品出售所得等，並在第 23 條規定政黨不得經營或投資出版品以外之營利事業，該條之立法理由進一步說明「政黨係以共同政治理念，協助形成國民意志，促進國民政治參與為目的，非以營利為目的，自不得藉本身權力與民爭利，方符合公平正義原則」。

在政黨合法的經費來源中，最重要的來源之一為政黨補助金制度。政黨補助金制度原規範於公職人員選舉罷免法第 43 條第 6 項，依該條規定國家應每年對政黨撥給競選費用補助金，其撥款標準以最近一次立法委員選舉為依據。全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉政黨得票率達百分之三點五以上者，應補貼該政黨競選費用，每年每票補貼新臺幣 50 元。蓋政黨之各種活動皆有賴經費支持，此規定顯示立法者有意以國家財政補助維繫一定規模以上之政黨運

作，使其除了來自支持者的資助外，亦能依其最近一次的選舉結果獲得相對應的國家資助，有助於此等政黨繼續維持運作、參與政黨競爭。而國家依選舉結果，每年予以財力上的支持，意味著國家有意維繫此等政黨之存續，顯見立法者認為政黨除了作為人民自主結合之社團外，同時對我國民主政治的運作具特殊重要性，維持一定規模以上之政黨存續具一定程度的公益性質，始有必要由國家定期予以財產上之補助，直至選舉結果說明該政黨不具備該等規模為止。此一規定於 2017 年政黨法通過後，依同法第 45 條已不再適用，政黨補助制度改以政黨法第 22 條作為法源依據，並調降補助的得票率門檻至百分之三。在目前我國政黨實務上，選舉補助金對多數政黨而言，實屬不可或缺之經費來源（詳後述）。

從政黨法中之種種規定，可發現立法者除認同以自由民主憲政秩序作為政黨之界限外，亦以具體規範試圖讓政黨之組織及財源皆服膺民主政治的運作原則。顯見在政黨的專法中，亦將政黨視為我國民主政治運作中的關鍵角色。

### 三、小結

綜上，透過觀察憲法增修條文、歷來大法官解釋之見解以及對政黨而設的專法，可發現政黨在我國憲政民主的運作中，為憲法所肯認的重要參政機制，具有左右行政權與立法權互動的關鍵地位，亦具備影響自由民主憲政秩序之能力，除此之外亦兼有篩選政治人才之功能，其存續受憲法高度保障；另一方面，又不許政黨之行為或目的超出憲法所劃定的界限，要求政黨必須遵守所謂自由民主憲政秩序的憲法框架。而在實定法方面，國家除在政黨補助金之機制上展現對政黨之重視外，在政黨法中亦再次重申政黨與我國民主原則運作間之重要關聯。

政黨在我國憲政秩序、民主政治的實際運作中，一方面其具備極高的潛力得影響憲政秩序之運作而受憲法高度保障其存續，另一方面又必須承擔若干重要功能並遵守行為及目的之界限，可謂係一具雙面性格的關鍵角色。



## 第二款、政黨平等之意義

### 第一目、理想的政黨競爭環境

基於政黨的重要地位，以及政黨競逐政治權力、傳達民意及利益集合的本質功能，維持理想的政黨競爭環境遂成為理想民主政治運作的基本前提。我國之憲政秩序亦蘊含此一思維，不論從政黨違憲解散之機制，抑或大法官對小黨林立做出的負面評價，都可觀察出制憲者與釋憲者對於以憲法維繫一理想之政黨競爭環境之肯定立場。

然而何謂理想之政黨競爭環境？本文認為應回歸憲政主義對國民主權、主權在民之保障，並從政黨在其中所扮演的角色解釋。在現代民主政治中，強調主權在民之價值，認為人民之意志才是國家之所歸。為符合此種價值判斷，民主的國家組織與政府形式，在設計上乃是將國家組織活動過程與人民意志形成過程做一種反向式的連結，若從國家社會二元論之角度出發，民主政治實為一套連結的機制，使國家與社會間形成必要的交互作用與相互關聯，避免國家由上而下的集權統治<sup>291</sup>。政黨之角色居於其中，所發揮的乃是一種媒介性的功能，亦即透過匯聚民意、篩選及培育政治人才、競逐政治權力之方式，**讓社會領域的人民意志充分實現在對國家的影響上**，本文認為所謂理想之政黨競爭環境，應盡可能追求政黨此種功能之實現。

惟此一理論上之理想狀態，實際運作上可能為因應現實情況或追求其他重要價值，而進行修正或妥協。如我國政黨違憲解散之規定，即為權衡自由民主憲政秩序之維持所做出的決定，另大法官在歷來解釋中肯認應避免小黨林立之

---

<sup>291</sup> 李建良，前揭註 284，頁 17。

狀況，而在第 340 號解釋中否定候選人有無政黨推薦之差別待遇、以及在第 721 號解釋中肯定憲法增修條文中政黨取得不分區立委席次之百分之五門檻，則可認係斟酌小黨林立恐造成國家施政窒礙難行之現實情況，所做出之妥協。故我國制憲者及釋憲者所肯認之理想政黨競爭環境，應係在符合自由民主憲政秩序之框架、以及避免立法權及行政權互動不順暢之前提下，盡可能追求讓人民意志反映在政黨競逐政治權力之過程及結果上。

## 第二目、政黨平等原則

### 一、憲法層次之規範

為盡可能達成政黨將人民意志反映在政黨競爭過程中之功能，政黨間之競爭應立於同樣的標準，避免民意支持以外的因素阻礙了人民意志的完整呈現，造成各政黨所獲得的民意支持度差異無法充分展現在政黨競爭之過程及結果上，導致國民主權原則無法獲得完整落實。此種對於政黨在競爭過程中彼此立於平等地位之要求，即為憲法上所保障之政黨平等原則。

此一原則在我國憲法上之保障，除可由政黨之功能及在憲政秩序中之角色推導外，亦可由憲法之明文規定獲得支撐。按憲法第 7 條，我國人民無分黨派在法律上一律平等。雖通說對於憲法第 7 條平等權之保障係採例示說，但將黨派間的平等明文列於平等權保障之條文中，仍可看出制憲者對於保障政黨間平等的重視。另按憲法第 129 條，憲法所規定之各種選舉，除本憲法別有規定外，以普通、平等、直接及無記名投票之方法行之。該條所謂之平等，依大法官釋字第 721 號解釋之意旨係指選票等值，每一個國民所投下的選票皆具同等價值，即陳新民大法官於大法官釋字第 721 號解釋之協同意見書中強調之「每張選票之計量價值與選舉結果的成就價值必須一致」，乃憲法第 7 條及第 17 條平等權及選舉權保障之具體化規定，更可觀察出憲法保障政黨間公平競爭，俾使人民意志反映充分在政黨競逐政治權力過程中之意旨。



## 二、法律層次之具體化實踐

除在憲法規範中以選票等值之方式落實外，2017 年甫通過之政黨法，亦具體在法律規範上呈現了讓人民意志反映在政黨競爭過程及結果上之意旨，特別是政黨法內對於政黨經費來源的嚴格規定。

由於政黨之本質為參與政治活動、競逐政治權力，而政黨之一切活動皆仰賴經費支持，競選活動之成敗更是與投入經費多寡密切相關<sup>292</sup>，意味著財力雄厚確實足以構成民主競爭中的強大優勢。故經費來源為何對政黨而言至關重要。就此部分政黨法第 19 條規範政黨之經費及收入，應來自：（1）黨費；（2）依法收受之政治獻金；（3）政黨補助金；（4）政黨為宣揚理念或從事活動宣傳所為之出版品、宣傳品銷售或其權利授與、讓與所得之收入；（5）其他依政黨法規定所得之收入；（6）由前述 5 種經費及收入所生之孳息。除此之外，政黨法更在第 23 條禁止政黨經營或投資營利事業，並不得從事宣傳事務以外之營利行為；於第 24 條禁止政黨購置辦公處所以外之不動產。由此可見政黨法對於政黨經費來源之要求相當嚴謹，非常強調政黨用以維持運作、參與政治活動之經費需來自黨員或其他民眾對於其政治理念之支持，或國家依據民眾對其支持之比例所發出的政黨補助。與民眾支持程度無關之營利所得，不得作為政黨經費。此種對政黨經費及收入的嚴格限制，清楚說明了立法者對政黨運作經費與民意支持間關連性的嚴格要求。透過政黨法第 19 條、23 條、24 條之規定，將政黨之經費來源限制在黨費、政治獻金、政黨補助金、出版宣傳品的販售收入等，並阻斷販售宣傳品以外之收入成為政黨得用以進行政治活動的機會，即為強制將政黨經費來源與民意支持掛鉤，讓人民意志不止反映在選舉結果的得票上，更促使人民意志反映在政黨賴以運作及活動所需的經濟資本上，盡可能達成「政黨競逐政治權力的過程及結果皆為人民意志展現」的政黨競爭平等目標。

<sup>292</sup> 王鼎銘、范恩邦（2010），〈立委參選人競選支出的選舉效果：Jacobson 支出理論在台灣新選制下的再驗〉，台灣政治學刊，第十四卷第二期，頁 28；蔡帛軒（2013），《競選支出對候選人得票率的影響：以台灣第八屆立委選舉為例》，國立臺灣大學社會科學院經濟學系碩士論文，頁 31。





### 三、政黨平等原則之違反

而所謂政黨間公平競爭之違反，論者有認為若政黨間在法律上之地位並非一律平等，亦即某些政黨得享受法外之特權與優待，或承受非法之限制與歧視，即屬對政黨平等原則之違反<sup>293</sup>。另一方面，本文認為若部分政黨實際上掌握著其他政黨在自由民主憲政秩序下所不得享有之優勢，並以之參與政黨競爭，而在法律上仍予以平等待遇，應同樣為對政黨平等原則之違反。蓋憲法增修條文所揭示之政黨不能違反自由民主憲政秩序之界限，所有政黨皆應遵守，故藉由違反自由民主憲政秩序之手段參與政黨競爭，理論上應為憲法所不許。若有政黨基於某些特殊因素，得以將利用違反自由民主憲政秩序之手段所累積之優勢，用以參與民主政治下的政黨競爭，由於會造成利用人民支持以外的優勢參與政黨競爭，將妨礙人民意志於政黨競爭之過程及結果的完整呈現，應認此種狀況亦屬對政黨平等原則之違反。

### 第二項、台灣脈絡下的政黨競爭機會不均等

在台灣本土經驗中，自國民黨敗走台灣後，台灣在其統治下歷經了長達數十年的威權統治，在這段時間內台灣的政黨競爭實際上呈現中國國民黨一黨專政之情況。誠如本文第二章所述，在那段時期，台灣從國家至民間的社會、經濟領域，皆在黨國一體之統治方式下受到國民黨程度不一的支配，國民黨藉此累積了大量的財富。

這筆財富之所以會成為現今的黨產問題，關鍵為在民主化開始之時，台灣並未擁有如德國般的現實條件，可以在民主化的過程中對於即將進入民主政治競爭的威權政黨進行檢視，篩選其將來可用於民主競爭的資源。因此，為討論

---

<sup>293</sup> 趙義德（1995），《政黨平等原則之研究》，國立中興大學法律學研究所碩士論文，頁37。

台灣為何無法在民主化過程中適時處理過往威權政黨的黨產，以下將在台灣民主化脈絡下，進一步說明此種威權遺緒如何被延續下來，以及將此種威權遺緒帶入民主政治競爭中，對台灣的民主政治、特別是政黨競爭所產生的影響。

學者指出，第三波民主化的特徵之一，為在歷經民主化之後，過往的壟斷性政黨雖然放棄了對權力的壟斷，但往往沒有放棄經由民主方式競逐權力的機會<sup>294</sup>。誠如本文第二章之整理，台灣的民主化實係由威權政黨主導，且非一步到位，而是漸進式完成民主化的政治改革。在此種由威權政黨主導的漸進式民主化下，威權政黨自然會把握機會，在進入民主化之際為自己建置對往後參與民主競爭有利的競爭優勢，以確保在民主化後仍能掌握政權。以台灣而言，在國民黨所主導的民主化之下，台灣自1987年正式開放黨禁，開始出現與國民黨進行競爭的合法政黨，但從1992年立法院全面改選開始，才真正第1次舉辦中央層級的自由選舉，也是第1次具政黨競爭要素的中央層級選舉。在該次的選舉中，國民黨贏得百分之五十九的席次，而在往後1995年、1998年的立法院選舉中，也都取得了過半的席次，在1996年的第1次總統直選中，國民黨籍的參選人更是以2.5倍的得票率勝過主要對手民進黨。直至2000年總統大選及2001年的立法院選舉，國民黨才因為內部分裂而第1次成為在野黨，並就單一政黨而言失去國會最大黨的地位，但整體泛藍陣營仍居國會多數。然而在經過重新整合及國會選制改制後，2008年國民黨不但贏得總統大選及國會最大黨地位，總統的得票率及立法院席次率更雙雙創下民主化以來的歷史新高。以上述簡要的選舉歷史回顧來看，國民黨在民主化之後，雖未如過往威權統治時期穩定壟斷執政權，但自黨禁開放、進入政黨競爭後，仍不間斷得掌握執政權長達13年，即便曾經失去執政權，也未因此喪失在台灣政黨競爭中的主導地位。而立法權更是自黨禁開放以來就長期為其所控制，直至2016年國民黨及所謂的泛藍陣營，才第1次失去對立法院過半席次的掌控。因此，基於國民黨在台灣政壇中長期穩定的主導地位，國民黨也被學者界定為所謂的「優勢政黨」<sup>295</sup>。

<sup>294</sup> Samuel P. Huntington, 前揭註 39, 頁 147。

<sup>295</sup> 沈有忠 (2017), 〈優勢政黨與民主: 台灣經驗〉, 孫采薇、吳玉山主編, 《優勢政黨與民主: 亞洲經驗的省思》, 頁 76, 高雄: 巨流。

此種前威權政黨在民主化後仍長期掌握政治權力的現象，說明了該威權政黨在民主化後的政黨競爭中，確實享有相當的競爭優勢，而各該競爭優勢又與由威權政黨所主導的漸進式民主化有關，實具討論實益。黨產作為國民黨的競爭優勢之一，自然也與漸進式民主化的過程關係密切。學說上有將國民黨在民主化後所享有的競爭優勢，分為制度性因素（選舉制度及憲政改革）及非制度性因素（政策彈性、經濟優勢、地方聯繫等）兩者觀察<sup>296</sup>，本文認為此種分類方式可反映以黨國體制遂行威權統治之國民黨，如何藉由對民主化進程的主導埋下往後的競爭優勢，故採此種分類方式，並將更多競爭優勢納入此分類下進行說明。

### 第一款、制度性因素

學者指出，政治典則對政黨選舉競爭的影響，猶如遊戲規則對體育競賽的影響一般，皆限制了競爭或競賽的範圍、形態及過程。過往戡亂體制下，與台灣政黨選舉競爭相關的法規命令，存在一定的「偏差動員」，較有利於作為執政黨的國民黨鞏固政權，而不利於反對黨的挑戰<sup>297</sup>。

此一現象並未隨著民主化的起步而立即獲得改善。在民主轉型起步後，國民黨利用反對派尚無法阻擋其對立法之主導優勢，以立法方式延續了不少過往用以打壓反對派的制度，並著手推動替代戒嚴制度、發揮打壓反對派功能的新法規，搭配有利其地位維繫的選制，有效維持了其制度上的執政優勢。前者包括懲治叛亂條例、刑法第 100 條；後者包括俗稱「國安三法」的國家安全法、集會遊行法、人民團體法，以及大選區制的中央民代選舉制度。

---

<sup>296</sup> 前揭註 295，頁 78。

<sup>297</sup> 林佳龍（1988），《國民黨與民進黨的群眾基礎：台灣選民政黨支持的比較分析（1983-1986）》，國立台灣大學政治學研究所碩士論文，頁 87-88。



## 第一目、蔣經國三條件與國安三法

在民進黨無視黨禁宣布成立的隔月，蔣經國接受華盛頓郵報專訪，談及其對於成立新政黨的三項條件，分別為遵守中華民國憲法、支持反共國策、與台獨劃清界線<sup>298</sup>。此三項條件在蔣經國逝世後，成為取代戒嚴法制、發揮打壓反對派功能之國安三法的重要立法原則，學者稱為「蔣經國的三條件」<sup>299</sup>。

蔣經國在決定以解嚴為起點，逐步開始民主化改革後，即開始著手準備建立解嚴後的替代法規。1987年1月9日，行政院提出《動員戡亂時期國家安全法》草案，草案重點中說明該草案第2條之重點為「揭示人民集會、結社，不得違背憲法或反共國策，或主張分離意識，並明定集會、結社，另以法律定之」，該草案雖遭民進黨立委強力反對，但仍在國民黨立委人數優勢下強勢通過<sup>300</sup>。

隨後，在國民黨的主導之下，集會遊行法及人民團體法亦逐一完成。1988年1月通過「動員戡亂時期集會遊行法」，1989年1月通過「動員戡亂時期人民團體法」，皆承接國安法之規範意旨，將「不得違背憲法或主張共產主義」，或「主張分裂國土」列入法條中。「蔣經國三條件」至此完成法制化。

「國安三法」的立法，強化了國民黨在民主轉型之際享有的主導地位，讓國民黨政權握有法源依據持續形塑對反對派不利的法律環境，並降低其過往的統治方式日後遭反對派公開檢視的可能性。

國家安全法方面，其中第9條規定，戒嚴期間凡「刑事裁判已經確定者，不得向該管法院上訴或抗告」，使得戒嚴期間遭威權政府以內亂、外患等名義等罪嫌送軍審或刑事審判之政治案件，無法隨著解嚴而得到重新檢視的機會。

<sup>298</sup> 李筱峰，前揭註 83，頁 242。

<sup>299</sup> 若林正丈，前揭註 24，頁 221-223。

<sup>300</sup> 薛化元、楊秀菁、蘇瑞鏘，前揭註 82，頁 297。

透過此種限制，國民黨有效迴避了對其過往侵害人權之統治手段的公開及檢視，而得以延續其政權<sup>301</sup>。



集會遊行法方面，在立法之前，國民黨政權早已透過包括刑法、工會法、請願法、違警罰法、台灣省戒嚴令、國家總動員法、妨害國家總動員懲罰暫行條例、懲治叛亂條例在內之的法律，搭配各式繁複雜亂的行政命令，嚴格管控包括反對運動在內之集會遊行<sup>302</sup>。《動員戡亂時期集會遊行法》承襲過去政府對集會遊行之控制，加上將堅決反共、反台獨的「蔣經國三條件」明文化於法條中，顯見其立法之初的立法目的，即係為排除黨外政治勢力的主張，控制參與集會遊行群眾的意見<sup>303</sup>。即便日後藉李登輝任內宣布終止動員戡亂時期必須修改法規名稱而獲得修法的機會，在實質內容上也只刪去「不得違背憲法」此一規範意義不大之規定，蔣經國三條件中針對反對派政治勢力而設之「反台獨」原則仍舊屹立於「集會遊行法」中，象徵著國家法制對反國民黨勢力的強烈敵意<sup>304</sup>。此種集會遊行法中打壓國民黨反對派的針對性，直至釋字第 445 號解釋公布後，宣告主管機關不得僅以人民主張共產主義或分裂國土，即否准人民和平集會之自由，才得到拆解。

人民團體法方面，《動員戡亂時期人民團體法》將人民團法分為職業團體、社會團體及政治團體三類，除政治團體外之成立僅須「備案」外，其餘人民團體之成立皆須經主管機關核准立案，成為行政機關否准與其價值取向不符團體之依據。1989 年 2 月 1 日，內政部因應《動員戡亂時期人民團體法》之通過，擬定《社會團體許可立案作業規定》，其中第 4 點要求人民團體之名稱須「冠以所屬之區域名稱」，讓大量冠名「台灣」名義之團體無法通過立案審核<sup>305</sup>。直至 1999 年司法院大法官會議以釋字第 479 號解釋，宣告該規定逾越母法授權而違憲，才使該此一枷鎖稍稍鬆綁。2008 年大法官作出釋字第 644 號解

<sup>301</sup> 薛化元、楊秀菁，前揭註 29，頁 309。

<sup>302</sup> 劉人豪 (2012)，《集會無罪？遊行有罪！——集會遊行管制的歷史形塑與法律實踐》，頁 12-24，國立臺灣大學法律學院法律學研究所碩士論文。

<sup>303</sup> 劉人豪，前揭註 302，頁 57。

<sup>304</sup> 劉人豪，前揭註 302，頁 69。

<sup>305</sup> 薛化元、楊秀菁、蘇瑞鏘，前揭註 82，頁 312-313。

釋，更是直接宣告了人民團體法僅以主張「共產主義」、「分裂國土」即得限制人民結社自由之規定應屬違憲，才使得解嚴以來國民黨用以壓抑反對派結社自由的規定走入歷史。



## 第二目、懲治叛亂條例與刑法 100 條

國民黨政權雖於 1987 年解除戒嚴，但對於充滿戒嚴思維的相關刑事犯罪規定，如惡名昭彰的懲治叛亂條例、刑法第 100 條等，並未立即進行修正，而是持續利用其作為打壓其他政治意見的工具。其中最著名的事件，當屬 1991 年的「獨台會案」。

1991 年 5 月 9 日，調查局宣布偵破台獨組織「獨立台灣會」在台地下組織，逮捕所屬成員 4 人，要求無罪釋放該 4 人及廢除懲治叛亂條例的一連串抗議行動隨即展開。同月 17 日，民進黨立法院黨團提案通過廢止懲治叛亂條例，然 4 名涉案人士卻仍被提起公訴，同年 12 月遭台灣高等法院以刑法 100 條之思想犯規定判處有期徒刑，進一步引發「廢除刑法 100 條」之抗議行動。直至 1992 年 5 月 15 日，立法院三讀通過刑法 100 條之修正案，廢除思想犯之刑罰，獨台會案全案改判免訴<sup>306</sup>。

## 第三目、選舉制度<sup>307</sup>

除明顯針對反對派而設之法律限制外，國民黨政權在民主化初期所採用的選舉制度，也成為有利於其維持政治優勢的制度性因素之一。

我國在 2008 年之前，無論國會選舉或是地方限制議員選舉，採取的都是複數選區單記不可讓渡投票制（Single Non-transferable Vote with Multi-member

<sup>306</sup> 薛化元、楊秀菁、蘇瑞鏘，前揭註 82，頁 142-143。

<sup>307</sup> 前揭註 295，頁 81-83。

District System，下稱 SNTV），此一選制的制度特性為，其提供了政黨在每個選區若干席次的提名額度，有助於透過長期威權統治建立穩固地方派系之國民黨，維繫與各地方派系間的持續結盟。蓋若於民主轉型初期採取小選區相對多數決，容易逼迫同屬一選區之不同派系分裂、甚至脫黨或獨立參選，在能夠提名複數名額的情況下，與同一政黨維持結盟關係的不同派系，較有協調提名機會與票源的空間。從而，在台灣存在地方派系與國民黨長期結盟的情況下，SNTV 的採用維繫了國民黨與同一地區各派系的結盟關係，等於維持了國民黨優勢政黨的地位。在實證研究上，亦確實反映了 SNTV 擴大大黨選舉紅利的影響，雖然此一制度性現象並非獨厚特定政黨，在非國民黨之政黨為得票率最高之政黨時，同樣會享有 SNTV 所帶來的紅利優勢，但確實反映了此一選制在民主轉型初期有利於國民黨維繫其優勢地位的功能。此亦為 SNTV 與前述之國安三法或刑法 100 條規定的不同，SNTV 所帶來的競爭優勢並非為國民黨而設，任何有足夠票源進行配票之政黨都有利用此選制佔據優勢的可能。故國民黨此一優勢僅在民主化初期較為明顯，民進黨之支持基礎逐漸擴大後，此種競爭優勢即不復以往般明顯。

## 第二款、非制度性因素

承第二章所述，除了以具體的法律制度維持期競爭優勢外，國民黨在威權統治時期，以國家統合主義的方式建立了嚴密控制社會的黨國體制，以鞏固其政權。在這套體制下，國民黨以其自身為核心，建立起政治資本（黨）、經濟資本（企業）、社會資本（地方派系）的三角結盟，此種非制度性的結盟關係在民主化初期提供了維繫國民黨政權重要的能量。透過此種結合，使得國民黨能有效地在選舉過程中組織動員，成為面對選舉挑戰時，仍能有效地獲取選票，維繫執政地位的非制度性因素<sup>308</sup>。

此種優勢政黨的非制度性因素，具體而言可從社會資本與經濟資本的組成來觀察：

---

<sup>308</sup> 前揭註 295，頁 79-80。



## 第一目、社會資本：侍從主義與地方派系

所謂侍從主義，又稱為恩庇——侍從主義，係指恩主給予侍從者物質上的利益，侍從者則回報以忠誠或政治支持的互利關係，常見於傳統社會中的派系關係或政黨內的派系<sup>309</sup>。一般認為國民黨作為一個外來政權，之所以能在台灣實行如此長久且穩固的統治，關鍵原因之一為善用學者所謂的侍從主義體系，藉由有限度的地方性拉攏本土菁英並與其分享政治權力。而台灣本土菁英之所以在國民黨執政初始即與其配合，研究上有指出係因二二八事件後，傳統的地方政治菁英大比例的離開政治舞台，讓新一批的地方政治菁英得到參政空間，也就是說國民黨來台後產生的新一代地方政治菁英，實為新政權的受益者，自然傾向與新政權建立合作關係<sup>310</sup>。

地方派系在侍從主義的運作過程中扮演了中介者的角色，國民黨透過提名派系人士參選，以動員群眾、匯集選票；而地方派系則透過與國民黨的結盟，獲取地方政治權力與「區域性聯合獨佔經濟」的特權<sup>311</sup>。國民黨政權與地方派系間藉此達成互利共生的關係，學者吳乃德更指出，地方派系作為國民黨侍從體系的一支，對於國民黨威權統治的鞏固扮演相當關鍵的角色<sup>312</sup>。

民主化之後，根據學者研究，此種與地方派系間的侍從主義運作模式已產生質變，甚至有研究以「瓦解殆盡」來描述「傳統」的地方派系<sup>313</sup>。此種現象來自於國民黨對政治權力已無以往的壟斷地位，加上地方派系逐漸向黑道與財團靠攏而日益壯大，使國民黨漸漸失去以往的「恩庇者」的姿態，甚至反過來加重對地方派系的倚賴，使其與地方派系間的關係漸漸從垂直的「恩庇——侍

<sup>309</sup> 王業立，前揭註 287，頁 424。

<sup>310</sup> 吳乃德、陳明通（1993），〈政權轉移和菁英流動：臺灣地方政治菁英的歷史形成〉，《台灣光復初期歷史》，頁 323-329，台北：中央研究院中山人文社會科學研究所。

<sup>311</sup> 王業立（1998），〈選舉、民主化與地方派系〉，選舉研究，第 5 卷第 1 期，頁 80。

<sup>312</sup> 王金壽（2004），〈瓦解中的地方派系：以屏東為例〉，台灣社會學，第 7 期，頁 199。

<sup>313</sup> 王金壽，前揭註 312，頁 179。



從關係」轉變為「擬似水平二元結盟關係」<sup>314</sup>。但即便過往的互動關係已產生變化，此種與地方派系的持續合作，仍舊為國民黨帶來相當程度的組織動員能量<sup>315</sup>。



## 第二目、經濟資本：黨產

### 一、黨營經濟事業的演變

在台灣由過往威權政黨所主導的民主化之下，國民黨過往以威權統治手段所累積的財產，自然不會在民主化的過程中受到妥善檢視，甚至在民主化的過程中被有計劃性地保存下來，成為日後國民黨參與政黨競爭之非制度性競爭優勢之一。除了較為具體的不動產仍由其持續持有外，從黨營事業的演變更可看出國民黨保存、甚至擴大其經濟上優勢的企圖。

1980 年代，伴隨著政治民主化而來的經濟自由化，讓台灣國內市場過去的嚴格管制逐漸鬆綁，過往的黨國資本路線面臨競爭力不足的挑戰。在此背景下，徐立德於 1988 年以第 1 位沒有公職的財委會主委之姿，接掌國民黨財委會，開始與民間財團合作投資，希望借助各集團企業的專業能力強化黨營經濟事業的經營管理，以求快速改善黨營經濟事業在長期黨國資本庇蔭下競爭能力不足的問題<sup>316</sup>，此時期的合作對象包括當時民間前 5 大企業的台塑、和信、遠東、新光，以及永豐餘、東帝士、潤泰等民間主要財團<sup>317</sup>。在徐立德的主導下，國民黨黨營事業版圖於其在任的 4 年半內快速擴充，包括轉投資公司增加 40 多家，主要集中於金融服務業、營建業等，同時增加股市投資金額 200 多

<sup>314</sup> 王業立，前揭註 311，頁 83-85。

<sup>315</sup> 前揭註 295，頁 78。

<sup>316</sup> 邱麗珍，前揭註 70，頁 140。

<sup>317</sup> 邱麗珍，前揭註 70，頁 135-136。

億，藉此建立與民間財團的密切合作關係<sup>318</sup>。論者認為，國民黨的本質在這幾年從過往的黨國軍事政權，逐漸轉化為一個財團政權<sup>319</sup>。

承接此路線，1993年，國民黨成立黨營事業管理委員會（下稱黨管會），將黨營經濟事業之管理從財委會分離，除加強對黨營經濟事業的集中管理<sup>320</sup>，同時為了配合當時國民黨所推動的務實外交政策，以及因應香港於1997年回歸中華人民共和國所產生的香港黨產轉移需求，開始大量增加海外投資，使黨營經濟事業的版圖進一步擴張<sup>321</sup>。

由此時期黨營經濟事業經營策略的轉變，可以明顯觀察到，當時的國民黨不僅無意將此種過往威權統治下累積的財產進行妥善處理，反而順應時代的變化積極改變經營策略，力圖在失去黨國資本庇護的台灣市場中繼續擴張其事業版圖，強化其參與民主競爭的經濟優勢。

龐大的黨營經濟事業版圖，以及在民主化過程中持續持有的不動產，對國民黨的財政運作發揮了重要的功能。曾任國民黨北知青黨部書記長、現任救國團主任之葛永光即曾直言，國民黨與民進黨在政黨經費上的差別為，前者主要是依賴黨營事業，後者則主要依賴黨費、捐獻<sup>322</sup>，顯見黨營事業對國民黨的財政幫助連黨內人士都予以肯定。

## 二、台灣主要政黨間之財力差距及意義

至於過往累積的黨產，在民主化後對國民黨參與民主競爭究竟提供了什麼樣的優勢，可從國民黨的財務狀況加以推敲。相當可惜的是，早期我國並無對政黨財務狀況加以監督之法規，導致各政黨的財務狀況無法受到全民檢視，其

<sup>318</sup> 邱麗珍，前揭註 70，頁 140。

<sup>319</sup> 邱麗珍，前揭註 70，頁 132-133。

<sup>320</sup> 邱麗珍，前揭註 70，頁 147。

<sup>321</sup> 邱麗珍，前揭註 70，頁 154-155。

<sup>322</sup> 葛永光（2000），《政黨政治與民主發展》，第二版，頁 158。台北：空大。

中長期遭受質疑的國民黨黨產，其實際數額更是籠罩一層神秘的面紗。直至 2006 年，隨著陽光法案的逐漸通過，內政部於 11 月 16 日函頒《政黨及政治團體財務申報要點》，要求政黨及全國性政治團體自 2007 年起應申報上一會計年度之決算書表，並公開於網路，我國始出現公開的政黨財務狀況可供大眾檢視。2017 年三讀通過的政黨法延續此一規定，在第 21 條要求政黨應向主管機關提出財產及財務狀況決算書，並由主管機關公開於網路。由於上開對於政黨財務狀況公開、透明化的努力，吾人今日隨時可透過內政部政黨資訊網<sup>323</sup>上的公開資料，檢視各政黨自 2006 年起所申報的財務報表。

姑且不論國民黨與台灣現存其他主要政黨之財力差距<sup>324</sup>，根據該網站上國民黨所申報的財務狀況，本文發現國民黨長期以來，都是以黨營事業及大量不動產所帶來的獲利作為主要的收入來源。2007 年國民黨出售不動產收入 18 億 2900 餘萬元，佔其收入約百分之六十三，同年黨營事業為其帶來約 8 億之收入，約佔該年度國民黨收入之百分之二十七。2008 年，同樣靠著出售不動產，國民黨賺進 26 億餘元，約佔該年度收入之百分之四十一，同年黨營事業帶來的收入約為 30 億 7 千餘萬元，佔總收入約百分之四十九。2009 年黨營事業帶來的收入約為 15 億 3 千餘萬元，約佔該年度收入之百分之八十。2010 年黨營事業帶來約 29 億元的收入，佔該年度收入比例約百分之八十二。2011 年黨營事業帶來的收入為 14 億 6 千餘萬，佔該年度收入約百分之六十七。2012 年黨營事業帶來的收入為 17 億 8 千餘萬，佔該年度收入約百分之七十一。2013 年起黨營事業轉為財產信託，但仍帶來近 10 億的收入，佔該年度收入約百分之六十三。2015 年財產信託收入為 14 億 5 千餘萬元，佔該年度收入約百分之七十六。2016 年財產信託收入為 9 億 5 千餘萬元，佔該年度收入約百分之六十四。2017 年黨營事業帶來的收入改以股利列入「其他收入」的項目中，約為 7 億元，佔該年度收入之百分之七十。至 2018 年，黨營事業所帶來的收入才開始下降，僅剩 2 億 9 千餘萬元，約佔該年度收入之百分之四十三。綜觀近十多年來的公開資料，可發

<sup>323</sup> <https://party.moi.gov.tw/pgms/politics/finance!party.action>

<sup>324</sup> 根據各政黨自行申報予內政部之 2018 年度政黨財務報表，國民黨之財產約為 198 億 7 千萬，國內其他主要政黨之財產如民進黨約為 7 億 8000 萬、親民黨約為 1700 萬、時代力量約為 1000 萬、台灣團結聯盟約為 270 萬。

現黨營事業帶來的收入，多數時候約佔國民黨收入六成至八成不等，若加上出售不動產所帶來的收入，更可達到九成以上，僅自有公開紀錄可查詢的 2006 年以來，黨營事業及不動產的出售就帶給國民黨合計超過 200 億的鉅額收入。

對照其他政黨的收入狀況觀察，可發現來自黨營事業及不動產等黨產的鉅額收入，所帶來的最顯著影響即為，國民黨的財政相對較無需倚賴來自支持者的黨費、政治獻金以及來自得票數的政黨補助金，即使不依靠黨費、政治獻金及政黨補助金，其仍然可以懸殊的財力優勢與其他政黨進行競爭。申言之，國民黨以外的其他政黨，皆係以民意支持為基礎的黨費、政治獻金及政黨補助金為主要財源，以 2018 年度國民黨以外的各主要政黨財務收入為例，民進黨的收入中，黨費佔約百分之三十七、政治獻金佔約百分之二十六、政黨補助金佔約百分之三十五；親民黨的收入中政黨補助金佔約百分之八十五；時代力量的收入中政治獻金佔約百分之四十五、政黨補助金佔約百分之五十二。若失去黨費、政治獻金、政黨補助金等收入來源，這些政黨幾乎沒有任何收入可支持其繼續運作。反觀國民黨長期有六成以上的收入來自過往威權統治累積的成果，從保障政黨競爭機會均等的角度來看，此種現象代表的是來自人民的支持度無法切實反映在政黨競爭的過程，可說是已造成政黨間競爭機會不均等。

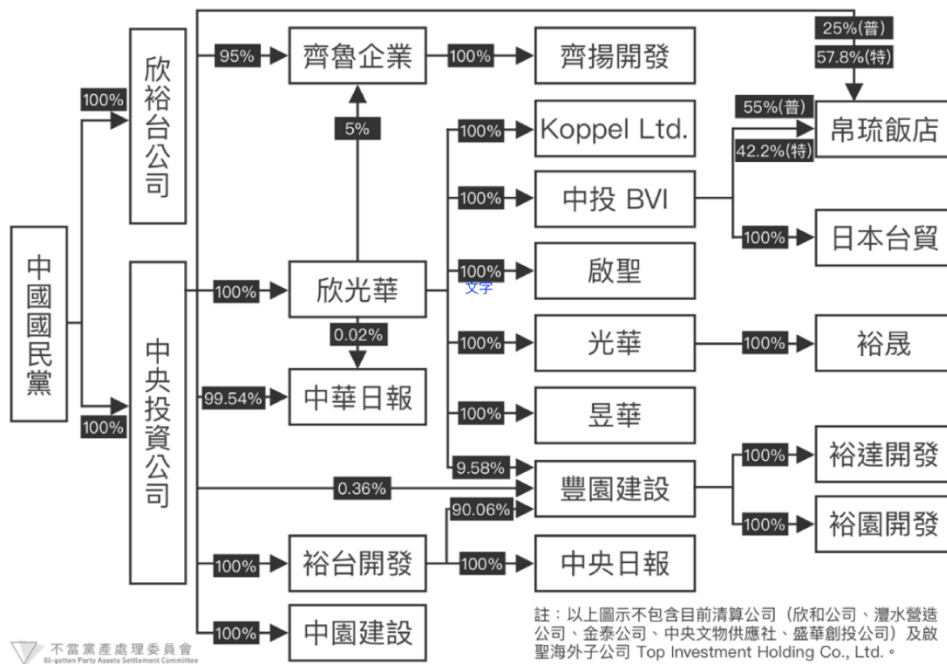
除黨營事業及不動產所帶來的可觀收入外，國民黨在過往幾十年威權統治下所存下的「老本」也是不可忽視的競爭優勢。蓋國民黨雖每年都有來自黨營事業及出售不動產所帶來的龐大收入，但長期來看其財產總額仍呈現減少的趨勢，其總資產從 2006 年的 270 億餘元，至 2018 年僅剩下 198 億餘元，12 年來短少了超過 70 億，此種規模的虧損若出現在台灣任何其他政黨，早已遠遠超出所能承受的範圍<sup>325</sup>，反觀國民黨在承受此種虧損後至今仍有近 200 億的身家。而國民黨之所以能夠承受此種規模的虧損，實應歸功於其在過往幾十年的威權統治下所累積的老本，亦屬台灣政黨競爭機會不均等的表現之一。

---

<sup>325</sup> 如 2016 年至 2017 年，國民黨總資產虧損了超過 8 億元，單這一年來的虧損就已超過民進黨 2017 年的總資產 769,438,881 元。

綜上可知，國民黨除坐擁其他政黨完全無法比擬之財產外，其收入來源亦不以其他政黨所倚賴之黨費、政治獻金及政黨補助金為主，而是來龐大的黨營事業版圖及所持有的大量不動產。國民黨在現今的政黨競爭中，能取得如此巨大的財力優勢，可說皆係憑藉過往威權統治時期所累積的資產。

圖 2: 2016 年國民黨黨營事業關係概圖<sup>326</sup>



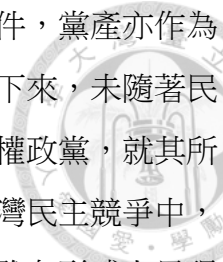
### 第三款、小結：作為威權遺緒的競爭優勢與政黨競爭機會不均

等

時至今日，雖然台灣形式上已完成民主化，並被視為第三波民主化中的民主國家之一。然而由於民主化進程係由作為過往威權統治政黨的國民黨所主導，致使國民黨在解嚴後漸進式民主化的過程中，能夠一方面推行政治自由化

<sup>326</sup> 不當黨產處理委員會：

<https://www.facebook.com/cipas.tw/photos/a.806989866330714/823067921389575/?type=3&theater>



的改革，另一方面同時打造有利其參與民主化後政治競爭的條件，黨產亦作為其中一種優勢，在漸進式民主化的過程中自然被國民黨保留了下來，未隨著民主化的到來而被檢視違論篩選。此種未對進入民主政治的前威權政黨，就其所能參與民主競爭的資源進行檢視及篩選的狀況，造就了往後台灣民主競爭中，國民黨與其他政黨在財力上的懸殊差距，使得我國的政黨競爭雖在形式上呈現公平競爭的面貌，然實際上享有壓倒性財力優勢的國民黨，藉著威權時期所累積龐大財富，甚至能夠在承受近年每年近10億的虧損後，仍在選舉上享有巨大優勢。國民黨可說是將其過去實行威權統治之成果的面向之一，即鉅額的財富，有效轉換為進入政黨競爭後之競爭優勢，藉此在進入民主政治的政黨競爭後，有效壓制反對派，成功站穩了優勢政黨的地位。此種競爭資本出發點的既得優勢，已構成各政黨在參與競爭的立足點間的不一致，從而構成政黨間競爭機會的不均等。

論者雖有主張，台灣民主化後的政黨競爭，既然各大黨輸贏皆有時，而非僅由單一政黨持續獲得勝利，應意味著政黨已有了公平的競爭環境<sup>327</sup>，此實屬對公平競爭環境的誤解，嚴重錯置了競爭過程的平等與競爭結果間的關連。蓋公平的競爭環境之意義應指各政黨皆立於平等的基礎上進行競爭，亦即前述所一再強調的政黨競爭機會均等，至於公平的競爭會造成何種競爭結果，則屬另一層次的問題，不公平的競爭環境不必然導致處於劣勢之一方全無獲勝機會，公平的競爭環境也不必然代表常勝軍或長期衛冕者不可能出現。政黨間有無公平的競爭環境，不應以結果的勝敗認定，應回歸競爭過程中競爭者所憑藉的政治資本是否係基於同樣的基礎所取得。

---

<sup>327</sup> 董保城，前揭註 11，頁 68。

### 第三項、小結：實質法治國原則之實踐具憲法上之正當

性



實質法治國原則之意義，在於透過篩選過往威權政黨得用以參與民主競爭之經濟資本，追求民主化後的政黨競爭機會均等，特別是經濟資本上的均等。故欲論證實質法治國原則在台灣實踐的憲法上正當性，首先必須觀察我國憲法上有無保障政黨競爭機會均等之意旨，其次則是在現實脈絡下，台灣是否存在肇因於民主化過程中未妥善處理威權政黨財產，所造成的政黨競爭機會不均等現象。

首先，本文認為從我國憲法本文、增修條文、大法官解釋中，對於政黨在台灣憲政秩序下的定位，以及對於民主秩序下政黨競爭的想像，可推導出憲法確實寓有對政黨競爭機會均等的保障，且具體落實於法律層次對於政黨的規範，亦即近年甫通過之政黨法中，特別是財產來源之嚴格規範。

其次，回到台灣現實中政黨競爭的脈絡觀察，可發現由於過往的威權統治態樣及民主化模式，國民黨自民主化起步以來即享有相當大的競爭優勢，包括制度性因素及非制度性因素在內，其中最具體且殘留至今者，為非制度性因素中的經濟資本，也就是從威權統治時期一路累積、運用至今的鉅額黨產。此種經濟上的優勢亦可從各政黨自行申報之財務狀況中即可略見一二，觀察台灣各主要政黨之財產數額、收入來源後，可發現威權時代所累積的不當黨產確實造成了政黨競爭機會不均等的狀況，與憲法保障政黨競爭機會均等的意旨有所扞格。

在此種現實脈絡下，黨產條例中所蘊含的實質法治國原則，係對於過往實行威權統治的國民黨欲帶入民主競爭中的經濟資本，所為之遲來的篩選及檢視，其意義為在台灣政黨間具不公平財力基礎的現實脈絡下，政黨競爭機會均等的落實，具備憲法上的正當性。



## 第二節、形式認定之極限

在確認實質法治國原則具備憲法上的正當性後，接下來本文將討論以實質法治國原則進行黨產處理的必要性，亦即若不採用此概念，黨產處理是否會產生窒礙難行之狀況。本文對此採肯定態度，認為實質法治國原則之採用確為在台灣脈絡下進行黨產處理所必要。

誠如第三章對扁政府時期，以民事訴訟方式追討黨產之判決整理，以及第四章中所整理之聽證中相對人的辯護路徑，可發現在進行黨產處理的過程中，論理上最大的障礙即為形式認定的極限。

在過往以民事訴訟方式追討黨產的判決中，本文觀察到以民法、國有財產法等既存的法規作為黨產處理的法律依據，會遭遇到形式上財產取得合法性之限制、形式上法律關係的限制、尊重行政機關的判斷、機關同一性之限制等4種態樣的形式法律限制。而從黨產會認定附隨組織、不當取得財產前所召開之聽證中相對人的辯護內容，本文也觀察到在進行前開認定時，亦會遭遇到形式法律上的限制以及形式認定上的限制。綜合觀察後，本文認為不論是在民事訴訟過程中所遭遇的限制，抑或是從相對人一方之辯護內容中發現的限制，皆可歸因於國民黨過往所實施的威權統治。

### 第一項、不當取得財產的認定

如第二章所述，國民黨過往所實施的威權統治，是採所謂黨國一體的型態，藉由此種統治型態，國民黨達成了以黨領政的目標，得以擺佈政府機關之行為，威權時期所形成的不當黨產，包括第三章所整理之各民事訴訟案件標的，以及第四章所整理之黨產會認定的若干不當取得財產，即係在此種脈絡下發生。由於國民黨控制了政府機關，所以在威權統治時期，許多由國產轉為黨



產甚至附隨組織私產之具體財產移轉，實際上並非一般所想像之「國家同意移轉予國民黨或其附隨組織」，而是「國民黨藉由控制國家，使其將財產移轉予國民黨或其附隨組織」；同時，許多抽象的利益取得，或為政府補助、或為經營事業所得，亦非一般所想像的「私人接受政府補助」或「正常經濟活動下的獲利」，而是「國民黨藉由控制國家使自己獲得的國家資源」及「國民黨藉由控制國家所獲得的不公平商業競爭優勢所得」。換言之，國民黨為己牟利的行為受到了國家的掩護，得到了政府方式不一的高度配合，其國產移轉的態樣可能為因為政府機關的配合而合法、或仍為違法但獲得政府機關之背書，就結果而言，其實就是為這些財產移轉披上「形式上看似合法」的外衣，致使以民法、國有財產法等一般法律難以對其進行適當評價。

### 第一款、因政府機關的配合而合法

在實際案例中，如本文於第三章討論之「尊重行政機關之判斷」、「機關同一性之限制」此兩種限制皆源自於此種現象，如地政機關同意辦理登記而使財產移轉具備形式合法的登記外觀，或國有財產的移轉經行政院、財政部同意從而被法院認定不得以此作為對抗被告之依據等，皆因政府機關的配合而曾被認定為是合法的財產取得。

除直接的財產移轉外，間接使國民黨或其附隨組織獲得特定特定財產或抽象經濟利益之行為，亦係導因於以黨領政的統治型態，國民黨同樣藉由對國家的控制，為自己的財產取得披上形式上看似合法的外衣。在訴訟案件方面，本文於第三章所討論之「形式上法律關係的限制」即屬此種情形，被告皆係基於國民黨以黨領政的環境，而得以與政府簽訂契約、接受補助。在黨產會認定之不當黨產方面，最顯著的例子如黨營事業的龐大收入，其雖多係基於國民黨一手控制國家打造獨佔或寡佔的競爭環境、一手在該產業中經營黨營事業而來，然而黨營事業的收入仍屬合於形式上法律要求的商業盈利。又如中廣嘉義民雄案、新北三重案、台北蟾蜍山案，亦為透過對政府機關的控制，而使當時的主管機關與中廣訂定補助契約，從而讓中廣得以取得各該土地。婦聯會勞軍捐案

則係國民黨透過對國防部總政戰部、台灣警備總部政戰部、台灣省社會處、台灣省委員會等政府機關的控制，組成所謂的「進出口外匯付券勞軍捐線協調（或專案）小組」，雖名為協調，但在當時威權統治的政治氛圍下，使人民面對此種規模之政府機關組成已構成相當壓力。特別是其中的國防部總政戰部、台灣警備總部政戰部等具特務、情治色彩之機關，在當時大量運用情治特務單位整肅台灣社會的統治方式下<sup>328</sup>，已足以稱之為恫嚇。

## 第二款、違法但獲得政府機關配合

違法但獲得政府機關之背書者，本文於第四章所整理之「形式上違法之國產移轉」皆屬於此一類型。其中最具代表性之案例，當屬國民黨取得龐大日產的國民黨轉帳撥用日產案。國民黨在不合於當時法令之情形下，違法取得大量應屬國家所有之日人資產，所憑藉的就是在以黨領政的統治模式下對政府機關的控制，從行政院、台灣省政府、台灣各地方政府、台灣省公產管理處等政府機關，在過程中皆配合國民黨為該等違法國產移轉背書。又如國民黨舊中央黨部案，財政部國有財產局在對國民黨違法佔用系爭土地的漠視下，違法同意其承租乃至承購，即為典型的實為違法、但在以黨領政的統治模式下控制政府機關背書之情形。

## 第三款、小結

不論是在以黨領政的統治架構下，不當黨產的形成多與國民黨對政府機關的控制有關，其態樣包括在政府機關的配合下以當時的法規獲利，或違法取得財產但獲得政府機關配合背書掩護。由於獲得政府機關的配合，此等財產的形成由此取得了形式上的合法外觀作為掩護。既是以既存法律評價下的形式上合法外觀遮掩，以該等既存法律作為黨產處理的依據，結果自然導致了事後以形式上法律要求處理黨產的各種障礙或侷限。

---

<sup>328</sup> 朱雲漢，前揭註 34，頁 144。



## 第二項、附隨組織的認定

認定附隨組織的形式認定限制，主要發生在非營利性社團法人的類型中。誠如本文第二章所述，在過往的威權統治下，國民黨對社會領域的控制被學者稱為「排他式國家統合主義」，意即雖將社會領域納入其支配範圍，但並不追求對社會團體的動員能量，而係將重點置於排除其他勢力凝聚的可能，確保社會領域中不會產生規模夠大的反對勢力。為達到此目標，國民黨透過對政府機關的控制，藉由國家資源扶植了此類非營利性社團法人，深入特定社會領域，且藉由龐大的國家資源挹注，使其佔據主導地位，力求對該社會領域的一切活動進行壟斷，排除不在國民黨控制下之團體成長甚至出現的可能。如透過婦聯會壟斷婦女運動及照顧軍眷的活動，或透過救國團組織深入校園掌握學生團體之動向等。

此等團體之認定上之所以有形式認定上的限制，主要原因有二，其一為在扶植此類團體之資源上，國民黨透過對政府機關的控制，直接以國家的角色給予經濟上的資助或行事上的方便。如以國防部總政戰部、台灣警備總部政戰部等單位聯合施壓，脅迫各進出口公會協助婦聯會籌募勞軍捐，或將救國團之編入國防部組織內以國防部預算維持運作所需，並由各地方政府配合提供用地。承前所述，此種來自政府機關的幫助，相當容易隱匿在既存法規的檢視下。

其二，在各該團體的組織章程、國民黨的組織章程、以及有明文留下的會議記錄中，皆未明載各該團體與國民黨間之控制從屬關係。蓋國民黨是透過以黨內權力結構中重要成員作為各該團體之領導人的方式，進行對該團體的人事及業務上控制，故無需在組織章程上聲明彼此間的關係，亦毋庸透過正式的會議對其下達指令。此種現象造成威權統治結束、事過境遷後的今日，若僅以遺留下來的組織章程、會議記錄等內容檢視，難以找出各該團體與國民黨間之密切關聯。

此種從屬控制關係亦與國民黨實施威權統治之方式關係密切。國民黨在改造運動後，國民黨對外以黨國體制控制國家，進而控制社會。對內，則建構了以蔣家核心的一元化權力結構，以蔣家為核心形成一統治集團，並藉由民主集權式的制度設計，將權力集中於該統治集團。在此種權力結構下，以該統治集團內之重要成員為各該團體之領導人，即可確實掌握該團體之動向，並確保該團體會配合國民黨以排他式國家統合主義的目標掌控各該社會領域，而無須將此從屬控制關係制度化。

### 第三項、小結

綜上，附隨組織及不當取得財產之形成，由於多牽涉到過往威權統治時代下，政府機關的配合掩飾，或國民黨黨內權力結構之運作模式，而形成貌似獨立運作或財產取得合法的外觀。僅以形式認定之方式進行檢視，極可能忽略其所形成的時代背景，無法將過往威權統治的脈絡納入考量進行完整討論，對黨產處理而言實為一大障礙。

## 第三節、實質法治國原則作為突破形式認定的依據

面對以既存法律進行黨產處理所會遭遇的形式認定限制，黨產條例藉由附隨組織及不當取得財產的定義，授權黨產會以能夠突破形式上限制的實質認定方式，進行附隨組織及不當取得財產的認定。

對於黨產會所採取的實質認定方式，論者有認為此為「時空錯亂」之違法判斷，更強調此種認定方式與德國經驗多有不合之處，實屬不當<sup>329</sup>。惟本文認為認定方式除須以實質法治國原則為基礎外，更重要的是貼合當地的本土脈絡，而非事事皆以法理母國為尊。黨產會所採取的實質認定方式，除係以實質

<sup>329</sup> 董保城，前揭註 11，頁 188-210、243-261。

法治國原則為基礎外，更是從台灣的本土經驗出發，循著這塊土地上過往威權統治的脈絡所發展出來，相較於直接援用德國的判斷標準，此種貼合本土脈絡的標準反而更具正當性。



## 第一項、不當取得財產

誠如本章第一部分之結論，實質法治國原則之意義在於避免過往以威權統治方式聚積的財產進入民主政治的政黨競爭中，進而損害政黨間公平競爭，故實質法治國原則必然蘊含對於威權統治的否定，而具體而言否定的標的為何，則須視該民主化國家的歷史脈絡而定。以台灣的歷史脈絡而言，國民黨過往的威權統治採取的是黨國一體的統治方式，藉由以黨領政控制國家、進而控制社會、鞏固政權。在國民黨過往的威權統治是以控制政府機關達成的前提下，基於實質法治國的概念，此處黨產條例必須否定的就是「國民黨透過控制政府機關為財產取得所形塑的合法外觀」。故實質法治國原則在實際應用上，重點在於辨識何種財產是過往以威權統治手段所累積，而非如以既存法規進行黨產處理時，將重點置於財產之取得有無符合形式上的法律規範，最終陷入形式認定上之限制中。

觀察黨產會認定不當取得財產的論述路徑，可發現黨產會在認定不當取得財產時，相當強調「國民黨過往威權統治時的執政優勢」此一元素，將各種政府機關在相對人取得財產時的配合，詮釋為「國民黨藉由黨國不分之特權及優勢地位，使該政府機關所做出之配合」，進而認定該筆財產的取得「悖於民主法治及實質法治國原則，並有違黨國分離之憲政體制」，從而應認定為不當取得財產。此種直視並否定過往威權統治手段的認定方式，不受限於該筆財產之取得在國民黨以黨領政的統治方式下所呈現的合法外觀，可謂實質法治國原則在台灣脈絡下的實踐，也唯有此種奠基於實質法治國原則的認定方式，黨產處理才能真的發揮篩選不該進入民主政治競爭之經濟資本、促進政黨間公平競爭的功能。



## 第二項、附隨組織

實質法治國原則在德國法上之功能，雖係用以審查政黨之財產是否為不適宜用以參與民主政治競爭的經濟資本，亦即是否為過往透過威權統治之手段所累積之財產，而非用以認定附隨組織之標準。惟本文認為黨產會在認定附隨組織的論理中，用以突破形式認定限制之論證方式，實為實質法治國原則核心概念的借用，並以此突破形式認定之限制。

實質法治國原則作為過往威權政黨進入民主政治時的篩選機制，乘載著對威權統治的否定，其核心概念應為盡最大努力防止威權政黨累積的經濟資本進入民主競爭中。惟在認定的順序上，必須先進行附隨組織之認定，接下來才能對其財產進行是否為不當取得財產的認定，若無法認定為附隨組織，意味著喪失往後認定其財產為不當取得財產之可能性。在德國的脈絡下，附隨組織憑藉著形式上的組織章程即可認定，然而在台灣的脈絡下，包括婦聯會、救國團等非營利性社團法人，在過往威權統治時期由威權執政黨扶植、用以掌控個別社會領域的團體，雖具備與東德共產黨附隨組織相似的功能，卻未在組織章程等處明文規範其與國民黨間之從屬控制關係，導致認定附隨組織時會面臨形式認定上的限制。此種認定結果將導致以威權統治手段所累積的部份財產，因形式上限制無法認定財產所有人與過往威權政黨間之關聯性，形成此一篩選機制的漏洞，讓部分不應參與民主競爭的經濟資本成為前威權政黨參與民主競爭的優勢，造成政黨間競爭機會上的不均等，此結果顯與實質法治國原則所欲追求之目標背道而馳。

對於此一困境，黨產會在認定此類附隨組織之論證中，強調帶入過往威權統治脈絡的思考，回歸國民黨實施威權統治時之黨內權力結構，以及此類團體所獲得之國家幫助與黨國體制間之關聯，否定以組織章程上無從屬關係之明文即不具控制關係的判斷。此種思維模式，實與實質法治國原則所強調之核心概念不謀而合，亦即在進行威權過渡至民主的黨產篩選時，必須具有否定過往威權統治的思考，不應受限於過往威權統治手段所形塑之外觀。認定此類附隨組

織之論理，即為不受限於過往威權統治模式下，協助國民黨進行社會控制之非營利性社團法人，因國民黨實施威權統治之手段所呈現出來的獨立外觀，並在否定此種威權統治的前提下所進行認定。從而得出在當時國民黨的權力結構及黨國體制下，國民黨以位居黨內權力核心之成員充任各該團體領導人，藉此達成對該團體的人事、業務上的控制，輔以以黨領政下透過國家給予的資源挹注，達成對該團體財務上的控制，最終目的為在各社會領域扶植特定團體產生先佔效果，實現對於社會的控制，亦即學者所謂排他式國家統合主義路線。

論者所有謂此種認定方式，特別是在認定婦聯會及救國團此種已脫離國民黨實質控制之組織上，係以其過往曾受國民黨控制為考量而認定其為附隨組織，實有違反法律不溯及既往原則之嫌<sup>330</sup>。然而本文須強調，法律不溯及既往原則之保障，若係基於過往威權統治而生，亦應同屬實質法治國原則所欲突破之限制。以婦聯會及救國團而言，其在仍受國民黨控制之時，倚靠黨國一體的優勢所累積之財產之所以未於當時適時獲得處理，即係因為在過往的威權統治下政府受國民黨以黨領政之控制所導致，無疑係因威權統治而生之現象。若以事過境遷、不得溯及既往為由而不加以處理，無異於讓黨產處理的進行受限於因過往威權統治而生之障礙，與實質法治國原則有違。

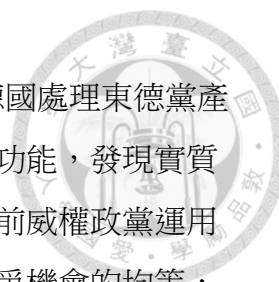
故，本文認為在形式上難以認定此種威權時代成立之非營利性社團法人為附隨組織的台灣脈絡下，黨產會得以突破形式認定限制的論證途徑，實係借用實質法治國原則之核心概念作為論理依據，透過此一對實質法治國原則概念的借用，黨產會用以突破形式認定限制的實質認定方式有其憲法上之正當性。

### 第三節、本章結論

本文在整理完黨產處理所遭遇的形式上認定限制，以及黨產會在黨產條例授權下所採取的實質認定途徑後，進一步於本章討論此種認定方式在台灣憲法上的正當性。

---

<sup>330</sup> 董保城 (2019)，前揭註 11，頁 220-223、272-274。



由於黨產條例的核心概念「實質法治國原則」係承襲自德國處理東德黨產之立法例而來，本文首先爬梳此一概念在德國脈絡下之意義及功能，發現實質法治國原則之功能為篩選進入民主政治競爭之經濟資本，防止前威權政黨運用以威權手段所累積之財產參與政黨競爭，目的為保障政黨間競爭機會的均等，進而使民主下的政黨政治維持正常運作。因此，實質法治國原則若欲在我國憲法上取得正當性，應具備兩項條件，其一為我國憲法寓有保障政黨間競爭機會均等之意旨，其二為台灣確實存在以過往威權統治所累積之經濟資本參與政黨競爭的情況。

就憲法上對政黨競爭均等之保障而言，本文透過觀察憲法增修條文、相關大法官解釋以及政黨法之規範內容，認為在我國之憲政秩序，確實肯認政黨之特殊地位，以及政黨間競爭機會均等之保障。透過此一保障，政黨在民主政治下具備的特殊功能才得以順利發揮，維持民主政治的正常運作。

其次就台灣的現實狀況而言，承接本文第二章之討論，台灣的民主化是由過往實施威權統治之國民黨所主導，且為漸進式的民主化方式，在此種民主化脈絡下，國民黨在民主化過程中刻意延續了許多威權統治下的競爭優勢，以利其在民主化後仍舊居於政黨競爭之優勢地位。這些競爭優勢可分為制度性及非制度性，且多數都已隨著民主化而解消。經濟資本為其中少數依然存在的競爭優勢，且確實對台灣的政黨競爭造成不公平的影響，可認台灣確實存在以過往威權統治所累積之經濟資本參與政黨競爭之情況。從而在具備憲法上政黨競爭機會均等保障意旨，以及政黨間競爭機會不均等的現實情況下，本文認為實質法治國確實具有我國憲法上的正當性。

確立了實質法治國原則在憲法上的正當性後，本文進一步討論在認定附隨組織及不當取得財產之事務上，黨產會之認定方式與實質法治國原則間之關聯性。誠如本文第三章、第四章之整理，台灣在進行黨產處理的過程中遭遇到了許多形式認定上的限制，本章進一步討論了這些限制與過往威權統治間之關聯性，認為這些態樣不一的限制，其實都是肇因於過往的威權統治態樣。透過第



四章中對黨產會認定附隨組織及不當取得財產處分書的整理，本文發現黨產會在認定附隨組織以及不當取得財產時所採取的實質認定路徑，係以否定過往威權統治下之形式外觀的方式，突破前述的形式認定上限制，此一思維實為實質法治國原則的核心內涵，故此種認定方式可說是實質法治國原則內涵在台灣脈絡下的實踐。因此，本文認為此種實質認定的認定方式，因係具憲法上正當性的實質法治國原則的實踐，故該種實質認定方式確實具備憲法上的正當性。

## 第六章、結論

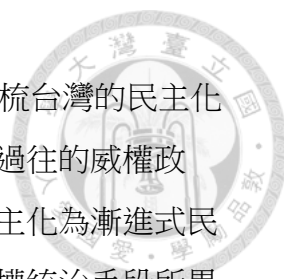


本文研究的主題為黨產處理的脈絡演變及現行處理方式在憲法上正當性。首先本文嘗試描繪過往威權統治運作模式，並說明所謂的不當黨產如何在該脈絡下形成，接著對於黨產處理的進展以黨產條例的施行為界，分為兩部分進行觀察，爬梳在黨產處理的過程中，就關鍵的附隨組織以及不當取得財產的認定，在法律論理上所遭遇到的障礙，以及現行黨產條例如何化解過往所遇到的障礙。最後就現行黨產條例對於附隨組織及不當取得財產之認定方式，從實質法治國原則的角度討論其憲法上正當性。

### 第一節、黨產問題的形成背景：過往威權統治與 威權主導的漸進式民主化

蔣介石領導國民黨戰敗退守至台灣後，為確保其政權之穩固，發起改造運動，將國民黨黨內之權力集中至其手中，並透過嚴密的黨組織滲透國家機器，在各政府機關內，不論中央或地方、行政或立法，設置黨部或黨員小組，藉此實現國民黨以黨領政的目標，進行對國家的控制。除了對國家的控制外，國民黨為避免重蹈國共內戰之覆轍，亦相當重視對社會領域的控制，藉由深入各社會領域的黨組織及戒嚴——動員戡亂的非常法制，扶植由其所控制之團體，以先佔的排除方式掌握社會中各領域中之社會團體的主導地位，排除其他自主性社會團體出現的可能。

在此種背景下，國民黨透過對國家及社會的控制，以各種方式累積了鉅額的資產。此種鉅額資產的來源不一而足，若依歷史淵源，可概略分為接收日產、佔用國有財產、國庫通黨庫、黨營事業、強徵人民財產等 5 種類型，其共通點即為，財產的取得皆係奠基於國民黨對於國家各級政府機關以及對社會的控制，為過往威權統治下的產物。



1987 年蔣經國宣布解嚴，開始台灣的民主化進程。透過爬梳台灣的民主化進程，可發現台灣的民主化具備兩項特色，其一為民主化係由過往的威權政黨，亦即國民黨所主導；其二為在國民黨的主導下，台灣的民主化為漸進式民主化，而非一步到位。此種民主化脈絡使得過往國民黨利用威權統治手段所累積的財產，並未隨著威權統治消失，成為已經過兩次政黨輪替、具備民主鞏固外觀之台灣仍必須面對的民主隱憂。

## 第二節、黨產條例前的黨產處理經驗及面臨的障礙

面對國民黨藉由威權統治手段所累積的鉅額財產，從解嚴前開始便開始出現反彈聲浪，至解嚴後相關的討論日漸蓬勃，漸使黨產處理成為廣受討論的重大議題。2000 年第 1 次政黨輪替後，民進黨政府開始試圖進行黨產處理的工程，這也是黨產處理首次成為國家事務，先後歷經監察院調查報告、舊版黨產條例草案、行政院財政部專案處理小組等各種嘗試，但礙於政治現實條件的侷限，成果皆相當有限。在民進黨政府第 1 次執政時期，最具成果的黨產處理途徑，為透過司法途徑、以民事訴訟的方式追討黨產，先後總共開啟了 8 件訴訟案，經過實質法律上攻防的有 7 件，訴訟過程歷時約 2 年到 10 年不等。

此種黨產處理的嘗試，雖在最終結果上有不少斬獲，但從各該案件的歷審判決中，亦可發現不少受限之處。本文將各該案件依其訴訟過程中的攻防重點，分為接收日產及政府補助兩種類型觀察。經過相關判決的整理分析後，本文發現以民法或國有財產法等既存法規作為黨產處理的依據，會遭遇到若干論理上的限制，可分為形式上財產取得合法性之限制、形式上法律關係的限制、尊重行政機關的判斷、機關同一性之限制等四種限制，導致此種黨產處理的方式，仍有其不足之處。

### 第三節、黨產條例之實踐狀況：以實質認定突破

#### 形式認定

2016 年第 3 次政黨輪替，國民黨首度同時失去對行政權及立法權的控制，為黨產處理開創了絕佳的契機。在此種條件下，民進黨通過了《政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例》，作為迄今黨產處理的主軸。

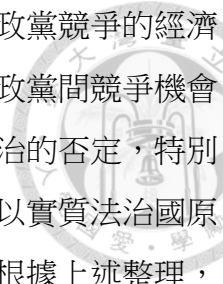
觀察黨產條例的規範及實際運作過程，可發現在以黨產條例進行黨產處理的過程中，最關鍵的一環為認定附隨組織及不當取得財產，這也是目前黨產處理實務上攻防最激烈的戰場。觀察聽證紀錄可發現，相對人面對附隨組織及不當取得財產的指控，所採取的辯護途徑皆相當著重在形式上要素的討論，特別是觸及威權統治過往的非營利社團法人及不當取得財產，在認定上可說是面臨形式認定上的極限，與以民事訴訟處理黨產所面臨之限制。

面對此種狀況，黨產會在黨產條例的授權下，以否定過往威權統治的實質認定方式，一一突破前述的形式認定上極限，包括回歸過往威權統治的氛圍解讀歷史資料、將以黨領政作為前提認知評價不當取得財產所獲得的政府機關背書等，最終獲得了目前雖仍有待努力，但已是前所未有的豐碩成果。

#### 第四節、現行認定方式的憲法上正當性

黨產會所採取的實質認定方式，雖相當利於黨產處理的推動，但其是否具備憲法上的正當性不無疑義，故在爬梳完黨產處理的論理發展後，有必要就目前所採取的認定方式進行憲法上正當性之討論。

由於從黨產條例的立法過程及施行過程中，可發現黨產條例係以「實質法治國原則」此一德國法上之概念作為整套機制的核心。故若論證黨產會所採取之實質認定方式的憲法上正當性，本文認為應從實質法治國原則此一概念為出發點。經過第一章對此一概念在德國法脈絡下的出現背景、內涵、及功能的整



理後，可發現此一概念之目的係為篩選出不適於進入民主政治政黨競爭的經濟資本，亦即以威權統治手段所累積之財產，以保障民主政治下政黨間競爭機會的均等。而基於此種目的，實質法治國原則蘊涵著對於威權統治的否定，特別是對於威權統治為財產取得所營造之合法外觀的否定，因此在以實質法治國原則作為黨產處理基礎時，時常會打破各種形式上的合法外觀。根據上述整理，實質法治國原則既係為追求前威權政黨參與民主政治政黨競爭後的政黨競爭機會均等，本文認為此一原則若欲在我國憲法上具備正當性，應符合兩項條件，其一為我國憲法兼有保障政黨間競爭機會均等之意旨，其二為在過往的威權統治及民主化脈絡下，前威權政黨參與民主化後的政黨競爭確實造成政黨競爭機會不均等，特別是經濟資本上的不均等。

就第 1 項條件，本文從政黨在我國憲政秩序下的定位出發，透過觀察憲法本文、憲法增修條文、相關大法官解釋中有關於政黨的規定，輔以近年為規範政黨而新設之專法，認為基於政黨在民主政治運作中的特殊地位，憲法中確實寓有對政黨競爭機會均等之保障。而第 2 項條件，本文將民主化起步後國民黨作為優勢政黨所憑藉的競爭優勢，分為制度性及非制度性兩種類型觀察，爬梳在威權政黨所主導的漸進式民主化下，前威權政黨如何將其過往威權統治所累積的優勢，轉化為民主政治政黨競爭下的優勢。發現在若干競爭優勢中，經濟資本的優勢為保留得最為完整，相較於其他優勢，經濟資本上的優勢未隨著民主化的進展而明顯消逝，輔以國民黨及現今各政黨的財務狀況做為佐證，說明台灣確實具備前述的第 2 項條件。從而，實質法治國原則之適用在台灣應具憲法上的正當性。

接下來，本文進一步從黨產處理一路以來所遭遇的形式認定上限制，以及近年以實質認定突破形式限制的方式，觀察實質法治國原則在黨產處理上的實踐。本文發現不管是過往以民事訴訟處理黨產時所遭遇的限制，抑或是在聽證程序中由相對人提出的辯護說詞，其實其中的形式上限制都是源於過往的威權統治型態，可說不止不當黨產的形成，這些限制的形成本身即為過往威權統治的產物。而黨產會突破黨產處理所面對的形式上認定限制之方式，係將過往威權統治的脈絡納入思考，將這些限制評價為過往威權統治的產物，進而以否定

威權統治之方式突破這些限制，使黨產處理得以順利推展。此種否定威權統治、進而否定並突破源自於過往威權統治而生之限制的認定方式，其實就是上述所整理之實質法治國原則的思考。故黨產會的認定路徑，除了是台灣在本土脈絡下，經過漫長的黨產處理嘗試與努力，不斷碰壁所發展出來，更是實質法治國原則在台灣的實踐，藉由實質法治國作為基礎取得憲法上的正當性。

# 參考文獻



## 一、中文文獻

### (一) 專書

- 王業立主編（2010）。《政治學》，頁 346。新北：晶典。
- 王良卿（2010）。《改造的誕生》。台北：國立政治大學歷史學系。
- 王振寰（1996）。《誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構》。台北：巨流。
- 吳庚（2016）。《行政法之理論與實用》，增訂十四版。台北，元照。
- 李怡俐（2016）。《當代轉型正義的制度與規範脈絡——兼論南韓與台灣的經驗比較》。台北：元照。
- 李筱峰（1991）。《台灣民主運動四十年》。台北：自立晚報社文化出版部。
- 林育立（2017）。《歐洲的心臟：德國如何改變自己》。新北：衛城。
- 林水波（2006）。《政黨與選舉》。臺北：五南。
- 林明鏘（2017）。《行政法講義》，三版。台北，新學林。
- 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞（編）（2008）。《憲法：權力分立》，二版。台北：元照。
- 胡慧琴（2013）。《百年追求：台灣民主運動的故事·卷三，民主的浪潮》。新北：衛城。
- 倪炎元（1995）。《東亞威權政體之轉型》。台北：月旦。
- 陳明通（1995）。《派系政治與臺灣政治變遷》，修訂一版。台北：月旦。
- 陳師孟、林忠正、朱敬一、張清溪、施俊吉、劉錦添（1992）。《解構黨國資本主義——論台灣官營事業之民營化》，三版。台北：澄社。
- 許福明（1986）。《中國國民黨的改造（1950~1952）兼論其對中華民國政治發展的影響》。臺北：正中書局。
- 葛永光（2000）。《政黨政治與民主發展》。台北：空大。
- 董保城（2019）。《轉型正義/黨產條例/法治國原則》。台北：元照。
- 薛化元、楊秀菁、蘇瑞鏘（2015）。《戰後台灣人權發展史（1945-2000）》。新北：稻鄉。

羅承宗（2011）。《黨產解密:小豬對大野狼的不公平競爭》。台北：新台灣國策智庫有限公司。



## （二）翻譯書籍

Sammuel P. Huntington（著），劉軍寧（譯）（2016）。《第三波：二十世紀末的民主化浪潮》，三版。台北：五南。

Kurt Sontheimer, Wilhelm Bleek（著），張安藍（譯）（1999）。《德國政府與政治》。台北：五南。

若林正文（著），洪金珠、許佩賢（譯）（1994）。《台灣：分裂國家與民主化》。台北：月旦。

## （三）期刊文章及書之篇章

王泰升（2000）。〈中國國民黨的接收「日產」為「黨產」〉，《律師雜誌》，245期，頁105-111。

王韻茹（2017）。〈處理政黨不當取得財產的憲法思維〉，《黨產研究》，1期，頁5-26。

王鼎銘、范恩邦（2010）。〈立委參選人競選支出的選舉效果：Jacobson 支出理論在台灣新選制下的再驗〉，《台灣政治學刊》，14卷第2期，頁3-35。


王業立（1998）。〈選舉、民主化與地方派系〉，《選舉研究》，5卷1期，頁77-94。

王金壽（2004）。〈瓦解中的地方派系：以屏東為例〉，《台灣社會學》，第7期，頁177-207。

朱雲漢（1989）。〈寡佔經濟與威權政治體制〉，收於：財團法人台灣研究基金會（編），《壟斷與剝削：威權主義的政治經濟分析》，頁139-160。台北：臺灣研究基金會。

吳乃德、陳明通（1993）。〈政權轉移和菁英流動：臺灣地方政治菁英的歷史形成〉，收於：賴澤涵（編），《台灣光復初期歷史》，頁303-331。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所。



- 
- 吳鯤魯（2004）。〈政治自由化的潛流：1970年代威權統治下的台灣人權發展〉，收於：李永熾、張炎憲、薛化元（編），《人權理論與歷史論文集》，頁 345-371。新北：國史館。
- 李建良（2000）。《憲法理論與實踐（二）》，頁 3-53。臺北：新學林。
- 李福鐘（2008）。〈國民黨黨產取得之類型分析〉，台灣史學雜誌，5 期，頁 139-166。
- 李福鐘（2008）。〈威權體制下的國民黨黨營企業〉，國史館學術集刊，18 期，頁 189-220。
- 沈有忠（2017）。〈優勢政黨與民主：台灣經驗〉，收於：孫采薇、吳玉山（編），《優勢政黨與民主：亞洲經驗的省思》，頁 75-95。高雄：巨流。
- 林佳龍（1999）。〈解釋台灣的民主化——政體類型與菁英的策略選擇〉，收於林佳龍、邱澤奇（編），《兩岸黨國體制與民主發展》，頁 87-152，台北：月旦。
- 陳淳文（2008）。〈憲政民主體制之政黨規制：國際準則與中華民國政黨法制比較〉，《政治科學論叢》，75 期，頁 103-154。
- 陳正茂（2004）。〈挫敗下求生：國民黨在臺灣的改造運動〉，《北臺灣科技學院通識學報》，4 期，頁 77-106。
- 黃錦堂（2017）。〈轉型正義與不當黨產處理——德國的法制及我國的省思〉，《台灣法學雜誌》，313 期，頁 111-140。
- 黃世鑫（2003）。〈正義重建抑或政黨公平競爭——評中國國民黨黨產之處理兼論政黨財源問題〉，《月旦法學雜誌》，92 期，頁 77-91。
- 黃世鑫（2000）。〈兩德統一後之前東德 SED 黨產的處理經驗：他山之石〉，《新世紀智庫論壇》，9 期，頁 79-88。
- 黃程貫、王能君（2014）。〈台灣戰後勞動法學發展史〉，收於：台灣法學會台灣法學使編輯委員會（編），《戰後台灣法學史下冊》，頁 161-205。台北：元照。
- 曾建元（2008）。《解嚴二十年來的憲政發展》，全國律師，12 卷 3 期，頁 4-16。
- 傅正（1958）。〈從滿街蘋果談到外匯管制的弊端〉，自由中國，18 卷 5 期，頁 143-144。

傅正（1960）。〈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〉，自由中國，22 卷 11 期，頁 335-336。

蔡宗珍（2001）。〈德國統一後處理東德時期黨產之法制析論〉，《月旦法學雜誌》，79 期，頁 108-114。

蔡震榮（2009）。〈台灣行政聽證制度執行狀況與效率評估〉，收於：台灣行政法學會（編），《行政程序法之實施經驗與存在問題/聽證制度之理論、制度及實務》，頁 205-259。台北：元照。

薛化元、楊秀菁（2004）。〈強人威權體制的建構與轉變（1949-1992）〉，收於：李永熾、張炎憲、薛化元（編），《人權理論與歷史論文集》，頁 268-315。新北：國史館。

#### （四）研討會論文

蔡茂寅（1999）。〈行政程序法草案之重要內容（三）—重要之程序規定〉，發表於《行政程序法草案研討會》。國立臺灣大學法律學系（主辦）。頁 83-125。

#### （五）學位論文

邱麗珍（1997）。《國民黨黨營經濟事業發展歷史之研究一九四五～一九九六》，國立台灣大學政治學研究所碩士論文。

吳介民（1990）。《政體轉型期的社會抗議：台灣 1980 年代》，國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。

林佳龍（1988）。《國民黨與民進黨的群眾基礎：台灣選民政黨支持的比較分析（1983-1986）》，國立台灣大學政治學研究所碩士論文。

高俊宏（2018）。《政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例之研究》，頁 32，國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所碩士論文。

黃雅鈴（2011）。《國民黨不當黨產的個案研究——以國發院土地為例》，國立臺北教育大學人文藝術學院台灣文化研究所碩士論文。

黃兆年（2008）。《轉型正義在台灣政經發展中的角色定位》，國立台灣大學社會科學院政治學系碩士論文

蔡帛軒（2013）。《競選支出對候選人得票率的影響：以台灣第八屆立委選舉為例》，國立臺灣大學社會科學院經濟學系碩士論文。

趙義德（1995）。《政黨平等原則之研究》，國立中興大學法律學研究所碩士論文。

劉人豪（2012）。《集會無罪？遊行有罪！——集會遊行管制的歷史形塑與法律實踐》，國立臺灣大學法律學院法律學研究所碩士論文。

龔宜君（1995）。《移入政府的滲透能力（1950-1969）：改造後國民黨政權社會基礎的形成》，國立台灣大學社會學研究所博士論文。

#### （六）政府公報

立法院第 6 屆第 2 會期第 16 次會議議事錄

立法院第 9 屆第 1 會期第 2 次會議議案關係文書，院總字第 1314 號，委員提案第 18337 號。

立法院第 9 屆第 1 會期第 6 次會議議案關係文書，院總字第 1314 號，委員提案第 18559 號。

立法院公報，第 95 卷，第 3 期。

立法院公報，第 96 卷，第 5 期。

立法院公報，第 102 卷，第 6 期。

立法院公報，第 103 卷，第 66 期。

立法院公報，第 105 卷，第 9 期。

立法院公報，第 105 卷，第 17 期。

立法院公報，第 105 卷，第 28 期。

立法院公報，第 105 卷，第 43 期。

立法院公報，第 105 卷，第 47 期。

立法院公報，第 105 卷，第 49 期。

立法院公報，第 105 卷，第 65 期，上冊。

立法院公報，第 105 卷，第 65 期，下冊。

#### （七）不當黨產處理委員會公開資訊

黨產處字 105001 號處分處分書。



黨產處字 105005 號處分處分書。

黨產處字 106001 號處分處分書。

黨產處字 105001 號處分處分書。

黨產處字 107001 號處分處分書。

黨產處字 107003 號處分處分書。

黨產處字 107004 號處分處分書。

黨產處字 107005 號處分處分書。

黨產處字 107007 號處分處分書。

黨產處字 108001 號處分處分書。

黨產處字 108002 號處分處分書。

黨產處字 108003 號處分處分書。

中華民國婦女聯合會之財產是否為不當取得財產調查報告。

「社團法人中國國民黨以轉帳撥用等方式取得國有房屋及其基地並已移轉他人之追徵案」調查報告。

不當黨產處理委員會第一次聽證，聽證紀錄。

「中影股份有限公司是否為社團法人中國國民黨之附隨組織」聽證，聽證紀錄。

「中國廣播股份有限公司是否為社團法人中國國民黨之附隨組織」聽證紀錄。

「中國廣播股份有限公司是否為社團法人中國國民黨之附隨組織，及其財產是否為不當取得財產」聽證紀錄。

「財團法人民族基金會、民權基金會及國家發展基金會等 3 基金會是否為社團法人中國國民黨之附隨組織案」聽證 聽證紀錄（定稿）。

「社團法人中國青年救國團是否為社團法人中國國民黨之附隨組織案」第一次聽證 聽證紀錄。

「社團法人中國青年救國團是否為社團法人中國國民黨之附隨組織案」第 2 次聽證 聽證紀錄。

「中華民國婦女聯合會是否為社團法人中國國民黨之附隨組織及其財產是否為不當取得財產案」聽證 聽證紀錄。

「中華民國婦女聯合會是否為社團法人中國國民黨之附隨組織」第 2 次聽證 聽證紀錄。

「中華民國婦女聯合會之財產是否為不當取得財產」聽證紀錄。

「臺北市中正區中正段三小段 104 地號土地及原地上建物是否為社團法人中國國民黨不當取得財產」聽證紀錄。

「台北市中正區愛國東路 100 號、102 號大樓（大孝大樓）及其坐落土地是否為社團法人中國國民黨不當取得財產並已移轉他人之追徵案」聽證紀錄。

「社團法人中國國民黨以轉帳撥用等方式取得國有房屋及其基地並已移轉他人之追徵案」第一次聽證聽證紀錄。

#### （八）雜誌

《財訊》，第 74 期

《商業週刊》，第 109 期

#### （九）網路資料

中國時報（14/07/2016），〈黨產條例抄家滅族？王閔生：轉型正義〉，

<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20160714003228-260407?chdtv>

內政部政黨及全國性政治團體資訊網

<https://party.moi.gov.tw/pgms/politics/finance!partyList.action?year=107>

《全民追討黨產聯盟成立聲明：奪之於民，還之於民——台灣人民共同追討國民黨黨產的歷史任務》。載於：

<https://drive.google.com/file/d/0B1BXhoFICI1lQ05TSk9leEh4R1U/view>

全民監督黨產改革聯盟成立》。載於：

<http://old.cipas.gov.tw/igpa.nat.gov.tw/ct9342.html?xItem=602&ctNode=6&mp=1>

自由時報（09/06/2016），〈黨產條例回溯 71 年國民黨批抄家滅族〉，

<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/998667>

林佳龍（2007），〈轉型，沒有正義；論國民黨黨產與台灣民主鞏固的挑戰〉。載於：

<http://old.cipas.gov.tw/igpa.nat.gov.tw/public/Attachment/782810261071.pdf>

不當黨產處理委員會，國民黨黨營事業關係圖（2016）：

<https://www.facebook.com/cipas.tw/photos/a.806989866330714/823067921389575/?type=3&theater>



## 二、英文文獻

### (一) 期刊文章及書之篇章

Juan J. Linz & Alfred Stepan(1996). Toward Consolidated Democracies. *Journal of Democracy*,7(2), 14-33.

Steve Tsang(1999).Transforming a Party State into a Democracy. *DEMOCRATIZATION IN TAIWAN*.(pp.1-22). London: Palgrave Macmillan.

Tun-Jen Cheng. Democratizing the Quasi-Leninist Regime in Taiwan. *World politics*,Vol.41, No.4, 471-499.

### (二) 網路資料

Lothar de Maiziere, Transitional Justice and Party Asset Lothar de Maiziere, Transitional Justice and Party Asset.

<http://old.cipas.gov.tw/igpa.nat.gov.tw/public/Attachment/79615363171.pdf>

Malte Fischer(2007).The Review of the assets of the communist party,, Sozialistische Einheitspartei Deutschlands – SED-” (United Socialist Party of Germany) of the former German Democratic Republic(GDR).

<http://old.cipas.gov.tw/igpa.nat.gov.tw/public/Attachment/78271512771.pdf>

# 附錄一：舊版黨產條例草案政黨不當取得

## 財產處理條例（舊版黨產條例）草案



條 文	說 明
第一章 總則	章 名
<p>第一條 為調查及處理政黨不當取得之財產，建立政黨公平競爭環境，健全民主政治，特制定本條例。</p>	<p>一、揭示立法目的。</p> <p>二、現代民主政治係以政黨政治之方式呈現，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政黨不當取得之財產，以實現政黨政治公平競爭之立足點平等。</p> <p>三、依監察院中華民國九十年四月六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，係訓政及戒嚴時期，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，爰以特別立法方式，妥為規範處理政黨黨產之必要性。</p>

<p>第二條 政黨財產之處理，除本條例另有規定外，不適用現行法律有關權利行使期間之規定。</p>	<p>本條例係以特別立法方式處理政黨不當取得之財產，由於該等財產取得之行為距今時日久遠，依現行法律規定，或因時效消滅或因撤銷權行使期間已經過，故已無法要求政黨返還該等原屬公有之財產，爰明文規定排除依現行法律規定有關權利行使期間之規定，例如民法、土地法等法律中請求權消滅時效、取得時效及除斥期間等規定之適用，以彰顯本條例係對特殊情形所為之特別立法。政黨財產處理後新發生之權利義務關係，例如應移轉為國有或地方自治團體所有而未移轉者，仍有現行相關法律（例如行政程序法第一百三十一條）之適用，自不待言。</p>
<p>第三條 本條例用詞，定義如下：</p> <p>一、政黨：指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。</p> <p>二、不當取得之財產：指政黨違反政黨本質或其他民主法治原則所取得之財產或使其附隨組織取得之財產。</p> <p>三、附隨組織：指獨立存在而由特定政黨控制其人事、財務或業務經營之非營利性法人、團體或機構。</p>	<p>一、本條例重要用詞之定義。</p> <p>二、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近百個，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。</p>



	<p>三、按法治國之基本理念乃在於透過「以法而治」之形式意義法治國概念，進而遂行「價值判斷」、「法律目的」為內涵之實質意義法治國原則，以追求實質正義。根據實質法治國原則，對於政黨之規範，應以自由民主憲政秩序為根本價值。本條例旨在調查及處理政黨不當取得之財產，爰參考監察院調查報告所列財產取得之情形，並依據實質法治國原則，斟酌現代民主法治國家政黨應有之地位與功能，定義本條例所稱不當取得之財產係指政黨違反政黨本質或其他民主法治原則所取得之財產，或使其附隨組織取得之財產。例如：政黨由各級政府依贈與或轉帳撥用方式以無償或不相當對價取得財產、政黨投資或經營營利事業取得財產等。</p> <p>四、政黨依人民團體法第四十七條但書規定得設立分支機構，故分支機構擁有之財產即屬政黨財產之部分，自不待言。惟政黨以捐助或出資之方式控制之非營利性法人、團體或機構，雖屬獨立存在之組織，但受政黨控制之程度高，二者有密不可分之關係，應一併納入本條例調查及處理之範圍，以避免藉脫法行為違反政黨政治之平等原則，爰為第三款之定義。</p>
<p>第四條 政黨或其附隨組織於本條例公布之日所有之財產，除黨費、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。</p>	<p>一、在過去訓政時期與威權體制，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</p>

政黨或其附隨組織，於中華民國九十年四月六日後，以無償或不相當對價處分其財產者，亦推定為不當取得之財產。

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。且政黨係基於共同民主政治理念，協助形成國民意志，促進國民政治參與為目的之政治團體，根據此一民主國家政黨之本質，其正當財源應限於黨費、競選經費之捐贈、競選費用補助金及其孳息，政黨依其他方式所取得之財產，皆與政黨本質不符，爰於第一項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。

- 二、民主國家政黨之合法財務來源為黨員繳交之黨費、政府對政黨之補助經費（總統副總統選舉罷免法第三十九條、公職人員選舉罷免法第四十五條之五）及個人或營利事業對於競選經費之捐贈（公職人員選舉罷免法第四十五條之四）及上述財產所生孳息，爰將上開財產排除於推定為不當取得之財產範圍之外。
- 三、基於法安定性及執行可能性之考量，本條例以本法公布日作為推定政黨不當取得財產的基準日；但在該日之前或之後，政黨的財產僅不受推定而已，惟其取得方式如符合本條例所界定「不當取得之財產」，經政黨財產調查及管理委員會調查認定者，仍有本條例之適用。

	<p>四、又中華民國九十年四月六日係監察院調查報告函送行政院之日，客觀上國家已注意到政黨之財產有不當取得之情形；而政黨亦可預期國家可能予以調查及處理，故為避免政黨利用本條例未完成立法前之空窗期處分其財產，致不當取得財產減損或滅失，有損公共利益及無法落實本法之施行，爰明定中華民國九十年四月六日後，該政黨或其附隨組織以無償或不相當對價處分其財產者，亦推定為不當取得之財產，以維公平。</p>
<p>第五條 經政黨財產調查及處理委員會（以下簡稱本會）認定屬政黨不當取得之財產者，應命該政黨或其附隨組織於一定期間內移轉為國有或地方自治團體所有。</p> <p>前項不當取得之財產，因信託關係登記為第三人所有或由第三人持有者，亦適用之。</p> <p>前二項財產移轉範圍，以移轉時之現存利益為限。但政黨或其附隨組織以不相當對價取得者，應扣除取得該財產之對價。</p> <p>前條第二項規定之財產，經本會認定屬政黨不當取得之財產者，應就政黨或其附隨組織之其他財產追徵其價額。</p>	<p>一、為執行本條例之政黨財產調查及處理，行政院應設專責機關負責，且因本條例係為特殊之歷史背景與政黨生態所為之特別立法，執行本條例之職權者，須有較超然之立場，依目前中央政府體制，尚難由任何一個機關擔當之，爰明定為執行本條例之調查及處理政黨不當取得之財產，應設專責機關，其名稱定為「政黨財產調查及處理委員會」。針對依前條推定為不當取得之財產，如政黨未能證明其係合法取得且符合實質法治國原則，則該等財產即屬不當取得，本會應課予該政黨或其附隨組織於一定期間內負有移轉之義務，並賦予其法律效果，爰於本條第一項明定之。又本項應移轉地方自治團體之財產，以該政黨原由地方自治團體取得之不動產為限，併予敘明。</p>

	<p>二、另經本會認定屬政黨不當取得之財產，若因信託關係登記為第三人所有或由第三人持有者，亦適用第一項命令移轉之義務及歸屬之法律效果，爰於第二項明定之。</p> <p>三、至財產應移轉之範圍，因時空環境的轉變，為符合公益及公平，爰明定第一項及第二項之財產以移轉時之現存利益為範圍。上開所稱現存利益，包括原不當取得財產變形後之代替物在內。但政黨或其附隨組織以不相當對價取得者，應扣除取得該財產之對價，始屬合理。</p> <p>四、又政黨或其附隨組織於中華民國九十年四月六日後，以無償或不相當對價處分其財產者，依前條第二項規定推定為不當取得之財產，如政黨未能證明其係合法取得且符合實質法治國原則，則該等財產即屬不當取得，惟因該財產已減損或滅失，無法依第一項規定方式處理，爰於第四項明定應就政黨或其附隨組織之其他財產追徵其滅失或減損財產之價額。</p>
<p>第六條 善意第三人於前條應移轉為國有或地方自治團體所有財產上存有之租賃權、地上權或抵押權等權利，不因此而受影響。</p>	<p>經認定屬政黨不當取得之財產而應移轉為國有或地方自治團體所有者，善意第三人於該財產上存有之租賃權、地上權或抵押權等權益，應不受影響，爰於本條明定之。又上開租賃權、地上權或抵押權，乃例示規定，並不以此為限，自不待言。</p>
<p>第二章 申報、調查及處理</p>	<p>章 名</p>
<p>第七條 自本條例施行之日起六個月內，政黨應將該政黨及其附隨組織於</p>	<p>一、政黨擁有財產之現況，唯政黨本身知之最稔，爰明定課予政黨據實申</p>

<p>本條例公布日之所有財產及中華民國九十年四月六日後以無償或不相當對價處分之財產，向本會申報。</p> <p>前項財產因信託關係登記為第三人所有或由第三人持有者，亦應申報。</p> <p>前二項應申報之財產如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、不動產、船舶、汽車及航空器。</li> <li>二、一定金額以上之存款、外幣、有價證券及其他具有相當價值之財產。</li> <li>三、一定金額以上之債權及對於各種事業之投資。</li> </ol> <p>前項之一定金額及其他具有相當價值之財產，由本會公告之。</p> <p>第一項及第二項之申報，應載明財產種類、取得日期及變動情形；其格式由本會定之。</p>	<p>報之義務，並訂定申報之期限與應申報財產之範圍。又依第四條第二項規定，政黨於中華民國九十年四月六日後以無償或不相當對價處分其財產者，追徵其價額，故為達其目的，自應課以申報之義務。</p> <p>二、第五條第二項既已明定不當取得之財產因信託關係現登記為第三人所有或由第三人持有者之法律效果，爰於本條第二項明定政黨亦應申報因信託關係登記為第三人所有或由第三人持有之財產。</p> <p>三、參照公職人員財產申報法第五條第一項規定列舉政黨應申報財產之種類，爰為第三項之規定。</p> <p>四、有關動產、債權及投資股份部分，因種類繁多，且價額參差不齊，為利調查之進行，爰授權本會公告一定金額以上及其他具有相當價值之財產者，始納入應申報之種類。</p> <p>五、為瞭解財產之種類、財產取得之時間及財產變動情形，以利認定是否屬本條例應行調查處理者，爰明定申報文書應載明事項，並授權由本會訂定該申報文書之格式，以利執行。</p>
<p>第八條 政黨於本條例公布日之所有財產，除有下列情形之一者外，禁止處分之：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、對於第四條規定之黨費、競選經費之捐贈、競選費用補助金及其孳息之處分。</li> <li>二、履行法定義務或其他正當理由者。</li> </ol>	<p>一、為確保政黨不當取得財產應歸屬國庫或地方自治團體之效果，一方面避免政黨脫產致本條例之立法目的無法達成，另一方面避免因保全措施侵害政黨之財產權，爰明定政黨應申報之財產，原則上禁止處分之，其例外情形為：（一）對於第四條規定之黨費、競選經費之捐</p>

<p>三、符合本會所定許可要件並經本會同意者。</p> <p>前項第一款及第二款所定情形，應於處分後報本會備查。</p> <p>第一項所定其他正當理由及許可要件，由本會另定之。</p> <p>第一項所定禁止處分之財產為不動產時，本會得囑託地政登記機關登記之。</p>	<p>贈、競選費用補助金及其孳息之處分，蓋因上開財產本即不在推定為不當取得財產之列，自無不許處分之理。（二）履行法定義務（例如繳納稅捐）或其他正當理由（例如水電費），須於處分後報本會備查者。（三）符合本會所定許可要件並經本會同意者。</p> <p>二、至於上開規定所稱其他正當理由及許可要件，則由本會另定之。又本會同意或不同意政黨處分財產之決定係屬行政處分，如有不服，自得提起行政爭訟救濟之，併此說明。</p> <p>三、為使第一項之不動產禁止處分有效落實，爰依土地登記規則第二十九條第十二款規定，明定本會得囑託地政登記機關為禁止處分之登記。</p>
<p>第九條 政黨依第七條規定應申報之財產，經本會調查認定有故意或重大過失隱匿、遺漏或對於重要事項為不實說明者，該財產視為不當取得之財產，並依第五條規定處理。</p>	<p>第七條明定政黨應申報財產之義務，該項義務之履行自當據實為之，如有故意或重大過失隱匿、遺漏或對於重要事項為不實說明者，應賦予其不利益之法律效果，爰擬制該等財產為不當取得之財產，並依第五條規定處理，以確保本條例之落實。上開所稱重要事項，指該事項足以影響本會對於該財產是否不當取得之判斷而言。</p>
<p>第十條 本會之調查，得為下列行為：</p> <p>一、向有關機關（構）調取卷宗及資料。</p> <p>二、要求法人、團體或個人提供帳冊、文件及其他必要之資料或證物。</p>	<p>一、本會進行審理時，應賦予其權限，參照訴願法第七十三條及公平交易法第二十七條第一項第二款及第三款規定明定其有主動調查權，包括請求資料證物之提出及前往相關處所之調查權，爰為第一項之規定。</p>

<p>三、派員前往有關機關（構）、團體或事業之所在地、事務所、營業所或其他場所，或個人之住居所為必要之調查。</p> <p>四、以書面通知相關之人陳述意見。通知書中應記載詢問目的、時間、地點，得否委託他人到場及不到場所生之效果。</p> <p>五、其他必要之調查方法。</p> <p>前項調查，發現有與政黨或其附隨組織財產之來源、取得方式相關之資料者，得為複製、留存備份，必要時並得予扣留或為其他保全之行為。</p> <p>本會派員執行調查時，應出示有關執行職務之證明文件；其未出示者，受調查者得拒絕之。</p>	<p>二、第二項明定行使調查權時，如發現有政黨或其附隨組織財產之來源、取得方式等相關之資料時，本會得複製、留存備份，必要時並得對該等資料扣留或為其他保全行為，以利其調查及處理之進行。</p> <p>三、執行調查之人員必須出示相關證明文件，以確保受調查者之權益，爰為第三項之規定。</p>
<p>第十一條 受調查之機關（構）、法人、團體或個人，不得規避、拒絕或妨礙調查。</p>	<p>為利調查程序之順利進行，明定受調查之對象，有不得規避、拒絕或妨礙調查之義務。</p>
<p>第十二條 本會依第五條規定所為之處分，應經公開之聽證程序。</p>	<p>本條例乃特殊之立法，本會所為之行政決定攸關政黨之權益甚鉅，故其程序應採程度較高之保障程序，爰配合行政程序法第一百零七條第一款明定本會依第五條所為之處分應經聽證程序。</p>
<p>第十三條 調查結果應經本會委員會決議後，作成處分書。處分書應載明下列事項：</p> <p>一、處分相對人之姓名、名稱及地址。</p> <p>二、受調查之財產及其權利現狀。</p> <p>三、財產處理方式之主旨、事實及理由。</p> <p>四、有附款者，附款之內容。</p> <p>五、本會之名稱。</p>	<p>一、第一項明定政黨財產調查結果，除須依前條規定經聽證程序外，並經本會之決議後，作成處分書及其應記載事項。</p> <p>二、明定第一項第三款所定財產處理方式之主旨記載內容包括應移轉財產之種類、數量、追徵價額、履行期間及應移轉之對象，以利執行。</p> <p>三、為使調查及處理之程序與結果公開、民主及透明化，除應依行政程</p>

<p>六、發文字號及年、月、日。</p> <p>七、不服本處分之救濟方法、期間及其受理機關。</p> <p>前項第三款所定財產處理方式之主旨，應依第五條規定記載應移轉財產之種類、數量、追徵價額、履行期間及受移轉之對象。</p> <p>第一項之處分書，應刊載於行政院公報對外公告之。</p>	<p>序法之規定作成書面並合法送達處分相對人外，爰於第二項明定處分書應以公告之方式刊載於行政院公報，以滿足人民知的權利。</p>
<p>第十四條 不服本會經聽證所為之處分者，應於處分書送達後二個月不變期間內，提起行政訴訟。</p>	<p>本會依據調查所得之資料及證據，並經聽證程序所為之決議，性質上為行政處分，為符合程序經濟原則，爰參考行政程序法第一百零九條規定，免除訴願程序，逕行提起行政訴訟。</p>
<p>第十五條 本會得依本條例及行政程序法規定，訂定調查程序辦法實施之。</p>	<p>為利本會調查程序之進行，爰授權本會得訂定執行本條例調查程序之規定，以彙整並補充本條例及行政程序法之相關規定，惟此並非擴大本會職權或授權另訂特別規定。</p>
<p>第三章 組 織</p>	<p>章 名</p>
<p>第十六條 本會隸屬行政院，置委員十一人至十三人，由行政院院長就下列人員提請總統派充（兼）之，並指定其中一人為主任委員，一人為副主任委員，委員除主任委員外，均為無給職：</p> <p>一、檢察官。</p> <p>二、法律、經濟、財稅、會計或地政等學者專家。</p> <p>三、律師、會計師等專門職業及技術人員公會推薦之代表。</p> <p>四、其他社會公正人士。</p> <p>本會委員具有同一黨籍者，不得超過委員總額四分之一。</p>	<p>一、第一項明定本會機關層級、委員人數、任命程序、產生方式及資格條件。按本會因調查及處理政黨不當取得之財產，涉及之財產狀態類型不同、金額及數量龐大、時空環境不同，牽連之因素複雜，爰規定委員應具備一定之相關學識專長，並就檢察官、學者專家，或專技人員公會推薦之代表產生，以期審慎。</p> <p>二、本會主要職掌為處理過去政黨不當取得之財產，為避免委員集中少數政黨，造成處理不公，爰於第二項明定具有同一黨籍身分之委員人數之限制，以期公允。</p>



<p>本會委員任期同本條例施行期間。</p>	<p>三、本會成立之目的係為執行本條例，委員任期自應與本條例相同，爰於第三項明定其任期。</p>
<p>第十七條 本會置執行長一人，承主任委員之命，處理會務，並指揮監督所屬人員；置工作人員若干人，辦理本會幕僚作業，均就行政院及相關機關人員派兼之；各相關機關並應指派專人負責協調、連繫事宜。</p> <p>本會組織規程由行政院定之。</p>	<p>一、為符合政府組織再造及精簡員額精神，本會幕僚人員原則上由各機關人員兼任，爰參考行政院九二一震災災後重建推動委員會組織型態，於第一項明定委員會工作人員由各機關人員兼任及建立各機關協調連繫機制。</p> <p>二、本會內部單位之組織規程於第二項授權行政院訂定。</p>
<p>第十八條 本會委員應依據法律公正獨立行使職權，於任期中不得參與政黨活動。</p> <p>違反前項規定者，經本會委員會議決議通過後，由行政院院長提請總統解除其職務。</p>	<p>一、本會應獨立、超然性質，爰明定委員於任期中應維持中立，並保障其獨立行使職權之地位，以利公正執行本條例所賦予之職權。</p> <p>二、違反前項規定者，與本條例立法目的相違，爰明定得經委員會依第二十條第二項第二款決議通過後，由行政院長提請總統解除其職務，以符獨立、超然之性質。</p>
<p>第十九條 本會委員有下列情形之一者，應由行政院院長提請總統免除或解除其職務：</p> <p>一、死亡。</p> <p>二、辭職。</p> <p>三、受禁治產宣告者。</p> <p>四、因刑事犯罪經第一審判決宣告有罪者。</p>	<p>規定本會委員應予免除或解除職務之事由與程序。</p>
<p>第二十條 本會委員會議，每月舉行一次，必要時得召開臨時會議，均由主任委員召集之；主任委員不克出席時，由副主任委員代理之。</p>	<p>一、本會之組織採合議制，關於委員會之召集時間、程序及會議之可決人數應予明定。</p> <p>二、依第五條規定命令相對人於一定期間內為財產移轉之決議，其效力所</p>

<p>開會時應有全體委員過半數之出席始得開會，議案之表決以出席委員過半數之同意為通過。但有下列情形之一者，不在此限：</p> <p>一、依第五條規定所為之決議，應有全體委員四分之三以上出席，出席委員過半數同意。</p> <p>二、依第十八條第二項規定所為之決議，應有全體委員四分之三以上出席，全體委員三分之二以上同意。</p>	<p>及，包括政黨、其附隨組織及第三人，影響至鉅，非等同於一般之事項；依第十八條第二項規定所為解除委員職務之決議，對於本會委員之身分有重大影響，為強化上開二項決議之民主正當性，爰於第二項但書設特別規定。</p>
<p>第四章 罰 則</p>	<p>章 名</p>
<p>第二十一條 政黨違反第七條第一項或第二項規定，逾期未申報者，處新臺幣五十萬元以上二百五十萬元以下罰鍰。每逾十日，得連續處罰。</p> <p>前項處罰已達五次者，其財產視為不當取得之財產，依第五條規定處理之。</p>	<p>一、第一項明定政黨違反申報義務之處罰規定。</p> <p>二、按政黨違反第七條第一項或第二項規定，逾期未申報者，得連續處罰，如經本會連續處罰五次後，該政黨仍不申報者，即推知以連續處罰方式，難以使該政黨主動申報意願，基於以下理由：其一，該申報義務非第三人所能替代；其二，為恐政黨認為處罰金額太小，致其申報意願不大；其三，為避免政黨以不申報財產之方式，藉故拖延本會調查程序之進行。如非有強制手段，恐無法達到本條例規範政黨主動申報財產之規定，爰本項明定該未申報之財產，擬制視為不當取得之財產。</p>
<p>第二十二條 政黨違反第八條第一項規定者，處該處分財產價值之一倍至三倍罰鍰。</p>	<p>明定政黨違反申報財產禁止處分規定之處罰。</p>

<p>第二十三條 受調查之機關（構）、法人、團體或個人違反第十一條規定者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰。</p>	<p>明定受調查之機關（構）、法人、團體或個人，違反不得規避、拒絕或妨礙調查義務之處罰。</p>
<p>第五章 附 則</p>	<p>章 名</p>
<p>第二十四條 依本條例所處之公法上金錢給付義務，經通知限期履行，屆期未履行者，由本會或管理機關依法移送強制執行。</p> <p>依本條例應交付管理機關之財產，處分相對人未於處分書所定期限履行者，由管理機關依法強制執行。</p>	<p>一、依本條例所處之罰鍰或命移轉款項等，係屬行政執行法所稱「公法上金錢給付義務」，故如處分相對人經通知而屆期不履行者，得由本會或管理機關，依該法規定移送法務部行政執行署所屬行政執行處執行之。</p> <p>二、依本條例應交付之財產（除現金依第一項規定處理外），應辦理不動產登記者，固得由本會會同接管之財產管理機關囑託登記機關登記為國有或地方自治團體所有，惟實務上可能發生處分相對人不交付之情形，爰於第二項明定處分相對人未於處分書所定期限履行者，管理機關得依行政執行法有關行為、不行為義務之強制執行規定辦理。上開所稱管理機關，即本條例第十三條第二項所稱「受移轉之對象」。</p>
<p>第二十五條 第十三條所定處分書送達生效後，應辦理不動產登記者，由本會會同管理機關囑託登記機關登記為國有或地方自治團體所有，得免提出原所有權狀或他項權利證明書。</p> <p>前項規定，於有價證券、船舶、航空器須辦理登記者，準用之。</p> <p>前條及前二項財產之執行及移轉，免繳納執行費、稅捐及規費。</p>	<p>一、第十三條所定之處分書送達生效後，如須辦理不動產登記者，爰於第一項規定逕由本會會同管理機關（包括國有及地方自治團體）囑託登記機關登記之，較為簡便、迅速；另考量因年代久遠致權利證明書狀逸失、毀損之情形，爰參酌土地登記規則第三十五條第十二款規定，一併規定上開囑託登記</p>

	<p>得免提出原所有權狀或他項權利證明書。</p> <p>二、第一項有關不動產登記程序之規定，於有價證券、船舶或航空器須辦理登記者，宜準用之，爰於第二項明定之。</p> <p>三、依本條例第五條規定，經本會認定屬政黨不當取得之財產者，應依該財產移轉時之現存利益移轉國庫或地方自治團體所有。茲為免程序上之繁複，爰於第三項規定前條及前二項財產之執行及移轉，免繳納執行費、稅捐及規費。</p>
<p>第二十六條 本會所需經費，由行政院年度預算相關科目項下支應。</p>	<p>明定本會所需經費之來源。</p>
<p>第二十七條 本條例施行期間自施行之日起五年。必要時，得由行政院公告延長之。</p> <p>本條例施行期間屆滿後，本會業務有繼續執行之必要時，得由本會陳報行政院指定業務承受機關。</p>	<p>一、本條例立法目的在建立政黨公平競爭環境，並健全民主政治，故本條例有其任務性與階段性，爰明定本條例之施行期間。惟本條例施行期間究應多久始合理，尚難以評斷，且乏實定法上經驗，依德國實務經驗，該國處理類似政黨不當取得財產問題，歷經十年猶未能完成。惟為顯示政府處理此案之決心及效率，並考量實務上之運作可能遭遇之困難，概估處理期間為五年。但必要時，於本條例施行期間屆滿前，得由行政院公告延長之。</p> <p>二、本條例施行期間屆滿後，本會業務仍有繼續執行之必要時，宜有承受機關繼續執行之，爰明定得由本會於本條例施行期間屆滿前陳報行政院指定業務承受機關。</p>

第二十八條 本條例施行日期，由行政院定之。	為配合「政黨財產調查及處理委員會」之成立，本條例之施行日期宜由行政院以命令定之。
-----------------------	--

