

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

九十二年四月二十五日

七十六年七月十五日臺灣地區解除戒嚴，八十年五月一日終止動員戡亂時期並廢止臨時條款，八十九年三月十八日總統大選，同年五月二十日新政府就任，完成第一次政權和平轉移。在民主的腳步不斷地前進與深化的同時，對於過去威權時代在政治、政黨、司法、公有財產等方面諸多不合理現象，不僅不應隨著威權時代的結束而埋沒，反而更應本著誠實、勇敢的態度去解決此一歷史所遺留下來的問題。緣此，在法制面方面，法務部作為行政院及其所屬各機關之法律事務諮詢機關，乃責無旁貸地陸續完成了二二八事件處理及補償條例、戒嚴時期人民受損權利回復條例施行細則、戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例等法案之研擬工作；而去年研擬完成經行政院審查通過已送請立法院審議中之「政黨不當取得財產處理條例」草案，可說是上述一連串省思過程之延續。關於本草案之政策理念與效益分析，進一步說明如下：

壹、本草案之政策理念：

本草案之緣起，係監察院於接受人民陳情並歷經調查後，於九十年四月六日函送行政院有關「中國國民黨轉賬撥用國有特種房屋及其基地」等三案之調查意見指出，過去各級政府將國家財產無償贈與、轉帳撥用等方式移轉政黨，顯與憲法第七條之精神有悖，要求行政院確實澈底清理，依法處理見復。此種政黨不當取得財產之情形，依監察院調查意見所示，例如有下列幾種類型：

- 一、行政機關關於訓政時期將中國國民黨以政府名義接收之國有特種房屋，以轉帳撥用等帳面處理方式移轉該政黨，以及於行憲後將該等房屋所屬基地併列轉帳予該黨，與當時法令規定有悖之嫌。
- 二、臺灣省行政長官公署將接收自日人公私產業項下之十九家戲院撥歸中國國民黨經營，惟該黨應僅有經營權而無所有權，致該等戲院現已移轉予他人或仍登記該黨所有。

三、各級政府機關將其管有之公有土地及建築物陸續贈與中國國民黨，雖符合當時土地法及相關法規之規定，但顯然與憲法規定及法律之實質精神有悖。

由於過去訓政時期與威權體制下以黨領政、黨國不分現象，故政黨依當時法制環境或政治背景所取得之財產，形式上或能符合當時法令，但充其量僅能認其符合形式法治國原則，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。上開政黨不當取得的財產固有加以處理之正當性與必要性，然而，倘依現行法律規定請求政黨返還，基於法律安定性之考量，或已罹於時效，或除斥期間已過，且可能涉及第三人已取得權益之保障，實務上確實有其困難。基於維護國家財產及人民權益，俾能落實正義與平等，從而建立政黨公平競爭環境，如以特別立法方式，妥為規範處理政黨不當取得之財產，無論從政黨政治、民主原則、平等原則、財產保障、法律不溯及既往等層面探討，均尚無違憲之虞。於是，本部乃奉行政院指示，邀集學者專家及機關代表組成專案小組密集開會研商，參考德國統一前後清理前東德黨產之法律依據及處理模式，並斟酌現代民主法治國家政黨應有之地位與功能，擬具「政黨不當取得財產處理條例」草案。

貳、本草案之效益分析：

本草案立法之目的雖係為調查及處理過去政黨不當取得之財產，但最終目的乃在於建立一個政黨公平競爭環境，以健全民主法治，並非針對單一政黨或特定事件而立法。因此，本草案如能順利審議通過、完成立法程序並確實執行，分析其能發揮之效益有下列各方面：

一、不當取得財產之歸還：

前所提及之監察院調查報告係針對有關「中國國民黨轉帳撥用國有特種房屋及其基地」、「前台灣省行政長官公署撥歸中國國民黨經營之十九家戲院」及「各級政府贈與中國國民黨之公有土地及建築物」等三案，不過，本條例所欲處理之客體並不僅止於此，政黨及其附隨組織之財產均在檢視之範圍內；同時，適用本條例之政黨並不限於單一特定政黨，凡解嚴前成立並依動員戡亂時期人民團體法規定備案之政黨，均在適用範圍內。因此，促使政黨不當取得之財產移轉為國有或地方自治團體所有，係本條例之第一項有形效益。

二、政黨公平競爭環境之建立：

民主國家政黨之合法財務來源應僅限於黨員繳交之黨費、政府對政黨之補助經費及個人或營利事業對於競選經費之捐贈及上述財產所生孳息；除上開財產外，政黨依其他方式所取得之財產，皆與政黨本質不符。經由本條例之處理，促使政黨歸還不當取得之財產，將有助於建立政黨公平競爭之環境，俾在民主時代下，各政黨均能立於同一、平等之起跑點公平競爭。

三、民主法治觀念之提昇：

經由本條例之立法與執行，對於所有政黨與全體國民勢必能產生提昇民主法治觀念之無形教育效益；換言之，在現代民主法治原則之要求下，所謂「惡法亦法」之觀念應受挑戰，所謂「依法行政」之內涵應予擴充，政權或政黨之各種作為不再僅以符合形式法治原則之條件即已足夠，尚需通過實質法治原則之檢驗，真正落實公平、正義與平等之理念。