

制定「政黨不當取得財產處理條例」說帖

九十一年九月十八日

一、立法緣起

監察院於九十年四月六日調查報告要求行政院就日本戰敗後，中央政府原收歸國有的日本人財產中有一一四筆房屋及其基地、十九家戲院的經營權及所有權被移轉給中國國民黨，以及各級政府機關將其管有的土地八十六筆、建築物三十七筆，無償贈與中國國民黨及其所屬單位等情形，本於維護國家財產及人民權益的職責，確實澈底清理，依法處理。

本院遵照監察院調查意見指示，二次邀集財政部、內政部、法務部、本院研究發展考核委員會及臺灣省政府等相關機關開會研商後，獲致結論認中國國民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，係訓政時期及戒嚴時期，以黨領政、黨國不分時代的現象，不符實質法治國原則的要求。不過由於該等行為距今時日久遠，依現行法律規定，似無法要求中國國民黨返還原屬公有的財產。為維護國家財產及人民權益，建立政黨公平競爭環境，爰請法務部進一步研究以特別立法課中國國民黨返還財產之可行性及合憲性。經法務部審慎研議後認為無論從政黨政治、民主原則、平等原則、財產權之保障及法律不溯及既往等層面探討，均屬可行且無違憲之虞。本院乃將上開處理情形於九十年十二月十四日函復監察院，並請法務部進一步邀集專家、學者研議，擬具特別法草案報院審查。

監察院於九十一年一月二十四日函復本院請依結論辦理，並分別於同年五月二十日、七月二十四日函催上開特

別立法草案之進度。爰法務部於九十一年九月四日將研擬之「政黨不當取得財產處理條例」草案報院審查，本院經審查後，提請院會決議通過送 大院審議。

二、以特別立法方式處理黨產並無違憲之虞

(一) 就政黨政治而論

現代民主政治係以政黨政治的方式呈現，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的權利，並確保政黨的地位及免於國家干預之自由，故黨、國應予分離，任何政黨均不得享有特權。本件中國國民黨之黨產取得方式計有三種型態，如依當時之法制環境或政治背景，形式上或符合法律規定，惟此係因該黨在長達四十餘年的戒嚴期間，一黨獨大之下所造成，故如其財產之取得過程不符合實質法治國原則，致欠缺實質正當性，為落實正義與平等之政黨公平競爭機會，以訂定特別法之方式妥為規劃處理該等財產，就政黨政治發展而論，尚不致構成違憲。

(二) 就民主原則而論

按憲法第二條規定：「中華民國之主權屬於國民全體。」宣示憲法主權在民原則，中華民國既為民主共和國，則為國家最高權力之主權，應屬於全體之國民，亦即政權與治權之行使，均不得違反全體國民之意志，並應為全體國民之利益而行使之，否則即有違憲法之基本原則。又就人民團體法第四十九條規定：「政治團體應依據民主原則

組織與運作，其選任職員之職稱、名額、任期、選任、解任、會議及經費等事項，於其章程中另定之。」以觀，政黨之組織、運作及黨意之形成，應符合民主原則，並須注意「政黨機會均等原則」與「國民平等參政權原則」，為落實上開原則，如中國國民黨黨產取得之三種型態，其取得過程不符合實質法治國原則，致欠缺實質正當性，以訂定特別法之方式妥為規範處理該等財產，以民主原則而論，尚不致構成違憲。

（三）就平等原則而論

依我國憲法第七條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」此所謂平等，係指實質上之平等而言（司法院釋字第二〇五號及第三六五號解釋參照）。簡言之，平等原則之內涵為禁止不合理之差別待遇，亦即「不能把本質相同之恣意地不同處理」。鑑於平等原則為實現法治國理念不可或缺之要素，而平等權乃具憲法位階之基本權利。依現代民主政治「政黨成立自由」、「多黨政治」及「選舉平等」等原則以觀，為使政黨內部秩序及外部運作均符合民主原則，「政黨平等原則」亦為政黨政治所不能或缺的要素。本件中國國民黨黨產取得之三種方式，是否符合政黨的機會平等原則，如係利用特權所取得，則縱符合當時之法制環境或政治背景，仍難謂符合實質法治國「政黨平等」之原則，而對其他政黨造成不公，妨礙我國政黨政治之健全發展。又如該黨利用此等黨產及其孳息或再轉投資所得資金投入各項選舉，足以影響選舉公平性，亦已違反「選舉平等」之原則，對我國繼續推動民主政治及落實地方自治，難謂不致產生不良影響。

（四）就財產權保障而論

憲法第十五條規定：「人民之財產權…應予保障。」同法第一百四十三條第一項中段規定…「人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障：」係指人民合法取得具有財產價值之法律地位，應受保障而言。故憲法上財產權保障之標的範圍，僅及於人民合法所取得之財產而已。申言之，是否合於實質法治國原則而取得財產，乃是一種「取得財產當時之狀況」的事後綜合判斷，故其判斷標準並非單純取決於取得財產當時有效之規範。而決定是否合於實質法治國原則，則視該財產之取得是否侵害第三人之自由權或財產權、濫用政黨領導地位或特權等因素而定。故憲法上財產權保障之標的僅及於不抵觸法律規定而值得保障之法律地位為限，如該政黨係基於欠缺實質正當性之行為而取得財產，則不能視同正當取得之財產而受憲法保障。國家基於實質法治國原則，以特別立法方式妥為規範處理此類財產，與上開憲法保障人民財產權之意旨，並無抵觸。

(五) 就法律不溯及既往而論

如以特別立法方式妥為規範處理黨產係對於目前黨產狀況所為之處理，則其規定尚非屬「溯及既往」。況且，法律不溯及既往原乃依法治國家之信賴保護原則而來，基於信賴保護原則，人民因信賴既存的法律秩序，且其信賴值得保護，原則上，不能因法律的制定使其遭受不能預見的損失，俾維持法律的安定與尊嚴。但上開原則非無例外，即除刑事法律之溯及係絕對全面禁止外，其他法律在不違反法律安定與信賴保護原則下，或因有極重要公益目的的考量，非不得為溯及既往之規定。

中國國民黨之黨產取得之三種型態，除部分事實尚待查明者外，依當時之法制環境或政治背景，形式上成符合

法律規定，但僅能認符合形式法治國原則，而與實質法治國原則有間；如依現行法律規定請求中國國民黨返還前揭國有特種房屋及其基地、撥歸該黨經營之十九家戲院及贈與該黨之公有土地及建築物等，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，故實務上有其困難，為符合實質法治國之原則，如以特別立法方式，妥為規範處理中國國民黨黨產，尚無違憲之嫌。

三、本條例為何以解嚴前成立依法備案之政黨為適用對象？

本草案之立法目的在於建立政黨公平競爭環境，健全民主政治及國民參政機會均等，並非清算某一政黨，於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的必要。另外，依動員戡亂時期人民團體法於七八年修正公布後增「政治團體」專章，確立政黨係以共同民主政治理念，協助形成國民意志，促進國民政治參與為目的，並開放政治性團體之結社。依主管機關內政部統計，目前合法備案之政黨計有九十九個，如全部納入規範將造成不必要之申報與調查程序，不論就資源的使用及行政效率均不所不妥，故以解嚴前成立並依動員戡亂時期人民團體法備案者為適用對象。依統計資料顯示適用者計有十個政黨，依備案先後分別為中國國民黨、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、及中國中青黨。

四、本條例為何採用「推定」為不當取得財產之立法體例，與「無罪推定」之原則是否不符？

(一) 「推定」是指因有某事實存在，依一定情事，可認為有另一事實存在者，法律予以擬制之規定，如有反證可以推翻之，也就是將舉證責任倒置。例如現行民法規定結婚之形式要件為公開儀式及二個以上之證人，但如果已在戶籍上為登記，法律上即推定其已結婚，換言之，當事人可以不舉證，但如有主張其未結婚者，則必需就未舉行公開儀式及未具二個以上證人之要件加以舉證。現行法律中有關舉證倒置之規定，比比皆是，例如民法債編第一百九十一條之一對商品製造人責任採推定過失責任；家庭暴力防治法第三十五條對已發生家庭暴力者，推定由加害人對子女不利等等。

(二) 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，所以本草案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。

(三) 所謂「無罪推定」原則，是指任何人在被證明有罪之前，均被推定無罪，是現代法治國家刑事訴訟之基本原則，其處理之對象乃「罪」的問題。本草案採用「推定」之舉證責任倒置之立法設計無刑事處罰無關，更與「無罪推定」無涉。本草案所欲調查之政黨財產，鑒於該等財產取得行為距今時日久遠，諸多行政機關卷宗因逾保存年限而銷毀，致行政機關追查不易，以該政黨乃為該等財產之取得主體，應屬知之最詳之人，又本草案係為建一政黨公平競爭環境，健全民主政治之立法目的，採取推定制，由受不利推定者舉證加以推翻，達成舉證責任轉換之目的，並未剝奪政黨之程序保障，亦未侵犯調查委員會之認定權，符合公平正義之法則。

五、本條例設定基準日之用意何在？

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，如其取得方式符合本條例所界定之「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。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起，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，特別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。

六、本條例未來負責的機關為何？再設一個委員會是否與行政院推動政府改造運動扞格？

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，故特別規定行政院應設專責機關負責，執行本條例之調查及處理政黨不當取得之財產，其名稱定為「政黨財產調查及處理委員會」。委員會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：一、檢察官。二、法律、經濟、財稅、會計或地政等學者專家。三、律師、會計師等專門職業及技術人員公

會推薦之代表。四、其他社會公正人士。另置執行長一人、工作人員若干人，辦理幕僚作業，均就行政院及相關機關人員派兼之。依上開組織設計，並未增加人員編制，且本條例為限時法，施行期間訂為五年，與本院推動政府改造運動之精神相符。

七、符合民主原則之政黨的合法財源收入為何？

政黨的合法財源收入如下：一、向黨員收取之黨費；二、政黨補助金；三、政治獻金或競選經費之捐贈；四、上開四種來源之孳息。

八、委員會認定屬不當取得之財產如何歸還？

針對依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，委員會應課予該政黨或其附隨組織於一定期間內負有移轉為國有或地方自治團體所有之義務，其中移轉為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。另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，亦適用上開規定。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，則以移轉時之現存利益為範圍，包括原不當取得財產變形後之代替物在內。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，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，無法歸還因此即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。

九、本條例與政黨法之關係如何？

本條例係為解決過去時空環境所造成人民及政黨不平等之差別待遇，維護國家財產及人民權益，並塑造未來政黨公平競爭之立足點，以健全民主法治，性質上屬於特別法。政黨法係規範平時之政黨運作，建立政黨內部民主機制、確立政黨行事分際、公開透明政黨財務，以達成合理管制與提供政黨公平合理的競爭環境，性質上為普通法。二者均屬陽光法案之一環，且有接軌朝向實質法治民主之理想邁進之目的。

十、結語

民主政治的建立非常可貴，台灣民主化過程的努力成果有目共睹，為使政黨政治納入正軌，讓所有政黨在立足

點平等的基礎上公平競爭，將過去不符民主法治國家要求者加以處理乃不得已的方式，本院於九十年接到監察院之調查報告後即審慎加以研究，包括事實的調查、資料的蒐集、合憲性的研議乃至本條例之研擬，並將政黨法草案與本條例草案併送立法院審議，其目的即在於為我國未來民主政治之發展及政黨制度良窳奠定基礎，希望各界支持。