

# 「附隨組織」之解釋與適用初探 — 黨國體制與轉型正義

吳明孝\*

## 目次

- 壹、前言－轉型正義作為法律對於歷史事實進行法律評價的價值標準
- 貳、黨國體制概念建構與分析
- 參、不當取得財產的概念界定
- 肆、附隨組織的解釋與適用
- 伍、結語

---

\* 義守大學公共政策與管理學系助理教授。

## 摘要

本文主要對於「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例」中關於「附隨組織」與相關法律規定，嘗試進行法律釋義學的建構與解釋。由於「轉型正義」乃是對於歷史事實進行法律上的評價，因此必然是溯及既往的，但對於歷史事實的認識，亦構成當下對於「法律」的理解與解釋。因此本文認為「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例」係由立法者確立對於中華民國七十六年七月十五日（台灣地區戒嚴令解除日）前所成立之政黨與其附隨組織，其並於中華民國三十四年八月十五日（大日本帝國宣布無條件投降日）起取得至前揭處理條例公布日時尚存在之現有財產，進行是否為「不當取得財產」之法律評價，故前揭處理條例之解釋必須奠基於上述時空下所曾經存在的「黨國體制」（party-state system）進行認識與分析 - 統治集團如何藉由政黨與附隨組織進行政府的控制與社會領域的滲透，並濫用統治權力的獨占性，以違反實質法治國原則方式取得財產，而不能囿於形式上概念法學之解釋。

**關鍵字：**轉型正義、附隨組織、黨國體制、不當取得財產

## 壹、前言－轉型正義作為法律對於歷史事實進行法律評價的價值標準

民國 105 年 8 月 10 日立法院正式三讀通過「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例」（以下簡稱不當財產條例），正式啟動「轉型正義」（Transitional Justice）的政治與社會工程，開啟了台灣政治發展的重要時刻。不過一如所預料，不當財產條例的立法引發正反不同立場的爭議。

固然有關「轉型正義」定義在法律學與政治學的發展上具有相當廣泛的意涵，從有關第二次世界大戰對於戰爭犯罪進行個人刑事責任追究的「紐倫堡審判」開始，到「第三波民主化」浪潮下，新成立的民主政府如何處理前政權侵害人權的議題，一直到全球化時代國際人權法的視角，針對特定區域內之國家因政權更迭、內戰、宗教衝突等多元因素，導致發生基於政治、族群、宗教信仰的差異對平民進行謀殺、滅絕、奴隸、驅除出境等人道迫害，應如何尋求正義的方法、程序和制度<sup>1</sup>，不過近年來學說上則提出「整全途徑」（holistic approach）的方式，將「轉型正義」理解為「可以彌補大規模人權侵害的制度；包括刑事審判、真相調查、金錢補償與制度改革」。至於聯合國也認同此一定義，在 2004 年報告認為「轉型正義」的概念包含該社會嘗試面對過去大規模人權迫害的完整程序和制度，其目的在確認責任、追求正義與社會和解，程序和制度包含了司法與非司法的制度，例如個人刑事責任審判、補償、真相調查、行政官員去留等制度改革；2008 年聯合國人權理事會作出決議則提到轉型正義的核心內涵應包含四個程序：正義（justice）、補償（reparation）、真相（truth）與制度改造（institutional reform）<sup>2</sup>。

若回到法學規範性的思考，本文認為從憲政主義與憲法「實質法治國」原則的角度，不當財產條例乃是一種當前立法者對於 1987 年 7 月 15 日以

---

1 參見李怡俐，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，2016/3，頁 13 以下。

2 李怡俐，註 1 前揭書，頁 17。

前「威權政治體制」類型之一 - 「黨國體制」的曾經存在，所做成實踐「轉型正義」的法秩序回應之一；簡言之，所謂「轉型正義」的概念，在法律學上的思考與操作即是對於過去的「舊體制」進行法律的評價，其評價的法規範依據在於構成憲法自由民主基本價值秩序所揭櫫的憲法基本原則（釋字第 499 號參照），以及該原則具體化下的法律制度，而其評價的法律效果即在於法秩序的「除垢」，以及對於舊體制所造成的違反正義的狀態，予以匡正、修補、廢除與損害填補，並清除構成舊體制統治之經濟基礎、社會基礎與意識型態，防免對憲政民主體制的侵蝕或傷害，以鞏固憲政民主體制。而法律的角色可能有懲罰（刑事正義）、「歷史追溯」（真相調查）、「洗冤」、「賠償」與「制定憲法」<sup>3</sup>。

再者，從法學方法論的角度，不當財產條例之解釋與適用並不是處理傳統的法律案件，在相對短暫的時空背景進行個案的事實認定，因此可以單純的文義解釋加以涵攝；蓋不當財產條例涉及到的「歷史事實」，可能是跨越數十年的時空尺度，而必須以歷史學、政治學、社會學等學門之方法、概念，來認定所欲涵攝的「法律事實」，此外更涉及對於「轉型正義」等核心概念之理解與詮釋。因此，在解釋與適用不當財產條例之前，本文認為首先必須處理者，在於「轉型正義」、「威權政治體制」、「社會控制」、「遷占者國家」（settler state）<sup>4</sup>等作為描述中華民國七十六年七月十五日（台灣地區戒嚴令解除日）前，對於當時政治與社會體制之概念如何作為法律的「先前理解」（Vorverständnis），並以之作為「詮釋」（Hermeneutik）法律的基礎<sup>5</sup>。

---

3 參見 Ruti G. Teitel 著，鄭純宜譯，變遷中的正義（Transitional Justice），台北：商周，2001/10，頁 7 以下。

4 所謂「遷占者國家」，係指在一個從外部遷入的移居者集團（settler group）被賦予一種比本土集團更優越地位的社會中，移居者集團自律性地維持一個不論法律或事實上都與出身母國互不隸屬的國家。參見若林正丈著，洪郁如等譯，戰後臺灣政治史—中華民國臺灣化的歷程，台北：國立台灣大學出版中心，2016/11，頁 91。

5 參見黃建輝，法律闡釋論，台北：學林，2000/1，頁 19。

## 貳、黨國體制之概念建構及其分析－政黨的解釋

根據學者的研究，國民黨戰後於台灣所建立的政權，是一種「準列寧政黨控制並利用地方選舉統治的強勢威權體制」<sup>6</sup>，或是所謂的「黨國體制」(party-state system)<sup>7</sup>，利用 1950 年代初期對於黨的改造<sup>8</sup>，透過黨、政、軍、青<sup>9</sup>、特等系統的改革與強化，以外來政權鞏固對於台灣社會的控制<sup>10</sup>，並以蔣介石為「最高領袖」<sup>11</sup>，建立了「以黨領政」的明確性系統；歷經過前述蔣介石所推動的黨務改造，黨對國家各部門的統制並非透過各個分別設置的黨組織之活動來進行，而是透過對領袖效忠的新派系領導人（蔣經國和陳誠）在全國貫徹對各部門的統制，藉此確立黨對國家的領導。蔣介石所主導的國民黨中央常務委員會，對於重要決策以及政府的人事案，都依照總裁（蔣介石）、接著是主席（蔣經國）的指示來決定，然後由行政院執行<sup>12</sup>。

---

6 參見林佳龍，「解釋台灣的民主化－政體類型與菁英的策略選擇」，收錄於「兩岸黨國體制與民主發展」（臺灣研究基金會叢書二之五），台北：月旦，1999/9，頁 91。

7 參見朱雲漢，「從黨國體制到支配性－黨體制」，收錄於「兩岸基層選舉與政治變遷」（臺灣研究基金會叢書二之三），台北：月旦，1998/2，頁 261。

8 參見若林正文著，洪金珠、許佩賢譯，臺灣－分裂國家與民主化（東亞國家與社會），台北：新自然主義，2004/3，頁 94 以下。

9 青年力量的組織，主要是為了培植國民黨的本土勢力，吸納台籍年輕幹部，因此組織「中國青年反共救國團」（簡稱救國團）。其醞釀的過程始於 1950 年 4 月，藉由集合台大、師大、師院、行政專校等青年學生五千餘人於台北中山堂舉行春季晚會的機會，喊出「中國要是古希臘，台灣就是斯巴達，中國要是德意志，台灣就是普魯士」，以民族主義激發在場青年，一致通過籌組「中國青年反共抗俄聯合會」；1952 年青年節蔣介石提出組織救國團的號召，5 月 31 日行政院以訓令公布「中國青年反共救國團籌組原則」，並任命蔣經國為首任救國團主任，參見陳明通，派系政治與台灣政治變遷，台北：月旦，1995/10，頁 126 以下。

10 參見蕭全政，「臺灣威權體制轉型中的國家機關與民間社會」，收錄於威權體制的變遷：解嚴後的臺灣，中央研究院臺灣研究推動委員會主編，台北：中央研究院臺灣史研究所籌備處，2001/1，頁 69。

11 面對內憂外患，蔣介石底下的國安單位也開始在台灣各地展開恐怖的肅清行動，剷除島內的地下共黨組織與反國民黨外圍組織，將監視、布建的觸角往下延伸至台灣各地的基層群眾，穩定國民黨於島內的統治，重建蔣介石在統治集團裡的最高地位，參見，林孝庭著，黃中憲譯，意外的國度－蔣介石、美國與近代台灣的形塑 (Accidental State: Chiang Kai-shek, the United States, and the Making of Taiwan)，新北市：遠足文化，2017/3，頁 236。

12 參見若林正文，註 4 前揭書，頁 96-97。

申言之，就「黨國體制」的分析來說，其權力基礎由五個要素所構成，分別是「高度一致性 (coherent) 的統治聯盟」、「嚴密的社會控制」、「意識形態的灌輸」、「對本土菁英的攏絡與分化」與「高度滲透力的特務組織」等<sup>13</sup>；限於主題與篇幅，以下僅就「高度一致性 (coherent) 的統治聯盟」、「嚴密的社會控制」、「意識形態的灌輸」分別說明。

所謂「高度一致性 (coherent) 的統治聯盟」，其統治聯盟的核心是由一個成員數量很小，內部權威層級分明，高度共識且高度團結的外省籍統治菁英所構成的統治集團，對於台灣社會進行統治，形成了一種「遷占者國家」(settler state)<sup>14</sup>。該統治集團以蔣家為大家長，尤其擔任「最高領袖」來裁決內部衝突<sup>15</sup>。在蔣介石時代，權力核心集團的成員幾乎是固定不變；在蔣經國時代，雖有其流動性，安定性卻也相當高，幾乎沒有因權力領導階層的分裂而引發政治變局<sup>16</sup>。此外，在此外省籍統治精英集團因為沒有獨立的經濟與社會基礎<sup>17</sup>，因此必須依附在國家機構與黨的組織內，其每個人的地位與權力源自於最高領袖的信任與授權；而統治菁英與外省籍追隨者之間的「恩庇關係」(patron-client)也同樣必須寄存在國家機構內，他們分布在各層級的國家機構及其生產事業單位、各級黨的組織及外圍組織，佔據所有重要的部門及關鍵性職位，從國家官僚體制內的軍警特系統，到人事、主計及財稅系統；從各級學校、傳播機構到文化事業單位，並透過選擇性的晉升錄用及慣例規程建立，貫徹核心菁英的意志，整合不同部分的政治利益<sup>18</sup>，因此前述「軍公教」部門是黨國體制直接的支柱，該部門的忠誠是

13 引自朱雲漢，「第七章 寡佔經濟與威權政治體制」，收錄於解剖台灣經濟(壟斷與剝削)，台北：前衛，1992/8，頁 142 以下。

14 參見若林正丈，註 4 前揭書，頁 94。

15 因此，相較於共產黨國家的政治局一般是最高決策中心，具有相當程度的自主性與集體協商的作用，國民黨中常會只是至高領袖用來整合國家和社會精英以及貫徹領袖意志與政策管道。參見林佳龍，「解釋台灣的民主化—政體類型與菁英的策略選擇」，收錄於「兩岸基層選舉與政治變遷」(臺灣研究基金會叢書二之三)，台北：月旦，1998/2，頁 100。

16 參見若林正丈、松永正義著，廖兆陽譯，中日會診台灣—轉型期的政治(日本文摘書選 28)，台北：故鄉出版社，1988/6，頁 6。

17 參見若林正丈，註 4 前揭書，頁 107。

18 引自朱雲漢，註 7 前揭文，頁 142。

不管犧牲任何代價都必須確保的<sup>19</sup>。

第二是嚴密的社會控制，國民黨一方面透過國家統合主義（State Corporatism）的架構將各部門細部化（atomization），另一方面又佔據了所有社會中的組織性資源。這個嚴密的社會控制網，可以有效防止任何主要社會部門出現自主性的組織，以及出現任何跨越層級或部分的自主性動員串連。所有職業性的公會及工會組織皆由國家機構出面輔導成立並賦予其獨占的代表性，而受主管政府機構之指導，並由平行的特種黨部組織負責實際的運作。因此國民黨可以在不同社會群體和部門間進行專斷性的利益分配。

第三是意識形態的灌輸；國民黨充分運用其歷史資產、當時的冷戰體制下享有對中國的代表性以及國共內戰的對峙情勢，進行意識形態的建構、動員、灌輸與鞏固。學者認為由於受到二二八事件的教訓，廣泛使用軍事鎮壓將帶來激烈的反抗意識，因此國民黨對於意識形態的控制十分重視，故對教育體系、傳播媒體、文化事業單位的控制、知識份子、影藝人員的過濾、出版品及外來資訊的流通與管制達到「萬山不許一溪奔」的地步<sup>20</sup>。

因此，基於前述的論述，我們可以獲致一個威權政治體制的運作圖像：意即由一統治菁英與其追隨者所組成的統治聯盟，分布在各層級的國家機構及其生產事業單位、各級黨的組織及外圍組織，佔據所有重要的部門及關鍵性職位，並控制教育體系、傳播媒體、文化事業單位等意識型態塑造與灌輸之系統，並對社會之組織性資源予以壟斷，即由國家機構出面輔導成立特定之社團並賦予其獨占的代表性，並受主管政府機構之指導，且由平行的特種黨部組織負責實際的運作，其目的與功能在於穩定社會群眾，以避免反對統治聯盟的力量集結，以鞏固統治聯盟的持續統治。

職是之故，對於我國威權政治體制的理解，實質的統治機制不僅僅是形式上特定政黨組織運作或是政黨黨員擔任特定政府部門之公職，而需考察實質上涵蓋「統治集團」、「統治菁英」與「追隨者」的「具體成員」與「恩

---

19 參見若林正丈，註4前揭書，頁108。

20 引自朱雲漢，註7前揭文，頁143。

庇關係」(patron-client)的內容，重要部門及關鍵性職位的「佔據」、國家機構與特種黨部指導與介入運作、民間社團「獨占的代表性」與「資源的壟斷與賦予」等等相關(歷史)事實的調查與確認。其在法律的「先前理解」(Vorverständnis)之意義便在於：(威權)「政黨」及其「附隨組織」的概念與範圍應如何界定和解釋，以及除「直接支配」外，所為「實質控制」的意義與內涵。申言之，對於不當財產條例第 4、5 條規定關於「政黨」、「附隨組織」之理解與解釋，並非僅從形式上是否具備法律地位人格來加以觀察，而應包括實質上屬於「統治精英集團之核心成員」並參與「黨國體制」政治權力運作和鞏固之功能來進行判斷<sup>21</sup>。至於是否屬於統治集團之核心成員？是否曾經參與或協助黨國體制之政治權力運作與鞏固，具有相當的功能(工具)性？則是屬於歷史學與政治學所描述之事實與現象解釋，必須經過調查後確認，方成為不當財產條例之解釋以及所欲評價的「法律事實」。

## 參、不當取得財產的概念界定

所謂「不當取得財產」，係依據不當取得財產條例第 5 條第 1 項規定「政黨、附隨組織自中華民國三十四年八月十五日起取得，或其自中華民國三十四年八月十五日起交付、移轉或登記於受託管理人，並於本條例公布日時尚存在之現有財產，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。」論者有謂此處「不當取得財產」之「推定」，違反無罪推定原則。惟本文認為，有關「無罪推定原則」係針對刑事司法程序中對於被告犯罪行為之成立係課予公訴人或原告負舉證責任，亦即在事實不明的情況下由原告承擔訴訟不利益的原則，蓋 1945 年 8 月 15 日大日本帝國宣布無條件投降，嗣後由盟軍發布「一般命令第一號」，命令台灣地區日本陸海空及武裝力量向中華民國蔣介石元帥投降<sup>22</sup>，而政黨

21 學者雖有批評不當財產條例缺乏「政治性的人事支配、為政治活動而控制附隨組織財務以及政治性的業務經營」之規定而有問題，但仍主張「該組織是否為與「國民黨的政治系統活動」有密切關聯」應為「實質之判斷標準」，參見董保城，政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例「附隨組織」之研究—以救國團為例，台灣法學，第 322 期，2017/6，頁 103。

22 參見聯合國最高司令官總司令部，一般命令第一號 (General Order No.1)，頁 2。資料來源參見日



或其附隨組織隨即隨中華民國政府進入台灣進行接受工作並取得財產，亦是客觀的事實狀態，而不當財產取得條例即是對此歷史客觀事實進行法律評價。

不過須進一步討論者在於：何以黨費<sup>23</sup>、政治獻金、競選經費之捐贈、競選費用補助金及其孳息被排除在「不當取得財產」之概念外，並由政黨或附隨組織負舉證責任？本文認為前述規定的排除，即在於確立「轉型正義」並非「政治清算」的界限所在，以不當財產取得條例而言並非全面性否定政黨擁有財產或其持有的所有財產均予以國有化，即基於民主原則下政黨作為民主制度的中介者與整合者，其財務運作來源即在於黨費、政治獻金、競選經費之捐贈、競選費用補助金及其孳息；但在黨國體制下由於國民黨統治權力的獨佔性，其財務運作並非依賴黨費、政治獻金、競選經費之捐贈、競選費用補助金及其孳息，而是逕行移轉國家資源或以獨占之政治權力汲取社會資源而為政黨或附隨組織所用，故此種歷史事實已遭到法律的否定評價。

不過在個案中具體的財產究竟是否屬於黨費、政治獻金、競選經費之捐贈、競選費用補助金及其孳息？則由實際持有、使用、支配並掌握具體資料之政黨或附隨組織負舉證責任，其實與「無罪推定原則」的保障脈絡相距甚遠。

回到不當取得財產條例第4條第4款與第5條第2項之規範意旨，「不當取得財產」在法釋義學的概念上可區分為以下三種類型：

### (一) 違反政黨本質（不當財產條例第4條第4款）

所謂「政黨本質」，係指政黨作為憲法所承認的「憲法機關」，係由人民以民主原則方式形成，其功能在於整合複雜的民意以形成「可選擇的多

本外務省 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000097066.pdf> (2017/7/24 最後瀏覽日)

23 若參考對前東德時期德國社會主義統一黨 ( Sozialistische Einheitspartei Deutschlands, SED) 之黨產處理基本原則，運用黨員所繳納的黨費所購買的財產，並非當然合法，其理由略以雖然東德並無「強制入黨」 (Zwangsmitgliedschaft) 之明文規定，但是 SED 的黨員人數相對眾多，在 SED 享有獨佔權力和絕對的領導地位，以及其對國家和社會組織的控制，所以，SED 的黨員數，應只有部份可以被承認其所繳納之黨費，在一定比率內，並不符合治國之基本原則，參見黃世鑫，「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，2000/4/1，頁84以下。

數」，進而凝聚共同的政治意志，並透過選舉獲得多數而取得政治權力，因此政黨具有「國家」與「社會」的橋接功能。因此，政黨所主張之「政黨自由」 - 係指「免於受國家干預之自由」(Staatsfreiheit)，即不受國家操縱、支配的自主性，並得以自由地、公平地競爭，將社會領域中的各種利益與主張反映於國家意志的建構之中，確保政治程序之開放性，因此其政黨自由係屬於一種「功能性的自由」(funktionale Freiheit)<sup>24</sup>，其不同於人民在憲法下所享有的各類自由權之保障，政黨並不是基於自身的價值，在人性尊嚴的基礎上而享有政黨自由之保障，而是基於其對於代議民主制度之實踐所不可或缺的功能而獲得保障<sup>25</sup>。職是之故，政黨雖由社會的人民所組成，並可能代表特定群體之利益，但本質上屬於憲法機關，並與其他政黨構成彼此競爭的關係，因此必須確立「由下而上的意志形成機制」與「平等的競爭」功能，並與社會領域之組織有所區隔，否則將造成政黨與其經營之營利事業之利害衝突，並造成對其他政黨構成不公平競爭，進一步動搖憲政民主制度之正當性。因此，無論是「政黨補助制度」的理論，或是對於政黨經營營利事業之否定或容許界限，縱其為法人但不得經營經濟生產事業受工作權之保障<sup>26</sup>，其理在此。

準此，過去「黨國體制」下，政黨與國家之間的互動狀態與過程，正是對前述據以建立憲政民主體制之「民主正當性」價值加以背離和否定，因此「違反政黨本質」之意義，即在於客觀形式上之黨國體制時期之政黨係以「違反政黨本質」取得財產，即是透過政黨與國家之間毫無界限之權力行使，使政黨取得經營之法律上權利或成立私法人經營營利事業，以獲得財務收入來支應政黨運作之經費，並在法律長期禁止其他政黨成立之環境下，產生對於形成國家意志之政治程序遭到封閉或不公平競爭。事實上，有關公職人員利益衝突迴避（公職人員第 5 條以下）、立法委員利益迴避原則（立法委員行

---

24 Grimm, Politische Parteien, in: E. Benda/W. Maihofer/H.-J. Vogel(Hrsg.), HVerfR, Studienausgabe, 2. Aufl., § 14, Rn. 30; Morlok, aaO, Rn. 49. 轉引自蔡宗珍, 憲法與國家(一), 台北: 元照, 2004/4, 頁 155。

25 參見蔡宗珍, 憲法與國家(一), 台北: 元照, 2004/4, 頁 155。

26 參見李惠宗, 憲法要義, 台北: 元照, 2015/9, 頁 260。

為法第 19 條以下參照）、或公務員禁止兼職之要求（公務員服務法第 13 條），其理論基礎亦是在於利益衝突之禁止，以防止政治決策與資源分配的偏頗與不當。

## （二）違反民主法治原則（不當財產條例第 4 條第 4 款）

所謂民主法治原則，從文義解釋的方式固然可以解釋為違反「民主原則」與「法治國家原則」，不過若以「轉型正義」之實踐作為法律解釋之先前理解，本文認為「民主原則」之理解不僅僅在於政治權力的基礎是否具有民主正當性，尚包括政治權力的運作過程亦應符合民主正當性；至於法治國家原則更不能被理解為形式法治國下的「依法行政」、「依法審判」，而更是「實質法治國」之內涵 - 「國家所有的公權力行使，包括立法權、行政權以及司法權在內，都受到憲法上自由民主法治的價值秩序，與所有人民基本權的拘束」<sup>27</sup>。以德國處理前東德 SED 黨產為例，依據東西德之統一協定（Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands），關於黨產的三項處理規定，主要基於兩個基本原則：第一，基於「正義的重建」（die Wiederherstellung der Gerechtigkeit），對於以前遭受不法待遇者，回復其權利；第二，讓統一後的德國之政黨維持競爭的「機會均等」（Chancengleichheit）。因此，政黨所能保留的財產，只是一種例外<sup>28</sup>。因此，有關 SED 所擁有之財產，若係在下列情況取得，其並不符合基本法之實質法治國的基本原則：第一，損害第三者之「自由和財產權」；第二，濫用政黨在國家和社會之獨佔領導地位<sup>29</sup>。

準此，本文認為政黨與其附隨組織於 1945 年 8 月 15 日至 1987 年 7 月 15 日之間所持有之財產，首先應檢視其是否具有形式上之法律或行政命

---

27 許育典，憲法，台北：元照，2016/4，頁 52。

28 參見參見黃世鑫，「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，2000/4/1，頁 83；鄭昆山，中國國民黨黨產處理與法治國刑法，月旦法學，第 63 期，2000/8，頁 34。

29 詳細說明可參見黃世鑫，註 15 前揭文，頁 84 以下；鄭昆山，註 15 前揭文，頁 34 以下。

令之依據？其次，若有形式上之法律或行政命令之依據，則應進一步檢驗其合憲性，審查之依據與基準主要在於是否涉及侵害「財產權」（租稅法定原則或構成徵收或特別犧牲）、「工作權」（職業客觀要件之限制與營業自由），客觀上並使政黨與其附隨組織獲得財產上利益之效果，縱其法律或行政命令之規定已不存在，但只要獲得之財產上利益尚存，若合憲性之檢驗使其獲得違憲之評價，則其被認定為不當取得財產之法律性質相當於不當得利之利益返還。

### （三）以無償或交易時顯不相當之對價取得之財產 （不當財產條例第 5 條第 2 項）

相較於不當財產條例第 4 條第 4 款之規定，本文認為不當財產條例第 5 條第 2 項係屬個案認定之依據。由於 1945 年 8 月 15 日至 1987 年 7 月 15 日處於威權政治體制下，由於當時合法存在的國民黨具有統治權力的獨占地位，因此國民黨與其附隨組織除依據公法上的法律行為取得財產必須受到審查之外，另依據民法之私法上行為，若有濫用統治權力而以無償方式或顯不相當之對價自第三人取得財產，即應受到不當取得財產之評價，蓋政黨藉勢藉端所為之民法上行為，除違反人格發展自由自始不受契約自由與私法自治保障之外，亦構成不當得利而對於第三人財產權構成重大侵害，因此其不當取得財產之追繳，並非以收歸國有為其目的，而在於將該財產上利益返還受害之第三人，以實現轉型正義之「匡正正義」的補償或救濟之目的。

## 肆、附隨組織的定義、解釋與適用

不當財產條例第 4 條第 2 款規定「附隨組織：指獨立存在而由政黨實質控制其人事、財務或業務經營之法人、團體或機構；曾由政黨實質控制其人事、財務或業務經營，且非以相當對價轉讓而脫離政黨實質控制之法人、團體或機構。」，根據其條文在文義解釋上可區分以下類型：

a. 現由政黨實質控制其人事、財務或業務經營

b. 曾由政黨實質控制其人事、財務或業務經營，非以相當對價轉讓而脫離政黨實質控制

在前述規定中首先需要解釋者，即在於「實質控制」之理解為何？政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例施行細則第 2 條雖然規定「本條例第四條第二款所稱實質控制，指政黨得以直接或間接之方式，對特定法人、團體或機構之人事、財務或業務經營之重要事項為支配」。但何謂「直接或間接之方式」以及「重要事項」？若類推適用公司法第 369-2 條第 2 項<sup>30</sup>規定之解釋，「…公司直接或間接控制他公司之人事、財務或業務經營者亦為控制公司，該他公司為從屬公司」，所謂直接或間接控制他公司之人事、財務或業務經營者，應視公司對他公司是否具有直接或間接之人事任免權或支配其財務或業務經營之控制關係為斷。<sup>31</sup>，即政黨對於該特定之法人、團體或機構（以下簡稱組織）具有「人事之任用與免職」、「支配其財務」、「支配其業務」之現象或狀態，該組織即為政黨之附隨組織。

不過，相較於公司法並不以公司法人之間之形式要件，而採取實質要件來判斷，本文嘗試從「黨國體制」之權力運作與鞏固，來加以進一步界定。若從目的性解釋來加以理解，所謂政黨實質控制的解釋，係指基於服務於黨國體制下政黨持續統治之目的，而由政黨以國家權力賦予其獨佔或法律地位，以進行特定社會領域之組織工作、意識型態宣傳，所呈現出政黨對特定組織的影響作用，其「實質控制」附隨組織的目的在為其所用，所用之處在於鞏固政黨與統治核心享有統治權力的存續；而其統治權力的存續則有不同的面相：財務、意識形態、組織運作。因此所謂「附隨組織」，不只是形式上與政黨之間的法律關係是相互獨立的權利主體，以及政黨在形式上是否可以指派黨務人員擔任組織的負責人或經營者、財務是否由政黨所提供或補

---

30 公司法第 369-2 條「(第一項) 公司持有他公司有表決權之股份或出資額，超過他公司已發行有表決權之股份總數或資本總額半數者為控制公司，該他公司為從屬公司。(第二項) 除前項外，公司直接或間接控制他公司之人事、財務或業務經營者亦為控制公司，該他公司為從屬公司。」

31 參見經濟部 90/8/13 商字第 0900 一八八八六 0 號

助，該附隨組織是否被政黨控制之理解，在於該附隨組織在政黨鞏固統治權力的存續上，是否扮演「特定的功能」，而屬於黨國體制下黨國機器的一部分<sup>32</sup>？若是，則其所持有之財產便進一步評價是否屬於「不當取得財產」？蓋其財產之積累，乃基於屬於政黨機器之一部分下「特定功能的運作」所獲得的財產 - 除了屬於國有財產、政府預算直接無償撥用、補助之外，縱然有民事上之法律行為，諸如契約、捐贈、讓與等等，也必須在這個脈絡下去理解，而不能逕自認定屬於民事上私法自治或契約自由之行為。

準此，本文認為附隨組織之解釋，似可建構下列的判斷標準：

### （一）人事之實質控制

所謂人事之實質控制，在於該組織之主要成員，包括首長、領導階層或部門之主管、幹部，係由政黨組織之重要成員或兼任，且該組織屬於政黨對於特定社會領域進行政黨工作推動、意識型態宣傳和監控民間社會力量。本文認為，人事之實質控制並不以形式上該法人組織之董事會、理事會或股東會，係由具政黨黨籍身份之成員超過半數以上作為認定依據，而應從該組織運作之「實績」，是否為威權政治體制下政黨機器之一部，並發揮政黨統治之功能來進行判斷。此外，組織之重要成員亦不以具有特定黨職作為認定之唯一標準，而應從歷史事實判斷其對於政黨運作是否具有重大之影響力。

### （二）財務之實質控制

所謂財務之實質控制，在於該組織之主要財務收入，來自於政黨之挹注；或雖非來自於政黨之挹注，而係由國家或地方自治團體編列預算，或提供該組織以無償方式使用土地或地上物<sup>33</sup>；或由政黨行使統治權力，以違反實質法治國原則之法律行為（公法上行為或民事契約行為）或事實行為，使其無

---

32 意即「該組織是否為與『國民黨的政治系統活動』有密切關聯」，參見董保城，註 18 前揭文，頁 103。

33 在威權政治體制下以黨領政的政治體制，政黨與「國家機關」(Staatsorganen) 緊密結合，由於缺乏民主選舉，雖然該政黨亦承擔某些國家任務而有使用國家資源之需求與事實，但學者認為這種所謂國家任務，本身即屬實質違反法治國之基本原則，所以國家補助係一種政黨對國家的掠奪，參見黃世鑫，註 16 前揭文，頁 85。

償使用、顯不相當對價取得使用權利、受讓第三人之財產，或令第三人之捐獻，而使組織獲得主要財產上收入。此外，縱然該附隨組織目前之主要財務收入已非由政黨所挹注、無償利用或以顯不相當對價取得使用權利，或受讓第三人之捐獻或財產，但在 1945 年 8 月 15 日至 1987 年 7 月 15 日期間曾經有前述之情事，且該財產利益仍然存在或受有法定孳息者，目前仍為該組織所可以作為財務收入並支配利用者，該組織仍應屬於附隨組織。

### （三）業務之實質控制

所謂的業務之實質控制，在於該組織之主要業務是否為威權政治體制下政黨機器之一部，並發揮政黨統治之特定功能來進行判斷。相較於「人事之實質控制」之面向，本文認為「業務之實質控制」著重於附隨組織之設置目的與任務，以及其組織運作之社會現象或效果。蓋無論是極權體制之法西斯主義政黨或共產主義政黨，抑或是威權政治體制之「準列寧式政黨」，結構嚴密且貫穿「國家」與「社會」的黨組織係其核心特徵。

申言之，黨組織之建立與分布不僅在國家領域，控制所有公權力行使之政府部門，其型態亦不只是形式上的社團組織與其所直接管理與監督的下級部門，亦包涵由政黨或政黨組織之核心與重要成員所主導，成立民間團體（社團法人或財團法人）、營利性法人，或滲透進入民間團體，以深入至社會領域且依據社會領域的差異分別建立相應的組織，以進行吸收黨員、觀察監視、意識形態灌輸與政治動員之任務，並事先壓制、緩和各種不利政黨維持統治權壟斷之社會力量的集結與威脅，或轉移其目標。準此，政黨對於附隨組織的業務實質控制，並不只是政黨與附隨組織之間是否有形式上組織隸屬或經費挹注，而是在於附隨組織與政黨之間是否構成一種有機的分工與協作（側翼），並屬於「高度一致性（coherent）的統治聯盟」之內部成員，服從統治集團中最高核心成員的權威，並在社會領域的運作中呈現出為黨國體制利益服務之具體實績<sup>34</sup>。

34 有關眷村之形成，係軍方對於對於來台軍人的家屬進行「集中居住、集中管理」之方針，並於軍隊駐紮地興建木造簡陋小屋進行收容。1956 年，蔣介石夫人宋美齡女士主持之「婦女反共聯合會」呼籲「民間捐款」來「興建軍眷住宅」，進而形成黨國體制之「鐵票部隊」，參見若林正文，註

#### (四) 曾經被政黨實質控制但已被非相當對價轉讓而脫離實質控制

至於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（不當取得財產條例第 4 條第 2 款後段），之所以仍被認定為附隨組織，其主要規範意旨在於前揭法人、團體或機構之組成源起或運作在威權政治體制存續期間由政黨實質控制，因此於該期間若獲有不當取得財產，縱其目前已脫離政黨之實質控制，但係以非相當對價而以民事行為方式轉讓，則該組織所持有之不當取得財產形同脫離政黨之支配與利用，而流入第三人，但該第三人係非以相當對價而取得，其情形相當於民法第 183 條規定所負之返還責任。

必須特別說明的是，依據本文之法釋義學分析，可以預見的是對於「附隨組織」之認定將相當廣泛，但此足以說明威權政治體制的懾人之處：政黨的網絡既深且密，因為政黨而獲得利益並擁護威權政治體制者，沒有人是局外人。不過，因不當財產取得條例主要僅針對「轉型正義」下對於「政黨財產」所導致對於民主原則的侵犯進行除垢，以及對受迫受害者之財產權保障進行匡正正義的救濟，而未涵蓋至對於侵害人權行為者，發動刑事責任追究和現職行政官員之去留等其他轉型正義之議題。

## 伍、結語

綜上所述，無論是「附隨組織」之解釋與適用，抑或是整體「政黨政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例」之解釋與適用，本文認為首先應從「轉型正義」在我國政治體制轉型過程的社會脈絡加以理解和思考，並以之作為法律之「先前理解」，而非形式化、機械化之操作法律不溯及既往原則、比例原則或平等原則。蓋若對於「威權政治體制」之概念與實存並未具備深刻的理解和掌握，則威權政治體制存在時期的執政集團與所擁有的財產，於目前當下時空主張結社自由、財產權保障與不溯及既往，自然會產生混淆。

---

4 前揭書，頁 109-113。



轉型正義所面對的，往往是法秩序的斷代與再評價。

再者，轉型正義的確是對於過往政治體制的全面批判與評價，「溯及既往」乃是其必然的要求。申言之，在憲政民主體制所要求之法治國家原則，「溯及既往之禁止」固然在於確保法秩序的安定性，以避免破壞人民對於法秩序的信任，但若是對於「不法國家」時期所發生的，由統治者或其扈從集團於其行使統治權而違反實質法治國原則之事實或現象，當前的法秩序是否可以回溯以進行法律評價呢？亦或是統治者或其扈從集團於獨占國家統治權，濫用權力而侵害人民基本權利時，能否主張「惡法亦法」或「正當防衛」、「緊急避難」（因逢動員戡亂、戰爭逼近）而情有可原應豁免其法律責任呢？事實上縱然是從歷史上與國際上對於轉型正義推動的經驗，前述的問題都已經有了明確的答案：法律仍須符合實質法治國原則，且「正當防衛」、「緊急避難」之濫用亦不能免於違法、違反正義之評價。

本文嘗試初步釐清前述的提問，並對不當取得財產條例之相關條文進行法釋義學之建構，期盼讓轉型正義的實踐，能繼續向前邁步，讓我國能真正地從被禁錮的歷史靈魂釋放，獲得真正的獨立與自由。

# **A Preliminary Study of Interpretation and Application of the Affiliate Organizations**

## **-Party State System and Transitional Justice**

Ming-Haw, Wu \*

### *Abstract*

This article explores the concept of Affiliate Organization in the Act governing the Settlement of Ill-gotten Properties by Political Parties and Their Affiliate Organizations (Hereinafter “the Act”). The interpretation of Affiliate Organization is examined based on dogmatic arguments. Because the “transitional justice” is a legal argument on historical fact, therefore, it must base on the doctrine of retroactivity. But at the same time, the understanding of historical fact also converts into the understanding and interpretation of the Act. The author thinks “the Act” is the rule that established by the legislators allowing the government to make dogmatic arguments concerning the parties and their affiliate organizations that are established before July 15th , 1987(The lifting of martial law in Taiwan), for their properties which obtained from August 15th, 1945(The surrender of Imperial Japan) until the act promulgated, are ill-gotten properties or not. Hence, the interpretation of the Act should base on the understanding and analysis of party-state system once existed in Taiwan, that is, how the ruling group controlled or permeated the government and society by relying on the political party and its affiliate organization, also, to misapply the political power to obtain the properties by violating the substantive rule of law principle. The interpretation of the Act shouldn’t be bounded by the interpretation of the form of the concept of law.

---

\* Assistant Professor, Department of Public Policy and Management, I-Shou University

Keywords : Transitional Justice, Affiliate Organizations, Party-State System, Ill-Gotten Properties

