

政黨附隨組織的法律解釋— 德國法的視野

黃仁俊*

目次

壹、前言

貳、他山之石的東德政黨法

一、繼受的基礎

二、法制的概貌

參、德國政黨聯結性組織的概念內涵

一、德國政黨財產委員會的定義

二、德國學說上的法律解釋

肆、德國行政法院關於政黨聯結性組織與法人的相關裁判

一、民主社會主義黨（PDS）及其聯結性法人案

二、自由德意志青年團（FDJ）及其聯結性法人案

三、民主德國婦女聯合會（DFD）及其聯結性法人案

伍、比較法下的代結論

* 德國慕尼黑大學法律學院博士候選人。

摘要

2016 年 7 月 25 日立法院三讀通過「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例」，而後並於行政院下新設任務編組的「不當黨產處理委員會」，開啟調查和處理不當黨產的法治化。然而，在不當黨產條例的適用上仍有一些基本問題尚未釐清，例如如何認定政黨附隨組織、如何解釋有關政黨附隨組織之人事、財務和業務經營的要素以及各個要素對於認定效力又為何？

對於上述的疑問，本文乃以借鏡德國法的視角，在繼受法和比較法的脈絡下，介紹並探討東德政黨暨政治團體法 (Gesetz über Parteien und andere politische Vereinigungen, PartG DDR) 下「政黨及其聯結性組織、法人和群眾組織 (Die Parteien und die ihnen verbundenen Organisationen, juristischen Personen und Massenorganisationen)」的概念內涵以及相關判決函釋，進而釐清我國黨產條例有關附隨組織下「實質控制」、「人事」、「財務」或「業務經營」的真實面貌，用以啟發我國對於認定政黨附隨組織的思考。

關鍵字：不當黨產、附隨組織、政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例、不當黨產處理委員會、政黨法

壹、前言

2016年7月25日立法院三讀通過「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例」（以下簡稱：黨產條例），而後並於行政院下新設任務編組的「不當黨產處理委員會」（以下簡稱：黨產會），開啟調查和處理不當黨產的法治化。從黨產條例第1條所揭櫫的立法目的觀之，該部法律乃係以特別法的形式所制定，植根於政黨平等與轉型正義的兩大基礎，排除請求權時效的規定，以實質法治國原則來檢驗政黨財產的來源與歸屬。

在該法施行後，現行黨產會對於不法黨產的調查，是依黨產條例第4條第2款、第8條第5項及第14條之規定，以聽證程序將基金會或股份有限公司之法人透過行政處分先行認定為政黨的附隨組織（黨產處字第105001號處分書），而後再依黨產條例第4條、第5條、第6條、第14條及該條例施行細則第3條第1項以非黨費、政治獻金、競選經費之捐贈、競選費用補助金及其孳息的財產來源來推定該黨產的不法性，並命為移轉所有權的行政處分（黨產處字第105005號）。而就現行黨產會的調查流程而言，附隨組織的認定可說是不法黨產認定的起手式。對此，立法者業已於黨產條例第4條第2款將附隨組織的概念加以明文：「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。」而觀其立法理由，則指明：「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營利性或非營利性法人、團體或機構，雖屬獨立存在之組織，但受政黨實質控制，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，爰為第二款之定義。」然而，在此一立法說明下，對於何謂「實質控制」的內涵以及「人事」、「財務」或「業務經營」的定義仍尚未明確，而有待進一步地法律解釋。對此，本文乃欲以借鏡德國法的視角，在繼受法和比較法的脈絡下，介紹並探討東德政黨暨政治團體法

(Gesetz über Parteien und andere politische Vereinigungen, PartG DDR) 下「政黨及其聯結性組織、法人和群眾組織 (Die Parteien und die ihnen verbundenen Organisationen, juristischen Personen und Massenorganisationen)」的概念內涵，進而釐清我國黨產條例有關附隨組織下「實質控制」、「人事」、「財務」或「業務經營」的真實面貌，用以作為我國法制的參考。

貳、他山之石的東德政黨法

一、繼受的基礎

從黨產條例的立法理由觀之，其雖僅有在第 19 條立法理由提及「德國政黨財產委員會規則 (Parteivermogenskommissionsverordnung-PVKV)」之文字。惟若回溯至該法公聽會的會議紀錄¹，甚至先前專家學者們的立法建議²，則可發現我國現行黨產條例的立法乃係借鏡並移植兩德統一後處理之前東德黨產的相關法制，而許多繼受之處。例如：「實質法治國的原則 (Erwerb nach materiell-rechtsstaatlichen Grundsätzen im Sinne des Grundgesetzes)」的確立、「審查東德政黨與群眾組織財產之獨立委員會 (Unabhängige Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der DDR)」(以下簡稱德國政黨財產委員會)與我國黨產會作為專責的獨立機關、基準日 (Stichtag) 的設置以及本文所欲探討我國的附隨組織以及德國法上的聯結性組織 (verbundene Organisation) 的概念。然而，再欲進一步地探討德國聯結性組織的概念內涵之前，實有必要對於處理東德黨產之法制有一基本的理解。

1 可參閱：立法院公報第 105 卷第 28 期委員會紀錄，2016 年，頁 183 以下。

2 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 年，頁 79-88；陳英鈴，重建政黨公平競爭的基礎，收於：台灣法學會主編，二十一世紀憲政風雲，2003 年，頁 35-52；蔡宗珍，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，2001 年，頁 109-114；羅承宗，黨產解密：小豬對大野狼的不公平競爭，2011 年，頁 1。

二、法制的概貌

回顧德國統一後處理東德時期的相關法源，其相關立法主要係依據兩德統一條約附加條件的方式（Die Anlage II, Kapitel II, Sachgebiet A, Abschnitt III zum Einigungsvertrag），使東德政黨暨政治團體法（Gesetz über Parteien und andere politische Vereinigungen 以下簡稱：東德政黨法）第 20a 條及第 20b 條規定，在兩德統一後繼續生效。而該條約亦明確指出東德黨產應必須強制信託，並以回復原狀的方式歸還財產於先前的所有權人或繼承人。若無法歸還，則該財產應作為公用目的，用於東德經濟發展的重建。再者，該條約亦確立了實質法治國的黨產處理原則。即只有在該政黨可得證明其財產是依據實質法治國原則取得之情形時，該財產才重回該政黨所有³。

就東德政黨法第 20a 條和第 20b 條而言⁴，其條文規範內涵如下：

東德政黨法第 20a 條：

聯邦總理（Ministerpräsident）設置一個獨立委員會，而就東德所有政黨及其附隨組織、法人和群眾組織於國內和國外的財產提出報告。

政黨及其附隨組織、法人和群眾組織乃對前項之委員會負有下列完整財務說明義務：

3 Hans- Jürgen Papier, Das Parteivermögen in der ehemaligen DDR. Aktuelle Rechtsfragen der Feststellung, 1992, S. 8; Christian Starck, Die Behandlung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der ehemaligen DDR, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Bd. 2, 1991, S. 321 f.; Hans Herbert von Arnim, Wem steht das Vermögen der DDR-Parteien zu ?, 1993, S. 53 ff.; Philip Kunig, Die Parteien und ihr Vermögen, in: Isensee/ Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IX, Die Einheit Deutschlands- Festigung und Übergang, § 216, 1997, Rn. 1-67.

4 關於東德政黨法第 20a 和 20b 條的基本介紹，我國學界已有數篇文章加以探究，可參閱：黃世鑫，同前註，頁 82；蔡宗珍，同前註，頁 111 以下；黃錦堂，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，2017 年，頁 117 以下；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，台灣法學雜誌，第 322 期，2017 年，頁 98 以下，故本文為契合主題乃有意省略篇幅，而僅以概略說明。

(一) 自 1945 年 5 月 8 日起算，該財產是透過取得 (Erwerb)、沒收 (Enteignung) 或者其他方式而納入政黨本身、前身或者後繼組織之財產。

(二) 該組織應該特別提供以 1989 年 10 月 7 日為基準日的財產清單以及之後的財產變動情形。

此一財務報告義務包含對於判定財務情況而有其重要性的所有歷程資料和文件，特別是在法律上、經濟上或者以其他方式投資企業或建立業務上的連結關係 (geschäftliche Verbindungen)。即使是透過其他自然人或者法人來營運，仍係應以財務的觀察方式 (wirtschaftliche Betrachtungsweise) 作為根據。

此一由總理 (Ministerpräsident) 所設置的獨立委員會，基於工作目的而有權進行證據調查，得準用刑事訴訟法的規定來進行傳喚證人、搜索住居處、其他搜索和扣押 (Beschlagnahmen)。所有東德的行政機關、組織與人民負有義務，而對該委員會予以支持。

在 1990 年 6 月 30 日之前，東德聯邦總理 (Ministerpräsident) 應將「獨立委員會」之報告提交至人民大會 (Volkskammer)。

東德政黨法第 20b 條：

隨著本法生效施行後，政黨及其聯結性組織、法人和群眾組織的財產變動，須得獨立委員會主席之同意 (Zustimmung)，始具效力。

為確保政黨及其聯結性組織、法人和群眾組織的財產價值，在 1989 年 10 月 7 日之前所存續的政黨及其聯結性組織、法人和群眾組織或者為其之替代財產，應納入信託管理。

此一信託管理將由聯邦總理所設立的獨立委員會來加以職掌。

在與聯邦內政部長協議後，聯邦財政部長得經聯邦內政部長的同意，得以法規命令的形式，將本條第 2 項和第 3 項的信託管理移轉至聯邦其他機構或者委託私法地位的法人。該合法性監督與專業性監督係由聯邦財政部所負責，而其專業性監督部分則係在與聯邦經濟暨能源部與其他獨立部會共同協議為之。

而就上述條文的規範意旨而言，第 20a 條主要的規範內涵在於明確「政黨及其聯結性組織、法人和群眾組織」作為本法規範的對象，而課予其完整地財產說明義務。此外，該條亦將德國政黨財產委員會作為本法的專責機構，而賦予其組織法上的地位與法定權限；第 20b 條則係將同意保留（Zustimmungsvorbehalt）和信託管理（treuhänderische Verwaltung）作為本法的管制模式，用以確保東德政黨的整體財產以及防止其財產未受管制的移轉，來收回過往透過濫用權力壟斷而違反法治國原則所取得的財產，以建立財產法上的政黨機會平等⁵。

而後，「政黨財產委員會規則」（Parteivermogenskommissionsverordnung-PVKV⁶）的制定以及德國政黨財產委員會在 1992 年 7 月 21 日作出「有關合乎基本法實質法治國家原則之財產取得準則」（Die Kriterien der Unabhängigen Kommission zum Erwerb nach materiell-rechtsstaatlichen Grundsätzen im Sinne des Grundgesetzes⁷）建構了德國政黨財產委員會作為調查不法黨產歸屬的基本法制⁸。

5 Sönke Volkens, Die bisherige Rechtsprechung zum Vermögen der Parteien und Massenorganisationen der früheren DDR, VIZ 1993, 334 (335).

6 Verordnung über die Errichtung und das Verfahren der Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der DDR vom 14. 6. 1991. (BGBl. I S. 1243); Zweiter Zwischenbericht der Unabhängigen Kommission, S. 69 f. (BT-Drucks. 12/6515. 12. Wahlperiode. 22.12.1993); Sven Berger, Die treuhänderische Verwaltung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der DDR, 1998, S. 14.

7 Zweiter Zwischenbericht der Unabhängigen Kommission, a.a.O., S. 71 ff.

8 Sven Berger, a.a.O., S. 5 ff.

參、德國政黨聯結性組織的概念內涵

一、德國政黨財產委員會的定義

就上述東德政黨法第 20a 條和第 20b 條可以發現其均係以「政黨及其聯結性組織、法人和群眾組織（Die Parteien und die ihnen verbundenen Organisationen, juristischen Personen und Massenorganisationen）」作為規範對象。在上述的條文中，立法者並未將政黨之「聯結性組織」的定義予以明文，而係交由德國政黨財產委員會來個案判定⁹。此外，從字面的文義解釋上，其應有「政黨的聯結性組織」、「政黨的聯結性法人」以及「政黨的聯結性群眾組織」之三個類別。惟在行政實務上，德國政黨財產委員會乃將「政黨的聯結性組織」和「政黨的聯結性群眾組織」合而為一，而僅有「聯結性的政治組織（verbundene politische Organisationen）」以及「聯結性的企業（verbundene Unternehmen）」之二分¹⁰。以下則就此二分，來加以析論。

（一）聯結性政治組織與聯結性法人的二分

1. 聯結性政治組織

德國政黨財產委員會在個案上，對組織和群眾組織的聯結性（Verbindung）採取下列見解：「該組織對於政黨而言，特別是德國統一社會黨（SED），被視為係一重要的元素（wesentliches Element），用以穩固政治權力並被其所控制。其判準為該組織在描述上是一重要的元素，用以維護東德時期的政治統治系統，德國政黨財產委員會將東德國家陣線（Nationale Front）的成員全數列入¹¹。」

9 Zwischenbericht der Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der DDR, S. 6. (BT-Drucks. 12/622. 12. Wahlperiode. 27.05.1991).

10 Zweiter Zwischenbericht der Unabhängigen Kommission, S. 5. (BT-Drucks. 12/6515. 12. Wahlperiode. 22.12.1993).

11 Zwischenbericht der Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der DDR, a.a.O., S. 6 f.

而此處所指的國家陣線（Nationale Front）乃成立於 1949 年 10 月 7 日德意志民主共和國建國之際，用以團結工人階級與革命政黨的愛國力量，拯救德意志民族（Rettung der deutschen Nation），並以國會選舉席次的配額，串連國家與社會，促成政黨、群眾組織和個人在政治、經濟與價值觀的一體化¹²。其主要佔有席次之成員為：德國統一社會黨（SED）、德國農民民主黨（DBD）、德國基督教民主聯盟（CDU）、德國自由民主黨（LDPD）、德國國家民主黨（NDPD）、德國自由工會聯合會（FDGB）、自由德國青年團（FDJ）、民主德國婦女聯合會（DFD）、文化聯盟（Kulturbund）。而上述組織的核心領域乃不可分割地連結至統治系統¹³。除上述組織之外，其亦有不佔席次的相關成員，例如：德蘇友好協會（Gesellschaft für Deutsch-Sowjetische Freundschaft, DSF）反法西斯抵抗戰士委員會（Komitee der antifaschistischen Widerstandskämpfer）等相關組織，其因與東德的統治系統不可分割（die untrennbar mit dem herrschenden System verbunden）而亦被認定為聯結性政治組織¹⁴。

2. 聯結性企業（verbundene Unternehmen）

聯結性的企業（verbundene Unternehmen）或者聯結性法人（verbundene juristische Person）是指商業過程中為獨立運作的公司法人，但在其財務關係上仍屬於政黨或其政治組織的投資。其是否為聯結性公司的判斷，並不依賴其成立的時點以及資金流入的時點，而係以該公司主要或全部的財產是否源於政黨或其政治組織的舊有財產（Altvermögen）或者是替代財產（Surrogate）¹⁵。此處所指的舊有財產（Altvermögen）是在 1989 年 10 月 7 日基準日以前所持有的財產。

12 Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, DDR Handbuch, 2 Aufl., 1979, S. 751.

13 Zwischenbericht der Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der DDR, a.a.O., S. 7.

14 Zwischenbericht der Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der DDR, a.a.O., S. 7.

15 Zweiter Zwischenbericht der Unabhängigen Kommission, a.a.O., S. 5.

對此，德國政黨財產委員會提出了關於東德政黨法第 20b 條關於聯結性的準則（Kriterien der Verbundenheit im Sinne von § 20b PartG-DDR）：

一該企業的資金或者設備是絕大部份或者完全地來自政黨財產，若無該資金和設備則企業的運作與經營是殊難想像的。

一公司與政黨的借貸關係具有財務與人事串連（Verflechtungen），呈現一個緊密關係（Näheverhältnis），特別是在不動產物業的供給以及人事上黨籍的重合性。

一該貸款條件並非為一公平交易或者正常價格（Fremdvergleich），例如缺乏擔保、相較交易市場而過低的利率、特別長的還款週期、特別議定而較短期或較長期的清償計畫、以契約議定不可解除貸款之特別事由。

一借貸雙方間有一信託關係且在個案上可得證明¹⁶。

最後，依據德國政黨財務委員會之第二次期中報告所列，與德國統一社會黨（SED）以及其後繼者民主社會主義黨（PDS）具有聯結性的企業共有 150 間¹⁷。而這些聯結性企業原先主要係由該政黨的組織企業部門（Organisationseigener Betrieb Fundament, OEB Fundament）統籌，而後才變更登記為公司¹⁸。此外，聯結性法人的判定並不侷限於德國統一社會黨（SED）所成立之公司，其亦擴及於聯結性政治組織下的企業。例如：自由德意志青年團（Freie Deutsche Jugend, FDJ）乃為德國統一社會黨（SED）的聯結性政治組織，而自由德意志青年團所屬的 13 間公司，經德國政黨財務委員會認定後，亦為本法所規範的對象¹⁹。

16 Bericht der Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der DDR über das Vermögen der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED) jetzt: Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS) des Freien Deutschen Gewerkschaftsbundes (FDGB) der sonstigen politischen Organisationen, S. 206 f. (BT-Drucks. 13/11353. 13. Wahlperiode. 24.08.1998.)

17 Zweiter Zwischenbericht der Unabhängigen Kommission, a.a.O., S. 6.

18 Sven Berger, a.a.O., S. 76 ff., 88 ff.

19 Zweiter Zwischenbericht der Unabhängigen Kommission, a.a.O., S. 6.

(二) 18 個聯結性政治組織的認定標準

從德國政黨財務委員會第二次期中報告中，其業已認定 18 個政治組織為德國統一社會黨（SED）的聯結性組織，茲就其認定的標準說明如下：

1. 德國自由工會聯合會（Freier Deutscher Gewerkschaftsbund, FDGB）

德國政黨財務委員會認為該組織「肯認德國統一社會黨（SED）的領導地位」、「與德國統一社會黨（SED）具有緊密聯結以及相互間的聯繫」、「依循國家與德國統一社會黨（SED）的政策來調整任務」、「透過德國統一社會黨（SED）來進一步確立該任務」並「在國家陣線（Nationale Front）下的合作」，進而為德國統一社會黨（SED）的聯結性政治組織²⁰。

2. 自由德意志青年團（Freie Deutsche Jugend, FDJ）

德國政黨財務委員會認為：„自由德意志青年團，其體現出其作為一個重要的教育工具去培育年輕世代對東德的社會系統與統治系統的支持。該組織乃負責領導少年組織，即：恩斯特·台爾曼先鋒隊（Pionierorganisation Ernst Thälmann）。該組織業已從其綱領明確地肯認德國統一社會黨（SED）的領導地位並為德國統一社會黨（SED）培養接班人，而為該政黨領導小組的候補黨員（Kaderreserve der Partei）。自由德意志青年團自 1950 年 7 月 6 日為國家陣線（Nationale Front）的成員“²¹。因此，自由德意志青年團為德國統一社會黨（SED）的聯結性政治組織。

3. 德蘇友好協會（Gesellschaft für Deutsch-Sowjetische Freundschaft, DSF）

德國政黨財務委員會認為：„德蘇友誼協會的活動是依據並依賴德國統一社會黨（SED）的決議。該緊密的合作關係乃顯現在國家陣線（Nationale Front）之中，並與國家陣線（Nationale Front）下其他群

20 Zweiter Zwischenbericht der Unabhängigen Kommission, a.a.O., S. 41.

21 Zweiter Zwischenbericht der Unabhängigen Kommission, a.a.O., S. 45.

眾組織、政黨以及受德國統一社會黨（SED）影響且連結的相關組織相互合作。德蘇友誼協會的主席是明顯的來自德國統一社會黨（SED）或者其他衛星政黨（Blockpartei）的人事。而其（日常）實際領導機關的成員過半數的來自德國統一社會黨（SED）或者其他衛星政黨。每五年所舉辦的大會（Kongressen der DSF）（最高決策機構），其與會代表亦為 SED 政黨或者其他衛星政黨的成員。其黨員百分比為 1978 年為 65%；1983 年為 76%；1988 年為 80%。德蘇友誼協會的中央委員會（次高決策機關）其成員亦同樣來自德國統一社會黨（SED）的政治人物（如：部長、SED 中央委員會的成員、參選人和人民大會的常任委員）以及其他衛星政黨的成員²²。綜上所述，德蘇友誼協會為德國統一社會黨（SED）的聯結性政治組織。

4. 農民互助協會（Vereinigung der gegenseitigen Bauernhilfe, VdgB）

就農民互助協會而言，“其政治路線是依循德國統一社會黨（SED）中央委員會的農業政策，該活動是依循國家與德國統一社會黨（SED）的政策來調整任務。農民互助協會下中央委員會的主席和主秘是人民大會的常委並為德國統一社會黨（SED）中央委員會的委員²³。故，德國政黨財務委員會將農民互助協會認定為德國統一社會黨（SED）的聯結性政治組織。

5. 東德文化協會（Kulturbund der DDR, KB）

„東德文化協會為國家陣線（Nationale Front）的成員且其成員是由人民大會下由 22 位國會議員所組成的黨團和 2760 位地方議員來代表擔任²⁴。基於上述此二原由，德國政黨財務委員會認定東德文化協會為德國統一社會黨（SED）的聯結性政治組織。

22 Zweiter Zwischenbericht der Unabhängigen Kommission, a.a.O., S. 49.

23 Zweiter Zwischenbericht der Unabhängigen Kommission, a.a.O., S. 51.

24 Zweiter Zwischenbericht der Unabhängigen Kommission, a.a.O., S. 53.

6. 民主德國婦女聯合會 (Demokratischer Frauenbund Deutschlands, DFD)

德國政黨財務委員會認為該組織已明確的肯認德國統一社會黨 (SED) 的領導地位以及就其工作所為相關決議之拘束力，而為德國統一社會黨 (SED) 的聯結性組織²⁵。

7. 科技與運動協會 (Gesellschaft für Sport und Technik, GST)

„科技與運動協會是在德國統一社會黨 (SED) 的領導地位下，與武裝機關、其他國家機關、政黨與群眾組織相互合作。其在 1990 年 4 月 30 日隸屬於國防部。科技與運動協會的負責項目與任務分配是由自由德意志青年團、學生團以及其他國防教育的團體來共同協調有關國防教育的任務“²⁶。因此，科技與運動協會被德國政黨財務委員會認定為係德國統一社會黨 (SED) 的聯結性組織。

8. 東德團結委員會 (Solidaritätskomitee der DDR)

„德國統一社會黨 (SED) 中央委員會之政治局、德國自由工會聯合會 (FDGB) 以及其他受德國統一社會黨 (SED) 所影響的群眾組織可以共同決定如何進一步地使用由累積捐款所構成的東德中央團結基金 (Zentrale Solidaritätsfonds der DDR)。政黨、群眾組織的代表以及其他個人代表則擔任該組織的最高決策機關、主席團以及政治局 (Politischer Rat)“²⁷。對此，德國政黨財務委員會認定東德團結委員會係德國統一社會黨 (SED) 的聯結性組織。

9. 東德和平委員會 (Friedensrat der DDR)

德國政黨財務委員會認定該組織之工作乃依賴德國統一社會黨 (SED) 中央委員會的決議，而其活動亦依循國家與德國統一社會黨 (SED) 的政策

25 Zweiter Zwischenbericht der Unabhängigen Kommission, a.a.O., S. 54.

26 Zweiter Zwischenbericht der Unabhängigen Kommission, a.a.O., S. 55.

27 Zweiter Zwischenbericht der Unabhängigen Kommission, a.a.O., S. 56.

來調整任務²⁸。因此，東德和平委員會為德國統一社會黨（SED）的聯結性組織。

10. 東德無神論者協會（Verband der Freidenker der DDR）

在德國政黨財務委員會的認定上，該組織支持德國統一社會黨（SED）的政治指示，並分別與地方性質的國家機關和社會機構參與合作²⁹。就此，東德無神論者協會為德國統一社會黨（SED）的聯結性組織。

11. 中央青年奉獻委員會（Zentraler Ausschuß für Jugendweihe, ZAJ）

„中央青年奉獻委員會的工作乃是依循德國統一社會黨（SED）之政黨大會的決議。中央青年奉獻委員會及其分支機構負責舉辦在學生八年級的成年禮儀式慶典（Jugendweihefeiern），而讓學生宣誓其業已明白社會主義以及德意志民主共和國。青年奉獻典禮的儀式慶典乃為社會主義教育系統的固定組成部分以及用來確立馬克思列寧主義下無神論的價值觀。自由德意志青年團的成員必須強制的參加。而中央青年奉獻委員會亦為國家陣線（Nationale Front）的成員“³⁰。在此一關係下，德國政黨財務委員會認定中央青年奉獻委員會為德國統一社會黨（SED）的聯結性組織。

12. 反法西斯抵抗戰士委員會（Komitee der antifaschistischen Widerstandskämpfer）

德國政黨財務委員會認為該組織並非國家陣線（Nationale Front）的成員，但其仍與國家陣線（Nationale Front）具有緊密的合作關係，因而為德國統一社會黨（SED）的聯結性組織³¹。

28 Zweiter Zwischenbericht der Unabhängigen Kommission, a.a.O., S. 58.

29 Zweiter Zwischenbericht der Unabhängigen Kommission, a.a.O., S. 59.

30 Zweiter Zwischenbericht der Unabhängigen Kommission, a.a.O., S. 60.

31 Zweiter Zwischenbericht der Unabhängigen Kommission, a.a.O., S. 61.

13. 東德民族團結組織 (Liga für die Vereinten Nation in der DDR)

德國政黨財務委員會認為該組織受德國統一社會黨 (SED) 中央委員會的指導與控制，而為德國統一社會黨 (SED) 的聯結性組織³²。

14. 人權委員會 (Komitee für Menschenrechte)

該人權委員會與德國統一社會黨 (SED) 中央委員會、國家陣線 (Nationale Front) 以及其他群眾組織具有合作關係³³，德國政黨財務委員會認為其為德國統一社會黨 (SED) 的聯結性組織。

15. 東德人民團結組織 (Liga für Völkerfreundschaft der DDR)

德國政黨財務委員會以其受德國統一社會黨 (SED) 中央委員會的指導與控制，而該組織的活動和目的是依循國家與德國統一社會黨 (SED) 的政策來調整，進而認定其為德國統一社會黨 (SED) 的聯結性組織³⁴。

16. 國家陣線的國民議會 (Nationalrat der Nationalen Front)

„國家陣線的國民議會是由德國統一社會黨 (SED) 所掌握並領導。其主席團是透過德國統一社會黨 (SED)、衛星政黨 (Blockparteien)、德國自由工會聯合會 (FDGB)、自由德國青年團 (FDJ)、民主德國婦女聯合會 (DFD)、德蘇友誼協會 (DSF)、東德文化協會 (Kulturbund) 以及反法西斯抵抗戰士委員會 (Komitee der antifaschistischen Widerstandskämpfer) 來代表。該主席和副主席乃為德國統一社會黨

32 Zweiter Zwischenbericht der Unabhängigen Kommission, a.a.O., S. 62.

33 Zweiter Zwischenbericht der Unabhängigen Kommission, a.a.O., S. 63.

34 Zweiter Zwischenbericht der Unabhängigen Kommission, a.a.O., S. 63.

(SED) 以及衛星政黨的黨員“³⁵。因此，德國政黨財務委員會認定國家陣線的國民議會為德國統一社會黨 (SED) 的聯結性組織。

17. 科學知識傳播協會 (Gesellschaft zur Verbreitung wissenschaftlicher Kenntnisse, URANIA)

德國政黨財務委員會僅以該組織的活動和目的是依循國家與德國統一社會黨 (SED) 的政策來調整，而直接認定為德國統一社會黨 (SED) 的聯結性組織。

18. 東德記者協會 (Verband der Journalisten der DDR, VDJ)

德國政黨財務委員認為該組織主要透過符合政策的新聞報導，在大眾傳媒裡宣揚支持德國統一社會黨 (SED) 以及其他衛星政黨的政策³⁶，而將東德記者協會認定為德國統一社會黨 (SED) 的聯結性組織。

小結以言，觀察上述 18 個聯結性政治組織的認定標準，可發現德國政黨財務委員會並不以國家陣線 (Nationale Front) 的成員資格，抑或其是否在人民議會有固定配額席次來作為單一判準。舉例而言，在科學知識傳播協會 (URANIA) 的認定中，德國政黨財務委員會便是僅以「該組織的活動和目的是依循國家與德國統一社會黨 (SED) 的政策來調整」來作為唯一論證依據。惟在人權委員會 (Komitee für Menschenrechte) 的認定上，卻是以「該人權委員會與德國統一社會黨 (SED) 中央委員會、國家陣線 (Nationale Front) 以及其他群眾組織具有合作關係」來作為單一理由。對此，可得而知，德國政黨財務委員會對於判斷標準的操作是依個案而定，其關鍵則是令人信服的理由，而可經司法來加以檢驗³⁷。

³⁵ Zweiter Zwischenbericht der Unabhängigen Kommission, a.a.O., S. 65.

³⁶ Zweiter Zwischenbericht der Unabhängigen Kommission, a.a.O., S. 67.

³⁷ Bericht der Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der DDR über das Vermögen der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED) jetzt: Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS) des Freien Deutschen

二、德國學說上的法律解釋

就上述德國政黨財務委員會相關報告對於聯結性組織的認定，德國學界乃將聯結性（Verbundenheit）的定義，一方面解釋為「歷史性的構成要件（historischer Tatbestand）³⁸」，而對其國家陣線的歷史面向來加以著墨；另一方面則將上述之判準進一步地歸納出政治、財務和人事緊密串連（eng politische, finanzielle und personelle Organisationen）的三個要素³⁹。以下則就聯結性之「歷史性的構成要件」以及「三要素的確立」加以說明。

（一）聯盟政治、民主同盟與國家陣線的歷史性

不可否認的，在德國政黨財務委員會對 18 個聯結性政治組織的認定之中，「是否為國家陣線的成員」乃係一個重要的參考判準之一。因此，有其必要對當時東德政治環境下聯盟政治（Bündnispolitik）、民主同盟（Demokratischer Block）與國家陣線（Nationale Front der DDR）三者的歷史脈絡來予以爬梳。

有別於德意志聯邦共和國之代議民主的憲法體制，德意志民主共和國則係強調民主集中制與人民主權在憲法裡的匯流，進而形成黨國憲政體制。在此一脈絡下，議會民主法治國的概念被視為一資本階級的產物而被揚棄，而應以社會主義法治國來作為正統，進而以馬克思理論下法律作為生產關係意識形態化的核心論述以及列寧民主集中制下的政黨權威理論來作為主軸⁴⁰。對此，德國統一社會黨（SED）一方面宣揚其統治正當性是建立在民主集中

Gewerkschaftsbundes (FDGB) der sonstigen politischen Organisationen, a.a.O., Band 2, S. 206.

38 Guido Toussaint, DDR-Parteivermögen und die Treuhandanstalt, 1993, S. 27.

39 Sönke Volkens, Die bisherige Rechtsprechung zum Vermögen der Parteien und Massenorganisationen der früheren DDR, VIZ 1993, 334.

40 K. Marx/ F. Engels, Manifestes der Kommunistischen Partei (1848), Marx- Engels Werke, Bd. 4., 1977, S. 461 (480); W. I. Lenin, Über den Parteaufbau, 1958, S. 602 f.; Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR, Staatsrechts der DDR, 1977, S. 32 ff.; Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR, Einführung in die marxistisch-leninistische Staats- und Rechtslehre, 2 Aufl., 1986, S. 10 ff.; Hans Kelsen, The Communist Theory of Law, 1955, pp.1-51, 51-61.

制的意識形態和組織上先鋒隊的使命代表，進而堅持黨的領導之歷史必然性⁴¹。另一方面，其亦強調政黨組織的集中和集體領導的民主，形成領導與群眾的劃分，而出現共產黨領導作為人民先鋒隊的使命委任來行使人民主權⁴²。

在上述堅持黨的領導地位以及階級區分的民主集中制下，德國統一社會黨（SED）則開始以群眾組織（Massenorganisation）的形式，成立各種社會團體，用以掌控社會情況、利益與活動，進而形成聯盟政治（Bündnispolitik）的雛形⁴³。群眾組織的任務是依黨的政策和決議來調整、服從於黨的領導地位並由黨員來擔任組織決策者⁴⁴。此外，群眾組織不僅具有利益團體的統合作用，其被視為政黨的統治工具（Herrschaftsinstrumente der Partei），擔任不同功能的工具角色，例如：中介傳輸帶（Transmissionsriemen）的角色、利益的代表者（Interessenvertretung）、社會主義的學校（Schulen des Sozialismus）、培養接班人（kaderbildende Funktion）、控制協會的工具、社會控制者、資訊來源的宣傳者、諮詢和建議者以及批判和自我批判的平台（Foren）⁴⁵，而成為社會主義民主（sozialistische Demokratie）的概念內涵。

在社會主義民主的組織發展上，原先 1945 年二戰後，在蘇聯佔領區由德國共產黨（KPD）、社會民主黨（SPD）、基督教民主聯盟（CDU）

41 Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR, Einführung in die marxistisch-leninistische Staats- und Rechtslehre, 2 Aufl., 1986, S. 67, 88 ff.; Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR, Staatsrechts der DDR, 1977, S. 47, 260 f.

42 K. Marx/ F. Engels, Manifestes der Kommunistischen Partei (1848), Marx- Engels Werke, Bd. 4., 1977, S. 461 ff.; W. I. Lenin, Ein Schritt vorwärts, zwei Schritte zurück (1904), Lenin Werke, Bd. 7, 1973, S. 199 ff.; H. Roggemann, Die Staatsordnung der Sowjetunion, 1971, S. 11; Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR, Staatsrechts der DDR, 1977, S. 47 ff.

43 Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR (Hrsg.), Die gesellschaftlichen Organisationen in der DDR. Stellung, Wirkungsrichtungen und Zusammenarbeit mit dem sozialistischen Staat, 1980, 39 ff.

44 Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, DDR Handbuch, 2 Aufl. 1979, S. 714.

45 Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, a.a.O., S. 714.

和德國自由民主黨（LDP）所成立的反法西斯的民主政黨同盟（Block der antifaschistischen demokratischen Parteien），在民主計畫安排下，改以德國統一社會黨（SED）領導其他群眾組織的民主同盟（Demokratischer Block）來作為聯盟政治（Bündnispolitik）的展現。隨著德意志民主共和國在 1949 年 10 月 7 日成立，確立了國家陣線（Nationale Front）作為聯盟政治（Bündnispolitik）的組織形式。該組織特色是以透過人民大會選舉席次的配額，串連國家與社會，促成政黨、群眾組織和個人在政治、經濟與價值觀的一體化⁴⁶，用以穩固德國統一社會黨（SED）的領導地位。對此，1968 年德意志民主共和國憲法第 3 條第 1 項「團結所有人民的力量在民主德意志的國家陣線裡乃為該組織的訴求。」以及第 3 條第 2 項第 1 句「團結政黨和群眾組織和所有人民的力量在民主德意志的國家陣線，一同合作來發展社會主義」乃可作為該聯盟政治的歷史寫照⁴⁷，而使國家陣線的成員成為判斷聯結性組織的參考標準⁴⁸。

（二）三要素的確立

除上述以「國家陣線的成員」作為聯結性組織的參考判準外，德國學界亦有將聯結性（Verbundenheit）的認定，歸納為三個要素：透過政治工具化的連結（durch politische Instrumentalisierung）、透過組織上融合的連結（durch organisatorische Eingliederung）和財務上的連結（wirtschaftliche Verbundenheit）⁴⁹，以下則分別論之。

1. 政治工具化的連結（politische Instrumentalisierung）

政治工具化的連結乃如同德國政黨財產委員會期中報告所云，是指：「該組織對於政黨而言，特別是德國統一社會黨（SED），被視為係一重要的元

46 Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, a.a.O., S. 751.

47 Christian Starck, a.a.O., S. 320.

48 Hans- Jürgen Papier, a.a.O., S. 10; Christian Starck, a.a.O., S. 319 f.; Hans Herbert von Arnim, a.a.O., S. 48 f.

49 Sven Berger, a.a.O., S. 106; Sönke Volkens, a.a.O., S. 337.

素 (wesentliches Element)，用以穩固政治權力並被其所控制⁵⁰。」在此一脈絡下，國家陣線 (Nationale Front) 的團結合作平台是被凸顯出來的。國家陣線下各個組織的成立宗旨、組織章程所載的任務與政黨政策或者決議關聯性、緊密的合作關係和功能角色的性格必須加以檢驗，用以描繪出其作為政治工具的性格⁵¹。

例如，自由德意志青年團 (FDJ) 乃為德國統一社會黨 (SED) 具有聯結性的青年組織。依據 1963 年 1 月 19 日德國統一社會黨 (SED) 的黨綱 (§ 7 Statuts der SED)：「自由德意志青年團 (FDJ) 是德意志民主共和國下社會主義之青年組織，而為黨的有效幫手和後備軍 (Reserve)。」而自由德意志青年團的工具性格乃體現在，自由德意志青年團幫助黨，教育青年能在社會主義的精神下，去積極地參與社會主義的建設並且去捍衛社會主義的母國。自由德意志青年團幫助並培育新一代年輕人全面的發展，而去社會主義式的工作、社會主義式的學習、社會主義式的生活⁵²。

再者，就民主德國婦女聯合會 (Demokratischer Frauenbund Deutschlands, DFD) 而言，其在不同時期乃有不同的階段的角色。有別於成立之初反法西斯婦女同盟的初衷，其在 1950 年後乃轉為國家陣線 (Nationale Front) 的成員，服膺於德國統一社會黨 (SED) 的政策並受其領導。易言之，在口述歷史的佐證下，該婦女組織的任務組成被非依據自己的決議而受透過政黨的決議。例如婦女解放的概念乃係由政黨來加定義，而非該組織本身。在缺乏自主性的前提下，該婦女組織乃淪為德國統一社會黨 (SED) 的宣傳工具，在授權的範圍下宣揚社會主義共和國下婦女的愛國與忠誠⁵³。

50 Zweiter Zwischenbericht der Unabhängigen Kommission, S. 5. (BT-Drucks. 12/6515. 12. Wahlperiode. 22.12.1993).

51 Sven Berger, a.a.O., S. 108.

52 Herwig Roggemann, Die Staatsordnung der DDR, 1974, S. 64; VG Berlin, Berschl. v. 11. 9. 1991-VG 1 A 212. 91= ZIP 1992 582 (587); Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR (Hrsg.), Die gesellschaftlichen Organisationen in der DDR. Stellung, Wirkungsrichtungen und Zusammenarbeit mit dem sozialistischen Staat, 1980, S. 57 ff.

53 Barbara Koelges, Der Demokratische Frauenbund: Von der DDR-Massenorganisation zum

2. 組織上融合的連結

關於組織上融合的連結是指透過國家陣線（Nationale Front）的合作平台或者民主同盟（Demokratischer Block）作為友好合作的工作小組，用以意見交換，並將各方政黨和群眾組織意志的形成（Willensbildung），統合在德國統一社會黨（SED）裡。此外，人事交織或者串連（Verflechtung）的存在亦為重要的指標。組織成員與黨員的百分比並非已過半數來作為準據，而是參考事實個案中的整體形象或者組織的重要部份來加以認定⁵⁴。

對此，民主德國婦女聯合會（Demokratischer Frauenbund Deutschlands, DFD）有別於其他群眾組織，其成員大多為衛星政黨的黨籍或者無黨籍居多。此一緣由在於該組織被定位於整合工具，用以婦女運動的名義來串連政黨的婦女政策，迴避政黨婦女代表成為婦女利益代表的外觀⁵⁵。

3. 財務上的連結

連結性組織不僅僅是東德政黨法第 20a 條第 3 項的法律主體，而著重於經濟與商業關係。此外，其亦強調交織或者串連（Verflechtung）的存在。該交織是指，得以確信其所持有的財產是由政黨潛在財務的一部所構成⁵⁶。關於財務觀察的主要面向主要是依個案來定。而連結性組織的財務連結是指其財產源於政黨，主要是德國統一社會黨（SED），或者是透過政黨的行為來供應該組織。而單從黨國時期財政預算的支出，用來挹注該組織，並不構成此一財務連結⁵⁷。

另關於連結性法人（公司）的認定，其連結性乃始於政黨以及連結性

modernen politischen Frauenverband, 2001, S. 65; Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR (Hrsg.), Die gesellschaftlichen Organisationen in der DDR. Stellung, Wirkungsrichtungen und Zusammenarbeit mit dem sozialistischen Staat, 1980, S. 61 ff.

54 Sven Berger, a.a.O., S. 109.

55 Barbara Koelges, a.a.O., S. 77.

56 Sven Berger, a.a.O., S. 110.

57 Sven Berger, a.a.O., S. 108 f.

組織為其提供設立資金或者營運資金。對此，如前所述，德國政黨財產委員會業已制定關於東德政黨法第 20b 條關於聯結性的準則（*Kriterien der Verbundenheit im Sinne von § 20b PartG-DDR*）可供參考。除此之外，當政黨及其聯結性組織的財產業已流入的法律主體或者由政黨財產所分立出來（*Ausgründungen*）的法律主體，乃構成財務上的連接⁵⁸。財務上的連接並不依賴其成立的時點以及資金流入的時點，而應注意公司負責人前後登記的變化、股東的人事組成以及公司決策的獨立性等相關指標⁵⁹。

舉例而言，民主德國婦女聯合會（DFD）的財務的主要收入源自於國家的資助（50%），其次為會費（39%）以及其他從事政治活動的收入⁶⁰。值得注意的是，民主德國婦女聯合會和德國統一社會黨（SED）並未有常態性的財務連結，其仍被定義為其政黨之聯結性組織。可得而知，聯結性組織在認定上並非應完全具備政治工具、組織和財務三者的要件，而仍係依個案來加以判定。

小結以言，在德國財務委員會採取聯結性政治組織與聯結性法人的二分下，聯結性政治組織的認定較為偏重政治工具化的要素。易言之，該政治組織或者群眾組織被黨所用的工具角色是被強調的。該組織不僅應服從黨的定位、行動、組織與紀律，更應將黨的基本思想、價值與目標來加以貫徹。因此，在黨國一體的時代下，這些組織社團的成立並非是彰顯結社自由的勇氣，而僅係依附政黨獨裁的手段工具。另一方面，在聯結性法人的認定上，德國政黨財務委員會業已制定聯結性的準則，藉由觀察政黨與公司間的人事與財務關係，來規制政黨脫法行為。最後，德國政黨財務委員會也強調其對於聯結性政治組織和法人的認定是經得起司法審查的檢驗⁶¹。

58 OVG Berlin, Urt. V. 13. 3. 1992- 2 B 34. 91= ZIP 1992, 1184.

59 ZIP 1992, 1184 (1189).

60 Barbara Koelges, a.a.O., S. 70.

61 Bericht der Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der DDR über das Vermögen der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED) jetzt: Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS) des Freien Deutschen Gewerkschaftsbundes (FDGB) der sonstigen politischen Organisationen, a.a.O., S. 207.

肆、德國行政法院關於政黨聯結性組織與法人的相關裁判

依據德國財務委員會第二次期中報告的統計，關於東德財產的紛爭訴訟乃超過三百件⁶²，其中最主要的案件類型乃是聯結性法人的認定。此一緣由乃係 SED-PDS 政黨於 1989 年 12 月 1 日通過保全 SED-PDS 措施的決議（Beschlüsse Maßnahmen zur Sicherung des Parteivermögens SED-PDS）⁶³，而開始透過金融手段來有效率的應用財產，進而在 1989 年 10 月 7 日基準日之後設立許多公司來移轉相關資產。在此一過程中，不僅是 PDS 政黨的組織企業部門（OEB Fundament）開始設立公司移轉資產，亦包含德國統一社會黨（SED）的聯結性政治組織，例如民主德國婦女聯合會（DFD）和自由德意志青年團（FDJ）也開始設立公司來移轉其資產。對此，本文擬就德國行政法院對民主社會主義黨（PDS）、民主德國婦女聯合會（DFD）和自由德意志青年團（FDJ）及其聯結性法人的三個裁判意旨來分段敘之。

一、民主社會主義黨（PDS）及其聯結性法人案

在 1992 年 3 月 13 日德國柏林高等行政法院的判決中，法院乃首先闡明東德政黨法的規範意旨與擴及適用的可能，即：

„即使「在 1989 年 10 月 7 日基準日之後」以及「1990 年 7 月 1 日東德政黨法生效之前」或者「係由（舊）政黨作為主要出資者所開立的公司」，倘若該公司所對應的財務內容乃符合「聯結性的法人」之判準，則視為東德政黨法第 20b 條的「聯結性的法人」。立法者的目的係以查明舊政

62 Zweiter Zwischenbericht der Unabhängigen Kommission, a.a.O., S. 11.

63 Bericht der Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der DDR über das Vermögen der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED) jetzt: Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS) des Freien Deutschen Gewerkschaftsbundes (FDGB) der sonstigen politischen Organisationen, a.a.O., 201 ff., 359 ff., 768 ff.

黨的整體財產以及防止其（相關部分）財產未受管制的移轉為核心。而以漏洞填補的方式將「同意保留」和「信託管理」擴及適用在基準日以後所成立的公司是合理的，只要該公司呈現出其獨立法律人格是由政黨分立出來（Ausgründungen）以及其經濟條件是完全或大部份源自於（舊）政黨的財產。⁶⁴

而從上述的說理中可發現法院乃基於立法者的目的解釋，將「在 1989 年 10 月 7 日基準日之後成立的公司」以漏洞填補的方式納入東德政黨法的規範。除此之外，該法院乃更進一步的說明聯結性法人的判準，即：

„ 依據東德政黨法第 20a 和 20b 條，判斷法人是否為聯結性公司的首要乃在於財務關係。政黨法規範的意義與目的係去收回政黨和其聯結性組織利用其壟斷性權力且牴觸法治國原則所取得的財產。進而，在財產法的觀點上乃可促成政黨機會平等。對此，基於同一事理，政黨及其相關資金應同樣受其規範來檢驗其財產來源。儘管這些資金並非受該政黨直接管理，而是透過相近的組織（nahestehende Organisationen）來召喚（abrufbar）使用。⁶⁵

„ 聯結性組織不僅僅是東德政黨法第 20a 條第 3 項的法律主體，而著重於經濟與商業關係。此外，其亦強調交織或者串連（Verflechtung）的存在。該交織是指，得以確信其所持有的財產是由政黨潛在財務的一部所構成。⁶⁶

„ 在細項上，如同以往聯結性組織的定義，公司負責人前後登記的變化、股東的人事組成以及公司決策的獨立性亦為相關指標。而當新設公司的財務結構被確認為是源於政黨財產時，則其應視為一聯結性公司。⁶⁷

另外，關於政黨聯結性組織的認定，該法院不僅引用德國政黨財務委員會的見解：„ 就此而言，德國政黨財務委員會在個案上，對組織和群眾

64 OVG Berlin, Urt. V. 13. 3. 1992- 2 B 34. 91= ZIP 1992, 1184 f.

65 ZIP 1992, 1184 (1188).

66 ZIP 1992, 1184 (1188).

67 ZIP 1992, 1184 (1189).

組織的聯結性 (Verbindung) 採取下列見解：「該組織對於政黨而言，特別是德國統一社會黨 (SED)，被視為係一重要的元素 (wesentliches Element)，用以穩固政治權力並被其所控制。其判準為該組織在描述上是一重要的元素，用以維護東德時期的政治統治系統，德國政黨財務委員會將東德國家陣線 (Nationale Front) 的成員全數列入」⁶⁸。此外，其更進一步地闡明行政法院的判準是以「其財產源於政黨 (主要是 SED 政黨) 或者是透過政黨的行為來供應該組織⁶⁹」來加以認定。

二、自由德意志青年團 (FDJ) 及其聯結性法人案

在有關自由德意志青年團 (FDJ) 所屬的公司是否為其德國統一社會黨 (SED) 的聯結性法人的行政訴訟，德國柏林行政法院先於 1991 年 9 月 11 日作出相關判決，其認為：

„ 本院已在 1991 年 6 月 5 日的判決中對於東德政黨法第 20a 條第 1 項有關政黨及其聯結性組織、法人和群眾組織作出解釋。東德政黨法第 20a 條第 2 項、第 20b 條第 1 項和第 2 項所稱 (政黨) 之聯結性組織、法人和群眾組織的判定並非依據一個形式的準則，而係以財務評價來作為特別優先。再者，則須考量政治上以及其他面向上的交織或串連 (Verflechtung)。此一解釋展現了東德政黨法第 20a 和 20b 條的主要目的，該規範條文乃著眼於黨國一體，而欲終結其牴觸憲法下國家與社會同一所生的的財產分配，進而回歸並符合兩德統一條約的意旨。德國統一社會黨 (SED) 在東德時期的權力濫用不僅僅是以直接的形式來進行，相對於德國統一社會黨 (SED) 仍有一些特定的獨立組織，例如民主同盟 (Demokratischer Block) 和國家陣線 (Nationale Front)，其亦透過間接且多元的方式來達成。對於這些形式上獨立的組織乃完全沒有理由不將其納入東德政黨法第 20a 和 20b 條的聯結性 (Verbundenheit) 之規範。在此一脈絡下，東德政黨法第 20a

68 ZIP 1992, 1184 (1188).

69 ZIP 1992, 1184 (1189).

條第 3 項強調財務觀察的重要性，並非是毫無意義的。⁷⁰

進而，在政黨聯結性組織與法人的操作上，該行政法院乃勾勒出政黨、政黨聯結性政治組織和其公司法人三者的關係圖。該法院乃首先認定原告公司接收了自由德意志青年團（Freie Deutsche Jugend, FDJ）超過三百筆的不動產，而為其法定管理人。在此一財務關係上，該公司毫無疑問地為東德政黨法第 20a 和 20b 條所欲規範的聯結性法人⁷¹。再者，該法院以為：

„原告作為自由德意志青年團（Freie Deutsche Jugend, FDJ）下具有單一獨立的法人格而為德國統一社會黨（SED）的聯結性法人。自由德意志青年團乃為德國統一社會黨（SED）的青年組織。依據 1963 年 1 月 19 日 SED 政黨的黨綱（§ 7 Statuts der SED）：「自由德意志青年團（FDJ）是德意志民主共和國下社會主義之青年組織，而為黨的有效幫手和後備軍（Reserve）。」自由德意志青年團幫助黨，教育青年能在社會主義的精神下，去積極地參與社會主義的建設並且去捍衛社會主義的母國。自由德意志青年團幫助並培育新一代年輕人全面的發展，而去社會主義式的工作、社會主義式的學習、社會主義式的生活。在自由德意志青年團的決議中，其業已認識其在勞工階級的政黨具有領導的角色。⁷²

最後，該法院乃基於上述之論證，不僅畫出政黨、政黨聯結性政治組織和其公司法人三者的聯繫，亦闡明「政治工具角色」和「財務聯繫」對於認定聯結性政治組織和法人的內涵。

三、民主德國婦女聯合會（DFD）及其聯結性法人案

柏林行政法院曾於 1995 年 3 月 23 日在有關德國統一社會黨（SED）、民主德國婦女聯合會（DFD）及其聯結性法人的判決中亦提及政黨聯結性組織與法人的認定標準。該行政法院認為：

70 VG Berlin, Beschl. v. 11. 9. 1991- VG 1A 212. 91= ZIP 1992, 582 (587).

71 ZIP 1992, 582 (586).

72 ZIP 1992, 582 (587).

„原告雖有獨立的法人格，惟在經濟上卻完全依賴民主德國婦女聯合會（DFD）而為德國統一社會黨（SED）的聯結性組織。民主德國婦女聯合會（DFD）是政黨和群眾組織民主同盟（Demokratischer Block）的一部分，此外，亦有德國統一社會黨（SED）、德國農民民主黨（DBD）、德國基督教民主聯盟（CDU）、德國自由民主黨（LDPD）、德國國家民主黨（NDPD）、德國自由工會聯合會（FDGB）、自由德國青年團（FDJ）、民主德國婦女聯合會（DFD）、文化聯盟（Kulturbund）之其他成員。民主同盟（Demokratischer Block）被視為一個友好合作的工作小組，用以意見交換，並將各方政黨和群眾組織意志的形成（Willensbildung），用以統合在德國統一社會黨（SED）的領導下。民主德國婦女聯合會（DFD）是國家陣線（Nationale Front）的成員並可派任人民大會的國會議員以及地方議會的議員。在民主德國婦女聯合會 1975 年的章程中，已說明其在國家陣線（Nationale Front）的決議下，一同於其他政黨和群眾組織相互連結與合作。”⁷³

從上述的論證可發現，該法院對於政黨聯結性組織與法人的認定是以「國家陣線的成員」和「經濟上的完全依賴」來作為判準，依然強調政治與財務面的基準，而認同德國政黨財務委員會對於政黨聯結性組織與法人的認定標準。

小結以言，觀察上述三個判決的論證說理可以發現，行政法院原則是肯認德國政黨財務委員會對於政黨聯結性組織與聯結性法人的二分和其判準。在政黨聯結性組織的方面，行政法院亦引用了德國政黨財務委員會所謂「重要的元素（wesentliches Element）之用語」，並加以強調其政治工具的角色與國家陣線和民主同盟的合作模式。另一方面，在政黨聯結性法人的部分，法院的論證內容亦不離德國政黨財產委員會所制定「東德政黨法第 20b 條關於聯結性的準則（Kriterien der Verbundenheit im Sinne von § 20b PartG-DDR）」⁷³。對此，可說是行政法院相當尊重德國政黨財務委員會的判定。行政法院亦透過目的性解釋，以漏洞填補的方法來避免脫法行為，並

⁷³ VG Berlin, Beschl. v. 23. 3. 1995 -VG 26A 137. 94.

對政黨聯結性組織與法人的概念加以補充，進而使在基準日以後所成立的政黨聯結性法人均納入東德政黨法第 20a 和 20b 條的規範內。

伍、比較法下的代結論

政黨附隨組織的定義乃業已於我國黨產條例第 4 條第 2 款：「附隨組織：指獨立存在而由政黨實質控制其人事、財務或業務經營之法人、團體或機構；曾由政黨實質控制其人事、財務或業務經營，且非以相當對價轉讓而脫離政黨實質控制之法人、團體或機構。」加以明文，然而該條所指「實質控制」、「人事」、「財務」和「業務經營」的概念定義仍尚未明確。對此，本文乃以繼受法和比較法的觀點來析論東德政黨法第 20a 和 20b 條「政黨及其聯結性組織、法人和群眾組織」的規範目的、概念範圍、定義操作以及裁判解釋。

著眼於臺灣和德國對於政黨「附隨組織」和「聯結性組織和法人」的規範目的，可得發現其二者均係以查明並收回過往政黨濫用權力壟斷而違反法治國原則所取得的整體財產，用以建立財產法上的政黨機會平等。而政黨「附隨組織」和「聯結性組織和法人」的概念功能，均係以防止其財產未受管制的移轉或者政黨其他脫法行為來加以構建。準此，在此一相同規範目的之前提下，使得我國黨產條例之「政黨附隨組織」以及東德政黨法之「政黨及其聯結性組織、法人和群眾組織」二個不同法秩序的內涵，得以相互引導並參考。

在上述有關德國政黨財務委員會、行政法院和學說的相關見解中，「政黨及其聯結性組織、法人和群眾組織」的定義業已發展為「聯結性政治組織」與「聯結性法人」的二分。在「聯結性政治組織」的方面，除考量聯盟政治、民主同盟與國家陣線的歷史性合作平台外，在政治工具化的連結、透過組織上融合的連結和財務上的連結之三要素判斷上，則應著重於政治工具化的歷史描述，用以判斷該組織是否在黨國時期的統治系統下為一重要的要素。另一方面，在「聯結性法人」的判定上，德國政黨財務委員會則另為制定「關

於東德政黨法第 20b 條的聯結性準則」，來特別強調三要素下財務連結的具體態樣。

對比我國黨產條例有關「政黨附隨組織」的概念範圍，其第 4 條第 2 款前段：「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」的定義操作上，該「或」的文義解釋範疇中，得以參考德國法上「聯結性政治組織」與「聯結性法人」的二分，發展出更為細緻的判準。申言之，我國附隨組織的概念可被理解為一個上位概念，而涵蓋「聯結性政治組織」與「聯結性法人」兩個規範對象。至於在我國「聯結性政治組織」的判準上，立法者業已明文「人事、財務或業務經營」之三基準，比較德國法「組織上融合的連結、財務上的連結和政治工具化的連結」之三要素，得以發現其在人事與財務的內涵上乃並無二分。若論其「業務經營」與「政治工具化」的差異，則得以「政治組織就其業務內容而可視為黨國體制統治之重要工具」來取得一致，而仍不離本法「業務經營」文義解釋之範疇。另外在，聯結性法人的論斷上，財務上的觀察均被臺灣和德國的規範所提及，而在同一規範目的之基礎上，參考德國政黨財務委員會所制定「關於東德政黨法第 20b 條的聯結性準則」，乃有助於我國在財務面上相關認定的發展。

不可否認的，在引介德國法以及相關法理時，時常面臨是否「外國的月亮比較圓」、「仿效德國法」、「為何不建立自身判準」的質疑。對此，本文認為透過德國與臺灣關於不當黨產處理法制的比較乃有助於認識問題與規範的本質，進而得以思考概念範圍、操作定義、設立判準、解釋方法與裁判論證的內涵，使得法律條文能正確地適用在規範目的與規範事實之間，進而產生法的實效力。誠然，不當黨產處理法制或者整體政黨法學 (Parteienrechtswissenschaft) 的發展是偏向實用主義的⁷⁴。在德國政黨財務委員會的最終報告上，其亦強調不當黨產的處理是一門「由做中學」

74 Martin Morlok, *Notwendigkeit und Grundzüge einer Parteienrechtsdogmatik*, in: Peter Brandt / Andreas Haratsch / Hans-Rüdiger Schmidt (Hrsg.), *Verfassung - Parteien - Unionsgrundordnung: Gedenksymposium für Dimitris Th. Tsatsos*, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 19-36.

„learning by doing “的學問⁷⁵。因此，正確地理解德國模式的相關經驗，借鏡其規範脈絡的法理內涵，進而充實和發展自身的不當黨產處理法制與相關法律理論，乃可作為我國黨產研究的實用路線。

⁷⁵ Bundesministerium des Innern, Schlussbericht der Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der DDR, 2006, S. 11.

Interpretation of Affiliate Organizations under the GDR's Party Law (PartG-DDR)

Ren-Jyun Huang *

Abstract

The Act Governing the Settlement of Ill-gotten Properties by Political Parties and Their Affiliate Organizations was approved on 25 July 2016 in Taiwan. After that, The Ill-gotten Party Assets Settlement Committee was founded by the Executive Yuan on 31 August 2016. It made considerable progress toward the Rule of Law in the sphere of party competition.

Yet fundamental questions on the relevance of ill-gotten party assets are underanalyzed, if examined at all: How should we identify affiliate organizations of political parties? How should we interpret legal elements of affiliate organizations, such as financial, personal and operational elements? Does each component of affiliate organizations have the same probative force?

The experience of the Independent Commission for the Auditing of East German Parties Assets (Unabhängige Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der DDR) plays a key role in finding constructive answers to these questions. This Article explores the concept of the political parties and related organizations, legal persons and mass organizations (Die Parteien und die ihnen verbundenen Organisationen, juristischen Personen und Massenorganisationen) under the GDR's Party Law (PartG-DDR). Making reference to the GDR's Party Law, we can identify the content and nature of this concept, and thereby examine and advance its development in Taiwan.

* Ph.D. Candidate, Faculty of Law, Ludwig Maximilian University of Munich.

Keywords : Ill-gotten party assets, affiliate organizations, Act Governing the Settlement of Ill-gotten Properties by Political Parties and Their Affiliate Organizations, Ill-gotten Party Assets Settlement Committee, Party Law.