

# 黨營事業不當黨產處理之合憲性與難題： 以臺南地區接收日產為例

李孝悌\*

## 目次

### 壹、前言

### 貳、黨營事業接收日產的概況

- 一、臺灣接收日產的概況
- 二、黨營事業接收之日產

### 參、不當黨產處理條例的合憲性爭議

- 一、實質法治國與禁止法律溯及既往之釋疑
- 二、無時效制度適用的爭議
- 三、個別性法律的疑義

### 肆、追回不當財產法律適用之難題

- 一、複雜的公私法關係交錯
- 二、返還範圍的計算困難
- 三、機關間行政協助不當取得財產註記

### 伍、結論

\* 國立高雄科技大學通識教育中心助理教授·輔仁大學法學博士。

## 摘要

日治時期在臺灣所遺留之日產，於戰後原本應移交給國民政府成為國家或地方自治團體所有的土地、房屋、動產等財產，中國國民黨卻透過各式手法鯨吞蠶食了應歸屬於國家的財產。學者研究指出，黨營事業接管兩大類日產：撥歸給國民黨經營的戲院；及其他會同臺灣省長官公署接管的文化事業。本文以位於臺南府城地區日產為例，分析國家追回所該等財產面臨的法律爭議。然而，不當黨產處理委員會依據「政黨及其隨附組織不當取得財產處理條例」（以下簡稱「不當黨產條例」）替國家追回財產的同時，該條例亦面臨諸多違憲的質疑，本文則試著從禁止法律溯及既往原則、時效制度適用、個別性立法的問題，試著回應與論述其合憲性。同時，針對目前黨產會適用不當黨產條例，在追索不當黨產過程中，所觀察到將面臨公私法適用的交錯、如何計算返還範圍的難題。再者，基於保障安全之意旨，建議對於有爭議之虞的不動產，先採取類似公法上事實行為的註記，藉以保障善意第三人之權益。

**關鍵字：**黨營事業、日產接收、禁止溯及既往、不當黨產

## 壹、前言

政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例（以下簡稱「不當黨產條例」）從民國 91 年法務部擬定草案送立法院審議起，其間經過兩次政黨輪替近 15 個寒暑，時至民國 105 年 8 月方正式立法通過公布生效。此法通過象徵我國民主化後對於轉型正義議題的處理，彷彿理想圖像上又多完成一角。同年 12 月據媒體報導，時任行政院不當黨產處理委員會（以下簡稱「黨產會」）主任委員顧立雄前往台南市政府，與當時賴清德市長討論不當黨產的調查與追討過程，並瞭解市府針對位於臺南市的不當黨產清查狀況。基於行政協助之立場，賴清德市長當場將市府主動清查及持有的三份不當黨產資料，交由顧立雄主任委員攜回，並向顧主委表示，不當黨產處理委員會對於台南市不當黨產如有囑託辦理限制登記之必要，市府全力依法配合辦理，以落實保全措施，貫徹確保不當黨產返還效果之立法意旨。賴清德市長指出，政黨及其隨附組織不當取得財產處理條例（不當黨產處理條例）施行後，市府即全面清查轄區內之不當黨產，目前掌握的資料大致上為三個面向，公告上網的有土地 36 筆、建物 15 筆，並已另外掌握到登記於疑似國民黨附隨組織名下的 36 筆土地及 53 筆建物，根據民國 105 年的公告現值計算的話，估計有八億二千萬多元。<sup>1</sup>

臺南市政府積極配合黨產會調查的拋磚引玉下，值得我們以此為例重新審視，在過去日治時期所遺留之日產，原本應移交給國民政府成為國家或地方自治團體所有的土地、房屋、動產等財產，究竟透過何種方式轉移到中國國民黨或其黨營事業，本文將以部分臺南府城中

1 民視新聞，黨產會台南查黨產 賴清德率先送清冊，<https://tw.news.yahoo.com/%E9%BB%A8%E7%94%A2%E6%9C%83%E5%8F%B0%E5%8D%97%E6%9F%A5%E9%BB%A8%E7%94%A2-%E8%B3%B4%E6%B8%85%E5%BE%B7%E7%8E%87%E5%85%88%E9%80%81%E6%B8%85%E5%86%8A-114524849.html>。最後瀏覽日：2017/10/20。

日產後由黨營事業所接收作為案例說明。再者，黨產會在適用不當黨產條例追討這些原應屬於全民所有的財產時，不當黨產條例仍應在民主憲政法治國家的憲法下，受到合理檢驗與論述其法理上正當性，以正面回應反對之政黨或質疑意見，使得黨產會執行追討不當黨產在法理上，更可站立得穩。最後，本文寄望藉由臺南府城追溯黨營事業所接收日產為例，舉出目前法規適用上可能出現的難題與困境，並試圖提出粗淺的解決建議，以供來日黨產會之參考。

## 貳、黨營事業接收日產的概況

### 一、臺灣接收日產的概況

自馬關條約割讓臺灣至戰後歸還，臺灣與中國已經長達 50 年左右的分隔，戰後接收勢必面臨社會、經濟、政治、民生等各方面衝擊，由於中國的政府機關與人員對臺灣的高度陌生。因而開羅會議後，當時國民政府內部便設立「臺灣、東北調查會」，臺灣調查委員會由當時蔣介石委員長之親信陳儀主持，也確立日後接收臺灣由陳儀負責。<sup>2</sup> 依據當時中央政府所頒定「復原計畫綱要」而擬定的「臺灣接管計畫綱要」作為接管臺灣的指導方針，其中關於第 78 條至 80 條日治時期的官有、公有土地或其他應歸公之土地，應於接管後一律收歸國有；至於日本人私人土地則於接管後調查是否為非法取得，分別收歸國有或發還其臺籍業主。<sup>3</sup> 然而，出任臺灣省行政長官公署擔任行政長官且於民國 34 年 10 月 25 日代表國民政府主持日本受降儀式的陳儀，

---

2 何鳳嬌，戰後初期台灣土地的接收與處理（1945-1952），政治大學歷史系博士論文，2003 年，頁 80-81。

3 張瑞成 編，光復臺灣之籌畫與受降接收，初版，中國國民黨中央委員會黨史會委員會，1990 年，頁 96。

因其思想深受孫文先生三民主義與英國工黨的社會主義影響，<sup>4</sup>故希望在臺灣的黨政軍能徹底實現三民主義，主張臺灣採用黨政軍統一接收的方式，不同於其他省分有主導臺灣省成為特殊化的傾向。<sup>5</sup>或許，此種背景影響下在臺灣的中國國民黨黨營事業能順利接收日產的潛在原因之一。

陳儀為了對台灣實施黨政軍的全面接收，由臺灣省行政長官公署與警備總部合組接收委員會，統攝一切接收事宜，整個接收工作可分為民政與軍事兩大系統。全臺各地日本人的公、私財產之接收，公有產業是民國 34 年 11 月由臺灣省接收委員會開始分組接收，或是指定機關派員監理接管。在國民政府接收規劃中，臺灣與東北同屬於淪陷區，不同於中國各省成立收復區全國性事業接收委員會，國民政府在東北設置敵偽事業資產統一接收委員會、臺灣由行政長官公署下設置日產處理委員會。在此規劃下，臺灣的日本人私有產業除由臺灣省行政長官公署視省內各機關業務需要，指定接收者外，一律由日產處委會或日產處委會各縣市分會接收。由於負責接收日產的機關眾多，臺灣省行政長官公署為了解各機關業經接收或監理之日本人公、私財產狀況，乃規定於民國 35 年 2 月 28 日以前，要各接收機關檢具清冊送交臺灣省接收委員會日產處委會。<sup>6</sup>

以臺南延平戲院的前身宮古座戲院為例，在日治時期宮古座的興建源起於臺南市營劇場的規畫，官方提供戲院用地，並主導協調集資，介入戲院興建極深，但是最終仍是由民間出資興建，故宮古座的

---

4 賴澤涵，陳儀和二二八事件，收錄於張炎憲 主編，歷史文化與台灣 四，初版，臺灣風物雜誌，1996 年，頁 245。

5 鄭梓，戰後台灣的接收與重建，臺灣現代史研究論集，初版，新化，1994 年，頁 241。

6 關於戰後臺灣地區接收日產準備介紹，可參見何鳳嬌，註 2 前揭論文，頁 98-104。

所有權並未歸於官方單位，而是歸於民間以公司（會社）形式經營。<sup>7</sup>雖然屬於日本人民私人所有，據當時行政院所頒行的「收復區敵偽產業處理辦法」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。」<sup>8</sup>因此，臺南的延平戲院可列入臺灣省行政長官公署接收日產之範圍，但接收後應屬於國家所有之國有財產。至於日治時期的臺南放送局、位於臺南的台南新報、台灣新報等新聞媒體事業，依據「收復區敵偽產業處理辦法」第 3 條之規定，「文化事業由省市政府接收。」<sup>9</sup>故而，新聞報社、廣播電台之財產則可由臺灣省行政長官公署接收，收歸地方自治團體的省所有。

## 二、黨營事業接收之日產

民國 34 年對日戰爭甫告尾聲，國家百廢待興，中華民國憲法尚未施行，國家法律制度的完備度自然無法跟今日同日而語。當時中國國民黨是以何種法規範做依據，使其黨營事業接收日產，仍值得吾人注意，否則難以評價該政黨取得前述日產是否真屬不當。據學者王泰升教授之研究，戰後國民政府接收臺灣時，中國國民黨與國家之間具有特殊的「以黨治國」關係。因當時國家根本大法為「訓政時期約法」（以下簡稱「約法」），約法第 2 條雖規範中華民國之主權屬於國民全體，第 31 條則規定人民選舉權由國民政府「訓導之」，並無真正產生人民代表機關，故約法第 30 條乃規定，「訓政時期，由中國國民黨全國代表大會，代表國民大會，行使中央統治權。」由於中國國民黨有權控制中央政府，故約法第 72 條規定，國民政府之主席及委員，由中國國民黨中央執行委員會選任。至於國家的統治權限行使，

7 厲復平，日治時期臺南市宮古座戲院考辨，戲劇學刊，第 25 期，2017 年 1 月，頁 22。

8 王泰升，中國國民黨的接收「日產」為「黨產」，律師雜誌，第 245 期，2000 年 2 月號，頁 105。

9 轉引自王泰升，註 8 前揭文，頁 106。

包括行政、立法、司法、考試、監察及軍事委員會在內，則是由「國民政府」來行使。亦即，中國國民黨代替全體國民指揮各個國家機關，「黨」的意志，決定了「國」的行為，<sup>10</sup>使其成為在訓政時期法律體制上特殊的地位。

從民國 36 年到民國 80 年代，國民黨的黨產積累達到了數以千億計的天文數字，依據學者李福鐘教授研究，通過歷史的考查，如此龐大的黨產取得方式至少包括了五種型式：（1）接收日產；（2）佔用國有財產；（3）國庫通黨庫；（4）黨營企業；（5）強徵人民財產。<sup>11</sup>其中接收日產部分，王泰升教授則認為中國國民黨其黨營事業接管了兩類的日產：其一，撥歸給國民黨經營的戲院；其二，其他會同臺灣省長官公署接管的文化事業。<sup>12</sup>

依據民國 90 年 3 月監察院調查報告，中國國民黨於民國 34 年第 6 次全國代表大會第 16 次會議通過，將電影事業列為黨營事業範圍。案經中國國民黨中央執行委員會財務委員會 35 年 11 月 20 日京務字第 411 號函行政院略以：「案據台灣省執行委員會主任委員李翼中電稱：『本省黨費所需甚鉅，經一再向陳長官洽商，現已允將本省接收日人公私產業項下所有電影戲院撥歸本會經營，惟事關日產移轉，須經行政院核准，日內將由長官公署電院請示，本案尚能實現，台灣全省黨費已可自給，乞函行政院准予照撥，……』自此開啟日產戲院移交給中國國民黨作業，後經台灣省行政長官公署宣傳委員會與中國國民黨雙方公文往返，台灣省行政長官公署宣傳委員會於民國 36 年 1 月 30 日令將該等戲院交由中國國民黨台灣省黨部，並由台灣省黨部成立台灣電影事業股份有限公司經營之。」並經台灣省行政

10 王泰升，前揭註 8 文，頁 108。

11 李福鐘，國民黨黨產取得之類型分析，台灣史學雜誌，第 5 期，2008 年 12 月，頁 139-167。

12 王泰升，前揭註 8 文，頁 105-107。

長官公署於 36 年 4 月以署產（36）處字第 2517 號代電呈南京行政院院長張鈞鑒：「查本省接收日資電影事業前經秉承中央意旨飭由本署宣傳委員會會同日產處理委員會將大世界戲院等十九單位移交中國國民黨台灣省黨部接管，並經以署（36）產字第 1663 號電呈核備在案。……」<sup>13</sup>該調查報告指出，按相關檔案及史料文件顯示，該十九家戲院係臺灣省行政長官公署宣傳委員會接收日資電影戲院，移交予中國國民黨臺灣省黨部接管經營，既係撥歸該黨經營，該黨對於該十九家戲院應僅有經營權而無所有權。<sup>14</sup>十九間戲院中，位於臺南府城者為延平戲院（股分十萬元，日人佔十分之九餘為省民股）與世界戲院（獨資）<sup>15</sup>，即可歸類為第一種由黨營事業接收的日產。

至於其他文化事業的接收部分，王泰升教授研究認為，此部分是中國國民黨內部的中央執行委員會宣傳部，以「中央宣傳部接管臺灣文化宣傳事業計畫綱要」（以下簡稱「接管綱要」），要求當時臺灣省行政長官公署「查照」。依據接管綱要第 2 條：「偽敵機關或私人經營之報社、通訊社、出版社及電影製片場、廣播台等，一律予以查封由本部會同省長官公署接管。」於是政黨所屬機構便接管了原本應屬於國有的文化事業。第 4 條則規定：「台北南海日報（即前台灣日日新聞）改組為光復日報，由中部宣傳部派員前往主持，其餘台北之臺灣新民報，台南之台南新報、台灣新報，及台中之台灣新聞，高雄之高雄新報……，由本部特派員與公署會商處理辦法呈中央核准後實施。」民國 35 年設立之中華日報座落於臺北市松江路 131 號土地（地號：中山區長春三小段 288 號），日治時期屬於「臺灣住宅營

13 當時移交接管的公文往返可參見，監察院調查報告，監察院（90）年財調字第 0029 號，頁 7-9。

14 監察院調查報告，監察院（90）年財調字第 0029 號，頁 8。

15 監察院調查報告，監察院（90）年財調字第 0029 號，附表二：台灣省行政長官公署宣傳委員會移交中國國民黨經營之日產電影院一覽表。

團」所有<sup>16</sup>，屬於撥歸省營的日產，亦即由中國國民黨所屬機構或黨營事業占有使用並收益，至民國 57 年間原為臺灣省公產管理處的國有財產署，再將前述土地賣給中國國民黨所屬的中華日報。<sup>17</sup>此外，中華日報位於臺南國賓大樓土地，亦係於民國 52 年依據臺灣省政府 42 年府產字第 70343 號令，由當時管理機關為土地銀行，「轉帳」給予中華日報社股份有限公司（以下簡稱「中華日報社」），但該筆土地原為「株式會社台灣新報社所有」，即屬於前述文化事業的日產，中華日報社依前開 42 年府產字第 70343 號令向地政機關登記取得土地所有權。此種黨產取得方式，乃是先過渡性地將日產交付予「黨」管理收益、再伺機轉換為由「黨」所有之蠶食式作法。<sup>18</sup>

自監察院對於不當黨產進行調查後，行政院於民國 96 年間亦指示各機關政黨不當取得財產應循司法途徑訴訟追討，財政部國有財產署曾對中華日報社提起民事訴訟，向民事法院請求確認土地所有權存在之訴，並請求塗銷中華日報社所有權登記，認為國賓大樓之基地（地號：臺南市北區公園段 939、939-1、939-2、939-3 號）應仍屬國家所有。訴訟中，國有財產署並主張「轉帳乃行政機關間使用權讓與之撥用結果，非屬物權變動之原因，中華日報社以私法人身分，未支付對價取得系爭土地，並非適法，故該等土地所有權移轉登記應屬無效。」（最高法院 101 年台上字第 2141 號判決）本案經歷近十年訴訟審理，<sup>19</sup>於民國 103 年 11 月間臺灣高等法院臺南分院（以

---

16 梁永煌、田習如 等編著，拍賣國民黨：黨產大清算，初版，聯豐書報社，2000 年 6 月，頁 184-185。

17 梁永煌、田習如 等編著，前揭書，頁 184-185。

18 王泰升，註 8 前揭文，頁 107。

19 本案訴訟歷程：臺灣臺南地方法院 96 年重訴字第 319 號、臺灣高等法院臺南分院 97 年重上字第 102 號、最高法院 99 年台上字第 1862 號、臺灣高等法院臺南分院 99 年重上更(一)字第 23 號、最高法院 101 年台上字第 2141 號、臺灣高等法院臺南分院 102 年重上更(二)字第 2 號。

下簡稱臺南高分院) 102 年度重上更(二)字號第 2 號判決認為，依 42 年府產字第 70343 號令「轉帳」而為移轉所有權登記，應屬無效的物權行為，不發生不動產物權移轉的效力，進而確認中華民國對於系爭土地之所有權仍存在，應准許塗銷中華日報社土地所有權之登記。<sup>20</sup>

臺南高分院於判決中認為，數筆國賓大樓的土地仍應屬於國家所有，主要理由有以下幾點：

一、(42) 年府產字第 70343 號令關於「事由」記載：「為新生報社暨土地銀行申請補償中華日報社撥用機件器材及房地產損失乙案，經奉行政院令，准以各該行社現使用之國有特種房地產轉撥補償，令仰知照」。受文者：「土地銀行」，副本暨清冊 4 紙送中華日報社。由此可知，(42) 年府產字第 70343 號令，是由台灣省政府分別發給土地銀行與中華日報社之命令指示，非中華日報社與土地銀行間物權行為意思表示之往來行文；且內容為轉帳撥用後之損失補償事宜，亦非系爭土地所有權移轉意思表示之合致。故以(42) 年府產字第 70343 號令行文對象及內容觀之，上開令自不得作為土地銀行與中華日報社間就系爭土地所有權移轉合意之物權書面。

二、當時土地登記規則第 17 條規定：「登記，應由權利人與義務人共同聲請之，權利人如因特殊情形，不能覓致義務人共同聲請登記時，得由權利人陳明理由，填具保證書呈請單獨聲請登記」。故依第 17 條之規定，應僅於「特殊情形」及「不能覓致義務人共同聲請」時，始得由權利人單獨聲請之。惟本件移轉義務人為土地銀行，客觀上根本無「特殊情形」以及「不能覓致義務人共同聲請」之情形。易

---

20 從司法院法學資料檢索系統查詢本案的歷來審理判決，於民國 103 年臺南高分院更二審判決後，目前已無進一步判決，中華日報社是否仍繼續上訴，則有待查詢。

言之，依當時土地登記規則之規定，本件性質上不得單獨聲請，然當時地政機關卻同意由中華日報社單獨聲請，顯與當時登記規則之規定不合。

三、不動產物權之移轉，除登記外，物權行為須以書面為之，缺一者，不動產物權之移轉均不生效力。而中華日報社就系爭土地所有權移轉具備意思表示合致之物權行為書面，並無法舉證以實其說，故中華日報社主張系爭土地物權移轉之物權行為業已生效等情，並不可採，應認系爭土地所有權仍屬中華民國所有。從而，國有財產署本於中華民國財產管理機關之地位，訴請確認中華民國對於系爭土地之所有權存在，為有理由。

本案判決對於黨產會追討政黨、黨營事業不當取得之財產相當具有指標性意義，過去黨營事業鯨吞蠶食臺灣省行政長官公署所移交之日產，行政機關以行政命令行文「轉帳撥用」給政黨、或令政黨「接收」日產，並非意味著國家有移轉土地、房屋所有權之意思，解釋上國家應僅將該等日產提供給政黨、黨營事業或附隨組織，替國家占有該等財產而從事「管理、使用或經營」之行為。縱使該等日產原屬於「未經登記之不動產」，基於日產應屬於國家所有或地方自治團體所有的公物，亦不得主張時效取得。

## 參、不當黨產處理條例的合憲性爭議

對於過去威權時期的政黨、附隨組織、黨營事業不當取得之財產，特別是接收自日產的部分，請求政黨、所屬黨營事業或移轉於第三人者，在現行法律制度下處理與回復勢必面臨諸多困難，因此學者建議

應以特別立法方式加以規範。<sup>21</sup>然而，當採取特別立法之際，不論是在草案審議階段或正式立法通過後，對於追討政黨不當取得特別立法的質疑聲浪，從未停止。民國 91 年首次提出法律草案時，行政院法務部雖有針對部分質疑廣泛回答，<sup>22</sup>但民國 105 年不當黨產條例立法通過後，監察院接受民眾陳情調查審議後認為，目前所通過的不當黨產條例有違憲之虞，乃以機關行使職權適用法律有違憲疑義，聲請司法院大法官解釋。<sup>23</sup>黨產會雖為該條例主管機關，但僅以新聞稿澄清監察院在本件陳情案，不符合司法院大法官審理案件法所規定「機關聲請釋憲」的程序要件<sup>24</sup>。本文認為回應部分質疑，仍應深入論述該條例之正當性基礎與破除違憲之疑義，以下遂針對三方面加以回應：是否違反禁止法律溯及既往原則、無權利行使期間的時效適用，以及是否屬於個別性立法而違憲，加以深入分析。

## 一、實質法治國與禁止法律溯及既往之釋疑

首先，不當黨產處理條例第 4 條第 1 項第 1 款對於本法所稱「政黨」的認定，便專指於中華民國 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，顯然臺灣終止動員戡亂後所設立之政黨，不在適用之列。同法第 5 條對於政黨、其附隨組織取得的不當財產，或將不當財產交付、移轉或登記於受託管理人認定的時點，係以回溯自民國 34 年 8 月 15 日開始起算的基準。搭配同法第 3 條規範，處理不當取得財產，「不適用其他法律有關權利行使期間之規定」，

21 王泰升，註 8 前揭文，頁 110。

22 法務部法律事務司，「政黨不當取得財產處理條例」草案問題擬答，法務部，2002 年 9 月 25 日，頁 7-11。

23 監察院調查報告，監察院 (106) 年內調字第 0012 號。<http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=./di/RSS/detail.asp&ctNode=871&mp=1&no=5130>，最後瀏覽日：2017/9/30。

24 黨產會網頁新聞稿，就監察院聲請釋憲之聲明，<https://www.cipas.gov.tw/presses/31>，最後瀏覽日：2017/9/30。

亦即，民法或行政法上請求權的消滅時效、或個別法律的時效制度，不當黨產處理條例將完全排除時效制度的適用。因此，黨產會可追溯的不當取得財產可回溯至民國 34 年 8 月 15 日起開始起算，影響層面相當廣大。以臺南世界戲院與延平戲院為例，中國國民黨台灣省執行委員會於 36 年 1 月 28 日至 2 月 9 日分別派員接收原屬日產的電影院，便可適用本法加以認定是否屬於不當取得財產。然而，立法上為何明定民國 34 年 8 月 15 日未見立法理由中明確說明，也招致學者批評例外法律溯及既往長達 70 年以上，且該日為日本無條件投降日為基準日，與民主化毫無關聯，恐失其正當性。<sup>25</sup>

按憲法上法治國家原則基於法安定性要求與保障人民基本權利，雖原則上禁止「法律溯及既往」，但並非不存在例外。首先，若法律所溯及既往事項有利於人民者，通常並不禁止。例如刑法第 2 條，「行為後法律有變更者，適用行為時之法律。但行為後之法律有利於行為人者，適用最有利於行為人之法律。」通說上認為刑法第 2 條採用「從舊從輕原則」，但書「行為後」法律最有利於行為人者，適用最有利於行為人之法律，顯然是行為後新法律溯及既往適用，因有利於人民仍無違憲之虞。其次，若法律溯及既往事項對於人民權利有所影響、侵害人民權利者，基於人民基本權利與信賴保護的保障，原則上應為憲法所不許。然，法律不溯及既往原則，除在刑法領域外並非絕對，仍容許有若干例外，溯及既往的法律必須具備重大的正當理由外，且需考量信賴保護的問題。李建良教授便曾援引德國聯邦憲法法院見解認為，具備下列情形始例外許可：

---

25 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，臺灣法學雜誌，第 332 期，2017 年 6 月 28 日，頁 110-112。

1. 人民預見法律將有所變更。
2. 現行法律規定有不清楚或紊亂的現象，立法者藉由溯及性法律加以整理、清除者。
3. 現行法律違憲而無效，立法者以新規定予以取代者。
4. 因溯及法律所造成的負擔微不足道。
5. 溯及性法律係基於極為重要的公益上理由，且其重要性高於法安定性的要求者。<sup>26</sup>

舉凡探討轉型正義時，欲追訴過去威權時期侵害人權與不當財產取得時，即面臨是否抵觸法治國家原則之疑義，為解決此難題，國內學說上參酌德國法上見解認為法治國家原則應採取「實質法治國家原則」，法律內容本身亦應符合公平正義。<sup>27</sup>換言之，政黨過去不當取得之財產是否符合「信賴保護」，不當黨產條例溯及既往追回過去政黨、黨營事業從國家轉帳撥用經營權、無償取得、顯不相當價額所獲得財產，是否有其「極為重要的公共利益」之理由以實現公平正義，實為合憲性檢驗重點之一。首先，過去威權時期政黨以其長期執政的優勢，累積了鉅額的資產；並以自身的特權，建構起龐大的營利事業體系，這些黨產與黨營事業本身已違反公平正義的原則。張清溪教授研究認為至少造成下列兩方面的不良影響：一、破壞民主機制：因政黨以黨產利益招徠黨員、凝聚人心，喪失政黨基本理想。且政黨以黨營事業的豐厚資金從事黨務、投入競選活動，對其他政黨形成不公平競爭。黨營事業的營利性質與政商網絡，使政策制訂難以做到公正及

---

26 李建良，法律的溯及既往與信賴保護原則，臺灣本土法學雜誌，第 24 期，2001 年 7 月，頁 85。

27 吳志光，司法與歷史的轉型正義糾葛，第 151 期，2007 年 12 月，頁 43 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，臺灣法學雜誌，第 313 期，2017 年 2 月，頁 111-140。鍾芳樺，追討不當黨產與轉型正義，臺灣法學雜誌，第 315 期，2017 年 3 月，頁 56-59。

利益迴避。二、減損經濟效率與公平：政黨透過特權獲取黨產，扭曲資源配置，造成生產力的損失。且藉由政治權力介入，使黨營事業形成獨占或寡占，傷害市場機能與經濟效率。同時，黨營事業以特權牟利，破壞財富分配的的公平性。<sup>28</sup>

所謂國有財產，屬全國人民所有，政府機關不過是受人民付託，並為人民之利益而代為管理。此即中華民國憲法第 143 條第 1 項規定：「中華民國領土內之土地屬於國民全體」之意旨所在。<sup>29</sup>日產依法接收後原本應屬於國有財產、地方自治團體或原所有權人民擁有，卻移轉給政黨大量國家財產，對於國家財政已經造成重大影響且有違「財政民主原則」。國家的財源取之於人民亦應用之於人民，故國家財產使用、處分應符合民主原則，受人民代表之監督，即便「日產」於日治時期原為日本官方或日本人民所有，但部分日產於馬關條約後日本接收臺灣時，乃強取豪奪自於當時我國臺灣人民之手。如在殖民利益的考量下，為滿足日本母國的利益，臺灣總督府在土地政策上配合殖民需要，展開對台灣人土地的侵占。台灣人對於統治者利用權勢進行不合理的買收或強占雖有反抗，但在高壓的官憲勢力下，不得不屈服，於是在總督府刻意的作為下，導致日本統治者擁有龐大的土地。<sup>30</sup>

我國憲法雖不似日本憲法以專章規範國家財政事項，對於財政事項亦無憲法明文規定「財政民主原則」，但此原則仍可作為我國憲法學理上參考。日本憲法第 83 條規定，「行使處理國家財政之權限，應基於國會之決議。」此處所謂「國家財政」乃是指為達成國家存在任務時，所需調配、管理、使用的必要財源，而行使處理財政的權限

---

28 相關黨營事業與黨產對於經濟影響分析可參見，張清溪，黨營事業之研究，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告（計畫編號：NSC 89-2415-H-002-017）。

29 監察院調查報告，監察院（90）年財調字第 0029 號，頁 10。

30 日治時期日本對於臺灣土地的侵占介紹可參見，何鳳嬌，註 2 前揭論文，頁 17 以下。

必須基於國會的決議，乃是國家財政民主原則中憲法所要求最重要之點，<sup>31</sup>其所延伸原則如，租稅法律主義、國會審議預算等原則等<sup>32</sup>。

我國憲法亦有憲法第 19 條租稅法定主義，與憲法第 59 條、第 63 條立法院審議預算案等相類似規範，從而，國家財政民主原則應可認為亦屬於我國憲法上重要原則之一。國有財產的重要處分與得喪變更，需有國會代表審議通過國有財產之移撥、贈與，或依據國家法律或法律授權之法規命令所為，方可謂合憲。臺灣省行政長官公署與行政院以無法律授權的「行政命令」，便轉帳撥用、或無償移轉日產所有權給中國國民黨、黨營事業或其附隨組織，於憲法施行前的「訓政時期」，法解釋上勉強仍可符合「形式法治國家原則」。但於民國 36 年中華民國憲法開始施行起，此種恣意處分、移轉、撥用國家公有財產之行為，欠缺法規範上民主審議依據之法律、或基於法律授權之命令、或經國會同意對國有財產一般性或原則性之處理授權，即牴觸國家財政民主原則而欠缺其憲法上正當性。誠如司法院大法官釋字第 525 號所指，「經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形，或法規（如解釋性、裁量性之行政規則）係因主張權益受害者以不正當方法或提供不正確資料而發布者，其信賴即不值得保護。」因此，中國國民黨所依據臺灣省行政長官公署與行政院過去移轉國有財產之「行政命令」，實難以符合信賴保護原則之適用。不當黨產條例採取溯及既往的立法，為回復國家與地方自治團體公有財產、維護財政民主原則、健全國家財政制度，保障當時財產被不當收購之私人財產權，進而促進政黨間公平競爭、特許行業間市場交易公平，顯然為追求憲法上極為重大的公共利益，且相較於特定政黨、黨營事業、附隨組織基於不當方式取得財產的信賴利益而言更為重要，故無違憲之

31 佐藤幸治，日本國憲法論，初版，成文堂，2011 年 4 月，頁 525。

32 芦部信喜，憲法，新版，岩波書店，1999 年 3 月，頁 322-326。

虞。

## 二、無時效制度適用的爭議

轉型正義在追訴過去國家、政府不義行為時，最容易碰上與常態法治國家中的時效制度發生衝突與緊張關係<sup>33</sup>。原本常態法治國家中基於法安定的要求、信賴保護原則與保障交易安全，對於長久不行使自己權利者，法律不保障讓自己權利睡著之人，因而設有「消滅時效制度」使原權利人經過一定期間不行使權利，將發生權利行使的障礙，使債務人產生抗辯的事由，無需給付或返還給權利人。<sup>34</sup>甚至，原本無權利者長時間公然和平繼續占有他人之物，對於他人之物長時間處於事實上支配狀態，法律亦給予無權利者取得該物所有權或一定權利的效果，此乃取得時效。在處理政黨於威權時代，或利用法制不備、或法治國家原則尚未成熟的時期、或基於黨國一體的架構下，將剛從日本統治下的日產所有權或經營權以移交、代為接收、轉帳撥用等方式使政黨、其附隨組織、黨營機構對於國家公有財產、動產、不動產等，取得事實上的支配狀態與統領力，甚至進而取得登記該等財產為該政黨、黨營事業所有。對於此等狀態，即使人民基於國民主權者的地位，質疑此等財產取得的正當性，欲敦促政府追回原屬於國家之財產，民主轉型後的政府即使有意追訴，容易面臨時效抗辯之困境。

戰後的日產應移交給中華民國，而非屬於私人或私法人所有者，理論上多數財產應屬於公物的性質。公物是否可適用民法取得時效之

---

33 轉型正義對於過去政權的追訴，除了溯及既往的問題外，甚至需突破追訴時效或請求權時效制度，因而馬上觸及與常態民主法治國家中所強調保障法安定性與人民權益的難題。德國與匈牙利的經驗可參閱，吳志光，司法與歷史的轉型正義糾葛 - 兼論歐洲人權法院關於一九四五至一九四九年德東蘇聯占領區土地改革之裁判，月旦法學雜誌，第151期，2007年12月，頁42以下。

34 民法的消滅時效與取得時效介紹，可參閱，王澤鑑，民法總則，增訂版，三民書局，2000年，9月，頁552以下。

規定，國內通說認為，「公物若允許他人因時效而取得所有權，將與公物之目的相違背」，<sup>35</sup>李惠宗教授修正此見解認為，「公用之公物亦可能廢止，從時效取得的意旨來看，主要是保障一定的公示狀態，實際不必禁止廢止公用後的公物因時效而取得，從憲法保障人民財產權的價值保障觀點，應不必否認人民就廢止後的公物，仍得依時效取得所有權或設定地上權。」然而，李教授仍特別強調，縱然肯認公物得由人民以時效取得，且此人民的解釋可包括「法人」在內，但仍不應該包括政黨在內，蓋政黨係政治性團體，不得作為此種經濟性行為之主體。換言之，政黨不得主張時效取得公物之所有權或地上權。<sup>36</sup>然而，以政黨不得為「經濟性行為」而不適用取得時效制度，似乎仍無法有效說明，何以黨營事業可合法存在並從事各樣經濟行為，如擁有報社、電影公司之股分，卻不得主張時效取得。

若認為不當取得之財產屬於民事法律關係，民法第 125 條通常請求權的消滅時效為 15 年；若認為該等財產屬於公物，則在行政程序法立法前而準用民法時效的結果，仍僅得於 15 年間來行使。另外，可能面臨政黨或黨營事業以「取得時效」、信賴保護原則與法安定性為抗辯，而認為其登記取得所有權於法律上仍有所本。如臺南的延平戲院的土地及建築物所有權，在無特別立法的前提下，國家嗣後請求返還時仍然會面臨政黨、黨營事業以請求權罹於消滅時效作為抗辯。甚至主張占有他人財產之初，明知（非善意、不知情）日產原應歸屬於國家之財產，時至今日超過二十年以上，雖「非善意」且公然和平繼續占有國有財產，已然可符合民法時效取得動產所有權、或不動產登記所有權的要件。<sup>37</sup>在此雙重困境下，不當黨產條例第 3 條乃規定：

35 吳庚，行政法之理論與實用，增訂 13 版，三民書局，2015 年 2 月，頁 185。

36 李惠宗，公物法，收錄於翁岳生編，行政法，3 版，元照，2006 年，頁 342-343。

37 民法中對於他人動產或不動產非善意、不知情的時效取得規定，第 768 條：「以所有之意思，十

「本會對於政黨、附隨組織及其受託管理人不當取得財產之處理，除本條例另有規定外，不適用其他法律有關權利行使期間之規定。」

然而完全排除權利行使期間的時效制度，立法上基於轉型正義，出於解決過去威權體制不得已的困境而採特別立法，雖有違反法治國家原則的法安定性與衝擊交易安全的疑慮，如前段所述法安定性原則基於重大公共利益仍可容許有例外之存在外，並應思考時效制度於民主憲政體制上之意義。關於取得時效制度早年司法院大法官解釋第 291 解釋理由書中便論及，「關於因時效而取得所有權或其他財產權之規定，乃為促使原權利人善盡積極利用其財產之社會責任，並尊重長期占有之既成秩序，以增進公共利益而設。」歷來司法院大法官解釋皆反覆強調「時效制度是為公益而設」（釋字第 451 號）。然不當黨產之原權利人若為於日治時期即喪失原所有權的私人，因接收日產程序導致其無法取得原財產，違論善盡積極利用其財產的社會責任。而原財產權屬於國家或地方自治團體者，既屬公物之性質即排除取得時效之適用。又關於消滅時效制度，新近司法院大法官釋字第 723 號解釋理由書所指，「消滅時效制度之目的在於尊重既存之事實狀態，及維持法律秩序之安定，與公益有關，且與人民權利義務有重大關係，不論其係公法上或私法上之請求權消滅時效，均須逕由法律明定，自不得授權行政機關衡情以命令訂定或由行政機關依職權以命令訂之，始符憲法第 23 條法律保留原則之意旨（釋字第 474 號解釋參照）。」由此觀之，不論公法上或私法上請求權的消滅時效制度應視為「對於原財產權人行使權利的限制」，故司法院大法官採取嚴格的法律保留原則加以檢視相關系爭案件合憲性。不當黨產條例排除時效制度反而對於「原財產之權利人」而言，是保障其財產權之行使不

---

年間和平、公然、繼續占有他人之動產者，取得其所有權。」、第 769 條：「以所有之意思，二十年間和平、公然、繼續占有他人未登記之不動產者，得請求登記為所有人。」

受限制且有回復之可能；原財產屬於國家或地方自治團體者，其返還則有利於國家財產回復的重大公共利益。另外一方面不當黨產條例不適用時效制度，對於政黨、其黨營事業或附隨組織而言，則可能構成其法律上利益、財產的限制或侵害之可能。

因而，本文認為不宜以觀看「單一條文」而輕率指責其違憲，而應同時以比例原則加以檢驗該「條例整體」，雖不適用通常法律中關於權利行使期間的時效規定適用，是否對於人民財產權的限制已逾越比例原則之要求。不當黨產處理條例第 3 條係為突破常態法治國家法律的消滅時效或取得時效抗辯，使追訴政黨不當取得財產成為可能，以免於返還請求權完全落空，該手段有助於本法第 1 條所稱立法目的，「為調查及處理政黨、附隨組織及其受託管理人不當取得之財產，建立政黨公平競爭環境，健全民主政治，以落實轉型正義」之達成。再者，是否為相同有效手段中選擇對人民最小侵害之方式，則應搭配本法「不當財產認定」與「返還範圍」一併檢驗方為適當。本法第 5 條第 1 項對於政黨、附隨組織或其受託人取得不當財產推定是，「從民國 35 年 8 月 15 日起至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」。第 6 條第 2 項前段，針對返還移轉範圍亦強調「財產移轉範圍，以移轉時之現存利益為限。但以不相當對價取得者，應扣除取得該財產之對價。」顯然採用類似民法第 182 條不當得利返還範圍的意旨，<sup>38</sup>兼顧不當得利者的信賴利益與保障第三人權益與交易安全，並無過度侵害人民財產權，仍具備必要性之要求而無違反比例原則。

---

38 民法第 182 條第 1 項：「不當得利之受領人，不知無法律上之原因，而其所受之利益已不存在者，免負返還或償還價額之責任。」

### 三、個別性法律的疑義

從盧梭的社會契約論以來，通常便認為法規應具備一般性與抽象性的要素，因而禁止立法者僅針對特定人或特定對象加以立法。依此原則，方可保障法律內容的平等適用，且使私人對於國家的行為獲得可預測性，而形成發展市場競爭的基礎。同時，立法者制定一般抽象性的法律，立法權始有可能與針對具體狀況適用法規的行政權加以區分。據此，若針對特定人或團體加以適用為前提的個別性法律或措施性法律（Massnahmegesetz），便產生違反平等原則與權力分立的疑慮。<sup>39</sup>李惠宗教授亦指出，德國憲法學界對於個案性法律或措施性法律是否應禁止，在 1950 年代曾有過爭辯，德國聯邦憲法法院亦曾有判決認為，措施性法律在憲法並不禁止，但僅就「預算」有關的事項而言，並非一般化地肯認國會可全面就「個案」一包括具體的人、事、時、地、物等要素予以立法。<sup>40</sup>

我國司法院大法官釋字第 520 號解釋理由書中曾指出：「立法院通過興建電廠之相關法案，此種法律內容縱然包括對具體個案而制定之條款，亦屬特殊類型法律之一種，即所謂個別性法律，並非憲法所不許。」雖學者認為釋字第 520 號所稱例外應僅限於「預算案」性質的措施性法律，<sup>41</sup>但至立法院針對陳水扁總統於大選期間遭受槍擊的「具體案件」，制定「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」（簡稱真調會條例），釋字第 585 號對真調會條例為特定具體事件的「個別性立法」，並未宣告單純因其為「個別性法律」而違憲。再者，現代憲政國家已經不似過去強調形式法治國家原則，為了保障人民間的

39 芦部信喜，憲法，新版，岩波書店，1999 年 3 月，頁 264。

40 BVerfGE 25.371/396; 42, 263/305, 轉引自李惠宗，個案立法之禁止 - 立法行為之界限（一），月旦法學教室，第 29 期，2005 年 3 月，頁 9。

41 李惠宗，前揭文，頁 9。

實質平等與社會福利國家原則發展的趨勢，國家實有需要介入特定團體或個人的必要性存在。同時，近來已經不採嚴格的權力分立原則，若不違反實質平等原則下，例外可容許個別性法律的存在，亦成為有力之見解。<sup>42</sup>

不當黨產條例第 1 條、第 3 條、第 4 條皆強調，為調查及處理「政黨、附隨組織及其受託管理人」，從涉及不當取得財產的「政黨」角度而言，目前案例似乎皆適用於中國國民黨。但實則適用該法的「對象」，除中國國民黨該社團法人外，其黨營事業、附隨社團組織、受託的管理人，不論在民法上或行政法上性質可能為「不同的法人格」的法人或自然人，因此，該法並非針對「特定人」加以立法。而依據不當黨產條例第 4 條第 4 款所稱「不當取得財產」，則指「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」。在臺南府城可能適用不當取得財產的案件，有撥用世界戲院、延平戲院，中華日報社所轉帳取得之公有土地及相關購地爭議等，顯然立法並未針對「特定具體」的事實關係。嚴格言之，不當黨產條例所欲處理者，乃是於戰後接收日產時「普遍性、一般性」存在的現象，違反民主憲政國家基本法治原則而獨厚特定政黨的行為，故本法並非個別性或措施性法律而無牴觸禁止個案立法原則。

## 肆、追回不當財產法律適用之難題

嚴格言之，政黨不當取得財產的追回，難以單靠一部法律不當黨產條例加以解決，以在臺南府城不當取得財產之返還為例，適用法律上至少可能面臨以下難題，本文並試圖針對該等困境嘗試提出解決或處理之部分建議。

---

42 芦部信喜，前揭註 39 書，頁 264；長谷部 恭男，憲法，4 版，新世社，2008 年 2 月，頁 330。

## 一、複雜的公私法關係交錯

黨產會在追回過去不當財產中，除前述合憲性質疑外，本文認為將有條例本身與現行其他法律的適用，甚至產生公法與私法關係的交錯，仍存在許多困難值得分析。以臺南的延平戲院為例，當初臺灣省行政長官公署撥用給中國國民黨經營後，日後成為黨營事業中影公司登記所有，原土地上建築物於民國 68 年拆除重建為延平商業大樓<sup>43</sup>。如今欲追回當時延平戲院之產權時，原建物拆除已經滅失不存在，土地部分則應屬於公物的性質，但後興建之延平商業大樓應屬於民法上所登記之不動產。此時涉及原日產「土地及原建物」部分原本可作為公共使用之公物，戲院之經營解釋上可屬於公營造物的利用關係，若原建物未拆除重建僅為單純的公物返還，依據不當黨產條例第 6 條第 1 項規定，黨產會可命中影公司返還於一定期間內移轉轉為國有、地方自治團體所有。然同條第 2 項規定移轉範圍，以「移轉時之現存利益為限」。返還則似乎僅及於「土地部分」而不及於建築物。而同法第 6 條第 3 項雖已設想「第 1 項規定之財產，如已移轉他人而無法返還時」可自政黨、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。問題點在於，延平戲院之「建築物」係遭拆除非移轉第三人而無法返還，日後興建的延平商業大樓則難以直接認定屬於「不當財產」的範圍。

原公物的公法關係以及不當黨產條例規範的處理方式似乎已經見絀，則此時處理方式可能性似乎應轉向搭配適用民法規範，基於土地所有權的權利內容<sup>44</sup>，請求拆屋還地。但依據不當黨產條例第 7 條

43 延平商業大樓為當時中央電影公司與建商合建，可參見，中華民國當代名人錄第 3 卷，初版，中華書局，1978 年，頁 245。

44 民法第 767 條：「所有人對於無權占有或侵奪其所有物者，得請求返還之。對於妨害其所有權者，得請求除去之。有妨害其所有權之虞者，得請求防止之。」

規定，善意第三人於返還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。則拆屋還地似乎並非合宜的選項，則原延平戲院土地雖有返還國有或地方自治團體之可能，但建築物無法與土地現實分離的狀況，充其量國家或地方自治團體雖已取回土地所有權，土地利用回歸真正作為公共使用的可能性，依舊非常困難。或以經濟價值使用而言，本文建議可採取下列三種方式之一：其一，與該建築物所有權人設立民法的地上權，並簽訂債權的基地租賃契約，向建築物所有權人收取使用土地租金；其二選項是，雙方協議由國家或地方自治團體收購該建築物，使土地與建築物同歸國家或地方自治團體所有；其三，如計算該建築物市場價額，顯然低於該政黨或附隨組織所需返還國家之不當財產總額，可協議移轉該建築物所有權作為清償方式，以抵銷部分應返還不當財產之價額。

## 二、返還範圍的計算困難

依據不當黨產條例第 4 條第 4 款所稱不當取得財產指，「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。」同法第 6 條第 1 項則規定，「經本會認定屬不當取得之財產，應命該政黨、附隨組織、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。」以中華日報社位於台南市國賓大樓基地，坐落台南市北區公園段 939、939-1、939-2、939-3 地號，面積合計 1059.17 平方公尺。單純屬於土地部分以命政黨、附隨組織或其受託管理人取得或轉得之人移轉登記土地所有權，尚屬於返還範圍較為清楚的部分。

---

臺南的延平戲院、世界戲院原僅撥用「經營權」，日後卻取得土地及建築物所有權，但透過經營戲院、出租土地建物、轉投資而獲利之財產，部分「不當財產」的計算則可能陷入困難。因解釋上所謂「財產」不僅限於有形的動產及不動產，具有商業上及經濟上利益之權利亦可包括在財產範圍，因此不當財產條例第 8 條第 2 項針對須申報財產規範為：「一、不動產、船舶、汽車及航空器。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。三、一定金額以上之債權、債務及對於各種事業之投資。」當然，法定要求申報財產範圍不等於「不當取得財產」，而是為清查政黨、附隨組織或其受託人目前現在仍擁有之財產如何，且避免有故意脫產之行為導致將來黨產會追索無門。且同法第 9 條規定，「依第 5 條第 1 項推定為不當取得之財產，自本條例公布之日起禁止處分之」，賦予黨產會做成類似法院於訴訟程序上保全程序，禁止其移轉或處分。

然而，如同學者質疑政黨不當條例溯及既往時間甚至長達近 70 年，<sup>45</sup>在此漫長期間，中影公司取得臺南延平戲院之土地及建物經營戲院，日後拆除建物改建成延平商業大樓作為商業使用，延平商業大樓「建築物本身」可否「推定」為不當黨產之一部分。此外，戲院拆除前因「經營戲院所獲利之財產」若於帳目上仍有追查出金額，若考量經營權獲利返還財產可能屬於國家或地方自治團體所有，公法上不當得利準用民法第 179 條以下不當得利規範請求返還，可否將歷年來營業獲利所得列入不當取得財產範圍，如此計算不當取得財產返還範圍，可能有無限擴大之虞，本文認為黨產會既為不當黨產條例之主管機關，應依職權做成解釋函令，以確定該法不當取得財產返還範圍。

---

45 董保城，註 25 前揭文，頁 111。

### 三、機關間行政協助不當取得財產註記

在追索過去政黨、附隨組織及其受託人所獲得不當財產過程中，雖然有部分突破常態法治國家原則，但並非意旨擺脫常態民主憲政國家中固有的憲法上原理原則，企圖以「不義對抗不義」，仍應遵守現代法治國家中重要基本精神。如不當黨產條例第 11 條仍要求黨產會調查，「應恪遵正當法律程序，以符合比例原則之方式為之。」同法第 14 條亦規定，做成同法第 6 條認定屬於不當取得財產之處分，或依據第 8 條第 5 項就政黨之附隨組織及其受託管理人認定之處分，應經公開之聽證程序。其目的不僅在保障黨產會追討不當財產過程中，避免逾越比例原則過度侵害政黨、附隨組織或其受託人之財產權，同時藉由踐行正當法律程序以確保正當權利者或不知情的善意第三人財產因此連累受到損害，進而可能延伸出國家賠償之問題<sup>46</sup>。

就監察院民國 90 年調查報告顯示，政黨不當取得財產類型以土地或房屋建築物為大宗，可善加利用目前我國已經相當完善的土地及建物登記謄本制度，將可大幅有效保護善意第三人與交易安全。依據不當黨產條例第 9 條第 4 項：「第一項所定禁止處分之財產，如依法設有登記者，本會得囑託該管登記機關辦理限制登記」，不僅可達保全程序之效果亦可兼顧公示原則，保障交易安全。至於黨產會若僅做成認定為不當取得財產處分或尚在行政調查程序中，依據行政程序法第 19 條行政協助機制，透過地方自治團體地政機關的行政協助，對於有爭議之土地或建物於登記謄本上的「其他登記事項」欄位，能否註記「有認定屬於政黨不當取得財產之虞」，則仍有問題。蓋基於依法行政、法律明確性原則與保障人民財產權之要求，地政機關為「其他登記事項」欄位記載「屬於政黨不當取得財產」，對人民土地或建

46 董保城，註 25 前揭文，頁 93。

築物之交易價值，將可能造成直接衝擊觀之，應符合法律保留原則之要求較為妥適，仍需有法律明文、或依據法律授權之法規命令明文規範。如不當黨產條例第 9 條限制處分情形，在土地謄本其他登記事項欄上予以登記尚無問題，但其他情況，則因目前土地登記規則或其他法令並無明文規範恐易生爭議。惟本文認為若基於有效保障交易安全與善意第三人財產權之立場，可認為在其他登記事項欄記載「可能為政黨不當取得財產」或「黨產會審議中」等較為中性描述警告或提醒，因未直接限制土地或建築物所有權人之財產權行使，僅為交易上提醒事項，性質上屬於不發生法律上效果的「公法上事實行為」，黨產會仍可依職權請求地政機關協助之。若原土地、建築物所有權人認為此註記影響其交易價值，仍可依據行政訴訟法第 8 條提起一般給付訴訟，請求法院命地政機關將該註記加以塗銷。

## 伍、結論

在不當黨產條例立法通過與黨產會設立後，僅是我國對於政黨不當取得財產追回的開端，以及實踐新興民主化國家欲追求轉型正義的一部分，其中涉及我國民主化前長期戒嚴、動員戡亂的威權統治所遺留的陋習；以黨領政、黨國不分的政治結構，進而發展出黨國資本主義，以及財力差距導致政黨間不公平競爭歷史背景。若依照常態民主法治國家的法律規範與一般法律原則，著實難以真正有效處理過去長久累積下來的結構性問題。然而，不當黨產條例特別立法通過後，適用上仍存有諸多挑戰與有待解決之問題。以臺南府城地區為例，有延平戲院、世界戲院之土地經由撥用轉帳移交給中國國民黨，嗣後黨營事業的中影公司取得所有權，以及中華日報社過去可能曾基於中國國民黨黨營報社之地位，無償或顯然不相當之價額取得數筆土地。同

時，中華日報社國賓大樓基地國有財產署請求塗銷登記一案，臺南高分院判決理由之論述，亦值得黨產會於日後追討政黨、黨營事業以類似方式所取得土地、房屋所有權登記之借鏡，本案可成為深入探討的指標性案例之一。

黨產的歷史、政治、社會相關的諸多研究與著作已非新鮮，但不當黨產條例尚屬新興立法，若需擺脫「秋後算帳、政治清算、勝者為王」的質疑<sup>47</sup>以實現轉型正義，仍須擴充該條例相關法理論述，從嚴檢證該條例的合憲性，詳實回應例外允許法律溯及既往的正當性、不當黨產條例非屬個別立法，以及無時效制度之合憲性。然而，在認定事實適用法律上，我們仍不可輕忽「調查事實」的重要，整個政黨所不當取得的財產面貌，猶如一幅碩大且數量龐雜的拼圖碎片，等待我們去拼湊。為要調查近 70 年間的過往史料與證據，不論是公部門與政黨內部文書資料取得，史料分析研究，甚至當時政黨、黨營機構與附隨組織在政治上，統治權限的行使的影響等關聯性，實有賴歷史學、政治學、經濟學、社會學與法律學等學門，跨領域通力合作研究，否則難以梳理出過去政黨不當取得財產的過程與實貌。突破法律適用與追回黨產的困境，仍需有更多充實法理分析與論述之必要，留待我輩後續努力。

---

47 董保城，中華民國婦女聯合會是否為不當黨產處理條例「附隨組織」之探討，法令月刊，第 68 卷第 8 期，2017 年 8 月，頁 48。

## **The Constitutionality difficulty of dealing with party-owned enterprises as Ill-gotten Party Assets: The taking over Japanese Properties in Tainan region**

### *Abstract*

The Japanese colonial period properties in Taiwan, such as the land, the house and the goods, should transfer to government as national properties, but KMT (Kuomintang, The Chinese Nationalist Party) used many ways to take over those national properties. According to some experts' studies, KMT-owned enterprises took over two kinds of Japanese colonial period properties. One is cinemas that were appropriated to KMT to operate, the other are cultural enterprises that KMT took over along with the Taiwan Provincial Governor's office. This article focuses on the cases in Tainan area, analyze legal disputes about restituting those properties to the government. However, while CIPAS(黨產會) is investigating ill-gotten party assets according to the Act, the act governing the settlement of ill-gotten properties by political parties and their affiliate organizations also faces the challenge of unconstitutional queries. This article tries to adopt concepts including the principle of no ex post facto law, application of statutes of limitations and prohibition of individualized law to response and to discuss the Act's conformity with constitution interpretation. At the same time, this article also discusses the challenges regarding cross application of the public law and private law and the return range problem in the CIPAS investigation process. Furthermore, for the temporary remedy concern, this article suggests that when handling controversial real estates, it's better for the CIPAS to use administrative real acts first, such like registering, in order to protect the rights of bona fides third party.

Keywords : Party-Owned Enterprises, Taking Over of Japanese Colonial Period Properties, the Principle of No Ex Post Facto Law, Ill-gotten Party Assets