

# 政黨法人基本權的本質性限制： 以政黨的財產權為核心

辛年豐<sup>1</sup>

## 目次

### 壹、前言

### 貳、財產權的保護範疇及其限制

- 一、政黨作為財產權保障的基本權主體
- 二、財產權的保護範疇
- 三、財產權的限制
  - (一) 基本權限制的基礎理論
  - (二) 初探財產權限制
- 四、財產權保障的再釐清

### 參、民主國家政黨的本質及財產權限制

- 一、政黨在民主制度下所應發揮的功能與本質
  - (一) 政黨的功能
  - (二) 民主政體下政黨運作的應然與台灣政黨運作的實然
  - (三) 政黨本質的確認與憲法控制
- 二、政黨法人財產權的內在限制
  - (一) 政黨法人財產權保障的本質性限制
  - (二) 民主自由選擇與政黨法人財產權保障的抉擇
  - (三) 擁抱立憲主義的價值

### 肆、結語

### 參考文獻

1 逢甲大學土地管理學系副教授；國立臺灣大學法學博士。

## 摘要

台灣從威權轉型到民主僅僅只有三十餘年的時間，無論轉型前後都有政黨的存在，並對公領域發揮相當大的影響力，但民主轉型對於政黨的運作、法律監督及期待卻有根本的歧異。政黨從國家政策的主宰者，搖身變成形式上是一種法人組織，但政黨終究不是一般的社團法人，雖然如一般法人一樣受到基本權條款中財產權的保障，但本文關心的是，政黨應該受到財產權如何的保障？此一問題必須逐一解決立憲主義的憲法如何看待政黨法人、政黨的本質如何、其於民主政體中可以發揮何種功能等問題。本文透過憲法財產權理論的整理及分析，採用文獻分析法及憲法釋義學，認為政黨法人固然為基本權主體，但政黨法人的財產權會受到財產權文義範圍及財產權的內在限制兩個來自政黨法人的本質性限制。一方面，政黨法人與一般法人組織在前者受到的限制相同，而不及於財產權與人格發展具緊密關聯的部分；另一方面，政黨法人與民主制度的運作密不可分，受到自由民主憲政秩序及自由市場維持等內在限制，此所反映的是政黨法人與一般法人組織在本質上有所不同。本文所做的憲法解釋如能訂定於實證法中，除避免爭議外，也有助於追求立憲主義的價值，為台灣的民主轉型奠定更深厚的基礎，回應轉型正義的要求。

**關鍵詞：**財產權、政黨法人、轉型正義、保護範疇、內在限制、自由民主憲政秩序。

## 壹、前言

台灣在解嚴後終結一黨獨大與威權的時代，在開始邁入民主化的同時，許多威權時期所遺留的規範及政黨運作的「日常」卻不會因為解嚴而有根本性的改變；然而，這些看似微不足道的小事情，是否與立憲主義的根本運作相吻合，始終沒有機會被認真地檢視與看待。民主轉型後的政黨原本所要面對的「大事」之一，就是政黨及其附隨組織的財產歸屬，此一問題也是直到 2016 年 8 月 10 日通過政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例後才緊鑼密鼓的予以處理。本條例所要處理的是政黨所屬財產的問題，因此，會涉及財產權的限制。不可忽略的，在此一問題背後，卻不乏有政黨運作根本法理等關係到民主化後政黨運作根本問題的「小事」存在，此類法理也應該成為民主化後處理威權時期黨產問題的基礎，據以從事進一步的立法及轉型正義的工程，以確保民主機制的永續發展，俾使人民權利得到保障。特別在東方移植西方憲政理念，往往舊有權力運作邏輯依舊，不但無法立刻派上用場，甚至讓憲法被架空；加上台灣歷經長期將中華民國憲法束之高閣的年代，使立憲主義的憲法無法確實發揮效用<sup>2</sup>。如此，均可見台灣社會對憲政生活的體認與憲法施行的時間長短是無法畫上等號的。因此，展望未來，要如何讓憲法活生生、有效地運用在台灣社會，毋寧更是民主轉型後的台灣必須面對的課題。儘管台灣自 1987 年解嚴已有相當長的時間，但國內對政黨的法學研究卻相當罕見，對政黨本身的基本權問題更沒有被認真處理過，論者曾指出，當前政黨發展不論是實證憲法的整體結構體系或法律規範層次，都含有自憲政理論可得證立的重大結構性矛

---

2 參照張嘉尹，〈臺灣憲法變遷的憲法學考察〉，《憲法學的新視野》，2015 年 12 月，頁 276-277、頁 283-292。

盾，導致政黨在現狀下形成一個與民主理念有著巨大內在矛盾與衝突性的機制，其偏頗、異化的發展甚至已對民主制度的運作產生不容輕忽的威脅<sup>3</sup>。這樣的指摘，一直到 2019 年的今天，並沒有多大的改變，反而在許多憲政、法制上的問題沒有被妥善處理下，情況甚至有惡化的趨勢。準此，有必要對此等問題做更為細緻的討論與研究。

在自由經濟的社會中，財貨始終扮演不可忽視的角色；同時，在民主政體中，政治部門也對許多經濟管制事務有根本的決定權，而政黨在政治部門中也扮演舉足輕重的角色。有鑑於此，雖然在轉型正義下處理政黨的財產問題不免與為政黨工作的個人工作權產生衝突，但為避免討論的失焦，本文仍將討論的重點放在政黨的財產權。政黨在既有法規範下，固然也是人民團體的一部分，而必須受到財產權的保障，但在此同時也要顧及到政黨在一個國家的民主機制下如何運作？政黨在民主國家中扮演何項功能？並據以推導民主國家中政黨的本質為何？而此等政黨在民主國家所要扮演的功能是否正構成政黨在憲法中財產權保障的內在限制？本文以為，這些問題更是探討政黨財產權保障之際不能迴避的課題。

為了解答以上的問題，本文將把疏憲法學理對財產權保障的討論，據以做為討論政黨法人財產權保障的基礎，進一步推斷政黨要如何受到憲法上財產權的保障。以下，本文將先對憲法上財產權保障的理論做簡單的回顧，以作為後續討論政黨法人財產權保障本質性限制的基礎；在此一基礎下，本文緊接著討論政黨

---

3 蔡宗珍，〈我國憲政體制下政黨的定位、發展及其危機〉，《憲法與國家（一）》，元照，2004 年 4 月，頁 180。

在民主國家中運作的功能、運作實態及本質，據以論述政黨法人財產權保障所具有的本質性限制。期待本文有關政黨法人財產權保障的研究能為台灣政黨政治與民主的永續發展有正面的幫助。

## 貳、財產權的保護範疇及其限制

本文討論涉及政黨法人享有財產權的限制問題，其前提在於政黨法人為基本權的權利主體，故本文先就政黨法人作為財產權保障的基本權主體作簡單的回顧。其後，在解釋及適用基本權時，為避免過早把自由所必然帶有的公益關聯提到基本權的構成要件中討論，導致自始就把特定對公益有害的行為類型排除於保護領域之外，故論者提出雙階的論證方式，區分為基本權的構成要件及基本權界線兩者<sup>4</sup>。以下，財產權限制的問題從這兩個階段做初步介紹，以作為本文探討政黨法人財產權限制的基礎。

### 一、政黨作為財產權保障的基本權主體

憲法第 15 條固然宣示人民的財產權應該予以保障，另一方面，財產權的基本權主體也包括法人在內，在比較法上，日本通說也認為法人可以成為基本權的主體，只是其前提在於本質上具有可能性始可肯定法人作為基本權主體；詳言之，除了僅限於自然人個人可以被保障的情形外，會盡可能採取廣泛的認定以使法人可以得到保障，具體而言，與人身自由有關的權利、生存權、選舉權、被選舉權不會被肯認外，其他經濟自由、請願權、國家賠償請求權、訴訟權以及一定刑事程序上的權利都可以被肯

---

4 參照 Christian Starck，許宗力譯，〈基本權利的解釋與影響作用〉，《法學、憲法法院審判權與基本權利》，元照，2006 年 7 月，頁 314。

認<sup>5</sup>。從而，在政黨法於 2017 年 12 月 6 日立法之前，政黨適用人民團體法的規定，而可認為是社團法人；即便在政黨法立法後，政黨的定位上也屬於社團法人的一種型態<sup>6</sup>。再加上如後所述，財產權在屬性上並非僅限於只有自然人才可以享有的權利，部分財產權的內涵固然僅限於自然人才可以享有，然其他部分的財產權內涵並沒有這樣的限制，對此，同時涉及對財產權保護範疇最基本的理解，故本文將先對財產權的一般性理論作回顧，並於下文討論政黨財產權保障的內在界線中對政黨的情形做進一步的討論。因此，在對基本權主體做最廣泛認定的前提下，可以認為無論在政黨法立法前或立法後，政黨法人的財產權在憲法秩序下都應該受到憲法的保障，而成為財產權的基本權主體。

## 二、財產權的保護範疇

有關基本權的保護範疇，學理上認為要以解釋來確定，因基本權的界限有不同類型，所以要把個別的生活事實區隔開來並列入不同的基本權構成要件，判決及學說對之多傾向做擴張解釋<sup>7</sup>。回到財產權保護來做思考，學理上不乏認為應採取最為廣泛的認定，以避免對權利於前階段造成限制而無法充分保障人民的財產權。有關財產權保護範圍是否應被限定，學理上有認為一方面從權利保障的路徑觀之，認為基於保障每個人現在所擁有的財產權，財產權的範圍不應被限定，除物質上使用的財產，而以

---

5 參照長谷川日出世，《法の基礎概念と憲法》，成文堂，2013 年 4 月二版，頁 154-155。

6 現行人民團體法第 46 條之 1 第 2 項規定政黨法人的登記及其他事項，在該法沒有特別規定時，準用民法公益社團法人的規定，此一規定在 1992 年 7 月人民團體法修訂時增訂。1989 年 1 月 27 日將非常時期人民團體組織法改為動員戡亂時期人民團體法時，才增加政治團體的人民團體類型，在這之前，政黨並非人民團體相關法規所規範的對象。此一動員戡亂時期人民團體法為現在人民團體法的前身，在 1992 年修法時更名為人民團體法。

7 參照 Christian Starck，許宗力譯，前揭註 3，頁 315。

使用價值為目的的財產外，還包括債權、現在正為他人支配下的所有權、潛在的債權等以貨幣價值為目的的財產都包括在內；另一方面，從制度性保障的角度來看，則可以將財產權的核心理解為資本主義的體制。論者也強調，前述兩種對於財產權的理解在概念上是可以併存的<sup>8</sup>。只是學理上進一步闡述，此項分析主要是沿襲 Carl Schmitt 對威瑪憲法的分析而來，認為前者是先於國家而存在，後者則是國家建立之後創設出的制度，並可望以國家所建立的制度來成為自由主義經濟秩序的防波堤<sup>9</sup>。其中制度性保障可以認為是個人享有並得到財產的法制度保障；前者主要是不允許公權力加以不當地剝奪或限制，另一方面，後者則是私有財產法律制度的核心，要求非依法律規定不得侵害人民的財產權，而此所稱的法律必須是為追求公共利益才會具有正當性<sup>10</sup>。如進一步對財產權的制度性保障做理解，可以認為僅是制度本身的客觀保障，而非主觀權利的保障；制度核心部分也必須免於被立法侵害，此一保障不及於制度周邊部分；又財產權保障乃是把私有財產制度作為客觀的制度而具有不可侵害性，並非直接保障各個具體財產權的現狀；此外，前揭核心部分乃是私有財產制度依歷史及社會通念而被肯認的，此一核心制度即便依立法者的內容規定權限也不能被侵害<sup>11</sup>。對此等財產權內涵與本文所要探討政黨財產權的關聯性，本文將於下文中進一步闡述。

- 
- 8 參照毛利透、小泉良幸、淺野博宣、松本哲治，《憲法 II：人權》，有斐閣，2013 年 12 月，頁 271-272。
- 9 參照棟居快行，〈日本国憲法と經濟的自由〉，《憲法学の可能性》，信山社，2012 年 3 月，頁 348-350。此一後於國家所建構的制度當初或許是基於自由主義的思維而建構的，然國家及法律本身具有變更的可能性，故仍有可能將社會主義的思想填充進去。
- 10 參照長谷川日出世，前揭註 4，頁 175。此所稱的公共利益為臺灣法制規範下的用語，日文漢字是以「公共福祉」來呈現。
- 11 棟居快行，前揭註 8，頁 351。

另一方面，本文也發現從學理以上的解釋看來，也是對財產權的保護範疇採取最廣義的認定來處理一般性的財產權侵害案件；在此等解釋下，甚至也會認為營業自由同樣也是財產權所要保障的範疇<sup>12</sup>。其主要原因在於經濟秩序本身也是制定憲法的核心議題，經濟秩序與經濟體制同時支援同樣經濟活動的基本法制，此一基本法制正包含營業自由及財產權保障<sup>13</sup>，故可以將營業自由的概念涵蓋到財產權的概念之中。另一方面，從營業活動具有投資、運用私人財產來獲得利益的面向觀之，營業自由毋寧可以從財產權保障的脈絡來予以理解<sup>14</sup>。從前揭的討論可以發現，對營業自由的討論所著重的是經濟秩序的運作與維持，此一對於營業自由的本質性理解，更是吾人進行財產權的法律解釋時不可忽視的。

當吾人回頭觀察法人財產權保障的問題，可以發現有關財產權保護範疇的問題，倘若從基本權主體加以思考，可以發現原本財產權保障的目的在於確保人民社會經濟活動的基礎不受到干涉，此等思維主要是基於自然人作為基本權利主體所為之規劃，因此，在自然人作為權利主體下，自然會給予最大限度的保障。然而，法人的存在本身有其社會機能，不同的法人會受到其本質及目的的限制，其所受到的保障範圍與自然人無法相提並論，此等思維不僅在政黨法人的情形有適用，即便在法律層級的法規範上，也可以發現公司法中也本於法人與自然人的歧異，而有公司權利能力受到本質及目的限制的明文，而於公司法第 13 條至第

---

12 參照長谷川日出世，前揭註 4，頁 174。

13 棟居快行，前揭註 8，頁 346。有關棟居教授就經濟秩序在憲法上的討論，另參照棟居快行，〈憲法と經濟秩序：解釈理論上の問題の所在〉，《憲法学の可能性》，信山社，2012 年 3 月，頁 39-57。

14 參照長谷部恭男，《憲法》，新世社，2014 年 12 月六版，頁 236。



16 條有所規範<sup>15</sup>。顯示在同樣屬於財產權保障的範疇中，對於自然人的保障與法人的保障並不能等同視之，甚至此等考量也會反映在本文以下有關財產權的解釋，並影響到違憲審查標準的選擇，在不涉及自然人財產權限制的情況下，採取比自然人財產權限制更為寬鬆的審查標準。政黨在現有法制下認為是法人，而屬人民的一種型態，本來也應該受到財產權的保障，並同樣對其財產權的保護範圍採取最為廣義的保護範疇。然儘管如此，是否應本於財產權限制的理論及政黨的本質，而有必要對政黨財產權賦予一定的限制，即有進一步討論的必要。

### 三、財產權的限制

有關基本權的限制，學理上認為在對於財產權的保護範疇做最廣泛解釋的前提下，再於第二個層面進一步討論財產權可否限制，以及如何限制的問題。對此，在理論上可以區分為財產權的內在限制及外在限制兩個不同面向，本文以下先討論基本權限制的基本理論，其後再進入財產權的情形作探討。

#### （一）基本權限制的基礎理論

學理上對基本權限制的問題，認為若基本權本身有明白設定界限，則依其界限；在未明白設定界限的基本權利上，則以憲法內在的或憲法直接的界限，也就是從其他受憲法保護的利益，尤其是憲法賦予他人的自由權利所導出的界限，來解決這樣的問題。對此，首要注意到從基本權構成要件本身所導出的保障界限。另一方面，基本權的限制也受到比例原則的限制。在立法上，

---

15 此等規定都是對於法人財產權使用額度、使用方法的限制，而可以認為是對公司法人財產權所為之限制。

立法者固然受基本權的拘束，但同時也被賦予確定基本權界限的權限；惟有當立法者無論是選擇保護法益或使用手段時都須受到憲法的拘束，「立法者在基本權領域擁有規範權限」以及「該規範權限同時受到基本權拘束」的兩狀似矛盾的事實，才能彼此在邏輯上得到調和。從而，只有在為維護公益所必要的範圍內，公權力始能限制所保護的法益。在手段的選擇上，法律固然為基本權干預的形式要件，實質要件則必須運用比例原則或過度禁止原則。而在比例原則的適用上，須以事實的認定及預測為前提，法律合憲性的審查包含對立法者所作事實認定與預測的審查，立法者於此雖有某種評價優先權，但其仍有層次之分，依所涉事務領域的性質、形成一個有足夠把握之判決的可能性大小、所涉相關法益之重要性等而定。據此，而有明顯性審查、可支持性審查及強烈內容審查的不同基準。綜上，在具體運作上，聯邦憲法法院宣示「無論如何，第一要務是探尋基本權的實質內涵；之後才是在尊重原則性的自由推定、合比例性與可期待性等憲法原則的前提下，設計出符合法治國要求的基本權行使界限<sup>16</sup>。」綜上所述，本文以為此一有關基本權限制的看法，也可運用於財產權的案件上。

## （二）初探財產權限制

在論及財產權限制時，一方面在既有憲法有關財產權的保障未有明白設定界線，則可以確定的內在界線在於，當財產權與其他基本權利或憲法上的重要價值產生碰撞時，可認為兩者間發生碰撞之處即為財產權的內在界線。另一方面，從比例原則的運用觀之，固然認為本於社會全體利益可以對財產權有一定程度的

---

16 參照 Christian Starck，許宗力譯，前揭註 3，頁 316-319。

限制，其限制包含財產權的種類、性質等多種不同面向，會對財產權加以限制的社會上理由及目的也從積極地促進社會公共便宜性、經濟弱者保護等社會政策及經濟政策，到消極地社會生活安全保障及秩序維持，而有不同的態樣<sup>17</sup>。如此，也可以認為本於公共利益的考量，可以對財產權有一定程度的限制，只是限制的手段必須符合比例原則的要求而已。又一旦本於公益理由對財產權加以限制，也應該給予相當的補償，以對人民的財產權有適度的保護，只是在不同情況會針對補償有不同的判斷。學理上認為在不具有特別犧牲或典型應給予補償的情形，而屬政策性及內在的制約情形下，如屬消極、內在制約的情形，即不認為在憲法上應該予以補償，毋寧認為是當然有忍受的義務。退萬步言，即便認為如此對人民財產權的保障顯有不足，而有予以保障的必要，也是認為在限制不具有應可歸責於權利者的事由，且在超越一般可以忍受的限度範圍時，才認為是特別犧牲而有補償的必要<sup>18</sup>。如此一來，當限制本身是基於政策及內在制約的情形，則當事人財產權的限制並不能得到相應的補償，特別在損失可歸責於當事人，或當事人所受的侵害未逾越必要限度而為應忍受的範圍內時，就更不可能得到相應的補償。

#### 四、財產權保障的再釐清

在前述財產權保護範疇討論的基本理解，可以發現財產權的內容可以區分為財產價值的保障及財產權維護的制度性保障兩者。如以財產權保護範疇為基礎，進一步觀察財產權保障的內涵，可以發現學說上主要從實現社會公共利益及個人固有權利保

---

17 最大判昭和 62.4.22 民集 41 卷 3 号，頁 408。

18 參照毛利透等，前揭註 7，頁 282。

障兩個角度來看待財產權，前者是從休謨 ( Hume ) 的法哲學而來，認為何人具有何等的權利，應依社會的規則不同而異，人依其所身處的社會會有不同的規則，當個人遵從一個社會的規則，該個人及個人以外之人都可以獲得相同的利益，在這樣的運作下，所有的人遵從全體的共通規則，個人的財產安全也可以得到確保，透過相互交易也可能享受到社會生活的便宜；另一方面，後者則是來自於洛克 ( Locke ) 的法哲學，其認為個人的身體是個人自身所有物的前提，個人勞動所獲得之物為個人的東西，個人勞動所生之物與全人類共有的自然之物混合時，也是屬於個人的東西。以上兩者並非總是相衝突的，個人固有之物的財產，即便以社會公共利益為由也不能侵害，為了最低限度生活保障，或為保護個人自由私生活領域而不可欠缺的財產，可以認為是財產保障的核心，即便依法律也不能侵害；相對地，管制現在高度複雜化經濟社會的大部分財產法制，該當社會的成員即應遵從以追求共通利益<sup>19</sup>。詳言之，學理上一方面認為財產權主要所要保障的是對應資本主義體制法制度的私有財產制<sup>20</sup>，就此而言，國家一方面可以民法或智慧財產權法等立法來對相關交易秩序予以法制化，另一方面，為了維持市場運作的健全，也可以公平交易法等立法作相當程度的管制<sup>21</sup>，如因此有個人因此一資本主義結構的運作生活陷入貧困，為導正社會不公平的情事，政策上也應介入管制。除此之外，從財產權可以與個人人格產生連結的角度觀之，也可認為財產權不僅僅在追求保障資本主義下的私有財產

---

19 長谷部恭男，前揭註 13，頁 239-241。

20 類似觀察與討論，參照木下智史、只野雅人，《新・コンメンタル憲法》，日本評論社，2019 年 6 月二版，頁 326。

21 就此等管制，論者指出此一管制具有兩面性，認為此並非營業自由的「制約」，毋寧是具有以「促進」的角度予以看待的空間。參照長谷部恭男，前揭註 13，頁 236-237。

制；詳言之，為追求人格自由發展，必須確保對必要物質手段讓該當個人能排除性地支配並自由利用，就此而言，財產權本身也具有確保個人自主發展的面向，且因為涉及人格權，受到憲法更為嚴密的保障，準此，為追求保障他人的人權、個人的尊嚴、身體健康，這本身也會構成財產權的內在限制。從財產權保障的這兩個面向來看，法人所偏重的是私有財產制的保障，而與人格的自由發展無關，準此，關於企業生產設備等資本主義本質部分，因為有制度性保障，也可以反射性、間接地保護到各個具體的財產<sup>22</sup>。

準此，從前述財產權的內涵來理解政黨法人的財產權問題，一方面在解釋上財產權會有內在限制的問題；另一方面，則可以確定在不破壞私有財產制的前提下，為追求公益目的，在符合比例原則要求的情況下，可以相當程度限制人民的財產權。而此所謂公益目的，從前揭學理的認知觀之，主要是為追求維持市場運作的公平與健全、弱勢者的基本生活條件，在此等要求下，能以立法的方式來從事財產權限制或進行財富的調整。然而，當考量民主國家中政黨的財產權保障時，究竟政黨的財產權要受到何種程度的保障，前述對於財產權保障的理論似乎無法完全適用，而有待針對政黨法人的情形作不同的討論，在得出具體結論之前，本文將先探討政黨在民主政治的運作可以發揮的功能，以作為本文後續探討的基礎。

---

22 參照棟居快行，前揭註 8，頁 352-355。另一方面，接受福利的權利則會側重於個人人格自主發展的面向。

## 參、民主國家政黨的本質及財產權限制

於對財產權保障及限制的基礎理論有初步的理解後，本文將進一步討論民主國家中政黨作為法人的一種型態，其所享有財產權保障範圍及其界限。對此，本文以為，要思考政黨法人財產權保障的問題，就必須先對政黨這樣的法人組織做初步的了解，釐清其本質及民主政治下可以發揮的功能，以作為後續討論的基礎；其後，在具體討論政黨法人財產權保障受到何等限制。

### 一、政黨在民主制度下所應發揮的功能與本質

當代許多民主國家都有政黨的存在，儘管每個國家的憲政運作對政黨的期待及法規範不盡相同，但也具有些許的相似性。因此，在本文討論政黨財產權保障的限制時，有必要了解政黨在民主國家中可以發揮的功能、民主政體下如何運作，最終，透過理論的討論釐清政黨這樣的法人有何等本質。

#### （一）政黨的功能

當前民主國家大抵均有政黨的組織存在，儘管政黨有剛性政黨與柔性政黨之別，但一般而言，政黨具有匯集國民中各種利益、養成並選出政治指導者、組織化並確立政治決定過程等功能。具體而言，政黨依照所喚起的輿論及匯集的民意，完成其作為政治運動核心的任務；此外，也以在特定公職人員選舉中選出當選者作為目的，在此種政治運動的場合中，其所運作的功能更為顯著，且無論在選舉制度採行比例代表制或個人本位制，政黨都會對其所屬的候選人或推薦的候選人提供相當的支援<sup>23</sup>。準

---

23 參照大石真，《憲法講義 I》，有斐閣，2014 年 3 月三版，頁 91。

此，可以知道政黨主要在匯集民意，有組織有計畫的產生政治人物，在國家的制度內追求該政黨所重視的價值，並在政治活動的過程中擔任有志從政黨員的後盾。

從以上的討論可以知道，政黨的基礎在於本於個人自發性的考量及行動的「市民社會」，同時透過存在議會及政府這樣的組織，進入「國家」這樣的國政機構中，對政治權力的行使給予相當大的影響。在此意義下，可以認為政黨是社會與國家的橋樑。如此一來，即便原本在社會中就存有完全以私面向存在的自律性結社團體，但將國政的因素加入，如著重觀察公面向功能的運作，也不能否定有公的管制可能性存在<sup>24</sup>。如此一來，從政黨可以發揮的功能觀之，可以發現在憲法上不應將政黨看成一個單純的私法人組織，而必須更重視政黨在實際在公共空間或公共領域運作上可以發揮功能及影響力，這一點也正是政黨與許多民主國家中諸如非政府組織、非營利組織等其他公益法人不同之所在，而值得吾人在討論政黨議題時特別關注。

## （二）民主政體下政黨運作的應然與台灣政黨運作的實然

### 1. 從政治自由、民主生活到政黨

如前所述，臺灣在解嚴後才對政黨有相當的法制化，也才真正成為法律規範的對象。戒嚴主要的目的是因應國家的變革而對人民的權利有相當的限制，但原本並不必然架空民主的運作，也不必然引導出人民諸多基本權利必須無條件地被限制或剝奪的結果，從而，政黨在民主社會中可以扮演的功能原本在戒嚴時期也不應該受到漠視。可惜在過往臺灣在戒嚴時代的運作下，由於實

---

24 大石真，前揭註 22，頁 91。

施黨禁，使得政黨在臺灣社會中始終無法發揮民主國家中政黨應有的功能，此一在臺灣歷史背景所呈現的脈絡究竟在民主化後的臺灣扮演何等角色，恐怕也必須從轉型正義的角度予以觀察，才能確實解決問題，也才能期待展望未來，讓民眾享受到一般民主國家所追求的政治自由。

從政治自由的角度來觀之，所呈現的不僅僅是綜合積極、消極自由而呈現「作為自律的自由」面向，在憲法理論上更講究的是「作為參與的自由」，這樣的思考也是西歐政治思想史、憲法思想史上的一般觀念，而屬自由與統治型態間的關係；亦即，要特別重視政治自由與民主主義間的關係<sup>25</sup>。換言之，人民政治自由的落實乃是以民主制度的健全為前提，當民主的基本條件及配套不夠健全時，將會影響到民眾的政治自由。在一般的國家中，可以想像國家的擴大與自由的減縮間存在著反比的關係，國家擴大所指的是統治權力力量的強化，自由縮減所指的是一般人民、團體自由被干涉。然而，當我們將政黨加入前述的思維思考，可以發現國家往往是由政黨取得執政權，掌握政治權力，在此種政黨取得國家權力的情形下，國家與政黨相當程度可以劃上等號，國家與此類政黨的利害關係也是相同的，此種情形不同於一般人民團體與國家權力處於利害相反的情形不同，在當今世界上諸多威權國家中的政黨也大抵可以呈現同樣的結構；同樣的，此一結構也同樣呈現於民主轉型前由威權政體所掌握的國家。就此而言，更可以見得政黨此種團體與一般人民團體有著本質上的歧異性，而不應與一般人民團體做同樣的管制，在基本權的保障上也會因應本質上的歧異而給予不同程度的認定。

---

25 參照大石真，《權利保障の諸相》，三省堂，2014年9月，頁6-7。



或許正因為政黨與其他法人有著本質上的歧異，在比較憲法上可以看到希望在憲法上明確化政黨任務得要求。如日本讀賣新聞 2004 年 5 月第三次改憲試案中即主張在該國憲法中新設國民主權章，其中訂定政黨「應致力於民主政治發展的條項」，創設以法律管制政黨的法律依據，可以認為是實現政黨本位政治的政治改革，此等倡議的目的在於給予一個法的框架或誘因，讓具有一定共通基礎的政黨能在「政治空間」中「競爭」，使國民的選擇可以更為顯著與明確<sup>26</sup>。如此，也可以得知政黨的競爭在當代民主國家中是相當重要的一環，而有待以法律制度予以確保。

## 2. 從民主失靈、政黨失靈到市場失靈

原本在民主政治下，政黨與選舉制度必然產生連結，政黨的主張也會透過選舉反映在議會的席次，國民間分立的利害關係也透過政黨的制度反應國政，而體現「利害反映民主主義」的精神，儘管此等運作受到資本主義強制力而使許多國民無法表達其主體意思、全球化及新自由主義的介入而使民主政治產生扭曲等諸多挑戰<sup>27</sup>，但卻可認為是民主社會中政黨運作的原型。從今天看來，此等使民主運作產生失靈的情形反映在今日許多民主先進國家，但從具有威權經驗的國家來看，此等結構卻與威權政治體制下宣稱擁有民主及政黨政治的國家有高度的相似性，甚至可以認為當初倘若先進國家觀察並借鏡今日所謂第三波民主化國家當年運作的經驗，而預先在民主制度上做防患及調整，恐怕就不會產生今日所產生民主失靈的情形。從對今日民主扭曲及失靈的觀

---

26 參照本秀紀，《政治的公共圈の憲法理論：民主主義憲法学の可能性》，日本評論社，2012 年 2 月，頁 18-19。如後所述，也可以見到許多國家的憲法都對政黨有正面的規範，看可見得政黨在當代民主國家中受到憲法重視的程度之一斑。

27 參照本秀紀，前揭註 25，頁 210-212。

察加以分析，可以發現之所以會產生民主政治的扭曲，主要是因為金錢的力量俘虜了政治運作過程中特定的政黨，而對政治的決策產生影響，民主政治原本所設定的是沒有龐大的金錢力量，政黨本身也是基於同樣的起跑點而沒有特別具有財力的政黨，讓人民在政黨相互競爭的氛圍下本於自由意志選出代表並據以作出決定。然而，當有金錢的力量介入之後，就讓原先民主政治所設定的運作模型變調，產生民主扭曲的現象。且更大的問題甚至在於特定政黨之所以能有金錢可以介入民主，在於該金錢的取得乃是因為該特定政黨在歷史上對國家有主導地位<sup>28</sup>，然後利用該主導地位取得大量的財產。如此，也讓台灣不僅要處理現階段民主扭曲與失靈的問題，還要同時處理歷史進程中留給台灣民主發展包袱的轉型正義問題。

此等民主扭曲的現象，在特定政黨於政治上透過制度一黨獨大而壟斷的情況下就已經造成失靈，甚至可以發現政黨無法恰如其分地發揮功能與民主失靈間從在著相當程度互為因果的關係；再加上特定政黨擁有大量的資產、經營特定產業、透過成立組織來經營各項事業並賺取原先市場經濟運作下屬於公司或民間團體等私部門透過競爭而獲可以獲取的利益，更可以發現政黨本身不但擁有可觀的財力及政治上的壟斷力來赤裸裸地影響政治，更可以發現政黨甚至逾越政黨的分際與民爭利，從市場經濟的運作中獲取更為可觀的利益。此一現象也是「黨國資本主義」運作的結構與邏輯<sup>29</sup>。最終，失靈的不但是民主的運作，也包括市場的

---

28 從訓政時期探討政黨對國家的實質影響，據以取得各項立意者，參照王泰升，《台灣法律史概論》，元照，2017年1月5版，頁133-136。

29 相關討論，參照陳師孟、林忠正、朱敬一、張清溪、施俊吉、劉錦添，《解構黨國資本主義》，翰盧，1997年1月。

競爭，使民主體制及市場運作產生更為不公平的現象，破壞民主制度原先所設定的競爭關係，而使民主產生扭曲的現象，即便民主化及解嚴之後，此等現象仍持續存在而斷傷民主制度的運作。或許也正因為如此，有認為在台灣的背景下，政黨的財富是政黨在民主化後持續掌有政治權力的關鍵因素，這些財富的來源，主要是國民黨政府在戒嚴時期利用可議的方式從政治上的對手處徵用個人的財富及財產，透過土地的搶奪得到大片土地，以政府壟斷的方式建立大量國營或黨營事業，在逾四十年的運作後，政黨聚斂了包括現金存款、租賃不動產及公司等大量投資組合，即便在解嚴之後政黨仍繼續持有這些財產來維持其政治上巨大的影響力，而為其他政黨所難以比擬<sup>30</sup>。也正因為如此，論者不乏主張黨產的取得應有實質的民主控制才能避免政黨成為無法駕馭的巨靈<sup>31</sup>，更顯示出政黨與立憲主義國家所追求的民主原則有著不可割離的關係。從以上的觀察可以發現，過往威權時代特定政黨透過政治力量所取得的財產，其影響力仍持續對今日台灣的民主政治運作產生影響，在台灣歷經民主化三十餘年的今天，實有必要回到基本權及民主理論來檢視此一問題。

### （三）政黨本質的確認與憲法控制

綜合以上的討論，本文將回到政黨本身在民主政體運作的本質予以討論，據以確定政黨財產權受到何等保障。學理上認為政黨乃是在立憲民主制下確保政治言論自由及結社自由，在肯定國民參政權下，必然會產生政黨這樣的組織；廣義而言，政黨乃是

---

30 Ernest Caldwell, *Transitional Justice Legislation in Taiwan before and during the Tsai Administration*, 27 Wash. Int'l L.J. 449, 469 (2018).

31 參照鄭明政，〈黨產條例的合憲性爭議：從 2002 年行政院黨產條例草案的相關文件談起〉，*黨產研究*，第 3 期，2018 年 10 月，頁 71。

政治上有相同主張者參選議員，而共同合作達成自己主張，而以增進國家為目的的團體；在今日，一般而言，政黨還會要求必須是以獲得、行使政治權力為目的，對國政的意思形成產生影響，而與議會議員合作的國民團體<sup>32</sup>。準此，可以發現政黨一方面是以結社自由為基礎的任意團體；另一方面，也可以發現其於政黨國家具有一定的功能，而與一般非營利團體的結社有著全然不同的面向，而具有準國家機關的功能；從而，政黨具有以結社自由為基礎，以及公共性存在的兩面性，在承認其具有「高度自主性及自律性」的同時，也必須服膺一定的國家規制。也因為有如此的考量，現代憲法有許多國家以正面表列方式對政黨賦予一定地位來幫助國民政治意思形成者，並設置政黨條款，力圖進行將憲法價值導引於政黨運作的工作之中，在規範上伴隨著要求政黨設立的自由、複數政黨制、尊重民主原理等<sup>33</sup>。本於前揭的兩面性，可以發現在社會的面向上，政黨也是人民的一環，其「權利」應該予以保障；然從國家的面向關之，政黨也可能被定位為國家機關，或雖非國家機器的一環，但藉種種制度設計與憲政發展的結果，將零散的人民意願整合為能具體實現的國家意願之輔助性組織，而取得一定程度離開人民範疇，並與國家權力運作有不可分的連帶關係，並主張「權力」，此時政黨就成為憲法監控及節制的對象<sup>34</sup>。從以往的經驗觀之，可以發現當政黨沒有受到適當的控制，不僅在威權國家中對人民權利造成侵害，其後遺症甚至延續到民主轉型後；即便在民主運作相對成熟的國家，也可能因為

---

32 參照大石真，《憲法講義 I》，有斐閣，2014 年 3 月三版，頁 90。

33 參照大石真，前揭註 22，頁 92-93。具體而言，包括義大利憲法第 49 條、德國聯邦憲法第 21 條、法國憲法第 4 條、韓國憲法第 8 條等都有類似的規範存在。有關政黨是否為準憲政機關，論者分析台灣政府體制的運作，有持否定見解者，參照蔡宗珍，前揭註 2，頁 211-214。

34 參照蔡宗珍，前揭註 2，頁 184-188。

資本主義的力量滲透而侵蝕民主，並回頭影響人民的生活及立憲主義國家的基礎，這樣的歷史經驗及現象更是轉型後的國家為追求民主生活的永續不能忽視的。

透過以上的討論，本文也肯定政黨法人與一般的公益社團法人有本質上的歧異，主要的原因在於政黨與國家的統治權力具有更深刻的關係，公共性的程度更高，甚至是潛在的執政者。如此的觀察，正可以展現出政黨本質上不同於一般人民團體的面向，而透過將政黨嵌入人民—國家系絡的合適位置做思考，就可以觀察政黨合理的權利與義務範圍與界限<sup>35</sup>。準此，本文以政黨此一本質性的歧異為基礎，進一步認為對政黨的要求應不同於一般的法人組織，此一本質上的要求也可能成為政黨享有基本權的本質性限制，而有必要在基本權保護的討論脈絡下做進一步的探究。

## 二、政黨法人財產權的內在限制

於釐清政黨在民主政體中可以發揮的功能及其本質，並確認憲法有必要針對政黨有不同於一般法人團體的保障後，本文將進一步討論憲法本於政黨的本質應對政黨財產權保障到什麼程度。特別本文在前揭對財產權的保護範疇有初步的討論，對法人財產權保障的範圍作相當的限定後，本文在此將從政黨的本質出發，

---

35 蔡宗珍，前揭註2，頁187。為蔡教授在該文對台灣政府體制作分析後，認為台灣的政黨所從事的僅是幕後工作，故不見得具有憲政體制的公共性任務。參照同文，頁216。然本文以為，此等見解單純從法規規範結構加以觀察確有見地，然從政黨實際在政治運作所可以發揮的功能觀之，政黨對民主政治的運作仍具有實際上的影響力，此等影響力在台灣政黨多為剛性政黨，且政黨的運作不乏威權時期遺棄的客觀情事下更為明顯。在此同時，蔡教授也發覺到實際運作下政黨可以發揮相當強的影響力，因此，認為在台灣的運作下產生政黨異化的現象，特別在憲法未就政黨機制以獨立、具公共性任務的情況做規範，導致理論上只能將政黨定位為人民團體，而這樣的人民團體卻取得憲法上明白介入人民與國家機關形成的權力；再加上政黨可以取得國家的補助，更讓政黨與民主制度的運作有內在矛盾與理論衝突，參照同文，頁218-220。以上所提出規範上不足而導致實際運作違反憲政法理的問題，正是本文所關心者，也正因為如此，本文嘗試在法解釋上填補此等規範上所遺漏的部分，希望可以透過憲法解釋來建構更符合法理與上軌道的民主環境。

循前揭財產權限制的理論，來討論政黨法人的財產權保障受到什麼內在限制。以下，本文先討論財產權限制的理論；其後，在討論法律層級的回應，並再次確認此等憲法解釋及法規範的引導，都是為了擁抱立憲主義的價值，確保人民生活的穩定與安全。

## （一）政黨法人財產權保障的本質性限制

### 1. 立憲主義基本價值的鞏固

回到憲法如何看待政黨法人的財產權保障觀之，有認為政黨財產權的保障必須受到實質法治國原則的拘束<sup>36</sup>，此一見解固非無見，但因為實質法治國的概念具有相當程度的抽象性，故仍有待進一步明確化政黨法人財產權限制的界線。具體而言，本文前述對政黨在民主政體下的運作、政黨功能及本質的討論，本來也必須回到憲法如何看待政黨來進一步討論。至少在一個立憲主義國家中，必須注意到以下的基本立場<sup>37</sup>：

在憲政秩序下應建立內在的理論結構與語句的一貫性架構，而不應漠視憲政整體結構而為便宜性的制度設計，否則最後憲政主義的基本精神亦將淪喪無餘，以憲法保障人權、節制國家權力的功能恣意喪失。

### 2. 政黨法人財產權保障的保護範疇

在此一憂慮下，我們就應該進一步討論在憲法架構下，應如何看待政黨法人的問題，特別在本文所討論基本權中的財產權議題中，更是本文所關心的。如前所述，財產權保障的觀念與資本

---

36 參照鄭明政，前揭註 30，頁 74-75。

37 蔡宗珍，前揭註 2，頁 204。

主義觀念下市場健全的維持有著不可切割的關係，此一觀念也構成財產權的內涵，政黨法人鑲嵌到此一財產權保障文義的保護範疇中，所受到的保障原本就不能與一般自然人同日而語，這也構成政黨法人財產權保障的第一層限制。詳言之，財產權保障兼含有個人財產安全維護及自由主義市場交易秩序的維護兩者，前者會與個人人格發展具有不可切割的關聯性，而與人格權具有較強的連動關係；後者所確保的制度則是確保個人交易安全及市場秩序的健全，在概念上也會包含營業自由在內。政黨如同一般法人組織，受到人格權保障的範圍自然比自然人狹隘，連帶地，也會影響到法人組織在財產安全面向中被保障的範圍；然另一方面，法人團體受到的保障會與市場交易安全的秩序維護及制度建構有必然的連結關係，法人組織於此範圍內所受到的保障與自然人受到的保障則具有共通性，從而，政黨法人在此一面向的財產權保障範疇與一般法人組織並無二致。此一源自財產權文義解釋而得出的保護範疇，也可認為是政黨法人財產權保障第一個層次的限制。在這樣的理解下，也可以循同樣的脈絡思考與財產權保障密切關聯的營業自由，不僅自然人、以營利為目標的法人可以享有營業自由，非以營利為目標的法人也同樣有討論其營業自由的必要性。

### 3. 政黨法人財產權保障的內在限制

當我們將視野挪移到財產權保障限制的層面，姑且不看目前全世界民主制度遭遇到資本主義、全球化、新自由主義的侵襲，回到政黨原本就具有一定程度公共性的角色<sup>38</sup>及民主政治最原初的假設，可以發現在民主政治的運作下，為了政黨競爭的公平

---

38 參照大石真，前揭註 22，頁 91。有關政黨的公共性，另參照鄭明政，前揭註 30，頁 67。

性，避免金錢的力量影響人民的決定，也避免政黨執政後獨厚自己所經營的產業，造成市場競爭的不平等，而回頭戕害自由市場經濟的運作邏輯，造成其他人民的權利或利益受到侵害，故原本就以政黨沒有龐大黨產及經營產業為最初的設定。蓋因政黨可以營運特定產業可能對資本市場造成侵害，進而害及其他人民的基本人權，這樣的情形正是學理上肯定財產權的內在界線在於不侵害他人權利、人性尊嚴的情形<sup>39</sup>，就此而言，也會構成政黨財產權的內在限制。詳言之，對於政黨在市場上追求自己利益的行為，必須因應政黨的本質而對其營業自由有相應的解釋，學理上有認為不能把營業理解為為了追求利潤，基於自己利益計算的職業，不能否定政府基於一定的公益目的做相當的限制<sup>40</sup>。對政黨法人而言，追求利潤終究不是政黨存在的本質，故在政黨的情形，雖然肯認政黨可以享有一定的營業自由，但為了市場的健全發展，就必須對政黨的營業自由本於其本質做解釋，而將「營業」及「營利」區分看待，因政黨非以營利為目的，因此，政黨只能在與其存在目的不相牴觸的範圍內，針對非營利行為享有營業自由。如政黨因為營業因此得到利益，在應然面上，也必須在政黨相關法規體系下公開、透明地接受監督。如前所述，因為營業自由可以在財產權的脈絡下理解，故可以認為此等政黨營業自由的本質性要求也是財產權的內在限制之一。如此的憲法解釋，也能夠與政黨法允許政黨銷售宣傳品的實務運作實況及政治獻金法的相關規範相呼應；在制度設計面上，當此等營業行為使得政黨取得大量財產時，即應對政黨財產的支出有相應的規範，以避免金錢的使用造成民主運作上不公平的競爭。

---

39 參照 Christian Starck，許宗力譯，前揭註 3，頁 316。

40 參照渋谷秀樹，《憲法》，有斐閣，2010 年 12 月，頁 273-274。



退步言之，即便認為政黨經營事業謀求龐大營利不涉及他人基本權利的侵害，但如前所述，民主國家政黨於運作上有其本質上的功能存在，政黨的營業行為與其在民主國家運作政黨政治及對具高度公共性事務的輿論形成及政策引導之本質性工作有著根本的互斥性，如此一來，政黨經營特定事業也可能與自由民主憲政秩序<sup>41</sup>的精神有違，本文以為，此一自由民主憲政秩序在與政黨法人財產權保護範疇產生衝突時，也同時會構成政黨法人財產權保障的內在界線。傳統學說上之所以未討論到以自由民主憲政秩序作為財產權保障的內在界線，主要的原因在於以往討論時，基本權主體是針對自然人或一般私法人而言，而未討論到以政黨法人作為財產權基本權主體的情形。因此，自然不會思考到財產權保障與自由民主憲政秩序的價值相衝突的情形，此一傳統討論所遺漏的篇章，正是本文所欲予以補足者。事實上，此等解釋在我國既有憲法體系上也可以獲的佐證，憲法增修條文第5條第5項有關違憲政黨的定義，即規定「政黨之目的或其他行為，危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序者」，此等違憲政黨甚至會導致解散政黨的效果，更可見對自由民主憲政秩序的堅守為我國憲法對政黨所為之要求。因此，本文以為從此依憲法文義，更可以推知在法解釋上應以自由民主憲政秩序的要求作為政黨法人基本權的界線。

除了前述的討論之外，從一個國家的憲政體制觀之，包括權力分立的運作結構及民主制度，也可以推論出限制政黨財產權的必要性及應予限制的程度<sup>42</sup>。在既有台灣採行部分立法委員以政黨比例代表制的選舉制度下，可以推知政黨在國會在一定比例的

---

41 類似看法，參照鄭明政，前揭註30，頁72。

42 相關討論，參照蔡宗珍，前揭註2，頁188-201。

席次具有優先地位，當政黨於政治運作下具有一定的優勢地位時，在台灣既有的政府體制設計下，無論該政黨是否執政，在政治決策的場域中相較於其他人民或團體，都更容易取得發言權，甚至決策權，則為了民主政治及權力分立的正常化運作，即有正當性可以要求政黨在權利的保障上必須有適度的退讓。除此之外，如同前述本文對於其他類型法人本質限制的觀察，公司法對公司法人的權利能力有其本質上的限制，這樣的限制同樣適用在國營事業此等具有相當程度公共性的私法人組織上。顯示出為了公共性或法人以外民眾的利益，可以適度限制法人權利的保障。同理，也可以發現同屬於法人的政黨，不僅具有公共性，甚至可以認為公共性的程度更高，則政黨法人除在財產權保障的範疇的限制外，在解釋上受到本質上限制，而有其內在界線就變成是理所當然了。

綜上，前述對於政黨法人財產權的原初設定，反映的是政黨法人本質上所應受到的限制，在此等限制下，也自然會構成政黨法人財產權保護的內在界線；具體而言，從以上的討論可以發現，此一內在界線反映在財產權保護範疇中有諸多本質上無法受到保障者，此等限制可能展現在政黨財產權的內涵，乃至於取得財產的方法是否符合政黨存在的本旨。此等政黨財產權本質性限制的認定，在過往中華民國政府即使在戒嚴時代也宣稱中華民國為民主國家的情況下，更可以認為此等認定對解嚴之前的政黨及其所取得的財產及營業仍有效力，這一點也是在面對民主轉型的台灣必須嚴肅面對的問題。

## （二）民主自由選擇與政黨法人財產權保障的抉擇

退步言之，即便認為政黨的財產權保障不應以政黨在民主政

治運作下的本質來構成內在界線，然政黨不應擁有不正取得的財產也是本於政策上的指引而來，並具體落實於政黨法第 19 條以下，而可以認為是對政黨法人來自於法律層級的制約。從民主轉型的角度觀之，正因為政黨在過去本於其優勢地位取得此等不正財產具有可歸責性，如前所述，國家民主化後為追求政黨競爭環境的公平，限制政黨持有對於過往本於優勢地位所取得的財產，此一目的的追求具有極度重要的公益，民主國家中的政黨彼此間都必須以相互競爭為前提，而有必要確保競爭環境的公平性<sup>43</sup>。在本文的討論脈絡下，政黨良性競爭及民主制度運作的健全是極度重要的公共利益，所限制的是基本權主體為政黨法人，所涉及的基本權也是財產權，故在審查標準的選擇上即有必要從寬。此等考量正是為了追求前揭民主制度運作健全化的考量，並反映於「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例」及 2017 年 12 月通過的「政黨法」之立法目的中。故本文以為「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例」對政黨法人財產權的限制在憲法面前應屬站得住腳；在此一基礎下，即便對政黨法人的財產權作限制，也應該沒有給予政黨法人相應補償的問題。

### （三）擁抱立憲主義的價值

透過以上的解釋，本文以為政黨的財產權保障受到本質性的限制，也有助於立憲主義在台灣進一步落實。原本立憲主義的憲法預設了社會的功能分化，憲法可以扮演讓政治與法律結構耦合的功能能夠發揮的角色，政治惟有在憲法所預定的渠道上影響法律，並發揮其節制權力的效果<sup>44</sup>。在此一思維下，政黨在民主政

---

43 參照鄭明政，前揭註 30，頁 66-70。

44 張嘉尹，前揭註 1，頁 309-310。

治的運作中具有不可或缺的功能，其於法律部門及政治部門都發揮一定的功能。一方面，政黨在行政與立法兩個權力部門中掌有政治權力，具有形成法律的權力，在法律部門發揮功能的要角；另一方面，政黨在政治部門也發揮集結人民意志的功能，在政治輿論的形成上也擔當重要的角色。就此而言，政黨在法律部門與政治部門都發揮一定的功能，甚至可以認為穿梭於這兩個部門當中，如此固然有助於法律部門與政治部門發揮耦合的效果，但也必須注意到，如果沒有做相應的規範，憲法規範或憲法的解釋者也沒有對政黨運作此一本質上的問題做相應的回應，將可能模糊立憲主義的根本假設，恐怕也會對民主憲政的發展帶來負面的影響，此種模糊定位所帶來的影響，不但在本文前述的分析中可以見到，在許多專制國家中更是表露無遺，其所帶來的副作用是立法者或憲法解釋者不可忽視的。因此，回顧以往的政黨獨大並據以破壞民主及人民權利的歷史，期待不再重蹈威權時代的覆轍，是諸多民主轉型國家必須銘記於心的。特別當民主成為台灣人民廣泛的共識，則進一步塑造民主深化的環境，據以擁抱立憲主義所要追求的價值，在面對轉型正義議題的國家中特別具有重要性。從而，此時此刻回頭嚴肅面對過去重未認真看待的政黨法人財產權保障問題，體認政黨具有穿梭國家與社會、兼具民間團體及潛在執政者功能等本質，從財產權保障的思維重新思考民主國家中政黨法人應受到何等保障，對立憲主義精神於台灣的深根將格外具有意義。

## 肆、結語

台灣轉型正義的發展不同於許多轉型國家，是由新政府進行

轉型正義的工程，相反的，在解嚴之後多是由威權時期遺留下來的國民黨與在野黨共同研議進行轉型正義的相關措施，這也是台灣過往即使歷經多次修憲都無法真正解決的結構性問題；此一問題在 2000 年到 2008 年非由國民黨執政的時期，因為舊有政權在國會仍有相對多數席次，加上執政黨沒有令人眼睛為之一亮的開創新局動作，讓轉型正義的議題陷入停擺<sup>45</sup>。這樣的現象到於 2016 年國民黨再次失去政權有了結構性的轉換，也再次透過法制化進一步開啟尚未完成的轉型正義工程。就此而言，雖然歷經三十餘年的時間，但可以認為台灣仍處於轉型時刻，在此一時刻中，政治改革的推動與進行受到憲政架構的規範與控制，在此同時，憲法秩序也可能因無法迅速及有效回應變遷的渴望而成為轉型社會的絆腳石，甚至成為被改革的對象；儘管如此，在轉型社會中更應該期待憲法成為啟動一連串變遷的制度基礎，甚至可以作為尋求足以轉化政治分歧、凝聚社會共識的新規範基礎<sup>46</sup>。本文以為，憲法原本所應具有成為轉型社會制度基礎的功能，不僅僅存在政府體制的面向，在基本權利保障的面向也同樣存在，在轉型社會中，惟有透過保障各方的基本權利，才能讓轉型社會所訴求的人權保障獲得更廣泛的回響，並取的廣大民眾的支持。從而，更能彰顯在轉型社會中研究各方當事人基本權利保障議題的重要性，而這一切正是以憲法做為基石。特別在轉型前特定政黨對國家具有高度影響的情況下，於政治及社會歷經轉型的同時，無論是政黨的運作、法規範、社會期待也同樣有嚴肅看待轉型的

---

45 參照葉俊榮，〈臺灣的轉型憲政主義：政黨輪替與全民政府的詮釋〉，《民主轉型與憲法變遷》，元照，2003 年 2 月，頁 440-441、頁 443-447。

46 參照葉俊榮，〈超越轉型：臺灣的憲法變遷〉，《民主轉型與憲法變遷》，元照，2003 年 2 月，頁 39-40、頁 54。葉教授將此種以憲法來轉化政治分歧、凝聚社會共識的功能，稱為「轉型憲政主義」（Transitional Constitutionalism）。

必要，尤其民主化後政黨也成為法人的一環並回歸法制化之際，對政黨的研究更具重要性。

對於基本權的理解原本就會隨著社會變遷而有所變動<sup>47</sup>，本文對於政黨法人財產權的解釋卻是回到傳統立憲主義下對基本權的原初理解來做討論，希望藉此讓台灣的民主制度有更健全的發展。或許，從台灣的脈絡來說，從威權轉型到民主也是在台灣背景下不可忽視的社會變遷，就此，吾人即應對政黨法人的基本權問題有更根本性的盤整與再理解，面對過往殖民或威權時期許多侵害人權的事件，包括歐洲、非洲、拉丁美洲都不乏採取轉型正義的方式來面對過往的不正義，在轉型正義的議題上，儘管當地的社會、政治、經濟情勢對民主轉型會有獨自的促進或阻撓的效果，而有不同的運作型態<sup>48</sup>。然這樣的情形並不能成為阻撓民主轉型、國家正常化及追求人權保障的藉口，本文以為，在立憲主義的民主國家中，自由民主憲政秩序正是我們面對許多憲法問題的底線，不應以國情不同而有所退讓。本文以為，政黨法人的財產權保障，一方面，受到財產權文義範圍而衍生保護範疇的限制，政黨固然可以成為財產的所有者，其財產權也受到一定的保障，然此一部份的保護與自然人具有更密切的關聯，在與人格發展有關的面向上，政黨的保障受到限制，僅有在涉及自由市場安全的面向上受到完全的保障；在此同時，政黨本身也負有不侵害市場交易安全及自由市場運作的使命。在此一保障範疇下，政黨法人本於其作為民主國家的政黨，也具有內在限制，一來，政黨

---

47 參照張嘉尹，〈基本權理論、基本權功能與基本權客觀面向：對於德國憲法實務與學說的批判性考察〉，《憲法學的新視野（一）：憲法理論與法學方法》，五南，2012年10月，頁39-41。

48 Ernest Caldwell, *supra* note 29, 451.

的運作不能害及自由民主憲制秩序；再者，政黨本於不能害及自由市場的運作，其營業自由也會受到本質上的限制，而僅限於在與營利無關的營業行為才受到憲法營業自由的保障，如此一來，也更能與政黨法及政治獻金法的規範接軌。如此，可以發現政黨法人於財產權保障保障的本質性限制，展現在財產權的保護範疇會隨著政黨在社會上所要發揮的功能而有所限制。

另一方面，從近年的立法也可以發現對政黨有更積極的規範及處理，無論是否為威權時期所留下的政黨都受到管制，其間更不乏涉及政黨法人的本質性議題，並據以作進一步的規範。從違憲審查的角度觀之，無論是政黨法或政黨及其附隨組織不當財產處理條例的規定，都是由具有民主正當性的立法部門建立制度來形塑更健全的民主法治與政治文化，此一立法部門所形成的社會基礎相當程度可以成為規範本身合憲的堅強依據<sup>49</sup>。既然此等規範有來自於憲法上的理論基礎，則一旦要指涉相關規範的違憲性，就必須提出更為堅強的論據來指稱立法者形成相關手段所考量的立法事實不具社會性及經濟性的基礎事實，也必須根本地從憲法理論指出規範本身與自由民主憲政秩序的追求無涉。事實上，此等從政黨運作的本質所引導出的限制，從傳統所建構的基本權理論不難導出，只是以往並沒有被認真討論而已。希望透過本文以上的討論，可以為政黨法人步入民主化的進程及民主轉型提供更多元的思考元素，以期有助於台灣民主的永續發展。

---

49 參照鄭明政，前揭註 30，頁 62-64。

## 參考文獻

1. Christian Starck，許宗力譯，〈基本權利的解釋與影響作用〉，  
《法學、憲法法院審判權與基本權利》，元照，2006 年 7 月，  
頁 311-336。
2. 王泰升，《台灣法律史概論》，元照，2017 年 1 月五版。
3. 陳師孟、林忠正、朱敬一、張清溪、施俊吉、劉錦添，《解構黨  
國資本主義》，翰盧，1997 年 1 月。
4. 張嘉尹，〈臺灣憲法變遷的憲法學考察〉，《憲法學的新視野》，  
2015 年 12 月，頁 273-312。
5. 張嘉尹，〈基本權理論、基本權功能與基本權客觀面向：對於德  
國憲法實務與學說的批判性考察〉，《憲法學的新視野（一）：  
憲法理論與法學方法》，五南，2012 年 10 月，頁 37-84。
6. 葉俊榮，〈超越轉型：臺灣的憲法變遷〉，《民主轉型與憲法變  
遷》，元照，2003 年 2 月，頁 23-58。
7. 葉俊榮，〈臺灣的轉型憲政主義：政黨輪替與全民政體的詮釋〉，  
《民主轉型與憲法變遷》，元照，2003 年 2 月，頁 427-450。
8. 蔡宗珍，〈我國憲政體制下政黨的定位、發展及其危機〉，《憲  
法與國家（一）》，元照，2004 年 4 月，頁 177-221。
9. 鄭明政，〈黨產條例的合憲性爭議：從 2002 年行政院黨產條例  
草案的相關文件談起〉，黨產研究，第 3 期，2018 年 10 月，頁  
59-79。
10. 大石真，《權利保障の諸相》，三省堂，2014 年 9 月。
11. 大石真，《憲法講義 I》，有斐閣，2014 年 3 月三版。



12. 木下智史、只野雅人，《新・コンメンタール憲法》，日本評論社，2019年6月二版。
13. 毛利透、小泉良幸、淺野博宣、松本哲治，《憲法Ⅱ：人權》，有斐閣，2013年12月。
14. 本秀紀，《政治的公共圏の憲法理論：民主主義憲法学の可能性》，日本評論社，2012年2月。
15. 長谷川日出世，《法の基礎概念と憲法》，成文堂，2013年4月二版。
16. 長谷部恭男，《憲法》，新世社，2014年12月六版。
17. 渋谷秀樹，《憲法》，有斐閣，2010年12月。
18. 棟居快行，〈憲法と經濟秩序：解釈理論上の問題の所在〉，《憲法学の可能性》，信山社，2012年3月。
19. 棟居快行，〈日本国憲法と經濟的自由〉，《憲法学の可能性》，信山社，2012年3月。
20. Caldwell, Ernest, Transitional Justice Legislation in Taiwan before and during the Tsai Administration, 27 WASH. INT' L L.J. 449-483 (2018).