

追討不當黨產與轉型正義

鍾芳樺¹

對戒嚴時期不當黨產的追討，關連到轉型正義這個理念，如同政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第一條所揭示的立法目的(「建立政黨公平競爭環境，健全民主政治，以落實轉型正義，」)所顯示。以下簡要的從德國與台灣的經驗，討論追討不當黨產與轉型正義之關係。

跟德國類似，台灣不當黨產的問題，也是產生自獨裁政權下，黨國不分所造成的問題。東德(德意志民主共和國)的執政黨德國社會主義統一黨(**Sozialistische Einheitspartei Deutschlands**，簡稱**SED**)，以追求無產階級專政的理念，並在蘇聯的保護下，取得一黨專政的地位，同時在1968年的憲法中，明定東德政權必須受到該黨的領導。在德國社會主義統一黨長期一黨專政的歷史中，德國社會主義統一黨為了統治的需要，將國家的財產或私人財產移轉給德國社會統一黨擁有並使用，同時使用國家的收入建立許多受其控制的組織，推動人民支持擁戴德國社會統一黨的統治，因為德國社會統一黨一黨專政的獨裁統治，這中間並沒有公眾或政府可以控制這樣的移轉行為。台灣的黨產問題，也是起因於類似的結構。國民黨一樣在一黨專政的統治下，不斷地以各種方式，將國家財產移轉或以廉價租用的方式，供國民黨黨部或相關事業使用，從而造成國家利益與財產的損失。甚至出現以國家強制捐獻方式課徵的收入²，不交由國家使用，反而交給特定與國民黨相關人士有關的社團使用，這種嚴重侵害人民財產權的作為。

基於這種將國家財產利益輸入給特定政黨造成的問題，產生了追討不當黨產的需要。較之於台灣，德國推動追討不當黨產的措施雖然相當艱辛(總共

¹ 輔仁大學法律學系助理教授，本文因為僅係與談稿，註釋不會按照標準學術格式，祈請見諒。

² 定性上，這種作法已經是接近一種特別公課，依據大法官釋字 426 號解釋，特別公課系屬：「係國家為一定政策目標之需要，對於有特定關係之國民所課徵之公法上負擔，並限定其課徵所得之用途」。

花了十六年才完成)，但是無論在法制規劃上或是實際行政作為上³，都遠比台灣順利。在德國統一前，東德政府因為人民的抗爭與壓力，已經修改了政黨法，設立政黨及大眾組織財產審查獨立委員會(Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen)，並規定將德國社會主義統一黨(及其附隨組織、投資設立的公司)所有的財產，移交信託給該獨立委員會負責保管，沒有該獨立委員會的同意，德國社會主義統一黨(及其附隨組織、投資設立的公司)不能處分其財產。德國統一後，在兩德政府簽訂的統一契約中，進一步規定，政黨及大眾組織財產審查獨立委員會必須將其受託的財產轉交給德國政府機構，並受到聯邦政府的監督。這些財產，除非以實質法治國原則的方式證明這些財產真的屬於德國社會主義統一黨(及其附隨組織、投資設立的公司)，從而發還給該政黨(或其附隨組織、公司)⁴，否則這些財產必須發還給原有所有權人，除此之外，只能運用在公益目的(特別為了重建舊東德區域的經濟結構)。

基於舊東德政府的法律，以及統一契約上的規定，德國政府僅規定了「東德政黨與大眾組織財產獨立審查委員會」組織規程(Verordnung über die Errichtung und das Verfahren der UKPV zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der DDR 又稱 Parteivermögenskommissionsverordnung – PVKV)此一行政命令，將政黨及大眾組織財產審查獨立委員會改組為「東德政黨與大眾組織財產獨立審查委員會」，進而規定了該委員會的內部組織與程序。開始長達十六年的黨產追查過程。雖然東德政府已經修訂了政黨法，要求德國社會主義統一黨將財產交付獨立委員會信託，但仍發現該黨在海外(如瑞士)仍有隱匿財產。所以，相關的追查

³ 本文對德國追討不當黨產的法制與經驗敘述，皆引自德國「東德政黨與大眾組織財產獨立審查委員會」(Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der DDR) 的結案報告(下載自http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Gesellschaft-Verfassung/DeutscheEinheit/UKPV_Abschlussbericht.pdf;jsessionid=959EFB3E8E982261DC52ED929AC14F45.2_cid364?__blob=publicationFile)。以下不一一具體引註頁碼。

⁴ 依據「東德政黨與大眾組織財產獨立審查委員會」的結案報告，這是指來自黨費與捐贈的收入。

工作花費時間甚久，才能清楚確定所有德國社會主義統一黨(及其附隨組織、投資設立的公司)財產有多少。而在2011年，德國明鏡周刊仍有報導顯示，德國社會主義統一黨的黨產，尚有未追查到的財產。

我國跟德國一樣，追查不當黨產的問題，也是屬於轉型正義的一環。轉型正義在國際法、公法與法理學都有詳盡的討論，在此僅簡要陳述轉型正義思考所要處理的問題，以及我國追討不當黨產問題所牽涉到的轉型正義思考。

如同學者指出，轉型正義的問題，產生自國家政治與法律的重大轉變，特別是由威權轉變至民主。基於此一重大轉變，使得過去(轉型前)也許被評價為合法的行為，轉型後卻不符合新時代自由民主的價值觀，從而必須被評價為非法。但是，將一個合法的行為評價為非法，是否違反了法律評價一貫性的要求，造成溯及既往的結果?從而這種事後訴追的行為，被質疑本身是否反而違反了自由民主的法治價值觀。如何解決此一「訴追舊政權違反法治價值觀的行為，本身反而違反法治價值觀」的矛盾，便成為轉型正義理論思考的重點。針對這個問題，不少學者的思考之道，就是去指出存在一個在轉型前後社會都會遵守的共同價值標準，藉此來證立對於舊政權違反法治價值觀的訴追或追討行為，不會違反不溯及既往的法治原則⁵。這種標準，可以是強烈的平等正義要求(拉特布魯赫公式)、也可以是法治應有的程序正義(富勒)等等⁶。除了探究是超越不同時代或可以為轉型前後社會所接受的共同標準外，轉型正義的問題，也會注意到違反法治或正義理念之政府措施，本身在轉型前的政府體制中，是否合法的問題。如同德國學者Fraenkel所指出的，納粹德國的侵害人權行為，本身不見得符合納粹既有的法規，納粹毋寧採取一種雙重國家的做法，有時制定出有利於統治或迫害特定人士需要的形式法律，讓侵害

⁵ 本段討論受美國學者潞蒂·泰鐸對轉型正義觀點的影響。見潞蒂·泰鐸，*轉型正義：邁向民主時代的法律典範轉移*，2017，頁 34-42。

⁶ 拉特布魯赫的學生，也是知名法學者 Auer Kaufmann，也是採用類似的作法。

人權的行為，有形式法律的授權；但有時，納粹的施政完全不顧既有法律的限制，直接以黨或行政部門的命令為之，不合形式法律的要求。在後者的情況下，納粹的施政恐怕都不盡然能符合納粹本身的法規定⁷。台灣過去的戒嚴法制也有這種現象，如同學者黃丞儀老師分析指出的，台灣在戒嚴時期審理政治犯的程序與審訊手法，都違反了既有的法律(特別是刑事訴訟法)，也違反了憲法對人身自由的保障，但是這些在戒嚴法制中，並不盡然可以被認為是(形式)合法的行為⁸。如果一個違反人權的政府行為，在轉型之前就已經違反了轉型前威權政體的法律，只是統治者或執行者為了自我權勢或利益而為的恣意行為，那麼事後否定此種行為的合法性，恐怕不能認為違反了溯及既往的法治價值。問題往往會轉變成如果事後要對這樣的違法行為加以訴追，或要求賠償執行者對於人民權益的侵害，是否會罹於時效的問題。

在討論追討不當黨產的轉型正義問題時，這種共同的標準可以透過早由民國十九年制定民法所蘊含的近代財產權保障秩序(包含中華民國訓政時期約法，以及憲法對人民財產權的保障)，以及國家財產應該為公益使用的原則來確定。對私有財產權的保障，保證了人民財產不經法律，不得被任意剝奪，這就讓沒有法源強制人民捐款的勞軍捐，一開始就違法；即使訓政時期約法或憲法允許國家徵收人民財產，但都強調需要以公共利益為目的，政府才能徵用人民財產。在憲政時代，為國家中一個政黨的利益徵用人民財產，並無法通過此一公益標準的檢驗。而國家財產主要來自稅收與國營事業，這兩者分別是對於人民財產權與營業自由的侵害。國家的財產既然是以侵害人民權益為代價，自然必須在使用上，以維護或促進公益為主要目的，否則難以證立為什麼國家可以收取人民的財產或限制人民經營特定事業來支應國家的財政。當國家不是以公益為目的，而是為了維持特定政黨的統治，給予特定政黨利益，那麼，國家的行為一方面會違反平等原則，造成政黨間無法公平競

⁷ Ernst Fraenkel, *Der Doppelstaat*, 2001.

⁸ 見黃丞儀，戒嚴時期法律體制的未解難題與責任追究，收錄在台灣民間真相與和解促進會編，*台灣轉型正義階段報告*，卷三，頁 19-44。

爭，另一方面也會違反國家財產與施政目的應該以追求公益為目的之要求。

雖然國民黨面對不當黨產的爭議時，一再以過去黨國不分時代，國民黨也必須負擔國家任務，來為自己獲得國家財產一事辯護，但是，黨國不分在形式法律上，只能在訓政時期獲得形式合法的基礎，一旦進入憲政時期，黨國不分並不合乎憲法上的要求。黨國不分不僅違反了憲法中國家中立於政黨之要求(這點可以由憲法要求法官獨立於政黨的規定中導出)，也恐怕不合乎戒嚴法制的規定。如同國內學者吳宗謀指出，戒嚴法制中，根本找不到足以支持禁止任何新政黨成立的規定，所謂的黨禁，反而是事實上國民黨政府違反法律，從政治上或行政上阻止新政黨成立的結果⁹。也就是說，純就法律的角度來看，黨國不分的一黨專政體制在形式上並不合法，純粹是赤裸裸的暴力與權力所產生的結果。在這種情況下，並無法以過去的黨國不分來支持法治上黨國不分的行為，主張黨國不分在當時有合法性，更無法以黨國不分來證立將國家財產轉移或賤價租賃給特定政黨/黨營事業的行為。如果這樣的行為在戒嚴時代就不合法，那麼，解嚴後回復到民主憲政制度後，自然更可以判定這樣的行為不合法。

從以上簡略的討論可以看到，追討不當黨產，是一種轉型正義的要求，當政黨由國家取得資源的方式，主要基於過去黨國不分的統治，利用其主導國家，反對者無力反抗的條件，任意將國家資源或人民財產轉給執政黨自己使用，政黨由國家取得資源的原因，如果違反了既有的法律制度，自然應該還給國家。

⁹ 吳宗謀，你所不知道的黨禁， <https://www.facebook.com/legalhistorytw/posts/373369049536680>