

# 論現代法治國之黨產處理課題\*

黃帝穎律師

## 一、前言

處理黨產為鞏固民主之必要手段，誠如許宗力教授於「重建政黨公平競爭的基礎—從法制層面談政黨不當財產與黨營事業之處理」台灣法學會座談會所述「關於黨國體制下之不公不義的情事，要以法治國的原則加以檢驗，也只有在今日法治國的政黨政治之下才有討論的可能。威權體制時代，國民黨擁有那麼多黨產、黨營事業，這個就是在黨營體制之下，法治原則受到破壞的一個具體例子。東德也有類似的情況，直到東德自我解體併入西德之後，德國才有機會把東德的黨產做一個處理。」<sup>1</sup>，足認我國參考德國經驗，以特別立法處理黨產問題，是徹底揚棄威權時代黨國體制破壞法治國原則之必要方法，也是鞏固民主的必要手段。

現代法治國原則，為台灣實踐轉型正義的核心思想之一，德國前聯邦憲法法院法官Ernst-Wolfgang Böckenförde對於現代法治國的定義，係將「實質意義的法治國」理解為：「**國家行為必須創造一個實質正義的法律狀態**」，因此實踐轉型正義，如何與實質法治國理念相符，為當前台灣重要的法治工程，故而立法院三讀通過「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），其中第1條及第4條<sup>2</sup>即明文轉型正義及民主法治原則的規範用語。

基此，本文就部分人士誤解及黨國既得利益者誣稱黨產條例違法違憲之諸多質疑，以德國轉型正義立法及實務經驗與國際法為說明。

## 二、黨產處理之當前實務阻礙

---

\* 本文發表於「黨產處理與民主鞏固」學術座談會—台德黨產處理法制與經驗比較，輔仁大學法學院，2017年3月10日。

<sup>1</sup>許宗力，「重建政黨公平競爭的基礎—從法制層面談政黨不當財產與黨營事業之處理」台灣法學會座談會紀錄，2002年4月13日，黨產歸零聯盟網站

<http://zero-kmt.blogspot.tw/2011/12/2002413.html>，最後瀏覽日2016年12月12日。

<sup>2</sup>政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第1條「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，特制定本條例。」；同法第4條第4款「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」。

黨產處理涉及高度法律專業事項，當然也涉及既得利益與政治意識的反撲。這些反撲包括國民黨黨工的黨產會前抗議、有者以石頭攻擊黨產會，甚至是前總統兼國民黨主席馬英九一再指稱黨產會違法違憲，例如：馬前總統在國民黨團拜致詞時說，台北高等行政法院第四次針對不當黨產處理委員會要求「停止執行」銀行止付一事，認定黨產會違法，非常令人振奮<sup>3</sup>。但諷刺的是，行政法院少數法官「護黨產」的裁定<sup>4</sup>，凸顯行政法院在「停止執行」的審查上，抵觸行政法院向來見解，甚至認為國民黨黨產遠比大埔農地的財產與人命重要。

行政法院部分法官在國民黨聲請停止執行的案件中，傾向維護國民黨財務自主、黨工薪資，裁定中屢使用「經媒體累日大量報導，已屬無庸舉證而為法院知悉事實」做為裁判國民黨勝訴的基礎，這已明顯違反行政法院向來的舉證責任分配要求，以及嚴格認定「金錢」不是「難以回復之損害」的實務見解，顯見少數法官自棄法院向來見解及論理法則，執意作出「護黨產」裁定。

明顯可比較的案例，即大埔事件，同樣是審查「金錢」是否符合難以回復損害要件，行政法院駁回弱勢的農民。行政法院對大埔農地地主聲請停止執行，以「本件聲請人所聲請停止執行者為聲請人所有於徵收範圍內應遷移之物件，聲請人如受執行，所受損害者為該徵收範圍內應遷移之物件即徵收土地之地上物，係以財產為標的之執行，縱致發生居住、財產權益及精神之損害，惟各該損害在一般社會通念上，並非不能以金錢或其他方式為之賠償回復，且參加人對該地上物之所有權人已發放補償費或存入於土地徵收補償費保管專戶內，難謂將發生難於回復之損害」<sup>5</sup>等理由裁定駁回，拒絕停止執行，終致發生大埔強拆、自殺等憾事。

尤其甚者，最高行政法院對黨產會的裁定理由竟認為「國民黨因資金遭凍結，面臨無法支付員工薪資而遭勞動主管查處的窘境，而且解雇數百名員工，足見原處分執行對國民黨而言確屬急迫情事，也對所屬員工等所受損害有『難以回復』情形。」<sup>6</sup>，除明顯與過往見解不同外，若依最高行政法院護黨產所立下的標準，則全國的公司企業就算再怎麼經營失敗，法院是否也為避免解僱員工，對主管機關核准公司解散的行政處分「停止執行」？如此市場必將失序，台灣公司豈非永不倒閉。

同屬審查「金錢」是否符合「難以回復損害」的停止執行要件問題，行政法院裁定駁回非常弱勢的大埔農民，卻對全球最有錢的國民黨給予「護黨產」裁定，顯然部分法官認為，國民黨不公不義的驚人黨產，遠比大埔農民的合法私有財產，甚至是生命來得重要！行政法院對大埔與黨產採取天差地別的審查標準，足認反撲黨產處理及轉型正義者，非僅止於政治上的既得利益者，更擴及至司法實務界的政治意識問題。

<sup>3</sup> 「批黨產會違憲 馬：政府不容侵犯人民自由」，記者王家俊台北報導，蘋果日報，2017年02月02日

<sup>4</sup> 台北高等行政法院 105 年停字第 124 號裁定。

<sup>5</sup> 台中高等行政法院 102 年停字第 11 號裁定。

<sup>6</sup> 最高行政法院 105 年裁字第 1571 號裁定。

因此，社會已然發現，實踐轉型正義並非只是處理黨產問題，更應透過包括對司法在內的各層面為實踐，方可能確實實現轉型正義，進而鞏固民主。

### 三、民主法治原則符合法律明確性原則

現代意義的法治國原則，是實質的法治國而非形式的法治國。德國在經歷納粹政權以形式意義的法律破壞法治國理念之歷史經驗後，深刻體悟到法治國的重建必以落實民主與人權價值為依歸。德國前聯邦憲法法院法官Ernst-Wolfgang Böckenförde將「實質意義的法治國」理解為：「國家行為必須創造一個實質正義的法律狀態」。是以，現在法治國家的意義已非單純的守法與惡法亦法，而是必須謹守「民主原則」、「國民民主權原則」、「保障人權」、「權力分立與制衡原則」等憲法基本原則。實質的法治國否定了違反民主、人權等基本價值的國家行為。<sup>7</sup>

我國也繼受實質法治國之理念，在大法官釋字第 499 號解釋文揭示「憲法中具有本質之重要性而為規範秩序存立之基礎者，如聽任修改條文予以變更，則憲法整體規範秩序將形同破毀，該修改之條文即失其應有之正當性。憲法條文中，諸如：第一條所樹立之民主共和國原則、第二條國民民主權原則、第二章保障人民權利、以及有關權力分立與制衡之原則，具有本質之重要性，亦為憲法整體基本原則之所在。基於前述規定所形成之自由民主憲政秩序，乃現行憲法賴以存立之基礎，凡憲法設置之機關均有遵守之義務」<sup>8</sup>，即形式意義的制度形成，不得抵觸自由民主憲政秩序的實質憲政價值。

準此，在我國法治國原則繼受德國法治國理念的基礎下，黨產條例的立法設計，亦揭示「民主法治原則」的規範用語，縱使有論者批評黨產條例違反法律明確性原則，然若批評者略能參考德國法例，則應可理解我國黨產條例並無違反明確性原則之問題。

根據兩德統一協定附件II第II章主題A第III節編號d，信託機構在和獨立委員會協議之下，將政黨及其他機構的財產根據東德政黨法（PartG-DDR）第 20a 條之精神，歸還原合法所有人或其合法繼承者。如無法達成，則將財產用於公益

<sup>7</sup>張雁翔，〈憲政改革需落實法治國原則〉，自由電子報，2015 年 4 月 22 日，全憲盟觀點。

<sup>8</sup>大法官釋字第 499 號解釋理由書揭示「憲法法院對修憲條文有無抵觸憲法本文不僅程序上受理，抑且作實體審查者，非無其例（例如德國聯邦憲法法院一九七〇年十二月十五日判決 BVerfGE30, 1ff.，譯文見本院大法官書記處編，德國聯邦憲法法院裁判選輯（八），二二六一二八三頁；義大利憲法法院一九八八年十二月二十九日判決 sent. n. 1146/1988，並參照 T. Martines, *Diritto Costituzionale*, Nono ed. 1998, p.375；土耳其憲法法院一九七一年六月七日一三八五五號判決及一九七二年七月二日一四二三三號判決，引自 Ernst E. Hirsch, *Verfassungswidrige Verfassungsänderung*——*<Zu zwei Entscheidungen des Trkischen Verfassungsgerichts, Archiv des öffentlichen Rechts, 98, 1973>*。」

目的，尤其用於統一協定第三章所列區域之經濟結構革新。但若財產乃符合基本法定義的「實質法治國家原則」而取得，則可重新交由所列機構運用。本標準規範的目的不在沒收東德政黨法第 20a 條第一節所列機構之財產，而是意在重建利於原所有人的「實質法治基礎」。<sup>9</sup>

簡言之，德國立法針對獨裁政黨之黨產追討，亦以「實質法治國家原則」為規範精神，並以重建利於原所有人的「實質法治基礎」為立法宗旨，故我國參考德國立法之黨產條例設計，以貫徹實質法治國原則，並無國民黨所稱「違法違憲」之問題。

進而，以法治國原則檢驗我國的黨產問題，我國黨國體制下之利益輸送現象，得歸納以下三種現象之觀察。第一種現象是行為時即違反相關法律規定，亦即在交易或轉讓過程中，與行為時法律規定即有所抵觸，而在法律上被評價為非法交易。例如：將國家土地直接交由黨營事業作為管理機關；抑或考試院憑一紙悖離公務員法制的內規就讓黨職年資併計公職計算等明顯違法行徑。

第二種現象為形式與實質均合法之財產交易，亦即在交易或轉讓過程中，合乎行為時法律規定，且在實質上對交易關係取得的財產給付合理對價，並非基於權力濫用、賄賂、脅迫、欺騙而取得等情形。然值得注意的是，黨國體制下，國家與黨營事業同受執政黨長期控制，是以國家將財產以契約方式移轉予政黨乃至其附隨組織，縱令形式上合法，但實質意義上恐屬「被強制的合意」，故威權統治時期黨國間「公平交易」是否真實，則需要由中國國民黨與當事人間進一步提出切實證據，以便交互勾稽佐證，另有關黨產舉證責任之問題，詳容後述。

第三種現象則係行為時形式上合法，實質上卻非「合於實質法治國而取得財產」。所謂「合於實質法治國而取得財產」是一個德國在統一過程中因為處理東德黨產清理問題，所新創造出來之法律概念，其核心意義在於以法治國思想作為判斷財產取得是否正當之依據。

參考德國經驗，東西德統一前夕，東德共產黨（德意志社會主義統一黨）在 1990 年選舉中失去政權，東德即制定關於政黨黨產之處理規定，嗣後該規定並納入東西德「統一協定」中。上開立法之特徵，在於以「實質法治國」的基本原則為標準處理東德共產黨黨產。蓋該黨財產之取得，雖符合取得財產當時的東德法律規範，具有形式合法性，但在前東德之政治環境下，其黨產取得之合理性相當薄弱，因此其黨產原則上應收歸公有或返還原所有人，只有在可以證明係依實質法治國的基本原則而取得的財產（亦即對徵收或交易關係取得的財產給付合理對價，且非基於權力的濫用、賄賂、脅迫、欺騙而取得…等），才能繼續持有。

1992 年德國黨產處理的獨立委員會，將實質法治國的判準進一步具體化，獨立委員會決議中，揭示獨立委員會將依基本法定義「實質法治國家」財產取得

<sup>9</sup>「德國獨立委員會 1992 年 7 月 21 日決議」，第 12 屆德國國會，附件二，印刷品 12/6515。

原則確認財產價值，若根據已證實之事實對下列問題的答案皆為肯定：「若參與財產取得者或共同參與者，在接受下列普遍原則規範下，是否能有效取得價值資產？」此處只需注意內容上符合基本法價值觀的法律原則。<sup>10</sup>

易言之，政黨是否正當取得財產，並非僅依據取得財產時東德的「形式」之法律規定，還應依據法治國內涵導出的判斷標準進行判斷。

是故，德國獨立委員會認為，符合基本法的實質法治國家原則，亦即財產取得不符合基本法定義的實質法治國家原則，係以：a. 損及第三方的自由權及財產權；b. 利用統一社會黨（SED）對國家及社會的領導地位；c. 缺乏奠定於公民及個人自主的法治國家統治秩序，而利用暴力及獨斷統治等上述要件取得財產。<sup>11</sup>

至於在黨營事業方面，在一個中央統制的經濟制度，經濟活動主要受到德國共黨的控制，並無所謂個別的經濟自由，黨營事業有絕對的競爭優勢，所以其盈餘取得，並不符合法治國的基本原則。因此，東德前總理德梅基耶（Lothar de Maizière）2007年8月來台參與轉型正義國際研討會時，曾語重心長地說：「改革派一當政，首要的工作之一就是摧毀前共黨的物質統治基礎」。

準此，我國繼受德國法治國原則之理念，然德國獨立委員會提供具體化之標準，即係具體化了實質法治國之不確定內涵，亦即政黨之財產，若在以下情況下取得，並不符合實質法治國的基本精神。一：損害第三者之自由和財產權；二：濫用政黨在國家和社會之獨佔領導地位；三、缺乏奠定於公民及個人自主的法治國家統治秩序，而利用暴力及獨斷統治等要件取得財產。此已足認批評黨產條例「民主法治原則」欠缺法律明確性原則之論者，實係欠缺對德國法治國理念之理解。

綜前所述，制度設計上，政黨若是透過政府高權、權利濫用、賄賂、脅迫、欺騙等不當手段而取得，屬於違反法治國基本原則，而對於經由購買、交換、贈與的財產，只有當其係運用符合法治國之基本原則而取得之財產，已支付財產價格時，始能認屬正當財產。故不當黨產處理條例的立法，係為解決前述三種黨國體制下利益輸送現象的階段性立法，性質上屬於限時法與特別法。然相關草案自2002年9月行政院提出後即遭長期擱置在程序委員會，擱置次數超過數百次以上，所幸這個近14年的立法怠惰問題於2016年獲得解決，為我國落實轉型正義、貫徹實質法治國原則立下重要基礎。

#### 四、溯及既往立法符合德國民主經驗

我國不當黨產處理條例立法中有「溯及既往」之設計，此立法設計亦遭國民

<sup>10</sup> 「德國獨立委員會 1992 年 7 月 21 日決議」，第 12 屆德國國會，附件二，印刷品 12/6515。

<sup>11</sup> 「德國獨立委員會 1992 年 7 月 21 日決議」，第 12 屆德國國會，附件二，印刷品 12/6515。

黨相關人士批評為「違法違憲」，然處理轉型正義議題，如未能突破一般法律的時效規範，未能溯及解決過去不公不義的威權問題，則無以實現轉型正義，因此，我國黨產條例，對於過去威權時期政黨之財產，亦突破了時效的限制，參考德國立法，溯及既往的實現轉型正義。

德國處理黨產之獨立委員會1992年7月21日決議中引用史塔克教授(Prof. Starck)的法律意見《關於根據東德政黨法及兩德統一協定對前東德政黨及群眾組織財產的處置》(第十一頁以下):指出「溯及既往必須有特別充分的理由。法律原則溯及既往的理由，在於所列機構的財產取得持續進行，而這些機構涉及的政黨和群眾組織，是兩德統一重建之後明顯根據基本法第21條參與政治意志凝聚，或是根據基本法第9條可參與政治意志凝聚的機構。在統一後的德國，政黨參與政治的機會平等不應受到前東德政黨及群眾組織不合理優勢的危害，後者擁有在基本法規範的自由民主條件下不可能取得的財產。因此這是政黨及組織法特殊規範，其首要目的不在於將財產歸還原合法所有人，毋寧是考慮到根據基本法，相關機構在自由意見及意志凝聚過程當中的當前和未來地位。」<sup>12</sup>

轉型正義的立法，不只在處理黨產的立法上突破時效限制，在刑事法的追訴上，更對施行獨裁暴政的共犯，採取突破時效限制的刑事究責：例如：2016年6月17日德國德摩得法院對於高齡94歲的前納粹老兵韓寧(Reinhold Hanning)判刑五年<sup>13</sup>。

## 五、黨產舉證責任轉換符合國際法例

不當黨產條例的「推定」立法設計，遭部分人士批評為「有罪推定」或「違法違憲」等語，然若稍能理解德國立法例，以及《聯合國反貪腐公約》，當可知不當黨產條例並無「有罪推定」或「違法違憲」的問題。

不當黨產條例中規定有關黨費、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<sup>14</sup>，依中國國民黨於1994年2月28日向台北地方法院提出「法人登記聲請書」，所載出資方法為「黨員繳納黨費及捐贈」，即已表示中國國民黨自知，其經營事業及其他所有獲利都是「不法所得」，不符民主政黨本質。

<sup>12</sup> 「德國獨立委員會1992年7月21日決議」，第12屆德國國會，附件二，印刷品12/6515。

<sup>13</sup> 黃帝穎，〈轉型正義！國民黨不如94歲德國老兵〉，民報，2016年6月24日

<sup>14</sup> 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第5條第1項及第2項「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。政黨、附隨組織自中華民國三十四年八月十五日起以無償或交易時顯不相當之對價取得之財產，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，雖於本條例公布日已非政黨、附隨組織或其受託管理人所有之財產，亦推定為不當取得之財產。」

我國黨產條例之「推定」不當黨產，係參考德國立法例，尤其甚者，德國處理黨產之獨立委員會於1992年7月21日決議中揭示：「兩德統一協定版本中繼續適用的東德政黨法確立一九八九年十月七日當日的財產，規定由獨立委員會進行的信託管理於一九九〇年六月一日生效，而在一九九〇年十月三日由信託機構根據標準規範編號d繼續進行。東德政黨法定義由信託管理接手的財產，是在一九八九年十月七日存在，或是一直以來都到位的財產（未分割的原有財產）。針對這些財產，標準規範區分成歸還給原合法所有人或其合法繼承者，以公眾利益為目的而用在新加入聯邦的區域的財產，以及歸還給政黨或其他機構的財產，因為這些財產是符合基本法所定義實質法治國家原則而取得的。在上述時期形成的債務歸類為經確認的財產額。此歸類乃是以該債務的應承擔者出發的。承擔者原則上是造成此一債務的政黨或其他機構。根據標準規範第四款編號d提起要求歸還財產的政黨或其他機構自認為其合法繼承者，或等同於在該日期前取得這些財產的政黨或其他機構。因此這些政黨或其他機構，無論如何只要同一性存在，也承接由這些政黨或其他機構所造成的債務。惟有在截止日期當日這些財產也已經完成分割，才可能分割這些債務。日後提起恢復訴求，以及因此將新取得財產和承擔這些債務切割開來是不可能的。各個政黨或組織已經完全獲取利益，即使是非物質性的，是無法換算成金錢價值的；因此他們如今也必須承擔存在的債務。唯有在一些情況下——由政黨或其他機構證實——其中確認債務是從價值資產衍生而來，或是為某項價值資產而產生，且無法歸咎於政黨，方可免除此一承擔義務。」<sup>15</sup>，即德國要求獨裁政黨對其財產取得之正當負舉證責任，甚為明確。

準此，中國國民黨在黨國不分下，如傅正於1960年自由中國雜誌社論所描述，黨庫通國庫方式至為複雜。除遍及全台各處的不動產外，中國國民黨及其黨營事業、附隨組織取得政府許多獎補助或委辦費<sup>7</sup>、許多資產係由政府或國營事業所轉讓、在特權經營環境中賺取暴利、用各種方式減免稅捐、違法向中央銀行借款或由政府出面擔保向國外借款<sup>8</sup>、將黨職年資併入公職年資計算由國家溢付退休金等<sup>9</sup>，族繁不及備載。若試圖列舉，終掛一漏萬。從而在立法技術上，當以政黨可合法擁有財源範圍為原點，規定除黨費、競選經費之捐贈、競選費用補助金及其孳息外，推定為不當取得財產。如此作法，亦契合《聯合國反貪腐公約》第20條針對財產顯著增加、不法致富者，要求其以合法收入提出合理解釋的舉證責任轉換意旨。<sup>16</sup>

綜上，不論參考德國立法例或《聯合國反貪腐公約》第20條之規範意旨，難認不當黨產條例「推定」之立法設計有違憲問題，因此部分黨國關係者批評「推定」立法「有罪推定」或「違法違憲」之論述，以前開國際法例比較，當可輕易辨明。

<sup>15</sup> 「德國獨立委員會1992年7月21日決議」，第12屆德國國會，附件二，印刷品12/6515。

<sup>16</sup> 羅承宗，〈制定黨產條例之必要及若干立法芻議〉，新世紀智庫論壇，第77期，2016年3月，頁46。

## 六、政黨自治非黨產就地合法

有論者謂國民黨已為合法政黨，不該以黨產條例處理合法政黨，或認黨產問題，政黨自治解決即可云云，然國民黨無自力解決黨產問題之現象已如前述，故參考德國法例，自有依據特別法處理獨裁時期累積黨產之必要性。或另謂政黨自治，不應透過黨產條例處理黨產之論，恐誤解政黨自治之精神，錯以為政黨自治可讓黨產就地合法。

舉例而言，國民黨時任主席馬英九於 2013 年九月政爭期間，對於立法院長王金平黨籍案聲請假處分，馬則認為政黨自治「法院沒有審判權」<sup>17</sup>，即嚴重誤解政黨自治之憲政精神。正常民主法治國家，司法作為自由民主憲政秩序的守護者，對於政黨行為當然有審判權，憲法增修條文第 5 條更明定「司法院大法官，除依憲法第七十八條之規定外，並組成憲法法庭審理總統、副總統之彈劾及政黨違憲之解散事項。政黨之目的或其行為，危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序者為違憲。」之違憲政黨解散規範。簡單的說，司法當然有權審理政黨行為，馬前主席對於政黨自治事項斷認「法院沒有審判權」，恐屬謬論！<sup>18</sup>

縱然我國人民團體法之規定，政黨尚僅認係政治性人民團體，惟政黨之運作，與國家民主憲政之發展息息相關，因此德國將政黨認係「準憲政機關」，要求政黨須受憲法民主原則之拘束，同時賦予政黨高度自主性，受「政黨自治」之保障。

然而，政黨自治事項，應如同地方自治，法院雖應給予相當之尊重，但若政黨行為牴觸法律、憲法者，與地方政府作成之行政處分違法一樣，應受司法審判。司法對於政黨內部爭議之審理，並非無審判權，僅係基於「政黨自治」之民主原理，應降低審查密度。學者陳新民依據德國通說及政黨法指出：「為了尊重政黨的自治權…法院對有關政黨內部的紛爭事件，以採形式審查為主…若與權利濫用等無關時，涉及目的性考量，以及需要政治價值衡量時，法院率會尊重政黨的”自治權”」<sup>19</sup>，換句話說，司法機關對於政黨自治事項，並非無審判權，而只是在未涉違法、違憲事項時，應降低審查密度，以形式審查維持政黨之自主性，符合民主憲政之憲法精神。

再按台灣高等法院有關「政黨自治」之判決揭示：「系爭提名條例施行細則及系爭公告關於申請登記黨內初選之候選人，應繳納登記費、民調費用、保證金及其數額，及不得退選或退選後不得申請退費等規定，乃民進黨就黨員參與黨內提名初選相關權利義務所作之規範，屬其自治權限之範疇，且查無違反法律強制或禁止規定或公序良俗之情事，難認為無效」<sup>20</sup>，可見司法對於政黨自治事項，仍堅守法律強制禁止與公序良俗規定的審查底限，而非無審判權。

<sup>17</sup>王金平保黨權 國民黨抗告：法院無權審判，蘋果日報法庭中心，2013 年 09 月 16 日。

<sup>18</sup>黃帝穎，〈關起門來反民主不叫自治〉，自由時報，2016 年 9 月 21 日。

<sup>19</sup>陳新民，〈政黨的內部民主制度〉，東吳法律學報，198902(6:1 期)，頁 58。

<sup>20</sup>台灣高等法院 101 年度上易字第 1235 號民事判決。



參考德國法例，處理黨產並未因「政黨自治」而認黨產可就地合法，德國對於利用統一社會黨對國家及社會的領導地位而獲取之黨產問題，即德國獨立委員會決議認為「基本法第二十一條以政黨典型為出發點，政黨是在開放的多黨系統中自由結成，以本身的力量發展，並且……在自由、民主的根本秩序框架下，……參與公民的政治意志形成。」(德國憲法法庭決議(BVerfGE)第二十號，第五十六、一百一十一頁；同時請參考德國聯邦憲法法庭，一九九一年七月十日決議一—編號2 BvE 3/91 第十四頁以下)。政黨參與公民的政治意志形成，獨佔政治意志形成必須被排除在外。此一規範尤其適用於單一政黨的獨佔地位(包括被該政黨掌控的黨派及組織)。這種獨佔地位和絕對平等對待政黨的原則也是互相抵觸的。」<sup>21</sup>，亦即，民主國家對於獨裁時期獨佔地位之政黨與一般民主政黨並非絕對地平等對待。

德國獨立委員會更進一步認為：「基本法第二十一條是以憲法立法者的看法為基礎，認為政黨不受國家控制，且不依賴國家而存在。該法條禁止政黨與國家組織相互交織連結。確保自由的政黨本質以及將財務扶持政黨視為國家任務，此二者是互相抵觸的(請見德國憲法法庭決議第二十號，第一百一十一頁)。」<sup>22</sup>，亦即，在不當黨產的處理上，政黨自治並非法外之境。

綜上，政黨自治並非黨產就地合法的藉口，例如：地方自治團體可主張就其組織、人事、立法、行政、財政等事項享有最終自主決定權，雖受上級政府為自治監督，但仍保有其自主性，又如同大學自治，係憲法就學術自由有關事項所賦予之制度性保障，保障大學從事研究、教學與學習等學術自由相關事項享有自治之權，免於國家公權力之侵害<sup>23</sup>，惟若自治事項抵觸框架秩序，國家公權力仍有監督及調控的空間，尤其以不當黨產處理為例，德國提供黨產處理的立法及行政經驗，足認政黨自治並不足使黨產規避國家檢驗，故依法處理不當黨產，反而是民主國家確保政黨公平競爭及實現政黨自治的重要基石。

## 七、結論

縱然，行政院數度裁定黨產會對國民黨黨產處分「停止執行」，然行法院裁定理由之前後矛盾、抵觸向來裁判見解等謬誤，其荒謬性已如前述。如探究不當黨產處理條例之立法本質，仍可認係為台灣實踐轉型正義、鞏固民主，以實現我國作為現代法治國之重要法案。

黨產條例雖飽受國民黨及部分人士批評「違法違憲」，惟若以比較法為觀察，參考德國立法例，可知我國黨產條例中之「民主法治原則」並無違反法律明確性原則；法律溯及既往亦為實踐「轉型正義」之必要立法設計；「推定」不當黨產之立法設計係舉證責任轉換，亦與德國立法例及《聯合國反貪腐公約》意旨相符。

再者，我國黨產條例之設計僅有「行政調查」，相較德國1990年代通過之

<sup>21</sup> 「德國獨立委員會1992年7月21日決議」，第12屆德國國會，附件二，印刷品12/6515。

<sup>22</sup> 「德國獨立委員會1992年7月21日決議」，第12屆德國國會，附件二，印刷品12/6515。

<sup>23</sup> 黃帝穎，〈大學自治與學習自由〉，國立台灣師範大學公民訓育學報，第19輯，2008年1月，頁154-155。

黨產特別法，賦予德國獨立委員會類似檢察官之搜索、扣押等強制處分權，我國黨產會僅有「行政調查」權限，其實相當「客氣」，而德國為現代民主法治國之典範國家，我國卻遲至 2016 年才通過黨產條例，實已在轉型正義腳步上落後德國二十逾年。

實則，正常民主國家的政黨規模大小，對映著這個政黨的社會支持度，隨著每次選舉結果而變動，因此政黨「瘦身」很正常，國民黨不管參考德國經驗或是台灣經驗，應思考的是幫國民黨「瘦身」，才可能讓政黨在民主選舉機制中重新再起，如果只是為了「護產」而抗爭不斷，恐怕只會讓國民黨與民主世界越離越遠！而法官若無現代法治國之素養而執意「護黨產」，也將為 21 世紀民主台灣所淘汰。

文末，再次引用德國前聯邦憲法法院法官Ernst-Wolfgang Böckenförde對於現代法治國的定義，係將「實質意義的法治國」理解為：**「國家行為必須創造一個實質正義的法律狀態」**，我國實踐轉型正義，透過特別立法促使政黨公平競爭，將不當黨產歸還國家、人民，不只沒有「違法違憲」，更係民主國家為創造實質正義的法律狀態，而與實質法治國原則相符，誠為台灣鞏固民主之重要法治里程碑。