

婦聯會第二次聽證會 陳述意見

報告人：

婦聯會代理人沈政雄 律師

106年7月18日



一、關於「附隨組織」之判準

德國法

【參照董保城「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」台灣法學雜誌322期101-104頁】

- 德國黨產獨立調查委員會調查之對象包括：東德時期之**政黨、聯結性組織、群眾組織**。

➤ 政黨

- 東德社會主義統一黨(SED)及同盟政黨(如：東德德國基督教民主同盟等)。
- 同盟政黨之經費均依賴SED，實為其附庸。

➤ 聯結性組織

- 與政黨具有不可分割之聯結，維持政治權力核心之組織，且從事政治活動，參與行政立法、決策過程。
- 此等組織與上述政黨，組成「**國家陣線**」，受SED之領導，並於**人民議會占有席次**。每次選舉時，提供一個席位分配草案，依照給定份額分配而非總票數分配。

➤ 群眾組織

- 分為應受調查與不受調查之群眾組織，應受調查者，為不具準政黨性及與政黨之緊密依存性，但業務核心領域與統治權力緊密連結，以支持東德政權之存在。

➤ 判斷聯結性組織及群眾組織之標準

- 形式－依據史料檔案，組織是否曾參與東德政權之政治活動，可直接認定。
- 實質－
 - ✓ 機構之業務核心領域與統治系統有不可分割之連結或緊密關連。
 - ✓ 組織所獲取之經濟利益，是否最終回歸政黨身上，若是，則為上述應受調查之組織對象。
- 政黨對於組織之人事、財務及業務支配，應具有政治性或政治活動之目的。

德國聯邦眾議院調查委員會檔案，學者建議七項參考因素：

- 1、組織之政治地位與角色是否由執政之**SED**分配駕馭，並藉其黨綱、政治指導以及所吸收之黨員影響其組織內部組成及運作。
- 2、形式上是否以**SED**為領導，其依賴性及獨立性程度。
- 3、成員加入組織，是否以能獲得較社會上一般人優越地位為動機。
- 4、組織成員相互間關係，組織幹部是否因受制於**SED**領導而與基層會員間關係不良。
- 5、組織對於**SED**所交付之政策，如提出不同看法，是否對其決策過程產生影響。
- 6、組織對於東德跨台扮演如何角色。
- 7、組織成員對於過去追隨**SED**是否具悔意。

德國公法學者Starck教授提出之三項標準：

- 1、組織是否服膺馬克斯列寧主義。
- 2、組織是否遵循SED之政黨領導而非國家之領導。
- 3、組織成員是否可藉由其遵循SED領導而成為國家之公務員，並享有社會上優越地位與利益。

我國法之背景與德國法不同

- 東德與西德為兩個國家及憲法，統一後原東德及東德憲法消滅，處理對象為已終結之政黨及相關組織，且認為東德SED政黨具有違憲性，法律僅以該政黨及相關組織為規範對象，並無及於現在時期政黨及團體之問題。
- 我國則為同一國家之憲法下，處理對象為76年7月15日前成立之政黨（實際上以國民黨為對象）及附隨組織，但國民黨現尚存在，並無違憲問題，且76年7月15日前成立之政黨尚有其他政黨，則針對黨產條例之解釋適用，將及於現在時期之其他政黨及團體，能否一體適用。

關於附隨組織之判準，若未辨明兩國背景差異，將有以下問題：

- 以過去時期之政黨及團體活動，有目的性地設定判準，可能波及現在時期之政黨及團體活動。
 - 例如：以政黨成員與團體成員是否重疊、政黨之重要人物是否為組織之決策者而為附隨組織之判斷因素。
- 同一國家之行政體系下，現在之行政機關批判過去之行政機關政策及作為，導致同一政體下之機關人格分裂。
 - 例如：同為行政院之機關，60年後黨產會調查報告主張，60年前國防部基於照顧軍眷政策對於婦聯會之興建眷舍公共設施撥款，當時是受國民黨以執政優勢所利用，是一種壟斷性補助或特殊待遇，不符合平等原則及實質法治國原則，試問：60年後的國防部能接受嗎？

黨產會補充調查報告參照之德文資料未附中譯文，所建立附隨組織之判斷基準(p.2-3)，有以下疑義：

➤ 人事部分

- 以組織成員與特定政黨黨員是否重疊為人事部分之考量因素，因黨產條例用語為「或」，屬擇一要件，此於我國，可能抑制現在時期之政黨成員，基於自我理念另行組織團體之意願，導致干預人民結社自由之結果。
- 不當黨產條例§4(2)，係指組織是否受「政黨」之實質控制，而非受「政黨之重要人士」實質控制。組織是否受政黨之實質控制，應自政黨之決策程序及機制觀之，並非自某一特定個人。況何謂「重要人士」，亦不明所指。
- 政黨控制附隨組織之人事，參照前述德國見解，應基於政治性之目的，且在於藉此支持政黨之統治系統，是否使其成員享有社會上優越地位及利益。但黨產會所提見解並未考慮此點，與所稱參照德國見解，未盡相符。

➤ 財務部分

- 將政黨實質控制組織財務之行為，包括透過政黨行為來挹注組織，但何謂「政黨行為」，極不明確。
- 所稱政黨以執政之優勢地位，促使行政部門以違反平等原則或實質法治國原則，給予組織壟斷性補助或特殊待遇，但何謂「執政之優勢地位」，是否包括國會占多數席次？何謂「促使」，政黨為服務民眾，協助某團體向行政部門陳情，是否屬之？倘若屬之，以現今執政黨立於完全執政之現狀，恐將使任何立法作為，甚至協助某一團體之陳情或遊說，均可能以該團體即為執政黨之附隨組織，豈非動輒得咎。
- 給予補助或特殊待遇之目的，是否具有公益性或其他政策等正當目的，或僅是單純藉此以達鞏固政黨政權之統治目的？又，經濟利益是否最終回歸到政黨身上？調查報告所持見解均未考慮，是否已顧及建立政黨公平競爭之立法目的，均有可議。

➤ 業務部分

- 調查報告主張，由政黨中之「重要人士」擔任組織之領導人，藉此貫徹政黨之意志，有緊密連結合作關係，亦為判準之一。但如前所述，將某一特定個人等同於政黨，並非自政黨之決策程序及機制考慮之，顯違反法條文義及將不當限制人民結社自由。

➤ 未回答「非以相當對價轉讓而脫離政黨實質控制」之判準：

- 人民團體法所規範之團體，既非公司，有可能發生「對價轉讓」之情形嗎？又如何認定？組織之決策者或幹部，由非「政黨之重要人士」擔任，即等同「轉讓」嗎？
- 政黨之「重要人士」與組織決策之關係，應以哪一時期之事實、哪一時期之組織狀態為準？以60年前之事實所論斷之關係，能否適用於60年後已無所指事實之組織？

**二、婦聯會未受國民黨之實質
控制，非其附隨組織。**

行政機關做成行政處分應遵循之證據法則

- ▶ 違法事實應依證據認定之，無證據則不得以擬制推測之方法，推定其違法事實，此為司法訴訟及行政程序適用之共通法則。
- ▶ 行政機關本應依職權調查證據以證明違法事實之存在，始能據以對人民作成負擔處分，亦即行政機關對於人民違法事實之存在負有舉證責任，人民本無須證明自己無違法事實。如調查所得證據不足以證明人民有違法事實，即應為有利於人民之認定，更不必有何有利之證據。
- ▶ 又認定違法事實之證據，係指足以證明行為人確有違法事實之積極證據而言，該項證據必須與待證事實相契合，始得採為認定違法事實之資料，若行政處分所認定之事實，與所採之證據，不相適合，或其採認的事證互相抵觸，即屬證據上理由矛盾。

(最高行政法院98年度判字第211號判決)

本案無證據證明婦聯會曾受國民黨之實質控制

➤ 人事部分

- 蔣宋美齡成立前身中華反共抗俄聯合會擔任主任委員在先，擔任國民黨之婦女工作指導會議指導長在後。可知反共抗俄聯合會之成立，與蔣宋美齡兼任國民黨之婦指會指導長身分無關。
- 調查報告註8蔣宋美齡訓詞，表示自己對政治沒興趣，不願參加黨之婦女工作，因總裁督促才出任指導長一職，可知此職務並非其理念所在，有何藉此職務實質控制婦聯會之主觀意圖？若以其兼任此職務，等同國民黨實質控制當時之反共抗俄聯合會，違反經驗及論理法則。
- 註9學者評述，僅足以顯示蔣宋美齡具有雙重身分，但蔣宋美齡個人之指導長身分，並不等於國民黨。

- 婦聯會總會常務委員及分會主委，縱使假設係由蔣宋美齡一人決定，但既非由國民黨之決策單位中央常務委員會，經由決策程序決定，亦無從以此認為婦聯會之人事受國民黨控制。
- 註13、16、17口述記錄，指區支會、分會以國民黨籍為當然條件，幹部均為國民黨員云云，但同樣，幹部終究非由國民黨之決策單位中央常務委員會經由決策程序決定，自無從以分會主委是否具有黨員資格，即認為婦聯會之人事受國民黨控制。
- 註14、15代電及簽呈，指國防部曾研擬將軍隊夫人會歸併婦聯會云云，但其內容與婦聯會之人事決定無關，無從證明婦聯會之人事決定受國民黨實質控制。
- 另婦聯會之常委均屬無給職，鄉鎮支會由鄉鎮長夫人擔任，目的僅在易於籌募款項及推展活動，與政治目的或鞏固政權無關，亦非藉此使其享有社會上之優越地位與利益，更與國民黨之決策單位無關。

➤ 財務部分

- 關於所述勞軍捐款、影劇票附勸，為民間捐款而非稅捐，均作為興建軍眷等勞軍目的之公益正當用途，並未流向國民黨，而影劇票附勸出資興建之眷村以命名為影劇一、二、三村，並非任何政治性目的或用以鞏固政權。
- 國防捐、防衛捐、教育捐部分，並無直接證據可證明婦聯會確實收受。況防衛捐、教育捐，為稅捐之一種，並經議會立法程序而有法規依據(調查卷五第30頁以下)，編列補助，亦是經議會預算程序，實無從曲解為係因國民黨之政黨行為而取得或受其控制。
- 註18至21、23內政部書面報告、軍友社公函、社史，僅敘明勞軍捐款之緣由經過，無從證明與國民黨之決策程序有關。

- 註22、24、25、26軍友社代電函、簽呈等，提及代電中央委員會第五組，但綜觀卷內資料(調查卷二之二第552頁以下)，其經過係因省進出口公會於49年至50年間擬捐款達1500萬元後即停止續捐，並決議調降捐款為美金1元捐新台幣3角，期間尚因超收額撥付及分配問題而與原協議有違之爭議，因恐影響勞軍工作，軍友社及婦聯會擬請中央委員會第五組協助調解，並成立協調小組。由此可知，勞軍捐款之數額及比例分配，同業公會本有既定立場及作法，非任何政黨或團體所能實質控制。否則，國民黨逕命其續捐即可，又何須費事協調？
- 註27軍友社社史，顯示關於勞軍捐款之運用，研商成立審計工作小組，足見勞軍捐款之收款及運用，相當慎重，並非徇私圖利，或藉此鞏固國民黨政權。
- 註30軍友社社史關於該社之支出預決算，調查報告自此推估婦聯會取得勞軍捐款之總額，既為推估，本屬擬制推測而違反證據法則，不可採信。

- 註31至34省議會史料，可知影劇票附勸係婦聯會、軍友社、救災總會向台灣省臨時議會請願，經臨時議會決議其實施辦法，並非由國民黨決策單位之中央委員會決議。調查報告稱：國民黨利用執政優勢地位云云，但其中註34，僅是將請願書之副本抄送中央黨部及省黨部，無從證明國民黨有如何「利用執政優勢地位」之具體事實，使臨時議會做成決議之情形。
- 註35國防部函稿，指戲劇票附勸應集中利用於建築眷舍，足見其取得財產，係用於照顧軍眷，而非用以為政治目的或政治活動。
- 註36鄭玉麗口述紀錄，稱：婦聯會經費來源早期還包括國防捐與教育捐云云，但其同時提到沒有看過財務報告，既未看過，如何得知經費來源包括上述二項？足見所稱，純屬臆測，並無可採。

- 註38至41中常會議紀錄抄錄，所指國民黨代領轉發款項，由47年會議紀錄所附財源預算表，係將屬於國民黨部分之收入與其他不計入正表預算數部分，分開記述，其既謂「代領轉發」可知，非中國國民黨以其自有經費支應。而47年會議紀錄正表後之附記說明，一、載，係由情報局所列補助經費，二、載新聞局所列補助，報請行政院同意，經立法院審議後撥付，可知應係性質上不宜由政府親自實施（如情報敵後工作），或由政府實施可能效果不佳（如反共抗俄宣傳），而交由民間團體實施，或有其他基於公益目的（如照顧軍眷遺孤等）而有賴民間團體支持協辦等事務之政府補助或委辦事項經費，並非歸由婦聯會所有。此由上開資料中敘明國家總預算「政府委託辦理工作經費」用語可知，該代領轉發，非經國民黨中常會之決策程序而撥付，無從以此認為財務受國民黨之實質控制。

- 註42議員質詢，稱：各鄉鎮婦聯會經費由公家負擔，甚至鄉鎮年列12萬元補助費，但所述經費由公家負擔，並無預決算之直接證據，另以中央及地方均訂有補助人民團體之規定，亦無從認為有何壟斷性或特殊待遇，更無證據可認地方政府之措施與國民黨有關。
- 註43、44、46國防部函，指為督工用而撥款購置中型客車、借款項下撥付籌建振興學校經費、撥付國軍職務官舍水電暨公共設施款等，均與興建眷舍或照顧軍人子女之用途有關，可知並非出於政治性活動或藉此鞏固政權之目的。
- 註48省府財政廳令，准婦聯會領取勞軍捐款收據免貼印花，然其目的應係考量撥作勞軍之用而有公益目的，自無必要另收受印花稅，並非基於政治性目的。且收領公益捐款而免收印花稅，立法政策上，本屬正當，此由嗣後印花稅法第16條第14款，已修正公益團體收受捐款免收印花稅可知，無從以此認為婦聯會享有如何特殊待遇。

- 註49省社會處函，准婦聯會造送決算書困難准予免送，但此本不涉財務上利益，更與國民黨是否實質控制財務無關。遑論，當時人民團體法亦無應造送決算書之規定。
- 總而言之，調查報告先認「蔣宋美齡一人等同於國民黨」，再推論國防部、省府財政廳及社會處之上述措施，均受國民黨以執政優勢而利用，但又未能證明國民黨有如何利用執政優勢促使國防部、省府財政廳及社會處為上述措施之具體事實，僅能謂欲加之罪，何患無辭！
- 註50、51土地付款說明書及省府函，調查報告指婦聯社福基金會透過國民黨轉讓國有土地、婦聯會向台灣人壽公司以優惠價格購地云云，但此既有對價，且經議會同意，與財務是否受國民黨之控制無關。

■ 業務相關部分

- 註53、54、55著作，提及各縣市主要婦女團體應相互合作，婦工會、婦聯會及婦女會都能精誠合作，協力進行等語，既稱「相互合作」、「協力進行」、「不單求個別表現」可知，並無由其中一團體控制其他團體之情形。調查報告僅憑註53國民黨婦工會錢劍秋個人之隻字片語，即謂婦聯會遵從國民黨之領導云云，亦顯速斷。
- 註56國民黨高雄縣委員會代電函，致婦聯會高雄縣分會陳魏蓮芷同志，請成立助選團云云，姑且不論並非由國民黨決策單位之發文，無從以此代表國民黨「黨之意志」。且其以婦聯會分會個人為受文者，又不能等同於婦聯會總會，而國民黨單方之請求，婦聯會是否應允，或就助選一事，雙方又有如何密切互動，並無證據可稽。調查報告以此指婦聯會業務受國民黨之實質控制，穿鑿附會，無可採信。



陳述完畢