

國家緊急權法制與救國團之設立

報告人：黃俊杰

中正大學財經法律系特聘教授

政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例

- <105年08月10日公布>第4條：本條例之用詞定義
- <政黨>：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。
- 分析本條例之政黨要件：1) 成立時間：於中華民國76年7月15日前；2) 備案依據：依動員戡亂時期人民團體法規定。
- <(政黨)附隨組織>：指獨立存在而由政黨實質控制其人事、財務或業務經營之法人、團體或機構；曾由政黨實質控制其人事、財務或業務經營，且非以相當對價轉讓而脫離政黨實質控制之法人、團體或機構。
- <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。」
- 分析本條例不當取得財產之要件：(1) 方式：政黨以違反政黨本質或其他悖於民主法治原則之方式；(2) 歸屬：使自己(政黨)或其(政黨)附隨組織取得之財產
- <Q> 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財產之政黨→→是否應先以確認政黨違憲為前提要件？₂？

本條例之目的&手段

- 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
- 處理方式 < 手段 >：主要係以平時法秩序處理（調查及處理）緊急狀態法秩序（動員戡亂時期）之實質內容

本條例之處理對象 & 處理範圍

- 處理對象 < 人 > : 1) 政黨 : 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 ; 2) 附隨組織 : 指獨立存在而由政黨實質控制其人事、財務或業務經營之法人、團體或機構 ; 曾由政黨實質控制其人事、財務或業務經營，且非以相當對價轉讓而脫離政黨實質控制之法人、團體或機構 ; 3) 受託管理人 : 指受前2款所稱政黨、附隨組織之委託而管理或受讓財產而管理之第三人。
- 處理範圍 < 物 > : 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

黨產會調查認定處分性質 & 規範依據

- 本條例第8條第5項：「本會得主動調查認定政黨之附隨組織及其受託管理人，並通知其於受本會通知日起4個月內向本會申報第1項之財產。」
- 黨產會之性質：行政機關
- 調查&認定處分之性質：公權力行政/侵犯行政
- 黨產會聽證之性質：義務（法定&必要）聽證（非職權聽證）
- 黨產會聽證之依據：行政程序法第54條：依本法或其他法規舉行聽證時，適用本節（聽證程序）規定。
- <本案> 黨產會聽證之範圍：認定政黨附隨組織（非政黨本身）前之主動調查

本案適用本條例影響之基本權類型

- 本條例適用對象：（本案）政黨附隨組織（非政黨本身）之主動調查認定
- 1) 附隨組織（結社權、名譽權&財產權...）
- 2) 附隨組織之成員（名譽權、生存權、工作權&財產權.....）
- 認定處分執行力：救濟不停止執行〈釋224等〉

轉型正義

- 轉型正義（Transitional Justice）：還原歷史真相（以平時法秩序調查及處理緊急狀態法秩序之實質內容）
- EX. 228事件爭議 < 合法或違法公權力? > 二二八事件處理及補償條例 → 二二八事件處理及賠償條例 < 中華民國96年3月21日總統華總一義字第09600035261號令 修正公布名稱及全文17條；並自公布日施行 >
- 轉型正義之目的：實現正義 < 以實質法治國家觀點確認（政黨或其附隨組織+不當取得財產）違憲
- 轉型正義之內在限制：避免新舊政權惡鬥
- 黨產會之憲政價值實現：任務型獨立機關+應定期限終結黨產會 < 應確保實質法治國家之真正實現，是正義之維護者/非正義之破壞者 >

正義轉型

- 正義轉型：以體制內方式來實現，應符合公認之法律原則，例如正當法律程序原則、比例原則及平等原則等。
- 1) 形式（程序）正義：正當法律程序（本條例第11條第1項）
- 2) 實質（內容）正義：比例原則（本條例第11條第1項）及平等原則
- < 本案 > 正當法律程序之落實：
 - 1) 行政程序法第54條以下：依本法或其他法規舉行聽證時適用本節（聽證程序）規定
 - 2) 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第14條：本會依「...第8條第5項就政黨之附隨組織...」認定之處分，應經公開之聽證程序（+不當黨產處理委員會調查程序辦法+不當黨產處理委員會舉行聽證應行注意事項）

< 本案 調查爭點 >

- Q：救國團是否曾為國民黨實質控制其人事、財務或業務經營，且非以相當對價轉讓而脫離國民黨實質控制之附隨組織？
- 1) 救國團自41年10月31日成立時起，有無受到國民黨實質控制其人事、財務或業務經營？
- 2) 救國團是否曾以相當對價轉讓而脫離國民黨實質控制？
- 調查聽證程序：本條例第14條：本會依「第8條第5項就政黨之附隨組織」認定之處分，應經公開之聽證程序；第11條第1項：本會之調查，應恪遵正當法律程序，以符合比例原則之方式為之。
- ※本條例施行細則第2條：「本條例第4條第2款所稱實質控制，指政黨得以直接或間接之方式，對特定法人、團體或機構之人事財務或業務經營之重要事項為支配。」
- 調查結論 (I) 若非 (1) 或非 (2)，則救國團非中國國民黨之附隨組織； (II) 若 (1) + (2)，則認定處分：救國團為中國國民黨之附隨組織 < 本條例第16條：不服本會經聽證所為之處分者，得於處分書送達後2個月不變期間內，提起行政訴訟 >

救國團之組織定位 < 法院判決之效力 >

臺灣高等法院 103 年度重上字第38 號民事判決

- 臺灣高等法院103 年度重上字第38 號民事判決 < 志清大樓案 > 「被上訴人(指救國團) 於 41年10月31日成立時起，迄58年12月23日以前，係隸屬國防部總政治部之政府機構，惟於58年12月23日經行政院核定解除與國防部總政治部之隸屬關係，並於59年3月24日報請內政部核准以『社團運動機構』備案，直到78年11月21日向原法院辦妥社團法人登記以前，被上訴人已非政府機構或內部單位，僅係業務受行政院督導及團務工作依行政院指示之公益社團，並未取得法人資格，而屬非法人團體。」
- 最高法院106年度台上字第326號民事判決，維持臺灣高等法院103年度重上字第38號民事判決 < 志清大樓案 >
- 民事判決對行政機關之拘束力：1) 釋290, 418；2) 司法機關所為之確定判決，其判決中已定事項，若在行政上發生問題時，則行政官署不可不以之為既判事項而從其判決處理，此為行政權與司法權分立之國家一般通例 < 行政法院29年判字第13號及32年判字第18號判例 >

救國團之設立目的&組織變革

- 設立依據：1) 國家緊急權<動員戡亂時期>；2) 有國家法令依據（中國青年反共救國團籌組原則：行政院41年5月31日訓令頒發）
- 設立目的&任務：1) 反共；2) 救國；3) 青年
- 組織變革：1) 第一階段(41年-58年)為政府機關；2) 第二階段(59年-77年)為社會運動機構，屬非法人團體；3) 第三階段(78年迄今)為公益社團法人。
- 組織變革之依據：1) 階段性任務改變之依法行政<中§21法規有左列情形之一者，廢止之：一、機關裁併，有關法規無保留之必要者。二、法規規定之事項已執行完畢，或因情勢變遷，無繼續施行之必要者。…>；2) 檔案保管義務為行政機關

實質控制&組織任務i

- 實質 = (wirtschaftliche Betrachtungsweise)經濟觀察方式
- < 德國 > 1919年帝國稅捐通則第4條，規定稅法解釋應考慮其經濟意義，其後於1934年制定稅捐調整法§1II：「稅法之解釋應考慮國民通念、稅法之目的與經濟意義及各關係之發展 < Dabei (bei der Gesetzesauslegung) sind die Volksanschauung , der Zweck und die **wirtschaftliche Bedeutung** der Steuergesetze und die Entwicklung der Verhältnisse zu berücksichtigen > 」
- < 我國 > 納稅者權利保護法§7I,II,IV：涉及租稅事項之法律，其解釋應本於租稅法律主義之精神，依各該法律之立法目的，衡酌經濟上之意義及實質課稅之公平原則為之。稅捐稽徵機關認定課徵租稅之構成要件事實時，應以實質經濟事實關係及其所生實質經濟利益之歸屬與享有為依據。前項租稅規避及第二項課徵租稅構成要件事實之認定，稅捐稽徵機關就其事實有舉證之責任（=稅捐稽徵法§ 12之1I,II,IV）

實質控制&組織任務ii

- < 釋420 > : 認為「公司從事龐大有價證券買賣，其非營業收入遠超過其已登記之營業收入」時，該公司係以有價證券之買賣為「專業」
- 原則 :
 - 1) 形式 (法律外觀) 事實 (X) ex. 贈與
 - 2) 實質 (經濟內容) 事實 (V) ex. 買賣
- < 機關 > 就其事實有舉證之責任 (在法律文義範圍內)
- (本條例施行細則§2) 實質控制=政黨得以直接或間接之方式，對特定法人、團體或機構之人事、財務或業務經營之重要事項為支配
- < 應經聽證程序 >
 - 1) 直接方式 ?
 - 2) 間接方式 ?
 - 3) 重要事項為支配 ?
 - 4) 其他... ?

黨產會第二次調查報告 (p.9)

- 〈基本前提〉參酌上開德國見解，本會認為：
 - 1) 於「人事」部分，應考量組織的主要成員是否為特定政黨之黨員、組織成員與政黨黨員間之重疊關係等，並須就該組織之決策者是否為政黨中之重要人士，且其是否實質掌控該組織之人事決定權等予以衡量；
 - 2) 就「財務」部分，則須考量政黨是否直接提供該組織資金，或者是否透過政黨行為來挹注該組織，比如政黨是否透過其執政之優勢地位，促使行政部門以違反平等原則或實質法治國原則之方式來進行國家資源分配，而形成壟斷性之補助行為，或給予該組織特殊待遇等；
 - 3) 就「業務」部分，則應考量該組織的業務內容對於政黨而言，是否作為鞏固其政權之重要工具，或其業務範圍是否依循政黨的政策或決議，甚至由政黨中之重要人士擔任該組織的領導人，並藉此貫徹政黨之意志，進而呈現具有緊密連結的合作關係。

黨產會第二次調查報告之疑慮

- 基本前提？>如何參酌上開德國見解？
- 如何符合（本條例施行細則§2）實質控制=政黨得以直接或間接之方式，對特定法人、團體或機構之人事、財務或業務經營之重要事項為支配？
- 具體項目之指陳，與行政程序法第5條明確性原則是否相符？

德國行政法院裁判之理解？

- (p.7) 德國社會主義統一黨 (SED) 利用權力獨佔，在 40 年的東德歷史中，以非法及排除公眾監督的手法取得資產，為一黨的利益進行財產沒收，並為該黨利益而將國家預算用在其他目的。 這長久以來的不正義必須加以排除...
- (p.8 ↓) 自由德國青年 (FDJ) 為德國社會主義統一黨的附隨組織，民主同盟應被理解為『在德國社會主義統一黨領導之下，友誼合作、意見交換，以及代表性政黨及群眾組織凝聚一致意志的決策小組』。而將「民主同盟的成員」、「作為該黨的青年組織」、「服從黨的領導」以及「具有緊密合作與共同決策」來作為判準，並加以認定自由德國青年是德國社會主義統一黨的附隨組織。

< 探詢德國見解 > 政黨違憲

- < 基本前提/憲法規範 > : 德國社會主義統一黨 (SED) 是東德 (DDR) 共產 (馬克思列寧主義) 憲法明確規定且主導國家作為之政黨 < **SED = 東德 (DDR) 之核心價值** >
- < 權力獨佔/憲政實踐 > : SED絕對統御所有國家機關作為，無法監督 (極權政黨獨裁)
- < Hitler 之對比 > 1942年8月20日領袖司令部 (Führer-Hauptquartier) (由領袖Hitler、帝國部長與帝國總理府主管Lammers等所簽署) 發布領袖關於帝國司法部長之特別授權 (Erlaß des Führers über besondere Vollmachten des Reichsministers des Justiz) : 為履行大德意志帝國之職責，一個強硬之司法是必要的。因此，我委託與授權帝國司法部長，依我的方針與指示和帝國部長與帝國總理府主管及政黨總理府領導者意見一致認為，建立一個國家社會主義之司法，且對此採取一切必要之措施。在這種情況下，其得偏離現行法。

< 探詢德國見解ii > 政黨附隨組織違憲

- SED 全面統御國家，運用一切公權力手段，決定其他附隨於該黨之社會力量的存續和活動內容。
- 自由德國青年（FDJ）1976年章程第一章「自由德國青年團之目標和任務」，明確規定直接受SED之指揮，並自我定位為SED之助力和戰鬥後援；其一切作為之基礎，均為SED之黨綱和決議
- SED（政黨）及FDJ（附隨組織）之關係：具有規範之從屬性，並確實存在於東德憲法及FDJ章程。

政黨或附隨組織違憲取得資產

- SED在40年東德歷史中，以非法及排除公眾監督的手法取得資產，為一黨利益進行財產沒收，並為該黨利益而將國家預算用在其他目的。
- FDJ與SED間之從屬關係，其政黨從屬性明定於章程，更由1949年SED政權成立起，持續存在至1990年SED政權結束為止

檔案會認定不當取得財產之建議處理順序

- 不當取得財產 = 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 <即違憲取得資產>
- <應先確認爭點 = 政黨違憲??> 憲法增修條文 (§5IV) 司法法院大法官，除依憲法第78條之規定外，並組成憲法法庭審理政黨違憲之解散事項； (§5V) 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。
- <爭點處理> 司法院大法官審理案件法 (§19I) 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，主管機關得聲請司法院憲法法庭解散之； (§30) 被宣告解散之政黨，應即停止一切活動，並不得成立目的相同之代替組織，其依政黨比例方式產生之民意代表自判決生效時起喪失其資格。憲法法庭之判決，各關係機關應即為實現判決內容之必要處置。政黨解散後，其財產之清算，準用民法法人有關之規定； (§31) 憲法法庭審理政黨違憲解散案件，如認該政黨之行為已足以危害國家安全或社會秩序，而有必要時，於判決前得依聲請機關之請求，以裁定命被聲請政黨停止全部或一部之活動。

< 後續 > 國家財政給付 & 救國團任務

- 針對爭點2)：救國團是否 曾以相當對價轉讓而脫離國民黨實質控制？
- < 建議 >： 財政 & 任務 之 聯結判斷：1) 給付依據；2) 給付數額；3) 給付結餘？；4) 給付檔案之爭議判斷
- < 影響/剩餘財產判斷 >： 本條例§6II < 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。 >

國家機關之公文書i (組織&人事)

- 105年3月救國團主管機關內政部，應立法院要求，向該院內政委員會提供光碟報告，報告救國團組織緣由、法律定位、組織附屬等，該報告：「依據行政院、國防部提供該團原始成立檔案資料，及目前司法機關(法院)調查結果，對於救國團組織型態，係認該團成立時即隸屬國防部管轄，58年解除隸屬關係後，亦由教育部擔任召集人，故非屬中國國民黨之附屬單位(或附隨組織)」
- 行政院41年5月31日台(41)教字第2953號訓令頒發「中國青年反共救國團籌組原則」，規定救國團隸屬於國防部總政治部；中央設團務指導委員會負責全國團務之設計，指導委員由總政治部聘請；團務指導委員會下設中央團部中央團部設團長一人，副團長一人，由總政治部報請國防部派任之，團長主持團務，副團長協助之。(41年8月團長改為主任)
- 行政院41年9月18日台(41)教字第5265號令核定救國團團章、救國團團務指導委員會組織簡則、救國團總團部組織章程、各級隊部組織章程。
- 內政部88年9月29日台88內社字第8890896號函：「該團團務指導委員係於民國67年6月30日由本部遴聘『熱心青年工作的有關人士』擔任之，任期2年，負責策訂團務工作發展方向。」58年12月行政院解除救國團與國防部總政治部之隸屬後，救國團之團務指導委員係由內政部遴聘；召集人，則由指導委員互推；主任由召集人就指導委員中提名，並經指導委員會議通過。其人事遴聘與國民黨無關；78年救國團登記成為公益社團法人後，依章程規定，指導委員(理事)及評議委員(監事)都是由團員(會員)選舉產生，召集人(理事長)，由指導委員互推，主任由召集人提名，經指導委員會通過後產生，具備獨立的人事選舉及任命程序。」

國家機關之公文書ii（財務）

- 行政院75.1.21台75專字第1370號函：「救國團既依法盡應盡之義務，亦依法推展團務。…救國團之經費來源，除另舉辦青年活動之收費及所屬各青年服務事業單位代辦之服務費外，並歡迎工商企業界及熱心青年工作人士之贊助。例如設置各種青年獎助學金、急難扶助基金此外，並接受政府各機關之委託，辦理有關事項」。
- 教育部96年3月2日清查歷年補助或委辦救國團情形：「歷年補助或委辦救國團皆為救國團配合政府政策，辦理青年學習成長…等之教育勞務活動。」
- 內政部96年出具對救國團委辦補助事項清查報告：「補助救國團經常性活動，均係依其申請計畫內容，參照…規定，核實酌予補助」。
- <救國團>有關財產處置及經費使用，均經會計師查核簽證，並依法召開理監事會及會員大會審查通過，報請內政部核備。年度財報則公告於團務通訊及全球資訊網；政府以委辦、補助方式，讓民間團體協助辦理公共事務，屬公私協力的正常手段，性質屬「勞務對價關係」

國家機關之公文書iii (業務)

- 救國團成立初期：業務受國防部管轄，配合政府推動文武合一教育政策，以協助政府辦理學校軍訓、愛國教育、戰鬥訓練與服務活動為主。
- 行政院解除救國團與國防部隸屬關係後，各項業務獨立自主，並接受行政院督導。本階段業務依內政部備查的組織章程：「本團之任務如左：一、遵照政府青年工作政策，舉辦青年各項育樂活動。二、依據青年實際需要，盡力為青年解決疑難問題。三、接受政府機關及社會團體之委辦事項。四、其他有關青年工作及活動事項」辦理。
- 內政部105年3月呈立法院光碟，明載組織緣由：「由於學生軍訓改隸教育部主管，國防部遂於58年解除隸屬關係後，行政院於59年3月份將該團之組織及業務運作模式調整為：(1)組織部分：向本部登記備案。(2)業務部分：各項青年發展業務及所屬青年活動中心範疇等，由【教育部】擔任召集人及主持相關督導工作會議。」