

## 不當黨產處理委員會「大孝大樓聽證程序」之書面意見

徐世榮

政治大學地政學系教授兼第三部門研究中心主任

(一) 本人主張中國國民黨前所擁有之大孝大樓建築物及其座落土地應屬「不當取得財產」，理由如下：

一、釐清真正的法律行為：形式上雖為「標售」，實質上卻是以標售底價「出售」

本案形式上雖為「標售」，但是卻不符合一般社會大眾所認知的標售。所謂的標售大概應屬公開標售，若無特殊之理由，鮮少有特別之限制；或是縱然有特別之限制，也應有合法或合理之規定與解釋（請參考《國有非公用不動產標售作業程序》）。本人以為，本案刻意採「限制投標資格及付款辦法與使用規定」乙節，對限制條件又無合法或合理之解釋，顯已背離一般所謂的公開標售，實際上則是採「按標售底價『出售』予同一單位整體使用」。而這也可以由以下簽文得到印證：

(1) 臺北市政府國宅處 73 年 7 月 24 日簽表示：「茲有某單位表示希望整棟價購使用.....，但因受標售之限制，須予突破法令規定，並協調優先承購單位海南同鄉會等改購其他房屋。擬建議內政部

同意由一單位按標售底價統一價購使用（並另以鈞長私函向吳部長說明）」。

（2）臺北市政府國宅處 73 年 9 月 6 日簽表示：「查國宅條例及有關規定既有標售規定，本案大樓以底價出售乙節，似仍以內政部同意為宜。」

（3）臺北市政府國宅處 73 年 11 月 29 日簽表示：「查愛國東路 100、102 號新隆里辦公大樓因面對中正紀念堂，地理位置較為特殊，為兼顧管理及使用品質之單純化，業已報經內政部以 73.10.8 臺內營字第 256941 號函同意依國宅條例及有關規定採整體標售同一單位之方式辦理。」

（4）臺北市政府國宅處 73 年 12 月 3 日簽表示：「依內政部復函，除可整棟出售同一單位外，仍須依國宅條例及相關規定。換言之，仍須以公告公開招標方式辦理，排除本府擬按底價出售之構想。為該大樓特定環境之需要，公告標售時宜限制投標資格及付款辦法與使用規定，以免將來管理上發生困擾。擬辦：投標資格限依法在中華民國領土內有不動產權利主體資格之非營利社團或政府機關。」

由此可見，臺北市政府國宅處原先之計畫乃是「由一單位按標售底價統一價購使用」、「擬按底價出售」，惟受到法規之限制，仍須以公告公開招標方式辦理。形式上理由為「因面對中正紀念堂，地理位置較為特殊，為兼顧管理及使用品質之單純化」、「特定環境之需要」，實質上則是採取「公告標售時限制投標資格及付款辦法與使用規定」，由此來排除其他可能的競爭者。後來事實也顯示，投標者僅只有「中華民國民眾服務總社」，而其得標價格（4 億 3400 萬元）幾乎也就等同於標售底價（4 億 3170 萬元），二者差價竟然僅為 230 萬元，本人以為，這若無掌權者事前刻意運作及相關訊息的釋出，應不可能有這樣的結果。

本人因此以為本案實質上乃是以底價「出售」，但是因礙於法律之規定，形式上不得不使用「標售」來予以規避。所以，本案所宣稱之「標售」恐是臺北市政府與內政部之間通謀虛偽之意思表示，然依據《民法》第 87 條之規定，其意思表示為無效：

「表意人與相對人通謀而為虛偽意思表示者，其意思表示無效。但不得以其無效對抗善意第三人。

虛偽意思表示，隱藏他項法律行為者，適用關於該項法律行為之規定。」

如果上述法律性質能夠獲得釐清與確認，這表示本案名目上所宣稱的「標售」是有待商榷的，本案乃是俗話所說的「掛羊頭、賣狗肉」，本質上依舊是以底價來予以「出售」，依據前述《民法》第 87 條第 2 項之規定，應以「出售」來予釐清與導正；由此，這宗「標售」案顯然是違法的。

## 二、違背居住人權及實質正義：明顯背離《國民住宅條例》立法意旨

我國過去大抵是屬開發型國家，經濟成長幾乎為主政者施政最優先及唯一之目標，對於一般市民集體消費及居住人權之需求，如社會住宅、開放空間、環境生態等社會福利等面向，往往都是刻意的予以忽略、或是屬於施政的末端。國民住宅政策原本就是要彌補都市居民住宅上的需求，因此《國民住宅條例》第一條立法意旨為「以安定國民生活及增進社會福祉，特制定本條例」，縱然其第七條第二項規定「前項社區內政府興建之商業、服務設施及其他建築物得單獨興建或利用國民住宅部分樓層設置，並得由國民住宅主管機關連同土地標售或標租」，然其標售或標租之目的，仍不得背離第一條之立法意旨。

然而，就本案而言，卻是以與立法意旨毫無相關的理由，如「因面對中正紀念堂，地理位置較為特殊，為兼顧管理及使用品質之單純

化」、及「為該大樓特定環境之需要」，來排除前述《國民住宅條例》的立法意旨。此外，不禁也要問，「本標的物用途限以做為非營利社團或政府機關辦公室」的限制條件，這又與立法意旨是否符合？本人深以為是不相符合的。

一方面，我們看見本案出現了搶購熱潮，「50 戶售與一般民眾，共有超過 1 萬人辦理申購登記」，民眾的中籤率是低於 0.005；但是，另一方面，卻是看見台北市政府國宅處以標售底價低價出售大孝大樓土地與建築物予唯一的買者---「中華民國民眾服務總社」，兩相比較，機率為 0.005:1，完全不符合比例原則，這讓人感慨萬千！由此也可印證過往長久主政的中國國民黨不僅未照顧一般市民的住宅需求，當有極少數國民住宅釋出之時，中國國民黨竟然還要違法強行搶奪，其心中根本就沒有居住人權及實質正義理念，而我國社會居住福利水準之低落由此可見一斑，這也難怪居住正義長久以來皆為台灣社會重要的訴求（我國社會住宅之比率約僅為 0.08%，遠低於美、日、韓及歐洲民主國家）。

基於上述二項理由，本人以為這樣的行為不僅違反實質法治國原則，也違反了民主法治原則，因此認定其為「不當取得財產」。

（二）依前述，由於本人認為大孝大樓建築物及所座落土地是屬「不

當取得財產」，因此，本人主張政府應依《政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例》第六條第三項追徵其價額，惟本人以為除了「不當黨產處理委員會」所提追徵價額之外，對於該大樓從 78 年 8 月 1 日迄 90 年 12 月 31 日所得之租金收入，似也應一併追徵（請參照《民法》第 181 條）。

以上淺見，敬請卓參。