

黨產會「社團法人中國青年救國團 附表所列之財產是否為不當取得財 產案」調查報告之法律意見

報告人：黃俊杰

中正大學財經法律系特聘教授

黨產條例之目的&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

黨產條例之處理對象 & 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

本案適用黨產條例影響之基本權類型

- 適用對象：政黨附隨組織「不當取得財產」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〉

〈法律意見書〉

- 壹、救國團之歸屬及調查報告之定位
- 貳、釋793對本案之適用爭議
- 參、釋793涉及調查報告爭點之範圍及見解
- 參、黨產會聽證正當法律程序及判斷標準
之疑慮
- 肆、建議

救國團之歸屬及後續法律爭議

- 黨產會係以「黨產處字第107005號（認定附隨組織）處分」，在行政救濟未確定前，即以其作為後續「不當取得財產之認定」、「應命移轉為國有、地方自治團體所有」及「追徵價額」等行政處分之法定構成要件效力
- 基於行政救濟不停止執行之前提，多重侵犯結社自由及財產權等基本權利，其合憲性之審查基準，應更加嚴格。

調查報告之定位

- 爭點之界定：（1）附表所列之財產是否為社團法人中國青年救國團不當取得之財產？（2）是否應命移轉為國有、地方自治團體所有？（3）已移轉他人而無法返還時，是否應自社團法人中國青年救國團之其他財產追徵其價額？
- 爭點之法律依據：（1）黨產條例第5條：不當取得財產之推定；（2）黨產條例第6條：本會認定屬不當取得之財產，應命移轉為國有、地方自治團體或原所有權人所有（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）+已移轉他人而無法返還時，應追徵其價額；（3）調查報告應經公開之聽證程序（黨產條例第14條）

〈釋793之範圍〉

- 黨產條例規範政黨財產之移轉及禁止事項，不涉及違憲政黨之解散，亦未剝奪政黨賴以存續、運作之財產，並非憲法所不許。
- 第2條第1項：「行政院設不當黨產處理委員會……為本條例之主管機關，不受中央行政機關組織基準法規定之限制。」與憲法增修條文第3條第3項及第4項規定尚屬無違。
- 第2條第1項及第2項：「本會依法進行政黨、附隨組織及其受託管理人不當取得財產之調查、返還、追徵、權利回復及本條例所定之其他事項。」第8條第5項前段：「本會得主動調查認定政黨之附隨組織及其受託管理人」第14條：「本會依第6條規定所為之處分，或第8條第5項就政黨之附隨組織及其受託管理人認定之處分，應經公開之聽證程序。」尚無違反權力分立原則。
- 第4條第1款：「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。」與憲法第7條平等原則尚屬無違。
- 第4條第2款：「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。」與法律明確性原則、憲法第7條平等原則及第23條比例原則尚無違背；同款後段規定與法律不溯及既往原則尚屬無違。

〈釋793對本調查報告之影響〉

- (一) 憲法容許性：「政黨（含附隨組織）財產之移轉及禁止事項」，原則不涉及違憲政黨之解散，仍需「未剝奪賴以存續、運作之財產」，始符憲法容許性之要求。
- (二) 程序規範尚無違反權力分立原則：是否符合其他憲法基本原則，則仍有待進一步檢討。
- (三) 調查報告爭點規範依據，屬釋字第793號解釋「不受理」範圍：調查報告爭點主要涉及之法律依據，黨產條例第5條（第1項）及第6條（第1項）規定，係釋字第793號解釋理由書明確指出為「不受理」之範圍，故其合憲性尚未經由司法院受理及審查，而前揭黨產條例之相關程序規範，縱然「尚無違反權力分立原則」；但是，黨產會依據黨產條例相關實體規範（第5條及第6條規定等）之後續具體作為，未來仍無法擔保其係合憲無瑕疵。

釋793 涉及調查報告爭點範圍及見解 i

- 〈賴以存續及運作之財產，禁止「剝奪」〉
- 釋793 論述重心，似僅放在「黨產會」及「政黨（含附隨組織）」兩方面，將基本權利侵犯類型主要側重在「政黨（含附隨組織）財產之移轉及禁止事項」之「財產（權）」侵犯！
- 釋793 「考量政黨及其附隨組織不當取得財產之調查及處理，不僅涉及政黨公平競爭，外觀與實質亦涉及對特定政黨及其附隨組織財產之『剝奪』，其限制之目的須為追求重要之公共利益，且其手段與目的之達成間應具有實質關聯。」

釋793 涉及調查報告爭點範圍及見解 ii

- 〈附隨組織法律效果規定，應符比例原則〉
- 釋793：將附隨組織併同政黨成為黨產條例之規範對象，擴張調查及處理不當取得財產之規範對象範圍，致此等附隨組織之財產因被調查及處理而受影響。
- 釋793：因適用（黨產條例第4條第2款）附隨組織之定義性規定，進而應適用黨產條例相關規定所生之各種法律效果，屬適用各該規定所致，尚非因該規定所生（應符合憲法第23條比例原則，並非當然取得合憲性之基礎）。
- 釋793：內容（國家權力行使）須符合法治國原則之要求，均須合於權力分立原則、基本權之保障，及其所蘊含之比例原則、法律明確性原則及司法救濟等。
- 釋793：若係就財產予以剝奪或限制，除應符合法律保留原則，其賦予忍受財產剝奪或限制之對象範圍、所得剝奪或限制之財產範圍以及採取剝奪或限制財產之手段，尚應符合憲法第7條平等原則及第23條比例原則。

〈聽證正當法律程序之要求〉

- (1) 釋709法律應符合憲法正當法律程序
- (2) 釋739行政行為應符合憲法正當行政程序
- (3) 釋753法規命令應依行政程序法舉辦聽證

釋709 <符合憲法正當法律程序原則之法律實踐>

- 憲法正當法律程序原則之內涵，應視所涉基本權種類、限制強度及範圍、所欲追求公共利益、決定機關功能合適性、有無替代程序或各項可能程序成本等因素綜合考量，由立法者制定相應之法定程序。
- 都市更新之實施，攸關重要公益達成，嚴重影響眾多更新單元及其週邊土地、建築物所有權人之財產權及居住自由，並因其利害關係複雜容易產生紛爭。為使主管機關於核准都市更新事業概要、核定都市更新事業計畫時，能確實符合重要公益、比例原則及相關法律規定之要求，並促使人民積極參與，建立共識，以提高其接受度。應規定主管機關應設置公平、專業及多元適當組織以行審議，並應按主管機關之審查事項、處分內容與效力、權利限制程度等之不同，規定應踐行之正當行政程序，包括應規定確保利害關係人知悉相關資訊之可能性，及許其適時向主管機關以言詞或書面陳述意見，以主張或維護其權利
- 都市更新事業計畫之核定，限制人民財產權及居住自由尤其直接、嚴重，故應規定由主管機關以公開方式舉辦聽證，使利害關係人得到場以言詞為意見之陳述及論辯後，斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核定，始無違於憲法保障人民財產權及居住自由之意旨

釋739 < 憲法要求之正當行政程序 >

- 主管機關核定擬辦重劃範圍、核准實施重劃計畫之行政行為，係以公權力對於自辦市地重劃個案為必要之監督及審查決定，性質屬行政處分，限制重劃範圍內不同意參與重劃者之財產權與居住自由，並影響原有土地上之他項權利人權益（獎勵重劃辦法第37條、第38條）。
- 應規定主管機關應設置適當組織為審議，並應按審查事項、處分內容與效力、對於權利限制程度分別規定應踐行之正當行政程序（釋709）
- 主管機關核定擬辦重劃範圍程序（獎勵重劃辦法），未要求主管機關應設置適當組織為審議，亦未要求主管機關於核定前給予利害關係人陳述意見之機會，又未將核定處分分別送達於重劃範圍內申請人以外之其他土地所有權人，致未能確保其等知悉相關資訊及適時陳述意見之機會，以主張或維護其權利；主管機關核准實施重劃計畫程序，未要求主管機關應設置適當組織為審議，又未要求主管機關應將該計畫相關資訊，對重劃範圍內申請人以外之其他土地所有權人分別為送達，且未規定由主管機關以公開方式舉辦聽證，使利害關係人得到場以言詞為意見之陳述及論辯後，斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核定，連同已核准之市地重劃計畫，分別送達重劃範圍內各土地所有權人及他項權利人等，致未能確保其等知悉相關資訊及適時參與聽證之機會，以主張或維護其權利，不符憲法要求正當行政程序。

釋753 < 依行政程序法舉辦聽證 >

- 全民健康保險法授權之「全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法」，性質為法規命令
- 特管辦法之內容，關係全民健保制度之永續健全發展及保險醫事服務機構之權利義務至鉅
- 主管機關應依行政程序法以公開方式舉辦聽證，使利害關係人代表，得到場以言詞為意見之陳述及論辯後，斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成決定。
- 現行特管辦法訂定程序應予改進，併此指明

黨產會聽證正當法律程序及判斷標準之疑慮

- 〈經聽證作成處分之憲法解釋意旨〉 基本要求係符合行政程序法「聽證程序」規定內容。並且，依公權力行使方式（法律、法規命令或行政處分）、侵犯之基本權類型及影響範圍等，而有寬嚴之差異。例如，按審查事項、處分內容與效力、權利限制程度等之不同，分別規定應踐行之正當行政程序。
- 公告事項「當事人及利害關係人之姓名、名稱及地址」：(一)當事人：社團法人中國青年救國團（主事務所：台北市中山區民權東路2段69號）。(二)利害關係人：「無」。
- 真正之利害關係人，應屬救國團之員工，蓋針對黨產會財產所為調查及認定之相關處分，直接影響救國團員工之名譽權、生存權、工作權與財產權等，故公告利害關係人為「無」之記載，似不符合憲法解釋意旨及國際公約要求。
- 應確保相對人及利害關係人（附隨組織成員） 實際知悉相關資訊之可能性，並容許其適時向主管機關以言詞或書面陳述意見，得具體主張或維護其權利，以達到正當行政程序之基本要求。

黨產會聽證正當法律程序及判斷標準之疑慮ii

- 符合政黨本質及民主法治原則：非不當取得
- 黨產會對附隨組織財產之認定
- 不符合政黨本質或民主法治原則：不當取得
- 將「取得財產」予以二分法，過度簡化「財產取得」之複雜過程，導致容忍行政效率取代人權保障之風險，嚴重忽略附隨組織財產之「取得過程」，組織本身及利害關係人（員工、諮詢專家、合作廠商或其他智慧財產貢獻者...等）在變動市場機制中之各種努力成果，僅著重「有形資產」形式外觀之變動。
- 憲法第143條第3項：「土地價值非因施以勞力資本而增加者，應由國家徵收土地增值稅，歸人民共享之。」土地價值增加應由國家徵收土地增值稅之憲法界限，係以該土地價值「非因施以勞力資本」而增加者為限；若該土地價值係「因施以勞力資本」而增加者，則不應由國家徵收土地增值稅。
- 「因施以勞力資本」而增加之土地價值，係考量該土地（財產）價值在變動市場機制中之各種努力成果，而排除國家公權力強制課徵之範圍，符合憲法平等原則（合理差別待遇）及比例原則之實質意義法治國家之憲法要求。
- 認定為「附隨組織不當取得財產」之直接法律效果，黨產條例第5條及第6條：應命移轉為國有、地方自治團體或原所有權人所有+追徵其價額。若將「現有財產」全部推定為不當取得之財產，且要求全部移轉或追徵價額，不符憲法平等原則（合理差別待遇）及比例原則之實質意義法治國家之憲法要求 917

建議i

- 黨產條例立法目的，係為調查及處理政黨、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（黨產條例第1條）。
- 調查及處理之方式，即國家以公權力行政之手段，主要係以平時法秩序（黨產條例在105年8月10日公布）處理（含調查及處理）緊急狀態法秩序（指動員戡亂時期）之實質內容（針對「政黨、附隨組織及其受託管理人不當取得之財產」）。
- 本件調查報告黨產條例之處理對象，其處理範圍係指「物」之部分，所謂「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。「不當取得財產」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。

建議ii

- 黨產會調查及認定處分之**性質**，屬公權力行政之侵犯行政且認定處分之執行力，係採用行政救濟不停止執行之立法（釋字第224號解釋等）→**重大影響附隨組織之結社權、名譽權與財產權等，更直接影響附隨組織成員之名譽權、生存權、工作權與財產權等。**
- 本件**調查報告爭點主要涉及之法律依據**，即黨產條例第5條（第1項）及第6條（第1項）規定，係釋字第793號解釋理由書明確指出為「不受理」之範圍，故其**合憲性尚未經由司法院受理及審查**，而黨產條例之相關程序規範，縱然「尚無違反權力分立原則」，但黨產會依據黨產條例相關實體規範（第5條及第6條規定等）之後續具體作為，未來仍無法擔保其係合憲無瑕疵。

建議iii

- 調查及認定附隨組織之「不當取得財產」，係應針對個別財產之取得過程，予以逐案及單獨之判斷，讓附隨組織本身及其利害關係人，有依法逐案陳述意見及進行聽證之正當行政程序；
- 後續之應命移轉或追徵價額等具體處分，應審酌是否符合釋793「...若係就財產予以剝奪或限制，除應符合法律保留原則，其賦予忍受財產剝奪或限制之對象範圍、所得剝奪或限制之財產範圍以及採取剝奪或限制財產之手段，尚應符合憲法第7條平等原則及第23條比例原則。」
- 〈目前作法〉將「取得財產」予以二分法，係過度簡化「財產取得」之複雜過程，可能導致行政效率取代人權保障之風險，故當本案事實調查確屬困難時，或許和解是未來解決爭議之適當選項。