

認識黨產條例(一) —— 黨產條例的演化史

文:宋易修 (認證法律人) · 基本人權·政府 · 2022-11-21

本文

一、臺灣過去是怎麼處理黨產問題的？

從1945年起，國民黨透過所謂「黨國體制」的建立，跟它的附隨組織得以透過控制國家機關，取得一般民主國家的政黨不被允許獲得的龐大利益。諸如大筆日本人留下的動產及不動產、政府撥地、經營政府特許事業、壟斷特定市場、配合經濟政策發展特定事業、在政府的默許下違法取得國有財產、強迫人民捐款乃至於強押人民轉讓祖產等等。數十年下來，累積了為數可觀的不義之財，也就是所謂「不當黨產」^[1]。

在今天，我國以「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）處理這個問題。在黨產條例正式誕生之前，不當黨產的處理又經歷了哪些過程呢^[2]？

(一) 第一次政黨輪替前

1. 戒嚴時期

在1950年代，就有學者冒著被抄家滅族的風險，先後在著名的《自由中國》雜誌上發表了兩篇社論批評當時政府控制預算、搜刮黨產的弊端^[3]，但隨後即因著名的「自由中國」事件（或稱雷震案）下獄。

2. 解嚴初期

而1987年解嚴後，政治氛圍雖然略有開放，但並不是能公開討論黨產的氛圍。此時，《財訊》^[4]及《商業週刊》^[5]等財經雜誌，勇於率先揭露了一直蒙上神秘面紗的「黨營事業」版圖，以專題報導的方式，首次將黨營事業的面貌呈現在臺灣人面前。

(二) 第一次政黨輪替後

1. 首份官方報告出爐

2000年政黨輪替後，監察院率先在2001年提出一份對於「不當黨產」的調查報告^[6]，由當時的監察委員黃煌雄主持，是臺灣第一份由官方出具的國民黨黨產調查結果。

2. 初代黨產條例草案

2002年9月，由法務部草擬的「政黨不當取得財產處理條例草案」送交立法院，也就是初代的黨產條例草案^[7]。但由於泛藍政黨當時始終佔據國會多數，立法過程嚴重卡關^[8]。

3. 黨產處理專案小組協商、政府各部會提起訴訟

2005年，由財政部底下成立的「黨產處理專案小組」進行不當黨產的調查，並詢問國民黨返還的意願。但成果相當有限，最後國民黨願意返還的土地只有不到分之一^[9]。

於此同時，當時的政府也透過提起民事訴訟的方式，試圖討回不當黨產，對象分別為中廣^[10]、中影^[11]、中華日報社^[12]、救國團^[13]等團體，雖然有成功收歸國有的，但也有部分沒辦法成功討回。

二、黨產條例的誕生

(一) 追查黨產的障礙

探討過去的處理經驗，主要可以得到一個結論，尤其是透過訴訟過程追討黨產時，可以發現以民法、國有財產法等一般的法律處理不當黨產，會面對很多法律上的障礙，而黨產條例的目的就是透過特別立法的方式克服一般法律無法處理的障礙^[14]。

例如很多國家的財產在移轉給國民黨或其相關團體時，在法律程序上是沒有問題的，也就是說在民法上合法。但縱使程序合法，國家為何會突然把大量財產以廉價出售等方式移轉給私人團體，這件事本身就值得質疑，卻無法透過一般的法律進行討論。又例如，國家財產移轉時，從主管機關到省政府、行政院都表示同意，於是法院認為在一般法律關係上沒有不妥，卻不去討論為何國家各機關會同意移轉財產給私人。

(二) 黨產條例如何對症下藥？

也就是說，這些「看起來怪怪的國產移轉」，多半具備合法的外觀，從一般法律規定沒辦法討論到癥結點。黨產條例的出現就是為了突破這些「合法外觀」，透過法律條文的說明，要求國家或法院在處理不當黨產時，不能只看當時的財產移轉有沒有「合法的外觀」，還要更深入判斷有沒有什麼奇怪的地方。

而所謂奇怪的地方，具體來說，就是黨產條例在立法理由中所說的，雖然形式上符合當時的法令，但實際內容仍然逾越了國家跟政黨的分界，破壞政黨公平競爭的環境，而與法治國原則的實際內涵不符^[15]。

三、結語

整部黨產條例就是試圖建構一套機制，使國家、法院能夠突破「形式上合法的外觀」，用「實質法治國」的視角認定哪些是屬於應歸還給國家的不當黨產，讓國家的歸國家、政黨的歸政黨。下集，就來介紹黨產條例的重

要概念，還有黨產會的職權、組織架構^[16]。

註腳

- [1] 詳細整理，請參照宋易修（2020），〈「黨」人財路——台灣的黨產處理脈絡及實質法治國原則之實踐〉，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，第二章第一節之說明。
王鼎棫（2020），〈看見戒嚴巨靈：黨國體制是怎麼煉成的？〉，《鳴人堂》。
不當黨產處理委員會，《史料故事》。
參考《立法院公報》，第105卷第65期，頁220-221所列之政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第4條立法理由：「五、按法治國之基本理念乃在於透過『以法而治』之形式意義法治國概念，進而遂行『價值判斷』、『法律目的』為內涵之實質意義法治國原則，以追求實質正義。根據實質法治國原則，對於政黨之規範，應以自由民主憲政秩序為根本價值。本條例旨在調查及處理政黨於威權體制下所取得之財產，爰參考監察院調查報告所列財產取得之情形，並依據實質法治國原則，斟酌現代民主法治國家政黨應有之地位與功能，定義本條例所稱應返還所取得之財產係指政黨違反政黨本質或其他民主法治原則所取得之財產，或使其附隨組織取得之財產。例如：政黨由各級政府依贈與或轉帳撥用方式以無償或不相當對價取得財產、政黨投資或經營營利事業取得財產等。」
- [2] 詳細整理，請參照宋易修，註1文，第三章第一節、第二節的介紹。
- [3] 分別是傅正（1960），〈從滿街蘋果談到外匯管制的弊端〉，《自由中國》，18卷5期，頁143-144；傅正（1958），〈國庫不是國民黨的私囊！——從民社黨拒受宣傳補助費說到國民黨把國庫當作黨庫〉，《自由中國》，22卷11期，頁335-336。傅正1960年代下獄後，直到1966年才重獲自由，其生平可參考余杰（2020），〈傅正：民進黨真正的黨父〉，《上報》。
- [4] 《財訊》（1988），第74期，頁113-202。
- [5] 《商業週刊》（1989），第109期，頁22-62。
- [6] 監察院（2001），〈090財調字0029號調查報告〉。
- [7] 法務部（2005），〈法務部研擬完成「政黨不當取得財產處理條例」草案送請行政院核轉立法院審議〉。
- [8] 直到2016年，民進黨政府取得國會多數席次，現行黨產條例才在同一年三讀通過。
- [9] 《立法院公報》，第103卷第66期，頁232-233。
- [10] 以下謹提供各案件終審裁判案號（若讀者對歷審判決有興趣，可透過[司法院法學資料檢索系統](#)查閱）：
花蓮民勤路案：臺灣高等法院花蓮分院103年度重上更(三)字第4號民事判決；
板橋民族路案：最高法院103年度台上字第1675號民事判決；
新北八里機室案：最高法院99年度台上字第2345號民事裁定；
彰化芬園案：最高法院96年度台上字第1094號民事判決；
嘉義民雄案：最高法院94年台上字第818號民事裁定。
- [11] 新世界戲院案：最高法院102年度台上字第2344號民事裁定。

[12]臺南國賓大樓案：臺灣高等法院臺南分院102年度重上更(二)字第2號民事判決。

[13]劍潭青年活動中心案：臺灣高等法院98年度抗字第1238號民事裁定。

[14]政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第1條立法理由第3點：「……如依現行法律規定請求政黨返還，基於法律安定之考量，或已罹於時效或除斥期間已經過，且可能涉及第三人已取得權益之保障，均有其困難，爰有以特別立法方式，妥為規範處理政黨黨產之必要性。」參閱：《立法院公報》，第105卷第65期，頁215-216。

[15]政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第5條立法理由第1點：「形式上或能符合當時法令，但充其量僅能認其符合形式法治國原則，惟其混淆國家與政黨之分際，破壞政黨公平競爭之環境，而與實質法治國原則不符。」參閱：《立法院公報》，第105卷第65期，頁222。

[16]宋易修（2021），《認識黨產條例（二）——黨產條例的重要概念與黨產會介紹》。

延伸閱讀

邱麗珍（1997），《國民黨黨營經濟事業發展歷史之研究一九四五～一九九六》，國立台灣大學政治學研究所碩士論文。

黃兆年（2008），《轉型正義在台灣政經發展中的角色定位》，國立台灣大學社會科學院政治學系碩士論文

黃雅鈴（2011），《國民黨不當黨產的個案研究——以國發院土地為例》，國立臺北教育大學人文藝術學院台灣文化研究所碩士論文。

標籤

不黨黨產，黨產條例，政黨，法治國原則，溯及既往