全國法規資料庫
Laws & Regulations Database of The Republic of China

發文單位：司法院
解釋字號：釋字第 793 號
解釋日期：民國 109 年 08 月 28 日
資料來源：司法院
司法院公報 第 62 卷 9 期 1-351 頁
司法院大法官解釋（四十）（110年9月版）第 371-700 頁
相關法條：中華民國憲法 第 1、2、7、14、15、23、61、77、174 條
中華民國憲法增修條文 第 3、5 條
憲法訴訟法 第 13 條
公職人員選舉罷免法 第 48 條
人民團體法 第 65 條
公司法 第 8、369-2 條
公平交易法 第 6、10 條
土壤及地下水污染整治法 第 43 條
中央行政機關組織基準法 第 5 條
政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例 第 1、2、3、4、5、6、8、9、14、16、18、27 條
促進轉型正義條例 第 8 條

解 釋 文：　政黨及其附隨組織不當取得財產處理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。

同條例第 2 條第 1 項規定：「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。

同條例第 2 條第 1 項規定及同條第 2 項規定：「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 項前段規定：「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 條規定：「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。

同條例第 4 條第 1 款規定：「一、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。

同條例第 4 條第 2 款規定：「二、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。

理 由 書：　聲請人臺北高等行政法院第四庭法官（下稱聲請人一）審理該院 105 年度訴字第 1685 號、第 1720 號及第 1734 號政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例事件（下稱黨產條例事件），略以：依政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例（下稱黨產條例）第 2　條規定（下稱系爭規定一）所設之不當黨產處理委員會（下稱黨產會），就欣裕台股份有限公司（下稱欣裕台公司）及中央投資股份有限公司（下稱中投公司）是否爲社團法人中國國民黨（下稱中國國民黨）之附隨組織，依黨產條例第 8　條第 5 項前段規定（下稱系爭規定二）主動調查，並依同條例第 14 條規定（下稱系爭規定三）舉行聽證，以中華民國 105　年 11 月 2　日黨產處字第 105001 號處分書（下稱系爭處分一），認定該 2　公司之股權全部由黨產條例第 4　條第 1　款規定（下稱系爭規定四）所定義政黨中之中國國民黨持有，而中國國民黨得以直接或間接之方式對該 2　公司之人事、財務或業務經營之重要事項爲支配，符合黨產條例第 4　條第 2　款規定（下稱系爭規定五）之附隨組織定義。系爭處分一之被處分人欣裕台公司及中投公司，以及中國國民黨，各不服系爭處分一，分別依黨產條例第 16　條規定提起行政訴訟，請求撤銷系爭處分一。聲請人一認其審判應適用之系爭規定一至五有牴觸憲法保留、權力分立原則、平等原則、法律明確性原則及比例原則等憲法上重要原則，而有違反憲法第 1　條、第 2　條、第 7　條、第 14 條、第 15 條及第 23 條規定之疑義，乃裁定停止訴訟程序，向本院聲請解釋憲法。

聲請人臺北高等行政法院第六庭法官（下稱聲請人二）審理該院 107 年度訴字第 260　號黨產條例事件，略以：依系爭規定一所設之黨產會就中華民國婦女聯合會（下稱婦聯會）是否爲中國國民黨之附隨組織，依系爭規定二及三主動調查及舉行聽證，以 107　年 2　月 1　日黨產處字第 107001　號處分書（下稱系爭處分二），認定婦聯會曾受中國國民黨實質控制其人事、財務及業務經營，且非以相當對價轉讓而脫離中國國民黨實質控制，符合系爭規定五後段之附隨組織定義。系爭處分二之被處分人婦聯會不服，依黨產條例第 16 條規定提起行政訴訟，請求撤銷系爭處分二。聲請人二認其審判應適用之系爭規定一至三及系爭規定五後段有牴觸憲法權力分立原則、法律明確性原則、平等原則、比例原則及法律不溯及既往原則，而有違反憲法第 1　條、第 2　條、第 7　條、第 15 條及第 23　條規定之疑義，乃裁定停止訴訟程序，向本院聲請解釋憲法。

聲請人臺北高等行政法院第六庭法官（該合議庭成員與聲請人二不盡相同，下稱聲請人三）審理該院 107　年度訴字第 1053 號黨產條例事件，略以：依系爭規定一所設之黨產會就財團法人民族基金會（下稱民族基金會）、財團法人民權基金會（下稱民權基金會）及財團法人國家發展基金會（下稱國家發展基金會）是否爲中國國民黨之附隨組織，依系爭規定二及三主動調查及舉行聽證，以 107　年 6　月 29 日黨產處字第 107003　號處分書（下稱系爭處分三），認定該 3　基金會皆係獨立存在

，而由中國國民黨實質控制其人事及財務之法人，符合系爭規定五前段定義之附隨組織。系爭處分三之被處分人民族基金會、民權基金會及國家發展基金會不服，依黨產條例第 16 條規定提起行政訴訟，請求撤銷系爭處分三。聲請人三認其審判應適用之系爭規定一至四及系爭規定五前段有牴觸法律保留（憲法保留）、權力分立原則、法律明確性原則、平等原則及比例原則，而有違反憲法第 1 條、第 2 條、第 7 條、第 14 條、第 15 條及第 23 條規定之疑義，乃裁定停止訴訟程序，向本院聲請解釋憲法。

查上開三件聲請案均經法院裁定停止訴訟程序，並依客觀上形成確信法律爲違憲之具體理由，向本院聲請解釋憲法，經核與本院釋字第 371 號、第 572 號及第 590 號解釋所示法官聲請釋憲之要件均相符，應予受理。其聲請解釋意旨所主張之憲法疑義相同，爰併案審理。

本院依司法院大法官審理案件法第 13 條第 1 項規定，通知聲請人等及關係機關黨產會，指派代表及代理人，於 109 年 6 月 30 日上午行言詞辯論，另邀請鑑定人，並依關係人欣裕台公司、中投公司、中國國民黨、婦聯會、民族基金會、民權基金會及國家發展基金會之請求，到庭陳述意見。

聲請人等均未於言詞辯論期日到場，綜合其等提出之解釋憲法聲請書及補充理由書，主張系爭規定一至五違憲，略以：一、政黨之存續保障係屬憲法保留事項，由僅具法律位階之黨產條例予以規範，顯然違反憲法保留。二、依系爭規定一至三，設置黨產會，由黨產會以聽證程序，取代法院以司法程序決定財產權之變動，既非功能適當之機關，且侵犯司法權核心，違反權力分立原則。三、符合系爭規定四定義之 10 個政黨中，以中國國民黨最有可能擁有符合黨產條例第 5 條所稱自 34 年 8 月 15 日起取得之財產，故系爭規定四有個案立法之實，違反平等原則。四、系爭規定五所稱之實質控制，實爲受規範者難以理解且預見；又系爭規定五以「避免藉脫法行爲違反政黨政治之平等原則」之理由，而將同規定後段所規範已脫離政黨實質控制之過去式附隨組織，與同規定前段所規範之現在式附隨組織，均一併納入規範，有違法律明確性原則、平等原則、比例原則及法律不溯及既往原則等語。

關係機關黨產會認系爭規定一至五並未違憲，略以：一、政黨及其附隨組織不當取得財產之處理，憲法並無詳細規範，非屬憲法保留事項。況黨產條例僅係處理不當取得財產利益，並未限制或剝奪政黨之存續，是黨產條例無違憲法保留。二、立法者本得基於其立法創建功能，於必要時以制定特別法律之方式排除中央行政機關組織基準法（下稱組織基準法）之適用，是系爭規定一第 1 項未牴觸憲法增修條文第 3 條第 3 項及第 4 項規定。三、司法權範圍與司法權獨占不同，且司法權具被動性，系爭規定一至三授權黨產會於調查後作成處分，乃符合功能最適之要求，並未侵害司法權核心，無違權力分立原則。四、系爭規定四係以抽象方式表述法定構成要件，性質非屬個案立法。縱屬個案立法，亦係基於處理政黨不當取得財產，以回復既有之財產歸屬秩序，進而落實轉型正義並促進政黨公平競爭，無違憲法第 7 條平等原則。五、系爭規定五所爲「實質控制

」其「人事、財務或業務」等要件，普遍存在於我國各領域之法規範，並非受規範者所難以理解與預見，未違反法律明確性原則。另後段規定之附隨組織，係以「非以相當對價轉讓」之方式脫離政黨實質控制，又因仍持續保有不當取得財產，乃納入附隨組織定義，並無違反比例原則及法律不溯及既往原則等語。

本院斟酌全辯論意旨，作成本解釋，理由如下：

一、法制背景

臺灣於第二次世界大戰結束後，繼受中華民國法制，進入中華民國訓政時期約法（20 年 6 月 1 日公布施行，下稱訓政約法）體制。該約法明文承認中國國民黨在國家體制內，代表國民大會行使中央統治權，具有指導監督政府之地位（訓政約法第 30 條、第 31 條、第 32 條、第 72 條及第 85 條參照），而於訓政時期形成黨國體制。

嗣中華民國憲法於 36 年 12 月 25 日施行，訓政時期結束，進入憲政時期。惟第一屆國民大會代表於 37 年 5 月 10 日依憲法第 174 條第 1 款規定之修憲程序，制定公布動員戡亂時期臨時條款（下稱臨時條款），而第 1 任總統旋即於 37 年 12 月 10 日依據臨時條款公布全國戒嚴令（未包括臺灣）；嗣臺灣省政府、臺灣省警備總司令部佈告自 38 年 5 月 20 日起臺灣全省戒嚴。又於動員戡亂時期，因臨時條款之規定，總統權力明顯擴大，且第 1 屆中央民意代表因未能改選而繼續行使職權，加以總統大多並兼中國國民黨總裁或主席，致使中國國民黨事實上長期立於主導國家權力之絕對優勢地位，從而原應隨憲法施行而結束之黨國體制，得以事實上延續。

如前所述，我國於動員戡亂時期與戒嚴時期，係處於非常時期之國家體制。直至 76 年 7 月 14 日總統令，宣告臺灣地區（不含金門、馬祖）自同年 7 月 15 日零時起解嚴，嗣第 1 屆國民大會臨時會於 80 年 4 月 22 日，三讀通過憲法增修條文，並決議廢止臨時條款，同月 30 日總統令，宣告動員戡亂時期於同年 5 月 1 日終止，國家體制始漸回歸自由民主憲政秩序。立法者為確立憲法所彰顯之自由民主憲政秩序價值以及憲法之基本權保障，就非常時期違反自由民主憲政秩序及嚴重侵害基本權利之不法或不當過往，認於民主轉型之後有予以重新評價及匡正之必要，且以政黨既能影響國家權力之形成或運作，自應服膺自由民主憲政秩序，以謀求國家利益為依歸，不得藉此影響力謀取政黨或第三人不當利益，而認其利用執政機會或國家權力取得之財產，亦應回復，俾建立政黨得為公平競爭之環境，以落實轉型正義。惟如依黨產條例制定前之當時法律規定請求政黨回復，或已罹於時效，或已逾除斥期間，且可能涉及第三人已取得權益之保障，均有其困難，立法者乃以特別立法方式制定黨產條例，以規範處理政黨不當取得財產事項（黨產條例第 1 條立法理由參照）。

二、所涉基本權、憲法對政黨政治之保障與審查密度

憲法第 15 條規定人民財產權應予保障，旨在確保個人依財產之

存續狀態，行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害（本院釋字第 400 號、第 709 號、第 732 號及第 747 號解釋參照）。另憲法第 14 條規定之結社自由，不僅保障人民得自由選定結社目的以集結成社、參與或不參與結社團體之相關事務，並保障由個別人民集合而成之結社團體就其本身之形成、存續及與結社相關活動之推展，免受不法之限制（本院釋字第 479 號及第 724 號解釋參照）。而結社團體財產之使用、收益及處分，固受憲法第 15 條財產權之保障，與其存續、運作及發展息息相關者，亦受憲法第 14 條結社自由之保障。

政黨爲人民之政治性結社團體，基於憲法第 14 條結社自由之保障，政黨就其存續、內部之組織與運作以及對外活動等，自不受國家恣意之干預。查憲法以民主國原則爲基本建制原則，係以人民作爲一切國家權力來源（憲法第 1 條及第 2 條參照），由人民透過參政權之行使，實際參與國家權力之運作，以提供國家權力運作之民主正當性基礎。政黨則係在協助人民形成政治意見，並透過選舉參與國家機關及公職人員之建構，將凝聚之個別國民意志轉化成國家意志予以實現，而直接或間接影響國家運作，於民主政治運作有其重要性與必要性。政黨既能影響國家權力之形成或運作，自應服膺自由民主憲政秩序，以謀求國家利益爲依歸，不得藉此影響力謀取政黨或第三人不當利益。政黨與其他結社團體，對於個人、社會或民主憲政制度之意義既有不同，其受憲法保障與限制之程度自有所差異。

政黨政治攸關民主制度之運作，乃憲法上民主原則之核心內涵，國家自應致力於建立並確保複數政黨得以自由形成發展與公平參與選舉之法治環境，包括選舉制度與政黨財務等領域，使各政黨得在公平競爭下參與民主政治，爭取執政機會，並以謀求全民福祉爲依歸。又政黨機會平等受憲法民主原則與平等權之保障，其目的在確保政黨政治之健全運作與政黨公平競爭，除禁止國家權力之行使以黨派爲無正當理由之差別待遇外，政黨應享有在民主競爭下公平參與選舉及平等接近使用各種公共資源之機會，並排除對政黨公平競爭產生不良影響之因素。

尤其就政黨財務而言，其不僅事實上影響各政黨之競爭資源，亦影響政黨能否正常運作及能否致力履行協助人民形成政治意見之任務，更涉及政黨公平競爭機制之建構。是國家爲滿足現代民主法治國家之政黨政治及政黨機會平等之要求，自應對政黨財務予以適度規範。從而，政黨之財產權相較於其他人民團體，國家得予以更多限制或賦予特權（例如政黨補助金）。

於動員戡亂與戒嚴之非常時期結束前，政黨因當時之黨國體制，或於非常時期結束後，憑藉執政優勢，以違反當時法令，或形式合法但實質內容違反自由民主憲政秩序要求之方式，自國家或人民取得財產，並予以利用而陸續累積政黨財產，致形成政黨競爭機會不平等之失衡狀態。基於憲法民主原則保障政黨機會平等及建構政黨公平競爭機制之義務，國家應採取回復或匡正之措施，以確立憲法所彰顯之自

由民主憲政秩序價值。惟其內容仍須符合法治國原則之要求，即無論何種國家權力之行使，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。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。而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，外觀上與實質上亦涉及對特定政黨及其附隨組織財產之剝奪，是其限制之目的須爲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。

三、黨產條例所規範之事項，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，非憲法所不許

聲請人等以憲法增修條文第 5 條第 4 項後段及第 5 項規定爲主要論據，而認政黨之存續保障應屬憲法保留，由僅具法律位階之黨產條例對政黨財產之移轉、禁止事項予以規範，顯然違反憲法保留等語。惟查憲法增修條文第 5 條第 4 項後段及第 5 項固規定：「司法院大法官……組成憲法法庭審理……政黨違憲之解散事項。」「政黨之目的或其行爲，危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序者爲違憲。」然僅係就攸關政黨存續之違憲政黨解散事項，明定由司法院大法官組成憲法法庭審理之，旨在排除立法者循一般立法程序制定法律，就違憲政黨之解散事由及其程序自爲規範或爲相悖之規定，而非同時禁止立法者以法律規範無涉違憲政黨解散之其他事項，如政黨之成立、組織、財務及活動等。黨產條例目的在調查及處理政黨、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（同條例第 1 條參照），其相關規範並不涉及違憲政黨之解散，縱涉及政黨財產之移轉、禁止事項，亦未剝奪政黨賴以存續、運作之財產（如黨費、政治獻金、競選經費之捐贈或競選費用補助金等，同條例第 5 條第 1 項參照），自非憲法所不許。

四、系爭規定一至三部分

（一）系爭規定一第 1 項規定，與憲法增修條文第 3 條第 3 項及第 4 項規定尚屬無違

依憲法第 61 條規定，行政院之組織應以法律定之；至行政院所屬各級機關之設置與組織，應如何爲之，憲法並未明文規定。惟以行政院爲最高行政機關之層級式行政體制，其建構攸關國家任務之有效履行，乃屬國家重要事項，基於民主原則與權力分立原則，立法院自得以法律明定或授權以命令訂定行政院所屬各級機關之設置與組織。憲法增修條文第 3 條第 3 項及第 4 項規定：「（第 3 項）國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律爲準則性之規定。（第 4 項）各機關之組織、編制及員額，應依前項法律，基於政策或業務需要決定之。」係授權立法者得以準則性法律，就國家行政體制之建構爲框架性規範，並使各機關之組織、編制

及員額之決定，得於該等法律框架下為之，以收國家機關總體規劃佈建之效。上開規定，係於立法者以法律建構個別行政組織之權限外，增加其就行政組織之一般性、框架性立法權限，但並未因此而剝奪立法者制定單獨組織法或兼含組織法規定之法律之權限，亦非謂立法者制定關於行政組織之法律時，若未遵循同屬法律位階之準則性法律規定，即構成違憲。

系爭規定一第 1 項規定：「行政院設不當黨產處理委員會（以下簡稱本會）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。」即以黨產條例之規定，設置非屬行政院組織法所明定之行政機關，排除組織基準法相關規定之適用。按組織基準法係依憲法增修條文第 3 條第 3 項規定制定，就系爭規定一第 1 項是否因排除組織基準法第 5 條第 3 項規定：「本法施行後，除本法及各機關組織法規外，不得以作用法或其他法規規定機關之組織。」之適用，從而牴觸憲法增修條文第 3 條第 3 項及第 4 項規定乙節，查立法者基於其職權，本非不得於作用法中為具組織法性質之規範，故其本於政黨及其附隨組織不當取得財產之調查及處理須特別立法之立法政策，衡酌為達黨產條例所規範目的之整體法規範需求及效能，於系爭規定一第 1 項明文規定黨產條例主管機關之組織，不受組織基準法之相關限制，自與憲法增修條文第 3 條第 3 項及第 4 項規定尚無牴觸。

惟黨產條例並未明定黨產會之機關層級，致其究屬行政院所屬二級或三級獨立機關，不免令人產生疑義。有鑑於制定在後，與黨產條例同屬處理轉型正義問題之促進轉型正義條例，即於該條例第 2 條第 2 項明定促進轉型正義委員會（下稱促轉會）為行政院所屬二級獨立機關，與黨產條例明顯不同；而黨產會主任委員與促轉會主任委員，均屬特任，外觀上極易令人解讀為黨產會亦為行政院所屬二級獨立機關；又促轉會委員係由行政院長提名經立法院同意後任命之（促進轉型正義條例第 8 條第 1 項參照），而黨產會委員則係由行政院院長派（聘）之（黨產條例第 18 條第 1 項參照），兩者之立法體例與委員任命模式亦有欠一貫。衡諸黨產條例涉及國家民主轉型之重要事項，且黨產會肩負實現建立政黨公平競爭環境以落實轉型正義之重要憲政任務，立法者如能適時修正黨產條例，明定黨產會之機關層級，應屬較妥；如改列為二級獨立機關，則應參照組織基準法規定其成員人數及任命程序，以消除上述疑慮，並使相關立法間更為一致，併此指明。

（二）系爭規定一至三尚無違反權力分立原則

聲請人等主張黨產條例設置黨產會，由黨產會以聽證程序，取代法院以司法程序決定財產權之變動，既非功能適當之機關，且侵犯司法權核心，違反權力分立原則等語。

按權力分立原則為憲法基本原則之一，其意義不僅在於權力之區分，亦在於權力之制衡，以避免因權力失衡或濫用，致侵害人民自由權利。關於權力之區分，自應依憲法之規定為之；於憲法未明

文規定國家權力之歸屬機關時，則應依據事物屬性，由組織、制度與功能等各方面均較適當之機關掌理，俾使國家決定及其執行能更有效、正確（本院釋字第 613 號解釋參照）。至權力之相互制衡仍有其界限，如未牴觸憲法明文規定，亦未侵犯其他憲法機關之權力核心領域，且未對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙、逕行取而代之或導致責任政治遭受破壞，致機關彼此間權力關係失衡（本院釋字第 391 號、第 585 號及第 613 號解釋參照），即無違權力制衡之要求。

系爭規定一明定：「（第 1 項）行政院設不當黨產處理委員會（以下簡稱本會）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。（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。」系爭規定二明定：「本會得主動調查認定政黨之附隨組織及其受託管理人」，系爭規定三明定：「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。」上述規定為黨產條例關於由行政機關依職權主動調查及就個案為第一次認事用法之決定，暨就其中依黨產條例第 6 條及系爭規定二所為處分應透過聽證程序以強化決定程序公開、透明之規範。

行政權具有主動、積極、機動、全面之特質；反之，司法權之本質，依憲法第 77 條規定：「司法院……掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒。」所示，係針對具體個案之事實及法律爭議，依據憲法及法律所形成之客觀價值與規範，為法之適用而進行終局之判斷，具有個案性及被動性，並不適於積極處理屬全面性匡正政黨不公平競爭之事務。立法者以黨產條例之特別立法，匡正政黨違反當時法令或不符自由民主憲政秩序要求所取得及累積財產之行為，規範由行政機關即黨產會依法主動且全面性行使職權，而為政黨及其附隨組織不當取得財產之處理，係於個案所為第一次認事用法之決定，乃依據事物屬性所作合於國家機關特性之分配，且相關人仍得依相關訴訟途徑尋求救濟，並未排除司法之審查，自未侵害司法權作為適法性終局判斷者之核心，亦未取代司法機關而使機關彼此間權力關係失衡，故系爭規定一至三尚無違反權力分立原則。

五、系爭規定四與憲法第 7 條平等原則尚屬無違

聲請人等主張黨產條例以 76 年 7 月 15 日前成立，而於 34 年 8 月 15 日起取得財產之特定政黨即中國國民黨為對象所為立法，乃無正當理由之個案立法，違反平等原則等語。

按法律固以一般性、抽象性規範為常態，惟如以特定人為規範對象，或以一般抽象性方式描述規範特徵，但實際適用結果，僅單一或少數對象受該法律規範者，均屬特殊類型之法律，如其目的係為追求合憲之重要公共利益，且其所採取之分類與規範目的之達成間，存有一定程度之關聯性，即非憲法所不許（本院釋字第 520 號、第 745

號、第 750 號及第 760 號解釋參照）。

系爭規定四明定：「一、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。」係以「76 年 7 月 15 日前成立」及「依動員戡亂時期人民團體法規定備案者」之一般抽象性特徵，規定應適用黨產條例之政黨。其實際適用結果，符合此二要件者，共有中國國民黨、中國青年黨、中國民主社會黨、中國新社會黨、中國中和黨、民主進步黨、青年中國黨、中國民主青年黨、民主行動黨及中國中青黨等 10 個政黨（內政部 109 年 6 月 9 日台內民字第 1090120132 號函參照）。是系爭規定四之實際適用結果，係以前述 10 個政黨爲規範對象；惟如連結適用黨產條例第 5 條、第 6 條或第 9 條等規定，則會發生事實上係以中國國民黨爲主要受調查及處理之對象。故系爭規定四確屬前述特殊類型之法律。

系爭規定四之立法理由謂：「考量 76 年 7 月 15 日解嚴前成立的政黨，其體制多未完備，且其在解嚴前的政治環境即得生存，其取得之財產有重新加以檢視之必要。另按動員戡亂時期人民團體法於 78 年修正公布後，增訂『政治團體』專章，開放政治性團體結社，始確立政黨之法律地位，依主管機關統計資料顯示，目前合法備案之政黨數目約 300 個，爲避免本條例規範政黨數目過多，造成不必要之申報、調查程序。爰於第 1 款明定本條例所稱政黨，指中華民國 76 年 7 月 15 日解除戒嚴前成立並於 78 年 1 月 27 日動員戡亂時期人民團體法修正公布後依該法第 65 條但書備案者。」

查臺灣地區（不含金門、馬祖）之戒嚴係依總統令自 76 年 7 月 15 日零時起解嚴而終止，於戒嚴時期，人民並無組織政黨之結社自由。31 年 2 月 10 日制定公布之非常時期人民團體組織法原無政黨之相關規定，其於 78 年 1 月 27 日修正公布爲動員戡亂時期人民團體法（81 年 7 月 27 日又修正公布爲人民團體法）後，就解除戒嚴前成立之政黨，則須依該法第 65 條規定報請中央主管機關內政部備案，始取得政黨之法律地位，而得依動員戡亂時期公職人員選舉罷免法規定，推薦候選人參加公職人員選舉（同法第 48 條規定參照）。唯同時符合上述二要件者，始爲當時存在之合法政黨，而須納爲黨產條例之規範對象。

其次，解嚴前，我國並無有關政黨財務法制之法律規定，而係於解嚴後始陸續增訂，如 78 年 2 月 3 日修正公布之動員戡亂時期公職人員選舉罷免法第 45 條之 5 規定等。由於解嚴前並無針對政黨財務之法規範，容有政黨以違反當時法令或形式合法但實質內容違反自由民主憲政秩序要求之方式，陸續取得並累積不當財產，自應將其納爲規範對象。此外，由於解嚴後，合法備案之政黨數量龐大，如均納爲規範對象，勢必打擊過廣，自亦應適度限縮。

惟系爭規定四連結黨產條例其他相關規定之適用結果，於符合系爭規定四所定二要件之 10 個政黨中，事實上係以中國國民黨爲主要受調查及處理之政黨。查訓政約法賦予中國國民黨在訓政時期具有指導監督政府之地位。36 年 12 月 25 日行憲後，憲法與臨時條款雖

均未賦予中國國民黨法定之一黨統治地位，然至 89 年第一次政黨輪替前，中國國民黨事實上長期立於主導國家權力之絕對優勢地位。又中國國民黨於長期執政期間，經由撥歸經營日產、行政院及各級政府機關之補助、轉帳撥用、贈與等方式，以無對價或不相當之對價取得財產，或經政府准許黨營事業特權經營特定業務等途徑，取得大量資產，致其在透過選舉爭取執政機會上，與其他政黨相較，仍擁有不公平之優勢競爭地位。此等不當取得之財產，自應予以回復，俾建立政黨得爲公平競爭之環境，以落實轉型正義。

是系爭規定四爲避免打擊過廣，乃以「76 年 7 月 15 日前成立」及「依動員戡亂時期人民團體法規定備案者」二要件，適度縮減受不當取得財產調查之政黨範圍；縱認系爭規定四連結黨產條例其他相關規定之適用結果，事實上係以中國國民黨爲其主要適用對象，然此亦爲前述我國政治社會背景演進下，中國國民黨過往特殊地位之結果。核其目的係爲避免過度干擾政黨活動及耗費行政資源，並有效進行政黨不當取得財產之調查及處理，以建立政黨公平競爭環境，健全民主政治，落實轉型正義，而屬特別重要之公共利益；又其分類手段與其目的之達成間，亦具有實質關聯，與憲法第 7 條平等原則尚屬無違。

六、系爭規定五部分

（一）系爭規定五與法律明確性原則尚屬無違

按法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於制定法律時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念而爲相應之規定。如法律規定之意義，自法條文義及立法目的與法體系整體關聯性觀點觀察非難以理解，且個案事實是否屬於法律所欲規範之對象，爲受規範者所得預見，並可經由司法審查加以認定及判斷者，即無違反法律明確性原則（本院釋字第 432 號、第 594 號及第 768 號解釋參照）。

系爭規定五明定：「二、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。」所稱「實質控制其人事、財務或業務經營」一詞，除見諸公司法第 8 條第 3 項之明文規定外；於 86 年 6 月 25 日修正公布之公司法第 369 條之 2 第 2 項及行政法領域亦有「直接或間接控制人事、財務或業務經營」之類似用語，如 80 年 2 月 4 日制定公布之公平交易法第 6 條第 1 項第 5 款（現行法第 10 條第 1 項第 5 款）、99 年 2 月 3 日修正公布之土壤及地下水污染整治法第 43 條第 3 項及 99 年 8 月 4 日修正公布之公務人員退休法第 8 條第 2 項第 2 款第 3 目、第 23 條第 1 項第 3 款第 3 目（105 年 5 月 11 日修正公布爲同條項第 5 款第 3 目，另此法明文規定受控制之團體或機構包含財團法人；又此法雖已廢止，但 106 年

8 月 9 日制定公布之公務人員退休資遣撫卹法仍有相類規定）等。是「實質控制其人事、財務或業務經營」一詞，雖屬不確定法律概念，但於我國法制上尚非陌生。

實質控制或類似用語之直接或間接控制，不論其文義或於前述法律規定之規範意旨，均在彰顯控制者與被控制者間存有支配、管領或從屬之密切關係；且系爭規定五已具體明定實質控制係根據人事、財務或業務經營等面向爲判斷。是依其法條文義、立法目的與法體系整體關聯性觀之，其意義應非受規範者難以理解，且個案事實是否屬於系爭規定五所欲規範之對象，亦爲其所得預見。況政黨以捐助、出資或其他方式實質控制之營利性或非營利性法人、團體或機構，雖屬獨立存在之組織，但其與特定政黨間之前述密切關係，應爲其等所充分知悉。又實質控制之涵義最終亦可由法院依一般法律解釋之方法予以確認。故系爭規定五核與法律明確性原則尚屬無違。

（二）系爭規定五與憲法第 7 條平等原則尚屬無違

聲請人一主張系爭規定五前段、後段均以「避免藉脫法行爲違反政黨政治之平等原則」，而將已脫離實質控制者亦同納入，顯係不等者等之，而違反平等原則；聲請人二主張系爭規定五之附隨組織之規範沒有任何差異，也沒有任何緩和措施，面對不同本質之差異，明顯有違平等原則等語。

按憲法平等原則要求等者等之，不等者不等之，法規範如係對相同事物作相同處理，即與平等原則無違。查系爭規定五之立法理由稱：「政黨以捐助或出資之方式控制之營利性或非營利性法人、團體或機構，雖屬獨立存在之組織，但受政黨實質控制，二者有密不可分之關係，應一併納入本條例調查及處理之範圍，以避免藉脫法行爲違反政黨政治之平等原則」，究其意旨，係以現由及曾由政黨實質控制之附隨組織與政黨間關係極爲密切，該等組織所擁有之財產，亦可能爲不當取得財產，因此應一併納爲規範對象，俾避免妨礙不當取得財產之調查及處理，影響政黨公平競爭環境之建立及過往違反自由民主憲政秩序狀態之匡正，以落實轉型正義，核係基於合憲之特別重要公益目的。

又系爭規定五所定義之附隨組織包含兩類型，其前段所定義者爲現由政黨實質控制其人事、財務或業務經營者；後段所定義者則爲曾由政黨實質控制其人事、財務或業務經營，且已以非相當對價轉讓而脫離政黨之實質控制者。基於財產原則上具可轉讓性（或原物或換價），現由或曾由政黨實質控制者均可能有源自政黨之不當取得財產，且系爭規定五後段所定義非以相當對價轉讓而脫離政黨實質控制者，在不足相當對價範圍內，可能仍實質擁有不當取得財產。是系爭規定五後段與其前段所定義之附隨組織，就是否擁有不當取得財產而言，實屬相同事物。至系爭規定五前段及其後段就現在是否受政黨實質控制一節雖然有別，但此差異對於避免妨礙不當取得財產之調查及處理而言，並不具分類重要性，而無須爲差別待

遇。故系爭規定五後段將曾由政黨實質控制，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，併同前段「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」，均納爲黨產條例規範對象，與憲法第 7 條平等原則尚屬無違。

另系爭規定五僅係附隨組織之定義性規定，至因適用此一定義性規定，進而應適用黨產條例相關規定所生之各種法律效果，則屬適用各該規定所致，尚非因系爭規定五所生。是系爭規定五是否有違憲法第 7 條規定之平等原則，與各該法效規定是否有違平等原則係屬二事，併此敘明。

（三）系爭規定五與憲法第 23 條比例原則尚屬無違

系爭規定五旨在避免現由及曾由政黨實質控制，且可能擁有不當取得財產之組織，妨礙不當取得財產之調查及處理，影響政黨公平競爭環境之建立及過往違反自由民主憲政秩序狀態之匡正，以落實轉型正義。核其目的係爲追求特別重要之公共利益，洵屬合憲。

系爭規定五前段定義之附隨組織，係指現由政黨實質控制者，而基於政黨對此等組織係於人事、財務或業務經營等面向具支配性之影響力，是此等組織所擁有之財產，極可能係由政黨以不當方式使之取得，而涉及不當取得財產。故政黨仍得藉由對該附隨組織之實質控制力，而實質掌控該等不當取得財產。另系爭規定五後段所定義者，既曾是系爭規定五前段定義之附隨組織，雖已脫離政黨之實質控制，但若其脫離實質控制，是以無對價或非相當對價之方式爲之，則此等組織所擁有之財產，亦可能屬不當取得財產。是系爭規定五將現由或曾由政黨實質控制之法人、機構或團體，納入附隨組織之定義範圍，使其等受黨產條例規範，以避免妨礙不當取得財產之調查及處理，明顯有助於立法目的之達成。

系爭規定五前段定義之附隨組織，既現由政黨實質控制者，而與政黨有支配、從屬之密切關係，自應將之作爲黨產條例之規範對象。另後段所定義者，雖已脫離政黨之實質控制，但其既係以非相當對價轉讓而脫離政黨之實質控制，則在不足相當對價之範圍內實質上仍擁有不當取得財產，若未將其併列爲黨產條例之規範對象，不當取得財產之調查及處理易生重大缺漏。是於有效調查及處理不當取得財產上，並無其他相同有效之手段，故系爭規定五定義之附隨組織範圍具有必要性。

又衡諸納入系爭規定五定義之附隨組織範圍者，雖將併同政黨成爲黨產條例之規範對象，從而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，但相較於調查及處理不當取得財產之重大缺漏，將影響政黨公平競爭環境之建立及匡正過往違反自由民主憲政秩序狀態之特別重要公共利益而言，尚屬均衡。

綜上，系爭規定五之定義附隨組織規定，其手段與目的之達成間具實質關聯，與憲法第 23 條比例原則尚屬無違。

至因適用系爭規定五之定義性規定，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，尚非因系爭規定五所生。是系爭規定五是否有違憲法第 23 條比例原則，與各該法效規定是否有違比例原則係屬二事，併此敘明。

（四）系爭規定五後段規定與法律不溯及既往原則尚屬無違

聲請人二主張系爭規定五後段規定，係以現在之法律處理過去已經結束之特定事件，乃法律溯及既往，違背現代法治國之法律不溯及既往原則等語。

按基於法安定性及信賴保護原則，限制或剝奪人民權利之法律規範（下稱不利性法律規範），原則上不得溯及既往生效；亦即法律原則上不得溯及適用於該法律施行前即已終結之事件。惟立法者制定溯及既往生效之不利性法律規範，如係爲追求憲法重大公共利益，仍非憲法所當然不許。又，受規範對象據以主張信賴保護之信賴基礎，與自由民主憲政秩序不相容者，其信賴自不值得保護，更不生信賴保護之問題。

符合系爭規定五後段規定或依此規定被認定爲附隨組織者，即有黨產條例調查及處理附隨組織財產之相關規定之適用。是對相關之法人、團體或機構而言，系爭規定五後段規定雖採定義性規定之立法體例，性質上仍屬不利性法律規範。又相關組織曾受政黨實質控制，但嗣後已脫離之事實發生於黨產條例施行前者，依系爭規定五後段之規定，仍得以被評價、認定爲附隨組織，於此範圍內，系爭規定五確係具溯及既往效力之法律。

惟系爭規定五之目的，係爲認定與政黨關係密切之附隨組織，進而得以調查及處理其源自政黨之不當取得財產，以建立政黨公平競爭環境，健全民主政治，並落實轉型正義，故系爭規定五所欲追求者，乃憲法上重大公共利益，其後段規定之溯及既往效力，具有合憲之正當事由。而有系爭規定五後段規定之適用之法人、團體或機構等組織，於其曾受政黨實質控制，但於黨產條例施行前即已脫離其控制之時，就系爭規定五後段規定將其溯及納爲規範對象，縱欠缺預見可能性，然其據以信賴之基礎，係源自戒嚴與動員戡亂之非常時期下黨國不分之威權體制，與自由民主憲政秩序大有扞格，其信賴自不值得保護，不生信賴保護之問題。是系爭規定五後段規定，與法律不溯及既往原則尚屬無違。

七、不受理部分

聲請人二就黨產條例第 3 條、第 5 條第 1 項、第 6 條第 1 項、第 9 條第 1 項、第 5 項及第 27 條第 1 項規定聲請解釋部分，查此等規定並非聲請人二審理該黨產條例事件所應適用之法律，與本院釋字第 371 號、第 572 號及第 590 號解釋所闡釋法官聲請解釋憲法之要件不符，應不受理。

大法官會議主席　大法官　許宗力

大法官　蔡炯燉

黃虹霞

吳陳鐶
蔡明誠
林俊益
許志雄
張瓊文
黃瑞明
詹森林
黃昭元
謝銘洋
呂太郎
楊惠欽
蔡宗珍