



# 制定黨產條例之必要及若干立法雜議

●羅承宗／南臺科技大學財經法律研究所副教授

## 制定黨產條例之必要

政黨應以滙聚民意，促進國民政治參與為目的。我國過去歷經長期戒嚴與動員戡亂，黨國一體，國家與政黨之間未能嚴守分際，政黨違背政黨本質，不符實質法治國原則所取得之財產，長久以來備受各界非議。1954年2月前台灣省主席吳國楨寫了一封信給國民大會，痛陳政府六大缺失，其中第1條便是：「一黨專政。國民黨之經費，非由黨員之捐助，乃係政府，即國民之負擔。這種國庫通黨庫做法，除共產極權國家外，實為今古所無。」<sup>1</sup>。1960年《自由中國》雜誌中，傅正亦以〈國庫不是國民黨的私囊！〉為題社論直指：「國民黨把持中國政權十幾年來，期間雖經歷軍政、訓政而憲政，但卻始終以革命英雄自居，以為天下是老子打來的，中華民國只是國民黨一黨的私產，因此，國民黨經查把國庫看成黨庫，予取予求；甚至透過政府的權力，運用種種手法，搜刮黨費。這幾十年來國民黨由國庫中掠奪所得，究竟到何種地步？又究竟龐大到何種地步？非但局外人無從了解，即連國民黨當局，恐怕也由於掠奪的時間過久、範圍過廣、方式過多、數字過大，已經無從計算了。」<sup>2</sup>此外，根據中國國民黨中央財務委員會1970年底與1971年初資料（當時主委為李國鼎、副主委為張式綸），該黨「業務經費大部分計列於國防部情報局、教育部、新聞局、僑委會有關預算科目內」，「所需經費則分別寄列於政府有關單位預算內占黨務總額預算80%以上」，且國民黨當時「歷年經費差絀約近8,000萬元」。綜上史料得證，若非拜長期「國庫通黨庫」之賜，中國國民黨焉能變身為全世界民主國家最有錢的政黨？中國國民黨於2006年8月曾公布一份標題為「告別歷史，向全民交代—社團法人中國國民黨黨產總說明」，也明白承認自己「黨國一體，便宜行事」<sup>3</sup>。

黨產處理乃攸關自由民主憲政秩序運作層次的課題，而政黨投資特許事業賺取暴利，更可謂「制度化的內線交易」。中國國民黨長期宣稱「依法處理」，其實是只是躲到民法法人制度保護傘下，主張其財產與黨營事業的處理，應屬民法保障財產權和營業自由範疇，公權力不可介入云云。這種把自由民主憲政秩序課題錯誤引導至民法的處理

方式，產生了所謂「公法遁入私法」現象，也是中國國民黨設法繼續坐享鉅額不當黨產的藉口。

2007年6月，律師陳長文曾投書報紙，語重心長指出，讓所有的政黨都可以在相同的基礎上，進行「理念」而非「財力」的公平競爭。這樣中國國民黨才有可能掙脫黨產這個「歷史幽靈」的不止糾纏<sup>4</sup>。台灣亟待制定「政黨不當取得財產處理條例」草案（以下簡稱黨產條例）的必要性，即在於從民主法治高度，以「他律」方式來解決中國國民黨黨產「遁入私法」的問題，進而藉此打造台灣政黨間之公平競爭環境。

### 制定黨產條例若干立法難議

黨產條例是為了解決威權體制所遺留的問題，屬於一種階段性任務，為政黨法之落實掃除障礙、奠定基礎，性質上屬於限時法與特別法。自2002年9月行政院提出後即遭長期擱置在程序委員會，擱置次數超過數百次以上。直到2016年1月大選結束，中國國民黨失去國會最大黨地位後，直到2016年3月14日立法院第9屆第1會期內政、財政、司法及法制委員會第1次聯席會議，方得以正式展開九個不同版本的黨產條例實質審議工作<sup>5</sup>。這個近十四年立法延宕的突破，可謂本世紀台灣民主政治進展的一大里程碑。

以2016年5月20日作為分水嶺觀察，立法院一方面頃刻於聯席會議正審議如「天女散花」般的各版本黨產條例<sup>6</sup>，然而另一方面卻缺乏行政院版作為併案審查對象，法制作業上難謂妥善。詳言之，觀乎目前由民進黨委員連署提出的諸多版本，大抵全部都係承襲2002年至2005年行政院版黨產條例草案而來，經過十餘年歲月演變，昔日條文構想容有調整必要。至於時代力量版基本上雖亦承襲前述行政院版草案基礎，卻已根據昔日政府黨產追討實際經驗而有若干嶄新概念導入與條文內容補強，總的來說，已可謂相對完善的版本。然而，畢竟清查與追討黨產事關重大，乃準總統蔡英文選前即高揭的重要轉型正義政見，為求法制作業上審慎周延起見，本文認為行政院版草案終究不可或缺。盱衡政治現實，在難以期待張善政內閣利用短暫剩餘任期積極推出行政院版黨產條例下，這個立法工作預計將於政權輪替後由林全內閣承擔。在立法時程上，由於政權輪替之際適逢立法院本屆第1會期結束，若要草擬完竣2016年行政院版黨產條例草案並送交立法院審議，預計最快時間點也將是2016年9月第2會期開議之後。

2016年行政院版黨產條例草案究竟應如何妥適立法，未來數個月尚待各界專家學者集思廣益。本文認為以下若干核心原則，當可作為草案補強過程中應予把握的重點：

#### 一、秉持聯合國反貪腐公約之意旨

為實施2003年《聯合國反貪腐公約》（United Nations Convention against Corruption），健全預防及打擊貪腐體系，加強反貪腐之國際合作、技術援助、資訊交流，確保不法資產之追回及促進政府機關透明與課責制度，我國於2015年5月20日制定「聯合國反貪腐公

約施行法」，並於同年12月9日施行。根據該法，公約所揭示之規定，具有國內法律效力（第2條第1項參照）。

鑑於中國國民黨黨產可謂該黨利用威權統治地位，佔據各類國家資源，涉及巨額資產的大規模、組織性貪腐案件。從而2016年行政院版黨產條例草案在立法目的上，除一方面強調本條例乃塑造政黨公平競爭目的外，另一方面更係體現《聯合國反貪腐公約》精神。是以該公約裡包括濫用職權、財產來源不明、藏匿犯罪財產等條文設計，於黨產條例當有參照適用之必要。

## 二、除黨費、競選經費之捐贈、競選費用補助金及其孳息外，推定為不當取得之財產

依中國國民黨於1994年2月28日向台北地方法院提出「法人登記聲請書」，所載出資方法為「黨員繳納黨費及捐贈」，即已表示中國國民黨自知，其經營事業及其他所有獲利都是「不法所得」，不符民主政黨本質。

中國國民黨在黨國不分下，如前述傅正於1960年自由中國雜誌社論所描述，黨庫通國庫方式至為複雜。除遍及全台各處的不動產外，中國國民黨及其黨營事業、附隨組織取得政府許多獎補助或委辦費<sup>7</sup>、許多資產係由政府或國營事業所轉讓、在特權經營環境中賺取暴利、用各種方式減免稅捐、違法向中央銀行借款或由政府出面擔保向國外借款<sup>8</sup>、將黨職年資併入公職年資計算由國家溢付退休金等<sup>9</sup>，族繁不及備載。若試圖列舉，終掛一漏萬。從而在立法技術上，當以政黨可合法擁有財源範圍為原點，規定除黨費、競選經費之捐贈、競選費用補助金及其孳息外，推定為不當取得財產。如此作法，亦契合《聯合國反貪腐公約》第20條針對財產顯著增加、不法致富者，要求其以合法收入提出合理解釋的舉證責任轉換意旨。

## 三、不當取得財產，除係由特定私人手中違法取得者應返還私人外，其餘一律返還國家。不能原物返還者，則應償還其價額：

中國國民黨「國庫通黨庫」及黨營事業特權獲利問題，由於被害人主要是全民，這部分財產理應詳予計算後，還財於國。至於若屬於從特定私人手中違法取得者，則應返還予私人。惟須注意的是，鑑於中國國民黨從1990年代以來持續出售不動產獲利，而導致諸多國家資產淪為私人產業。倘若受讓人確實有善意保護情形而不能原物返還者，則應退而求其次，命中國國民黨償還其所得價額。

社會呼籲中國國民黨還財於國、還財於民久矣，2016年1月總統與國會大選結果代表台灣人民對解決不當黨產問題的殷切期盼。可惜的是，發展至今，中國國民黨仍一方面藉故拖延「黨產條例」與「政黨法」立法，一方面利用機會繼續脫產。總而言之，為澈底解決黨產問題，追求政黨間實質競爭公平環境，追償範圍主要重點在於逐步勾勒中華民國政府乃至其餘被害人對中國國民黨的債權與物權返還範圍，而非被錯誤引導至現存

黨產殘值的結算<sup>10</sup>。

#### 四、公務人員協助清查之免責與獎勵

2000年至2008年間民進黨雖掌握中央行政權，但黨國威權勢力在國家體制內依附太深，導致行政院指揮各機關進行清查黨產過程中面臨諸多阻力。詳言之，常任文官體系裡，許多人本深受黨國栽培而帶有濃厚黨國色彩，然在公務員法嚴格保障身分下，指揮不易。再加上許多文官本身就是國庫通黨庫的實際協助者，清查黨產任務猶如令其「自證己罪」。因此在行政院整體黨產清查過程中，經常產生「上令無法下達」情形。許多交下的清查任務，往往要催促再三，才能回報些許成果<sup>11</sup>。

基於以上歷史經驗，為減輕常任文官協助清查黨產過程中遭遇自證己罪困境，本文建議黨產條例裡應設免責條款，作為其減輕與免除責任之法律依據。同時，為了加速清查成效，績效優良之機關人員除酌予獎勵外，並列為行為考核之主要依據為是。

#### 五、於行政院下設不當黨產處理委員會，賦予調查權、凍結資產權、要求返還權與追償額權：

2000年至2008年民進黨執政期間對不當黨產的清查與處理，比較有功效的起點，當推行政院長蘇貞昌於2006年8月23日行政院院會第3003次會議具體裁示，由國家資產經營管理委員會黨產處理專案小組（簡稱黨產處理小組）統籌，請各主辦及協辦機關由國家檔案中清查黨產相關事項。過去有關中國國民黨及其黨營事業、附隨組織的關鍵資料往往隱藏於各機關或國營機構保管之國家檔案中，外界始終難一窺究竟。至於在行政機關內部，則受制於公文書保存期限等問題，有年代久遠搜集不易困境。行政院當時藉由行政一體指揮，責令各相關機關清查檔案，閱卷影印，整理統計分析，再由黨產處理小組統籌公開資訊。實踐結果雖未能達到全面清查程度，卻也發掘諸多珍貴的官方文書，可作為驗證黨產不當取得的重要依據<sup>12</sup>。

以上述行政院黨產小組運作成功經驗為借鏡，為求順利指揮行政體系進行不當黨產清查工作，由行政院下設不當黨產處理委員會專責辦理，並賦予其強制調查與追討權力，本文認為應是最能達成清查及追討黨產任務的法制設計。至於若立法院認有必要者，亦可考慮設置特種委員會，從人民的角度監督行政院黨產清查與追討成果。

關於不當黨產處理委員會成員部分，除檢察官外，亦應延攬具歷史、法律、財經、會計、地政、新聞等各方面專業能力之專家學者擔任之，由行政院長提請總統派充之。再者會務幕僚部分，一方面可考慮由法務部廉政署或行政院其他相關機關人員派兼之，另一方面則規定各相關機關應指派專人負責協調、連繫事宜。

#### 六、黨產清查與資訊公開

本於「開放資訊」（Open Data）理念，現代政府往往以網際網路或其他各種管道提

供民眾關切的政府重要政策資料。黨產問題乃台灣人民六十多年來高度關切的公共議題，攸關台灣政黨公平競爭環境的打造與財經秩序的恢復。因此行政院未來有關黨產清查與追討成果，應持續秉持政府資訊公開之施政理念，以網路或其他便捷方式，即時提供予全民知悉。另外，立法上也可要求不當黨產處理委員會定期出版提出《不當黨產清查與追討白皮書》報告，俾使民意代表瞭解具體進度與成效。

最後，黨產黨產清查與資訊公開，由於攸關公共利益，本屬個人資料保護法之例外情形。然而顧及行政實務運作上，公務人員往往因為懼於承擔責任而朝不恰當的限縮解釋方向發展，導致政府資訊公開處處受限。為了摒除未來執行上有關政府資訊公開與個人資料保護之法律適用衝突，建議當於黨產條例中明文規定，在清查與公開黨產過程中，相關必要資訊之公開，性質上乃基於塑造公平政黨競爭環境之公共利益必要，即便有識別特定當事人情事<sup>13</sup>，亦屬公開範疇。

#### 【註釋】

- \* 本文框架脫胎至：汪平雲著、李兆立整理改寫，〈是時候解決黨產問題了〉，《台灣智庫通訊》，第22期，2007年8月，頁18-19。謹以本文紀念汪平雲律師生前對筆者的指導與教誨。
1. 李福鐘，〈威權體制下的國民黨黨營企業〉，《國史館學術集刊》，第18期，2008年12月，頁195-196。
  2. 〈國庫不是國民黨的私囊！〉，《自由中國》，第22卷第11期，1960年6月1日，頁3-4；陳君愷，〈從轉型正義觀點看國民黨黨產問題〉，電子全文檔於2008年5月19日取自行政院不當黨產網站（已移除）。
  3. 汪平雲律師曾指出整份寥寥二十頁的報告讀起來猶如一份「黑幫企業漂白資產」報告。汪平雲，〈國民黨黨產、黨國體制與轉型正義—「有轉型而無正義」的台灣民主化〉，《當代》，第230期，2006年10月，頁14-25。
  4. 陳長文，〈黨產歸零 走出歷史〉，《中國時報》，2007年6月21日，A19版。
  5. 截至2016年3月16日，共有林俊憲等十七人擬具「不當黨產取得處置條例草案」、葉宜津等三十人擬具「不當黨產處理條例草案」、黃偉哲等十九人擬具「不當黨產處理條例草案」、鄭寶清等四十二人擬具「政黨不當取得財產處理條例草案」、陳亭妃等二十人擬具「政黨及其附隨組織取得財產清查及處理條例草案」、鄭運鵬等十六人擬具「政黨不當取得財產處理條例草案」、高志鵬等二十一人擬具「政黨及其附隨組織取得財產清查及處理條例草案」等七個由民進黨委員連署提案。再加上中國國民黨黨團所擬具之「政黨財產監督管理條例草案」及時代力量黨團擬具之「政黨及其附隨組織不當財產處理條例」，已有共計九個版本的相關草案。
  6. 於2016年3月16日民進黨中常會上，總統當選人蔡英文強調，外界已視民進黨是執政

黨，重大爭議法案如未整合就提出，外界會質疑民進黨立場為何。據此要求黨籍立委，重大、爭議法案應建立整合機制，「不要天女散花提案」。引自：顏振凱，〈「別天女散花提案」蔡英文籲黨內立委重大法案建立整合機制〉，《風傳媒》，2016年3月16日，網址：<http://www.storm.mg/article/88965>（造訪日期：2016年3月17日）。

7. 根據行政院2007年3月統計，中國國民黨相關附隨組織計有中華救助總會中國青年救國團、世亞盟、婦女聯合會、大陸問題研究中心、三民主義統一中國大同盟、表揚好人好事運動協會、民眾服務總社、中國青年服務社、中山學會、海外之國父紀念館等諸多組織，從中央政府領取的委辦及補助經費在未換算幣值下，高達88億6,954萬元公帑。參照〈中央政府歷年對國民黨相關附隨組織委辦及補助經費統計表〉，《黨產歸零聯盟網站》，網址：[http://zero-kmt.blogspot.tw/2011/12/20073\\_2344.html](http://zero-kmt.blogspot.tw/2011/12/20073_2344.html)。
8. 最著名案例為1961年至1970年間中央銀行違法給予中國國民黨1億6,465萬無息貸款事件。事件內容參見《黨產歸零聯盟網站》，網址：[http://zero-kmt.blogspot.tw/2011/12/1961-1970\\_06.html](http://zero-kmt.blogspot.tw/2011/12/1961-1970_06.html)（造訪日期：2016年3月17日）。
9. 〈黨職年資併計公職退休年資第一階段調查報告〉，《黨產歸零聯盟網站》，網址：<http://zero-kmt.blogspot.tw/2011/12/20051128.html>（造訪日期：2016年3月17日）。
10. 中國國民黨於2016年3月10日提出〈社團法人中國國民黨黨產報告〉，表示截至2015年12月31日止黨產淨值為166.43億元。這種估算方式，即為著重於黨產現存殘值的計算。參照〈社團法人中國國民黨黨產報告 105.03.10〉，《中國國民黨網站》，網址：<http://www.kmt.org.tw/2016/03/1050310.html>（造訪日期：2016年3月17日）。
11. 拙著，《黨產解密：小豬對大野狼的不公平競爭》（台北：新台灣國策智庫，2011年12月），頁112。
12. 拙著，前揭書，頁111。
13. 例如，在公布有關黨職併公職的清查報告裡，就不可能「去識別化」地談論個別退休官員黨職併公職，溢領退休金狀況。前揭文，〈黨職年資併計公職退休年資第一階段調查報告〉，《黨產歸零聯盟網站》，網址：<http://zero-kmt.blogspot.tw/2011/12/20051128.html>（造訪日期：2016年3月17日）。◆