

# 轉型正義特種基金推動之困境與改正

■羅承宗

## 摘要

促轉條例第 7 條第 1 項規定，為落實自由民主憲政秩序、促成政黨公平競爭，自 1945 年 8 月 15 日起取得之不當黨產，除可明確認定其原屬之所有權人或其繼承人外，應移轉為國家所有，並由中央成立特種基金，作為推動轉型正義、人權教育、長期照顧、社會福利政策及轉型正義相關文化事務之用。此一轉型正義基金，從收支兩面簡單來說就是「專款專用」，亦即立法者試圖以不當黨產收入，充為轉型正義相關事務之用。只不過，促轉條例自 2017 年 12 月公布施行已逾 2 年，然而轉型正義基金，迄今卻仍遲遲無法成立，陷入難航困境。本文主張，只要改正促轉條例第 7 條，將政府依預算程序所撥充的財源亦列為基金法定收入之一，轉型正義基金財源適足性不足的困境，當可迎刃而解。

關鍵字：黨產、黨產條例、促轉條例、轉型正義基金、專款專用[~1]

# The Promotion of Transitional Justice Special Fund: Dilemma and Reform

■Cheng Chung, Lo

## Abstract

According to Article 7 of Act on Promoting Transitional Justice, in order to promote a liberal democratic constitutional order and foster fair competition among political parties, ill-gotten party assets obtained on or after 15 August 1945 shall, unless it is possible to confirm the original owner or the heir(s) thereof, be transferred to state ownership and used by a special fund established by the central government to promote transitional justice, human rights education, long-term care, social welfare policies, and transitional-justice-related cultural matters. Generally speaking, the lawmakers plan to use transferred ill-gotten party assets on transitional justice related matters. Unfortunately, Transitional Justice Special Fund have not be able to set up until now. In this essay, I will try to introduce the related legal problems and to suggest Article 7 of Act on Promoting Transitional Justice shall be amended.

**Keyword:** Ill-Gotten Party, Act on Promoting Transitional Justice, The Act Governing the Settlement Of Ill-Gotten Properties By Political Parties and Their Affiliate Organizations, Transitional Justice Special Fund, Exclusively Used[~2]

## 目錄[~3]

### 壹、問題提出

2016年8月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）公布施行，其中第1條即開宗明義規定該條例目的為：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。此為轉型正義正式成為我國法律條文詞彙的起點。此後，2017年12月進而公布施行的促進轉型正義條例（以下簡稱促轉條例），不僅直接以轉型正義作為法規名稱，法律條文亦對轉型正義有更多的涵蓋（參促轉條例第1、2、4、7條）。至於分別於2019年6月修正公布的原住民族教育法以及同年7月公布施行的政治檔案條例，條文內容同樣對轉型正義有所著墨。

承上，轉型正義（Transitional Justice）原本從一個舶來的法學陌生新詞彙<sup>1</sup>，如今開始逐漸融入我國法律體系。這個趨勢雖意味著我國多數民意對追求轉型正義的殷切盼望，但也要嚴肅以對的是，立法毋寧只是試圖解決問題的起點，既未能擔保轉型正義相關法制度能隨順心意地運作良善無礙，更不能確保能夠免於來自其他權力機關的質疑與挑戰。

查促轉條例第7條第1項規定，為落實自由民主憲政秩序、促成政黨公平競爭，自1945年8月15日起取得之不當黨產，除可明確認定其原屬之所有權人或其繼承人外，應移轉為國家所有，並由中央成立特種基金，作為推動轉型正義、人權教育、長期照顧、社會福利政策及轉型正義相關文化事務之用（以下簡稱為轉型正義基

---

1 有關轉型正義的起源與三個發展階段，可參石忠山，轉型社會的民主、人權與法治－關於「轉型正義」的若干反思，臺灣國際研究季刊，第10卷第2期，頁5-7，2014年；施正鋒，由轉型正義到真相調查委員會，台灣原住民族研究學報，第6卷第2期，頁133-134，2016年。

金)。此一轉型正義基金，從收支兩面簡單來說就是「專款專用」，亦即立法者試圖以不當黨產收入，充為轉型正義相關事務之用。只不過，促轉條例自 2017 年 12 月公布施行已逾 2 年；甚至在 2020 年度的中央政府總預算案裡，由於促進轉型正義委員會（以下簡稱促轉會）在限時性機關設計下，也僅編列 5 個月的預算額度。在此之際，促轉條例第 7 條明定設置的轉型正義基金，迄今卻仍遲遲無法[~4]成立，陷入難航困境。箇中理由與困境為何、未來應該如何營運？殊值探究。

## 貳、黨產條例與促轉條例立法過程中的衝突與緩和

### 一、2016 年上旬兩個轉型正義法案的衝突

若要試圖探究轉型正義基金當前面臨的難航困境，本文認為應先將時間軸回溯 2016 年 2、3 月間，民主進步黨籍蔡英文當選總統，同時取得立法院過半席次，首次完全執政的時點，開始梳理。

不當黨產的清查與追討，本為民進黨於 2000 年首次執政時主要訴求與推動的政策之一。爰此，法務部早自 2002 年 9 月即草擬完竣黨產條例草案，並送請立法院審議<sup>2</sup>。只不過在當時立法院「朝小野大」的政治權力結構下，草案遭逢持續程序杯葛，而無法進入實質討論。2016 年總統大選，推動轉型正義乃蔡英文當時「五大政治改革」的政見之一。其中更明確點出，龐大不當黨產成為台灣民主最大的缺陷，也讓政黨無法公平競爭等語<sup>3</sup>。是以當 2016 年 2 月第 9 屆立法院開議之際，雖距離蔡英文總統正式就職、政權輪替的同年 5 月尚有 3 個多月時間差，但新民意組成的

---

2 不當黨產處理委員會，2002 年行政院黨產條例草案暨相關文件，<https://www.cipas.gov.tw/stories/9>（2019/11/3，造訪）。

3 蔡英文 2016 年總統大選「點亮台灣」，<https://iing.tw/posts/51>（2019/10/3，造訪）。

立法院多數，已迫不急待地展現旺盛改革的企圖心。

這點反映在黨產條例的立法過程上，從 2016 年 2 月 19 日陳亭妃等 20 位立委連署提出「政黨及其附隨組織取得財產清查及處理條例草案」起算，到同年 4 月 8 日間，立法院共有 11 筆涉及政黨不當取得財產的相關草案。提案人除委員連署外，中國國民黨黨團、時代力量黨團與親民黨黨團等，也都相繼提出各自黨團版的黨產條例草案，可謂琳琅滿目。對首次入主立法院多數的民主進步黨而言，黨產處理既然是該黨成立之始起持續倡議的政治改革政見之一。因此，這波在 2016 年 5 月政權輪替前即積極展開的立法提案，尚非難以預見。【～5】

一個饒富趣味的變化發生於 2016 年 3、4 月間。當黨產條例草案已陸續於立法院提案之際，民主進步黨於同年 3 月中旬又拋出制定「促進轉型正義條例草案」構思，擬於行政院下設置促轉會，宣稱 2 年內推動四項配套法律，亦即：開放政治檔案條例、清除威權象徵及保存不義遺址條例、平復司法不法、還原歷史真相並促進社會和解條例，以及處理不當黨產條例等語<sup>4</sup>。到了同年 4 月 1 日，促轉條例草案並正式由立法院民主進步黨黨團提案。

立法院第 9 屆第 1 會期「先來」的黨產條例草案，與「後到」的促轉條例草案間，兩者雖具有實踐轉型正義的共同目標，但一個鮮明的立法設計衝突在於：黨產條例草案設置黨產會，由該會負責黨產的清查與追討；但是在隨後民主進步黨黨團版的促轉條例草案裡，卻又規定「處理不當黨產」為促轉會規劃之事項（該草案第 2 條第 2 項參照）。又值得注意的是，該草案第 7 條雖規定「不當黨產之處理，以法律定之」，表面上看似與黨產條例草案相互呼應配套。但若觀乎該條的立法說明，卻

---

4 聯合報，轉型正義 促轉會2年拚四大任務，2016年3月18日A4版。

更進一步提到「…促轉會依本條例所規劃之轉型正義事項，其執行及落實，基於法律保留則，或多或少容有制定法律，以為依據之必要，自不待言…而不當黨產之如何處理，因所涉人物對象繁多，樣態複雜，故鑑於支配法律保留原則之重要性理論…促轉會就此規劃結果，特別有以法律統一決定，以為執行之必要，而不得單純委諸命令。是本條中另有第三項之提示規定。惟不當黨產之處理，究屬轉型正義事項之一環；故該相關法律如何制定，及其內容為何等，依本條例第二條第二項規定，仍應由促轉會依本條第一項及第二項所定之原則為整體規劃，始能全面實現轉型正義。」在此邏輯下，黨產條例草案內容究竟要如何塑形打造？相關事務要俟促轉會於成立，並用 2 年內時間好好整體規劃思考後，再行提出。總的來說，2016 年 4 月民主進步黨黨團版的促轉條例草案，與同一時間已提出的諸多黨產條例草案，非居於相互合作配套關係，而反而是處於高度衝突狀態<sup>5</sup>。[~6]

更直白地說，若要推動當時民主進步黨黨團版的促轉條例草案，則黨產條例草案應於立法院暫時擱置甚至撤回，俟促轉條例通過施行，促轉會成立並整體規劃黨產條例草案後，再行送請立法院審議。饒富趣味的是，當時立法院民主進步黨黨團甚至民主進步黨黨本身，似乎對上述的衝突狀態沒有過於仔細地思考，依然朝著同步推動兩草案的方向進行。

## 二、原住民轉型正義爭議導致黨產條例先行

民主進步黨黨團版促轉條例草案於 2016 年 4 月提出後，立法院旋即展開密集的審查工作。在此過程中，促轉條例草案所遭逢的最大阻礙，不是來自於已居於劣

---

5 當時立委顧立雄也曾察覺到促轉條例草案內容與不當黨產處理條例草案立法重疊問題。聯合報，促轉條例綠委有意見本周難拍板，2016年3月21日A10版。



勢席次的中國國民黨，而是有關原住民族轉型正義是否納入促轉條例的爭辯。原住民族則希望能將 400 年來所遭遇的不公不義也列入調查的範圍，然而，民進黨政府迄今相當堅持分開處理原住民族的轉型正義<sup>6</sup>。

就學理而言，其實 2016 年 5 月 2 日立法院司法及法制委員會舉行促轉條例草案的首場公聽會上，學者汪明輝就有相當精闢的闡述。雖然促轉條例草案幾乎沒有原住民族的相關字眼，但汪明輝指出更根本癥結在於：「…從歷史事實的領域來論，過去對原住民來講，他不只是二二八或人權議題而已，歷代政權對於原住民的統治，整個政權是靠著武力、軍事壓迫來產生歷史主權，然後傷害了民族自主、自決的主權，以及一些自治的權利…還有我們傳統的習慣制度、語言文化的同化，乃至於土地領域的剝奪、強制遷移，當然還有 1949 年以後的歷史白恐屠殺…」等語。基此，回歸促轉條例草案裡關於原住民族的爭辯，汪明輝提到「…對於原住民來講，我們的組織如果要設在轉型正義的委員會裡面，實在是不夠，它的歷史時間也不夠，它的領域範疇也都不夠我們裝，所以我覺得應該在總統府成立，把原住民族的部分獨立出來…」<sup>7</sup>。換言之，促轉條例草案的射程範圍不涵蓋原住民族，是因為原住民族的相關課題經緯萬端、歷史太過宏大，無法由[~7]眼前這個行政院轄下屬於任務型、限時型的促進轉型正義委員會能處理。相同見解，也可參照同年 6 月 20 日立法院司法及法制委員會舉行促轉條例草案第 5 場公聽會裡學者陳俐甫的發言，認為「…所以原住民的部分不應該放在轉型正義條例，而是應該以歷史正義或是促進正義這樣的一般環節去看，而且應該要立法，我認為這個部分確實是需要的…」<sup>8</sup>。

---

6 施正鋒，同註1，頁144。

7 立法院公報處，院會紀錄，立法院公報，第105卷第31期委員會紀，頁354-355，2016年。

8 立法院公報處，院會紀錄，立法院公報，第105卷第52期委員會紀錄，頁407，2016年。

不過也不可否認的是，促轉條例既然背負著「轉型正義」這般崇高的大義名分，但其射程範圍又稱不涵蓋原住民，的確很容易招惹諸多不滿。學者謝若蘭即批判，一個沒有原住民族的轉型正義不是真的要面對轉型正義。台灣殖民政權的歷史發展的 400 多年以來，持續性忽視與邊緣化原住民族，弱化其主權性，把原住民族視為附屬在國家主權之下的少數族群及弱勢群體，是極大的錯誤歷史不正義作為<sup>9</sup>。

學者間的學術爭辯探討是一回事，立委乃至輿論的政治折衝又是另一回事。原本民主進步黨黨團想要在立法院第 9 屆第 1 個會期就要成功推動促轉條例的期待，終因原住民族轉型正義課題而陷入預料之外的泥沼。而莫約在同個時間，比促轉條例草案更早提案的黨產條例草案，立法過程反倒相對平順，於 2016 年 7 月下旬經立法院三讀通過，同年 8 月 10 日總統公布施行，不當黨產處理委員會（以下簡稱黨產會）亦旋於同年 8 月底成立。前述提到的黨產條例草案與促轉條例草案間的高度衝突，就在這段歷史意外發展下，邁向趨於緩和的道路。

析言之，2017 年 12 月始公布施行的促轉條例，事實上已無法按照原先草案構思，吸併業於 2016 年 8 月底公布施行的黨產條例，以及隨之成立的黨產會。這點反映在促轉條例第 2 項上，規定：促轉會隸屬於行政院，為二級獨立機關，除政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例另有規定外，依本條例第 4 條至第 7 條規定，規劃、推動下列事項：…四、不當黨產之處理及運用。至於同條例第 7 條第 2 項則更進一步明確規定，不當取[~8]得財產之調查、返還、追徵、權利回復及其他相關事項，由不當黨產處理委員會依政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例為之。徹底地將促轉條例草案與黨產條例間任務分工予以明確化。由此可以看出，有關不當黨

---

9 謝若蘭、吳明季，轉型正義的思考與實踐，台灣原住民族研究學報，第6卷3期，頁25，2016年。



產清查與追討事項，悉由黨產條例處理，而促轉會規劃、推動的任務範圍，也從原本草案規定的「處理不當黨產」修改調整成「不當黨產之處理及運用」。從高度衝突走向和緩，黨產條例與促轉條例間，又回到了相互合作配套的關係。

## 參、不當黨產處理運用：從統收統支到專款專用

承前所述，為維護國家財產與人民權益，建立政黨公平競爭環境，在法務部努力下，行政院於 2002 年 9 月將黨產條例草案函送立法院審議。2016 年 2 月立法院第 9 屆開議後，立委能如此迅速地提出草案，實則是在過去既有草案基礎上進行調整而來。因此，綜觀 2002 年至 2016 年間的各種版本黨產條例草案，其中一個共同的特徵，便是擬設立專責機關，專門處理不當黨產的清查與追討事項。至於追討所得，所有相關草案並無框定特定用途的構思。是以收歸國有的不當黨產，在歲入上即屬供一般用途的普通基金（預算法第 4 條第 1 項參照）。

2017 年 12 月公布施行的促轉條例，則使得不當黨產從國庫「統收統支」變更為特種基金「專款專用」方式。亦即促轉條例規定：以移轉為國家所有的不當黨產作為基金收入，由中央成立特種基金，並以「推動轉型正義、人權教育、長期照顧、社會福利政策及轉型正義相關文化事務」作為基金的特定用途（促轉條例第 7 條第 1 項）。若從預算法角度來看，則性質上當屬有特定收入來源而供特殊用途的特別收入基金（預算法第 4 條第 1 項參照）。又依據中央政府特種基金管理準則第 5、第 6 條規定，此基金屬法律已有明定而成立的基金，與經行政院核准設立之特種基金有別<sup>10</sup>。值得注意的是，這種在我國大行其道的特種基金，是一種特別會計思[~9]考

---

10 預算法第4條規定，特種基金之管理，得另以法律定之。然而目前尚未立法通過一致管理所有特種基金的條例，僅有行政院所頒定的中央政府特種基金管理準則，對特種基金的設置、收支、保管、運用、簡併及裁撤等做原則性規範。鄭如孜、林嬋娟，我國政事型特種基金之現況研究，

下的產物，雖然特別會計有其單獨計算成本效益乃至於盈虧、績效的功能，但亦引起預算細分化、國家政體財政狀況難以掌握等批判<sup>11</sup>。

至於從比較法觀點而言，參考德國處理黨產之經驗，如德國「聯邦專責處理東德社會統一黨獨裁政權基金會」董事長 Rainer Eppelmann 於 2018 年 1 月訪台時所述，東德社會統一黨（SED）獨裁政權統治下，並沒有民主選舉，更沒有政黨政治環境，而在東西德統一後，各地的德國人都意識到，擁有平等且公平的政黨競爭環境，是一個國家民主體制的基礎，因此也促成了德國黨產會（UKPV, Unabhängige Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der DDR）的成立，也開啟了德國黨產會追查黨產的工作<sup>12</sup>。至西元 2006 年德國收回前東德獨裁政黨之不當黨產金額約 16.5 億歐元，其中約 9 億歐元佔 58 %按人口比例分配予德東地區邦政府並撥出 7,500 萬歐元成立「SED 獨裁政權重新評估基金會」，另每年自政府預算挹注約 500 萬歐元推動下列項目：對東德統治的歷史研究、教育推廣；設置檔案館及圖書館，保存與獨裁政權有關的歷史文物；提供政治受難者及家屬心理創傷療癒及法律援助；促進國際轉型正義研究及交流<sup>13</sup>。

又按照促轉會於 2019 年 5 月間向行政院提出的促進轉型正義基金設置計畫書草案（以下簡稱轉型正義基金草案）的規劃，促轉會認為依促轉條例規定，本項基金收入係黨產會所追徵並移轉為國有之不當黨產，而 2020 年度收歸國有可供基金運

---

會計研究月刊，第270期，頁110，2008年。

11 蔡茂寅，預算法之原理，元照，頁276、287，2008年。

12 不當黨產處理委員會，德國「聯邦專責處理東德社會統一黨獨裁政權基金會」董事長耶朋曼等人拜訪本會交流不當黨產及轉型正義議題，2018年1月17日，<https://www.cipas.gov.tw/news/144>（2019/11/3，造訪）

13 引自促進轉型正義委員會民國108年促轉四字1080002179號函所附促進轉型正義基金設置計畫書草案，頁1-2。此部分資料感謝立法委員徐永明辦公室提供。

用之數額約為新臺幣 1,239 萬元。因此促轉會邀[~10]邀集跨部會協商會議後，遂規劃 2020 年度工作計畫。有關其中計畫名稱、主管機關、預算數與預期效益，茲彙整如下表：

計畫名稱	主管機關	預算數	預期效益
加速政治檔案開放應用	國家發展委員會檔案管理局	309 萬 9 千元	使學界及社會得以運用相關檔案推進研究成果，還原歷史真相。
高級中等教育階段人權教育（轉型正義）課程研發暨成果發表	教育部	247 萬 9 千元	結合、落實轉型正義及人權教育理念及至各級學校、家庭及社會各層面，持續深化民主，並促成公共空間解嚴、多元處置威權象徵等轉型正義工程。
人權繪本共讀推廣及政治受難者藝文工作坊	國家人權博物館	247 萬 9 千元	
民間推廣轉型正義社會培力計畫	促轉會	42 萬 4 千元	
創傷心理復原計畫	衛生福利部	247 萬 9 千元	協處相關機關長期照顧及社會福利等措施所需經費並優先考量照顧政治受難者及其家屬之身心需求，以平復政治暴力造成之創傷，促進社會和

計畫名稱	主管機關	預算數	預期效益
			解並重建信任。
司法人員人權教育增能培訓計畫	法務部司法官學院	123 萬 9 千元	提升司法人員執法核心價值及行使職權之適當性，加強人權保障意識，促進司法改革。

在這份轉型正義基金草案的結論部分，促轉會並提到：因基金財源收入之侷限，故先行以已執行之不當黨產為第一期預算規模，規劃於 2020 年度成立轉型正義相關文化事務基金，推動與教育部、文化部、法務部、檔案局等機關全面合作，促進人權教育及轉型正義相關文化事務之進行，期[~11]盼能深化民主，並提升我國人權與法治教育之向下扎根工程<sup>14</sup>。面對前揭轉型正義基金草案，行政院於 2019 年 7 月間認為「本基金設置計畫有財源未適足、尚在訴訟中具不確定性等疑義」，因此決定暫緩設立。

綜上說明，本文認為從 2016 年的黨產條例到 2017 年的促轉條例，實際運作上，可謂遭逢始料未及的挫折。從理論而言，誠如學者王泰升指出，轉型正義毋寧是為了追求實質法治國／民主的法制之實現，綜合考量法的安定性、妥當性等價值，而透過立法來處理過去僅僅符合形式法治國的行為<sup>15</sup>。然而始料未及的發展卻是：不當黨產的清查與追討即便終於有了法源依據，但承審的行政法院迄今以來的多數見解卻是對立法者抱持的質疑甚至挑戰的態度。申言之，就轉型正義基金收入金額來看，經黨產會以行政處分方式移轉國有的不當黨產其實已逾 700 餘億元之譜，只不

14 同前註，頁11。

15 王泰升，論台灣的轉型正義：過去、現在與未來之間的對話，台灣法學雜誌，第315期，頁20，2017年。

過相關處分經相對人提起行政救濟後，縱使僅為公法上金錢給付義務，但處分相對人亦往往多能獲得行政法院給予停止執行的特殊寬厚對待，至於本案審理也呈現嚴重牛步化傾向，甚至有法官因提請釋憲而使得訴訟程序暫停<sup>16</sup>。

2012年台大政治學系博士候選人陳瑋鴻在〈人權、政體轉型與記憶政治：一個轉型正義視角的檢討〉裡，曾直指轉型法學的困境之一，在於忽略了司法機關與法院本身也是民主轉型中的一環，其內部也充滿著政治角力、同樣承擔社會的期待與情緒。一旦法院多數為舊體制的法官所把持，結果不但轉型法學未能如願落實，法官更常為維繫原有法秩序的穩定而拒絕做出具變遷性的判決<sup>17</sup>。2017年3月間，學者辛年豐則亦語重心長指出，[~12]在既有制度下，法院可能成為轉型正義運作的阻擾者，其所展現的是司法權，特別是普通法院或行政法院法官面對轉型正義或民主轉型議題本質上所面對的侷限性<sup>18</sup>。此外，轉型社會中法受到過往歷史性因素的影響<sup>19</sup>，也可能帶來法院面對轉型正義議題更多的侷限性，而造成一個社會運作轉型正義之際「卡關」的窘境<sup>20</sup>。以上學者們的觀察與擔憂，恰好精確預言了黨產會

---

16 羅承宗，謊言、鉅款與婦聯會，思想坦克，2019年10月21日，<https://www.voicetank.org/single-post/2019/10/21/102101>（2019/11/3，造訪）；另外，學者胡博硯也曾直言，實務上請求暫時權利保護難以成功，過的個案非常地少，尤其在有關財產權訴訟上面而言最容易這樣…但行政法院在黨產條例，將暫時權利保護這個門放得那麼大。胡博硯，處理轉型正義過程中，合理化有討論的必要，台灣法學雜誌，第313期，頁73，2017年。

17 陳瑋鴻，人權、政體轉型與記憶政治：一個轉型正義視角的檢討，政治與社會哲學評論，第40期，頁109，2012年。

18 辛年豐，落實轉型正義中法院角色與面容，台灣法學雜誌，第315期，頁63，2017年。

19 至於若進一步追問這裡所謂歷史性因素為何？根據學者劉恆玟的最新研究，從2012年法官依法官法聲明退出政黨統計發現：在最高行政法院部分，2011年法官人數共為22人，其中有11份退出政黨聲明；高等行政法院（含智慧財產法院）2011年法官人數共為70人，其中有20份退出政黨聲明。如從過去歷史發展推估，絕大多數應屬國民黨。劉恆玟，戰後台灣的「黨化司法」－1990年代之前國民黨對司法人事的制度性掌控及其後續影響，中研院法學期刊，第24期，頁60-62，2019年。

20 辛年豐，同註18，頁63。



近 3 年來在行政法院的處境。在遭逢這些阻擾下，導致真正回收的不當黨產僅有 1,239 萬元而已。促轉會以這筆極微小收入，還煞有介事地分給轉型正義相關 6 個計畫，令人唏噓。

其次，行政院決定暫緩轉型正義基金設立決定，一方面除了反映促轉條例對不當黨產回收懷抱著太過樂觀期待外，同時也凸顯了轉型正義基金在財源面上立法太過「一廂情願」的缺陷。詳言之，再次檢視促轉條例第 7 條第 1 項規定，為落實自由民主憲政秩序、促成政黨公平競爭，自 1945 年 8 月 15 日起取得之不當黨產，除可明確認定其原屬之所有權人或其繼承人外，應移轉為國家所有，並由中央成立特種基金，作為推動轉型正義、人權教育、長期照顧、社會福利政策及轉型正義相關文化事務之用。從基金支出端來看，基金用途相對明確，大致可理解其涵蓋內容。然而，從基金收入端而言，政黨不當取得黨產究竟係基金的唯一來源？抑或僅是構成基金的主要來源之一？容有進一步探討的餘地。

詳言之，從促轉條例第 7 條第 1 項文義觀之，雖未予明確闡明，導致解釋上或有模糊空間。但由於在我國財政法制上，特種基金收入來源往往會明定於法律中，例如：住宅法第 7 條的中央住宅基金、長期照顧服務法[~13]第 15 條的特種基金等即為適例。從而，有關轉型正義基金來源，本文認為解釋上似乎以採取「唯一來源說」，亦即以移轉為國家所有的不當黨產，作為轉型正義基金的唯一來源為妥。當轉型正義基金唯一來源遭逢行政法院停止執行而動彈不得時，自然使行政院得出「財源未適足、尚在訴訟中具不確定性」的無奈結論。

## 肆、困境由來與轉型正義基金改正

### 一、困境由來：「討黨產，五好康」的收支連結構想



在台灣，將收歸國有的不當黨產收入與相關公益性支出相連結，並非始於促轉條例的發明創見，而可追溯到 2008 年大選之際，民主進步黨「討黨產、五好康」的政見宣示。2007 年 11 月間，當時兼具民主進步黨主席身份的總統陳水扁曾發表公開談話，強調未來追討回來的不當黨產將做專款專用於教育和青年創業，以實現「公投討黨產、教育免負擔」承諾。進言之，當時這「五大好康」包括：第一好康，五歲免費讀幼稚園大班；第二好康，國中小教科書免費；第三好康，國中小營養午餐免費；第四好康，高中職免學費；第五好康，大專助學貸款、青年創業貸款全部免利息<sup>21</sup>。

為何將「討黨產」與「五好康」相連結？由於當時大選還併同「討黨產」的全國性公民投票舉行，從世俗政治思維來看，主其事者或許是期盼把歲出面的福利措施與歲入面的追討黨產政策相牽連，藉此提昇誘因，強化人民參與投票意願，從而連帶發揮拉抬選情效益。不過若從政府預算與財源分配角度而論，「五好康」俱為財政支出措施，在當時中央政府是民主進步黨執政前提下，倘若真有心促成「五好康」所臚列的諸多社福措施，則反映在預算編列上，大可自動捨棄較為次要、沒有急迫性的施政支出，而將財源移轉配置於這些「五好康」的優先項目上；反之，邏輯上惟有當主其事者也認為這些「五好康」施政乃「可有可無」時，才會將其所需預算，繫於如此高度不確定的財源上頭。[~14]

綜上所述，本文認為當時民主進步黨政府將討黨產與「五好康」掛勾，其缺憾就是一方面反而暴露出對「五好康」施政的輕忽，同時更淡化了清查、追討黨產背後所涉及的實踐轉型正義與重塑政黨公平競爭環境等嚴肅內涵<sup>22</sup>。

21 聯合報，扁提討黨產好康 台聯批空頭支票，2007年11月15日A4版。

22 亦可另參羅承宗，黨產解密：小豬對大野狼的不公平競爭，新台灣國策智庫，頁132-133，2011

## 二、轉型正義基金改革的改正

促轉條例於 2017 年 12 月公布施行，本條例的主管機關為促轉會，係以「向行政院長提出含完整調查報告、規劃方案及具體實施步驟在內的任務總結報告」為其主要任務，原則上以 2 年為期，完成任務後解散（促轉條例第 2、11 條參照）。但要注意的是，促轉條例共 21 個條文裡，雖有近半數條文都與促轉會有關，未來將隨促轉會解散後而失去意義。但是促轉條例裡，尚有若干條文，基本上與促轉會任務完成與解散並無直接連動關係，而邏輯上得以繼續獨立存在。在此之中，本文所聚焦探討的轉型正義基金即屬之。

從預算法學理而論，特種基金之財源為設立時之重要考量因素，甚至其設立目的本身即寓有專款專用之制度目的在內，而具有為特定用途之經費確保財源之意義<sup>23</sup>。惟承前所述，轉型正義基金在收入面上，設定以收回的不當取得黨產作為基金的唯一財源。由於行政法院對審理相關案件的猶豫躊躇，使得實際回收金額猶如涓滴，致使基金迄今仍無法成立。面對此一進退維谷的困境，本文建議或可透過修正促轉條例第 7 條第 1 項條文內容，予以化解。析言之，只要還認為轉型正義基金有其存在必要性的話，則為求基金財源穩固而得以健全永續營運，將不當取得黨產作為基金唯一來源的現行規定，勢必有改弦更張必要。至於具體內容，則應參照一般特種基金所規定的來源方式，將「政府依預算程序撥充」列為基金財源之一，方屬妥適。尤其參照著黨產行政訴訟案件審理牛步化現況，在不當取得黨[~15]產尚未能實際移轉國有前<sup>24</sup>，由政府以預算程序挹注基金財源，當為維繫基金財源適足

年。

23 蔡茂寅，同註11，頁292。

24 法院審理黨產案件牛步化的傾向，並非始於今日。以中廣板橋佔地案為例，本案事實相對明確，

性的唯一擔保。

再者，在轉型正義基金的支出面上，無可否認的，長期照顧、社會福利政策等支出項目，仍殘餘前述「五好康」陰影，本文認為這方面支出一方面既與轉型正義基金設置之關連性相對薄弱，守備範圍過於廣大的長期照顧、社會福利政策等項目，將使得收入與支出間欠缺合理正當的關連性，而悖離特種基金設置意旨。況且相關支出本有其他相關機關公務預算乃至基金可作為充沛財源，實則無庸疊床架屋、再重複由轉型正義基金支應，以避免支出項目過於空泛而流於失焦。本此意旨，本文建議，倘若未來促轉會走入歷史後，立法政策上仍而要保留促轉條例剩餘條文者，則促轉條例第7條第1項或可做如下改正，至於原本同條第2項則移至第3項：

為落實自由民主憲政秩序、促成政黨公平競爭，中央應成立特種基金，作為推動轉型正義、人權教育、民主深化及其他轉型正義相關事務之用。

前項基金來源如下：

- 一、政府依預算程序撥充。
- 二、移轉為國家所有之不當黨產收入。
- 三、本基金之孳息收入。
- 四、其他收入。

## 伍、結語

學者王思為曾指出，從威權轉為民主的道路上，轉型正義是一個最為重要的課題。雖然民主在台灣已經誕生且逐漸扎根，但國家及社會的轉型[~16]卻無法斷裂

---

但在民事訴訟過程中，卻也經過9個判決書洗禮，纏訟逾10年才告定讞（2004年至2014年）。詳參羅承宗，轉型正義在法院的可能性與侷限性－以中廣板橋佔地案判決為中心，高雄第一科技大學科技法律評析，第8期，頁163-166，2015年。

式的跳躍前進，亦即不能沒有處理歷史真相的釐清與責任歸屬的確立，否則民主的一切發展都僅僅是假面，隨時都有翻覆的可能<sup>25</sup>。綜觀我國轉型正義相關的法制工程，若以世紀為界分，20世紀末的一系列立法，所偏重者在於受害者的補償、賠償乃至於權利回復等面向。惟如學者李怡俐所指摘，台灣選擇以金錢賠償為主的模式處理轉型正義的問題。然而此種模式亦留下許多難解問題，例如加害者並未負起應有的刑事責任。此種不完整的轉型正義使得台灣在民主的道路上始終出於跛腳狀態<sup>26</sup>。

至於 21 世紀初誕生的黨產條例乃至於促轉條例，則進一步指向威權體制與加害者，進行真相調查釐清乃至於種種干預行政作為<sup>27</sup>。從賠償慢慢走到真相釐清與究責，一方面雖反映著台灣社會對轉型正義立法工程的殷切期盼；但另一方面卻也必須承認的是，縱使今日民主選舉與政權輪替更迭已成常態，但由於過去 60 多年來台灣受黨國威權體制影響既廣又深，致使昔日遺留的諸多威權遺緒，仍殘存於台灣政府體制乃至社會各個層面，迄今揮之不去。在此不利環境下，匡正不義所遭逢的反彈與抗拒，超乎想像。

轉型正義基金，以移轉國有的不當黨產作為專屬財源，作為推動轉型正義相關事務之用。這個立法構思雖立意良善，但在黨產會相關移轉國有處分大抵遭逢行政法院習慣性地停止執行下，導致基金因欠缺財源而遲遲無法成立，令人浩嘆。「轉型正義最大的敵人是時間」，以中廣板橋佔地案歷時 10 年的牛步化法院審理案例作為

---

25 王思為，轉型正義視野下的憲政改造，新世紀智庫論壇，第69期，頁77-78，2015年。

26 李怡俐，轉型正義的機制及脈絡因素－以台灣為例，台灣人權學刊，第1卷第2期，頁170-171，2012年。同旨亦可參照陳俊宏，檢視台灣的轉型正義之路，新世紀智庫論壇，第71期，頁20，2015年。

27 羅承宗著，台灣憲法學會編，裁判書裡的「轉型正義」：整理與分析研究，國家・憲法・人權，頁134-135，2018年。

前車之鑑。本文主張，只要略為改正促轉條例第 7 條，將政府依預算程序所撥充的財源亦列為基金法定收入之一，轉型正義基金財源適足性不足的困境，當可迎刃而解。[~17]

本文脫稿之際，德國「聯邦專責處理東德社會統一黨獨裁政權基金會」執行長 Anna Kaminsky 訪台並於 2019 年 11 月 1 日拜會促轉會，根據德國處理轉型正義經驗，提到台灣的轉型正義工作不能只侷限於促轉會運作的這 2 年期間，應考慮以其他不同的方式繼續進行，國會與政府也應該支持成立一個長期存在的機構，以持續負責轉型正義工作<sup>28</sup>。Anna Kaminsky 這番忠告，恰與本文針對轉型正義基金成立與其永續營運的關照相互呼應。一個健全營運的轉型正義基金，將是政府持續、穩定地推動轉型正義工程不可或缺的物质基礎。[~18]

## 參考文獻

### 中文

#### 一、專書

1. 蔡茂寅，預算法之原理，元照，2008 年。
2. 羅承宗，黨產解密：小豬對大野狼的不公平競爭，新台灣國策智庫，2011 年。
3. 羅承宗著，台灣憲法學會編，裁判書裡的「轉型正義」：整理與分析研究，國家・憲法・人權，2018 年。

#### 二、期刊論文

1. 王思為，轉型正義視野下的憲政改造，新世紀智庫論壇，第 69 期，2015 年。

---

28 自由時報，德國轉型正義專家：威權象徵處理需給社會多點時間，2019 年 11 月 1 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2964636>（2019/11/3，造訪）

- 2.王泰升，論台灣的轉型正義：過去、現在與未來之間的對話，台灣法學雜誌，第 315 期，頁 20，2017 年。
- 3.石忠山，轉型社會的民主、人權與法治－關於「轉型正義」的若干反思，臺灣國際研究季刊，第 10 卷第 2 期，2014 年。
- 4.李怡俐，轉型正義的機制及脈絡因素－以台灣為例，台灣人權學刊，第 1 卷第 2 期，2012 年。
- 5.辛年豐，落實轉型正義中法院角色與面容，台灣法學雜誌，第 315 期，2017 年。
- 6.施正鋒，由轉型正義到真相調查委員會，台灣原住民族研究學報，第 6 卷第 2 期，2016 年。
- 7.胡博硯，處理轉型正義過程中，合理化有討論的必要，台灣法學雜誌，第 313 期，2017 年。
- 8.陳俊宏，檢視台灣的轉型正義之路，新世紀智庫論壇，第 71 期，2015 年。
- 9.陳瑋鴻，人權、政體轉型與記憶政治：一個轉型正義視角的檢討，政治與社會哲學評論，第 40 期，2012 年。[~19]
- 10.劉恆奴，戰後台灣的「黨化司法」－1990 年代之前國民黨對司法人事的制度性掌控及其後續影響，中研院法學期刊，第 24 期，頁 60-62，2019 年。
- 11.鄭如孜、林嬋娟，我國政事型特種基金之現況研究，會計研究月刊，第 270 期，2008 年。
- 12.謝若蘭、吳明季，轉型正義的思考與實踐，台灣原住民族研究學報，第 6 卷第 3 期，2016 年。
- 13.羅承宗，轉型正義在法院的可能性與侷限性－以中廣板橋佔地案判決為中心，高雄第一科技大學科技法律評析，第 8 期，2015 年。



### 三、其他資料

- 1.不當黨產處理委員會，2002 年行政院黨產條例草案暨相關文件，  
<https://www.cipas.gov.tw/stories/9>（2019/11/03，造訪）。
- 2.不當黨產處理委員會，德國「聯邦專責處理東德社會統一黨獨裁政權基金會」  
董事長耶朋曼等人拜訪本會交流不當黨產及轉型正義議題，2018 年 01 月 17 日，  
<https://www.cipas.gov.tw/news/144>（2019/11/03，造訪）
- 3.自由時報，德國轉型正義專家：威權象徵處理需給社會多點時間，2019 年 11  
月 01 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2964636>（2019/11/03，  
造訪）
- 4.蔡英文 2016 年總統大選「點亮台灣」，<https://iing.tw/posts/51>（2019/10/3，造  
訪）。
- 5.聯合報，促轉條例綠委有意見 本周難拍板，2016 年 03 月 21 日 A10 版。
- 6.聯合報，扁提討黨產好康 台聯批空頭支票，2007 年 11 月 15 日 A4 版。
- 7.聯合報，轉型正義 促轉會 2 年拚四大任務，2016 年 03 月 18 日 A4 版。[～  
20]
- 8.羅承宗，謊言、鉅款與婦聯會，思想坦克，2019 年 10 月 21 日，  
<https://www.voicetank.org/single-post/2019/10/21/102101>（2019/11/03，造訪）。[～21]

#### 編者註：

- 1.原刊載於科技法律評析，11 期，2019 年 12 月，1-21 頁。
- 2.本文經作者授權，由月旦知識庫重新編輯，以數位方式利用。
- 3.內文中[～123]係表示原刊載刊物之頁碼。