

最 高 行 政 法 院 判 決

114年度上字第382號

上 訴 人 不當黨產處理委員會

代 表 人 林峯正

訴訟代理人 翁國彥 律師

被 上 訴 人 社團法人中國國民黨

代 表 人 鄭麗文

訴訟代理人 張少騰 律師

葉人中 律師

上列當事人間政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例事件，上訴人對於中華民國114年4月17日臺北高等行政法院111年度訴字第291號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、事實概要：上訴人以其於民國105年間接獲訴外人葉○○陳情，表示其父葉○○原有位於革命實踐研究院（於89年10月至106年10月間曾更名為「國家發展研究院」，下稱革實院或國發院）前中興山莊用地範圍內之土地，疑似其父於非自願情形下以顯不相當之對價，於53年11月23日移轉登記予被上訴人【移轉登記之土地包括重測前臺北縣木柵鄉內湖段溝子口小段（下稱溝子口小段）1之1、1之3、2、2之1、4、4之1、5、同段馬明潭小段108之1、182之1地號等9筆土地（權利範圍均為全部）及溝子口小段4之3地號土地（權利範圍為37/312），總面積為6,017平方公尺】，而為被上訴人不當取得之財產等情，乃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8條第6項規定立案調查。嗣上訴人於106年6月6日舉行第1次聽證會，就「民眾葉○○原有

01 坐落國家發展研究院前中興山莊院區之土地，是否係社團法
02 人中國國民黨以無償或交易時顯不相當之對價取得之財
03 產？」之爭點舉行聽證；續以元利建設企業股份有限公司
04 （下稱元利建設公司）為當事人，於106年8月30日舉行第2
05 次聽證會，就「元利建設企業股份有限公司是否無正當理由
06 以顯不相當對價，自社團法人中國國民黨取得國家發展研究
07 院臺北市文山區華興段1小段440地號等土地？」之爭點舉行
08 聽證；末於109年4月8日舉行第3次聽證，就「革命實踐研究
09 院（國家發展研究院）前中興山莊院區土地是否為社團法人
10 中國國民黨以違反政黨本質或其他悖於民主法治之方式取得
11 之不當取得財產？」、「倘系爭土地係中國國民黨不當取得
12 財產，且已移轉為元利建設企業股份有限公司所有，則：1.
13 元利建設公司是否無正當理由以顯不相當對價自中國國民黨
14 取得系爭土地？是否應命元利建設公司移轉？其移轉方式為
15 何？2.是否應向中國國民黨追徵其價額？其價額如何計
16 算？」等爭點舉行聽證。經被上訴人及元利建設公司陸續提
17 出書面意見、補充意見及申請調查證據，上訴人乃於111年2
18 月8日以黨產處字第111001號處分書（下稱原處分），認定
19 原處分附表1所示土地為被上訴人之不當取得財產且已移轉
20 他人而無法返還，自被上訴人之其他財產追徵其價額計新臺
21 幣（下同）32億375萬8,986元（元利建設公司則於111年2月
22 8日與上訴人和解，同意以捐贈方式給付中華民國8億1,340
23 萬元）。被上訴人不服，向臺北高等行政法院（下稱原審）
24 提起行政訴訟，並聲明請求撤銷原處分，經原審以111年度
25 訴字第291號判決（下稱原判決）撤銷原處分。上訴人不服
26 原判決，遂提起本件上訴。

27 二、被上訴人起訴主張、上訴人在原審之答辯及原判決理由，均
28 引用原判決之記載。

29 三、經核原判決撤銷原處分，結論尚無違誤，茲就上訴意旨補充
30 論述如下：

(一)黨產條例是為調查及處理政黨、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，以落實轉型正義而制定（同條例第1條參照）。該條例第2條規定：「（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。」第4條第1款及第4款規定：「本條例用詞，定義如下：一、政黨：指於中華民國七十六年七月十五日前成立並依動員戡亂時期人民團體法規定備案者。……。四、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。」第5條規定：「（第1項）政黨、附隨組織自中華民國三十四年八月十五日起取得，或其自中華民國三十四年八月十五日起交付、移轉或登記於受託管理人，並於本條例公布日時尚存在之現有財產，除黨費、政治獻金、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。（第2項）政黨、附隨組織自中華民國三十四年八月十五日起以無償或交易時顯不相當之對價取得之財產，除黨費、政治獻金、競選經費之捐贈、競選費用補助金及其孳息外，雖於本條例公布日已非政黨、附隨組織或其受託管理人所有之財產，亦推定為不當取得之財產。」第6條規定：「（第1項）經本會認定屬不當取得之財產，應命該政黨、附隨組織、受託管理人，或無正當理由以無償或顯不相當對價，自政黨、附隨組織或其受託管理人取得或轉得之人於一定期間內移轉為國有、地方自治團體或原所有權人所有。（第2項）前項財產移轉範圍，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。（第3項）第一項規定之財產，如已移轉他人而無法返還時，應就政黨、附隨組織、其受託管理人或無正當理由以無償或顯不相當對價，自政黨、附隨組織或其受託管理人取得或轉得之人之其他財產追徵其

價額。」第14條規定：「本會依第六條規定所為之處分，……，應經公開之聽證程序。」政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例施行細則第3條第2項、第3項規定：「（第2項）本條例第六條第三項所稱他人，指非屬無正當理由以無償或顯不相當對價，自政黨、附隨組織或其受託管理人取得或轉得該條第一項規定財產之人。（第3項）第六條第三項所稱追徵其價額，指移轉時之價格。」黨產條例之制定在於重新檢視於76年7月15日解除戒嚴前成立之政黨，其取得財產之正當性，考量政黨不當取得財產之追溯調查認定困難，乃透過第5條舉證責任轉換之立法例，使政黨須就該條例所推定之不當黨產，由政黨舉證該財產之取得係符合政黨本質與民主法治原則，始能保有該財產。上訴人則在該條例推定不當黨產之範圍內，經公開聽證程序，參酌政黨或其附隨組織之說明及相關舉證，再認定是否屬第4條第1款及第4款所稱之不當黨產，並決定如何依第6條規定而命為不當黨產之移轉所有或追徵其價額。

(二)經查：1.被上訴人係於8年由中華革命黨改組而成，經13年1月20日在大陸地區廣州舉行第1次全國代表大會，並於78年2月10日依動員戡亂時期人民團體法規定向主管機關內政部備案之政黨。被上訴人自43年至63年間，以中國國民黨中央委員會第一組、中國國民黨中央委員會、革實院、革實院分院等名義，於原處分附表2-1、2-2「69年6月27日重測前國民黨取得土地地號及分割情形」表之「國民黨首次取得之日期」欄所載日期，自同表「國民黨首次取得之對象」欄所載第三人處，移轉登記為同表所列土地之所有權人，移轉原因均為買賣，原因發生日期詳同表「國民黨首次取得之日期」欄中括弧內記載。原處分附表2-1所示土地中，項次19之溝子口小段5地號土地（136平方公尺）於53年11月23日以買賣原因登記為被上訴人所有後，其中63平方公尺於59年7月4日分割移載於5之2地號，5之2地號土地其中22平方公尺又於63年11月22日分割移載於5之7地號，即原處分附表1項次1、

2。除原處分附表1項次1、2所示土地外，原處分附表2-1、2-2其餘土地所有權人登記名義，歷經贈與、更名等原因變更為被上訴人，其土地權利範圍經分割、處分（徵收）等過程，重測合併後變動詳如原處分附表2-3「69年6月27日重測後至售予元利公司時國民黨持有土地地號及分割情形」表。至94年8月23日被上訴人與元利建設公司簽訂「不動產買賣契約書」時，被上訴人尚持有如原處分附表1項次3至31所示29筆土地（下稱系爭土地），共計70,327平方公尺。2.被上訴人於94年4月19日將系爭土地與臺北市文山區華興段（下稱華興段）一小段145地號土地（7,041平方公尺）、同小段151地號土地（1,173平方公尺）一併公開標售（共31筆計78,541平方公尺），歷經多次公開標售仍流標。被上訴人與元利建設公司乃於94年8月17日召開房地讓售議價會議，會議紀錄載明元利建設公司以42.5億元價購上述31筆土地當中面積59,255平方公尺部分，其餘未列買賣標的之19,286平方公尺土地，則由被上訴人配合於臺北市府都市計畫變更案通過後，捐贈予臺北市府或其他機關。同月23日，被上訴人與元利建設公司以上開條件簽訂不動產買賣契約書，並於契約第3條第6項另約定：「本約第一條第一項第一款之標的目前使用分區為機關用地之土地，經認定為免徵土地增值稅，日後如變更使用分區後，甲方（按：即元利建設公司）應繳納之土地增值稅將增加約玖億肆仟萬元，乙方（按：即被上訴人）同意負擔其中肆億貳仟萬元，並逕自本買賣價金中扣除……」等語，故實際買賣價金為38億3,000萬元，元利建設公司乃依約分期給付被上訴人共計35億9,171萬4,480元，並代被上訴人繳納土地增值稅2億3,828萬5,520元。被上訴人將華興段一小段150、168、168之3、168之5等4筆土地分割成如原處分附表2-3「出售元利後分割轉載地號」欄所載各該地號後，依上開不動產買賣契約書之約定，將系爭土地一部分直接移轉所有權予元利建設公司（面積共計50,997平方公尺），一部分則另依其於94年11月15日與元利建設

公司及安泰商業銀行股份有限公司（下稱安泰銀行）信託部間訂定之不動產信託契約，信託予安泰銀行信託部（面積共計19,390平方公尺），嗣由安泰銀行依該信託契約之約定，再將土地贈與臺北市政府或移轉登記為元利建設公司所有。

3.原處分附表1項次1所示溝子口小段5之2地號（41平方公尺）土地，重測合併後為華興段一小段170地號土地，臺北市政府因興辦文山區（原木柵區）木柵路一、二段暨接順相關巷道拓寬工程，於76年2月12日公告徵收，徵收補償費計318萬5,000元，徵收單價為每平方公尺3萬5,000元，上訴人乃就溝子口小段5之2地號土地部分，計得應追徵之價額為143萬5,000元。另臺北市政府為辦理木柵路拓寬工程，於64年間收購原處分附表1項次2所示溝子口小段5之7地號（22平方公尺）及附近其他33筆土地（嗣重測合併為華興段一小段166地號），收購價金為157萬8,143元，收購單價為每平方公尺2,002.72元，上訴人乃就溝子口小段5之7地號土地部分，計得應追徵之價額為4萬4,060元。至於系爭土地部分，上訴人依被上訴人與元利建設公司所簽訂之不動產買賣契約書，認定契約雙方約定贈與臺北市政府或其他機關之19,286平方公尺土地，亦為元利建設公司買受之範圍，故元利建設公司自被上訴人買受之土地面積共計78,541平方公尺；而元利建設公司支付被上訴人之實際買賣價金為38億3,000萬元，故被上訴人與元利建設公司買賣土地單價為每平方公尺4萬8,764.34元。準此，上訴人就系爭土地部分（合計70,327平方公尺），於扣除已繳納之土地增值稅，計得應追徵之價額為32億227萬9,926元等情，為原審依法確定之事實，核與卷內證據相符。

(三)原審因而論明：1.黨產條例第4條第4款是依該條例之核心理念及立法目的，闡述「不當取得財產」概念之定義性規定，不當財產之取得原因，限於「以違反政黨本質或其他悖於民主法治原則之方式」取得之財產，而第5條第1項、第2項規定則屬不當財產之範圍。至經認定為不當取得財產後，其財

01 產如何回復，如已移轉他人而無法返還時，是否追徵其價
02 額，則為第6條規定之範疇。又第5條規定係舉證責任轉換之
03 立法例，於黨產條例105年8月10日公布日已非申報義務人
04 （按：即政黨、附隨組織及其受託管理人）所有之財產，除
05 非申報義務人有違背其申報義務之法定情形，得逕依第10條
06 規定推定為不當黨產者外，該財產必須屬政黨或附隨組織以
07 「無償」或「交易時顯不相當之對價」之方式取得，又非屬
08 「黨費、政治獻金、競選經費之捐贈、競選費用補助金及其
09 孳息」等正當取得之財產（下稱政黨通常財產），才受第5
10 條第2項之推定為不當黨產，而得由上訴人依第14條所定之
11 聽證程序予以認定，並為第6條所定之回復匡正措施。2.本
12 件原處分記載黨產條例第5條為其法令依據，卻未敘明原處
13 分附表1所示土地，究係依第5條第1項或第2項推定為不當取
14 得之財產之理由。原處分附表1所示土地，於105年8月10日
15 黨產條例公布施行時已非被上訴人所有之財產，無從依第5
16 條第1項推定為不當取得之財產。若原處分係依第5條第2項
17 推定原處分附表1所示土地屬不當取得之財產，則土地須屬
18 被上訴人（政黨）或附隨組織以「無償」或「交易時顯不相
19 當之對價」之方式取得，始得依第5條第2項之推定為不當取
20 得之財產。然依原處分附表2-1、2-2記載土地取得原因為
21 「買賣」，顯非無償；上訴人亦未敘明被上訴人或附隨組織
22 就本件土地財產如何以「交易時顯不相當之對價」之方式取
23 得，均無從依第5條第2項推定為不當黨產。3.被上訴人主張
24 其與葉○○於51年1月4日簽訂之土地買賣契約，被上訴人係
25 以每坪105元（即每平方公尺31.76元）之價格向葉○○購買
26 土地，而葉○○於50年8月21日出售鄰近土地予他人謝張秀
27 英，則係以每平方公尺3.02元左右之價格出售。則被上訴人
28 購買葉○○土地之對價，似無恣意壓低價格之情，已難認係
29 以「無償」或「顯不相當之對價」取得土地，而上訴人就其
30 其他土地財產也沒有證明是以「交易時顯不相當之對價」取
31 得。況且，原處分並未敘明被上訴人取得土地係「無償」或

「交易時顯不相當之對價」。然經原審曉諭後，上訴人僅一再強調本件以不當取得之財產為資金，源頭資金是以無償取得，原處分附表1所示土地為該資金之變形物，亦屬不當取得財產之範圍等語，就原處分係如何認定被上訴人係以「無償」或「交易時顯不相當之對價」取得土地，則未見敘明，而此攸關追徵有無理由之判斷，原處分未予敘明，逕就被上訴人其他財產追徵其價額，難謂適法有據等語，已詳述得心證之理由，並就上訴人之主張何以不足採取，予以指駁甚詳，核無違反論理法則、證據法則或理由不備、理由矛盾之情事。至原判決未能清楚界定「系爭土地」的範圍，致於論述上出現謬誤或前後不一之情【例如：原判決載稱：「原告尚持有如附表1項次3至31所列29筆土地，共計70,327平方公尺（即系爭土地）」、「原處分附表1之系爭土地於黨產條例公布時，已移轉為元利建設公司所有」、「被告以系爭土地即如處分書附表1所列土地現均已移轉第三人，而無法返還予國家」等語，則所謂「系爭土地」，或係指涉原處分附表1所示31筆土地，或係指稱原處分附表1項次3至31所示29筆土地，其範圍顯有出入】，惟因原判決已就原處分附表1所示（31筆）土地移轉第三人（包括臺北市政府、元利建設公司等）、追徵價額之計算等，予以詳盡論述，而能得知於各該論述中，「系爭土地」所指涉土地之範圍，是原判決此部分之瑕疵，尚不影響判決之結果。又原處分既未認定被上訴人係以「交易時顯不相當之對價」之方式取得原處分附表1所示土地，則原判決關於若係以「顯不相當之對價」取得者，應扣除取得該財產之對價等論述，均核屬贅論，附此敘明。

(四)上訴意旨主張其認定被上訴人取得原處分附表1所示土地之資金，非來自於政黨通常財產等符合政黨本質之收入，而係無償以悖於政黨本質及民主法治原則方式自國家及地方自治團體取得之補助，自屬不當取得之財產，故以此不當取得之資金而取得上開土地，亦屬不當取得之財產，上開土地實為

01 衍生之「變形物」。至於取得土地之交易過程有無支付相當
02 對價給交易相對人，本非所問。上訴人自始就是以被上訴人
03 取得上開土地之資金，作為黨產條例第4條、第5條第2項規
04 定之涵攝對象，原判決全然以土地本身作為法律涵攝對象，
05 顯有理由不備、理由矛盾及違反論理法則之當然違背法令；
06 原判決未調查被上訴人取得資金是否係以悖於政黨本質及民
07 主法治原則之方式為之，亦有未依職權調查事實之違法等
08 語。然按：

09 1.觀諸黨產條例第4條第4款規定之立法理由略以：「本條例
10 旨在調查及處理政黨於威權體制下所取得之財產，爰參考
11 監察院調查報告所列財產取得之情形，並依據實質法治國
12 原則，斟酌現代民主法治國家政黨應有之地位與功能，定
13 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
14 或其他民主法治原則所取得之財產，或使其附隨組織取得
15 之財產。例如：政黨由各級政府依贈與或轉帳撥用方式以
16 無償或不相當對價取得財產、政黨投資或經營營利事業取
17 得財產等。」可知上開規定是依黨產條例之核心理念及立
18 法目的，闡述「不當取得財產」概念之定義性規定。至於
19 「不當取得財產」之具體內容、範圍（含取得時間之限
20 制），依同條例第5條第1項、第2項規定，並參酌其立法
21 理由：「二、民主國家政黨之合法財務來源為黨員繳交之
22 黨費、政府對政黨之補助經費（公職人員選舉罷免法第四
23 十三條）及個人、人民團體或營利事業之政治獻金、對於
24 競選經費之捐贈及上述財產所生孳息，爰將上開財產排除
25 於推定為不當取得之財產範圍之外。三、政黨、附隨組織
26 或其受託管理人於公布日時尚存在之現有財產及公布日時
27 雖非現有，然係於威權時期以無償或不相當對價取得者，
28 均推定為不當取得之財產。」等語，可知不當財產之取得
29 原因，限於「以違反政黨本質或其他悖於民主法治原則之
30 方式」取得之財產。而不當財產（不包括政黨通常財產）
31 之範圍，限於政黨、附隨組織自34年8月15日起取得，或

交付、移轉或登記於受託管理人，並於黨產條例公布日（105年8月10日）尚存在之「現有財產」，以及黨產條例公布時雖非現有財產，然係自34年8月15日起「以無償或交易時顯不相當之對價取得之財產」。至於經認定為不當取得財產後，其財產如何回復，如已移轉他人而無法返還時，是否追徵其價額，則屬黨產條例第6條規定之範疇。

2. 依前述原審依法確定之事實，原處分附表1項次1、2所示土地，前因辦理公共工程，而由臺北市政府分別於76年2月12日、64年間辦理徵收、收購；原處分附表1所示其餘土地（項次3至31）即系爭土地，則經被上訴人於94年8月23日出售給元利建設公司。足見原處分附表1所示土地，於105年8月10日黨產條例公布施行時，均已非被上訴人所有之財產，上開土地自須符合係以無償或交易時顯不相當對價方式取得之要件，始得依黨產條例第5條第2項規定，推定為不當取得之財產，尚無從置該要件於不顧，由上訴人辦理聽證程序後，逕行認定為係屬被上訴人不當取得之財產而據以追徵其價額。是原判決論明：原處分附表1所示之土地，均係以「買賣」為登記原因（見原處分附表2-1、2-2），由被上訴人自第三人取得，顯非無償，原處分亦未敘明被上訴人或其附隨組織就上開土地財產如何以「交易時顯不相當之對價」之方式取得。上訴人僅一再強調上訴人購買土地之資金是以無償取得，原處分附表1所示土地為該資金之變形物，亦屬不當取得財產之範圍等等，卻就原處分如何認定被上訴人係以「無償」或「交易時顯不相當之對價」取得土地，未予敘明，即逕就被上訴人其他財產追徵其價額，難謂適法有據等語，經核於法並無違誤。

3. 上訴人雖執上開情詞，而主張原判決違法。然觀諸原處分主文所載：「附表1所列土地為被處分人（按：即被上訴人，下同）不當取得之財產且已移轉他人而無法返還，自被處分人之其他財產追徵其價額共計新臺幣三十二億三百

七十五萬八千九百八十六元（3,203,758,986元）」，可見上訴人係認定原處分附表1所示土地，方屬被上訴人不當取得之財產，而非被上訴人購置上開土地之「資金」，且所稱「已移轉他人」也是指上開土地已移轉他人，而非「資金」，上訴人據以計算追徵價額之基礎，亦係上開土地移轉（包括徵收、收購及出售等）時之價格（原處分第22頁至第25頁），而非以「資金」為計算基礎。是原處分顯係依黨產條例第5條第2項規定，作為處分之法律依據（原處分於第伍段所引用之法律條文，亦列載第5條規定）。至原處分固載稱：被上訴人取得原處分附表1所列土地之資金，來源為國家及地方自治團體之補助，非來自於政黨通常財產，而為黨產條例第4條第4款所稱之「不當取得財產」等語。惟究竟是土地或取得土地之資金為「不當取得之財產」，因取得土地或資金之過程、流向（是否仍為政黨、附隨組織所有）等事實，並不相同，且亦可能影響追徵價額之計算，兩者自不容混為一談。原處分之主文既已揭明原處分附表1所示土地為不當取得之財產，無論前揭關於取得土地資金係屬「不當取得財產」之論斷是否可採，均無從據為支持其主文之理由。而前揭上訴意旨所稱被上訴人取得原處分附表1所示土地之資金，係屬不當取得之財產，其以此不當取得之資金而取得上開土地，亦屬不當取得之財產，上開土地實為衍生之「變形物」等語，亦顯與第5條第2項規定之文義不符而擴張上開規定之適用範圍，自不足取。另上訴人固舉本院111年度上字第832號判決，為其有利之論據。然查，本院上開判決之原因事實，係中國國民黨（即該案上訴人）就其所持有中央投資股份有限公司及欣裕台股份有限公司之股權，未能舉證證明其取得上開股權之資金來源係來自於中國國民黨之政黨通常財產，而經依黨產條例第5條「第1項」規定，推定為不當取得之財產，並應依同條例第6條第1項規定移轉為國有等情，可見該案經推定為不當取得之財產乃係「於本

條例公布日時尚存在之現有財產」，此與本件係涉及「於本條例公布日已非政黨、附隨組織或其受託管理人所有之財產」，個案事實尚有不同。是上訴人據此判決而為有利於己之主張，亦無足採。

(五)又上訴意旨主張黨產條例第4條、第5條於立法討論過程，多位立法委員已明確指出國發院土地正是該條例所欲規範之典型案例，本件若僅以形式上土地之取得方式係經過合法買賣所取得，即逕行排除於不當取得財產之規制範圍外，明顯牴觸立法意旨等語。然如前所述，黨產條例第4條第4款係屬於「不當取得財產」之定義性規定，而「不當取得財產」之具體內容、範圍，則於第5條明文規範，各該條文之適用關係明確。黨產條例既經完成立法並公布施行，個案事實如何涵攝，法院自應依法審判，不受立法委員於立法過程中所述個人意見之拘束。另上訴意旨其餘主張，無非執其個人主觀見解，就原判決已為論斷者，泛言原判決違法，亦均無可採。

(六)綜上所述，原判決撤銷原處分，核無違誤。上訴意旨仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

四、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 115 年 7 月 23 日

最高行政法院第二庭

審判長法官 陳 國 成

法官 高 愈 杰

法官 林 秀 圓

法官 楊 坤 樵

法官 李 明 益

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 115 年 7 月 23 日

書記官 林 郁 芳