

臺北高等行政法院判決

109年度訴字第537號

111年7月7日辯論終結

原告 中國國民黨

代表人 朱立倫（主席）

訴訟代理人 陳學驊 律師

梁恩泰 律師

被告 國家發展委員會

代表人 龔明鑫（主任委員）

訴訟代理人 魏潮宗 律師

上列當事人間促進轉型正義條例事件，原告不服促進轉型正義委員會中華民國109年2月26日促轉復查字第4號復查決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面：

（一）本件訴訟進行中，原告代表人由江啟臣變更為朱立倫，並具狀聲明承受訴訟，應予准許。

（二）本件訴訟進行中，原本被告促進轉型正義委員會（下稱「促轉會」）已於民國111年5月30日依法解散，關於其審定政黨持有之政治檔案及命移歸為國家檔案相關業務，依政治檔案條例第2條第1項、第6條第3項規定，由國家發展委員會（下稱「被告」）承受辦理，並具狀聲明承受訴訟，應予准許。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

促轉會為辦理促進轉型正義條例（下稱「促轉條例」）第18條第1項有關政黨、附隨組織或黨營機構持有政治檔案審定事宜，前於107年8月8日以促轉一字第1075100075號函（下稱

01 「促轉會促請通報函」），請原告通報所持有之政治檔案，
02 經原告以107年10月5日（107）文字第20號函復（下稱「原
03 告通報函」），通報其持有於促轉條例所定「威權統治時
04 期」製作留存之相關檔案清冊，計達4萬3,095筆。促轉會因
05 原告通報檔案數量眾多，採分階段審定，第二階段，經通知
06 原告陳述意見後，促轉會於108年11月27日經第38次委員會
07 議（下稱「系爭委員會議」）決議審定，並以108年12月3日
08 促轉一字第1085100461號函（下稱「原處分」），通知原告
09 就原處分附件清冊所列4,286筆檔案（下稱「系爭檔
10 案」），業經系爭委員會議決議審定屬於促轉條例所定之政
11 治檔案，並命原告於文到次日起30日內，將系爭檔案之原件
12 移歸被告所屬檔案局（下稱「檔案局」）為國家檔案。原告
13 不服，提起復查遭決定駁回，於是提起本件行政訴訟。

14 二、原告主張要旨及聲明：

15 （一）促轉條例主任委員之任命決定應屬「國會保留」事項，促
16 轉條例未規定主任委員出缺或無法行使職務時，得由其他
17 委員代理，則促轉會主任委員出缺時，即應由行政院長依
18 促轉條例第8條第6項規定、第1項規定，提名新任促轉會
19 委員指定為主任委員並經立法院同意。本件促轉會在前主
20 任委員辭任後，行政院長未任命新主任委員經立法院同意
21 前，就指定楊翠委員代理主任委員之職，違反「國會保
22 留」原則，原處分由無權代理之楊翠委員以代理主任委員
23 名義對外署名作成，欠缺首長署名、蓋章，違反行政程序
24 法第96條第1項第4款規定而有程式瑕疵，應予撤銷。

25 （二）原處分審定清冊所列檔案包含諸多開國元勳、黨國政要、
26 名人仕紳之歷史軌跡，隨時間經過，其歷史、文化、藝術
27 價值水漲船高，且原告過去70餘年來，為保存原處分要求
28 移歸國有之檔案原件，耗費大量心力、資金、人力，而原
29 告規劃以軍政、訓政、憲政三階段逐步完成中國民主化，
30 中央政府遷臺後，為抵抗共產黨政權武力侵略臺灣並防止
31 共產黨政權以匪諜散布顛覆國家思想，實施戒嚴以期穩固

01 臺灣自由民主政治體制，與德國納粹或他國極權政體有
02 別。故縱使基於促進轉型正義之公共利益，有將系爭檔案
03 原件移歸國有的必要，仍非原告之社會責任，原告因此受
04 有特別犧牲，依憲法保障財產權意旨，應給予合理補償。
05 促轉條例第18條規定對此等特別犧牲情形未設補償規定，
06 與司法院釋字第400號、第425號、第516號、第652號等解
07 釋意旨不符，違反憲法保障人民基本權意旨，促轉會依違
08 憲之促轉條例第18條規定作成原處分，亦有違法瑕疵。

09 (三) 促轉會訂定之「促進轉型正義委員會審定政黨、附隨組織
10 或黨營機構保管或持有之政治檔案基準」(下稱「政治檔
11 案審定基準」)第2點第2、3、4、5、7、8、9、10款(下
12 合稱「原告爭執之審定基準規定」)，未區分事項是否與
13 二二八事件、動員戡亂體制、戒嚴體制相關，一概視為政
14 治檔案，顯與促轉條例第3條第2款所定義之政治檔案相
15 悖，與母法規定相抵觸，應屬無效。促轉會依據無效行政
16 規則而審定作成原處分，亦屬違法。且促轉會將原告通報
17 清冊中列為「總裁批簽」類之所有檔案，皆統包式認定為
18 政治檔案，除其中3筆為第一階段已審定為政治檔案，其
19 餘4286筆之系爭檔案即原處分審定之標的，顯未就個別檔
20 案內容一一審視認定是否與促轉條例第3條第2款要件相
21 符，審定流程有違法瑕疵。況原處分之記載不足使原告知
22 悉系爭檔案遭認定為政治檔案之理由，違背行政程序法第
23 5條所定行政明確性原則。

24 (四) 原告為釐清歷史真相及滿足社會大眾「知」的權利，前已
25 著手開放檔案史料多年，系爭檔案移歸國家檔案，反而應
26 遵守政治檔案條例規定，非當然開放社會大眾閱覽、抄錄
27 或複製，開放程度不如原告開放之情；且政治檔案移歸國
28 家開放之目的，包括開放讓大眾知悉與還原歷史真相等，
29 均得透過非檔案原件移歸方式達成，並無將原件移歸國有
30 之必要。況且，原處分將系爭檔案單獨自整冊系列檔案中
31 抽出，造成史料內容無法完整理解，甚至會因抽取及重新

01 裝訂，或重行製作複本及數位影像檔等過程而遭受損傷。
02 依此，原處分令原告將系爭檔案原件移歸國家，顯違反比
03 例原則。

04 (五) 聲明：復查決定及原處分均撤銷。

05 三、被告答辯要旨及聲明：

06 (一) 原處分以促轉會名義發布，並有代理主任委員楊翠署名蓋
07 章，未違反行政程序法第96條第1項第4款規定，況無論有
08 無欠缺促轉會首長署名、蓋章，已得辨識其作成機關，原
09 處分效力仍不受影響。又為維持法定機關基本運作，避免
10 業務中斷，行政機關本有職務代理機制及相關規定。依行
11 政院107年10月15日函，促轉會前主任委員黃煌雄辭職後
12 遺缺，於新任主任委員接任前，由楊委員翠代理，並無違
13 法。原處分是經合議制機關之系爭委員會議決議作成，符
14 合法定程序並無瑕疵。

15 (二) 原告是威權統治時期的執政黨，在黨國體制下有特殊地
16 位，作成並持有諸多與二二八事件、動員戡亂體制、戒嚴
17 體制相關之檔案，涉及威權統治時期歷史真相之釐清及還
18 原，原告負有將政治檔案移歸國有的社會責任，不構成特
19 別犧牲，亦無值得保護之利益，故促轉條例第18條未規定
20 應予補償，促轉會也無給予補償之法律依據，原處分未予
21 補償並不違法。

22 (三) 政治檔案審定基準是解釋性行政規則，促轉會為對外是依
23 促轉條例第3條第2款規定為審定依據。政治檔案審定基準
24 第2點各款內容，均與二二八事件、動員戡亂體制與戒嚴
25 體制密切相關，其中同點第6款規定與促轉條例第3條第2
26 款規定明顯相符，原告亦不爭執該款規定之適法性，卻爭
27 執同點其他款規定抵觸母法，實與原處分適法性無關。又
28 系爭檔案為前總統蔣中正（下稱「蔣氏」）時任原告最高
29 領導人（總裁），自39年8月中央改造委員會成立至64年4
30 月5日病逝為止期間，對黨秘書長或秘書長與相關單位主
31 管聯名上簽呈所為批示之總稱。系爭檔案作成時間屬促轉

01 條例第3條第1款所定威權統治時期。而動員戡亂體制與戒
02 嚴體制之構成及運作，是由原告與政府機關（構）所構
03 成，兩者不可分割，蔣氏於威權統治時期以總裁身分領導
04 原告，同時以總統身分領導政府機關（構），遂行以黨治
05 國，並以動員戡亂體制與戒嚴體制，維護蔣氏個人權力地
06 位與原告執政黨地位，系爭檔案為動員戡亂體制與戒嚴體
07 制運作的具體證據，由系爭檔案之題名、摘要內容等，亦
08 可見蔣氏作為威權統治者，其政黨內部公文簽核，與國家
09 在國防、外交、內政及司法等方面公權力行使及國家政策
10 形成等有密切相關，影響動員戡亂及戒嚴體制之形成與維
11 繫，符合促轉條例第3條第2款所定「政治檔案」之定義。
12 況且，依促轉會107年12月18日之政治檔案通報審查會議
13 及108年8月12日之審定原則諮詢會議中，歷史學者、圖書
14 資訊與檔案學者之意見，檔案生產、歸檔與管理，應以全
15 宗為單位審定，以維持檔案完整性並保留檔案脈絡，而
16 「總裁批簽」為原告建立之檔案類別，移歸國有不會破壞
17 分類原則，符合圖書檔案管理實務，原告亦認應將此類檔
18 案一系列合併閱覽，方能完整理解。故原處分將系爭檔案
19 全宗審定為政治檔案，並無違誤。另原處分已詳敘審定並
20 命移歸檔案局之理由，原告主張原處分違反明確性原則，
21 應屬誤解。

22 （四）原處分所列系爭檔案移歸國家檔案，由檔案中央權責機關
23 檔案局永久保存及管理，並依政治檔案條例相關規定，於
24 兼顧檔案當事人隱私下，辦理開放應用事項，有助於促轉
25 條例及政治檔案條例立法目的之達成。促轉條例第18條第
26 4項規定檔案移歸以原件為原則，其立法意旨，是考量政
27 治檔案乃還原歷史真相之重要基礎，而檔案原件具唯一性
28 及稽評價值，可確保檔案正確性及完整性。而系爭檔案均
29 屬威權統治時期與二二八事件、動員戡亂體制、戒嚴體制
30 相關之檔案，是還原及釐清歷史真相的重要基礎，為確保
31 檔案之正確性及完整性，原處分命移歸系爭檔案原件具有

01 必要性。且轉型正義相關處理事宜，應由促轉條例規劃、
02 推動之，原告所進行之檔案開放，是否開放及開放程度如
03 何，均取決於原告的意思，不能防免遭部分開放而斷章取
04 義或於開放前變造、竄改，且原告自行開放之形式限於閱
05 覽、抄錄，限制人民取得檔案內資訊，也違背檔案法及促
06 轉條例所定檔案開放應用之旨。促轉會之前批次審定之政
07 治檔案，移歸檔案局後完成數位化，已於國家檔案資訊網
08 公開全文影像，可供觀看、下載、列印而無任何限制，更
09 包括原告所未公開之檔案，原告主張移歸國家檔案開放不
10 如原告，與事實不符。促轉會依促轉條例第18條第4項規
11 定要求原告移歸系爭檔案原件，並不違反比例原則。

12 (五) 聲明：原告之訴駁回。

13 四、前提事實：

14 如爭訟概要欄所載之事實，有促轉會促請通報函（見原處分
15 卷第42頁）、原告通報函及所附通報檔案清冊電子檔光碟
16 （見同卷第45頁）、原告陳述意見函及被告通知陳述意見函
17 （見同卷第548-550、560-561頁）、系爭委員會會議紀錄
18 （見同卷第564-568頁），含有第一階段審定程序說明之原
19 處分（見本院卷第77-85頁）、復查決定（見同卷第55-73頁）等
20 在卷可供查證屬實。

21 五、爭點：

22 (一) 原處分是經促轉會代理主任委員召集系爭委員會議決議作
23 成，並由代理主任委員署名，是否違反國會保留原則或行
24 政程序法第96條第1項第4款規定？

25 (二) 原處分是否不符合行政明確性原則？

26 (三) 促轉條例第18條第1項規定或依此作成之原處分，是否違
27 憲侵害原告之財產權？

28 (四) 系爭檔案是否核屬促轉條例第3條第2款所稱之政治檔案？

29 (五) 原處分命原告移歸系爭檔案原件，是否違反比例原則？

30 六、本院的判斷：

01 (一) 系爭檔案經促轉會代理主任委員召集系爭委員會決議而
02 審定，由代理主任委員代表該會蓋章作成原處分而對外發
03 布，未違反法律保留原則，並無程式瑕疵，也不違反行政
04 明確性原則：

05 1. 促轉條例第2條第2項規定：「促轉會隸屬於行政院，為二
06 級獨立機關，除政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例
07 另有規定外，依本條例第4條至第7條規定，規劃、推動下
08 列事項：一、開放政治檔案。二、清除威權象徵、保存不
09 義遺址。三、平復司法不法、還原歷史真相，並促進社會
10 和解。四、不當黨產之處理及運用。五、其他轉型正義事
11 項。」第8條第1項、第3項、第4項及第6項規定：「(第1
12 項) 促轉會置委員9人，由行政院長提名經立法院同意後
13 任命之。行政院長為提名時，應指定1人為主任委員，1人
14 為副主任委員。主任委員、副主任委員及其他委員3人為
15 專任；其餘4人為兼任。但全體委員中，同一政黨之人數
16 不得逾3人；同一性別之人數不得少於3人。……(第3
17 項) 促轉會主任委員，特任，對外代表促轉會；……(第
18 4項) 委員任期至促轉會依第11條第2項解散為止。……
19 (第6項) 委員因故出缺者，依第1項程序補齊。」第12條
20 規定：「(第1項) 促轉會應依據法律，行使職權。(第2
21 項) 促轉會委員應超出黨派以外，依法行使職權，於任職
22 期間不得參加政黨活動。」第13條第1項規定：「促轉會
23 之決議，應經過半數委員之出席，及出席委員過半數之同
24 意行之。」另中央行政機關組織基準法第17條規定：「機
25 關首長綜理本機關事務，對外代表本機關，並指揮監督所
26 屬機關及人員。」第18條第1項規定：「……合議制機關
27 之首長稱主任委員。……」綜合上開規定可知，促轉會因
28 其法定任務及職掌具有高度政治性，故組織上設制為合議
29 制獨立機關，組成促轉會的委員，同一政黨人數不得超過
30 3人（即全體委員數的3分之1），且委員不論初任命或因
31 故出缺補任，均須經國會同意，行政院長提名委員經國會

01 同意時，則應在其中指定主任委員、副主任委員各1人。
02 其中主任委員作為促轉會的機關首長，其法定職權，對外
03 代表促轉會，對內綜理機關事務，原則上雖與一般機關首
04 長職權相同，並得對所屬機關及人員行使指揮監督權，但
05 因委員行使職權具有獨立性，每位委員各應依法獨立行使
06 職權，主任委員在促轉會委員行使該會合議制之法定職權
07 時，並不具有使委員須服從其指揮監督的權限。換言之，
08 促轉會主任委員作為機關首長的法定職權，與一般合議制
09 機關首長相當，甚至更受有法定之限制，不得不當干預委
10 員之職權獨立行使。由此可知，促轉條例第8條第1項、第
11 6項關於促轉會組成委員產生方式之規定，重在於使促轉
12 會此任務高度政治性之合議制獨立機關，其全體成員均須
13 經由國會同意產生而具政治多元的民主正當性。至於主任
14 委員因故出缺在依法替補前，促轉會仍有法定任務與職掌
15 應執行，對外仍須有具公職身分之人得以代表促轉會對外
16 行使職權遂行法定公共任務，此等涉及主任委員法定職權
17 之行使，參照上述促轉條例第8條第1項、第6項規定意
18 旨，應得由同具國會同意民主正當性之其他委員代理，以
19 維繫機關業務的正常運作。再者，關於主任委員因故出缺
20 而依法替補前的職權暫行代理，促轉條例上開規定並未予
21 以禁止，也未要求應保留由國會再經決議同意方得為之
22 （即學理所稱「國會議決保留」）。又主任委員出缺的職
23 權暫行代理，就其事務本具有緊急、機動而需予彈性反應
24 的必要，且如前所述，促轉會主任委員的法定職權，經核
25 與一般合議制機關首長實屬相當，甚至更有受限，並無特
26 別重要或性質上不容許他人代理之權限而致不得由其他委
27 員代理的情形，並非具有強烈重要意義而須保留予國會議
28 決同意才得行之者，故不論就消極或積極的衡量標準而言
29 （關於「國會保留」事項判斷所涉及積極、消極的衡量標
30 準，參見許宗力，論法律保留原則，收於氏著「法與國家
31 權力（一）」，元照出版，95年8月，第199-202頁），均

01 非保留須經立法院同意始得進行的「國會保留」事項。原
02 原告主張促轉會主任委員出缺補任前之職權暫行代理，屬
03 「國會保留」事項，應另經立法院同意始得為之，容屬對
04 促轉條例第8條第1項、第6項規範意旨之誤解，並不可
05 採。準此，促轉會主任委員因故出缺在未依法定程序補任
06 前，自得由行政院長指定同具國會同意民主正當性之其他
07 委員代理。

08 2.經查促轉會前副主任委員張天欽及前主任委員黃煌雄先後
09 於107年9月12日及同年10月6日辭職，並經時任行政院長
10 之賴清德解除其等職務後，即指定促轉會主任委員辭職後
11 遺缺，於新任主任委員接任前，由委員楊翠代理，並以行
12 政院107年10月15日函知促轉會（見復查卷第17頁），參
13 照前開說明，於法並無不合。而審定系爭檔案為促轉條例
14 第3條第2款稱之政治檔案，是由楊翠代理主任委員召集系
15 爭委員會議，由楊翠代理主任委員擔任主席，全體委員中
16 除代理主任委員外，尚有彭仁郁委員、葉虹靈委員、尤伯
17 祥委員、許學姬委員等出席，連同代理主任委員共5人達
18 過半數委員之出席，出席委員全體同意作成原處分，此參
19 卷附系爭委員會議之會議紀錄即明（見原處分卷第564-56
20 8頁），符合促轉條例第13條第1項關於促轉會決議，應經
21 過半數委員之出席，及出席委員過半數之同意行之的規
22 定。而原處分則是由上開代理主任委員代表促轉會蓋職名
23 章而作成並對外發布，經核並無違背促轉條例第8條第1
24 項、第6項規定意旨，或有所謂違反法律保留原則、國會
25 保留原則的問題，自然也無違反行政程序法第96條第1項
26 第4款規定行政處分在程式上應由首長署名或蓋章的瑕
27 疵。原告主張原處分違反國會保留原則、違背行政程序法
28 上開規定而有程序瑕疵，容有誤會，並不可採。

29 3.再者，原處分說明欄內第8點、第10、11點，就促轉會審
30 定系爭檔案為促轉條例第3條第2款所稱政治檔案之理由，
31 予以詳細說明（詳如附表），依其理由說明，意義明白確

01 定，非難以理解，並得由本院司法審查確認所敘理由是否
02 有據，並不違反行政程序法第5條所定之行政明確性原
03 則。至於原告主張原處分所列審定理由不夠充分，不足使
04 原告知悉為何系爭檔案應審定為政治檔案部分，經核乃原
05 處分在形式上記載已臻明確的理由上，就所述理由內容，
06 於公法實質法律關係上，是否足以支持原處分依促轉條例
07 上開規定作成審定的問題（關於此點，本院司法審查之理
08 由見下述），與行政明確性原則無涉。原告因不認同原處
09 分所列理由之說明，主張原處分就審定系爭檔案為政治檔
10 案部分，違背行政明確性原則等語，亦有誤會，並不可
11 採。

12 （二）促轉條例第18條第1項規定該條例所稱政黨就其持有經審
13 定之政治檔案，應移歸為國家檔案，無須補償政黨所受損
14 失，尚難認對政黨構成違憲侵害其財產權之特別犧牲：

15 1.按國家因公用或其他公益目的之必要，需對財產權進行一
16 定之剝奪或限制者，除應遵守法律保留與比例原則外，更
17 應注意是否符合憲法第7條之平等原則；若逾越一般人就
18 其所有權於社會責任上所期待應予忍受範圍，形成對其個
19 人不平等之特別犧牲，即應給予相當之補償，方符憲法保
20 障財產權的意旨（司法院釋字第732號、第652號、第440
21 號解釋意旨參照）。然而，「政黨為人民之政治性結社團
22 體，……查憲法以民主國原則為基本建制原則，係以人民
23 作為一切國家權力來源（憲法第1條及第2條參照），由人
24 民透過參政權之行使，實際參與國家權力之運作，以提供
25 國家權力運作之民主正當性基礎。政黨則係在協助人民形
26 成政治意見，並透過選舉參與國家機關及公職人員之建
27 構，將凝聚之個別國民意志轉化成國家意志予以實現，而
28 直接或間接影響國家運作，於民主政治運作有其重要性與
29 必要性。政黨既能影響國家權力之形成或運作，自應服膺
30 自由民主憲政秩序，以謀求國家利益為依歸，不得藉此影
31 響力謀取政黨或第三人不當利益。政黨與其他結社團體，

01 對於個人、社會或民主憲政制度之意義既有不同，其受憲
02 法保障與限制之程度自有所差異。」（司法院釋字第793
03 號解釋理由第15段參照）。由此可知，政黨在自由民主憲
04 政秩序下，是具有促進民主國原則及實質法治國原則實踐
05 的公共性團體，對政黨之財產權保障及其所得受限制的程
06 度上，與一般人民、團體尚有差異。

07 2.按「臺灣於第二次世界大戰結束後，繼受中華民國法制，
08 進入中華民國訓政時期約法（20年6月1日公布施行，下稱
09 「訓政約法」）體制。該約法明文承認中國國民黨（按，
10 即本件原告）在國家體制內，代表國民大會行使中央統治
11 權，具有指導監督政府之地位（訓政約法第30條、第31
12 條、第32條、第72條及第85條參照），而於訓政時期形成
13 黨國體制。嗣中華民國憲法於36年12月25日施行，訓政時
14 期結束，進入憲政時期。惟第一屆國民大會代表於37年5
15 月10日依憲法第174條第1款規定之修憲程序，制定公布動
16 員戡亂時期臨時條款（下稱「臨時條款」），而第1任總
17 統旋即於37年12月10日依據臨時條款公布全國戒嚴令（未
18 包括臺灣）；嗣臺灣省政府、臺灣省警備總司令部佈告自
19 38年5月20日起臺灣全省戒嚴。又於動員戡亂時期，因臨
20 時條款之規定，總統權力明顯擴大，且第1屆中央民意代
21 表因未能改選而繼續行使職權，加以總統大多並兼中國國
22 民黨總裁或主席，致使中國國民黨事實上長期立於主導國
23 家權力之絕對優勢地位，從而原應隨憲法施行而結束之黨
24 國體制，得以事實上延續。……我國於動員戡亂時期與戒
25 嚴時期，係處於非常時期之國家體制。直至76年7月14日
26 總統令，宣告臺灣地區（不含金門、馬祖）自同年7月15
27 日零時起解嚴，嗣第1屆國民大會臨時會於80年4月22日，
28 三讀通過憲法增修條文，並決議廢止臨時條款，同月30日
29 總統令，宣告動員戡亂時期於同年5月1日終止，國家體制
30 始漸回歸自由民主憲政秩序。」（司法院釋字第793號解
31 釋理由第10-12段參照）。

01 3.由上可知，原告不僅於訓政時期藉由訓政約法賦予指導監
02 督政府的地位，於36年12月25日行憲後，藉由動員戡亂體
03 制、戒嚴體制之實施，因立法機關未能定期改選行使職
04 權，國會代表人民意志行使職權制衡行政權之功能大幅減
05 弱，總統權力又因臨時條款擴權規定，架空憲法權力分立
06 原則並失去行政權制約而擴大，總統還兼為原告總裁或主
07 席之領導人，並藉由長期不開放國民自由組成政黨參與政
08 治，使原告無須面對政黨間公平競爭即得掌有執政權力，
09 形成原告長期立於主導國家權力之絕對優勢地位，一黨治
10 國、黨務運作與國家機關公務運作密不可分的黨國體制，
11 在此威權統治時期，更發生由單純查緝私煙的警察行政事
12 件，演變為大規模屠殺，以及未經正當法律程序濫行逮
13 捕、拘禁、傷害、濫殺無辜官民的二二八事件，卻因臨時
14 條款、戒嚴令之公布實施，使我國國家機關間彼此權力分
15 立、制衡的機制無法運作，欠缺實質法治國的正常樣貌，
16 自由民主憲政秩序長期無法落實，以致諸多原告及國家的
17 不法行為及其結果，長期以來均難以追究，正義無法平
18 復，族群隔閡與對立因此成形、加深。現今，我國雖已擺
19 脫動員戡亂及戒嚴體制的桎梏，歷經艱辛才得回歸憲法所
20 定自由民主憲政秩序，但此自由民主憲政秩序的穩固，仍
21 有賴於對過往之體制或個別不法、不義事實經歷的清理發
22 現，並賦予符合實質法治國正義理念的適正評價（包含此
23 過程所應遵循之正當法律秩序），才能立基於此正義秩序
24 的基礎上，建立人民或社會群體對自由民主憲政體制存續
25 的穩固信賴與鞏固的價值信念，使憲法賴以存立而具本質
26 重要性的民主共和國原則、國民主權原則、對人民基本權
27 利之保障、權力分立與制衡原則等（參見司法院釋字第49
28 9號解釋理由），深植於人民、社會的生活意識中，才能
29 有效防止極權或威權勢力的再度掌控，避免國家在民主法
30 治國體制與極（威）權體制間搖擺不定，並得於順利轉型
31 至自由民主憲政秩序的鞏固、深化的存續基礎上，建立社

01 會群體間相互諒解與信賴，同謀國家永續的健全發展。因
02 此，以民主轉型前之過往不法或不義事實的清理發現、重
03 建符合憲法民主、法治國正義理念之秩序評價體系為目
04 標，進而施行的相關轉型正義措施，確實是在追求憲法秩
05 序永固存續的重要公共利益。在追求此重要公共利益上，
06 若相關轉型正義措施涉及政黨財產權之剝奪或限制，但與
07 上述目的之達成間具有合理且實質之關聯者（見司法院釋
08 字第793號解釋理由第18段所揭櫫之司法審查標準），即
09 不得謂有違反平等原則而有所謂使政黨財產權受到違憲侵
10 害的特別犧牲。

- 11 4.促轉條例第3條第1款至第5款規定：「本條例用語定義如
12 下：一、威權統治時期，指自中華民國34年8月15日起至8
13 1年11月6日止之時期。二、政治檔案，指由政府機關
14 （構）、政黨、附隨組織及黨營機構所保管，於威權統治
15 時期，與二二八事件、動員戡亂體制、戒嚴體制相關之檔
16 案或各類紀錄及文件；已裁撤機關（構）之檔案亦適用
17 之。三、政黨，指依據政黨及其附隨組織不當取得財產處
18 理條例（下稱「黨產條例」）第4條第1款所稱者。四、附
19 隨組織，指依據黨產條例第4條第2款所稱者。五、黨營機
20 構，指獨立存在但現由政黨實質控制其人事、財務或業務
21 經營之法人、團體或機構。」第4條第1項、第2項規定：
22 「（第1項）威權統治時期，違反自由民主憲政秩序而蒐
23 集、製作或建立之政治檔案相關資料，應予徵集、彙整、
24 保存，並兼顧檔案當事人之隱私權與資訊自由、及轉型正
25 義研究與民主法治及人權教育之需要，區別類型開放應
26 用。（第2項）為完整回復威權統治時期相關歷史事實並
27 促進社會和解，促轉會應主動進行真相調查，依本條所徵
28 集之檔案資料，邀集各相關當事人陳述意見，以還原人權
29 受迫害之歷程，並釐清壓迫體制加害者及參與者責任。」
30 第18條第1項、第3項至第6項規定：「（第1項）政黨、附
31 隨組織或黨營機構持有政治檔案者，應通報促轉會，經促

01 轉會審定者，應命移歸為國家檔案。……（第3項）促轉
02 會得主動調查政黨、附隨組織或黨營機構持有政治檔案之
03 情形，並經審定後命移歸為國家檔案。（第4項）政黨、
04 附隨組織或黨營機構移歸政治檔案以原件為原則。（第5
05 項）政黨、附隨組織或黨營機構拒絕將促轉會審定之政治
06 檔案移歸為國家檔案者，處新臺幣一百萬元以上五百萬元
07 以下罰鍰，並得按次連續處罰。（第6項）政治檔案之徵
08 集、彙整、保存、開放應用、研究及教育等事項，除本條
09 例有規定外，另以法律定之。」又黨產條例第4條第1款、
10 第2款規定：「本條例用詞，定義如下：一、政黨：指於
11 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
12 法規定備案者。二、附隨組織：指獨立存在而由政黨實質
13 控制其人事、財務或業務經營之法人、團體或機構；曾由
14 政黨實質控制其人事、財務或業務經營，且非以相當對價
15 轉讓而脫離政黨實質控制之法人、團體或機構。」再政治
16 檔案條例是為建立符合轉型正義精神、兼顧檔案當事人隱
17 私之政治檔案開放應用制度，並推動關於威權體制、國家
18 總動員、戒嚴、動員戡亂時期以及二二八事件之歷史研究
19 與公民之轉型正義教育，公開真相並促成社會和解，辦理
20 政治檔案之徵集、整理、保存、開放應用、研究及教育而
21 制定（同條例第1條規定參照）。同條例3條第1款規定：
22 「本條例用詞，定義如下：一、政治檔案：指由政府機關
23 （構）、政黨、附隨組織及黨營機構所保管，自中華民國
24 34年8月15日起至81年11月6日止，與二二八事件、動員戡
25 亂體制、戒嚴體制相關之檔案或各類紀錄及文件；已裁撤
26 機關（構）之檔案亦適用之。……」第6條第1項規定：
27 「政黨、附隨組織及黨營機構持有政治檔案，經促進轉型
28 正義委員會（以下簡稱促轉會）審定為國家檔案者，應於
29 該會指定期限內移歸檔案局管理，並由該會、檔案局及持
30 有檔案之政黨、附隨組織及黨營機構依審定清冊作成紀
31 錄。」而政治檔案條例第3條第1款之立法理由並稱：「依

01 促轉條例第3條第1款、第2款規定，政治檔案包括動員戡
02 亂體制、戒嚴體制下涉及之政治事件、財產變動或司法平
03 復等各類檔案及紀錄文件，爰為第1款規定。至政黨、附
04 隨組織及黨營機構以外之私人團體所持有之政治檔案，基
05 於尊重人民財產權，不強制徵集，而依私人或團體捐贈珍
06 貴文書獎勵辦法、國家發展委員會檔案管理局受託保管及
07 收購私人或團體珍貴文書要點規定，以捐贈、收購或受託
08 保管等方式納為國家檔案典藏。」

09 5.綜合前述促轉條例、黨產條例、政治檔案條例相關規定及
10 立法理由可知，負有法定通報義務及將所持有政治檔案移
11 歸為國家檔案之義務者，僅限於76年7月15日前成立並依
12 動員戡亂時期人民團體法規定備案之政黨，及其附隨組織
13 與黨營機構，並不適用於一般私人或團體，此等政治檔案
14 徵集之有意區隔與差別待遇，其目的是為建立符合轉型正
15 義精神、兼顧檔案當事人隱私的政治檔案開放應用制度，
16 以達成推動關於威權體制、國家總動員、戒嚴、動員戡亂
17 時期以及二二八事件之歷史研究與公民之轉型正義教育，
18 公開真相並促成社會和解等（下稱「系爭立法目的」），
19 參照前開說明，此是為追求憲法秩序永固存續的重要公共
20 利益無誤。而在手段上，就本件促轉條例第18條第1項規
21 定適用於「政黨」之通報及檔案移歸國家義務而言，參照
22 前述說明，政黨負有促進民主國及實質法治國原則實踐的
23 公共性任務，對於目的在建立對自由民主憲政體制穩固信
24 賴及價值信念的轉型正義措施，本負有相當之政治、社會
25 責任助其落實。況且，威權統治時期並未開放國民自行結
26 社組成政黨參與政治競爭，促轉條例所稱負有通報及移歸
27 國家檔案義務之政黨，僅限於76年7月15日前成立並於78
28 年1月27日動員戡亂時期人民團體法修正公布後，依該法
29 第65條但書備案之政黨，實際上僅原告、中國青年黨、中
30 國民主社會黨、中國新社會黨、中國中和黨、民主進步
31 黨、青年中國黨、中國民主青年黨、民主行動黨及中國中

01 青黨等10個政黨（司法院釋字第793號解釋理由第34段參
02 照）。此等政黨備案既成立於威權統治時期，並得以積極
03 參與此時期國家政治體制成形及運作，所保管在威權統治
04 時期與二二八事件、動員戡亂體制、戒嚴體制相關之檔案
05 或各類紀錄及文件，即促轉條例第3條第2款所稱之政治檔
06 案，其徵集、彙整、保存及開放與應用，更有助於系爭立
07 法目的之達成，而能有效建立人民、社會群體對自由民主
08 憲政體制存續之穩固信賴與鞏固的價值信念。因此，此等
09 政黨實有高度的社會責任，將所保管之政治檔案通報於促
10 轉條例的主管機關，並依該條例規定將檔案移歸為國家檔
11 案。尤其就原告而言，本身就是威權統治時期黨國體制發
12 生與延續的主要原因，更有高度的社會責任，將所保管對
13 系爭立法目的之達成至為關鍵的政治檔案，移歸為國家檔
14 案，以促進轉型正義之實踐。更何況，依政黨法第23條、
15 第19條第4款規定，除為宣揚理念或從事活動宣傳所為之
16 出版品、宣傳品銷售或其權利授與、讓與所得之收入外，
17 政黨不得以其財產從事營利行為。而威權統治時期與二二
18 八事件、動員戡亂體制、戒嚴體制相關之政治檔案，是國
19 家前陷於威權桎梏的歷史事實依據，具高度公共性，非得
20 由特定政黨私用以宣揚理念或從事活動宣傳的出版品或宣
21 傳品，性質上非屬政黨法第19條第4款所稱得以營利之標
22 的，依法本不得將之銷售，或以其相關權利授權或讓與方
23 式套現以營利。故促轉條例第18條第1項規定課予政黨移
24 歸政治檔案之義務，對於政黨就財產權剝奪所受之不利
25 益，並未逾越政黨就轉型正義社會責任上期待應予忍受之
26 範圍，自未對政黨（尤其對原告）有形成所謂不平等的特
27 別犧牲，促轉條例上開規定政黨就其持有經審定之政治檔
28 案，應移歸為國家檔案，無須補償政黨所受損失，難認對
29 政黨之財產權構成違憲侵害，本院對促轉條例此規定未有
30 違憲之確信，並無聲請憲法法庭判決宣告其違憲的必要。
31 另原處分依促轉條例該規定限期命原告應將系爭檔案移歸

01 為國家檔案，也難認未經補償就有違憲侵害原告財產權的
02 違法瑕疵。原告主張促轉條例第18條第1項規定違憲侵害
03 其財產權，原處分依此規定命原告移歸系爭檔案為國家檔
04 案也因此違法等語，並不可採。

05 (三) 原處分審定系爭檔案為政治檔案，並限期命原告將系爭檔
06 案原件移歸為國家檔案，於法並無違誤：

07 1. 促轉條例第18條第1項關於審定政治檔案並命移歸為國家
08 檔案，參照前開說明，乃為系爭立法目的而設，俾以建立
09 民主轉型後，人民或社會群體對自由民主憲政體制存續的
10 穩固信賴與鞏固的價值信念，使憲法核心內容之基本原則
11 深植人民、社會的生活意識中，以有效鞏固、深化民主轉
12 型成果，建立社會群體間相互諒解與信賴。是故，促轉條
13 例第3條第2款規定政治檔案之定義，於主管機關依同條例
14 第18條第1項為審定時，自應參照上述立法目的而為審
15 定。

16 2. 系爭檔案是原告彙整其保管，前總統蔣氏身兼原告領導人
17 (時稱「總裁」)，自39年8月原告中央改造委員會成
18 立，至蔣氏64年4月5日逝世為止，對黨秘書長或秘書長會
19 同相關單位主管聯名簽呈，以原告「總裁」身分親自審
20 閱、批簽決定事務的紀錄或文件。核其作成時間均在促轉
21 條例所稱威權統治時期，有鑑於黨國威權體制的成行及延
22 續，主要肇因於動員戡亂及戒嚴體制下，立法監督、制衡
23 行政權功能大幅減弱，總統權力因臨時條款規定及失去行
24 政權制約而擴大，且當時總統均兼為原告總裁或主席之領
25 導人，並藉由不開放國民自由組成政黨參與政治，使原告
26 無須面對政黨間公平競爭即得長期掌有執政權力所導致，
27 已如前述。因此，蔣氏任原告總裁在此等黨國一體時期，
28 對原告黨務親自審閱、批簽決定事務之紀錄或文件，是得
29 以深入瞭解原告身為政黨如何透過其組織、人事等各方面
30 運作，使其與國家機關體制運作密不可分的歷史重要依
31 據。況且，參核從卷附原告於108年10月間曾提供促轉會

01 有關係爭檔案部分資料之影本（見原處分卷第68-540
02 頁），以及系爭檔案清冊顯示之內容摘要等均可知，威權
03 統治時期諸多國家政策，如立法委員任期屆滿無法改選之
04 處理、中央政策法令之訂頒施行應經原告在各國家機關內
05 所建置之黨組織或黨員推行、省參議會名稱變更之討論、
06 政府預算及財經問題之對應等，均由原告黨內組織而非在
07 國家權責機關內作成決定，且原告的黨務運作在在力圖使
08 其影響力遍及社會上的政治、經濟、文化等各個層面。而
09 原告在此黨國不分並主動藉由黨務運作鞏固此等黨國體制
10 的統治方式下，既發生二二八事件，更公布實施動員戡亂
11 臨時條款、發布戒嚴令，使自由民主憲政秩序長期無法落
12 實，諸多原告及國家之不法行為及其結果難以追究，正義
13 難以平復，族群隔閡與對立因此成形、加深，以致有今日
14 實施轉型正義相關法制的必要，則系爭由原告總裁蔣氏親
15 自審批之黨務運作相關紀錄及文件，對關於二二八事件、
16 戒嚴體制、動員戡亂體制之歷史研究、公民之轉型正義教
17 育，以及公開威權統治時期歷史真相並促成社會和解等立
18 法目的之達成，至為關鍵，當屬得以深入瞭解歷史脈絡意
19 義的重要事實參據，核屬促轉條例第3條第2款所稱之政治
20 檔案無誤，原處分審定系爭檔案為政治檔案，並無違誤。
21 原告主張促轉會未一一審認系爭檔案內容，系爭檔案全部
22 均屬其黨務內部檔案，與二二八事件、戒嚴體制、動員戡
23 亂體制無關，並非政治檔案，促轉會審定程序有瑕疵，且
24 審定錯誤等語，均不足採。至於原告主張其所爭執之政治
25 檔案審定基準規定，究竟是否抵觸促轉條例第3條第2款規
26 定，核與本件原處分審定系爭檔案之適法性無關，本院不
27 予審究，併此敘明。

- 28 3. 促轉條例第18條第4項已規定政治檔案之移歸以原件為原
29 則，且考量社會歷經黨國威權統治所存有對立、隔閡與不
30 信任，系爭檔案的原件具有唯一性及獨特的稽評價值，能
31 確保系爭檔案的正確及完整性，透過系爭檔案原件所發現

01 的歷史真相，才得有效避免社會因原本對立而不信任所生
02 之爭議，而能促進真正之社會和解，並重建社會群體間之
03 相互信賴。就此而言，系爭檔案以原件方式移歸為國家檔
04 案，對系爭立法目的之達成，具不可取代的地位，並非得
05 以複製本或其他數位檔案方式替代。是故，原處分將系爭
06 檔案審定為政治檔案，並命原告將系爭檔案之原件移歸為
07 檔案局保管之國家檔案，其認事用法並無違誤，也未違反
08 比例原則。原告主張系爭立法目的可藉由移歸系爭檔案複
09 製本或數位檔案方式達成，原處分命移歸系爭檔案原件違
10 背比例原則等語，也不可採。

11 七、綜上所述，原處分經核於法並無違誤，原告主張原處分違法
12 各節，均不可採，復查決定予以維持，於法亦屬相合。故原
13 告訴請撤銷復查決定及原處分，為無理由，應予駁回。又本
14 件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及聲明陳述，與判
15 決結果無影響，爰不逐一論列，附此敘明。

16 八、結論，本件原告之訴為無理由，判決如主文。

17 中 華 民 國 111 年 7 月 28 日

18 臺北高等行政法院第七庭

19 審判長法 官 許麗華

20 法 官 郭淑珍

21 法 官 梁哲瑋

22 一、上為正本係照原本作成。

23 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表
24 明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判
25 決送達後20日內補提上訴理由書。（須按他造人數附繕本）

26 三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴
27 訟法第241條之1第1項前段）

28 四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
29 條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟 代理人之情形	所 需 要 件

(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	<ol style="list-style-type: none"> 1. 上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	<ol style="list-style-type: none"> 1. 上訴人之配偶、四親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
<p>是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。</p>	

02 中 華 民 國 111 年 8 月 2 日

03 書記官 朱倩儀

04 附表（原處分說明欄第8、10、11點所列之理由）：

05 八、此次審定之檔案為貴黨前所通報之「總裁批簽」類檔案，該
 06 類檔案，係前總統蔣中正身為貴黨最高領導人（總裁），自
 07 39年8月中央改造委員會成立至64年4月5日病逝為止期間，
 08 對黨秘書長或秘書長與相關單位主管聯名所上簽呈所為批示
 09 之總稱（劉維開，〈《蔣中正總裁批簽檔案目錄》編輯經

01 過〉，「新史料、新視野：總裁批簽與戰後中華民國史研究
02 學術研討會論文，頁3）。貴黨於107年10月5日向本會通
03 報政治檔案清冊時，將其以「總裁批簽」類彙整向本會通
04 報，該批檔案之做成時間均屬促轉條例所界定之威權統治時
05 期內，先予敘明。

06 十、經斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，審酌本函附件清
07 冊所列檔案計4,286筆，性質上均屬統治者之批核、簽發之
08 檔案、紀錄及文件，符合本會訂定之審定基準第2點第6款
09 「涉及動員戡亂體制、戒嚴體制之形成、運作、鞏固，例如
10 法令、人事、決策、會議及統治者之批核、簽發等相關檔
11 案、紀錄及文件」。另，基於以下理由，經本會108年11月2
12 7日第38次委員會議決議依促轉條例第3條及第18條規定審定
13 為政治檔案，依法應移歸為國家檔案，請於文到次日起30日
14 內將所列檔案原件移歸國家發展委員會檔案管理局（以下簡
15 稱檔案管理局）：

16 （一）促轉條例第3條第2款將與動員戡亂體制、戒嚴體制之相關
17 檔案或各類紀錄及文件界定為政治檔案，旨在於前揭兩體
18 制之運作主導威權統治時期的樣貌；為完整還原威權統治
19 時期的相關歷史事實，故將與兩體制相關之檔案、紀錄及
20 文件列為政治檔案之範疇，以利還原歷史真相。

21 （二）動員戡亂體制與戒嚴體制之構成及運作，係由中國國民黨
22 與政府機關（構）所構成，兩者不可分割：36年7月18
23 日，國民政府國務會議通過行政院所提「動員戡亂完成憲
24 政實施案」；37年5月10日，國民政府令公布施行《動員
25 戡亂時期臨時條款》後建立動員戡亂體制；38年5月20日
26 臺灣省施行戒嚴後建立戒嚴體制。而蔣中正於威權統治時
27 期同時擔任中華民國總統與中國國民黨總裁，以總裁身分
28 領導中國國民黨、以總統身分領導政府機關（構），遂行
29 以黨治國之目標，並以動員戡亂體制與戒嚴體制維護蔣中
30 正個人權力地位與中國國民黨執政黨之地位，此次審定之
31 標的正為前二體制運作的具體證據。

01 (三) 在政治大學歷史系與貴黨共同合作出版之《蔣中正總裁批
02 簽檔案目錄》一書，歷史學者在序中就指出，中國國民黨
03 於1950年透過黨的改造，確立以領袖蔣中正總裁/總統直
04 接領導黨的組織，而在黨與國家機關的互動關係方面，則
05 確立了「以黨領政」、「以黨領軍」的主軸。而擔任中國
06 國民黨總裁的蔣中正總統成為黨國體制運作的總樞紐，主
07 導臺灣的政治運作，故「有關蔣中正總裁的史料，也就成
08 為研究此一時期臺灣歷史或中華民國歷史發展的關鍵性資
09 料。其中蔣中正總裁對中國國民黨中央改造委員會及中央
10 委員會簽呈文件的核示，更是當時政策確定過程中的重要
11 史料」。(薛化元，〈序〉，《蔣中正總裁批簽檔案目
12 錄》。臺北市：政治大學歷史系、國民黨黨史館，2005
13 年，頁i)

14 (四) 從前述檔案之題名與摘要內容可見，蔣中正作為威權統治
15 者，其政黨內部之公文簽核實與國防、外交、內政及司法
16 等國家公權力之行使、國家政策形成密切相關，直接影響
17 動員戡亂及戒嚴體制之形成與維繫，當中亦涉及本會所定
18 審定基準第2點第2款至第11款之各種情形，包含涉及與內
19 亂罪、外患罪、懲治叛亂條例、戡亂時期檢肅匪諜條例或
20 其他政治案件者；與軍法、司法審判機構、情治機構有關
21 者；與限制或侵害人民受憲法保障之基本權利有關者；與
22 國家公權力、國家政策形成、社會控制、政府機關(構)
23 人事、公營事業之經營及人事、強化對政府機關(構)與
24 公營事業影響力相關者；與政黨、附隨組織及黨營機構於
25 政府機關(構)、公營事業或校園內運作相關者；與政黨
26 對國家資源之汲取相關者。此外，蔣中正以政黨領袖/國
27 家元首之雙重身分，透過對黨內外人士病情慰問、憑弔、
28 召見或饋贈等方式，維繫其統治者地位之經營，並藉由營
29 造領袖崇拜氛圍，並進一步鞏固以統治者為核心的戒嚴體
30 制及動員戡亂體制。以上均可見諸於本次審定標的，與促
31 轉條例關於政治檔案的定義相符。

01 十一、綜上，蔣中正作為威權統治時期任期最長的統治者，兼具
02 當時政府與貴黨最高領導人的雙重身分，透過其當時之批
03 示，可分析威權統治時期政治、社會、政黨及個人權力運
04 作等脈絡關係，是理解戒嚴體制及動員戡亂體制運作之重
05 要檔案，與政治檔案定義相符。貴黨前所通報之總裁批簽
06 類檔案計4,286筆經本會委員會決議通過審定為政治檔
07 案，應命移歸為國家檔案。……