

促進轉型正義委員會復查決定書

促轉復查字第 16 號

申請復查人：社團法人中國國民黨

設臺北市中山區八德路二段 232 號

代表人：朱立倫

址同上

代理人：陳學驊律師

梁恩泰律師

設臺北市大安區敦化南路一段 216 號 9 樓

申請人因「臺灣省黨部」文件系列共計 3,177 筆政治檔案審定及移歸事件，不服本會 110 年 8 月 5 日促轉一字第 1105100201 號函，申請復查，本會決定如下：

主 文

復查駁回。

事 實

- 一、本會為辦理促進轉型正義條例（下稱促轉條例）第 18 條第 3 項規定之主動調查政黨、附隨組織或黨營機構持有政治檔案事宜，於 107 年 8 月 2 日知悉申請人與國立政治大學（下稱政大）簽署黨史資料委託管理合作協議（下稱託管協議），委託政大管理黨史資料，並於同日以促轉一字第 1075100067 號函請政大提供協議相關資料。政大以 107 年 8 月 10 日政資字第 1070023709 號函復提供該校 107 年與申請人簽訂之「中國國民黨黨史資料委託管理合作協議書」，惟表示因確切檔案數目難以計量，相關搬遷計畫及期程仍在磋商中，爰尚未與申請人進行檔案點交程序。本

會嗣以 107 年 8 月 24 日促轉一字第 1075100089 號及 107 年 9 月 11 日促轉一字第 1070000735 號函知政大及申請人，日後倘有檔案搬遷作業，請儘速通知本會。申請人亦於 107 年 10 月 5 日以(107)文字第 020 號函報本會 43,095 筆政治檔案時，一併告知其與政大託管協議間之檔案搬遷作業尚未啟動。

- 二、本會復於 109 年 3 月 27 日以促轉一字第 1095100096 號函詢政大託管協議執行現況與後續規劃，始得知申請人已搬移「臺灣省黨部」文件系列檔案（下稱省黨部檔案）至政大委託管理，且上開檔案僅 3 筆位列申請人前於 107 年 10 月 5 日通報本會之政治檔案清冊，其餘檔案皆未向本會通報。本會嗣以 109 年 8 月 5 日促轉一字第 1095100243 號及同年 8 月 20 日促轉一字第 1090001729 號函，限期申請人提出省黨部檔案，然申請人屆期皆未提出。
- 三、鑒於省黨部檔案內含申請人應通報而未通報之政治檔案，且政大無法擔保該批檔案之保全，為避免檔案遭移轉、搬運及攜出於檔案現存放之地點（政大社會科學資料中心），俾利進行政治檔案之調查、審定及移歸作業，本會爰依促轉條例第 15 條第 1 項之規定，以 109 年 9 月 18 日促轉一字第 1095100315 號函公告，將省黨部檔案共計 124 箱封存於現場；並依政大 109 年 11 月 3 日 1090073394 號函提供之省黨部檔案數位化影像及目錄電子檔，邀集相關領域之專家學者辦理省黨部檔案審定作業。
- 四、本會 110 年 8 月 5 日促轉一字第 1105100201 號函略以，經本會衡酌全部陳述與調查事實證據之結果，審酌本函附件清冊所列共計 3,177 筆檔案，屬威權統治時期，反映動員戡亂體制及戒嚴體制於地方層級之運作及政治、社會、

政黨等脈絡關係之各類紀錄及文件，經本會 110 年 8 月 4 日第 81 次委員會議決議，依促轉條例第 3 條及第 18 條規定審定為政治檔案，依法應移歸為國家檔案，爰命申請人應於 110 年 9 月 30 日前將所列檔案原件移歸國家發展委員會檔案管理局。

五、申請人申請復查意旨

- (一) 本會自行訂定之「促進轉型正義委員會審定政黨、附隨組織或黨營機構保管或持有之政治檔案基準」(下稱審定政治檔案基準)第 2 點與母法促轉條例第 3 條牴觸，應屬無效，且本件未依審定政治檔案基準為審定，所作成之原處分亦因違反平等原則及行政自我拘束原則而有違法瑕疵。
- (二) 原處分之記載，不足以使其知悉各筆檔案認定為政治檔案之理由，違反行政程序法第 5 條之「處分明確性」原則。
- (三) 原處分令其將附件清冊所列之檔案原件移歸國家檔案，未能達成開放政治檔案與還原歷史真相之目的，且亦有侵害較小之方式可達到同樣之效果，不符憲法第 23 條及行政程序法第 7 條所規定之比例原則。
- (四) 原處分之作成，造成其財產權之特別犧牲，未給予申請人合理補償，違反憲法保障人民財產權之意旨。

理 由

- 一、按促轉條例第 3 條第 1 款至第 3 款規定：「本條例用語定義如下：一、威權統治時期，指自中華民國三十四年八月十五日起至八十一年十一月六日止之時期。二、政治檔案，指由政府機關(構)、政黨、附隨組織及黨營機構所保管，於威權統治時期，與二二八事件、動員戡亂體制、戒嚴體

制相關之檔案或各類紀錄及文件；已裁撤機關（構）之檔案亦適用之。三、政黨，指依據政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第四條第一款所稱者。」同條例第 18 條第 1 項規定：「政黨、附隨組織或黨營機構持有政治檔案者，應通報促轉會，經促轉會審定者，應命移歸為國家檔案。」同條第 3 項規定：「促轉會得主動調查政黨、附隨組織或黨營機構持有政治檔案之情形，並經審定後命移歸為國家檔案。」同條第 4 項規定：「政黨、附隨組織或黨營機構移歸政治檔案以原件為原則。」

二、申請人主張本會訂定之審定政治檔案基準第 2 點與母法促轉條例第 3 條第 2 款相牴觸而無效。另主張原處分未依審定政治檔案基準進行審定，違反平等原則及行政自我拘束原則而有違法瑕疵，均無理由：

（一）按促轉條例第 3 條第 2 款：「政治檔案，指由政府機關（構）、政黨、附隨組織及黨營機構所保管，於威權統治時期，與二二八事件、動員戡亂體制、戒嚴體制相關之檔案或各類紀錄及文件；已裁撤機關（構）之檔案亦適用之。」及第 18 條第 3 項：「促轉會得主動調查政黨、附隨組織或黨營機構持有政治檔案之情形，並經審定後命移歸為國家檔案。」

（二）次按審定政治檔案基準第 1 點：「促進轉型正義委員會為執行促進轉型正義條例第十八條及政治檔案條例第六條有關政黨、附隨組織或黨營機構持有政治檔案之審定工作，特訂定本基準。」及第 2 點：「促進轉型正義條例第十八條第一項及第三項規定之政黨、附隨組織或黨營機構持有政治檔案，應審定並命移歸為國家檔案，指由政黨、附隨組織及黨營機構所保管或持

有，於威權統治時期（自中華民國三十四年八月十五日起至八十一年十一月六日止）之相關檔案或各類紀錄及文件，具下列各款情形之一者：（一）涉及二二八事件相關人員或案件之相關檔案、紀錄及文件。（二）涉及內亂罪、外患罪、懲治叛亂條例、戡亂時期檢肅匪諜條例或其他政治案件，例如法令、調查、偵查、審判、執行等相關檔案、紀錄及文件。（三）涉及軍事、司法審判機構，例如法令、組織沿革、人事、職權、偵查、審判、執行等相關檔案、紀錄及文件。（四）涉及情治機構，例如法令、組織沿革、人事、職權與業務運作等相關檔案、紀錄及文件。（五）涉及限制或侵害人民受憲法保障基本權，例如法令、措施、決定、救濟等相關檔案、紀錄及文件。（六）涉及動員戡亂體制、戒嚴體制之形成、運作、鞏固，例如法令、人事、決策、會議及統治者之批核、簽發等相關檔案、紀錄及文件。（七）涉及統治者地位經營、鞏固及領袖崇拜等相關檔案、紀錄及文件。（八）涉及政黨、附隨組織及黨營機構之運作及相互往來，與國家公權力行使、國家政策形成、社會控制、政府機關（構）人事、公營事業之經營及人事、強化對政府機關（構）與公營事業影響力等相關檔案、紀錄及文件。（九）涉及政黨、附隨組織及黨營機構於政府機關（構）、公營事業或校園內運作，例如招募成員、宣揚黨綱黨義、舉辦活動、設置組織等相關檔案、紀錄及文件。（十）涉及政黨或附隨組織之事業經營、財產取得、變動或處分之相關檔案、紀錄及文件。（十一）其他與二二八事件、動員戡亂體制、戒嚴體制相關之檔案、紀錄及文件。」

(三) 再按法務部 95 年 5 月 24 日法律字第 0950016558 號函釋略以：「行政程序法第 159 條規定：『本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定（第 1 項）。行政規則包括下列各款之規定：…二、為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準（第 2 項）。』上開所謂『解釋性行政規則』，係指主管機關基於職權因執行特定法律之規定，得為必要之釋示，以供下級機關或屬官行使職權時之依據。」。

(四) 觀諸審定政治檔案基準第 1 點之規定，即言明此基準係本會為執行促轉條例第 18 條政治檔案審定工作，而對促轉條例第 3 條第 2 款之政治檔案定義所為之必要釋示，以茲本會辦理審定作業之依據，當屬行政程序法第 159 條第 2 項之解釋性行政規則，自無逾越促轉條例對於政治檔案定義之範疇。

(五) 原處分所審定之 3,177 筆檔案業已於處分書中敘明其為動員戡亂體制、戒嚴體制之相關檔案或各類紀錄及文件，符合促轉條例第 3 條第 2 款規定之政治檔案定義，本會爰據此規定審定上開檔案為政治檔案，原處分審定結果亦無違審定政治檔案基準。是以，申請人主張原處分之作成違反平等原則及行政自我拘束原則而有違法瑕疵當屬無據。

三、申請人主張原處分之記載，不足以使其知悉各筆檔案認定為政治檔案之理由，違反行政程序法第 5 條所揭示之「處分明確性」原則，亦無理由：

(一) 按司法院大法官釋字第 793 號解釋理由書略以：

「...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。...」。

(二) 原處分已敘明附件清冊所列之 3,177 筆「臺灣省黨部」檔案，係威權統治時期中國國民黨中央、省、縣市、區級等各層級黨部組織間，以及黨部組織與行政機關間之往來文件，內容囊括二二八事件或叛亂案件、中國國民黨基於戰後特殊地位而有對日產或國有特種土地之接收、接管、轉帳撥用或產權交換等行為（例如黨產產權方案會議紀錄含有對日產辦公廳舍及電影院接收後之處理情形、接收日人私產經轉帳撥用為黨產宿舍後出租予黨員之契約文件）、中國國民黨對政府機關之人事控制（例如人員於機關及黨部間借調及任免決策之卷宗）、黨公職年資併計、中國國民黨基於體制中特殊地位取得政府資源或特殊權利（例如由縣政府補助民眾服務社工程費用之公文）、占用公有不動產、透過特殊黨政關係取得公有不動產（例如鄉公所贈與民眾服務社房屋之產權移轉登記文件、縣政府撥贈房屋土地之函文）、對特定團體或個人之滲透或控制等。此與蔣中正於威權統治時期同時擔任中華民國總統與中國國民黨總裁，以總裁身分領導中國國民黨並同時以總統身分領導政府機關（構），遂行以黨治國之目標，並以動員戡亂體制與戒嚴體制維護中國國民黨執政黨之

地位密不可分；各級黨部與地方政府及民意機關間之聯繫互動、特定資源或權利之移轉及人事決策皆係反映中國國民黨於威權統治時期，以黨領政之特殊黨政關係之規劃與運作圖像不可或缺之一部，故本次審定標的當屬威權統治時期動員戡亂體制及戒嚴體制於地方層級運作之體現。

（三）是以，原處分審定之省黨部檔案文件，其作成時間均係在促轉條例規定之威權統治時期內，內容亦符合促轉條例第 3 條第 2 款「政治檔案」定義。

（四）綜上，原處分既已明確敘明審定原處分附件清冊所列 3,177 筆「臺灣省黨部」文件系列檔案為政治檔案之法令依據及理由，自合乎處分明確性原則。

四、申請人主張原處分令其將附件清冊所列之政治檔案原件移歸國家檔案，未能達成開放政治檔案與還原歷史真相之目的，且亦有侵害較小之方式可達到同樣之效果，不符憲法第 23 條及行政程序法第 7 條所規定之比例原則，亦無理由：

（一）按檔案法第 2 條第 3 款規定：「國家檔案：指具有永久保存價值，而移歸檔案中央主管機關管理之檔案。」又按促轉條例第 4 條第 1 項規定：「威權統治時期，違反自由民主憲政秩序而蒐集、製作或建立之政治檔案相關資料，應予徵集、彙整、保存，並兼顧檔案當事人之隱私權與資訊自由、及轉型正義研究與民主法治及人權教育之需要，區別類型開放應用。」依此，政黨持有之政治檔案移歸為國家檔案，係為確保珍貴的政治檔案可以由國家檔案之中央主管機關透過專業檔案管理制度、標準、專業人員與環境，進行永久保存

及管理，並在兼顧檔案當事人之隱私權與資訊自由下進行開放應用。

(二) 次按政治檔案條例第 1 條規定：「為建立符合轉型正義精神、兼顧檔案當事人隱私之政治檔案開放應用制度，並推動關於威權體制、國家總動員、戒嚴、動員戡亂時期以及二二八事件之歷史研究與公民之轉型正義教育，公開真相並促成社會和解，辦理政治檔案之徵集、整理、保存、開放應用、研究及教育，特制定本條例。」同條例第 2 條第 2 項規定：「政治檔案之徵集、整理、保存及開放應用事項，由國家發展委員會檔案管理局（以下簡稱檔案局）辦理之……」，同條例第 6 條第 1 項規定：「政黨、附隨組織及黨營機構持有政治檔案，經促進轉型正義委員會審定為國家檔案者，應於該會指定期限內移歸檔案局管理……」。顯見原處分作成後，原處分附件清冊所列 3,177 筆「臺灣省黨部」文件系列政治檔案係移歸為國家檔案，由國家檔案之中央主管機關檔案局永久保存及管理，並依政治檔案條例相關規定，於兼顧檔案當事人隱私之情形下，辦理開放應用事項，而與前揭政黨持有之政治檔案移歸為國家檔案之目的相符，合於適當性原則。

(三) 再按促轉條例第 18 條第 4 項規定：「政黨、附隨組織或黨營機構移歸政治檔案以原件為原則。」其立法意旨係審酌政治檔案是還原歷史真相之重要基礎，而檔案原件具唯一性及稽評價值，可以確保檔案之正確性及完整性，絕非複製品可得代替，移歸政治檔案原件具必要性。

(四) 經查，申請人主張其已訂定「中國國民黨文化傳播

委員會黨史館文獻史料調閱辦法」進行檔案開放，惟申請人係私法人，其所定之上開辦法自不能牴觸促轉條例；申請人更無從據以主張本會依據促轉條例所為之處分違反比例原則。復以，申請人本身即係威權統治時期之執政黨，又本會先前調查申請人持有政治檔案情形，經數次函請申請人通報省黨部檔案未果，在在顯示不宜任由申請人自行決定其所保管之政治檔案是否開放乃至開放限度為何。另自申請人訂定之上開辦法第2點：「本辦法所稱文獻史料，包括本館度藏之一切紙質書面史料及書籍刊物。凡經整編之文獻史料，在不違反我國相關法令的情況下，『得』開放各界人士閱覽、抄錄，惟不得以任何形式複製、列印與翻拍。」之規定觀之，申請人就其所保管之政治檔案開放與否乃至開放程度如何，確仍取決於申請人之意思，非但未能防免檔案因僅部分開放而遭斷章取義，更不能防免檔案於開放前遭變造、竄改，且其開放之形式限於閱覽、抄錄，亦限制人民取得檔案內資訊之方式，亦顯與檔案法及促轉條例所定檔案開放應用之意旨與目標有違。

（五）又以本會108年5月3日第一批審定之政治檔案為例，經申請人配合移歸國家發展委員會檔案管理局後，該局隨即完成檔案數位化，並將檔案上網公開，任何人均可閱覽並無限制，斷無申請人所指將相關檔案移歸國家檔案後，「是否能達到開放政治檔案及還原歷史真相之目的仍存有諸多變數」之疑慮，並予敘明。

（六）原處分所涉及檔案屬於威權統治時期，與二二八事件、動員戡亂體制、戒嚴體制相關之檔案，是還原及釐清歷史真相之重要基礎，而綜上可見，本件審定

並命移歸原件為國家檔案，符合促轉條例之規定，且確實有助於檔案永久保存、管理及開放應用，並確保檔案之正確性及完整性，尚無違反符合比例原則。

五、申請人主張原處分之作成，未給予申請人合理補償，違反憲法保障人民財產權之意旨，尚屬無據：

（一）行政上之損失補償係指國家基於公益上需要，依法行使公權力致特定人之財產權發生特別犧牲時，國家所為之財產補償，則人民請求國家應予損失補償之權利，係人民之公法上請求權，自須有法之依據。憲法第15條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障」，實乃國家體制之綱領規範，尚非損失補償之實體法規定，各種公權力之合法行使致使人民之財產發生特別犧牲時，應採取何種補償方式、補償如何計算，乃委諸立法考量（最高行政法院100年度判字第1926號判決意旨參照）。

（二）申請人係過去威權統治時期之執政黨，基於其黨國體制下特殊地位作成及持有諸多與二二八事件、動員戡亂體制、戒嚴體制相關之檔案，此等檔案涉及威權統治時期歷史真相之釐清及還原，基於公益考量，立法者透過促轉條例明定持有政治檔案之政黨應將之移歸為國家檔案，並審酌申請人於威權統治時期以黨領政之黨國體制下的特殊地位，認定其因負有將政治檔案移歸國有之社會責任，並不構成特別犧牲，亦無值得保護之利益，而未訂立補償之規定。本會依促轉條例之規定審定並命申請人移歸為國家檔案，自無違法可言。

- 六、本次審定之 3,177 筆「臺灣省黨部」文件系列政治檔案均屬威權統治時期，與二二八事件、動員戡亂體制、戒嚴體制密切相關之檔案，與促轉條例第 3 條第 2 款政治檔案之定義相符，本會依促轉條例第 18 條規定審定並命移歸為國家檔案，經核並無不妥，原處分應予維持。
- 七、據上論結，本件復查申請為無理由，爰經本會 110 年 10 月 27 日第 87 次委員會議決議如主文。

促進轉型正義委員會代理主任委員

葉虹靈

中 華 民 國 1 1 0 年 1 0 月 2 7 日

如不服本決定，得於決定書送達之次日起 2 個月內向臺北高等行政法院提起行政訴訟。