

最 高 行 政 法 院 判 決

109年度上字第841號

上 訴 人 教育部

代 表 人 潘文忠

訴訟代理人 陳岳瑜 律師

丁嘉玲 律師

李嵩茂

被 上 訴 人 財團法人國語日報社

代 表 人 孫慶國

訴訟代理人 李念祖 律師

李劍非 律師

上列當事人間有關人民團體事務事件，上訴人對於中華民國109年6月4日臺北高等行政法院108年度訴字第186號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、被上訴人之代表人由蔣竹君變更為孫慶國，前據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合（詳如下述），先予敘明。

二、上訴人因被上訴人民國106年5月11日所送第209期社刊提及國語日報非私人事業，應由政府收回等內容，基於主管機關權責，為釐清被上訴人是否具政府捐助財團法人性質，俾憑進行後續監督管理，函請被上訴人查復其設立基金來源是否有政府捐助資金，及創社後是否有其他民間資金捐助或政府捐助，並於106年6月15日召開「研商國語日報社是否符合政府捐助財團法人認定要件會議」（下稱106年6月研商會議），請被上訴人到場陳述意見。嗣於106年7月12日召開「研商認定國語日報社之法人性質會議」（下稱106年7月研商會議），復於106年8月30日召開「釐清財團法人國語日報

01 社法人性質座談會」(下稱106年8月座談會)後,以106年9
02 月5日臺教社(三)字第1060125088號函(下稱原處分)認定被
03 上訴人屬預算法第41條及決算法第22條規定之政府捐助財團
04 法人;另依民法第32條規定,請被上訴人於文到1個月內召
05 開董事會議,依行為時上訴人審查教育事務財團法人設立許
06 可及監督要點(下稱教育法人監督要點,業於108年4月12日
07 廢止)第10點第2項規定,請被上訴人配合修正納入被上訴
08 人捐助章程(下稱系爭捐助章程)條文,並俟修正捐助章程
09 案報上訴人同意變更後,依修正後之捐助章程,配合辦理董
10 事改選,另一併參酌被上訴人前身之「國語日報社財產管理
11 人公約」(下稱財產管理人公約)內容,修正系爭捐助章程
12 第16條規定等語。被上訴人不服原處分,循序提起行政訴
13 訟,並聲明:訴願決定及原處分均撤銷。經臺北高等行政法
14 院(下稱原審)108年度訴字第186號判決(下稱原判決)撤
15 銷訴願決定及原處分。上訴人乃提起本件上訴,並聲明:原
16 判決廢棄;被上訴人在第一審之訴駁回。

17 三、被上訴人起訴主張及上訴人於原審之答辯均引用原判決所
18 載。

19 四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果,以:

20 (一)蔣竹君得對外代表被上訴人為訴訟行為:依行政訴訟法第27
21 條第2項、第28條準用民事訴訟法第47條、民法第27條第1
22 項、第2項等規定可知,財團法人之運作與公司治理相同法
23 理,倘財團法人董事會之召集、表決程序、決議內容等均符
24 合法律之規定,自屬財團法人內部自治事項,當法人之董事
25 有數人時,何人得對外代表法人,應依法人章程之規定。依
26 系爭捐助章程第9條第2項第3款、第10條規定,被上訴人改
27 選董事及董事長之決議,須經上訴人許可,始生效力,至董
28 事長因故不能執行職務時,得由常務董事互推一人代理董事
29 長綜理被上訴人之事務,並對外代表法人。被上訴人於105
30 年9月12日變更登記董事長為林昭賢,常務董事為蔣竹君、
31 張學喜及韓繼綏等共10人,嗣因張學喜於106年12月24日辭

任董事，林昭賢則於被上訴人106年12月25日第19屆第15次全體董事會議由常務董事韓繼綏宣布辭去董事長職務，當日林昭賢並委託韓繼綏代理常務董事職務，被上訴人之董事會遂於同日由常務董事互推蔣竹君為代理董事長。蔣竹君既經第19屆常務董事互推為被上訴人之代理董事長，依民法第27條第1項、第2項規定及系爭捐助章程第9條第2項第3款、第10條規定，自得對外代表被上訴人為訴訟行為。另系爭捐助章程第12條固規定董事會成員之年齡上限為80歲，然並未規範董事會成員逾齡之法律效果，而董事長屆齡80歲後延任至完成改選下屆董事，亦有前例即被上訴人93年9月25日第15屆第1次臨時董事會紀錄可循，被上訴人主張董事長屆齡80歲後延任至完成改選下屆董事之慣例，即有所本。

(二)依民法第32條、第59條、行為時教育法人監督要點第1點、第10點第2項、預算法第41條第3項、第4項、決算法第22條第2項規定，因政府捐助超過財產總額之50%而成立之教育事務財團法人，因其設立具有公益性目的，為監督教育事務財團法人（下稱教育法人）設立目的，乃於行為時教育法人監督要點第10點第2項、第3項就董監事之組成結構及性質予以規範，並於行為時教育法人監督要點第13點第2款規定每年預算及決算應編列預算書、決算書並送立法院審議，以為監督，故需係政府捐助之教育法人，始有上開監督要點規範之適用自明。又依民法第26條、第60條第1項前段、第2項規定，財團法人係依捐助人之捐助行為或遺囑所設立之財產的集合體，從而倘於設立財團法人時，公司即基於設立財團法人之目的，依訂定之捐助章程移轉公司財產，即以該捐助之財產設立財團法人。

(三)被上訴人於49年2月17日由國語日報股份有限公司（下稱國語日報公司）全體股東共同捐助成立，有被上訴人法人登記證書記載之出資方法：由國語日報公司全體股東捐出；另捐助名冊亦記載捐助人為方師鐸等17位股東可參。此外，臺灣省政府49年1月21日府教五字第62560號函准予被上訴人設立

01 登記財團法人、司法院法人登記系統被上訴人公示登記資
02 料、被上訴人105證他字第1193號法人登記證書，均記載由
03 國語日報公司全體股東方師鐸等17位股東共同捐助等文字明
04 確，經濟部亦查驗確認出資確實、股款已繳足。故國語日報
05 公司既係由方師鐸等17位股東出資設立，嗣由國語日報公司
06 全體股東方師鐸等17位股東共同捐助設立被上訴人財團法
07 人。另45年間國語日報公司由方師鐸等17位股東出資設立時
08 資產新臺幣（下同）17萬元，於49年間國語日報公司全體股
09 東共同捐助成立被上訴人時捐助財產已高達135萬元，均未
10 有來自於政府超過財產總額50%之證據以資證明政府出資，
11 足徵被上訴人係由國語日報公司全體股東捐助而成立，並非
12 由政府捐助成立，至為明確。

13 （四）上訴人固抗辯臺灣省國語推行委員會（下稱省國語會）依37
14 年訓令由政府全部出資，國語日報社經省國語會納為所屬事
15 業機構給予人力、物力接續辦報、國語日報報社社址與省國
16 語會同在臺北市植物園內、被上訴人於37年10月1日迄今使
17 用同一統一編號、國語日報社發行創刊號與新聞登記證號相
18 同、38年3月於省國語會主導下成立國語日報社董事會、省
19 國語會48年第1次工作會議報告內容、45年省國語會主導暫
20 時以公產作股設立國語日報公司之事實一節，以及49年改組
21 為被上訴人迄今，各階段之國語日報社其組織具有同一性，
22 而為政府全部出資、經營、捐助之事業機構，為政府捐助之
23 財團法人云云。惟查國語日報於37年雖由上訴人給資金圓券
24 1萬元開辦，惟於發行創刊號後因經濟無法維持，遂於38年
25 間出售廠房、遣散員工，有被上訴人提出之中華雜誌節本可
26 參。另依臺灣省政府教育廳（下稱省教育廳）45年8月21日
27 教五字第37658號函復內容，則可知因國家財政因素始成立
28 國語日報董事會，而所謂之國語日報董事會，其成立亦未由
29 政府出資，而係交由董事會自行負責籌措資金，省國語會之
30 人力則係做為確保國語日報刊行具教育性之協助，該等省國
31 語會給予人力、物力協助續辦，亦未有作出資之約定可資證

01 明。則上訴人所辯，僅屬省國語會、國語日報董事會與國語
02 日報公司事實上之關係密切，惟均未能證明政府實際捐助行
03 為之有無。至於被上訴人前董事長林昭賢公開宣稱國語日報
04 是公家的，應由政府收回乙節，乃其個人意見，尚難憑為被
05 上訴人為政府捐助之財團法人。又省教育廳57年7月3日教語
06 字第02893號呈（下稱省教育廳57年函）固有「……國語日
07 報社成立之始，係由鈞部撥發開辦費及印刷機，『嗣以資金
08 虧損罄盡，無法維持』，乃由前臺灣省國語推行委員會人力
09 財力充分支援，方克有此成就。准此，該社產權，應屬公
10 有……」等語，然該函亦已說明「國語日報社成立之始，係
11 由鈞部撥發開辦費及印刷機，『嗣以資金虧損罄盡，無法維
12 持』」等情，益徵國語日報公司設立登記之初，係由方師鐸
13 等17位股東出資設立，嗣由國語日報公司全體股東共同捐助
14 設立被上訴人財團法人。另省教育廳44年12月5日(四四)教
15 五字第44448號呈固有說明國語日報工作屬省國語會業務範
16 圍，與省國語會關係不可分離等語，然業務範圍與省國語會
17 之關係，究與政府捐助之事實相去甚遠。另教育部46年1月1
18 6日臺(46)社字第0645號令、教育部57年1月24日臺(57)社00
19 3998號令、省教育廳57年函雖有「公營改民營、人力物力財
20 力全由本部、臺灣省政府及教育廳、省國語會充分支持、產
21 權為公有」等文字，然終究未能具體說明捐助之金額及捐助
22 之事實，均難認可採。

23 (五)上訴人抗辯45年成立國語日報公司前，重大事項，均經省國
24 語會常務委員會決議，無任何私人出資云云，然重大事項由
25 省國語會常務委員會決議等組織運作，與出資乃屬二事，自
26 未能以人事等組織運作或行政之監督事實，推認資金之來源
27 為政府。另上訴人抗辯45年以公產作股成立國語日報公司，
28 無私人出資，股東多數為省國語會常委，係由省國語會主導
29 經營之實質公有事業云云，然此與國語日報公司登記相關資
30 料均不相符，而省國語會常務委員亦非不得以其自然人身分
31 出資設立國語日報公司，自難僅以股東多數為省國語會常務

01 委員而據以認定國語日報公司係公有事業。又上訴人提出之
02 省國語會工作報告，固有上訴人撥款國語日報之記載、及38
03 年間黨義書籍由省國語會公文陳報省府同意，由國語日報社
04 印製完成，乃國語日報社承攬印製之業務，亦與國語日報公
05 司於45年由方師鐸等17位股東出資及嗣後捐助設立被上訴人
06 財團法人無涉。而上訴人提出之財產管理人公約中「並蒙熱
07 心國語運動人士多方扶持，始得確立。」、「為發展業務，
08 組織股份有限公司」等文字，均說明國語日報公司設立登記
09 前之財產來源多樣及為發展業務目的而成立公司之營利目
10 的，自亦無從依財產管理人公約之內容認定政府出資。此
11 外，上訴人提出之洪炎秋文章內容、省國語會大事記、財產
12 管理人公約、國語日報公司章程、常委會會議紀錄、48年被
13 上訴人捐助章程、省國語會致教育部長箋等，均無礙國語日
14 報公司依公司法之規定為私法人，其財產即為私產之法律性
15 質。

16 (六)上訴人抗辯被上訴人成立時超過財產總額之50%來自於政
17 府，依行政訴訟法第125條第1項、第136條、第189條第1
18 項、民事訴訟法第277條等規定，上訴人就該事實即應負舉
19 證責任。然上訴人所提相關證物或說明，均未能證明被上訴
20 人成立財團法人時，政府基於設立財團法人目的移轉相關財
21 產，亦未能提出政府為移轉財產所訂定之捐助章程，更未能
22 證明政府捐助被上訴人財產超過50%之財產。準此，被上訴
23 人成立時未有超過財產總額之50%來自於政府，而非政府捐
24 助之財團法人。上訴人依據預算法第41條第4項、決算法第2
25 2條第2項、民法第32條、第33條、行為時教育法人監督要點
26 第10點第2項、第17點第2項等規定，以原處分認定被上訴人
27 為政府捐助之財團法人，並因此要求修訂系爭捐助章程與改
28 選董事，即難謂適法，訴願決定未予糾正亦有未合，被上訴
29 人訴請撤銷訴願決定及原處分，為有理由，應予准許等語。

30 五、本院按：

01 (一)行政訴訟法第27條第2項規定：「法人、中央及地方機關、
02 非法人之團體，應由其代表人或管理人為訴訟行為。」同法
03 第28條準用民事訴訟法第47條規定：「關於訴訟之法定代理
04 及為訴訟所必要之允許，依民法及其他法令之規定。」民法
05 第27條第1項、第2項規定：「(第1項)法人應設董事。董
06 事有數人者，法人事務之執行，除章程另有規定外，取決於
07 全體董事過半數之同意。(第2項)董事就法人一切事務，
08 對外代表法人。董事有數人者，除章程另有規定外，各董事
09 均得代表法人。」是法人之董事有數人時，何人得對外代表
10 法人，應依法人章程之規定。系爭捐助章程第9條第2項第3
11 款、第4項規定：「(第2項)董事會開會時，……。但下列
12 重要事項之決議應有3分之2以上董事之出席，以董事總額過
13 半數之同意並經教育部准許後行之：……三、董事長及董事
14 之選聘及解聘。……(第4項)董事未能親自出席，得書面
15 委託其他董事代理；……」第10條規定：「董事長綜理本財
16 團事務，並代表本財團。董事長因故不能執行職務時，由常
17 務董事互推一人代理之。」(見原審卷2第241頁)。是依系
18 爭捐助章程之規定，被上訴人改選董事及董事長之決議，須
19 經上訴人許可，始生效力，董事長因故不能執行職務時，得
20 由常務董事互推一人代理董事長綜理被上訴人之事務，並對
21 外代表法人。至董事長辭任，其職權消滅，乃屬董事長缺位
22 之情形，應依系爭捐助章程第9條規定補選董事長，固與該
23 章程第10條所稱「董事長因故不能執行職務」之情形有別。
24 然於未選任董事長前，為順利召開董事會以改選董事長，及
25 有利法人業務之執行，解釋上得類推適用系爭捐助章程第10
26 條規定，由常務董事互推一人代理之，暫時執行董事長職
27 務。依原審依法確定之事實，被上訴人係於105年9月12日變
28 更登記董事長為林昭賢，林昭賢於被上訴人106年12月25日
29 第19屆第15次全體董事會議由常務董事韓繼綏宣布辭去董
30 事長職務，林昭賢並於同日委託韓繼綏代理常務董事職務，被
31 上訴人之董事會遂於同日由常務董事互推蔣竹君為代理董事

01 長。其後，被上訴人雖於107年2月12日召開第19屆第6次臨時
02 時董事會選舉第20屆董事，於107年3月5日召開第20屆第1次
03 董事會選舉第20屆常務董事及蔣竹君擔任第20屆董事長，惟
04 依系爭捐助章程之規定，於上訴人許可前，上開決議既未生
05 效，蔣竹君尚非被上訴人之第20屆董事長，然因蔣竹君業經
06 第19屆常務董事互推為被上訴人之代理董事長，依上開說明，
07 蔣竹君自得對外代表被上訴人為訴訟行為。原判決對此
08 敘明：蔣竹君既經被上訴人第19屆常務董事互推為代理董事
09 長，自得對外代表被上訴人為訴訟行為，此與臺灣高等法院
10 107年度非抗字第132號民事裁定（解除董事職務事件）之見
11 解相同。另系爭捐助章程第12條固規定董事會成員之年齡上
12 限為80歲，然其並未規範董事會成員逾齡之法律效果，而董
13 事長屆齡80歲後延任至完成改選下屆董事，亦有前例即被上
14 訴人93年9月25日第15屆第1次臨時董事會紀錄可循而有所
15 本。又被上訴人陸續改選第20屆董事，報請備查，經上訴人
16 函覆「配合本件原處分修正捐助章程後再辦理改選」，並拒
17 絕核備等情，故被上訴人自無從經上訴人核備後據以辦理變
18 更法人登記資料，即無由僅以被上訴人法人登記資料認定其
19 法定代理人等語（參見原判決第15至17頁），經核與法並無
20 不合。再者，蔣竹君於110年9月1日辭任代理董事長及社長
21 職務，由被上訴人常務董事互推孫慶國為代理董事長兼社長
22 （見本院卷3第37頁），依上開說明，孫慶國自得對外代表
23 被上訴人為訴訟行為，其聲明承受本件訴訟（見本院卷3第
24 1頁），自屬適法。上訴意旨主張林昭賢已辭任董事長，蔣
25 竹君年逾80歲，依系爭捐助章程規定，已喪失董事資格，當
26 然解任；林昭賢董事長辭職後，其職權當然消滅而無從代
27 理，被上訴人不應依系爭捐助章程第10條選任「代理」董事
28 長，而應依該章程第9條第2項選任新任董事長，是被上訴人
29 先後以系爭捐助章程第10條，由常務董事互推蔣竹君、孫慶
30 國為代理董事長，其決議有重大瑕疵，被上訴人提起本件訴
31 訟欠缺合法代表權，原審未以裁定駁回本件訴訟，當然違背

法令云云，核無足採。至上訴人主張臺灣臺北地方法院（下稱臺北地院）106年度訴字第1874號民事判決，已確認曾永義、吳慶堂、吳敏而、陳清溪4人與被上訴人間之董事委任關係不存在，加上張學喜、李碧霞已辭任董事，則被上訴人董事會所餘8名董事，已不足系爭捐助章程第9條第2項重大議決事項之最低出席人數，而無法行使職權，故蔣竹君並非依系爭捐助章程受合法選任之董事長乙節。查被上訴人所提臺北地院106年度訴字第1874號有關確認董事委任關係不存在事件，雖經法院判決如前述，惟被上訴人嗣已撤回起訴，故不影響該次會議之合法性。況被上訴人第19屆常務董事係依出席人員互推蔣竹君擔任代理董事長，並非依系爭捐助章程第9條第2項規定選聘董事長，上訴人主張該次會議不足系爭捐助章程第9條第2項重大議決事項之最低出席人數云云，亦無足採。

（二）財團法人係捐助人捐助一定財產為基礎，以從事公益為目的，經主管機關許可並向法院登記，經由法律創設人格之權利義務主體。是設立財團者，應訂立捐助章程，章程應訂明法人目的及所捐財產（民法第60條參照）。而捐助財產的來源無論是政府或私人，其一旦捐出，不再屬於原捐助人，悉依捐助章程所定之目的及業務項目辦理公益事業。又財團法人並無如社團法人有社員總會、股東會之意思形成機關，性質上屬他律法人，法律乃授予民事法院權限，於法定情形發生時得為必要之處分，或授權行政主管機關監督財團法人。依預算法第41條第3項、第4項規定：「（第3項）各部門投資或經營之其他事業及政府捐助之財團法人，每年應由各該主管機關就以前年度投資或捐助之效益評估，併入決算辦理後，分別編製營運及資金運用計畫送立法院。（第4項）政府捐助基金累計超過百分之五十之財團法人及日本撤退臺灣接收其所遺留財產而成立之財團法人，每年應由各該主管機關將其年度預算書，送立法院審議。」及決算法第22條第2項規定：「政府捐助基金累計超過百分之五十之財團法人及

01 日本撤退臺灣接收其所遺留財產而成立之財團法人，每年應
02 由各該主管機關將其年度決算書，送立法院審議。」可知財
03 團法人若屬政府捐助，應編列預算書、決算書送立法院審
04 議，以受政府監督。有關財團法人如何受監督之規範，我國
05 法制採取部分屬法院職權、部分屬行政機關職權。屬司法監
06 督者，有民法第30條「法人非經向主管機關登記，不得成立
07 （依民法總則施行法第10條第1項規定，法人登記之主管機
08 關是該法人事務所所在地之法院）。」第61條「（第1項）
09 財團設立時，應登記之事項如左：……（第2項）財團之登
10 記，由董事向其主事務所及分事務所所在地之主管機關行
11 之。並應附具捐助章程或遺囑備案。」之登記事項的監督；
12 民法第62條「財團之組織及其管理方法，由捐助人以捐助章
13 程或遺囑定之。捐助章程或遺囑所定之組織不完全，或重要
14 之管理方法不具備者，法院得因主管機關、檢察官或利害關
15 係人之聲請，為必要之處分。」第63條「為維持財團之目的
16 或保存其財產，法院得因捐助人、董事、主管機關、檢察官
17 或利害關係人之聲請，變更其組織。」之財團法人組織的監
18 督；民法第33條第2項「前項董事或監察人違反法令或章
19 程，足以危害公益或法人之利益者，主管機關得請求法院解
20 除其職務，並為其他必要之處置。」第64條「財團董事，有
21 違反捐助章程之行為時，法院得因主管機關、檢察官或利害
22 關係人之聲請，宣告其行為為無效。」之董事或監察人行為
23 的監督；民法第36條「法人之目的或其行為，有違反法律、
24 公共秩序或善良風俗者，法院得因主管機關、檢察官或利害
25 關係人之請求，宣告解散。」及民法第42條、第43條之解散
26 清算的監督。另屬於行政監督者，有民法第32條「受設立許
27 可之法人，其業務屬於主管機關監督，主管機關得檢查其財
28 產狀況及其有無違反許可條件與其他法律之規定。」第33條
29 第1項「受設立許可法人之董事或監察人，不遵主管機關監
30 督之命令，或妨礙其檢查者，得處以5千元以下之罰鍰。」
31 之業務監督；民法第34條規定：「法人違反設立許可之條件

者，主管機關得撤銷其許可。」第59條「財團於登記前，應得主管機關之許可。」之設立許可的監督；第65條「因情事變更，致財團之目的不能達到時，主管機關得斟酌捐助人的意思，變更其目的及其必要之組織，或解散之。」之財團法人目的不達的監督。

(三)撤銷訴訟之訴訟標的，為原告主張被告之處分違法並損害其個人權利或法律上利益，行政法院係基於事後審查之地位，判斷系爭行政處分是否於作成時違法及損害原告權益，使其溯及既往地失效，故原則上應以「行政處分作成時」之事實或法律狀態，作為行政處分違法與否之判斷基準時點。上訴人為原處分（106年9月5日）後，財團法人法始於107年8月1日公布，公布後6個月即108年2月1日起施行，就財團法人區別為民間捐助之財團法人、政府捐助之財團法人2類，分別有較詳盡之規定，作為民法有關財團法人規範之特別法（財團法人法第1條立法理由參照）。被上訴人提起本件撤銷訴訟，依上開說明，仍應適用行為時之法律即前揭民法之相關規定。至財團法人法第67條第1項前段雖規定：「本法施行前已設立登記之財團法人，與本法規定不符者，除本法另有規定，或財團法人名稱、捐助財產總額、民間捐助之財團法人董事產生方式外，應自本法施行後1年內補正；屆期未補正者，主管機關得廢止其許可，或解除全體董事之職務。」其立法理由：「本法施行前已設立之財團法人，容有與本法規定不符者，為免此類財團法人須重新踐行申請許可設立及登記之程序，徒然浪費無謂之人力與物力，爰於第1項明定補正之程序，以及逾期未補正時，主管機關得採行之措施。惟本法就補正事項已另有特別規定時（例如第66條第2項），應適用該特別規定；或屬財團法人名稱、捐助財產總額及民間捐助之財團法人董事產生方式，既經許可在案，無變更必要，不在應補正之列，均予以明文除外。另本項所稱『財團法人董事產生方式』，不包括董事之名額、資格、政府機關（構）遴聘、指派或同意之董事人數比例等非屬董事

產生方式之情形，併予敘明。」本件審究者雖涉及董事之名額、資格、政府機關（構）遴聘、指派或同意之董事人數比例等情形，惟本件係主管機關於被上訴人設立登記後數十年，因認定其捐助財產來自政府，欲變更其董事組織與章程內容（詳如下述），與前述財團法人法施行前已設立之財團法人，因法律之增修而有不符現行規定者，為免此類財團法人須重新踐行申請許可設立及登記之程序，徒然浪費無謂之人力與物力之規範目的不同，自無該條規定之適用，附此敘明。

（四）經查，國語日報社於38年間成立董事會（非法人團體），於45年2月18日設立國語日報公司，嗣於49年2月17日成立財團法人國語日報社（即被上訴人），其法人登記聲請書上記載「一、名稱：財團法人國語日報社。二、事務所：臺北市長沙街2段113號內。三、目的：以推行國語教育為目的。四、許可：49年1月21日。五、存立時期：永久。六、財產總額：新台幣1,354,387.31元正。七、出資方法：由國語日報社股份有限公司全體股東捐出。」捐助名冊記載捐助人為方師鐸等17位股東，而其後組成之董事會成員均為民間人士。歷經數十年後，上訴人因被上訴人106年5月11日所送第209期社刊提及國語日報非私人事業，應由政府收回等內容，基於主管機關權責，先後召開106年6月研商會議、106年7月研商會議、106年8月座談會後，並參考政府檔案文書、被上訴人出版刊物等文件，以原處分認定被上訴人屬預算法第41條及決算法第22條規定之政府捐助財團法人；另依民法第32條規定，請被上訴人於文到1個月內召開董事會議，依行為時教育法人監督要點第10點第2項規定，請被上訴人配合修正納入系爭捐助章程條文，並俟修正捐助章程案報上訴人同意變更後，依修正後之捐助章程，配合辦理董事改選，另一併參酌被上訴人之前身財產管理人公約內容，修正系爭捐助章程第16條規定等情，為原審依法確定之事實，核與卷內證據相符。上訴人所為前開原處分固載明法律依據為民法第32

01 條、教育法人監督要點第10點第2項（見原審卷1第73至75
02 頁）。惟上訴人依職權所訂定之教育法人監督要點（教育部
03 於74年9月23日發布「文教財團法人監督準則」，於88年6月
04 3日更名為「教育部主管教育事務財團法人設立許可及監督
05 準則」，嗣於92年1月16日廢止；另於92年1月2日發布「教
06 育部審查教育事務財團法人設立許可及監督要點」即前述教
07 育法人監督要點），其第1點規定：「教育部（以下簡稱本
08 部）為辦理教育事務財團法人之設立許可及監督事宜，特依
09 『民法有關規定』訂定本要點。」並未明確指明民法何條規
10 定，尚難認有法律授權之依據。另第2點規定：「本要點稱
11 教育事務財團法人（以下簡稱教育法人），指以舉辦符合本
12 部主管業務之公益性教育事務為目的之財團法人。」第10點
13 第2項規定：「政府捐助之教育法人，應有本部代表或指派
14 之學者專家、熱心教育人士擔任董事，其人數應占全體董事
15 2分之1以上，並應置監察人；其任一性別董事或監察人人數
16 應占全體董事或監察人人數3分之1以上。」核係對教育法人
17 董事、監察人的組成及資格所為之特別規定，與財團法人之
18 權利義務有重大關係，非僅為技術性、細節性之事項，上訴
19 人在法律未具體授權情形下以上開要點訂定，有違法律保留
20 原則（108年2月1日起施行之財團法人法，其立法說明即載
21 明：按目前中央各目的事業主管機關辦理財團法人之設立許
22 可及監督管理，係以民法相關規定及本於其權責個別訂定之
23 行政規則、職權命令為依據。惟上開行政規則、職權命令之
24 內容復多涉及人民權利義務事項，有違反法律保留原則之
25 虞）。再者，前揭教育法人監督要點未規範經主管機關認定
26 為政府捐助之財團法人，有異於現狀時應如何處置之內容。
27 上訴人援引上開要點第10點第2項規定，要求被上訴人召開
28 董事會修正系爭捐助章程、設置監察人、限定董事之組成與
29 資格並辦理董事改選事宜、變更系爭捐助章程記載之捐助來
30 源等，核無憑據，容有違誤。另民法第32條「受設立許可之
31 法人，其業務屬於主管機關監督，主管機關得檢查其財產狀

01 況及其有無違反許可條件與其他法律之規定。」之規定，固
02 賦予主管機關對於財團法人所經營業務之監督權責，惟其業
03 務監督之目的在於檢查法人業務是否違反法律規定或違背公
04 共利益，至於檢查後所得行使權限之內容、範圍，仍應受相
05 關法律規定之拘束。例如捐助章程或遺囑所定之組織不完
06 全，或重要之管理方法不具備，民事法院依主管機關、檢察
07 官或利害關係人之聲請，得為必要之處分（民法第62條）；
08 為維持財團之目的或保存其財產，民事法院得因捐助人、董
09 事、主管機關、檢察官或利害關係人之聲請，變更其組織
10 （民法第63條），已如前述。依原審確定之事實，本件並無
11 「因情事變更，致財團法人之目的不能達到」之情事，核無
12 民法第65條之適用。上訴人所為原處分要求被上訴人召開董
13 事會修正系爭捐助章程、設置監察人、限定董事之組成與資
14 格並辦理董事改選事宜、變更系爭捐助章程記載之捐助來源
15 等，俱為前揭民法第62條、第63條所定「財團之組織」、
16 「管理方法」等事項，其變更應由民事法院裁定為之，上訴
17 人身為主管機關僅有聲請權（若由主管機關以外之人聲請，
18 依非訟事件法第62條規定，法院依民法第62條為必要之處分
19 及第63條變更財團之組織前，應徵詢主管機關之意見），無
20 權逕以行政處分為之。此由後來施行之財團法人法第44條第
21 7款規定：「除法律另有規定外，董事會職權如下：……
22 七、捐助章程變更之擬議。」其立法理由：「財團法人為他
23 律法人……其捐助章程變更仍應優先適用民法第62條及第63
24 條規定，不得任意變更。」益明。從而，上訴人認定被上訴
25 人屬預算法第41條及決算法第22條規定之政府捐助財團法
26 人，進而為如上內容之原處分，既有違誤，難認合法，訴願
27 決定予以維持，亦有未合。被上訴人訴請撤銷訴願決定及原
28 處分，於法有據，應予准許。原判決對於前述兩造於原審已
29 有論辯之重要爭點，未予究明論駁，逕就被上訴人之捐助財
30 產來源乙節予以論斷，容未有洽，但原判決以不同理由撤銷

01 訴願決定及原處分之結論並無二致，仍應認上訴人之上訴，
02 為無理由，應予駁回。

03 六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
04 項、第98條第1項前段，判決如主文。

05 中 華 民 國 111 年 11 月 30 日

06 最高行政法院第一庭

07 審判長法官 吳 東 都

08 法官 許 瑞 助

09 法官 王 俊 雄

10 法官 鍾 啟 煒

11 法官 侯 志 融

12 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

13 中 華 民 國 111 年 11 月 30 日

14 書記官 蕭 君 卉