

臺北高等行政法院判決

105年度訴字第1685號

110年10月21日辯論終結

原告 欣裕台股份有限公司

代表人 陳樹（董事長）

訴訟代理人 李永裕 律師

複代理人 楊上德 律師

訴訟代理人 梁超迪 律師

李明智 律師

被告 不當黨產處理委員會

代表人 林峯正（主任委員）

訴訟代理人 黃旭田 律師

複代理人 侯宜諮 律師

訴訟代理人 翁國彥 律師

簡凱倫 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，原告提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、被告代表人原為顧立雄，於訴訟進行中變更為林峯正，茲由其具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、爭訟概要：緣政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例（下稱黨產條例）公布施行後，被告於民國105年10月7日就中央投資股份有限公司（下稱中投公司）及原告是否為社團法人中國國民黨（下稱國民黨）附隨組織及其股權是否應命移轉

01 等舉行聽證（下稱系爭聽證），嗣經被告105年11月1日第5
02 次委員會議（下稱第5次委員會議）決議，認定中投公司與
03 原告之全部股權均由國民黨持有，國民黨得以直接或間接之
04 方式對中投公司及原告之人事、財務或業務經營之重要事項
05 為支配，而以105年11月2日黨產處字第105001號處分書（下
06 稱原處分）認定中投公司及原告為國民黨之附隨組織。原告
07 不服，遂提起本件行政訴訟。

08 三、原告起訴主張及聲明：

09 （一）主張要旨：

10 1.被告委員中高達8位委員均具有親綠營背景，而有實質違
11 反黨產條例第18條規定之組成不合法。又被告時任主任委
12 員顧立雄、委員施錦芳、楊偉中、林哲瑋及羅承宗於新聞
13 報章雜誌或社群網站公開所為之言論，顯見其於原處分作
14 成前已預斷原告為國民黨之附隨組織，要難認其仍得秉持
15 公正公平之態度執行職務而不偏頗，有迴避事由卻未迴
16 避，不符正當法律程序。且原告向被告申請就上開委員於
17 第5次委員會議迴避，經被告於105年10月21日以臺黨產調
18 一字第1050000622號函駁回原告申請，原告遂於同年月27
19 日向行政院提起覆決，然被告不僅未適用（或類推適用）
20 行政程序法第33條第4項本文停止行政程序，而仍召開第5
21 次委員會議並作成原處分，行政院因此僅能以「被告審議
22 程序已結束致無從為任何處置」回復原告，被告此舉形同
23 以程序技巧性架空原告救濟權利。另被告當時所邀請專家
24 學者李瑞倉、張清溪、楊士仁及黃世鑫等4位，於其著作
25 或受訪時，多指責國民黨現有財產均為不當取得或影射國
26 民黨不當取得之黨產進行賄選操縱選舉結果等事，亦顯現
27 出該4位專家學者對國民黨有強烈厭惡、嚴重偏見，實難
28 期待其於系爭聽證中，能以公正中立之角度發表言論。因
29 此所作成之原處分，應已存有構成撤銷原處分之絕對原
30 因。

01 2.觀黨產條例及相關規定，尚難逕認定被告組織定位為獨立
02 機關；又被告所作成之處分將影響被處分人權益甚鉅，原
03 應以獨立機關型態作成處分，卻以一般行政機關之地位作
04 成。且基於被告之任務在於追討已距今日有70多年之久不
05 當黨產之特殊性，為取得一定程度之民主正當性，其委員
06 之任命應由行政、立法共同決定之，較為妥適。是以，被
07 告時任主任委員、委員並未經立法院同意，則其作成原處
08 分時組織本身既已不合法，原處分即應予撤銷。

09 3.黨產條例第12、28條雖賦予被告調查所需之強制力，然未
10 就「充分告知調查事項關聯性、予受調查對象相當準備時
11 間」為相關規範，致原告於程序上防禦權利無法有效發揮
12 作用，且被告亦僅就法條形式意義進行相關調查程序，未
13 能嚴守司法院釋字第585號解釋意旨以保障原告程序上權
14 利。又被告在作成原處分前，對原告有諸多不合理、非善
15 意之對待，致使原告因資訊不對等原因，而難以就系爭聽
16 證爭點作有效之攻擊防禦方法。諸如：被告於105年10月7
17 日舉行系爭聽證，其聽證紀錄於同年11月2日始公告於其
18 官方網站，卻旋即於同日作成原處分，苛求原告僅能在短
19 短幾小時內為有效答辯，實不具期待可能性，且忽視原告
20 行政程序法第46條閱覽卷宗權，復不待原告就系爭聽證紀
21 錄內容為陳述意見，即逕認已調查完畢為由作成原處分，
22 嚴重侵害原告於憲法上之程序防禦權利。又黨產條例施行
23 細則係於105年10月25日經行政院發布施行，然系爭聽證
24 於早先同年月7日舉行，要求原告於系爭聽證程序就尚未
25 存在之黨產條例施行細則第2條進行具體答辯、表示意
26 見，顯無期待可能性，致使系爭聽證淪為形式。被告亦未
27 再就該施行細則第2條舉行聽證，原處分並引用該施行細
28 則第2條作為處分之依據，無疑係對原告之突襲，亦難認
29 合法。另外，被告雖於105年9月20日以臺黨產調一字第10
30 50000148號函告知系爭聽證時間、爭點等情，然並未於該
31 函中載明屆時到場之證人、學者專家為何人，亦未說明所

邀請之政府機關為何一機關，使原告無法就此部分預作充分準備，致系爭聽證當天無法能作立即有效答辯。且於系爭聽證程序中，竟以會計師鄭興海作為國民黨簽證會計師黃興漢之代理人，並任由其以證人之代理人地位於系爭聽證程序發言，並據其證述為原處分作成之依據，不僅其聽證程序違反法定之正當程序，且原處分據此所為事實認定及涵攝結果即有違誤。再者，委員諸多問題明顯與系爭聽證之爭點無關，且被告時任主任委員顧立雄似乎對齊魯企業股份有限公司(下稱齊魯公司)興趣特別濃厚，使系爭聽證有失焦之嫌，致原告無從就原處分作成可能之基礎事實、法律理由進行論辯。又提問內容多已年代久遠，要求甫上任不久之原告董事長陳樹答覆，實無期待可能性。系爭聽證之進行如此空洞、形式化，原處分難謂於法無違。

4. 被告對於原告有利陳述、請求調查有利證據，均未說明不採用或無調查必要之理由，即逕以「國民黨對原告持股為100%，縱國民黨將股份信託予受任人，其仍得以終止信託契約之手段，達到對原告之實質控制」為由作成原處分。然以公司法、企業會計準則近年來始引進之控制、從屬公司新概念，評價距今已有70年之久歷史法律關係，已有所不當，更遑論該期間尚有新舊法交錯適用問題。且亦未見被告就國民黨如何實質影響、干預中投公司或原告之人事安排（例如確有受國民黨信託之人曾因未依國民黨之旨意而遭終止信託）為進一步舉證。另就證人楊維真、吳威志所述國民黨經營黨營事業之歷史背景等可能對中投公司、原告有利陳述及調查證據要求，不僅於原處分中隻字未提，亦未告知不採納觀點及無調查必要之理由。

5. 司法院釋字第793號解釋固然對黨產條例第4條第2款有關「附隨組織」之定義認無違「法律明確性原則」，然並未進一步闡明該條項中「實質控制」之具體內涵為何。鑑於被告若作成原告為國民黨之附隨組織處分，將對原告權益有重大影響，其定義應從嚴解釋方為適當，並應朝黨產條

01 例本身立法歷史、目的等多方層面進行探討，及參酌相關
02 外國立法例從嚴解釋方為妥適，俾利保障本案可能涉及之
03 公、私益。另參照德國重量級公法學者Christian Starck
04 教授見解，需該等組織於章程中有明定為黨服務、服從黨
05 之領導，且成員可以成為國家行政機器之公務員，並享有
06 社會上的優越地位與利益，始符合「附隨組織」之定義。
07 然被告卻僅以「國民黨對原告為100%持股」為唯一理由，
08 而寬鬆、輕易地認定原告為國民黨之附隨組織，且未見被
09 告解釋國民黨係如何支配原告人事、財務或業務經營等方
10 面之「重要事項」。又陳樹董事長、邱大展主委於系爭聽
11 證中，已言明國民黨僅僅是投資者，當時依「經營所有分
12 離」等類似概念，將股權以信託方式交由有專才適任之學
13 者專家或社會人士，對公司經營政策進行主導。被告對國
14 民黨將原告股權信託之內容從未調查，忽略具體案例之事
15 實證據。另原告之股權雖於105年9月6日已全數移轉予國
16 民黨所有，然被告亦未就原告之章程有關人事、財務及業
17 務行使之董事會職權行使規範為調查，顯然就重要事證未
18 予調查即逕為決議。

19 6.原告係為中投公司分割設立，而中投公司之設立資本新臺
20 幣(下同)3,500萬元係以政府公債抵繳，故被告欲認定原
21 告是否為國民黨之附隨組織，本應就中投公司資本額所抵
22 繳之政府公債來源為詳盡之調查，始符合黨產條例第4條
23 第2款之立法意旨。被告就中投公司係由何人出資尚未完
24 成調查，遽認原告及中投公司為國民黨出資所設立之營利
25 性組織，其推論及判斷顯係出於不完全之資訊，原處分之
26 作成有恣意濫用裁量權之情事。

27 7.黨產條例第4條第2款將附隨組織納為規範對象，同法第10
28 條規定，對政黨申報不實之財產即推定後認定為不當取
29 得，目的及手段顯不相關，要求政黨等應負協力義務，亦
30 不應免除處理委員會認定政黨財產不法取得之調查及舉證
31 責任。申報不實與財產之取得方式不當未具有合理關聯，

01 推定乃舉證責任之不當轉換，對財產權之限制亦違反不當
02 聯結禁止原則等語。

03 （二）聲明：原處分關於原告為國民黨之附隨組織部分應撤銷。

04 四、被告答辯及聲明：

05 （一）答辯要旨：

06 1.依憲法增修條文第3條第3項、第4項規定，中央行政機關
07 組織基準法既為立法者依該增修條文訂定，用以規範我國
08 行政機關組織之準則性規定，則立法者衡酌本條例任務之
09 性質，而以法律明定被告組織之形成，亦屬其立法裁量範
10 疇，而與憲法增修條文無違。又黨產條例第18條第3項及
11 被告組織規程第3條第3項規定，僅就被告委員之同一黨籍
12 人數設有限制，並不包含其背景、政治傾向等其他因素。
13 被告委員名單中，具黨籍者共5位，其中具同一黨籍（即
14 民主進步黨）之委員僅有3位，其占全體12位委員之比例
15 乃為4分之1，上開具同一黨籍之委員皆無超過委員總額之
16 3分之1，被告委員組成符合黨產條例關於委員進用黨籍比
17 例之規定甚明。

18 2.原告係以報載被告前各委員之發言或著作為據指摘被告委
19 員應迴避，然新聞報導內容取決於採訪者之主觀標準，而
20 動輒滲入採訪者之個人價值判斷，原告徒舉其片段擷取之
21 報導，尚難謂就申請迴避之「具體事實」一節有所釋明。
22 又被告係合議制委員會，並非僅憑個別委員之個人意志即
23 可左右。是原告指摘被告各委員行使職權有偏頗之虞云
24 云，核屬其主觀臆測，與行政程序法第33條要件不符。至
25 系爭聽證程序出席之專家、學者並非行政程序法第33條所
26 稱公務員，其意見亦僅供被告參考而無法律拘束力，原告
27 主張其亦應依法迴避云云，顯屬無稽。另行政程序法第33
28 條第4項規定並非於上級機關作成覆決決定前不得參與行
29 政程序，原告指摘被告於行政院覆決前未停止行政程序，
30 違反行政程序法云云，亦屬無據。

01 3.原處分係以黨產條例第4條第2款及第8條第5項為其法律依
02 據，此與同條例第12條、第28條初無關聯，亦與司法院釋
03 字第585號解釋標的殊屬歧異。又無論是黨產條例或行政
04 程序法等規定，殊無要求被告應待原告閱覽卷宗完畢後，
05 始可作成決定。被告依所取得之證據或當事人陳述，如已
06 足認定原告之人事、財務或業務經營，確為國民黨所實質
07 控制，而與黨產條例第4條第2款要件相符者，自得終結本
08 件行政程序。

09 4.原告全部股權皆為國民黨所持有，其董、監事均由國民黨
10 指派，透過此董監事之任免權，達到實質控制原告人事、
11 財務或業務經營之結果，從而所謂經營與所有分離原則，
12 於原告此等由單一法人股東組織之股份有限公司中，並不
13 存在。此外，由「黨營經濟事業的回顧與前瞻」專刊等所
14 載，均可見國民黨對中投公司確有可支配內部人事安排、
15 財務乃至於業務經營之影響力甚明。原告係由中投公司分
16 割設立，亦即，國民黨持有中投公司及原告之全部股權，
17 且中投公司及原告董、監事之組成員完全一致，益徵國民
18 黨以單一法人股東身分，依公司法相關規定實質控制原告
19 人事、財務及業務經營之程度，同於其對中投公司之實質
20 控制，自不待言。又原告所引德國學者見解，實係針對中
21 國青年救國團所為，本件原告乃依公司法設立之公司法
22 人，二者組織、功能有別，自難逕予攀比及再依原告主張
23 增加法規範所無之要件之餘地。再者，除法律明定應依聽
24 證紀錄作成處分者外，主管機關僅需斟酌聽證及調查結
25 果，並於原處分內說明其認定之理由，其程序即難謂有瑕
26 疵。則被告既已詳為斟酌聽證與調查結果，並記載於原處
27 分，於法亦無不合。另系爭聽證紀錄固係於105年11月2日
28 公告上網，然被告於同年10月7日舉行聽證程序後，旋即
29 於同年10月19日通知原告來會確認聽證紀錄內容，原告亦
30 於同年10月21日分別委任代理人等人到場確認紀錄，被告

01 亦已依其意見修改完竣，原告指摘本件未給予其就聽證紀
02 錄陳述意見之機會云云，核非事實。

03 5.黨產條例並未規定就施行細則之訂定，應經聽證程序，且
04 系爭聽證程序係於105年10月7日召開，惟其施行細則草案
05 業經被告於同年9月7日公告在案，原告顯有充分時間對該
06 草案內容表示意見。況被告就施行細則之訂定並無舉行聽
07 證之義務，則原告指摘被告未舉行聽證給予其就施行細則
08 表示意見之機會云云，亦屬無稽等語。

09 (二) 聲明：駁回原告之訴。

10 五、如爭訟概要欄所載事實，有被告105年9月21日臺黨產調一字
11 第1050000145號公告（見中央投資股份有限公司及欣裕台股
12 份有限公司是否為社團法人中國國民黨之附隨組織及其股權
13 是否應命移轉為國有聽證卷1，下稱聽證卷1，第17至21
14 頁）、系爭聽證紀錄（見中央投資股份有限公司及欣裕台股
15 份有限公司是否為社團法人中國國民黨之附隨組織及其股權
16 是否應命移轉為國有聽證卷2，下稱聽證卷2，第585至637
17 頁）、被告第5次委員會議紀錄（見欣裕台股份有限公司是
18 否為社團法人中國國民黨之附隨組織調查卷1，下稱調查卷
19 1，第489至495頁）及原處分等件在卷可稽，堪認屬實。本
20 件應審究者為：被告依黨產條例第4條第2款等規定，以原處
21 分認定原告為國民黨附隨組織，是否適法？本院判斷如下：

22 (一) 按黨產條例第1條規定：「為調查及處理政黨、附隨組織
23 及其受託管理人不當取得之財產，建立政黨公平競爭環
24 境，健全民主政治，以落實轉型正義，特制定本條例。」
25 第4條規定：「本條例用詞，定義如下：一、政黨：指於
26 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
27 法規定備案者。二、附隨組織：指獨立存在而由政黨實質
28 控制其人事、財務或業務經營之法人、團體或機構；曾由
29 政黨實質控制其人事、財務或業務經營，且非以相當對價
30 轉讓而脫離政黨實質控制之法人、團體或機構。三、受託
31 管理人：指受前2款所稱政黨、附隨組織之委託而管理或

01 受讓財產而管理之第三人。四、不當取得財產：指政黨以
02 違反政黨本質或其他悖於民主法治原則之方式，使自己或
03 其附隨組織取得之財產。」第8條第5項規定：「本會得主
04 動調查認定政黨之附隨組織及其受託管理人，……。」第
05 14條規定：「本會依第6條規定所為之處分，或第8條第5
06 項就政黨之附隨組織及其受託管理人認定之處分，應經公
07 開之聽證程序。」黨產條例施行細則第2條規定：「本條
08 例第4條第2款所稱實質控制，指政黨得以直接或間接之方
09 式，對特定法人、團體或機構之人事、財務或業務經營之
10 重要事項為支配。」

11 (二) 查國民黨係於民國前18年11月24日成立，8年由中華革命
12 黨改組而成，經13年1月20日在中國大陸廣州地區舉行第1
13 次全國代表大會，並於78年2月10日依動員戡亂時期人民
14 團體法規定向主管機關內政部備案之政黨，符合黨產條例
15 第4條第1款規定：「政黨：指於中華民國76年7月15日前
16 成立並依動員戡亂時期人民團體法規定備案者。」之政黨
17 定義，有內政部105年9月2日台內民字第1050433653號函
18 可稽（見調查卷1，第2頁）。次查原告於99年4月1日以中
19 投公司分割資產作價資本額為70億元而成立，負責人為黃
20 怡騰，登記地址為台北市○○路○段000號6樓；又原告登
21 記設立時雖以黃怡騰等6名自然人為股東，惟該公司向經
22 濟部辦理設立登記時所附股東名冊，股東姓名欄即載明
23 「信託」，亦有經濟部99年4月19日經授商字第099010780
24 80號函及原告99年4月15日設立登記申請書、股東名簿足
25 憑（見欣裕台股份有限公司是否為社團法人中國國民黨之
26 附隨組織調查卷2-經濟部公司登記卷節錄本及相關文獻資
27 料，下稱調查卷2，第6、7及11頁）。另依原告於105年10
28 月5日出具「中央投資股份有限公司及欣裕台股份有限公
29 司就『中央投資股份有限公司及欣裕台股份有限公司是否
30 為社團法人中國國民黨附隨組織及其股權是否應命移轉等
31 聽證程序』之書面意見」載明略以：「（爭點二、）理

01 由：一、中投公司及欣裕台公司目前之股權持有人中國國民
02 民黨，於96年6月，為宣示不再經營營利事業，並為昭公
03 信，將中投公司之全部股權依據信託法規定辦理信託，並
04 登記予數位具有法律與財經專業之社會人士；99年4月，
05 中投公司因資產管理所需分割並設立欣裕台公司，中國國
06 民黨亦同時繼續援例將欣裕台公司全部股權辦理信託，並
07 登記予數位具有法律與財經專業之社會人士。自96年6月
08 以來，股權受託人有所更迭，最近一次變更為104年7月，
09 由陳樹先生等人接任股權受託人，約定信託期間自104年7
10 月1日至105年6月底止，信託期間屆滿後，……股權受託
11 人委由中投公司表示終止信託關係，並已於105年9月6日
12 將信託財產點交予中國國民黨，並於當日完成全部股權變
13 更登記。二、105年6月底信託期滿，因『政黨及其附隨組
14 織不當取得財產處理條例』立法通過在即，即使中國國民
15 黨早已不再經營營利事業並將中投公司及欣裕台公司之全
16 部股權依據信託法規定，辦理信託並登記予數位具有法律
17 與財經專業之社會人士，但『政黨及其附隨組織不當取得
18 財產處理條例』之規範業將中投公司及欣裕台公司推定為
19 中國國民黨之附隨組織及中國國民黨不當取得之財產，中
20 投公司及欣裕台公司之全部股權繼續信託已無實益，故委
21 託人中國國民黨與受託人間未展延信託期間，股權受託人
22 陳樹先生等5人並已依信託契約約定，將信託財產（即中
23 投公司及欣裕台公司之全部股權）點交予中國國民黨，並
24 配合辦理財產之變更登記完畢。」等語（見聽證卷1，第1
25 88、189頁）。據此可知，原告設立迄今，不論黃怡騰等
26 人或陳樹等人名下登記之原告股權，均係受國民黨信託而
27 持有，實際所有權人仍為國民黨。再參據原告105年10月2
28 8日（105）欣裕台管字第10500015號函稱：「一、本公司
29 之股權登記名義人為社團法人中國國民黨，持有股份數為
30 19,981,800股。二、該股權因終止信託之原因，已於105
31 年9月6日完成股權移轉登記程序。」（見調查卷1第415

頁)及臺北市政府公司變更登記資料顯示，原告於105年10月19日辦理變更登記，董事及監察人陳樹等5人持股亦均變更為0(見調查卷1第419頁)，可知原告之股權業已全數過戶回國民黨名下。上情亦為原告所不爭，均堪認屬實。

(三)次按黨產條例第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。」又司法院釋字第793號解釋，業已宣告黨產條例第2條、第8條第5項前段、第14條規定及同條例第4條第1、2款全部合憲。就黨產條例第2條第1項規定，解釋理由書並說明略以：按中央行政機關組織基準法(下稱組織基準法)係依憲法增修條文第3條第3項規定制定，就此規定是否因排除組織基準法第5條第3項規定：「本法施行後，除本法及各機關組織法規外，不得以作用法或其他法規規定機關之組織。」之適用，從而牴觸憲法增修條文第3條第3項及第4項規定乙節，查立法者基於其職權，本非不得於作用法中為具組織法性質之規範，故其本於政黨及其附隨組織不當取得財產之調查及處理須特別立法之立法政策，衡酌為達黨產條例所規範目的之整體法規範需求及效能，於黨產條例第2條第1項明文規定黨產條例主管機關之組織，不受組織基準法之相關限制，自與憲法增修條文第3條第3項及第4項規定尚無牴觸等語(解釋理由書參照)。雖然對於被告之機關層級為何，因黨產條例並未明定，不免令人產生疑義，解釋理由書乃另敘明有適時修正黨產條例明定被告之機關層級較為妥適等語，惟此並不礙被告為黨產條例明定之主管機關地位。再按黨產條例第18條第3項及被告組織規程第3條第3項規定，僅就被告委員之同一黨籍人數設有限制，明定具同一黨籍者，不得超過委員總額3分之1，

並不包含其背景、政治傾向等其他因素。原告以被告委員之背景或政治傾向親綠而指摘組織違法，尚非可採。且觀諸被告委員名單中，具黨籍者共5位，分別為主任委員顧立雄、專任委員施錦芳、專任委員連立堅為民主進步黨；兼任委員吳雨學為臺灣團結聯盟；兼任委員李晏榕為社會民主黨，此有被告委員黨籍資料確認表可稽（見本院卷2第356頁），亦即具有民主進步黨籍之委員有3位，具臺灣團結聯盟和社會民主黨籍之委員各有1位。其中具同一黨籍（即民主進步黨）之委員僅有3位，占全體12位委員之比例為4分之1，並無超過委員總額3分之1，是被告委員組成符合黨產條例關於委員進用黨籍比例之規定。原告主張被告作成原處分之組織不合法云云，尚難憑採。

（四）原告主張被告所屬委員及邀請之學者、專家，立場偏頗，違反行政程序法迴避制度之規定，且原告就駁回申請迴避已向行政院請求覆決，被告未在覆決決定作成前停止行政程序，架空原告救濟權利，原處分之程序顯有瑕疵云云。惟被告係合議制委員會，於作成行政處分前，仍須由被告就該事件調查後，提出相關資料與報告，並經委員會討論，始得作成決議。個別委員於媒體之發言內容或意見表示，尚不得謂係執行職務有偏頗之虞之具體事實。至於系爭聽證程序所邀請之專家、學者僅係到場陳述其專業意見，其發表之意見亦無任何拘束被告委員之效力，尚與行使公權力無涉，並無適用或類推適用行政程序法關於迴避規定之餘地。況原告於105年10月14日提出迴避之申請，業經被告105年10月18日第4次委員會討論後決議駁回其申請（見調查卷1第497至502頁），並以105年10月21日臺黨產調一字第1050000622號函通知原告（見調查卷1第273頁）。又參行政程序法第33條第4項規定：「被申請迴避之公務員在其所屬機關就該申請事件為准許或駁回之決定前，應停止行政程序。」而非於上級機關作成覆決決定前不得參與行政程序。是原告申請迴避既經被告駁回，被告

經105年11月1日第5次委員會之討論後，決議認定原告為國民黨之附隨組織，與前揭行政程序法規定並無不符，原告主張自不足採。

（五）復按關於黨產條例第4條第2款附隨組織之規定，立法理由說明略以：「政黨依人民團體法第47條但書規定得設立分支機構，故分支機構擁有之財產即屬政黨財產之部分，自不待言。惟政黨以捐助或出資之方式控制之營利性或非營利性法人、團體或機構，雖屬獨立存在之組織，但受政黨實質控制，二者有密不可分之關係，應一併納入本條例調查及處理之範圍，以避免藉脫法行為違反政黨政治之平等原則，爰為第2款之定義」等語。又司法院釋字第793號解釋就黨產條例第4條第2款附隨組織之規定，認與法律明確性原則、憲法第7條平等原則及第23條比例原則尚無違背。解釋理由並說明：所稱「實質控制其人事、財務或業務經營」一詞，雖屬不確定法律概念，但於我國法制上尚非陌生。實質控制或類似用語之直接或間接控制，不論其文義或規範意旨，均在彰顯控制者與被控制者間存有支配、管領或從屬之密切關係；且該規定已具體明定實質控制係根據人事、財務或業務經營等面向為判斷。是依其法條文義、立法目的與法體系整體關聯性觀之，其意義應非受規範者難以理解，且個案事實是否屬於該規定所欲規範之對象，亦為其所得預見。況政黨以捐助、出資或其他方式實質控制之營利性或非營利性法人、團體或機構，雖屬獨立存在之組織，但其與特定政黨間之前述密切關係，應為其等所充分知悉。又實質控制之涵義最終亦可由法院依一般法律解釋之方法予以確認。故該規定核與法律明確性原則尚屬無違等語（解釋理由書參照）。另黨產條例施行細則第2條規定：「本條例第4條第2款所稱實質控制，指政黨得以直接或間接之方式，對特定法人、團體或機構之人事、財務或業務經營之重要事項為支配。」乃係就該條例第4條第2款所稱「實質控制」文義之闡述，符合法條文

01 義之解釋，縱無施行細則第2條之規定，由黨產條例第4條
02 第2款之法條文義，亦可得出相同結論。且被告於系爭聽
03 證程序期日前，已將聽證爭點與當事人及利害關係人權利
04 函告原告，有被告105年9月20日臺黨產調一字第10500001
05 48號函可稽（見聽證卷1第35頁），故原告以系爭聽證程
06 序舉行時，黨產條例施行細則尚未公布，原處分引用為依
07 據，對原告造成突襲，原處分違法云云，尚非可採。又被
08 告就黨產條例施行細則之訂定並無舉行聽證之義務，原告
09 主張被告應就施行細則發布後再舉行聽證予其表示意見之
10 機會，亦屬無據。再依前開規定及說明可知，如政黨得以
11 支配特定法人之人事、財務或業務經營之重要事項，即足
12 認定該法人為政黨之附隨組織。至於政黨或附隨組織之財
13 產是否為不當取得之財產，並非附隨組織認定之要件。是
14 原告以其為中投公司分割設立，被告應調查中投公司之出
15 資來源；及黨產條例第10條規定，對政黨申報不實之財產
16 即推定後認定為不當取得，乃舉證責任之不當轉換，違反
17 不當聯結禁止原則云云，亦有誤會。

18 （六）原告主張國民黨僅係投資者，當時依「經營所有分離」等
19 類似概念，將股權以信託方式交由有專才適任之學者專家
20 或社會人士，對公司經營政策進行主導。被告未調查信託
21 關係內容；未就國民黨如何支配原告人事、財務或業務經
22 營等方面之重要事項為調查，忽略具體案例之事實證據，
23 原處分違法云云。惟就黨產條例第4條第2款及同條例施行
24 細則第2條規定以觀，實質控制關係之認定，本不以政黨
25 對該組織存有控制其人事、財務或業務經營之實際事例為
26 必要，毋寧只要依國民黨與原告間之關係，足以認定國民
27 黨有實質控制原告人事等重要事項之權限，即為已足。而
28 國民黨持有原告全部股權，換言之，原告為國民黨一人所
29 組織之股份有限公司，依公司法第128條之1之規定，原告
30 之董、監事均由唯一股東即國民黨指派，且由董事會行使
31 股東會之職權，綜理公司業務之執行（公司法第202條參

照）。則國民黨既得單獨指派原告之董、監事，當然具有對原告人事、財務或業務經營之實質控制力，並不因是否指派專業的學者、專家組成原告董事會來經營治理原告，而異其結果。再者，國民黨既為原告股權之唯一持有人，要以何種方式管理、經營原告，亦有自主決定之權。其選擇以將股權辦理信託予受託人管理之方式經營管理原告，亦適足以表徵其確有實質控制原告之權限。復觀諸卷附國民黨中央行政管理委員會101年9月10日101行管財字第262號函（見調查卷2第18頁）、102年8月5日102行管財字第208號函（見同上卷第19頁）、102年10月22日102行管財字第274號函（見同上卷第20頁）、103年6月13日103行管財字第132號函（見同上卷第21頁）等件，亦可見國民黨確有指、改派原告股權之受託人及董事或監察人等事實。此與依信託契約於信託期間係由受託人管理信託財產等情無涉，亦不以國民黨是否有任意終止信託契約、撤換信託受託人，甚或干涉受託人管理信託財產等事實，為認定實質控制之要件。況於原處分作成前，信託契約業已屆期而未再延展，信託財產（即原告股權）亦均回歸國民黨名下等情，均如前述，益足認原告上開主張難以憑採。

（七）又黨產條例第14條固規定行政處分之作成應經聽證，惟按行政程序法第108條第1項規定：「行政機關作成經聽證之行政處分時，除依第43條之規定外，並應斟酌全部聽證之結果。但法規明定應依聽證紀錄作成處分者，從其規定。」是以，經聽證程序作成之聽證紀錄，原則上僅供機關參考斟酌，於法規明定應依聽證紀錄作成處分時，聽證紀錄始有拘束機關應據以決策之效力。因此，如非屬於「應依聽證紀錄」作成之行政處分，行政機關作成處分所憑之依據，自無需全部出自於聽證紀錄，其得於聽證程序外，另依職權調查證據，乃屬當然。而黨產條例既未規定被告應依聽證紀錄作成處分，被告自得斟酌聽證紀錄以外的證據作為原處分所憑之依據。是以，被告依所取得之證

據或當事人陳述，已足認定原告之人事、財務或業務經營，確為國民黨所實質控制，而與黨產條例第4條第2款要件相符，即不得僅以聽證程序有瑕疵為由，主張原處分違法。此外，被告於系爭聽證程序期日前，已將聽證爭點與當事人及利害關係人權利函告原告，業如前述，原告如欲瞭解被告調查結果，亦得依行政程序法第46條等規定適時向被告申請閱覽相關卷證資料；或於聽證程序後補充陳述意見。況被告為確認系爭聽證紀錄，業經通知原告及當日參與該次聽證程序之陳述人到會確認聽證紀錄，依聽證紀錄閱覽簽到表所載，原告代理人等人亦於105年10月21日到會閱覽、確認聽證紀錄，並提出意見後經被告依法記載於該簽到表備註欄（見聽證卷2第141、142頁）。是原告質疑聽證程序空洞、形式化，原告並未能預作充分準備及有效答辯，剝奪原告適時陳述意見、調查證據及實質辯論之權利，侵害原告程序權利云云，指摘原處分違法，亦均難憑採。

六、綜上所述，原告主張均不足採，被告以原處分認定原告為國民黨之附隨組織，於法並無違誤，原告猶執前詞，訴請判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，原告請求傳訊證人董保城教授說明黨產條例第4條第2款「實質控制」之涵義，及函詢兆豐國際商業銀行股份有限公司查明中投公司出資者係何人等節，核無必要；另兩造其餘主張及陳述，於判決結果亦不生影響，不再逐一論列，均附此敘明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 110 年 11 月 25 日

臺北高等行政法院第四庭

審判長法官 高愈杰

法官 鍾啟煒

法官 李君豪

一、上為正本係照原本作成。

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明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書。（須按他造人數附繕本）

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

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第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	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	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。
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	

01

文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 110 年 11 月 25 日

03

書記官 樓琬蓉