

臺北高等行政法院判決

105年度訴字第1720號

110年10月28日辯論終結

原告 中央投資股份有限公司

代表人 陳樹（董事長）

訴訟代理人 谷湘儀 律師

曾至楷 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日就原告及欣裕台股份有限公司（下稱欣裕台公司）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等舉行聽證（下稱系爭聽證），嗣經被告105年11月1日第5次委員會議（下稱第5次委員會議）決議，認定原告與欣裕

01 台公司之全部股權均由國民黨持有，國民黨得以直接或間接
02 之方式對原告及欣裕台公司之人事、財務或業務經營之重要
03 事項為支配，而以105年11月2日黨產處字第105001號處分書
04 （下稱原處分）認定原告及欣裕台公司均為國民黨之附隨組
05 織。原告不服，遂提起本件行政訴訟。

06 三、原告起訴主張及聲明：

07 （一）主張要旨：

08 1.按黨產條例之立法，係為處理過去威權體制下以黨領政，
09 黨國不分時代不符實質法治國原則而取得之財產而制定，
10 惟依釋字第793號解釋意旨，自80年5月1日起，已進入民
11 主轉型時期，並非以黨領政，黨國不分時代，如非顯然違
12 反自由民主憲政秩序取得財產者，實欠缺依實質法治國原
13 則予以調查、處理之正當性與必要性，應難認為黨產條例
14 之相關規定有何適用餘地。是以，原處分及被告作成原處
15 分前踐行之調查程序，實有違黨產條例之立法目的及司法
16 院釋字第793號解釋宣告合憲之範圍（詳后說明）。

17 2.黨產條例及其施行細則認定附隨組織之要件，除政黨實質
18 控制法人之人事、財務或業務經營者外，尚應以政黨係藉
19 脫法行為違反自由民主憲政秩序取得財產作為前提要件，
20 方符合黨產條例之立法目的及司法院釋字第793號解釋意
21 旨：

22 (1)觀諸106年12月6日始制定之政黨法第19條、第23條、第
23 46條規定，106年12月6日以前我國法並無禁止政黨經營
24 或投資營利事業，亦無禁止政黨藉營利事業盈利挹助政
25 黨活動之明文，政黨投資營利事業取得盈利收入作為政
26 黨經費，依一般社會通念及現時法秩序並非「不當取得
27 財產」。

28 (2)再者，參諸比較法之規範及國外政黨籌措黨務經費之實
29 例，亦可見各國法制上確實允許政黨從事營利行為及投
30 資設立營利法人，無法單憑政黨出資設立營利性法人，

01 即率爾推論有何侵害政黨公平競爭、民主政治，甚至構
02 成脫法行為違反政黨政治平等原則之結果。

03 (3)又黨產條例就附隨組織之認定標準，係借用德國處理前
04 東德共產黨黨產之法制，惟前東德共產極權政治制度與
05 我國民主法治制度顯有重大差異，我國已充分實踐政黨
06 政治及民主法治制度，經歷多次政黨輪替，國民黨在國
07 民政府遷台初期投資設立之組織也早已轉型、迭經公開
08 發行、股權交付信託由社會賢達與專業人士逐一清理，
09 顯難直接借用前東德處理黨產與認定附隨組織之標準，
10 濫指接受國民黨投資之獨立法人為人頭公司，僅係依附
11 國民黨社經影響力且受操控擺弄之附隨組織。更何況由
12 政黨投資設立營利法人與政黨本質毫無扞格之處，舉世
13 皆然。從而，附隨組織之認定，尚應以政黨藉脫法行為
14 違反自由民主憲政秩序取得財產作為前提要件，不能單
15 憑政黨「實質控制人事、財務或業務經營」作為認定之
16 唯一要件。

17 3.國民黨係於60年間以黨費收入、黨員特別捐及投資事業孳
18 息等資金設立原告，原告係依法成立、營運，有獨立法人
19 人格，獨立之人事、財務及業務自主權限，以及完善之公司
20 治理機能，並經營期間均著重聘請專業經理人團隊以企業
21 化方式經營。更且，原告於84年至96年間辦理公開發行，
22 與投資大眾分享原告為控股公司及旗下數十家子、孫公司
23 與轉投資事業之架構與營運成果，再於96年間辦理股權信
24 託，全權委託信託受託人管理、全權經營原告及原告旗下
25 眾多子公司。信託關係成立後委託人即不再屬信託財產之
26 所有權人，就信託財產更無管理或處分之權限，更無從任
27 意干涉、指揮、支配或操控信託受託人管理或處分信託財
28 產。被告查無國民黨任意終止信託契約、撤換信託受託
29 人，甚或干涉受託人管理信託財產之客觀證據，卻任意假
30 設國民黨「可以」終止信託契約更換受託管理人而支配原
31 告云云，其認定明顯悖於客觀證據，亦違背論理法則、經

01 驗法則及舉證責任分配之證據法則。又以國民黨持有原告
02 股權，或宣傳文書宣稱曾經「參與指導」相關業務，即推
03 論原告遭國民黨控制、侵蝕公司之獨立法人格而藉脫法行
04 為獲取不當財產，亦有違誤。況且，黨產條例第4條第2款
05 及施行細則第2條分別以「實質控制」、「對人事、財務
06 及業務經營之重要事項為支配」為認定要件，自無從任意
07 擴張解釋、適用會計準則公報之判斷標準，作為認定實質
08 控制原告之依據，此亦悖於法律保留原則、不當聯結禁止
09 原則。原處分除舉國民黨持有原告全部股權外，欠缺證明
10 國民黨直接、間接支配原告人事、財務及業務經營之明確
11 事例，亦違背職權調查原則及舉證責任分配之證據法則。

12 4.原告係成立逾45年之投資公司，為營運需要依法於國內外
13 設立、投資入股數家子、孫公司，諸如欣光華股份有限公
14 司（下稱欣光華公司）、齊魯企業股份有限公司（下稱齊
15 魯公司）、臺灣中華日報社股份有限公司、裕台開發實業
16 股份有限公司等。又欣光華公司另依英屬維京群島法律設
17 立Central Investment Holding (B.V.I.) Co., Ltd.（下
18 稱中投BVI），中投BVI與帛琉共和國投資人Alen Seid家
19 族合資，設立帛琉大飯店股份有限公司（下稱帛琉大飯店
20 公司），並持有部分股權，同時持有日本台灣貿易開發株
21 式會社（下稱台貿公司）股權（嗣中投BVI移轉帛琉大飯
22 店公司、台貿公司之持股予原告）。惟被告於本院另案
23 （107年度訴字第1228號、107年度訴字第1536號及108年
24 度訴字第1652號）自承其認定原告及全部子、孫公司均受
25 國民黨實質控制，故原處分之效力擴及於原告及全部子、
26 孫公司，被告遂於另案主張，基於原處分之效力，其有權
27 禁止原告之子、孫公司即欣光華公司、中投BVI標售帛琉
28 大飯店公司及台貿公司之部分股權云云。然原處分之主文
29 及理由僅認定原告及欣裕台公司為國民黨之附隨組織，並
30 未認定原告名下任何子、孫公司係政黨之附隨組織，被告
31 亦不曾另行作成處分認定原告之子、孫公司為政黨之附隨

01 組織，且被告在聽證程序中未提出任何國民黨藉原告之
02 子、孫公司迴避強行法規不當取得財產之事證給予原告或
03 子、孫公司說明之機會，顯有違反職權調查原則、有利不
04 利一體注意及不當聯結禁止原則。

05 5.黨產條例及其施行細則認定附隨組織之判斷標準具高度不
06 確定性，被告未在聽證程序前及聽證時說明判斷標準，給
07 予原告即時陳述意見、調查證據及實質辯論之機會。且施
08 行細則遲至105年10月25日始公布施行，被告於105年10月
09 7日舉行系爭聽證程序時，施行細則尚非彼時有效法令而
10 仍有變動可能性。被告更拒絕原告請求事先就「認定獨立
11 經營公司為附隨組織之標準」進行預備聽證，致原告難以
12 於系爭聽證程序預見被告認定附隨組織之標準並據以實質
13 辯論。又於聽證程序前，原告無從得知被告擬傳喚之學
14 者、專家以及將提供之證言，以預先準備，被告更刻意不
15 在聽證程序提出作成處分所考量證據資料，嗣後又拒絕再
16 為聽證。於聽證程序中，委員問題天馬行空，更數次詢問
17 與齊魯公司相關之問題，要求原告補充資料，卻又在原告
18 補充書面陳述意見前逕行作成處分，剝奪原告適時陳述意
19 見、調查證據及實質辯論之權利，顯屬違法。

20 6.被告所屬前委員在被告舉行系爭聽證程序及作成原處分
21 前，有多數委員公開表示立場，直指原告應屬國民黨之附
22 隨組織，以及應將黨產歸零之立場，已有個人偏見與預設
23 立場之偏頗，原告於105年10月14日提出行政程序迴避申
24 請書，被告竟無視其等偏頗之具體事證，於同年月18日第
25 4次委員會草率以查無具體事證為由駁回原告請求迴避之
26 申請。原告依法再於105年10月28日向行政院請求覆決該
27 迴避之申請，被告在行政院作成覆決決定前未停止程序，
28 逕於105年11月2日作成原處分，且遭申請迴避之顧立雄等
29 委員仍參與原處分之作成，顯然違反行政程序法迴避制度
30 之規定，原處分之程序顯有瑕疵等語。

31 (二)聲明：原處分關於原告為國民黨之附隨組織部分應撤銷。

01 四、被告答辯及聲明：

02 (一) 答辯要旨：

03 1.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
04 員應迴避，然新聞報導內容取決於採訪者之主觀標準，而
05 動輒滲入採訪者之個人價值判斷，原告徒舉其片段擷取之
06 報導，尚難謂就申請迴避之具體事實一節有所釋明。又被
07 告係合議制委員會，並非僅憑個別委員之個人意志即可左
08 右。是原告指摘被告各委員行使職權有偏頗之虞云云，核
09 屬其主觀臆測。另行政程序法第33條第4項規定並非於上
10 級機關作成覆決決定前不得參與行政程序，原告指摘被告
11 於行政院覆決前未停止行政程序，違反行政程序法云云，
12 顯屬無稽。

13 2.行政程序法第58條固規定行政機關為利於聽證程序之進
14 行，得舉行預備聽證。惟此預備聽證程序是否舉行，屬行
15 政機關裁量範圍。又因齊魯公司之股權全部為原告所持
16 有，故當日主持人基於程序經濟之考量，乃一併就齊魯公
17 司相關問題請原告代表人協助釐清，並告以得依其意願回
18 答及得於事後補充資料、意見等旨，此乃聽證程序主持人
19 依其法定職權及聽證程序之進行情況，就程序事項所為之
20 裁量決定，於法無違。原告雖稱被告未待其補充意見即作
21 成處分，惟本件原處分係認定原告為國民黨之附隨組織，
22 且被告就齊魯公司部分亦將另行召開聽證會討論，無論原
23 告有無補充齊魯公司之資料，就本件處分而言，並無剝奪
24 原告陳述意見之權利可言。

25 3.被告於系爭聽證程序期日前，將聽證爭點與當事人及利害
26 關係人權利函告原告。是原告如欲瞭解被告調查結果，自
27 得依規定向被告申請閱覽相關卷證資料。且被告於聽證程
28 序伊始即先就被告職權調查所得之證據及進度、所涉法
29 規、爭點等事項予以說明，以利於參與聽證程序之人得以
30 充分陳述；另被告前主任委員於聽證程序中詢問原告時，
31 亦已一併向原告開示被告職權調查所得資料。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，並未要求行政機關應依「正式公布之聽證紀錄」作成決定，則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，仍得於聽證程序外，另依職權調查證據。再者，被告為確認本件聽證紀錄，業於105年10月21日將聽證紀錄逐字稿送達原告及代理人等。原告代理人等人亦分別於105年10月21日及同年月24日來會閱覽聽證紀錄並表示意見，被告即於本件聽證紀錄閱覽簽到表內記明原告等人所表示之意見與異議，並依渠等意見修正聽證紀錄，核與行政程序法第64條規定，並無不符。

4.黨產條例施行細則於本件聽證期日雖尚未經行政院公布施行，惟該施行細則草案業經被告於105年9月7日公告，原告自得依此草案公布要件，於聽證程序中提出有利於己之證據或答辯、說明。縱無黨產條例施行細則之訂定，被告基於黨產條例主管機關之地位，本得於個案中就所涉法規構成要件為解釋以作成具體決定，此權限並不因該解釋有無納入本條例施行細則，或該施行細則有無公布、生效而異。又原處分係依黨產條例第4條第2款及其施行細則第2條等規定，認定原告為國民黨附隨組織之行政處分，其效果並未否認原告之法人格。且依該等規定，如政黨得以支配特定法人之人事、財務或業務經營之重要事項，即足認定該法人為政黨之附隨組織。原告所稱被告應審酌「國民黨有何濫用公司法人之地位」等節，核屬以其一己之法律解釋，增加法規所無之要件。

5.原處分所述原告股權信託契約關係等節，無非係在闡明原告股權之遞嬗變動過程，從而釐清原告股權是否為國民黨持有，此與國民黨與股權信託契約受託人間之契約關係，究係基於何種原因所終止，殊無關涉。另就黨產條例第4條第2款及其施行細則第2條以觀，實質控制關係之認定，亦不以政黨實際有控制行為為必要。再依國民黨中央行政管理委員會(下稱行管會)諸多函示，原告董事及監察人均

01 係由國民黨所直接發函指派，是原告主張原處分未附具國
02 民黨依公司法支配之事例、未證明國民黨曾依公司法規定
03 直接任免董事會成員云云，顯有誤解。

04 6.原告全部股權皆為國民黨所持有，其董、監事均由國民黨
05 指派，且由董事會行使股東會之職權，綜理全部公司業務
06 之執行。透過此董監事之任免權，達到實質控制原告人
07 事、財務或業務經營之結果，從而所謂經營與所有分離原
08 則，於原告此等由單一法人股東組織之股份有限公司中，
09 並不存在。此外，由「黨營經濟事業的回顧與前瞻」專刊
10 等資料所載，國民黨確為挹注黨務基金，以設立原告為投
11 資手段，由隸屬國民黨之內部單位，專責原告等黨營事業
12 之管理、投資方針之擬定等事宜。據此均可見國民黨對原
13 告確有可支配內部人事安排、財務乃至於業務經營之影響
14 力甚明。又司法院釋字第793號解釋業已宣告黨產條例第8
15 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
16 憲，是被告以原處分認定原告為國民黨附隨組織，踐行轉
17 型正義及政黨公平競爭，具有憲法上重大公益之正當性。

18 7.原告所主張之另案筆錄記載被告該案訴訟代理人之陳述，
19 僅在陳述帛琉大飯店公司之股權縱然形式上部分為原告之
20 子、孫公司所持有，但仍為原告所實質持有及控制之財
21 產，從而如欲處分該股權，自應符合黨產條例第9條第1項
22 但書之規定而已，該案訴訟代理人並未提及原告之子、孫
23 公司是否為附隨組織，原告主張顯有誤解等語。

24 (二)聲明：駁回原告之訴。

25 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
26 第1050000145號公告（見中央投資股份有限公司及欣裕台股
27 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
28 是否應命移轉為國有聽證卷1，下稱聽證卷1，第17至21
29 頁）、系爭聽證紀錄（見中央投資股份有限公司及欣裕台股
30 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
31 是否應命移轉為國有聽證卷2，下稱聽證卷2，第585至637

頁）、被告第5次委員會議紀錄（見中央投資股份有限公司是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1，第462至468頁）及原處分等件在卷可稽，堪認屬實。本件應審究者為：被告依黨產條例第4條第2款等規定，以原處分認定原告為國民黨附隨組織，是否適法？本院判斷如下：

（一）按黨產條例第1條規定：「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，特制定本條例。」第4條規定：「本條例用詞，定義如下：一、政黨：指於中華民國76年7月15日前成立並依動員戡亂時期人民團體法規定備案者。二、附隨組織：指獨立存在而由政黨實質控制其人事、財務或業務經營之法人、團體或機構；曾由政黨實質控制其人事、財務或業務經營，且非以相當對價轉讓而脫離政黨實質控制之法人、團體或機構。三、受託管理人：指受前2款所稱政黨、附隨組織之委託而管理或受讓財產而管理之第三人。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8條第5項規定：「本會得主動調查認定政黨之附隨組織及其受託管理人，……。」第14條規定：「本會依第6條規定所為之處分，或第8條第5項就政黨之附隨組織及其受託管理人認定之處分，應經公開之聽證程序。」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。」

（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，符合黨產條例第4條第1款規定：「政黨：指於中華民國76年7月15日前

成立並依動員戡亂時期人民團體法規定備案者。」之政黨定義，有內政部105年9月2日台內民字第1050433653號函可稽（見調查卷1，第2頁）。次查原告於60年3月9日由國民黨經濟文化委員會籌組成立，股東登記為張心洽、俞國華等12名自然人，實收資本為新臺幣（下同）3500萬元，負責人為張心洽，登記地址為台北市○○○路○段000號6樓（見中央投資股份有限公司是否為社團法人中國國民黨之附隨組織調查卷2-經濟部公司登記卷節錄本，下稱調查卷2，第1至9頁）；又原告於辦理變更登記時，自承上開自然人股東係代表黨股，並非私人所有等情，亦有臺北市政府建設局（61）9.23建一字第26386號函代原告函轉經濟部申請改選董事長等變更登記可參（見調查卷2第9至10頁）。另於77年8月間，原告99%以上股權轉登記為光華投資股份有限公司等法人股東持有（見調查卷2第40頁）。俟83年間國民黨完成社團法人之登記後，光華投資股份有限公司等公司又以捐贈等方式將所持有之原告股權移轉予國民黨，並由國民黨指派代表擔任董事及監察人（見調查卷2第50、51頁）。此核與國民黨黨營事業管理委員會於83年12月間出版之「黨營經濟事業的回顧與前瞻」專刊所述：「過去黨營事業都是借用黨員以個人名義，代表黨出面登記，所以俞國華先生開始成立控股公司，把私人名義下的黨營事業全部交給這些控股公司，以民營公司的型態來營運，這樣一來黨營事業開始逐步走上企業化」等情相符（見中央投資股份有限公司是否為社團法人中國國民黨之附隨組織調查卷3-相關文獻資料，第18頁）。且原告代表人陳樹於105年10月7日系爭聽證程序中亦稱：「當時公司法規定股份有限公司要有7個人，國民黨不是社團法人，只能用個人登記。那人團法允許政黨登記為法人之後，屬於公司的，因為他需要做整併，作為控股公司。股權該屬於國民黨的，就回歸他有法人身分的國民黨」等語（見聽證卷2第608頁）。可見原告於60年成立

01 以來即係國民黨持有之公司組織，張心洽等自然人股東僅
02 係借名登記，原告全數股權所有人實係國民黨。又96年7
03 月以後，國民黨雖將全部股權轉移予黃怡騰等6人，惟依
04 原告向經濟部辦理變更登記時所附股東名簿，備註欄載明
05 「信託」（見調查卷2第146頁），而後該等登記股東陸續
06 變更。復依原告於105年10月5日出具「中央投資股份有限
07 公司及欣裕台股份有限公司就『中央投資股份有限公司及
08 欣裕台股份有限公司是否為社團法人中國國民黨附隨組織
09 及其股權是否應命移轉等聽證程序』之書面意見」，載明
10 略以：「（爭點二、）理由：一、中投公司及欣裕台公司
11 目前之股權持有人中國國民黨，於96年6月，為宣示不再
12 經營營利事業，並為昭公信，將中投公司之全部股權依據
13 信託法規定辦理信託，並登記予數位具有法律與財經專業
14 之社會人士；99年4月，中投公司因資產管理所需分割並
15 設立欣裕台公司，中國國民黨亦同時繼續援例將欣裕台公
16 司全部股權辦理信託，並登記予數位具有法律與財經專業
17 之社會人士。自96年6月以來，股權受託人有所更迭，最
18 近一次變更為104年7月，由陳樹先生等人接任股權受託
19 人，約定信託期間自104年7月1日至105年6月底止，信託
20 期間屆滿後，……股權受託人委由中投公司表示終止信託
21 關係，並已於105年9月6日將信託財產點交予中國國民
22 黨，並於當日完成全部股權變更登記。二、105年6月底信
23 託期滿，因『政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例』
24 立法通過在即，即使中國國民黨早已不再經營營利事業並
25 將中投公司及欣裕台公司之全部股權依據信託法規定，辦
26 理信託並登記予數位具有法律與財經專業之社會人士，但
27 『政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例』之規範業將
28 中投公司及欣裕台公司推定為中國國民黨之附隨組織及中
29 國國民黨不當取得之財產，中投公司及欣裕台公司之全部
30 股權繼續信託已無實益，故委託人中國國民黨與受託人間
31 未展延信託期間，股權受託人陳樹先生等5人並已依信託

01 契約約定，將信託財產（即中投公司及欣裕台公司之全部
02 股權）點交予中國國民黨，並配合辦理財產之變更登記完
03 畢。」等語（見聽證卷1第188、189頁）。據此可知，自9
04 6年以來，不論黃怡騰等人或陳樹等人名下登記之原告股
05 權，均係受國民黨信託而持有，實際所有權人仍為國民
06 黨。再參據原告105年10月28日（105）央投管字第105001
07 00號函稱：「一、本公司之股權登記名義人為社團法人中
08 國國民黨，持有股份數為1,100,000仟股。二、該股權因
09 終止信託之原因，已於105年9月6日完成股權移轉登記程
10 序。」（見調查卷1第259頁）及經濟部公司變更登記資料
11 顯示，原告於105年10月17日辦理變更登記，董事及監察
12 人陳樹等5人持股數均變更為0（見調查卷1第261、262
13 頁），可知原告之股權業已全數過戶回國民黨名下。上情
14 亦為原告所不爭，均堪認屬實。

15 （三）次按關於黨產條例第4條第2款附隨組織之規定，立法理由
16 說明略以：「政黨依人民團體法第47條但書規定得設立分
17 支機構，故分支機構擁有之財產即屬政黨財產之部分，自
18 不待言。惟政黨以捐助或出資之方式控制之營利性或非營
19 利性法人、團體或機構，雖屬獨立存在之組織，但受政黨
20 實質控制，二者有密不可分之關係，應一併納入本條例調
21 查及處理之範圍，以避免藉脫法行為違反政黨政治之平等
22 原則，爰為第2款之定義」等語。又司法院釋字第793號解
23 釋，業已宣告黨產條例第2條、第8條第5項前段、第14條
24 規定及同條例第4條第1、2款全部合憲。就黨產條例第4條
25 第2款附隨組織之規定，認與法律明確性原則、憲法第7條
26 平等原則及第23條比例原則尚無違背。解釋理由並說明：
27 所稱「實質控制其人事、財務或業務經營」一詞，雖屬不
28 確定法律概念，但於我國法制上尚非陌生。實質控制或類
29 似用語之直接或間接控制，不論其文義或規範意旨，均在
30 彰顯控制者與被控制者間存有支配、管領或從屬之密切關
31 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，符合法條文義之解釋，縱無施行細則第2條之規定，由黨產條例第4條第2款之法條文義，亦可得出相同結論。故原告以系爭聽證程序舉行時，黨產條例施行細則尚未公布，被告認定附隨組織之判斷標準不明確云云，質疑聽證程序違法，尚非可採。又依前開規定及說明可知，如政黨得以支配特定法人之人事、財務或業務經營之重要事項，即足認定該法人為政黨之附隨組織。至於政黨或附隨組織之財產是否為不當取得之財產，並非附隨組織認定之要件。是原告主張附隨組織之認定要件，尚應以政黨係藉脫法行為違反自由民主憲政秩序取得財產作為前提，以及原處分違反法律保留原則等節，乃其一己主觀之見解，自不足採。

（四）原告主張其係依法成立、營運，有獨立法人格，獨立之人事、財務及業務自主權限，以及完善之公司治理機能，並經營期間均聘請專業經理人團隊以企業化方式經營；又國民黨於96年間辦理股權信託，全權委託信託受託人管理、經營原告及原告旗下眾多子公司，被告查無國民黨任意終止信託契約、撤換信託受託人，甚或干涉受託人管理信託財產之客觀證據，實難遽以國民黨持有股權，或相關宣傳

01 文書宣稱曾經「參與指導」相關業務，即推論原告遭國民
02 黨控制、侵蝕公司之獨立法人格而藉脫法行為獲取不當財
03 產云云。惟就黨產條例第4條第2款及同條例施行細則第2
04 條規定以觀，實質控制關係之認定，本不以政黨對該組織
05 存有控制其人事、財務或業務經營之實際事例為必要，毋
06 寧只要依國民黨與原告間之關係，足以認定國民黨有實質
07 控制原告人事等重要事項之權限，即為已足。而國民黨持
08 有原告全部股權，換言之，原告為國民黨一人所組織之股
09 份有限公司，依公司法第128條之1之規定，原告之董、監
10 事均由唯一股東即國民黨指派，且由董事會行使股東會之
11 職權，綜理公司業務之執行（公司法第202條參照）。則
12 國民黨既得單獨指派原告之董、監事，當然具有對原告人
13 事、財務或業務經營之實質控制力，並不因是否指派專業
14 的學者、專家組成原告董事會來經營治理原告，而異其結
15 果。再者，國民黨既為原告股權之唯一持有人，要以何種
16 方式管理、經營原告，亦有自主決定之權。其於96年間選
17 擇以將股權辦理信託予受託人管理之方式經營管理原告，
18 亦適足以表徵其確有實質控制原告之權限。復觀諸國民黨
19 行管會101年9月10日101行管財字第262號函（見調查卷2
20 第152頁）、101年10月22日101行管財字第318號函（見同
21 上卷第153頁）、102年2月25日102行管財字第050號函
22 （見同上卷第156頁）、102年8月5日102行管財字第208號
23 函（見同上卷第157頁）、102年7月3日102行管財字第174
24 號函（見同上卷第158頁）、102年10月22日102行管財字
25 第274號函（見同上卷第159頁）等件，亦可見國民黨確有
26 指、改派原告股權之受託人及董事或監察人等事實。此與
27 依信託契約於信託期間係由受託人管理信託財產等情無
28 涉，亦不以國民黨是否有任意終止信託契約、撤換信託受
29 託人，甚或干涉受託人管理信託財產等事實，為認定實質
30 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並不足採。

（五）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，則原告謂被告作成原處分所憑之證據，必須全部經聽證程序云云，尚有誤會。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，即不得以被告未依原告或其他利害關係人申請傳喚證人等情，而主張被告調查程序違法。再者，行政程序法第58條規定：「（第1項）行政機關為使聽證順利進行，認為必要時，得於聽證期日前，舉行預備聽證。……。」亦即是否舉行預備聽證程序，係由行政機關依其掌握之證據及事實複雜程度綜合判斷，而於必要時舉行，屬行政機關裁量範圍。則原告主張被告未經舉行預備聽證即作成原處分，剝奪其陳述意見權利云云，亦屬無據。至關於齊魯公司之財產狀況如何，並非作成原處分所憑之依據，縱使聽證程序主持人即被告前主任委員在聽證程序中詢問齊魯公司財產狀況，也係聽證程序主持人依其職權就程序進行事項所為之決定，難認聽證程序因此而有違法之情形，自亦無須待原告就所詢齊魯公司事項補充意見後，始能作成原處分。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，有被告105年9月20日臺黨產調一字第1050000148號函可稽（見聽證卷1第35頁），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，原告代理人等人亦分別於105年10月21日及同年月24日來會閱覽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）。是原告主張聽證程序剝奪原告適時陳述意見、調查證據及實質辯論之權利，原處分違法云云，亦均不足採。

（六）原告復稱黨產條例第5條第1項、第9條第1項前段及同條例施行細則第2條等規定，亦屬與本件原因事實相關聯且審理時必須適用之法條，惟司法院釋字第793號解釋卻未予解釋，實有聲請補充解釋憲法之必要；並主張原處分僅認定原告及欣裕台公司為國民黨之附隨組織，並未認定原告名下之子、孫公司亦係國民黨之附隨組織，惟被告於另案自承其認定原告及全部子、孫公司均受國民黨實質控制，故原處分之效力擴及於原告及全部子、孫公司，就此部分未給予子、孫公司陳述及辯論之機會，故本件訴訟關係及爭點之審理有尚未明晰之處，有再開準備程序及傳喚證人以釐清轉型正義及附隨組織法制之內涵之必要云云。惟本案所涉主要爭點為原處分認定原告為國民黨之附隨組織是否合法，而原處分對此主要適用之法條為黨產條例第4條第2款及同條例施行細則第2條等規定，並無適用同條例第5條第1項及第9條第1項前段規定。又司法院釋字第793號解釋文及理由書業已闡釋黨產條例第4條第2款就附隨組織之規定，並無違反法律明確性原則在案，已如前述。是原告主張黨產條例第5條第1項、第9條第1項前段等規定係屬本件原因事實相關聯且審理時必須適用之法條，有聲請補充解釋憲法及傳喚證人調查之必要云云，尚有誤會。另

01 外，原處分認定原告為國民黨之附隨組織，並未就原告全
02 部子、孫公司為附隨組織之認定，此觀原處分之主文、事
03 實及理由即明，自亦無就此部分再予調查之必要。

04 (七) 至原告主張被告所屬委員立場偏頗，違反行政程序法迴避
05 制度之規定，且原告就駁回申請迴避已向行政院請求覆
06 決，在覆決決定作成前被告應停止行政程序，原處分之程
07 序顯有瑕疵云云。惟被告係合議制委員會，於作成行政處
08 分前，仍須由被告就該事件調查後，提出相關資料與報
09 告，並經委員會討論，始得作成決議。個別委員於媒體之
10 發言內容或意見表示，尚不得謂係執行職務有偏頗之虞之
11 具體事實。況原告於105年10月14日提出迴避之申請，業
12 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
13 (見調查卷1第470至474頁)，並以105年10月21日臺黨產
14 調一字第1050000622號函通知原告(見調查卷1第290
15 頁)。又參行政程序法第33條第4項規定：「被申請迴避
16 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
17 前，應停止行政程序。」而非於上級機關作成覆決決定前
18 不得參與行政程序。是原告申請迴避既經被告駁回，被告
19 經105年11月1日第5次委員會之討論後，決議認定原告為
20 國民黨之附隨組織，與前揭行政程序法規定並無不符，原
21 告主張亦不足採。

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

25 七、本件事證已臻明確，原告請求再開準備程序並傳喚證人董保
26 城教授，以釐清轉型正義及附隨組織法制之內涵等節，核無
27 必要；另兩造其餘主張及陳述，於判決結果亦不生影響，不
28 再逐一論列，均附此敘明。

29 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
30 前段，判決如主文。

31 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

01

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