

臺北高等行政法院判決

109年度訴字第519號

111年10月6日辯論終結

原告 中華民國婦女聯合會

代表人 雷倩（主任委員）

訴訟代理人 林繼恆 律師

複代理人 萬哲源 律師

訴訟代理人 陳昶安 律師

李宜光 律師

被告 內政部

代表人 徐國勇（部長）

訴訟代理人 翁國彥 律師

林旭峰 律師

上列當事人間政黨法事件，原告不服行政院中華民國109年3月5日院臺訴字第1090165629號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

訴願決定及原處分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

原告未辦理法人登記，前經被告依人民團體法立案登記為全國性政治團體，嗣因未於政黨法施行後2年之期限內（即民國108年12月7日前）完成轉換政黨程序，被告乃以108年12月24日台內民字第10802259272號函限期原告於文到4個月內修正章程並轉換為政黨（於108年12月26日送達，下稱系爭函或原處分）。原告不服，提起訴願，經行政院以109年3月5日院臺訴字第1090165629號訴願決定書決定訴願不受理（下稱訴願決定），原告仍不服，於是提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

- 01 1.依政黨法第43條規定，原處分之存在對被告嗣後依政黨法第
02 43條第2項後段，以109年4月27日台內民字第1090223116號
03 函廢止原告立案，爾後不得再以相同名稱活動，並命於109
04 年5月11日前向被告辦理清算人就任申請事宜（下稱廢止立
05 案處分）具有構成要件效力，且二者為不同規制內容之處
06 分，無法相互取代，如原處分經行政法院認定違法撤銷，廢
07 止立案處分即失所附麗，故原告先位聲明訴請撤銷原處分，
08 仍有權利保護必要。縱認本件有行政訴訟法第196條第2項規
09 定之適用，然因原處分屬廢止立案處分之前提構成要件，如
10 原處分違法，依違法性承繼理論，其後之廢止立案處分亦屬
11 違法，原告有即受確認判決之法律上利益，核與行政訴訟法
12 第6條規定相符，則原告備位聲明訴請確認原處分違法，亦
13 有權利保護必要。
- 14 2.訴願程序為行政機關之自我審查程序，目的在保障人民程序
15 上權益，本件訴願機關即行政院誤認原處分之性質為觀念通
16 知，並未針對原處分之合理性、合目的性及妥當性為任何實
17 質審查，即逕為不受理決定，為保障原告之審級利益，自應
18 撤銷訴願決定並發回訴願機關重為實體決定。
- 19 3.依現行人民團體法規定，人民本有組織非政黨之政治團體以
20 表達政治性意見之基本權利與結社自由。但原處分所適用之
21 政黨法第43條第2項規定（下稱系爭規定），所有政治團體
22 在政黨法施行後2年內依本法規定修正而不遵從或經修正後
23 仍不符規定者，得廢止其立案，進而解散清算，實質上已不
24 容許人民依人民團體法成立或存續政黨以外之政治團體。顯
25 見原處分賦予限期修改章程之強制效果，未保障原告社團種
26 類選擇自由，已導致原告無自主決定存續自由之空間，不但
27 違反人民團體法，亦有失比例原則、違反法律禁止真正溯及
28 既往原則，及憲法上權力分立原則，更侵害原告受憲法第11
29 條、第14條及第15條所保障之意見表達自由、集會結社自由
30 及財產權。

01 4.縱認政黨法第32條、系爭規定、第43條第3項規定可作「合
02 憲性解釋」，而依合憲性及合目的性解釋之方法，即應將
03 「非參選型政治團體」排除於系爭規定之適用對象外。則原
04 告向來無意推薦人選競選公職或領取政黨補助，自始即非政
05 黨法所欲規範之對象，依人民團體法規定仍可合法存續，被
06 告未察上情為合理之區別對待，又漠視原告一再表達並無轉
07 換為政黨之意願，及所提出願捐助成立財團法人轉型為公益
08 基金會之訴求，即率以原處分命原告限期修改章程轉換為政
09 黨，否則即應廢止立案並消滅，顯有違平等原則、誠實信用
10 原則及比例原則，亦有裁量怠惰及裁量濫用之違法。

11 (二)聲明：

12 1.先位聲明：

13 訴願決定及原處分均撤銷。

14 2.備位聲明：

15 確認原處分為違法。

16 三、被告答辯及聲明：

17 (一)答辯要旨：

18 1.原處分之主內容，係請原告限期依系爭規定後段完成補
19 正，其對原告具有法律效果之處分內容為「若未限期完成，
20 將依法廢止立案」，此正是被告嗣後正式作成廢止立案處分
21 之法律效果。故被告嗣後所為之廢止立案處分，其處分及規
22 制內容業已取代原處分，發生具有拘束力之新法律效果，原
23 處分之舊法律效果則被在後之廢止立案處分所完全取代，即
24 應認原處分事實上已經執行完畢而消滅，對原告不再有規制
25 效力，亦無回復原狀之可能，是原告先位聲明訴請撤銷原處
26 分，顯然欠缺權利保護必要，亦不符起訴之形式要件，應予
27 裁定駁回。

28 2.依行政訴訟法第4條規定及相關法理，撤銷訴訟之實體判決
29 要件，僅需「經訴願而無結果」即可，亦即只要「先經訴願
30 程序」且「訴願人不服訴願結果」即滿足該實體判決要件，
31 而得直接為本案判決，向不以訴願程序所作成之決定究為

「不受理決定」、「無理由決定」或根本「未為決定」為是否具備實體判決要件之判斷因素。原告既已針對原處分踐行訴願先行程序，縱認原告先位聲明具備實體判決要件，然無論訴願決定結果為何，均不影響行政法院針對原處分合法性進行審查與判斷，亦不生損及原告訴願審級利益之問題。況且，原處分依據之系爭規定，其所規範之構成要件事實係針對所有「政黨法施行2年後未依法修正之政治團體」，亦即各政治團體只要符合本條件，均必須適用系爭規定，由主管機關即被告作成限期命各政治團體修正章程轉換為政黨之處分，系爭規定並未給予被告不同處置手段予以選擇，是被告並無任何選擇裁量空間，原處分亦屬羈束處分性質，並無發回訴願機關之餘地。

3.系爭規定之規範模式，涉及立法者在人民團體法制政策規劃中所享有之立法形成自由，依據立法院制定政黨法之相關紀錄顯示，立法者係考量政治團體此種介於社會團體與政黨間之制度定位，為我國解嚴初期特殊政治背景妥協下之產物，於民主轉型後之今日已無存在必要，未來之社團制度規劃，應使政治團體此類中間態樣退場，並澈底將社會團體與政黨分流，各自適用專法。是以，系爭規定之立法目的，在於健全政黨政治、完善人民團體法制，確保政治獻金用於政治活動，自屬重要之公共利益，且已給予政治團體2年之過渡期後，始限期命修正。倘若人民無意參與選舉，僅欲藉由成立團體以凝聚特定政治意志，本可選擇成立以弘揚、推動特定議題為宗旨之社會團體或其他財團法人，達成其發表政治性言論、凝聚政治意志之目的；縱使無法成立政治團體，亦不影響人民行使表意自由、發表政治性言論、參與政治討論之空間。原告自行創設「參選政治團體」及「非參選政治團體」等分類，顯屬錯誤解讀政黨法第43條之立法理由，並曲解人民團體法第45條及政黨法第43條規定之文義，欠缺實證法基礎，不足採取。原處分適用之系爭規定，並未違反比例

01 原則，亦未侵害憲法所保障人民之意見表達自由、集會結社
02 自由及財產權。

03 4.無論是政治團體依據系爭規定轉換為政黨，抑或是政治團體
04 於系爭規定期限屆至前，轉型為其他人民團體類型，皆為
05 「另行成立新團體」及「舊有政治團體消滅」，此二團體間
06 並不具備同一性，且此一作法為被告歷來一體適用於所有人民
07 團體，並非針對政黨法施行後或是原告所獨創。系爭規定
08 既已明確設定適用該規定之各項要件，包括「在本法施行前
09 已依人民團體法立案之政治團體」、「應於政黨法施行後2
10 年內修正章程轉換為政黨」及「屆期未修正」，本件原告既
11 已完全合致上開要件，系爭規定又未賦予被告採取其他處置
12 手段之選擇，則被告在系爭規定之羈束下，僅能對原告作成
13 命限期修正之原處分，以追求政黨法立法目的之達成，故原
14 處分亦無原告所指違反平等原則，及裁量怠惰、裁量濫用之
15 違法。至於原告捐助成立財團法人一事有所延宕，係原告內
16 部意見嚴重分歧、未能及時作成決議所致，無法歸責於被
17 告，且原告能否成立「財團法人中華民國婦女聯合會新世紀
18 基金會」（下稱新世紀基金會），准否權限在衛生福利部
19 （下稱衛福部），而非被告，原告以衛福部不予許可其成立
20 新世紀基金會為由，轉而主張被告從中阻撓，違反誠信原
21 則，亦乏所據。

22 (二)聲明：

23 原告之訴駁回。

24 四、爭點：

25 (一)系爭函之性質為何？

26 (二)本件正確之訴訟類型為何？

27 (三)原告是否為系爭規定所規範之對象？

28 (四)原處分是否違反權力分立原則、比例原則、平等原則、法律
29 不溯及既往原則、誠實信用原則，及有裁量怠惰、裁量濫用
30 之違法？

31 五、本院的判斷：

01 (一)前提事實：

02 上開爭訟概要欄所述之事實，為兩造所不爭執，並有原告之
03 立案證書（本院卷二甲證41、42）、原處分及送達證書（本
04 院卷一第49-50頁、本院卷五第123頁）、訴願決定（本院卷
05 一第51-56頁）可查，堪信為真。

06 (二)系爭函之性質應為行政處分：

07 1.所謂行政處分，依訴願法第3條第1項及行政程序法第92條第
08 1項規定，係指中央或地方行政機關就公法上具體事件所為
09 之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行
10 政行為而言。

11 2.106年12月6日公布施行之政黨法第2條規定：「本法所稱主
12 管機關為內政部。」系爭規定：「本法施行前已依人民團體
13 法立案之政治團體，應於本法施行後2年內依本法規定修正
14 章程轉換為政黨；屆期未修正者，經主管機關限期修正而不
15 遵從或經修正後仍不符規定者，得廢止其立案。」準此，被
16 告得依系爭規定後段廢止政治團體之立案者，須該政治團體
17 已違反系爭規定後段限期修正之公法上義務為前提，若無此
18 前提，即無廢止其立案之餘地。

19 3.揆諸系爭函之主旨，載以：「請貴團體（即原告）依政黨法
20 第43條第2項規定，於文到4個月內完成章程修正並轉換為政
21 黨，屆期未辦理者，本部（即被告）將依同條規定廢止立
22 案……」等語，又於說明內載明：「一、政黨法（以下簡稱
23 本法）業於106年12月6日公布施行，按本法第43條第2項規
24 定，本法施行前已依人民團體法立案之政治團體，應於本法
25 施行後2年內（即108年12月7日前）依本法規定修正章程轉換
26 為政黨；屆期未修正者，經本部限期修正而不遵從或經修正
27 後仍不符規定者，得廢止立案。……二、……貴團體已逾法
28 定期限仍未辦理上開事宜，本部爰依本法第43條第2項規定
29 給予4個月補正期限，請貴團體於收受本文起4個月內，依人
30 民團體法召開會員大會或會員代表大會決議轉換為政黨，並
31 依本法第7條規定召集100人以上黨員舉行政黨成立大會，於

會中通過章程及辦理選任人員選舉作業後，將相關會議紀錄、章程及選任人員名冊報部辦理政黨備案事宜，如屆期未修正或經修正後仍不符規定者，本部即依法廢止立案。」等語（本院卷一第49-50頁）。足見系爭函係被告以政黨法主管機關之名義具文通知處分相對人即原告，敘明原告為政黨法施行前已依人民團體法立案之政治團體，未履行系爭規定前段所定於該法施行後2年內修正章程轉換為政黨之義務，爰依系爭規定後段再給予4個月之補正期限，如屆期仍未辦理，被告將依系爭規定後段廢止其立案等意旨，顯已發生課予原告「應於主管機關即被告所定4個月期限內，辦理依人民團體法召開會員大會或會員代表大會決議轉換為政黨，修正章程轉換為政黨，並報被告辦理政黨備查等補正程序」之公法上義務，如原告逾限未補正，則被告後續將依系爭規定後段作成廢止其立案之處分，實已對原告之權利義務產生規制效力，並對外發生法律效果，難謂非行政處分，自得為行政爭訟之標的。訴願決定以系爭函僅屬單純之事實敘述及理由說明，並不因而生法律上之效果，認其非行政處分，而為訴願不受理之決定即有違誤。惟原告既已循序提起行政訴訟，行政法院即得審查系爭函即原處分之合法性，基於法院應本於職權調查義務及訴訟經濟之考量，自無撤銷訴願決定，由訴願機關另為實體決定之實益（最高行政法院109年度判字第486號判決意旨參照），先予敘明。

(三)原告先位聲明提起撤銷訴訟，其訴訟種類應屬正確：

- 1.提起行政訴訟法第4條第1項之撤銷訴訟，必須以行政處分存在為前提；行政處分雖已執行完畢，而處分之規制效力仍在或有回復原狀之可能者，自難謂行政處分已消滅，而不得以撤銷訴訟為救濟（最高行政法院98年度判字第290號判決意旨參照）。
- 2.本件被告以原處分命原告限期修正章程，並因原告屆期未辦理，遂另以廢止立案處分廢止其政治團體之立案。雖原處分業因限期經過，復因被告已作成廢止原告立案之處分，而已

01 執行完畢，惟原處分命原告限期修正章程，而原告屆期未修
02 正章程之狀態仍持續，原處分之規制效力猶在，並為被告作
03 成廢止立案處分之基礎，亦即原處分為廢止立案處分之前提
04 處分。是原告提起撤銷訴訟以為救濟，其訴訟類型之選擇無
05 誤。被告抗辯廢止立案處分及規制內容業已取代原處分，發
06 生具有拘束力之新法律效果，原處分事實上已經執行完畢而
07 消滅，對原告不再有規制效力，亦無回復原狀之可能，而認
08 其先位訴訟欠缺權利保護必要等語，並不可採。故原告先位
09 聲明提起撤銷訴訟，訴請本院撤銷原處分，仍具實益，其訴
10 訟種類應屬正確，無變更為確認處分違法訴訟之必要，亦先
11 予說明。

12 (四)原告並非系爭規定所規範之對象：

13 1.系爭規定之規範對象應採合憲性限縮解釋，限於其性質為人
14 民團體法第45條第2款所定義政黨之政治團體：

15 (1)政黨法第43條第2項、第3項規定：「（第2項）本法施行前
16 已依人民團體法立案之政治團體，應於本法施行後2年內依
17 本法規定修正章程轉換為政黨；屆期未修正者，經主管機關
18 限期修正而不遵從或經修正後仍不符規定者，得廢止其立
19 案。（第3項）前項經廢止立案之政治團體，應予解散，其
20 財產之清算，依本法第32條規定辦理。」第32條規定：
21 「（第1項）未經法人登記之政黨解散或廢止備案後，其財
22 產之清算，應依章程、黨員大會或黨員代表大會決議辦理。
23 章程未規定、黨員大會或黨員代表大會無法召開時，由主管
24 機關選任清算人，並準用民法清算之規定。（第2項）政黨
25 財產清算後，如有賸餘者，其賸餘之財產歸屬國庫。」準
26 此，其會員基於憲法所賦予之結社自由所成立，並經被告依
27 人民團體法許可立案之政治性團體，倘經被告依系爭規定後
28 段命限期修正，如不遵從或經修正後仍不符規定者，被告即
29 可依系爭規定後段廢止該政治團體之立案，並自處分送達於
30 該政治團體時起，即刻發生形成及誠命效力，且依政黨法第
31 43條第3項規定，應予解散而必須進入清算程序，財產清算

如有賸餘，歸屬國庫，將導致該政治團體消滅，其會員透過結社而溝通理念，凝聚群體能量，經由公共參與經濟、社會及政治事務，而發揚其價值之可能，亦將因而無從實現。

(2) 憲法第14條規定人民有結社之自由，旨在保障人民為特定目的，以共同之意思組成團體並參與其活動之權利，並確保團體之存續、內部組織與事務之自主決定及對外活動之自由等。結社自由除保障人民得以團體之形式發展個人人格外，更有促使具公民意識之人民，組成團體以積極參與經濟、社會及政治等事務之功能。結社自由不僅保障人民得自由選定結社目的以集結成社、參與或不參與結社團體之組成與相關事務，並保障由個別人民集合而成之結社團體就其本身之形成、存續、命名及與結社相關活動之推展免於受不法之限制。結社團體於此保障下得依多數決之整體意志，自主決定包括名稱選用在內之各種結社相關之事務，並以有組織之形式，表達符合其團體組成目的之理念（司法院釋字第644號、479號解釋理由書參照）。

(3) 以目前人民團體法第4條第3款：「人民團體分為左列三種：……三、政治團體。」第44條：「政治團體係以共同民主政治理念，協助形成國民政治意志，促進國民政治參與為目的，由中華民國國民組成之團體。」第45條：「符合左列規定之一者為政黨：一、全國性政治團體以推薦候選人參加公職人員選舉為目的，依本法規定設立政黨，並報請中央主管機關備案者。二、已立案之全國性政治團體，以推薦候選人參加公職人員選舉為目的者。」第49條：「政治團體應依據民主原則組織與運作，其選任職員之職稱、名額、任期、選任、解任、會議及經費等事項，於其章程中另定之。」第51條：「政治團體不得收受外國團體、法人、個人或主要成員為外國人之團體、法人之捐助。」第52條：「（第1項）內政部設政黨審議委員會審議政黨處分事件。（第2項）政黨審議委員會由社會公正人士組成，其具有同一黨籍者，不得超過委員總額2分之1；其組織由內政部定之。」等規定之規

01 範體系觀之，政黨固為政治團體之一環，惟所有政治團體未
02 必均屬政黨，且政黨與政治團體最大之差異，在於是否以推
03 薦候選人參加公職人員選舉為其團體之目的。因此依現行人
04 民團體法規定，人民本有組織非政黨之政治團體以表達政治
05 性意見之基本權利與結社自由。人民團體若對其團體無自主
06 決定存續之自由，其自主決定事務之特性將無從貫徹。

07 (4)政黨法第1條規定：「為建立政黨公平競爭環境，確保政黨
08 之組織及運作符合民主原則，以健全政黨政治，特制定本
09 法。」第3條規定：「本法所稱政黨，指由中華民國國民組
10 成，以共同政治理念，維護自由民主憲政秩序，協助形成國
11 民政治意志，推薦候選人參加公職人員選舉之團體。」故所
12 謂政黨係協助國民凝聚共同理念及政治意志，推選成員參加
13 公職人員選舉，促進國民行使主權，以落實間接民主之國民
14 團體。而政黨法僅於第45條規定：「公職人員選舉罷免法第
15 43條第6項及人民團體法有關政黨之規定，自本法施行日
16 起，不再適用。」因此，於人民團體法廢止或修正刪除該法
17 第9章有關政治團體之規定前，特別是前引人民團體法第4條
18 第3款、第44條、第49條、第51條、第52條等規定在未修正
19 或刪除前，在法之體系正義上，尚無法認定政黨法有消滅政
20 黨法施行前後所有政治團體之規範作用。換言之，根據政黨
21 法所有規定，尚無法認定於政黨法公布施行後，除符合系爭
22 規定規範對象之政治團體，應於政黨法施行後2年內依政黨
23 法規定修正章程轉換為政黨；屆期未修正者，經主管機關即
24 被告限期修正而不遵從或經修正後仍不符規定者，得廢止其
25 立案外，即不容許人民依據人民團體法成立或存續任何類型
26 之政治團體。

27 (5)依系爭規定之字義，系爭規定之規範對象雖涵蓋政黨法施行
28 前已依人民團體法立案之所有類型的政治團體。惟：

29 ①揆之政黨法第43條之立法理由僅記載：「鑑於本法施行前，
30 已依人民團體法備案之政黨，其組織、章程及相關事項或有
31 與本法規定不符者，爰明定其應於一定期限內補正及屆期未

01 補正或補正後仍不符規定者之處理，使其有過渡期間予以調
02 整，俾符本法立法宗旨。」

- 03 ②經查閱立法院106年5月24、25日第9屆第3會期內政、司法及
04 法制委員會第1次聯席會議紀錄（立法院公報第106卷第65期
05 第189-216、309-310頁，本院卷四被證40、41）、立法院第
06 9屆第1會期第1次會議議案關係文書及第9屆第4期第8次會議
07 議案關係文書（本院卷一被證14）結果，上開立法理由原為
08 當時行政院函請立法院審議政黨法草案第44條（僅有現行政
09 黨法第43條第1項規定）之立法理由，嗣葉部長俊榮（時任
10 被告部長）於106年5月24日至立法院第9屆第3會期內政、司
11 法及法制委員會第1次聯席會議說明政黨法草案時表示：
12 「……有關政黨定義裡面跟政治團體之間的關係，在此簡單
13 說明其背景……全世界大部分的國家並沒有律定一個叫做
14 『政治團體』這種團體，為什麼我們會有一個『政治團
15 體』？那是因為我們原來是黨禁，關於非常時期人民團體組
16 織法，在這部最早期的法律裡面，基本上沒有對於政黨或是
17 所謂的政治團體的運作有所規範，後來因為開始成立政黨、
18 民主進步黨成立、開始有政黨政治的運作之後，必須要有法
19 律依據，究竟要放在哪裡呢？於是就把非常時期人民團體組
20 織法改為動員戡亂時期人民團體法，為了放入政黨，但是又
21 不方便只講政黨，所以就弄了一個名詞叫做『政治團體』，
22 廣義的政治團體就包括政黨跟其他不是用政黨的形式來參與
23 政治上的論述或行動的團體。我要跟各位報告，現在的人民
24 團體法有保留這樣的精神，像第45條就有規定政黨的部分，
25 第9章章名是政治團體，政治團體裡面包括政黨，相關條文
26 規定：『全國性政治團體以推薦候選人參加公職人員選舉為
27 目的』，所以現在這個政黨法所規定以參加公職人員選舉為
28 精神的部分，這都是延續的，並不是新的規定……。至於政
29 治團體的部分，未來我們該怎麼處理？正因為長期以來我們
30 並沒有訂定政黨法，在政黨政治開始的時候、民主進步黨成
31 立、開始有政黨政治的時候，當時就有呼聲要訂定政黨法，

01 但後來並沒有訂定，而是用一種比較迂迴的方式，在人民團
02 體法裡面創造了政治團體，在那裡面內包政黨，以這樣的方
03 式來處理。我們現在面對這樣結構性的問題，要去處理政黨
04 的經營環境，在訂定政黨法的過程中，我們當然認為未來只
05 要是政治團體，應該就是政黨才對，如果要選擇參與政治、
06 成為團體，然後要享受包括政治獻金或是選舉的補助等等因
07 為政黨才有的部分，那他當然是成為政黨會比較適合，如果
08 他根本不想參與選舉，有其他想要成為的團體，不管他是對
09 公共政策議題的關心或是各方面等等，其實他成立任何社會
10 團體都沒有問題，這本來就是他的自由。若成為政黨，因為
11 有政治獻金、選舉的補助以及其他政治上的規範，所以我們
12 在這個政黨法裡面就要把它詳細規範清楚，對於未來的政治
13 團體，應該要有成為政黨或是退場的機制，如此一來，對於
14 臺灣長期以來各種人民團體包括政黨、職業團體的分類、運
15 作、法制的整備有非常重要的意義。……」「目前政治團體
16 在人團法就有規定了，所以沒有變更之前，還是按照人團法
17 之規定，現在人團法還是有效的法律，以後就是透過政黨法
18 及社會團體法的訂定，只要這2部法律訂定之後，人團法就
19 可以走入歷史，這樣整個形貌就會慢慢建立起來，所以所謂
20 的政治團體、在臺灣很特殊的政治團體就應該是政黨，而一
21 般其他不管是關懷公共政策或是研究性質等等就是社會團
22 體，另外，職業團體就歸職業團體，未來整個團體的法制規
23 範就上軌道了……」等語，賴立法委員瑞隆接著說：「這樣
24 聽起來是非常清楚的。本席所提修正動議第44條第2項有提
25 及，本法施行前已依人民團體法立案之政治團體，應於2年
26 內轉換為政黨，並適用前項規定；屆期廢止其立案許可。這
27 樣規定的目的是讓未來這個政治團體的部分做了更清楚的釐
28 定，也就是說，如果你要走入政黨，2年內必須轉換為政
29 黨，如果沒有完成轉換的話，未來政治團體就是回歸到社會
30 團體的規定，這樣有助於讓過去的紛爭儘速釐清。」葉部長
31 俊榮隨後亦表示：「……在方向上，我們也認同該才賴委員

01 瑞隆所提的那個方向，在討論的過程中，可能也要處理政治
02 團體的部分，在後面的條文裡面，可能要把這部分當成要處
03 理的議題之一，我們也同意這樣的處理方向，可能不是只有
04 定義的部分，也包括方才所提的銜接，即政黨法通過後政治
05 團體的銜接……」等語（本院卷四第480-481頁）。而被告
06 旋於次日立法院同會期內政、司法及法制委員會第1次聯席
07 會議繼續審議政黨法草案時，就行政院版政黨法草案第44條
08 提出建議修正條文，增訂第2項及第3項（即現行政黨法第43
09 條第2項、第3項）規定，林司長清淇（時任被告民政司司
10 長）並於會議中說明：「第44條主要針對施行前已成立的政治
11 團體，因為現在人團法政治團體的概念既有政治團體，又有
12 政黨，我們希望修法後能把政治團體整個納入政黨，所以
13 我們的修正動議提到，第1項是原有政黨不符規定者，應於
14 本法施行後2年內依本法規定補正；第2項是對於之前已成立
15 的政治團體要轉換為政黨，如未轉換，我們會催告，如果他
16 還是不轉換的話，我們可以廢止其立案。至於廢止立案的部
17 分，我們後續會有財產處分清算的規定。」經立法委員討
18 論，賴委員瑞隆並表態支持修正後之行政院版後，主席隨即
19 裁示依照被告上開所提修正條文草案通過（本院卷四第48
20 3、484頁）。

- 21 ③參以立法院內政委員會100年5月16日會議紀錄（立法院公報
22 第100卷第44期第197頁，本院卷二甲證49、本院卷五第125
23 頁）之記載，當時江部長宜樺（時任被告部長）針對吳立法
24 委員育昇詢及未來政黨法是否規範政治性團體，及政治團體
25 如何轉換成政黨，是否由政治團體主動表達等問題時，亦明
26 確回答：「政黨法只管政黨，有些團體雖然有政治屬性，但
27 本身並不想成為政黨，依目前人民團體的自主決策原則，政
28 府不能強迫其轉型成政黨。因為轉型為政黨有政黨該做的
29 事情，如推出候選人、競選等，這些是政黨存在的主要目標，
30 有些人民團體雖然主張某些政治意見、宗旨，但不想真正的
31 參與選舉，這種人民團體在人民團體法中仍然屬於政治性團

體。」及「對，我們不能強迫一個團體一定要變成政黨，如果它有意願也符合門檻的話就可以轉換成政黨。」

- ④由前述被告前部長江宜樺及葉俊榮針對政黨法關於人民團體法中政治團體規範的說明，以及系爭規定之提案緣由及討論過程可知，政黨法本以參與政治並推薦候選人參加公職人員選舉之政治團體為規範對象，政黨法第43條之立法目的，並非立法者欲藉由政黨法強迫依人民團體法立案之所有類型的政治團體均轉換成政黨，否則即予以解散消滅，而是欲藉由政黨法、社會團體法及職業團體法（後2部法律目前尚未完成立法程序）三部專法之制訂，以及政治團體退場機制之建立，整備並健全人民團體之法制。其中，政黨法第43條之規定，係為釐定過去立法者因歷史因素，於人民團體法中就政治團體所採取政黨及以非政黨形式參與政治論述或行動之團體的模糊定義與分類，而將原符合人民團體法第45條第1款、第2款政黨定義之全國性政治團體，亦即其性質本為政黨之政治團體均納入政黨法之規範，並分別給予政黨法施行後2年之過渡期間，使有意願也符合政黨門檻之政治團體，有充裕之時間調整其組織、章程及相關事項與政黨法規定不符部分，以確保其將來政黨之組織及運作符合民主原則；如屆期未補正或修正，則由政黨法之主管機關即被告啟動退場機制，先命限期改正，若仍不遵從，或是經改正後仍不符政黨法規定者，廢止其備案，使其正式退場，以健全我國政黨政治。此由被告所陳報政黨法施行前已依人民團體法立案之政治團體中，「中華愛國同心會」、「安定力量」、「中國統一聯盟」、「道政聯盟」、「商工統一促進會」、「夏潮聯合會」已於政黨法施行後之2年過渡期間，或被告以108年12月24日限期改正函給予之4個月期限內，自行決議轉換為政黨時，被告之處理方式為函復准許後，後續未再廢止其等原立案之政治團體立案（本院卷二第93-94頁、被證16）；另「中華黃埔四海同心會」自行決議成立全國性社會團體，被告之處理方式則為函請其依人民團體法另案向被告申請成

立社會團體，原政治團體仍應踐行決議解散程序並報被告，嗣該會向被告遞交「全國性社會團體申請書及相關資料」，申請立案成立社會團體「中華黃埔會」獲准，「中華黃埔四海同心會」則因未自行決議解散，後續即由被告廢止其政治團體之立案（本院卷二第222、被證17-19），亦可佐證並解釋政治團體適用系爭規定轉換為政黨時，其組織及財產之同一性之所以能維持不變，係因其性質本為政黨所使然。

⑤是以，如於政黨法施行後，其性質原非人民團體法第45條所定義政黨之政治團體，亦無意願轉型為推薦候選人參加公職人員選舉之政黨者，因其本非政黨法所欲規範之對象，且於人民團體法廢止或修正刪除該法第9章有關政治團體之規定前，即仍得依前述現行有效之人民團體法規定，繼續享有組織為非政黨之政治團體以表達政治性意見之基本權利與結社自由，而得以原有政治團體之形式繼續存續。準此，系爭規定所稱「政治團體」之文義，適用於原告此種自始即不屬人民團體法第45條所定義之政黨，又一再明確向被告表達無意願轉型為政黨之政治團體（詳後述）之情形時，確有規範過度之法律漏洞存在，自應依人民團體法、政黨法及系爭規定之規範體系與規範目的，為合憲性限縮解釋，而將原告排除於系爭規定之適用對象以外。

2.原告政治團體之性質自始即不屬人民團體法第45條所定義之政黨：

(1)原告組織及會銜之沿革：

①「中華婦女反共抗俄聯合會」係依非常時期人民團體組織法向被告申請組織成立之人民團體，經被告以39年4月15日台內社字第777489號函核准，於39年4月17日成立（本院卷一第533-535頁、本院卷二甲證39），嗣於53年8月24日更名為「中華婦女反共聯合會」，並報請被告准予備案（本院卷二甲證50）。

②「中華婦女反共聯合會」以79年1月25日（79）運大組字第250號函檢附政治團體立案申請書、章程、負責人名冊及會員

名冊，向被告申請依動員戡亂時期人民團體法規定登記立案為政治團體，經被告以79年2月8日台（79）內民字第777489號函准予立案，並於79年2月間發給政治證字第006號中華民國政治團體立案證書及圖記，立案證書記載成立日期為「39年4月17日」（本院卷一第537-552頁、本院卷二甲證41）。

- ③「中華婦女反共聯合會」於85年9月11日召開臨時會員代表大會，修正會銜為「中華民國婦女聯合會」（即現名）及修改章程，並以85年9月18日（85）婦聯組字第373號函向被告申請核備，並發給新圖記，經被告以85年10月11日台（85）內民字第8506425號函同意備查，且於85年10月間獲換發更名後之圖記及立案證書，立案證書同記載成立日期為「39年4月17日」（本院卷一第553-566頁、本院卷二甲證42）。

(2)原告歷年章程關於其成立宗旨之規定：

- ①「中華婦女反共抗俄聯合會章程」第2條規定：「本會以聯合抱持反共抗俄同一意志之各界婦女團結奮鬥，共同努力實現三民主義，爭取國家民族自由與幸福為宗旨。」（本院卷二甲證40）。

- ②原告於79年1月25日政治團體立案申請書所附之「中華婦女反共聯合會章程」第3條規定：「本會宗旨以信仰三民主義，聯合反共同一意志之中華各界婦女，擁護政府貫徹三民主義，推翻共產暴虐專政，拯救大陸同胞統一中國。」（本院卷一第551頁、被證13），83年4月28日及85年6月26日會員代表大會修正通過之章程第3條均維持上開規定內容（本院卷二甲證44、48）。

- ③原告獲被告89年5月11日台（89）內民字第8969033號函同意備查之「中華民國婦女聯合會章程」第3條規定：「本會宗旨以信仰三民主義，聯合志同道合中華各界婦女，擁護政府貫徹三民主義，造福軍民，全力為國家社會服務。」（本院卷二甲證45）。嗣原告於85年9月11日臨時會員代表大會修正會銜為「中華民國婦女聯合會」及修正新章程，新章程第3條同上規定（本院卷一第557頁）。

01 ④原告於94年6月15日修正之「中華民國婦女聯合會章程」第3
02 條規定：「本會以聯合中華各界婦女，信奉三民主義，效忠
03 中華民國，增進國軍福利，服務國家社會為宗旨。」，並以
04 94年7月1日（94）婦聯組字第070號函報請被告核備，並獲
05 被告94年7月8日台（89）內民字第0940006063號函同意備查
06 （本院卷一第579-586頁、本院卷二甲證46）。原告108年10
07 月16日會員代表大會通過，並獲被告108年10月24日台內民
08 字第1080066450號函同意備查之現行「中華民國婦女聯合會
09 章程」第3條與上開規定相同（本院卷一第589頁、本院卷二
10 甲證47）。

11 (3)原告自39年4月17日成立迄今，其會務向以敬軍、愛軍、勞
12 軍、照顧貧病孤苦，從事慈善公益事業等國家社會服務為主
13 要工作（甲證6-9、本院卷二第533頁），並先後於45年4月
14 捐助成立以收容因公殉職軍警遺孤及社會貧苦無依兒童，使
15 其成為健全國民為宗旨之「財團法人臺北市私立華興育幼
16 院」（本院卷二第499-505頁）、於82年2月17日捐助成立以
17 關愛社會、重視文化、熱心教育、照顧婦女、發揚傳統文
18 化、推展社會教育為宗旨之「財團法人臺北市華夏婦女文教
19 基金會」（本院卷二第367頁）、於85年3月14日捐助成立以
20 推展並捐助聽障文教工作為宗旨之「財團法人中華民國婦聯
21 聽障文教基金會」（嗣申請改隸為全國性社會福利財團法人
22 獲准，變更為「財團法人中華民國婦聯聽覺健康社會福利基
23 金會」以推展聽損社會福利事業為宗旨，本院卷二第319-33
24 5頁）、於86年10月20日捐助成立以推展、舉辦或捐助
25 （贈）社會福利等公益事業為宗旨之「財團法人中華民國婦
26 聯社會福利基金會」（下稱婦聯社福基金會，本院卷二第31
27 7頁）。

28 (4)由前述原告組織及會銜之沿革、原告歷年章程關於其成立宗
29 旨之規定，以及原告設立後迄今實際進行之會務工作，顯非
30 以推薦候選人參加公職人員選舉為目的，又未曾推薦候選人

01 參加公職人員選舉及向被告申請備查為政黨，足見原告政治
02 團體之性質並非人民團體法第45條所定義之政黨。

03 3.原告於政黨法施行前、後，均一再向被告明確表達其無轉型
04 為政黨之意願：

05 (1)原告前因涉及特定政黨附隨組織之爭議，曾以106年7月24日
06 (106)婦聯秘字第85號函行文被告，表示同意依被告提出
07 之處理原則，包括同意將絕大部分資產捐贈國庫做公益使
08 用，僅保留支持相關社會公益使用之必要費用，及依法辦理
09 會務轉型為財團法人等事項（原證11），並為此於106年12
10 月29日與被告、不當黨產處理委員會簽署協商備忘錄（原證
11 53）。

12 (2)政黨法於106年12月29日公布施行後，被告先後以106年12月
13 14日台內民字第10611052342號、106年12月22日台內民字第
14 1061105449號函、107年2月13日台內民字第1071100699號
15 函、107年3月8日台內民字第1070015564號函、108年7月26
16 日台內民字第10802230302號、107年8月10日台內民字第107
17 1103509號函、107年9月12日台內民字第1070063678號函、1
18 08年4月9日台內民字第1080021301號函、108年5月14日台內
19 民字第1080032459號函、108年11月11日台內民字第1080225
20 3052號等函，通知原告有關政治團體規範新制、應依系爭規
21 定於108年12月7日完成轉型，或請依政黨法規定於108年12
22 月7日前修正章程轉換為政黨，屆期未修正者，將依法廢止
23 立案（訴願可閱卷目次3第27-30、33-34頁、本院卷一甲證1
24 3、15、17、20、21）。

25 (3)原告則先後以107年2月27日（107）婦聯秘字第035號函表示
26 原告常委會已就轉型方案進行討論，希望能由婦聯社福基金
27 會持續推廣社會福利工作，以維護原告之核心價值（本院卷
28 一甲證14）、以107年9月3日（107）婦聯秘字第165號函及1
29 08年3月22日（108）婦聯秘字第048號函表示，依會員代表
30 大會表決結果，原告會員就未來走向尚無共識，為維護原告
31 之核心價值，期盼被告基於主管機關立場，協助完成最適之

轉型（本卷一甲證16、18）、以108年5月9日（108）婦聯秘字第063號函請被告就原告能否轉型為財團法人基金會提出建議（本卷一甲證19）。嗣原告108年10月16日第13屆第2次會員代表大會決議同意捐助成立新世紀基金會及將財產捐贈公益團體，但不同意轉型為政黨（本院卷一甲證21），並先後以108年11月8日（108）婦聯新字第002號函、108年11月27日（108）婦聯新字第004號函、109年1月30日（109）婦聯新字第001號函檢具申請書，向衛福部申請設立新世紀基金會，分經衛福部社會及家庭署以108年11月22日社家婦字第1080019166號函、109年1月16日社家婦字第1080020606號函、109年3月24日社家婦字第1090002836號函通知補正，並表示其捐助財產尚缺主管機關內政部及不當黨產處理委員會同意函，而退還其申請文件（本院卷一甲證31、33、36）。原告於被告以原處分所定4個月之改正期限內，猶以109年4月21日（109）婦聯秘字第011號函請被告同意原告設立新世紀基金會（本院卷一甲證25），及以109年4月22日（109）婦聯秘字第012號函請被告同意原告轉型為政黨以外之法人或團體，並繼續從事社會公益（本院卷一甲證26）。

(4)由前述原告於政黨法施行前、後與被告行文往來之內容可知，原告已再三向被告明確表達其核心價值係從事慈善公益事業等國家社會服務工作，且願意捐助財產另成立財團法人新世紀基金會以繼續推廣社會福利工作，並無意願轉型為政黨。

4.系爭規定之內容既係為釐正過往政治團體模糊之分類所為之設計，且目前人民團體法又尚未廢止或修正刪除該法第9章有關政治團體之規定，則在法之體系正義上，尚無法認定政黨法有消滅政黨法施行前後所有政治團體之規範作用，而不容許人民依人民團體法成立或存續政黨以外類型之政治團體，已詳如前述。且被告身兼人民團體法及政黨法之主管機關，職司政治團體之監督管理之責，對於原告之性質自始非屬人民團體法第45條所定義之政黨，並一再明確向其表達無

01 意願轉型為政黨一事，難諉為不知。而系爭規定適用於本案
02 時，以其法條文字之字義言之，既有「過度規範」之情形，
03 而形成一個「隱藏式法律漏洞」，即有必要透過「合憲性限
04 縮解釋」之法律補充方式，將原告此種非屬人民團體法第45
05 條所定義之政黨，又一再明確向被告表達無意願轉型為政黨
06 之政治團體，排除於系爭規定之適用對象以外。被告未見於
07 此，遽予適用系爭規定，以原處分命原告於文到4個月內修
08 正章程並轉換為政黨，否則將依系爭規定後段廢止其政治團
09 體之立案，將導致原告之組織消滅，顯已侵害其會員本有依
10 現行人民團體法組織非政黨之政治團體以表達政治性意見之
11 基本權利與結社自由，難謂合法，自應撤銷。關於原處分是
12 否違反權力分立原則、比例原則、平等原則、法律不溯及既
13 往原則、誠實信用原則，及有裁量怠惰、裁量濫用之違法的
14 爭點，即無再予論述之必要。

15 (五)綜上所述，原處分為違法，訴願決定未予糾正，亦有違誤，
16 是原告先位聲明訴請撤銷，為有理由，應予准許。又原告先
17 位之訴既有理由，其備位之訴即無再為審究之必要，不另為
18 裁判，併此敘明。

19 六、本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料
20 經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必
21 要，一併說明。

22 中 華 民 國 111 年 10 月 27 日

23 臺北高等行政法院第三庭

24 審判長法 官 高愈杰

25 法 官 楊坤樵

26 法 官 孫萍萍

27 一、上為正本係照原本作成。

28 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
29 明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判
30 決送達後20日內補提上訴理由書。（須按他造人數附繕本）

31 三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴

01 訟法第241條之1第1項前段)

02 四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
03 條第1項但書、第2項）
04

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)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

05 中 華 民 國 111 年 10 月 27 日

06 書記官 李虹儒