

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

112年度訴字第149號

114年8月14日辯論終結

原告 社團法人中國國民黨

代表人 朱立倫

訴訟代理人 梁恩泰律師

被告 國家發展委員會

(承受原促進轉型正義委員會業務)

代表人 葉俊顯

訴訟代理人 魏潮宗律師

歐陽芳安律師

上列當事人間促進轉型正義條例事件，原告不服行政院中華民國111年12月7日院臺訴字第1110192749號訴願決定，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、程序事項：本件原告起訴後，被告代表人由龔明鑫依序變更為劉鏡清、葉俊顯，茲據變更後之代表人分別具狀聲明承受訴訟（本院卷二第263頁、本院卷五第117頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：

(一)促進轉型正義委員會（下稱促轉會，於民國111年5月30日依法解散，關於其審定政治檔案及移歸為國家檔案之相關業務，於促轉會解散後由被告辦理）為辦理促進轉型正義條例（稱促轉條例）第2條第2項第1款開放政治檔案、第11條第1項、第3項之任務及第18條第1項審定政黨持有政治檔案等事

01 項，於107年8月8日以促轉一字第1075100075號函（下稱107
02 年8月8日函）請原告通報所持有之政治檔案。經原告以107
03 年10月5日(107)文字第20號函（下稱107年10月5日函）向促
04 轉會通報政治檔案目錄計43,095筆。促轉會分二階段完成政
05 治檔案審定作業後，發現原告就所持有之政治檔案仍有未通
06 報之情形，乃以109年7月1日促轉一字第1095100205號函(下
07 稱109年7月1日函)請原告補正通報所持有之政治檔案，惟原
08 告以109年7月10日文字第1090000132號函（下稱109年7月10
09 日函）復該會稱並無其餘檔案可通報，促轉會爰依促轉條例
10 第18條第3項規定主動調查原告持有政治檔案之情形，並以1
11 09年7月16日促轉一字第1090001484號函（下稱109年7月16
12 日函）知原告。

13 (二)促轉會於110年1月12日以促轉一字第1105100010號函（下稱
14 110年1月12日函）請原告補正通報如秘書處、政策委員會、
15 組織工作會、大陸工作會、海外工作會、文化工作會、社會
16 工作會、青年工作會、婦女工作會、第一組至第七組、設計
17 委員會、設計考核委員會、海外對匪鬥爭工作統一指導委員
18 會、訓練委員會、革命實踐研究院、海外工作指導委員會等
19 單位（下稱系爭工作會等單位）尚未通報之政治檔案、數量
20 及其存放地點，惟原告以110年2月1日文字第1100000019號
21 函(下稱110年2月1日函)復該會稱並無其餘檔案可通報。嗣
22 促轉會於110年3月12日以促轉一字第1105100075號函（下稱
23 110年3月12日函）請原告陳述意見，原告以110年3月19日文
24 字第1100000037號函(下稱110年3月19日函)復促轉會稱該會
25 110年3月12日函所附清單，實為首見、無法確認附件內容之
26 相應意義。促轉會乃依促轉條例第14條第1項規定進行調查
27 ，於調查過程中取得「中國國民黨黨史館館藏目錄調查清單
28 」（下稱目錄調查清單）及「託管協議執行清冊」（下稱託
29 管清冊，與目錄調查清單，下合稱系爭檔案）各乙份，並確
30 認清單及清冊屬實。促轉會另於110年11月30日及同年12月2
31 3日與原告就未通報之政治檔案等事宜召開協商會議，並於

01 二次協商會議中就尚未通報之系爭檔案請原告確認基礎資訊
02 後提出。經以上調查，促轉會認定原告確實持有系爭檔案，
03 惟原告迄未提出，屬無正當理由規避、妨礙該會之調查，違
04 反促轉條例第16條第1項規定，於111年3月18日以促轉一字
05 第1115100056號函請原告陳述意見，經原告具111年3月25日
06 文字第1110000028號函陳述意見。促轉會提該會111年4月27
07 日第100次委員會議決議，依促轉條例第16條第6項及行政罰
08 法第18條第1項規定，以111年4月27日促轉調字第1號處分書
09 (下稱原處分)處原告罰鍰新臺幣(下同)30萬元，並於收受原
10 處分後7日內提出促轉會110年1月12日函所列尚未通報之政
11 治檔案、數量及其存放地點。原告不服，提起訴願，經訴願
12 決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

13 三、原告主張：

14 (一)促轉條例並未設有主任委員出缺或無法行使職務時得由其他
15 委員代理之規定，倘促轉會之主任委員出缺時，即應由行政
16 院長依促轉條例第8條第6項、第1項規定，提名新任委員並
17 指定主任委員，經立法院就新任委員及指定主任委員二事行
18 使同意權，方屬適法，故促轉條例就主任委員之任命決定應
19 屬「國會保留」事項，並未設有其他委員得代理主任委員之
20 規定。本件促轉會之前主任委員楊翠辭任後，行政院指定葉
21 虹靈代理主任委員一事即有違國會保留原則，屬違法之代理
22 行為，應為無效。原處分由無權代理之葉虹靈副主任委員以
23 代理主任委員名義對外署名、蓋章，違反行政程序法第96條
24 第1項第4款之規定，未具備書面行政處分應具備之形式要件
25 ，為行政處分之瑕疵，應予以撤銷。

26 (二)原告之黨史館自成立以降，歷經多次人員變革、館址搬遷，
27 館藏檔案佚失毀損甚鉅，加諸近年受限於人力、物力有限，
28 原告得以投入於維護黨史館之金錢、人力日益減少，對於館
29 藏檔案之維護管理與早年實不可同日而語；加之前任黨史館
30 館長驟然離職，繼任者即訴外人吳敏接手黨史館業務時對於

01 館藏內容實為一知半解，無從知悉系爭檔案之下落、存放位
02 置、內容，經詢問內部人員、黨工、前任職人員亦均無所獲
03 ，系爭檔案或是由他人持有，或是已佚失毀損，原告確實未
04 持有系爭檔案，自無從通報促轉會，原告實難謂具備違反促
05 轉條例第16條第1項之故意過失，更無原處分所指稱之規避
06 、拒絕或妨礙調查等情。

07 (三)促轉會認定系爭檔案係「黨務組織如何透過在海內外各領域
08 之情報蒐集與控制，進而以此參與、影響政府運作，以強化
09 威權統治與穩固戒嚴體制之重要檔案」、「被處分人之工作
10 會等黨務組織於威權統治時期，扮演協助政府鞏固黨國體制
11 之角色」云云，實屬促轉會之推敲與臆測，甚而可說是促轉
12 會之信仰理念，卻無相關證據顯示促轉會之認定是否與事實
13 相符。促轉會所為前揭之認定，所憑據者竟係促轉會所製作
14 之「任務推動及調查結果報告書」，然觀諸該結果報告書，
15 其內均係概略式指摘原告涉入國家組織之運作，卻無明確證
16 據證明原告透過系爭工作會等單位形成威權體制。促轉會之
17 證據既不足以證實此情，自不能斷然認定系爭檔案均為政治
18 檔案。且系爭工作會等單位係原告之內部組織，其檔案記載
19 當然僅及於與原告黨務相關之事項，果有涉及國家運作或威
20 權體制之事項，則應係記載於政府單位所製作之檔案紀錄，
21 無須記載於原告之內部檔案，故無論系爭檔案現流落何處，
22 其內容均非促轉條例第3條第2款所規範之事項，自非政治檔
23 案，原告無通報義務，自無促轉會所指稱之規避、拒絕或妨
24 礙調查等情。原處分之認事用法顯然有誤，應予撤銷等語。

25 (四)並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

26 四、被告則以：

27 (一)促轉條例第2條第2項、第8條第1項、第6項、中央行政機關
28 組織基準法第21條第1項但書等規定，所規範者皆為促轉會
29 委員或獨立機關成員之任命規定。而本件促轉會前主任委員
30 楊翠辭職出缺後，由原來即具副主任委員身分之葉虹靈代理
31 主任委員一職，係屬於「代理」主任委員職務之情事，無涉

01 委員之任命規定。葉虹靈前已經立法院同意之合法程序任命
02 為促轉會之專任委員，已有民意正當性基礎，原告指摘促轉
03 會代理主任委員之任命未經立法院同意而取得正當性云云，
04 並無可採。是以，促轉會主任委員因故出缺，就主任委員一
05 職，在未依促轉條例第8條第1項程序由繼任人替補接任前，
06 自應由具有主任委員指定權之行政院長指定促轉會之委員代
07 理主任委員職務，以維持基本運作，避免業務中斷，此乃當
08 然之解釋。又促轉會內部並未就職務代理另訂特別規範，自
09 應依各機關職務代理應行注意事項第3點第1項規定，決定職
10 務代理順序與代理時行使職責之限制。故促轉會前主任委員
11 楊翠於110年5月30日辭職後，即應由次一官等最高職等人員
12 即副主任委員葉虹靈代理，並無違法之處，亦非屬國會保留
13 事項。另原處分係以促轉會機關名義作成，文末並已記載促
14 轉會及葉代理主任委員之名稱，且蓋具促轉會名義之關防，
15 自形式上任何人一望即知原處分係由促轉會作成，毫無疑義
16 ，依最高行政法院109年度年上字第240號判決意旨，並未違
17 反行政程序法第96條第1項第4款規定之立法意旨，故無論促
18 轉會之首長署名蓋章有無欠缺，原處分之效力均不受影響。

19 (二)原告係威權統治時期之執政黨，有其黨國體制下之特殊地位
20 ，其憑藉動員戡亂體制與戒嚴體制提供之執政優勢地位，以
21 其中央委員會轄下海外工作會、文化工作會、社會工作會等
22 黨務組織長期透過在海內外各領域之情報蒐集與控制，並參
23 與規劃、決策甚至執行各項政府事務，或與國家機關之協作
24 特定業務，構建黨國體制。上開各工作會於威權統治時期作
25 成之相關檔案或各類紀錄及文件，當為瞭解威權統治時期黨
26 政間如何研擬、協調及處置政府事務，運作動員戡亂體制與
27 戒嚴體制之重要檔案，而屬原告應依法通報及配合調查之政
28 治檔案。又由原告之公開文書與學者之研究、原告之紀錄文
29 書可知，原告確實持有系爭工作會等單位之政治檔案，且由
30 系爭工作會等單位移轉至黨史館。原告且於102年至105年間

01 編制經費委託工讀生製作目錄調查清單，內含系爭工作會等
02 單位之檔案目錄約3萬餘筆。被告復於110年9月23日調查時
03 ，取得託管清冊1份，該清冊係國立政治大學（下稱政大）
04 與原告於107年3月29日共同簽署「社團法人中國國民黨黨史
05 資料委託管理合作協議書」（下稱合作協議書）後，至原告
06 中央黨部庫房清點檔案製作而成，其記載：「婦工會箱數：
07 14。中央組織部大陸時期箱數：68。大陸工作會箱數：9。
08 青工/知青箱數：5」。足見原告確實持有系爭檔案，且曾計
09 畫將其委託政大管理與數位化。被告以110年1月12日函請原
10 告補正通報系爭工作會等單位之政治檔案、數量及其存放地
11 點，惟原告以110年2月1日函稱「並無其餘檔案可通報」，
12 原告始終拒絕補正通報提出系爭檔案及有關存放地點，核屬
13 規避、妨礙調查，原處分依法並無違誤。

14 (三)系爭檔案為原告所持有於威權統治時期作成之相關文件、紀
15 錄等資料，又原告身為威權統治時期具有特殊地位之政黨，
16 其下所轄工作會等黨務組織所作成，涉及該時期頻繁參與政
17 府機關研擬、決策及分工執行各項事務之檔案或各類紀錄及
18 文件，乃原告與政府機關共同建構與落實以黨領政特殊黨政
19 關係，以鞏固威權統治之具體事證，當屬於與戒嚴體制、動
20 員戡亂體制運作相關之檔案、冊籍、文件及資料，屬於國家
21 實行轉型正義工程時，還原當時原告與國家互動關係不可或
22 缺之關鍵，自符合促轉條例第3條第2款規定之政治檔案定義
23 ，原告拒不提出系爭檔案，卻又憑空任意主張該等檔案非屬
24 促轉條例第3條第2款規定之政治檔案云云，實無可採。促轉
25 會已多次函請原告補正通報系爭工作會等單位之政治檔案，
26 以利轉型正義之及早推動與實現，且原告確實持有系爭檔案
27 ，卻一再聲稱「並無其餘檔案可通報」，顯已構成促轉條例
28 第16條第1項所定無正當理由不得規避、拒絕或妨礙調查之
29 行為，促轉會依同條第6項後段處罰規定作成原處分，並無
30 違誤等語，資為抗辯。

31 (四)並聲明：駁回原告之訴。

01 五、本院之判斷：

02 (一)原處分作成之程序未違反行政程序法第96條第1項第4款之規
03 定：

04 1.促轉條例第2條第2項規定：「促轉會隸屬於行政院，為二級
05 獨立機關，除政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例另有
06 規定外，依本條例第4條至第7條規定，規劃、推動下列事項
07 ：一、開放政治檔案。二、清除威權象徵、保存不義遺址。
08 三、平復司法不法、還原歷史真相，並促進社會和解。四、
09 不當黨產之處理及運用。五、其他轉型正義事項。」第8條
10 第1項、第3項、第4項及第6項規定：「（第1項）促轉會置
11 委員9人，由行政院長提名經立法院同意後任命之。行政院
12 長為提名時，應指定1人為主任委員，1人為副主任委員。主
13 任委員、副主任委員及其他委員3人為專任；其餘4人為兼任
14 。但全體委員中，同一政黨之人數不得逾3人；同一性別之
15 人數不得少於3人。……（第3項）促轉會主任委員，特任，
16 對外代表促轉會；……（第4項）委員任期至促轉會依第11
17 條第2項解散為止。……（第6項）委員因故出缺者，依第1
18 項程序補齊。」第12條規定：「（第1項）促轉會應依據法
19 律，行使職權。（第2項）促轉會委員應超出黨派以外，依法
20 行使職權，於任職期間不得參加政黨活動。」第13條第1項
21 規定：「促轉會之決議，應經過半數委員之出席，及出席委
22 員過半數之同意行之。」另中央行政機關組織基準法第17條
23 規定：「機關首長綜理本機關事務，對外代表本機關，並指
24 揮監督所屬機關及人員。」第18條第1項規定：「……合議
25 制機關之首長稱主任委員。……」綜合上開規定可知，促轉
26 會因其法定任務及職掌具有高度政治性，故組織上設制為合
27 議制獨立機關，組成促轉會之委員，同一政黨人數不得超過
28 3人（即全體委員數的3分之1），且委員不論初任命或因故
29 出缺補任，均須經國會同意，行政院長提名委員經國會同意
30 時，則應在其中指定主任委員、副主任委員各1人。其中主

01 任委員作為促轉會之機關首長，其法定職權，對外代表促轉
02 會，對內綜理機關事務，原則上雖與一般機關首長職權相同
03 ，並得對所屬機關及人員行使指揮監督權，但因委員行使職
04 權具有獨立性，每位委員各應依法獨立行使職權，主任委員
05 在促轉會委員行使該會合議制之法定職權時，並不具有使委
06 員須服從其指揮監督之權限。換言之，促轉會主任委員作為
07 機關首長的法定職權，與一般合議制機關首長相當，甚至更
08 受有法定之限制，不得不當干預委員之職權獨立行使。由此
09 可知，促轉條例第8條第1項、第6項關於促轉會組成委員產
10 生方式之規定，重在於使促轉會此任務高度政治性之合議制
11 獨立機關，其全體成員均須經由國會同意產生而具政治多元
12 的民主正當性。至於主任委員因故出缺在依法替補前，促轉
13 會仍有法定任務與職掌應執行，對外仍須有具公職身分之人
14 得以代表促轉會對外行使職權遂行法定公共任務，此等涉及
15 主任委員法定職權之行使，參照上述促轉條例第8條第1項、
16 第6項規定意旨，應得由同具國會同意民主正當性之其他委
17 員代理，以維繫機關業務的正常運作。再者，關於主任委員
18 因故出缺而依法替補前的職權暫行代理，促轉條例上開規定
19 並未予以禁止，也未要求應保留由國會再經決議同意方得為
20 之（即學理所稱「國會議決保留」）。又主任委員出缺的職
21 權暫行代理，就其事務本具有緊急、機動而需予彈性反應的
22 必要，且如前所述，促轉會主任委員的法定職權，經核與一
23 般合議制機關首長實屬相當，甚至更有受限，並無特別重要
24 或性質上不容許他人代理之權限而致不得由其他委員代理的
25 情形，並非具有強烈重要意義而須保留予國會議決同意才得
26 行之者，故不論就消極或積極的衡量標準而言，均非保留須
27 經立法院同意始得進行的「國會保留」事項。原告主張促轉
28 會主任委員出缺補任前之職權暫行代理，屬「國會保留」事
29 項，應另經立法院同意始得為之，容屬對促轉條例第8條第1
30 項、第6項規範意旨之誤解，並不可採。準此，促轉會主任

01 委員因故出缺在未依法定程序補任前，自得由行政院長指定
02 同具國會同意民主正當性之其他委員代理。

03 2.經查，促轉會前主任委員楊翠於110年5月28日辭職，並經時
04 任行政院長之蘇貞昌解除其職務後，即指定促轉會主任委員
05 辭職後遺缺，於新任主任委員接任前，由副主任委員葉虹靈
06 代理，並以行政院110年5月28日院授人培字第11030020294
07 號函（原處分卷第119頁）敘明，促轉會前主任委員楊翠辭
08 職後遺缺，於新任主任委員接任前，由同樣經立法院同意之
09 葉副主任委員虹靈代理，參照前開說明，於法並無不合。而
10 原告持有系爭檔案未通報，經促轉會數次通知皆未通報，構
11 成促轉條例第16條第1項無正當理由規避、妨礙促轉會調查
12 之規定，由葉虹靈代理主任委員召集111年4月27日第100次
13 委員會議，並擔任主席，全體委員中除代理主任委員外，尚
14 有陳雨凡委員、王增勇委員、彭仁郁委員、徐偉群委員、蔡
15 志偉委員出席，連同代理主任委員共6人達過半數委員之出
16 席，出席委員全體同意作成原處分，有該委員會會議紀錄（
17 本院卷五第107-111頁）在卷可考，符合促轉條例第13條第1
18 項之規定。而原處分則是由上開代理主任委員代表促轉會蓋
19 職名章而作成並對外發布，經核並無違背促轉條例第8條第1
20 項、第6項規定意旨，或違反法律保留原則、國會保留原則
21 之問題，自亦無違反行政程序法第96條第1項第4款規定行政
22 處分在程式上應由首長署名或蓋章之瑕疵。原告主張原處分
23 違反國會保留原則、違背行政程序法上開規定而有程序瑕疵
24 云云，容有誤會，並不可採。

25 (二)促轉會認為原告構成促轉條例第16條第1項所規定之無正當
26 理由規避、妨礙其之調查，依同條第6項規定作成原處分，
27 於法並無違誤：

28 1.為促進轉型正義及落實自由民主憲政秩序，定有促轉條例。
29 該條例第2條第1項、第2項第1款規定：「（第1項）本條例
30 主管機關為促進轉型正義委員會（以下簡稱促轉會），不受
31 中央行政機關組織基準法第5條第3項、第32條、第36條及行

01 政院組織法第9條規定之限制。（第2項）促轉會隸屬於行政
02 院，為二級獨立機關，除政黨及其附隨組織不當取得財產處
03 理條例另有規定外，依本條例第4條至第7條規定，規劃、推
04 動下列事項：一、開放政治檔案。……」第3條第1款至第3
05 款規定：「本條例用語定義如下：一、威權統治時期，指自
06 中華民國34年8月15日起至81年11月6日止之時期。二、政治
07 檔案，指由政府機關（構）、政黨、附隨組織及黨營機構所
08 保管，於威權統治時期，與二二八事件、動員戡亂體制、戒
09 嚴體制相關之檔案或各類紀錄及文件；已裁撤機關（構）之
10 檔案亦適用之。三、政黨，指依據政黨及其附隨組織不當取
11 得財產處理條例第4條第1款所稱者（即於76年7月15日前成
12 立並依動員戡亂時期人民團體法規定備案之政黨）。……」
13 第11條第1項、第3項規定：「（第1項）促轉會應於2年內就
14 第2條第2項所列事項，以書面向行政院長提出含完整調查報
15 告、規劃方案及具體實施步驟在內之任務總結報告；有制定
16 或修正法律及命令之必要者，並同時提出相關草案。其於2
17 年內未能完成者，得報請行政院長延長之；每次以1年為限
18 。……（第3項）在第1項期間內，促轉會每半年應以書面向
19 行政院長提出任務進度報告；其就第2條第2項事項所為之規
20 劃已具體可行者，並得隨時以書面提請行政院長召集各相關
21 機關（構）依規劃結果辦理。」第14條第1項第1款、第2款
22 規定：「促轉會為完成第11條第1項及第3項之任務，得以下
23 列行為調查相關事項：一、通知有關機關（構）、團體、事
24 業或個人到場陳述事實經過或陳述意見。二、要求有關機關
25 （構）、團體、事業或個人提出檔案冊籍、文件及其他必要
26 之資料或證物。但審判中案件資料之調閱，應經繫屬法院之
27 同意。」第16條第1項、第6項規定：「（第1項）依本條例
28 規定接受調查之有關機關（構）、團體、事業或有關人員，
29 無正當理由不得規避、拒絕或妨礙調查。……（第6項）違
30 反第1項規定者，處新臺幣10萬元以上50萬元以下罰鍰，並
31 得按次連續處罰。」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。」

2.轉型正義首要之務為真相發掘和歷史事實調查，促轉會對於真相與歷史事實之追索，應基於檔案資料及當事人之陳述，否則一切通過促進轉型正義以恢復自由民主憲政秩序之工作將徒勞無功。是以，促轉條例為完成其立法目的，於第14條賦予促轉會一定之調查權，如：通知有關機關（構）、團體、事業或個人（下稱被調查者）到場陳述事實經過或陳述意見、要求被調查者提出檔案冊籍、文件及其他必要之資料或證物、派員前往被調查者之辦公處所、事務所、營業所或其他場所為必要之調查或勘驗等，其中要求被調查者提出之檔案資料等並不以政治檔案為限，只要與促轉條例第3條第2款所規定之政治檔案具有高度相關聯性促轉會均有調查權限，俾利發現真相。又行政機關依職權調查主義，固應本於其職權調查事實，並採取認為適當之調查手段，以釐清真相並形成確信。惟行政機關並未因此即負有自行提出所有相關之事實，且必要時予以審查之義務。在行政調查之程序中，有時當事人亦須承擔一定之義務，有提供協助之必要（本院106年度訴字第1090號判決參照）。促轉條例第16條規定，即規範促轉會進行調查時，被調查者負有發現真相之協力義務，此徵諸該條立法理由「一、為利本條例目的之實現及調查程序之順利進行，受調查之政黨、附隨組織及黨營機構負有發現真相之協力義務，無正當理由不得規避、拒絕或妨礙調查，……。」自明。

3.經查，促轉會為辦理政黨、附隨組織或黨營機構持有政治檔案審定事宜，以107年8月8日函請原告通報所持有之政治檔案，經原告以107年10月5日函向促轉會通報政治檔案目錄計43,095筆（原處分卷第10頁）。促轉會分二階段完成政治檔案審定作業後，發現原告就所持有之政治檔案仍有未通報之情形，乃以109年7月1日函請原告補正通報所持有之政治檔案（本院卷三第135-136頁），原告則以109年7月10日函復

該會稱並無其餘檔案可通報（本院卷三第141頁），促轉會遂依促轉條例第18條第3項規定主動調查原告持有政治檔案之情形。嗣促轉會以110年1月12日函（本院卷二第321-324頁）請原告補正通報系爭工作會等單位尚未通報之政治檔案、數量及其存放地點，原告乃以110年2月1日函（原處分卷第13頁）復該會稱並無其餘檔案可通報。惟原告曾於102年至105年間編制經費委託工讀生製作目錄調查清單，此業經該目錄調查清單中所載之填表人羅國儲及呂鴻棋（本院卷一第231-267頁）於110年3月12日接受被告調查時確認在案，有被告調查記錄附卷足參（原處分卷第33-61頁）。被告復於110年9月23日對曾任政大圖書館主管人員林巧敏進行調查時，取得託管清冊乙份，該託管清冊係政大與原告於107年3月29日共同簽署合作協議書（本院卷一第387-421頁）後，至原告址設八德路中央黨部庫房清點檔案製作而成，依託管清冊之記載，其中「婦工會箱數：14」、「中央組織部大陸時期箱數：68」、「大陸工作會箱數：9。」、「青工/知青箱數：5」，亦有被告調查記錄及託管清冊在卷可憑（原處分卷第71-82頁），由是可知，系爭檔案確實為原告所有。

4.次查，系爭檔案或係促轉條例第3條第2款所規定之政治檔案或與之具有高度相關聯性，原告依同條例第16條第1項規定，負有提出系爭檔案供被告調查以發現真相之協力義務：

①廖文毅為戰後初期從事臺灣獨立運動人士，曾於二二八事件後代表組成「臺灣二二八慘案聯合後援會」，提出撤辦行政長官陳儀、調查案件、取消專賣等訴求，因而遭到政府列入「二二八事變首謀叛亂犯在逃主犯名冊」，最後流亡海外。嗣廖文毅輾轉於海外推動臺獨運動，於39年在東京先組成「臺灣民主獨立黨」，後於45年成立臺灣共和國臨時政府。依被告提出之國防部軍法局53年7月8日(五三)機秘(乙)第72-30號簽呈（被證23號，本院卷三第93-95頁），可知臺灣警備總司令部（下稱警總）於52年，以廖文毅赴日成立臺灣共和國臨時政府之行為構成懲治叛亂條例第2條第1項，依同條例

第8條第2項規定，沒收除其家屬必需之生活費外全部財產價值臺幣3,000餘萬圓。而原告之目錄調查清單第28頁海工會之「對匪鬥爭-廖案指導小組專案」（新編箱號：53、原始箱號：369、年代：西元1965）檔案、第901頁人事室轉黨史館之「廖逆文毅專卷」（新編箱號：11、原始箱號：941、年代：1956-1958）檔案，參酌原告所提出之該等檔案，即原告中央委員會54年7月15日海指(54)字第832號函、外交部54年7月8日外(54)情三字第10826號函、該2份函內容均與廖文毅有關（本院卷四第9-12頁）。被告認為上開目錄調查清單第28頁、第901頁所載之檔案內容涉有反映威權統治時期執政黨（即原告）高度關注各界對政治事件當事人評價，甚至利用政府資源辦理此項輿情蒐集事務，以利決策政治宣傳方向，與動員戡亂體制及戒嚴體制高度相關，而屬於政治檔案，即非無據。

- ②彭明敏與黃文雄於西元1970年皆參與臺獨運動，彭明敏成功突破監控、出逃國外；黃文雄則在美國紐約與鄭自才刺殺時任行政院長蔣經國未遂，被美國警方逮捕（即四二四刺蔣事件），二人皆成為政府高度關注對象。由於當時政府無法將2人順利引渡回台，2人便長期滯留海外。依被告提出之59年10月7日海指(59)發字第254號陸海光開會通知（被證24號，本院卷三第97-99頁），係原告轄下海外對匪鬥爭工作統一指導委員會（化名為「陸海光」）之開會通知，會議主題為「關於彭逆明敏赴美之因應問題」，以及59年7月21日中國國民黨中央委員會第四組開會通知，會議主題為「陸海光會議第二九四次會議之實施問題」、外交部情報司59年7月24日簽呈，均係商討關於台獨叛國份子最近兩週活動情形，應如何發佈新聞以解除海外僑胞學生曾被誘迫捐款支持台獨者（指黃文雄、鄭自才）之疑慮心理問題由第四組、第三、六組、外交部、新聞局共同研商決定後即行辦理（被證25號，本院卷三第101-104頁）。被告認為該等資料內容係反映威權統治時期，原告黨務組織主導國家機關業務運作之黨國體

制特殊實況。原告之目錄調查清單第41頁海工會之「台獨份子專卷」（新編箱號：72、原始箱號：292、年代：西元1970、備註：含彭明敏、黃文雄）檔案、第238頁海工會之「對匪鬥爭專卷-鄭自才、黃文雄在美謀刺案」（新編箱號：436、原始箱號：60、年代：西元1971）檔案，參酌原告所提出原告中央委員會59年8月5日海三(59)字第6892號函稿、59年7月14日海三(59)字第6398號函稿、59年5月21日海三(59)字第4402號函稿、59年10月1日(59)內秘慶字第9860號函、59年7月15日海三(59)字第6385號函稿、中華民國駐紐約總領事館電報、外交部59年5月6日北美(59)字第531號電報、59年2月26日原告第10屆中央委員會工作會議第42次會議紀錄、原告中央委員會60年2月12日海指(60)字第174號函稿、外交部60年1月29日外(60)北美二字第017號函等資料（本院卷四第15-107頁），均係涉及彭明敏、黃文雄、鄭自才等海外異議人士相關資料。是以，被告認為自上開目錄調查清單第41頁、第238頁等檔案名稱及備註內容可知，該等檔案涉及彭明敏、黃文雄、鄭自才等海外異議人士相關案情，與動員戡亂體制及戒嚴體制高度相關，而屬於政治檔案，自非無據。

- ③徐瑛為泰國籍華僑，曾於東非模里西斯《中央日報》任總編輯，因屢宣傳共黨思想，於56年8月入境臺灣後被逮捕偵訊，57年11月經警總以57年度初特字第27號判決，以徐瑛違反懲治叛亂條例第2條第1項判處15年有期徒刑，且徐瑛於出獄後因受到官方管制，無法出境返回模里西斯，於108年始經促轉會公告撤銷前開判決處分，此有被告所提出之警總57年度初特字第27號判決與國家人權記憶庫徐瑛基本資料與簡介附卷可稽（被證26、27號，本院卷三第105-111頁）。足見徐瑛案相關案情檔案涉及懲治叛亂條例，且事後更經促轉會認定為威權統治時期，違反自由民主憲政秩序、侵害公平審判原則所追訴或審判之刑事案件，並依據促轉條例第6條之規定，公告撤銷前開判決。原告之目錄調查清單第201頁海

工會之「對匪鬥爭專卷-徐瑛案」（新編箱號：369、原始箱號：345、年代：西元1967）檔案，經原告提出其中央委員會56年9月1日(56)海指1241號函、56年9月18日(56)海指1327號函，其內容確係有關徐瑛案（本院卷四第109-115頁）。被告認為依上開目錄調查清單第201頁所載之檔案名稱顯與動員戡亂體制及戒嚴體制高度相關，而有高度可能為政治檔案，要非無據。

④依被告提出之內政部61年6月28日「檢發外文書刊會議紀錄」檔案（被證28號，本院卷三第113-114頁），其認為在動員戡亂時期內政部邀集原告文工會、教育部、警總、行政院新聞局、臺灣省政府警務處等單位派員出席會議以進行外文書刊內容之審查，以確認內容是否妥適，內政部並會抄送會議紀錄及書刊審查清單予與會單位及各縣市政府，為國家透過行政力量，限制列印、流通、閱讀和銷毀特定刊物，達到箝制民眾思想之方式。而原告之目錄調查清單第347頁文工會之「六十一年書刊小組會議紀錄及審查日文書刊清單」檔案，經原告提出之「國民黨工作會檔案(四)-文工影像檔」，為內政部函送原告下轄文工會有關60年12月至61年7月間舉行之第225次至第238次「外文書刊小組會議」紀錄及審查書刊清單；上開會議於61年8月起更名為「出版品審查會報」，內政部賡續於61年8月至12月間函送該會報第1至第9次會議紀錄及審查書刊清單予原告下轄文工會（本院卷四第117-346頁），內容均為內政部例行召開會議邀集原告轄下之文工會、警總、行政院新聞局等單位以審查外文書刊內容之情形，被告認為上開目錄調查清單第201頁所載之檔案涉及文工會參與國家以行政力量，限制列印、流通、閱讀和銷毀特定刊物，達到箝制民眾思想之行為，與動員戡亂體制及戒嚴體制高度相關，而高度可能為政治檔案，亦非無據。

⑤依被告提出之警總(65)謙旺3270號函文（被證29號，本院卷三第115-117頁），可知於威權統治時期，警總針對書刊進行審核，並以內容不妥為由，依「臺灣地區戒嚴時期出版物

01 管制辦法」第8條查禁書刊，並抄送原告下轄之文工會、海
02 工會、國家安全局（下稱國安局）、司法行政部調查局、臺
03 灣省政府新聞處、臺灣省政府警務處、臺灣省黨部、臺北市
04 黨部、國防部總政治作戰部等單位。而原告之目錄調查清單
05 第367頁文工會之「警總查禁書刊案」（新編箱號：48、原
06 始箱號：68、卷號：2094、年代：西元1965）檔案，依原告
07 所提出之警總52年5月28日(52)詮諍字第326號等函文（本院
08 卷四第347-474頁），含有警總於51年至54年間針對書刊發
09 行、進口書刊審核，並以內容不妥為由，依「臺灣地區戒嚴
10 時期新聞紙雜誌圖書管制辦法」等規定查禁之情形，且審查
11 範圍除書刊內容外，尚及於書刊收件人之個人資料等。而上
12 開查禁結果，除行文臺灣省警務處外，副本亦抄送內政部、
13 教育部、行政院新聞局、國防部總政治部等單位，並特別副
14 知未列於正、副本受文者之原告所屬第四組（即文工會前身
15 ，詳警總54年9月24日(54)警養煥字第71號函、警總54年10
16 月28日(54)訓煥字第7588號等函，本院卷四第429-474頁）
17 ，被告認為上開目錄調查清單第367頁所載之檔案涉及警總
18 於戒嚴時期辦理書刊查禁事務相關案情檔案，且詳載原告下
19 轄文工會於上開事務參與實況，與動員戡亂體制及戒嚴體制
20 高度相關，而有高度可能為政治檔案，當屬有據。

- 21 ⑥依被告提出之國安局66年9月29日簽呈，可知警總於66年9月
22 行文國安局檢附「臺灣基督長老教會人權宣言疏處情形彙報
23 」，並對八一九專案偵處經過摘列重點包括：「2. 高俊明之
24 岳父許水露牧師，卅五年間因案被捕，許之獨子許金德，參
25 加二二八之亂死亡，其親屬一向仇視政府」、「3. 結論及建
26 議：(1)長老會反動意識及國際背景，根深蒂固，由於政府
27 寬大政策，無疑的更助長教會干預國家政治，此種趨向實不
28 容忽視。(2)輔導宗教成為國家助力，端賴黨的組織能在教
29 會中生根，結合群眾，不為陰謀份子所利用。(3)對教會政
30 治性、群眾性事件，避免作正面處理，個別陰謀不法份子，

應依法嚴辦，期收炯戒與淨化教會效果。(4)高俊明先後策動長老會發表『國是聲明』、『我們的呼籲』與『人權宣言』，肆無忌憚，請各有關單位集議，研謀打擊對策，共同協力執行。(5)各情治單位，應採計劃性長期佈建與培養作法，逐漸成為教會幹部，導正教會活動。(6)本部自八月十九日成立專案指揮部，恪遵上級指示，透過社工會輔導，各情治單位通力合作，歷時月餘……現專案暫告結束，有關工作，各單位納入職責範圍，繼續辦理。」（被證30號，本院卷三第119-122頁）。而高俊明牧師於中美斷交之際，時任臺灣基督長老教會總會總幹事，發表「人權宣言」，主張美國應支持臺灣獨立，避免臺灣遭受中共侵略等。高俊明等人之言論被政府視為臺獨反動言論。原告之目錄調查清單第438頁文工會之「八一九專案(教會)」(新編箱號：文留25、年代：西元1982)之檔案，經原告提出該「八一九專案(教會)」檔案(本院卷四第475-562頁)，其內容係原告下轄文工會監控臺灣長老教會之相關檔案。被告認為八一九專案反映威權統治時期，原告黨務組織參與情治單位對教會成員政治活動及主張，以及國內外各界反應之追蹤與管控，且試圖深入教會、佈建特務、監控宗教團體運作之行為，目錄調查清單第438頁文工會之「八一九專案(教會)」檔案，顯與動員戡亂體制及戒嚴體制高度相關，而有高度可能為政治檔案，應屬有據。

- ⑦依被告提出之國安局70年2月3日簽呈，其案情提要為「中央『寧靜專案』第廿次會議情形」，可知國安局出席由原告下轄之社工會舉行之「寧靜專案」會議，會中決議各情治機關應追蹤臺灣基督長老教會年會代表之選舉動態，並彙整後提供社工會以便策定因應對策。對於出版品「教會公報」內容審查部分，決議由原告社工會及各情治機關對「教會公報」主要人員進行疏導警告，若發現內容嚴重不妥者予以檢扣，必要時策動教會公報的人事改組。又對於不妥文章之投稿人

，決議請情治單位設法了解，並掌握確實不法證據，將投稿人移送法辦（被證31號，本院卷三第123-125頁）。而原告之目錄調查清單第444頁社工會之「『寧靜專案』對象—『臺灣基督長老教會』」（新編箱號：1、年代：西元1989）檔案，經原告提出齊奮成（被告稱「齊奮成」係台灣省委員會之化名）78年2月22日(78)台忠字第271號函，其內容即係檢陳「寧靜專案」對象—「台灣基督長老教會」專案報告乙份（本院卷四第563-571頁）。細譯該專案報告，為原告台灣省黨部彙整台灣長老教會成立背景、牧師政治立場，以及對教會運作情形之分析等。被告認為原告目錄調查清單第444頁社工會之「『寧靜專案』對象—『臺灣基督長老教會』」檔案涉及威權統治時期，原告黨務組織參與情治機關監控臺灣基督長老教會相關案情之檔案，與動員戡亂體制及戒嚴體制高度相關，而有高度可能為政治檔案，尚非無據。

- ⑧被告提出學者龔宜君《「外來政權」與本土社會—改造後國民黨政權社會基礎的形成（1950-1969）》論文，該論文述及原告來臺後，為了反攻大陸與確保臺灣，龐大軍力的維持是國民黨政府生存的重要保障，國民黨政府為了控制龐大的軍隊，不惜違反憲法規定之軍隊國家化的立場，而在軍中建立現役軍人的特種黨部即「王師凱黨部」（被證32號，本院卷三第127-131頁）。依國民黨中央委員會組織工作會63年5月21日六三俊貳字第16276號函文，受文者為行政院秘書長費之驊，函文主旨：「王師凱黨部建議：請改進軍中常備士官服役年限，以強化部隊戰力案，特請查照。」，行政院秘書長費之驊再以台六三中防字第288號函轉送予國防部部長（被證33號，本院卷三第133-134頁）。可知原告之組工會轉呈王師凱黨部公文予行政院，再由行政院轉送予抄送其他機關之情形，顯見原告藉由威權統治時期特殊地位控制政府運作。被告認為原告目錄調查清單第853頁組工會之「與王師凱黨部公文」檔案，該檔案參諸上開資料，當係「王師凱黨部」與原告下轄之組工會來往之函文，與原告藉由威權統

治時期特殊地位控制政府之運作有關，顯與動員戡亂體制及戒嚴體制高度相關，而有高度可能為政治檔案，亦屬有據。

⑨綜觀上開被告與原告所提出之資料，堪認原告所有之系爭檔案或係政治檔案或係與之具有高度關聯性，原告依促轉條例第16條第1項規定，自負有提出系爭檔案供被告調查以發現真相之協力義務。

5.原告為黨產條例第4條第1款規定之政黨，其為系爭檔案之所有人，依被告與原告所提出之上開資料，系爭檔案內容可能係與威權統治時期相關之紀錄，而是否為威權統治時期，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，而屬106年12月27日制定公布之促轉條例第3條第2款所定政治檔案，仍待促轉會調查確認，原告對於被告之調查，依促轉條例第16條第1項規定，負有發現真相之協力義務，已述如前。查促轉會以110年1月12日函請原告於110年1月25日前，補正通報系爭工作會等單位尚未通報之政治檔案、數量及其存放地點（原處分卷第11-12頁），原告卻以110年2月1日函復該會稱，如原告109年7月10日函說明，並無其餘檔案可通報（原處分卷第13頁）。促轉會因原告經兩次函請通報持有政治檔案情形，均未據實通報，乃於110年3月12日函請原告陳述意見（原處分卷第14-15頁），原告仍以110年3月19日函復促轉會稱該會110年3月12日函所附清單，實為首見，無法確認附件內容之相應意義等語（原處分卷第16頁）。審酌原告於本件訴訟中提出前開目錄調查清單所載之相關檔案（即原證6-1至6-8號）與促轉條例第3條第2款所定政治檔案有高度關聯性，原告自難逕以系爭檔案非政治檔案為由，而拒不提出俾利促轉會調查。準此，促轉會認定原告不提出系爭檔案之行為，構成促轉條例第16條第1項之無正當理由規避、妨礙其之調查，於法尚無違誤。

6.原告雖主張其黨史館歷經多次館址搬遷、人員變革，加以近年投入維護黨史館之金錢、人力日益減少，接獲促轉會詢問後，原告人員已積極查找仍無所獲，實難謂具備促轉條例第

01 16條第1項之故意、過失云云。惟查，原告於36年12月25日
02 行憲後，藉由動員戡亂體制、戒嚴體制之實施，因立法機關
03 未能定期改選行使職權，國會代表人民意志行使職權制衡行
04 政權之功能大幅減弱，總統權力又因臨時條款擴權規定，架
05 空憲法權力分立原則並失去行政權制約而擴大，總統尚有兼
06 原告總裁或主席之領導人，並藉由長期不開放國民自由組成
07 政黨參與政治，使原告無須面對政黨間公平競爭即得掌有執
08 政權力，形成原告長期立於主導國家權力之絕對優勢地位，
09 一黨治國、黨務運作與國家機關公務運作密不可分的黨國體
10 制，是原告自當持有為數甚多符合促轉條例第3條第2款所規
11 定之政治檔案。又觀諸原告107年8月22日所召開促轉會政治
12 檔案清冊應對專案小組會議紀錄，明白記載：「一、報告事
13 項(一)黨史館及黨部資料現況：黨史館所轄目前所藏資料約莫
14 三百萬件，其中目前已公開筆數大約為二十一萬件。除黨史
15 館本身所轄資料，亦有其他單位託管資料，其中陸工會、海
16 工會資料屬機密文件。……三、臨時動議……(二)提供促轉會
17 清單事宜：說明：黨史館建議，以目前黨史館檢索系統中公
18 開之21萬餘筆資料，符合促轉條例規範之時間先做篩選，並
19 儘量依照促轉會之格式提供清單，台灣省黨部資料已與二二
20 八基金會合作檢視建立清單，亦以相同作法處置並提交，若
21 後續需要補正，再另案處理。決議：通過。」等語（本院卷
22 一第277-283頁），可知原告依上開會議決議，僅就黨史館
23 已公開之21萬餘筆資料，提供符合促轉條例第3條第2款所規
24 定之政治檔案計43,095筆予促轉會，其餘資料包含陸工會、
25 海工會等機密資料在內均未提供。而被告以110年1月12日函
26 請原告補正通報系爭工作會等單位之政治檔案，自包括陸工
27 會、海工會等檔案在內，原告明知其尚有200餘萬筆檔案未
28 自行篩選是否符合促轉條例第3條第2款所定之政治檔案，卻
29 向促轉會稱「並無其餘檔案可通報」而不予提供，則原告是
30 否無故意或過失，已非無疑。況原告固曾歷經多次館址搬遷

01 人員變革，然觀諸原告曾於102年至105年間編制經費委託
02 工讀生製作目錄調查清單，復於107年3月29日與政大共同簽
03 署合作協議書，政大甚且派員至原告址設八德路中央黨部庫
04 房清點檔案製作託管清冊，託管清冊並記載「婦工會箱數：
05 14」、「中央組織部大陸時期箱數：68」、「大陸工作會箱
06 數：9。」、「青工/知青箱數：5」等情，足徵系爭檔案確
07 實均在原告持有、掌管及支配中，且參酌原告於本件訴訟中
08 既能提出目錄調查清單所載之相關檔案即原證6-1至6-8號，
09 則其對於促轉會以110年1月12日函命其補正通報系爭工作會
10 等單位之政治檔案，而不予補正，以供促轉會調查，難謂原
11 告就促轉條例第16條第1項所定之無正當理由規避、妨礙調
12 查無故意、過失，原告主張，自不足採。

13 7.促轉會審酌原告確實知悉且清楚掌握系爭檔案之數量及其存
14 放地點，而得履行配合調查義務；又衡酌促轉會早以109年7
15 月1日函限期原告就其所有之政治檔案補正通報；繼以110年
16 1月12日函具體指明並請原告補正通報系爭工作會等單位之
17 檔案、數量及其存放地點；復於111年3月17日通知原告黨史
18 館現任副主任吳敏陳述相關事實經過及意見。由是可知，原
19 告自109年7月1日起即知悉其負有通報政治檔案之義務及促
20 轉會函請其通報之標的，並有配合促轉會主動調查之協力義
21 務，迄至原處分作成前(即111年4月28日)期間，已歷時將近
22 兩年之久，實已有充足之合理適當期間配合調查，惟原告僅
23 一再稱無其餘檔案可通報、符合之檔案已全數通報等語，根
24 本無改善之意願，顯見原告始終欠缺履行配合調查義務之意
25 願，更尤見原告規避、妨礙調查之意圖甚明。原告再三阻礙
26 主管機關了解系爭工作會等單位之政治檔案數量及其存放地
27 點之行為，勢必延宕主管機關完成促轉條例第2條第2項第1
28 款規定之開放政治檔案之任務，並妨礙歷史真相之還原及社
29 會和解等轉型正義事項，對於公共利益影響甚鉅，並依本件
30 具體情形，審酌原告改善意願及改善能力、屆期實現改善內
31 容之可能性，以及違反調查義務之應受責難程度、所生影響

，而以原處分裁罰原告30萬元之罰鍰，堪認促轉會已審酌行政罰法第18條所規定之情事，原處分適法有據，並無裁量權濫用之情形。

六、綜上所述，原告主張均無可採。促轉會以原告違反促轉條例第16條第1項規定，依同條第6項規定，以原處分處原告30萬元罰鍰，並於收受原處分後7日內提出該會110年1月12日函所列尚未通報之政治檔案、數量及其存放地點，於法核無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合，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，兩造其餘主張及攻擊防禦方法，均與本件判決結果不生影響，爰不逐一論駁，附此敘明。

八、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 114 年 9 月 18 日

審判長法 官 蘇嫻娟

法 官 鄧德倩

法 官 魏式瑜

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，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、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49條之1第1項第3款）。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3項、第4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	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代

者，得不委任律師為訴訟代理人	理人具備法官、檢察官、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，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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、三親等內之血親、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。	

中 華 民 國 114 年 9 月 18 日

書記官 林俞文