最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第353號

上　訴　人　法務部
代　表　人　蔡清祥
訴訟代理人　李易臻
　　葉菁雯
被上訴人　千附實業股份有限公司
代　表　人　張瓊如
訴訟代理人　宋重和　律師

上列當事人間公職人員利益衝突迴避法事件，上訴人對於中華民國107年12月27日臺北高等行政法院106年度訴字第1300號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院。

理　由

一、上訴人以訴外人羅淑蕾自民國96年11月至105年1月擔任第6屆至第8屆立法委員，為行為時公職人員利益衝突迴避法（下稱利益衝突迴避法）第2條所定之公職人員，而依被上訴人變更登記表及董事辭職書所載，羅淑蕾自100年6月23日擔任被上訴人之獨立董事，於103年10月6日辭去獨立董事職務，被上訴人自100年6月23日至103年10月6日為行為時利益衝突迴避法第3條第4款規定所稱之關係人，自不得與受立法委員監督之機關為交易行為，詎被上訴人於羅淑蕾擔任該公司獨立董事期間，得標受立法委員羅淑蕾監督之機關即漢翔航空工業股份有限公司（以下稱漢翔公司）之採購案計12案，違反行為時利益衝突迴避法第9條規定，乃依行為時利益衝突迴避法第15條、行政罰法第8條但書及第18條第3項規定，以105年10月28日法廉字第10505013970號處分書（下稱原處分）處被上訴人罰鍰合計新臺幣（下同）25,110,000元，並應自處分書送達後30日內繳納。被上訴人不服，循序提起行政訴訟，經原判決撤銷訴願決定及原處分。上訴人遂提起本件上訴。

二、被上訴人起訴之主張及上訴人在原審的答辯，均引用原判決所載。

三、原審為上訴人敗訴之判決，係以：㈠、行為時利益衝突迴避法第3條第4款規定，公職人員之關係人，包括公職人員擔任「董事」之營利事業，而該條規定自利益衝突迴避法89年間公布施行後，迄未曾修訂，直至107年6月13日始修正增訂「獨立董事」亦包括在內。又證券交易法則係於95年1月11日修正增訂第14條之2規定「獨立董事」準此，行為時利益衝突迴避法第3條第4款所規定之「董事」，當係針對立法時公司法所稱執行業務之董事（公司法第8條、第108條、第202條參照）所作之規範，能否及於性質或功能均不同而在95年始明定於證券交易法之「獨立董事」，非無斟酌餘地。㈡、又由證券交易法第14條之2第1、2項規定可知，所謂獨立董事，係指公開發行股票之公司之部分董事須由具備專業知識，且於執行業務範圍內應保持獨立性，不得與公司有直接或間接之利害關係者，始克充任而言。主管機關行政院金融監督管理委員會依據上揭證券交易法第14條之2第1項規定之授權，於95年3月28日以金管證一字第0950001615號令訂定發布「公開發行公司獨立董事設置及應遵循事項辦法」（下稱獨董設置辦法），並自96年1月1日施行。該辦法第2條第1項規定要求獨立董事須具備之專業資格，其第3條及第4條亦有關於持股及兼職限制等規定，由此可知，獨立董事縱使仍為董事會成員之一，惟與一般執行業務之董事相較，須具專業知識及保有其獨立性，亦有其特定之職權及責任。㈢、依司法院釋字第716號解釋理由書之意旨，利益衝突迴避法所規範之公職人員，係指公職人員財產申報法第2條第1項所定之人員，其適用對象甚為廣泛；且不僅如此，利益衝突迴避法更將公職人員之關係人亦納入規範（該法第3條參照），打擊層面益加擴大，違反規定者動輒遭課以高額罰鍰，影響甚鉅，是自應明確定義公職人員之關係人範圍。且司法院釋字第716號理由書亦認為就公職人員之關係人部分，若因禁止

其參與交易之競爭，將造成其他少數參與交易者之壟斷，反而顯不利於公共利益，於此情形，苟於交易過程中已行公開公平之程序，而有充分之防弊規制，是否仍有造成不當利益輸送或利益衝突之虞，而有禁止公職人員之關係人交易之必要，相關機關應儘速通盤檢討改進等語。從而，於界定是否為公職人員之關係人時，倘適用範圍產生疑義，毋寧應從嚴限縮解釋，俾縮小打擊層面，以免影響過鉅反而有害於公共利益。㈣、此外，行政罰乃侵益型之行政處分，應受法律明確性之嚴格要求，利益衝突迴避法於95年1月證券交易法增設獨立董事後12年，始於107年6月13日修正公布於該法第3條第4款將「獨立董事」增列為公職人員關係人之定義範圍。此舉益彰顯行為時利益衝突迴避法針對公職人員關係人中「董事」之定義是否包括「獨立董事」在內，確有疑義，而有修法增列「獨立董事」以明確規範之必要。且由此修正增列，亦呼應行為時利益衝突迴避法第3條第4款規定之「董事」，應認不及於「獨立董事」在內，否則實無於原規定之「董事」外再修法增列「獨立董事」之必要，故認行為時利益衝突迴避法第3條第4款規定之「董事」，應不包括「獨立董事」在內，則羅淑蕾雖於上開期間擔任被上訴人之「獨立董事」，尚非公職人員之關係人，是被上訴人得標受羅淑蕾監督之機關即漢翔公司之採購案，即無違反行為時利益衝突迴避法第9條之規定可言等詞，資為其論據。

四、上訴理由略謂：㈠、上述司法院釋字第716號解釋理由書係認行為時利益衝突迴避法第9條就公職人員關係人與公職人員服務或受其監督機關為交易行為部分應通盤檢討改進，而非針對行為時利益衝突迴避法第3條公職人員關係人所為解釋，非可僅因上開解釋理由書之內容推論出應限縮行為時利益衝突迴避法第3條第4款規定「董事」之範圍。㈡、利益衝突迴避法第3條第4款於107年12月13日修正增列「獨立董事」，其立法理由已明確揭示「獨立董事」本質上仍為董事，縱利益衝突迴避法未修法增列前，亦屬利益衝突迴避法規範

對象，僅為明確獨立董事亦屬第4款董事之範疇，遂於利益衝突迴避法第3條第4款條文予以定明。㈢、再依公司法第8條第1項規定，「獨立董事」亦屬公司之當然負責人，故「獨立董事」即屬董事為當然解釋，且利益衝突迴避法於89年制定時並無「獨立董事」制度之設計，尚無從以歷史解釋排除「獨立董事」應受利益衝突迴避法第3條第4款之規範。況「獨立董事」之設置仍應以追求公司最大利益為目的，為私益董事，與一般董事無異，尚與公股代表之公益董事有異。故如公職人員任職公司之獨立董事，需以維護公司之整體利益為依歸，此際即與公職人員執行職務產生利益衝突，自屬利益衝突迴避法第3條第4款規範「董事」所欲防範禁絕利益輸送之立法目的相符。㈣、另證券交易法第14條之2規範「獨立董事」之專業性及獨立性係為強化董事會之監督並爭取投資者之利益，尚不得因「獨立董事」具專業性及獨立性而將「獨立董事」排除於行為時利益衝突迴避法第3條第4款「董事」之外；復依證券交易法第14條之3、行為時證券交易法第14條之5規定，均足證「獨立董事」具公司內部監督之角色，與公司之利益息息相關，非可排除於利益衝突迴避法第3條第4款「董事」之外。原判決認行為時利益衝突迴避法第3條第4款規定之「董事」不包括「獨立董事」，有適用該款規定不當之違誤等語。

五、本院查：

㈠、按公職人員財產申報法第2條第1項第9款規定：「下列公職人員，應依本法申報財產：……九、各級民意機關民意代表。」又行為時（即107年6月13日修正公布前）利益衝突迴避法第2條規定：「本法所稱公職人員，指公職人員財產申報法第2條第1項所定之人員。」第3條第4款規定：「本法所定公職人員之關係人，其範圍如下：……四、公職人員、第1款及第2款所列人員擔任負責人、董事、監察人或經理人之營利事業。」第9條規定：「公職人員或其關係人，不得與公職人員服務之機關或受其監督之機關為買賣、租賃、承攬

等交易行為。」第15條規定：「（第1項）違反第9條規定者，依下列規定處罰：一、交易金額未逾新臺幣10萬元者，處新臺幣1萬元以上5萬元以下罰鍰。二、交易金額新臺幣10萬元以上未逾1百萬元者，處新臺幣6萬元以上50萬元以下罰鍰。三、交易金額新臺幣1百萬元以上未逾1千萬元者，處新臺幣60萬元以上5百萬元以下罰鍰。四、交易金額新臺幣1千萬元以上者，處新臺幣6百萬元以上該交易金額1倍以下罰鍰。（第2項）前項交易金額以契約所明定或可得確定之價格定之；如結算後之金額高於原定金額者，以結算金額定之。」考其立法意旨係鑑於公職人員、其親屬或其他關係人，與公職人員服務或受其監督之機關為買賣、租賃、承攬等交易行為，易衍生不公平競爭、不當利益輸送之弊端，為促進廉能政治、端正政治風氣，防範公職人員及其關係人憑恃公職人員在政府機關任職所擁有之職權或影響力，取得較一般人更為優越或不公平之機會或條件，而與政府機關進行交易，造成利益衝突、不當利益輸送甚或圖利之弊端，乃於行為時利益衝突迴避法第15條規定，違反行為時同法第9條禁止公職人員及其關係人為上開交易行為規定者，應按其交易金額高低裁處一定比例之罰鍰，以確保該禁止規範之事項能獲得落實，從而杜絕公職人員及其關係人有上述不當利益輸送或造成利益衝突之機會。而行為時利益衝突迴避法第9條規定，並未牴觸憲法第23條之比例原則，與憲法第15條、第22條保障人民工作權、財產權及契約自由之意旨均無違背，且經司法院釋字第716號解釋有案。

㈡、次按公司法第8條第1項規定：「（第1項）本法所稱公司負責人……在有限公司、股份有限公司為董事。（第2項）公司之……監察人……在執行職務範圍內，亦為公司負責人。」第23條第1項規定：「公司負責人應忠實執行業務並盡善良管理人之注意義務，如有違反致公司受有損害者，負損害賠償責任。」第108條第1項規定：「公司應至少置董事一人執行業務並代表公司……」第192條第1項、第5項規定：「

（第1項）公司董事會，設置董事不得少於3人，由股東會就有行為能力之人選任之。……（第5項）公司與董事間之關係，除本法另有規定外，依民法關於委任之規定。」第193條規定：「（第1項）董事會執行業務，應依照法令章程及股東會之決議。（第2項）董事會之決議，違反前項規定，致公司受損害時，參與決議之董事，對於公司負賠償之責……」第196條第1項規定：「董事之報酬，未經章程訂明者，應由股東會議定，不得事後追認。」第197條第1項規定：「董事經選任後，應向主管機關申報，其選任當時所持有之公司股份數額；……」第202條規定：「公司業務之執行，除本法或章程規定應由股東會決議之事項外，均應由董事會決議行之。」第206條第1項規定：「董事會之決議，除本法另有規定外，應有過半數董事之出席，出席董事過半數之同意行之。」第216條第3項規定：「公司與監察人間之關係，從民法關於委任之規定。」第218條第1項規定：「監察人應監督公司業務之執行，並得隨時調查公司業務及財務狀況，查核、抄錄或複製簿冊文件，並得請求董事會或經理人提出報告。」（利益衝突迴避法於89年7月12日公布施行，除公司法第23條第1項係90年11月12日新增外，其餘內容意旨大致與現行規定相同）。準此，董事乃股份有限公司之執行業務機關，具公司經營者之地位與權利；監察人則監督公司業務之執行及公司會計之審核，其等原則上與公司間成立委任關係，應忠實執行職務，並盡善良管理人之注意義務。是利益衝突迴避法鑑於由公職人員擔任負責人、董事、監察人或經理人之營利事業與公職人員本人具有相當密切之財產上利害關係，因而於第3條第4款將公職人員擔任負責人、董事、監察人之營利事業，列為該法所定公職人員之關係人（參見其立法理由）。

㈢、復依95年1月11日證券交易法新增第14條之2規定：「（第1項）已依本法發行股票之公司，得依章程規定設置獨立董事。但主管機關應視公司規模、股東結構、業務性質及其他必

要情況，要求其設置獨立董事……（第2項）獨立董事應具備專業知識，其持股及兼職應予限制，且於執行業務範圍內應保持獨立性，不得與公司有直接或間接之利害關係。獨立董事之專業資格、持股與兼職限制、獨立性之認定、提名方式及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。……」第14條之3規定：「已依前條第1項規定選任獨立董事之公司，除經主管機關核准者外，下列事項應提董事會決議通過；獨立董事如有反對意見或保留意見，應於董事會議事錄載明：一、依第14條之1規定訂定或修正內部控制制度。……」第14條之4規定：「（第1項）已依本法發行股票之公司，應擇一設置審計委員會或監察人。但主管機關得視公司規模、業務性質及其他必要情況，命令設置審計委員會替代監察人……（第2項）審計委員會應由全體獨立董事組成……（第3項）公司設置審計委員會者，本法、公司法及其他法律對於監察人之規定，於審計委員會準用之。……」第14條之5第1項、第3項規定：「（第1項）已依本法發行股票之公司設置審計委員會者，下列事項應經審計委員會全體成員2分之1以上同意，並提董事會決議，不適用第14條之3規定：一、依第14條之1規定訂定或修正內部控制制度(按涵括第14條之3規定事項）……（第3項）公司設置審計委員會者，不適用第36條第1項財務報告應經監察人承認之規定。」及依證券交易法第14條之2第2項授權所訂獨董設置辦法第2條第1項規定：「公開發行公司之獨立董事，應取得下列專業資格條件之一，並具備5年以上工作經驗：……」第3條第1項規定：「公開發行公司之獨立董事應於選任前2年及任職期間無下列情事之一：一、公司或其關係企業之受僱人。二、公司或其關係企業之董事、監察人。……」第5條第1項規定：「公開發行公司獨立董事選舉，應依公司法第192條之1規定採候選人提名制度，並載明於章程，股東應就獨立董事候選人名單中選任之。」可知，獨立董事係公開發行股票公司依章程或依主管機關之要求，按證券交易法第14條之2及該條第2項所授

權訂定之獨董設置辦法而設，透過股東會選舉，就獨立董事與非獨立董事一併選舉，分別計算當選名額方式為之，旨在健全公司治理制度，獨立董事依法為公司董事會之成員。而公司關於財務業務有重大影響之事項，除應提董事會決議外，獨立董事如有反對或保留意見者，並應於董事會議議事錄載明，即利用提經董事會決議方式及獨立董事意見表達，強化獨立董事對公司重要議案之監督，以保障公司及股東之權益。全體獨立董事且得組成審計委員會替代監察人行使監察人之權限，並協助董事會決策。

㈣、按法律解釋乃就法律的文字涵義，探求及闡明規範之法律意旨。查獨立董事係董事種類之一，原處分將行為時利益衝突迴避法第3條第4款所規定之「董事」，解釋包括「獨立董事」，並未逾文義解釋之範圍；對於委任公職人員為其獨立董事之公司而言，係得預見倘其與該獨立董事服務之機關或受其監督之機關為交易行為，將會違反上述利益衝突迴避法而有受罰之可能性，要不生原判決所慮之有違法律明確性原則情事。其次，董事與獨立董事除法令另有規定（參獨董設置辦法第6條、第7條規定）外，原則上均由股東會選任、受有報酬，均係公司業務執行機關董事會之成員，皆負相同之注意義務與忠實義務；全體獨立董事所組成審計委員會且替代監察人行使監察人之權限，並協助董事會決策，前已述及。獨立董事尚不因較諸一般董事（非獨立董事）有其特定之職權及責任，及須具備獨董設置辦法第2條、第3條規定之專業資格條件、獨立性限制，即排除於公司董事之列。核公職人員擔任營利事業之獨立董事，仍是本於追求公司利益之內部人，倘該營利事業與受公職人員所監督之機關為交易等行為，亦恐致該機關礙於受該公職人員之監督，或公職人員或其關係人憑恃公職人員之職權，或利用公職人員之影響力，致使在締約與履約等階段有違法或不當利益輸送為發生之虞，此即利益衝突迴避法第9條規範目的所欲防免禁止之情形。是獨立董事固係於利益衝突迴避法施行後，始行增列之董事

種類，惟仍在利益衝突迴避法第3條第4款立法所欲規範之列，此參利益衝突迴避法第3條第4款關係人於107年6月13日修正增列獨立董事（107年12月13日施行），考其立法理由乃：「另依公司法第206條規定，獨立董事對公司之事務仍有表決權；復依同法第192條第1項、第196條、第197條及證券交易法第14條之2第2項等規定，公司董事不以具有股東身分為必要，獨立董事亦得持有公司股份，僅限制其持股比例，亦得向公司領取報酬。是以，獨立董事本質上仍為董事，其參與董事會行使職權與一般董事無異。為明確獨立董事亦屬第4款董事之範疇，爰定明獨立董事亦受規範。」益明。況獨立董事復可組成審計委員會行使監察人職權，具監察人之功能，而公司監察人本屬行為時利益衝突迴避法第3條第4款規範之關係人。故由目的解釋之角度觀之，亦見在107年6月13日修正利益衝突迴避法第3條第4款之前，獨立董事即係該條款立法目的所欲涵括之公職人員關係人。

㈤、查訴外人羅淑蕾自96年11月起至105年1月止，擔任第6屆至第8屆立法委員，為利益衝突迴避法第2條所定之公職人員，且羅淑蕾自100年6月23日擔任被上訴人之獨立董事，至103年10月6日辭去職務期間，被上訴人於102年11月至103年8月間，標得受立法委員羅淑蕾監督之機關即漢翔公司之採購案計12案等情，乃原審依法確定之事實。又上訴人認被上訴人自100年6月23日至103年10月6日為利益衝突迴避法第3條第4款規定所稱之關係人，不得與受立法委員羅淑蕾監督之漢翔公司為交易行為，被上訴人違反該法第9條規定，而以原處分裁處被上訴人罰鍰計25,110,000元，經原判決以行為時利益衝突迴避法第3條第4款規定之「董事」，不包括「獨立董事」，則立法委員羅淑蕾雖於上開期間擔任被上訴人之「獨立董事」，惟被上訴人既非公職人員之關係人，被上訴人得標受羅淑蕾監督之機關即漢翔公司之採購案，並無違反行為時利益衝突迴避法第9條規定等由，而將訴願決定及原處分均予撤銷，揆之上開說明，上訴意旨指摘原判決係有不適用

行為時利益衝突迴避法第3條第4款規定之違誤，即屬有據。

㈥、綜上所述，原判決既有如上所述之違法，並影響判決結論，故上訴意旨指摘原判決違法，求予廢棄，乃有理由。又因被上訴人於原審曾主張其主觀上並無任何違反利益衝突迴避義務之故意或過失，其行為無可非難性及可歸責性依行政罰法第7條第1項、第8條及第18條第1項等規定，應屬不予處罰之態樣，或至少應將罰鍰減輕或免除，及羅淑蕾於被上訴人投標時係擔任立法院第8屆「交通委員會」之立法委員，依中央政府總預算案審查程序第3條規定，隸屬於經濟部所屬機關之漢翔公司並非受交通委員會直接監督之機關，亦不符合行為時利益衝突迴避法第9條「受其監督」之要件等節，猶待原審查明釐清，本院尚無從自為判決，爰將原判決廢棄，發回原審法院再為調查後，另為適法之裁判。

六、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中　華　民　國　109　年　6　月　30　日

最高行政法院第四庭

審判長法官　鄭　小　康

法官　劉　介　中

法官　林　文　舟

法官　帥　嘉　寶

法官　林　玫　君

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　華　民　國　109　年　6　月　30　日

書記官　高　玉　潔