

臺北高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@107年度訴字第

) FKT64W1Z1X5L0;@108年6月26日辯

原告 邱秀瑩

訴訟代理人 蔡朝安 律師

鍾元珫 律師

林勇麒 律師

被告 金融監督管理委員會

代表人 顧立雄 (主任委員)

訴訟代理人 高玉菁

蔡怡倩

楊素貞

上列當事人間證券交易法事件，原告不服行政院中華民國107年6月6日院臺訴字第1070168546號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

本件行政訴訟起因於永豐餘投資控股股份有限公司（下稱永豐餘投控公司）推派代表人，當選依證券交易法發行股票之永豐金融控股股份有限公司（下稱永豐金控公司）董事，而永豐餘投控公司百分之百持股的子公司永豐餘全球公司（YF Y GLOBAL INVESTMENT BVI CORP）於民國105年8月1日轉讓永豐金控公司股票3073萬8千股（下稱系爭股票轉讓行為），被告因認永豐餘全球公司所生利益或損失歸屬於永豐餘投

控公司，且永豐餘投控公司指派董事何壽川擔任永豐餘全球公司唯一董事，對於永豐餘全球公司投資之股票具有管理、使用或處分之權益，故認定永豐餘投控公司就永豐餘全球公司前持有系爭股票，具備證券交易法（下稱證交法）施行細則第2條利用他人名義持有之三要件，依證交法第22條之2規定，永豐餘投控公司利用永豐餘全球公司持有其派代表人擔任董事之永豐金控公司股票而將之轉讓，具有申報義務，但永豐餘全球公司前轉讓系爭股票時，利用永豐餘全球公司名義持有系爭股票之永豐餘投控公司卻未依前開規定為事前申報，違反證交法第22條之2第1項規定，原告為永豐餘投控公司系爭股票轉讓行為當時之負責人，乃依行為時證交法第178條第1項第1款及第179條第1項規定，以106年12月5日金管證交罰字第1060042675號裁處書（下稱原處分），裁處原告罰鍰新臺幣（下同）42萬元。原告不服，提起訴願遭決定駁回，便向本院提起行政訴訟。

二、原告主張要旨及聲明：

（一）從法體系來看，觀諸其他有關持股計算之法規，如金融控股公司法第16條第2項規定、公開發行公司年報應行記載事項準則第10條第10款規定，如要求關係人持股也應負義務時，均以「關係人」、「董事、監察人、經理人、直接或間接控制之事業」等文字明白指涉，而非以「利用他人名義持股」概稱。基於法治國法明確性要求，應儘可能使用已有明確定義之文字，以避免人民不得已自行判斷法律適用範圍，政府於事後以不同於人民之設想，對人民施予處罰，而生濫權之疑慮。被告如認證交法第22條之2規定應適用於關係人持股，則應透過修法方式，或至少依其職權修正證交法施行細則第2條規定，不應在個案中恣意解

01 釋。總之，解釋適用證交法第22條之2所稱「利用他人名
02 義持股」，不應反於法體系用詞，而認包括關係人或關係
03 企業持股。再者，控制從屬關係或關係企業、關係人均是
04 常見法律用詞，該等用詞指涉對象相對清晰，法規如欲將
05 關係人或關係企業、控制從屬公司視為一體而併同看待，
06 均以上開用詞直接定明，諸如金融控股公司法第16條第2
07 項、公開發行公司年報應行記載事項準則第10條第10款、
08 公平交易法第10條及第11條等，不曾以不確定法律概念「
09 利用他人名義持股」涵蓋，以免造成解釋、認定上困擾。
10 此業已形成人民對於此類法規解釋適用之信賴。本件被告
11 對於「利用他人名義持股」乙詞，採取異於法體系用詞之
12 獨特解釋，認為包括從屬公司持股，惟不僅未曾發布法規
13 解釋函令或以其他方式公開揭示，且不顧此一解釋適用有
14 悖於其在其他案例採取之態度。例如證交法施行細則第2
15 條由被告成立前之證交法主管機關財政部所制訂。但財政
16 部與股權100%由財政部持有、管理之臺灣銀行股份有限
17 公司（下稱臺銀）及臺灣土地銀行股份有限公司（下稱土
18 銀），均分別持有兆豐金融控股股份有限公司（下稱兆豐
19 金控）、第一金融控股股份有限公司（下稱第一金控）、
20 華南金融控股股份有限公司（下稱華南金控）及臺灣中小
21 企業銀行股份有限公司（下稱臺灣中小企銀）股票。財政
22 部與臺銀，或財政部與土銀共同對兆豐金控、華南金控、
23 臺灣中小企銀之持股，合計超過10%，然財政部並未依證
24 交法第22條之2規定申報其以董事身分持有之股份數，被
25 告成立作為證交法主管機關後，也未協調要求財政部申報
26 。可見財政部100%持股之子公司，被告並不認為就是證
27 交法施行細則第2條所指涉的「他人」。則私人關係企業

集團母公司與全資子公司間同樣的從屬關係，也不能認全資子公司是為母公司持有股份。再者，三商投控公司與其全資子公司三商福寶公司及拿帕里公司，均持有三商美邦公司股票，而三商投控公司持有三商美邦公司股權超過10%，並指派代表人擔任三商美邦公司董事；其依證交法申報持有三商美邦公司股份數時，僅申報自己持有之股份數，並未申報三商福寶公司及拿帕里公司所持有三商美邦公司之股份數，且在「利用他人名義持有」欄位均申報為零，被告也未因此裁罰其負責人。另鴻海公司與其直接或間接之全資子公司鴻棋公司、鴻元公司、寶鑫公司及鴻揚公司均持有鴻準公司股票，鴻海公司單獨持有鴻準公司股權比例雖未達10%，但如加計其上述全資子公司所持有鴻準公司股份數，則合計持有鴻準公司股權22.26%。但鴻海公司並未依證交法第22條之2，以持股達10%之身分，申報對鴻準公司之持股數，被告也未因此裁罰其負責人。足見被告對於其他集團企業中母公司及全資子公司均持有同一公開發行公司股票，從未認定全資子公司持股是集團母公司利用其名義所持有者，也未對於集團母公司僅申報自己持股數而未申報全資子公司持股數加以處罰。本件被告卻獨獨認永豐餘全球公司所持永豐金控公司股份，是為集團母公司永豐餘投控公司而持有，實因人設事，違反信賴保護原則以及平等原則。綜上，本件被告恣意解釋，而對原告加以處罰，有違法明確性原則行政自我拘束原則、平等原則及信賴保護原則。

（二）證交法第22條之2有關公開發行公司內部人持股轉讓之規範，第3項將「利用他人名義持股」納入計算之目的，是避免利用將股票登記為他人所有之形式外觀，規避前2項

以及同法第25條之規範，亦即避免僅以文義解釋時可能發生之法律漏洞。換言之，證交法第22條之2第3項所稱「利用他人名義持股」，指實質上對股票具有所有權益之人，將股票登記於他人名下，使他人成為形式所有權人，再透過信託、委任、授權或其他協議安排，使所有權之權利及利益實質上回歸。從而，解釋適用證交法施行細則第2條所定「利用他人名義持股」之3項判斷要件，應參照民法第765條所定所有權之「使用、處分、收益」等3項積極權能，以及「排除他人干涉」之消極權能，並應從股票名義所有權人主觀上是否有自己從事該項投資之意思，予以觀察，方符法規範之目的，否則可能將單純的股東、公司間之關係，認作「利用他人名義持股」，此非法之本旨。永豐餘投控公司為永豐餘全球公司之唯一股東，無論永豐餘投控公司繳納股款而提供資金供作永豐餘全球公司投資業務之用、基於股東權而對永豐餘全球公司財產具有一定程度之管理處分權、且從財務觀點（而非法律觀點）承擔永豐餘全球公司財產之利益或損失，均出於上開關係之緣故。此種股東與公司間之關係，非為了規避法律適用而改變形式所有權人名義，且保留經濟實質利益的方式，從規範目的來看，應非證交法第22條之2第3項「利用他人名義持股」所欲指涉之「本人」與「他人」間之關係。據上，從證交法第22條之2第3項規範目的來看，證交法施行細則第2條所定「利用他人名義持股」之3項判斷要件之解釋適用，應從「形式上所有權與經濟實質不一致」著手，僅股東與公司間之關係，顯非其授權母法即證交法第22條之2所欲指涉者。

（三）永豐餘投控公司對永豐餘全球公司繳納股款，是為支付取

得永豐餘全球公司股權的對價，非供永豐餘全球公司取得永豐金控公司股票為單一目的，不應認是證交法施行細則第2條第1款所稱「直接或間接提供股票與他人或提供資金與他人購買股票」。承前所述證交法第22條之2第3項之立法目的，證交法施行細則第2條第1款之成立，應以提供資金是否以購買股票為單一目的為斷，不應不論任何資金移動，只要收受資金之人之後有購買股票情形，即認資金提供者為利用他人名義持有該股票。而永豐餘投控公司作為永豐餘全球公司股東，本應繳足股款；被投資之永豐餘全球公司運用股金從事自己之營業活動，包括購買永豐金控公司及其他公司股票，無論從形式或實質上，皆難謂是代其股東所為。基於法人格之獨立性，公司與股東分屬不同法律主體，公司不因收受股東繳納股款，而成為股東之隱名代表人或代理人，應係當然之理。況事實上永豐餘全球公司有其他之營業，永豐金控公司股票於2015年僅占永豐餘全球公司全部資產之20%，於2016年更僅占12%，足徵永豐餘投控公司對永豐餘全球公司出資，顯非以購置永豐金控公司股票為唯一目的，不應認符合證交法施行細則第2條第1款所稱「直接或間接提供股票與他人或提供資金與他人購買股票」。

(四) 永豐餘投控公司基於股東權得指定永豐餘全球公司之董事、永豐餘全球公司董事基於其職權得管理永豐餘全球公司之財產，不應與一人對他人特定財產享有所有權權能中之管理、使用或處分權同視，故不應認永豐餘投控公司對永豐餘全球公司有證交法施行細則第2條第2款所稱「對該他人所持有之股票，具有管理、使用或處分之權益」之情形。承前證交法第22條之2第3項立法目的所述，應以能否對

「特定公開發行公司股票」行使所有權之權能為判斷標準，而不應與公司組織內部對公司「全部財產」之管理權限相混淆。永豐餘投控公司基於其對永豐餘全球公司100%股權，而有指定永豐餘全球公司全部董事之權，是股權之本質；永豐餘全球公司董事有管理永豐餘全球公司全部財產之權，是基於董事職權而來，兩者各歸其所，與一人對他人特定財產享有所有權權能中之管理、使用或處分權，顯不相同。換言之，公司董事會對於公司財產均有管理、處分之權，而董事會之組成，以股權為基礎，若在判斷是否有證交法第22條之2第3項所稱「利用他人名義持有股票」情形時，將公司組織內部權限，從股東會、董事會甚至總經理之權限均予納入考量，則股東及同為股東之董事、總經理，恐怕均屬利用公司名義持有他公司股票。如此擴張解釋，顯非證交法第22條之2第3項立法之原意。再者，董事會成員之組成，固然是財務上判斷控制力之指標，惟除一人公司情形外，單一董事相同並不足以構成具有控制力之認定。永豐餘投控公司對永豐餘全球公司具有控制力，是因永豐餘投控公司對永豐餘全球公司持股100%，而非二公司單一董事相同，蓋訴外人何壽川固為永豐餘全球公司董事，惟其僅是永豐餘投控公司9名董事中之1名。被告以從屬公司董事人數作為判斷是否有證交法施行細則第2條第2款所稱「對該他人所持有之股票，具有管理、使用或處分之權益」之依據，並非合理。蓋公司設一名或數名董事，屬公司治理範疇，除法律有明文限制外，應由公司視其規模及營運需求而定；控制公司基於其所掌握之多數（或全部）股權，雖有決定從屬公司董事人數及人選之權力，但從屬公司的財產管理、使用或處分，除依法必須經

股東同意者外，是由其董事負責，控制公司並不能當然管理、使用或處分從屬公司所持有之股票。至於董事是一人或數人，雖影響其決策形成方式（即一人者以書面同意形式為之、二人以上者則以多數決議或一致書面同意形式為之），然全體董事即便均由控制公司所決定，但不影響全體董事均仍應以該從屬公司利益為計算之義務。是以，永豐餘全球公司縱使僅有一名董事，且係由永豐餘投控公司所決定之人選，該董事亦須為該公司之利益為計算，以履行其作為永豐餘全球公司董事之職責。被告僅以永豐餘全球公司僅有單一董事，與其他案例中之從屬公司非僅有一名董事，即對同為從屬公司與控制公司對同一事業均有持股之情形是否屬於「利用他人名義持股」，給予差別待遇，顯然違反依法行政原則、行政行為明確性原則，亦有逾越法律授權之虞，且在個案中對受規範對象為不合理差別待遇，違反信賴保護原則。

（五）永豐餘投控公司擁有永豐餘全球公司之股權，永豐餘全球公司轉投資之利益或損失，在財務上當然按照股權比例反映於永豐餘投控公司之財報，但永豐餘投控公司對永豐餘全球公司之轉投資，並無法律上之權利或利益，故非證交法施行細則第2條第3款所稱「該他人所持有股票之利益或損失全部或一部歸屬於本人」。承前所述，證交法施行細則第2條之解釋適用，應以法律上所有權概念為基準，則該條第3款所謂「該他人所持有股票之利益或損失全部或一部歸屬於本人」中之「歸屬」意涵，應指股票投資人透過協議安排將股票登記於他人名下，但該他人自己並無投資股票之意，僅該股票投資人（即本人）有投資股票之意，故股票投資人（即本人）有依協議向該他人請求返還股

票價值之法律上權利。如無此種法律上之權利，則該他人所持有股票之利益或損失即非「歸屬」於本人。永豐餘全球公司是基於自己投資目的取得永豐金控公司股票，並非「永豐餘投控公司提供資金予永豐餘全球公司為購買永豐金控公司股票」，前已敘及。故永豐餘投控公司並無依協議等約定，向永豐餘全球公司請求返還永豐金控公司股票價值之法律上權利，並無產生將該等股票之損益「歸屬」於永豐餘投控公司的結果。再者，永豐餘全球公司為永豐餘投控公司之轉投資事業，永豐餘投控公司固然應依一般公認會計準則編製財務報表，而在財務上將永豐餘全球公司之股權價值反映於自己的財務報表，惟在財務報表上認列轉投資事業股權之價值，並不致使轉投資公司之特定財產利益在法律上從轉投資公司移轉至該投資公司；此外，永豐餘投控公司亦認列對永豐餘全球公司之投資損益，而非認列對永豐金控公司之投資損益。從另一方面來看，縱然永豐餘全球公司為永豐餘投控公司之子公司而應納入永豐餘投控公司之合併報表，永豐餘全球公司持有永豐金控公司股份之股利收入或處分損益，仍非永豐餘投控公司之股利收入或處分損益。是按目的性解釋，永豐餘全球公司轉投資之利益或損失，實未在法律上「歸屬」於永豐餘投控公司，故不該當於證券交易法施行細則第2條第3款所稱「該他人所持有股票之利益或損失全部或一部歸屬於本人」之要件。

(六) 觀諸證交法第28條之2第6項規定，將「關係企業」與「利用他人名義持股」分列為二可知，證交法本身若有意將關係企業納入規範，均明文使用「關係企業」用詞，而不以「利用他人名義持股」之概念予以涵蓋，益見證交法施行

細則第2條所定3項要件必須從法律上基於對特定財產所有權而來之使用、收益、處分權能予以解釋，而非以集團組織內部之管理權限斷論之。永豐餘投控公司具有永豐餘集團總部之功能，是該集團共享服務中心，對集團內包括永豐餘全球等公司提供支援。通常情形，集團中境外公司作為控股或貿易之用，除基於集團內部管控所需之核決權限劃分、董事或董事會依法決策外，因事務較為單純，其運作均由集團共享服務中心提供協助支援。此因企業規模隨世界經濟發展，已從單一公司組織發展到集團組織始然。如執集團內部管控及資源共享之情事，逕認永豐餘全球公司之交易均由永豐餘投控公司管控，故永豐餘投控公司對永豐餘全球公司所持有之股票，具有證交法施行細則第2條第2款所稱管理、使用或處分之權益，顯非適當。

(七) 在公司法制下，由母公司百分之百持股之公司仍是獨立於母公司之法人，不僅有自己法定管理機關即董事，且子公司董事即便全由母公司指派，執行業務為子公司決策時，仍須符合子公司之最佳利益。我國公司法第211條第2項明文規定董事會有立即聲請宣告破產之義務，乃董事負有保護債權人即股東以外利害關係人義務的顯例。此外，企業併購法第5條於104年7月8日修正董事是對「公司」而非「全體股東」負有忠實義務與善良管理人注意義務，益顯公司利益與全體股東利益不能畫上等號，由母公司百分之百持股之公司之利益，與其母公司之利益，仍有分別。上揭公司法原則雖有所謂「揭穿公司面紗」的例外，惟其適用設有十分嚴格的條件，僅在極度濫用公司有限責任的情形，如控制股東有詐欺、過度控制、不遵守公司形式、掏空公司、或藉公司型態逃避法令規範、契約義務、侵權責任

01 等濫用公司法人格之不正行為，致損害公司債權人時，為
02 維誠信及衡平救濟，例外地否認公司法人格予以救濟。我
03 國公司法第154條第2項對揭穿公司面紗原則之明文，自10
04 2年1月30日修正增訂以來，截至目前僅在R C A污染案例
05 被法院採用。如法律上一概認為由母公司百分之百持股之
06 子公司均無自己利益可言，僅代母公司持有利益，普遍性
07 地揭穿公司面紗，將使子公司無理由阻止母公司債權人對
08 其財產強制執行，形同否定單一法人股東公司之獨立人格
09 ，將之與分公司同視。另方面，法律上所謂為誰的利益，
10 是為誰計算之意，即便子公司整體財產利益，得因股息、
11 賸餘財產之分派，而在法律上按股息、賸餘財產之價值成
12 為母公司之財產利益，或在未分派前即在財報上顯示為母
13 公司之長期投資價值（個體）或資產負債價值（合併），
14 均不能據之認定子公司整體財產利益法律上均歸屬於母公
15 司，進一步認為子公司整體經營活動當然為母公司利益，
16 況子公司個別財產利益，不當然可得出母公司之股息或賸
17 餘財產，充其量對母公司之整體財產利益有所貢獻而已，
18 更無從認為子公司之個別財產行為均當然為母公司之利益
19 。申言之，法律上一人行為若為他人之利益或計算，該二
20 人間必然存在委任契約或類似關係 例如本質上仍為委任
21 關係之信託、借名（或稱消極信託、代持），或無因管理
22 （或稱準委任）¹¹，或自然人間基於身分法規定而生之監
23 護關係，而非從財報觀點定義。綜上，母公司百分之百持
24 股之子公司仍是獨立於母公司之法人，若非適用揭穿公司
25 面紗原則之例外情形，或個案中母子公司間有契約約定，
26 不應任意否定由母公司百分之百持股之公司係為自己利益
27 持有財產。

01 (八) 永豐餘全球公司是於93年至94年間，開始陸續購入永豐金
02 控公司前身即建華金控股份有限公司（下稱建華金控公司
03 ，英文名稱不變，維持原Sinopac Financial Holdings
04 Co., Ltd.）股票。當時永豐餘全球公司股本維持50,050,
05 000美元，且無股東往來債務，足見永豐餘投控公司並未
06 以任何形式特別對其提供資金購買永豐金控公司股票，且
07 永豐餘全球公司於同期間除持有永豐金控公司股票外，尚
08 持有1至2家上市公司股票、5至7家未上市公司股票，並投
09 資5至6家基金。而永豐餘全球公司一開始投資永豐金控公
10 司股票，是因當時負債比低，且資產中現金部位超過一半
11 ，為避免資金閒置浪費，考量當時建華金控公司即永豐金
12 控公司前身股票年均殖利率達5%有餘，具有投資獲利潛
13 力，為賺取穩定股息，平衡投資風險，為自己利益計算，
14 才以股本與歷年來投資及處分收益組成的自有資金購置。
15 永豐餘全球公司與永豐餘投控公司間既沒有應適用揭穿公
16 司面紗原則情形，也不存在委任或類似法律關係，自不應
17 認永豐餘全球公司所持有永豐金控公司股票是為永豐餘投
18 控公司之利益。本件不具備證交法施行細則第2條所定3項
19 要件。

20 (九) 自永豐餘全球公司第一次購入永豐金控公司股票之93年度
21 第4季起，永豐餘投控公司在自己向主管機關即被告申報
22 並公告之季度或年度財務報告附表中，均有揭露；永豐金
23 控公司依金融控股公司法所申報公告之董事、大股東暨其
24 關係人持股資訊，也包含永豐餘全球公司持股之部分，被
25 告作成原處分，就是根據永豐金控公司於公開資訊觀測站
26 所申報公告105年7月份及8月份「大股東持股變動情形申
27 報表」所載資訊，由原告代表永豐餘投控公司作為永豐金

控公司大股東，每月依法向永豐金控公司申報其自身以及其直接或間接控制事業（包括永豐餘全球公司）之持股變動情形。足見被告或投資大眾並非無從知悉，則永豐餘投控公司未將永豐餘全球公司認作自己之持股名義人，其「違法」所生影響究竟何在？本件若非被告濫用其解釋證交法暨其子法之權力，就利用他人名義的認定，設定難以期待永豐餘投控公司或原告難以預見之「永豐餘全球公司董事僅有一人」的要件，原告亦無違法之故意或過失可言。金融控股公司法第16條第2項與證交法第22條之2的規範目的、申報方式及內容，雖略有不同，但此等法規均係被告主管法規，永豐餘投控公司客觀上既已依金融控股公司法為申報，使相關資訊經申報與公開，則證交法第22條之2第3項「防免有心人利用形式所有權外觀而逸脫公開發行公司內部人持股轉讓」之規範目的，即已達成，自不應再對原告處罰。

（十）性質上屬法令解釋性規定及裁量基準之行政規則，雖不若法律或法規命令直接對人民發生效力，但仍透過其作為行政機關解釋適用法律或法規命令之標準而對人民發生間接效力，故要求行政機關必須將性質上屬法令解釋性規定及裁量基準之行政規則公開，一方面使人民得以預期法令將被如何執行，再方面亦供司法機關得以事後審查，以避免無從糾正行政機關執行法令之恣意濫權。如認行政程序法第160條第2項僅係宣示性規定而不影響行政裁罰之合法性，無異鼓勵行政機關不公告裁罰標準，從而得妨礙人民舉證行政機關行使裁量權違法，進一步使行政裁罰脫免司法審查。尤有甚者，行政機關甚可在恣意裁量後，再聲稱其有裁罰標準，以此侵害人民受憲法第16條所保障之正當法

律程序權利。被告為僅次於五院之國家二級機關，掌管證券交易法及其他金融法規之解釋適用，其所作所為影響我國金融市場、證券市場至鉅。詎料事關2500家公開發行公司之違反證券交易法裁罰標準，竟然未按行政程序法第160條第2項規定予以公開，顯然刻意規避司法審查，罔顧人民正當信賴之利益，益見其恣意作成行政行為之主觀心態，同時侵害人民所享有憲法第16條正當法律程序之保障。職是，被告所為裁罰之合法性，顯有重大瑕疵，自應予以撤銷。

(六) 本件原告在訴願程序中未曾接獲訴願機關通知到場陳述意見或進行言詞辯論。詎於收到訴願決定書後，經詳閱發現訴願機關曾邀請被告於107年5月23日出席會議進行言詞說明，卻未同時給予原告列席陳述意見之機會，已顯然違反訴願法第63條第2項及同法第65條規定。據上，訴願機關在無法律授權之情況下，通知被告單方到場陳述意見，未給予原告同等機會，侵害原告程序上之權利，嚴重違法。

(七) 聲明：訴願決定、原處分均撤銷。

三、被告答辯要旨及聲明：

(一) 證交法第22條之2第1項第2款規定立法目的，在貫徹證交法之資訊即時公開原則，藉由內部人持股轉讓資訊的事前揭露而予監督，以達交易之公平目的，進一步達到股權管理、健全證券交易市場機能及保障投資大眾權益的目標，故內部人未確實依前揭規定辦理持股轉讓之事前申報，即屬違反規定。另同條文第3項規範內部人持有之股票，包括利用他人名義持有者。立法理由是為防第1項股票持有人，藉他人名義持有股票規避本條之限制。所稱「利用他人名義持有者」不外乎基於資金來源、控制關係、利益或

損失之歸屬等情節，擬於本法施行細則明定。故依證交法施行細則第2條規定與證券交易法第22條之2的立法理由，「利用他人名義持有」並未限定「他人」應為自然人或法人形式，亦無區分持有股份之多寡，內部人只要具備證交法施行細則第2條所定要件，就構成「利用他人名義持有股票」。另證交法第22條之2關於內部人持股轉讓事前申報之規定，與金融控股公司法第16條第2項關於同一人及同一關係人的持股申報規定，其立法目的及作用不同，關係人持股及利用他人名義持股有併存之可能，難謂已依金融控股公司法第16條規定申報，或因內部人與被利用者間，具相關法令所稱之關係人或關係企業，而得據以免除其申報義務。

(二) 永豐餘投控公司指派3席代表人當選永豐金控公司董事，永豐餘全球公司於105年8月1日賣出永豐金控公司股票30,738,000股，而永豐餘全球公司是永豐餘投控100%持股之子公司，永豐餘全球公司購買永豐金控公司股票之資金來源，無論是股本、借貸或營業收入等，屬永豐餘投控公司「直接或間接」提供資金予永豐餘全球公司；而永豐餘全球公司購買永豐金控公司股票之利益或損失，將使永豐餘全球公司之淨值因此提高或減少，此等利益或損失將歸屬於持有永豐餘全球公司100%股權之永豐餘投控公司，永豐餘投控公司105年及106年度合併財務報告顯示，其中資產負債表流動資產之備供出售金融資產，已包括子公司永豐餘全球公司投資永豐金控之流動資產，其資金來源包含永豐餘全球公司之股本、借貸或營收；另依凱基證券提供之客戶資料，永豐餘全球公司買賣股票之最終受益人為何壽川，又何壽川為永豐餘全球公司唯一董事，亦為永豐餘

01 投控公司之董事，相較於一般母公司持股100%而指派多
02 人擔任子公司董事情形，永豐餘全球公司營運決策毋庸經
03 董事會決議程序，永豐餘投控公司於子公司人事、財務、
04 業務之掌握及經營決策，更具全面之實質控制力與主導力
05 。據上，永豐餘投控公司對永豐餘全球公司之持股堪認具
06 備證交法施行細則第2條利用他人名義之3個要件。另原告
07 所陳財政部直接或間接100%持股之臺灣土地銀行、臺灣
08 銀行，持有兆豐金控、第一金控等等之股票等案例，其等
09 公司董事會組成與本案永豐餘全球公司係唯一董事相異，
10 與本案無涉。

11 (三) 原告所舉財政部100%持股之臺灣土地銀行、臺灣金融控
12 股股份有限公司100%持股之臺灣銀行、三商投控公司100
13 %持股之三商福寶公司、拿帕里公司，與鴻海公司100%
14 持股之鴻棋公司、鴻元公司、寶鑫公司，及鴻海公司持股
15 97.95%之鴻揚公司，其等子公司董事人數均達3人以上，
16 且對於投資上市（櫃）股票有價證券之決策，為有效控管
17 風險，均訂有分層授權額度，依金額級距授權由經理人、
18 董事長或董事會核可投資，甚有公司設置專案小組決定股
19 票部位之投資額度、投資組合等，而非由母公司決定。另
20 臺灣金融控股公司與100%持股之臺灣銀行，依公司法第3
21 69條之2與同法第369條之3規定，固有控制從屬關係，但
22 兩者間是否構成利用他人名義持有股票之情事，應回歸是
23 否符合證交法施行細則第2條規定之3要件，亦即具有控制
24 從屬關係之公司，與利用他人名義持股之行為，是具可能
25 性，但不具必然性。而設立於英屬維京群島之永豐餘全球
26 公司，僅有唯一董事何壽川一人，其亦為永豐餘投控之董
27 事，相較於一般母公司持股100%而指派多人擔任子公司

董事情形，永豐餘全球公司營運決策毋庸經董事會決議程序，永豐餘投控公司於子公司人事、財務、業務之掌握及經營決策，更具全面之實質控制力與主導力。另查永豐餘投控公司於106年4月27日在公開資訊觀測站發布重大訊息，說明永豐餘投控公司考慮承租位於上海市○○○路之1788大樓，100年1月3日由當時董事長邱秀瑩女士核決由子公司永豐餘全球公司匯出相關款項予三寶建設旗下之Giant Crystal公司，永豐餘投控公司並說明：「因永豐餘全球公司為境外紙上公司無實質營運，依據本公司內部規定，永豐餘全球公司之決策權歸屬於本公司董事長。」且查永豐餘投控公司於106年3月16日董事會通過之核決權限表，永豐餘投控公司直接持股100%投資公司之投資作業權限，無實質營運之公司，是由投控公司決定。而永豐餘全球公司僅有董事一人，投資決策由永豐餘投控公司決定，與原告所舉財政部、三商投控公司、鴻海公司之子公司等案例，董事會係由多人組成，且投資決策係由子公司決定，尚屬有別。再者，依據原告檢附永豐餘全球公司西元2003至2004年及2004至2005年財報影本顯示，財報附註公司組織與營運結構項下已說明永豐餘全球公司在英屬維京群島註冊成立，是永豐餘投控公司前身永豐餘造紙股份有限公司（下稱永豐餘造紙公司）的全資子公司，且在英屬維京群島免徵所有形式的稅，而永豐餘全球公司沒有員工，故該公司交易是由永豐餘造紙公司管控。另永豐餘投控公司自94年起即擔任永豐金控公司之董事至今，永豐餘全球公司於西元2005年（民國94年）購入永豐金控公司前身建華金控公司股票。綜上，本件永豐餘投控公司被認定違反證交法第22條之2主要理由，不在於其與所利用之永豐餘

01 全球公司間具備百分之百持股母子公司關係，而是綜合考
02 量前開永豐餘全球公司董事人數及投資交易決策，認定永
03 豐餘投控公司有利用永豐餘全球公司名義持有股票而為轉
04 讓未辦理持股申報。

05 (四) 金融控股公司法第4條同一關係人持有股份之認定，與證
06 券交易法第22條之2內部人持股之認定，其範圍本有差異
07 ；且金融控股公司法第16條所定同一關係人申報義務，與
08 證命交易法第22條之2所定公開發行公司內部人於股票轉
09 讓前應辦理持股申報，兩者規範目的、申報方式與內愈均
10 有不同。其適用上並無特別法關係，尚難謂已履行金融控
11 股公司法第16條申報義務，即可無庸遵守證券交易法第22
12 條之2相關規範。本件永豐餘投控公司持股100%子公司永
13 豐餘全球公司於105年8月1日轉讓永豐金控公司股票，永
14 豐餘投控公司未依證交法第22條之2第1項第2款規定，於
15 股票轉讓前向被告申報利用永豐餘全球公司之名義轉讓永
16 豐金控公司股票。被告審酌原告之違反股數情節，依同法
17 第178條第1項第1款及第179條第1項規定，於法定裁量權
18 限內，以原處分對原告裁處罰鍰42萬元，並無不合。

19 (五) 聲明：原告之訴駁回。

20 四、爭點：永豐餘全球公司從事系爭股票轉讓行為，是否為永豐
21 餘投控公司利用他人（永豐餘全球公司）名義持有系爭股票
22 而為，永豐餘投控公司是否負有依證交法第22條之2第1項之
23 申報義務？

24 五、本院的判斷：

25 (一) 前提事實：

26 1. 爭訟概要欄所載之事實，有永豐餘投控公司與永豐金控公
27 司工商登記公示資料查詢服務顯示之董事資料（見訴願卷

第21-24頁）、永豐餘全球公司105年財務報告顯示其為永豐餘投控公司100%持股的子公司（見本院卷第58頁）、永豐餘投控公司、永豐餘全球公司、永豐金控公司105年持股情況圖示（見同卷第119頁）、永豐金控公司於公開資訊觀測站申報公告由永豐餘全球公司所為系爭股票轉讓情形（見原處分卷第29頁）、原告於系爭股票轉讓行為當時為永豐餘投控公司董事長之永豐餘投控公司公開資訊觀測站網頁揭露訊息（見原處分卷第1-2頁）、原處分（見同卷第33-35頁）、訴願決定書（見同上卷第216-227頁）等附卷可供查證屬實。

2. 永豐餘全球公司於105年8月1日為系爭股票轉讓行為當時，公司董事為永豐餘投控公司董事何壽川，有永豐餘集團代子公司永豐餘全球公司公告董事資訊在卷可按（見訴願卷尾自原告107年5月7日所遞訴願補充理由書（二）開始編頁碼起第28頁）。又永豐餘全球公司是自94年（西元2005年）間起，開始購入永豐金控公司更名前為建華金控公司之股票，此對照原告提供永豐餘全球公司西元2004、2005年兩年度在財務報表即可得知（見本院卷第222、231頁），原告主張永豐餘全球公司自93年（西元2004年）間起開始購入永豐金控公司股票部分，應有所誤認。另永豐餘全球公司於78年間由黃宗仁（Tsong Jen Huang）擔任董事，後於79年4月4日增設何壽山（Show Shen Ho）、何壽川（Sh ow Chung Ho）兩名董事；嗣黃宗仁於84年11月23日請辭董事職務，何壽山於88年1月12日過世，自88年1月13日起僅餘何壽川一名董事至今，此經原告陳明，並提出永豐餘全球公司董事登記表存卷可查（見同卷第444-445頁）。由此可知，永豐餘全球公司自94年間開始購入永豐

金控公司股票時起，至系爭股票轉讓行為時，該公司董事均只有同時任永豐餘投控公司董事之何壽川一人。

(二) 永豐餘全球公司從事系爭股票轉讓行為，應認屬永豐餘投控公司利用他人（永豐餘全球公司）名義持有系爭股票而為，永豐餘投控公司有依證交法第22條之2第1項規定申報之義務：

1. 應適用的法令：

(1) 證交法第22條之2第1項、第3項、第178條第1項第1款、第179條第1項（附錄1）

(2) 證交法施行細則第2條（附錄2）

2. 法理的說明：

(1) 證交法於77年1月29日修正增定第22條之2規定（見附錄1）之立法目的，參其立法理由，謂：「目前證券交易中最為人所詬病者，不外發行公司董事、監察人或大股東參與股票之買賣，與藉上市轉讓股權，不但影響公司經營，損害投資人權益，並破壞市場穩定，為健全證券市場發展，維持市場秩序，對發行公司董事、監察人、經理人及持有公司股份超過股份總額百分之10之股東（下稱內部人）股票之轉讓，有必要嚴加管理，於第1項分3款規定各該人員欲轉讓股票之方式」等語，可知本條針對公開發行公司內部人轉讓公司股票所建立之事前申報制度，其規範目的旨在經由事前的申報揭露，使內部人交易透明化，降低內部人與一般投資人之間資訊不對等結構，健全證券市場之公平交易秩序，提升證券市場之整體經濟效能。該條規定第3項並就內部人轉讓公開發行公司股票所定事前申報義務之範圍，擴張至內部人配偶、未成年子女及利用他人名義所持有之股票，如

有轉讓交易者，也均應依第1項規定負事前申報義務（見附錄1）；參其立法理由，是為防止同條第1項所定內部人藉配偶、未成年子女或他人名義持有股票，規避本條之限制，故於第3項明定擴大事前申報義務之範圍。至於所稱「利用他人名義持有者」，立法理由謂「不外乎基於資金來源、控制關係、利益或損失之歸屬等情節，擬於本法施行細則明定。」簡言之，證交法第22條之2第3項要求內部人就其配偶、未成年子女及利用他人名義所持有之公開發行股票有所轉讓者，均應由內部人遵循同條第1項規定進行事前申報，才得由配偶、未成年子女及利用他人名義所持有者，進行股票之轉讓交易，否則違反此等事前申報義務者，應由內部人或其法人負責人依同法第178條第1項第1款或同法第179條規定受罰鍰之處罰（見附錄1），就是要課予公開發行公司董事、監察人、經理人及持有公司股份超過股份總額百分之10之大股東等內部人對自己所持有公司股票之轉讓，或對其配偶、未成年子女及利用他人名義所持有公司股票的轉讓，必須盡注意義務，在轉讓前完成申報之義務，才能達成內部人交易透明化，建立證券市場交易公平與效能之秩序。就此而言，雖然諸如配偶、未成年子女，或者名義為內部人所利用而持有股票者，均為人格獨立之自然人或法人，但本條規範意旨不在否定配偶、未成年子女或名義為內部人所利用而持有股票者之獨立人格，或者其財產支配處分之自由，也不在於將配偶、未成年子女或名義為內部人所利用而持有股票者，於股權歸屬之私法法律關係上，逕視為內部人自己所有，使內部人去承擔他人名下股票轉讓交易所造成私法法律關係變動的利

或不利結果。本條項規範毋寧是鑑於內部人之配偶、未成年子女，以及「基於資金來源、控制關係、利益或損失歸屬等情節」（立法理由參照）因而得認定其名義為內部人所利用而持有股票之人，其等與內部人間基於前述關係通常存在親密或便於控制、利用的社會經濟生活現實，易成為內部人規避證交法第22條之2第1項規範之管道，由立法者直接課予內部人對此等親密、便於掌控、利用關係之人持有股票者，應注意在其轉讓股票前，先向主管機關申報，並須按該條項3款所定之方式，才得轉讓股票的義務。易言之，此行政法上義務的課予，源於證交法管理證券交易市場的正當需求，且植基於對內部人的合理期待，與公司法上股東就公司法人名義對外交易所生之私法上法律效果，究竟在何等範圍內應由股東自己承擔其法律責任，有無揭穿公司面紗原則之適用等考量無關。而所謂內部人「利用他人名義持有股票」，參考立法理由對此概括抽象概念得於施行細則立法時再予具體化之指示，以及內部人違反義務就須課予行政罰鍰制裁的期待可能性基礎，毋寧是藉由資金來源、控制關係、利益或損失歸屬等情節，認定該他人在經濟現實（而非法律形式關係之架構意義）上，是否為內部人經濟利害計算而持有股票，且內部人得否掌控該他人股票交易之行為，因此可期待其於他人名下股票交易前，就能事先知情並善盡證交法第22條之2第1項所定申報與轉讓方式之義務。依此界定內部人就利用他人名義持有股票而應負轉讓前申報義務，且就違反義務者課予行政罰鍰之制裁，僅在促使前述管理證券市場交易秩序行政管理目的之達成，並不具有認定該等他人名義持有股

票在私法上實質所有權利歸屬，或轉讓交易私法上法律效果應由內部人負擔的性質，合先敘明。

(2) 證交法施行細則第2條規定：「本法第22條之2第3項所定利用他人名義持有股票，指具備下列要件：一、直接或間接提供股票與他人或提供資金與他人購買股票。二、對該他人所持有之股票，具有管理、使用或處分之權益。三、該他人所持有股票之利益或損失全部或一部歸屬於本人。」經核此3要件，不僅合於證交法第22條之2第3項立法理由之抽象概念具體化指示，對於「利用他人名義持有股票」概念上需要認定該他人在經濟現實上為內部人經濟利害計算而持有股票，且內部人得以掌控該他人股票交易行為，可期待其遵循證交法第22條之2第1項所定義務等情節，也建立具體可資操作之事實認定要素，與母法概念並不違背，自得為執法機關所援用。

(3) 金融控股公司法第16條第2項有關持有金融控股公司已發行有表決權股份總數超過百分之5比例之同一人或同一關係人股東與其股權增加之申報義務，旨在俾利主管機關對金融控股公司主要股東資格取得之及早監控，此與公開發行公司年報應行記載事項準則（下稱年報應行記載準則）第10條第10款關於對轉投資事業之持股數與綜合持股比例之報告，或者公平交易法（下稱公平法）第10條、第11條關於結合之定義與申報義務之管制，均偏重在事業股權結構之資訊管理，而與證交法第22條之2第1項所定內部人對公開發行公司股票轉讓行為之事前申報，立法目的偏重於股票轉讓行為面之監控，兩者情形有所不同。股權結構面之資訊監管重在關係人間持有

股權合計在結構上的影響力，證交法上開規定則重在內部人股票轉讓的行為面控管，並為避免內部人利用配偶、未成年子女或他人名義持有股票，而規避行為面控管，才將股票轉讓行為事前申報與轉讓方式之義務，擴張到內部人利用或高度可能利用他名義人所持有的股票。因此，金融控股公司法、年報應行記載準則、公平法對於共同對外具有影響力之集團，以「關係人」或「直、間接控制事業」稱之，與證交法第22條之2第3項就名義遭內部人使用而轉讓股票者，以「利用他人名義持股」稱之，分別是在規範觀點不同之脈絡下，所使用貼切於各自規範目的之法律概念，自無混合使用同一法律概念之必要。又證交法第22條之2第1項、第3項針對股票轉讓行為所課事前申報義務，與金融控股公司法第16條第2項就金融控股公司股東結構所課予之申報義務，兩者目的既有不同，保護之法益也各異，受規範主體在個案中兩法規均競合課予申報義務的情形下，自應對兩法規同時負有忠實申報的注意義務，並非僅對其一善盡申報義務，即認對他法規之法益並無實質侵害，而無需遵守他法規申報義務，或得逕認無故意過失可言。再者，法律明確性原則，仍容許立法者於立法定制時，衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念而為相應之規定。如法律規定之意義，自法條文義、立法目的與法體系整體關聯性觀之，非難以理解，個案事實是否屬於法律所欲規範之對象，為一般受規範者所得預見，並得經由司法審查加以確認，就無違反法律明確性原則（司法院釋字第594號、第617號、第690號及第767號解釋參照）。證交法

第22條之2所謂「利用他人名義持股」，在其規範目的下，如前所述，是指在經濟現實而非法律形式關係之意義上，為內部人經濟利害計算而持有股票，且內部人得掌控該他人股票交易者而言，從文義、立法目的與法體系整體關聯性觀之，並非難以理解，也為一般受規範者所得預見，且參其立法理由指示施行細則具體化之考量因素，更便於司法審查加以確認，自無違反法律明確性原則可言，也沒有必須適用規範目的不同之金融控股公司法、年報應行記載準則、公平法就關係人、直間接控制事業等概念，才符合法律明確性原則的問題。原告主張證交法第22條之2應使用「關係人」或「直間接控制事業」來描述關係持股計算，才符合法律明確性原則等語，實際上是將金融控股公司法、年報應行記載準則及公平法偏重股權結構合計影響力之規範方式，誤為證交法對公開發行公司內部人股票交易行為監控之規範，自不可採。

(4)綜上所述，鑑於證交法第22條之2第3項著重在防制內部人利用他人名義而規避同條第1項之股票轉讓事前申報義務，關於第3項「利用他人名義持股」在個案上之認定，如前所述，應適用證交法施行細則第2條所定之3要素，判斷他人是否在經濟現實之意義上，為內部人經濟利害計算而持有股票，且內部人得掌控該他人股票交易者，如因此該當利用他人名義持股者，內部人自然應就該他人股票轉讓行為而於事前盡申報義務。尤其利用他人名義持股事實的認定，偏重於經濟現實面的觀察，不問法律形式架構關係如何，因此，內部人與該他人之間，就此經濟現實的形成，即使另有公司法或其他法律關

01 係架構上的安排理由，也在所非問，不能因此卸除內部
02 人對此法定擴張義務範圍的申報義務。

03 3. 爭點事實的認定：

04 (1) 經查，永豐餘全球公司是永豐餘投控公司100%持股全
05 資子公司，且永豐餘全球公司購買永豐金控公司股票之
06 資金來源，不論是股本或營業收入或處分資產的收益等
07 ，都屬永豐餘投控公司直接或間接所提供之資金，且永
08 豐餘全球公司購買永豐金控公司股票的利益或損失，將
09 使永豐餘全球公司的淨值因此提高或減少，此等利益或
10 損失將歸屬於持有永豐餘全球公司100%股權的永豐餘
11 投控公司，此由卷附永豐餘投控公司105年及106年度合
12 併財務報告顯示（見訴願卷內被告107年4月20日金管證
13 交字第1070106614號函附證物第18-32頁），其中資產
14 負債表流動資產之備供出售金融資產，已包括子公司永
15 豐餘全球公司投資永豐金控之流動資產，其資金來源包
16 含永豐餘全球公司之股本、借貸或營收；另依卷存凱基
17 證券亞洲有限公司提供之客戶資料（見訴願卷尾自原告
18 107年5月7日所遞訴願補充理由書（二）開始編頁碼起
19 第30、31、34頁），永豐餘全球公司買賣股票之最終受
20 益人為何壽川。而何壽川自為永豐餘全球公司開始購入
21 永豐金控公司股票時起，至105年8月1日轉讓系爭股票
22 行為時，都是永豐餘全球公司之唯一董事，何壽川同時
23 也是永豐餘投控公司董事，此經本院認定明確如前。再
24 者，永豐餘投控公司於106年4月27日在公開資訊觀測站
25 發布重大訊息，說明永豐餘投控公司考慮承租位於上海
26 市○○○路之1788大樓，100年1月3日由當時董事長邱
27 秀瑩女士核決由子公司永豐餘全球公司匯出相關款項予

01 三寶建設旗下之 Giant Crystal 公司，當時永豐餘投控
02 公司即自承永豐餘全球公司「為境外紙上公司無實質營
03 運，依據永豐餘投控公司內部規定，永豐餘全球公司之
04 決策權歸屬於本公司董事長。」等語甚明（見本院卷第
05 162頁），此與永豐餘投控公司於106年3月16日董事會
06 通過之核決權限表，永豐餘投控公司直接持股100%投
07 資公司之投資作業權限，無實質營運之公司，是由永豐
08 餘投控公司所決定之情形相符（見本院卷第164頁）。
09 另參照原告所提出永豐餘全球公司西元2003至2004年及
10 2004至2005年財報影本顯示，該財報就公司組織與營運
11 （ORGANIZATION AND OPERATION）項下，即明確說明
12 「永豐餘全球公司在英屬維京群島註冊成立，是永豐餘
13 投控公司前身永豐餘造紙公司的全資子公司，且永豐餘
14 全球公司的交易都是由永豐餘造紙公司所掌控，因此該
15 公司內並無任何員工（The Corporation's transactio
16 ns are handled by YFY Paper, thus, the Corporatio
17 n has no employees）」等語甚明（見本院卷第221、2
18 30頁）。凡此，不僅顯示永豐餘全球公司自94年間起購
19 入永豐金控公司股票至系爭轉讓股票行為止，其關於永
20 豐金控公司股票之交易，資金是直接或間接由永豐餘投
21 控公司所提供，且永豐餘投控公司對永豐餘全球公司所
22 持有永豐金控公司股票，具有管理、使用與處分之權益
23 ，永豐餘全球公司持有永豐金控公司股票之利益或損失
24 ，也全部或一部歸屬於永豐餘投控公司，合於證交法施
25 行細則第2條所定前述3要件，且從經濟現實觀察，永豐
26 餘全球公司全球公司的對外交易，都由永豐餘投控公司
27 （含其前身永豐餘造紙公司）主掌決定，永豐餘全球公

司本身並無自主實質營運可言，永豐餘投控公司更是永豐餘全球公司唯一全資股東，公司轉讓股票所得之公司淨值經濟利益上，全歸永豐餘投控公司所有，永豐餘全球公司在購入、轉讓永豐金控公司股票期間，唯一董事亦為永豐餘投控公司董事何壽川，其可直接決定永豐餘全球公司買賣股票所得利潤是否以及如何分配為股東股利事宜，因此，在經濟現實意義上，至少於永豐餘全球公司在買賣永豐金控公司股票之範圍內，就是永豐餘投控公司在英屬維京群島註冊成立，便於永豐餘投控公司利用其名義對外從事該等股票交易的紙上公司無誤。再者，永豐餘投控公司推派代表人擔任永豐金控公開發行公司之董事，屬證交法第22條之2第1項所列之內部人，而永豐餘全球公司買入永豐金控公司之股票，在經濟現實意義上，又應視為是永豐餘投控公司利用其名義而持有，參照前開說明，作為永豐金控公司內部人之永豐餘投控公司，自然應依證交法第22條之2第3項、第1項規定，對其利用永豐餘全球公司持有之永豐金控公司股票，負有在轉讓前應先向主管機關申報並按該條第1項方式轉讓的義務無誤。

(2) 至原告雖以前詞主張其不負有該申報義務等語。然：

A. 金融控股公司法、年報應行記載準則、公平法出於股權結構監控之觀點，使用「關係人」或「直、間接控制事業」，對關係持股集團之共同影響力監控，與證交法第22條之2第1項、第3項針對股票轉讓行為為弭平內部人與一般投資人在證券交易上之資訊不對等結構，因而以「利用他人名義持股」概念擴張內部人應負申報義務之範圍，是在規範觀點不同脈絡下，所使

01 用貼切於各自規範目的之法律概念，無混合使用同一
02 法律概念的必要，且證交法第22條之2第3項所謂「利
03 用他人名義持股」並不違反法律明確性原則，在控制
04 從屬公司涉及金融控股公司股權交易之情形，猶如本
05 件系爭股票交易事實，除可能該當金融控股公司法第
06 16條第2項所定大股東股權申報義務外，因經濟現實
07 意義上，永豐餘全球公司確有為永豐餘投控公司經濟
08 上利害而持有永豐金控公司股票的事實，因此也負有
09 證交法第22條之2第3項、第1項的申報義務，此二義
10 務之存在，是因個案事實分別該當兩法律所定行政法
11 上義務的要件，並無需藉由金融控股公司法使用之「
12 關係人」或「直、間接控制事業」概念，才能讓原告
13 預見、理解其負有證交法第22條之2第3項、第1項所
14 定報義務等情，已經本院敘明如前，原告主張證交法
15 第22條之2第3項規定所稱「利用他人名義持股」違反
16 明確性原則，被告只是單純因為永豐餘投控公司與永
17 豐餘全球公司間控制從屬關係，就認定該當「利用他
18 人名義持股」，違反原告之合理信賴部分，並不可採
19 。至於原告提及財政部100%持股之臺灣土地銀行、
20 臺灣金融控股股份有限公司100%持股之臺灣銀行、
21 三商投控公司100%持股之三商福寶公司、拿帕里公
22 司，與鴻海公司100%持股之鴻棋公司、鴻元公司、
23 寶鑫公司，及鴻海公司持股97.95%之鴻揚公司等情
24 形，是否在經濟現實意義上，已構成證交法第22條之
25 2第3項利用他人名義持股情形，參照前開說明，自應
26 個別按其從屬子公司買賣公開發行公司股票，是否為
27 控制公司經濟利害計算，且控制公司能掌控從屬公司

01 個別股票交易行為，可期待其履行證交法第22條之2
02 第1項申報義務而為認定，未可一概而論。縱使在此
03 等事例已該當「利用他人名義持股」情形，而被告就
04 利用名義之控制公司並未依證交法為查處裁罰，也是
05 被告未盡主管機關法定查處責任，原告並無從主張被
06 告於本案也應為不法之平等對待，也無因此產生值得
07 保護信賴的基礎可言。況原告所舉控制公司擔任公開發
08 發行公司內部人，從屬公司轉讓該公開發行公司股票
09 未經事前申報的事例，因該等子公司董事人數均達3
10 人以上（見本院卷第143-161頁所負公司登記情形）
11 ，另依被告所述該等公司對於投資公開發行公司股票
12 之決策，均訂有分層授權額度，依金額級距授權由經
13 理人、董事長或董事會核可投資，甚有公司設置專案
14 小組決定股票部位之投資額度、投資組合等，而非由
15 母公司全權主掌決定，此等情事如屬實者，與永豐餘
16 投控公司和永豐餘全球公司之間經濟現實條件也顯所
17 不同，能否認定該等控制公司均有證交法第22條之2
18 第3項、第1項擴張的申報義務，也顯有疑問。簡言之
19 ，原告所舉其他控制從屬公司間，就從屬公司轉讓公
20 開發行公司股票，應否由控制公司向證交法主管機關
21 申報，與本件個案事實背景不同，難以比附援引，更
22 難以此產生永豐餘投控公司就其利用永豐餘全球公司
23 持有永豐金控公司股票在轉讓前不用申報的合理信賴
24 。原告主張原處分違反法律明確性原則、行政自我拘
25 束原則、平等原則、信賴保護原則等等，經核均無所
26 據，並不可採。

27 B.證交法第22條之2第3項要求內部人就利用他人名義所

01 持有之公開發行股票轉讓前，應由內部人依同條第1
02 項負事前申報義務，與對義務違反者行政罰鍰的制裁
03 ，僅是為弭平內部人與一般投資人就證券交易之資訊
04 不對等結構，建立證券市場交易公平與效能秩序，並
05 未否定名義為內部人所利用之人的獨立人格，也並未
06 將股票交易之私法上法律效果直接歸屬於內部人，因
07 此無關乎揭穿公司面紗原則，已如前述，原告主張原
08 處分認定永豐餘投控公司違反證交法第22條之2第3項
09 、第1項規定之結果，即擴大揭穿公司面紗原則至普
10 遍適用，使子公司財產均視為母公司財產等語，容有
11 誤會，並不可採。

12 C.控制公司作為公開發行公司之內部人，其是否利用從
13 屬公司名義持有公開發行公司股票，致利用名義人即
14 控制公司應負有證交法上申報義務，需視經濟現實意
15 義上，從屬公司是否為控制公司經濟利害計算而持有
16 該等股票，且控制公司得以掌控從屬公司該等股票個
17 別交易行為而定，且可藉由證交法施行細則第2條所
18 定3要件輔佐認定，並無需過問控制公司是如何透過
19 公司法或其他法令、契約等形式上之法律關係架構，
20 去形成該等利用他人名義持有股票之經濟現實，此經
21 本院說明如前。而經濟現實意義上，在系爭股票之買
22 、賣範圍內，永豐餘全球公司就是永豐餘投控公司為
23 利用其名義從事該等股票交易之紙上公司，已經本院
24 認定明確在前，就此經濟現實的形成，即使個別資金
25 （如股本）的流動、股票交易決定的營運掌控，交易
26 利益的歸屬等等，併存有公司法或其他法律關係架構
27 上的解釋理由，但只要從前述經濟現實上觀察，永豐

01 餘投控公司有利用永豐餘全球公司持有永豐金控公司
02 股票者，就該負有證交法第22條之2第3項、第1項之
03 申報義務。原告就此義務成立要件事實，雖提出諸多
04 公司法與商業會計原則觀點，解釋包括股本投資緣由
05 、董事決策權由來、董事為公司負忠實義務、從屬公
06 司財產利益股息、賸餘財產分派等等，但此等法律形
07 式架構的安排，固然得以提供股票交易所需金流、交
08 易決定權限來源與股票交易所得分配等，在公司法或
09 其他私法關係之法律上基礎，然而究竟無從解消證交
10 法從監管證券交易秩序之行政法觀點上，偏重經濟現
11 實觀察，永豐餘投控公司的確利用永豐餘全球公司名
12 義而持有永豐金控公司股票的事實，以及在此證交法
13 規範事實基礎上，所應負事前申報之行政法義務。再
14 者，本件認定永豐餘投控公司利用永豐餘全球公司持
15 有永豐金控公司股票，是綜合前述諸多事證而認定，
16 並非因從屬公司唯一董事同時是控制公司董事之單一
17 標準而認定，且此為認定個案事實參考之事實因素，
18 其作用結果限縮而非擴張了證交法第22條之2課予人
19 民義務的適用範圍，自無藉由行政命令或行政處分增
20 加法律所無而對人民自由或權利造成的限制。原告主
21 張永豐餘全球公司是單純為自己利益而持有系爭股票
22 ，並非受永豐餘投控公司利用其名義與為該公司經濟
23 利害計算而持有系爭股票，永豐餘投控公司對系爭股
24 票轉讓無申報義務，原處分違反依法行政原則、行政
25 明確性原則、逾越法律授權、不合理差別待遇、信賴
26 保護原則等等，經核均無理由，也不可採。

27 (3)承前所述，永豐餘投控公司依證交法第22條之2第3項、

第1項規定，對其利用永豐餘全球公司持有之永豐金控公司股票，有義務在該等股票轉讓前先向主管機關申報並按該條第1項方式轉讓的義務，且永豐餘投控公司既然對永豐餘全球公司享有全部股權並有實質的營運決定權，當得合理期待其能注意忠實履行此行政法上義務。另從卷附永豐金控公司大股東持股變動情形申報表（見本院卷第197頁）可知，系爭股票轉讓交易確有依金融控股公司法第16條第2項規定申報，然永豐餘投控公司卻並未於系爭轉讓股票交易前，向證交法主管機關申報其股票轉讓之交易，則永豐餘投控公司主觀上雖非出於故意而違反該行政法上義務，當屬應注意、能注意卻疏未能注意而有過失，其違背此法定義務且主觀有責，被告自得依證交法第178條第1項第1款及第179條第1項等規定，對行為時永豐餘投控公司之負責人即原告裁處罰鍰。原告主張本件有按金融控股公司法為大股東股權變動申報，且因被告以永豐餘全球公司董事僅有1人為認定標準，使原告難以預見行為違法，就無故意過失部分，也不可採。

- (4) 本件原告為初次違法，雖出於過失而違法，但其違規未申報之轉讓股票股數高達3073萬8千股，對證交法第22條之2本欲維護證券交易秩序之透明公平性危害非輕，原處分裁處原告罰鍰42萬元，並無違背比例原則、平等原則或其他裁量怠惰、裁量逾越或裁量濫用之違法情事，與行政罰法第18條第1項規定也屬相符，又被告於訴訟程序中提出其裁量乃按「證券交易法第22條之2違規案件處理方式」（下稱違規處理方式）所定裁量準則（見本院卷第129頁），本件違規股數達150萬股以上，

屬以違規股數劃分裁罰金額高低之級距中最高之第4級距，並因原告無累犯、股價異常、掏空公司資產等情事，以該級距最低罰鍰額度42萬元裁罰，經核該違規處理方式屬行政程序法第159條第2項第2款所定裁量基準的行政規則，雖未依同法第160條第2項登載於政府公報發布之，但此等行政規則只是在法令規範之裁罰額度範圍內，統一裁罰機關於具體之違規個案，如何依其情節輕重認定妥適之裁罰額度，使其裁量不致恣意、顯然有差別待遇、違反比例原則等裁量濫用或裁量怠惰之情事，該裁量基準不具對人民不利益法律效果之創設性，且法院司法審查不受其拘束，只是下級機關或屬官受其拘束。行政程序法第160條第2項只是鑑於該裁量基準對人民如何受依法裁罰畢竟仍有間接之影響，為使人民有所預見，才要求於下達下級機關或屬官生效後，應登載於政府公報發布。但此裁量基準之發布，究非其成立或生效要件，換言之，裁量基準未依行政程序法上開規定登載於政府公報，不影響拘束裁罰機關之內部效力（最高行政法院104年度判字第239號判決意旨參照）。再者，裁罰機關依法裁罰，裁罰基準只是輔助其為合義務裁量之標準，如個案事實有依其事實條件另為更符合實質平等與比例原則考量，或更應參照行政罰法第18條第1項規定之要素，為更細膩之合義務裁量者，裁罰機關也非得僅以裁罰按照裁量基準而為，即謂無裁量瑕疵。本件個案事實而言，原處分裁量不論是否本於違規處理方式，就其依證交法第178條第1項、第179條規定而為裁罰，本無裁量瑕疵可言，自不因違規處理方式未登載政府公報，即謂原處分有違法瑕疵存在。故原告雖另主張本件

裁罰準則之行政規則並未依行政程序法第160條第2項規定登載於政府公報，使原處分罰鍰之裁量規避司法審查，罔顧人民信賴，並屬恣意行政，又侵害人民正當法律程序保障，原處分有瑕疵部分，經核也有誤會，並不可採。

(5) 行政訴訟就針對原處分機關作成負擔行政處分訴請取消其規制效力的撤銷訴訟而言，其程序標的為經過訴願決定維持之行政處分，究其實際，並非訴願決定本身。蓋縱使訴願決定有程序或實體瑕疵，但若原處分並無程序或實體瑕疵者，既經訴願程序才提起撤銷訴訟，就撤銷訴訟所要求之訴願前置原則來說，此實體裁判要件已經滿足，行政法院即應為原處分究竟是否適法之實體審判，倘若原處分並無程序或實體瑕疵而未不法侵害人民權利或法律上利益者，就撤銷訴訟的聲明請求即應予駁回，不因訴願決定有程序或實體之瑕疵，即單獨撤銷訴願決定，並將訴訟事件發回予訴願受理機關重行訴願程序，而不對原處分適法性進行實體審判。原告雖主張訴願決定未給予原告到場陳述意見之機會而有瑕疵，但參照前開說明，實不影響本院對原處分合法性之實質審查判斷。況訴願法第63條第2項雖規定：「受理訴願機關必要時得通知訴願人、參加人或利害關係人到達指定處所陳述意見。」第65條規定：「受理訴願機關應依訴願人、參加人之申請或於必要時，得依職權通知訴願人、參加人或其代表人、訴願代理人、輔佐人及原行政處分機關派員於指定期日到達指定處所言詞辯論。」然而依訴願法第63條第1項規定：「訴願就書面審查決定之。」原則是採書面審查原則，且訴願人已提出訴願書就其

對原處分合法性陳述其意見，訴願決定書面審查原則並未侵害訴願人受憲法保障之「聆聽審酌請求權」（又稱聽審權，德文「Recht auf rechtliches Gehör」），其應受正當行政程序之保障已符合憲法誠命之要求，訴願法第63條第2項及第65條之規定，只是訴願機關更有效進行職權調查之證據方法的規範（另參見行政程序法第39條「得通知到場陳述意見」屬第1章第6節之「調查事實及證據」一節，相對於第102條、第104條給予陳述意見機會之聽審權規範，不限於到場方式為之，亦可相映佐證），且該等規定訴願機關「得」給予當事人陳述及言詞辯論之機會，而非「應」給予當事人到場陳述及言詞辯論之機會，訴願機關依其合義務裁量，認訴願人或原處分機關一方之書面陳述意旨已臻明確，他方書面意旨未明，僅通知該他方到場陳述意見，其程序尚非違法。故本件受理訴願機關斟酌結果，未通知原告到場陳述意見，亦未進行言詞辯論，進而作成訴願決定，揆諸前開說明，所踐行之審議程序也難認與法有違。原告此部分之主張，不僅無從推翻本院前述對原處分適法性之判斷，也不能認定訴願決定有何違誤。

六、綜上所述，原告主張均無可採。原處分經核於法無違誤，訴願決定予以維持，也無不合法之處。原告仍執前詞訴請撤銷原處分及訴願決定，並無理由，應予駁回。

七、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經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，一併說明。

八、判決結論，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。

01 中 華 民 國 108 年 7 月 17 日

02 臺北高等行政法院第四庭

03 審判長法官 林 政 君

04 法官 羅 月 君

05 法官 梁 哲 瑋

06 一、上為正本係照原本作成。

07 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
08 明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判
09 決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

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

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

14

15 得不委任律師為訴訟
16 代理人之情形

所 需 要 件

17

18 (一)符合右列情形之一
19 者，得不委任律師
20 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。

21

22

23

24

25

26

27 (二)非律師具有右列情

- 1.上訴人之配偶、三親等內之血親、

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

- 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 108 年 7 月 17 日
書記官 林 苑 珍

附錄本判決引用的相關法令條文

附錄 1

【證券交易法】

第 22 條之 2：

(第 1 項)

已依本法發行股票公司之董事、監察人、經理人或持有公司股份超過股份總額百分之 10 之股東，其股票之轉讓，應依左列方式之一為之：

一、經主管機關核准或自申報主管機關生效日後，向非特定人為之。

二、依主管機關所定持有期間及每一交易日得轉讓數量比例，於

01 向主管機關申報之日起3日後，在集中交易市場或證券商營
02 業處所為之。但每一交易日轉讓股數未超過1萬股者，免予
03 申報。

04 三、於向主管機關申報之日起3日內，向符合主管機關所定條件
05 之特定人為之。

06 (第3項)

07 第一項之人持有之股票，包括其配偶、未成年子女及利用他人名
08 義持有者。

09 第178條第1項第1款：

10 有下列情事之一者，處新臺幣24萬元以上240萬元以下罰鍰：

11 一、違反第22條之2第1項、第2項……規定。

12 第179條第1項：

13 法人違反本法之規定者，依本章各條之規定處罰其為行為之負責
14 人。

15 附錄2

16 【證券交易法施行細則】

17 第2條：

18 本法第22條之2第3項所定利用他人名義持有股票，指具備下列要
19 件：

20 一、直接或間接提供股票與他人或提供資金與他人購買股票。

21 二、對該他人所持有之股票，具有管理、使用或處分之權益。

22 三、該他人所持有股票之利益或損失全部或一部歸屬於本人。