

臺北高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@108年度訴字第

) FKT64W1Z1X5L0;@109年4月30日辯

原 告 財團法人國語日報社

代 表 人 蔣竹君

訴訟代理人 李念祖 律師

劉昌坪 律師

複代理人 陳思妤 律師

訴訟代理人 李劍非 律師

被 告 教育部

代 表 人 潘文忠 (部長)

訴訟代理人 陳岳瑜 律師

丁嘉玲 律師

複代理人 黃于容 律師

訴訟代理人 李嵩茂

上列當事人間有關人民團體事務事件，原告不服行政院中華民國
107年12月14日院臺訴字第1070219863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、事實概要：被告依原告民國106年5月11日所送第209期社刊
內容，基於主管機關權責，為釐清原告是否具政府捐助財團
法人性質，俾憑進行後續監督管理，除函請原告查復其設立
基金來源是否有政府捐助資金及創社後是否有其他民間資金
捐助或政府捐助，並召開106年6月15日「研商國語日報社是

01 否符合政府捐助財團法人認定要件會議」（下稱106年6月研
02 商會議），請原告到場陳述意見，及106年7月12日「研商認
03 定國語日報社之法人性質會議」（下稱106年7月研商會議）
04 作成結論，以原告與政府之關係有其歷史淵源且脈絡複雜，
05 歷經數種形態轉換，須由被告審酌相關事證，究其實質基金
06 來源，以個案方式認定外，復於106年8月30日召開「釐清財
07 團法人國語日報社法人性質座談會」（下稱106年8月座談會
08 ）後，以106年9月5日臺教社（三）字第1060125088號函（
09 下稱原處分）原告略以：依查證之機關檔案及史料顯示，原
10 告係於37年間依被告訓令由政府指定專人籌辦，且自早期至
11 財團法人成立前由政府提供機器設備、經費及人力，及其它
12 各項資源協助等具體事證，查無民間捐助之具體事證。又原
13 告涉政府捐助財團法人認定疑義一節，經行政院主計總處（
14 下稱主計總處，101年2月6日改制前為行政院主計處）106年
15 8月28日主基作字第0000000000書函（下稱主計總處106年書
16 函）回復略以：經被告查證結果，原告之前身係被告撥付1
17 萬元金圓券（下稱金圓券1萬元）籌設，且係由本質為公有
18 事業之國語日報社股份有限公司（下稱國語日報公司，49年
19 3月24日解散）解散後之財產捐助設立，被告擬將原告認定
20 為政府捐助財團法人，敬表同意等語。綜上，被告認定原告
21 屬預算法第41條及決算法第22條規定之政府捐助財團法人。
22 另請原告於文到1個月內召開董事會議，及依被告審查教育
23 事務財團法人設立許可及監督要點（下稱監督要點，業於10
24 8年4月12日廢止）第10點第2項規定，請原告配合修正納入
25 原告捐助章程（下稱捐助章程）條文，並俟修正捐助章程案
26 報被告同意變更後，依修正後之捐助章程，配合辦理董事改
27 選，另一併參酌原告前身「國語日報社財產管理人公約」（

下稱財產管理人公約)內容，修正捐助章程第16條規定等語。原告不服原處分，提起訴願，亦遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

(一)本件訴訟由蔣竹君為原告之法定代理人，並無被告所稱因屆齡80歲或因利益衝突而欠缺代理權之情形。基於私法自治原則及法人自治原則，法人章程之解釋及適用應依法人董事之意志為據。原告捐助章程第12條規定並未排除董事會可予同意超過80歲之董事繼續擔任董事長職位，蔣竹君繼續擔任原告代表人，乃原告董事會於108年6月27日作成董事會決議，係原告董事會所自主決定之自治事項。況因被告違法以未依監督要點與民法第32條修改捐助章程而拒絕核備原告改選第20屆董事、董事長與常務董事之相關董事會會議紀錄，致使原告無法完成法人變更登記，僅能由第19屆董事會持續運作。原告無法依照捐助章程第9條規定之決議程序改選董事，剝奪原告就被告違法拒絕核備董事會紀錄之行為提起救濟之權利，牴觸憲法第16條訴訟權有權利斯有救濟之保障，違反期待可能性。

(二)原告成立時未有超過財產總額之50%係來自於政府、公營事業、公法人捐助而為政府捐助之財團法人：

1.原告於49年2月17日由國語日報公司全體股東共同捐助成立，非政府捐助成立之財團法人。

2.國語日報公司45年成立時之公司資產17萬元均為私人出資。依據35年3月23日修正公布之公司法規定，股東本得以非現金之方式出資，政府於當時之法制下尚非不擔任股份有限公司之股東，若國語日報公司之設立資產確為公產，臺灣省國語推行委員會(下稱省國語會)當時尚非不得主

張國語日報之社產均屬公有、以現物出資後以自己之名義出任股東。惟觀當時之股東名冊可知股東均為自然人股東，益徵國語日報公司之設立資產與法人格均完全獨立於省國語會、省教育廳或教育部以外，而為完全獨立之私法人。方師鐸等17位股東作為國語日報公司之發起人，有關其股款繳納與出資方式，應由經濟部即公司法之主管機關依據公司法相關規定而為認定，而經濟部業已於45年當時查驗股款繳納情形後准許設立登記為股份有限公司。

3.原告本係依公益目的與社會事業之精神辦報，因自給自足累積相當財產，而有取得房地登記之法律需求，加上原本借用省國語會會所辦報，也因省國語會併入教育廳而有購置新處所需求，遂決定登記為股份有限公司。為確保報社財產與營運能夠維持公益本質、確保未來盈餘均能用於社會事業與國語教育之推行，乃由方師鐸等17位股東共同簽立財產管理人公約，並至臺灣臺北地方法院完成公證。國語日報公司於45年成立時，方師鐸等17位股東同時簽訂財產管理人公約，係為確保報社財產與營運能夠維持公益本質、確保未來盈餘均能用於社會事業與國語教育之推行，足見其等並無將報社財產化為方師鐸等17位股東共同私有之意思，更與公司設立資產是否來自政府機關並無關係。國語日報公司成立後迄至49年解散登記之期間，因經營得法而持續獲利成長，不須且未曾接受政府撥款、捐助或編列經費。

4.國語日報公司成立後，即依據章程設置董事、監察人、經理人等內部組織，並依據章程自主經營、決策、運作，並無任何由省國語會主導或控制之情形。國語日報公司自主決定人事聘用、並由公司收入支付人員薪津及人事費用。

01 自國語日報社董事會於38年間清算資產、遣散員工後，亦
02 未曾接受過任何來自政府之補助、捐贈或編列經費。國語
03 日報社董事會成立後，即成為本於社會事業精神與公益目
04 的獨立運作之民營報業，無論係人力編制、財務預算均與
05 省國語會無關，報刊編輯方針更與省國語會政策扞格而被
06 迫停發副刊。38年時省政府主席陳誠拒絕將原告收為省營
07 報，且若省政府主席確有「國語日報文字應力求通俗」之指
08 示，亦僅係要求國語日報配合省政府推行國語之政策，尚
09 不因此而使國語日報由民營報業改變為政府所有。

10 5. 37年省國語會補助國語日報開辦費金圓券1萬元以及出借
11 老舊印刷機以外，其餘政府所承諾之撥款或資助均未曾實
12 際兌現。且當時物價動盪、經濟秩序混亂、貨幣體系崩潰
13 時，該金圓券1萬元於當時嚴重貶值，其發行及兌換依照通
14 說形同為無意義，實際上完全不足當時開辦報刊事業所需
15 費，故而國語日報嗣後僅能自力更生。原訂由被告撥發的經
16 費大部分均未實際核給，致國語日報在37年創刊後隨即面
17 臨停刊倒社的危機。

18 6. 就「原告並非政府捐助之財團法人」一事，業經兩造於民
19 事法院程序中實質攻防及辯論，並經法院於調查審認後作
20 成實質之判斷，故民事法院裁定對本件訴訟兩造當事人應
21 具有裁判構成要件效力，被告違反誠信原則、禁反言原則
22 時。本件訴訟之兩造均為民事裁定之當事人，被告自應受裁
23 定之拘束。

24 7. 省教育廳及省國語會當時即曾函覆明確拒絕將國語日報收
25 編國營，經濟部更已於當時核可國語日報公司之成立，被
26 告自無從以當時零星之稿件文書，即主張原告為政府捐助
27 財團法人。

01 (三)被告依據預算法第41條第4項、決算法第22條第2項、民法第
02 32、33條、及監督要點第10點第2項、第17點第2項等規定作
03 成原處分認定原告為政府捐助之財團法人，以及因此要求修
04 訂章程與改選董事，違反法律保留原則：

05 1.原處分認定原告為政府捐助之財團法人以及要求原告修訂
06 章程、設置監察人、限定董事之組成與資格、變更捐助章
07 程記載之捐助來源等，已侵害原告依憲法第14條應受保障
08 之結社自由與法人自主權。財團法人法於被告作成原處分
09 時尚未施行，故本件訴訟無財團法人法之適用。被告認定
10 原告為政府捐助之財團法人，亦形同宣稱國語日報公司全
11 體股東之私人財產為公有，無異於徵收私人所有財產，而
12 構成對於人民財產權之侵害。是原處分之效果顯然干預原
13 告之結社自由、侵害原告捐助人之財產權，當屬侵益性之
14 行政處分，自應以被告有法律明文依據或授權為必要。

15 2.預算法第41條及決算法第22條並未規定或授權被告得將法
16 人公示登記資料明確記載為民間捐助之財團法人變更性質
17 為政府捐助財團法人、要求財團法人修訂捐助章程、設置
18 監察人、限定董事之組成與資格、變更捐助章程記載之捐
19 助來源等。原告亦不符合預算法第41條或決算法第22條第
20 2項所定政府捐助基金累計超過50%之財團法人要件。細繹
21 被告引據民法相關規定之條文內容，均未規定或授權被告
22 可將法人公示登記資料明確記載為民間捐助之財團法人變
23 更為政府捐助財團法人，亦無任何政府捐助財團法人之認
24 定標準，更無規定或授權主管機關得不經向法院聲請、逕
25 自要求財團法人修訂捐助章程、設置監察人、限定董事之
26 組成與資格、變更捐助章程記載之捐助來源等。

27 3.監督要點之規範內容，對於財團法人之設立登記、章程記

載事項、董事會職權、檢查與糾正等事項，均有諸多限制；惟此等限制均非民法第32條或其他相關規定所規範或授權之事項，被告自行制定行政規則、將法律所無明文規定之限制事項加諸原告，核屬法律保留原則之違反。

4.財團法人不得自行透過決議修訂捐助章程之方式而變更法人組織與管理，原告捐助章程第9條第2項第1款亦同此旨。被告以原處分要求原告修訂捐助章程、設置監察人、限定董事之組成與資格、變更捐助章程記載之捐助來源等，俱為民法第62、63條所定「財團之組織」、「管理方法」，均屬依法僅得由法院作成必要處分之事項，主管機關僅能依法向法院說明組織不完全或重要之管理方法不具備之情形、並提出聲請，無權逕自要求原告修訂章程，亦不符合民法第62、63條所定之要件，而無變更捐助章程、組織或管理方法之必要。原處分構成法律保留原則及法官保留原則之違反，侵害原告結社自由。

(四)被告以原處分認定原告為政府捐助之財團法人，違反行政程序法第102條之正當法律程序：

1.原處分前之調查過程與訴願決定之審議過程，有諸多不合於正當程序原則之瑕疵，違反行政程序法第102條與司法院釋字第709號解釋理由書之意旨。被告於會議前1日通知原告參加106年6月研商會議，原告未及準備相關資料，且該會議通知亦無檢附說明資料。難謂被告已賦予原告符合正當法律程序之事前告知及充足之陳述意見機會。

2.被告復於106年8月24日通知原告全體董事參與106年8月座談會，惟當時僅檢附議程資料，未有會議簡報資訊，且經原告請求後，被告仍拒絕提供。原告無從預為準備，縱經出席亦難以事先或當場就不認同處具體指證反駁。已悖於

客觀注意原則與職權調查義務之要求。亦未合於正當法律
程序中陳述意見之要求。被告要求原告於缺乏相關資料之
極短期間內提出具體事證，不僅顯無期待可能性，亦有違
被告之職權調查義務。

(五)並聲明：1.訴願決定及原處分均撤銷。2.訴訟費用由被告負擔。

三、被告則以：

(一)原告董事會中，林昭賢業已辭任董事長，蔣竹君年逾80歲，
依原告捐助章程第13條規定已喪失董事資格，另張學喜、李
碧霞已辭任董事，加以臺灣臺北地方法院（下稱臺北地院）
106年度訴字第1874號民事判決亦確認曾永義、吳慶堂、吳
敏而、陳清溪（下稱曾永義等4人）與原告間之董事委任關
係不存在，則原告董事會所餘董事，已不足捐助章程第9條
第2項重大議決事項之最低出席人數，而無法行使職權，故
蔣竹君並非受合法選任之董事長。依臺北地院108年2月26日
查詢結果之財團法人最新登記資料，登記案號仍為臺北地方
法院105年度法登他字第1193號，董事長仍登記為「林昭賢」，
依民法第31條規定，法院登記事項董事長一欄既無變更，
原告不得以法院登記事項所無之事項對抗被告，蔣竹君亦
不得以原告名義提出本件訴訟。

(二)為執行推行國語政策，省國語會依被告37年6月11日國字第3
3733號訓令（下稱37年訓令），由政府全部出資，於37年10
月1日完成國語日報社營利事業稅籍登記。國語日報社歷經3
8年省國語會納為所屬事業機構接續辦報，45年省國語會主
導，暫時以公產作股設立國語日報公司，以及49年改組為原
告迄今，各階段之國語日報社其組織具有同一性，均為政府
全部出資、經營、捐助之事業機構；此歷經46年及57年兩次

行政調查中，分別於被告 46 年 1 月 16 日臺 (46) 社字第 0645 號令，以及臺灣省政府教育廳 57 年 7 月 3 日教語字第 02893 號呈等公文書，均明確記載：原告之財產均屬公產，查無任何私人出資之證據，故原告為政府捐助財團法人。

1. 省國語會以被告提供金圓券 1 萬元之政府全部出資方式，依 37 年訓令協助完成國語日報社營利事業稅籍登記、在與省國語會相同會址之臺北市植物園內設立國語日報社、取得新聞登記證，並協助該社編輯、發行事項，於 37 年 10 月 25 日正式發行創刊號。38 年 1 月，省國語會調整業務準備接辦國語日報，38 年 2 月 26 日省主席陳誠指示省國語會何容主委，由該會接續辦理國語日報，省國語會將國語日報社納為所屬事業機構接續經營辦報，並將會社工作、人事逐步合一，38 年初日報均正常出刊，持續執行推行國語政策。依省國語會史料集臺灣省國語推行委員會組織系統表所載，省國語會將國語日報社實質納入所屬事業機構，與實驗小學、語文補習學校，並為省國語會所屬之事業機構。44 年 12 月 15 日省政府教育廳就查復國語日報圖脫離省國語會改為民營有限公司一案呈報被告公文之事由，即可得知，當時國語日報社仍為省國語會辦理，才有脫離省國語會改為民營之問題。綜上，相關公文書之證據均顯示，原告確屬公有，且辦理國語日報亦為省國語會之任務與職掌。

2. 依省國語會 38 年 1 月 22 日第 32 次常委會議紀錄可知，國語日報董事會之董事人選，經該次省國語會常委會議決議聘任 18 人，並由被告國語推行委員會在台委員進行敦聘。國語日報以省國語會副主任委員洪炎秋為該社社長，一切工作均仰賴於省國語會之人力，而其工作既屬省國語會業務

01 範圍，故其與省國語會之關係不可分離。洪炎秋於文章內
02 亦曾自承，國語日報董事會係被告國語推行委員會主任委
03 員吳稚暉，行使國家職權，代表被告依法成立。38年3月1
04 4日成立董事會以後之國語日報，其新聞登記證號與發行
05 創刊號時仍相同，社址自37年後亦未變更，並無任何民營
06 化之事實。

07 3. 國語日報僅37年10月26日至37年11月18日未發刊、38年僅
08 4天未出刊，其餘時間除有正常理由短暫停刊外，38年國
09 語日報社董事會前後，皆由省國語會協助及接續辦報，完
10 全正常連續發刊。省國語會37年協助國語日報社籌設出刊
11 ，並從38年1月開始籌備接辦國語日報，且於2月間，承省
12 主席陳誠之命並依其任務與職掌，將國語日報社納為所屬
13 事業機構，接辦其所有業務從未間斷；國語日報於38年投
14 入省國語會懷抱後，即由省國語會接續辦報，並無脫離省
15 國語會獨立辦報之情事。

16 4. 38年至45年成立國語日報公司前，國語日報社為完全由省
17 國語會實質經營控制之所屬事業機構，國語日報社在人事
18 、財務、業務上之重大事項，均經省國語會常務委員會討
19 論決議後行之，查無任何私人出資及經營之證據。國語日
20 報董事會之董事長、常務董事人選，係由省國語會常委會
21 決議決定；甚至報社人員之薪資調整、同仁津貼事宜，由
22 省國語會支付，不足部分始由國語日報社補貼，43年1月
23 後相關業務交由省國語會之秘書室統辦，會社人事、工作
24 合一；國語日報社之主編、編輯、發行等人員，係省國語
25 會之員工，均受省國語會考成；國語日報社之臨時負責人
26 亦係由省國語會常委會提案討論，並議決暫設副社長（方
27 常委師鐸擔任）、秘書（李常委劍南擔任）各1人，而省

01 國語會員工何容等10人，更是長期專職負責國語日報之業
02 務與決定，在在可證國語日報社之人事，實質上係由省國
03 語會指派。財務面，省國語會持續編列預算、經費，提供
04 所屬事業機構國語日報社增置設備、發展業務，其所佔比
05 率，曾高達該會年度工作預算之44.66%，可證明國語日
06 報社之資產、資源，均係來自被告、教育廳之撥款及省國
07 語會之預算；此外，國語日報社之財產全數源自公產，完
08 全查無任何私人出資之證據，且何容、洪炎秋等人之各種
09 著作及相關公文書中之論述，亦均未曾提及任何私人出資
10 之紀錄。另省國語會以39年承印黨義書籍之所得發展國語
11 日報社業務、40、41年間由全省學校訂閱國語日報外，37
12 年以來，省國語會之工作計畫、工作報告，均以發展、改
13 善國語日報為首要工作，國語日報社相關業務均由省國語
14 會接續經營辦理，會社工作合一。

- 15 5. 國語日報社之業務在省國語會之經營下漸趨成熟穩定，於
16 44年省國語會奉令遷出植物園之際，省國語會依照37年訓
17 令所揭，國語日報應自給自足之原則，原擬以所接辦經營
18 事業機構國語日報社之資產，捐助成立財團法人獨立辦理
19 國語日報社業務；惟因成立財團法人手續繁雜、曠日費時
20 ，不符速取得法人格以利購置登記房產之急切需求，故先
21 以該資產作股成立實質由省國語會控制經營之國語日報社
22 公司，作為成立財團法人前之過渡安排。國語日報成立公
23 司後之決策程序、管理措施，仍均由省國語會議決，亦即
24 如何容以省國語會主任委員呈省教育廳報告及洪炎秋於「
25 國語日報總是化公為公」一文中所述，國語日報社本質為
26 公產，不論成立公司或財團法人，總是萬變不離其宗，僅
27 係因應需求選擇最適之經營態樣，使其能接續出報，確保

其教育性而成為省國語會工作上憑藉之權宜措施。

6. 方師鐸等17位股東並未出資，僅係出名股東，政府始為國語日報公司之實質出資人。於籌設公司時期即有就避免公產化為私有預作準備之必要，故而簽訂管理人公約，該財產管理人公約，亦約明國語日報公司之資產係來自國語日報社當時之所有財產，並約明社產不屬管理人私有。國語日報公司之股東名單，尚非以其等出資作為選任依據，成立公司時股東人選，亦係就原董事會董事予以推舉，故方師鐸等17位股東並非實質出資人，僅係出名股東。45年成立國語日報公司後，因係以公產作股，無任何私人出資，故實質上仍由省國語會主導公司經營。直至47年，國語日報公司之人員調派、支薪等多項業務，仍由省國語會常委會討論決定。故國語日報公司成立後，仍與省國語會間有會社一體的緊密關係。

(三) 原告於49年2月17日設立登記時，財產均實質來自政府捐助，並無任何實質來自私人財產之捐助：49年省國語會為名實相符，主導實質公有事業非屬股東私人所有之國語日報社公司改組為原告，並於捐助章程規定應有四席當然董事為政府代表，以強化其公共性及公益性。國語日報公司解散登記申請書記載「公司將所有財產全部捐獻原告」，可知原告資產完全係來自於國語日報公司資產之捐助。是以，原告之資產與國語日報公司之資產具有同一性，若欲釐清原告受捐助資產之性質，則須追溯至國語日報公司之資產性質，而國語日報公司之資產係全部以省國語會所屬機構國語日報社之資產作股成立，方師鐸等17位股東僅係名義上股東，非真正出資人，實質應為公產作股；國語日報公司時期，查無任何私人參股增資，國語日報社運作仍多由省國語會主導，相關社務

01 仍由省國語會之公務人員辦理，則原告之財產實質上亦係全
02 部源自於政府。省國語會主導設立原告時，係將之認定為實
03 質之政府捐助財團法人。故省國語會主導，以政府之資產成
04 立原告，除派聘高達19名政府官員擔任董監事，於章程中規
05 定應有四席當然董事為政府代表外，更將原屬政府機關業務
06 之省國語會對省級以上機關及社會團體之協辦工作交辦予國
07 語日報，可證原告係政府捐助之財團法人，並為政府執行公
08 共政策。

09 (四)經查相關機關檔案及文書，被告及省教育廳於46年及57年兩
10 次行政調查之結果，均認定原告之資產為公產。依44年至46
11 年被告及省教育廳之調查報告結論略以，國語日報社既由政
12 府出資創辦，自應隸屬省國語會，由該會編列經費及人員預
13 算，解決報社之困難。再依57年間之調查報告結論略以，國
14 語日報社自始至終，其人力物力財力全由被告、省政府、省
15 教育廳及省國語會充分支持，故該社產權，應屬公有。被告
16 提出之46年1月16日臺(46)社字0645號令、57年1月24日臺(57)
17 社003998號令係公務機關所作成之行政調查，且係公務
18 機關依法做成之公文書。民事裁定僅係進行形式審查，不具
19 有既判力，本件被告所做之行政處分，不受民事裁定之拘束
20 。

21 (五)財團法人法既已於108年2月施行，本案事件尚未終結，而須
22 適用新法，則本件仍需正視財團法人規範選擇適用之問題，
23 以合於行政訴訟法第12條第1項、第2項之規定。預算法及決
24 算法有關政府捐助財團法人之認定，以及現行財團法人法有
25 關政府捐助財團法人之適用，涉及政府捐助財團法人之分流
26 判斷權歸屬，若有爭議，應循公法爭訟程序處理，不屬非訟
27 法院權限。

01 (六)按民法第59條、第62至65條規定，賦予被告實質監督管理之
02 權責，並於權責範圍內，對於所管財團法人，有實質判斷其
03 性質，異其監督密度之行政權責。被告依行政程序法第36條
04 至43條，具行政調查權及實質判斷權。主管機關應如何行使
05 民法第32條監督權限，民法並未有進一步之詳細規範，是以
06 ，主管機關為行使民法第32條賦予其之權限，依民法第32條
07 之意旨訂立監督要點，係基於法律授權所訂定之授權命令，
08 並無違反法律保留。被告並無違反民法、預算法及決算法授
09 予被告之實質監督權責範圍。

10 (七)被告書面通知原告參加106年8月座談會然原告集體離席，不
11 為陳述。原告並無不能準備資料之情況。省國語會檔案過去
12 60年由國語日報保管，況有國語會紀錄且由國語日報手抄轉
13 錄。自106年10月原告提起訴願以來，被告已送達卷證73件
14 ，原告於訴願階段已6次以上提出意見陳述，原告於訴願程
15 序終結前充分陳述意見。但原告仍無法提出國語日報公司股
16 東私人出資之任何具體證據。並聲明：1.原告之訴駁回。2.
17 訴訟費用由原告負擔。

18 四、本院之判斷：

19 (一)蔣竹君得對外代表原告為訴訟行為：

20 1.按財團法人乃以捐助財產為基礎之法人，其存在以公益性
21 之目的為主，而董事會為財團法人之權力中樞，為充分確
22 認權力之合法、合理運作，及其決定之內容最符合所有董
23 事及財團之利益，應嚴格要求董事會之召集程序及決議方
24 法，以健全財團法人之核心組織，避免其重要之人事決策
25 流於輕率，以強化地方政府對財團法人管理之效能（最高
26 法院105年度台上字第1840號判決意旨參照）。故關於財
27 團法人董事長、董事等成員選任及執行職務，因涉及財團

01 法人之運作及理念之實現，基於與公司治理之相同法理，
02 倘財團法人董事會之召集、表決程序、決議內容等均符合
03 法律之規定，自屬財團法人內部之自治事項。

04 2.次按行政訴訟法第27條第2項規定：「法人…應由其代表
05 人或管理人為訴訟行為。」同法第28條準用民事訴訟法第
06 47條規定：「關於訴訟之法定代理及為訴訟所必要之允許
07 ，依民法及其他法令之規定。」民法第27條第1項、第2項
08 規定：「（第1項）法人應設董事。董事有數人者，法人
09 事務之執行，除章程另有規定外，取決於全體董事過半數
10 之同意。（第2項）董事就法人一切事務，對外代表法人
11 。董事有數人者，除章程另有規定外，各董事均得代表法
12 人。」是法人之董事有數人時，何人得對外代表法人，應
13 依法人章程之規定。另依原告捐助章程第9條第2項第3款
14 規定：「（第2項）董事會開會時，…。但下列重要事項
15 之決議應有三分之二以上董事之出席，以董事總額過半數
16 之同意『並經教育部准許後行之』：…三、董事長及董事
17 之選聘及解聘。…（第4項）董事未能親自出席，得書面
18 委託其他董事代理；…」、第10條規定：「董事長綜理本
19 財團事務，並代表本財團。董事長因故不能執行職務時，
20 由常務董事互推一人代理之。」（本院卷二第241頁）是
21 依原告章程之規定，原告改選董事及董事長之決議，須經
22 被告許可，始生效力，至董事長因故不能執行職務時，得
23 由常務董事互推一人代理董事長綜理原告之事務，並對外
24 代表法人。

25 3.經查，原告於105年9月12日變更登記董事長為林昭賢，常
26 務董事為蔣竹君、張學喜及韓繼綏等共10人等情，有原告
27 法人登記證書1份在卷足徵（本院卷一第113頁），嗣因張

學喜於106年12月24日辭任董事，林昭賢則於原告106年12月25日第19屆第15次全體董事會議（下稱系爭董事會）由常務董事韓繼綏宣布辭去董事長職務，當日林昭賢並委託韓繼綏代理常務董事職務，原告之董事會遂於同日由常務董事互推蔣竹君為代理董事長，此有上開會議紀錄附卷可參（本院卷一第47-56頁）。況原告前因不服被告否准核備修正原告捐助章程事件而聲請假處分事件，業經最高行政法院107年度裁字第1455號裁定認定蔣竹君對外得代表原告為訴訟行為（本院卷一第195-202頁）。故蔣竹君既經第19屆常務董事互推為原告之代理董事長，依民法第27條第1項、第2項規定及原告捐助章程第9條第2項第3款、第10條規定暨上開說明，自得對外代表原告為訴訟行為。此外，臺北地院107年度抗字第71號民事裁定、臺灣高等法院107年度非抗字第132號民事裁定內容，均肯認蔣竹君得對外代表原告為訴訟行為，而與本院為相同之見解。

4. 被告固抗辯蔣竹君年逾80歲，依原告捐助章程規定已喪失董事資格，另張學喜、李碧霞已辭任董事，加以臺北地院106年度訴字第1874號民事判決亦確認曾永義等4人與原告間之董事委任關係不存在，則所餘董事不足重大議決事項之最低出席人數。原告法人登記資料董事長仍登記為林昭賢云云，然查：原告捐助章程第12條固規定董事會成員之年齡上限為80歲，然並未規範董事會成員逾齡之法律效果。又董事長屆齡80歲後延任至完成改選下屆董事，亦有前例可循，此有原告93年9月25日第15屆第1次臨時董事會紀錄在卷可證（本院卷二第244-245頁），被告亦未舉證當時有何依原告捐助章程第9條第2項後段規定不予准許之情形存在，故原告主張董事長屆齡80歲後延任至完成改選下

01 屆董事之慣例，即有所本。至原告捐助章程第10條本即規
02 定由常務董事互推一人代理董事長綜理原告之事務，並對
03 外代表法人。此即與原告捐助章程第9條第2項規定重要事
04 項之議決分屬二事。此外，原告陸續改選第20屆董事，經
05 被告函覆原告「配合本件原處分修正捐助章程後再辦理改
06 選」，並拒絕核備等情，有被告107年3月6日臺教社(三)字
07 第1070027591號函在卷可稽（本院卷五第184頁），故原
08 告自無從經被告核備後據以辦理變更法人登記資料，即無
09 由僅以原告法人登記資料認定原告之法定代理人。被告上
10 開抗辯，於法均屬無據。

11 (二)原告成立時並無超過財產總額之50%來自於政府、公營事業
12 、公法人捐助，而非政府捐助之財團法人：

13 1.按「受設立許可之法人，其業務屬於主管機關監督，主管
14 機關得檢查其財產狀況及其有無違反許可條件與其他法律
15 之規定。」、「財團於登記前，應得主管機關之許可。」
16 民法第32條、第59條定有明文。次按監督要點（108年4月
17 12日廢止）第1點規定：「一、教育部（以下簡稱本部）
18 為辦理教育事務財團法人之設立許可及監督事宜，特依民
19 法有關規定訂定本要點。」、第10點第2項規定：「政府
20 捐助之教育法人，應有本部代表或指派之學者專家、熱心
21 教育人士擔任董事，其人數應占全體董事2分之1以上，並
22 應置監察人；其任一性別董事或監察人人數應占全體董事
23 或監察人人數3分之1以上。」。又預算法第41條第3項、
24 第4項規定：「（第3項）各部門投資或經營之其他事業及
25 政府捐助之財團法人，每年應由各該主管機關就以前年度
26 投資或捐助之效益評估，併入決算辦理後，分別編製營運
27 及資金運用計畫送立法院。（第4項）政府捐助基金累計

01 超過50%之財團法人及日本撤退臺灣接收其所遺留財產而
02 成立之財團法人，每年應由各該主管機關將其年度預算書
03 ，送立法院審議。」；決算法第22條第2項規定：「政府
04 捐助基金累計超過50%之財團法人及日本撤退臺灣接收其
05 所遺留財產而成立之財團法人，每年應由各該主管機關將
06 其年度決算書，送立法院審議。」。故因政府捐助超過財
07 產總額之50%而成立之教育事務財團法人，因其設立具有
08 公益性目的，為監督教育事務財團法人設立目的，乃於監
09 督要點第10點第2項、第3項就董監事之組成結構及性質予
10 以規範，並於監督要點第13點第2款規定每年預算及決算
11 應編列預算書、決算書並送立法院審議，以為監督。準此
12 ，需係政府捐助之教育事務財團法人，始有監督要點規範
13 之適用自明。

14 2.再按於我國之法秩序下，除自然人具有權利能力外，亦承
15 認法人具有權利能力。法人於法令限制內，亦具有享受權
16 利、負擔義務之權利（民法第26條）。而法人包括公法人
17 及私法人，前者係依據公法關係成立之法人，後者則係依
18 據私法關係所成立之法人。依據民法之規定，私法人又分
19 為社團法人及財團法人，前者由多數人所設立之人的集合
20 體，後者係依捐助人之捐助行為或遺囑所設立之財產的集
21 合體。故依公司法設立登記之公司，組織型態即為私法人
22 ，其財產即屬私法人即該公司之財產。另民法第60條第1
23 項前段及第2項規定「設立財團者，應訂立捐助章程。」
24 、「捐助章程，應訂明法人目的及所捐財產。」。又捐助
25 行為乃以設立財團法人為目的，捐出一定財產之單獨行為
26 （最高法院95年度台上字第240號判決意旨參照）。從而
27 ，倘於設立財團法人時，公司即基於設立財團法人之目的

，依訂定之捐助章程移轉公司財產，即以該捐助之財產設立財團法人。

3.經查：原告於49年2月17日由國語日報公司全體股東共同捐助成立，有原告法人登記申請書上記載「一、名稱：財團法人國語日報社。二、事務所：台北市○○街○段○○○號內。三、目的：以推行國語教育為目的。四、許可：49年1月21日。五、存立時期：永久。六、財產總額：新台幣1,354,387.31元正。七、出資方法：由國語日報社股份有限公司全體股東捐出」；另捐助名冊亦記載捐助人為方師鐸等17位股東等情，有原告48年7月14日設立申請許可書、捐助名冊、財產目錄、登記公告等件在卷可稽（本院卷一第101-108頁、本院卷三第99頁），此外，並有臺灣省政府49年1月21日府教五字第62560號函准予原告設立登記財團法人（本院卷一第109頁）、司法院法人登記系統原告公示登記資料及財團法人國語日報社105證他字第1193號法人登記證書均記載由國語日報公司全體股東方師鐸等17位股東共同捐助等文字明確（本院卷一第111-113頁）。又國語日報公司乃45年2月18日由方師鐸等17位股東出資設立，設立時資產17萬元，經濟部亦查驗確認出資確實、股款已繳足等情，並有國語日報公司股東以現金以外財產抵繳股款明細表、財產目錄（本院卷一第233-242頁）、設立登記事項表、董事監察人股款等報告書、45年2月15日資產負債表（本院卷三第67-73頁）、國語日報公司財產目錄（本院卷三第299頁）、查驗人意見表（新證39）國語日報社財產管理人公約（本院卷一第229頁）等件在卷足憑。故國語日報公司既係由方師鐸等17位股東出資設立，嗣由國語日報公司全體股東方師鐸等17位股東共同

捐助設立原告財團法人。再者，45年間國語日報公司由方師鐸等17位股東出資設立時資產17萬元，於49年間國語日報公司全體股東共同捐助成立原告時捐助財產已高達135萬元，均未有來自於政府超過財產總額50%之證據以資證明政府出資，足徵國語日報社係由國語日報公司全體股東捐助而成立，並非由政府捐助成立，至為明確。原告主張原告成立時並無超過財產總額之50%來自於政府、公營事業、公法人捐助，而非政府捐助之財團法人，即屬有據。

4. 被告固抗辯省國語會依37年訓令由政府全部出資，國語日報社經省國語會納為所屬事業機構接續辦報，45年省國語會主導暫時以公產作股設立國語日報公司，以及49年改組為原告迄今，各階段之國語日報社其組織具有同一性，而為政府全部出資、經營、捐助之事業機構云云：

(1) 按行政訴訟法第125條第1項規定：「行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束。」、第136條規定：「除本法有規定者外，民事訴訟法第277條之規定於本節準用之。」、第189條第1項規定：「行政法院為裁判時，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽。…。」；民事訴訟法第277條規定：「當事人主張有利於己之事實者，就其事實有舉證之責任。但法律別有規定，或依其情形顯失公平者，不在此限。」前開行政訴訟法第125條立法理由記載：「行政訴訟因涉及公益，如行政法院就事實關係，須受當事人主張之拘束不能依職權調查，將有害於公益，爰…規定行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束。」、第136條立法理由載稱：「本法修正後，行政訴訟之種類增多，其舉證責任自應視其訴

01 訟種類是否與公益有關而異。按舉證責任，可分主觀舉
02 證責任與客觀舉證責任。前者指當事人一方，為免於敗
03 訴，就有爭執之事實，有向法院提出證據之行為責任；
04 後者指法院於審理最後階段，要件事實存否仍屬不明時
05 ，法院假定其事實存在或不存在，所生對當事人不利益
06 之結果責任。本法於撤銷訴訟或其他維護公益之訴訟，
07 明定法院應依職權調查證據，故當事人並無主觀舉證責
08 任，然職權調查證據有其限度，仍不免有要件事實不明
09 之情形，故仍有客觀之舉證責任。『至其餘訴訟，當事
10 人仍有提出證據之主觀舉證責任』，爰規定除本法有規
11 定者外，民事訴訟法第277條之規定於本節準用之。」
12 準此可知，行政訴訟因涉及公益，行政法院應依職權調
13 查事實關係，不受當事人主張之拘束；但當事人於確認
14 訴訟，仍有提出證據之主觀舉證責任，倘其所提出之證
15 據，不足為其主張事實之證明，自不能認其主張之事實
16 為真實（最高行政法院36年判字第16號判例、104年度
17 判字第551號判決參照）。從而，被告抗辯原告成立時
18 超過財產總額之50%來自於政府，而為政府捐助之財團
19 法人乙節，就該事實及應負舉證責任。

- 20 (2) 經查：被告抗辯省國語會主委何容依37年訓令協助將被
21 告之北平小報，在臺改辦為以政府全部出資方式籌設之
22 國語日報社（新證4、58、16、7-1、8、17、64、63、9
23 、11、14、16、58、15）乙節，然國語日報於37年雖由
24 被告給資金圓券1萬元開辦，惟於發行創刊號後因經濟
25 無法維持，遂於38年間出售廠房、遣散員工，有原告提
26 出之中華雜誌節本（本院卷一第225-227頁）可參。另
27 依臺灣省政府教育廳（下稱省教育廳）45年函復內容：

「…因經濟無法維持，乃裁減員工、出售廠房，由本會予以人力協助，並遷入本會內編印發行。其時對『新興事業』，省政府即已不准編列預算。…該會（國語會）主任委員吳稚暉先生雖已來臺亦以其時無法再向部中請款，指示國語會國語日報應做為社會事業經營；並由吳主任委員邀同教育部國語會在台委員共同列名，聘請本省教育界人士為董事，成立董事會，負責經濟籌措…，接續出報，以免停刊。教育部國語會為指導國語日報之合法機構，教育部已無法給予接濟之時，為此權宜措施…國語日報之刊行，原以推行國語為宗旨，今由本會予以人力協助，而控制其業務，使其確保其教育性而成為本會工作上之憑借…」等語（本院卷一第423-424頁），則可知因國家財政因素始成立國語日報董事會，而所謂之國語日報董事會，其成立亦未由政府出資，而係交由董事會自行負責籌措資金，國語會之人力則係做為確保國語日報刊行具教育性之協助，該等國語會給予人力、物力協助續辦，亦未有作出資之約定可資證明。從而，被告抗辯國語會給予人力、物力協助續辦、國語日報報社社址與省國語會同在台北市植物園內、原告於37年10月1日迄今使用同一統一編號、國語日報社發行創刊號與新聞登記證號相同、38年3月於省國語會主導下成立國語日報社董事會、省國語會48年第一次工作會議報告內容之事實，僅屬省國語會、國語日報董事會與國語日報公司事實上之關係密切，惟均未能證明政府實際捐助行為之有無。

- (3) 至原告前董事長林昭賢公開宣稱國語日報是公家的，應由政府收回乙節，乃林昭賢個人之意見，尚難依其意見

認定原告為政府捐助之財團法人。又省教育廳57年函（新證45）固有「…國語日報社成立之始，係由鈞部撥發開辦費及印刷機，『嗣以資金虧損罄盡，無法維持』，乃由前台灣省國語推行委員會人力財力充分支援，方克有此成就。准此，該社產權，應屬公有，…」等文字，然57年時業已成立原告財團法人，況上開省教育廳57年函亦已說明「國語日報社成立之始，係由鈞部撥發開辦費及印刷機，『嗣以資金虧損罄盡，無法維持』」等情，更足徵國語日報公司設立登記之初，係由方師鐸等17位股東出資設立，嗣由國語日報公司全體股東共同捐助設立原告財團法人。自無從僅以教育廳57年函末段說明逕予認定原告為政府捐助之財團法人。另省教育廳44年函固有說明國語日報工作屬國語會業務範圍，與國語會關係不可分離等語，然業務範圍與國語會之關係，究與政府捐助之事實相去甚遠，況縱使已有教育廳44年函之內容，國語日報公司乃於45年間由方師鐸等17位股東出資設立，並有國語日報公司股東以現金以外財產抵繳股款明細表、財產目錄、設立登記事項表、董事監察人股款等件在卷可查。故教育廳44年函之內容，亦難以認定原告為政府捐助之財團法人。另教育部46年1月16日令（新證44）、教育部57年1月24日令（新證46）、省政府教育廳57年7月3日教語字第02893號呈（新證45）雖有「公營改民營、人力物力財力全由本部、台灣省政府及教育廳、省國語會充分支持、產權為公有」等文字，然終究未能具體說明捐助之金額及捐助之事實，均難認可採。

(4) 至被告抗辯45年成立國語日報公司前，重大事項，均經

01 省國語會常務委員會決議，無任何私人出資云云，然重
02 大事項由省國語會常務委員會決議等組織運作，與出資
03 乃屬二事，自未能以人事等組織運作或行政之監督事實
04 ，推認資金之來源為政府。另被告抗辯45年以公產作股
05 成立國語日報公司，無私人出資，股東多數為省國語會
06 常委，係由省國語會主導經營之實質公有事業云云，然
07 此抗辯與國語日報公司登記相關資料均不相符，而省國
08 語會常務委員亦非不得以其自然人身份出資設立國語日
09 報公司，自難僅以股東多數為省國語會常務委員而據以
10 認定國語日報公司係公有事業。被告上開抗辯，均難認
11 可採。

- 12 (5) 至被告提出37年至40年、43年至47年常務會議紀錄、國
13 語會工作報告、洪炎秋文章、國語會大事記、財產管理
14 人公約、國語日報公司章程、常委會會議紀錄、48年原
15 告捐助章程、省國語會44年11月30日致教育部長箋等件
16 （新證13、16、19、48、20-22、25、30、31、32、10-
17 1、2、原證17、15、新證24、53、54、65、39、60、61
18 ），其中常務會議紀錄係國語日報董事會時期組織之運
19 作及管理。另國語會工作報告固有教育部撥款國語日報
20 之記載、及38年間黨義書籍由省國語會公文陳報省府同
21 意，由國語日報社印製完成（新證30第5頁、新證2），
22 乃國語日報社承攬印製之業務，亦與國語日報公司於45
23 年由方師鐸等17位股東出資及嗣後捐助設立原告財團法
24 人無涉。而財產管理人公約中「並蒙熱心國語運動人士
25 多方扶持，始得確立。」、「為發展業務，組織股份有
26 限公司」等文字，均說明國語日報公司設立登記前之財
27 產來源多樣及為發展業務目的而成立公司之營利目的，

01 自亦無從依財產管理人公約之內容認定政府出資。此外
02 洪炎秋之文章內容、國語會大事記、財產管理人公約
03 國語日報公司章程、常委會會議紀錄、48年原告捐助
04 章程、省國語會致教育部長箋等，均無礙國語日報公司
05 依公司法之規定為私法人，其財產即為私產之法律性質
06 。

07 (6) 此外，臺北地院106年度法字第181號裁定（本院卷一第
08 153-157頁）、臺北地院107年度抗字第71號裁定（本院
09 卷一第159-180頁）、臺灣高等法院107年度非抗字第13
10 2號裁定（本院卷一第445-456頁）、臺灣高等法院108
11 年度非再抗字第1號裁定（本院卷四第195-201頁），均
12 認定原告並非政府捐助之財團法人，自無由為有利被告
13 抗辯之認定。

14 (7) 國語日報於37年雖由被告給資金圓券1萬元開辦，惟於
15 發行創刊號後因經濟無法維持，遂於38年間出售廠房、
16 遣散員工而不存在。至省國語會於國語日報公司設立登
17 記前迄解散登記間，是否曾給予人力、物力支援，僅係
18 省國語會與國語日報公司間其他之法律關係問題，無從
19 改變國語日報公司於設立登記之始依法即為私法人性質
20 ，依法國語日報公司之財產即為私產之性質，亦無從翻
21 異原告係由私法人之國語日報公司所捐助之事實，要難
22 僅以省國語會人力、物力之支援即認定國語日報社係屬
23 政府捐助成立之教育法人。被告所提相關證物或說明，
24 均未能證明原告成立社團法人時，政府基於設立財團法
25 人目的移轉相關財產，並且亦未能提出政府為移轉財產
26 所訂定之捐助章程，更未能證明政府捐助原告財產超過
27 50%之財產。被告抗辯原告成立時超過財產總額之50%來

01 自於政府，而為政府捐助之財團法人乙節，均未能舉證
02 以實其說，並無可採。

03 五、綜上，原告成立時未有超過財產總額之50%來自於政府，而
04 非政府捐助之財團法人。被告依據預算法第41條第4項、決
05 算法第22條第2項、民法第32、33條、及監督要點第10點第2
06 項、第17點第2項等規定，以原處分認定原告為政府捐助之
07 財團法人，並因此要求修訂捐助章程與改選董事，即難謂適
08 法，訴願決定未予糾正，亦有未合，原告訴請撤銷訴願決定
09 及原處分，為有理由，應予准許。

10 六、本件事證已臻明確，兩造之其餘攻擊防禦及陳述，經本院詳
11 加審究，或與本件之爭執無涉，或對本件判決之結果不生影
12 響，爰不逐一論述，附此指明。

13 七、據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第
14 1項前段，判決如主文。

15 中 華 民 國 109 年 6 月 4 日

16 臺北高等行政法院第四庭

17 審判長法官 林 惠 瑜

18 法官 張 瑜 鳳

19 法官 黃 莉 莉

20 一、上為正本係照原本作成。

21 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
22 明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判
23 決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

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

26 四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
27 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、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。	

01

02 中 華 民 國 109 年 6 月 4 日

03 書記官 鄭 聚 恩