

(十一) 院台訴字第 1063250022 號

監察院訴願決定書

院台訴字第 1063250022 號

訴願人：○○○○○○股份有限公司

訴願人因違反政治獻金法案件，不服原處分機關 105 年 11 月 7 日院台申肆字第 1051834124 號裁處書所為處分，提起訴願，本院決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

訴願人於 103 年 11 月 3 日捐贈政治獻金新臺幣（下同）30 萬元與 103 年臺北市議員擬參選人 ○○○（下稱擬參選人 ○○○）時，屬與政府機關（構）有巨額採購契約且在履約期間之營利事業，從而訴願人系爭捐贈行為，違反政治獻金法（下稱本法）第 7 條第 1 項第 2 款規定，原處分機關爰依本法第 29 條第 2 項規定，按其捐贈金額 30 萬元之 2 倍，裁處罰鍰 60 萬元。該裁處書於 105 年 11 月 8 日送達，訴願人就其所受處分不服，於同年月 25 日提起訴願到院，案經原處分機關檢卷答辯。茲摘敘訴辯意旨於次：

一、訴願意旨略謂：

（一）○○○○股份有限公司（下稱○○公司）並非政治獻金法第 7 條第 1 項第 2 款所規範之「政府機關（構）」，是原處分之認定，顯有違反法律、司法院大法官解釋及行政法院判決先例等重大違誤：

1、就組織法規定而言：

（1）本法並未就「政府機關（構）」著有立法定義，惟參照中央行政機關組織基準法（下稱基準法）第 2 條第 1 項規定：「本法適用於行政院及其所屬各級機關（以下簡稱機關）。……。」及同法第 3 條第 1 款及第 3 款規定：「本法用詞定義如下：一、機關：就法定事務，有決定並表示國家意思於外部，而依組織法律或命令（以下簡稱組織法規）設立，行使公權力之組織。……三、機構：機關依組織法規將其部分權限及職掌劃出，以達成其設立目的之組織。」另依同法第 16 條規定，可知機構係機關在其組織法規定之權限及職掌範圍內所設之附屬實（試）驗、檢驗、研究、文教、醫療、社福、矯正、收容、訓練等機構。基於法律體系之一致性及和諧性之體系解釋，本法第 7 條第 1 項第 2 款所規定之「政府機關（構）」，自亦應以基準法之立法定義相同。

（2）○○公司係於 92 年 7 月 1 日依據公司法之規定辦理公司登記，改制為股份有限公司，且無任何對外行使公權力或意思表示之權限，而與前揭基準法第 3 條第 1 款規定之機關不同；且○○公司亦非任何機關於其組織法規定之權限及職掌範圍內所設立之附屬機構，故就組織法規定而言，○○公司並非政府機關（構）。

2、就政治獻金法規範體系而言：

（1）按本法第 7 條第 1 項第 1 款及第 2 款規定：「得捐贈政治獻金者，以下列各款以外之個人、政黨、人民團體及營利事業為限：一、公營事業或政府持有資本達百分之二十之民營企業。二、與政府機關（構）有巨額採購或重大公共建設投資契約，且在履約期間之廠商。……」可知本法既分別使用「公營事業」、「政府機關（構）」用語，則「政府機關（構）」自不可能包含「公營事業」。

（2）依國營事業管理法（下稱管理法）第 3 條第 1 項規定：「本法所稱國營事業如下：一、政府獨資經營者。二、依事業組織特別法之規定，由政府與人民合資經營者。三、依公司法之規定，由政府與人民合資經營，政府資本超過百分之五十者。」公營事業移轉民營條例（下稱移轉民營條例）第 3 條規定：「本條例所稱公營事業，指下列各款之事業：一、各級政府獨資或合營者。二、政府與人民合資經營，且政府資本超過百分之五十者。三、政

府與前二款公營事業或前二款公營事業投資於其他事業，其投資之資本合計超過該投資事業資本百分之五十者。」及依○○公司於公開資訊觀測站所及經濟部商業司工商登記資料網頁之公司登記資料，可知○○公司為財政部透過○○○○○○股份有限公司百分之百持股之銀行，故○○公司為公營事業。

- (3) 從而，訴願人雖係與「公營事業」有巨額採購，且在履約期間之廠商，但並非本法第 7 條第 1 項第 2 款規定與「政府機關（構）」有巨額採購，且在履約期間之廠商之情形。

3、就實務見解而言：

依上揭所述，○○公司係屬公營事業。是依司法院大法官解釋第 305 號解釋理由書、最高行政法院 104 年度裁字第 1029 號裁定及臺北高等行政法院 93 年度訴字 3707 號裁定，○○公司為依公司法規定設立之公營公司，性質上為私法人，並非本法第 7 條第 1 項第 2 款之政府機關（構），實為顯然。此亦與行政機關財政部國有財產局 89 年 1 月 14 日台財產局接第 8900000466 號函明確表示：「○○銀行行產屬私法人財產，與國有財產無涉」同旨。

- 4、綜上，就基準法規定、本法規範體系及實務見解等均可知，○○公司並非本法第 7 條第 1 項第 2 款所規範之「政府機關（構）」，是原處分之認定，顯於法有違。

- (二) 原處分援引內政部 103 年 7 月 21 日台內民字第 1030203257 號函釋（下稱內政部 103 年 7 月 21 日函釋），認定○○公司為本法第 7 條第 1 項第 2 款所規範之「政府機關（構）」云云，除顯然違反前揭司法院大法官解釋、行政法院判決先例外，亦顯然增加法律所無之處罰範圍，而違反憲法第 23 條法律保留原則，應予撤銷：

- 1、依基準法規定、本法規範體系及實務見解可知，○○公司並非本法第 7 條第 1 項第 2 款所規範之「政府機關（構）」，原處分援引內政部 103 年 7 月 21 日函釋而認○○公司為本法第 7 條第 1 項第 2 款所規範之「政府機關（構）」云云，顯然違反前揭司法院大法官解釋及行政法院判決先例。

- 2、再者，司法院大法官解釋第 586 號解釋文：「……中華民國八十四年九月五日訂頒之『證券交易法第四十三條之一第一項取得股份申報事項要點』，係屬當時之證券交易主管機關基於職權，為有效執行證券交易法第四十三條之一第一項規定之必要而為之解釋性行政規則，固有其實際需要，惟該要點第三條第二款：『本人及其配偶、未成年子女及二親等以內親屬持有表決權股份合計超過三分之一之公司或擔任過半數董事、監察人或董事長、總經理之公司取得股份者』亦認定為共同取得人之規定及第四條相關部分，則逾越母法關於『共同取得』之文義可能範圍，增加母法所未規範之申報義務，涉及憲法所保障之資訊自主權與財產權之限制，違反憲法第二十三條之法律保留原則，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿一年時，失其效力。」

- 3、細繹內政部 103 年 7 月 21 日函釋內容，可知內政部在本法並未立法定義所謂「政府機關（構）」之情形下，竟逕自僅以本法第 7 條第 1 項第 2 款規定限制捐贈政治獻金對象之部分用語與政府採購法相似乙節，即以政府採購法第 3 條規定：「政府機關、公立學校、公營事業（以下簡稱機關）辦理採購，依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律之規定」，而逕認○○公司係本法第 7 條第 1 項第 2 款規定之「政府機關（構）」，上開函釋完全係以應適用政府採購法辦理採購主體之規定推論而來，顯然逾越本法關於「政府機關（構）」之文義可能範圍，增加本法所欲規制及處罰之對象，違反憲法第 23 條法律保留原則，應屬違憲而無效。

- (三) 原處分認本法第 7 條第 1 項第 2 款規定，包括公營事業之○○公司云云，亦違反法律明確性原則及處罰法定原則，應予撤銷：

- 1、司法院大法官解釋第 491 號解釋文明揭：「……懲處處分之構成要件，法律以抽象概念表示者，其意義須非難以理解，且為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，方符法律明確性原則。」及最高行政法院 103 年度判字第 169 號判決明揭：「……第 4 條規定：『違反行政法上義務之處罰，以行為時之法律或自治條例有明文規定者為限。』本條立法理由記

載：『一、依法始得處罰，為民主法治國家基本原則之一，對於違反社會性程度輕微之行為，處以罰鍰、沒入或其他種類行政罰，雖較諸對侵害國家、社會法益等科以刑罰之行為情節輕微，惟本質上仍屬對於人民自由或權利之不利處分，其應適用處罰法定主義，仍無不同。為使行為人對其行為有所認識，進而擔負其在法律上應有之責任，自應以其違反行政法上義務行為時之法律有明文規定者為限，爰予明定。』」

2、如前所述，就基準法規定、本法規範體系及實務見解可知，屬公營事業之○○公司並非本法第7條第1項第2款所規範之「政府機關(構)」，故如認公營事業為本法第7條第1項第2款之政府機關(構)，顯非一般受規範者所得預見，依前揭司法院大法官解釋及最高行政法院判決先例，顯然違反法律明確性原則及處罰法定原則。

(四)縱認公營事業屬政治獻金法上之政府機關(構)，依立法目的而言，系爭捐贈行為根本非本法所欲處罰之情形，原處分之認定，顯有違誤：

1、按本法第7條第1項第2款規定之立法目的，係為避免廠商影響政府之決策，而限制與政府有履約關係之廠商，不得捐贈政治獻金。亦即，避免廠商一方面履行與政府機關間之契約，另一方面又透過捐贈政治獻金而影響該政府機關之決策。如此，若受政治獻金之對象，對於捐贈者所履行之巨額採購或重大公共建設，根本無影響之可能性，即非政治獻金法所欲限制之情形，而應與將無影響政府決策可能之「契約期滿」情況予以排除之相同理由，予以目的性限縮，而排除於本法第7條第1項第2款規定適用之範圍。

2、經查，訴願人為系爭捐贈行為時，雖與○○公司存在採購契約，惟系爭捐贈行為之受贈對象係擬參選「地方」選舉臺北市議員之○○○，而訴願人履約對象○○公司係由「中央」財政部透過○○○○○○股份有限公司百分之百持股之銀行，依地方制度法第35條所規定之直轄市議會之職權內容觀之，臺北市議員之職務內容既僅限於地方事務，自無從以任何直接或間接方式影響中央財政部所間接持股之○○公司決策。是依前揭說明，系爭捐贈行為並非本法所欲限制之情形，而應與將無影響政府決策可能之「契約期滿」情況予以排除之相同理由，予以目的性限縮，而排除於本法第7條第1項第2款規定適用之範圍。

(五)縱認系爭捐贈行為有違反本法第7條第1項第2款規定，訴願人亦顯無故意或過失，不應處罰，是原處分顯有違誤，應予撤銷：

1、行政罰法第7條第1項規定：「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」及最高行政法院92年度判字第1276號判決明揭：「被上訴人於八十四年一月開始產製燕窩口服液時，斯時並無燕窩口服液應課徵貨物稅之函釋，被上訴人亦請求原審法院向財政部臺灣省南區國稅局函詢其向財政部請示燕窩應否課徵貨物稅之情形，而舉證斯時各地區國稅局對此意見分歧，乃由財政部臺灣省南區國稅局函請財政部釋示，則主管貨物稅課徵之稽徵機關對燕窩應否課徵貨物稅亦有存疑，又何能苛責一般廠商之被上訴人知悉燕窩口服液係應課徵貨物稅之清涼飲料品，而應於產製前向上訴人申請辦理貨物稅廠商登記及產品登記，是尚難認被上訴人對未申請辦理貨物稅廠商登記及產品登記，即擅自產製應稅貨物出廠之行為，有何故意或過失可言。」

2、因此，縱認系爭捐贈行為有違反本法第7條第1項第2款規定，如同前述，依基準法規定、本法規範體系及實務見解可知，○○公司並非本法第7條第1項第2款所規範之「政府機關(構)」，實難期待一般人民得以預見或知悉○○公司係所謂本法第7條第1項第2款所規範之「政府機關(構)」，是原處分之認定，對一般人而言，顯然欠缺期待可能性，故訴願人對於違反本法第7條第1項第2款規定乙節，並無任何故意或過失，依行政罰法第7條第1項規定，不應處罰，是原處分顯有違誤，應予撤銷。

(六)又縱認系爭捐贈行為有違反本法第7條第1項第2款規定云云，本案亦應依行政罰法第18條第1項規定，予以免除或減輕裁罰：

1、按「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義

務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」行政罰法第 18 條第 1 項定有明文。

2、次按，最高行政法院 103 年判字第 60 號判決：「對逃漏營業稅之進口貨物，於裁罰處分核定前已補繳稅款或以保證金抵繳，處 1 倍罰鍰，其屬法定裁量範圍，惟進口貨物逃漏營業稅之行為，倘僅屬主觀上之過失，其應受責難程度較故意者為低，亦非不得調低裁罰倍數」及臺北高等行政法院 101 年訴更一字第 34 號判決：「行政罰法第 7 條第 1 項規定，可知違反行政法上義務之行為人，其主觀責任條件有故意或過失之分，且因故意或過失違反行政法上義務之行為，其受責難程度本屬有別，尚未能一概同視。同法第 18 條第 1 項復規定，裁處罰鍰時，行政機關除應審酌違反行政法上義務之所得利益外，尚應審酌違反行政法上義務行為之應受責難程度。換言之，於裁量行為人特定違章行為之應受責難程度時，故意違章行為之裁罰倍數，尚難與過失違章行為等量齊觀，否則即生故意與過失違章行為應受責難程度相同之混亂情形。」

3、如同前述，系爭捐贈行為於客觀上顯不足以影響政治獻金法所欲保護之政策決定公正、中立性之立法目的，且訴願人主觀上並無故意或過失，本案所應受責難程度及所生影響皆屬輕微，依前揭法院判決先例，自應依行政罰法第 18 條第 1 項規定，從輕裁處，原處分完全未予斟酌，顯有違誤，應予撤銷。

（七）綜上所述，依基準法規定、本法規範體系及實務見解可知，屬公營事業之○○公司並非本法第 7 條第 1 項第 2 款所規範之「政府機關（構）」；如認公營事業為本法第 7 條第 1 項第 2 款之政府機關（構），顯非一般受規範者所得預見，而違反憲法第 23 條法律保留原則、法律明確性原則及處罰法定原則；且訴願人亦無故意或過失，更遑論本案所應受責難程度及所生影響皆屬輕微，故原處分顯然有違之處，爰請依訴願法第 81 條規定撤銷原處分，以符法治，並維訴願人合法權益。

二、 答辯意旨略謂：

（一）訴願人主張○○公司僅為本法第 7 條第 1 項第 1 款之「公營事業」，並非同條項第 2 款所定「政府機關（構）」，訴願人所為捐贈並無違反本法規定乙節。惟查：

- 1、為避免與政府有一定金額以上採購或投資契約，且在履約期間之廠商，利用政治獻金影響政府之決策，爰限制該廠商不得為政治獻金捐獻，至於契約期滿，則不在限制之列。所稱廠商，係指政府採購法第 8 條規定之公司、合夥或獨資之工商行號及其他得提供各機關工程、財務、勞務之自然人、法人、機構或團體。此有本法第 7 條第 1 項第 2 款之立法意旨可參。
- 2、查本法第 7 條第 1 項第 2 款規定，與政府機關（構）有巨額採購或重大公共建設投資契約，且在履約期間之廠商，不得捐贈政治獻金，其所稱「廠商」、「巨額採購」及「重大公共建設投資契約」之定義，前均係依政府採購法第 8 條、第 36 條有關定義或其授權訂定之認定標準辦理，此有本法之主管機關內政部於 97 年 11 月 25 日台內民字第 0970186630 號函釋（下稱內政部 97 年 11 月 25 日函釋）在案。該部於 103 年 7 月 21 日函釋除重申上開意旨，更進一步釋明：「有關本法（按即政治獻金法）第 7 條第 1 項第 2 款規定『政府機關（構）』之範圍，是否包括政府機關所屬（或投資達一定比例）之公營事業乙節，查本法第 7 條第 1 項第 2 款規定與政府機關（構）有巨額採購或重大公共建設投資契約，且在履約期間之廠商，不得捐贈政治獻金，上開所稱『廠商』、『巨額採購』及『重大公共建設投資契約』之定義，前均係依政府採購法第 8 條、第 36 條有關定義或其授權訂定之認定標準辦理。另查政府採購法第 3 條規定：『政府機關、公立學校、公營事業（以下簡稱機關）辦理採購，依本法之規定；……。』參照上開立法意旨，並基於政府採購法相關規定及本法第 7 條第 1 項第 2 款規定適用上一致性考量，本法第 7 條第 1 項第 2 款規定之『政府機關（構）』，包括政府機關所屬（或投資達一定比例）之公營事業在內。」、「本法第 7 條第 1 項第 1 款與同條項第 2 款所定不得捐贈政治獻金之主體，分別為『公營事業或政府持有資本達百分之二十之民營企業』、『與政府機關（構）有巨額採購或重大公共建設投資契約，且在履約期間之廠商』，前

者規範對象為『公營事業或民營企業』，後者規範對象為『廠商』。有關『廠商』與公營事業有巨額採購契約，且在履約期間捐贈政治獻金，屬涉及違反本法第 7 條第 1 項第 2 款規定之情形」在案。

3、查本件訴願人於 103 年 11 月 3 日捐贈政治獻金 30 萬元與擬參選人○○○時，與○○公司簽訂有勞務類巨額採購契約（標案名稱：○○公司 102 及 103 年度自動櫃員機影像監控作業委外、標案案號：***-*****、履約期間：101 年 12 月 18 日至 104 年 6 月 30 日止、決標金額：29,895,020 元），此有政府電子採購網政治獻金法第 7 條查詢結果附原處分卷可稽，自屬本法所稱「巨額採購」，且於捐贈時尚在履約期間。又揆諸前開內政部 97 年 11 月 25 日、103 年 7 月 21 日函釋意旨，○○公司屬本法第 7 條第 1 項第 2 款規定所稱「政府機關（構）」，訴願人既與臺銀公司簽訂巨額勞務採購契約，且尚在履約期間，依法自不得為政治獻金之捐贈。是以，訴願人主張其捐贈政治獻金 30 萬元與擬參選人○○○，並無違反本法第 7 條第 1 項第 2 款規定云云，洵無足採。

（二）訴願人以原處分援引內政部 103 年 7 月 21 日函釋，認定○○公司為本法第 7 條第 1 項第 2 款所規範之「政府機關（構）」云云，顯然增加法律所無之處罰範圍，而違反法律保留原則、法律明確性原則及處罰法定原則云云，應予撤銷乙節：

1、按「法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於立法定制時，仍得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或概括條款而為相應之規定。……立法使用抽象概念者，苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，即不得謂與前揭原則相違。」、「……法律就前揭違法或不正當行為無從鉅細靡遺悉加規定，因以不確定法律概念予以規範，惟其涵義於個案中並非不能經由適當組成之機構依其專業知識及社會通念加以認定及判斷，並可由司法審查予以確認，則與法律明確性原則尚無不合……」司法院釋字第 432 號及第 545 號解釋在案。

2、內政部基於法案主管機關之地位，以 103 年 7 月 21 日台內民字第 1030203257 號函釋認定：基於政府採購法相關規定及本法第 7 條第 1 項第 2 款規定適用上一致性考量，本法第 7 條第 1 項第 2 款規定之「政府機關（構）」，包括政府機關所屬（或投資達一定比例）之公營事業在內。上開函釋乃主管機關內政部為執行法律所為解釋性行政規則，旨在闡明法規之原意，未違背法律規定，並未創造新的權利義務關係，亦未逾越法律適用範圍，與法律保留原則無違，依司法院釋字第 287 號解釋，應自法規生效之日起有其適用。而有關上述「政府機關（構）」意涵，既為一般人所得理解，於具體個案且得依社會上客觀價值加以認定及判斷，且非屬受規範所不得預見者，復可經由司法審查加以確認，即無違反法律明確性原則，亦未違反處罰法定主義。訴願人主張原處分援引該內政部函釋處罰，違反法律保留原則、法律明確性原則及處罰法定主義云云，尚無可採。

（三）又查本法第 7 條第 1 項第 2 款之立法意旨，係為避免與政府有一定金額以上採購或投資契約，且在履約期間之廠商，利用政治獻金影響政府之決策。其規範之「政府機關（構）」範圍涵蓋全國，並無分區域認定之相關規定。訴願人與○○公司有巨額採購，即屬不得捐贈政治獻金之營利事業，與受贈者屬於何區域之議員無涉。是訴願人辯稱系爭捐贈行為之受贈對象係參選「地方」選舉臺北市議員之○○○，該直轄市議員之職權範圍僅限於地方事務，自無從以任何直接或間接方式影響中央財政部所間接持股之○○公司決策，主張第 7 條第 1 項第 2 款規定，不應包括無監督關係之公營事業者乙節，容有誤解。

（四）按「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」行政罰法第 7 條第 1 項定有明文。所謂故意，係指行為人對於構成違規之事實，明知並有意使其發生，或行為人對於構成違規之事實，預見其發生而其發生並不違反其本意而言；所謂過失係指行為人雖非故意，但按其情節應注意，並能注意，而不注意者，或行為人對於構成違規之事實，雖預見其能發生而確信其不發生者而言。另法律經總統公布施行後，人民即有遵守之義務。本法自

93 年 3 月 31 日經公布施行迄至訴願人為本件捐贈已歷時有年，其欲捐贈政治獻金時，本應注意有無違反相關法令規定。又查詢本法規定尚非難事，僅須稍加注意即可知悉、明瞭，況查政治獻金受贈人所開立與捐贈人之「擬參選人政治獻金受贈收據」內，均附記相關教示文字，告知捐贈人得上網下載「政治獻金捐贈者自我檢測表」，並依所列項目自我檢測是否符合捐贈資格。訴願人未確實瞭解法律規定，即貿然捐贈，縱非出於故意，仍有按其情節應注意，並能注意，而不注意之過失。從而其過失行為依據上開行政罰法第 7 條第 1 項規定，仍應予處罰。是以，訴願人主張其違法捐贈政治獻金並無故意過失可言，亦無足採。

(五)至訴願人主張縱然其捐贈行為有違反本法第 7 條第 1 項第 2 款規定，本案所應受責難程度及所生影響皆屬輕微，自應適用行政罰法第 18 條第 1 項規定，予以免除或減輕處罰乙節：

1、按為使裁罰允當，行政罰法第 18 條第 1 項規定裁處罰鍰時審酌之因素，包括違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。上述四項因素構成個案裁處罰鍰時重要之審酌因素，本項規定自屬行政機關裁處罰鍰應遵守之規定。

2、查本法立法目的之一，在於避免金錢與政治權力間之不當勾稽，秉持「小額捐贈」原則，避免大額獻金影響民主政治之公平性，故本法第 7 條第 1 項第 2 款明定，與政府機關（構）有巨額採購契約且在履約期間之廠商，不得捐贈政治獻金，俾以確保政治活動公平及公正，健全民主政治發展。另查本法業已施行十餘年，且訴願人於 93、94、96 年間已曾為政治獻金捐贈，本件於做成原處分時業經審酌訴願人並非初次捐贈等具體情況，依本法第 29 條第 2 項規定，係按其捐贈之金額處以 2 倍之罰鍰，尚無違法或不當。從而訴願人主張本件裁處未適用行政罰法第 18 條第 1 項規定予以減輕或免除處罰云云，亦無足採。

(六)綜上，訴願人於 103 年 11 月 3 日捐贈政治獻金 30 萬元與擬參選人○○○時，係屬「與政府機關（構）有巨額採購契約且在履約期間之營利事業」，其捐贈行為違反本法第 7 條第 1 項第 2 款之規定，事證明確。原處分機關依法裁處時，已審酌訴願人並非首次捐贈等具體情況，爰依本法第 7 條第 1 項第 2 款規定之行為，按其捐贈金額 30 萬元之 2 倍，裁處罰鍰 60 萬元，原處分並無違法或不當。訴願人所為理由，均為卸責之詞，不足採信。

理 由

一、按本法第 7 條第 1 項第 2 款規定：「得捐贈政治獻金者，以下列各款以外之個人、政黨、人民團體及營利事業為限：……二、與政府機關（構）有巨額採購契約或重大公共建設投資契約，且在履約期間之廠商。……。」同法第 29 條第 2 項規定：「違反第 7 條第 1 項、……規定捐贈政治獻金者，按其捐贈之金額處 2 倍之罰鍰。但最高不得超過新臺幣 1 百萬元。」

二、訴願人於捐贈系爭獻金時，屬與政府機關（構）有巨額採購契約且在履約期間之營利事業，依法不得捐贈政治獻金，原處分機關爰依本法第 29 條第 2 項規定，按其捐贈金額 30 萬元之 2 倍，裁處罰鍰 60 萬元，於法洵屬有據。訴願人以前揭情辭請求撤銷原處分，經查：

(一)本法於 93 年制定時，雖經由黨團協商始確定版本，惟第 7 條第 1 項第 2 款規定，與政府機關（構）有巨額採購契約或重大公共建設投資契約，且在履約期間之廠商不得為捐贈主體，則與行政院 91 年 12 月 20 日送請立法院審議之「政治獻金管理條例」草案第 7 條第 1 項第 2 款規定雷同，故該草案之立法說明應可供參考，該條款立法說明略以，所稱廠商，係指政府採購法第 8 條規定之公司、合夥或獨資之工商行號及其他得提供各機關工程、財務、勞務之自然人、法人、機構或團體。又有關本法第 7 條第 1 項第 2 款規定「政府機關（構）」之範圍，是否包括政府機關所屬（或投資達一定比例）之公營事業乙節，查本法第 7 條第 1 項第 2 款規定與政府機關（構）有巨額採購或重大公共建設投資契約，且在履約期間之廠商，不得捐贈政治獻金，上開所稱「廠商」、「巨額採購」及「重大公共建設投資契約」之定義，前均係依政府採購法第 8 條、第 36 條有關定義或其授權訂定之認定標準辦理。另查政府採購法第 3 條規定：「政府機關、公立學校、公營事業（以下簡

稱機關)辦理採購,依本法之規定;……。」參照上開立法意旨,並基於政府採購法相關規定及本法第7條第1項第2款規定適用上一致性考量,本法第7條第1項第2款規定之「政府機關(構)」,包括政府機關所屬(或投資達一定比例)之公營事業在內(內政部103年7月21日台內民字第1030203257號函釋意旨參照)。此外,亦得於行政院公共工程委員會所設置之政治獻金法第7條查詢網中查得系爭巨額勞務採購契約。從而○○公司係屬本法第7條第1項第2款所規範之「政府機關(構)」應無疑義,訴願人既與○○公司簽訂巨額勞務採購契約,且尚在履約期間,依法自不得為政治獻金之捐贈,訴願人主張○○公司僅為本法第7條第1項第1款之「公營事業」,並非同條項第2款所定「政府機關(構)」,訴願人所為捐贈並無違反本法規定云云,尚無足採。

(二)按「法律明確性之要求,非僅指法律文義具體詳盡之體例而言,立法者於立法定制時,仍得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或概括條款而為相應之規定。……立法使用抽象概念者,苟其意義非難以理解,且為受規範者所得預見,並可經由司法審查加以確認,即不得謂與前揭原則相違。」、「……法律就前揭違法或不正當行為無從鉅細靡遺悉加規定,因以不確定法律概念予以規範,惟其涵義於個案中並非不能經由適當組成之機構依其專業知識及社會通念加以認定及判斷,並可由司法審查予以確認,則與法律明確性原則尚無不合……」司法院釋字第432號及第545號解釋可資參考。且如前所述,本法第7條第1項第2款旨在規範適用政府採購法之政府機關(構)及廠商。是以,有關本條款「政府機關(構)」意涵,尚為一般人所得理解,且非屬受規範者所不得預見,復可經由司法審查加以確認,即無違反法律明確性原則。又內政部103年7月21日台內民字第1030203257號函釋,乃該部基於法律主管機關地位,為執行法律所為解釋性行政規則,旨在闡明法規之原意,未違背法律規定,並未創造新的權利義務關係,亦未逾越法律適用範圍,與法律保留原則、處罰法定主義無違。訴願人主張原處分援引該內政部函釋處罰,違反法律保留原則、法律明確性原則及處罰法定主義云云,均無足採。

(三)查行政院91年12月20日送請立法院審議之「政治獻金管理條例」草案第7條第1項第2款規定之立法說明略以,為避免與政府有一定金額以上採購或投資契約,且在履約期間之廠商,利用政治獻金影響政府之決策,爰限制該廠商得捐贈政治獻金。其旨在避免金錢與政治不當勾結之可能性,因而並無區分選舉層級(中央或地方),皆須受規範。是以訴願人辯稱系爭捐贈行為之受贈對象係參選「地方」選舉臺北市議員之○○○,該直轄市議員之職權範圍僅限於地方事務,自無從以任何直接或間接方式影響中央財政部所間接持股之○○公司決策,主張第7條第1項第2款規定,不應包括無監督關係之公營事業者云云,容有誤解。

(四)次按,行政罰法第7條第1項規定:「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者,不予處罰。」所謂「故意」,係指行為人對於構成違規之事實,明知並有意使其發生者,或行為人對於構成違規之事實,預見其發生而其發生並不違背其本意者而言;所謂「過失」,係指行為人雖非故意,但按其情節應注意,並能注意,而不注意者。查訴願人為政治獻金之捐贈前,對其得否為捐贈及是否為與政府機關(構)有巨額採購或重大公共建設投資契約,且在履約期間之廠商,依法負有注意義務,且可從行政院公共工程委員會所設置之政治獻金法第7條查詢網中查詢確認,然訴願人並未為之,尚難謂其已盡客觀注意義務,縱無故意,亦難謂無過失,其過失行為依行政罰法第7條第1項之規定仍應處罰。

(五)復按,行政罰法第18條第1項規定:「裁處罰鍰,應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益,並得考量受處罰者之資力。」然「……行政罰法第18條第1項……規定僅適用於行政機關就裁處罰鍰享有裁量權之情形,行政機關如無裁量權,即應依法律裁處唯一之法定罰鍰。」法務部97年9月9日法律字

第 0970028637 號函釋可資參考。查本法第 29 條第 2 項規定，係按其捐贈之金額處 2 倍之罰鍰，依法務部上開函釋意旨，原處分機關因無審酌行政罰法第 18 條第 1 項規定對訴願人裁罰予以減免之裁量權，即應依法裁處唯一之法定罰鍰。從而訴願人主張本案應適用行政罰法第 18 條第 1 項規定減輕或免除處罰云云，無足憑採。

（六）綜上，本件原處分機關業經審酌相關具體情節，爰依本法第 29 條第 2 項規定，按其捐贈金額 30 萬元之 2 倍，裁處罰鍰 60 萬元，難謂有違法或不當之處，應予維持。

三、據上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第 79 條第 1 項規定，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員	孫大川
委員	江綺雯
委員	洪文玲
委員	陳慈陽
委員	廖健男
委員	趙昌平
委員	劉宗德
委員	劉德勳
委員	劉興善

中 華 民 國 1 0 6 年 2 月 2 3 日