

(十) 院台訴字第 1063250069 號

監察院訴願決定書

院台訴字第 1063250069 號

訴願人：○○○○股份有限公司

代表人：○○○

訴願人○○○○股份有限公司因違反政治獻金法事件，不服本院 106 年 8 月 4 日院台申肆字第 1061832656 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

緣訴願人○○○○股份有限公司於 103 年 9 月 17 日捐贈 103 年○○市市長擬參選人○○○(下稱受贈人)政治獻金新臺幣(下同)50 萬元時，屬「主要成員為外國人民持有股份占股份有限公司之股東權百分之三十以上之營利事業」，違反政治獻金法(下稱本法)第 7 條第 1 項第 7 款及同條第 3 項不得捐贈之規定，本院爰依本法第 29 條第 2 項按其捐贈金額 50 萬元，處 2 倍之罰鍰，裁處 100 萬元罰鍰。該裁處書於 106 年 8 月 8 日送達，訴願人就其所受處分不服，於同年月 28 日向本院提起訴願，案經本院公職人員財產申報處檢卷答辯。茲摘敘訴辯意旨於次：

一、 訴願意旨略謂：

- (一)本案受贈人既未允受訴願人之捐贈，而將全部捐贈 50 萬元匯還訴願人帳戶，則依民法第 406 條規定，雙方贈與契約即未成立。查本法相關條文並無捐贈者捐出後被拒絕而款項已匯還，致捐贈未成立之情形仍要處罰之明文規定。裁處書引內政部 104 年 11 月 11 日台內民字第 1040439775 號函略以「尚不因受贈者另行返還捐贈而得予免罰」，該函文並無明確法律根據或法理支持，所作之函釋難令人信服，怎可由作成裁處機關自行認定或援引其他行政機關之解釋來認定人民之行為？「依法行政」所揭櫫之意義何在？
- (二)又訴願人為家族內部人持有超過 96%之公司，負責人○○○與其妹即另一股東○○○各持有 28%股數，合計持有 56%，另名股東○○○雖為日本國籍，但其為上開股東○○○(負責人)及○○○之母親，並為中華民國國民○○○之配偶且冠夫姓。換言之，訴願人公司為閉鎖性很強之家族性公司，○○○雖為日本國籍，但實為中華民國國民之股東家族成員，而非一般單純之外國籍投資人，且訴願人亦從未因此而曾聲(申)請享受任何稅務上之優惠，即訴願人及股東主觀上均未將訴願人公司視為外資公司，裁處書未知其詳即進行處罰，尚難令人甘服。
- (三)雖行政罰法第 8 條規定：「不得因不知法規而免除行政處罰責任。但按其情節得減輕或免除其處罰。」但行政法之重要核心價值-比例原則，如捐贈人只捐 50 萬元與捐贈 2,000 萬元之例而言，法條無分輕重皆處罰 100 萬元，本件訴願人捐贈 50 萬元縱使已退回，行為外觀依一般國民觀感應為無效之捐贈，卻陷違法之境仍被罰 100 萬元？相較於捐贈金額巨大者似有過重之嫌？

二、 答辯意旨略謂：

- (一) 查訴願人 103 年 9 月 17 日捐贈時，公司董事○○○○為日本國籍之外國人民，持有公司股份 1,600,000 股(每股面額 10 元)占該公司實收資本總額 40,000,000 元之 40%，已超過本法第 7 條第 3 項第 3 款外國人民持有股份占股份有限公司股東權 30%以上之規定，依法不得為政治獻金捐贈，此有經由經濟部商業司公開網站之公司登記資料查詢結果、經濟部投資審議委員會 106 年 5 月 19 日經審三字第 10600321750 號函復資料在卷可憑，是訴願人違反本法規定，事證明確。尚不因訴願人稱外國籍

董事僅係公司負責人之母親而非一般單純之外國籍投資人，或未曾藉此申請任何稅務優惠云云，而得卸免違法捐贈政治獻金之事實。

- (二) 按內政部 106 年 3 月 13 日台內民字第 10611007623 號函釋略為：「本法對於政治獻金之捐贈，於移轉權利後得否撤銷，並無明文規定。其為違法之捐贈，本法已明文規定應於收受後一定期間內繳交受理申報機關辦理繳庫；惟如係合法之捐贈，於符合民法規定要件情形下，自得予以撤銷。……基於 97 年 8 月 13 日修正公布之本法第 15 條既已增訂返還制度規定，有關受贈者將所收受之合法捐贈返還捐贈者之處理，應回歸本法規定辦理，尚無須援引民法贈與撤銷規定，……。」訴願人違反本法第 7 條第 1 項第 7 款規定捐贈政治獻金，依本法第 15 條第 1 項規定不得返還，應由受贈人於收受後 2 個月內繳交本院辦理繳庫。受贈人業依法於 105 年 12 月 9 日將前揭捐贈補辦理繳庫，踐行本法所規定之行為義務。是以政治獻金之捐贈既以專法規範及管理，訴願人主張系爭捐贈依民法第 406 條規定，因自始未經受贈人允受，故該贈與行為自始未發生贈與之法律效果云云，容有誤解。復按內政部 104 年 11 月 11 日台內民字第 1040439775 號函釋闡明：捐贈者如屬本法第 7 條第 1 項第 7 款至第 9 款所定不得捐贈政治獻金之對象，自應依第 29 條第 2 項規定，按其捐贈之金額處 2 倍之罰款，尚不因受贈者另行返還捐贈而得予免罰。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。而有關上開條文及函釋意涵，文義明確，既為一般人所得理解，且非屬受規範者所不得預見者，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。
- (三) 查本法自 93 年 3 月 31 日公布施行迄今已十餘年，訴願人欲捐贈政治獻金，自應注意本法相關規定，俾其捐贈合法，且訴願人自 86 年 8 月 11 日經核准設立迄捐贈時，業已經營商業多年，且自承係家族企業，對其自身董監事持股情形實難謂不知。是以，訴願人為前揭捐贈時，未確實瞭解法律規定，即貿然捐贈政治獻金，縱非違反本法之故意，亦難謂無過失，況訴願人亦自承其違法捐贈政治獻金係不諳法令而有所過失，自應予處罰，並無不當。又本法業已施行十餘年，且訴願人曾於 97 年間捐贈政治獻金，經審酌訴願人非首次捐贈政治獻金情事，核依本法第 29 條第 2 項規定，按其捐贈之金額 50 萬元，處以 2 倍之罰鍰即 100 萬元，尚無違法或不當。
- (四) 又查本法 93 年 3 月 31 日公布施行時，原第 26 條（按現行法第 29 條）對非屬法定得捐贈政治獻金對象捐贈政治獻金者之處罰，本無規定其處罰額度之上限，惟本法實施以來，實務上多有捐贈者因不知本法之存在，進而不知其行為已違反本法規範，固仍不免其行政處罰責任，然其可非難程度較低，爰於 97 年 8 月 13 日修正第 29 條第 2 項規定增列但書，即增訂違反相關規定其處罰額度之上限，最高不得超過 100 萬元，此乃立法者為避免個案或有處罰過苛之情形，所設適當之調節機制，避免其處罰有逾越必要之程度，乃有利於捐贈者之立法考量。

理 由

- 一、 按本法第 7 條第 1 項及第 3 項規定：「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：……七、外國人民、法人、團體或其他機構，或主要成員為外國人民、法人、團體或其他機構之法人、團體或其他機構。……」、「第一項第七款至第九款所定主要成員，指下列各款所列情形之一：一、擔任本國團體或法人之董事長職務。二、占本國團體或法人之董事、監察人、執行業務或代表公司之股東等各項職務總名額超過三分之一以上者。三、占股份有限公司之股東權百分之三十以上或無限公司、兩合公司、有限公司之股東及一般法人、團體之社員人數超過三分之一以上者。」、第 15 條第 1 項規定：「政黨、政治團體及擬參選人收受政治獻金，應查證是否符合第七條第一項、……規定；其不符合者

，除不符合第七條第一項第七款至第九款規定者不得返還外，餘均得於收受後一個月內將政治獻金之一部或全部返還；逾期或不能返還者，應於收受後二個月內繳交受理申報機關辦理繳庫。……」及第 29 條第 2 項規定：「違反第七條第一項、……規定捐贈政治獻金者，按其捐贈之金額處二倍之罰鍰。但最高不得超過新臺幣一百萬元。」。

- 二、經查本件訴願人於 103 年 9 月 17 日捐贈受贈人政治獻金 50 萬元，並匯入「103 年○○市市長擬參選人○○○政治獻金專戶」，斯時訴願人之公司董事○○○○為日本國籍之外國人民，持有公司股份 1,600,000 股(每股面額 10 元)占該公司實收資本總額 40,000,000 元之 40%，已超過本法第 7 條第 3 項第 3 款規定主要成員為外國人民之營利事業，外國人民持有股份占股份有限公司股東權 30%以上，依法不得為政治獻金捐贈，此有經濟部商業司公開網站之公司登記資料查詢結果、經濟部投資審議委員會 103 年 9 月 24 日經審一字第 10300236440 號函復受贈人及 106 年 5 月 19 日經審三字第 10600321750 號函復本院資料在卷可憑。受贈人收受該筆捐贈後，查得訴願人係屬外資公司，即於 103 年 10 月 14 日逕予返還，此有受贈人出具之政治獻金返還捐贈者證明書及永豐銀行匯款申請單在卷足憑。
- 三、至訴願人主張受贈人既未允受訴願人之捐贈，而將全部捐贈 50 萬元匯還訴願人帳戶，則依民法第 406 條規定，雙方贈與契約即未成立云云，依內政部 104 年 11 月 11 日台內民字第 1040439775 號函釋略以：「捐贈者如屬本法第 7 條第 1 項第 7 款至第 9 款所定不得捐贈政治獻金之對象，自應依第 29 條第 2 項規定，按其捐贈之金額處 2 倍之罰鍰，尚不因受贈者另行返還捐贈而得予免罰。」查訴願人於 103 年 9 月 17 日捐贈受贈人政治獻金 50 萬元，並匯入「103 年○○市市長擬參選人○○○政治獻金專戶」，係違反本法第 7 條第 1 項第 7 款之捐贈規定，依本法第 15 條第 1 項規定不得返還，僅得由受贈人於收受後 2 個月內辦理繳庫，縱受贈人於 103 年 10 月 14 日逕予返還，對捐贈者而言亦不構成免罰之事由。是以，本法立法旨趣雖未排除民法之適用，惟政治獻金之捐贈既以專法規範及管理，自應優先適用本法相關規定，尚難逕予援引民法第 406 條規定等節執以為據，訴願人所稱顯有誤解。
- 四、另訴願人主張訴願人公司為閉鎖性很強之家族性公司，股東○○○○雖為日本國籍，但實為中華民國國民之股東家族成員，而非一般單純之外國籍投資人，訴願人及股東主觀上均未將訴願人公司視為外資公司云云，按股份有限公司之「主要成員為外國人民、法人、團體或其他機構之法人、團體或其他機構」不得捐贈政治獻金。所謂「主要成員」，係指包括占該股份有限公司股東權 30%以上者，本法第 7 條第 1 項第 7 款及第 3 項第 3 款分別定有明文。上開法條規範之立法意旨在於避免外國人民、法人等以政治獻金方式，間接操控或影響國內政治人物或團體，而危及國家安全，爰予明文限制。查訴願人之董事○○○○既為日本國籍之外國人民，且持有公司股份占股份有限公司股東權 30%以上，即符合上開規定，為本法所定不得捐贈之對象，尚不因訴願人稱外國籍董事僅係公司負責人之母親而非一般單純之外國籍投資人，或未曾藉此申請任何稅務優惠云云，而得卸免違法捐贈政治獻金之事實。
- 五、又訴願人主張行政法之重要核心價值-比例原則，如捐贈人只捐 50 萬元與捐贈 2,000 萬元之例，法條無分輕重皆處罰 100 萬元，相較於捐贈金額巨大者似有過重之嫌云云，按本法第 29 條第 2 項但書規定，係本法於 97 年 7 月 18 日修正時新增，查其修法目的略以：「本法實施以來，實務上多有捐贈者因不知本法之存在，進而不知其行為已違反本法規範，固仍不免其行政處罰責任，然其可非難程度較低，爰於第二項增列但書，增訂違反相關規定其處罰額度之上限。」是以本法第 29 條第 2 項但書處罰額度上限之規定，乃立法者慮及受裁罰者之可非難性，且有避免採取劃一之處罰方式，於個案處罰顯屬過苛時，以上限金額作為調整機制，俾以保障受裁罰者之權益，要屬立法裁量之範疇，從而尚難遽以指稱與本法意旨及比例原則相違之處。核此，本法第 29 條第 2 項之罰鍰金額規定已設合理最高額之

限制，未逾越處罰之必要程度。是以，原處分機關斟酌訴願人曾於 97 年間捐贈政治獻金，並非首次捐贈等具體情況後，依上開規定，對於訴願人違反本法第 7 條第 1 項第 7 款及同條第 3 項規定之行為，按其捐贈金額 50 萬元之 2 倍，裁處 100 萬元罰鍰，未逾法定最高金額，於法係屬有據。

六、 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	吳秦雯
委員	洪文玲
委員	陳慶財
委員	黃武次
委員	廖健男
委員	趙昌平
委員	劉興善

中 華 民 國 1 0 6 年 1 1 月 3 0 日