

· 最高行政法院 105 年 1 月份第 2 次庭長法官聯席會議(105/01/26)

【相關法條】

1. 中華民國憲法第 14、23 條(36.01.01)
2. 行政程序法第 92 條(104.12.30)
3. 地方制度法第 2 條(104.06.17)
4. 人民團體法第 1、4、17、24、54、66 條(100.06.15)
5. 商業團體法施行細則第 19 條(104.06.22)
6. 非常時期人民團體組織法第 16 條(31.02.10)
7. 動員戡亂時期人民團體法第 54 條(78.01.27)

【決議】

人民團體中職員（理監事）透過會員選舉產生（人民團體法第 17 條參照），屬於私權行為，並為團體自治之核心事項。有所異動時，依人民團體法第 54 條應將職員簡歷冊報請主管機關「核備」，徵諸其立法意旨，係為使主管機關確實掌握團體動態，並利主管機關建立資料，核與異動原因（選舉）是否因違法而無效或得撤銷無涉。故報請案件文件齊全者，經主管機關核備時，僅係對資料作形式審查後，所為知悉送件之人民團體選任職員簡歷事項之觀念通知，對該等職員之選任，未賦予任何法律效果，並非行政處分。

【法律問題】

人民團體法第 54 條規定：「人民團體經核准立案後，其章程、選任職員簡歷冊或負責人名冊如有異動，應於 30 日內報請主管機關『核備』。」其中關於選任職員簡歷冊之「核備」是否為行政處分？

【甲說：肯定說】

參照地方制度法第 2 條第 4 款、第 5 款分別對「核定」及「備查」所設定義性規定，可知核定目的在於審查核定，具有法效性；而備查則僅在陳報知悉，不具法效性。人民團體法第 54 條所謂之「核備」有類於「核定」，而非「備查」，自應認其具有法效性，而為行政處分，得以之為撤銷訴訟之標的。此為本院裁判先例所採一貫見解。

【乙說：否定說】

1. 所謂行政處分，依行政程序法第 92 條第 1 項規定，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為而言。又於人民向行政機關陳報之事項，如僅供行政機關事後監督之用，不以之為該事項之效力要件者，為「備查」，並未對受監督事項之效力產生影響，其性質應非行政處分（本院 103 年 9 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議參照）。人民團體中職員（理監事）透過會員選舉產生（人民團體法第 17 條參照），屬於私權行為，並為團體自治之核心事項，其有異動時，依人民團體法第 54 條將職員簡歷冊報請主管機關「核備」，係為使主管機關知悉，俾便於必要時得採行其他監督方法之行政管理措施，核與異動原因（選舉）是否因違法而無效或得撤銷無涉。故報請案件文件齊全者，經主管

機關核備時，僅係對資料作形式審查後，所為知悉送件之人民團體選任職員簡歷事項之觀念通知，對該等職員之選任，未賦予任何法律效果，並非行政處分；同理，主管機關所為不予核備之通知，對於該等職員之選任，亦不生任何影響，仍非行政處分。

2. 人民團體法第 54 條採取「核備」之用語，容滋生是否即屬地方制度法第 2 條第 4 款所謂「核定」，而應令其具備法效性之疑義。惟「核備」與「核定」文字已然不同。而徵諸立法文獻，本條原為民國 31 年 1 月 24 日制定非常時期人民團體組織法第 16 條：「人民團體組織完成時，應即造具會員名冊、職員略歷冊連同章程各一份，呈報主管官署立案，並由主管官署造具簡表，轉送目的事業主管官署『備查』。」78 年 1 月 20 日動員戡亂時期人民團體法全文修正，移列第 54 條，依提案機關行政院說明，本條立法意旨為「明定人民團體經核准立案後，其章程、選任職員簡歷冊或負責人名冊如有異動，應於三十日內報主管機關核備，『以確實掌握團體動態，並利主管機關建立資料』。」（詳見立法院公報第 77 卷第 4 期院會紀錄，第 177 頁）足徵立法本意中，所謂「核備」無非備查性質。
3. 再者，人民團體理事、監事之選任，涉及結社團體之運作，會員結社理念之保障，為憲法第 14 條結社自由重要內涵，非經法律或法律授權訂定之命令，不得限制（司法院釋字第 724 號解釋參照）。人民團體法第 54 條既僅規定選任職員簡歷冊須送主管機關「核備」，然未就「核備」之效力予以明文，是關於該文字之疑義，基於合憲性考量，即應解為僅具有「備查」性質，以避免主管機關過度介入結社團體之運作，致有違憲之虞。至於職員之選任是否有違法而屬無效或得撤銷此等私權爭議，則須另由司法機關定奪。

表決結果：採乙說（否定說）之結論。

決議：如決議文。

研究意見（註一）：

第四庭楊法官得君提出

結論：擬採乙說即否定說

理由：

我國行政法制中，慣用「備查」、「核定」及「核備」等用語，用以表示主管機關行使其行政上指揮、監督權，由法規明定之一種必要程序。惟各該用語所表彰之意涵究竟如何？往往因缺乏法律明文，必須藉由各別行政專法中主管機關就該事務之權限以定之。人民團體中職員（理監事）（註二）有異動時，依人民團體法第 54 條規定，須將職員簡歷冊報由主管機關「核備」。此之所謂「核備」意涵為何，是否應評價為行政處分，而許人民對之提起撤銷訴訟？我國裁判先例慣予承認，固有其地方制度法上的依據（註三），惟主管機關對人民團體之指揮監督權限，畢竟與地方自治制度下，上級政府或主管機關對下級政府或機關所應行使者，未盡相同，而有重新檢討之必要。本文擬循各種法律解釋因素，以探討人民團體法第 54 條中主管機關對人民團體職員異動「核備」應有之定性。

一、以文義因素觀察：

「核備」未經立法定義，惟既兼具「核定」與「備查」此二經地方制度法第 2 條第 4 款、第 5 款定性（註四）之法律用語之一部分，循此推演文義涵攝範圍之可能，有認為核備即屬「核定」（註五）；亦有認係「核準備案」，亦即，上級機關或主管事務之機關，對於所報事項，僅有違法性監督，而無妥當性監督（註六）；當然，其文義射程範圍，當然也可能認係僅有

「備查」之意涵。由此可知，所謂「核備」文義涵蓋的可能範圍甚廣，不可能純就文義而確定其範圍，有待其他因素觀察。

二、以歷史因素觀察：

循立法沿革以觀，人民團體法第 54 條原為民國 31 年 2 月 10 日制定公布非常時期人民團體組織法第 16 條，其規定：「人民團體組織完成時，應即造具會員名冊、職員略歷冊連同章程各一份，呈報主管官署立案，並由主管官署造具簡表，轉送目的事業主管官署『備查』。」78 年 1 月 27 日全文修正公布名稱為動員戡亂時期人民團體法，並將之移列第 54 條，依提案機關行政院說明，本條立法意旨為「明定人民團體經核准立案後，其章程、選任職員簡歷冊或負責人名冊如有異動，應於三十日內報主管機關『核備』，以確實掌握團體動態，並利主管機關建立資料。」（註七）莫不明白揭示，主管機關就人民團體職員異動「核備」之行政行為，僅具利於建立資料以掌握團體動態之行政目的。可見立法本意中，所謂「核備」僅止於「以備查驗」，有類於備查。

三、以體系因素觀察：

人民團體法第 54 條列於該法第十章「監督與處罰」之首則，其義涵當指核備僅止於消極之「監督」，而不及於積極之「指揮」。且其前後文並無人民團體職員異動須經核備始生效力之規定，亦無違反該條文之處罰規定。是就內在體系邏輯而論，此規定之方式，相當程度地肯認人民團體之自主運作，核備者也，無非事後監督而已。

次則，人民團體法規範對象包括職業團體、社會團體及政治團體（註八），乃為人民團體組織與活動之一般法（註九）。基此，人民團體法中關於主管機關對於人民團體之監督，原則上不會高於其他團體專法中主管機關對各該類型團體之監督（註十）（註十一），始合於比例原則。

再者，人民團體職員異動之基礎，為會員選舉，屬於私權行為，本質上不應將其效力要件委由行政機關定奪；如有糾紛，所涉者亦為私權之確認，乃為司法機關職權，須由當事人取循訴訟程序取得確定判決後，主管機關再據以辦理即可。苟謂主管機關對人民團體職員異動之「核備」，為該事項之法定效力要件，勢必使行政權侵入私權之形成，而造成權利體系之紊亂（註十二）。

綜上，不論基於人民團體法本身體系架構之觀察，或就與其他法秩序間規範矛盾之避免來看（註十三），主管機關基於人民團體法第 54 條對人民團體陳報職員異動，所為之核備，乃行政事後監督，解釋上應無法效性可言。

四、以目的因素觀察：

徵諸前揭立法文獻，立法者設置人民團體法第 54 條之目的，在有利於主管機關建立資料以掌握團體動態。而該法律之實證規定，透過前文所闡述之體系化演繹，則可清晰地發現，所承載之價值確如立法者原所設定以展現。亦即，主管機關依人民團體法第 54 條所為「核備」之行政行為，僅為有利後續進行資訊掌控之便，並不具確認或構成「選任職員簡歷冊異動」之效力，即使主管機關為不予核備之通知，對於該職員之異動，亦不生任何影響。惟主管機關透過人民團體陳報義務，得即時掌握人民團體之動態，而為後續之輔導或管理，始為立法本旨。

五、以合憲性因素觀察（註十四）：

憲法第 14 條規定人民有結社之自由，其旨在保障人民得為特定目的，以共同之意思組成團體並參與其活動之權利，並確保團體之存續、內部組織與事務之自主決定及對外活動之自由（註十五）。而人民團體職員之選任，無疑是人民團體對其組織規劃的自主決定權之核心，

對此種權利，非經法律或法律授權訂定之命令，不得限制。縱有限制，亦須符合憲法第 23 條比例原則，並受嚴格審查。

據此，人民團體法第 54 條規定選任職員歷簡冊須送主管機關「核備」，基於合憲性解釋考量（註十六），即應解為僅具有「備查」性質，以避免主管機關藉核備之名，為核定之實，就職員之選任為實質審查，事前或事後過度介入結社團體之運作，而有抑制結社自由之效果，導致違憲之虞。

六、結論：

綜上各種法律解釋因素之分析，人民團體法第 54 條中主管機關對人民團體職員異動「核備」之行政行為，除以文義解釋可認其義涵可能包括所謂「核定」者外，不論以歷史、體系、目的或合憲性而言、均指向此核備乃主管機關「就人民團體自治事項之完成，依法陳報知悉」之謂。故報請案件文件齊全者，經主管機關核備時，僅係對資料作形式審查後，所為知悉送件之人民團體選任職員簡歷事項之觀念通知，未直接引起法律效果，而非意思表示性質之行政處分（註十七）。此「核備」既未導致人民權利得喪變更之效果，當亦無賦予權利救濟途徑之必要。

註一：本文感謝助理周玉珊蒐集資料並提供意見。

註二：人民團體法並未就「職員」何指為定義。惟參酌本法第 17 條規定：「（第 1 項）人民團體均應置理事、監事，就會員（會員代表）中選舉之……（第 2 項）並由理事就常務理事中選舉一人為理事長……」第 24 條：「人民團體依其章程聘雇工作人員，辦理會務、業務。」第 66 條：「人民團體選任職員之選舉罷免……其辦法由中央主管定之。」等規定以觀，本法中所謂負責人應指理事長，職員為團體選舉之理監事，工作人員則為團體聘雇者；行政實務操作上亦從之。本文以下所討論職員均以此定性。

註三：本院 99 年度判字第 1243 號、100 年度判字第 1625 號、103 年度判字第 246 號均持類似見解，以地方制度法第 2 條第 4 款、第 5 款關於核定及備查之定義性規定，推演核備之定義。

註四：地方制度法就核定、備查設有定義性規定，該定義原僅於該法中適用。惟論者多有將之引伸於行政法中主管機關行政上指揮、監督權之行使，而謂核定指「上級機關或主管事務之機關，對於所陳報之事項，加以審查，並作成決定，以完成該事項之法定效力之謂。」備查指「下級機關或人民就其得全權處理之業務，依法完成法定效力後，陳報上級政府或主管事務機關知悉之謂。」本文就核定、備查之定性，從此定義。上開定義，參照羅傳賢，立法程序與技術，2009 年 1 月 2 版，頁 202 至 204。

註五：同註 2。

註六：羅傳賢，立法程序與技術，2009 年 1 月 2 版，頁 203

註七：詳見立法院公報第 77 卷第 4 期院會紀錄，頁 177。

註八：人民團體法第 4 條參照。

註九：人民團體法第 1 條：「人民團體之組織與活動，依本法之規定；其他法律有特別規定者，適用其規定。」

註十：司法院釋字第 733 號解釋以人民團體法第 17 條第 2 項關於「由理事就常務理事中選舉一人為理事長，其不設常務理事者，就理事中互選之」之規定部分，限制職業團體內部組織與事務之自主決定已逾必要程度，有違憲法第 23 條之比例原則，宣告定期失效。其理由書第 1 段載明：「各種不同結社團體，對於個人、社會或民主憲政制度之意義不同，與公共利益之關連程度亦有差異，受法律限制之程度亦有不同，對上開（代表人或其他負責人）

產生方式之限制，應是結社團體性質之不同，逾所採手段未逾必要程度內，始無違憲法第 23 條之比例原則。」相當程度地表示人民團體法為團體基本法，相對於各團體專法有其個別特殊必要，其對結社團體之管制程度應屬最低，始符比例原則。

註十一：參酌商業團體法施行細則第 19 條規定，其等職業團體應將職員簡歷冊陳報主管機關「備查」，其修法理由說明係「為落實商業團體自律自治及政府管理最小化原則，將『核備』及『備案』用語修正為『備查』。」由此以觀，人民團體法中主管機關對於人民團體職員異動之監督，不宜高過備查之限度。

註十二：經濟部因認其為公司法主管機關，乃就公司董監事之登記，具有審查權，因而涉入太平洋流通投資股份有限公司經營權之爭，迄今未解，即為明證。

註十三：法律文字緊密交織於法體系中，構成一個有意義之關係，因此解釋之際，除必須顧全上下文，以維持體系內以邏輯貫穿之價值取向外，還須避免或排除多數法秩序中彼此之「規範矛盾」或「價值判斷矛盾」。

註十四：法律解釋應取向於價值。這些價值通常以法律原則的方式表現出來，而納入憲法體系中。於是，從價值取向的角度來觀察法律，便必須取向於憲法，這點在法律解釋上的表現為法律解釋的合憲性要求。這個要求學說稱之為法律解釋的合憲性因素，其功能在確保法律解釋的結果不溢出憲法所宣示之基本價值範圍之外。關於此部分論述，參考黃茂榮，法學方法與現代民法，增訂 3 版，頁 319。

註十五：司法院釋字第 644 號解釋參照。

註十六：基於權力分立原則，尊重立法者立法形成自由，以及避免法律因為被宣告違憲而處於真空狀態，法條解釋不可動輒宣告其違憲。是以某項法律有多種解釋可能時，為避免該法項法律被宣告為違憲，應儘可能採取可導致合憲之解釋。此參見王澤鑑，司法院釋字第 437 號解釋協同意見書。

註十七：本院 103 年 9 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議參照。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！