解釋字號	釋字第214號
解釋公布院令	中華民國 76年04月17日
解釋爭點	限制信用合作社設立並統一管理之命令違憲？
解釋文	信用合作社經營部分銀行業務，屬於金融事業，應依法受國家之管理。行政院五十三年七月廿四日台五十三財字第五一四八號關於「信用合作社在鄉鎮不得再設立」之命令及財政部五十九年六月五日以台財錢字第一三九五七號令訂定之「金融主管機關受託統一管理信用合作社暫行辦法」，乃係依其法定職權及授權，斟酌社會經濟與金融之實際需要，為管理金融機構所採之措施，參酌銀行法第二十六條、第二十九條、合作社法第五條、第十條各規定意旨，與憲法第十四條及第一百四十五條第二項並無牴觸。 1
理由書	按人民有結社之自由，固為憲法第十四條所明定，合作事業應受國家之獎勵與扶助，亦為憲法第一百四十五條第二項所規定，惟金融機構應依法受國家之管理，憲法第一百四十九條定有明文。設立合作社雖屬結社之一種，但經營合作社法第三條第四款業務之合作社，其貸放資金與收受存款等事項，本為銀行業務，故信用合作社乃屬金融事業，自應依法受國家之管理。銀行法第二十六條規定：「中央主管機關得視國內經濟、金融情形，於一定區域內限制銀行或其分支機構之增設」。同法第二十九條第一項，亦有除法律另有規定外，非銀行不得經營銀行業務之明文。合作社法第五條對於經營存放款業務之合作社，收受非社員之存款，更設有限制，而合作社之設立，依同法第十條，主管機關並得為准否之批示。綜合上述各規定意旨，行政院基於國家最高行政機關之職權，於五十三年七月二十四日以台五十三財字第五一四八號令，規定「信用合作社在鄉鎮不得再設立」，並於五十九年一月二十三日以台五十九財字第０六０八號令及六十年十二月十八日以台六十財字第一二二八九號令，將信用合作社之管理，委託金融主管機關統一辦理，財政部乃於五十九年六月五日以台財錢第一三九五七號令頒及六十年台財錢字第二九一八號令修正「金融主管機關受託統一管理信用合作社暫行辦法」，均係行政院及財政部依據法定職權及授權關係，斟酌當時社會經濟與 1

金融之實際需要，為管理金融機構所採之措施，與憲法第十四條及第一百四十五條第二項並無牴觸，至信用合作社之設立條件及管理事項，應視社會經濟與金融之實際情形，隨時檢討依法調整，乃屬當然。

大法官會議主席　院　長　黃少谷

大法官　翁岳生　范馨香　翟紹先　楊與齡

李鐘聲　楊建華　楊日然　馬漢寶

劉鐵錚　鄭健才　吳　庚　史錫恩

張承韜　張特生

相關法令

- 憲法第14條(36.01.01)
- 憲法第145條第2項(36.01.01)
- 憲法第149條(36.01.01)
- 合作社法第3條第4款、第5條、第10條(39.06.03)
- 銀行法第26條、第29條(74.05.20)

行政院台（53）財字第5148號令 金融主管機關受託統一管理信用合作社暫行辦法(60.03.11)

相關文件

抄張〇麟等聲請書

受文者：司法院

聲請解釋事由

依據大法官會議法第四條第一項第二款及同法第三條第一項第二款申請解釋：「行政院五十三年七月二十四日台財字第五一四八號禁令「信用合作社在鄉鎮不得再設立」及五十九年一月二十三日五十九財字第〇六〇八號令及六十年十二月十八日台六十財字第一二二八九號令「金融主管機關受託統一管理信用合作社暫行辦法」違背現行內、財兩部組織法之職掌及農會法、合作社法之規定，屬用是項命令駁斥民等申請於憲法第一百四十五條保護之規定「合作社應受國家獎勵與扶勵」及同法第十四條保護之結社權利遭受不法侵害依憲法第一百七十二條規定「命令與憲法、法律牴觸無效」並依憲法第一百七十一條第二項第二款及司法院大法官會議法第四條第一項第二款呈請解釋並惠予宣告無效，以符公理。

聲請理由

一、關於行政院台五十三財字第五一四八號令「信用合作社在鄉鎮不得再設立」之規定，其目的在保護農會信用部，按農會信用部六十三年六月十二日總統修正公布以前，實屬非法組織，台灣鄉鎮原無農會組織，自民國三十四年光復後，台灣省行政長官公署，乃依照中央之合作法、農會法，將日據時代之鄉鎮農業會改組為鄉鎮合作社及鄉鎮農會（按農會實為職業團體不得經營金融經濟等業務，其性質與商會同)。自民國三十八年台灣省政府因農村復興委員會主委之建議，乃不顧中央法令之規定，命令鄉鎮合作社併為鄉鎮農會。行政院自六十三年農會法修正後，經營信用業務，始成合法組織，而五十三年行政院所頒行台五十三財字第五一四八號令為保護不合法之農會信用部而禁止憲法第一百四十五條獎助合法之信用合作社之設立，不僅違背憲法獎助合作事業之規定，而且違背當時農會法及合作社法之規定，依照憲法一百七十二條之規定「命令與憲法或法律牴觸者無效」原判決竟引用無效命令當為判決標準，自屬無效，呈請解釋。

二、關於行政院於五十九年一月二十三日台五十九財字第〇六〇八號令及六十年十二月十八日台六十財字第一二二八九號令飭將信用合作社之管理由各級合作行政主管機關委託金融主管機關統一管理，顯然違背內、財兩部組織法之職掌及合作 社法第七十六條合作社法施行細則由內政部定之之規定，依憲法第一百七十二條之規定「命令與法律牴觸無效」，因此財政部於不合法定主管機關，根據上述無效之命令訂定之「金融主管機關受託統一管理信用合作社暫行辦法」自難拘束一般國民，自屬無效，呈請解釋。

三、關於合作社法之設立主義，計分為許可主義、準則主義、自由主義、強制主義四種，按許可主義係屬分業立法組織，而合作社登記機關由地方法院辦理，所以合作社持有許可證，送請地方法院，根據許可辦理登記，日本合作立法即採行此制，而我國合作社法，立法制度是採綜合立法國家「故未採許可主義」而係採準則主義，行政機關審合標準是根據總統公布之合作社法第八條、第九條規定事項之規定章程成立登記準則，主管機關接到上兩條之規定章程完成創立申請成立登記時應於十五日內依合作社法第八條、第九條規定之規則、章程為准否之批准，此為合作社法第十條規定之旨義至明，呈請解釋。

解釋目的

綜上所述，行政院所頒布台五十三財字第五一四八號「禁令」及台五十九財字第〇六〇八號令及台六十財字第一二二八九號令「受託統一管理暫行辦法」第三項均以現行內、財兩部組織法、農會法、合作社法、憲法牴觸，依照憲法第一百七十二條規定「命令與憲法及法律牴觸無效」，敬請依照憲法第一百七十一條第二項及司法院大法官會議法第四條第一項第二款惠予解釋是否與憲法第一百七十二條相符合。

附件：有關創立聲請成立登記訴願、再訴願、行政訴訟、行政訴訟再審及有關文證件訂成一冊。

具聲請書人 姓名：張〇麟等三十三人

中 華 民 國 七十四 年 五 月 二十二 日

附 件：行政法院判決 七十四年度判字第四七〇號

再審原告：張 〇 麟

吳 0 祿	戴 0 傳
黃 0 田	林 0 祺
陳 0 茂	賴 0 芳
吳 0 志	賴 0 成
黃 0 南	高 0 興
黃 0 盛	林 0 渶
林 0 全	黃 0 維
吳 0 雲	莊 0 姓
林 0 三	吳 0 龍
陳 0 珠	蕭 0 明
周 0 蒲	蔡 0 一
李 0 枝	黃 0 成
李 吳 0 梅	蕭 0 永

吳 楊 0 毛　吳 0 猷
林 0 長　　蕭 0 萍
許 0 成　　陳 0 燦
共同訴訟代理人 張 〇 麟
再審被告機關 財 政 部
右再審原告因申請設立信用合作社事件，對本院中華民國七十三年十一月八日七十三年度判字第一三九六號判決，提起再審之訴，本院判決如左：
主 文
再審之訴駁回。
事 實
再審原告係宜蘭縣頭城鎮鎮民，擬設立宜蘭縣頭城鎮信用合作社，乃於召開創立會後之七十二年五月二十一日（內政部收文日期），依合法社法第九條之規定，向內政部申請設立登記，經該部社會司函轉財政部金融司，陳經財政部以目前暫不增加新設信用合作社為宜，於七十二年六月十六日以（７２）台財融字第一八八三〇號函復再審原告，所請應該緩議，再審原告不服，提起訴願及再訴願，遞遭駁回，提起行政訴訟，亦經本院七十三年度判字第一三九六號判決駁回各在案。茲再審原告以原判決有行政訴訟法第二十八條第一款之再審原因，提起再審之訴到院，其起訴意旨略謂：（一）行政院台五十三財字第五一四八號令「信用合作社在鄉鎮不得再設立」之規定，其目的在保護農會信用部。按農會信用部六十三年六月十二日總統令修正公布以前，實屬非法組織，台灣鄉鎮原無農會組織，自民國三十四年光復後，台灣省行政長官公署，乃依照中央之合作社法、農會法，將日據時代之鄉鎮農業會，改組為鄉鎮合作社及鄉鎮農會（按農會實為職業團體不得經營金融經濟等業務，其性質與商會同）。自民國三十八年台灣省政府因農村復興委員會主委之建議，乃不顧中央法令之規定，命令鄉鎮合作社併為鄉鎮農會。行政院自本六十三年農會法修正後，經營信用業務，始成合法組織，而五十三年行政院所頒行台五十三財字第五一四八號令為保護不合法之農會信用部，而禁止憲法第一百四十五條獎助合法之信用合作社之設立，不僅違背憲法獎助合作事業之規定，而且違背當時農會法及合作社法之規定，依照憲法一百七十二條之規定「命令與憲法或法律牴觸者無效」。原判決竟引用無效命令當為判決之標準，自屬無效。（二）行政院於五十九年一月二十三日以台五十九財字第〇

六〇八號令及六十年十二月十八日台六十財字第一二二八九號令飭將信用合作社之管理，由各級合作行政主管機關委託金融主管機關統一管理。顯然違背內、財兩部組織法之職掌及合作社法第七十六條、合作施行細則由內政部定之之規定，依照憲法一百七十二條之規定，命令與法令牴觸者無效。因此被告財政部於不合法定主管機關，根據上述無效之命令訂定之：「金融主管機關受託統一管理信用合作社暫行辦法」，自難拘束一般國民，自屬無效。（三）「合作社法之設立主義」計分為許可主義、準則主義、自由主義、強制主義四種，按許可主義係屬分業立法組織，而合作社登記機關，由地方法院辦理，所以合作社持有許可證，送請地方法院，根據許可辦理登記，日本合作立法即採行此制，而我國合作社法，立法制度是採綜合立法國家「故未採許可主義」，而係採準則主義，行政機關審合標準是根據總統公布之合作社法第九條規定事項之章程準則，主管機關接到章程準則十五日內依合作社法第九條規定章程準則為准否之批准。此為合作社法第十條規定之旨義至明。（四）原判決認為信用合作社為金融機構之一種，其實乃是合作金融組織，而非金融機構，且其業務範圍以社員為主要對象。其社員特定對象以勞動者、公教人員、自由職業、及工商業者為限，此在信用合作社管理辦法第四條規定。又其組織具有區域性，並不具有公共性，其經營之良窳，直接影響社員之權益。對於社會大眾之利益影響為其次。故為合作金融組織應受憲法第一百四十五條之規定「獎勵與扶助」而原判決未顧及此不無違誤。（五）行政院五十三年財字第五一四八號令：「信用合作社在鄉鎮不得再設立」之規定為行政命令禁止行為一種，而現行合作社法沒有規定禁止信用合作社設立之條文，反而該法第三條第四款條文明白規定：「為謀金融之流通、貸放資金予社員及收受資金為主。」則開放存放款業務之信用合作社設立，為此行政院之行政命令牴觸合作社法至明，因兩者之間禁止與開放極端相反牴觸至明，原判決曲解誤認為無牴觸，實為誤用法條之處。（六）行政院台五十三財字第五一四八號令「信用合作社在鄉鎮不得再設立」之規定牴觸憲法第一百四十五條第二項規定：「合作事業應受國家之獎勵與扶助。」又牴觸合作社第三條第四款之規定：「為謀金融流通、貸款資金及收受資金予社員為主」為基本國策之所在，國家制定政策，訂立法律，原判決也認為應本此基本國策而為，也則認為法律存在不爭之事實，憲法對信用合作社設立係採開放性，並獎勵與扶助，特別是現行合

作社法採開放性，無明文規定禁止設立，也則本應朝著獎勵與扶助，隨經濟環境擴展之途，斯為符合憲法及合作社法之規定，不應於行政命令禁止設立，倘原判決自認如何獎勵與扶助合作事業，何種平民金融機構應予普設，而認為應視整體國家與人民之利益，度量當前客觀情勢與經濟發展需要而定，並非可以無計劃、無目的而為之等等理由需要考慮，此等理由是否合理留後申敘，何況再審原告地區在宜蘭縣內三大鎮之一，唯一金融單位最缺乏之地區，僅有一農會而已，無論任何角度與情勢都必須增強金融機構為人民服務之處，再比較全省「鎮」級地區均有數家以上銀行、中小銀行、農會、漁會、合作社為人民服務，獨獨再審原告地區銀行、中小企銀一無所有，事實構成地方發展之阻礙。無論現今雙方理由如何，訴訟之爭首要依據立法，於合法性維護人民權益，不能堂論於掩法律，倘再審被告機關需禁止設立也須經過立法為據，但如今卻於行政命令硬牴觸憲法及合作社法，此行政命令牴觸憲法，行政命令應為無效，此有憲法第一百七十二條明文規定，故原判決應於最高法律意旨判決斯為適法，不應另造堂論拋棄法律依據，無據以判，實非法律所容許，何況本案實情均符合再審被告機關設立考慮三要件，只是未得原判決到實體認，且就此再審原告認為何種合作社需要獎勵與扶助，計劃與目的均歸結於地方經濟需要而定，如開設可設而地方經濟發展條件不足，則無需設立，也則無人願意申請設立，也則無計劃之必要，也則無目的存在；反之強令禁止，如地方經濟發展之需要，有人願意申請設立，則計劃之形成、目的之存在，尤其再審原告地區缺乏金融單位為民服務，千真萬確之事實，才有再審被告機關認定，不但完成計劃，而認為有目的存在並執行通令省屬銀行（土地銀行等十一單位銀行）優先在原告地區設立分行（７１年６月１４日第一七三九九號函）為據，證據三，此舉再審被告財政部絕非無計劃、無目的，而要傷害國計民生之行動可言，原判決忽略真實性之理由以堂論堵塞，實為不當，且有違背真理，又不於法律依據判決自於堂論及背棄實情而判決駁回，顯然有行政訴訟法第二十八條第一款之情事之一。（七）現行合作社法採準則登記主義為鐵的事實，此可查證現行合作社法該條文並無明文規定創立之先，應先經核准後始得辦理合作社設立許可，反而明白規定在如何情況及條件下設立及辦理成立登記，其準則既明，如合作社法第八條：「合作社非有七人以上，不得設立。」又第九條：「合作社設立人應召集創立會通過章程，選舉理監事，組

織社務會，於一個月內向所在地主管機關為成立登記，應登記之事項如左：（一）名稱。（二）業務。（三）責任。（四）社址。（五）理事、監事之姓名、性別、年齡、籍貫、職務、住所。（六）社股金額繳納方法。（七）各社員認購之社股及已繳股金額。（八）關於社員資格為入退社除名之規定。（九）關於社務之執行及職員任免之規定。（十）保證責任合作社之社員，其保證金額。（十一）關於盈餘處分之規定。（十二）關於公積金、公益金之規定。（十三）定有解散事由時，其事由，前項登記事項除第五款年齡、籍貫、職務及第七款外，有變更時，應於一個月內為變更之登記，在未登記前，不得以其變更對抗善意第三人。合作社章程有修改時，應經社員大會之決議。又第十條：主管機關接到前條（指合作社法第九條規定準則章程事項）呈請後，應於十五日內為准否之批示。以上三條明白規定設立合作社條件、程序及如何成立登記，明顯採準則登記主義，先創立後成立登記，然後領照執業之事實，應不爭之處，而原判決卻誤用法條曲解條文，明知現行合作社法無許可主義法條規定，故意於第十條規定混淆誤用其條文為採許可主義，曲解引用，其實第十條規定僅就於第九條規定已成事實，已創立及成立完成組成之要件予以審核認定可否，絕非創立之先，應須申請許可而創立，故第十條絕非許可之條文至明，為證實現行合作社法為採準則成立登記主義，附呈再審被告機關送立法院擬修正現行合作社法為許可主義之條文（本草案現正在立法院審議中）證據八供參例，再審被告機關在修正條文草案新增第十一條：在條文中第一項明定合作社經營之業務如係應經業務主管機關許可者，應先經核准後始得辦理合作社設立許可、解散、合併時亦同，又修正條文草案第十條：設立合作社應報經所在地主管機關許可，組織籌備委員會，並於籌備完成後召開社員（代表）大會，通過章程，選舉理事、監事，分別組織理事會、監事會，於三十日內將社員（代表)大會紀錄、章程、社員名冊及理事、監事簡歷冊，向主管機關申請成立登記。由上兩修正條文草案，足資證實現行合作社法非許可主義而為準則登記主義，原判決誤用法律至明（八）再審原告指再審被告機關在同一禁令下，不得再設信用合作社，卻准許漁會設立信用部，有厚此薄彼，藐視禁令公平性而明白藉禁止而對峙原告，已無禁令之實，如原判決認為漁會會員有其特定對象（漁民），難道信用合作社社員就沒有其特定對象嗎？此可查信用合作社管理辦法第四條規定：「信用合作社社員，以勞動

者、公教人員、自由職業及小工商業者為限。.....」，已明白而有力的特定對象，又信用合作社與漁會均為合作事業一種，亦同一法人團體，何以曲意解釋不宜比照設立，確實天下一大不公不穩不法之舉，而其意令人難解，更荒謬之論者，原判決認為准予漁會設立信用部，與否准原告設立信用合作社是否違法認屬另一問題，就此如是否違法觸及刑法或許另一問題，但就實體本屬同一事體，絕非另一問題。而原判決如此採證及認定事實理由不無故意偏向一方，誤用法律，為此訴訟判決廢棄原判決，撤銷原決定及原處分，並令再審被告機關准原告設立之信用合作社為成立登記等語。

理 由

按行政訴訟之當事人對於本院判決，提起再審之訴，必須具有行政訴訟法第二十八條所列各款情形之一者，始得為之，該條第一款所謂適用法規顯有錯誤者，係指原判決所適用之法規與該案應適用之現行法規相違背，或與解釋判例有所牴觸者而言，本院六十二年判字第六一〇號著有判例。本件再審原告因申請設立信用合作社事件，不服原處分及訴願、再訴願決定提起行政訴訟，經本院七十三年度判字第一三九六號判決駁回，再審原告以原判決適用法規顯有錯誤為由，提起本件再審之訴，其狀陳理由，無非謂：（一）行政院台五十三財字第五一四八號令有違憲法第一百四十五條獎助設立信用合作社之規定，該命令與憲法牴觸，依同法第一百七十二條規定，應屬無效，原判決引用該無效之命令為依據，即屬違法。（二）財政部根據該無效之命令訂定之「金融主管機關受託統一管理信用合作社暫行辦法」，亦違背憲法第一百七十二條之規定，應屬無效。（三）合作社之設立，係採準則主義，主管機關於接到章程呈請後，依合作社法第十條規定應為准否之批示，該項規定並非採取許可主義之條文，合作社為合作金融組織，而非金融機構。（四）頭城鎮為宜蘭縣三大鎮之一，缺少金融單位，必須增加，被告機關在同一禁令下卻准漁會信用部之設立，而不准原告設立，有欠公允云云。查合作社法為法人（合作社法第二條），合作社法第二十三條、第二十四條雖有盈餘分配之規定，但因信用合作社辦理存放款等業務，屬金融機構，有創造信用功能，關係社會大眾利益至鉅，故兼具公益法人之性質，依民法第四十六條規定，以公益為目的之社團，於登記前，應得主管機關之許可，合作社法第十條復規定，合作社成立登記應經主管機關之核准，足見合作社之成立並非純採準則主

義。主管機關之核准，乃屬其成立之必要條件，行政院為國家最高行政機關（憲法第五十三條），其基於固有職權，衡酌社會經濟之實際需要，為防止濫行設立金融機構之流弊，乃於五十三年七月二十四日以台財字第五一四八號令示「信用合作社在鄉鎮不得再設立」，此項命令於憲法第一百四十五條第二項：「合作事業應受國家之獎勵與扶助」之規定並無牴觸，不能謂為無效，況宜蘭縣頭城鎮早於民國三十八年間已設立頭城鎮農會信用部，再審原告三十三人中有七人曾任該農會選聘任人員，依合作法施行細則第三條，規定「合作社之設立以社員能實行合作之範圍為準，在同一能實行合作之範圍內非有特殊情形，呈經主管機關核准不得設立二以上同一業務之合作社。」頭城鎮當地居民多數為農會會員及贊助會員，均可申請融資，該鎮農會信用部在該地已能充分發揮基層金融機構之功能以滿足地方需用，再審被告機關認無另設信用合作社之需要，否准再審原告等設立信用合作社之申請於法亦無違誤，信用合作社既屬金融機構，再審原告謂非金融機構，殊非可採，而金融機構之管理，本屬財政主管機關之固有職權，再審被告機關依行政院令示，訂頒「金融主管機關受託統一管理信用合作社暫行辦法」，亦難認為違法，即非有憲法第一百七十二條之情形，不能指為無效。至再審被告機關核准漁會設立信用部是否違法，要屬另一問題，不能執以指摘原處分，本院原判決，基於上述理由，駁回再審原告之訴，其適用法規並無錯誤，再審原告提起本訴，顯難謂有再審理由，仍應予以駁回。據上論結，本件再審之訴顯無再審理由，爰依行政訴訟法第三十三條；民事訴訟法第五百零二條第二項，判決如主文。

中 華 民 國 七十四 年 四 月 九 日