

## 臺灣法學會（原名中國比較法學會）代表人林○儀聲請書

主 旨：聲請人臺灣法學會（原名中國比較法學會）受行政法院八十六年度判字第一六五號確定判決，認該判決所適用之內政部「社會團體許可立案作業規定」第四—（一）—1點規定，侵害聲請人憲法第十四條所保障之結社自由，茲依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款規定，聲請 鈞院大法官解釋內政部「社會團體許可立案作業規定」第四—（一）—1點規定違憲。

說 明：

### 壹、聲請解釋憲法之目的

憲法第十四條規定，人民有結社之自由。聲請人係全國法律人所組成之人民團體，自享有憲法所保障之結社自由。今聲請人本於憲法所保障的結社自由，會員大會依法定程序議決將團體名稱由「中國比較法學會」變更為「台灣法學會」，詎料內政部以其作為人民團體之主管監督機關，引用「人民團體法」、「社會團體許可立案作業規定」第四—（一）—1點之規定等相關條文拒絕接受聲請人變更登記之要求。聲請人依法向內政部提起訴願，經駁回，再向行政院提起再訴願，亦遭駁回後，向行政法院提起行政訴訟，亦遭敗訴判決確定。聲請人認為行政法院判決所依據之法令，內政部訂定之「社會團體許可立案作業規定」第四—（一）—1點之規定，不當侵害了聲請人憲法所保障之結社自由。故依據司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款之規定，向 鈞院提出憲法解釋之聲請，請求大法官解釋內政部訂定之「社會團體許可立案作業規定」第四—（一）—1點之規定牴觸憲法，以保障聲請人之結社自由。

## 貳、疑義之性質及事實經過

聲請人係依法登記之人民團體，原名「中國比較法學會」。於民國八十五年十一月五日所召開之第二十五屆會員大會中，會員依合法程序決議將名稱變更為「台灣法學會」，英文名稱「Taiwan Law Society」，簡稱「TLS」。嗣後依例行程序，檢附會員大會會議紀錄，向內政部報請核備(附件一)。內政部以八十四年十二月四日台(84)內社字第八四三二六四八號函復未允同意。內政部認為依「人民團體法」第五條規定，人民團體應以行政區域為其組織區域。依同法第三條規定，人民團體分全國性、省(市)、縣(市)三級。而依「社會團體許可立案作業規定」第四—(一)—1點規定，人民團體應冠以所屬之行政區域名稱。由於聲請人乃為內政部許可立案的全國性社會團體，名稱應冠以「中國」或「中華民國」或「中華」之行政區域名稱。聲請人更名事件與上述規定不合，並易與臺灣省級之人民團體相混淆，故而不准聲請人變更名稱，並要求回復使用舊有名稱(附件二)。

聲請人認為人民團體之名稱決定權乃憲法結社自由所保障，除依憲法第二十三條之規定，為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者，始得以法律限制之。由於聲請人遍查人民團體法及相關法律，並無此種限制。內政部所引據以否決聲請人更名之法律規定，人民團體法第三條、第五條及第十七條第一項均非對會名所為的限制。至於內政部所訂定之「社會團體許可立案作業規定」，其性質並非法律，而屬行政命令。由於該命令亦非有法律明文授權的法規命令，自不可引為限制人民權利的根據。由於該作業規定限制了憲法所保障的結社自由，已然牴觸憲法。聲請人乃說明理由，針對此一內政部處分循序提起

訴願，內政部以台（85）內訴字第八五〇一〇〇七號訴願決定書駁回訴願（附件三）。內政部認為人民團體法第三條、第五條及第十七條第一項之規定，當指人民團體分全國性、全省（市）性及全縣（市）性之三級組織而言，並認為「社會團體許可立案作業規定」第四—（一）—1 點明定人民團體應冠以所屬之行政區域名稱，聲請人既為全國性社會團體，其組織區域係以全國為範圍，故如名稱冠以「臺灣」字樣，難謂有全國性之含義。

聲請人乃重申立場，向行政院提起再訴願，行政院亦以台八五訴字第三四一九九號行政院再訴願決定書，以與訴願決定所具之理由，駁回再訴願聲請（附件四）。聲請人只得再重申立場，依法再提起行政訴訟，亦受到行政法院八十六年度判字第一六五號以與內政部訴願決定書所具之理由，判決聲請人敗訴（附件五）。系爭案件首先所涉及的是人民團體之名稱決定權的性質與法律定位的問題。人民團體可否經由一定程序自主變更名稱？該項權利是否屬於憲法第十四條之結社自由所保障的範圍？其次，涉及國家可否及如何對該權利加以限制。系爭案件中，內政部、行政院及行政法院不准聲請人變更名稱所準據的「社會團體許可立案作業規定」第四—（一）—1 點之規定，對聲請人之名稱決定權的限制是否合憲？

聲請人認為人民團體的名稱決定權乃憲法第十四條結社自由所保障的範疇。雖然該項權利並非絕對之權利，但國家欲加以限制，也須符合憲法第二十三條之規定。

聲請人認為行政法院判決所依據之法令，內政部訂定之「社會團體許可立案作業規定」第四—（一）—1 點之規定，不當侵害了聲請人憲法所保障之結社自由。故依據司法院大

法官審理案件法第五條第一項第二款之規定，向鈞院提出憲法解釋之聲請。

### 參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

聲請人係依法登記之人民團體，會員大會依合法程序決議將原名「中國比較法學會」變更為「台灣法學會」，應為聲請人之名稱決定權。而該項權利應屬憲法第十四條結社自由所保障之範疇。內政部不准聲請人變更名稱，係依據該部所訂定「社會團體許可立案作業規定」第四—（一）—1點之規定。聲請人認為該規定不符憲法第二十三條規定之要件，應屬違憲。謹將理由及聲請人之立場與見解詳述如下。

#### 一、聲請人之名稱決定權受憲法結社自由之保障：

##### （一）結社自由係防禦性基本人權：

人民之結社自由，乃憲法第十四條所明文保障的基本權。結社自由與集會自由、言論自由，均屬憲政國家的運行與民主制度之維護所不可或缺的建制性基本權。事實上，亦唯有透過結社自由、集會自由及言論自由等保障，民主制度下自主的民意形成方有可能。因此，不特是言論自由，結社自由亦屬民主國家「表現自由」的重要形式與環節！此即為何歐美等國咸將結社自由與言論自由等與民主程序之進行密切相關的基本權統稱為民主的或表現的基本人權之故。準此，結社自由屬於人民用以對抗國家不法干預與侵害的基本權，性質上屬於防禦性自由權，殆無疑義。

##### （二）聲請人享有受憲法所保障之結社自由：

結社自由既係保障人民集結成社，並據以促進並維護民主制度之權利，按其本質，應屬具有雙重

性格的基本權。基本權主體不僅是個別人民，還包括由個別人民集合而成的人民團體本身。基此，人民團體本身於憲法保護的範圍內亦享有為基本權主體的一切權利。因此，聲請人得以人民團體的身分，就其於憲法上所享有之結社自由所受不法侵害聲請釋憲，應無疑義。

### （三）結社自由的內涵：

作為防禦性基本權的結社自由，其應受憲法所保障之內涵與範圍，尤應就其所蘊含之民主功能作考察。為達協助民主程序的功能，結社自由的核心內涵至少應包括：(1)人民自由選定結社目的以集結成社的創社自由權；(2)人民團體本身的形成與存續自由權，以及其內部組織規劃的自主決定權；(3)人民團體成立後的對外活動自由權。其中人民團體對其組織規劃的自主決定權，除針對團體組成形式等事項外，也應針對各該團體對於其自身的存續與發展上之意義、特色等實質性事項之選擇。而對外的活動自由權亦應包含各個人民團體自主決定其團體活動的性質、內涵與取向，並據以與其他團體區隔的自我展現權。若不及於此兩項對內與對外發展的實質性內涵，則憲法保障「結社自由」的理念，將被掏空殆盡。

### （四）人民團體之名稱自主決定權乃結社自由的當然內涵：

準此，人民團體對其名稱的選定，乃是人民團體所享有之組織規劃自主決定權與對外活動自由權下，用以彰顯自我與表現自我的要素與機制。

- 1、首先，團體名稱不但在形式上屬於人民團體章程應記載事項，亦是應向主管機關登記項目（由此兩項成立要件之要求可見團體名稱重要性之一斑），實質上更是對內凝聚會員之認同、對外表現團體之特色，並與其他團體有所區隔的重要符號與象徵。若人民團體名稱的選定與使用不受憲法結社自由所保障，甚至完全受制於國家機關的處置，則憲法所明文保障結社自由的意義將喪失無餘。
- 2、其次，基於組織規劃的自主決定權，人民團體無疑地亦有權自行選定其所欲追求之目標、所欲承擔之任務，以及所欲影響之區域範圍。凡此，皆應受憲法結社自由之保障。因此，人民團體亦應享有透過名稱之選定以彰顯其目標、任務及影響範圍之自主權利。
- 3、最後，透過團體名稱的客觀宣示，方能清楚地建立人民團體作為一抽象的存在下，外在的一致性面貌。亦唯有如此，方能凸顯出主導人民團體的特定理念。自然人因有形體可據，因此與其姓名等符號，尚有分別的空間；而人的集結組織並無具形，僅能倚賴藉以標示該抽象存在之組織的名稱來取得其對外的表徵。由此可見，人民團體的名稱，較之自然人姓名來說，其重要性可說有過之而無不及。若各個人民團體無法自主決定其所欲選用的名稱，則意味著人民團體對於其會員聚合而為組織的理念，以及唯一能具體代表該無形

團體的符號無清楚展現的可能，如此又何嘗能謂受有結社自由之保障？

4、因此，人民團體之名稱絕非僅是一形式的、中性的、無關宏旨的符號，而是一足以展現憲法之所以保障結社自由的關鍵性要素！以上論點，參酌外國法例，亦足為佐證（見文後所列參考文獻）。此外，就內容而言，人民團體的名稱自主決定權當然包括了初次的命名權與嗣後的更名權，此應屬自明之理，無待多論。

5、據上論結，聲請人作為本土性之法學學術社團，為彰顯社團之任務、功能、發展取向等考慮，並凝聚社員之認同與表彰對外之認知形象，依合法程序經會員大會將名稱由「中國比較法學會」更改為「台灣法學會」一事，係憲法上結社自由權正當的行使，不受國家公權力違憲之干預或侵害。

二、主管機關對聲請人名稱決定權的限制違反憲法的規定與精神：

憲法所保障的自由權利並非不得受任何限制，但其限制應符合憲法第二十三條之規定。此在 鈞院大法官歷次相關解釋（見釋字第一〇五號解釋、第一〇六號解釋、第一九四號解釋、第二〇六號解釋、第二三七號解釋、第二四〇號解釋、第二六五號解釋、第二八四號解釋、第二九二號解釋、第三一三號解釋、第三二四號解釋、第三六七號解釋、第三七三號解釋、第三八四號解釋、第三九〇號解釋、第三九五號解釋、第四〇二號解釋、第四〇四號解釋、第四〇九號解釋、第四一四號解

釋、第四一七號解釋、第四二三號解釋、第四二六號解釋及第四二八號解釋)均一再反覆強調。因此，國家如要對於人民團體名稱加以限制即須符合憲法第二十三條所定之要件。依我國憲法第二十三條之規定，對基本權的合憲限制應具備以下三大條件：1、法律保留；2、合憲性目的之主張；3、合於比例原則之要求。此三大前提條件於本案情形均付之闕如。

(一) 主管機關違反法律保留原則：

首先，對人民自由權利之限制必須符合法律保留之要求。換言之，基本權之限制必須由立法者以法律明白規定（見釋字第二七〇號解釋、第三一三號解釋、第三九〇號解釋、第三九五號解釋、第四〇二號解釋、第四二三號解釋）。此外，姑不論學理上之「重要性理論」是否得於我國運用（亦即即使承認限制基本權的法律保留原則上並不禁止立法者授權行政機關以行政命令進行基本權的具體限制規定），仍必須嚴格遵守立法者授權明確性要求，行政機關並不得逾越授權範圍而對人民的自由權加以限制（見釋字第三一三號解釋、第三九〇號解釋、第四〇二號解釋、第四一四號解釋、第四二三號解釋及第四二六號解釋）。於本案之情形，立法者是否以人民團體法之規定，或以該法授權行政機關來限制人民團體的自主命名權與更名權，實大有疑問。

1、人民團體法第三條僅規定人民團體之各級主管機關，第五條規定人民團體以行政區域為其組織區域，第十一條、第五十四條則規定人民團體之登記與報請核備義務。細究各該條文並無針對第十

二條所要求之人民團體章程應記載事項中，關於第一款名稱部分的進一步限制。暫不論人民團體應依各級行政區域進行組織的要求，是否已侵害了前述人民團體之組織規劃的自主決定權，至少可確定的是，人民團體組織區域的劃分，與人民團體名稱之選定並無直接的關聯性。此由人民團體法第十二條所要求之章程應記載事項中，將「名稱」、「組織區域」分別列出已可見一斑，由於立法者並非將記載「組織區域」之要求列於「名稱」項下，可見立法者認為名稱與組織區域之規定並無直接連結之關係。況且系爭人民團體名稱之要素由「中國、比較」更改為「台灣」，並未涉及團體組織區域之更改，而是藉此進一步特定聲請人之團體特質。既未涉及團體組織區域之更改，純粹為名稱之修正，則人民團體監督機關是否可援用組織區域劃分之規定而進行對人民團體名稱之實質審查，實值懷疑。

2、上述理由可進一步由法律體系的整體觀察得到佐證。關於人民團體之組織、活動等規定，除人民團體法加以規範外，尚有針對特定種類團體而加以規範之法律，工業團體法與商業團體法均為適例，其性質屬人民團體法的特別法。其中，工業團體法第三條第三項、商業團體法第三條第二項就各該團體應分別冠以所屬行政區域名稱一事均明文加以規定，且附隨於組織區域的規定之後。基此，由法體系解釋的角度可以很清楚地看出，作為人民團體之一般性規定，立法者有意於

人民團體法中做出與特別法之規定不同的處理。人民團體法中雖亦有依據行政區域分級組織之規定，但未見與工業團體法、商業團體法等類似之團體名稱應冠以所屬行政區域名稱的要求。而且，人民團體法之修定較工業團體法、商業團體法為晚，更顯示出立法者的意圖。由此可得，人民團體法未明文規定人民團體名稱應冠以行政區域名稱一事，絕非立法的疏漏，而係立法者有意不予限制之表示。進一步言，經由體系解釋的結果，亦知組織區域之規定與人民團體名稱之要求兩者間無必然的連帶關係。前者之規定無法當然導出團體名稱應冠以所屬行政區域名稱之必然性，否則工業團體法、商業團體法等特別法即無分別明文規定此兩要求之必要。因此，內政部所指稱，並為行政法院採為判決理由之重要論點，即藉由人民團體法第三條主管機關之規定、第五條人民團體以行政區域為組織區域之規定等，可直接導出「人民團體名稱應冠以其所屬行政區域名稱」，應屬違法無據之主張。

- 3、人民團體法中既未見立法者對人民團體「名稱」選用上加以限制，行政機關本無置喙餘地，此係法治國原則下的自明之理，毋待多言。或可質疑者，乃立法者是否授權行政機關對於依該法組織登記之人民團體的名稱為進一步的限制？此點亦應予以否認，理中有二。首先，人民團體法本質上屬於對於憲法所保障之人民結社自由加諸限制的法律，即所謂「干預性法律」。干預性法

律必須以符合憲法所要求之基本權限制的條件來論證其正當性。因此，所有涉及限制人民結社自由之事項均須由法律明示或明白授權行政機關加以規定，並接受憲法第二十三條規定之檢驗。於現行人民團體法中不但未有立法者對人民團體名稱直接加以限制之規定，亦未見立法者授權主管監督機關進行限制的規定。其次，基於人民團體法之「干預性法律」的性質，即使該法第三條設有人民團體之主管機關的規定，亦無法導出內政部作為主管監督機關，得自行為立法者所未為之基本權侵害行為。法治原則下嚴格禁止由任務性、權限性規定（Aufgaben-, Kompetenzregelungen）直接導出有干預基本權的權力（Befugnis）！簡單地說，行政機關即使依法取得人民團體之主管機關的地位，並非意味著該機關即享有對人民團體之相關事宜的自主決定權力，而是僅於法有明文規定或授權時，方能據以對人民團體進行干涉。要之，主管監督機關是於法律授權下，對於人民團體進行適法性監督，所準據的監督依據必須是法律的規定，行政機關為該等適法性監督時，不得自行設定侵害基本權的額外要求。今內政部以人民團體之主管監督機關的身分，自行訂定「社會團體許可立案作業規定」，作為登記與核備人民團體之準則，性質上充其量為不具法規命令效力之內部行政規則而已，以該等屬行政規則的作業規定，要求人民團體應冠以所屬行政區域名稱，已屬逾越行政

權限、侵害人民憲法上結社自由之違法、違憲之行為。

- 4、尤可議者，乃行政法院認事用法的重大疏失。「依法行政」乃法治原則的鐵律，法院對於行政權的運作是否符合法律優位、法律保留的基本要求，負有嚴格審查的義務。立法者既未於人民團體法（此法本質上是屬於干預人民結社自由權的法律，已說明於前）中對人民團體之名稱為配合各該團體之組織區域而命名的要求（立法者並未就人民團體的名稱自主決定權為限制性規定），則就內政部是否可於審核人民團體立案等程序中，擅自增加法律所無之限制要求，因而違法侵害人民權利一事，本應由行政法院於系爭訴訟中進行嚴格審查。就此，聲請人於行政訴訟中雖詳加主張與論證，然未見行政法院於判決理由中予以回應。況且內政部所訂定之「社會團體許可立案作業規定」，顯然為行政規則的性質，不應逕以之為判決的唯一依據。尤有甚者，行政法院於八十六年度判字第一六五號判決中竟稱：「……社會團體許可立案作業規定為內政部本於主管機關之職權，就社會團體之分類、組織、章程、許可等事項所為之規定，作為審核申請許可之準據，其將人民團體區分為全國性……等三級，認社會團體之名稱應冠以所屬之區域名稱，尚難指與人民團體法……規定有違……」。由此分明可見行政法院不但忽視法律保留之指導原則，且不察主管監督權限僅限於「適法性監督」，更不能直接

由有關主管監督機關之分配規定導出各該行政機關實質性干預基本權的權力。若依據行政法院之觀點，豈非法律僅需規定主管監督機關，其他事項均可由該主管機關本於「主管機關之職權」自行規定即可？如此一來，不僅法律形同具文，憲法基本權的保障更形同虛設，法治原則下所揭櫫的依法行政思想亦淪喪無餘。最後附帶一提的是，對於法律之解釋，尤其是用以限制基本權之法律的解釋，務須於憲法整體性觀點下從嚴地進行合憲性解釋；有疑義時，須選擇有利於基本權權利主體之解釋方式，此亦為法治思想下當然之要求。行政法院竟率爾曲從行政機關對於人民團體法第三條、第五條的解釋方式，且未就聲請人於起訴書中所指稱之反對理由加以說明，除有判決不附實質理由之敷衍外，亦已違憲侵害聲請人之基本權。

5、綜上所述，就人民團體法的相關規定而言，立法者並未就社會團體的名稱有任何要求與限制，亦未授權行政機關為限制。因此，內政部無權以其內部行政規則為據，否決聲請人經會員大會決議變更之名稱；行政法院更不得以之為判決的依據。

（二）系爭內容不具備限制基本權所必要之目的合憲性：

姑且不論內政部所制定之「社會團體許可立案作業規定」第四—（一）—1點之規定是否符合法律保留原則，即使假定其符合法律保留原則，其仍不符限制基本權所必要之目的合憲性。依我國憲法之

明文規定，受憲法所保障的人民自由權利，亦僅能基於「為防止妨礙他人自由」、「避免緊急危難」、「維持社會秩序」、「增進公共利益」等理由而加以限制，此亦係司法院大法官解釋一貫所持之見解（見釋字第一九四號解釋、第二六五號解釋、第二八四號解釋、第二九二號解釋、第三〇二號解釋、第三二四號解釋、第四〇四號解釋、第四〇九號解釋、第四一七號解釋、第四二八號解釋）。於本案情形，聲請人經會員大會決議變更名稱為台灣法學會一事，是否具有妨礙他人自由、產生緊急危難之虞，政府或有正當之社會秩序與公共利益之需求，均頗有疑義。

1、內政部所據以否決聲請人更名之理由殆為全國性社會團體係以全國為範圍，非侷促於台灣省，若其名稱冠以地域性之「台灣」等字樣，難謂其有全國性之含義，且易與地方性人民團體相混淆等觀點。基此，首應排除者乃產生緊急危難之可能。強制全國性社會團體必須使用「中國」、「中華民國」或「中華」為名稱的一部分，在規範目的上實難看出任何具體、明確、重大迫切之緊急危難與國家利益的存在。再者，本會更名一事亦不構成妨礙他人自由之虞。是否有妨礙他人自由之虞，應以他人具體自由權有受妨礙之可能為前提而論斷，即便「易與地方性人民團體相混淆」之說得以成立（事實上臺灣法學會與「臺灣省法學會」當然不同，何況目前亦沒有省級的「臺灣省法學會」存在），他人之結社自由等權利並不因此即受到妨礙。若欲以避免妨礙他人自由為由，

對聲請人之結社自由下之名稱自主決定權加以限制，則須具體指陳受妨礙之他人自由的項目、範圍等為何。

- 2、至於以維持社會秩序、增進公共利益為由，對人民自由權利加以限制，則亦須由國家機關明白論證社會秩序與公共利益的內涵為何。詳言之，憲政主義下的憲法以人民基本權之保障為原則，允許國家對之加以限制則為例外之情形，對例外之解釋應從嚴以對。要求全國性社團須於名稱中明白標示「中國」、「中華民國」或「中華」等名稱，並且依照內政部與行政法院之說法，「非如此即不足以表彰為全國性人民團體」，在嚴格解釋的要求下，是否為維護社會秩序、增進公共利益所必須，實大有商榷餘地。附帶一提的是，「公益」是否存在的問題，應可透過反面推論的方式為之，亦即可先行思考若不承認某種公益之主張並對之加以保護的話，是否會、對誰、以何種方式產生傷害？若此三方面的問題均能清楚的答案，則不但可以間接推論出系爭「公益」之主張確有其必要性，且也可同時限定該公益的範疇，如此方不致使得公益的主張淪為空洞、主觀的宣示，也可便利於審查是否符合比例原則之要求時的具體判斷。準此，於系爭案件之情形，可以考慮的危險是，若不透過相關的規定，令各人民團體的組織區域與組織方式有使外界可得而知之機會的話，則可能使得一般民眾於選擇是否參加該團體或是否與該團體進行互動行為時產生誤

判之可能，致影響其權益。即使此等考慮具正當性，並因此肯認避免人民團體外部形象上的混淆確有其必要性，因此構成一公益的要求的話，吾人於此等脈絡下亦可清楚地釐出，避免混淆所欲服務的公益主體仍為一般人民，所欲避免者亦為一般人民產生錯誤認知與判斷的危險，絕非為避免行政機關於其管理監督上之混淆！因此，避免混淆的主張即令構成一「公益」內涵，此一公益主張亦絕非為國家機關服務，亦非基於行政管理之便利。若以公益為由，欲對聲請人受憲法所保障的結社自由加以限制時，務須顧及此種「公益」的實質涵義，於決定藉以干預結社自由、以追求該公益目的之可採手段時，更須顧及該公益目的的內含（此點將於下文進一步詳論）。圖避免由團體名稱而被誤以為是省級團體而對聲請人之名稱自主決定權加以限制，難謂具有以人民利益為考量的「公益」目的存在。

3、據上所述，於本案之情形，聲請人基於結社自由而來的名稱自主決定權，是否有合憲性目的對之加以限制，實不無可議之處。

（三）主管機關對聲請人結社自由之限制違反比例原則：

退一步言，即令內政部所訂頒之「社會團體許可立案作業規定」第四—（一）—1點之規定符合法律保留的基本權限制，並具備合憲性公益目的，其仍不符國家對基本權進行干預時須保持於「必要」範圍內的要求（見釋字第一〇五號解釋、第一〇六號解釋、第一九四號解釋、第二六五號解釋、第三

七三號解釋、第三八四號解釋及第四〇四號解釋)。憲法第二十三條要求國家在限制人民的基本權時，應選擇必要的手段，此即學理上「比例原則」的要求。比例原則要求國家限制人民自由權所選擇的手段必須符合「適合性」、「必要性」以及「衡量性」（亦有譯為「狹義比例性」或「相稱性」）的要求。

1、「適合性」要求限制或侵害基本權的手段確能達成其所追求的目的。於本案情形即是，藉由限制人民團體之名稱自主權，確能達到其所欲追求的公益目的。「必要性」要求於眾多同樣可以達成其所追求之目的的手段中，必須選擇對人民之自由權利侵害度最小的一種為之。而「衡量性」則是針對相關法益所為的評比工作。有權機關即使採取了合適且必要的手段以試圖完成其追求的目的，但若該手段所侵害的人民基本權法益，與所欲追求的目的下所保護的公共法益相較，兩者顯不相當時，亦即受侵害的基本權法益顯然大於有權機關所欲加以保護的法益時，有權機關該等侵害基本權的措施，仍因違反衡量性原則而構成違憲。

2、基此，即便承認為避免與地方性人民團體相混淆，或為求由社團名稱即可直接得知該人民團體的組織區域，要求全國性人民團體定須冠以全國性名稱，乃一受憲法肯認的公益目的，不過內政部該等強制性的名稱要求，仍顯然地違反比例原則。申言之，即使認為「避免全國性與地方性社團間之混淆」乃為必須追求之公益目的，在「適

合性」的要求下，立法者與內政部須採取足以達此目的的有效手段而為之。硬性規定社會團體須冠以行政區域名稱，並否決全國性團體名稱冠以「台灣」字樣的權利，是否真能達到保護一般人民不致產生誤解、混淆的公益目的，實值懷疑。首先，是否出現混淆之情形並非專以名稱為斷；其次，於台灣特殊之國內、國外政治氛圍下，依一般民眾之認知，「台灣」絕非僅具有等同於「台灣省」的意涵，就像我國外交部在美國辦事處的名稱雖為「駐美國台北經濟文化代表處」，但應無人會將此處的「台北」等同於台北市一般。另外，經濟部作為目的事業主管機關，經管全國上萬家公司，家家都是全國性公司企業，經濟部卻並未強制要求全國性公司必須冠上「中華民國」等稱呼。許多企業（包括公營企業）不但未冠有上述名稱，甚至不少企業直接使用「台灣」的字眼為其名稱的一部分，如：「台灣電力公司」、「台灣水泥公司」，在此種情形下，也不見得產生以為這些公司只是「台灣省」的公司，而非全國性公司的誤解。甚且，許多外商在我國設立子公司時，大多採直接於其公司之中文名稱上另加「台灣」字樣，以茲區別，例如：「台灣國際商業股份有限公司」（即 IBM 公司在台灣子公司之中文名稱）。若依內政部上述行政規則之要求，人民團體須冠以「中華民國」等字樣，始足以表彰其為全國性團體，並避免混淆，那為何以上公司企業卻不必，現實上亦未滋混淆爭議？更何況，基

於名稱所引起的「混淆」可能，絕非僅見於本案例中主管機關所憂慮的情況（即全國性社團與省級社團間的混淆）而已；影響更為深遠的，恐怕是對外進行國際活動時產生的混淆，冠以「中國」字樣的我國團體，於國際社會上幾乎一律被認定屬於海峽彼岸的組織，此種「混淆」的可能性，對於我國當前舉步惟艱的國際活動而言，無疑是雪上加霜。因此，內政部所採之硬性限定全國性團體名稱的手段，就算能形式上避免了對內全國性與省級團體間的混淆，卻將因此招致對外更大、更嚴重的混淆，這樣的手段當然不符合「適合性」的要求！由此可見，內政部於其作業規定中欲達到避免團體層級混淆所採的手段（限制全國性團體名稱所可採擇的字眼），以及內政部以同樣理由否決聲請人更名之決議的手段，均難謂合於比例原則下「適合性」的要求。

- 3、其次，基於「必要性」之要求，為避免混淆的目的，也無須透過強制冠以所屬行政區域名稱之手段來追求。換言之，為達此公益目的，亦可要求各該人民團體於自行選定之名稱中冠以足資區別之文字即可。例如，在「台灣法學會全國性社團」的名稱下即不至於被誤解為台灣省的社團組織。而後者的規定方式對於人民團體結社自由之侵害程度，顯然遠低於強制冠以行政區域之名稱所招致的基本權侵害。另外，若欲避免一般人民因難以辨識人民團體的組織區域以致權益受損的話，在「必要性」的要求下，亦應可考慮採取

人民團體有主動說明或提供相關資訊的義務等較不侵犯結社自由的手段。內政部不思及此，竟採大幅度限制聲請人基於結社自由所可享有的名稱自主決定權，乃違反必要性之要求。

4、最後，為避免所謂的「混淆」，而無視於人民團體原可透過其名稱的自主決定，而彰顯各該人民團體之自主精神，並進一步有助於發揚憲政國家下結社自由之民主意涵的功能，就法益的衡量性而言是否允當，亦為可議。

5、綜上所述，單就比例原則之要求而言，內政部以其內部行政規則之規定為由，否決聲請人更名之決議，亦因違反比例原則而違法、違憲。

**肆、本案的時代意義除了上述法律見解外，聲請人並提出以下三點，敬請 鈞院在處理本案時，一併予以正視考量。**

**一、正視人民團體地下化的疏離現象：**

本案在國內並非單一個案，除了以往臺灣綠色和平組織曾訴請行政法院救濟而遭敗訴判決外，近來學術性團體包括臺灣歷史學會、臺灣經濟學會、臺灣政治學會及臺灣哲學會等學術社群團體，均已捨棄司法救濟的管道，甚至不向內政部登記，而無奈地成為不受政府承認之「地下社團」。「臺灣法學會」為我國目前規模最大的法律社群組織，基於法律的專業，仍期待用盡制度內的救濟管道，非萬不得已，不願走入地下化。然而，本案若未能獲職司釋憲護憲的大法官作積極處理，必然進一步加速我國人民團體的地下化。此對以民主改革自豪於國際社會，又戮力結合政府與民間力量以提升國家競爭力的政府而言，不啻為一大諷刺。

二、正視我國面對國際化趨勢中民間團體的積極角色隨著國家社會的進步與發展，不論在經貿或文教領域，我國與國際社會的互動已日漸密切。然而，基於國際外交的現實，政府在國際社會的官方角色常面臨無端的阻擾，在不得已的情況下，透過民間的參與，反而有助於維繫我國與國際社會的聯繫，又能顧及國家尊嚴。然而，由於政府對人民團體名稱的過度干預，實際上反而造成人民團體融入國際社會的困難，更加深了與對岸的衝突與混淆。我國在邁向二十一世紀的前夕，行政官僚仍抱殘守缺，期待不具官方身分的民間團體，扛著在國際社會上難以被接受的「中華民國」、「中國」或「中華」等字眼，將使我國面對國際化的挑戰時，在政府外交困境下，由內部再進一步打擊民間團體的國際參與活力。職司釋憲的大法官於檢證上述憲法條文與憲法理論之際，更必須將此一國家發展上的動態納入考量。

三、正視時代演變中法院的積極角色，基於時代的演變，政府早已宣告終止動員戡亂時期，動員戡亂時期人民團體法，也順勢修正為人民團體法。憲法增修條文於前言中，更明白承認兩岸分治的現實，而政府也一再強調，中華民國「在臺灣」。以臺灣作為中華民國政府或官方機構名稱固然爭議頗多，但民間團體以臺灣為名，絕非因此即違反政府政策或悖離國情。臺灣不同於臺灣省，此乃眾所周知之理，而國際社會對臺灣的認同，亦是識者所共見的事實。在此一時代演變中，部分行政官僚或礙於舊規無法體會時代精神，也未能感受憲法文化。在此種情況下，作為本議題最後一道防線的釋憲機關，更負有闡揚憲法精神的重責大任，也有合乎法理、近乎義理的積

極著力空間。本案若能從憲法精神的闡揚作積極回應，  
將使釋憲機制更具有時代意義。

#### 伍、聲請人之具體主張

基於以上理由，爰請 鈞院將內政部所訂定的「社會團體許可立案作業規定」第四—（一）—1 點之規定，以及內政部以該規定為據，否決聲請人更名之決議的行政處分，均解釋及宣告為違憲，以保障聲請人之結社自由。

此 致

司 法 院

所附關係文件之名稱及件數

附件一：臺灣法學會臺法參字第○○六號函（臺灣法學會向內政部報請核備更名函）。

附件二：內政部 84.12.04 台(84)內社字第八四三二六四八號函。

附件三：內政部台(85)內訴字第八五〇一〇〇七號訴願決定書。

附件四：行政院台八十五訴字第三四一九九號行政院再訴願決定書。

附件五：行政法院八十六年度判字第一六五號判決書。

聲 請 人：臺灣法學會（原名中國比較法學會）

代 表 人：林 ○ 儀

中 華 民 國 八 十 六 年 七 月 二 十 一 日

（附件五）

行政法院判決

八十六年度判字第一六五號

原 告 中國比較法學會 （住略）

代 表 人 林 ○ 儀 （住略）

被 告 內政部

上列當事人間因有關人民團體事務事件，原告不服行政院中華民國八十五年十月四日台八十五訴字第三四一九九號再訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

### 主 文

原告之訴駁回。

### 事 實

緣原告於民國八十四年十一月五日舉行第二十五屆會員大會，決議將名稱變更為「台灣法學會」，英文名稱「TAIWAN LAW SOCIETY」，簡稱「TLS」。嗣檢附會員大會會議紀錄，向被告報請核備，經被告以八十四年十二月四日台（84）內社字第八四三二六四八號函復未便同意等語。原告不服，乃循序提起行政訴訟，茲摘敘兩造訴辯意旨於次：原告起訴意旨略稱：

一、原告「台灣法學會」原名「中國比較法學會」，會名「中國」二字，常有與對岸混淆之虞，經理事會討論結果，認有正名之必要，而提付 84.11.05 召開之第二十五屆會員大會討論表決，終以「台灣法學會」之名稱獲壓倒性之多數表決通過。經於八十四年十一月二十七日以台法參字第〇〇六號函請核備，詎內政部於同年十二月四日以台（84）內社字第八四三二六四八號函復未便同意，原告不服，提起訴願（附件四）、再訴願，遞遭駁回，原告殊難甘服，為特依法提起本件行政訴訟。

二、本件被告及訴願、再訴願決定所持理由，顯然違法、違憲：

（一）按憲法為國家之根本大法，命令與憲法牴觸者無效，憲法第一百七十二條著有明文，並為中央法規標準法第十一條所明定；又依中央法規標準法第五條之規定，關於人民權利、義務之事項，應以法律定之；同法第六條規定，應以法律規定之事項，不得以命令定之，「社會團體許可立案作業規定」為

內政部所訂頒之行政命令，其牴觸憲法及人民團體法，應屬無效。原處分殊屬違誤。

(二) 憲法第十一條規定，人民有言論、講學、著作及出版之自由；第十四條規定，人民有集會及結社之自由。人民之言論及結社自由為憲法所保障之基本人權，在人權體系中具有「優越地位」(Preferred Position)，應受高度保障，即使法律亦不得任意限制之。結社之自由為言論自由之延伸，為貫徹及保障言論自由，結社之命名權同為憲法所保障言論自由基本人權之範疇，本屬人民團體內部自主事項，非法律所得干預，更不容以行政命令限制，為屬當然之理，原告由原名「中國比較法學會」正名為「台灣法學會」，殊不得以法律限制，且遍查人民團體法亦無此項限制，原處分、訴願決定及再訴願決定所引用人民團體法第三條、第五條、第十七條為人民團體主管機關，以行政區域為組織區域及各級人民團體理事名額之規定，並非對人民團體會名名稱所為之規範，更非對會名所為之限制，尤非對以「台灣」為會名之人民團體所為之禁止規定，內政部之拒絕核備，顯係增加法條所未明文規定之限制及負擔，為屬違法，以上憲法及人民團體法之規定及法理，經原告於訴願書、再訴願書敘明甚詳，詎訴願決定機關及再訴願決定機關對之恣置不理，毫未研求，不惟違背憲法，且有不備理由之違法。

(三) 關於行政命令牴觸憲法及法律，為屬無效之解釋，大法官(會議)迭有明文，釋字第二〇一號、第二六八號、第二七四號、第三六七號、第三八〇號等著有解釋。本件內政部所訂頒之「社會團體許可立案作業規定」逾越母法之人民團體法，更違背上開憲法及中央法規標準法之規定及法理，顯然無效。依司法院釋字第三八號、第二一六號解釋，法官(包括行政

法院)於審判案件時，可以審查命令違法或違憲，並得拒絕適用或宣告無效，無須聲請大法官解釋；釋字第三七一號解釋，法官(包括行政法院)於審理案件時對於應適用之法律認有牴觸憲法之疑義時，得聲請大法官解釋。本件原處分及訴願、再訴願決定之違法、違憲情形明顯，依上開解釋意旨處理，並無困難。

三、本件事實單純，法理淺明，有如上述，鑒於原決定機關、訴願決定機關、再訴願決定機關，拒絕遵守憲法，不適用法律，不審酌訴願書、再訴願書之內容及法理，一意孤行，殊非民主法治國家所應有。請判決將原處分及一再訴願決定均予撤銷，且為期落實訴訟制度，予兩造充分翔實論辯之機會，方便鈞院之審理，請鈞院訂期為言詞辯論等語。

被告答辯意旨略謂：

按「人民團體以行政區域為其組織區域，並得分級組織。前項分級組織之設立，應依本法規定向當地主管機關辦理。」為人民團體法第五條所規定。所謂以行政區域為其組織區域，並得分級組織，依同法第三條：「人民團體之主管機關：在中央為內政部；在省(市)為省(市)政府社會處(局)；在縣(市)為縣(市)政府。但其目的事業應受各該事業主管機關之指導、監督。」及第十七條第一項：「人民團體均應置理事、監事，就會員(會員代表)中選舉之，其名額依左列之規定：一、縣(市)以下人民團體之理事不得逾十五人。二、省(市)人民團體之理事不得逾二十五人。三、中央直轄人民團體之理事不得逾三十五人。四、……」之規定，當指全國性之人民團體，全省(市)性之人民團體及全縣(市)之人民團體之三級組織而言，又人民團體章程應載明名稱；而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，應於三十日內報請主管機關核備，復為人民團體法第十二條第一款及第五十四條所明定，本件本部以人民團體

法規定人民團體以行政區域為其組織區域，同法第三條並規定人民團體分全國性、省（市）、縣（市）三級，而社會團體許可立案作業規定第四—（一）—1 規定人民團體應冠以所屬之行政區域名稱。原告為本部許可立案之全國性社會團體，其名稱應冠以「中國」或「中華民國」或「中華」之行政區域名稱，原告報請核備變更名稱為「台灣法學會」一節，因與前開規定不合，且易與台灣省級之人民團體相混淆，乃未准所請。原告所訴各節，惟原告既為本部許可立案之全國性社會團體，其組織區域係以全國為範圍，並非侷限於台灣省，如其名稱冠以地域性之「台灣」字樣，難謂其有全國性之含義，性質上即不足認其為中央直轄之人民團體，本部未准其更名為「台灣法學會」，並無違誤。又社會團體許可立案作業規定為本部本於主管機關之職權，就社會團體之分類、組織、章程、許可等事項所為之規定，作為審核申請許可之準據，本部基於人民團體法將人民團體區分為全國性、全省（市）性及全縣（市）性三級，乃明定社會團體之名稱應冠以所屬之區域名稱，並未逾越人民團體法之規定，而原告經本部以六十年一月十八日台內社字第四〇一五一八號函准予立案，屬全國性社會團體，其報請更名為「台灣法學會」，本部認易與台灣省之人民團體相混淆，乃未准所請，並無不當。綜上結論，原告之訴為無理由，請鑒核賜予判決駁回原告之訴等語。

#### 理 由

按「人民團體以行政區域為其組織區域，並得分級組織。前項分級組織之設立，應依本法規定向當地主管機關辦理。」為人民團體法第五條所規定。所謂以行政區域為其組織區域，並得分級組織，依同法第三條：「人民團體之主管機關：在中央為內政部；在省（市）為省（市）政府社會處（局）；在縣（市）為縣（市）政府。但其目的事業應受各該事業主管機關之指導、監督。」及第十七條第一項：「人民團體均應置理事、監事，就會員（會員代表）中選舉之，其名額依左列之規定：

一、縣（市）以下人民團體之理事不得逾十五人。二、省（市）人民團體之理事不得逾二十五人。三、中央直轄人民團體之理事不得逾三十五人。四、……」之規定，當指全國性之人民團體，全省（市）性之人民團體及全縣（市）性之人民團體之三級組織而言。又人民團體章程應載明名稱；而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，應於三十日內報請主管機關核備，復為人民團體法第十二條第一款及第五十四條所明定。本件原告於八十四年十一月五日舉行第二十五屆會員大會，經決議將名稱變更為「台灣法學會」，英文名稱「TAIWAN LAW SOCIETY」，簡稱：「TLS」，嗣檢附會員大會會議紀錄，報請被告核備。被告以人民團體法規定人民團體以行政區域為其組織區域，同法第三條並規定人民團體分全國性、省（市）、縣（市）三級，而社會團體許可立案作業規定第四—（一）—1 規定人民團體應冠以所屬之行政區域名稱。原告為內政部許可立案之全國性社會團體，其名稱應冠以「中國」或「中華民國」或「中華」之行政區域名稱，原告報請核備變更名為「台灣法學會」，因與前開規定不合，且易與台灣省級之人民團體相混淆，乃未准所請。原告訴稱：依憲法規定，人民有集會、結社之自由，而結社之命名權，同為憲法所保障，其欲更名為「台灣法學會」，與國家為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益之必要性無關，自不得以法律限制之。況人民團體法第三條及第五條係人民團體主管機關及以行政區域為組織區域之規定，並非對會名所為之規範或限制，至社會團體許可立案作業規定則為行政命令，已逾越母法，違背憲法，應屬無效等語。查原告係經內政部以六十年一月十八日台內社字第四〇一五一八號函准予立案，屬全國性社會團體，雖經會員大會表決後報請更名為「台灣法學會」，然查社會團體許可立案作業規定為內政部本於主管機關之職權，就社會團體之分類、組織、章程、許可等事項所為之規定，作為審核申請許可之準據，其將人民團體區分為全國性、全省（市）性

及全縣（市）性三級，認社會團體之名稱應冠以所屬之區域名稱，尚難指與人民團體法前揭規定有違，原告所訴各節，尚非可採，原處分未准其更名為「台灣法學會」，核無違誤，一再訴願決定遞予維持，俱屬妥適，原告仍執前詞而為主張，其訴為無理由，應予駁回。又本件事證已臻明確，原告請求為言詞辯論，核無必要，併此敘明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第二十六條後段，判決如主文。

中 華 民 國 八 十 六 年 一 月 二 十 四 日  
（本聲請書其餘附件略）