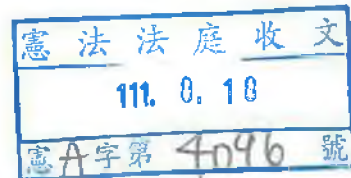


# 臺灣南投地方法院 函

地 址：  
承 辦 人：  
聯絡方式：  
傳 真：

受文者：憲法法庭

發文日期：中華民國111年 8月17日發文  
發文字號：投院揚民樂111勞訴3字第 010535 號  
速別：  
密等及解密條件：  
附件：



主旨：檢陳本院民事庭樂股葛法官耀陽提出法規範憲法審查聲請書1件及停止訴訟程序裁定1件，提請大院憲法法庭進行法規範憲法審查，敬請鑒核。

說明：本件係民事第一庭葛法官耀陽受理本院111年度勞訴字第3號確認僱傭關係存在事件，對於應適用之法律位階法規範，依合理之確信，認有抵觸憲法，且於事件之裁判結果有直接影響，上開事件業已裁定停止其訴訟程序，並提出法規範憲法審查聲請書載明應適用之法律位階法規範具體違憲之理由。

正本：憲法法庭  
副本：

## 院長王邁揚

# 法規範憲法審查聲請書

## 目錄

壹、聲請法院及法官.....	3
貳、應受判決之聲明.....	3
參、聲請依據.....	3
肆、案例背景事實.....	3
伍、本件爭點.....	4
一、農會法第 27 條規定農會聘僱人員違反兼營工商業之規定，法律效果一律為「視同辭職，予以解任」，是否違反憲法第 15 條工作權之保障?.....	4
二、農會法第 27 條規定農會聘僱人員違反兼營工商業之規定，法律效果一律為「視同辭職，予以解任」，對於農會聘僱人員而言，是否違反憲法第 7 條平等權之保障?.....	5
三、農會法第 27 條規定「農會聘僱人員」與「農會總幹事」違反兼營工商業之規定，法律效果皆為「視同辭職，予以解任」，對於農會聘僱人員而言，是否未就工作性質不同之員工而為合理之區別對待，而違反憲法第 7 條平等權之保障?.....	5
四、農會法第 27 條規定相較於公務人員服務法、公務員懲戒法等規定，規定違反兼營工商業之法律效果為「視同辭職，予以解任」，是否違反體系正義?.....	5
陸、系爭規定無法為合憲性解釋，並與本件判決結果有直接影響.....	5
一、系爭規定無法為合憲性解釋.....	6
二、系爭規定違憲與否與判決結果有直接影響.....	9
柒、形成違憲之具體理由.....	10
一、形式面.....	10
(一)法律明確性.....	10
(二)法律保留.....	11
二、實體面.....	11
(一)所涉基本權.....	11
(二)立法目的之正當性.....	11
(三)工作權之審查.....	19
(四)平等權之審查.....	21
三、系爭規定基於平等原則之客觀保障功能，有體系正義之違反.....	25
四、結論.....	27
捌、關係文件之名稱及件數.....	28
一、立法院於 98 年 1 月 23 日就農會法第 27 條修法之院會討論會議記錄 1	

件(附件一).....	28
二、農會人事管理辦法修正簡介 1 件(附件二).....	28
三、檔案季刊，台灣農會發展史，胡忠一，103 年 13 卷第 1 期，全文文章， 1 件(附件三).....	28

## 壹、聲請法院及法官

臺灣南投地方法院民事第一庭樂股法官葛耀陽。

## 貳、應受判決之聲明

中華民國 98 年 1 月 23 日修正公布之農會法第 27 條規定：「農會總幹事及聘雇人員均為專任，不得兼營工商業或兼任公私團體任何有給職務或各級民意代表。如有競選公職，一經當選就職，視同辭職，予以解任。」，其中關於人民違反不得兼營工商業之規定即視同辭職，予以解任之部分，牴觸憲法第 7 條平等原則、第 15 條工作權之保障意旨，違反憲法第 23 條比例原則，應立即失效。

## 參、聲請依據

憲法訴訟法第 55 條

各法院就其審理之案件，對裁判上所應適用之法律位階法規範，依其合理確信，認有牴觸憲法，且於該案件之裁判結果有直接影響者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決。

憲法訴訟法第 57 條

各法院就其審理之原因案件，以本節聲請為由而裁定停止程序時，應附以前條聲請書為裁定之一部。如有急迫情形，並得為必要之處分

## 肆、案例背景事實

本件原告於民國 82 年 12 月 2 日任職於被告處，其配偶衛菁花於 105 年 8 月 8 日設立獨資商號半天陶坊，出資額新台幣 15 萬元，登

記負責人為衛菁花，嗣原告於109年11月3日變更登記為半天陶坊之負責人，又於110年9月10日變更登記為原告女兒陳亭云。

就原告上開擔任半天陶坊負責人乙情，涉及違反農會法第27條聘僱人員不得兼營工商業之規定，被告於110年9月7日經110年度第7次人事評議小組會議，決議以原告違反農會法第27條予以解聘，終止僱傭關係，並於同日發函通知原告，及於次日將會議紀錄函知南投縣政府備查。原告嗣於110年8月9日提出申辦復議書，南投縣政府於110年9月13日函復通過被告本次評議內容即解僱原告，並提醒被告應予原告說明申復機會，被告復於110年9月16日再次召開110年度第8次人事評議小組會議，以原告違反農會法第27條、工作規則第9條等規定，予以解除職務，報南投縣政府備查，南投縣政府於110年9月30日函復同意被告於110年第8次人事評議決議內容。

原告不服被告上開解職決定，於111年1月25日向本院提起確認僱傭關係存在之訴，現以111年度勞訴字第3號繫屬於本院審理中，本院經審理後認農會法第27條：「農會總幹事及聘僱人員均為專任，不得兼營工商業或兼任公私團體任何有給職務或各級民意代表。如有競選公職，一經當選就職，視同辭職，予以解任。」（下稱系爭規定）有違憲疑慮，故裁定停止本件民事審理程序，聲請司法院憲法法庭為違憲立即失效宣告之判決。

## 伍、本件爭點

一、農會法第27條規定農會聘僱人員違反兼營工商業之規定，法律

效果一律為「視同辭職，予以解任」，是否違反憲法第15條工作權之

保障？

二、農會法第 27 條規定農會聘僱人員違反兼營工商業之規定，法律效果一律為「視同辭職，予以解任」，對於農會聘僱人員而言，是否違反憲法第 7 條平等權之保障？

三、農會法第 27 條規定「農會聘僱人員」與「農會總幹事」違反兼營工商業之規定，法律效果皆為「視同辭職，予以解任」，對於農會聘僱人員而言，是否未就工作性質不同之員工而為合理之區別對待，而違反憲法第 7 條平等權之保障？

四、農會法第 27 條規定相較於公務人員服務法、公務員懲戒法等規定，規定違反兼營工商業之法律效果為「視同辭職，予以解任」，是否違反體系正義？

陸、系爭規定無法為合憲性解釋，並與本件判決結果有直接影響

## 一、系爭規定無法為合憲性解釋

按所謂合憲性解釋係指，系爭法律規定倘若有數個可能合理的解釋，只要其中一個解釋可能可以導致法律獲致合憲之判斷，司法者有義務依此方向解釋法律，並為法律合憲之判斷，係出於司法者對有直接與多元民主正當性基礎之立法者的尊重，有其合理性。

### (一)兼營工商業之解釋

所稱「兼營商業」，參考銓敘部公務員服務法第13條第1項之向來見解謂：「公務員服務法（以下簡稱服務法）第13條但書所指「投資」與同條前段之「經營」，在含意上原有不同，『經營』原為規度謀作之意，經濟學上稱之為欲繼續經濟行為而設定作業上的組織，亦即指本人實際參加規度謀作業務之處理而言。至於「投資」，乃指以營利為目的，用資本於事業之謂，其與本人實際參加規度謀作之業務處理有別（銓敘部74年7月19日74台銓華參字第30064號函）。嗣後又不斷擴大「規度謀作」之意涵：「本部78年9月9日78台華法一字第305892號函及88年9月18日88台法五字第1807200號書函意旨，服務法第13條第1項規定所稱『經營』，指以營利為目的而規度謀作，包括實際發生營業行為及申請商業執照之行為等；所稱『商業』，則係指除涵括農、工、礦、交通、新聞出版等事業外，亦涵括如林、漁、牧、狩獵、製造、水電燃氣、營造、商、運輸、倉儲、通信、金融、保險、不動產、工商服務、社會服務及個人服務等其他事業。準此，公務員如有經營民宿業之行為（包括實際營業及申請民宿登記等行為），即有違服務法第13條第1項不得經營商業之規定；從而，公務員如申請將農舍登記為民宿，縱尚未營業，仍有違服務法第13條第1項規定（銓敘部103年10月22日部法一字第1033883009號電子郵件）。」，顯見於公務員禁止兼營商業之文義概念中，除了包括實際上從事營業行為外，亦包括雖尚未開始有營業行為，但已有形式上有足以讓人認為有經營商業之登記外觀亦屬之，且

此見解亦向為我國司法實務所採<sup>1</sup>。

相較於公務員而言，農會聘僱人員雖肩負農會設立用以協助農民商業活動或技術之國家預定公益色彩，與公務員基於對於國家忠貞之所衍伸之身分上義務而言，從人民角度而言公益色彩顯然較少，畢竟農會聘僱人員並非涉及具有強制力之高權角色，通常僅是國家推廣農業輔導或貸款等角色而已，故解釋上自不可與公務員相當，基於合憲性解釋之立場，應從嚴解釋系爭規定之適用範圍，限於個案中人民有實際經營活動時，始可認為有系爭規定之適用。

## (二)違反之效果

系爭規定關於農會聘僱人員違反兼營工商業之法律效果，於條文本身形式上觀之似乎並未予以明定，但觀之系爭規定前段已揭示、強調農會聘僱人員均為專任，民國 80 年立法理由亦提及立法原意在「倡導農會員工專業之精神」，系爭規定明文禁止三種會影響農會員工專任之類型：「兼營工商業」、「兼任公私團體任何有給職職務」、「兼任各級民意代表」。雖然系爭規定後段規定「如有競選公職，一經當選就職，視同辭職，予以解任」，似僅係針對競選公職，將來可能兼任各級民意代表之類型而規範法律效果，並排斥其他兩類型之適用，但從民國 80 年立法理由可知係因為系爭規定於修法前原規定為「如有競選公職，一經登記公告，視同辭職，予以解任」，為保障農會員工之參政權而修正，故系爭規定後段才放寬修正為現行規範模式「如有競選公職，一經當選就職，視同辭職，予以解任」，立法目的在人民參政與禁止兼任間取得平衡，非在農會員工「登記公告」參選競選公職時就視同辭職，而是延至「當選就職」時，才視同辭職，實質上的理由也是因為「當選就職」才有辦法實際兼任民意代表、從事民意代

<sup>1</sup> 如懲戒法院 110 年度清字第 76 號判決意旨：惟公務員服務法第 13 條第 1 項所定不得經營商業，其認定標準，不以實際發生營業行為為限，並兼採形式認定，該項所稱經營商業包括實際發生營業行為及申請商業執照之行為在內。查經營民宿業須領取民宿登記證後始得營業，發展觀光條例第 25 條第 2 項及民宿管理辦法第 11 條第 1 項定有明文。依上開屏東縣政府函載，被付懲戒人業於 109 年 4 月 6 日申經該府核發民宿登記證在案。其既已完成申請商業執照之行為，依上說明，難謂無經營商業情事，上情所辯自無可採。其違法行為堪予認定(案例事實及相關整理可參考附表二編號 14)。



表之職務，方能與系爭規定前段所規範之兼營工商業、兼任公司團體有給職職務，於規範體系上保持一致，避免違反同一規定的內在規範之平等性，否則沒有辦法說明為何明明還沒兼任民意代表，只是參選登記就需視同辭職之正當性基礎。從而，「視同辭職，予以解任」之法律效果並非僅適用於兼任各級民意代表之情形，而是三種類型之共通效果，只是系爭規定於民國 80 年修法前曾就競選公職有別於其他類型將此效果適用時點予以提前，但當時也僅是將競選公職可能兼任民意代表此一違反類型，在時點上予以提前規定而已，不當然表示此僅係針對兼任民意代表而排斥其他類型所特別規定之法律效果。此外，從立法文義解釋出發，禁止兼營、兼任的意涵在表示農會員工已另有反覆、長期的社會角色活動，無法專任於農會工作，又所謂「辭職」通常係受僱員工因不願意再接受雇主之僱用而對雇主所為之意思表示，系爭規定既然使用「辭職」兩字之用語，當是立法擬制農會員工有上述三種類型，已是以實際行動對雇主為「辭職」之意思表示，故系爭規定前段所列之三種類型，均尚在此「視同辭職」之文義射程範圍內。若解釋上予以排除，則沒有辦法說明為何同屬立法者列舉之三種違反專任之類型，為何情節輕重有別，須排斥其他兩種類型而不適用，顯然此非立法者之本意。

復依農會法第 49 條之 1 授權定訂定之農會人事管理辦法授權規定之農會人事管理辦法第 38 條：「農會員工有本法第 27 條規定，視同辭職時，農會應終止委任契約或勞動契約」，觀之辦法內容並未就系爭規定前段之三種不同類型情形予以區別規範，自係認為農會聘僱人員違反兼營工商業之規定，其法律效果亦為「視同辭職，農會應終止勞動契約」。

又系爭規定之內容與漁會法第 29 條規定內容完全相同，最高法院於 98 年度台上字第 1814 號判決中，就漁會員工違反兼營工商業之規定時，肯認第二審之見解，認為：「原審審理結果，以：上訴人主張其自七十六年十二月二十四日起受僱於被上訴人擔任助理幹事，被上

訴人於九十六年十一月十六日以其違反漁業法第二十九條聘雇人員不得兼營工商業之規定，將其解僱等情，為兩造所不爭執，並有被上訴人函文、人事評議會會議紀錄等在卷可稽，堪認屬實。上訴人雖指被上訴人將其解僱，於法不合云云，惟按漁會為依據漁會法成立之公益社團法人，漁會法第二條定有明文；另依中華民國行業標準分類規定，農、漁會係屬人民團體，不適用勞動基準法，亦有行政院勞工委員會函可參。故關於漁會與其員工間之僱傭關係，自應適用漁會法及漁會人事管理辦法，而無勞動基準法之適用。次按漁會總幹事及聘雇人員均為專任，不得兼營工商業或兼任公私團體任何有給職務或各級民意代表。如有競選公職，一經當選就職，視同辭職，予以解任。但國民大會代表不在此限，漁會法第二十九條定有明文。其立法意旨與目的，係要求漁會員工能專任乙職，全心全力為漁民服務，依內政部八十年九月十一日台內社字第 8005112 號函，漁會聘雇人員均不得兼營漁業。…(略)…兩造間之僱傭關係，既經被上訴人合法終止，上訴人請求確認該僱傭關係存在，自屬無據，應予駁回，為其心證之所由得。爰將第一審所為上訴人勝訴之判決，予以廢棄，改判駁回上訴人之訴，經核於法並無違誤。上訴論旨，猶執陳詞，指摘原判決不當，聲明廢棄，難認有理由。」。

是以，就農會聘雇人員違反兼營工商業於系爭規定之法律效果，基於立法體例、體系解釋、歷史解釋及既有的司法實務見解，除了「視同辭職、予以解任」外，已無其他更有利解釋之可能。

## 二、系爭規定違憲與否與判決結果有直接影響

承上，即使對於構成要件本身為合憲性或較嚴格之解釋，於個案適用中系爭規定法律效果都只有「視同辭職，予以解任」之效果可以選擇，然相較於公務員服務法第 13 條第 1 項公務員不得經營商業之規定，同條第 4 項雖規定應先予撤職，但依照司法院院解字第 417 號解釋認為處所謂撤職只是程序上先行停職之意，最後仍要移送懲戒法院

決定何種懲戒處分。然懲戒處分依公務員懲戒法第 9 條規定有 9 種懲戒效果可以選擇，並非當然一律剝奪身分，可以依同法第 10 條審酌一切情狀作為處分輕重之標準<sup>2</sup>。就此而論，系爭規定個案中適用顯無彈性，僅以「視同辭職，予以解任」為唯一效果，個案中即使從嚴解釋構成要件適用範圍，人民仍會敗訴，但若認為「視同辭職，予以解任」之法律效果違反過於嚴苛，侵害人民工作權違反比例原則，或系爭規定有違平等原則等情，而得以推導出違憲之結論，人民將有勝訴之可能，故違憲與否之結論將直接影響本案判決之結果。

## 柒、形成違憲之具體理由

### 一、形式面

#### (一)法律明確性

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。有關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（司法院大法官釋字第 432 號意旨參照）。

就法律明確性而言，系爭規定規範禁止經營工商業、如有違反「視同辭職，予以解任」等用字遣詞，並非使用一般人於社會生活中無法透過日常生活累積之經驗而得瞭解之艱澀難懂用語，為一般人民可得

<sup>2</sup>以搜尋條件「民宿」、「公務員」、「經營商業」作為搜尋條件，以司法院法學資料檢索系統進行查詢，截止 111 年 6 月 28 日前，共可找到 16 件判決，除公務員懲戒委員 107 年度澄字第 3528 號判決情節涉及鄉長期間標案收回扣及明知屬員兼職經營卻未依法處置，與本案情形顯為不同，而不列入討論外，其餘案件判決可發現實務上關於公務員掛名民宿負責人，不論有無實際經營，懲戒法院全以「申誡」作為懲戒處分的法律效果。本文以為是因為懲戒種類選擇並非單一，較具彈性，實務上多無再詳究是否有實際經營或是有無獲利。以上相關整理及統計如附表二所示。

預見，且可以透過司法審查確認其範圍，當與法律明確性原則無違。

## (二)法律保留

我國釋憲實務採取層級化法律保留原則之立場(司法院大法官釋字第 443 號解釋)，而本件釋憲標的所涉之系爭規定為農會法第 27 條，屬立法院三讀通過，總通公布之嚴格意義之法律，自無違反法律保留原則之問題。

## 二、實體面

### (一)所涉基本權

#### 1. 工作權

憲法第 15 條規定人民之工作權應予保障，人民有從事工作及選擇職業之自由，系爭規定涉及人民可否於既有工作下兼營其他工商業之自由，課與人民「不為一定行為之義務」，雖非對於人民進入某一職業做出限制，但是對於人民一旦進入農會聘僱人員之職業，形成限制其可以依其意願選擇同時併存工作之自由，自屬對於人民工作權保障之干預。

#### 2. 平等權

憲法第 7 條保障平等權，無正當理由不得為不合理之差別待遇。

### (二)立法目的之正當性

#### 1. 農會角色的歷史發展<sup>3</sup>

農會的歷史發展，最早於日據時代，為維護治安，促使財政早日獨

<sup>3</sup> 整理自胡忠一，臺灣農會發展史，檔案季刊，103 年 3 月第 13 卷第 1 期，第 23 頁至第 31 頁。

立自主，積極進行土地調查與土地改革等資本主義基礎工程，推動以開發農業為主軸的經濟發展策略。於西元 1899 年 6 月 8 日，日本政府雖公布「農會法」，使農會成為遂行國家農業政策的公法人，予以補助，惟該法並不適用殖民地臺灣，但於 1900 年 9 月臺北縣大嵙崁辨務署召集三角湧地區地主鄉紳，以協助當局徵收地租、改良耕地等目的，設立三角湧農會，成為臺灣農會的濫觴，直至 1908 年，全臺共設立 17 個農會，但因無法源依據，各該團體於徵收會費、推展事業時，殊有不便。臺灣總督府乃於 1908 年 12 月 15 日以律令第 18 號發布「臺灣農會規則」，並以府令第 70 號發布「臺灣農會規則施行規則」，既有的農會團體一律視同自 1909 年 4 月 1 日依法設立。臺灣農會從此取得法人地位，揭開臺灣農會發展史序幕。

隨後以日本 1900 年公布的「產業組合法」為範本，於 1913 年 2 月 10 日以律令第 2 號發布「臺灣產業組合規則」，並以府令第 53 號發布「臺灣產業組合規則施行規則」。臺灣產業組合規則發布後，臺灣總督府打出「共存同榮」口號，以「一市街庄，一產業組合」屬地主義，責由各市街庄公所扶植設立信用、購買、販賣、利用等 4 種單營或兼營的產業組合，並對產業組合採低利融資特別保護措施。產業組合以「市街庄」行政區域為組織區域，以「一戶一社員」原則出資組設，此為戰後臺灣「一鄉鎮，一農會」，農會「一戶一會員」的源頭。

嗣於 1943 年 12 月 29 日隨著太平洋戰爭惡化，臺灣總督府為加強統制調度戰時物資，以律令第 26 號發布「臺灣農業會令」，並於翌年 1 月 12 日以府令第 8 號發布「臺灣農業會令施行規則」，依照「市街庄、州廳、臺灣總督府」三級行政體制，將農會、產業組合、畜產會、山林會、青果同業組合、米穀組合、鳳梨同業組合、農機製造公司販賣部、糧食協會等團體，統併為三級制「農業會」系統組織，成為當前三級制農會體制的起源。臺灣農業會設立時，臺灣產業組合聯合會隨之解散，除金融事業外，人員、設施與其餘事業由臺灣農業

會全面接收，各市街庄產業組合亦隨其他相關團體併入各市街庄農業會。市街庄農業會為「當然加入制」，轄區內經營農業者、擁有耕地、牧場、原野者，為農業會當然會員。為使各方面人士共同協助發展農業、增產糧食，合併前，原隸屬於各種團體的會員，均為農業會會員，導致農業會組成分子雜異化，埋下戰後非農民掌控農會及 1953 年改造農會，淨化會員的導火線。

1944 年 2 月，臺灣總督府為加強金融統制，發布「臺灣產業金庫令」，在原先單一中樞機構「臺灣農業會」之外，另設「臺灣產業金庫」，接辦原「臺灣產業組合聯合會」的金融部門及金融事業監督。「臺灣農業會」則辦理金融事業以外的經濟事業及農業指導等。1944 年 4 月 1 日，「臺灣產業金庫」成立，並在臺北、新竹、臺中、臺南、高雄及東部設立 6 個支店，直接與市街庄農業會金融事業形成隸屬關係，構成「市街庄農業會」(市街庄) — 「臺灣產業金庫支店」(州廳) — 「臺灣產業金庫」(全臺) 三級制金融事業體制。此為戰後臺灣合作金庫與基層農會信用部系統金融體制之源頭，亦為戰後省、縣級農會無金融事業的肇始。

戰後，國民政府接收臺灣，農業會系統組織由民政處負責接收。惟日據時期臺灣的農業會組織型態與中國農業團體差異太大，法令制度不同，改組問題錯綜複雜。1946 年 2 月底，鄉鎮農業會完成改組。4 月中旬，縣市農業會完成改組。同月 20 日，臺灣省農業會召開會員代表大會，選舉理監事，並一致決定依當局指示，將農業會改稱「農會」。1946 年 4 月 24 日，行政長官公署奉中央指示，依據國民政府發布的「合作社法」及「農會法」，將農業會劃分為合作社及農會兩大系統，並將農業會的經濟與金融事業交由合作社經營，農會則專辦農業推廣及保障農民權益有關事宜。合作社與農會的權利義務與財產分割後，因兩團體原屬同一農業會，絕大多數仍在同一屋簷下辦公，人員互兼、業務重疊、財產劃分不清、財務監理不明等問題糾葛紛亂。農會既無財產，又缺乏經費來源，形同虛設。日本技術人員被遣送回

國，農會人才短缺情形嚴重。農民需同時加入兩團體，多感不便。為解決農會與合作社之間的紛亂，臺灣省政府於 1948 年 3 月發布「農會與合作社聯體經營辦法」，同意農會與合作社聯體經營。惟兩者間的實質問題依然糾葛不清，未能有效化解。臺灣省政府乃於 1949 年邀請中國農村復興聯合委員會（以下簡稱農復會）專家來臺調查，並提出《臺灣省農民組織調查報告》。該報告指出農會與合作社分割營運的非效率性、農會的營利主義、戰後政治力強力介入、農村地主階級獨占農會等時弊，建議合併分治的農會與合作社，並由農林處主管。臺灣省政府乃於同年 7 月 20 日函頒「臺灣省農會與合作社合併辦法及其實施大綱」，送各縣市政府實施，並成立合併督導委員會積極推動。此合併辦法規定，凡原農業會改組的各級農會及合作社，一律合併於同一體系下，並恢復日據時期的農業實行組合功能，於全臺 4,903 個村里設「農事小組」，扮演農會與會員之間的事務聯絡角色。農會與合作社合併工作從 1949 年 7 月開始推動，臺灣的農會體制因而回復到日據末期的三級制農業會組織型態，成為省農會、縣農會與鄉鎮農會三級制系統組織。1950 年 2 月 18 日，召開省農會會員代表大會，選舉理監事，臺灣省農會正式成立。

農會與合作社合併改組後，農會組成份子複雜化，形成農工商雜陳、官民不分的混合組織，而遭受非農民掌控，並淪為私人經濟利益與政治活動中心，導致農會事業日趨萎縮，財務日益惡化，共 190 個農會（57%）發生虧損。行政院於 1952 年 8 月 20 日頒行「改進臺灣省各級農會暫行辦法」，1953 年 6 月 27 日發布實施細則。同年 10 月起，開始審查農會會員資格，淨化農會會員，排除非農民掌控農會問題。1954 年 2 月 20 日，全臺完成農會改造工作，會員分為會員及贊助會員兩類，人數較前大為減少，總計 589,299 人，其中會員 395,087 人，贊助會員 194,212 人。1954 年改組後的臺灣鄉鎮農會，在總幹事之下，設總務股、會計股、供銷部、信用部及推廣股 5 個部門。省縣級農會未設信用部，但省農會另設督導組，指導監督下級

農會。

1974 年 6 月 12 日「農會法」修正公布，股金制度廢除，原為合作經濟組織的臺灣農會，頓時成為公益社團法人職業團體屬性的農民組織，會員不再是農會的出資者，農會也變成龐大的無主資產，政府取代會員成為農會的主人，直接管理農會人事、財務及事業。遴選總幹事、撤銷相關會議決議、撤銷登記、停止選聘任人員職權與解除職務、解散、清算農會等權力，悉數歸主管機關所有。

而農會中的信用事業為各農會盈餘的主要來源。隨著經濟發展，農會信用部穩定成長，於 1994 年達到最高峰，全體信用部總盈餘超過新臺幣（以下同）116 億元，居國內金融體系重要地位。惟 1997 年亞洲金融風暴之後，農會信用部經營面臨金融自由化競爭及市場景氣低迷衝擊，經營逐年惡化，2000 年底農會信用部總盈餘降至 11 億元，農會信用事業改革成為刻不容緩的課題。自 2000 年以降，農委會輔導信用部被銀行接管的 34 家農會發展經濟事業，於 2001 年及 2002 年補助 4.1 億元，並補助實施 3 年振興計畫。但農會界對於財政部接二連三整頓農會信用部的行動感到強烈不安，遂於 2002 年 11 月 23 日發動「1123 與農共生」大遊行，提出 3 大訴求及 10 大主張。為回應農會界訴求，2003 年 7 月 23 日「農業金融法」公布，自 2004 年 1 月 30 日施行，同日農委會農業金融局掛牌成立。2005 年 5 月 26 日，全國農業金庫銀行正式營運，一元化農業金融體系於焉誕生。農業金融管理體系建立後，農會信用部逾放比率從 2005 年底的 10.91% 降為 2013 年 9 月底的 1.18%，同期間的備抵呆帳覆蓋率從 28.31% 提高為 230.73%，同期間的損益也從 28.63 億元，成長為 72.83 億元，顯示農業金融改革頗具成效。

近年來，因信用部收益下滑，農會紛紛轉型開發多元經濟事業，如開辦農地銀行仲介農地租賃買賣、休閒農場、農業旅遊、殯葬禮儀、銀髮族服務中心、籌組農業資材批發、零售、農產品國際貿易公司等，並利用在地農產品，結合傳統文化，製造高附加價值商品，開拓國內



外市場，如農產品電子網路商城、酒莊酒品、養生健康食品、美容化妝品、伴手禮等。

綜上實務工作者對於農會歷史角色考察之所述，農會之定位，從日據時代的前身具有維護治安、徵收地租、糧食供應確保、金融統制之角色功能，中間幾經改革，到近代農會高權色彩漸褪去，所持續進行的四大目標：信用事業、經濟事業、推廣教育、保險事業，除農業推廣教育尚有基於國家政策下之公益性外，其他部分均有一般私人企業可提供完全相同之功能，而具有替代性。農會角色定位隨著時代推演而有所不同，核心工作內涵也不一樣，故能否完全以具有國家高權色彩，類同公務員之強度看待在農會工作之聘僱員工，尚值探究。

## 2. 系爭規定立法目的探尋

探諸系爭規定首見規定於民國 63 年 6 月 12 日總統公布之農會法第 27 條，中間幾經修正：民國 77 年將「聘任職員」修改為「聘雇人員」；民國 80 年為了保障人民參政權，將原來後段規定將競選公職「一經登記公告」視同辭職，予以解任，時點修改為「一經當選就職」，並提及系爭規定之立法目的在於倡導農會員工專業之精神等語；民國 98 年 1 月 23 日將因應廢除國民大會，將但書刪除，並維持系爭規定內容迄今。

按憲法本文第 146 條：國家應運用科學技術，以興修水利，增進地力，改善農業環境，規劃土地利用，開發農業資源，促成農業之工業化。次按農會法第 1 條：農會以保障農民權益，提高農民知識技能，促進農業現代化，增加生產收益，改善農民生活，發展農村經濟為宗旨；農會法第 4 條：農會任務如左：一、保障農民權益、傳播農事法令及調解農事糾紛。二、協助有關土地農田水利之改良、水土之保持及森林之培養。三、優良種籽及肥料之推廣。四、農業生產之指導、示範、優良品種之繁殖及促進農業專業區之經營。五、農業推廣、訓練及農業生產之獎助事項。六、農業機械化及增進勞動效率有關事項。

七、輔導及推行共同經營、委託經營、家庭農場發展及代耕業務。八、農畜產品之運銷、倉儲、加工、製造、輸出入及批發、零售市場之經營。九、農業生產資材之進出口、加工、製造、配售及會員生活用品之供銷。十、農業倉庫及會員共同利用事業。十一、會員金融事業。十二、接受委託辦理農業保險事業。十三、接受委託協助農民保險事業及農舍輔建。十四、農村合作及社會服務事業。十五、農村副業及農村工業之倡導。十六、農村文化、醫療衛生、福利及救濟事業。十七、農地利用之改善。十八、農業災害之防治及救濟。十九、代理公庫及接受政府或公私團體之委託事項。二十、農業旅遊及農村休閒事業。二十一、經主管機關特准辦理之事項。

由實定法規範體系可見，憲法本文於基本國策章節中有揭示國家應運用科學技術改善農業環境、開發農業資源及促進農業發展現代化等，其內涵乃係委託立法者應就此方向進一步具體化規範，及國家自我期許之發展方向，此應屬於憲法委託任務兼方針條款之性質。又農會法中亦規定農會具有上開法定任務，復結合前開農會角色的歷史發展，系爭規定強調農會聘僱人員不得兼營工商業，必須專任，有其基於實踐國家基本國策之內在目的，促進改善農業環境、農業現代化等目標，農會聘僱人員雖然於現代社會中所為的許多任務作為大多與農民直接或間接相關之農業私經濟活動事務，絕大多數任務目標與國家高權角色無涉，但民以食為天，一國之農業發展程度高低涉及該國之糧食產量與質量之良窳。是以，就糧食安全而言，於戰時所謂「兵馬未動、糧草先行」，以及極端天氣或近年俄烏戰爭對於全球糧食供應之影響，甚而現今氣候變化極端，糧食、飢荒危機頻傳的全球化環境下，均彰顯糧食安全的重要性。另參諸其他法規(如公務員服務法第13條第1項、公務員利益衝突迴避法第6條)，大抵可知禁止兼營工商業之目的大抵有二：一、避免利害衝突、利益輸送，以私害公；二、要求忠貞不二，專心執行工作上之任務，維持人民對於其職務身分上之高度信賴。故農會法規定聘僱人員需專任，不得兼營工商業，因其具有執

行憲法委託任務及方針條款下之身分上要求，相較於從事相同事務之一般私人企業而言(如銀行貸放業)，自可認基於該憲法委託任務及方針條款下，因其從業身分較為特殊，立法者為進一步實現前開憲法所期許之國家任務或國家發展方向而可容許有較多之要求或限制，是立法目的洵為正當。

茲有附言，雖系爭規定立法目的正當，然考量時代背景及歷史演進，勞動部已於102年10月16日公告農民團體自104年1月1日起適用勞動基準法(下稱勞基法)，故自104年1月1日起配合修正農會法第49條之1授權訂定之農會人事管理辦法，其中第38條重申違反兼營工商業之效果為視同辭職時，應終止委任契約或勞動契約。雖然自104年1月1日起適用勞基法，但能否將勞基法第12條第1項第4款「違反勞動契約或工作規則，情節重大」，其中情節重大之要件逕作為解釋農會法第27條之不成文要件？本文以為，基於構成要件合憲性之要求已如前述而為限縮解釋，限於需實際經營之情形，實際上已將情節重大之要件精神納入考量。但即使如此，於個案上仍僅能適用後段「視同辭職，予以解任」之效果，實不妥適。或許值得思考的是，系爭規定在農民團體適用勞動基準法後，是否不再適宜立法者以如此高強度之立法模式加以規範，而宜由勞雇雙方自行依個別勞動契約或工作規則規範方為較好之模式？此雖屬立法裁量自由，但從比較法上，如前述我國農會歷史淵源起源於日本，然而考諸日本法，於現行「農會協同組合法」中並無直接規範禁止職員兼營商業之情形，雖於「農會協同組合法施行規則第79條」有類似規定於農會幹部，但也並非一律禁止。與職員間之規範則留於各農協自行與其員工於勞動規則中去規定兩造間工作上關於懲戒規定之內容。借鏡於日本法可知，系爭規定直接法律規範單一效果規範農會聘僱人員禁止兼營之情形，可能有過度干預勞雇間之私法關係，且是較不利於勞方之情形，縱然於我國憲法中可循憲法委託、方針條款之緣故，可放寬此部分正當性之審查，但從比較法上觀之，似乎欠缺歷史沿革及依據，無法窺得為

何非得如此規範之必要性。

### (三)工作權之審查

按對職業自由之限制，因其內容之差異，在憲法上有寬嚴不同之容許標準，關於從事工作之方法、時間、地點等執行職業自由，立法者為追求一般公共利益，非不得予以適當之限制。至人民選擇職業之自由，如屬應具備之主觀條件，乃指從事特定職業之個人本身所應具備之專業能力或資格，且該等能力或資格可經由訓練培養而獲得者，例如知識、學位、體能等，立法者欲對此加以限制，須有重要公共利益存在。而人民選擇職業應具備之客觀條件，係指對從事特定職業之條件限制，非個人努力所可達成，例如行業獨占制度，則應以保護特別重要之公共利益始得為之。且不論何種情形之限制，所採之手段均須與比例原則無違(司法院大法官釋字第649號、第637號意旨參照)。又按舊槍砲彈藥刀械管制條例第19條第1項之規定，不問行為人有無預防矯治其社會危險性之必要，一律宣付強制工作3年，拘束其中不具社會危險性之受處分人之身體、自由部分，其所採措施與所欲達成預防矯治之目的及所需程度，不合憲法第23條所定之比例原則；另按現行組織犯罪條例所定犯罪組織所可能從事之犯罪活動，其型態與犯罪手法相當多元，晚近更出現各種結合科技運用之新興組織犯罪型態，而發起、主持、操縱、指揮或參與犯罪組織之犯罪行為人之人數眾多，人格特質、專業知識能力、社會經歷與生活背景等，有相當大之差異。然85年12月11日制定公布之組織犯罪條例第3條第3項及106年4月19日修正公布之組織犯罪條例第3條第3項規定就犯組織犯罪條例第3條第1項所定之罪者，無分其年齡、人格習性、犯罪動機及社會經歷等差異與令強制工作以矯正其性格之必要性，亦不問強制工作期間所實施之作業內容是否能有效防範再犯進而遏阻犯罪，均一律令入勞動場所強制工作。就此而言，益徵上開規定所採取之強制工作手段，就其所欲追求之防制組織犯罪之目的而言，更難

謂為對受處分人為侵害最小之必要手段（司法院大法官釋字第 471 號、第 812 號解釋理由書參照）。

系爭規定立法目的之追求已如上述，基於憲法基本國策的憲法委託或方針條款之指導下，足見具有重要的公共利益。而關於系爭規定限制農會聘僱人員於與農會勞動契約存續期間，不得兼營工商業之自由，並未對於人民進入另一工作領域之客觀限制，只要人民放棄農會工作即可從事另一工作，並非靠其努力而不得實現，只是必須做出選擇和取捨，故非客觀限制。亦非對於人民執行工作的時間、地點或方式關於執行農會工作任務的限制。探諸其限制主要係針對農會聘僱人員於勞動契約存續期間不得兼營工商業之條件限制，於勞動契約存續期間，農會聘僱人員可依其意願自由決定是否實現該條件之主觀條件限制，故該手段之限制與目的之追求必須有實質關聯性。

查該手段之限制確實可以達到立法目的要求農會聘僱人員專心致志於農會工作之目的，並附帶嚇阻效果，但若就避免利益輸送或利害衝突之目的則不一定能達到，蓋農會聘僱人員即使兼營工商業也不一定與農會工作或任務有關，譬如：人民兼營民宿，但根本未跟農會借貸，當不發生利益輸送或利害衝突之問題。又相較於附表一所示，農會聘僱人員一旦違反兼營工商業禁止之規定，即招致「視同辭職，予以解任」之效果，相較於基於國家任務實現可使用更具高權性及強制性手段、對於人民信賴程度要求更高之公務員<sup>4</sup>而言，公務員違反兼營商業之規定，並非一律剝奪其身分，反而可以衡量兼營商業之違規情節嚴重或輕微之程度，而有其他懲戒處分之選擇（尤其於類似兼營民宿之案例情形，公務員懲戒實務上幾乎全部處以申誡處分，詳參附

<sup>4</sup> 公務員之於農會聘僱人員對人民而言信賴程度要求更高、身分上之忠貞義務要求更強，無非係因為公務員因身分上職務享有得代表國家行使公權力，甚至可以違反人民意願（如強制處分）。就實定法來看，從公務員服務法第 13 條之 1 設有旋轉門條款、以及於避免公務員有利益輸送或利害衝突等情形更設有「公務員利益衝突迴避法」專法，違反該法第 6 條利益迴避之規定，同法第 16 條第 1 項並定有罰則，均可見對於職務上廉潔性及公正性，以及因此而延伸之身分上義務，對照於人民之信賴程度等，更高於農會聘僱人員，故就法制上之規定而言，農會聘僱人員規範密度顯然低於公務員，足彰顯立法者價值體系中對於公務員身分上之要求是遠高於農會聘僱人員。至於就法官而言，法官於執行職務之各單行法規（如刑事訴訟法、民事訴訟法等）早已規範迴避之相關條文，規範密度更勝於一般公務員，更強調公正性，貫徹公平法院實現，更不待言。

表二)，系爭規定不問人民於個案中違規兼營工商業之具體情狀(例如：兼營工商業規模大小、有無獲利、是否實際經營、是否對於農會造成具體損失或抽象的形象損害等)，考慮賦予不同的效果，一律以「視同辭職，予以解任」規範之，參諸前述司法院大法官第 471 號、第 812 號理由書解釋意旨，其所採之手段與所欲達成之立法目的及所需程度，顯失均衡，立法者之裁量怠惰，已對於人民職業選擇自由產生過度限制，違反比例原則，手段與目的間欠缺實質關聯性。

#### (四)平等權之審查

按憲法第 7 條保障人民之平等權，法規範所為差別待遇，是否符合平等保障之要求，應視該差別待遇之目的是否合憲，及其所採取之分類與規範目的之達成間，是否存有一定程度之關聯性而定(司法院大法官釋字第 682 號、第 722 號、第 745 號及第 750 號等解釋參照)。

##### 1. 外部比較之不平等

系爭規定以是否為「農會聘僱人員」為分類標準，形成如為農會聘僱人員違反兼營商業規定，則一律受「視同辭職，予以解任」不利效果適用；反之，如非農會聘僱人員如違反兼營商業規定，則無一律受「視同辭職，予以解任」不利效果適用之差別待遇。是該差別待遇是否符合平等權保障，應視其與立法目的間是否具實質關聯而定。

系爭規定之立法考量，已如上述，無非在於使為農會聘僱人員在任職期間可以專心於工作，避免利害衝突，害及農會工作之順利執行。惟以一但兼職即發生「視同辭職，予以解任」之效果，與前述立法目的之追求，並無實質關聯。蓋就利害衝突而言，如農會聘僱人員兼營商業之具體內容與農會工作毫無所涉，並無害於農民對於農會聘僱人員之信賴，以及對農會實際上根本不會發生任何具體損害，自與立法目的之追求實現，欠缺實質關聯。況且，參諸附表一編號 7、8 及附

表二所示情形，農會聘僱人員相較於公務員、法官<sup>5</sup>，就所屬職業與忠貞義務歸屬主體間之緊密程度，從農會角色的歷史發展脈絡、相關法制的規範價值來看，顯然要求較低(理由如附註4所述)，但對非農會的公務員或法官，若兼營商業，所招致之法律效果為得視違規情節而可選擇不同之懲戒效果，並非一律喪失身分，況且就附表二之情形，於公務員兼營民宿之違反情形而言，實務上幾乎全以選擇申誡處分作為懲戒罰，即認為足以達到嚇阻效果，而得實現立法者所欲追求之立法目的，系爭規定卻僅規範「視同辭職，予以解任」，基於舉重明輕之法理，顯與立法目的之實現未必有實質關聯。

另在農會聘僱人員回歸適用勞動基準法後，在勞動關係上之地位與附表一編號9所示之銀行從業人員相同，就金融貸放業務之工作性質來說，與農會聘僱人員於信用部之工作並無不同，兩者自得作為比較對象。觀之銀行法第35條之1雖同有兼職禁止之規定，但並非全面禁止，而是僅禁止不得兼任其他銀行任何職務，立法目的旨在避免若兼任性質相同之貸放工作可能產生的競業禁止或利益衝突迴避，與系爭規定所追求之目的並無不同，反而更能落實立法目的，避免打擊過廣，排除前述與立法目的追求無實質關聯之兼職或兼營之情形。且就違反之效果而言，也僅為罰鍰，並非一律剝奪身分，故系爭規定就工作性質相同之事物，形成上開所述不合理之差別待遇，手段與目的實現間未有實質關聯性。

綜上，系爭規定因其是否具備農會聘僱人員身分之不同，而生是否因兼營工商業而一律喪失工作身分之差異，致農會聘僱人員須於個案中承受喪失身分之嚴重不利法律效果，而非農會聘僱人員縱有相同之立法追求之目的，但於個案中若違反兼營商業規定則毋須擔負必然喪失身分之嚴重不利法效果，此等差別待遇與上述立法目的間欠缺實質

<sup>5</sup> 所謂「非農會之聘僱人員」，邏輯上當然尚包括「未有兼營禁止限制之私人聘僱人員」及「有兼營禁止限制之私人聘僱人員」，此處未納入討論之原因在於「未有兼營禁止限制之私人聘僱人員」類型，本身無兼營禁止之限制，當無討論實益；而「有兼營禁止限制之私人聘僱人員」類型，如非以法律規定模式限制其兼營之自由，而是透過契約約定限制，在此就不列入討論，蓋本案是以法規範違憲審查作為聲請標的，故此處討論上僅將以法律形式限制兼營自由類型即公務員、法官、銀行從業人員等，放在一起討論，才能彰顯立法模式之不同，而有比較之實益，補充敘明。

關聯，自與憲法第7條保障平等權之意旨有違。

## 2. 內部比較之不平等

參諸農會總幹事候聘之積極資格及消極資格分別規範於農會法第25條之1、25條之2，且依照農會法第25條之3第1項規定，於受聘起10日內須檢具有不動產之保證人兩人以上之保證書或員工誠實保險，向農會保證，並由理事會依照農會法第25條之規定，就中央或直轄市主管機關遴選之合格人員中聘任之，聘期最長以當屆理事任期為限；如次屆理事會續聘者，考績甲等得續聘。又參之農會法第27條之1第1項規定「具有配偶、二親等以內之血親或一親等姻親關係者，不得同時擔任同一農會之理事長、常務監事或總幹事」，係特別規範具有一定親屬關係禁止於同一農會同時擔任上開職務，以避免農會內部監督制衡之能力遭破壞，而對於農會總幹事與具有上開身分有事先利益迴避之規範；農會法第46條規定：「農會理、監事及總幹事如有違反法令、章程，嚴重危害農會之情事，主管機關得報經上級主管機關之核准，或逕由上級主管機關予以停止職權或解除職務。」；以及農會法第47條之2第1項第3款、第4款就合乎總幹事候聘資格之人之選任有「禁止搓湯圓」之條款，如有違反者，設有刑罰規定等。而關於農會聘僱人員之聘僱及考訓，農會法第26條之規定：「總幹事以外之聘任職員，由總幹事就農會統一考試合格人員中聘任並指揮、監督。前項聘任職員，應由中央或直轄市主管機關督導省農會或直轄市農會統一考訓之。省農會併入全國農會後，由中央主管機關督導全國農會統一考訓之。」。

從上開農會法之規定可知，農會聘僱人員是經由農會招考考試及格產生，受總幹事之指揮、監督，相較於農會總幹事，農會聘僱人員必須服從農會總幹事之指揮與監督，受農會總幹事之人事管理及考核，雖農會總幹事與農會聘僱人員都是農會員工，然就職務性質而言，農會總幹事相當於公司或銀行總經理職務，由理事會選聘，因其有更高



之決定權，影響力更大，屬於幹部性質之員工，故農會法對此職務上忠貞義務之規範密度更高，因此才有身分資格之積極與消極限制、親屬關係身分之迴避限制、候聘禁止搓湯圓之刑罰限制等，甚至將農會總幹事與農會理監事並列，如有違反法令章程時，嚴重危害農會時，得由主管機關經上級主管機關核准或逕由上級主管機關予以停權或解除職務，足見立法者透過規範所體現之內在價值判斷，可推知農會總幹事論其權力大小及影響程度，相較於農會聘僱人員，對農會來說確有所不同，故論理上在落實農會專任、要求忠貞不二地執行農會任務的身分要求上，應視工作之性質不同而有所區別規範。

從而，依兩者關於資格限制、受聘僱之程序、受考核監督之程序、於農會任務執行所衍生之身分上義務要求，當屬身分性質有所不同之農會員工，如以實務上之貸放款之過程及其決定而論，通常由農會聘僱人員作貸放資格、信用稽徵程序等程序審查，但嗣後仍須透過層層審核，最終經由總幹事、理事長決定是否借貸，兩者之事務決定權及影響力顯然有別，若同樣違反兼營商業禁止，可想像農會總幹事所造成之利益輸送或對於農會形成之抽象或具體損害之規模及大小，相較於農會聘僱人員，情節顯然不同且較為嚴重，系爭規定徒以兩者為農會員工之形式外觀，忽略農會法內在體系上之價值判斷，未能細究兩者職務性質實質上顯然有別，即使都違反兼營禁止之規定，但卻皆以相同之效果「視同辭職，予以解任」規範，形成不合理差別待遇，故違反憲法「等者等之，不等者不等之」實質平等原則之保障。此處復參考前述司法院大法官釋字第812號理由書中，關於立法者未認識到就組織犯罪防制條例不同之犯罪類型（發起、主持、操縱、指揮、參與），對社會產生不同危害性之差異而區分法律效果，一律以強制工作為手段，就立法目的之追求，有違最小侵害性之原則，亦可作為立法者未就內在規範價值所為不合理之差別待遇而有違反平等原則之佐證。

當然，農會總幹事違反兼營商業之規定，一律以「視同辭職，予以

解任」之效果規範是否妥適？則又涉及立法者之關於農會員工其職務上之權力大小與其違規處置是否相稱之立法價值判斷問題，但至少就本案情節涉及系爭規定適用之情形而言，農會理監事與農會聘僱人員在違反相同規定時，皆論以相同法律效果，應是不合理且無法與農會聘僱人員身分所對應之權力、影響力可相比擬的。

### 三、系爭規定基於平等原則之客觀保障功能，有體系正義之違反

按法律之制定，係用以達成一定之立法目的，實現一定之法律價值。該等表現法律價值之法律原則整體，即構成該法律之「內部體系」或「價值體系」。惟法律非單一孤立之存在，故又可構成法律之「上位體系」、「下位體系」及「同位體系」。在整體之各部分間，應協調一致，始能成就該整體。故在法學方法上，一般所重視者，為構成一法律之內部體系。一法律規定，對所規範之事物，不能貫徹其法律原則或法律價值，形成相同事物之不同處理，如無正當理由，即構成違反憲法平等原則之差別待遇。故立法者對特定事物或社會生活事實，已為原則性之基本價值決定後，於後續之立法中，即應嚴守該基本價值，避免作出違反既定基本價值之決定，導致法秩序前後矛盾，破壞法律體系之一貫性與完整性此即體系正義之思維。學說上有主張跨體系比較者，認為不同法律體系之規範，若彼此間有一定關聯，亦有必要進行「跨體系」之比較，以探究相關聯之不同體系是否依循相同處理之要求。按不同事物亦仍大約其相同之特徵，不同法律體系所規範之事物亦屬如此。惟如該特徵已與各法律體系所追求之價值及目的相距甚遠，再以該特徵為準據進行比較，就平等原則之審查而言，並無意義。沉論者多主張體系正義僅為審查平等原則之「輔助觀點」，體系違反僅為違反平等原則之「表徵」，尚不得忽略平等原則之一般審查模式。惟平等原則之審查，又以系爭事物具「可比較性」為前提（司法院大法官 667 號解釋大法官陳敏、林錫堯協同意見書內容參照）。

如附表一編號 1 至 8 所示，立法者在農會法、漁會法、公務人員服

務法、法官法中均有規定不得兼營工商業之規定，均係課予人民於農會、漁會、國家間之勞動關係存續中，有一定不行為之義務，且立法所追求之價值即如前所述，屬可明確辨認之價值決定，對於附表一所示之各職業人員而言，其性質並無明顯不同，僅有程度上之不同，當具有可比較性。

首就人民對於執行職務之信賴、公正性、避免利益輸送或利害衝突等要求程度而言，法官>公務員>農會、漁會聘僱人員(理由如附註4所述)，而法官和公務員如違反兼營工商業之相關規定，違反效果如附表一所示，農會聘僱人員相較於前者(公務員、法官)而言，在前開立法者規範兼營工商業所欲避免之情形，就人民信賴及公正性而言，農會聘僱人員如涉農民資金貸放款，均需經一定信用稽徵或是擔保品擔保，此情與私人銀行借貸並無不同，不致於出現破壞人民信賴及公正性之情形。又農會聘僱人員於執行農會任務並無涉強制力等國家高權行為，對於人民權利無法直接影響，就此而論，對於公正性或人民信賴之影響也十分有限。

次就避免利害衝突或利益輸送而言，兼營工商業需視個案違反情形為何，慮及農會任務就前述之信用事業(如貸放款)、經濟事業(如販賣一般商品)、保險事業(如農民保險投保)來說，就現實而言，因銀行法及保險法等規定，因影響民眾經濟生活甚鉅，故須為法人並具有相當組織及資金規模，並經主管機關許可，始可能從事貸放業及保險業，人民要能實際經營貸放業務或從事保險業經營等商業活動，就與現實中之銀行或保險公司來比擬，實難想像。又如附表一編號9所述之銀行法第35條之1規範形式僅限兼職其他銀行之職務，限縮於工作性質相同或類似之情形，才會出現立法者所設想之利害衝突情形而有限制之必要，亦可作為系爭規定於整體法秩序價值判斷失衡之佐證。

綜上，如附表一編號7、8所示之關於公務員、法官等規範，基於國家忠貞義務所延伸之身分上作為與不作為義務及因此延伸之規範

密度要求，均足見立法者所設想之價值判斷在身分上之要求均高於農會聘僱人員，然上述身分義務要求高者，違反之法律效果不一定必然剝奪身分，身分義務要求較低者，違反之法律效果卻必然是剝奪其身分；又附表一編號9所示之銀行法之規定，銀行從業人員之工作性質與農會信用部聘僱人員相同，但規範上顯較能與立法目的追求切合，避免打擊無辜。以上均可見體系間規範價值之輕重失衡，具可比較性之不同法規範間已出現違反體系正義之要求，而有違憲之虞。

#### 四、結論

系爭規定基於農會歷史發展之淵源及憲法委託、方針條款，關於農會之聘僱人員身分具有一定之公益性，而與公務員有類似性，立法者欲透過系爭規定本身，追求並實現重要的公共利益，有其正當性，然其手段為一旦違反兼營商業禁止之規定，一律為剝奪其身分，忽略具體個案中可能過於嚴苛，過度侵害人民工作權，規範上未予設置適當之調整機制，有違比例原則，侵害憲法保障人民工作權甚鉅。

復參以憲法所保障平等權之核心內涵為避免形成不合理之差別待遇，而所謂不合理之差別待遇應探諸立法者所欲追求之立法目的與所形成之差別待遇間是否有實質關聯性，就系爭規定而言，形成農會聘僱人員一旦兼營商業即受喪失身分之不利法律效果，與非農會聘僱人員有別，但就立法追求避免農會聘僱人員不專心、利害衝突或身分信賴等目的間，應不具有實質關聯性，形成不合理之差別待遇，自有違憲法平等權之保障。

又系爭規定將「農會總幹事及農會聘僱人員」於違反兼營商業規定，一律受「視同辭職，予以解任」不利效果之適用，未能就農會工作性質不同之員工予以合理地區別對待，亦有違平等權之保障。

另參諸附表一編號7至9所示之各法規範，以及相較於附表二所示公務員違反兼營民宿，於實務上案例幾乎以申誡處分為手段，即可認為以達嚇阻公務員兼營商業之目的；或僅限於對於從事工作性質相

同或類似禁止之兼職或兼營，即可達到立法目的等，均足見系爭規定在附表一編號 7 至 9 數個具可比較性之規範間，出現立法者手段與目的追求輕重失衡之情形，自有違反體系正義之問題。

基上所述，本院民事第一庭樂股法官認為系爭規定侵害人民工作權、平等權及違反體系正義等，認有違憲，聲請司法院憲法法庭就系爭規定為違憲立即失效宣告之判決。

## 捌、關係文件之名稱及件數

一、立法院於 98 年 1 月 23 日就農會法第 27 條修法之院會討論會議

記錄 1 件(附件一)

二、農會人事管理辦法修正簡介 1 件(附件二)

三、檔案季刊，台灣農會發展史，胡忠一，103 年 13 卷第 1 期，全

文文章，1 件(附件三)