

司法院釋字第三九八號解釋

中華民國 85 年 3 月 22 日

院台大二字第 06237 號

解 釋 文

農會係以保障農民權益、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，得由居住農會組織區域內，實際從事農業之人依法參加為會員。農會既以其組織區域內之農民為服務對象，其會員資格之認定自以「居住農會組織區域內」及「實際從事農業」為要件。農會法第十八條第四款規定農會會員住址遷離原農會組織區域者為出會之原因，係屬法律效果之當然規定，與憲法第七條及第十條亦無牴觸。惟農會會員住址遷離原農會組織區域者，如仍從事農業工作，參酌農民健康保險條例第六條規定，其為農民健康保險被保險人之地位不應因而受影響，仍得依規定交付保險費，繼續享有同條例所提供之保障。主管機關發布有關命令應符合此意旨，以維護農民健康保險條例保障農民健康之目的。

解釋理由書

農會係以保障農民權益、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，得由居住農會組織區域內，實際從事農業之人依法參加為會員，農會法第一條、第十二條、第十四條分別定有明文。農會既以其組織區域內之農民為其服務對象，其會員資格之認定，自以「居住農會組織區域內」及「實際從事農業」為要件。農會法第十八條第四款規定農會會員住址遷離原農會組織區域者為出會之原因，係屬法律效果之當然規定。況辦理戶籍遷徙登記，係出於當事人之自願，應無違反憲法第十條人民有居住遷徙之自由；而實際從事農業工作者，又非不得依農會法之有關規定申請加入其新居住區域之基層農會為會員，亦無違反憲法第七條平等權之可言。惟農民健康保險係社會保險之一種，參酌農民健康保險條例第六條之規定，乃農民基於身分當然享有之權益。農民健康保險條例第五條第一項及第二項雖規定：「農會法第十二條所定之農會會

員應參加本保險為被保險人，並以其所屬基層農會為投保單位。」
「非前項農會會員，年滿十五歲以上從事農業工作之農民，參加本保險為被保險人者，應以其戶籍所在地之基層農會為投保單位。」僅係對基層農會受託辦理農民健康保險時應負責任範圍之特別規定，不得因而認為農民健康保險權益之享有，以維持農會會員或在原投保單位所在地設有戶籍為要件。是以農會會員住址遷離原農會組織區域，如仍從事農業工作，其為農民健康保險被保險人之地位不應因而受影響，仍得依規定交付保險費，繼續享有同條例所提供之保障。主管機發布有關命令應符合此意旨，以維護農民健康保險條例保障農民健康之目的。

大法官會議 主 席 施啟揚
大法官 翁岳生 劉鐵錚 吳 庚 王和雄
王澤鑑 林永謀 林國賢 施文森
城仲模 孫森炎 曾華松 董翔飛
楊慧英 戴東雄 蘇俊雄

不同意見書 大法官 蘇俊雄

國家應改善農民之生活，增進其生產技能，制定保護農民之法律，為憲法第一百五十三條所明定之基本國策。依農會法設立之農會，乃具有推廣農業、輔導農民等法定公共任務。惟農會組織及其與會員之關係，尚與一般公法上之法人不同；農民個人參加產業團體，應受憲法第十四條結社自由之保障。故法律對於會員資格之限制，須符合憲法對於結社自由的保障意旨以及憲法第二十三條所揭示之必要性原則。

農會法第十八條第四款規定：「農會會員住址遷離原農會組織區域者為出會。」多數通過之解釋文認為，農會既以其組織區域內之農民為服務對象，其會員資格之認定應以「居住農會組織區域內」及「實際從事農業」為要件，是以上開出會原因之規定，係屬法律效果之當然規定，且與憲法第七條及第十條尚無牴觸。此項合憲判斷原則上固可贊同，但該款有關「住址遷離農會組織區域」的要件，應有作限定解釋（或合憲性解釋"verfassungskonforme Auslegung"）之必要。

蓋若單以「戶籍之遷離」，即一律強制出會，而未考量農民是否主觀上仍有保留永久居住之意願，以及客觀上仍繼續在原組織區域內從事實際農作之事實，應即與上揭憲法意旨相違。為釐清強制出會規定的必要限制範圍，排除對農民參加農會的不必要限制，爰提出部分不同意見書，敘述理由如下：

- 一、農會基於其地域性組織之特性，而以「於區域內居住」及「實際從事農業」為認定其會員資格之要件，固屬事物本質之理。然農民之參加農會組織，屬於憲法保障之自由與權利；故其入會與出會要件之規定與解釋，應尊重農民之主觀意思，並以其客觀上是否於區域內實際營運農業生活，做為核心內容。就入會資格之限制而言，係由農民自願申請參加，自無問題；但就上開出會之規定而言，如會員並非以廢棄久居脫離實際農業活動之意思而遷離戶籍，則單以戶籍之遷出即令強制出會，即可能與上述自由意思之尊重原則有違，牴觸憲法保障結社自由之意旨。

此項違憲疑義之關鍵，乃在於該款所謂「住址遷離」，概念解釋上容有「住所變更」或「戶籍變更」等不同的界定；而後者在判斷上，並不要求具體考量實際情事與當事人真意，以致可能造成對農會會員資格保持上不必要的限制。至若採取如民法上有關「住所變更」的法理來解釋本款「住址遷離」之要件，則戶籍之登記固可為判斷上的參考，但仍應依一定事實（例如居住情形、家屬概況及是否仍在當地工作等）及當事人之意思，具體認定之。此項解釋方法，毋寧方得使本款規定合乎憲法保障結社自由之意旨。

申言之，人民辦理戶籍遷出之意思，在民法上既不等於變更住所之意思，在此際自亦不足以做為判斷當事人有無脫離其原農事區域意思之標準。從憲法保障農民參加農會之結社自由的意旨而觀，所謂「住址遷離」此項構成要件之解釋，乃不能僅以戶籍變更之事實，而仍必須有實際之表徵，足認其有脫離農會服務區域之意思方可，才不致與上開自由意志之尊重原則相違。

- 二、復就居住遷徙自由之保障而言，多數通過之解釋理由，以辦理戶籍遷徙登記，係出於當事人之自願為由，認為農會法第十八條第

四款以住址之遷出為出會原因之規定，應無違反憲法第十條人民有居住遷徙自由之保障意旨。按人民辦理戶籍遷徙登記，固係人民自主權利之行使，但本案判斷之重點，應係農會法第十八條第四款之規定，有無對上項權利之行使，造成不必要的限制。就此而言，若將「住址遷離」解釋為「戶籍遷離」為已足，使農民之遷移戶籍逕生強制出會之法律效果，則無疑會造成農民心理上的壓力，妨礙其基於其他考量（如子女教育、農閒時與區域外之子女同居或扶養目的等等）而辦理戶籍變更登記之自由。此種因不當法律解釋所引生的內心壓力與負擔，對農民遷徙「戶籍」之自由，無疑會產生抑制之作用；法理上若無理由可期待農民須承擔此種心理壓力，則此際農會法該條規定，應已構成對農民遷徙自由不必要的限制。相對地若將該規定「住址遷離」之要件，做較嚴格的限定，則應足以避免此項當事人所指摘之違憲爭議。

多數通過之解釋文及解釋理由，未對系爭法律進行法律解釋之推敲，即認定該款規定之合憲性，其推論實有待商榷。

- 三、聲請人聲請解釋所據之判決中，用以判斷農會法第十八條第四款農會會員遷離住址之要件，所援用之內政部七十一年八月二十六日台內社字第一〇六七二五號相關函釋，謂「住址」應以戶籍為準之部分，與上開意旨不符。聲請人雖未具體就該號函釋之違憲疑義聲請解釋，但為求本號解釋相關法令在憲法秩序上之整體性與一貫性，其不符合憲解釋之原則，應併予指明。
- 四、又上述不當之解釋方法，對國家輔導農業及保護農民福利之任務，更產生適得其反的效應；此除可能過度限制農民參加農會之自由外，且使得戶籍遷離但仍實際在原區域內從事農業工作者，因強制出會之結果，而不能享有農會對於會員各種農業技術改良、生產資訊、計劃生產等等輔導、保護之服務。且其被扭曲擴充援用之結果，亦嚴重影響農民健康保險之權益；多數通過之解釋文對此亦有所指摘。

農會法規定農會會員應參加農民健康保險為被保險人，並以其所屬基層農會為投保單位。若依上開以戶籍之遷離即為出會的解釋結果，具有實際農民身分的當事人將因未於新戶籍區域內重

新投保，或因其農事場所實際仍保留在原址（此即實務上越區農作之問題），致在新戶籍區域內因無實際農作條件而不再被認定其參加農會會員之資格，以致無法辦理重新投保，而毫無機會享有農民健康保險制度之實惠。多數通過之解釋文，亦顧及此項缺失，而於文後諭促主管機關發布之有關法令應予改進。惟關鍵所在，就同樣保護農民之法規，不論是農會法或農民健康保險條例之規定，在概念上應力求一致，不要有「雙重標準」存在，方為正辦。

綜合所析，基於「法律解釋應使其不逾越憲法範圍，方為正鵠」之法理（參照瑞士聯邦法院一九八〇年判決 BGE 34 I, 528），農會法第十八條第四款規定，與憲法上開意旨雖尚無抵觸，惟若如確定判決所援用之內政部七十一年八月二十六日台內社字第一〇六七二五號相關函釋，謂住址應以戶籍為準，則已超越合憲解釋之範圍，而應予限定。除此見解未獲多數通過之解釋文採納，應於不同意見書辯明之外；對於農民健康保險條例相關規定多數通過之解釋文所提示之「農會會員遷出原農會組織區域，『如仍從事農業工作時』，其於農民健康保險條例下所得享有之權益應不受影響」的釋憲見解，本人認為亦有不足之處。蓋未對上開合憲解釋範圍為界定，就上述「仍實際從事農業工作」，但因戶籍之遷出被認定強制出會者，在尚無或無法辦理續保之情況下所產生之盲點，應如何解決，仍係多數通過之解釋理由所遺之漏洞。且對主管機關據以發布命令之法規，概念解釋之合憲範圍若不加以界定，其被扭曲適用之結果，反而形成「惡法」，有違憲法保護農民、輔導農業之基本國策；且主管機關如固本「惡法亦法」之陋規，則大法官縱有關心農民健康權益保障之美意，亦無實惠可言。爰提不同意見如上。

抄曾〇邦聲請書

- 一、聲請人：曾〇邦
- 二、受理機關：司法院大法官會議

- 三、聲請解釋憲法之目的：農民健康保險條例公布後，農會法第十八條第四款有牴觸憲法第七條及第十條之疑義，請求解釋。
- 四、事實：曾 0 邦世代務農，為彰化縣埤頭農會會員，一生不離農、離地，於 77.10.25 參加農保，曾兩次戶籍短暫遷移。一、78.7.15 遷出，77.10.4 遷回。二、79.2.19 遷出，79.3.22 遷回。戶籍遷移時，埤頭農會誤解法令認為，農會法第十八條第四款規定：「住址遷離原農會組織區域者為出會」所指之「住址」是民法第二十條意定住所：「依一定事實，足認以久住之意思，住於一定之地域者，即為設定其住所於該地」。既然曾君只是將戶籍遷出，農地、農舍、工作、居住及納稅完全在埤頭農會組織區域內。因此該保有會員及農保資格。曾君不幸於 79.6.15 檢查確定肝癌，用農保開刀前後住院十餘次。直至 81.8.6 同案情會員李 0 伴死亡，勞保局因其戶籍曾遷出，遷回時未依農會法第十二條重新入會，拒給死亡補助。此時農會才知道戶籍遷出為出會，遷回如無辦入會手續，農保永遠無效，因此全面清查，並於 81.9.29 為曾 0 邦重新入會，81.10.1 申報加保。事後被勞保局發現，該局以（八二）勞農字第四 0 六 0 七號文取消曾君農保資格由 78.7.16 起至 81.10.1 止共中斷三年多。又以（八二）勞醫字第一 0 三七七一號文追回中斷農保時所有醫療費。雖 81.10.1 重新加保生效，但肝癌發生於農保中斷期，變成帶病投保。只准繳費、不准醫療。曾君不服，一、向內政部農保監理會申請審議，二、向內政部訴願，三、行政院再訴願，四、行政法院訴訟（詳見附件證據），均被駁回。而行政法院認為曾君遷往西螺，如仍具備自耕農身份，仍可參加西螺農會辦理投保農民健康保險，認為農會法第十八條第四款並無牴觸憲法第七條及第十條。可見該院不清楚農會法第十二條入會規定及社會變遷下之農業工作。理由如下述：
- 五、理由：農業工作隨工業時代變遷，已非早期農業社會。最常見是老農夫住農村務農，子女住都市。為解決人力問題，長期作物如水稻、甘蔗、果樹、竹筍 等最受歡迎，因每年至少有長達三 - 五個月農閒時期，趁著農閒遷往都市和子女居住，最多每月到農田看一次。此時完全不影響農作物正常生長及生產。採收期將

至又遷回開始農忙。如遷往都市時期想依農會法第十二條規定，加入都市農會參加農保，一來在都市農會組織區域內無農地，二來實際農業工作在故鄉農村，根本不可能。不幸的是老農夫住都市水土不服易病，發病時立刻去向原農會申請門診或住院單，農會必因老農戶籍遷出失去資格不給。此時老農又立刻將戶籍遷回原農會重新入會並加保。而農民健康保險條例第十六條規定：「被保險人或其受益人，於保險效力開始後、停止前，發生保險事故者，得依本條例規定請領保險給付。」老農於復保前發生疾病，雖復保生效也不給付，此時終身只准繳費，不准醫療。此事件已成為社會重大問題，因而有一、南投埔里鎮農會保險部主任洪○男不滿農保業務自殺。二、各級法院忙於農保訟案。三、由雲縣農會串連全國各農會預定於 82.6.1 起拒辦農保業務（以上見附件剪報）。不得不 82.5.12 內政部、農會、勞保局代表會議，作出牴觸農會法第十二條之行政命令即：「被保險人戶籍遷出再遷回，只要仍實際從事農業工作，不需重辦加保」（見剪報）。但對於 82.5.20 前發生之案件於事無補。同時也修改農保條例，以取消遷戶籍及帶病投保之限制。目前草案還在立院排隊。

綜上而論：憲法第十條規定：「人民有居住及遷徙之自由」。然而農會法第十八條第四款等於嚴禁老農在不影響農業工作及生產下，趁著農閒遷往都市與子女共享天倫之樂。憲法第七條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等」。各行各業之各種保險，絕不會因遷戶籍而喪失保險資格。而依附於農會法之農保條例，卻明文規定農民戶籍只要遷出農會組織區域就喪失農保資格，明顯是歧視弱勢的農民。因此農會法第十八條第四款顯然牴觸憲法，應不適用於 78.6.23 起公布之農民健康保險條例。

六、內附證件及證據：

附件一：八二勞農字第四〇六〇七號文

附件二：八二勞醫字第一〇三七七一號文

附件三：（八二）農監審字第一一二四號審定書

附件四：台（八二）內訴字第八二〇四二九九號訴願決定書

附件五：台八十三訴字第0六二五九號再訴願決定書

附件六：行政法院八十三年度判字第九九九號判決書

附件七：有關本案剪報

附件八：委任書

謹 致

司法院大法官會議

聲 請 人 曾 0 邦

聲請代理人 江 0 邨

中 華 民 國 八 十 三 年 六 月 十 一 日

附件六：

行政法院判決

八十三年度判字第九九九號

原 告 曾 0 邦 （住略）

訴訟代理人 江 0 邨 （住略）

被 告 臺閩地區勞工保險局

上當事人間因農保事件，原告不服行政院中華民國八十三年二月二十一日台八十三訴字第0六二五九號再訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

事 實

緣彰化縣埤頭鄉農會於民國七十七年十月二十五日申報原告為會員參加農保，嗣原告於七十八年七月十五日戶籍遷至雲林縣西螺鎮，七十八年十月四日遷回，再於七十九年二月十九日戶籍遷至雲林縣西螺鎮，七十九年三月二十二日遷回彰化縣埤頭鄉，彰化縣埤頭鄉乃於八十一年十月一日重新申報加保，案經被告查明上開事實後，認原告於七十八年七月十五日遷出農會組織區域，自應喪失被保險人資格，乃以八十二．三．一勞農字第四0六0七號函知該農會並副知原告，自七十八年七月十六日起取消其被保險人資格，另其於八十一年十月一日加保部分已受理在案。至原告住院診療費用，俟查定後另行核定。

原告不服，申請爭議審議，要求恢復七十八年七月十六日起至八十一年十月一日止之被保險人資格。案經審議駁回，乃提起訴願、再訴願，均遭決定駁回，遂提起行政訴訟。茲摘敘兩造訴辯意旨如次：原告起訴意旨略謂：（一）就法令處分違法方面：農會法第十八條第四款：「住址遷離原農會組織區域為出會」所指之「住址」就民法第二十條意定住所：「依一定事實，足認以久住之意思，住於一定之地域者，即為設定其住所於該地。」故農會法所稱之「住址」應為實際住所，而非「戶籍」。勞保局既曾派員訪查，便應就事實認定，原告未離農離地，實居於該農會組織區域內，「住址」未遷離，然而內政部 71.8.26 台內社字第一 0 六七二五號函釋，認為「住址」應以戶籍登記為準，顯然牴觸民法第二十條規定，且依憲法第十條規定：「人民有居住及遷徙之自由」。憲法第七條亦規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等」，為何各行各業之會員及被保險人身份，不因遷戶籍而喪失其會員或被保險人資格。只有農民會因遷戶籍喪失其被保險人資格。就中央法規標準法第十一條：「法律不得牴觸憲法，命令不得牴觸憲法或法律。」農會法第十八條第四款所稱之「住址」，如依內政部 71.8.26 台內社字第一 0 六七二五號函釋，認為「住址」就以戶籍登記為準。那麼該條法律已經牴觸憲法第七條及第十條，應屬無效。為何勞保局及其上級機關不曾依司法院大法官會議法第四條聲請解釋憲法。（二）就責任歸屬違法處分方面：農保作業精深難懂，農會農保承辦員未受訓練且案發前亦無任何法令宣導。從事農業工作農民認定標準及資格審查辦法第九條：「農會至少每半年應派員前往所在地戶政事務所查對被保險人有無死亡或戶籍遷出」，農會沒查，勞保局也不督導，原告不曾中斷繳費，且遷回時，完全服從代表勞保局的農會辦理恢復會籍手續，至於復保手續錯誤，錯不在原告，勞保局該為他的下層機關負責。被告為彌補農保虧損，故意曲解法令，安排陷阱使原告權益受損，今舉上諸理由，望明鑒事因，撤廢原處分，以維原告人民權益等語。

被告答辯意旨略謂：（一）農會法第十八條第四款規定：「農會會員住址遷離原農會組織區域者為出會。」另據內政部七十一年八月二十

六日台內社字第一〇六七二五號函示：「按農會會員資格，以其居住於農會組織區域內為要件之一，其住址遷離原農會組織區域內者即為出會，農會法第十二條、第十八條第四款定有明文。是農會會員之出會，自應以其戶籍上登記之遷離原農會組織區域之日為準。至農會理事會之審定僅為事實之確認而已。農會會員一旦出會，即喪失會員資格，縱令於理事會審定其出會之前已遷回，不能恢復其會員資格。」另被告係依據投保單位所送加、退保表作書面審核，惟事後發生保險事故，經被告依農民健康保險條例第二十一條規定調查其資格有不合上開投保要件者，則依農民健康保險條例第十九條規定取消該被保險人資格，有領取保險給付者，並依法追還。（二）查彰化縣埤頭鄉農會於七十七年十月二十五日申報原告參加農保，惟查其戶籍已於七十八年七月十五日遷出該農會組織區域，依上開規定，其農會會員資格於戶籍遷出農會組織區域時即已喪失。被告乃於八十二年三月一日以勞農字第四〇六〇七號函核定自七十八年七月十六日起取消其農保被保險人資格，另該會於八十一年十月一日重新為其申報加保部分被告已受理在案。原告不服被告核定向農民健康保險監理委員會申請爭議審議，經審定駁回，復向內政部、行政院提起訴願及再訴願，亦均經駁回在案，具見被告核定並無不當。敬請駁回原告之訴等語。

理 由

按「農會會員住址遷離原農會組織區域者為出會」，為行為時農會法第十八條第四款所規定。又「農會會員之出會，應以其戶籍上登記之遷離原農會組織區域之日為準，至農會理事會之審定僅為事實之確認而已。農會會員一旦出會，即喪失會員資格，縱令於理事會審定其出會前已遷回，不能恢復其會員資格」，復經內政部七十一年八月二十六日台內社字第一〇六七二五號函釋有案。本件原告於民國七十七年十月二十五日經彰化縣埤頭鄉農會申報為該農會會員向被告投保農民健康保險，旋於七十八年七月十五日將戶籍遷至雲林縣西螺鎮，七十八年十月四日遷回，又於七十九年二月十九日遷至雲林縣西螺鎮，同年三月二十二日再遷回彰化縣埤頭鄉，有彰化縣埤頭鄉戶政事務所核發之戶籍謄本附卷可稽，並為原告所不爭執，依首開規定，其住址於七十八年七月十五日遷離該農會組織區域，原告農會會員之資格即已

喪失，被告因而核定原告自七十八年七月十六日取消其投保資格，並無違誤。按住址之變更、遷徙登記，係屬戶籍管理之事項，與民法第二十條所定生活之本據之住所意義未盡相同，農會法第十八條第四款所定農會會員出會之原因，為住址之遷離，並不以有廢除住所之意思為要件，原告訴稱：農會法第十八條第四款所稱之「住址」應為「實際住所」而非「戶籍上登記」之住所，否則有違憲法第十條規定無效，又農會法規定遷離原農會組織區域為出會，喪失投保農保資格，亦違反憲法第七條規定，應認為無效，且本件未辦復保，係代表被告之農會之錯誤，不在原告，應由被告為其下層機關之農會負責云云，然按：依戶籍法第二十八條、第三十八條、第四十條規定，辦理戶籍遷徙登記，應由申請人提出經簽名蓋章之登記申請書向當事人所在地之戶政事務所為之。原告既係自願填寫登記申請書辦妥戶籍遷徙登記，足證其有將「住址」遷離原農會區域之意思，且此遷離住址之行為，完全係基於原告之自由意思所為，自無違反憲法第十條之餘地。又原告遷出雲林縣西螺鎮，如仍具備自耕農身分，仍可參加雲林縣西螺鎮農會辦理投保農民健康保險，亦無違反憲法第七條規定之可言。原告依據上述理由主張原處分違法之訴稱，均不足採信。復按：依農會法第二條、第十二條規定，農會係由農會組織區域內之會員所組織之法人，乃代表會員即原告等辦理投保農民保險等有關會員農民利益之獨立法人，並非被告之下層機關，農會代會員辦理投保業務，若有過失致會員受有損害，依原告在一再訴願書所附證八之證物所示，乃原告能否向農會提起民事訴訟請求損害賠償之問題，被告對之並無責任，原告張冠李戴，將農會之過失責任指定應由被告負責之訴稱，亦無足取，從而，原告所訴各節，皆不足採。一再訴願決定，遞予維持原處分，均無不合。原告起訴意旨，難認為有理由，應予駁回。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。

中華民國八十三年五月十日
(本聲請書其餘附件略)