

## 釋字第六四三號解釋協同意見書

林子儀大法官

彭鳳至大法官

本號解釋多數意見認為系爭工商業團體會務工作人員管理辦法（以下簡稱系爭管理辦法）第四十五條第二項規定（以下簡稱系爭規定），尚未逾越商業團體法第七十二條之授權範圍，對人民財產權及契約自由之限制亦未過當，與憲法第二十三條規定之意旨尚無牴觸。多數意見認系爭規定係限制聲請人 中華民國銀行商業同業公會全國聯合會 之財產權及契約自由，且認系爭規定屬準則性規定，並基於保障商業團體會務工作人員退休給養之目的，而認系爭規定對商業團體財產權及契約自由之限制，尚未逾必要之程度，固非無見；惟本席等認為審理系爭規定是否合憲，實涉及對憲法第十四條保障人民之結社自由權之限制；且從人民結社自由之觀點切入，方能從商業團體法及系爭管理辦法之立法時代背景與立法目的，掌握系爭規定之真正涵義，而對其是否合憲之審查，隨民主轉型之時代變遷，就政府對商業團體管理之正當性及必要性，提出合理的憲法解釋。然多數意見未能堅守憲法保障人民結社自由之意旨，審查系爭規定之合憲性，令人扼腕，爰提出協同意見書。

按憲法第十四條保障人民結社自由，乃在使人民利用結社之形式以形成共同意志，追求共同理念，進而實現共同目標，為人民應享之基本權利。結社自由不僅保障人民得自由選定結社目的以集結成社、參與或不參與結社團體之組成與相關事務，並保障由個別人民集合而成之結社團體就其本身之形成、存續、命名及與結社相關活動之推展免於受不法之限制（本院釋字第四七九號解釋參照）。

憲法所以保障人民結社自由，主要即在保障人民得自由組織或加入具有共同理念之不同團體，以擴展人我互動，參與各類關於文化、教育、政治、經濟、宗教、職業、慈善或娛樂 等等各類社會活動，藉以表現自我，提昇自我與實現自我；而社會整體亦因不同結社團體之存在，得發展出豐富多元之社會生活，並自發性形成長期穩定之社會秩序，使部分國家功能或責任因此獲得分擔。同時，民主憲政社會因有多元結社團體之存在，增進人民參與民主政治及形成公共決策之機會，而有助於民主理念的實踐。故結社基本權不僅包含一項防衛權，同時亦可建構一項民主及法治國秩序的組織原則，以產生長期穩定之團體秩序，並避免國家以主流社會之價值體系型塑與組織團體，乃維持民主憲政秩序不可或缺之制度性基本權。國家對人民之結社自由固非不得以法律或以法律明確授權主管機關以命令予以限制，惟其限制是否合憲，應視所欲限制之結社團體之類型，而採取不同審查標準予以審查。

本案系爭管理辦法第四十五條第一、二項規定：「會務工作人員之退休，應依左列規定辦理，並給與一次退休金：一、年滿六十五歲者，限齡退休。二、服務團體滿二十五年，或年滿六十歲且服務團體滿十五年者，得申請退休。」「前項退休金，應視團體財力，按服務年資，每滿一年發給二個月薪給之一次退休金，未滿一年部分按比例計算之；發給金額最高以不超過六十個月之薪給總額並以申領一次為限。」就商業團體會務工作人員退休金之給付詳予規定。

如僅從該規定之目的在保障商業團體會務工作人員退休後之生計安養而言，符合憲法第一五三條保護勞工之意旨，應屬合憲，固無疑問；惟如從系爭管理辦法之內容，整體觀之，可知包括商業團體會務人員之編制、聘僱、待遇、服務、考勤、資遣、退職、

退休及撫恤等事項，該辦法均詳細規定之（系爭管理辦法第四條參照），是其目的自非僅在保障會務工作人員退休安養，而係就商業團體會務工作人員之管理為全面性之介入，則商業團體幾無自主管理其會務工作人員之餘地，對商業團體之結社自由已為相當嚴重之限制，主管機關自應有法律之明確授權始得訂定該管理辦法。

或有謂本案所涉之商業團體屬公法人，而無主張結社自由之餘地。然商業團體性質上是否屬公法人，向有爭議。<sup>1</sup> 且依商業團體法之規定，其組織之目的與所擔負之任務，並非必須以公法人之組織方能達成；該法亦未賦予商業團體對其會員得有懲戒或准駁控管會員營業資格之實質管理權限。則依據該法規定，商業團體僅為協調同業關係、增進共同利益之互助性質組織，並未分擔國家管理公、民營公司行號等商業之權能，<sup>2</sup> 是屬性上應屬私法人。準此，本案所涉之商業團體即得主張其受憲法結社自由之保障。<sup>3</sup>

而誠如多數意見所言，該系爭管理辦法係商業團體之中央主管機關內政部於中華民國六十三年四月二十五日發布，並於六十九年六月四日修正（其中並已有會務工作人員退休金給付標準之系爭規定），當時商業團體法並無授權主管機關訂定管理辦法之規定。而於其時內政部以職權命令對商業團體會務工作人員之管

---

<sup>1</sup> 例如國內學者就依法成立並取得法人資格之職業公會係私法人或公法人性質，即有不同主張。認其為私法人者，如吳庚，行政法之理論與實用，頁 173-174；姚瑞光，論法人，法令月刊第 44 卷第 3 期，頁 2；施啟揚，民法總則，頁 119；陳敏，行政法總論，頁 957-959。而主張為公法人者，如廖義男，國家賠償法，頁 119；陳新民，行政法學總論，頁 145 以下；李建良等，行政法入門，頁 231（陳愛娥執筆）。

<sup>2</sup> 雖商業團體法第五十一條第一項第五款規定，特定地區輸出業同業公會得接受商品檢驗主管機關之委託，實施檢驗；亦係屬私法人受委託行使公權力。故如政府藉由中介團體完成特定公法上任務，並無必要須以公法組織型態為之始可。

<sup>3</sup> 至商業團體法第十二條雖有強制入會之規定，並不能因此而推論所加入之商業團體即

理，作如此全面性之介入，實係因戒嚴威權體制時期，人民結社自由受到嚴重侵害所致。

依多數意見主張，認七十一年十二月十五日修正公布之商業團體法第七十二條「商業團體會務工作人員之管理及財務之處理，其辦法由中央主管機關定之」之規定，得以補正系爭管理辦法有關商業團體之部分欠缺法律明確授權依據之不足，已屬牽強。<sup>4</sup> 況依該條之授權，中央主管機關據以訂定之系爭管理辦法之內容，是否逾越該條規定之授權範圍，仍應就商業團體法第七十二條之立法目的及其與商業團體法整體規定之關聯意義作綜合判斷。此外，如系爭管理辦法之內容並未逾越該條授權範圍，但因其規範內容涉及對商業團體結社自由之限制，故除系爭管理辦法之具體規定應符合比例原則外，授權之商業團體法第七十二條所規定之授權範圍，亦應符合比例原則，否則即有違憲法保障人民結社自由之意旨。

依多數意見之解釋，商業團體法於七十一年修正時，立法機關為使商業團體會務工作人員退休權益能獲得保障，以提昇會務工作人員之素質及服務效能，並考量內政部上開會務工作人員退休金給付標準之規定尚無法源依據，為使其取得授權之法源依據，乃決議增訂第七十二條之規定。故依此立法意旨，該條授權中央主管訂定之會務工作人員管理辦法，其內容除有關會務工作人員退休權益保障外，同時並包括提昇會務工作人員之素質及服務效能之管理。

---

屬公法人；反而應就該規定限制人民消極不參與結社之自由，是否合憲，而予審查檢討。

<sup>4</sup> 依該系爭管理辦法第二條規定，該辦法除適用於商業團體外，尚適用於工業團體及礦業團體。惟本解釋僅就商業團體部分之管理規定，以商業團體法第七十二條規定為其授權規定，而認符合法律明確授權之要求。至該管理辦法有關工業團體或礦業團體之管理規定部分，是否有法律明確授權，則未予審究。亦可見多數意見為儘量維持系爭規定之合憲性，所作之努力。

惟除保障會務工作人員之退休權益外，政府何以有提昇會務工作人員之素質及服務效能之管理必要？此即涉及政府為何有強制公司行號等商業組織並加入商業團體之必要？依目前商業團體法之規定，商業團體僅具同業間協調、互助之功能，並未分擔國家管理公、民營公司行號等商業之權能，已如上述，對此類團體，政府並無立法規範其組織運作，並強制所有公司行號，均須加入特定商業團體之必要性，而應由各公司行號自由選擇及組織其有共同利益、共同目標之團體；各該團體之組織與工作人員素質、服務效能等，應交由團體內部自主決定，政府亦無介入之必要。

系爭管理辦法內容包括商業團體會務人員之編制、聘僱、待遇、服務、考勤、資遣、退職、退休及撫恤等事項，與上開立法意旨之達成，尚有合理之關聯；但對所有商業團體會務人員之編制、聘僱、待遇、服務、考勤等事項，一律作如此鉅細靡遺之規定，而未予商業團體視其規模、財力及特性而為自主管理之適度空間，對商業團體結社自由之限制，應屬過當，而與比例原則有所不符。

是主管機關因應本解釋多數意見，於檢討有關管理商業團體之相關規定時，應摒除以往威權體制時期，漠視人民結社自由之思維，而應基於保障人民結社自由，促進民主憲政秩序穩定發展之憲法意旨，重新檢討商業團體法及其相關規定之必要性。如政府就特殊類型或性質之商業，因管理之必要，有特別需要設置商業公會者，自可就該商業制定管理法，詳為規定，惟其規定仍須符合憲法，自不待言。