

公法上社團法人

林騰鶴*

目 次

壹、前言	伍、公法上社團法人之種類
貳、公法上社團法人之概念	陸、公法上社團法人之任務
參、公法上社團法人之特徵	柒、公法上社團法人之監督
肆、公法上社團法人之地位	捌、結語

中文關鍵字：公法上社團法人，公法人，自治權，政黨，公權力，合法性監督，合目的性監督，間接行政

Key Words：corporation aggregate on public law, public corporation, autonomy, political party, public authority, the legal supervision, the supervision corresponding to the purpose, indirect administration

中文摘要

本文自國內社會普遍存在的公法上社團法人實然面出發，引伸出國內相關法制的不足及不完善。本文認為，欲建構一完整的管理制度，首先必須釐清公法上社團法人的概念，進而認為公法上社團法人之特徵必須具有自治性、分擔一部份國家權力。

其次，公法上社團法人具有間接國家行政機關的地位，至於是否具有司法權限，卻因為我國實務上將律師懲戒程序及會計師

* 東海大學法律學系教授。

懲戒程序予以區隔而有不同。另外，就學理上對於公法上社團法人的類型區分來看，本文認為就法律層面來看，政黨也涉及重要的公權力行使，因此仍屬於公法上社團法人，並應予以法制化的規範。又公法上社團法人應依法定任務行事，且因行使公權力，故需受到國家的監督。

本文強調，公法上社團法人在社會上具有重要地位，然因為法制面不足、政治力介入等因素，導致弊端叢生，實有予以深入瞭解之必要。

Abstract

This text ascends the corporation aggregates on public laws from the existence and exposes the shortage of the related legal institution in Taiwan. The text considers if we want to establish a successful regulatory regime, the definition of corporation aggregates on public laws must be clarified first, then emphasizes their characteristics of autonomy and the right to share the forces of state.

The corporation aggregates on public laws have played an indirect role of national administration. And the difference of judicial authority are derived from the separated procedures while disciplining lawyers and accountants. Besides, the political parties are typical roles of the corporation aggregates on public laws, they also involve in exercising the important public authority, therefore, their legalization is necessary. The corporation aggregates on public laws should settle the mission behavior by law. Because they exercise the public authority, they are asked to be supervised by the state.

The text emphasizes that the corporation aggregates on public laws have great effects in the society, however, the insufficiency of the legal institution and the involvement of political power cause lots of irregularities. We surely need to go deeper into the issue and try to find its resolve.

壹、前言

台灣省農會總幹事黃錫星被檢舉在民國九十年三、四月間省農會選舉時，涉及交付面額六千萬元本票，使人教唆理監事綁樁，進而獲得遴聘乙事，經台中地檢署查扣相關證物認有重大違反農會法情事，向台中地方法院聲請收押獲准¹。又台灣電力工會於民國九十二年三月二十五日召開會員代表大會時，也因台灣電力公司每年發包高達上億元工程維修費與民營化釋股產生的龐大商機，導致黑道介入改選事宜²，被媒體指述選舉「固票過程，比高市議長賄選案精彩」³。類似的是，全國總工會於民國九十二年四月十七日改選時亦發生肢體衝突事件，突顯了工會法及工會組織運作不合時宜之情況⁴。

另外，由一百四十多個產業公會組成，有十萬個會員廠商，與全國商業總會、工會協會並稱為國內三大工商團體的全國工業

¹ 參閱聯合報，民國 92 年 4 月 15 日，A4 版，記者白錫鑑台中報導；中國時報，民國 92 年 4 月 16 日，8 版，記者盧金足報導。

² 參閱聯合報，民國 92 年 3 月 24 日，A13 版，聯合報記者台北報導。

³ 同上註。

⁴ 中國時報，民國 92 年 4 月 18 日，記者高有智、廖瑞宜專題報導，第 5 版。

總會，最近改組理監事會時亦曾傳出風風雨雨，引起輿論重現⁵。

上述被學者稱為「有限人格的公法人」⁶的農會、工會、工業總會與「有時近似無限人格公法人」的國家⁷，雖有不同，但在現代公共生活領域上，卻扮演著非常重要角色與任務。民國七十四年召開的行政院經濟革新委員會雖也曾通過「健全工商團體組織功能與運作方案」⁸，希望健全工商產業自治機關，充分發揮其自治機能，使政府機關在工商產業管理上，得以提高效率及品質。但此一改革方案至今一直未能落實。行政法學者雖也曾注意到此一問題，並為文呼籲⁹，但並未受到學界重視。國家賠償法、行政程序法及地方制度法公佈施行後，國家已非唯一的行政主體¹⁰，因此，對於擁有自治權能，擔負國家間接行政的公法上社團法人之認識瞭解與深入研究實為開展行政法學、推動社會分權自治¹¹的重要步伐。

貳、公法上社團法人之概念

公法上社團法人在我國為數甚多，但其概念範圍大小，學者意見不一。有採狹義見解者，如大法官吳庚、李惠宗教授、蔡震

⁵ 聯合報，民國 92 年 4 月 12 日社論，A2 版。

⁶ 城仲樸，工業團體之法律地位，中華民國全國工業編印，七十二年度工業團體理事長座談會，總幹事工作研討會實錄，頁 16。

⁷ 同上註。

⁸ 參閱，行政院經濟革新委員會報告書，第一冊綜合報告，民國 72 年 11 月，頁 380-393。

⁹ 城仲樸，上揭書文，頁 13-21。

¹⁰ 學者謂：「過去行政的主體，沒有疑問地被認為只有國家，可見今天的行政主體除了國家以外，還包括公共團體」；同上註，頁 13。

¹¹ 黃錦堂，〈行政組織法之基本問題〉，刊於翁岳生主編，行政法，2000 年 3 月上冊，頁 292-305。

榮教授等認為公法上社團法人，除地域屬性之直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）等之外，只有農田水利會才是¹²。採廣義見解者，如黃錦堂教授即對農會、農田水利會、漁會、律師公會等身分性團體加以研究，認為該些團體，近似公法上之社團法人¹³。又如陳新民教授，廖義男教授認為，依現時工業團體法所成立之工業同業公會，工業會，全國各業工會同業聯合會以及依商業團體法所成立之商業同業公會、商業同業公會聯合會、商業會、輸出業同業公會及聯合會等，均是公法上社團法人¹⁴。

關於公法上社團法人的概念，學者曾將之定義為「在國家的監督之下，國家賦予其存立之目的，承認他是公的行政主體，給予相當的公權力，使之具有相當獨立自主的法人民格的公法上的團體。」¹⁵依此，公法上社團法人「具有法人民格及間接的國家行政的性格，所以其與行政機關不同¹⁶」。又公法上社團法人「因是由國家賦予存立之目的，並且是行政主體也是與行政機關並列的團體，所以其與私的團體不同」¹⁷。

公法上社團法人，又有稱為公法團體者¹⁸。「係依據公法所設

¹² 吳庚，行政法之理論與實用，增訂五版，頁 161；李惠宗，行政法要義，五南圖書出版公司，2000 年 10 月二版，頁 74；蔡震榮，〈公法人概念的探討〉，刊於當代公法理論，月旦出版公司，1993 年 5 月，頁 253 以下。

¹³ 黃錦堂，〈行政組織法之基本問題〉，刊於翁岳生主編，行政法，2000 年 3 月二版，上冊，頁 248；253-255；296-305。

¹⁴ 陳新民，行政法學總論，自刊本，民國 89 年 8 月修訂七版，頁 144-146；廖義男，國家賠償法，自刊本，民國 82 年 7 月增訂版，頁 119-120。

¹⁵ 城仲模，上揭文，頁 14；Ernst Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Band I, Allgemeiner Teil, C.H.Beck, München 1973, S.491。

¹⁶ 同上註。另參閱，李建良，〈論公法人在行政組織建制上的地位與功能—以德國公法人概念與法制為借鏡〉，月旦法學雜誌，第 84 期，2002 年 5 月，頁 50-51。

¹⁷ 同上註。

¹⁸ 陳新民，上揭書，頁 144；李震山，行政法導論，三民書局，民國 90 年修

立之人的組合體，……其除國家及地方自治團體屬區域團體外，尚有由特殊之職業、經濟、社會、文化或其他構成員所組成之身分團體，在國家監督下行使公權力，以從事公法上職務並享有權利能力之公法上組織體。」¹⁹

其實，公法上社團法人除有國家及地方自治團體之地域性社團法人與「有由特殊之職業、經濟、社會、文化或其他構成員所組成之身分團體」法人以外，尚有包括具有共同宗教信仰和政治理念者所組成之宗教團體²⁰和政黨²¹。

參、公法任社團法人之特徵

公法上社團法人之特徵，為有自治性，分擔一部分國家權力，並可做成行政處分、行政強制權（Sie sind Hoheitsgewalt ausgestattet, können also hoheitlich handeln und Zwang anwenden）

²²學者曾將其特徵加以歸納，主要的有²³：

一、公法上社團法人之設立、變更或廢棄，必須以法律或依法律之授權為之。對此，學者即以工業團體法為例，說明我國工業團體為公法上社團法人之種種特徵為²⁴：

訂四版，頁 100。

¹⁹ 李震山，同上註。

²⁰ 學者指出：「德國的天主教、基督教亦為公法社團，早經威瑪憲法第 137 條第 5 項及德國基本法第 140 條所明文保障」。參閱，陳新民，上揭書，頁 144 之註三。另參閱，黃錦堂，上揭文，頁 258-259。

²¹ 林騰鶴，行政法總論，三民書局，2002 年 10 月增訂二版，頁 244-245。

²² Walter Rudolf, in: Erichsen/Martens, Allg. VerwR, 10 Aufl, 1994, § 53 Rn.12；另參閱，李惠宗，上揭書，頁 74。

²³ 林騰鶴，上揭書，頁 243-244；陳敏，上揭書，頁 800-801；黃錦堂，上揭書文，頁 295-296；城仲樸，上揭文，頁 17-20。

²⁴ 引自城仲樸，上揭書文，頁 18。

- (一)許可工業團體組織的發起，籌備和成立，都是法律加以明定的；此可由工業團體法第十一條、第四十二條看出。
- (二)決定工業團體存立的目的，規定工業團體富有執行其目的之義務；此從工業團體法第四條規定之十六種任務可看出。
- (三)決定其任務範圍或限制某種行為，如工業團體法第六十五條明定：「工業團體非經會員大會通過並報經主管機關許可，不得向所屬會員勸募捐款」。
- (四)強制同業工廠加入團體。工業團體法第七條、第四十九條，尤其是第十三條清楚規定工業同會公會的加入是強制性的。同法第五十九條規定不依法加入之處罰，皆在強調其被強制性。
- (五)禁止任意退出團體，如工業團體法第十四條：「工廠非因廢棄、遷出公會組織區域或受永久停業處分，不得退會。」便明定僅有此三種情況才可以退會。
- (六)禁止工業團體構成分子任意解散，如工業團體法第四十條之規定是。
- (七)法律規定工業團體不能由一般私人意志來創設，這由工業團體法第十一條看出其成立須經過相當繁複的手續，而皆須有國家的參與。
- 二、公法上社團法人具有法人地位，得為權利義務之主體，並得提起訴訟或應訴。公法上社團法人依學者之看法，「在行政法上他當然是當事人」²⁵，故依行政訴訟法第二十二條之規定，有行政訴訟當事人能力，而依訴願法第十八條之規定，公法上社團法人也可以提起訴願。
- 三、公法上社團法人為行政組織之一種，享有法定之管轄、職掌、

²⁵ 同上註，頁 17。

權限。

公法上社團法人一旦設立，依學者看法，「便得享有該設立法律所授予之權利，主要包括組織權、立法權（所制訂者一般稱為章程）、個案執行權，並得要求會員必須強制入會、而且入會時必須繳交一定之會費，公法人並得對同業制訂職業倫理守則，此外並得就違規之成員進行懲處。」²⁶如就工業團體而言，學者謂：「工業團體為達成其目的，在一定的範圍內被授與國家的公權力，也就是公法上的權能，所以為了要繼續維持其存在或活動，應允許工業團體徵收會員的各種費用，這可從工業團體法第三十三、四十三、五十五條得到印證；比如有入會費、常年會費、事業費、委託收益等等的收入權限。而工業團體法第六十條規定如不按規章繳納會費，可能受到勸告、警告，甚至停權的處分，可見費用的繳納是義務而不是隨意的。」²⁷

四、公法上社團法人必須受到國家之監督，監督之範圍包括組織之規範、業務行為之合法性、會計、人事法規之遵守。公法上社團法人何以必須受到國家之監督？德國著名公法學者 Ernst Forsthoff 曾將之歸納為²⁸，(一)保障其成員免於受社團領導部門之侵害。(二)保護社團或社團之利益免於受社團領導部門有害行為之傷害。(三)保護法秩序免於受社團領導部門違法行為之侵害。(四)保護國家利益免於受社團領導部門有害行為之傷害。(五)保障在從事國家間接行政任務時得有合適的協力。

²⁶ 黃錦堂，上揭書文，頁 296。

²⁷ 城仲模，上揭書文，頁 19。

²⁸ Ernst Forsthoff, a.a.O., S.491；另參閱，城仲模，上揭書文，頁 19。

- 五、公法上社團法人係由任意或強制加入之成員所構成之「人之組合」(Personenverbände)，其重要決定應由成員全體，或由成員選出之代表機關為之。這些與公法財團或私法財團均有甚大區別²⁹。
- 六、公法上社團法人具有公權力，得行使公權力及強制手段執行其任務，或強制收費。例如依工業團體法第 33 條、43 條、55 條等規定，工業團體有收取入會費、常年會費、事業費、委任收益等權限。商業團體法第 33 條、43 條及 59 條亦有類似規定。
- 七、公法上社團法人之組織，有時循行政區域逐級而上。例如農會法第七條第一項規定，各級農會以行政區域為其組織區域。同法第八條又規定：「I 鄉、鎮（市）、區內具有農會會員資格滿五十人時，應發起組織基層農會。II 下級農會成立三個以上時，得組織上級農會。III 下級農會受上級農會之輔導；其辦法由中央主管機關定之。」漁會法第十一條亦有類似規定。
- 八、公法上社團法人常設有懲戒罰如告誡、罰鍰、取消會員代表資格、暫停被選舉權，宣告被懲戒人不再有資格得以繼續職業。例如工業團體法第六十條規定，工業團體對不照規定繳納會費者，有停權之處分權。又如漁會法第十八條規定，漁會會員有違反漁會法行為，或不遵守章程或代表大會決議，直接危害漁會情節重大者，應予除名。

²⁹ 其重大區別請參閱，陳新民，上揭書，頁 148-150。另參閱，黃錦堂，上揭書文，頁 294。

肆、公法上社團法人之地位

公法上社團法人為公法上所規定之組織，其內部組織以及公法上社團法人與其成員間之法律關係，具有公法性質。特別是公法上社團法人將其成員懲戒、除名之行為，影響其成員執業資格及工作權，乃公權力行使之行為。由此可知，公法上社團法人為具有公權力之公法人，法律經常賦予其完成任務所所需要之公權力，如可自訂其自治章程，倫理規範³⁰發布如懲處處分之行政處分³¹，徵收會費或規費等或以行政私法方式，完成其任務³²。故就行政法學上來看，公法上之社團法人、自治法人及有限人格的公法人³³有間接國家行政機關（Die mittelbare Staatsverwaltung）之地位³⁴。

又公法上社團法人是否亦有司法權限？德國聯邦憲法法院認為公法上社團法人依據法律而國家參與其裁決人員之任用時，則公法上社團法人亦為國家之法院，特別是律師之懲戒法院

³⁰ 例如律師法第十五條第二項規定：「全國律師公會聯合會應訂立律師倫理規範，提經會員代表大會通過後，報請法務部備查。」又如社會工作師法第十八條第二項亦有類似規定。

³¹ 例如心理師法第五十九條規定：「臨床心裡師公會或諮商心理師工會會員有違反法令、章程或專業倫理規範之行為者，公會得依章程、理事會、監事會或會員（會員代表）大會決議予以處分。」又如藥師法第三十九條規定：「藥師公會會員有違反章程之行為者，公會得依理、監事會或會員（代表）大會之決議；其違反法令應受除名處分者，須經會員（代表）大會通過，將其事實證據報請行政院衛生署核備，並應分送內政部備查。」

³² Hartmut Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, C.H.Beck, 12 Aufl. Rn44, 1999.

³³ 城仲樸，上揭書文，頁 16-17。

³⁴ Maurer, a.a.O., Rn. 42.

(Ehrengerichte für Rechtsanwälte)³⁵。我國大法官釋字第三七八號解釋即認，依律師法第四十一條及第四十三條所設之律師懲戒委員會及律師懲戒覆審委員會，性質上相當於設在高等法院及最高法院之初審與終審職業懲戒法庭。此與德國聯邦憲法法院之看法，頗為相近。不過，並不是所有公法上之社團法人均有與此類之職業懲戒法庭。例如醫師懲戒委員會或其他專門職業人員懲戒組織係隸屬於行政機關者³⁶，與律師懲戒委員會及律師懲戒覆審委員會之相當於設在高等法院及最高法院之初審與終審職業法庭，並不相同。律師懲戒覆審委員會之決議即屬法院之終審裁判，並非行政處分或訴願決定，不得再行提起行政爭訟³⁷。此與大法官釋字第 295 號解釋，認財政部會計師懲戒覆審委員會對會計師所為懲戒處分之覆審決議，實質上相當於最終之訴願決定，不得再對之訴願、再訴願，顯有不同。被懲戒人如因該項決議違法，認為損害其權利者，尚應許其逕行提起訴訟。為何同為公法上之社團法人，其懲戒委員會有具有法庭地位者，有只具有行政機關地位者，其理何在，殊難理解。學者認律師懲戒委員會或律師懲戒覆審委員會之人員組成、懲戒程序，頗有專業司法保障色彩，其懲戒決議自應有較高之地位³⁸。此一看法，勉可認同。

³⁵ A.a.O., Rn.44.

³⁶ 如醫師懲戒辦法第四條規定：「醫師之懲戒，由行政院衛生署設醫師懲戒委員會處理之。」；建築師法第四十七條規定：「直轄市、縣（市）主管機關對於建築師懲戒事項，應設置建築師懲戒委員會處理之。」

³⁷ 黃錦堂，上揭書文，頁 305。

³⁸ 同上註。

伍、公法上社團法人之種類

公法上社團法人之種類在學理上有分為下列三類者，即³⁹：

一、地域性之公法上社團法人 (Gebietskörperschaften)

此乃由居住在一定地域內國民所組成之公法上社團法人。地方制度法第十五條規定，中華民國國民，設籍在直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)地方自治區域內者，為直轄市民、縣(市)民、鄉(鎮、市)民。而依同法第十六條規定之直轄市民、縣(市)民、鄉(鎮、市)民之權利以觀，乃為自為組織，行使地方自治之權，而屬於地方制度法第二條第一款所稱實施地方自治，具公法人地位團體之成員。

二、身分性之公法上社團法人 (Personalkörperschaften)

此乃由具有特定職業、身分或有共同理念或共同利害關係之人，依據法律規定組成之公法上社團法人⁴⁰，其成員之加入通常具有強制性，如我國之農田水利會及德國之各種職業工會等是。又我國之各種職業公會如農會、漁會、工會、律師公會、醫師公會、會計師工會、建築師公會、技師公會、教師會⁴¹等，通說並

³⁹ 德國行政法學者 Maurer 曾就經濟、社會保障、自由職業、文化、農、林、漁、牧等領域加以區分。請參閱 Maurer, a.a.O., §23 Rdnr 31-36; 另參閱陳敏，上揭書，頁 801-804；黃錦堂，上揭文，頁 282-286。

⁴⁰ 此種社團如合夥之人合組織體(Personengesellschaften)不同。請參閱陳敏，上揭書，頁 802，註七；Wplff/Bachof, VWR II, §71 III b, S.7.

⁴¹ 依教師法第二十六條規定，教師組織分為教師會，地方教師會，全國教師會

不認為是公法人。但筆者認為其擁有自治權並行使相當的法定公權力，應以採認為公法上社團法人為是。學者亦有對之偏向改採德國公法人制度設計之看法⁴²。

三、聯合團體（Verbandskörperschaften）

此乃由公法人為成員而組成之公法上社團法人。如教師會為公法人，依教師法第二十六條第四項規定設立之地方教師會，全國教師會即為聯合團體。同樣的全國商業同業公會聯合會、全國各業工業同業通公會聯合會、全國醫師公會聯合會、全國會計師公會聯合會、全國社會工作師公會聯合會、全國律師公會聯合會⁴³，亦均為聯合團體。

另有學者依其社員與團體之間的結合關係與拘束程度（Bindungen des Mitgliedschaft），可分為「屬地性社團（或稱「地域性社團」（Gebietskörperschaften）、「屬物性公法社團」（Realkörperschaften）、「屬人性公法社團」（Personalkörperschaften）、「連合性公法社團」（Bundkörperschaften）以及「合議制公法社團」（Kollegialkörperschaften）等五種⁴⁴。亦即：

（一）「屬地性公法社團」（地域性公法社團）係指以社團「所在地」的居民作為成員的公法社團，其通常由法律直接規定，

等三級並依同法第二十七條第五款規定，派出代表參與教師聘任、申訴及其他與教師有關事項之法定組織。

⁴² 陳敏，上揭書，頁 803。

⁴³ 參照商業團體法第四十二條、工業團體法第四十二條、醫師法第三十五條、會計師法第三十條、社會工作師法第三十二條、律師法第十一條。

⁴⁴ 引自李建良，上揭文，頁 50。

凡是設籍於該社團所在地的居民，皆屬其當然成員，最典型的例子是地方自治團體，例如鄉鎮（Gemeinde）。「國家」本身亦被認為是一種地域性公法社團。

- (二)「屬物性公法社團」，主要是依照人與「物」的關係（ex re）決定社團的成員，其又可分為二種情形：一是基於人民對某一不動產或水道的所有權而組成的社團法人。例如水利及土地協會（Wasser-und Bodenverbände），依水利會辦法（Wasserverband-Verordnung=WVVO）第三條規定，凡是在一定區域的土地、礦業或設施的所有權人當然為社員；二是基於人民對某種產業的所有權或經營權而組成的社團法人。例如工業總會（Industriekammer）或商業總會（Handelskammer）等。
- (三)「屬人性公法社團」，主要是以特定職業的成員或具有特定資格、身分的自然人所組成的社團法人，例如律師公會（Rechtsanwaltskammer）、醫師公會（Ärztelkammer）或公立大學等。另外，大學的學生會（Studentenschaften），於法制上及司法實務上亦有承認其為公法社團者。
- (四)「聯合性公法社團」，係指以「公法人」作為成員的社團法人，其又可分為狹義的聯合公法社團與廣義的聯合公法社團，前者係指該公法社團的權限僅及於成員（公法人），而不及於成員（公法人）的成員，例如邦聯國家、聯邦律師公會聯合會（Bundesrechtsanwaltskammer）；後者則指該公法社團尚得對成員的成員行使職權，例如德國聯邦國家或鄉鎮聯合（Gemeindeverbände）。
- (五)「合議制公法社團」，係指以合議制方式組成的社團，而其成員亦經由選任或選舉產生。例如德國聯邦眾議院或聯邦參

議院，但是此種組織通常不具備權利能力⁴⁵。

除此之外，德國尚將大學、健康保險團體視為身份組合之公法上社團法人⁴⁶。又宗教團體在德國享有課稅權⁴⁷，只要其能擔保其與國家間互相合作所不可或缺之忠誠，則不管是天主教、基督教或與天主教、基督教有關之宗教團體，長久以來便獲有公法上社團法人之地位⁴⁸。

至於政黨，是否為公法上社團法人？吳庚教授以德國法制為例，認該國政黨依政黨法設置後，向有關之邦法院登記，其取得者仍為私法人地位。我國現制採取與德國相似之立法例，人民團體法賦予政黨法人類似民法上公益社團之地位⁴⁹。筆者以為，政黨與民法上公益社團仍有重大區別，因民法上公益社團不涉入公權力之行使，但政黨則涉入公權力之行使，如對於總統、副總統候選人，不分區國代，立委均有推薦及撤免之權，而重要的行政組織如中央選舉委員會、公平交易委員會均須依政黨黨籍為妥適之分配。再依民國八十八年一月十二日通過之立法院職權行使法第二條規定之立法院開議日期，第十九條規定之政黨質詢以及第六十八至七十四條規定之政黨協商，均涉及重要公權力之行使。最高法院七十八年臺上字第四〇五四號刑事判決要旨即稱：「政黨，係全國性之政治結社，以推薦候選人參加公職人員選舉為目的，因其目的與任務特殊，有分擔國家統治權職務之作用，其設立與組成，應依公法之規定，與依私法而設立之私法人不同，亦

⁴⁵ 同上註，頁 50-51。

⁴⁶ 黃錦堂，上揭書文，頁 253。

⁴⁷ 李建良，上揭書文，頁 51。

⁴⁸ 黃錦堂，上揭書文，頁 258-259。

⁴⁹ 吳庚，上揭書，增訂五版，頁 160 之註七。

與公法上一般人民團體有異」⁵⁰。故筆者主張政黨應為公法上社團法人，並應加速對政黨民主化、財務監督、企業經營等法律規範之制定，而受國家社會之嚴格監督。

陸、公法上社團法人之任務

公法上社團法人均依法律設立，故其任務均與其設立目的有關，如直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）等地域性公法社團依地方制度法第十四條之規定，乃依該法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。至於身分性公法上社團法人如同業公會、教師會⁵¹、律師公會等則依其成立法律之規定，處理同業會員之間與社會公眾之相關事務。

德國學者認立法者對公法上社團法人之任務，不得任意指定，特別是在成員強制加入之公法上社團法人尤然。故立法者指定公法上社團法人之任務，必須與下列三者有關，即⁵²：

- 一、非保留於國家，特別是非保留於立法者之任務，如特定職業人員之執業許可非由國家決定，而係由各該公法上社團法人決定。
- 二、非可放任私經濟、社會領域從事之任務，而是基於公益之理由，應納為國家間接行政領域之任務。

⁵⁰ 同上註。

⁵¹ 例如教師法第二十七條規定：「各級教師組織之基本任務如下：一、維護教師專業尊嚴與專業自主權。二、與各級機關協調教師聘約及聘約準則。三、研究並協助解決各項教育問題。四、監督離職給付儲金機構之管理、營運、給付等事宜。五、派出代表參與教師聘任、申訴及其他與教師有關之法定組織。六、制定教師自律公約。」

⁵² 參照 Maurer, Allg. Vwr.§23 Rdnr. 42. 陳敏教授對 Maurer 教授書上之說明，似有不妥適之翻譯。參見陳敏，上揭書，頁 804。

三、須與各該公法社團本身事務有關之任務。依此並非表示，公法上社團法人不得辦理國家委辦事務，而是指辦理委辦事務須與各該公法上社團法人本身有關事務為限。但此對於地域性公法上社團法人不適用，因為他們在其地域內所有任務----如為自治事務依自己裁量，如為委辦事務則依指示----有權加以處理。

公法上社團法人如逾越法律所賦予之任務，則不僅是違法也會損及其成員之自由權利。公法上社團法人之成員有權力要求公法上社團法人依法定任務行事。在德國行政法實務上，即有稅務師公會成員對稅務師公會推銷專業雜誌（Vertrieb einer Fachzeitschrift）以及學生會、醫師公會發表一般性、政治性宣言（allgemein-politische Äußerungen）等向行政法院提出停止該類行為之訴⁵³。換言之，公法上社團法人應依法定任務行事而不得從事與其任務無關之事務⁵⁴。

柒、公法上社團法人之監督

公法上社團法人之設立乃基於公益之理由，且多從事國家間接行政領域事務⁵⁵而時有行使公權力之行為，故國家必須加以監督。

公法上社團法人之監督原則上為合法性之監督（eine Rechtmäßigkeitskontrolle），例外為合目的性之監督（eine

⁵³ 參照 BverwGE64, 115；BverwGE59, 231；BverwGE64, 298。

⁵⁴ 參照林騰鶴，公會不可從事政治擁戴，聯合報，民國84年4月5日，「民意論壇」，第15版；林騰鶴，政治擁戴不可假借社團之名，中國時報，民國89年3月7日，「時論廣場」，第15版。

⁵⁵ Maurer, a.a.O., § 23 Rdnr. 42.

Zweckmäßigkeitsskontrolle)。大體而言，與國家對地方自治團體之自治監督類同，如有爭議，則國家對地方自治團體加以監督之規定，亦可準用之⁵⁶。我國律師法第十一條至第十九條，社會工作師法第二十八條至第四十條，會計師法第二十七條至第三十八條，醫師法第三十一條至四十條，藥師法第二十七條至第三十八條，助產士法第三十二條至第四十三條，職能治療師法第四十六條至第五十五條，護理人員法第四十三條至第五十四條，營養師法第二十條至第三十一條，獸醫師法第四十二條至第五十一條，建築師法第二十八條至第四十條，技師法第二十六條至第三十六條，地政士法第三十條至第四十一條，心理師法第四十七條至五十九條等均有甚多國家行政主管機關可監督公法上社團法人之規定。

我國學者亦曾就實體法之規定，就各種監督方式加以說明而為下列之分類⁵⁷：

- 一、一般的監督---如依工業團體法第十一條及第二十八條規定，由主管機關於工業同業公會籌備及成立時，派員指導或監選。又如同法第三十六條第二項規定，關於工業公會事業費總額及每份金額，必須報請主管機關轉由目的事業主管機關核准。
- 二、對公法上社團法人決議或處分的撤銷---如工業團體法第六十三條第一項第二款之規定是。
- 三、對公法上社團法人職員的解除職務---如工業團體法第六十三條第一項第四款之規定是。
- 四、對公法上社團法人之解散---如工業團體法第六十三條第一項

⁵⁶ A.a.O., § 23 Rdnr. 45.

⁵⁷ 城仲模，上揭書文，頁 19-20。

第六款之規定是。

五、對其他重大事項的監督----如工業團體法第六十五條規定，工業團體非經會員大會通過，並報經主管機關許可，不得向所屬會員勸募捐款。

捌、結 語

公法上社團法人為重要的國家間接行政組織，在現代社會上，承擔許多國家所無法包攬的行政任務，甚或直接參與國家經濟決策⁵⁸。我國許多法律雖也有規範，但因國家在戒嚴及動員戡亂時期，地方自治、經濟自治、社會自治並未受到重視，以致未能成為行政法學上之主要研究課題。而在行政實務，法律上雖賦予工業會、商業會、農會、漁會、工會等公法上經濟社團法人許多行政任務，但因該些組織深受政治力之干涉，人事並不十分健全，以致經常發生如前言所述之賄選弊端或功能不振之情事。

本文試就公法上社團法人之概念、特徵、地位、種類、任務及監督進行探討，希望能有助於對公法上社團法人之認知瞭解與深入研究。

⁵⁸ 參閱林騰鶴，〈歐洲各國公眾參與經濟決策之法律建制〉，政大法學評論第18期，民國67年10月，頁93-110。

參考文獻

一、中文書籍

1. 行政院經濟革新委員會報告書，第一冊綜合報告，民國 72 年 11 月。
2. 吳庚，行政法之理論與實用，增訂五版。
3. 李惠宗，行政法要義，五南圖書出版公司，2000 年 10 月二版。
4. 李震山，行政法導論，三民書局，民國 90 年修訂四版。
5. 林騰鶴，行政法總論，三民書局，2002 年 10 月增訂二版。
6. 城仲模，工業團體之法律地位，中華民國全國工業編印，七十二年度工業團體理事長座談會，總幹事工作研討會實錄。
7. 陳新民，行政法學總論，自刊本，民國 89 年 8 月修訂七版。
8. 黃錦堂，〈行政組織法之基本問題〉，刊於翁岳生主編，行政法，2000 年 3 月二版，上冊。
9. 廖義男，國家賠償法，自刊本，民國 82 年 7 月增訂版。
10. 蔡震榮，〈公法人概念的探討〉，刊於當代公法理論，月旦出版公司，1993 年 5 月。

二、中文期刊

1. 李建良，〈論公法人在行政組織建制上的地位與功能—以德國公法人概念與法制為借鏡〉，《月旦法學雜誌》，第 84 期，2002 年 5 月。
2. 林騰鶴，〈公會不可從事政治擁戴〉，《聯合報》，民國 84 年 4 月 5 日「民意論壇」。
3. 林騰鶴，〈政治擁戴不可假借社團之名〉，《中國時報》，民國 89 年 3 月 7 日「時論廣場」。
4. 林騰鶴，〈歐洲各國公眾參與經濟決策之法律建制〉，《政大法學評論》第 18 期，民國 67 年 10 月。

三、外文資料

1. BverwGE64, 115; BverwGE59, 231; BverwGE64, 298。
2. Ernst Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Band I, Allgemeiner Teil, C.H.Beck, München 1973, S.491.
3. Hartmut Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, C.H.Beck, 12 Aufl. Rn44, 1999.
4. Maurer, Allg. Vwr. § 23 Rdnr. 42.
5. Wplff/Bachof, VWR II, § 71 III b, S.7.