

## 調 查 報 告

案由：據訴，台北市建築師公會會員大會，有關會員資格審定與備查事項之決議，遭臺北市政府社會局率予撤銷；另該公會逕行剝奪臺灣省建築師 7 百餘位會員權利之違法決議，該局亦未依法行政，疏於督導。究臺北市政府社會局對於所訴事項是否涉有違失？建築師法第 28 條規定「單一會籍」之內容，是否剝奪建築師工作權？均有深入瞭解之必要乙案。

調查意見：

本案緣陳訴人陳訴：臺北市政府社會局率予撤銷台北市建築師公會理事會決議是否妥適，而該公會有無恣意剝奪會員會籍？另建築師法第二十八條規定「單一會籍」之內容，是否剝奪建築師工作權等情，案經本院向內政部、內政部營建署、臺北市政府調取資料，並於一〇一年六月二十日約詢前開機關主管人員，茲將調查意見臚列如下：

一、現行建築師法第二十八條第四項規定建築師僅得加入一個地區公會，核屬人民結社自由之限制，逾越必要性且非最小侵害手段，內政部允宜深切檢討，維護人民結社自由

(一)按憲法第十四條：「人民有集會及結社之自由」；公民與政治權利國際公約第二十二條第一項：「人人有自由結社之權利，包括為保障其本身利益而組織及加入工會之權利」、第二項：「除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共安寧、公共秩序、維持公共衛生或風化、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使」；司法院大法官釋字第六四四號解釋理由書：「憲法第十四條規定人民有結社之自由，旨在保障人民為特定目的，以共同之意思組成團體並參與其活動之權利，並確保團體之存續、內

部組織與事務之自主決定及對外活動之自由等。結社自由除保障人民得以團體之形式發展個人人格外，更有促使具公民意識之人民，組成團體以積極參與經濟、社會及政治等事務之功能」。

(二)人民得自由參與結社，為憲法第十四條與公民與政治權利國際公約第二十二條所明規定，並經我國司法院大法官多次解釋在案。據司法院大法官釋字第五四四號解釋理由書，人民結社的權利除維護個人人格發展外，更有促使具公民意識之人民，組成團體以積極參與經濟、社會及政治等事務之功能。結社自由之具體保障內容，包括人民得自由設立或參與結社，至所參與結社之種類與個數等，亦應屬受保障之範疇。

(三)現行建築師法第二十八條第四項：「第一項開業建築師，以加入一個直轄市或縣(市)建築師公會為限。」；修正理由：「為落實業必歸會，本法現行規定建築師領有開業證書後，應加入公會後方能執行業務，為避免各縣(市)成立建築師公會使建築師加入公會數量過多造成疊床架屋，耗費國家資源，並提昇行政效能，爰將單一會籍(加入一個公會，即可全國執行業務)導入本次修法架構中。…修正重點：訂定台灣省建築師公會落日條款規定，增訂縣(市)建築師公會之組織，並明定開業建築師限制僅能加入一個直轄市或縣(市)建築師公會」此有立法院公報第九十八卷第七十五期院會紀錄，第三八六頁可按。

(四)查建築師公會雖為職業公會，惟亦屬人民行使憲法及公民與政治權利國際公約所定結社自由而成立之人民團體。建築師加入何地區之公會，以及加入公會之個數，依前開憲法、公民與政治權利國際公約及大法官解釋意旨，均應屬結社自由之保障範疇。現行建築師法第二十八條第四項限定建築師僅得加入一個直轄市

、縣(市)公會，並以之為限，顯屬對人民結社自由權之限制。次查，各地區建築師公會既係建築師行使結社自由所組成之人民團體，則何以建築師加入一個以上地區公會，即造成國家資源耗費及行政效能低落？究係耗費何種國家資源，耗費情形如何？以及行政機關效能得否確因限制建築師之結社自由而獲得提昇？修法理由均欠缺闡明，不無疑義。

(五)再查，該次修法固係為達到「業必歸會，加入一個公會即可全國執行業務」之目標。惟同次修正條文第六條：「建築師開業，應設立建築師事務所執行業務…並向所在地直轄市、縣(市)辦理登記開業且以全國為其執行業務之區域」及第二十八條第一項：「建築師領得開業證書後，非加入該管直轄市、縣(市)建築師公會，不得執行業務…」即足達成上開修正目的。換言之，建築師依該次修正條文第六條，辦理登記開業均以全國為執行業務區域，復依同法第二十八條第一項，建築師須加入該管建築師公會方能執行業務，至此已足達成「加入一個公會，全國執行業務」之目的，而無必要同時增訂第二十八條第四項，限制建築師僅能加入一個直轄市、縣(市)公會。

(六)依據憲法第十四條及公民與政治權利國際公約第二十二條規定，建築師之結社自由乃受保障，可自由加入各直轄市、縣(市)之建築師公會，以達參與活動、經驗學習、交流往來及自我實現等功能，而無論其所加入之公會所在地為何，建築師法第六條既已明定執行業務區域為全國，故縱有建築師加入一個以上的建築師公會，均無礙「加入一個公會，全國執業」目的之達成。詎第二十八條第四項竟限制建築師僅得加入一個直轄市、縣(市)建築師公會，顯然限制建築師加入公會之個數，核屬對建築師之結社自由增加不必要之

限制，且逾越必要之程度，與憲法比例原則及結社自由保障之意旨相悖。

- (七)綜上，建築師加入公會核屬其行使受憲法及公民與政治權利國際公約所明定之結社自由權，國家固可為達「單一入會全國執業」之目的而修正建築師法，惟同法第六條及第二十八條第一項已足達成上開目標，尚無增訂同法第二十八條第四項「單一會籍」規定之必要，限制建築師僅得加入一個建築師公會，造成建築師參與活動、交流往來及自我實現等行使結社自由權之限制。該項規定增修理由所稱耗費國家資源與行政效能低落流於空洞，對建築師結社自由之侵害又非侵害人民權利最小之必要手段，核與比例原則未符，實有牴觸憲法第十四條及公民與政治權利國際公約二十二條之疑義，內政部允宜秉持人民結社自由權保障之意旨，對建築師法第二十八條第四項進行檢討，以維人權。

二、臺北市政府社會局對台北市建築師公會依法僅須報請備查事項逕予撤銷，過於介入人民團體內部自治事項，洵有未當

- (一)按憲法第十四條：「人民有集會及結社之自由」；司法院大法官釋字第六四四號解釋理由書：「憲法第十四條規定人民有結社之自由，旨在保障人民為特定目的，以共同之意思組成團體並參與其活動之權利，並確保團體之存續、內部組織與事務之自主決定及對外活動之自由等。結社自由除保障人民得以團體之形式發展個人人格外，更有促使具公民意識之人民，組成團體以積極參與經濟、社會及政治等事務之功能」；建築師法第三十六條第一項第三款與第四款：「建築師公會章程，應規定下列事項：三、會員之入會及退會。四、會員之權利及義務」；人民團體選舉罷免辦

法第五條第一項：「人民團體理事、監事及會員代表之選舉或罷免，應由理事會在召開會議十五日前，審定會員（會員代表）之資格，造具名冊，報請主管機關備查，更換時亦同」。

(二)查台北市建築師公會於一〇一年二月一日召開第十五屆第三十五次理事會，其中第四案係造具第十六屆第一次會員大會名冊原則，嗣經該公會以同年月八日101(十五)會字第0244號函臺北市政府社會局核備。惟臺北市政府社會局認台北市建築師公會上開理事會決議違反人民團體法第五十八條，經函詢建築法之主管機關內政部後，以一〇一年三月十九日北市社團字第1034103100號函撤銷該公會第十五屆第三十五次理事會第四案，陳訴人不服，對臺北市政府社會局提出訴願。

(三)經查，上開訴願嗣經臺北市政府以一〇一年九月七日府訴字第10109125500號訴願決定不受理，訴願決定理由略以：「……依私法自治原則，社團之社員資格，悉依該社團章程規定辦理。而有關人民團體會員資格之審定，依人民團體選舉罷免辦法第五條規定，係屬人民團體理事會之權責，是苟人民團體與會員間是否具有會員資格產生爭議糾葛，自應循普通法院民事途徑解決，本非公法事件，有臺北高等行政法院九十六年度訴字第2664號判決可參。……本件訴願人依系爭決議審定其會員資格，造具其第十六屆第一次會員大會名冊，並於一〇一年三月十一日召開該次會員大會，倘若對於是否具備訴願人之會員資格、身分或會員權利義務之行使有爭議者，自應循普通法院民事途徑解決，始為正辦。另訴願人會員資格之有無，係依訴願人章程第六條及第九條規定審定，訴願人理事會縱未依其章程規定審定會員資格，然因訴願人

理事會議之決議僅為社團之內部機關之決定，並非該社團法人對外之意思表示，該內部機關之決議對外即不生法律效果，並未因此決議對外形成私法上權利義務之關係，是本件訴願人理事會所為系爭決議，對於訴願人之會員資格或身分，尚難謂有何影響。……因『備查』案件，其目的在使主管機關知悉事實，故與所報事項之效力無關，即使未踐行此項備查程序，亦不影響該事項之法律關係或效力，主管機關可不必另有其他作為。則本件訴願人理事會已於召開會員代表大會十五日前審定會員之資格，並將其審定會員資格後之會員名冊報請本府社會局備查，訴願人業已依上開規定，盡其公法上報請備查之義務，本府社會局既已知悉其所備查事項，在公法上即不必另有其他作為。矧本府社會局遽認訴願人理事會關於審定其會員資格造具會員大會名冊原則之決議，違反建築師法第二十八條第四項規定（人民團體法之中央主管機關內政部對此持保留意見），依上開說明，本府社會局既無介入人民團體私法自治範疇內及其內部行政自治等事項之權限，……該撤銷系爭決議之函文即不符合行政程序法第九十二條及訴願法第三條關於行政處分之要件，……訴願人對之提起訴願，揆諸首揭規定及判例意旨，自非法之所許」。

- (四)據該府上開訴願決定可知，該府認為台北市建築師公會上開理事會決議屬人民團體內部行政自治事項，而基於私法自治，社員資格應依社團章程規定辦理，臺北市政府社會局並無介入前開自治等事項之權限。又理事會決議僅屬社團之內部機關決定，尚非對外意思表示，對社團會員資格或身分尚難謂有影響，縱有爭議糾葛，亦應循普通法院法院民事途徑解決。臺北市政府社會局固接獲許多有關台北市建築師公會執行建

建築師法第二十八條第四項會籍之陳情，惟建築師法第三十六條第一項第三款、第四款明定，有關會員之權益及入退會事項係屬章程所定事項，而人民團體選舉罷免辦法第五條第一項則明定，審定會員資格及造具名冊事項僅須報請主管機關備查，故縱台北市建築師公會執行建築師法第二十八條第四項方式與該法主管機關內政部函釋意旨未盡相符，該局亦無權限對僅須備查事項進行撤銷，否則備查規定形同虛設。詎該局逕將台北市建築師公會理事會決議予以撤銷，反而過於介入人民團體之自治事項，殊有未當。

(五)綜上，臺北市政府一〇一年九月七日府訴字第10109125500號訴願決定雖非撤銷臺北市政府社會局一〇一年三月十九日北市社團字第1034103100號函，惟於該訴願決定中指明該府社會局無介入前開自治等事項之權限。為維護人民結社自由及其內部組織與事務之自主決定等權利，臺北市政府與臺北市政府社會局對人民團體之監督與管理允宜力求一致，避免介入人民團體內部行政自治事項，俾保障人民結社自由。

三、行政院允宜針對各種專門職業技術人員，區分業務內容與特性，就地區公會層級作一致性規範，並檢視各種專門職業技術人員加入地區公會之規定，避免對具跨區執業需求之專門職業技術人員，形成過度負擔

(一)目前各種專門職業技術人員就地區公會層級規定，未盡一致，茲彙整如下表：

| 項目     | 醫師法<br>相關規定             | 會計師<br>相關規定             | 獸醫師<br>相關規定             | 技師<br>相關規定               | 不動產估價<br>師相關規定              |
|--------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------------|-----------------------------|
| 加入公會規定 | 第九條<br>醫師執業，應加入所在地醫師公會。 | 第八條<br>領有會計師證書者，應設立或加入會 | 第九條<br>獸醫師非加入所在地獸醫師公會，不 | 第二十四條<br>技師非加入該科技師公會，不得執 | 第二十二條<br>不動產估價師領得開業證書後，非加入該 |

| 項目     | 醫師法<br>相關規定                                    | 會計師<br>相關規定   | 獸醫師<br>相關規定                                      | 技師<br>相關規定   | 不動產估價<br>師相關規定   |
|--------|--|---|--|--|--|
|        |  | 計師事務所，並向主管機關申請執業登記及加入會計師公會為執業會員後，始得執行會計師業務。         | 得執業。   | 業。   | 管直轄市或縣(市)不動產估價師公會，不得執行業務。                              |
| 地區公會層級 | 第三十一條<br>醫師公會分直轄市及縣(市)公會，並得設醫師公會全國聯合會於中央政府所在地。 | 第五十條<br>會計師應組織省(市)會計師公會。省(市)會計師公會應於中央政府所在地，組織全國聯合會。 | 第四十二條<br>獸醫師公會分縣(市)公會及省(市)公會，並得設全國公會聯合會於中央政府所在地。 | 第二十六條<br>各科技師公會或數科聯合技師公會，得以省(市)公會或全國性公會方式組織設立。但同一組織之行政區域內，以一個為限；已成立全國性公會者，不得再設立省(市)技師公會。 | 第二十四條<br>不動產估價師公會於直轄市或縣(市)組設之，並設不動產估價師公會全國聯合會於中央政府所在地。 |

(二)據上揭彙整表可知，各專門職業技術人員之地區公會層級未盡一致：有成立省(市)、縣(市)公會者(如獸醫師)；有僅成立省(市)者(如會計師、技師)；有成立直轄市及縣(市)者(如醫師、不動產估價師)。惟查，八十九年四月二十五日增訂憲法增修條文第九條第二項後，臺灣省已非行政轄區，則除金門、馬祖地區外，有無必要維持省層級之公會，容有研議空間。其次，地方制度法於九十八年四月十五日修正第七條，並增訂第七條之一至第七條之二有關改制為直轄市相關規定，此等法規增修均屬行政層級的重大變更，現行各種專門職業技術人員地區公會之組成與層級設計，核

與目前行政區域與行政層級劃分未盡相同，允宜針對實際需求檢討修正。

- (三)次查，各種專門職業技術人員職務性質各有不同，有職務內容與執業地域關係密切者(如不動產估價師)；反之則否(如各類科技師、獸醫)。以臺灣目前人口數量分布及經濟規模條件，各種專門職業技術人員多半存有跨區執業之需求。惟倘必須加入地區公會始得於該區執行業務，有無對具跨區執業需求會員形成過度負擔，以及對職務內容與執業地域無涉會員，是否形成對其執業自由不必要之限制。行政院允宜秉持維護個人工作權與結社自由，區分職務內容與執業地域關聯性，並檢視現行各種專門職業技術人員相關法規，對跨區執業會員是否形成過度負擔，甚或仿效建築師法及技師法，採取單一入會全國執業之立法方式。
- (四)綜上，行政院作為各種專門職業技術人員目的事業主管機關之上級機關，應正視現行各種專門職業技術人員之地區公會層級規範未盡一致，以及地區公會之組成與層級設計與目前行政層級劃分未盡相同，允宜依據實際情況作通盤檢討，並區分各種專門職業技術人員職務內容與執業地域關聯性，檢視現行各種專門職業技術人員相關法規，對跨區執業會員是否形成過度負擔，俾保障各種專門職業技術人員之工作權與結社自由。

調查委員：李復甸

錢林慧君

馬以工