

最 高 行 政 法 院 裁 定

110年度抗字第332號

01
02
03 抗 告 人 吳錦宗
04 訴訟代理人 蘇煥智 律師
05 張鴻翊 律師
06 相 對 人 行政院農業委員會

07 上列當事人間聲請停止執行事件，對於中華民國110年10月20日
08 臺北高等行政法院110年度停更一字第2號裁定，提起抗告，本院
09 裁定如下：

主 文

10 原裁定廢棄。

11 相對人民國110年5月4日農輔字第1100022892號處分，於抗告人
12 對相對人提起之行政爭訟程序確定前，停止執行。

13 聲請及抗告訴訟費用均由相對人負擔。

理 由

14 一、按抗告法院認為抗告為有理由者，應廢棄或變更原裁定；非
15 有必要，不得命原法院或審判長更為裁定，行政訴訟法第27
16 2條準用民事訴訟法第492條規定甚明。

17 二、抗告人於民國110年1月間登記為雲林縣斗南鎮農會（下稱斗
18 南鎮農會）理事候選人，嗣於同年3月2日當選為理事。相對
19 人以抗告人於理事登記候選人期間，於第19屆雲林縣斗南鎮
20 農會代表選舉有賄選行為，經臺灣雲林地方檢察署（下稱雲
21 林地檢署）110年度選偵字第20、21、22、23、24號起訴書
22 提起公訴，略以抗告人前於理事登記候選人期間，於110年2
23 月19日交付賄款新臺幣（下同）3萬元予有農會代表選舉權
24 之黃某，要求黃某將選票投給抗告人配偶徐金枝，涉犯農會
25 法第47條之1第1項第2款之對有選舉權人交付財物罪，並經
26 抗告人認罪在案，相對人遂依農會法第46條之規定，以110
27 年5月4日農輔字第1100022892號函（下稱原處分）解除抗告
28 人農會理事職務，副本並抄送雲林縣政府，請該府依農會法
29
30

01 相關規定，輔導斗南鎮農會辦理候補理事遞補事宜。抗告人
02 不服，乃於110年5月5日向臺中高等行政法院聲請停止執行
03 原處分，經臺中高等行政法院110年度停字第8號裁定以無管
04 轄權為由將本件移送至臺北高等行政法院（下稱原審法
05 院），並經原審法院以110年度停字第44號裁定駁回，抗告
06 人不服，提起抗告，經本院110年度抗字第201號裁定廢棄，
07 發回原審法院更為裁定後，復經原審法院以110年度停更一
08 字第2號（下稱原裁定）駁回，抗告人仍不服，遂提起本件
09 抗告。

10 三、原裁定以：(一)相對人係以抗告人於斗南鎮農會理事登記候選
11 人期間，於110年2月19日有賄選行為經雲林地檢署提起公訴
12 為由，依農會法第46條規定解除抗告人斗南鎮農會理事之職
13 務。嗣臺灣雲林地方法院於110年6月30日以110年度選易字
14 第2號刑事判決（下稱系爭刑事判決）認定抗告人觸犯農會
15 法第47條之1第1項第2款之交付財物罪，處有期徒刑5月，如
16 易科罰金，以1,000元折算壹日，緩刑3年，緩刑期間付保護
17 管束，並應於判決確定後1年內，向公庫支付6萬元，及接受
18 法治教育課程3場次。其後，相對人另以110年8月4日農輔字
19 第1100231241號函（下稱110年8月4日函）通知斗南鎮農
20 會，有關抗告人違法賄選，經系爭刑事判決宣告交付保護管
21 束判決確定，依農會法第46條之1第5項規定亦應解除抗告人
22 職務，請斗南鎮農會應於110年8月6日前，完成理事遞補等
23 語。而相對人已於原審法院110年9月14日進行調查程序時陳
24 明解除抗告人之理事職務，僅適用農會法第46條之規定，並
25 無聲請意旨所稱相對人以110年8月4日函改以農會法第46條
26 之1第5項、第20條之2第2款、第15條之1第4款規定作為依
27 據，解除抗告人理事職務之情，是原審法院審究原處分之合
28 法性是否顯有疑義，洵以相對人依農會法第46條規定解除抗
29 告人之理事職務是否合法有據。又農會法第46條係於63年6
30 月12日增訂，嗣農會法固因「臺灣地區各級農會深入農村，
31 其任務多元而複雜、會員人數眾多，歷屆選舉競爭激烈，間

01 有金錢暴力等不法行為介入，影響選舉風氣，且對於撤銷候
02 選人或總幹事應聘資格亦付闕如，不足以戢頹風」，而於74
03 年1月14日增訂第47條之1至第47條之4。其後，農會法復於7
04 7年6月24日增訂第46條之1，明定農會選任及聘、僱人員應
05 予停止職權或解除職務之事由，之後並為數次之修正。然揆
06 諸農會法第46條就違反法令、章程之理、監事或總幹事等農
07 會重要幹部或決策階層之人事，仍授權主管機關監督整頓之
08 權責，似未因農會法增訂第47條之1至第47條之4及第46條之
09 1，而限縮其適用之範圍，並排除理、監事或總幹事有賄選
10 行為情形之適用。何況，農會法第46條所適用之客體為農會
11 理、監事及總幹事，農會法第46條之1則係針對所有農會選
12 任及聘、僱人員；且農會法第46條係以「農會理、監事及總
13 幹事」等農會重要幹部有「違反法令、章程」及「有嚴重危
14 害農會情事」為構成要件，並不以刑事犯罪行為為限；至其
15 法律效果則為「由主管機關報請上級主管機關核准，或逕由
16 上級主管機關予以停止職權或解除職務」；而農會法第46條
17 之1則係就「農會選任及聘、僱人員」，因「刑事案件」被
18 羈押或通緝者，即應予停止職權，且於受有期徒刑以上刑之
19 判決確定者，即應解除其職務，僅於農會選任及聘、僱人員
20 受緩刑宣告或經判處6個月以下有期徒刑得易科罰金者，不
21 在此限，並無裁量空間。由此觀之，似難認定抗告人賄選之
22 行為僅能適用農會法第46條之1第2項，而排除第46條規定之
23 適用。況且，關於此涉及法律解釋與事實認定之爭議，須由
24 本案訴訟經過調查證據及辯論程序始能論斷，依現有證據資
25 料形式觀察，尚難認抗告人於本案訴訟顯會勝訴，而謂原處
26 分之合法性顯有疑義。(二)關於抗告人之人格權部分，抗告人
27 對於原處分之執行，將發生如何難於回復之損害一節，並未
28 釋明。至於抗告人之公共事務參與決策權及對於農會總幹事
29 選舉之投票權等，縱因原處分之執行而無法回復，惟農會係
30 我國重要之農民團體，因深入地方，並受政府委託執行公糧
31 收購、農民健康保險、農機補助、政策性農業專案貸款等多

01 項重大農業政策，各級農會每年接受相對人各項補助及信用
02 部專案農貸補貼息高達40億餘元。又農會信用部屬政府特許
03 經營之農業金融業務，故農會理事等決策體系者之誠信、品
04 德與廉潔至為重要。賄選者倘覬覦農會權力與財物，其進入
05 農會決策體系，除影響農民權益外，更造成農會名聲與誠信
06 嚴重受損，並影響農會選舉之公正性。是以，原審法院認原
07 處分停止執行，將由抗告人繼續擔任農會理事，此對於農民
08 權益、農會選舉公正性暨各項農業政策等公益所造成重大不
09 利之影響，甚於不停止執行對抗告人所造成之損害，依行政
10 訴訟法第116條第3項但書規定，抗告人聲請停止原處分之執
11 行，亦不符原處分之執行將發生難以回復之損害，且於公益
12 無重大影響之要件。綜上，原處分之合法性並非顯有疑義，
13 且兩相比較權衡，本件准許停止原處分執行之結果，抗告人
14 所獲之利益或防免之損害，衡情遠低於因停止執行原處分對
15 公益所造成之重大影響。是以，本件聲請停止原處分之執
16 行，核與停止執行之要件不符等語，乃駁回抗告人停止原處
17 分之聲請。

18 四、抗告意旨略謂：(一)抗告人於行為時並不具農會理事身分，亦
19 無具體客觀造成嚴重危害農會情事之結果，不符合農會法第
20 46條之構成要件，相對人竟認為農會法第46條不限於擔任農
21 會理事期間，於擔任農會理事前，有該條所定之情事，即得
22 於上任後予以解除職務云云，將條文中「農會理事」擴張解
23 釋為「農會理事候選人」，並據此作成原處分，顯已逾越文
24 義範圍，具有重大明顯瑕疵，無待調查及辯論即足知明顯違
25 法。況本件並非發生於抗告人處理農會事務時所生之事項，
26 原裁定未論及此節，而是將「本件符合農會法第46條」作為
27 論述前提，而接續進行「農會法第46條並未因農會法第47條
28 之1至第47條之4之增訂而限縮其範圍」、「農會法第46條及
29 第46條之1構成要件不同，似難認為抗告人的行為僅能適用
30 第46條之1第2項」等節的討論，顯有裁定不備理由之違法事
31 由。(二)從農會法第47條之1至第47條之4的立法理由觀之，因

01 農會法第46條不足以規範賄選行為，故增訂第47條之1至第4
02 7條之4來規範賄選行為，故農會選任人員涉及賄選行為時，
03 是否解除職務，應適用農會法第47條之4第4項及第46條之1
04 第2項。尤以，根據相對人所提出農會主管機關歷來依農會
05 法第46條解除職務的清冊可知，農會法第46條自63年增訂後
06 迄今將近50年，均未有因農會賄選而遭解職者。法院的判
07 決，也確認農會理、監事涉及賄選，並不適用農會法第46條
08 之規定，相對人受錯誤的立法理由影響，進而認定農會法第
09 46條係賦予主管機關將農會賄選者予以解職的權力。(三)至於
10 原裁定認為「農會法第46條及第46條之1構成要件不同，似
11 難認為抗告人的行為僅能適用第46條之1第2項」乙節，除了
12 前提錯誤以外，亦未敘明二者如發生競合時應如何適用，明
13 顯違法。縱使相對人認為本件符合農會法第46條，但亦有第
14 46條與涉及賄選及刑案的後法之間的法條競合問題。農會法
15 第46條係63年增訂，第47條之4係74年所增訂，第46條之1第
16 2項係77年所增訂，依後法優於前法，農會法第47條之4第4
17 項及第46條之1第2項應優先於該法第46條規定。又農會法第
18 47條之4係針對刑事案件所由設，屬於特別法，亦應優先於
19 農會法第46條適用，故本件縱使發生競合，依特別法優於普
20 通法原則，亦應優先適用農會法第47條之4第4項及第46條之
21 1第2項規定。(四)關於原處分違法性之結論，無待調查及辯
22 論，即足知原處分不合於農會法第46條構成要件，有明顯重
23 大瑕疵。另抗告人擔任斗南鎮農會第19屆農會理事的當選人
24 係受憲法保障之權利，解職處分如不停止執行，斗南鎮農會
25 一旦遞補候選理事，且即刻進行總幹事之遴選，則總幹事
26 的人選已成既定事實，無法改變，縱抗告人本案勝訴，仍將
27 造成抗告人受憲法第14條、第22條所保障之結社權及其他權利
28 (理事權)受到不可回復之損害。相對人以中央主管機關的
29 身分，濫用構成要件不符的農會法第46條規定，且在本次全
30 國農會選舉100多件涉及賄選之案件，僅挑選抗告人乙案，
31 在起訴後未確定判決前即對抗告人採取解除理事之處分，顯

01 有違行政處分的公平性原則，選擇性辦案，且刻意跳過地方
02 主管機關雲林縣政府，以中央主管機關之立場蓄意破壞現行
03 法制，曲解法律解除抗告人資格，刻意剝奪抗告人對斗南鎮
04 農會總幹事聘任選舉權，並致抗告人之名譽、聲望等人格權
05 益遭到侵害，屬不可回復之損害。又農會法第46條之1第2項
06 之立法理由已經特別說明，基於農會是人民自治團體的考
07 量，故應尊重其內部自治，不宜過度侵害其基本人權，所以
08 增訂「判決確定」才可以解除職務，以及「緩刑或得易科罰
09 金」則免予解除職務的除外規定。是以，原裁定所為的利益
10 衡量，並未考量到立法者特別增訂農會法第46條之1第2項的
11 原因，不僅使農會法第46條之1第2項保障農會內部自治的立
12 法精神蕩然無存，也無異於以自己的價值判斷取代了立法者
13 的價值判斷。是原裁定以原處分的公益性大於抗告人聲請停
14 止執行的利益，與農會法第46條之1第2項的規定及立法目的
15 不符，亦造成「公職人員受到緩刑判決免予解職，而人民團
16 體的選任人員受到緩刑判決仍須解職」的輕重失衡現象，而
17 與立法精神不符等語。

18 五、本院查：

19 (一)按訴願法第93條規定：「(第2項)原行政處分之合法性顯
20 有疑義者，或原行政處分之執行將發生難以回復之損害，且
21 有急迫情事，並非為維護重大公共利益所必要者，受理訴願
22 機關或原行政處分機關得依職權或依申請，就原行政處分之
23 全部或一部，停止執行。(第3項)前項情形，行政法院亦
24 得依聲請，停止執行。」次按行政訴訟法第116條規定：
25 「(第1項)原處分或決定之執行，除法律另有規定外，不
26 因提起行政訴訟而停止。(第2項)行政訴訟繫屬中，行政
27 法院認為原處分或決定之執行，將發生難於回復之損害，且
28 有急迫情事者，得依職權或依聲請裁定停止執行。但於公益
29 有重大影響，或原告之訴在法律上顯無理由者，不得為之。
30 (第3項)行政訴訟起訴前，如原處分或決定之執行將發生
31 難於回復之損害，且有急迫情事者，行政法院亦得依受處分

01 人或訴願人之聲請，裁定停止執行。但於公益有重大影響
02 者，不在此限。」準此，原行政處分之執行，除法律另有規
03 定外，並不因提起訴願或行政訴訟而停止。然於行政訴訟起
04 訴前，如原處分或決定的合法性顯有疑義，或原處分或決定
05 的執行將發生難於回復的損害，且有急迫情事者，應賦予行
06 政法院依受處分人或訴願人的聲請，於其針對該處分或決定
07 提起本案行政爭訟程序終結前裁定停止執行，以兼顧受處分
08 人或訴願人的利益。

09 (二)我國現行暫時權利保護的「停止（原處分）執行」制度，法
10 律並沒有以外國學說所稱的「審究本案訴訟勝訴概然性」直
11 接作為法律要件，而是於訴願法第93條第3項、第2項及行政
12 訴訟法第116條第2項分別將「行政處分之合法性顯有疑義」
13 及「原告之訴在法律上顯無理由」列為「得停止執行」及
14 「不得停止執行」的態樣，以符合停止執行制度，原則上是
15 對獲得撤銷訴訟勝訴判決確定的受處分人或訴願人，提供有
16 效法律保護的基本精神。從而，行政法院於審查停止執行的
17 聲請時，依即時可得調查的事證判斷，如果聲請人的本案訴
18 訟勝訴可能性大於敗訴可能性，則可認行政處分的合法性顯
19 有疑義，即得裁定停止執行；反之，如果聲請人的本案訴訟
20 顯會敗訴（法律上顯無理由），則應駁回其聲請；至於，如
21 果聲請人的本案訴訟並無顯會勝訴或敗訴的情形，則應審查
22 原處分的執行是否會發生難於回復的損害，而且有急迫情
23 事，以及停止執行對公益有無重大影響等要件，再加以決
24 定。故本件首應探究相對人依農會法第46條作成原處分，其
25 合法性是否顯有疑義。

26 (三)現行農會法第46條係63年6月12日增訂，適用迄今，未再修
27 正。查農會法自37年12月修正公布後20餘年未修正，由於農
28 村生產結構及經營技術與社會經濟演變，無法適應需要，確
29 有全盤修正之必要，內政部於62年函送「農會法修正草案」
30 （下稱62年版修正草案），請行政院核轉立法院審議。修正
31 草增訂第45條（即現行農會法第46條）：「農會理、監事及

01 總幹事如有違反法令、章程，嚴重危害農會之情事，主管機
02 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
03 止職權或解除職務。」上開修正草案說明略稱：「主管機關
04 對於所屬農會之監督，分為人與事兩類。……但對『人』
05 之處分，則乏可資依據之明文，為加強主管機關監督權之行
06 使，以求農會人事之健全，本修正案增訂主管機關對違反
07 『本法』規定之理、監事或總幹事，可以命令停止其職權或
08 解除職務，以資改進」等語（見原審法院原裁定卷第277、2
09 78頁62年版修正草案說明）。上開修正草案增訂之第45條於
10 農會法63年6月12日修正時增訂移列為第46條，迄今未再修
11 正，即現行農會法第46條係為切實整頓農會不良人事，加強
12 主管機關監督權之行使，增訂之規定，是針對違反農會法規
13 定之理、監事或總幹事所為。據此草案說明、立法理由及法
14 律文義，不具理、監事或總幹事身分者，違反法令，核非農
15 會法第46條適用對象。又農會法於63年6月12日修正時，尚
16 無賄選字樣或相關規定。嗣內政部於73年提出「農會法部分
17 條文修正草案」（下稱73年版草案說明），經立法院審議，
18 於74年1月14日增訂第47條之1、47條之2、47條之3、47條之
19 4。經查，內政部於農會法73年版草案說明略稱：「臺灣地
20 區各級農會深入農村，其任務多元而複雜、會員人數眾多，
21 歷屆選舉競爭激烈，間有金錢暴力等不法行為介入，影響選
22 舉風氣，且對於撤銷候選人或總幹事應聘資格亦付闕如，不
23 足以戢頹風，……」故擬具73年版修正草案，增訂農會法
24 第47條之1，對於農會會員代表、農會理、監事之選舉及賄
25 選行為，明定科以刑罰；增訂農會法第47條之4，候選人或
26 遴選合格之總幹事候選人員涉入賄選或以強暴、脅迫或其他
27 非法之行為妨害選舉或應聘者，訂定撤銷其資格並不得為農
28 會選舉之候選人或總幹事候聘人員。增訂之農會法第47條之
29 1第1項第2款規定：「農會之選舉有下列行為之一者，處3年
30 以下有期徒刑，得併科新臺幣9萬元以下罰金：二、對於有
31 選舉權之人，行求、期約或交付財物或其他不正利益，而約

01 其不行使選舉權或為一定之行使。」農會法又於77年6月24
02 日修正農會法第46條之1，歷經數次修正，現行農會法第46
03 條之1第2項、第5項規定：「（第2項）農會選任及聘、僱人
04 員，受有期徒刑以上刑之判決確定者，應解除其職務。但農
05 會選任及聘、僱人員受緩刑宣告或經判處六個月以下有期徒
06 刑得易科罰金者，不在此限。（第5項）農會選任及聘、僱
07 人員任職期間，喪失其候選或候聘資格者，由主管機關或其
08 上級主管機關予以解除職務。」上開第2項係比照地方制度
09 法第79條第1項第4款規定而制訂，以免農會選、聘、僱人員
10 若因刑事案件被起訴，不論是否判決有罪確定即予停職處
11 分，顯有侵害憲法保障人民工作權之精神，甚有未審先罰之
12 不公平對待。

13 (四)經查，原處分以抗告人「因本屆次農會選舉賄選，經雲林地
14 檢署函表示確有認罪在案，足以認定為嚴重危害農會之情事
15 。」依農會法第46條規定，解除抗告人斗南鎮農會理事職
16 務，原處分說明(三)稱「農會法第46條規定，……。查該條
17 立法理由，即為端正選風，遏止金錢暴力等不法行為介入農
18 會選舉。」惟依前述(三)之說明可知，相對人原處分說明所述
19 之農會法第46條立法理由是農會法74年增訂條文的理由，並
20 非63年修訂時之立法理由，且有兩造提出之農會法62年版修
21 正草案、74年及77年修正說明可憑（見原審法院原裁定卷第
22 269至280頁、本院110年度抗字第332號卷第39至63頁），原
23 處分說明(三)引用之立法理由既有錯誤，相對人據以作成原處
24 分，原處分之合法性已有疑義。次查，抗告人所涉上開賄選
25 案件，經系爭刑事判決以抗告人為斗南鎮農會理事之候選人
26 人，亦為該屆斗南鎮農會會員代表之候選人徐金枝之夫，抗
27 告人為求徐金枝能順利當選該屆斗南鎮農會之會員代表，對
28 有選舉權之人，交付財物而約為選舉權一定行使，認定抗告
29 人觸犯農會法第47條之1第1項第2款之交付財物罪，處有期
30 徒刑5月，如易科罰金，以1,000元折算壹日，緩刑3年，並
31 敘明檢察官起訴書載稱抗告人亦有「進而使自己得以順利當

01 選理事一節，缺乏證據可以證明，容有誤會」等情，可知抗
02 告人之賄選行為係為求配偶徐金枝能順利當選該屆斗南鎮農
03 會代表，且當時抗告人為理事候選人並非理事，其賄選行為
04 並非於擔任理事期間所為，兩造對此事實亦無爭議。抗告人
05 賄選時既不具農會理事身分，違法行為與理、監事及總幹事
06 職務無關，顯與農會法第46條要件不合。原處分依農會法第
07 46條解除抗告人理事職務，合法性顯有疑義。原裁定僅論述
08 「農會法第46條規定所謂之『違反法令』，並未因增訂農會
09 法第47條之1至第47條之4及第46條之1規定，而排除理、監
10 事或總幹事有賄選行為情形之適用。何況，農會法第46條所
11 適用之客體為農會理、監事或總幹事，農會法第46條之1則
12 係針對所有農會選任及聘僱人員……似難認定聲請人（即
13 抗告人）賄選之行為僅能適用農會法第46條之1第2項，而排
14 除第46條規定之適用。……」等語，對於農會法第46條何
15 能解釋包括理事候選人，並未說明理由，進而認定原處分合
16 法性並無顯有疑義，尚有未洽。抗告人主張相對人將農會法
17 第46條農會理事之文義擴張解釋至「農會理事候選人」是恣
18 意、不附理由且逾越範圍的違法解釋，指摘原裁定違法，自
19 屬有據。

20 (五)從而，原裁定駁回抗告人之聲請，尚嫌速斷。原裁定既有上
21 述違誤，抗告意旨，指摘原裁定為不當，求予廢棄，為有理
22 由。又本院依目前可得調查之事證判斷，原處分之合法性既
23 顯有疑義，並無立即執行之公益，本件抗告人聲請停止執
24 行，為有理由，應予准許。又准停止執行之裁定，係在緊急
25 程序下所為，就行政處分合法性之判斷，對本案訴訟法院並
26 無拘束力，併此指明。

27 六、據上論結，本件抗告為有理由。依行政訴訟法第272條、民
28 事訴訟法第492條，裁定如主文。

29 中 華 民 國 110 年 12 月 30 日

30 最高行政法院第二庭

31 審判長法官 吳 東 都

01 法官 陳 秀 嫻
02 法官 王 俊 雄
03 法官 侯 志 融
04 法官 林 妙 黛

05 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
06 中 華 民 國 110 年 12 月 30 日
07 書記官 徐 子 嵐