

# 司法院釋字第五七一號解釋

中華民國 93 年 1 月 2 日

(93) 院台大二字第 00129 號

## 解 釋 文

憲法增修條文第二條第三項規定，總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要之處置。又對於人民受非常災害者，國家應予以適當之扶助與救濟，憲法第一百五十五條亦定有明文。此項扶助與救濟，性質上係國家對受非常災害之人民，授與之緊急救助，關於救助之給付對象、條件及範圍，國家機關於符合平等原則之範圍內，得斟酌國家財力、資源之有效運用及其他實際狀況，採取合理必要之手段，為妥適之規定。臺灣地區於中華民國八十八年九月二十一日發生罕見之強烈地震，人民遭遇緊急之危難，對於災區及災民，為實施緊急之災害救助、災民安置及災後重建，總統乃於同年月二十五日依上開憲法規定之意旨，發布緊急命令。行政院為執行該緊急命令，繼而特訂「中華民國八十八年九月二十五日緊急命令執行要點」（以下簡稱執行要點）。該緊急命令第一點及執行要點第三點第一項第四款規定目的之一，在對受災戶提供緊急之慰助。內政部為其執行機關之一，基於職權發布八十八年九月三十日台（八八）內社字第八八八五四六五號、八十八年十月一日台（八八）內社字第八八八二三三九號及八十八年十月三十日台（八八）內社字第八八八五七一一號函，對於九二一大地震災區住屋全倒、半倒者，發給慰助金之對象，以設籍、實際居住於受災屋與否作為判斷依據，並設定申請慰助金之相當期限，旨在實現前開緊急命令及執行要點規定之目的，並未逾越其範圍。且上述設限係基於實施災害救助、慰問之事物本質，就受非常災害之人民生存照護之緊急必要，與非實際居住於受災屋之人民，尚無提供緊急救助之必要者，作合理之差別對待，已兼顧震災急難救助之目的達成，手段亦屬合理，與憲法第七條規定無違。又上開函釋旨在提供災害之緊急慰助，並非就人民財產權加以限制，故亦不生違反憲法第二十三條之問題。

## 解釋理由書

憲法增修條文第二條第三項規定，總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要之處置。又對於人民受非常災害者，國家應予以適當之扶助與救濟，

憲法第一百五十五條亦定有明文。此項扶助與救濟，性質上係國家對受非常災害之人民，授與之緊急救助。關於救助之給付對象、條件及範圍，國家機關於符合平等原則之範圍內，得斟酌國家財力、資源之有效運用及其他實際狀況，採取合理必要之手段，為妥適之規定，享有較大之裁量空間。臺灣地區於八十八年九月二十一日發生罕見之強烈地震，人民遭遇緊急之危難，對於災區及災民，為實施緊急之災害救助、災民安置及災後重建，總統乃於同年九月二十五日依上開憲法規定意旨，發布緊急命令。該緊急命令以及執行機關所為之補充規定，其程序與本院釋字第五四三號解釋意旨，雖有未合，尚不生違憲問題，業經該號解釋有案，惟其內容仍應符合法治國家憲法之一般原則，以維憲政體制。

緊急命令具有暫時變更或代替法律之效力。上開緊急命令第一點規定，中央政府為籌措災區重建之財源，應縮減暫可緩支之經費，對各級政府預算得為必要之變更，調節收支移緩救急，並在新臺幣八百億元限額內發行公債或借款，由行政院依救災、重建計畫統籌支用，並得由中央各機關逕行執行，必要時得先行支付其一部分款項。又上揭執行要點第三點第一項第四款規定，緊急命令第一點所定之救災、重建計畫統籌支用項目，包括受災戶慰助、補貼及減免在內。上開緊急命令第一點及執行要點第三點第一項第四款規定目的之一，乃在由執行機關衡酌國家財力、資源之有效運用及其他實際情況，對地震災區之受災戶提供緊急之慰助，符合憲法第一百五十五條規定之意旨。且為執行之迅速及實效，緊急命令之執行機關，非僅指中央政府之行政院，依有關災害救助、災民安置及災後重建等不同業務性質，並得由中央各該主管機關逕予執行，內政部即為執行該命令中央主管機關之一。

為執行前開緊急命令，內政部乃對於九二一大地震受災區之住屋全倒或半倒者，給予一定之救助、慰問金，並基於職權發布八十八年九月三十日台（八八）內社字第八八八五四六五號及八十八年十月一日台（八八）內社字第八八八二三三九號及八十八年十月三十日台（八八）內社字第八八八五七一號函，敘明對於九二一大地震災區住屋全倒、半倒者，發給救助及慰助金之對象，限於災前有戶籍登記者為準，且實際居住於受災屋之現住戶，由戶長或現住人員具領，未居住於受災毀損住屋者，不予發放。至如未設籍而有實際居住之事實者，得以切結書由村、里長認定後申領，並應於一定期間申請等情。九二一震災發生後，實際居住於受災屋之人民，於劫難倖存之餘，因房屋倒塌或受嚴重之毀損，斷垣殘壁，頓失風雨之遮蔽，生活起居將暴露於大自然外力之間，甚或流離失所，生命、身

體、財產之安全及精神之安寧均陷於重大之危懼，基本生活之維持有難以爲繼之虞，亟需國家即時之緊急慰助。且實際居住於受災屋而受非常災害之人民，具有生存照護之緊急必要，與未實際居住於受災毀損之住屋者，尚有安身立命之所，所需照護之迫切程度，兩者相較，緩急輕重，自屬有別，所處危困之境遇，亦截然不同。是上開函釋鑑於地震災區之實際狀況，斟酌生存緊急照護之迫切差異性，於採取上述緊急救助措施時，對於九二一大地震災區住屋全倒、半倒者發給慰助金，以設籍、實際居住於受災屋與否作爲判斷依據，並設定申請慰助金之相當期限，係基於實施災害救助、慰問之事物本質，以合理之手段作不同之處理，爲差別之對待，已兼顧震災急難慰助之目的達成，乃在實現前開緊急命令及其執行要點規定之目的，所爲必要之補充規定，並未逾越其範圍，與憲法第七條規定亦無牴觸。又此項緊急慰助之給付，旨在提供受非常災害者之緊急慰助，並非對人民財產權損失之補償，是對於不符合慰助條件者，不予給付，本質上並未涉及人民財產權之限制，故不生違反憲法第二十三條之問題。

大法官會議主席 大法官 翁岳生  
 大法官 城仲模 林永謀 王和雄 謝在全  
 賴英照 余雪明 曾有田 廖義男  
 楊仁壽 徐璧湖 彭鳳至 林子儀  
 許宗力 許玉秀

### 協同意見書

大法官 林子儀

本案聲請人所有與尚在建築中之房屋坐落於南投縣南投市，因九二一地震而致受損全毀，聲請人欲申請九二一震災房屋全倒慰助金，惟其既未設籍於該受損房屋，亦非實際居住於該受損房屋之現住戶，不合於內政部相關令函（註一）所設之發放標準，乃遭南投縣南投市公所駁回申請，聲請人不服，依法提起訴願、再訴願、行政訴訟均遭駁回。聲請人認最高行政法院九十一年度判字第六三七號判決所適用之上開內政部令函，有牴觸憲法第二十三條規定之法律保留原則、授權明確性原則與違反信賴保護原則，而有侵害其憲法第十五條所保障財產權之疑義，聲請本院解釋。

本案多數意見首先就系爭內政部令函之形式與發布之程序是否合憲予以審查，認爲內政部爲總統於民國八十八年九月二十五日所頒布之緊急命令（註二）之執行機關之一，系爭令函乃內政部爲執行前開緊急命令與行

政院所訂定之「中華民國八十八年九月二十五日緊急命令執行要點」所為必要之補充規定，其程序雖與本院釋字第五四三號解釋意旨未盡相符，惟尚不生違憲問題。其次，多數意見認為系爭令函的實質內容亦屬合憲，其理由為：（一）總統於八十八年九月二十五日所頒布之緊急命令係依據憲法增修條文第二條第三項規定與憲法第一百五十五條規定，對受非常災害之人民予以適當之扶助與救濟，性質係國家對受非常災害之人民，授與之緊急救助；關於救助給付對象、條件及範圍，國家機關於符合平等原則之範圍內，享有較大之裁量空間。（二）系爭令函乃內政部執行前開緊急命令第一點及執行要點第三點第一項第四款規定所為必要之補充規定，而上開緊急命令及執行要點相關規定目的之一，乃在由執行機關衡酌國家財力、資源之有效運用及其他實際情況，對地震災區之受災戶提供緊急之慰助，符合憲法增修條文第二條第三項規定與憲法第一百五十五條規定之意旨。（三）系爭內政部令函係基於災害救助、慰問之事物本質，以合理之手段作不同之處理，兼顧震災慰助目的之達成，於憲法第七條規定並無抵觸。（四）此項緊急慰助給付並非對人民財產權損失之補償，對於不符合慰助條件者，不予給付，本質上並未涉及人民財產權之限制，故不生抵觸憲法第二十三條之問題。對於多數意見認為系爭內政部令函合憲之結論，本席敬表贊同；惟對於獲致合憲結論之論理，本席則認為尚有必須補充說明之處，爰提協同意見書如下：

一、憲法緊急命令體制與憲法第一百五十五條基本國策規定之制度不宜兩相混淆

憲法第一百五十五條規定係制憲者就國家應實施社會保險及社會救助制度所為之基本國策規定，此與憲法增修條文第二條第三項規定總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上之重大變故，得經憲法規定之程序發布緊急命令，在制度設計之目的與國家權力分配實迥不相同。雖然抽象言之，兩者之制度目的如就保障人民生存與促進社會福祉而言，或有重疊之處。但憲法第一百五十五條規定係在要求國家事先設置一般性、經常性之社會安全制度，以免個別人民因經常發生之疾病、年老、貧困、意外災害等風險而致生活陷入困頓不安；我國現行相關制度如勞工保險制度（參見本院釋字第五四九號解釋、五六八號解釋）、全民健康保險制度（參見本院釋字第四七二號解釋、五二四號解釋、五五〇號解釋）或各種社會救助制度（如社會救助法對低收入戶及受急難、災害人民之扶助）等皆屬之。此種社會保險與社會救助制度之形成應經一般正常的立法程序建制完成，並因其

涉及社會分配正義之問題，故而在程序上應具備廣泛之民主正當性，其制度之實質內容並須與憲法第二十三條無所牴觸（註三）。而緊急命令制度係因國家或人民遭遇緊急危難或重大變故，正常之立法程序已不敷應變所需，而不得已在制度上另外賦予總統經行政院會議之決議，得針對特定危難或變故，發布一次性之緊急命令為必要措施，再以立法院事後追認之程序補強其民主正當性之基礎。司法釋憲機關對緊急命令及相關措施之合憲性審查，礙於情勢以及權力分立之考量，通常亦僅於事後以寬鬆之審查標準為之（本院釋字第五四三號解釋即為適例）。本案多數意見之解釋文及解釋理由書在審查系爭之緊急命令及執行機關所為之補充規定之合憲性時，除援引憲法增修條文第二條第三項規定外，亦同時援引憲法第一百五十五條規定，雖可加強支持系爭緊急命令及執行機關所為之補充規定的合憲性，但卻也因此混淆了一般常態性之社會救助制度與非常態性之緊急命令法制，實無必要。

二、本案無涉聲請人受憲法第十五條所保障之財產權，自無聲請人所主張之違反法律保留原則等問題

聲請人主張系爭內政部令函係違反法律保留原則及授權明確性原則，而對其財產權構成侵害云云，均須以其得主張享有憲法所保障之財產權為前提，方有進一步檢驗系爭內政部令函是否牴觸憲法第二十三條之法律保留原則、授權明確性原則之餘地。憲法第十五條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害（本院釋字第四〇〇號解釋參照）。惟聲請人之房屋係因地震毀壞，而非出於國家公權力之侵害，因此誠如本案多數意見於解釋理由書所言，國家對因震災以致房屋毀壞不堪居住之人民提供緊急慰助金，目的並非在補償房屋毀壞之損失；同時，該緊急慰助金性質上屬於一種政府給予之社會福利措施，對於不符合慰助條件者，不予給付，本質上並未涉及人民財產權之限制。由於聲請人未獲發給系爭之慰助金，並不能主張其財產權受到侵害，是以聲請人對於內政部令函違反法律保留原則、授權明確原則與違反信賴保護原則之指摘即失所附麗（註四）。惟聲請人因九二一地震所生之經濟上損失，在現行法律無明文規定而無向國家主張請求提供救濟金或其他給付之權利，但國家若主動提供符合特定要件之人民一定之扶助或救濟等給付措施，則因要件不符而遭排除於給付範圍之外的人民，即有因遭受差別待遇，而主張其憲法

第七條所保障之平等權遭受侵害，並進而要求國家應給予平等待遇之可能（類似見解，本院釋字第五四二號解釋參照）（註五），此亦為本案之核心問題。

三、系爭內政部令函是否侵害聲請人之平等權，應採取寬鬆之合理審查標準，並依憲法第二十三條規定就立法目的之正當性、手段與目的之合理關連性依序審查

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」，本院歷來一再重申憲法第七條對平等權之保障並非指絕對、機械之平等，而容許立法者基於憲法之價值體系及立法目的，斟酌事件性質事實上或本質上的差異為合理之差別待遇（本院釋字第一七九號解釋、第四一二號解釋、第四八五號解釋等參照）（註六）。惟真正之難題實為如何審查、判定個案系爭之法律所為之差別待遇係屬合理，因而為憲法所容許之差別待遇。該問題即涉及系爭立法所採之差別待遇是否符合憲法第二十三條之規定；亦即該系爭立法之目的是否合憲，以及以差別待遇作為手段與目的之達成是否具備一定程度之關連性（註七）。

本案系爭之內政部令函係以人民是否實際居住於因九二一地震毀損而全倒或半倒之受災屋，作為得否請領房屋全倒或半倒慰助金之差別待遇標準。因此，房屋因地震毀損之人民，雖因相同事由受有損害，卻因有無實際居住於該受損房屋之事實，而有得否請領慰助金之差別待遇。是以對無法請領慰助金之人（如本案之聲請人）即生是否構成侵害其平等權之疑義。由於平等權並非絕對，政府措施所為之差別待遇如屬合理，仍為憲法所容許。而如何判斷系爭之差別待遇是否為合理之差別待遇，即要視該差別待遇是否符合憲法第二十三條規定而定（註八）。

以憲法第二十三條審查系爭之差別待遇是否合憲，首先必須決定應採取何種審查標準以決定審查的密度。按司法審查標準寬嚴之決定，係司法釋憲者基於權力分立制衡之理論上及實際上需求、民主制度之反省（包括司法釋憲者對自身在民主制度中的角色及其民主正當性基礎之認知）、自身專業能力、與特定議題之社會共識等考量，而在審查不同類型之案件時，對於政治部門已作之決定要介入到多少程度之判斷。本席以為有鑑於本案涉及極為嚴峻之災變，常態之立法程序尚且無法應付而須啟動緊急命令之此一特殊之權力分立機制，加以本案之慰助金係屬一次性、特殊性之授益措施，且涉及國家資源應如何有效

分配與運用之判斷，本院應採取較為寬鬆的合理審查標準，盡可能尊重政治部門之救災決策。本案多數意見之解釋理由書中認為本案中國家「享有較大之裁量空間」，雖非操作類型化審查標準而有此判斷，但諒亦出於類似之考量（註九）。而在寬鬆的合理審查標準之下，只要系爭政府措施所採取差別待遇之目的為正當的目的，而其採取差別待遇作為達成目的之手段並非恣意，且該手段與該目的的達成有合理的關連性，該政府措施即屬合憲（註十）。

系爭之內政部令函發放慰助金之目的，係為給與因九二一地震而一時失去住屋庇護之人民緊急安頓之費用，不僅正當而且極為迫切與必需，應屬合憲。而其所採取之手段是以「是否有實際居住於受災房屋之事實」作為慰助金發放與否之區別標準，此項差別待遇對象之選擇，誠如本案多數意見之解釋理由書所言，係「執行機關衡酌國家財力、資源之有效運用」，且根據「實際居住於受災屋而受非常災害之人民，具有生存照護之緊急必要，與未實際居住於受災毀損之住屋者，尚有起居生活之所，所需照護之迫切程度」，以及「所處危困之境遇」，而「斟酌生存緊急照護之迫切差異性」所為之差別待遇，並非恣意。而且，該項差別待遇與上開震災急難慰助目的達成，亦具有合理的關連性。而其發放金額確實亦僅足供受災居民一時緊急安頓之用，並無過度照顧之虞（註十一）。是以聲請人因未實際居住於受災屋，而不符合系爭內政部令函所規定之資格，而未獲得系爭之慰助金。系爭之內政部令函雖對聲請人有差別待遇，但該差別待遇與憲法第二十三條之規定尚無違背，故未牴觸聲請人受憲法第七條所保障之平等權。

註一：內政部就救助及慰問金之發放標準及核發事項發函各縣市政府，請其依函辦理。其中內政部民國八十八年九月三十日台（八八）內社字第八八八五四六五號函及八十八年十月一日台（八八）內社字第八八八二二三九號函將九二一地震受災區住屋全到、半倒慰助金之發放對象限於以災前戶籍登記於受災屋，且實際居住於受災屋之現住戶，如未設籍而有實際居住之事實者，得以切結書由村、里長認定後申領。又內政部八十八年十月三十日台（八八）內社字第八八八五七一號函限定該慰助金之申請期間，除餘震造成擴大災情者外，自十一月三十日起不再受理。

註二：總統於民國八十八年九月二十五日頒布之緊急命令第一點第一

項規定：「中央政府為籌措災區重建之財源，應縮減暫可緩支之經費，對各級政府預算得為必要之變更，調節收支移緩救急，並在新台幣八百億元限額內發行公債或借款，由行政院依救災、重建計畫統籌支用，並得由中央各機關逕行執行，必要時得先行支付其一部分款項。」

註三：本院曾於釋字第四八五號解釋就社會福利資源分配正義之問題有所闡釋。該號解釋文及解釋理由書中論及立法機關就各種社會給付之優先順序、規範目的、受益人範圍、給付方式及額度等項之有關規定，雖享有充分之形成自由，但社會政策之立法仍必須考量國家經濟及財政狀況，依資源有效利用之原則妥善分配，關於給付方式及額度之規定，亦應力求與受益人之基本生活需求相當，不得超過達成目的所需必要限度而給予明顯過度照顧。

註四：退萬步言，如不論此處聲請人受憲法保護之財產權是否受到侵害，而逕檢討系爭內政部令函之授權依據是否具備形式合憲性之問題，本號解釋及釋字第五四三號解釋對此問題均已闡釋甚明。

註五：倘若人民確實因為受到拒絕給付之差別待遇，致憲法所保障之平等權遭受侵害，雖然理論上政府得選擇完全取消此一給付項目，以去除此一抵觸平等權保障之差別待遇，但有鑑於現代國家完全取消既存之給付措施困難日增（至多重重新安排設計給付條件），因此一旦人民得主張「受同等給付之平等權」，其效果將與得要求政府為特定給付之積極權利相差無幾。因此在現代社會福利國家，由於政府積極給付之作為責任與義務日增，平等權保障之意義、功能與操作也日益重要。

註六：本院解釋襲用已久之「形式平等」（formal equality）與「實質平等」（substantive equality）用語，係以「是否允許差別待遇存在」而為區分。其中本院所稱之「絕對、機械形式平等」，意指「不容許任何差別待遇」，亦即要求絕對的相同待遇；至於本院所稱之「法律地位之實質平等」則指「容許差別待遇」，亦即「容許法律基於人民之年齡、職業、經濟狀況及彼此間之特別關係等情事，而為合理之不同規定」（釋字第一七九號解釋理由書參照）。換言之，本院習稱之「實質平等」，其與「等者等之，不等者不等之」（People who are

similarly situated should be treated similarly, and people who are not similarly situated should not be treated similarly.) 平等公式思考如出一轍。此亦為美國、德國、日本等國法院在實際解釋適用憲法所保障的平等權時所運用的公式，然而單憑「等者等之，不等者不等之」公式卻無從指引我們：得否將人分類？如何將人分類？應選擇何人與何人相比？兩者間就何種事項而言應屬相同（或不同）？又何謂相同待遇（或差別待遇）？換言之，「等者等之」公式本身不包涵任何實質價值在內，故也無法幫助我們進行上述諸種實質價值判斷，其毋寧僅是一形式、空洞且同義反覆的說法，因此與所謂「實質平等」之用語並不相稱。就其概念、內涵缺乏實質價值而言，毋寧亦屬於一種「形式平等」。相關批評請參見例如黃昭元，（「國軍老舊眷村改建條例」的合憲性），《台灣本土法學雜誌》，第六期，頁 24-25（2000/1）。實質平等一語所指涉者應為一種特定之平等價值，或分配正義之理念，然而其具體內容學說理論爭議已久，尚難有共識。請參見例如 MICHEL ROSENFELD, AFFIRMATIVE ACTION & JUSTICE: A PHILOSOPHICAL & CONSTITUTIONAL INQUIRY 13ff (Yale University Press, 1991)。

又，我國憲法增修條文第十條第六項規定：「國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等。」是我國憲法明文使用「實質平等」一詞之憲法規定，而該條所規定之「實質平等」，絕非僅追求「法律上合理差別待遇」，而是關切兩性「社會地位」的「平等」，故而亦不宜再援用「實質平等」一詞，來描述「等者等之，不等者不等之」之合理差別待遇之概念。相關評論，請參見例如雷文攻，（性別平等的違憲審查 | 從美國女性主義法學看我國大法官幾則有關男女實質平等的解釋），收於《憲法解釋之理論與實務（第二輯）》，頁 156（2000/8）（「我國憲法針對性平等，於增修條文第十條第五項明文規定『……促進兩性地位之實質平等』，似乎課予政府更高的義務，積極促進性別平等」）；陳愛娥，（「兩性平等教育法」草案與「兩性地位之實質平等」），《月旦法學雜誌》，第八十四期，頁 174（2002/5）（「釋字第三六五

號解釋同時援引了憲法第七條與憲法增修條文第十條第六項為其依據，而似乎未意識到兩項規定間可能存在的矛盾」）。

註七：就此，吳庚大法官有如下之主張：比例原則與平等、正義本質是相通的，認定有無重要的實質原因（得以正當化差別待遇），不外三項標準：（一）是否在於追求正當目的，（二）是否為達成此一目的所必要，（三）與目的之價值成適當比例，以上標準正是比例原則的內涵。參吳庚，《憲法的解釋與適用》，頁189（修訂版，2003/9）。

註八：誠如本案之多數意見於解釋理由書所述，本案系爭之內政部令函係內政部為執行前開緊急命令及執行要點之補充規定，其程序與本院釋字第五四三號解釋之要求雖有未合，尚不生違憲問題。此係因釋字第五四三號解釋公布前，有關緊急命令法制之規範未臻明確，故而總統於八十八年九月二十五日發布之緊急命令以及執行機關所為之補充規定，其程序雖未符釋字第五四三號解釋之要求，仍勉強予以容忍（釋字第五四三號解釋參照）。故本席對本案系爭之內政部令函是否符合法律保留原則與授權明確性原則，即不再深究。惟未來有關緊急命令及相關補充規定之頒布程序即應遵循釋字第五四三號解釋之意旨為之。故緊急命令「以不得再授權為補充規定為原則，其內容應力求詳盡而周延。若因事起倉促，一時之間不能就相關細節性、技術性事項鉅細靡遺悉加規範，而有待執行機關以命令補充，方能有效達成緊急命令之目的者，則應於緊急命令中明文規定其意旨，於立法院完成追認程序後，再行發布。此種補充規定應依行政命令之審查程序送交立法院審查，以符憲政秩序。」本席以下僅就系爭之內政部令函是否侵害聲請人之平等權加以論述。

註九：本院釋字第五四二號解釋涉及水源保護區安遷救濟金之發放，係以村民設籍與否作為唯一之認定標準，產生是否侵害有居住事實卻未設籍者之平等權疑義，本院於釋字第五四二號解釋認為「關於社會政策之立法，依本院釋字第四八五號解釋之意旨，在目的上須具備資源有效利用、妥善分配之正當性，在手段上須有助於目的之達成且屬客觀上所必要，亦即須考量手段與目的達成間之有效性及合比例性」。姑且不論釋字第五四二

號解釋所採取之審查標準是否完全妥適，由於其基本爭點與本案類似，均係政府之授益性措施發放對象標準是否妥適之問題，因此該案之審查標準與論理或可作為考量審查標準的比較基點：現所涉及者為政府針對非常事變所為之緊急應變措施，而與釋字第五四二號解釋政府猶有相當時日以為規劃的情況有別，故本案之審查標準宜較釋字第五四二號之標準寬鬆。在本案採取寬鬆之合理審查標準之下，對於政府所採取之手段並不要求屬於達成目的之「必要」手段，且就其中「資源分配是否有效」、「分配是否正當」、「分配手段與目的間是否具備合比例性」等事實認定，應更尊重政治部門對相關事實之判斷與評估。

註十：寬鬆之合理審查標準對於系爭政府措施之要求，僅止於「恣意之禁止」。而評估系爭政府措施之目的是否正當、對人民造成之負擔是否恣意、手段之於目的是否合理，皆儘量接受政治部門自身的判斷。人民欲挑戰政府措施之合憲性，必需負擔舉證責任，證明系爭政府措施之目的不正當、手段恣意，且手段與目的之達成缺乏合理關連性。

註十一：給付金額可能是本案尚有爭議之部分，因為如果該慰助金之目的僅止於緊急安頓受災住民，而非填補房屋受災之損失，則似不應因房屋全倒或半倒而有差別待遇，畢竟房屋即使僅半倒，未經維修一時也不可能再居住，不過此點完全不在聲請人聲請之範圍內，因此本席亦未予細究。

### 不同意見書

大法官 楊仁壽

本案解釋文及解釋理由，認本案震災之急難救助，無須依憲法第二十三條規定之比例原則予以審查，係以：內政部先後於八十八年九月三十日、同年十月一日及三十日發布之函釋，對於九二一大地震受災戶設限，係基於實施災害救助、慰問之事物本質，作合理差別對待，祇須依憲法第七條審查，即可濟事云云，為其所持之論據。究竟於憲法第七條之外，須否另依第二十三條規定之比例原則予以審查？其間所涉者，雖不過區區數言，惟於人民之權益卻攸關綦鉅，本席如鯁在喉，難以視若弗睹。再者，本案關於災害救助事宜，審查密度雖宜趨於寬鬆，但既未透過憲法第二十三條予以審查，其結果如何，本席未便遽加臆測，故亦不生贊同「結論」與否之問題，爰提出不同意見書如後。

按憲法第七條規定：「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」，是否應依同法第二十三條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」予以審查，其關鍵之點，有以下三端，茲分述如次：

一、關於平等之權利性的問題：有謂平等僅係一原則，不具權利性，不在憲法第二十三條所規定：「以上各條列舉之自由權利」之列，自無適用該條之餘地。惟憲法第二章規定「人民之權利義務」，有關「平等」之規定，列於第七條，在該章之首；第八條至第十四條有關「自由」之規定，緊規定於其後，而末以第二十三條殿之。從法條之編排而言，「平等」與「自由」，同在該章之內，「自由」稱為「自由權」，而「平等」卻疑其不具權利性，謂僅係「平等原則」而已，令人百思不解。

誠然，在學說上，以往有所謂「平等原則說」、「平等權說」及「複數規範說」之分。惟近世以來，已鮮有單純採「平等原則說」者，良以該說認為憲法第七條規定，不過係一「方針規定」而已，國家固應朝該方向努力，但因其不具權利性，個人自不得據以為任何請求云云，然此種見解不合時代潮流，早已成「廣陵絕響」，不復聞有人唱和。單純採「平等權說」者，附和者亦少，姑不具論。以目前通說「複數規範說」而言，無不認為「平等權」有其權利性，亦有其依附性。日本學者田畑忍教授說：「（日本國憲法）第十四條，既是平等權之大原則，亦為基本人權之平等性原則」；橋本公巨教授亦稱：「法下平等之規定，大致有二層意義。第一，國民有不被國家侵害其自然平等之權利，國家對國民不得為差別之對待，國民亦不可受差別之待遇，……。第二，法下平等是全體秩序之基本原則，亦即憲法宣示一般之平等原則」，可謂一言道破平等權之真諦。

平等權自一七八九年八月二十六日法國大革命之人權宣言第一條規定：「人民生而長久具有自由平等之權利；社會差別，祇能基於人類幸福之上」等語以來，其被稱為「前國家的權利」，乃至於為「基本人權」之一，已無人懷疑。但平等權相較於自由權，並非係一實體的權利，其欠缺實質的內容，常依附於其他權利之上，只要與某種權利結合，即成為該種權利的內涵，諸如言論自由平等權、工作平等權……等，同時其本身所蘊含「等者等之，不等者不等之」之原則，隱隱然已成為憲法秩序之基本原則，故其一方面固賦予人民以訴訟救

濟權，一方面亦使國家權力受到拘束。即使其所依附者，並非權利，而係利益、義務或負擔時，亦莫不以平等衡量之，俾涉及義務之平等或利益之平等而受到不合理的差別對待者，諸如未分配到利益之人民或負擔義務之人民，亦有「獨立性」之「平等權」可資主張。

一九六六年十二月十六日，聯合國依據「世界人權宣言」通過之「公民權利和政治權利國際公約」第二十六條所規定之「平等權」，亦明示其內涵有二，其一為「法律之前人人平等之權利」（Toutes les personnes sont égales devant la loi.），其二為「受法律平等保護之權利」（une égale protection de la loi），「複數規範說」受到肯認，亦灼然自明。

歷來本院關於「平等權」之解釋，有稱之為「平等權」者，例如釋字第三四一號、第三六九號、第四六八號、第五〇〇號等號解釋；亦有逕稱為「平等原則」者，諸如釋字第四五五號、第四八五號、第五四七號、第五六五號等號解釋，此正所以彰顯平等權之「複數規範說」之神髓，曷可執其中有「平等原則」之句，即謂其不具權利性？果能作如是解，則聲請解釋者，又有何「權利」可提起行政爭訟，而能在憲法訴訟上得其平？其之欠通，於此不難索解。

- 二、關於比例原則的問題：本號解釋認為：「上述設限係基於實施災害救助、慰問之事物本質，就受非常災害之人民生存照護之緊急必要，與非實際居住於受災戶之人民，尚無提供緊急救助之必要者，作合理之差別對待，已兼顧震災急難救助之目的達成，手段亦屬合理，與憲法第七條規定無違」等語，其立論基礎不外本於：（一）本院歷來有關「平等權」各號解釋，均採「實質平等」，故不必再適用憲法第二十三條之比例原則。（二）即使須依第二十三條審查，已通不過第七條之檢驗，何須再依第二十三條審查？

就第一點而言，其思惟過程，於動念之間，直將「實質平等」與「不必適用憲法第二十三條」劃上等號，未免過於跳躍。誠所周知，平等有所謂「形式平等」（即機會平等或立足點平等）及「實質平等」（即允許合理的差別對待），苟過於強調形式平等，則現實上各人之能力、財產及其他社會經濟的種種條件，在在均有顯著的差異，只有會造成更多的不平等，因此有將類此形式的「平等」彌平的必要。因之，在平等之區塊上，仍有一大塊實施所謂機會平等或立足點平等，只有在實施結果會造成不平等的區塊上，才會要求改善現存的「形式平等」，積極地促進實質的平等。換言之，在今日社會各領域為保護

弱者所採各種制度，並非全面否定「依能力」的機會平等或立足點平等，而是在此形式平等上，須實際確保實質之平等，使真正之平等得以實現。以是之故，就該區塊無礙實質平等的「形式平等」區塊而言，其何以無礙？須否與「實質平等」區塊「分類」，改劃歸「實質平等」區塊？自非借助於憲法第二十三條之審查不為功。又即使同須積極促進「實質平等」之區塊，如何「差別」，始得謂為「合理」，更須借助第二十三條之審查，始克達成。由是以觀，比例原則既以保障人民所有權利（包括基本人權及其他權利）為其標的，自不能將「平等權」排除在外，毋乃係當然之事。

夷考世界各國實務之運作，對於如何始能達成「合理」的實質平等境地，其判斷基準，固眾說雜陳，舉其著者，諸如「恣意的禁止」、「事物的本質」、「體系正義」、「不違反個人主義、民主主義的理念」、「正義的要求」、「非專斷的」或「公共福祉的要求」……等，不一而足。其中，有寓含「比較」的意涵者，如「依事務本質之差異，而為合理的差別對待」是。有不含有類此之概念者，如「恣意的禁止」、「體系正義」、「不違反個人主義、民主主義的理念」、「正義的要求」、「非專斷的」或「公共福祉的要求」等屬之。就後者而言，根本與憲法第二十三條規定之比例原則，風馬牛不相及。今僅因引進「基於……事物本質，……作合理之差別對待」，略蘊「比較」之意味，即認不必再適用憲法第二十三條所定之「比例原則」，不免執其一而概其全。

事實上，「基於……之事物本質，作合理之差別對待」，雖寓有內蘊「比較」之意味，然憲法第二十三條所定之「比例原則」，有目的正當性之考量，亦有目的與手段之比較，均較具體，不言可喻。在法律適用上，自亦不應摒棄憲法較為具體之第二十三條「比例原則」不用，而就「實質平等」一詞，加以啓發，另創新義。外國憲法或許無類似我國憲法第二十三條之規定，其就平等原則加以闡發，可謂「實逼處此」，有其不得已之苦衷。我國憲法第二十三條就「比例原則」之規定，不僅較為具體，而且早經上屆大法官刻意經營，立下典範，諸如釋字第四七六號謂：「……所為之規範，倘與憲法第二十三條所要求之目的正當性、手段必要性、限制妥當性符合，即無乖於比例原則」，即其適例。比例原則為何，可謂一見即明，何苦捨具體而就抽象，又從憲法第七條所規定之「平等」，加以探求？不僅如此，本院以前解釋，將「憲法上平等及比例原則」並列者有之（例如釋字第四

五二號解釋），將「憲法第七條及第二十三條」並列者亦有之（例如釋字第五一二號解釋），苟平等已寓有「比例原則」之意，何必於平等之外，另列「比例原則」？何必於第七條之外，另列「第二十三條」？就我國憲法而言，第七條規定之平等，「無從」亦「無須」涵蓋第二十三條之比例原則，於此不難思過半也。

平心而論，德國於一九三三年至一九四五年間，深受納粹之害，學界中人甚多認為拉倫茲（Karl Larenz）及卡爾·史密特（Carl Schmitt）等人於納粹執政時期標榜所謂「德意志法學」，與納粹桴鼓相應，利用一些不著邊際的「法倫理原則」、「事物之本質」、「生活關係之本質」、「客觀而邏輯的解釋標準」或「具體而一般的概念」，隨時隨地將「法律」作「轉義解釋」（Umdeutung）以「奉迎上意」，而頗表不齒。費希勒（Frich Fechner）教授甚至指責此為「事物本質之魔方」（Zauberformel der Natur der Sache），魏德士（Bernd Rüthers）教授亦一針見血稱：「以事物本質或本質論據進行論證，在法律史上被證明是使法官造法不受限制的工具，其幾乎可以服務於任何法政策目的」等語。危哉斯言，如再將「平等」之意義，恣意放寬，則羅曼羅蘭（Romain Rolland）如處於今日，亦必會將「自由」易為「平等」，喟然而歎：「平等！平等！天下多少罪惡，假汝之名以行」。本號解釋，就此所涉不大，但焉知數年後，或較久期間後，本號解釋不會被「惡用」，或被再「轉義」？本席所憂心者，即在於此。

就第二點而言，或謂本案情形，既已依憲法第七條審查，認為「合憲」，自無須再依憲法第二十三條之比例原則加以審查。實則，此項立論，並不合邏輯，蓋如依第七條審查結果，認為「違憲」，則既已違憲矣，當然無須再依第二十三條審查。反之，如依第七條審查結果，認為「合憲」，則不適用第二十三條則已，一旦認為應依第二十三條之規定予以審查，自應再依該條規定審查，否則空言肯認應依第二十三條審查何為？其理甚明，無待辭費。

- 三、關於「權利」之限制問題：如上所述，平等權不論其所依附者，係權利，抑係利益、義務或負擔，一概不失為平等權衡量之對象。一言以蔽之，任何法律均在區別權利義務，均在「分類」，如未被「分」到權利、利益，或分到義務或負擔，則其不利益之一方，永遠站在「無」的一邊，或處於不利，苟認其不生「平等權」限制或侵害之問題，不在憲法第二十三條適用之範圍，則不啻承認立法者或行政機

關，對於平等權可以予取予奪，此豈係平等權之真諦耶。就本案而言，總統於八十八年九月二十五日所發布之緊急命令，經本院釋字第五四三號解釋，認「具有暫時替代或變更法律效力之命令」，「其補充規定應依行政命令之審查程序送交立法院審查」，姑不論該「補充規定」是否包括內政部上述三函釋在內，但上述函釋，將緊急命令及行政院為執行緊急命令所訂執行要點而規定之「受災戶」，予以區別、分類，初則謂：「受災戶住屋全倒、半倒者，其救助及慰問金之發放對象，以災前戶籍登記為準，且實際居住於受災屋之現住戶，由戶長或現住人具領，未居住於受災毀損住屋者，不予發給」（內政部八十八年九月三十日函參照），繼又略加修正稱：「至如未設籍而有實際居住之事實者，得以切結書由村、里長認定後申領」（同部八十八年十月一日函參照），最後並指出：「有關九二一大地震受災戶住屋全倒、半倒慰助金及租金補助之發放，除餘震造成擴大災情者外，其餘自八十八年十一月三十日起不再受理申請」（同部八十八年十月三十日函參照），自始至終，均在區別、分類。憲法所評價者，即係此等差別待遇之分類標準，若謂被劃歸不利益或未沾利益者，不能認係平等權規範之對象，則立法者或行政機關豈非永可恣意的分類，尚有何「平等權」可言。認定有無違反平等權，苟無一個客觀的「第三者標準」（*tertium comparationis*），作為斷定平等權有無受損之依據，又何能杜絕立法或行政機關之「恣意」，此固不待智者而後知也。

綜上所述，本席對本件聲請案件，與多數大法官所通過之解釋不同，爰依法提出不同意見書如上。

#### 抄錢○○聲請書

茲依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款及第八條第一項之規定，聲請解釋憲法，謹依序陳述如後：

##### 一、聲請解釋憲法之目的及涉及之憲法條文

按人民之財產權應予保障，為憲法第十五條所明定，聲請人依緊急命令執行要點第三點之規定申請慰助金，但南投市公所竟不予發給，經依法提起訴願、再訴願均受駁回之決定，再依法提起行政訴訟，但行政法院之判決仍未准如所請。按八十八年九月廿五日緊急命令執行要點第三點（四）之規定僅為受災戶之慰、補貼及減免等為規定，並未限制須戶籍設於該地，內政部所為之函示（八十八年九月三十日台

(八八)內社字第八八八五四六五號函限制之)，顯係增加法律所無之限制，該函示已違反上位規範，且係行政命令，並非法律，以此限制人民之權利，顯已違反憲法第二十三條之規定。

## 二、疑義或爭議之性質與經過

### (一)爭議之經過：

聲請人之房屋坐落於南投市三和里大同南街二號及三和一路二十之二號，因九二一震災全毀，依緊急命令執行要點第三點之規定申請慰助金，但南投市公所竟不予發給，已依法提起訴願、再訴願及行政訴訟，並經最高行政法院判決確定。

### (二)爭議之焦點：

甲、八十八年九月廿五日緊急命令執行要點第三點(四)之規定僅為受災戶之慰、補貼及減免等為規定，並未限制須戶籍設於該地，內政部所為之函釋，顯係增加法律所無之限制，而違反憲法第二十三條。

乙、緊急命令執行要點第三點第二項之規定，是否違反授權明確性之原則？

丙、內政部函訂至八十八年十一月三十日起不再受理申請，不但違反信賴保護之原則，亦與緊急命令所定之六個月期間有違，應為無效。

## 三、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

### (一)關於增加法律所無之限制部分：

八十八年九月二十五日緊急命令執行要點第三點(四)之規定僅為受災戶之慰、補貼及減免等為規定，並未限制須戶籍設於該地，內政部所為之函示，顯係增加法律所無之限制，而違反憲法第二十三條。該規定若如最高行政法院判決所言「係規範救災支用項目類別」(如關係文件判決書第二頁最後一行、第三頁第一行)，則發放慰助金及限制之法律上依據又何在？況該函釋亦違反差別待遇禁止原則。

### (二)關於授權明確性之原則：

緊急命令執行要點第三點第二項之規定，是否違反授權明確性之原則？於此很顯然是已違反之，蓋該項僅規定「前項支用項目之經費執行規定另定之。」而內政部卻以一紙公文，即八十八年九月三十日台(八八)內社字第八八八五四六五號函限制之，不但違反憲法第二十三條應以法律限制之之規定，且該項亦已違授權

明確性之原則。因限制人民之權利應以法律為之，憲法第二十三條及中央法規標準法第五條定有明文，況法律之授權涉及限制人民自由權利者，其授權之目的、範圍及內容必須符合具體明確之條件，不但不能逾越母法規定之限度，且僅能就執行法律有關之細節性、技術性之事項加以規定，亦迭經釋字第三六七號、第三八〇號、第三九四號、第四〇二號、第四五六號、第五四三號等號解釋予以闡釋。

(三)關於違反信賴保護之原則及違反上位規範部分：

內政部另函訂至八十八年十一月三十日起不再受理申請，不但違反信賴保護之原則，亦與緊急命令所訂之六個月期間有違，應為無效。因災區震後百廢待舉，不但資訊不通，交通亦中斷，報紙時有時無，電視毀壞、電話不通，在衣食住行均缺之下，如何能要求人民處處隨政府規定起舞？況約在十月，原告即已向三和里里長請求辦理，所得答復是與規定不合，礙難辦理，至南投市公所，其答復是至里長處辦理，真不知叫小老百姓如何辦？

四、綜上所陳，請 大院惠予賜准進行違憲審查，以維憲法保障人民權益之精神，而彰憲政法治，至感德便。

五、關係文件之名稱及件數

- (一)最高行政法院九十一年度判字第六三七號判決書影本乙份。
- (二)南投縣南投市公所八十八年十二月二十二日八八投市民字第二四四五〇號函影本乙份。
- (三)南投縣政府訴願決定（八十九年四月廿六日八九投府秘法字第八九〇六五五〇四號）影本乙份。
- (四)臺灣省政府再訴願決定（八九府訴二字第一二七五四四號）影本乙份。

謹 呈

司 法 院 公 鑒

聲請人：錢○○

中 華 民 國 九 十 一 年 七 月 三 十 一 日

(附件一)

最高行政法院判決

九十一年度判字第六三七號

上訴人 錢 ○ ○ 住(略)  
被上訴人 南投縣南投市公所  
住臺灣省南投縣南投市玉井街五號

代表人 李 朝 卿 住同右

右當事人間因撫慰金事件，上訴人對於中華民國九十年三月八日臺中高等行政法院八十九年度訴字第四三五號判決，提起上訴。本院判決如下：

### 主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

### 理 由

上訴人起訴主張：伊所有坐落於南投市三和里大同南街二號及三和一路二十之二號之房屋，因九二一震災全毀，依緊急命令執行要點第三點之規定申請慰助金，但被上訴人竟不予發給，爰求為廢棄原判決，撤銷一再訴願決定及原處分，並命被上訴人給付新臺幣四十萬元及自民國八十八年十二月十八日起至給付日止按年利率百分之五計算之利息之判決。

被上訴人則以：本件上訴人設籍於新竹市南大路七四八巷五弄二十六號，並未設籍於系爭房屋亦非實際居住該處，依內政部（八八）內社字第八八八五四六五號及（八八）內社字第八八八二八〇二號函示，上訴人自難謂有申領系爭慰助金之權。矧系爭房屋於地震時不僅正在興建中，尚無法居住使用，此有該里里長出具之證明可憑，從而上訴人之申領本乏所據等語，資為抗辯。

原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以上訴人所有坐落南投縣南投市大同南街二號及同市三和一路二十之二號之房屋，雖於九二一地震時受損全毀，惟受損當時該建物尚在建築中，無人居住；又上開房屋之門牌係於八十八年三月二日初編迄八十九年十一月二十一日尚無設籍資料。次查九二一震災房屋慰助金及租金補助等之核發係為幫助於受災地區之房屋居住者（含現住該屋之所有權人及承租人）迅速重建家園，以補貼其生活，至於非居住於該災區之人既非因該受損房屋而有無法繼續居住於該屋之情事，自與前開震災補助精神相違。本件上訴人既未設籍於上開房屋，亦未實際居住該處，其申請核發震災毀損住屋慰助金，既不符合內政部八十八年九月三十日台（八八）內社字第八八八五四六五號函所示之發放標準，被上訴人據以否准所請，並無違誤。一再訴願予以駁回，於法亦無不合。

司法院釋字第五七一號解釋

至於上訴人稱緊急命令執行要點第三點第一項第四款並未限制慰助金之核發以設籍在當地為準乙節，查該要點第一項僅係規範救災支用項目類別。至於受災戶得請領慰助金或補助之規定，則於第二項授權由相關機關訂定相關規定，以利執行。是內政部上開令函並不違背緊急命令及憲法、法律之規定。上訴人主張核發補助之請領時限至八十八年十一月三十日之規定違反前開執行要點應屬誤解。況依上開說明上訴人並不合於請領補助之要件，其縱於八十八年十一月三十日前申請慰助金，於法亦有未合。其請求撤銷一再訴願決定及原處分，為無理由，應予駁回。又上訴人提起之撤銷之訴，既經駁回，其合併提起之給付之訴，即失所依據，因將原決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴，核無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違誤，求予廢棄，難認有理由，應予駁回。

據上論結，本件上訴為無理由，爰依行政訴訟法第二百五十五條第一項、第九十八條第三項前段，判決如主文。

中 華 民 國 九 十 一 年 五 月 二 日  
(本聲請書其餘附件略)