

解釋字號	釋字第538號
解釋公布院令	中華民國 91年01月22日
解釋爭點	營造業規則就戰地業者換領證書之規定違憲？
解釋文	<p>建築法第十五條第二項規定：「營造業之管理規則，由內政部定之」，概括授權訂定營造業管理規則。此項授權條款雖未就授權之內容與範圍為規定，惟依法律整體解釋，應可推知立法者有意授權主管機關，就營造業登記之要件、營造業及其從業人員準則、主管機關之考核管理等事項，依其行政專業之考量，訂定法規命令，以資規範（本院釋字第三九四號解釋參照）。內政部於中華民國八十二年六月一日修正公布之營造業管理規則第七條、第八條與第九條，對於申請登記之營造業，依資本額之大小、專業工程人員之員額，以及工程實績多寡等條件，核發甲、乙、丙三等級之登記證書，並按登記等級分別限制其得承攬工程之限額（同規則第十六條參照），係對人民營業自由所設之規範，目的在提高營造業技術水準，確保營繕工程施工品質，以維護人民生命、身體及財產安全，為增進公共利益所必要。又同規則增訂之第四十五條之一規定：「福建省金門縣、連江縣依金門戰地政務委員會管理營造業實施規定、連江縣營造業管理暫行規定登記之營造業，應於中華民國八十二年六月一日本規則修正施行日起三年內，依同日修正施行之第七條至第九條之規定辦理換領登記證書，逾期未辦理換領者，按其與本規則相符之等級予以降等或撤銷其登記證書」，乃因八十一年十一月七日福建省金門縣及連江縣戰地政務解除後，營造業原依金門戰地政務委員會管理營造業實施規定及連江縣營造業管理暫行規定，領有之登記證書，已失法令依據，故須因應此項法規之變更而設。上開規定為實施營造業之分級管理，謀全國營造業之一致性所必要，且就原登記證書准依營造業管理規則第七條至第九條規定換領登記證書，並設有過渡期間，以為緩衝，已兼顧信賴利益之保護，並係就福建省金門、連江縣之營造業一律適用，尚未違反建築法第十五條第二項之意旨，於憲法第七條、第二十三條及有關人民權利保障之規定，亦無違背。惟營造業之分級條件及其得承攬工程之限額等相關事項，涉及人民營業自由之重大限制，為促進營造業之健全</p>

發展並貫徹憲法關於人民權利之保障，仍應由法律或依法律明確授權之法規命令規定為妥。

## 理由書

建築法第十五條第二項規定：「營造業之管理規則，由內政部定之」，概括授權訂定營造業管理規則。此項授權條款雖未就授權之內容與範圍為規定，惟依法律整體解釋，應可推知立法者有意授權主管機關，就營造業登記之要件、營造業及其從業人員準則、主管機關之考核管理等事項，依其行政專業之考量，訂定法規命令，以資規範（本院釋字第三九四號解釋參照）。內政部於八十二年六月一日修正公布之營造業管理規則第七條至第九條、第十六條對於申請登記之營造業，依資本額之大小、專業工程人員之員額，以及工程實績多寡等條件，核發甲、乙、丙三等級之登記證書，並按登記等級分別限制其得承攬工程之限額，係對人民營業自由之限制，然因營造業需具專門技術與工作機具，直接影響人民生命、身體與財產之安全，主管機關乃依建築法第十五條第二項規定之授權，本其行政專業之考量，就營造業之分級登記及其考核管理等事項而為規定，以提高營造業技術水準，確保營繕工程之專業技能及施工品質，尚符憲法第二十三條規定之意旨，與憲法有關人民權利應予保障之規定，亦無違背。

行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。除法規預先定有施行期間或因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，其因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，如已採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，即屬符合憲法保障人民權利之意旨（本院釋字第五二五號解釋參照）。金門戰地政務委員會為符合戰地政務需要，原於福建省金門縣、連江縣頒布管理營造業實施規定及連江縣營造業管理暫行規定，就該地區營造業之分級登記與管理等事項作特別之處理。惟該地區戰地政務於八十一年十一月七日解除後，營造業依上述規定領取之登記證書即失法令依據，為因應此項變更，主管機關乃於八十二年六月一日增訂營造業管理規則第四十五條之一明定：「福建省金門縣、連江縣依金門戰地政務委員會管理營造業實施規定、連江縣營造業管理暫行規定登記之營造業，應於中華民國八十二年六月一日本規則修正施行日起三年內，依同日修正施行之第七條至第九條之規定辦理換領登記證書，逾期末辦理換領者，按其與本規則相符之等級予以降等或

撤銷其登記證書。」於福建省金門、連江縣之營造業一律適用，嗣後就其管理考核與全國各地區之營造業，受現行相同法令之規範，為實施營造業分級管理，以增進公共利益，並謀全國營造業法令適用之一致性所必要。又該項規定不僅設有適用營造業管理規則之過渡期間，以為緩衝，並准予依該管理規則規定換領登記證書之方式辦理，所定過渡期間復無恣意裁量或顯非合理之情形，已兼顧此等營造業信賴利益之保護。上開第四十五條之一之規定尚未違反建築法第十五條第二項之授權意旨，於憲法第七條、第二十三條及有關人民權利保障之規定，亦無牴觸。

惟營造業之分級條件及其得承攬工程之限額等，涉及人民營業自由之重大限制，諸如營造業之分級條件、專業人員之設置、公會之設立及營造業之分級條件或其他改進等重要事項如何由有學識經驗之專家、營造業人士參與諮詢等，為促進營造業之健全發展並貫徹憲法關於人民權利之保障，仍應由法律或依法律明確授權之法規命令規定為妥。

大法官會議主席 院長 翁岳生

大法官 劉鐵錚 吳 庚 王和雄 王澤鑑

林永謀 施文森 孫森焱 陳計男

曾華松 董翔飛 楊慧英 戴東雄

蘇俊雄 黃越欽 謝在全

意見書、抄本  
等文件



[538抄本\(含解釋文、理由書及謝大法官在全提出之協同意見書、聲請書及附件\)](#)



[538謝大法官在全提出之協同意見書](#)

聲請書/ 確定終  
局裁判



[洪○換即萬○營造廠聲請書](#)

相關法令



[憲法第7條\(36.01.01\)](#)



[憲法第15條\(36.01.01\)](#)



[憲法第23條\(36.01.01\)](#)



[司法院釋字第394號解釋](#)



[司法院釋字第514號解釋](#)



[司法院釋字第525號解釋](#)



[建築法第15條第2項\(90.11.14\)](#)

營造業管理規則第7條、第8條、第9條、第16條、第45條之1  
(內政部82.6.1修正發布)(82.06.01)

金門戰地政務委員會管理營造業實施規定

連江縣營造業管理暫行規定

## 相關文件

事實摘要(大法官書記處整理提供)

本件解釋聲請人洪○換萬○營造廠，原依金門戰地政務委員會管理營造業實施規定，領有乙等營造業登記證書。嗣因戰地政務解除，聲請人即依營造業管理規則第四十五條之一規定，於中華民國(下同)八十五年五月三十一日，向金門縣政府申辦換領乙等營造業登記證書，經金門縣政府審查後，認其承攬之工程竣工者為八件，累計金額僅新台幣三二、九三一、九一一元，未達營造業管理規則第八條第一項第二款之規定，經提交金門縣營造業審議委員會第五次會議審議，依上開管理規則第四十五條之一規定，決議予以降等，核發丙等營造業登記證書，並於八十五年十月九日以(八五)府建字第一九三六七號函通知聲請人。聲請人不服，循序提起訴願、再訴願及行政訴訟，經行政法院八十六年度判字第二三八二號判決維持原處分而告確定。聲請人乃依大法官審理案件法第五條第一項之規定，向本院聲請解釋。

## 其他公開之卷內文書



[釋字第538號解釋其他公開之卷內文書\\_OCR](#)