

司法院釋字第三九〇號解釋

中華民國 84 年 11 月 10 日

院台大二字第 21399 號

解 釋 文

對於人民設立工廠而有違反行政法上義務之行為，予以停工或勒令歇業之處分，涉及人民權利之限制，依憲法第二十三條及中央法規標準法第五條第二款規定，應以法律定之；若法律授權以命令為補充規定者，授權之目的、內容及範圍，應具體明確，始得據以發布命令。工廠設立登記規則第十九條第一項規定：「工廠不依照本規則之規定申請設立登記，或不依照核定登記事項經營，或違反其他工廠法令者，得由省（市）建設廳（局）予以局部或全部停工或勒令歇業之處分」，涉及人民權利之限制，欠缺法律授權之依據，與前述意旨不符，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿一年時失其效力。

解釋理由書

對於人民設立工廠而有違反行政法上義務之行為，予以停工或勒令歇業之處分，涉及人民工作權及財產權之限制，依憲法第二十三條及中央法規標準法第五條第二款規定，其處分之構成要件，應以法律定之；若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，授權之目的、內容及範圍，應具體明確，始得據以發布命令，迭經本院釋字第三一三號、第三六〇號及第三六七號等解釋釋示有案。經濟部為管理國內工廠之設立，於中華民國八十年七月三十一日修正發布之工廠設立登記規則，其規定涉及限制憲法所保障之人民權利事項，依上開說明，仍應有法律或法律授權之依據始得為之。工廠設立登記規則第十九條第一項規定：「工廠不依照本規則之規定申請設立登記，或不依照核定登記事項經營，或違反其他工廠法令者，得由省（市）建設廳（局）予以局部或全部停工或勒令歇業之處分」，其中關於人民違反該規則之行為，得予以局部或全部停工或勒令歇業之處分部分，已涉及人民工作權及財產權之限制，此項規定既無法律上之明文，復欠缺法律授權之依據，與首開意旨不符，應自本解釋公布之日起，至遲於

屆滿一年時失其效力。

大法官會議 主 席 施啓揚
大法官 翁岳生 劉鐵錚 吳 庚 王和雄
王澤鑑 林永謀 林國賢 施文森
城仲模 曾華松 董翔飛 楊慧英
蘇俊雄

抄陳 0 天聲請書

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，並將有關事項敘明如下：

一、聲請解釋憲法之目的：

聲請人遭受違法之行政處分勒令歇業，全家生活將陷絕境。經濟部頒布之工廠設立登記規則，其第十九條第一項：「工廠不依照本規則之規定申請設立登記，或不依照核定登記事項經營，或違反其他工廠法令者，得由省（市）建設廳（局）予以局部或全部停工或勒令歇業之處分。」此項行政命令，與司法院大法官會議釋字第三一三號、釋字第二七六號解釋，中央法規標準法第五條、第六條、第七條、第十一條及憲法第一百七十二條、第十五條、第二十三條之規定牴觸，應屬無效。俾免聲請人全家生活賴以維持之生存權、工作權，頓失保障。

二、疑義或爭議之性質與經過及涉及之憲法條文：

(一)憲法上所保障之權利遭受不法侵害之事實，及涉及憲法條文：
聲請人係家庭手工業，由家人製造干絲、百葉豆類食品在市場叫賣，被台北縣政府認係工廠，未依工廠設立登記規則辦理登記，依該規則第十九條第一項規定，應自即日起歇業。此項「勒令歇業之處分」，係關於人民之權利、義務事項，依中央法規標準法第五條應以法律定之。應以法律規定之事項，不得以命令定之，亦為同法第六條所明定。工廠法並無工廠未辦登記，應勒令歇業之規定，應以法律規定之事項，竟以行政命令定之，且未依中央法規標準法第七條送立法院，參照同法第十

一條，顯與法律之規定牴觸，依憲法第一百七十二條自屬無效。憲法第十五條人民之生存權、工作權應予保障，同法第二十三條並明定不得以法律限制之，茲竟以行政命令限制聲請人賴以維持生活之生存權、工作權，與憲法之規定亦有牴觸，顯難認為有效。

(二)所經過之訴訟程序：聲請人受違法之行政處分，經依法提起訴願及再訴願，均遭駁回，復提起行政訴訟及再審之訴，亦被行政法院判決駁回確定。

(三)確定終局判決所適用之法律或命令之名稱及內容：確定終局判決所適用之行政命令為經濟部發布之「工廠設立登記規則」。其內容為：工廠設立登記規則第一條：「凡中華民國境內之工廠，除國防部所屬軍需工廠外，悉依本規則申請設立許可及辦理登記」。同規則第十九條第一項：「工廠不依本規則之規定申請設立登記，或不依照核定登記事項經營，或違反其他工廠法令者，得由省（市）建設廳（局）予以局部或全部停工或勒令歇業之處分」。

(四)有關機關處理本案之主要文件及說明：

- (1)台灣省政府訴願決定書認原處分機關處予勒令歇業之處分，依前開工廠設立登記規則之規定，難謂不合。
- (2)經濟部再訴願決定書認訴願人原處分缺乏法律依據，以及命令牴觸法律無效云云，顯有誤解。
- (3)行政法院判決駁回原告之訴及再審之訴，均認前開工廠設立登記規則有法規之效力，並無違背憲法第一百七十二條、第十五條、第二十三條及中央法規標準法第五條、第六條、第七條、第十一條規定。

三、聲請人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)對於確定終局判決所適用之法律或命令，發生有牴觸憲法疑義之內容：行政法院確定終局判決所適用之命令工廠設立登記規則第十九條第一項，違反中央法規標準法第五條、第六條、第七條、第十一條，發生牴觸憲法第一百七十二條、第十五條及第二十三條之疑義。

(二)聲請人對於前項疑義所持之見解：茲詳陳如下：

- (1)按「人民違反行政法上義務之行為科處罰鍰，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件及數額，應由法律定之。若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，授權之內容及範圍應具體明確，然後據以發布命令，始符憲法第二十三條以法律限制人民權利之意旨。」業經大法官會議釋字第三一三號釋有明文。
- (2)工廠設立登記規則第十九條第一項「勒令歇業之處分」，參照上開解釋，自係關於人民之權利義務事項，依中央法規標準法第五條應以法律定之。應以法律規定之事項，不得以命令定之，亦為同法第六條所明定。工廠設立登記規則為行政命令，應以法律規定之事項，竟以行政命令定之，顯屬違法。
- (3)工廠設立登記規則第十九條第一項「勒令歇業之處分」，既係關於人民之權利、義務之事項，經濟部並無此法定職權，亦未經法律授權，又未依中央法規標準法第七條「並即送立法院」，參諸同法第十一條，自與上開法律之規定牴觸，依憲法第一百七十二條自屬無效。
- (4)大法官會議釋字第二七六號解釋：「合作社法第五十五條第一項第六款規定之解散命令，乃解散合作社之處分，對於此種處分之要件及程序如何，該法未為明確之規定，宜由主管機關檢討修正。內政部於中華民國六十九年二月二十六日修正發布之合作事業獎勵規則，關於合作事業成績考列戊等者，由縣市合作社主管機關令飭解散之規定，應配合上開法律一併檢討修正」。經濟部六十四年十月七日經(64)工字第二四二一六號函授權當地縣市政府依照工廠設立登記規則第十九條之規定「勒令歇業之處分」，與上開內政部修正發布之合作事業獎勵規則，如出一轍，依釋字第二七六號解釋，自應檢討修正，亦難認有法規之效力。
- (5)聲請人全家係靠做干絲、百葉在市場叫賣，賴以維生，別無其他職業及技能，依憲法第十五條，人民之生存權、工作權

應予保障，憲法第二十三條並明定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，經濟部竟以行政命令工廠設立登記規則第十九條第一項「勒令歇業之處分」限制人民之生存權及工作權，實有重大之違憲。

- (三)解決疑義必須聲請解釋憲法之理由：聲請人全家係靠做干絲、百葉在市場叫賣維生，別無其他職業及技能，已詳前述，今竟遭以行政命令受「勒令歇業之處分」，致生存權及工作權失去保障，任何法治國家，行政機關均無此權力，茲既有前開之違憲疑義，必須聲請解釋憲法，以維權益，而彰法治。

四、所附關係文件之名稱及件數如下：

- (一)台灣省政府訴願決定書影本一份。
(二)經濟部再訴願決定書影本一份。
(三)行政法院判決影本二份（駁回原告之訴及再審之訴各一份）

謹 呈

司法院

聲請人 陳〇天

中 華 民 國 八 十 三 年 元 月 六 日

(附件三)

行政法院判決

八十二年度判字第一二〇六號

原告 陳〇天（住略）

被告 台北縣政府

上當事人間因工商登記事件，原告不服經濟部中華民國八十二年三月三日經（八二）訴六〇五〇二四號再訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回

事 實

緣原告未經申請核准工廠設立登記，擅自於台北縣永和市永和路〇段

0巷0號從事干絲、百葉製造加工業務，經被告所屬違章工廠稽查小組於民國八十一年八月七日派員前往現場查勘，認其違章屬實，乃以八十一年八月十七日八一北府建一字第122663號函予以勒令歇業處分，原告不服，循序提起訴願、再訴願，遞遭決定駁回，遂提起行政訴訟。茲摘敘兩造訴辯意旨如次：

原告起訴意旨略謂：一、依工廠設立登記規則應辦理設立登記者為工廠。查工廠法施行細則第二條後段：「所謂工廠，指凡僱用工人從事製造、加工、修理、解體等作業場所或事業場所」。原告係家庭手工業，由家人於空閒時製造干絲、百葉在市場叫賣，做一日賣數日，每日收入不足一千元，因時代進步，乃使用部分機器，以節省人力，干絲、百葉非機器所能製造，均係由家人以手工操作，未僱用工人，並非工廠法上之工廠。二、按「勒令歇業處分」，係關於人民之權利、義務事項，依中央法規標準法第五條應以法律定之。應以法律規定之事項，不得以命令定之，亦為同法第六條所明定。查工廠法並無工廠未辦登記許可，應勒令歇業之規定，工廠設立登記規則為行政命令，應以法律規定之事項，竟以行政命令，顯屬違法。三、經濟部再訴願決定書所稱：「工廠設立登記規則，係本部依法定職權訂定，經行政院五十八年二月十六日台五十八經一六〇三號核定，參照中央法規標準法第七條暨第十一條之規定，應有法規效力」云云。縱經行政院於五十八年二月十六日核定，係在中央法規標準法於五十九年八月三十一日修正公布以前，且未依同法第十一條之規定送立法院審議，所稱有法規之效力，顯屬誤會。四、工廠未辦登記許可，應勒令歇業，工廠法並無明文規定，工廠設立登記規則予以擴張，與法律牴觸，應檢討修正，此有司法院大法官會議釋字第276號解釋可考，因與法律牴觸，依憲法第一百七十二條，應屬無效。五、原告全家係靠做干絲、百葉在市場叫賣維生，別無其他職業及技能，依憲法第十五條人民之生存權、工作權應予保障。同法第二十三條並明定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，今竟以行政命令加以限制，亦有重大之違憲。請判決撤銷一再願決定及原處分等語。

被告答辯意旨略謂：一、本府於八十一年八月七日派員稽查，原告未

經申請工廠設立登記，擅自於上址設廠且本府有拍照存查，該廠以石磨機壹台等從事干絲、百葉之製造，顯已違反工廠設立登記規則第二、四條之規定，依據工廠設立登記規則第十九條之規定，應予勒令歇業，於法有據，並無違法，二、原告訴稱本府依工廠設立登記規則第十九條之處分與法有所牴觸，惟查經濟部八十年三月八日經(80)二〇四四七五號函說明二之解釋，本府處分該違章工廠，於法並無不合。請判決駁回原告之訴等語。

理 由

按「凡中華民國境內之工廠，除國防部所屬軍需工廠外，悉依本規則申請設立許可及辦理登記。」又「工廠不依本規則之規定申請設立登記，或不依照核定登記辦理登記事項經營，或違反其他工廠法令者，得由省（市）建設廳（局）予以局部或全部勒令歇業之處分。」為工廠設立登記規則第一條及第十九條第一項所明定。查原告未依法辦理工廠登記，擅自於台北縣永和市永和路〇段〇巷〇號，從事干絲、百葉製造加工業務，案經台北縣政府違章稽查小組於八十一年八月七日赴現場查勘時，現場設有石磨機一台、油壓機一台、洗濯機一台，此為原告所不否認之事實，並有台北縣違章工廠查處紀錄表及照片附原處分卷可稽，原告違章事證明確。原告主張：原告係家庭手工業，未僱用工人，非工廠法所指之工廠。勒令歇業處分，係關於人民權利、義務事項，應以法律規定，不得以命令定之，工廠法並無工廠未辦登記許可，應勒令歇業之規定，工廠設立登記規則為行政命令，與法律牴觸，應檢討改進。原告全家靠做干絲、百葉維生，依憲法第十五條人民之生存權、工作權應予保障，同法第二十三條明定除為防礙他人自由、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，今竟以行政命令予以限制，有重大違憲云云。惟按命令與憲法或法律牴觸者，依憲法第一百七十二條之規定，固屬無效，但中央各院部會就主管事務依法發布之命令，與憲法或法律並無違反、變更或牴觸者，參照中央法規標準法第七條暨第十一條之規定，即有法規之效力。查工廠設立登記規則，係經濟部依法定職權訂定經行政院五十八年二月二十六日台五十八經一六〇三號核定，六十一年六月二十七日經濟部以經（六一）工字第一七四四號公告修正發

布，其中本件據以處分之同規則第十九條，並先後於六十六年八月一日及七十年九月二十三日經經濟部分別以（六六）工字第二三六四八號及第四〇二二六號修正發布，均係於中央法規標準法公布施行後修訂之法規，自屬有效。依該規則第四條規定，凡符合同規則第二條第一項者即「凡有事業名稱、固定場所、資本額在一萬元以上（台灣地區折合新台幣三萬元），利用人工或（及）機器以製造、加工、修理為業者」，不論是否使用工廠名稱，均應依該規則申請設立許可及辦理登記，又未申辦工廠設立登記之工廠業經經濟部64.10.7.經（六四）工第二四二一六號函授權當地縣市政府依照該規則第十九條之規定予以勒令歇業之處分在案，上開法規及命令與憲法或法律之規定並無牴觸之處。乃原告既開設應辦工廠設立登記之工廠，卻不依法申請登記即行生產，被告予以勒令歇業之處分，揆諸首揭法條規定，洵無違誤，一再訴願決定遞予維持，均無不合。原告起訴論旨，難謂有理由，應予駁回。

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第二十六條後段，判決如主文。

中 華 民 國 八 十 二 年 六 月 十 日
（本件聲請書其餘附件略）