

司法院釋字第三六〇號解釋

中華民國 83 年 7 月 29 日

院台大二字第 14080 號

解 釋 文

土地法第三十七條之一第二項係依憲法第八十六條第二款而制定，與憲法並無牴觸，業經本院釋字第三五二號解釋釋示在案。內政部於中華民國七十九年六月二十九日發布之土地登記專業代理人管理辦法，則係依據上開法條第四項授權訂定，其第四條：「合於左列資格之一者，得請領專業代理人證書：一、經專業代理人考試或檢覈及格者。二、領有直轄市、縣（市）政府核發土地代書人登記合格證明者。三、領有直轄市、縣（市）政府核發代理他人申辦土地登記案件專業人員登記卡者」之規定，並未逾越法律授權範圍，與憲法亦無牴觸。

解釋理由書

依憲法第二十三條之規定，國家對於人民之自由及權利有所限制，固應以法律定之。惟法律對於有關人民權利義務之事項，不能鉅細靡遺，一律加以規定，其屬於細節性、技術性者，法律自得授權主管機關以命令定之，俾便法律之實施。行政機關基於此種授權發布之命令，其內容未逾越授權範圍，並符合授權之目的者，自為憲法之所許。

土地法第三十七條之一第二項規定：「土地登記專業代理人，應經土地登記專業代理人考試或檢覈及格。但在本法修正施行前，已從事土地登記專業代理業務，並曾領有政府發給土地代書人登記合格證明或代理他人申辦土地登記案件專業人員登記卡者，得繼續執業，未領有土地代書人登記合格證明或登記卡者，得繼續執業五年」，係依憲法第八十六條第二款而制定，與憲法並無牴觸，業經本院釋字第三五二號解釋釋示在案。內政部於中華民國七十九年六月二十九日發布之土地登記專業代理人管理辦法，則係依據上開法條第四項授權訂定，其第四條：「合於左列資格之一者，得請領專業代理人證書：

一、經專業代理人考試或檢覈及格者。二、領有直轄市、縣（市）政府核發土地代書人登記合格證明者。三、領有直轄市、縣（市）政府核發代理他人申辦土地登記案件專業人員登記卡者」之規定，並未逾越法律授權範圍，與憲法亦無牴觸。

大法官會議 主 席 林洋港

大法官 翁岳生 翟紹先 楊與齡 李鐘聲
楊建華 馬漢寶 劉鐵錚 鄭健才
吳 庚 史錫恩 陳瑞堂 張承韜
張特生 李志鵬

抄梁〇璋聲請書

受文者：司法院

聲請事項：

為聲請人受行政院八十二年度判字第一〇一四號終局判決維持內政部適用土地法第三十七條之一授權訂定之土地登記專業代理人管理辦法第四條之規定，就聲請人持憑國民身分證、戶籍謄本及台灣省桃園縣人民團體職員當選證明書各乙份，請求核發土地登記專業代理人證書一事所為駁回處分之結果，違反憲法第十五條、第二十三條、第一百五十二條及第一百七十二條規定，侵害聲請人受憲法保障之工作權，茲依司法院大法官會議法第四條第一項第二款規定，聲請解釋土地登記專業代理人管理辦法第四條牴觸憲法。

說 明：

一、聲請釋憲之理由及所引用之憲法條文：

按人民之工作權，為憲法第十五條所保障，而同法第二十三條復規定：「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。」足見對憲法所保障之各項權利之限制，應以法律為之，且其立法旨意應受憲法第二十三條之拘束。前揭土地登記專業代理人管理辦法係內政部依土地

法第三十七條之一第四項之授權而訂定，屬行政命令之位階，自不能逾越法律授權範圍之外，限制人民受憲法保障之權利；惟查該辦法第四條就請領專業代理人證書之限制，已逾越土地法第三十七條之一之授權，顯與憲法第十五條、第二十三條、第一百五十二條及第一百七十二條之規定牴觸。

二、疑義之性質與經過

聲請人為土地登記專業代理人，以代理他人聲請土地登記為業。依民國七十八年十二月二十九日修正前之土地法規定，土地登記專業代理人不須任何執照或證書，即可從事該項工作，然七十八年修正後之土地法卻規定土地登記專業代理人必須領有中央主管機關核發之專業代理人證書始准執業土地登記工作。聲請人爰於八十一年三月十八日依土地登記專業代理人管理辦法第四條第一項第二款「領有直轄市、縣（市）政府核發土地代書人登記合格證明者，得請領專業代理人證書。」之規定，檢附：

1. 桃園縣政府於民國七十七年核發之「台灣省桃園縣人民團體職員當選證明書」，以證明聲請人擔任桃園縣土地登記專業代理人職業工會第一屆常務理事之職務。
2. 桃園縣警察局八德鄉戶政事務所核發之「戶籍謄本」，該戶籍謄本上職業欄載明聲請人之職業係土地代書。

向內政部申請核發「土地登記專業代理人證書」，經內政部以聲請人檢附之資格證明與規定不符為由，逕予駁回。聲請人不服，依法提起訴願、再訴願及行政訴訟，經行政院以「八十二年度判字第一〇一四號」判決維持內政部、行政院所為之訴願及再訴願決定，認為聲請人檢附之「台灣省桃園縣人民團體職員當選證明書」與「戶籍謄本」，與土地登記專業代理人管理辦法第四條所定法定資格證明文件不符，桃園縣警察局八德鄉戶政事務所核發之「戶籍謄本」職業欄上雖記載聲請人之職業為土地代書，然該記載僅具參考性質，尚無從據以認定為桃園縣政府核發之土地代書人登記合格證明；至於聲請人在土地法修正前，確已實際從事土地

登記專業代理人業務乙節，縱令屬實，然與聲請人究否領有政府發給土地代書人登記合格證明或代理他人申辦土地登記案件專案人員登記卡，不能為相當之證明，從而駁回聲請人所提起之行政訴訟。

三、聲請人之立場與見解：

查內政部據以駁回聲請人請求之土地登記專案代理人管理辦法，無論從其位階或從其所由訂定之授權依據，即土地法第三十七條之一之立法意旨而觀，均不足為限制人民工作權之依據，其牴觸憲法第十五條、第二十三條、第一百五十二條及第一百七十二條之情，昭彰甚明。茲闡明該辦法第四條，侵害聲請人所享憲法上權利之理由如下：

(一)民國七十八年修正土地法第三十七條之一第二項規定「土地登記專業代理人應經土地登記專業代理人考試或檢覈及格。但在本法修正施行前，已從事土地登記專業代理業務，並曾領有政府發給土地代書人登記合格證明或代理他人申辦土地登記案件專業人員登記卡者，得繼續執業，未領有土地代書人登記合格證明或登記卡者，得繼續執業五年。」準此，中央主管機關內政部依同法條第四項之授權，訂定土地登記專業代理人管理辦法時，即於第四條規定：「合於左列資格之一者，得請領專業代理人證明：

1. 經專業代理人考試或檢覈及格者。
2. 領有直轄市、縣（市）政府核發土地代書人登記合格證明者。
3. 領有直轄市、縣（市）政府核發代理他人申辦土地登記案件專業人員登記卡者。」

此舉對原以土地登記專業代理人為業之人而言，無異剝奪其原有之工作權。按憲法第二十三條明定人民工作權之限制，應以法律為之，則內政部以行政命令位階之「土地登記專業代理人管理辦法」限制人民從事土地代書人職業，自與憲法第二十三條之規定有所牴觸。

(二)前揭土地法第三十七條之一第二項但書明載「在本法修正

前已從事土地登記專業代理業務，並曾領有政府發給土地代書人登記合格證明者，得繼續執業。」換言之，凡具備曾領有政府發給土地代書人登記合格證明之要件者，即可繼續執業，以保障修法前已實際從事該行業之人之工作權。然而內政部在訂定土地登記專業代理人管理辦法時，竟忽略上述良法美意，規定凡土地代書人均須領有專業代理人證書始可執業，而專業代理人證書之請領又須符合該辦法第四條之規定，對母法所謂「政府發給土地代書人登記合格證明」之文義橫加嚴格解釋，顯已逾越母法授權範圍，嚴重違背憲法保障人民工作權之宗旨。

- (三)查工會法第六條規定：「同一區域之同一職業工人，人數在三十人以上時，應依法組織職業工會。」同法第八條規定：「凡同一區域之職業工人，以設立一個工會為限。」又動員戡亂時期人民團體法第三十五條規定：「職業團體係由同一職業之從業人員組成之團體。」同法第三十七條亦規定：「職業團體以其組織區域內從事各該行職業者為會員。」足證無論是工會法或人民團體法對同一區域同一職業所組工會之會員資格，均有嚴格規定，非該職業之人依法無加入為會員之可能。本件聲請人所持桃園縣政府核發之「台灣省桃園縣人民團體職員當選證明書」，既係桃園縣內從事土地代書人所組之職業工會，依法凡未具同一職業之人並不得加入為會員，而聲請人不僅加入該職業工會為會員，更且被選為該職業工會常務理事，負責處理該工會日常事務。聲請人既為土地代書人職業工會會員，其會員資格及所擔任之工會職務又經桃園縣政府認定無誤而出具證明，參照土地法第三十七條之一第二項但書之立法精神，自屬有權繼續執業，詎內政部不承認是項登記合格證明，顯有違背經驗法則與論理法則之違誤。矧行政機關對各類專門職業人士凡因法令嗣後變更，造成現已實際從事該項職業之人資格不符，而被限制繼續執業之境況，均採有權宜保障措施，以使法令變更前已參加相關職業工會

並取得會員資格者，得繼續執業不受法令變動影響，俾維護人民之工作權，此有行政院衛生署頒訂之「國術損傷接骨技術員管理辦法」第四條規定：「於民國五十六年六月二日前取得台灣省國術會會員證經查證屬實者，均得依本辦法之規定，向行政院衛生署申請登記」以及「齒模製造技術員管理辦法」第四條規定：「民國六十一年十月一日前取得台灣省鑲牙齒模承造業職業工會聯合會或台北市鑲牙齒模承造業職業工會會員證經查證屬實者，得依本辦法之規定向行政院衛生署申請登記」足資憑證。益證爭土地登記專業代理人管理辦法確有違背憲法，不當限制人民工作權之處。

(四)次觀戶籍法第一條明定「中華民國人民戶籍之登記依本法之規定。」第三十二條規定「十五歲以上就業者，應為行業及職業之登記。」第五十五條規定「行業、職業或教育程度登記，以本人或戶長為申請人。」同法第六十二條及第六十三條則定有不於法定期間內辦理登記或為不實申請之處罰。此外，而戶籍法施行細則第二十條亦有行業及職業之定義。足證人民有據實填報戶籍資料之義務與責任，而警察機關所屬戶政事務所核發之「戶籍謄本」性質上為「公文書」，非僅具參考性質。從而聲請人以戶籍謄本上職業欄記載為土地代書，做為經政府合法登記資格證明，確有法理依據；行政機關任意歪曲解釋戶籍謄本涵義，以致人民之工作權遭受剝奪，自有違背憲法之規定。

四、有關機關處理本案之主要文件：

- (一)內政部八十一年四月二十四日台八一內地字第八一七六二九三號函所為駁回處分影本（附件一）。
- (二)內政部八十一年七月二十三日台八一內訴字第八一〇二九七二號訴願決定書影本（附件二）。
- (三)行政院八十二年二月三日台八十二訴字第〇二八一〇號再訴願決定書影本（附件三）。
- (四)行政法院八十二年五月二十六日八十二年度判字第一〇一

四號判決影本（附件四）。

(五) 台灣省桃園縣人民團體職員當選證明書影本（附件五）。

(六) 戶籍謄本影本（附件六）。

(七) 行政後衛生署令頒「國術損傷接骨技術員管理辦法」影本。

(八) 行政院衛生署令頒「齒模製造技術員管理辦法」影本。

五、聲請解釋之目的：

土地法七十八年修正時，既已明文規定原來從事土地代書行業之人，得繼續執業，以適應憲法所定保障人民工作權之旨意，如今內政部卻藉土地登記專業代理人管理辦法第四條之規定，造成聲請人無法享有憲法之保護，該辦法過苛認定資格證明之依據既與憲法相牴觸，自難令聲請人甘服，而應予以廢止，以維聲請人權益。

此 致

司法院

聲請人：梁〇璋

代理人：王富茂 律師

中 華 民 國 八 十 二 年 七 月 三 十 日

（附件四）

行政法院判決

八十二年度判字第一〇一四〇號

原告 梁〇璋（住略）

被告 內政部

上當事人間因有關考銓事務事件，原告不服行政院中華民國八十二年二月三日台八十二訴字第二八一〇號再訴願決定，提起行政訴訟，本判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

事 實

緣原告於民國八十一年三月十八日持憑戶籍謄本及台灣省桃園縣人民

團體職員當選證明書影本各乙份，向被告機關申請發給土地登記專業代理人證書，經被告機關所屬地政司審認，原告所持之該人民團體職員當選證明書雖記載有：桃園縣土地登記專業代理人職業工會第一屆常務理事之職務，惟與土地登記專業代理人管理辦法第四條規定之資格證明文件不符，乃以八十一年三月二十五日台內地字第八六六四一三號函通知原告於文到十五日內補附「代理他人申辦土地登記案件專業人員登記卡」正本，旋原告於八十一年四月一日檢附戶籍謄本一份，謄本上職業欄載有「土地代書」字樣，並請求准予核發證書，因被告機關認其所檢附之證明文件與上開辦法第四條規定仍不符合，乃以八十一年四月二十四日台內地字第八一七六二九三號函予以核駁，原告不服，循序提起訴願、再訴願，均遭決定駁回，乃提起行政訴訟。茲摘敘兩造訴辯意旨如次：

原告起訴意旨略謂：一、土地登記專業代理人管理辦法之法源依據為土地法第三十七條之一。按土地法第三十七條之一規定：「土地登記之聲請，得出具委託書，委託代理人為之。土地登記專業代理人，應經土地登記專業代理人考試或檢覈及格。但在本法修正施行前，已從事土地登記專業代理業務，並曾領有政府發給土地代書人登記合格證明或代理他人申辦土地登記案件專業人員登記卡者，得繼續執業；未領有土地代書人登記合格證明或登記卡者，得繼續執業五年。非土地登記專業代理人擅自以代理聲請土地登記為業者，其代理聲請土地登記之件，登記機關應不予受理。土地登記專業代理人管理辦法，由中央地政機關定之。」在上述條文但書中已充分說明，即在土地法修正公布（七十八年十二月二十九日）前，領有土地代書人登記合格證明或代理他人申辦土地登記案件專業人員登記卡者，得繼續執業。二、就原告所檢附之戶籍謄本而言：被告機關曾向桃園縣警察局八德鄉戶政事務所查證，其結果證實該職業欄上記載之「土地代書」等字並無虛假，是原告所擁有土地代書人之合格身分應不容置疑。然再以原告所檢附之台灣省桃園縣人民團體職員當選證明書而言；政府機關在對勞工籌組工會時，有關勞工職業之資格均須依工會法規定，因此對勞工職業之資格認定亦為嚴格，苟原告若不具備土地代書人之資格，桃園縣政府豈准原告等人籌組工會，足見桃園縣政府所核發有記載原告

曾當選桃園縣土地登記專業代理人職業工會第一屆常務理事之台灣省桃園縣人民團體職員當選證明書，應具有公信力。三、憲法第十五條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」及第二十二條規定：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法保障。」現就領有「代理他人申辦土地登記案件專業人員登記卡」之申請者來談，該登記卡是政府於七十年間起發給，其當時主要之目的，是為讓領有者得繼續執業五年，因此在該登記卡之備註欄上特別註明：「本登記卡有效期間自發給之日起至民國七十四年六月三十日止逾期作廢」等字。但因土地法修正條文，使得領有者得以繼續執業。由此不難發現為何領有作廢之登記卡者得能申請繼續執業，這就是法律不溯既往之原則；原告領有政府發給土地代書人登記合格證明之文件，且在土地法修正施行前，確已從事土地登記專業代理業務，這與土地登記專業代理人管理辦法第四條第二項之規定得繼續執業，並無有違。四、綜上所陳理由，本案所為原處分及訴願、再訴願決定之認事用法，顯有違誤。為此狀請鈞院明鑒，賜判均予撤銷等語。

被告機關答辯意旨略謂：按「合於左列資格之一者，得請領專業代理人證書：一、專業代理人考試或檢覈及格者。二、領有直轄市或縣（市）政府核發土地代書人登記合格證明者。三、領有直轄市或縣（市）政府核發代理他人申辦土地登記案件專業人員登記卡者」。為土地登記專業代理人管理辦法第四條所明定。查本件原告向本部申請土地登記專業代理人證書，所檢送之證件有二，一為桃園縣警察局八德鄉戶政事務所核發之戶籍謄本，於職業欄上記載其職業為土地代書；二為台灣省桃園縣人民團體職員當選證明書影本，記載原告曾當選桃園縣土地登記專業代理人職業公會第一屆常務理事之職務。該等文件顯與首揭規定不合，況經本部向桃園縣警察局八德鄉戶政事務所查證結果，據稱該職業欄上記載僅具參證性質，仍需檢具確切身分證明文件以證其實。綜上所述，本件原告之訴為無理由，爰敬請鑑核賜予判決駁回原告之訴等語。

理 由

按「合於左列資格之一者，得請領專業代理人證書：一、專業代理人

考試或檢覈及格者。二、領有直轄市或縣（市）政府核發土地代書人登記合格證明者。三、領有直轄市或縣（市）政府核發代理他人申辦土地登記案件專業人員登記卡者。」為行為時土地登記專業代理人管理辦法第四條所明定。查本件原告於八十一年三月十八日持憑戶籍謄本及台灣省桃園縣人民團體職員當選證明書影本，向被告機關申請發給土地登記專業代理人證書，為原告所不否認，並有上開證件附原處分卷可稽。嗣經被告機關審查結果，以原告所檢附之證件與法定資格證明文件不符為由，予以核駁，揆諸首揭法條規定，洵無違誤。而一再訴願決定遞予維持，亦均無不合。原告雖訴稱：其所檢附之台灣省桃園縣人民團體職員當選證明書可證明具有桃園縣土地登記專業代理人職業工會第一屆業務理事之職務，間接證明其具有土地登記專業代理人之身分；又戶政機關核發之戶籍謄本之職業欄明載其職業是土地代書，其已具有土地代書人之身分，應予核發證書；且其於土地法修正前確已從事土地登記專業代理業務，並曾領有土地代書人登記合格證明（如戶籍謄本等文件），因此得繼續執業，與土地法第三十七條之一及土地登記專業代理人管理辦法第四條規定並無不合，應核發土地登記專業代理人證書等語。惟查土地登記專業代理人管理辦法，係被告機關依土地法第三十七條之一之授權以訂定，經核上該辦法之規定事項，並未逾越授權範圍，自得據以適用。而上開辦法第四條既明定「合於左列資格之一者，得請領專業代理人證書：一、專業代理人考試或檢覈及格者；二、領有直轄市或縣（市）政府核發土地代書人登記合格證明者；三、領有直轄市或縣（市）政府核發代理他人申辦土地登記案件專業人員登記卡者」。則原告於八十一年三月十八日向被告機關申請發給土地登記專業代理人證書時，所檢附之桃園縣警察局八德鄉戶政事務所核發之戶籍謄本（職業欄上記載其職業為土地代書），以及台灣省桃園縣人民團體職員當選證明書影本（記載其曾當選桃園縣土地登記專業代理人職業工會第一屆常務理事之職務）等證件，自與上該規定之證明文件不符。雖桃園縣警察局八德鄉戶政事務所核發之戶籍謄本職業欄記載其職業為土地代書，然上該記載僅具參考性質，尚無從據以認定原告已確具上該辦法第四條所規定之資格。至原告主張其於土地法修正施行前，確已從事土地登記專業代理業務

乙節，即令屬實，然原告對究否領有政府發給土地代書人登記合格證明或代理他人申辦土地登記案件專業人員登記卡，不能為相當之證明，仍不符前開辦法第四條以及土地法第三十七條之一等規定。從而被告機關所為核駁之處分，並無不合。原告起訴意旨，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 五 月 二 十 五 日
(本聲請書其餘附件略)