

司法院釋字第一〇六號解釋

中華民國 54 年 2 月 12 日

解 釋 文

國家總動員法第十六條、第十八條所得加以限制之規定，並非僅指政府於必要時，祇能對全體人民或全體銀行、公司、工廠之行使債權履行債務加以限制，亦得對特定地區或特種情形之某種事業為之。行政院依上開法條規定頒發重要事業救濟令，明定凡合於該令所定情形，及所定種類事業之股份有限公司，均得適用，尚難認為於法有違。至對於債權行使及債務履行，所加限制之範圍，雖應按實際情形處理，難有具體標準，然應以達成該法所定任務之必要者為其限度。

解釋理由書

國家總動員法第十六條及第十八條並非限定政府於必要時，祇能對全體人民或全體銀行、公司、工廠之行使債權履行債務加以限制，亦得對特定地區或具有某種情形之銀行、公司、工廠為之，國家總動員法實施綱要對此亦有闡明。行政院依據上開法條，所頒重要事業救濟令，規定股份有限公司組織之重要生產、公用或交通事業，其產品或服務為國內所需要，或確有外銷市場者，倘因事故，有停工之虞，但有重建可能及價值者，得向事業主管機關請求救濟，以及政府於救濟時，得附帶限制其債權債務。凡合於該令所定情形及所定種類事業之股份有限公司，均可有其適用，尚難認為於法有違。至政府對於行使債權履行債務所得加以限制之範圍，雖按實際需要情形而異，殊難有具體標準，然應以達成國家總動員法所定任務之必要者為其限度。

不同意見書

大法官 曾繁康

- 一、本案監察院雖就國家總動員法第十六條第十八條所得「加以限制」之規定，提出甲乙兩說，但此僅係聲請解釋機關設為疑問之詞，並非與其他機關有歧見。迨監察院以行政院依上開法條所頒發之重要事業救濟令及其處理辦法係採乙說，而行政院則謂凡合

於該令所定情形之種類事業公司，皆得申請救濟，乃一般規定，即採甲說，而後監察院與行政院之見解兩歧。故其真正歧異之點，乃在監察院與行政院對重要事業救濟令各有互不相同之看法。復查憲法第七十八條規定：「司法院統一解釋法律及命令」，而司法院大法官會議法第七條亦謂中央或地方機關就其職權上適用法律命令所持見解與本機關或他機關適用同一法律或命令時所已表示之見解有異者，得聲請統一解釋。是大法官會議法令解釋權之行使僅限於各機關對於同一之法令見解有歧異時，始得為之。現本案對國家總動員法第十六條、第十八條監察院與行政院並無歧見。歧見之發生，僅在於監察院與行政院對於救濟令有互不相同之看法。依上說明，是本案之應就救濟令解釋，其理彰彰明甚。雖就總動員法第十六條、第十八條解釋與就救濟令解釋，不過為一事之兩面，然就法論法，則其相去遠矣！此不敢苟同者一。

- 二、細觀本案解釋第一點所持之理由，無非以國家總動員法第十六條、第十八條「並非限定」政府祇能對全體人民或全體銀行、工廠之行使債權履行債務加以限制，不知法律未作明文規定之事項，有本為限制之規定者，如司法院大法官會議法將大法官會議之職權明文規定為解釋憲法及統一解釋法律命令矣，非可曰法律未明文規定禁止大法官會議得作為之事項，大法官會議即均有權得過問。所以在法無明文規定之時，必須詳究其係遺漏規定，始得由解釋加之以補充，抑係禁止或除外之規定，如預算案之將政府某項常年經費不予列入預算，即是禁止政府得再作該項之開支。又或係為任意規定則適法機關始有自由斟酌之餘地。乃觀大法官會議所為之解釋，竟多次將法無明文之規定解釋為任意之規定，一若凡在於法無明文規定之時，即均得自由採取行動。鄙見以為大法官會議乃司解釋法律責任之最高機關。故凡解釋法律均須求其精詳穩妥，否則稍有所傾，則天下皆為之傾。似此將法無明文之規定，作過份擴張之運用，其弊害乃有不堪設想者。矧在本案有關本點，解釋理由乃僅如此而已，亦足以證明其所持理由之薄弱。此其所以不敢苟同者二。

- 三、本案監察院來文就聲請解釋第一點提出甲乙兩說，並謂行政院在救濟令與處理辦法中係採乙說。究竟該令與處理辦法是否係採乙說，即總動員法第十六條第十八條之規定，是否得用以「維持一人一家，而限制其債權人對其索取債款」。此應為問題重心之所在，須予釋明，以謀問題之根本解決者也。乃大會所通過之解釋文竟置此不論，而別謂「國家總動員法第十六條、第十八條所得加以限制之規定，並非僅指政府於必要時祇能對全體人民或全體銀行、公司、工廠之行使債權履行債務加以限制，亦得對特定地區或特種情形之某種事業為之」。而不知所謂某種情形之種類事業公司，在審查會議時經已辨明仍係一般性者，即仍係屬於甲說範圍內之情形。不知若只就甲說論，則監察院與行政院初無不同之法律見解，故此點之解釋為多餘。是否係採乙說，應予解釋而不予解釋，同採甲說，無煩解釋而予以解釋，足徵本案解釋文之有違誤，此其所以不敢苟同者三。
- 四、本案解釋文第二點既謂對於債權行使及債務履行所加之限制範圍雖因應按實際情形處理難有具體之標準，但又謂仍應以該法所定目的之必要者為其限度，合無限制與有限度於一起，寧非自相矛盾。蓋總動員法為特別法，亦稱法外法，即在非常時期授政府以特別權力，使能出國家於危險。故當此時，乃使政府享有其所需要之一切權威。甚至因此而侵犯人民之種種權利，亦係於事後予以補償。此觀之國家總動員法第二十八條設有賠償之規定，即可證明在實施總動員法時政府權力在原則上之不應受限制，不然則又何說乎？須在於事後予以補償？所以倘試觀於上文之論，救濟令是否係採乙說，應予釋明而不予以釋明，而在於本點，政府權威之不應受限制，而謂須受限制，豈大法官會議負責精神之所宜如此？此其所以不敢苟同者四。

基於上述理由，故擬具不同意見書如上。

附監察院函一件

監察院函

查國家總動員法第十六條規定政府得對「人民債權之行使債務之

履行加以限制」又第十八條規定政府得對銀行工廠之「履行債務加以限制」此所謂「限制」應有兩說一為政府對全體人民或全體銀行工廠之債權債務之行使或履行加以限制一為政府對特定之一部分人民或一家銀行工廠加以限制，前者之例政府曾以命令凍結銀行存款規定存戶每日不得為超過一定限額之提存，以維持非常時期之金融穩定，但如後者之為維持一人一家而限制其債權人對其索取債款則尚未聞有何前例蓋信如後說某一銀行如發生存戶提存事件，即可請求政府強迫存戶不得提存某一工廠如週轉不靈即可請求政府命令限制其債權人不得向其索取貨款料款及其他欠款如果如此一般債權債信勢將喪失保障後患殊不堪設想，國家總動員法之立法意義應非如此在此兩說中究以何說為當似有解釋之必要此其一又該兩條規定之所謂「限制」其適用範圍之寬窄與人民權益所關甚大如其限制辦法規定稅捐機關不獨不得依照稅法訴追稅款且須繼續發給納稅卡及統一發票電力公司不獨不得訴追電費且須繼續供給電力債權人之法定利息不獨不准索取抑且將其根本取消貨款料款之債權不獨不能與其他債權享受同等清償權利抑且強制該債權人對該債務人繼續供應料貨此其違反國家總動員第十六條第十八條「限制」之法意似甚明顯然亦有人以為該項「限制」之權力可以為如上之擴大者此兩說孰為允當亦有解釋之必要此其二按行政院對唐榮鐵工廠之監查救濟據稱即係依據國家總動員法第十六條第十八條其所頒布之救濟令及其處理辦法關於上述第一項係採後說關於上述第二項似係超越法定之「限制」權力此例既開將來自有同類案件繼續發生對於人民權益之保障及政府職權之規範所關甚大究竟該項救濟令及處理辦法與國家總動員法之法意及其第十六條第十八條之規定是否適合是否牴觸本院與行政院所明示之見解不無歧異茲依照大法官會議法之規定檢同有關資料函請查照惠予解釋並見復為荷

附件（略）