

釋字第 571 號解釋協同意見書

林子儀大法官 提出

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 637 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，認為內政部為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，系爭令函乃內政部為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抵觸（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抵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，故未抵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）內社字第八八八二三三九號函將九二一地震受災區住屋全倒、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，不得超過達成目的之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，以去除此一牴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，請參見例如雷文玫，〈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。