

## 立法院陳其邁等七十八位立法委員聲請書

主旨：立法委員陳其邁、張俊雄、張川田、邱太三、鄭龍水、謝啟大等七十八人為行政院逕依總統八十八年九月二十五日發布之緊急命令，訂定緊急命令執行要點，聲請解釋。

說明：

- 一、為統合九二一震災，總統於八十八年九月二十五日依據憲法增修條文發布緊急命令，以排除現行法令限制，統合救災力量。而行政院於同年十月二十一日逕依上述緊急命令，訂定執行要點。
- 二、惟我國憲政體系於八十六年七月修憲後，已經明顯向雙行政首長制傾斜，從而發生下述之爭議：
  - (一) 緊急命令之規定內容如有不明確或欠缺時，行政院有無權力補充？
  - (二) 行政院逕依緊急命令所自訂或授權訂定之行政規則或命令，是否須送立法院審查？
  - (三) 立法院可否審查行政院依緊急命令所訂定之行政命令？
- 三、上述爭議問題亟待司法院大法官予以釐清闡明。
- 四、依司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款，聲請司法院大法官解釋。
- 五、詳細說明如所附文件所示。

立法院立法委員

謝啟大	郝龍斌	營志宏	鄭龍水
張世良	馮定國	張旭成	蘇煥智
林忠正	林國華	戴振耀	何嘉榮
唐碧娥	葉菊蘭	王幸男	蔡煌瑯
賴勁麟	黃爾璇	陳景峻	林濁水

張清芳 柯建銘 陳勝宏 周伯倫  
李應元 劉俊雄 施明德 余政道  
邱太三 張俊宏 許鍾碧霞 巴燕達魯  
邱垂真 顏錦福 梁牧養 張俊雄  
葉宜津 范巽綠 朱星羽 湯金全  
簡錫堦 許榮淑 周雅淑 林豐喜  
陳忠信 王兆釗 蔡同榮 鄭朝明  
張川田 彭紹瑾 鄭寶清 鍾金江  
賴清德 王雪峰 林宗男 林重謨  
卓榮泰 楊秋興 李慶雄 李文忠  
洪其昌 王世勛 曹啟鴻 陳昭男  
張秀珍 翁金珠 陳定南 蔡明憲  
許添財 徐志明 沈富雄 陳其邁  
周慧瑛 林文郎 李俊毅 張學舜  
王 拓 周清玉

中 華 民 國 八 十 八 年 十 二 月 二 十 七 日

## 聲請釋憲理由書

### 壹、聲請解釋憲法之目的

於八十八年九月二十一日我國遭受前所未見之強烈地震，台中縣、南投縣受創最深，台北市、台北縣、苗栗縣、台中市、彰化縣與雲林縣等地區也傳出災情。為統合救災力量，排除現有法令限制，總統於同年九月二十五日依據憲法發布「緊急命令」(以下簡稱九二五緊急命令)(附件一)，由於此次緊急命令的發布，非但為解除戒嚴、終止動員戡亂時期後的第一件，更是修憲後的首例，對我國憲政具有重大意義。惟規範緊急命令之憲法增修條文第二條第三項，排除憲法本文第四十三條發布緊急命令應依緊

急命令法之規定，且修憲後我國憲政體制，已明顯向雙行政首長制傾從而造成緊急命令之規定內容如有不明確或缺時，行政院有無權力補充？行政院依緊急命令所自訂或授權訂定之行政規章或命令是否須送立法院審查？立法院可否審查行政院依緊急命令所訂定之行政命令？這些問題亟待司法院大法官予以釐清闡明。

甚者行政院於同年十月二十一日行政院院會通過訂定名為「中華民國八十八年九月二十五日緊急命令執行要點」（以下簡稱緊急命令執行要點）（附件二），且以「警知案」方式函送立法院，就程序上顯係規避民意機關之監督，而有違憲法之權力分立原則；從實體內容論，緊急命令執行要點之法律性質、法源依據與內容規範，顯然與憲法第二十三條規定「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」所揭櫫法律保留原則與比例原則之憲法原理原則相違，其中部分要點更已逾越「九二五緊急命令」之規定。然立法院於同年十月二十九日第四屆第二會期第七次會議中，雖經本院委員以其內容有違憲疑義要求審查（附件三），最後仍將此警知案「准予備查，不交付審查」，明顯違反憲法第六十三條、中央法規標準法第五條以及立法院職權行使法第六十條等之相關規定，而發生憲政之重大瑕疵。

根據我國憲法既無授權行政機關得依緊急命令訂定執行命令之明文規定，且九二五緊急命令亦未授權行政機關訂定執行命令，加之本次緊急命令的用語相當概括含糊，亦不符司法院大法官解釋強調授權以命令補充規定者，授權之目的、內容及範圍，應具體明確的主張，為此，緊急命令執行要點因違反法律保留、授權明確性等法治國原則，不生規範效力應堪認定。為維護國家之民主憲政體制，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第

三款之規定，聲請大法官為憲法解釋，以釐清緊急命令與其執行要點之法律性質與位階，以使國家運作之機制有所遵循，並維護憲法之尊嚴

## 貳、疑義或爭議之經過與性質，及所涉及之憲法條文

### 一、疑義之經過

為九二一大地震之發生，總統於八十八年九月二十五日依據憲法增修條文第二條第三項規定頒布「九二五緊急命令」，共計有十二點，作為災害救助、災民安置與災後重建工作之圭臬。立法院嗣於同年九月二十八日，依據憲法增修條文第二條第三項、立法院職權行使法第十五條第一項，追認九二五緊急命令。由於九二五緊急命令規定內容過於簡略，且用語籠統含糊，業經立法委員於追認審查時提出質疑（附件四），而行政機關適用時亦爭議迭起，因此，行政院乃以落實執行緊急命令為由，逕行於同年十月二十一日第二六五二次行政院院會通過訂定「中華民國八十八年九月五日緊急命令執行要點」共計有十四點，並以行政院中華民國八十八年十月二十二日台八十八規字第三九〇八〇號函送請立法院「鑒知」，立法院並於同年十月二十九日經第四屆第二會期第七次會議決議，以一百十票贊成但七十九票反對通過該鑒知案「准予備查，不交付審查」。

此外，行政院以便宜行事與為避免民意機關之監督與審議，將原應屬「施行細則」性質之行政命令，改以訂定「緊急命令執行要點」之方式行之，然以一般所稱執行要點之法律性質原僅為行政機關之內部規範，不得規範人民之權利義務關係，亦不對外發生拘束效力，事實上該執行要點卻有多項內容涉及人民之權利義務關係，且核其內容文字係屬於中央法規標準法第七條規定依法定職權訂定之行政命令，於是

引發立法院與輿論界強烈抨擊，最後，行政院才將該執行要點以「警知」取代通常之「查照」，規避立法院依立法院職權行使法第六十條第二項規定，審查送立法院之行政命令有無應以法律規定事項而以命令規定之權責，以及執行要點逾越緊急命令（相當於母法）內容之情形，引發行政院逕行訂定「緊急命令執行要點」發生牴觸憲法之爭議。

## 二、疑義之性質

(一) 所謂「緊急命令執行要點」到底應否送立法院備查或審查，之所以成為爭議點，主要的癥結在於既有憲政架構與法律位階對於緊急命令的性質和定位模糊而缺乏規範所致。若把緊急命令之性質視同一般法律之「特別法」，則其執行要點即可視為施行細則，依中央法規標準法及立法院職權行使法之規定，行政院自應送立法院備查，以確定未逾越母法之授權範圍，避免造成對民眾權利的損害與義務的增加。但問題是緊急命令之性質並非一般的法律，而係屬於總統的國家緊急處分權，立法院依據憲法之規定對緊急命令也只是在事後予以追認，並非在事前進行逐條審查，因此，法理上執行要點之法律性質為何，亦成為爭議之課題。所以，首要之務就是儘速釐清緊急命令之法律性質與位階。

(二) 據查憲法第二十三條、中央法規標準法第五條第一款及第二款，與同法第六條可知，唯獨法律具備規範人民權利義務之法效力；前述諸規定所稱「法律」，依據憲法第六十三條、第一百七十條，與中央法規標準法第四條及第二十二條之規範旨趣，則係指立法院制定經總統公布之法律。承上所述，總統發布之緊急命令，並非憲法與中央法規標準法所稱「法律」，應無疑義，從而，行政院

訂定之「緊急命令執行要點」，在論理上，即無可能成為中央法規標準法第七條所指行政機關基於法律授權而訂定之命令。因為憲法增修條文第二條第三項授予總統發布緊急命令特權之相關規定，對於緊急命令可否授權行政機關訂定命令一事欠缺明文規定，使得行政機關依緊急命令訂定之執行要點產生適法性的爭議，有待澄清。

- (三) 即便基於緊急命令係替代法律之行政命令，從而默認其得作為行政機關訂定命令之授權規範，但是，緊急命令相關授權的條項，用語籠統含糊，未能明白界定授權之目的、行政機關基於授權訂定命令之容許範圍以及經認可之手段，顯有流於空白授權，造成法律保留原則趨於形骸化之弊端，為此，誠有必要對緊急命令各點是否具備授權規範適格性作司法審查，以確保憲法上法治主義之實效性。
- (四) 事實上，憲法增修條文第二條第三項及總統頒布之九二五緊急命令，並無授權行政院訂定緊急命令執行要點或類此性質規範之權限，業如前述，行政院逕行訂定緊急命令執行要點，且該緊急命令執行要點內容擴張解釋九二五緊急命令，並非屬必要急迫之規定，其中已涉及違反憲法第二十三條規定之法律保留原則與比例原則。由此得知，屬立法權之事項，行政院不得未經立法院審議逕行訂定發布，乃基於權力分立之重要憲政原則。

### 三、所涉及之憲法條文憲法

第十五條、第二十條、第二十三條以及憲法增修條文第二條第三項。

### 參、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、就緊急命令執行要點之法律性質與位階論

- (一) 根據憲法增修條文第二條第三項規定，賦予總統發布緊急命令之權限，突破現行法令規範之限制，係為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故之國家緊急權，因其屬法治國原則之例外情形，非常態之憲政體例，故其適用範圍必須嚴格謹慎，以視對現有法律與制度之尊重，並降低民眾對緊急命令這項非常手段的質疑或不安。但當面臨緊急命令之規定內容不明確或缺時，現行憲法並未賦予行政機關訂定命令或者由立法院制定法律予以補充之規定，因此，將致行政權力與立法權力發生權限分配爭議。唯鑒於緊急命令之發布係常態憲政民主運作之例外，憲法對於發布緊急命令之程序與規範效力設有嚴格限制，足見規範緊急命令之憲法增修條文第二條第三項之性質屬於例外法。依據「例外應嚴格解釋」與「省略規定之事項，應認為有意省略」等法諺，不應解釋為行政機關得自行訂定補充命令之憲法依據。
- (二) 有論者謂根據緊急命令之法理基礎，可視為立法機關為因應國家重大變故，在「例外」、「必要範圍」條件下給予總統有限的立法權，這也是緊急命令須經立法院「追認」否則失效之理由，而「執行要點」可以視為因應緊急命令的需要而訂定，法律位階上類似「施行細則」；惟依中央法規標準法第七條之規定，行政機關訂定之授權命令必須基於法律明確之授權，其所稱「法律」係指憲法第一百七十條與中央法規標準法第四條之規範意旨，應經立法院通過總統公布之程序。然對於本案行政院不以最周全之程序函送立法院審查，而以自行創設「警知」

之用語，規避中央法規標準法第七條之規定及立法機關之審查，其真正理由係該執行要點之規範內容有部分條文已逾越九二五緊急命令之範疇，以及其中包括有涉及人民權利義務之規定。顯然違反憲法第二十三條、憲法增修條文第二條第三項以及中央法規標準法第五條第一款、第二款之規定。

## 二、緊急命令執行要點違反法律保留原則

因為憲法未明文規定緊急命令得否授權行政機關就已規定之事項訂定執行命令，導致行政院訂定之「緊急命令執行要點」定位不明，而且行政院訂定之緊急命令執行要點，法律性質為機關內部的規範，以機關內部規範來規制人民權益，已經明顯違反憲法之「法律保留原則」，業如前述。

依據法律保留原則的適用範圍，凡涉及人民權利義務關係以及涉及公共利益尤其是影響共同生活之重要的基本原則，應由國會直接自行立法或者以法律授權行政機關訂定行政命令。然依緊急命令執行要點，竟有直接訂定涉及人民權利義務關係之規定者，其中：

- (一) 第十一點規定有，政府向民間徵用救災物資、器具或者財產，已涉及憲法第十五條對人民財產權應予保障的規定，以及憲法第二十三條之法律保留原則。
- (二) 第十四點規定有，關於受災戶役男服國民兵役之作業規定由內政部定之，已與憲法第二十條：「人民有依法律服兵役之義務。」規定相違背，僅由內政部作業規定人民之兵役義務，顯然違反必須「依法律」規定之「法律保留原則」，以及憲法之平等原則。

綜上所述，憲法既未容許總統於發布的緊急命令中授權行政機關訂定命令；緊急命令又非中央法規標準法第七條授

權命令得引以為根據之法律；而且立法院追認緊急命令，在法理上也不得解釋為有授權行政機關訂定命令之依據，因此，行政院訂定之「緊急命令執行要點」，最多只能解為中央法規標準法第七條所稱行政機關依法定職權訂定之命令，該行政命令依據憲法第二十三條、中央法規標準法第六條，並不得作為規範人民權益之依據。

### 三、緊急命令相關授權內容，違反授權明確性原則

從法治國原則中的民主原則與法律保留可以導出「授權明確性」的要求，且司法院釋字第三一三號、第三四六號、第三六七號、第三九〇號、第三九四號、第四〇二號、第四〇六號、第四一一號、第四八八號、第四九一號等解釋也肯定授權明確性原則，依憲法第二十三條與中央法規標準法第五條第二款之規定，關於人民權利義務之關係者，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。

此次緊急命令發布之後疑義叢生，原因在於九二五緊急命令的文義內容不僅有欠明確、過於空泛，不符合授權以命令為補充者，其中如：

#### (一) 緊急命令違反授權明確性原則

- 1、災區的界定不清楚。何謂災區？除了緊急命令列舉之台中縣、南投縣全縣，尚有台北市、台北縣、苗栗縣、台中市、彰化縣、雲林縣及「其他縣市」有受重大之災害，究竟其他縣市是何所指，造成除了上述縣市外之部分受災戶無所適從。也因此於同年十月二十日發生嘉義市之大地震後，是否能適用九二五緊急命令之措施，發生疑義。

- 2、第四點規定：「政府為安置受災戶，興建臨時住宅並進行災區重建，得簡化行政程序，不受都市計畫法、區域計畫法，環境影響評估法、水土保持法、建築法、土地法及國有財產法等有關規定之限制。」對於授權範圍，僅空泛指稱不受上述法律之限制，並未具體確定。
- 3、第五點規定：「中央政府為執行災區交通及公共工程之搶修及重建工作，凡經過都市計畫區、山坡地、森林、河川及國家公園等範圍，得簡化行政程序，不受各該相關法令及環保法令有關規定之限制。」對於得排除之相關法令亦未明確界定。
- 4、第十一點第一項中規定「妨害救災」、「囤積居奇」、「哄抬物價」定義為何？由於該點處罰涉及刑罰，應該對處罰要件予以定義，以符合刑法之「罪刑法定主義」。

## (二) 緊急命令執行要點逾越緊急命令內容

- 1、九二五緊急命令第四點規定：「政府為安置受災戶，興建臨時住宅並進行災區重建，得簡化行政程序，不受都市計畫法、區域計畫法、環境影響評估法、水土保持法、建築法、土地法及國有財產法等有關規定之限制。」該點所規定係指「簡化行政程序」不受原相關法律之限制，而非稱其實體內容之規定。但是，緊急命令執行要點第六點第一項第四款規定：「重建之建築行為，不受建築法第二十五條有關建築物非經申請許可，並取得執照，不得重建、使用或拆除等規定限制。」已將業務簡化程序大幅擴張，且包括「建築法」之實體規定。

- 2、九二五緊急命令第四點規定：「政府為安置受災戶，興建臨時住宅並進行災區重建，得簡化行政程序，不受……有關規定之限制。」另依據緊急命令第五點規定：「中央政府為執行災區交通及公共工程之搶修及重建工作，……不受各該相關法令及環保法令有關規定之限制。」依據九二五緊急命令顯然規定內容僅限於「興建臨時住宅」與「災區交通及公共工程之搶修及重建工作」，不受環境影響評估之程序限制，並未包括新開發行為在內。但是，緊急命令執行要點第十點卻擴張至開發行為，且包括第一款規定以外之所謂「復舊緊急性工程」與「新建緊急性工程」。擴權之舉，不可言喻。
- 3、緊急命令執行要點第七點第三款中之「南北第三路三四五仟伏輸電線路之興建」，該供電線路之興建與九二五緊急命令之第四點、第五點規定係為進行災區重建及公共工程之搶修、重建工作之目的地相違。所以，此規定除了逾越緊急命令之規定外，且還明顯違反法治國之「權力濫用之禁止原則」。

#### 四、小結

依過去行政院所發布法律之施行細則或辦法，雖依中央法規標準法第七條之規定送立法院備查，但是，仍有釋字第二一〇號、第二六八號、第二七四號、第三二〇號、第三六七號、第三八〇號、第四一三號、第四一五號、第四五〇號等解釋，被司法院大法官解釋為違反憲法原理原則、憲法保障人民之基本權利，或者違背母法規定，而作違憲解釋，更何況此次緊急命令之執行要點充滿如此多之憲政爭議。九二一震災是台灣百年的大劫難，政府、人民應該共體時艱，為

重建家庭而努力，但是，政府絕不能藉此機會不顧憲法之規範、精神，便宜行事、恣意擴張，讓「緊急命令執點」成為民主憲政之瑕疵，故爰請司法院大法官解釋，以期重建國家之憲政體制。

#### 肆、關係文件之名稱及件數

附件一：九二五緊急命令。

附件二：緊急命令執行要點。

附件三：立法院公報第八十八卷第四十六期（上），第五頁至第七頁。

附件四：立法院公報第八十八卷第四十一期（下），第三三五頁、第三三六頁。

（本聲請書附件略）