

司法院釋字第四九七號解釋

中華民國 88 年 12 月 3 日

院台大二字第 31069 號

解 釋 文

中華民國八十一年七月三十一日公布之臺灣地區與大陸地區人民關係條例係依據八十年五月一日公布之憲法增修條文第十條（現行增修條文改列為第十一條）「自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別之規定」所制定，為國家統一前規範臺灣地區與大陸地區間人民權利義務之特別立法。內政部依該條例第十條及第十七條之授權分別訂定「大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法」及「大陸地區人民在臺灣地區定居或居留許可辦法」，明文規定大陸地區人民進入臺灣地區之資格要件、許可程序及停留期限，係在確保臺灣地區安全與民眾福祉，符合該條例之立法意旨，尚未逾越母法之授權範圍，為維持社會秩序或增進公共利益所必要，與上揭憲法增修條文無違，於憲法第二十三條之規定亦無牴觸。

解釋理由書

人民有居住遷徙之自由，固為憲法第十條所保障，惟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之必要，得以法律限制之，憲法第二十三條亦有明文。又八十年五月一日公布之憲法增修條文第十條（現行增修條文改列為第十一條）規定：「自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別之規定。」八十年七月三十一日公布之臺灣地區與大陸地區人民關係條例係依上開增修條文所制定，為國家統一前確保臺灣地區安全與民眾福祉，規範臺灣地區與大陸地區人民間權利義務之特別立法。再者，法律授權訂定命令，如涉及限制人民之自由權利時，其授權之目的、範圍及內容固須符合具體明確之要件；若法律僅為概括授權時，則應就該項法律整體所表現之關聯意義以推知立法者授權之意旨，而非拘泥於

特定法條之文字（參照本院釋字第三九四號解釋）。內政部依該條例第十條「大陸地區人民非經主管機關許可，不得進入臺灣地區」（第一項）、「經許可進入臺灣地區之大陸地區人民，不得從事與許可目的不符之活動或工作」（第二項）、「前二項許可辦法，由有關主管機關擬訂，報請行政院核定後發布之」（第三項），第十七條第一項「大陸地區人民有左列情形之一者，得申請在臺灣地區居留：一、臺灣地區人民之配偶，結婚已滿二年或已生產子女者。二、其他基於政治、經濟、社會、教育、科技或文化之考量，經主管機關認為確有必要者」，同條第七項（現行條文為第八項）「前條及第一項申請定居或居留之許可辦法，由內政部會同有關機關擬訂，報請行政院核定後發布之」，及同條例第十八條第一項第二款，進入臺灣地區之大陸地區人民，經許可入境，已逾停留期限者，治安機關得逕行強制出境等規定，於八十二年二月八日以內政部台（八二）內警字第八二七三四六六號令發布「大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法」、台（八二）內警字第八二七三四五九號令發布「大陸地區人民在臺灣地區定居或居留許可辦法」，明文規定大陸地區人民進入臺灣地區之資格要件、許可程序、定居或停留期限及逾期停留之處分等規定，符合該條例之立法意旨，尚未逾越母法之授權範圍，為維持社會秩序或增進公共利益所必要，與上揭憲法增修條文無違，於憲法第二十三條之規定亦無抵觸。

大法官會議 主 席 翁岳生

| | | | | |
|-----|-----|-----|-----|-----|
| 大法官 | 劉鐵錚 | 吳 庚 | 王和雄 | 王澤鑑 |
| | 林永謀 | 施文森 | 孫森焱 | 陳計男 |
| | 曾華松 | 董翔飛 | 楊慧英 | 戴東雄 |
| | 蘇俊雄 | 黃越欽 | 賴英照 | 謝在全 |

抄林○喜聲請書

受文者：司法院

主 旨：為行政法院八十五年度判字第二六七七號判決（見附件

一) 所適用內政部訂頒之「大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法」第十七條、第十八條，及「大陸地區人民在臺灣地區定居或居留許可辦法」第十三條規定，違反中央法規標準法第五條、第六條之法律保留原則，及平等原則、法律優越原則、比例原則、一事不二罰等公法原則，發生牴觸憲法第七條、第十條、第十五條、第二十三條之疑義。謹依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款之規定，聲請解釋。

說明：

一、聲請解釋之目的

行政法院八十五年度判字第二六七七號判決所適用之「大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法」、「大陸地區人民在臺灣地區定居或居留許可辦法」違反平等原則、法律保留原則、法律優越原則、比例原則、一事不二罰原則，應屬無效。且聲請人得依行政訴訟法關於再審之規定聲請再審，以資救濟。

二、事實經過

(一) 聲請人於八十三年十二月二日代大陸配偶范O貞女士檢具居留申請書、保證書及相關資料文件，請中國災胞救助總會函轉內政部警政署入出境管理局辦理來臺居留。嗣因大陸配偶於八十四年七月十七日來臺探親，而因旅行社遲誤，於八十四年十月十七日始離境，致遭內政部境管局「八十五年不予許可入境」及「原居留申請案不予許可」之雙重制裁性行政處分，嚴重影響人民之基本權利。聲請人不服，乃依序提起訴願、再訴願、行政訴訟，惟均被依上揭行政命令之規定予以駁回。

(二) 有關本案爭議訴訟詳情，請調閱本案全部訴願、再訴願、行政訴訟資料自明。

三、聲請解釋之理由及對本案所持之立場及見解

(一) 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。第十條規定：人民有居住及遷徙之自由。本案行政法院以聲請人配偶范女已非初次入境（按係第二次入境）……竟不預作安排，致逾期停留一日，即難諉為無過失責任。惟查「大陸地區人民進入台灣地區許可辦法」第三條規定停留期間自入境之日起算，與民法第一百二十條第二項規定不同，亦與一般民間認知習慣不同，連警察局都不清楚，何況是旅行社或一般民眾。本案確係因旅行社之遲誤，致於八十四年十月十七日始離境而逾期停留一日，並經天O旅行社出具證明書附案（詳附件二），當可證明其過失係在旅行社而非聲請人。復查聲請人所舉林O明君，因其大陸配偶陳O雲來台居留訴願案，其妻（大陸配偶）曾分別於八十三年十月二十六日及八十四年三月十日來臺探親，又於八十四年八月二十九日第三次入境臺灣，而於八十四年十一月二十九日始離境（逾期一日），但內政部卻以其因邱姓警員告知八十四年十一月二十九日離臺即可，而認為其確無逾期停留之故意，而撤銷原處分（見附件三）。揆諸上情，林O明君之大陸配偶係第三次入境臺灣，尚可因員警（第三人）及當事人之誤認而謂其無故意過失，而聲請人之大陸配偶係第二次入境臺灣，卻因係旅行社（第三人）之遲誤而不能推諉無過失責任，如此論斷及以二者事實比較，第三次入境者當比第二次入境者更知停留期間，但第二次入境者因同為第三人之遲誤，而要受雙重處罰之不平待遇，據此，可知行政法院之判決有違平等原則而無效。

再者，政府一再標榜中國統一，拯救協助大陸同胞，大陸同胞亦屬我中華民國人民，依此，則大陸配偶尚有居住及遷徙臺灣之自由。今者，卻設種種限制，是否有違保障基本人權之原則，且大陸配偶不如印尼、菲律賓等國之配偶可隨時入境居留，是否屬重大

矛盾，而有中國人比印尼人不值保障之憾？

- (二)原處分及判決，違反公法比例原則、一事不二罰原則而無效，我憲法第二章對人民基本權利之保障有詳細規定，為了保障人民基本權利免受重大侵害，故而於公法領域上發展出比例原則及一事不二罰原則亦可適用於公法領域內，亦即行政手段不得與所追求之目的不成比例，且行政行為要選擇對人民基本權利侵害最小者。因之，涉及人民基本權利時，行政機關必須就「人性尊嚴不可侵犯性」、「公益之重要性」、「手段之適合性」三者加以衡量。再者，一行為不兩罰為法治國家之基本原則，於刑法上想像競合犯不二罰，在一行為同時有數法規可以適用時，於法治國家之立法例，均係擇一最適當之法規適用而排除其他法規之適用。

本案逾期停留一日，其違規情節較微，且係第三人過失所致，依法依理告誡、促其注意，當可達成行政目的，如為了維護「遵守法律公益需要」，考量人性尊嚴、基本人權之保障，如以「一年內不予許可入境」之懲罰，亦即使其大陸配偶喪失入境停留三個月行使人間倫理生活之制裁，就足以達成行政目的，而站在人道立場以及比例原則而言，已屬有所抵觸比例原則之制裁，且因逾停留一日制裁不准入境三個月，可說情節輕微，卻受嚴刑峻法之制裁，為民主法治國家所不採。今者，逾期停留一日，除了要受「一年內不予許可入境」之制裁（詳大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法第十七條）外，還要受到「居留申請案不予許可」（詳大陸地區人民進入臺灣地區定居或居留許可辦法第十三條、第三十八條），而要重新申請居留，重新排隊，延後至少十年始准入境定居或居留之時間之制裁。不知人間是否尚有比此更慘的悲劇，而法治國家有比此更嚴酷的行政法令或刑法？而標榜推

行民主法治之我國，是否容許內政部以行政法令訂定世界上最嚴酷之辦法來踐踏人民之基本人權，人民之人性尊嚴何在？希望有良心、法有專精之大法官，能早日終結此慘無人道之辦法。而此一行為雙重慘無人道之制裁是否尚有存在而無救濟之途？

(三)原判決及原處分適用法律違反法律保留原則規定而無效：

按憲法已將某些事項保留予立法機關，須由立法機關以法律加以規定。故在法律保留原則下，行政行為不能以消極的不抵觸法律保留為已足，尚須有法律之明文依據。

行政命令不得有科處沒入、罰鍰或其他制裁性之規定，科處沒入或罰鍰等應以法律定之，否則即屬有違法律保留原則而無效。行政法院七十七年判字第一〇九七號判決認為省市政府所發布之管理娼妓辦法，關於吊銷營業許可，違反中央法規標準法第五條第二款及第七條之規定，而否定其效力，可為明證（詳吳庚博士著「行政法之理論與實用」八十二年增訂版，第九一、九二頁）。

依右所述，大陸配偶進入臺灣地區逾期停留一日，除了要受「一年之內不予許可入境」停留三個月之制裁外，還要受「原申請居留或定居案不予許可」之慘無人道之制裁（一事兩罰），而所謂「原申請居留案不予許可」，其實質意義即係吊銷原已受理之（排隊等候）居留許可，又涉及人民基本權利，當屬法律保留之範圍內，而不得以行政命令作為制裁之法律依據。綜之，相關二辦法規定逾期停留不予許可，形式為授益處分，實質係制裁懲罰處分（處罰比刑罰還要重，且是慘無人道之法令），如非以法律規定其構成要件及依情節而為不同之制裁，即屬有違法律保留原則而無效。

四、關係文件名稱及件數

(一) 行政法院八十五年度判字第二六七七號判決書影本乙份。

(二) 天○旅行社證明書影本乙份。

(三) 林○明案內政部訴願決定書及聯合報載影本乙份。

謹 呈

司 法 院

聲 請 人 林○喜

中 華 民 國 八 十 六 年 四 月 十 九 日

(附件一)

行 政 法 院 判 決 八十五年度判字第二六七七號

原 告 林 ○ 喜

被 告 內政部警政署入出境管理局

上當事人間因臺灣地區與大陸地區人民關係條例事件，原告不服行政院中華民國八十五年八月十六日台八十五訴字第二七九六五號再訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

事 實

緣原告於民國八十三年十二月二日代其大陸配偶范○貞檢具居留申請書、保證書及相關證明文件，請中國災胞救助總會函轉被告機關內政部警政署入出境管理局（以下簡稱境管局）辦理來臺居留。嗣范○貞於八十四年一月十八日來臺探親，同年四月十六日離境，復於八十四年七月十七日來臺探親，有效期限至八十四年十月十六日止，惟范○貞遲於八十四年十月十七日始離境，被告遂以八十四年十一月九日（84）境平字第四三五五六號（係原告所檢附影本之日期、字號，境管局卷附該局原本則載為八十四年十一月十六日（84）境平和字第四三五五六號）書函致原告，略以范○貞來臺逾期停留，其居留申請案不予許可。原告復向被告提出報告訴願書，請求准予照原申請號次來臺居留。經該局

以八十四年十二月五日境平形字第四七一二〇號書函復略以礙於法令規定，未便違法處理，請儘速檢附相關證件，依規定重新申請來臺居留。原告不服，循序提起訴願、再訴願，均遭決定駁回，遂向本院提起行政訴訟。茲摘敘兩造訴辯意旨如次：

原告起訴意旨略謂：一、原處分違反憲法第七條規定，人民在法律上一律平等之原則，查八十五年六月二十九日聯合報刊載有關林〇明因大陸配偶陳〇雲來臺居留訴願案，內政部訴願決定「原處分撤銷，由原處分機關另為適法處分。」其依據大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法第十八條「……停留期間自入境之日起算。」與民法第一百二十條第二項「以日、星期、月或年定期間者，其始日不算入。」之規定不符。本件再訴願決定理由謂「……林〇明因……案情與本案有異……」似乎未詳查事實及依法論法，按諸林〇明大陸配偶於八十四年八月二十九日入境臺灣，八十四年十一月二十九日始離境事實明確，其案情與原告配偶八十四年七月十七日入境臺灣，八十四年十月十七日離境的案情完全相同。按刑法第十六條「人民不得因不知法律而免除其刑事責任」，內政部訴願決定對林〇明案，因警員一句話告知錯誤離境日期而改變法令適用，認定當事人並無故意且已舉證其亦無過失，警員即是法令，國家何必定法？本案與林〇明案相較，林〇明案因警員陳述及錯誤告知離境日期，尚可解為當事人無故意及無過失，本案更具有無故意及無過失遲延一日離境的不可抗力的理由。原告於八十四年十月初，即委託天〇旅行社代購配偶范〇貞八十四年十月十六日離境機票，原告配偶並無遲延一日離境之故意，旅行社竭盡所能購買機票，但因十月慶典期間港臺機票一票難求，原告多次央求旅行社想辦法一定要購到機票，並親自到各航空公司洽購機票，心急如焚，仍無所獲，而臺港交通除了航機別無其他可替代交通工具可以離境，不得已購買十月十七日機票離境，有天〇旅行社證明書為憑，確係不可抗力，足證原告並無故意及過失。二、原處分違反「法律優越原則」，按憲法第一百七十二條規定「命令與憲法或法律牴觸者無效」。法律優越原則旨在防止行政行為違背法律，為達此目的須具備兩項前提：一係

確認規範之位階性，法律固然得授權行政機關發布命令，即所謂委任命令或授權命令，此類命令亦有補充法律效力，但終究係行政部門之行為，仍應受法律優越原則之限制，本案關鍵在於大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法第三條、第十八條均自入境之日起算，與民法第一百二十條第二項規定自翌日起算不符，顯然許可辦法係行政命令抵觸民法（法律）違反法律優越原則而無效，惟原處分機關不察，並違反依法行政基本原則。三、原處分違反「法律保留原則」，查中央法規標準法第五條規定：「左列事項應以法律定之：一、……二、關於人民權利義務者。……」有關大陸地區人民進入臺灣地區探親，停留期間起算日，不僅影響人民許可入境，且影響人民居留許可，攸關人民權利義務重大，依法律保留原則及中央法規標準法規定，應以法律定之，而不可以行政命令或辦法為之。依上開說明，被告機關以「大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法」為依據，否准原告原申請大陸配偶來台定居或居留案，致影響原告權利，顯然違反法律保留原則。就本案而言，限制人民權利事項未以法律定之，當依民法第一百二十條第二項規定期間起算日為準據（即期間起算日以翌日起算），始符合積極依法行政之法律保留原則，藉以彰顯法治國家保障人權之最高目的。四、綜上所陳，原處分及一再訴願決定，均屬違誤，敬請判決將其一併撤銷，以維原告權益等語。

被告答辯意旨略謂：一、原告林○喜係依「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第十七條第一項第一款規定及行為時「大陸地區人民在臺灣地區定居或居留許可辦法」第九條第一款規定，於八十三年十二月二日代在大陸地區居住之配偶范○貞向中國災胞救助總會申請核轉至本局之來臺居留案，依八十三年核定每年六百名數額數計依序排列於九十一年二月份配額。二、按憲法增修條文第十條規定：「自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別之規定。」是以本局處理大陸地區人民入出境及居停留事宜，悉依「臺灣地區人民與大陸地區人民關係條例」及依該條例第十條授權訂定之許可辦法為執行之依據。目前大陸地區人民進入臺灣地區探親，停留期間不得逾

三個月，必要時得延期一次，期間不得逾三個月，每年總停留時間不得逾六個月；停留期間自入境之日起算，係依「大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法」第十八條第一項第一款之規定。又進入臺灣地區之大陸地區人民，經許可入境已逾停留期限者，治安機關得不待司法程序之開始或終結，逕行強制其出境，為「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第十八條第一項第二款所明定，而得申請在臺灣地區定居或居留之人民，有前開規定情形者，不予許可，復為「大陸地區人民在臺灣地區定居或居留許可辦法」第十三條前段所明定。原告之大陸配偶范O貞於八十四年七月十七日第二次來台探親，停留期間至八十四年十月十六日止，惟遲至八十四年十月十七日始出境，其在臺有逾期停留屬實，本局依法不許可其居留申請案，並無不當，亦未抵觸憲法。三、原告稱因機位難求，情非得已並非故意延遲一日出境，非可歸責於當事人，並不足採信。另舉林O明為陳O雲來臺居留事件經訴願撤銷原處分案，因非屬同一案件，不宜相提並論。范O貞逾期停留事實明確，法有明文。本局不予許可係依規定辦理，原告提起行政訴訟顯無理由，敬請依法駁回原告之訴等語。

理 由

按大陸地區人民進入臺灣地區探親，停留期間不得逾三個月，必要時得申請延期，期間不得逾三個月，每年總停留期間不得逾六個月；停留期間，自入境之日起算，為大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法第十八條第一項第一款前段及第二項所規定。又得申請在臺灣地區定居或居留之人民，有臺灣地區與大陸地區人民關係條例第十八條第一項第二款所列經許可入境，已逾停留期限者，不予許可，復為大陸地區人民在臺灣地區定居或居留許可辦法第十三條前段所規定。本件緣原告於民國八十三年十二月二日代其大陸配偶范O貞檢具居留申請書、保證書及相關證明文件，請中國災胞救助總會函轉被告辦理來臺居留。嗣范O貞於八十四年一月十八日來臺探親，同年四月十六日離境。旋復於八十四年七月十七日來臺探親，有效期限至八十四年十月十六日止，惟范O貞遲於八十四年十月十七日始離境，被告遂以八十四年十一

月十六日（84）境平和字第四三五五六號書函致原告略以范O貞來臺逾期停留，其居留申請案不予許可。原告復向被告提出報告訴願書，請求准予照原申請號次來臺居留。經被告以八十四年十二月五日境平彤字第四七一二O號書函復略以礙於法令規定，未便違法處理，請儘速檢附相關證件，依規定重新申請來臺居留。原告雖不服，訴稱：一、被告依據大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法第三條、第十八條規定核計大陸地區人民許可入境及居留期間均自每次入境之日起算，與民法第一百二十條第二項規定自翌日起算不符，顯然行政命令牴觸民法規定，違反法律優越及法律保留原則而無效。二、原告配偶范O貞並無遲延一日離境之故意，係因適逢十月慶典期間港臺機票一票難求，原告委請旅行社設法購票未能如願，以致延誤，有天O旅行社出具之證明書為憑，當屬非可歸責當事人之事由，原告自無故意過失可言。三、類似事件據八十五年六月二十九日聯合報刊登載林O明因大陸配偶陳O雲來臺居留訴願案，內政部訴願決定曾將原處分撤銷，由原處分機關另為適法處分，原告應獲相同處遇云云。惟查憲法增修條文第十條規定：「自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別之規定。」臺灣地區人民與大陸地區人民關係條例即係據此所制定之特別法，而該條例第一條及第十條第一項、第三項分別明定「國家統一前，為確保臺灣地區安全與民眾福祉規範臺灣地區與大陸地區人民之往來，並處理衍生之法律事件，特制定本條例。本條例未規定者，適用其他有關法令之規定。」「大陸地區人民非經主管機關許可，不得進入臺灣地區。其許可辦法，由有關機關擬訂，報請行政院核定後發布之。」首揭大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法第十八條第一項第一款及第二項與大陸地區人民在臺灣地區定居或居留許可辦法第十三條前段規定，均係依據上開條例第十條第一項及第三項所訂定而具法效，查該進入臺灣地區許可辦法第十八條第一項有關在臺灣地區許可居留之規定，屬附期間之授益處分，申請人因而取得短期在臺灣地區居留之權利，此項權利於入境之時即當然生效，則其第二項規定各停留期間均自入境之日起算自應將當日

算入，否則其入境之日豈成非法，此與民法有關期日期間之規定性質不同，屬特別規定，並無民法第一百二十條規定之適用。再者，臺灣地區定居或居留許可辦法第十三條亦配合進入臺灣地區辦法訂定，上開規定殊無違背法律優越原則及法律保留原則可言。又關於入境限制及對逾期停留申請定居或居留之准否，主管機關自得依據前述相關特別法令之規定，本乎職權衡酌實際情況而為妥適之裁處，乃屬當然。從而被告以原告之大陸地區配偶范O貞已按規定獲准於八十四年一月十八日來臺探親，同年四月十六日離境，旋復於同年七月十七日來台探親，有效期限至八十四年十月十六日止，惟范女竟遲至八十四年十月十七日始離境，乃據以八十四年十一月十六日（八四）境平和字第四三五五六號書函致原告謂范女來臺逾期停留，其居留申請案不予許可，旋繼以八十四年十二月五日境平彤字第四七一二〇號書函復知原告請求照原申請號次准范女來台居留，礙於法令規定，未便違法處理，並請其儘速檢附相關證件，依規定重新申請來臺居留，揆諸前揭規定及說明，洵無違誤。原告訴稱原處分關於居留期間自入境之日起算，顯與民法第一百二十條第二項規定自翌日起算者不符，為行政命令牴觸民法規定，違反法律優越及法律保留原則，應屬無效云云，核非可採。至另稱停留期限屆滿前已先向旅行社預購機票，而因旅客擁擠致未獲如期排定行程，係因不可抗力之事由所致，為無故意過失責任一節，經查范女已非初次入境，且早知效期何時屆滿，竟不預作安排，以致逾期停留，即難諉無過失責任，所辯亦不足取。又所舉林O明因陳O雲來台居留事件訴願案，姑不論訴願決定並未就停留期間自入境之日起算有何不同認定，且案情復與本案有異，行政機關訴願決定另案所認定之事實及所表示法律上見解，無拘束本院效力，仍非可執此為其有利之論據。綜上，一再訴願決定遞予維持原處分，均無不合。原告起訴意旨指摘為不當，非有理由，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。

中華民國八十五年十一月五日
（本聲請書其餘附件略）