

# 從訴願打到釋憲

謝志誠

林先生有兩棟透天房屋坐落在○○○，因九二一震災全毀而提出全倒慰助金之申請，惟○○○公所林先生未設籍及實際居住於該受災之房屋為由，不予發給慰助金。經依法向南投縣政府、臺灣省政府提起訴願、再訴願均受駁回（89年4月26日八九投府秘法字第89065504號、89年9月7日八九府訴二字第127544號）之決定後，提行政訴訟，經最高行政法院駁回（91年5月20日）。再以内政部之函釋有牴觸「憲法」第十五條及第二十三條規定之疑義，聲請憲法解釋，最後經93年1月2日司法院大法官會作成釋字第571號解釋文。歷時超過四年，終告一段落。

## 壹、不服訴願決定，提起行政訴訟

林先生（原告）因不服臺灣省政府89年9月7日八九府訴二字第127544號再訴願決定，對南投縣○○○公所（被告）提起行政訴訟。經臺中高等行政法院於90年3月8日判決：「原告之訴駁回。訴訟費用由原告負擔。」（臺中高等行政法院八十九年度訴字第435號）（附件一）

原告（林先生）之主張	被告（○○○公所）之答辯
1. 依「八十八年九月廿五日緊急命令執行要點」第三點第一項第四款之規定僅為受災戶之慰助、補貼及減免等為規定，並未限制須戶籍設於該地。然內政部為執行政策所發布之各項函釋，增加之限制條件顯然違反上位規範，且變動不定，叫人民無所適從。 2. 憲法第二十三條及中央法規標準法第五條規定限制人民之權利應以法律為之，況法律之授權涉及限制人民自由權利者，其授權之目的、範圍及內容必須符合具體明確之條件，不但不能逾越母法規定之限度，且僅能就執行法律有關之細節性、技術性之事項加以規定。再訴願決定無視於大法官之解釋（司法院釋字	1. 原告不僅未設籍，亦未實際居住於受災之房屋，依法無權申領慰助金。查原告設籍於新竹市並非設籍於受災之房屋。依內政部函示，原告自難謂有申領慰助金之權。該受災之房屋於地震時不僅正在興建中，尚無法居住使用，而原告平時居於新竹市亦未實際居於該處，原告亦未能提出二人以上鄰人證明。 2. 政府已一延再延最後至88年11月30日起不再受領申請，乃原告明知其未具申領資格仍於政府所定申領期限之後再度提出申請，依法當然不能准許，案經訴願、再訴願決定予以駁回後，仍提起行政訴訟，殊有未合。

第三六七號、三八〇號、三九四號、四〇二號、四五六號），仍執意駁回，顯屬違法。

3. 內政部函規定自 88 年 11 月 30 日起不再受理申請，不但違反信賴保護之原則，亦與緊急命令所訂之六個月期間有違，應為無效。

### 臺中高等行政法院判決（八十九年度訴字第 435 號）

原告之主張，均不足採。原告猶執前詞，聲明撤銷，為無理由，應予駁回。又原告提起之撤銷之訴，既經駁回，其合併提起之給付之訴，即失所依據，應併予駁回。

## 貳、提起上訴

林先生（上訴人）對於 90 年 3 月 8 日臺中高等行政法院八十九年度訴字第 435 號判決，提起上訴。經最高行政法院於 91 年 5 月 20 日判決：「上訴駁回。上訴審訴訟費用由上訴人負擔。」（最高行政法院九十一年度判字第 637 號）（附件二）

## 參、聲請憲法解釋

林先生（聲請人）於依法提起訴願、再訴願及行政訴訟，經最高行政法院以九十一年度判字第 637 號判決，認為九二一震災受災戶慰助金請領規定係經執行要點第三點第二項授權由相關機關訂定相關規定，以利執行，內政部之函釋並不違背「憲法」及「緊急命令」規定；又因聲請人不合於請領補助之要件，縱於內政部之函釋規定期限內申請慰助金，於法亦有未合，予以駁回。聲請人認為內政部之函釋，有抵觸「憲法」第十五條及第二十三條規定之疑義，聲請憲法解釋。經 93 年 1 月 2 日司法院大法官會作成釋字第 571 號解釋文（附件三、四）。

## 政令背景

九二一地震當日下午 5 時，行政院召開緊急應變會議，宣布「住屋全倒者，每戶發放慰助金 20 萬元，半倒者每戶 10 萬元」。88 年 9 月 25 日經行政院會議決議，總統依「中華民國憲法增修條文」第二條第三項規定，發布「緊急命令」。繼而由行政院為執行「緊急命令」，特訂「中華民國八十八年九月二十五日緊急命令執行要點」（簡稱「執行要點」）。「緊急命令」第一點及「執行要點」第三點第一項第四款分別規定「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 800 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」、「緊急命令第一點所定救災、重建計畫統籌支用項目如下：、  
、（四）受災戶之慰助、補貼及減免」。

內政部基於職權先於 88 年 9 月 28 日以台（八八）內社字第 8882269 號函，發布各項救助及慰問金發放標準如下：

1. 死亡者：每人發給慰助金總數 100 萬元整。
2. 重傷者：每人發給慰助金總數 20 萬元整。
3. 住屋全倒者，每戶總數 20 萬元整。
4. 住屋半倒者，每戶總數 10 萬元整。

再於 88 年 9 月 30 日以台（八八）內社字第 8885465 號函，規定住屋全倒、半倒慰助金之發放對象：

1. 受災戶住屋全倒、半倒者，其救助及慰問金之發給對象，以災前戶籍登記為準，且實際居住於受災屋之現住戶，由戶長或現住人具領，未居住於受災毀損住屋者，不予發給。
2. 各村里幹事應於 88 年 10 月 5 日前完成查報送鄉（鎮、市、區）公所核定辦理發放。

又於 88 年 10 月 1 日以台（八八）內社字第 8882339 號函，修正住屋全倒、半倒慰助金之發放對象規定：受災戶住屋全倒、半倒者，其救助及慰問金之發給對象，以災前戶籍登記為準，且實際居住於受災屋之現住戶，由戶長或現住人具領，未居住於受災毀損住屋者，不予發給；至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。

88 年 10 月 30 日再以台內社字第 8885711 號函，宣布九二一大地震受災戶住屋全倒、半倒慰助金及租金補助之發放，除餘震造成擴大災情者外，於 88 年 11 月 30 日起，一律不再受理申請。

## 附件一 臺中高等行政法院判決（90 年 3 月 8 日臺中高等行政法院八十九年度訴字第 435 號）

**主文：原告之訴駁回。訴訟費用由原告負擔。**

1. 按「．．．受災戶住屋全倒、半倒者，其救助及慰問金之發給對象，以災前戶籍登記為準，且實際居住於受災屋之現住戶，由戶長或現住人具領，未居住於受災毀損住屋者，不予發給。．．．」 「有關九二一大地震受災戶住屋全倒、半倒慰助金及租金補助之發放，除餘震造成擴大災情者外，於 88 年 11 月 30 日起，一律不再受理申請。．．．本案住屋全倒、半倒慰助金及租金補助之發放受理截止日期，本部前於 88 年 10 月 30 日台（八八）內社字第 8885711 號函知在案」內政部 88 年 9 月

30 日台（八八）內社字第 8885465 號及 88 年 12 月 10 日台（八八）內社字第 8882802 號函示有案。

2. 本件原告之房屋坐落於南投縣○○○，因九二一震災全毀，依緊急命令執行要點第三點之規定向被告申請慰助金，被告竟不予發給，爰依法提起訴願、再訴願，均遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟主張其所有之上開房屋因九二一震災毀損，依「八十八年九月廿五日緊急命令執行要點」第三點第一項第四款之規定僅為受災戶之慰助、補貼及減免等為規定，並未限制須戶籍設於該地，內政部所為之函釋，顯係增加法律所無之限制，係違反上位規範，應屬無效云云。經查原告所有坐落南投縣○○○之房屋，雖於九二一地震時受損全毀，惟受損當時該建物尚在建築中，尚無人居住；又上開房屋之門牌係於 88 年 3 月 2 日初編迄 89 年 11 月 21 日尚無設籍資料，此有○○里辦公室 89 年 2 月 9 日（八九）投投和字第 012 號函及南投縣○○○戶政事務所 89 年 11 月 21 日（八九）投戶字第 3882 號函各一件附於原處分卷可稽。次查九二一震災房屋慰助金及租金補助等之核發係為幫助於受災地區之房屋居住者（含現住該屋之所有權人及承租人）迅速重建家園，以補貼其生活，至於非居住於該災區之人既非因該受損房屋而有無法繼續居住於該屋之情事，自與前開震災補助精神相違。本件原告既未設籍於上開房屋，亦未實際居住於上開房屋，復為原告於本院行準備程序時所自認。是原告申請核發震災毀損住屋慰助金，既不符合內政部 88 年 9 月 30 日台（八八）內社字第 8885465 號函所示之發放標準，核與請領慰助金之要件不合，被告據以否准原告所請並無違誤，一再訴願予以駁回，於法亦無不合。至於原告稱緊急命令執行要點第三點第一項第四款並未限制慰助金之核發以設籍在當地為準乙節，查該要點規定「緊急命令第一點所定救災、重建計畫統籌支用項目如下：（一）．．．（四）受災戶之慰助、補貼及減免．．．前項支用項目之經費執行規定另定之。」其第一項僅係規範救災支用項目類別，至於受災戶得請領慰助金或補助之規定，則於第二項授權由相關機關訂定相關規定，以利執行，是內政部上開令函並不違背緊急命令及憲法、法律之規定。原告主張核發補助之請領時限至 88 年 11 月 30 日之規定違反前開執行要點應屬誤解，況依上開說明原告並不合於請領補助之要件，其縱於 88 年 11 月 30 日前申請慰助金亦於法不合。
3. 綜上所述，原告上開主張，均不足採。原告猶執前詞，聲明撤銷，為無理由，應予駁回。又原告提起之撤銷之訴，既經駁回，其合併提起之給付之訴，即失所依據，應併予駁回。
4. 據上論結，本件原告之訴為無理由，依「行政訴訟法」第一百九十五條第一項後段、第九十八條第三項前段，判決如主文。

**附件二 最高行政法院判決（91 年 5 月 20 日最高行政法院九十一年度判字第 637 號）**

**主文：上訴駁回。上訴審訴訟費用由上訴人負擔。**

上訴人起訴主張：伊所有坐落於南投市○○里○○○街二號及三和一路二十之二號之房屋，因九二一震災全毀，依緊急命令執行要點第三點之規定申請慰助金，但被上訴人竟不予發給，爰求為廢棄原判決，撤銷一再訴願決定及原處分，並命被上訴人給付新臺幣四十萬元及自民國八十八年十二月十八日起至給付日止按年利率百分之五計算之利息之判決。

被上訴人則以：本件上訴人設籍於新竹市○○路○○號，並未設籍於系爭房屋亦非實際居住該處，依內政部（八八）內社字第八八八五四六五號及（八八）內社字第八八八二八〇二號函示，上訴人自難謂有申領系爭慰助金之權。矧系爭房屋於地震時不僅正在興建中，尚無法居住使用，此有該里里長出具之證明可憑，從而上訴人之申領本乏所據等語，資為抗辯。

原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以上訴人所有坐落南投縣南投市○○○街二號及同市○○○路二十之二號之房屋，雖於九二一地震時受損全毀，惟受損當時該建物尚在建築中，無人居住；又上開房屋之門牌係於八十八年三月二日初編迄八十九年十一月二十一日尚無設籍資料。次查九二一震災房屋慰助金及租金補助等之核發係為幫助於受災地區之房屋居住者（含現住該屋之所有權人及承租人）迅速重建家園，以補貼其生活，至於非居住於該災區之人既非因該受損房屋而有無法繼續居住於該屋之情事，自與前開震災補助精神相違。本件上訴人既未設籍於上開房屋，亦未實際居住該處，其申請核發震災毀損住屋慰助金，既不符合內政部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所示之發放標準，被上訴人據以否准所請，並無違誤。一再訴願予以駁回，於法亦無不合。至於上訴人稱緊急命令執行要點第三點第一項第四款並未限制慰助金之核發以設籍在當地為準乙節，查該要點第一項僅係規範救災支用項目類別。至於受災戶得請領慰助金或補助之規定，則於第二項授權由相關機關訂定相關規定，以利執行。是內政部上開令函並不違背緊急命令及憲法、法律之規定。上訴人主張核發補助之請領時限至八十八年十一月三十日之規定違反前開執行要點應屬誤解。況依上開說明上訴人並不合於請領補助之要件，其縱於八十八年十一月三十日前申請慰助金，於法亦有未合。其請求撤銷一再訴願決定及原處分，為無理由，應予駁回。又上訴人提起之撤銷之訴，既經駁回，其合併提起之給付之訴，即失所依據，因將原決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴，核無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違誤，求予廢棄，難認有理由，應予駁回。

**據上論結，本件上訴為無理由，爰依行政訴訟法第二百五十五條第一項、第九十八條第三項前段，判決如主文。**

### 附件三 解釋文（93年1月2日司法院大法官會作成釋字第571號）

「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

付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要之處置。又對於人民受非常災害者，國家應予以適當之扶助與救濟，「憲法」第一百五十五條亦定有明文。此項扶助與救濟，性質上係國家對受非常災害之人民，授與之緊急救助，關於救助之給付對象、條件及範圍，國家機關於符合平等原則之範圍內，得斟酌國家財力、資源之有效運用及其他實際狀況，採取合理必要之手段，為妥適之規定。臺灣地區於中華民國 88 年 9 月 21 日發生罕見之強烈地震，人民遭遇緊急之危難，對於災區及災民，為實施緊急之災害救助、災民安置及災後重建，總統乃於同年 9 月 25 日依上開「憲法」規定之意旨，發布「緊急命令」。行政院為執行該緊急命令，繼而特訂「中華民國八十八年九月二十五日緊急命令執行要點」（以下簡稱執行要點）。該緊急命令第一點及執行要點第三點第一項第四款規定目的之一，在對受災戶提供緊急之慰助。內政部為其執行機關之一，基於職權發布 88 年 9 月 30 日台（八八）內社字第 8885465 號、88 年 10 月 1 日台（八八）內社字第 8882339 號及 88 年 10 月 30 日台（八八）內社字第 8885711 號函，對於九二一大地震災區住屋全倒、半倒者，發給慰助金之對象，以設籍、實際居住於受災屋與否作為判斷依據，並設定申請慰助金之相當期限，旨在實現前開緊急命令及執行要點規定之目的，並未逾越其範圍。且上述設限係基於實施災害救助、慰問之事物本質，就受非常災害之人民生存照護之緊急必要，與非實際居住於受災屋之人民，尚無提供緊急救助之必要者，作合理之差別對待，已兼顧震災急難救助之目的達成，手段亦屬合理，與「憲法」第七條規定無違。又上開函釋旨在提供災害之緊急慰助，並非就人民財產權加以限制，故亦不生違反「憲法」第二十三條之問題。

#### 附件四 理由書（93 年 1 月 2 日司法院大法官會作成釋字第 571 號）

「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重大變故，得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要之處置。又對於人民受非常災害者，國家應予以適當之扶助與救濟，「憲法」第一百五十五條亦定有明文。此項扶助與救濟，性質上係國家對受非常災害之人民，授與之緊急救助。關於救助之給付對象、條件及範圍，國家機關於符合平等原則之範圍內，得斟酌國家財力、資源之有效運用及其他實際狀況，採取合理必要之手段，為妥適之規定，享有較大之裁量空間。臺灣地區於 88 年 9 月 21 日發生罕見之強烈地震，人民遭遇緊急之危難，對於災區及災民，為實施緊急之災害救助、災民安置及災後重建，總統乃於同年 9 月 25 日依上開憲法規定意旨，發布緊急命令。該緊急命令以及執行機關所為之補充規定，其程序與本院釋字第五四三號解釋意旨，雖有未合，尚不生違憲問題，業經該號解釋有案，惟其內容仍應符合法治國家憲法之一般原則，以維憲政體制。

緊急命令具有暫時變更或代替法律之效力。上開緊急命令第一點規定，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，並在新臺幣 800 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。又上揭執行要點第三點第一項第四款規定，緊急命令第一點所定之救災、重建計畫統籌支用項目，包括受災戶慰助、補貼及減免在內。上開緊急命令第一點及執行要點第三點第一項第四款規定目的之一，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，符合憲法第一百五十五條規定之意旨。且為執行之迅速及實效，緊急命令之執行機關，非僅指中央政府之行政院，依有關災害救助、災民安置及災後重建等不同業務性質，並得由中央各該主管機關逕予執行，內政部即為執行該命令中央主管機關之一。

為執行前開緊急命令，內政部乃對於九二一大地震受災區之住屋全倒或半倒者，給予一定之救助、慰問金，並基於職權發布 88 年 9 月 30 日台（八八）內社字第 8885465 號及 88 年 10 月 1 日台（八八）內社字第 8882339 號及 88 年 10 月 30 日台（八八）內社字第 8885711 號函，敘明對於九二一大地震災區住屋全倒、半倒者，發給救助及慰助金之對象，限於災前有戶籍登記者為準，且實際居住於受災屋之現住戶，由戶長或現住人員具領，未居住於受災毀損住屋者，不予發放。至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，並應於一定期間申請等情。九二一震災發生後，實際居住於受災屋之人民，於劫難倖存之餘，因房屋倒塌或受嚴重之毀損，斷垣殘壁，頓失風雨之遮蔽，生活起居將暴露於大自然外力之間，甚或流離失所，生命、身體、財產之安全及精神之安寧均陷於重大之危懼，基本生活之維持有難以為繼之虞，亟需國家即時之緊急慰助。且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，尚有安身立命之所，所需照護之迫切程度，兩者相較，緩急輕重，自屬有別，所處危困之境遇，亦截然不同。是上開函釋鑑於地震災區之實際狀況，斟酌生存緊急照護之迫切差異性，於採取上述緊急救助措施時，對於九二一大地震災區住屋全倒、半倒者發給慰助金，以設籍、實際居住於受災屋與否作為判斷依據，並設定申請慰助金之相當期限，係基於實施災害救助、慰問之事物本質，以合理之手段作不同之處理，為差別之對待，已兼顧震災急難慰助之目的達成，乃在實現前開緊急命令及其執行要點規定之目的，所為必要之補充規定，並未逾越其範圍，與「憲法」第七條規定亦無抵觸。又此項緊急慰助之給付，旨在提供受非常災患者之緊急慰助，並非對人民財產權損失之補償，是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，故不生違反「憲法」第二十三條之問題。

資料來源：司法院法學資料檢索系統

<http://jirs.judicial.gov.tw/FJUD/>

司法院大法官

<http://www.judicial.gov.tw/CONSTITUTIONALCOURT/P03.asp>

