

从诉愿打到释宪

谢志诚

林先生有两栋透天房屋坐落在○○○，因九二一震灾全毁而提出全倒慰助金之申请，惟○○○公所以林先生未设籍及实际居住于该受灾之房屋为由，不予发给慰助金。经依法向南投县政府、台湾省政府提起诉愿、再诉愿均受驳回（89年4月26日八九投府秘法字第89065504号、89年9月7日八九府诉二字第127544号）之决定后，提行政诉讼，经最高行政法院驳回（91年5月20日）。再以内政部之函释有抵触「宪法」第十五条及第二十三条规定之疑义，声请宪法解释，最后经93年1月2日司法院大法官会作成释字第571号解释文。历时超过四年，终告一段落。

壹、不服诉愿决定，提起行政诉讼

林先生（原告）因不服台湾省政府89年9月7日八九府诉二字第127544号再诉愿决定，对南投县○○○公所（被告）提起行政诉讼。经台中高等行政法院于90年3月8日判决：「原告之诉驳回。诉讼费用由原告负担。」（台中高等行政法院八十九年度诉字第435号）（附件一）

原告（林先生）之主张	被告（○○○公所）之答辩
1. 依「八十八年九月廿五日紧急命令执行要点」第三点第一项第四款之规定仅为受灾户之慰助、补贴及减免等为规定，并未限制须户籍设于该地。然内政部为执行政策所发布之各项函释，增加之限制条件显然违反上位规范，且变动不定，叫人民无所适从。 2. 宪法第二十三条及中央法规标准法第五条规定限制人民之权利应以法律为之，况法律之授权涉及限制人民自由权利者，其授权之目的、范围及内容必须符合具体明确之条件，不但不能逾越母法律规定之限度，且仅能就执行法律有关之细节性、技术性之事项加以规定。再诉愿决定无视于大法官之解释（司法院释字	1. 原告不仅未设籍，亦未实际居住于受灾之房屋，依法无权申领慰助金。查原告设籍于新竹市并非设籍于受灾之房屋。依内政部函示，原告自难谓有申领慰助金之权。该受灾之房屋于地震时不仅正在兴建中，尚无法居住使用，而原告平时居于新竹市亦未实际居于该处。原告亦未能提出二人以上邻人证明。 2. 政府已一延再延最后至88年11月30日起不再受领申请，乃原告明知其未具申领资格仍于政府所定申领期限之后再度提出申请，依法当然不能准许，案经诉愿、再诉愿决定予以驳回后，仍提起行政诉讼，殊有未合。

第三六七号、三八〇号、三九四号、四〇二号、四五六号），仍执意驳回，显属违法。

3. 内政部函规定自 88 年 11 月 30 日起不再受理申请，不但违反信赖保护之原则，亦与紧急命令所订之六个月期间有违，应为无效。

台中高等行政法院判决（八十九年度诉字第 435 号）

原告之主张，均不足采。原告犹执前词，声明撤销，为无理由，应予驳回。又原告提起之撤销之诉，既经驳回，其合并提起之给付之诉，即失所依据，应并予驳回。

贰、提起上诉

林先生（上诉人）对于 90 年 3 月 8 日台中高等行政法院八十九年度诉字第 435 号判决，提起上诉。经最高行政法院于 91 年 5 月 20 日判决：「上诉驳回。上诉审诉讼费用由上诉人负担。」（最高行政法院九十一年度判字第 637 号）（附件二）

参、声请宪法解释

林先生（声请人）于依法提起诉愿、再诉愿及行政诉讼，经最高行政法院以九十一年度判字第 637 号判决，认为九二一震灾受灾户慰问金请领规定系经执行要点第三点第二项授权由相关机关订定相关规定，以利执行，内政部之函释并不违背「宪法」及「紧急命令」规定；又因声请人不合于请领补助之要件，纵于内政部之函释规定期限内申请慰问金，于法亦有未合，予以驳回。声请人认为内政部之函释，有抵触「宪法」第十五条及第二十三条规定之疑义，声请宪法解释。经 93 年 1 月 2 日司法院大法官会作成释字第 571 号解释文（附件三、四）。

政令背景

九二一地震当日下午 5 时，行政院召开紧急应变会议，宣布「住屋全倒者，每户发放慰问金 20 万元，半倒者每户 10 万元」。88 年 9 月 25 日经行政院会议决议，总统依「中华民国宪法增修条文」第二条第三项规定，发布「紧急命令」。继而由行政院为执行「紧急命令」，特订「中华民国八十八年九月二十五日紧急命令执行要点」（简称「执行要点」）。「紧急命令」第一点及「执行要点」第三点第一项第四款分别规定「中央政府为筹措灾区重建之财源，应缩减暂可缓支之经费，对各级政府预算

得为必要之变更，调节收支移缓救急，并在新台币 800 亿元限额内发行公债或借款，由行政院依救灾、重建计划统筹支用，并得由中央各机关径行执行，必要时得先行支付其一部分款项」、「紧急命令第一点所定救灾、重建计划统筹支用项目如下：、、（四）受灾户之慰助、补贴及减免」。

内政部基于职权先于 88 年 9 月 28 日以台（八八）内社字第 8882269 号函，发布各项救助及慰问金发放标准如下：

1. 死亡者：每人发给慰助金总数 100 万元整。
2. 重伤者：每人发给慰助金总数 20 万元整。
3. 住屋全倒者，每户总数 20 万元整。
4. 住屋半倒者，每户总数 10 万元整。

再于 88 年 9 月 30 日以台（八八）内社字第 8885465 号函，规定住屋全倒、半倒慰助金之发放对象：

1. 受灾户住屋全倒、半倒者，其救助及慰问金之发给对象，以灾前户籍登记为准，且实际居住于受灾屋之现住户，由户长或现住人具领，未居住于受灾毁损住屋者，不予发给。
2. 各村里干事应于 88 年 10 月 5 日前完成查报送乡（镇、市、区）公所核定办理发放。

又于 88 年 10 月 1 日以台（八八）内社字第 8882339 号函，修正住屋全倒、半倒慰助金之发放对象规定：受灾户住屋全倒、半倒者，其救助及慰问金之发给对象，以灾前户籍登记为准，且实际居住于受灾屋之现住户，由户长或现住人具领，未居住于受灾毁损住屋者，不予发给；至如未设籍而有实际居住之事实者，得以切结书由村、里长认定后申领。

88 年 10 月 30 日再以台内社字第 8885711 号函，宣布九二一大地震受灾户住屋全倒、半倒慰助金及租金补助之发放，除余震造成扩大灾情者外，于 88 年 11 月 30 日起，一律不再受理申请。

附件一 台中高等行政法院判决（90 年 3 月 8 日台中高等行政法院八十九年度诉字第 435 号）

主文：原告之诉驳回。诉讼费用由原告负担。

1. 按「．．．受灾户住屋全倒、半倒者，其救助及慰问金之发给对象，以灾前户籍登记为准，且实际居住于受灾屋之现住户，由户长或现住人具领，未居住于受灾毁损住屋者，不予发给．．．」 「有关九二一大地震受灾户住屋全倒、半倒慰助金及租金补助之发放，除余震造成扩大灾情者外，于 88 年 11 月 30 日起，一律不再受理申请．．． 本案住屋全倒、半倒慰助金及租金补助之发放受理截止日期，本部前于 88 年 10 月 30 日台（八八）内社字第 8885711 号函知在案」内政部 88 年 9 月

30 日台（八八）内社字第 8885465 号及 88 年 12 月 10 日台（八八）内社字第 8882802 号函示有案。

2. 本件原告之房屋坐落于南投县○○○，因九二一震灾全毁，依紧急命令执行要点第三点之规定向被告申请慰助金，被告竟不予发给，爰依法提起诉愿、再诉愿，均遭决定驳回，遂提起本件行政诉讼主张其所有之上开房屋因九二一震灾毁损，依「八十八年九月廿五日紧急命令执行要点」第三点第一项第四款之规定仅为受灾户之慰助、补贴及减免等为规定，并未限制须户籍设于该地，内政部所为之函释，显系增加法律所无之限制，系违反上位规范，应属无效云云。经查原告所有坐落南投县○○○之房屋，虽于九二一地震时受损全毁，惟受损当时该建物尚在建筑中，尚无人居住；又上开房屋之门牌系于 88 年 3 月 2 日初编迄 89 年 11 月 21 日尚无设籍数据，此有○○里办公室 89 年 2 月 9 日（八九）投投和字第 012 号函及南投县○○○户政事务所 89 年 11 月 21 日（八九）投户字第 3882 号函各一件附于原处分卷可稽。次查九二一震灾房屋慰助金及租金补助等之核发系为帮助于受灾地区之房屋居住者（含现住该屋之所有权人及承租人）迅速重建家园，以补贴其生活，至于非居住于该灾区之人既非因该受损房屋而有无法继续居住于该屋之情事，自与前开震灾补助精神相违。本件原告既未设籍于上开房屋，亦未实际居住于上开房屋，复为原告于本院行准备程序时所自认。是原告申请核发震灾毁损住屋慰助金，既不符合内政部 88 年 9 月 30 日台（八八）内社字第 8885465 号函所示之发放标准，核与请领慰助金之要件不合，被告据以否准原告所请并无违误，一再诉愿予以驳回，于法亦无不合。至于原告称紧急命令执行要点第三点第一项第四款并未限制慰助金之核发以设籍在当地为准乙节，查该要点规定「紧急命令第一点所定救灾、重建计划统筹支用项目如下：（一）．．．（四）受灾户之慰助、补贴及减免．．．前项支用项目之经费执行规定另定之。」其第一项仅系规范救灾支用项目类别，至于受灾户得请领慰助金或补助之规定，则于第二项授权由相关机关订定相关规定，以利执行，是内政部上开令函并不违背紧急命令及宪法、法律之规定。原告主张核发补助之请领时限至 88 年 11 月 30 日之规定违反前开执行要点应属误解，况依上开说明原告并不合于请领补助之要件，其纵于 88 年 11 月 30 日前申请慰助金亦于法不合。
3. 综上所述，原告上开主张，均不足采。原告犹执前词，声明撤销，为无理由，应予驳回。又原告提起之撤销之诉，既经驳回，其合并提起之给付之诉，即失所依据，应一并予以驳回。
4. 据上论结，本件原告之诉为无理由，依「行政诉讼法」第一百九十五条第一项后段、第九十八条第三项前段，判决如主文。

附件二 最高人民法院判决（91 年 5 月 20 日最高人民法院九十一年度判

字第 637 号)

主文：上诉驳回。上诉审诉讼费用由上诉人负担。

上诉人起诉主张：伊所有坐落于南投市○○里○○○街二号及三和一路二十之二号之房屋，因九二一震灾全毁，依紧急命令执行要点第三点之规定申请慰助金，但被上诉人竟不予发给，爰求为废弃原判决，撤销一再诉愿决定及原处分，并命被上诉人给付新台币四十万元及自民国八十八年十二月十八日起至给付日止按年利率百分之五计算之利息之判决。

被上诉人则以：本件上诉人设籍于新竹市○○路○○号，并未设籍于系争房屋亦非实际居住该处，依内政部（八八）内社字第八八八五四六五号及（八八）内社字第八八八二八〇二号函示，上诉人自难谓有申领系争慰助金之权。矧系争房屋于地震时不仅正在兴建中，尚无法居住使用，此有该里里长出具之证明可凭，从而上诉人之申领本乏所据等语，资为抗辩。

原审斟酌全辩论意旨及调查证据之结果，以上诉人所有坐落南投县南投市○○○街二号及同市○○○路二十之二号之房屋，虽于九二一地震时受损全毁，惟受损当时该建物尚在建筑中，无人居住；又上开房屋之门牌系于八十八年三月二日初编迄八十九年十一月二十一日尚无设籍资料。次查九二一震灾房屋慰助金及租金补助等之核发系为帮助于受灾地区之房屋居住者（含现住该屋之所有权人及承租人）迅速重建家园，以补贴其生活，至于非居住于该灾区之人既非因该受损房屋而有无法继续居住于该屋之情事，自与前开震灾补助精神相违。本件上诉人既未设籍于上开房屋，亦未实际居住该处，其申请核发震灾毁损住屋慰助金，既不符合内政部八十八年九月三十日台（八八）内社字第八八八五四六五号函所示之发放标准，被上诉人据以否准所请，并无违误。一再诉愿予以驳回，于法亦无不合。至于上诉人称紧急命令执行要点第三点第一项第四款并未限制慰助金之核发以设籍在当地为准乙节，查该要点第一项仅系规范救灾支用项目类别。至于受灾户得请领慰助金或补助之规定，则于第二项授权由相关机关订定相关规定，以利执行。是内政部上开令函并不违背紧急命令及宪法、法律之规定。上诉人主张核发补助之请领时限至八十八年十一月三十日之规定违反前开执行要点应属误解。况依上开说明上诉人并不合于请领补助之要件，其纵于八十八年十一月三十日前申请慰助金，于法亦有未合。其请求撤销一再诉愿决定及原处分，为无理由，应予驳回。又上诉人提起之撤销之诉，既经驳回，其合并提起之给付之诉，即失所依据，因将原决定及原处分均予维持，驳回上诉人之诉，核无违误。上诉讼旨，仍执前词，指摘原判决违误，求予废弃，难认有理由，应予驳回。

据上论结，本件上诉为无理由，爰依行政诉讼法第二百五十五条第一项、第九十八条第三项前段，判决如主文。

附件三 解释文（93年1月2日司法院大法官会作成释字第571号）

「宪法增修条文」第二条第三项规定，总统为避免国家或人民遭遇紧急危难或应付财政经济上重大变故，得经行政院会议之决议发布紧急命令，为必要之处置。又对于人民受非常灾害者，国家应予以适当之扶助与救济，「宪法」第一百五十五条亦定有明文。此项扶助与救济，性质上系国家对受非常灾害之人民，授与之紧急救助，关于救助之给付对象、条件及范围，国家机关于符合平等原则之范围内，得斟酌国家财力、资源之有效运用及其它实际状况，采取合理必要之手段，为妥适之规定。台湾地区于中华民国 88 年 9 月 21 日发生罕见之强烈地震，人民遭遇紧急之危难，对于灾区及灾民，为实施紧急之灾害救助、灾民安置及灾后重建，总统乃于同年 9 月 25 日依上开「宪法」规定之意旨，发布「紧急命令」。行政院为执行该紧急命令，继而特订「中华民国八十八年九月二十五日紧急命令执行要点」（以下简称执行要点）。该紧急命令第一点及执行要点第三点第一项第四款规定目的之一，在对受灾户提供紧急之慰问。内政部为其执行机关之一，基于职权发布 88 年 9 月 30 日台（八八）内社字第 8885465 号、88 年 10 月 1 日台（八八）内社字第 8882339 号及 88 年 10 月 30 日台（八八）内社字第 8885711 号函，对于九二一大地震灾区住屋全倒、半倒者，发给慰问金之对象，以设籍、实际居住于受灾屋与否作为判断依据，并设定申请慰问金之相当期限，旨在实现前开紧急命令及执行要点规定之目的，并未逾越其范围。且上述设限系基于实施灾害救助、慰问之事物本质，就受非常灾害之人民生存照护之紧急必要，与非实际居住于受灾屋之人民，尚无提供紧急救助之必要者，作合理之差别对待，已兼顾震灾急难救助之目的达成，手段亦属合理，与「宪法」第七条规定无违。又上开函释旨在提供灾害之紧急慰问，并非就人民财产权加以限制，故亦不生违反「宪法」第二十三条之问题。

附件四 理由书（93 年 1 月 2 日司法院大法官会作成释字第 571 号）

「宪法增修条文」第二条第三项规定，总统为避免国家或人民遭遇紧急危难或应付财政经济上重大变故，得经行政院会议之决议发布紧急命令，为必要之处置。又对于人民受非常灾害者，国家应予以适当之扶助与救济，「宪法」第一百五十五条亦定有明文。此项扶助与救济，性质上系国家对受非常灾害之人民，授与之紧急救助。关于救助之给付对象、条件及范围，国家机关于符合平等原则之范围内，得斟酌国家财力、资源之有效运用及其它实际状况，采取合理必要之手段，为妥适之规定，享有较大之裁量空间。台湾地区于 88 年 9 月 21 日发生罕见之强烈地震，人民遭遇紧急之危难，对于灾区及灾民，为实施紧急之灾害救助、灾民安置及灾后重建，总统乃于同年 9 月 25 日依上开宪法规定意旨，发布紧急命令。该紧急命令以及执行机关所为之补充规定，其程序与本院释字第 543 号解释意旨，虽有未合，尚不生违宪问题，业经该号解释有案，惟其内容仍应符合法治国家宪法之一般原则，以维宪政体制。

紧急命令具有暂时变更或代替法律之效力。上开紧急命令第一点规定，中央政府

为筹措灾区重建之财源，应缩减暂可缓支之经费，对各级政府预算得为必要之变更，调节收支移缓救急，并在新台币 800 亿元限额内发行公债或借款，由行政院依救灾、重建计划统筹支用，并得由中央各机关径行执行，必要时得先行支付其一部分款项。又上揭执行要点第三点第一项第四款规定，紧急命令第一点所定之救灾、重建计划统筹支用项目，包括受灾户慰助、补贴及减免在内。上开紧急命令第一点及执行要点第三点第一项第四款规定目的之一，乃在由执行机关衡酌国家财力、资源之有效运用及其它实际情况，对地震灾区之受灾户提供紧急之慰助，符合宪法第一百五十五条规定之意旨。且为执行之迅速及实效，紧急命令之执行机关，非仅指中央政府之行政院，依有关灾害救助、灾民安置及灾后重建等不同业务性质，并得由中央各该主管机关径予执行，内政部即为执行该命令中央主管机关之一。

为执行前开紧急命令，内政部乃对于九二一大地震受灾地区之住屋全倒或半倒者，给予一定之救助、慰问金，并基于职权发布 88 年 9 月 30 日台（八八）内社字第 8885465 号及 88 年 10 月 1 日台（八八）内社字第 8882339 号及 88 年 10 月 30 日台（八八）内社字第 8885711 号函，叙明对于九二一大地震灾区住屋全倒、半倒者，发给救助及慰助金之对象，限于灾前有户籍登记者为准，且实际居住于受灾屋之现住户，由户长或现住人员具领，未居住于受灾毁损住屋者，不予发放。至如未设籍而有实际居住之事实者，得以切结书由村、里长认定后申领，并应于一定期间申请等情。九二一震灾发生后，实际居住于受灾屋之人民，于劫难幸存之余，因房屋倒塌或受严重之毁损，断垣残壁，顿失风雨之遮蔽，生活起居将暴露于大自然外力之间，甚或流离失所，生命、身体、财产之安全及精神之安宁均陷于重大之危惧，基本生活之维持有难以为继之虞，亟需国家实时之紧急慰助。且实际居住于受灾屋而受非常灾害之人民，具有生存照护之紧急必要，与未实际居住于受灾毁损之住屋者，尚有安身立命之所，所需照护之迫切程度，两者相较，缓急轻重，自属有别，所处危困之境遇，亦截然不同。是上开函释鉴于地震灾区之实际状况，斟酌生存紧急照护之迫切差异性，于采取上述紧急救助措施时，对于九二一大地震灾区住屋全倒、半倒者发给慰助金，以设籍、实际居住于受灾屋与否作为判断依据，并设定申请慰助金之相当期限，系基于实施灾害救助、慰问之事物本质，以合理之手段作不同之处理，为差别之对待，已兼顾震灾急难慰助之目的达成，乃在实现前开紧急命令及其执行要点规定之目的，所为必要之补充规定，并未逾越其范围，与「宪法」第七条规定亦无抵触。又此项紧急慰助之给付，旨在提供受非常灾害者之紧急慰助，并非对人民财产权损失之补偿，是对于不符合慰助条件者，不予给付，本质上并未涉及人民财产权之限制，故不生违反「宪法」第二十三条之问题。

资料来源：司法院法学数据检索系统
<http://jirs.judicial.gov.tw/FJUD/>
司法院大法官

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

