

# 總統府公報

中華民國 94 年 7 月 27 日 (星期三)

第 6643 號

## 目 錄

### 壹、總統令

- 一、任免官員.....2
- 二、授予勳章.....6

### 貳、專載

- 總統府九十四年七月份 國父紀念月會暨宣誓典禮.....6

### 參、總統及副總統活動紀要

- 一、總統活動紀要.....24
- 二、副總統活動紀要.....25

### 肆、總統府新聞稿.....26

### 伍、司法院令

- 一、公布大法官議法釋字第 598 號解釋.....31
- 二、公布大法官議法釋字第 599 號解釋.....47

總 統 令

**總統令** 中華民國 94 年 7 月 19 日

特派徐正光為 94 年公務人員特種考試外交領事人員考試、94 年公務人員特種考試法務部課查局課查人員考試及 94 年國軍上校以上軍官轉任公務人員考試典試委員長。

總 統 陳水扁  
行政院院長 謝長廷

**總統令** 中華民國 94 年 7 月 19 日

臺灣省政府委員林永堅已准辭職，應予免職。  
此令自中華民國 94 年 6 月 29 日起生效。

總 統 陳水扁  
行政院院長 謝長廷

**總統令** 中華民國 94 年 7 月 19 日

臺灣省政府委員吳應立已准辭職，應予免職。  
此令自中華民國 94 年 7 月 1 日起生效。

總 統 陳水扁  
行政院院長 謝長廷

**總統令** 中華民國 94 年 7 月 19 日

任命劉立欽、朱鈺樹為第 3 屆臺灣省諮議會諮議員。

總 統 陳水扁  
行政院院長 謝長廷

總統令 中華民國 94 年 7 月 19 日

任命李明通、劉權漳為第 3 屆臺灣省諮議會諮議員。

總統 陳水扁  
行政院院長 謝長廷

總統令 中華民國 94 年 7 月 19 日

任命雷仲達為高雄市政府財政局局長。

總統 陳水扁  
行政院院長 謝長廷

總統令 中華民國 94 年 7 月 19 日

任命陳崇賢為政務部空中勤務總隊籌備處簡任第十二職等副總隊長。

任命林正惠為駐多明尼加共和國大使館簡任第十職等一等秘書，段台銓為駐馬紹羅群島共和國大使館簡任第十職等一等秘書。

任命林立職為駐帛琉共和國大使館簡任第十職等一等秘書。

任命黃立翰為財政部基隆關稅局簡任第十職等關務監稽核。

任命單鳳玉為國立中山大學簡任第十職等秘書。

任命余麗貞為臺灣桃園地方法院檢察專簡任第十職等主任檢察官，李靜立、孟玉梅為臺灣新竹地方法院檢察專簡任第十職等主任檢察官，許建榮為臺灣花蓮地方法院檢察專簡任第十職等檢察官。

任命劉必成為經濟部貿易調查委員會簡任第十職等室主任，王以銜為經濟部貿易調查委員會簡任第十一職等組長。

任命梁樾為交通部簡任第十二職等技監。

任命楊清日為行政院原子能委員會核能研究所簡任第十

二職等副所長。

任命卓秋容為行政院公平交易委員會簡任第十職等專門委員。

任命曾銘宗為行政院金融監督管理委員會簡任第十一職等副處長。

任命郭肅萍、陳紹容、陳芬蓉、楊淑君、梁曉翠、鄭中敏為薦任公務人員。

任命王德義為薦任公務人員。

任命李朝順為薦任公務人員。

任命洪甄聲為薦任公務人員。

任命陳立慈為薦任公務人員。

任命呂有勝為薦任公務人員。

任命蔡欣諭、方銘志為薦任公務人員。

任命劉秀珠、朱彬華為薦任公務人員。

總統 陳水扁  
行政院院長 謝長廷

總統令 中華民國 94 年 7 月 19 日

任命謝慶欽為警正警察官。

總統 陳水扁  
行政院院長 謝長廷

總統令 中華民國 94 年 7 月 20 日

任命黃光進、高榮宏、張季芬、李杭倫為臺灣臺南地方法院簡任第十職等法官，賴淳良為臺灣花蓮地方法院簡任第十二職等法官兼庭長。

任命方才脩為桃園縣政府簡任第十一職等參議。

任命張智惟為臺中縣政府簡任第十職等主任。

- 任命賴明煌為臺南縣政府簡任第十職等秘書。
- 任命莊永才為金門縣稅捐稽徵處簡任第十職等處長。
- 任命吳柏勳、黃立志為薦任公務人員。
- 任命王秀鵬為薦任公務人員。
- 任命康素華、蔡雅芬、葉綺立、李立惠、陳瑞嫻、林素珍、吳芸萍、陳玉偵、吳秉諺、何眼蜜、張為禮、唐宗南、呂菁菁、楊庭玉、唐谷峰、楊兮鵬、黃蘭燕、王川銘、楊瑞鵬、高郁菁為薦任公務人員。
- 任命李柏宏、張正豐為薦任公務人員。
- 任命羅立林、黃雅玲為薦任公務人員。
- 任命莊照興為薦任公務人員。
- 任命林芬厚、何子昇、陳世玉為薦任公務人員。
- 任命林福興、郭銘浚、謝佩勳、洪佳琦、翁仲誼為薦任公務人員。
- 任命盧育徽、侯尚維、曾子彥為薦任公務人員。
- 任命李琇琪、曾永先、江志浩、李淑芬、唐淑妙、陳紀諭、許志男、蔣瑜娟為薦任公務人員。
- 任命王秋珠、李正清、蔡耿宇、汪鴻展、陳怡琴、林桂米、吳煥立、洪傳翔、張國彪、陳洪蘋、黃慧琳為薦任公務人員。
- 任命李毓敏、劉宏洲、蔡雅琴、林鴻吉為薦任公務人員。
- 任命李永遠、張瑜玲為薦任公務人員。
- 任命蔣炳釗、何慶煌為薦任公務人員。
- 任命蔡立安為薦任公務人員。
- 任命林宛姿、楊宜璇、劉春蘭、蔡婉儒、朱建彰、吳惠菁為薦任公務人員。
- 任命李佩珊為薦任公務人員。
- 任命許桓銘為薦任公務人員。
- 任命方英祖、陳辰鐘、林英琪、洪佩儀、何肇勳、唐功霖、馮凱莉、林玉琪、楊雅茶、廖淑琴、嚴曉玲、涂毓容、鄒岳展、李昆霖、陳郁惠、吳佩樺、胡祺笙、郭嘉仁、王進才為薦任公務人員。
- 任命林余謙、鄭震崇為薦任公務人員。

任命王以齊等薦任公務人員。  
任命鄭淑玲等薦任公務人員。

總 統 陳水扁  
行政院院長 謝長廷

總統令 中華民國 94 年 7 月 15 日  
華總二榮字第 09400107471 號

茲授予中美洲議會議長法比歐·嘉德雅·曼提亞特種大綬  
景星勳章。

總 統 陳水扁  
行政院院長 謝長廷  
外交部部長 陳唐山

專 載

總統府九十四年二月份 國父紀念月會暨宣誓典禮

總統府 94 年 7 月份 國父紀念月會暨新任行政院衛生署副署長陳  
時中、駐馬拉威共和國特命全權大使莊訓鑑及駐諾魯共和國特命全權  
大使游金榮等 3 人宣誓典禮，於中華民國 94 年 7 月 20 日上午 10 時在  
總統府大禮堂舉行，總統主持並監誓，副總統、中央與地方高級  
武官員及民意代表等二百餘人與會，會中由國立台灣大學法律系助理  
教授張力貞專題報告：「台灣第二階段憲改的程序思考：從新興民主  
國家的經驗談起」（全文如后），典禮至 10 時 40 分結束。

台灣第二階段憲改的程序思考：從新興民主國家的經驗談起

張文貞\*

## 1. 前言

台灣在 1990 年代的十年間，進行了六次修憲。2005 年 6 月 7 日，首屆也是最後一屆的任務型國民大會代表，以 249 票贊成，超過國民大會代表總額四分之三以上的票數，複決通過了第七次的修憲。這七次的憲法增修，主要都是針對憲政體制，以漸進方式，在政府的組織與功能上作調整。<sup>1</sup> 配合民主化的進程，確立中央民意代表的改選與總統直選，調整行政權與立法權的關係，重新定位監察院、考試院與司法院的權責，並落實地方自治。第七次的修憲甚至根本廢除了國民大會，確立單一國會，並進行國會減半與選制改革的國會改造。從憲法條文的角度的來觀察，這六次的憲法增修，共增刪或凍結了中華民國憲法至少四分之一以上的條文，其改革幅度之大，可見一斑。

雖然如此，但這七次的修憲，仍都侷限於政治權力的分配與憲政體制的調整。不但沒有如新興民主國家的憲改趨勢中，重視對於基本人權清單 (human rights list) 或新興人權保障機制 (human rights mechanism) 如人權委員會或人權保護官的增修；<sup>2</sup> 也沒有積極回應當今全球憲政主義最新發展趨勢中，將本國憲法與區域或國際條約作規範相互接軌或直接連用的修訂 (direct application of international human rights laws)；<sup>3</sup> 亦沒有跟隨目前全球重視民主審議 (democratic deliberation) 與公民參與 (citizen participation) 的潮流，在憲法中明文承認並納入更普遍的直接民主與公民參與政策法定的相關機制；<sup>4</sup> 當然，也

---

\* 台大法律學院助理教授；美國耶魯大學法學博士

<sup>1</sup> 張文貞、葉俊榮，〈邁向憲政主義—憲政體制的變遷與解釋〉，收於湯德宗主編：《憲法解釋之理論與實務》第 4 輯，台北：中央研究院/元照出版，頁 411-460 (2005)。

<sup>2</sup> 新一波全球憲法變遷的趨勢，參見，葉俊榮，〈從全球憲法變遷的趨勢看台灣憲政改造的定位〉，《總統府國父紀念月會專題報告》，2004 年 12 月 24 日。全文可自 [http://lifelonglearn.cpa.gov.tw/policy\\_detail.php?no=2348](http://lifelonglearn.cpa.gov.tw/policy_detail.php?no=2348) 下載。

<sup>3</sup> 新興民主國家的憲改趨勢中，其中很重要的一環就是規定國際條約（尤其是國際人權規範）或區域條約（如歐洲人權公約）或機制（如歐盟相關規定）對國內的直接適用。藉由一個憲法條文的規定，將國內的人權標準直接提升到國際層次。初步討論，參見，張文貞，〈新世紀台灣憲改的制度選擇：論監察院、考試院與國民大會的存廢〉，《月旦法學》，115 期，頁 209-225 (2004)。

<sup>4</sup> 張文貞，同前註。

沒有真正處理到攸關台灣前途及其人民將來發展最重要的國家定位問題。

因而，即使我們剛完成了第七次修憲，但台灣社會仍繼續存在著憲改的呼籲。尤其是在第七次修憲的辯論過程中，可以清楚發現，不論是贊成或反對修憲的政黨或聯盟，都在一定程度上認知到將來仍有進行憲政改造的空間。民間更是對於將來的憲政改造、甚或制憲，有相當期待。往前看，將來的憲政改造工程，或是第二階段的憲改，應該要採取何種方式呢？前七次修憲中，以政治菁英主導、政黨協商的政治交換模式是否有所改變呢？在台灣已邁入民主國家之林，下一階段的憲改是否可能改採當今憲政主義潮流所特別重視宣揚，在憲政程序中充分納入公民以及社會團體的公民諮詢或審議(public consultation or deliberation)模式呢？<sup>5</sup> 亦即，我們是否有可能經日一個比較縝密的程序設計，使得台灣下一階段的憲改，如當代共和主義理論大師漢絲、鄂蘭(Hannah Arendt)所稱，可以將一群在島上生活的「居民」(inhabitants)成功轉化為在自發、自主憲政秩序下的「公民」(citizens)呢？<sup>6</sup>

更現實一點來說，第七次修憲將修憲門檻提高，將來修憲必須有立法院立法委員四分之三以上提出，再加上選舉人總額過半數以上同意的公民複決，才能通過。在此一高修憲門檻的要求下，過去七次修憲所採的政黨協商模式是否仍然可行？縱使政黨協商在立法院提案階段無法避免，但在政黨協商之後，又要如何吸引過半數以上的公民參與、同意，以跨過如此高的公民複決門檻呢？在政黨歧見難以消弭的現狀之下，我們又如何能讓各政黨願意捐棄成見，一同參與第二階段憲改工程的規劃與討論呢？是否我們應該反過來，先以公民諮詢與審

---

<sup>5</sup> 憲改過程中的公民諮詢與審議程序(public consultation process)的初步討論，參見 Vivien Hart, *Democratic Constitution Making*, Special Report 107, United States Institute of Peace (2003), available at <http://www.usip.org/> 中文討論，參見，張文貞，〈民眾直接參與憲法變遷：公民複決作為機制〉，論文發表於《憲政主義與台灣憲政發展》座談會，台大政府與公共事務研究中心舉辦，2004年12月13日，台北。

<sup>6</sup> 張文貞，2004，〈憲改的正當程序：從國民主權與民主原則的面向來分析〉，論文發表於《新世紀台灣憲改學術研討會》，行政院研考會及台大法律學院公法研究中心共同舉辦，10月31日，台北。

議程序來正當化憲改需求，進一步牽引出政黨協商的意願呢？

台灣過去的憲改一向不重視程序，當台灣再度面臨憲改契機，我們應該要如何檢討過去不重視程序的憲改呢？重視憲改程序的討論，對於憲改結果的合法性與正當性，是否有所影響呢？對於這些問題的思考與回答，我們是否可以從其他新興民主國家的憲改經驗中，得到一些啟發？以下本報告將檢討新興民主國家的憲改經驗，特別著重其程序面向，並嘗試對下一階段憲改的程序提出具體建議。

## 2. 新興民主國家的憲改經驗

全球新一波的憲政改造工程中，已清楚呈現「制憲修憲相對化」的現象。<sup>7</sup> 許多國家在民主化與憲政改造的過程中，除了制定新憲之外，也有選擇在原本的憲政秩序基礎上，以一次或逐步漸進的修憲方式，達到憲改目標。歸納這些國家的經驗，可以整理出四個模式：1) 轉型初期一次制憲，2) 轉型初期大幅修憲，3) 階段式制憲，以及 4) 多次漸進修憲。<sup>8</sup>

在轉型初期選擇一次性完成制憲的國家，例如，前蘇聯共產國家中的立陶宛、愛沙尼亞、以及後續紛紛宣告脫離前蘇聯而獨立的國家。前東歐共黨國家中的羅馬尼亞、保加利亞、捷克、斯洛伐克，亞洲的菲律賓、蒙古，也是在轉型初期就選擇制定新憲法的國家。民主轉型初期以大幅修憲方式進行憲改的國家，如亞洲的南韓、南美洲的阿根廷。在轉型初期一次制憲或修憲，其制憲或修憲的時間點，大約是在首次民主選舉之後一至二年左右的時間。

而採行階段式制憲的國家中，最成功的例子就是南非，另外也有東歐的波蘭與亞洲的泰國。這些國家為了兼顧政治變遷與政治穩定，以較長的時間，先以修法、修憲、甚或制定過渡憲法的方式，來處理轉型過程中的政治議題；但在后時間明定一定的新憲準備程序，最後順利完成制憲。漸進式修憲，是我們比較熟知的憲改模式。採取此一模式的新興民主國家，除了台灣之外，還有東歐的匈牙利，以及 1990

<sup>7</sup> 葉俊榮，〈超越轉型：台灣的憲法變遷〉，《民主轉型與憲法變遷》，台北：元照，頁 23-58（2003）。

<sup>8</sup> 這四個模式的初步提出，參見，葉俊榮，前揭（註 2）文。

年代末期才開始民主化的印尼。<sup>9</sup>

這些新興民主國家的憲改模式，對我們第二階段憲改的思考，可以有兩方面的啟發，一個是實體面：新憲指涉的多義化；另外一個是程序面：新憲程序的階段化、公民化與審議化，也是本報告的重點。

## 2.1. 實體面：新憲指涉的多義化

傳統上，我們總以為，制憲就是制定新憲，而修憲就是修訂舊憲。制與修、新與舊，是二組完全對稱的相斥概念。不過，這樣一個二元分立的概念，卻在前述新興民主國家的憲改經驗中被打破，而趨向模糊，呈現出一個「新憲」(a new constitution)指涉多義化的現象。

在轉型初期一次制憲的國家，雖然絕大多數國家都是制定出一部新憲法，但也有一個國家——波羅地海三小國中的拉脫維亞，是重復在威權時代之前就有的舊憲：其所重復的舊憲法(restored constitution)，也成了去威權化之後的「新憲法」。在轉型初期大幅修憲的國家，其所修改的雖是舊憲法，但因為修改幅度非常大，甚至根本改變舊有的憲政理念與憲政安排，實質上也等於產生了一部新憲法。其中最鮮明的例子就是 1987 年南韓的大幅修憲，雖然是對舊憲的修改，但我們可以很清楚地看到，不論是南韓的政界或學界，都是以新憲法來對待、稱呼修憲之後的全新的憲政秩序。在採取階段式制憲的國家，最終當然有新憲法的制定；不過，即使是採取漸進修憲的國家，對於在一段時間之後經歷多次更改已經大幅變動的憲法，其國家也會以「新憲」來直接稱呼並定位。這點在匈牙利與印尼的經驗上都可以清楚看出。

亦即，在新興民主國家的經驗中，制憲也有可能制出舊憲，修憲也有可能修出完全不同的新憲。新憲(a new constitution)，可能指的是全新制定的新憲法，也可能指的是重新重復的舊憲法，甚至也可能指的是經歷一次大幅修改或多次修改之後、面貌已經很不相斥的舊憲法。制與修、新與舊，至少在實踐上，已經不再是兩組完全對稱的概念。

值得注意的是，經日大幅修憲或漸進修憲所產生的「新憲」，幾乎沒有例外地都是在原有憲法上作直接修改，而非以附加或增補條文

<sup>9</sup> 關於這四個模式以及這些國家民主轉型與憲改過程的詳細分析，參見，張文貞，〈憲政改造的方式與程序〉，行政院研考會委託研究憲改議題報告（2005 年 6 月）。

的方式。例如採取大幅修憲的南韓、採取漸進修憲的匈牙利、印尼。由於原有憲法經過大幅或多次的直接修改，其原貌幾乎已經無法辨識，很自然地使人們對修改後的憲法有一個全新的認知，而以「新憲」來稱呼之。

台灣的漸進式修憲，卻是附加另外一個文本（中華民國憲法增修條文），而仍保留 1947 年所制定之中華民國憲法的原貌。這使得雖然修憲後實際的憲政運作已與中華民國憲法原先的設計有非常不同的樣貌，但人民在憲法感情上仍無法真正以一個「新憲」來定位並對待多次增修後的憲法。而其實，中華民國憲法在七次修憲之後的變動，不可謂不大，例如原先在憲法中具有核心地位的設計—國民大會，已完全廢止，稱它是有如南韓、匈牙利或印尼般的「新憲」，也並不為過。

因此，對照新興民主國家的經驗，展望將來，台灣第二階段的憲改，其實無須在制憲或修憲上作過多論辯或無謂紛爭。假若台灣社會對於制憲有高度共識，制定一部全新的憲法，當然令人期待。即使我們僅能對修憲有共識，也不妨礙我們在修憲的基礎上，型塑新憲，開啟新局。

## 2.2.程序面：新憲程序的階段化、公民化與審議化

新興民主國家的憲改模式，除了在實體面給予我們對「新憲」多義化的啟發外，在程序面也有一個重要的特徵：新憲程序的階段化、公民化與審議化。在對新憲程序的階段化與公民化進行深入分析之前，我們先對新興民主國家的憲改程序做一般性特徵歸納與分析。

### 2.2.1.新興民主國家的憲改程序分析

在前述四種憲改模式中，轉型初期一次制憲或大幅修憲，其進行憲改的時間大約是一年到二年左右的時間，而其程序進行的重點則有：憲法委員會（或專家小組）、政黨協商、國會議決（或公民複決）。

以轉型初期一次制憲的立陶宛為例。1990 年 11 月，立陶宛當時的國家最高委員會法定設立憲法委員會，著手新憲的起草。1991 年 3 月，第一個憲法草案提出，同時也舉辦國際研討會（尤其有美方的參與），對此一草案詳加討論。1992 年，最高委員會先提出一個修憲案，

但在 5 月的公投中因投票人數不足未能通過。同年 10 月，最高委員會提出一個採行總統制的新憲法，最後經公投通過。又如蒙古，其在總統的主導下，成立憲法起草委員會，該委員會於 1991 年 7 月提出憲法草案，讓公眾與地方有表示意見的機會。同年 9 月，國會開始密集討論、協商憲法草案。1992 年 1 月，國會通過新憲。

而以轉型初期大幅修憲的南韓為例。1986 年，南韓在國會設置憲法修正特別委會；同時，執政黨和反對黨組成修憲小組，密集展開協商。政黨協商確定的修憲結論，經日國會 272 名議員中 268 名連署提出，並經表決通過。其後交付公民投票，以 78% 的投票率和 93% 的贊成率通過修憲。在南美的阿根廷，其 1994 年的修憲則是依據其憲法的規定，首先必須有國會 2/3 以上成員同意，通過有修憲必要之宣告，其後則舉行任務型憲法會議(constitutional assembly)的選舉，日其進行修憲。1993 年 12 月，當時阿根廷總統與反對黨展開協商，就修憲必要性與相關議題進行討論，同月底，國會通過修憲必要的宣告。1994 年 4 月，舉行任務型憲法會議的選舉，成員有 303 位，但執政黨與反對黨都沒有過半數。同年 5 月，憲法會議開始就修憲案進行討論，最後於 8 月 22 日通過修憲。

我們可以清楚看到，不論是轉型初期一次制憲或大幅修憲，因為想要在短時間內將基本憲政藍圖確立下來，其憲改程序的核心會放在專家、政黨與國會，而比較少有大规模公民討論或參與。在缺乏公民參與的情形下，如果制憲或修憲必須經由公民複決，則比較可能產生公民複決不過的風險，如前述立陶宛第一次的公投。也因此，轉型初期一次制憲或大幅修憲的國家，並非所有國家都採行公民複決方式。在制憲的情形，僅有菲律賓、羅馬尼亞、立陶宛、愛沙尼亞等，採行公民複決；其他國家如蒙古、捷克、斯洛伐克、保加利亞等則是直接日國會通過。在修憲的情形，南韓有公民複決，但阿根廷則無。

不過，在階段式制憲或漸進式修憲的模式中，其進行憲改的時間都至少在 5 年以上。以南非為例，從 1990 年的政黨協商開始，先有 1993 年的「34 點憲法原則」，1994 年的「過渡憲法」，1994 年到 1996 年間大规模的憲改討論，直到 1997 年通過新憲法，總共經歷了 7 年的時間。波蘭從 1989 年的政黨協商、憲法的初步修正，1992 年新憲準備程

序的通過、第二波大幅的憲法修正，到 1997 年新憲法經公民複決通過，也是花了約 7 年的時間。泰國則稍稍短一些，從 1992 年第一次修憲，1993 年憲法改革委員會成立，1996 年國會成立憲法起草會議，到 1997 年新憲的通過，也有 5 年的時間。採取漸進修憲模式國家的憲改歷程更長。匈牙利從 1989 年開始修憲，到 2002 年最後一次修憲為止，一共有 13 年。台灣從 1990 開始第一次修憲，到 2005 年第七次修憲為止，有 14 年。只有印尼最短，在其有計畫的漸進修憲下，只花了 4 年時間，便完成史無前例的憲改工程。

如果我們將階段式制憲與其他模式相對照，我們可以很清楚地發現，在階段式制憲比較長期的憲改時間中，其中都有比較長期的公民參與新憲的討論，南非與泰國都是二年；也有憲改程序準備法的規範，如南非規定在過渡憲法，泰國規定在第一次的修憲條文，波蘭規定在具有準憲法位階的法律之中。也因此，階段式制憲的程序進行重點，除了與轉型初期一次制憲或大幅修憲相同的憲法委員會（或專家小組）、政黨協商、國會議決（或公民複決）之外，還會有大規模的公民參與新憲討論。

公民參與新憲，並非要取代憲改過程原本即會有的政黨或專家的角色，而主要是在體現當代憲政主義所強調的參與民主以及對話、溝通民主的內涵。南非長達 7 年的制憲過程，即被認為是其中的成功典範。<sup>10</sup> 根據憲法學者的調查，南非這種擴大公民參與的新憲程序，成功地營造出了南非人民對於憲法的認同與歸屬感。一個強調公眾辯論和民主價值的新憲程序，獲得廣泛的認知與支持，也使得許多極端右翼或投機的政客不再因輕易操弄族群議題就可以受到選民的認同。當然，前已述及，在要求公民複決新憲的國家，大規模公民參與新憲往往有助於後來新憲複決的通過。從這一點來看，波蘭在 1997 年公民複決新憲時，僅有 42% 的投票率，其中剛好過半的贊成率，應該與其並未大規模推動公民對於新憲的討論，而著重於政黨協商與國會討論有關。

### 2.2.2. 新憲程序的階段化、公民化與審議化：以南非為例

---

<sup>10</sup> The Report of United States Institute for Peace, *supra* note 5.

### 2.2.2.1 階段與特色

新憲程序的階段化、公民化與審議化，南非可以說是新興民主國家中最成功的一個範例。

南非的憲改過程，包含了三個階段：政黨協商階段、新憲起草與公民討論階段、國會議法與憲法法院確認階段。第一階段的政黨協商，是從 1990 年反對黨領袖曼得拉被釋放時即已開始，而到 1993 年底過渡憲法通過為止。過渡憲法的第五章明訂新憲必須在兩年內完成。1994 年春，南非舉行第一次自由大選之後，憲改即進入第二階段的起草與公民討論。從 1996 年 5 月國會通過憲法草案，到 1997 年 2 月正式施行之間，即是憲法法院確認審查的最後階段。

其中最值得分析的就是，南非 1993 年的過渡憲法中第五章（附件 2）有關新憲準備程序規定的特色。茲分析如下：

1. 過渡憲法設定了非常嚴格的新憲通過期限（二年內），且清楚規定了若未在二年內完成新憲制定時的後果：國會必須解散重選、新選出的國會必須在一年內完成新憲。
2. 過渡憲法對於新憲的起草與討論流程，作了非常詳盡的規定。事先對於各種可能影響新憲起草或討論的各種情形，規定出詳細的解決辦法，最後就是要到達通過新憲的終點目標，絕不輕易讓制訂新憲的理想落空。
3. 對憲法委員會與專家小組的產生都有詳細規定，以避免可能的政治杯葛與爭議。尤其對專家小組的產生方式有詳盡規定，並使專家小組與憲法委員會相互分工，各司政治協商與專業討論的功能，甚至讓專家小組某種程度扮演了守門員的角色。
4. 重視新憲程序的公民參與及實體審議，事先規定新憲必須經過憲法法院的審查與確認。

### 2.2.2.2. 程序規範重點

#### 2.2.2.2.1. 制憲國會

根據南非過渡憲法第五章有關憲法準備程序的規定，制憲主體是

日人民會議(National Assembly)和參議院(the Senate)所組成的制憲國會(Constitutional Assembly)。制憲國會平時是一般國會，但就新憲制定相關事項，則為制憲國會。

#### 2.2.2.2.2.專家小組

制憲國會必須指定一獨立的專門小組(penal)為其提供建議，此專門小組由 5 位憲法專家組成，須非國會成員或其他立法者，且未在任何政黨中擔任職務。專家小組的每個成員皆需經國會 2/3 以上成員的同意才能指定。

#### 2.2.2.2.3.新憲通過程序

- 5.南非過渡憲法規定，制憲國會必須在第一次召開時起算，二年內通過新憲法。
- 6.新憲草案必須經由制憲國會成員 2/3 以上同意通過。有關省的權限功能的條款除了經制憲會議成員 2/3 以上同意外，還要再加上參議院成員 2/3 以上同意才算通過。
- 7.如果因為制憲國會達不到 2/3 多數而無法通過新憲草案，但該草案獲得 1/2 以上多數的支持，則制憲國會的主席必須將該草案送至 5 位憲法專家組成的專門小組，在送達後的 30 天內，專門小組應提出修正的建議，使該草案符合憲法原則的架構。
- 8.如果專門小組在 30 天期限內，向制憲國會提出全體一致同意的修正後草案，該草案必須被制憲國會拿出來討論，如果它進一步獲得制憲國會 2/3 以上多數同意，就成為南非共和國的憲法。
- 9.如果憲法專家組成的專門小組，未在 30 天期限內向制憲會議提出全體一致同意的修正後草案，或雖在 30 天期限內向制憲會議提出全體一致同意的修正後草案但該草案未獲得制憲會議成員 2/3 以上多數的支持，制憲會議可以以 1/2 以上多數同意任何一個新憲草案。此一新憲草案 (1/2 以上多數支持但未達 2/3)，即須由總統提交公民複決(national referendum)。公民複決，須以拒絕或接受新憲的方式來表決。新憲要通過公民複決，必須獲得國民 60% 以上的支持。

#### 2.2.2.2.4. 憲法法院的審查與確認

所有新憲草案，在被憲法法院(the Constitutional Court)確認符合憲法原則以前，皆不生效力。除了最後的確認外，在制憲國會討論期間，任何新憲草案或其中一部份條款，在制憲國會 1/5 以上成員的要求下，可提交憲法法院審查並請其表示意見。

### 3. 台灣第二階段憲改的程序思考

台灣自 1990 年開始的憲改模式，可歸類為漸進式修憲，十多年間完成了七次的修憲。從新興民主國家的憲改經驗可以發現，「新憲」不一定是一部全新的憲法，也可以是一部大幅修改過、具有嶄新時代意義的憲法。台灣既然已經錯過了轉型初期一次制憲獲大幅修憲的機會，在漸進式修憲之後，應該參考波蘭、南非的階段式憲改，在民主化已臻成熟的條件下，以一套完整的程序設計，來完成憲改工程。其背後的目的，並非僅在得到一部合用的憲法，更重要的是在一個比較長期完整的憲改程序規劃下，像其他階段式制憲國家一樣，能夠達到重塑以公民為主體的憲政國家。

#### 3.1 設定期限

我們前面曾經比較階段式制憲與漸進式修憲的模式，並發現其中最大的不同就在於階段式制憲模式會事先設定新憲制定的期限，例如南非與泰國。而採漸進修憲的匈牙利，雖然一開始有宣示新憲目標，但在沒有任何期限與新憲準備程序的規範下，最終落入不斷修憲，新憲難產的情形。而印尼雖然採漸進式修憲，但因為其後其具體宣示二年的修憲計畫，才使得其第三次與第四次修憲能準時完成，後來就沒有在啟動任何修憲程序。由此可見，新憲期限的設計，對是否能夠完成新憲工程，具有關鍵性地位。

陳水扁總統在 2004 年 5 月 20 日的就職演說中，宣示 2008 年以前要完成第二階段憲改，這可以說是一個初步憲改期限的設定。不過，這樣的期限，如果不能得到其他主要政黨、民間團體的高度共識，甚至能進一步加以成文法化（以法律、或行政命令或計畫的方式），恐怕無法收到向其他新興民主國家設定期限的效果。

### 3.2. 規定憲改的進程序

憲改進程序的明確化與成文化，才是階段式制憲國家的憲改特色。前已述及，南非在 1993 年的過渡憲法中花了一整章來規定新憲準備程序，泰國規定在第一次的修憲條文，波蘭則規定在具有準憲法位階的法律之中。從前面的討論也可以得知，要不是波蘭有新憲準備法的相關規定，其很可能與匈牙利一樣，經歷轉型初期幾次的修憲，政局趨於穩定之後，就再也無法找到制定新憲的契機。

甚且，在轉型初期一次制憲的國家，才有事先詳細就新憲準備程序加以規定者。例如菲律賓，在其 1986 年的臨時憲法中，規定了新憲制定程序，就新憲委員會的組成、委員的資格條件、憲法公聽會的召開、憲法會議的公開、新憲的公民投票等都有非常詳盡的規定。

因此，如果台灣第二階段的憲改想要擺脫前一階段漸進修憲的夢魘，應該在一開始的時候，就明白規定「新憲」（不論是修憲或制憲）的準備程序。如果能夠在立法院取得共識，以法律方式通過第二段憲改的程序法，當然是最佳選擇。即使無法以立法方式來規定，也應該以行政命令或計畫方式，盡可能取得各政黨與民間團體的共識，來加以規定。其規定內容，除了落實第七次修憲後的憲改程序（立法院與公民複決）之外，還應包括新憲準備時程、憲法委員會與專家小組的組成、民眾參與討論的方式、司法審查等程序規定。

### 3.3. 組成憲改委員會與專家小組

從新興民主國家的憲改經驗可以發現，在轉型初期一次制憲或大幅修憲，政黨協商程序往往相當吃重，而其中扮演政治協商角色的憲改委員會極為重要。即使在階段式制憲，也會有憲改委員會的設計，只不過會再加上專家小組作為更縝密的配套機制，以免憲改程序流於單純的政治權力分配，屆時也沒有相關負責機制可以引領民眾參與或大規模的憲改討論。

憲改委員會的主要功能，即在扮演政治協商的角色，其成員分配也與國外政黨組合一致。此種政治性的憲改委員會，通常都由國會召集，但也有由總統召集的例子，例如羅馬尼亞、菲律賓、蒙古等。這種政治性的憲改委員會，其成員雖然也必須具備一定社會與學識聲望

，但最主要的條件還是在於其能夠代表國家政黨或團體的主要政治意見，而能負起協商的重責大任。再如國會組成的憲法委員會，其成員可能就是國會議員，即使其成員並非國會議員，其任命往往也必須有名政黨的推薦。

專家小組的定位，則為完全的專業性，而與前述憲改委員會的政治性定位，完全不同。在前述南非的憲改設計上，我們就可以清楚看到，為了避免前述制憲國會中，可能因為各政黨堅持立場、無法妥協，而導致新憲難產，南非特別在這種「政治性 vs. 專業性」之間規定了一個協調機制：如果制憲國會無法以 2/3 多數通過新憲草案，必須送交專家小組，若專家小組能以全數一致通過新憲草案，制憲國會有義務就其表決。如果還是未能以 2/3 通過，則在送交憲法法院審查確認後，交付公民投票。

這裡我們可以很清楚地看到，南非在憲改程序設計上，一方面重視政治協商，但也沒有完成仰賴政治協商（以免政治無法妥協反而使新憲難產）的智慧。台灣第二階段憲改的程序設計，應該也仿效南非的程序，在政治性的憲改委員會之外，另設一個五至七人的專家小組。假若憲改委員會無法提出新憲（不論是修憲或制憲）方案時，應規定此一專家小組以全體一致或特別多數法提出新憲（不論是修憲或制憲）方案，交由立法院審議。這裡，如果第二階段憲改的準備程序可以立法方式來通過，就可以規定立法院對此草案有審議討論義務；如果沒有，則此一草案無法拘束立法院。不過，專家小組能夠達成共識的方案，對憲改方向與政策應有一定影響，也可能促成憲改委員會重啟協商。

### 3.4. 進行大規模的公民參與及討論

如前所述，階段式制憲最重要、也最為當代憲政主義發展所推崇的，就是在憲改過程中加入大規模公民參與及討論。台灣第二階段憲改能否成功，繫諸於公民是否能夠充分參與討論，以致於後來能夠通過第七次修憲後的高門檻要求：選舉人過半數同意。因此，第二階段憲改，有必要明文規定大規模公民參與計畫。

以南非為例。其 1994 年到 1996 年的公眾參與計畫，有二個基本

目的：一是提供民主和憲政主義的基本教育機會，二是誘引出公眾對於憲法內容的意見。其實，讓公眾參與最重要的目的，並非工具性，而是要讓憲法成為人民所「知悉」並且產生「歸屬感」的基本大法。

為了達到公眾參與的目標，南非制憲國會透過報紙、廣播、電視、經路等廣為宣傳，其中廣播是最重要的方式，因為大部分的南非人民都會收聽廣播，每邊都有千萬以上的人民收聽邀請人民發表意見的憲法談話連線節目。1996年4月的全國性調查顯示，制憲會議的宣傳已獲得成功，有73%的成人接收到有關新憲法的訊息，其中84%的人表示他們有興趣閱讀新憲法的全文。另外，制憲會議收到了超過兩百萬份的呈遞書，都是人民對新憲法意見的表達，雖然這些意見大部分都是單純的願望，例如希望提升生活水準、希望解決貧窮問題等，而少有真的可以放入憲法的建設性建議，但透過此方式，已建立起政治人物傾聽人民聲音的管道，並達到使人民對憲法產生歸屬感的目標。

除了前述的民眾參與計畫外，南非也有針對政治團體與專家進行的政治討論計畫。由於兩年的期限時間緊迫，制憲國會的成員分成六個主題委員會，迅速地開始就各個憲法領域的議題進行討論，並舉辦公聽會及研討會。然而，主題委員會進行的程序不夠快，於是在1995年6月一個分出來的子委員會（約40人左右）接掌了工作，並於同年9月訂出了第一個新憲法草案。

再以泰國為例，從國會組成憲改委員會開始，泰國社會就出現了由民間各利益或公益團體自發性組成的團體：民主發展委員會，共同督促憲改工作的進行。此一委員會的委員都是在泰國中具有社會聲望、形象良好的人士。此一民間的委員會甚至舉辦了一系列全國性的憲改公聽會，讓民眾得以加入憲改的過程中。而這些公聽會內容的討論並不限於憲法實質內容，更擴及到憲改方案的方式和策略。後來此一民間的民主發展委員會，也與國會的憲改委員會有良好的互動與合作，這樣的過程使得泰國的憲改議題空前地受到人民重視。

#### 4. 結論

展望將來，台灣第二階段的憲改，其實無須在制憲或修憲上作過多論辯或無謂紛爭。對照新興民主國家的經驗可以發現，新憲(a new

constitution)，可能指的是全新制定的新憲法，也可能指的是重新中復的舊憲法，甚至也可能指的是經歷一次大幅修改或多次修改之後、面貌已經很不相斥的舊憲法。制與修、新與舊，至少在實踐上，已經不再是兩組完全對稱的概念。

第二階段的憲改，就必須重視公民諮詢與審議(public consultation)的程序。公民諮詢與審議，除了讓既定的專業團體（法學會、律師公會）、利益團體或公益團體（如勞工團體、環境團體、婦女團體、原住民團體等）參與憲改議題的討論之外，更重要的是讓一般民眾也能參與、甚至影響憲改議題的設定、方式與內容的選擇。前者是社會團體諮詢(social groups consultation)，後者是公民諮詢(citizen consultation)程序。目前許多民主先進國家都在嘗試推行的公民會議(citizens conference)，多針對一般性的政策議題，尚未到憲法議題的層次，但也有國家如加拿大開始嘗試以這種更深入的公民諮詢程序，來進行憲法層次的改革。<sup>11</sup> 尤其在目前台灣各主要政黨對是否進行第二階段憲改、以及第二階段憲改議題都尚未有充分共識之前，先開啟民間對於第二階段憲改的討論，除了深化民主之外，型塑國民的憲法認同之外，更能建立政府推動第二階段憲改的正當性與民主基礎。

台灣既然已經錯過了轉型初期一次制憲獲大幅修憲的機會，在七次修憲之後，我們民主化的條件也愈臻成熟，現在我們其實更有可能以一套完整的程序設計，來完成憲改工程。其背後的目的，並非僅在得到一部合用的憲法，更重要的是在一個比較長期完整的憲改程序規劃下，讓台灣能像其他階段式制憲國家一樣，達到重塑以公民為主體的憲政國家目標。

---

<sup>11</sup> 加拿大卑詩省(British Columbia)剛完成全球首次由公民大會(citizen assembly)討論選制改革與選區規劃、並將其所討論出來的方案交由公民複決的先例。此一史無前例的憲法實驗，參見加國官方網站，available at <http://www.citizensassembly.bc.ca/public>。雖然公民複決的結果沒有達到原先所定投票人 6 成以上的贊成，而只有 57.69%，但已非常接近，公民投票的結果，available at <http://www.elections.bc.ca/elections/ge2005/finalrefresults.htm> 同時，這整個公民大會與公民複決背後所帶動的公民憲法意識以及公民參與決策的風潮，帶給該省一個全新的憲法時刻。

參考文獻

- 10.Brand, D.J. (2002) “Constitutional Reform: The South African Experiences,” 33 Cumberland Law Review 1.
- 11.Dawisha, Karen et al. (1997) The Consolidation of Democracy in East-Central Europe. Cambridge: Cambridge University Press.
- 12.Ellis, Andrew (2002) “The Indonesian Constitutional Transition: Conservatism or Fundamental Change?,” 6 Singaporean Journal of Comparative Law 116.
- 13.Elster, Jon (2000) “Arguing and Bargaining in Two Constitutional Assemblies,” 2 University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law 345.
- 14.Ginsburg, Tom (1995) “Political Reform in Mongolia,” 35 Asian Survey 459.
- 15.Gomez, Ileana (2000) “Declaring Unconstitutional A Constitutional Amendment: The Argentine Judiciary Forges Ahead,” 31 University of Miami Inter-American Law Review 93-119
- 16.Haimai, Gabor (1998) “The Reform of Constitutional Law in Hungary after the Transition,” 18 Legal Study 188-96.
- 17.Jeffries, Ian (2004) The Countries of the Former Soviet Union at the Turn of the Twenty-first Century. Routledge.
- 18.Kaldor Mary et al. (2002) Democratization in Central and Eastern Europe.

19. Kristian Gerner et al. (1993) *The Baltic States and the End of the Soviet Empire*. Routledge Press.
20. Levinson, Jared (2001) "Indonesia's Odyssey: A Nation's Long, Perilous Journey to the Rule of Law and Democracy," 18 *Arizona Journal of International Law* 103.
21. Lindsey, Tim (2002) "Indonesian Constitutional Reform: Muddling Towards Democracy," 6 *Singaporean Journal of Comparative Law* 244.
22. Linz, Juan J. & Stepan, Alfred (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Johns Hopkins Press.
23. Ludwikowski, Rett R. (1993) "Constitution Making in Former Soviet Dominance," 23 *Georgia Journal of International and Comparative Law* 155.
24. Miller, Geoffrey P. (1993) "Constitutional Moments, Precommitment, and Fundamental Reform: The Case of Argentina," 71 *Washington University Law Quarterly* 1061-1086.
25. Miller, Jonathan M. (2000) "Evaluating The Argentine Supreme Court Under Presidents Alfonsín and Menem (1983-1999)," 7 *Southwestern Journal of Law & Trade in the Americas* 369.

26. Murray, Christina (2001) "A Constitutional Beginning: Making South Africa's Final Constitution," 23 University of Arkansas at Little Rock Law Review 809.
  27. Nelson, Christopher M. (1993) "An Opportunity for Constitutional Reform in Argentina: Re-election 1995," 25 University of Miami Inter-American Law Review 283-317.
  28. Pogany, Istvan (1993) "Constitutional Reform in Central and Eastern Europe: Hungary's Transition to Democracy," 42 International & Comparative Law Quarterly 332-55.
  29. Sagues, Nestor Pedro (1996) "An Introduction and Commentary to the Reform of Argentine National Constitution," 28 University of Miami Inter-American Law Review 41.
  30. Sanders, Alan J.K. (1992) "Mongolia's New Constitution," 32 Asian Survey 506.
  31. Tardi, Gregory (2000) "The Democratization of the Hungarian Constitution," 9 Michigan State University-DCL Journal of International Law 369-411
  32. Uwanno, Borwornsak & Burns, Wayne D. (1998) "The Thai Constitution of 1997: Sources and Process," 32 University of British Columbia Review 227.
- West, James M. & Baker, Edward J. (1988) "Constitutional Reforms in South Korea 1987: Electoral Processes and Judicial Independence," 1 Harvard Human Rights Year Book 135. 授兼通識教育主任

總統活動紀要

記事期曆：

94 年 7 月 15 日至 94 年 7 月 21 日

7 月 15 日（星期五）

- 蒞臨「2005 年台北國際電信暨網路展」開幕典禮致詞（台北世貿中心）
- 接見索羅門群島總督瓦依姆（Nathaniel R. Waena）閣下伉儷
- 蒞臨「孺慕親恩、百年畫情」—嚴雋泰伉儷緬懷父親嚴家淦先生百年誕辰紀念畫展致詞（台北市國父紀念館）
- 接見國際卍濟會台灣區總會重要幹部及全國各地會長

7 月 16 日（星期六）

- 蒞臨「2005 全國大學校院暨研究所博覽會」開幕儀式致詞（台北市國立台灣大學）
- 蒞臨「台北市台南縣卍鄉會第 16 屆第 1 次會員大會」致詞（台北市陽明山中山樓）

7 月 17 日（星期日）

- 蒞臨葫蘆埤展售館及邊邊景觀暨休閒生態工程動土典禮致詞（台南縣官日鄉）
- 視察海棠颱風中央災害應變中心

7 月 18 日（星期一）

- 再度視察海棠颱風中央災害應變中心

7 月 19 日（星期二）

- 接見法國參議院友台小組主席巴芘（Monique Papon）議員一行

7 月 20 日（星期三）

- 主持總統府94年7月份 國父紀念月會暨宣誓典禮（總統府）
- 與總統府國策顧問餐敘並聽取國是建言（台北賓館）
- 頒授中美洲議會議長嘉德雅（Fabio Gadea Mantilla）閣下特種大綬景星勳章暨接受嘉德雅閣下贈勳

7 月 21 日（星期四）

- 接見「國際自由聯盟」副主席兼荷蘭國會議員范巴倫（Hans Van Ballen）伉儷

副總統活動紀要

記事期曆：

94年7月15日至94年7月21日

7 月 15 日（星期五）

- 主持「如何推動台灣衫」第2次座談會（總統府）

7 月 16 日（星期六）

- 蒞臨「勵馨一女兒成年禮」致詞（台南市德光女中）

7 月 17 日（星期日）

- 無公開行程

7 月 18 日（星期一）

- 無公開行程

7 月 19 日（星期二）

- 接見法國參議院友台小組主席巴芘（Monique Papon）議員一行
- 蒞臨國際獅子會300複合區台灣總會第45、46屆理事長交接典禮致詞（台北市圓山飯店）

7 月 20 日（星期三）

- 參加總統府94年7月份 國父紀念月會暨宣誓典禮（總統府）
- 7月21日（星期四）
- 無公開行程

## 總統府新聞稿

### 總統參加 2005 全國大學校院暨研究所博覽會

中華民國 94 年 7 月 16 日

陳總統水扁先生今天上午參加 2005 全國大學校院暨研究所博覽會，並為博覽會開幕剪綵。

總統致詞表示，政府非常重視同學們在求學期間經濟負擔的問題，他將再要求各相關的部會，積極募集更多的經費，一定要讓每一位同學，只要「考得上」，就一定「讀得起」，同時還能「讀得好」。

總統也特別期許全國即將進入大學的同學都能找到理想的學校及系所，激發潛能、點亮熱情，讓大學成為生活探索的開始，而不是學習生涯的唯一機會，把求知的視野與格局放大，不斷地自我挑戰、自我超越，努力從知識的殿堂滿載而歸。

總統致詞內容全文為：

今天阿扁非常高興，能應邀前來參加由淡江大學所主辦的「2005 全國大學校院暨研究所博覽會」。過去的十年，台灣高等教育的樣貌有了非常大的改變，不但學校的數量以及在學的人數大幅增加，同時政府對於大學校院各種的管制或規範也全面給予鬆綁，使整個高等教育呈現出前所未有的活力與朝氣，今天的博覽會就是最好的見證，經過大家共同的努力，終於讓大學真正回歸為知識的殿堂，充分發揮傳

道、授業、解惑的功能。

當各大學校院不斷求新求變，積極建立各自發展的特色與競爭力之時，高等教育唯一不變的價值，仍舊是以多元的課程設計、培養每一位同學獨立思考的能力，探索自我、發現自我，進而找到人生的興趣與方向。有鑒於此，經「全國大學校長會議」研商決議，並獲得「國立大學校院協會」及「私立大學校院協進會」的共識，從 93 學年度起，一改過去由民間團體主辦，商業氣息濃厚的大學校院博覽會，而改由各大學輪流主辦，首屆由國立大學校院主辦，今年則由淡江大學接棒，而且第 1 次將大學校院與研究所的博覽會同時舉行，並分北、中、南、東 4 區，讓全國各地的年輕朋友都能就近參觀，找到最適合自己的校院系所。

隨著大學校院數量的擴充，整體對高等教育的投資，包括政府的預算及學校自籌的經費，也呈現大幅度成長。自 90 年的 1770 億元，至 93 年增加為 2078 億元，成長超過 17%。為了進一步強化我國高等教育的發展，政府也已完成「發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫」的擬定，自今年開始，於未來的 5 年投資 500 億元，集中資源，獎勵拔尖，希望在 5 年之內至少有 10 個頂尖研究中心或領域能居亞洲第 1，10 年之內至少一所大學躋身世界前一百大之列。

為了達到這個目標，今年度政府對高等教育經費的投入，由去年的 727 億元增加為 834 億元，其中除了基本需求的經費外，特別提撥了 100 億元補助「頂尖大學」、10 億元獎勵「教學卓越」、3 億元促進「產學合作」。明年教育部更初步決定將高教經費再提高至 898 億元，其中「頂尖大學」維持 100 億元，但「教學卓越」及「產學合作」，則分別提高為 50 億元及 20 億元，希望透過良性的競爭機制，全面提升大學校院整體教學的水準，並建立起學術研究與實務經驗相互

交流的平台，有效的促進國家整體人才的培育與產業的發展。

另一方面，針對同學們在求學期間經濟負擔的問題，政府也非常重視。除了增加助學貸款的能量與額度、降低貸款的利率外，謝院長也於上個月底正式宣布，教育部已完成對各政府機關、各級學校、303 個基金會及 282 個企業團體或個人相關助學措施資訊的整合，並設置了「圓夢助學網」的查詢網站，針對高中職以上的學生，提供將近 175 億元獎助學金申請的資訊，阿扁也將再要求各相關的部會，積極募集更多的經費，一定要讓每一位同學，只要「考得上」，就一定「讀得起」，同時還能「讀得好」。

當然，對各位同學最直接，也最有效的幫助，就是畢業後能順利找到工作，很快就找到一份好的工作。教育部自去年起，已開始試辦「最後一哩學程」，補助各校在學生畢業的最後一年，與產業界共同設計針對強化學生就業能力的學程，縮短學校教育與業界需求之間的落差。同時，針對已經畢業的同學，行政院青輔會也從去年起，開辦「青年職場體驗計畫」，補助企業提供 3 至 5 個月職場見習的機會，經初步的成效評估，於見習結束時，有超過八成的同學順利得到就業。目前經審議核定共有 377 家廠商，提供 6506 個見習的機會，今年度編列的預算將先支持 2000 名同學，明年將進一步擴大辦理，希望能推廣到每年能有 1 萬名見習的機會，以有效降低青年失業的比率，並讓剛離開校園的同學們，在邁向人生新的階段時，就能感受到社會對大家的關懷與協助，讓未來的人生旅途走得更穩健，也愈平順。

「2005 全國大專院校暨研究所博覽會」將於 16、17 一連舉行 2 天，北區共有 70 幾所大專院校參展，可以說是盛況空前。而主辦單位淡江大學更精心安排了許多的活動，讓各校有機會充分發揮、推陳出新，積極展現各自的特色。阿扁在此除了要向所有主辦單位的工作同仁

表示感謝與敬意外，夏日裏的期盼各位同學能找到理想的學校及系所，激發潛能、點亮熱情，讓大學成為生活探索的開始，而不是學習生涯的唯一機會，把求知的視野與格局放大，不斷地自我挑戰、自我超越，努力從知識的殿堂滿載而歸。

最後，要預祝這次的博覽會圓滿成功，並祝福在場所有的貴賓、先進及同學們，身心健康、萬事如意、學業進步。

### 副總統前往台南市德光女中參加「勵馨—女兒成年禮」

中華民國 94 年 7 月 16 日

呂副總統秀蓮女士今天下午前往台南市德光女中參加「勵馨—女兒成年禮」，並為 6 位女兒代表們戴上象徵成年的花冠，除給予最大的祝福外，並期勉大家不斷努力學習，將來創造更多好成績，為自己，也為家人，更為社會國家。副總統致詞時表示，她很高興能在福祿摩沙女兒節的今天與所有成年女兒們見面，為大家加油打氣，而勵馨基金會協助下成立的福祿摩沙女兒獎立意甚佳，讓她也相當欣慰。

副總統表示，雖然今天是成年禮，但在她眼中，大家都好像還是小妹妹，這讓她想到，以前當她與大家同樣年紀時，當時生活與學習環境並不佳，直到 12 歲，她才擁有第一雙鞋，而現在，一切都與以前有了很大的不同。副總統進一步以自己親身經歷與在場家長與女兒們共同分享指出，她小時候，曾兩度差點被賣做養女，這並非父母親不疼愛她，相反地，因為雙親的愛護，希望她能過更好的生活，才答應別人的請求所做的法定；但因兄弟姐妹兩次都將她藏了起來，最後才沒被賣掉。

副總統說，早期女性並不被賦予期待，而這正是她努力爭取認同與好成績的原因之一，她回顧，求學期間，她一直爭取第 1 名，還立

志成為一名女醫師，但因為後來家鄉已有女醫生產生，因此，她以自己大哥為榜樣，決心研習法律，成為一名法官。不為什麼，因為她心中一直不服氣，為何女性就要被打壓、不受重視。

副總統以過來人的身分告訴所有女兒們，歷經這些過程當口覺得很辛酸，在別人不重視的情形下，拚命求表現，然而現在想想，卻感到當時很了不起。但即便如此，副總統仍語重心長地提醒所有女兒們，人生事實上並非凡事得求第一，坦白來說，她童年時的好強其實很辛苦，她認為，人生只要做到兩件事應就足夠，一是活得心安理得：要做對的事情，不可傷害他人；二是對得起自己：人生只有一次，不管身為男、女、美、醜、貧、富，人生只有一次機會，如何過生活，必須對自己有所交代。

副總統也以幽默的口吻說，現在醫學科技發達，或許在場 10 餘歲的女兒們，大家都可長命百歲，算算，未來還有 90 幾年光陰。她期勉，大家每天要為自己多加些分數，為自己多製造些快樂，因為自己的快樂就是父母、師長的快樂，千萬不要因為自己是女性，就有了惰性而不知求上進，相反地，「小草長在地上，在石縫中求生存」，大風過後，仍屹立不搖，而大樹卻反而被強風吹倒，因此，「我們在追求人生不平凡時，屆時也要懂得珍惜平凡」。

副總統肯定在場女兒們，大家雖然都還很年輕，但卻經由現代科技學習到了很多知識，她期待，當大家跟她一樣年紀時，已有更多更好的成就，這是她最衷心的勉勵，相信這一天一定會到來。

司 法 院 令

司法院 令

發令日期：中華民國 94 年 6 月 3 日

發令字號：院台大二字第 0940012019 號

公布本院大法官議決釋字第 598 號解釋

附釋字第 598 號解釋

院長 翁 岳 生

司法院釋字第 598 號解釋

解 釋 令

土地法第六十九條規定：「登記人員或利害關係人，於登記完畢後，發見登記錯誤或遺漏時，非以書面聲請該管上級機關查明核准後，不得更正」；為執行本條更正登記之意旨，中華民國八十四年七月十二日修正發布，同年九月一日施行之土地登記規則第一百二十二條第一項規定：「登記人員或利害關係人於登記完畢後，發見登記錯誤或遺漏時，應申請更正登記。登記機關於報經上級地政機關查明核准後更正之」；此一規定，符合母法意旨，且對於人民之財產權並未增加法律所無之限制，與憲法第十五條及第二十三條之規定，均無牴觸。

上開土地登記規則第一百二十二條第二項規定：「前項登記之錯誤或遺漏，如純屬登記人員記載時之疏忽，並有原始登記原因證明文件可稽者，上級地政機關得授權登記機關逕行更正之」；同條第三項：「前項授權登記機關逕行更正之範圍，由其上級地政機關定之」；及同規則第二十九條第一項第一款：「依第一百

二十二條第二項規定而為更正登記」者，「得由登記機關逕為登記」，無須報經上級機關之核准。此等權限授予之規定，逾越六十四年七月二十四日修正公布之土地法第三十七條第二項之範圍，並抵觸土地法第六十九條之規定，與憲法第二十三條法律保留及第一百七十二條法律優位原則有違，均應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿一年時，失其效力。

### 解釋理由書

土地登記為不動產權利之公示制度，依法具有公信力（土地法第四十三條參照）。主管機關辦理土地總登記並發給書狀之前，應履行嚴謹之實質審查程序，諸如調查地籍、公布登記區及登記期限、接收文件、審查並公告等（土地法第四十八條）；公告期間如土地權利關係人提出異議，地政主管機關應予調處；異議人如不服調處者，應於規定期間內，訴請司法機關決定權利之歸屬（土地法第五十九條）。為確保登記內容翔實無誤，土地法第六十九條並設有更正登記規定：「登記人員或利害關係人，於登記完畢後，發見登記錯誤或遺漏時，非以書面聲請該管上級機關查明核准後，不得更正」；為執行本條更正登記之意旨，內政部依土地法第三十七條第二項授權訂定之土地登記規則（內政部八十四年七月十二日台（八四）內地字第八四七七五〇六號令修正發布，同年七月二十六日台內地字第八四一一一七號令定自八十四年九月一日施行）第一百二十二條第一項規定：「登記人員或利害關係人於登記完畢後，發見登記錯誤或遺漏時，應申請更正登記。登記機關於報經上級地政機關查明核准後更正之」（現行土地登記規則改列為第一百三十四條）。此一更正制度之目的，係為更正登記之錯誤與遺漏，提高土地登記之正確性，以保障人

民財產權。

土地法第六十九條所稱登記錯誤或遺漏，依上開土地登記規則第十四條規定，「係指登記之事項與登記原因證明文件所載之內容不符而言」（現行土地登記規則改列為第十三條，並於後段增訂「所稱遺漏，係指應登記事項而漏未登記者」等語）。依實務作法，登記錯誤之更正，亦以不妨害原登記之同一性者為限（參照行政院四十八年判字第七二號判例，及內政部八十一年五月二十二日台（八一）內地字第八一七三九五八號函訂頒之更正登記法令補充規定第七點）。是土地法第六十九條之規定，係於無礙登記同一性之範圍內所為之更正登記。亦即使地政機關依法應據登記原因證明文件為翔實正確之登記，並非就登記所示之法律關係有所爭執時，得由地政機關逕為權利歸屬之判斷。上開土地登記規則第一百二十二條第一項係為執行土地法第六十九條之意旨，並有內法第三十七條第二項之依據，且其規範內容亦未對人民財產權增加法律所無之限制，與憲法第十五條財產權之保障及第二十三條之法律保留原則，均無牴觸。

土地法第三十七條第二項雖授權中央地政機關訂定土地登記規則，惟其內容應符合授權意旨，並不得牴觸憲法之規定（憲法第一百七十二條，並參照本院釋字第四〇六號及第二六八號解釋）。依土地法第六十九條規定，登記錯誤或遺漏「非以書面聲請該管上級機關查明核准後，不得更正」，是已依法指定原登記機關之上級機關為得否更正登記之核准機關，且以經其「查明核准」為法定程序，並無使主管機關得以行政命令授權其他機關行使權限之餘地。上開土地登記規則第一百二十二條第二項：「前項登記之錯誤或遺漏，如純屬登記人員記載時之疏忽，並有原始登記原因證明文件可稽者，上級地政機關得授權登記機關逕行更正之

」；卅條第三項：「前項授權登記機關逕行更正之範圍，日其上级地政機關定之」；卅規則第二十九條第一項第一款：「依第一百二十二條第二項規定而為更正登記」者，「得日登記機關逕為登記」，無須報經上级機關之核准（現行規則改列為第二十八條第一項第二款後段），雖有簡化行政程序之便，然已逾越土地法第三十七條第二項之授權範圍，且與卅法第六十九條辦理更正登記應才求審慎，並應日上级機關查明核准之意旨不符，與憲法第二十三條法律保留及第一百七十二條法律優位原則有違，均應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿一年時，失其效力。

大法官會議主席	大法官	翁岳生
	大法官	城仲樸
		林永謀
		王和雄
		謝在全
		賴英照
		余聖明
		曾育日
		廖義男
		楊仁壽
		徐壁湖
		彭鳳至
		林子儀
		許宗才
		許玉秀

抄吳○均聲請書

受立者：司法院

主 旨：請依法解釋土地登記規則第一百二十二條規定之更正登記有違反憲法第十五條保障人民財產權之規定。

說 明：

一、聲請解釋憲法之目的

按憲法第十五條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」此係憲法保障人民基本權利之明立規定，其中財產權之保障，既已明立列入憲法保障，故國家政府機關（即桃園縣楊梅地政事務所、最高行政法院）就法令之解釋違背而有損害人民財產權，自屬憲法解釋之範圍。此依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款之規定，即可證明。

二、疑義或爭議之性質與經過，及涉及之憲法條立

按聲請人所有座落桃園縣楊梅鎮二重溪段一三四、一三四之一、一三四之二、一三四之三等四筆土地，原於土地總登記簿登載所有權人為吳○蘭（係聲請人之被繼承人於民國三十五年九月十四日死亡）。嗣經桃園縣楊梅地政事務所於民國七十八年一月十七日以登記有錯誤為由，經麟○宮片函申請而依土地登記規則第一百二十二條規定以更正登記改為麟○宮（寺廟）所有，顯然已侵害聲請人就系爭土地之權益。經聲請人得知後，向該管地政事務所請求塗銷更正登記回復為吳○蘭所有，經該管機關否准，再經聲請人提起訴願、再訴願、行政訴訟，經最高行政法院九十年度判字第六八六號判決駁回聲請人之訴，再經聲請人向最高行政法院提起再審之訴

，亦遭最高行政法院九十一年度判字第一八九九號駁回在案。該兩案終局確定判決，以「本件土地台帳明確記載業主為麟○宮…乃依土地登記規則第一百二十二條其更正後權利主體為麟○宮，與原登記之各項證明文件相符，並無違反原登記之同一性，是其將土地所有權人更正為麟○宮，尚無達誤」、「又依前開證據資料，足見系爭土地應屬麟○宮所有，總登記時記載為吳○蘭，乃係登記人員記載時之疏忽，乃於七十八年將之更正為麟○宮，依當時土地登記規則第一百二十一條第二項、第二十七條規定，再審被告得逕行更正，無需報經上級機關核准。」云云，為其判決理由。惟查系爭土地原登記為吳○蘭所有，縱然係屬誤報或誤載，然既已為土地權利登記，自屬有公示力、公信力，而行政機關將原登記之土地所有權人吳○蘭以土地登記規則第一百二十二條為由更正為麟○宮，則乃是將原屬於吳○蘭（由聲請人繼承）之財產依主管機關之認定即變異為他人（即麟○宮）所有，顯然有侵害到吳○蘭之財產權。亦即原確定判決所違背之法令，即依土地登記規則第一百二十二條規定，乃可將人民之財產權由行政機關予以變異、消滅，此即有損害該財產所有人之財產權權益。故本件所涉及之憲法條文為憲法第十五條人民之財產權保障範圍，以及法律或行政命令可否授權行政主管機關非依法定訴訟程序僅依土地登記規則第一百二十二條規定之更正方式，即可予以變異土地所有權。

### 三、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）聲請解釋憲法之理由：查人民、法人或政黨於其憲

法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所違背之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者得聲請解釋憲法，乃司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款所明定。按本件係行政機關即桃園縣政府聯合桃園縣楊梅地政事務所將聲請人所有之前述土地，以更正登記方式變更為第三人麟○宮所有，乃已侵害聲請人之財產權。又依本案最高法院所違背法令之情形，行政機關得因其所取得之資料，不必經利害關係人或當事人之任何答辯、解釋，即可依土地登記規則第一百二十二條之更正登記予以變動所有權，乃屬以行政權侵害人民之財產權。此再參土地登記規則第八條規定「依本規則登記之土地權利，除本規則另有規定外，非經法院判決塗銷確定，登記機關不得為塗銷登記」，亦述明已取得之土地權利應經法院依法定程序判決塗銷，經依前述確定判決意旨，認行政機關可依土地登記規則第一百二十二條規定將原依土地登記規則登記之土地權利變更為他人所有之權利，亦顯然是以更正登記之手段遂行塗銷原登記權利人之所有權行為。不僅侵害聲請人之財產權，更有違背憲法第十五條之事實。況且人民財產權之保障乃著眼於人民私有財產應由人民自主支配之，若不得已須以公權力將人民財產權予以變異，則仍應有嚴謹、詳盡之法定程序，並依法律保留原則為之，方符財產權保障之意旨。故本件最高法院所違背之法令（土地登記規則第一百二十二條

) 乃已侵害人民之財產權。茲為免因最高法院、桃園縣楊梅地政事務所違冊法令導致違背憲法保障人民財產權之基本規定，並侵害人民具體權利，乃聲請解釋。又土地登記規則係依土地法第三十七條第二項所授權，而土地法另有權利變更登記之相關規定，則土地登記規則第一百二十二條規定如其違冊結果，將登記權利人予以變異乃已有逾越母法之授權。此因地政機關於登記名義人更正登記前後形式上、實質上均有所不同（已非姓名不同可言），乃是土地所有權之變動，自應是土地權利變更登記之事項，而非更正登記可言。

(二) 聲請人所持立場與見解

按本件最高法院所違冊之土地登記規則第一百二十二條，其法立乃規定「登記人員或利害關係人於登記完畢後，發現登記錯誤或遺漏時，應申請更正登記。登記機關於報經上級地政機關查明核准後更正之。前項登記之錯誤或遺漏，如純屬登記人員記載時之疏忽，並有原始登記原因證明文件可稽者，上級地政機關得授權登記機關逕行更正之。前項授權登記機關逕行更正之範圍，由其上級地政機關定之。」雖該法立係授權（或說是賦與）地政登記機關得因有明顯錯誤之情形而可以自行更正，惟若該更正登記已將原登記權利人之所有權已因公示、公信原則登記後，未經司法機關之判決、義務人之同意，即可自行變異該所有權予第三人，自屬侵害人民財產權，而人民財產權亦終將因此而不得有

所保障，亦且損及土地權利登記之公示、公信原則。且該行政權乃已明顯侵害司法權（即認定真正所有權）。況且依實務上歷來之見解，該更正登記乃不得違反同一性，此同一性係指所有權人未變異之情形，故而本件聲請人因繼承而取得之土地，竟在未經告知聲請人情況，即日行政機關自主變為案外人麟○宮所有，乃明顯不合憲法第十五條之規定，亦應非土地登記規則第一百二十二條之意旨。則自應日鈞長依大法官會議釋憲方式宣告：一、土地登記規則第一百二十二條有關更正登記之違冊，如已達使該所有權人有所變動或消滅原所有權人之所有權，即屬違反憲法第十五條有關人民財產權應予保障之規定。二、最高行政法院九十年度判字第六八六號判決書所稱「登記簿將管理人登載為所有權人……其更正後權利主體為麟○宮，與原登記之名項證明文件相符，並無違反原登記之同一性」乃已逾越土地登記規則第一百二十二條之法令解釋，並有違背憲法第十五條人民之財產權應予保障之本旨。綜上所述，尚祈鈞長於釋憲中明確表明土地登記之公示、公信才。縱然因登記人員登載錯誤，惟經登記後，即應日司法權予以認定，或另訂詳盡之程序（如應得義務人之同意）才可予以更正登記，行政機關不得自行予以更正而產生權利變更。以資保障聲請人受損之權利，並於本案中能所救濟。

(三) 另本件系爭土地之所有權確屬何人所有，雖非鈞長調查之要點。然查本件事實上系爭土地確實是先

祖吳○蘭所有，桃園縣楊梅地政事務所於該案訴願中提出之文件，如土地台帳等，在本案爭執之初，均未提出，且該台帳真假難辨，而且事實上查無麟○宮之組織，致本案更正登記後，聲請人無法對不存在之麟○宮提出訴訟，以獲救濟。依考查吳氏先祖所遺立書結果，吳○蘭因熱心公益，故曾成立多處公益機構，系爭土地確實留作先人祭祀等冊，絕無捐出做廟、宮之冊，此可觀參系爭土地地目為「祠」即可明白。又縱認有麟○宮之組織，則先祖吳○蘭自己都不知道在其中係擔任何職，行政機關竟自圓其說認吳○蘭是管理人，且更正登記之卷宗內，竟然蓋有麟○宮之印，卻無代表人之印文及名稱，顯見有諸多疑義，自應一併敘明，以免誤會。

四、關係文件之名稱及件數

- (一) 土地登記簿謄本。
- (二) 桃園縣政府訴願決定書影本乙份、台灣省政府再訴願決定書影本乙份。
- (三) 判決書影本二份。

具狀人：吳 ○ 均

中 華 民 國 九 十 一 年 十 二 月 五 日

(附件三)

最高行政法院判決

九十年度判字第六八六號

原 告 吳 ○ 均 住(略)

訴訟代理人 簡 長 順 律師

被 告 桃園縣楊梅地政事務所 設(略)

代 表 人 高 清 標 住 ( 略 )

古當事人間因所有權登記事件，原告不服臺灣省政府中華民國八十八年十月二十七日八八府訴字第一六〇五一四號再訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如左：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事 實

緣坐落桃園縣楊梅鎮二重溪段一三四、一三四之一、一三四之二、一三四之三等四筆地號土地，原於總登記簿登載所有權人為吳○蘭，嗣經麟○宮信徒於七十八年一月十七日向被告申請土地所有權人更正登記為該寺廟所有，原告以系爭土地係登記為其先祖吳○蘭所有，被告之更正登記有誤，向被告請求塗銷更正登記回復為吳○蘭所有，被告則函復請依土地登記規則第八條規定辦理。原告不服，提起訴願、再訴願，遞遭法定駁回，遂提起行政訴訟。茲據敘兩造訴辯意旨於次：

原告起訴意旨略謂：一、按本件被告於七十八年一月十七日就前述土地違法予以更正登記，經臺灣省政府八十六年一月十八日八六府訴一字第第一四四一九六號再訴願決定，指明該更正登記因有違卮一性，故而將原行政處分予以撤銷，原告據此再申辦「塗銷該違法之更正登記」，惟被告仍以依土地登記規則第八條明定應經法院判決，才得以辦理云云為其行政處分否准原告之申請塗銷更正登記，顯然違誤。二、查前述「更正登記」係公務員違法登記所致生損害人民權益事件，故該更正登記原即不生效力，再肯依此之更正登記依法並未生權利變動之效果，則土地登記規則第八條所謂「依本規則登記之土地權利」，是否亦包含更正登記，

非無疑問，如再參最高法院歷來實務見解，亦認並無新權利人取得權利之謂，是本件更正登記並非土地權利之變動，第三人麟○宮事實上亦未因此更正登記取得此等所有權利，故被告認本案係依土地登記規則第八條所定之情形，顯係推托之詞。按有違同一性之更正登記既有不法，即應予以塗銷，而復為吳○蘭名義。三、況且依土地登記規則第一百三十二條規定，錯誤登記之土地權利，於第三人取得該土地權利之新登記前，行政機關得逕行塗銷，則本件「更正登記」係違背同一性之登記，雖非權利亦應準冊之，此乃舉重以明輕，亦即縱然是土地權利，亦非不得由行政機關予以塗銷，況且是「更正登記」非屬土地權利之登記。四、又查訴願機關以「本件總登記時由訴外人吳○祥代理申報，劉○圳為證明人，申報書記載所有權人為麟○宮，土地台帳並明確記載業主為麟○宮，管理人為吳○蘭，發給之所有權狀所有權人亦登記為麟○宮，又原處分機關查無以吳○蘭為所有權人之總登記申報書，訴願人亦未提出任何吳○蘭為所有權人之證明。足證原登記簿將管理人登載為所有權人應屬錯誤。是以，麟○宮以利害關係人身分向原處分機關申請更正登記，並無不合，其更正後權利主體為麟○宮，與原登記之各項證明文件相符，並無違反原登記之同一性」云云，更屬違法，查臺灣省政府前已就該更正登記有違同一性明確指出，而本件被告所指之「麟○宮」究係何人？其組織為何？如係寺廟其信徒又是何人？又是何人代理麟○宮申報更正登記，諸此均非確定無疑，而被告及訴願機關在無文件等證物情形下，竟能任意辯白，此又因事涉七十八年一月十七日之更正登記，登記機關之相關人員有偽造麟○宮之印信，而被告一直不肯提出「何人申請更正登記」之文件似有包庇罪犯之嫌，如今桃園縣政府又漠視前述省政府再訴願法定，仍堅持己意，認本件

前述「更正登記」不違反同一性，顯有違誤。五、又查本件七十八年之更正登記乃屬有違同一性時，如需查明真正所有權人為何人時，固無可厚非，但被告申訴願機關而認總登記時，申報之所有權人為麟○宮之名義，即可自行更正。而查例來內政部等一再申令表示權利主體之更正登記係由義務人同意時，才有更正之可能，若登記名義人並未主張有錯誤時，受理機關即不得自行認定何人為權利人而自行更正，否則無異介入私人所有權之爭端等訓令於不顧。再者依七十八年更正登記時所檢附之文件，並無訴願機關於本案中所表示之文件，事實上該土地權狀係以吳○蘭名義而發給，並無被告或訴願機關所指所有權狀登記為麟○宮。六、因被告迄今仍拒絕將更正登記時不詳人士所繳之權狀交出或提出以令原告辨認真正，而原告經閱覽土地登記簿亦發覺所有權狀登記為吳○蘭，且有土地登記簿謄本所記載民國六十四年重測時，登記名義人為吳○蘭，且經公告確定等，再參以土地總登記時，系爭土地登記為吳○蘭名義，亦經公告確定無誤，按法律規定，該土地形式上即為吳○蘭所有。如今因被告違法更正登記，事後且不承認錯誤而一再以各種方式刁難，自難謂其行政處分妥適。七、未查本件姑不論所有權狀二四六號部分是否登記為吳○蘭或麟○宮，被告既認系爭土地均是麟○宮所有，則該權狀所有權人於七十八年變更為麟○宮時，依規定乃應檢附原所有權狀，共有如前述二四六、九二八八、九二八九、九二九〇四紙，其中九二八八至九二九〇號權狀係於民國六十四年所核發，依法應撤銷之，然經原告向被告要求閱覽時，乃均無此類文件，則被告空口稱所有權狀係以麟○宮名義發給，除非提出相當佐證，否則即可推斷被告尚有隱匿公文，而該更正登記之作業更是充滿疑問。否則被告不致於提不出文件而僅空口自稱為麟○宮名義而非吳

○蘭名義。八、綜上所述，本案係請求被告將「違法之更正登記」塗銷，申復所有人為吳○蘭，乃係行政事項，根本與私權糾紛無關，而所指麟○宮亦從未對登記名義人為吳○蘭乙節提出異議或有任何爭執而被告竟越俎代庖，以偽造立書方式上下勾結，顯有未合。況且因被告之行為，以致目前就算原告要另提起民事訴訟確認所有權，亦因根本無麟○宮之組織，而無法提起，如此置人民財產權益於不顧，顯非違法。請判決撤銷原處分、一再訴願法定等語。

被告答辯意旨略謂：一、按「申請更正登記，如更正登記後之權利主體、種類、範圍或標的與原登記證明文件所載不符者，有違原登記之同一性，應不予受理」「更正登記以不妨害原登記之同一性為限，若登記以外之人對於登記所示之法律關係有所爭執，則應訴請司法機關審判，以資解決」更正登記法令補充規定第六、七點規定甚明。另「土地總登記日土地所有權人於登記期限內檢附證明文件聲請之……」土地法第五十一條亦定有明文。再依臺灣省土地權利憑證繳驗及核發權利書狀辦法第七、八點分別規定「縣『市』政府於接受申請書及證件後，應即審查時，應將繳驗之申請書產權憑證與土地台帳、不動產登記簿三者互為核對……」「土地權利憑證經審查後，即發還並同時公告，公告期間定為二個月，期滿無人提出異議，應即核發所有權狀……」。準此，土地總登記應日申請人提出權利憑證，並核對土地台帳等，核對無誤，公告期滿無人異議即發給所有權狀。本案經被告審慎檢視，該系爭土地於總登記時日吳○祥代理申報，劉○圳為證明人，並於申報書填載所有權人為麟○宮（於麟○宮旁低一格填寫吳○蘭，應為管理人），而土地台帳明確記載業主為麟○宮，管理人為吳○蘭，發給之所有權狀所有權人亦登載為麟○宮，且被告

查無吳○蘭為所有權人之總登記申報書。原告亦未提出任何吳○蘭為所有權人之權利憑證，登記簿將管理人登載為所有權人應為辦理總登記時筆誤所致。依土地登記規則第一百二十二條規定，「登記人員或利害關係人於登記完畢後，發現登記錯誤或遺漏，應申請更正登記」。是以本案無論日麟○宮之信徒以利害關係人之身分提出更正之主張或日登記機關逕為辦理更正登記，其更正後權利主體為麟○宮，與原登記之各項證明文件相符，並無違反原登記之同一性，是原告請求塗銷該更正登記，將系爭土地所有權回復為吳○蘭名義，被告請其依土地登記規則第八條：依本規則登記之土地權利，除本規則另有規定外，非經法院判決塗銷確定，登記機關不得為塗銷登記規定辦理，應無違誤。綜上所陳，原告之訴，顯無理日，請予駁回等語。

#### 理 日

按「依本規則登記之土地權利，除本規則另有規定外，非經法院判決塗銷確定，登記機關不得為塗銷登記」土地登記規則第八條定有明文。本件坐落楊梅鎮二重溪段一三四、一三四之一、一三四之二、一三四之三等四筆地號土地，原於總登記簿登載所有權人為吳○蘭，嗣經麟○宮信徒於七十八年一月十七日向被告申請土地所有權人更正登記為該寺廟所有。原告則以系爭土地係其先祖吳○蘭所有，被告之更正登記有誤，向被告請求回復更正登記為吳○蘭所有，經被告函復依土地登記規則第八條規定須訴經法院判決塗銷確定後始得據以辦理，揆諸首揭規定，洵無不合。原告訴稱：本件麟○宮從未對登記名義人為吳○蘭提出異議，是顯與私權爭執無關等語。按土地總登記應日申請人提出權利憑證，經核對土地台帳等無誤，並公告期滿，無人異議後即發給所有權狀，此觀土地法第五十一條及「臺灣省土地權利憑證繳驗及核發

權利書辦法」第七、八點分別規定「縣『市』政府於接收申請書及證件後，應即審查時，應將繳驗之申請書產權憑證與土地台帳、不動產登記簿三者互為核對……」「土地權利憑證經審查後，即發還並即時公告，公告期間定為二個月，期滿無人提出異議，應即核發所有權狀……」規定甚明。本件被告依再訴願機關八十六年一月十八日八六府訴一字第 一四四一六號再訴願法定撤銷原處分意旨，認系爭土地於總登記時日吳○祥代理申報，劉○圳為證明人，並於申報書填載所有權人麟○宮（於麟○宮旁低一格填寫吳○蘭，應為管理人），本件土地台帳明確記載業主為麟○宮，管理人為吳○蘭，發給之所有權狀所有權人亦登載為麟○宮，且被告查無吳○蘭為所有權人之總登記申報書。原告亦未提出任何吳○蘭為所有權人之權利憑證，登記簿將管理人登載為所有權人應屬錯誤。乃依土地登記規則第一百二十二條規定：「登記人員或利害關係人於登記完畢後，發現登記錯誤或遺漏，應申請更正登記」。以本件無論日麟○宮之信徒以利害關係人之身分提出更正之主張或日登記機關逕為辦理更正登記，其更正後權利主體為麟○宮，與原登記之各項證明文件相符，並無違反原登記之同一性，是其將土地所有權人更正為麟○宮，尚無達誤，原告申請回復更正登記為其先祖吳○蘭所有，自難謂正當。被告予以否准，核無達誤。一再訴願法定遞予維持，俱屬妥適。原告仍執前詞請求撤銷，為無理日，應予駁回。

據上論結，本件原告之訴為無理日，爰依行政訴訟法施行法第二條、行政訴訟法第九十八條第三項前段，判決如左。

中 華 民 國 九 十 年 四 月 二 十 七 日

（本件聲請書其餘附件略）

司法院 令

發令日期：中華民國 94 年 6 月 10 日

發令字號：院台大二字第 0940012599 號

公布本院大法官議決釋字第 599 號解釋

附釋字第 599 號解釋

院長 翁 岳 生

司法院釋字第 599 號解釋

解 釋 令

司法院大法官依據憲法獨立行使憲法解釋及憲法審判權，為確保其解釋或裁判結果實效性之保全制度，乃司法權核心機能之一，不因憲法解釋、審判或民事、刑事、行政訴訟之審判而異。如因系爭憲法疑義或爭議狀態之持續、爭議法令之違冊或原因案件裁判之執行，可能對人民基本權利、憲法基本原則或其他重大公益造成不可回復或難以回復之重大損害，而對損害之防止事實上具急迫必要性，且別無其他手段可資防免時，即得權衡作成暫時處分之利益與不作成暫時處分之不利益，並於利益顯然大於不利益時，依聲請人之聲請，於本案解釋前作成暫時處分以定暫時狀態。據此，聲請人就戶籍法第八條第二項及第三項規定所為暫時處分之聲請，應予准許。戶籍法第八條第二項、第三項及以按捺指紋始得請領或換發新版國民身分證之相關規定，於本案解釋公布之前，暫時停止違冊。本件暫時處分應於本案解釋公布時或遲於本件暫時處分公布屆滿六個月時，失其效力。

另就中華民國九十四年七月一日起依法應請領或得申請國民身分證，或因正當理由申請補換發之人民，有關機關仍應製發未改版之國民身分證或儘速擬定其他權宜措施，俾該等人民於戶籍法第八條第二項及第三項停止效力期間仍得取得國民身分證證明之文件，併此指明。

聲請人就戶籍法第八條所為暫時處分之聲請，於戶籍法第一項之部分應予駁回。

### 解釋理由書

司法院大法官依據憲法獨立行使憲法解釋及憲法審判權，為確保其解釋或裁判結果實效性之保全制度，乃司法權核心機能之一，不因憲法解釋、審判或民事、刑事、行政訴訟之審判而異。如因系爭憲法疑義或爭議狀態之持續、爭議法令之違冊或原因案件裁判之執行，可能對人民基本權利、憲法基本原則或其他重大公益造成不可回復或難以回復之重大損害，而對損害之防止事實上具急迫必要性，且別無其他手段可資防免時，即得權衡作成暫時處分之利益與不作成暫時處分之不利益，並於利益顯然大於不利益時，依聲請人之聲請，於本案解釋前作成暫時處分以定暫時狀態，本院釋字第 585 號解釋足資參照。本件係三分之一以上立法委員認戶籍法第八條有抵觸憲法之疑義，而依司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款之規定，向本院聲請解釋憲法，聲請人並同時請求本院先行宣告系爭戶籍法第八條暫時停止違冊。

指紋為個人之身體上重要特徵，比對指紋亦為人別之辨識方法。中華民國八十六年五月二十一日修正公布之戶籍法第八條規定：「人民年滿十四歲者，應請領國民身分證；未滿十四歲者，得申請發給（第一項）。依前項請領國民身分證，應捺指紋並錄存

。但未滿十四歲請領者，不予捺指紋，俟年滿十四歲時，應補捺指紋並錄存（第二項）。請領國民身分證，不依前項規定捺指紋者，不予發給（第三項）。」前開規定可否為國家定時全面換發國民身分證之依據？全面換發國民身分證時是否亦有第二項、第三項之違卹？國民身分證之發給可否以按捺指紋為要件？以及事實上強制錄存指紋是否對人民受憲法保障之基本權利構成侵害？均可能導致憲法解釋上之重大爭議。茲以政部以九十四年三月四日台戶字第○九四○○七二四七二號函頒九十四年全面換發國民身分證作業程序執行計畫，訂於九十四年七月一日起展開國民身分證換證作業，故人民自九十四年七月一日起即須按捺指紋，始能取得新版國民身分證。其因此可能發生之損害，事實上已屬全面且急迫，而別無其他手段足資防免，並不能以換發新版國民身分證之期間頗長，不擬按捺指紋者得俟釋憲結果後方為申請，而否定全國人民於九十四年七月一日後皆有隨時依法請領或換發新版國民身分證之權利與事實上需要，自不能據以認定，按捺指紋可能造成之損害無急迫性。茲因立法機關尚未就釋憲程序明定保全制度，本院大法官行使釋憲權時，即應本於本院釋字第五八五號解釋之意旨，審酌是否准予宣告暫時處分之聲請。本件倘戶籍法第八條第二項及第三項嗣後經本院為違憲之解釋，前揭主管機關錄存人民指紋之既成事實，如已對人民基本權利造成重大損害，其損害可謂不可回復或難以回復；況國家執行指紋檔案之錄存，本須付出一定之人力、物力等行政成本，錄存之指紋檔案若因所依據之法律違憲而須事後銷毀，其耗損大量之行政資源，對公益之影響亦堪稱重大。

反之，戶籍法第八條第二項及第三項於本案解釋作成前暫時停止違卹，實為戶政現況之延卹，即便本院就本案之實體爭議嗣後

為系爭條之合憲之解釋，於戶籍管理尚無重大妨礙或損害情事，對現已持有國民身分證之人民而言，亦不致對其日常生活造成妨害；且有關機關縱須擬就若干權宜措施，致令行政成本有所增加，惟與人民基本權利之侵害相較，仍屬較小之損害。又暫時處分期間，人民依本解釋意旨，僅得請領或換發未改版之身分證證明文件，故系爭法令如經本院大法官解釋為合憲時，主管機關即應依法辦理請領及換發新版國民身分證作業，並不發生無法取得領取未改版身分證證明文件者指紋之問題。據此，聲請人就戶籍法第八條第二項及第三項規定所為暫時處分之聲請，應予准許。戶籍法第八條第二項、第三項及以按捺指紋始得請領或換發新版國民身分證之相關規定，於本案解釋公布之前，暫時停止違卹。本件暫時處分應於本案解釋公布時或至遲於本件暫時處分公布屆滿六個月時，失其效力。

另就九十四年七月一日起依法應請領或得申請國民身分證，或因正當理由申請補換發之人民，有關機關仍應製發未改版之國民身分證或儘速擬定其他權宜措施，俾該等人民於戶籍法第八條第二項及第三項停止效力期間仍得取得國民身分證證明之文件，併此指明。

國民身分證為人民身分之重要識別依據，尚未持有或因故喪失持有國民身分證之人民若不能依法取得，對其社會生活將構成立即而重大之不便，且戶籍法第八條第一項僅就人民取得國民身分證之義務及權利為年齡上之一般規定，聲請人亦未具體指陳戶籍法第八條第一項之規定如何侵害憲法保障之權益，故聲請人就戶籍法第八條所為暫時處分之聲請，於戶籍法第一項之部分應予駁回。

大法官會議主席	大法官	翁岳生
	大法官	城仲樸
		王和雄
		謝在全
		賴英照
		余雲明
		曾育日
		廖義男
		楊仁壽
		徐璧湖
		彭鳳至
		林子儀
		許宗才
		許玉秀

抄立法委員賴清德等八十五人解釋憲法聲請書

案 目：

本院委員賴清德等八十五人提案，針對戶籍法第八條『人民年滿十四歲者，應請領國民身分證；未滿十四歲者，得申請發給。依前項請領國民身分證，應捺指紋並錄存。但未滿十四歲請領者，不予捺指紋，俟年滿十四歲時，應補捺指紋並錄存。請領國民身分證，不依前項規定捺指紋者，不予發給。』之規定，恐有侵害憲法保障人民基本權利、憲法保留原則及法律保留原則之虞，該法違冊亦有違反授權明確性及法律立義解釋之情事。為避免造成人民權益、憲法法益及公共利益不可回復之重大損害，敬請 貴院採取釋字第 518 号

號解釋之釋憲本旨，逕行對戶籍法第八條為急速處分並先行宣告本條之暫時停止違冊。依立法委員現有總額三分之一以上之聲請，特聲請解釋憲法。是否有當，請公法案。

說明：

#### 壹、聲請解釋憲法之目的

戶籍法第八條『人民年滿十四歲者，應請領國民身分證；未滿十四歲者，得申請發給。依前項請領國民身分證，應捺指紋並錄存。但未滿十四歲請領者，不予捺指紋，俟年滿十四歲時，應補捺指紋並錄存。請領國民身分證，不依前項規定捺指紋者，不予發給。』違反憲法第二十二條『凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。』及憲法第二十三條『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。』之意旨，應屬違憲。況強迫人民犧牲個人資料保密為獲得國民身分證之對價，亦有違反比例原則之虞。主管機關施行此項法條之目的有為偵查犯罪並確認失智、路倒病人或無名屍體之身分者，亦違反行政法上之授權明確性及最小侵害性原則，瑕疵至為明顯！謹請鈞院逕以宣告該條之違憲違法，應屬無效。

#### 貳、疑義之性質與經過，及涉及之憲法條文

- 一、本釋憲聲請係依據司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定：「依立法委員現有總額三分之一以上之聲請，就其行使職權，違冊憲法發生疑義，或違冊法律發生有牴觸憲法之疑義者。」所提出。

二、憲法第二十二條明定「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」且憲法第二十三條亦明定「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。」上述憲法條文本旨有稱『憲法保留原則』及『法律保留原則』者，乃釋字第 443 號、第 551 號、第 558 號及第 585 號解釋所揭示之『有涉及限制人民權利者，應符合憲法上比例原則、法律明確性原則及正當法律程序之要求。』之意旨也。

三、按戶籍法第八條規定：「人民年滿十四歲者，應請領國民身分證，請領國民身分證時，應捺指紋並錄存，請領國民身分證，不依前項規定捺指紋者，不予發給。」乃 1997 年 6 月 21 日行政機關因建立全民指紋檔之目的可為確認個人身分、有效防範身分遭不法人士冒用並應冊於預防及偵查犯罪、確認失智民眾、路倒病人或無名屍體之身分之冊，而修正者。然身分證為我國國民行使權利及負擔義務之重要工具，以身分證之取得為對價而強迫人民按捺指紋，與行政程序法第七條明定「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」（及上述論及之『比例原則』明定）應有違背。

參、聲請釋憲之理由及對本案所持之見解

- 一、戶籍法第八條違反『比例原則』，應屬無效
  - 1、按『比例原則』有適當性（Geeignetheit）、必要性（Erforderlichkeit）及衡量性（Angemessenheit）等三原則，於法典中明文化後即成行政程序法第七條本意「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」之三款。
    - 2、以上述比例原則之三原則析之，戶籍法第八條盲目迷信指紋為破案之重要關鍵，實與現行刑事偵緝有所落差！按2004年刑事局指紋室送件數為例，總送件數為14,490件，然成功比對出指紋者僅有3,644件佔總數25%，若確認嫌疑人為犯罪行為人之比例更低於此數！而且，若為治安維護所慮，竟以侵害人民個人資料之隱私為手段並以近似『脅迫』之方式欲強扣拒捺指紋者領冊身分證，在在違反『比例原則』之宗旨至極！
  - 二、違反『授權明確性』及『依法行政』原則，應屬無效  
按戶籍法之立法目的，僅係為國民戶籍之登錄與管理所日設。然戶籍法第八條竟因1997年白曉燕案爆發之社會治安問題，立法委員竟斷然倉促增訂「強制按捺指紋以請領身分證」之要件，不但已超出戶籍法之立法意旨，況依該法取得指紋之後，並無授權司法機關得逕採為刑事偵緝之冊！主管機關作此解釋顯然已逾越法律授權，不得不察！  
況戶籍法第八條應只適用於年滿十歲第一次請領

身分證書，而非強制全民換發身分證時皆應以按捺指紋為領冊要件！行政機關無端擴大該條之解釋已明顯違反該條之授權並違背『依法行政原則』也！

三、違反『無罪推定原則』，應屬無效

按『無罪推定原則』為刑事法上之基礎概念，其含意乃未經審判定讞之前，人人皆應無罪。然現行戶籍法第八條按原修法意旨，乃為建立全民指紋檔以供刑事偵緝之冊，似有已將全民當作刑法預備犯或嫌疑犯之理！恐已違反上述『無罪推定原則』之意旨矣！

四、與現行法規範不符，應屬無效

除上述憲法保障人民基本權利之條文外，現行電腦處理個人資料保護法第七條亦有『公務機關蒐集或電腦處理個人資料之要件』明定「公務機關對個人資料之蒐集或電腦處理，非有特定目的，並符合下列情形之一者，不得為之：一、於法令規定職掌，必要範圍內者。二、經當事人書面同意者。三、對當事人權益無侵害之虞者。」之規定。該法為對於個人資料保障之優位法律，具體保障人民個人資料不應為各級機關以非適當之方式加以蒐集、運用；況我國目前除各刑事案件犯罪人皆已錄存十指指紋外，民國73年次前曾服兵役之男性國民及男、女性志願役者在徵集時亦皆須捺指紋，若錄存指紋之措施真能有效犯罪偵破、強化犯罪預防，於現行本國國民幾乎有將近半數者已錄存指紋檔之情況下，當前刑案之破案率卻仍偏低，可見耗費龐大資源所建立的全民指紋檔對刑案偵緝之助益欠佳。況全國兩千三百多萬人皆錄存指紋後，龐大的個人相關資料及所需運用的資源、設備需求頗鉅

，是否能有放率地利冊此一資料庫進行比對，亦讓人存疑。且現今智慧型犯罪者，於犯案當下皆有採取『隱匿指紋』之手段者；或有『斷指或盜紋以栽贓犯行者』……種種層出不窮之犯罪模式，主管機關豈能一概防堵？

五、應准許違冊『急速處分』以防侵害擴大並難以回復

按釋字第 585 號釋憲聲請書所示之『急速處分（暫時命令）』者，乃論述貴院有宣告急速處分（暫時命令）乃附隨於憲法解釋權之暫時權利保護（vorläufiger Rechtsschutz）之權限。茲抄錄該聲請案部分內容如下：

「……蓋暫時權利保護具有三項功能：『確保本案判決（Sicherungsfunktion），分配與降低錯誤判決風險（Verteilung und Minimierung des Fehlentscheidungsrisikos）以及暫時滿足功能（interimistische Befriedigungsfunktion）』此三項功能彼此相關。以下參考這項理論，對貴院大法官憲法解釋應具有暫時權利保護功能加以說明。

（1）確保本案解釋（判決）

暫時權利保護具有暫時確保本案解釋（判決）之功能。本案解釋（判決）之目的在於維護憲法秩序與保障人民基本權利，取向於實體之憲法規範，而暫時權利保護措施則有服務本案解釋（判決）之功能。任何一個有效之權利保護制度設計都必須儘可能確保本案解釋（判決）之實效性，避免聲請人就本案解釋（訴訟）即使獲得有利之解釋，但由於解釋程序時間流逝，造成人民權益或憲法法益不能回復原狀，或其他難於彌補之損

害等情形。亦即暫時保全本案不會因為時間經過，而發生不可逆轉之效果，故暫時權利保護措施具有確保本案解釋（判決）之開放性功能。

- (2) 分配與降低錯誤解釋風險司法之特徵，在以各種法定程序、調查、辯論之規定，保障司法正確性之要求，裁判儘可能正確為法治國家司法權之基本要求。暫時權利保護制度具有分配法院錯誤判決風險之作冊。無論本案解釋（判決）有無理日，從暫時權利保護宣告時，與本案解釋（判決）時不同時點來考察，兩者判斷可能一致，也可能不一致。暫時權利保護之制度設計雖儘可能設法減少兩者悖離情況產生，然而由於本案解釋（判決）結果不確定，暫時權利保護制度又必須在有限時間壓力下，對於事實、憲法之解釋與涵攝，在釋明之基礎上作一個概括審查（*summarische Prüfung*），因而無論准許急速處分（暫時命令）與否，本案解釋（判決）與暫時權利保護法定都有可能產生不一致之結果，在這個意義下，暫時權利保護制度具有分配司法院大法官錯誤解釋風險之作冊。不過，為了減少兩者不一致之情況產生，無論是完全否定暫時權利保護之聲請，或儘可能准許急速處分（暫時命令）之聲請，都不符合有效權利保護之要求。因此，對於是否宣告暫時權利保護，應採取階段審查之利益衡量模式。

- (3) 暫時滿足功能

在本案解釋（判決）尚未公布前，時間不斷流逝，人民之基本權利或憲法機關之權限可能已受

嚴重影響，憲法秩序可能已遭破壞，因而在本案解釋（判法）公布前，必須要有一個過渡性之規範，以確保本案解釋（判法）進行過程之法和平狀態。法和平乃法治國家之最基本要素，暫時權利保護作為憲法解釋制度之一環，當然也具有此等功能。因此 貴院在無法針對實體憲法狀態作完全審查之前，必須負起責任，維護法和平狀態，以利更進一步實質解釋（本案解釋）之作成與效果。……」

承上，司法院釋字第585號解釋認為司法院大法官依憲法規定獨立行使憲法解釋及憲法審判權，為確保其解釋或裁判結果實效性之保全制度，乃司法權核心機能之一，不因憲法解釋、審判或民事、刑事、行政訴訟之審判而有異，進而肯定司法院大法官具有暫時處分權。惟暫時處分之作成，必須在確定本案非當然無理日及權衡作成處分及不作成處分之利弊後，仍有作成暫時處分之必要，始得為之。

觀察本案係涉及人民基本權利之案件，且經前開論述已明確闡釋按捺指紋之措施，具有侵害隱私權、人性尊嚴及違反比例原則之違憲情形，自非當然無理日之案件；而比較作成處分與不作成處分之利弊，可以知悉若作成暫時處分雖然有於解釋作成前，無法錄存人民指紋，致政策目的無法達成之問題，但人民指紋並非無法日後再行取得，且我國自戶籍制度設立以來，均未曾全面性取得人民之指紋資料，現縱因暫時處分延後該措

施之施行，亦不致發生難以預見之急迫情事，但若拒絕作成暫時處分，將使人民指紋資訊遭國家強制錄存，導致隱私權受有嚴重限制，且依我國現行資料保存之情況，仍無法完全避免駭客侵入保存指紋資訊之資料庫中竊取指紋資訊，若因駭客入侵導致人民指紋資訊外洩，縱日後宣告戶籍法之規定及強制按捺指紋之措施違憲，亦難以完全回復至侵害前之情形，故比較前述利弊，實應作成暫時處分，遂於此敦請 鈞院作成暫時處分避免人民基本權利遭受急迫性且難以回復之重大不利益，以確實達到保障人民基本權利之目的。

綜上所述，現行戶籍法第八條之違憲及違法性至為明顯！敬請 貴院未作成終局判斷前，為避免造成憲法法益及公共利益不可回復之重大損害，敬請 貴院採取釋字第 585 號解釋之釋憲本旨，基於保全憲法法益及公共利益之目的，逕行對戶籍法第八條為急速處分並先行宣告本條之暫時停止違冊。

提案人：賴清德

連署人：陳景峻 黃昭輝 沈發惠 陳 瑩 潘孟安  
 張川日 王淑慧 鄭國忠 盧博基 林重謀  
 尤 清 郭玫成 莊碩漢 王 拓 徐國勇  
 魏明谷 吳秉叡 余政道 彭紹瑾 黃偉哲  
 陳金德 高建智 林濁水 蔡啟芳 侯水盛  
 林進興 王榮璋 藍美津 黃劍輝 蔡英立  
 陳明真 林為洲 陳憲中 日秋莖 李俊毅  
 管碧玲 唐碧娥 陳朝龍 邱永仁 李鎮楠  
 盧天麟 李明憲 邱創進 李昆澤 王塗發

吳富貴	王世堅	林育生	江昭儀	杜立卿
徐志明	趙永清	林耘生	曹來旺	蔡其昌
蔡正榮	彭添富	薛凌	謝明源	陳重信
林淑芬	陳秀惠	張慶惠	蕭美琴	莊和子
林國慶	柯建銘	郭榮宗	陳啟昱	李立忠
王幸男	謝欣霓	高志鵬	蔡煌瑯	湯大聖
張俊雄	鄭運鵬	鄭朝明	顏立章	張花冠
王世勳	洪奇昌	郭正亮	林岱樺	

---

編輯發行：總統府第二局  
 地址：台北市重慶南路 1 段 122 號  
 電話：(02) 23518009  
 (02) 23113731 轉 250651  
 F A X：(02) 23140748  
 印刷：鼎敦印刷股份有限公司  
 本報每週三發行（另於非公報出刊日公布法律時增刊）  
 定價：每份新臺幣 35 元  
 半年新臺幣 936 元  
 全年新臺幣 1872 元  
 國內平寄郵費在內（零售除外）掛號及國外另加  
 本報郵政劃撥儲金帳戶第 18796835 號  
 戶名：總統府第二局

---

零售請洽總統府第二局或政府出版品展售門市  
 國家書坊台視總店/105 台北市松山區八德路 3 段 10 號 B1 / (02) 25781515 轉 284



GPN：  
 2000100002