

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 172 號

解釋日期：民國 70 年 12 月 18 日

資料來源：司法院大法官會議解釋續編（二）第 17 頁

司法院大法官解釋（二）（98年10月版）第 264-270 頁

解 釋 文：內政部令頒「更正戶籍登記出生年月日辦法」第三條第一項第六款及同條第二項，申請更正戶籍登記之出生年月日所提出之其他足資證明文件，以可資採信之原始證件為限之規定，旨在求更正之正確，並未逾越內政部法定職權，對憲法所保障人民之工作權及服公職之權，亦無侵害，尚難謂為與憲法有何牴觸。

理 由 書：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。」又中央法規標準法第七條規定：各機關依其法定職權或基於法律授權，得訂定命令，並於發布後，即送立法院。是各機關發布之命令，於不牴觸憲法或法律及不侵害人民權利之範圍內，即屬其職權之正當行使。戶籍法第三十六條僅規定，戶籍登記事項有錯誤或脫漏時，應為更正之登記，戶籍法施行細則第十九條第一項第十四款亦僅定：更正登記，非過錄錯誤者，申請人應於申請時提出證明文件。至人民申請更正戶籍出生年月日之登記，究應提出何種證明文件，方可採信，法律未設規定，內政部係戶籍行政之中央主管機關，為求全國戶政機關處理此類事件之正確，乃頒訂更正戶籍登記出生年月日辦法，並於民國六十五年二月十六日及六十七年五月十二日先後修正發布時，均經報行政院核備並送請立法院查照。其第三條第一項第六款及同條第二項所定。申請更正戶籍登記之出生年月日提出之其他足資證明文件，以經該管戶政事務所主任查明屬實，足以確定其戶籍登記出生年月日確屬錯誤，可資採信之原始證件為限，旨在求其更正之正確，並未逾越內政部法定職權範圍，係屬行政權之正當行使；對於憲法所保障人民之工作權及服公職之權，亦無所侵害，尚難謂為與憲法有何牴觸。

抄張○秋聲請函乙件

受文者：司法院大法官會議

主 旨：內政部以行政辦法對戶籍法作擴大規定，有損人民權益，與憲法第二章人民之權利義務第十五條人民之工作權應予保障及同法第十八條服行公職之權有所違背，請求釋示。

說 明：一、本案關於內政部以行政辦法對戶籍法作擴大規定有損人民權益一案，曾於六十八年七月廿七日具文恭請釋示。嗣奉 鈞院同年十一月七日（68）院台秘二字第○一三四三號函批復以「按人民聲請解釋，須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適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者，始得為之……」

二、茲遵照批示依法定程序提起訴願，再訴願、行政訴訟、再審，確定終局裁判所適用法律及命令顯有牴觸憲法等規定。有損人民權益，違背憲法第十五條人民工作權應予保障及同法第十八條服行公職之權暨同法第一百七十二條命令與憲法或法律牴觸等疑義，另紙臚陳，恭請釋示。

民汪○椿

張○秋（汪○椿之配偶，即行政訴訟當事人）

中華民國七十年元月二十三日

行政訴訟終局裁判所適用法律及命令顯有牴觸憲法等規定疑義，分別臚陳於左：

- 一、緣民○秋（以下簡稱民）於三十九年七月五日入台，同年月十八日向台北市城中戶政事務所申報台北市城中區福星里十二鄰洛陽街四十四號張傳瓊清戶內。因民初到台灣，申報戶籍手續不明，由張傳瓊清女士托人繕具報表，誤將民出生之年報為民國十一年出生，其實係民國十五年出生。嗣後發覺錯誤，雖報大四歲，認為不久當可返回大陸，遂未置理，不料已將三十載仍在台灣。且因服務單位承辦人事人員見告，將來是憑身份證年齡核計退休年限，事關民之工作權，遂提出應考之考試院考試及格暨內政部先後發給之證書，年齡均係十五年出生。依戶籍法第卅六條之規定申請更正出生之年。（詳附件一、二、三、四、五）
- 二、內政部四十三年六月十一日內戶字第五〇二五六號函頒行「更正戶籍登記出生年月日辦法」（以下簡稱辦法），復經台灣省政府四五府民三字第六八九六五號令修正，再於六十五年二月十六日台內戶字第六四七七三一號函修正第一條條文，訂明依現行戶籍法第三十六條規定訂定之。（詳附件六、七）
- 三、申請更正出生之年案，經台北縣政府六十八年七月六日六八北府警六字第一四七九六九號函，依辦法條文處分「未便受理」（詳附件八、九）。遂向台灣省政府提起訴願，經奉同年十一月二日六八府訴一字第一〇七六一六號決定書亦依辦法條文理由駁回。（詳附件十、十一）。再於同年十一月二十二日向內政部提起再訴願。經內政部六十九年五月十六日六九台內訴字第一六六三〇號決定書以同一理由駁回。並對民再訴願理由未逐一辯駁。（詳附件十二、十三）。又於六十九年六月向行政法院提起行政訴訟，並敘明內政部所發證書，自己不予採認本機關所發證件。且內政部長發表談話亦認為上項辦法有不便民之處，強人所難。況內政部所訂辦法，並無法源依據，戶籍法亦未授權內政部訂定，以及有違中央法規標準法等規定，顯係違法。並述明公務員退休法迨於四十八年十一月修正後始行實施，民所提考試及格證書，均在實施前所發，斯時並非為想延長退休年限而將年齡報小四歲，理應採認等。為提起行政訴訟理由。而行政法院於六十九年八月五日以判字第五七二號判決原告之訴駁回。（詳附件十四、十五、十六、十七、十八）。復於六十九年九月十一日提起行政訴訟再審，依據其原判決理由逐一辯駁，亦遭行政法院六十九年十二月十二日判字

第八二四號判決再審之訴駁回。（詳附件十九、二十）。

四、按戶籍法於四十三年十二月十八日總統令公布，戶籍法第六十條有「本法施行細則由內政部擬訂呈請行政院核定之」之規定。僅授權內政部擬訂本法之施行細則，並應呈請行政院核定。其他條文並未授權內政部可擬上項辦法。嗣後修正該辦法第一條「本辦法依據戶籍法第三十六條規定訂定之」，而戶籍法第卅六條亦無授權之規定，顯無法源依據。其作擴大規定，以行政命令變更法律，有損害人民權益，而使民失去四年工作權之保障。且民所提應考試之證件不予採認，亦有使民失去服行公職之權。違法悖憲事屬彰明。

五、行政法院判決「原告之訴駁回」之理由對民所提「考試院考選部申請護士檢覈履歷書為二十五歲，其護士考試及格證書上之年（二十六歲）……在未能提出客觀真實之證明文件，以證明其第二次填報之出生年次為真實前，被告機關自難遽以採信」（詳原判決第二頁正面）一節。原判決未詳加研判，民四十年為二十五歲（十五年出生）考試院翌年（四十一年）發給證書上之年齡二十六，係隔一年，當為二十六歲，顯無錯誤。又內政部所發護士證書，係填十五年出生，係第二次填報，豈能謂無第二次填報出生年次為真實（詳再審狀第二頁反面）足見原判決顯明之缺失。原判決對內政部所頒辦法無法源依據或制定程序亦自認「有欠妥之處」（詳原判決第二頁正面）。但其以「基本精神」認為依法無違。未審原判決依據何法條可以以抽象之「基本精神」意義作為論據。再法律不溯及既往，法律在未發布或施行以前，法律之效力尚未發生，此為法律適用之原則。考試院、內政部發給之證書均在四十一年間，在其辦法未發布前之證書，既係真實，法律尚不可認為無效，而內政部辦法係行政命令，豈可排除其未發布前之證書，倘民證書是在其辦法發布之後而不予採認，縱退一步言，尚不無可議，而民之證件早在辦法發布二年以前。依法則不應排除不予採認。經依此提起再審。

六、行政法院再審判決「再審之訴駁回」其理由：

- （一）行政訴訟之原判決只法律上之見解之歧異，不能認為適用法規錯誤，而作為提起再審之理由。
- （二）內政部所發布辦法第三條第一項、第二項，乃基於戶籍法施行細則第十九條第一項第十三款之規定所制訂，其基本精神與授權立法戶籍法施行細則規定無違云云……蓋戶籍法施行細則第十九條第一項第十三款所規定，謂變更或撤銷登記，應提出證明文件，而辦法第三條第一項乃就證明文件分類予以列舉，同條第二項則就足資證明文件一語之涵義，加以明確之界說……而係主管機關本於職權所為之補充規定。
- （三）民所提考試院、內政部所發之證書上之年齡，認為是民自行填寫為根據，應另提確切證據。
- （四）謂內政部發布之辦法在發給證書之後，不能溯及既往而為適用之論據。認為民「強詞奪理」。

茲將再審判決駁回理由，逐一申辯於後：

- (一) 內政部頒布辦法，無法源依據，行政訴訟原判決自認其法源依據或制定程序，或有欠妥之處。既認有欠妥，豈能作為判決駁回之依據。況法規應依中央法規標準法第五條第一項第二款及第六條之規定制訂，內政部之辦法涉及人民權利義務，未依此法制定，已違憲法第一百七十二條命令與法律牴觸無效，已屬違法。而原判決竟強調用抽象之「基本精神」無違，而駁回之，顯係適用法規錯誤，民提再審之訴並非無理由。
- (二) 內政部所頒辦法，戶籍法並無法條授權其訂立，起初根本未訂明依據何法制定。嗣後修正時，始訂明依戶籍法第三十六條訂定之。而該條條文亦未授權。現再審判決為內政部開創訂立頒布辦法之新途徑。謂係「乃基於戶籍法施行細則第十九條第十一項第十三款之規定制定」。而此條款更無可訂立此辦法之規定。又謂「其基本精神與授權立法戶籍法施行細則規定無違……」為何不修正戶籍法施行細則，捨正途而不為，豈可以精神與授權無違，另訂辦法為之解說。真開訂立法規之創例。繼又謂「戶籍法施行細則第十九條第一項第十三款所規定者……而係主管機關本於職權所為之補充規定。民申請出生之年變更，已依規定（十三款）提出證明文件，與法無違。至內政部頒布辦法第二項後段「可資採信之原始證件為限」，其原始證件範圍如何，未曾訂明。經親往戶政事務所詢問承辦人，其答復大陸來台者，係要大陸之原始證件，（內政部長邱創煥曾謂強人所難，『請查行政訴訟狀原狀附件』），此種要大陸原始證件，戶籍法與施行細則均無此規定。豈能如此擴大損害人民權益，影響人民工作權之保障規定。而再審判決斷章取義「足資證明文件……界說」，似有弄法之嫌。因戶籍法經立法程序訂定，其中僅授權內政部訂定施行細則，仍應報行政院核定。再審判決謂「係主管機關本於職權所為之補充規定」。內政部擬定戶籍法施行細則，尚應報行政院核定後始可適用，而此辦法第五條「本辦法自發布日施行」似未報行政院核定。再審判決認為主管機關本於職權，可以隨時作擴大規定有損人民權益，影響人民工作權之保障及履行公職之權之補充規定，似為玩法，輕視法律。用行政命令變更法律內容，更不報行政院核定而為，如此則雖有戶籍法，等於具文。既主管機關本於職權可濫訂法規，又何必要訂立戶籍法？
- (三) 民所提考試院、內政部之證書上年齡，認為是民自行填寫為根據，徒以空言，應另提確切證據。行政訴訟原判決駁回理由，係認為未能提出客觀真實之證明文件以證明第二次填報之出生為真實。經民舉出考試院證書上年齡是第一次所填。內政部證書上年齡是第二次所填。說明年齡均為民國十五年出生，是原判決未加詳細研判計算申請與發證之年，認為先後填報不符。再審判決對原判決缺失未論，固執已見，反言民徒以空言，新加論斷，要另提確切證據。然究竟以何種證件始為確切，並未指定。難道考試院、內政部之證書是民偽造？是民自填年齡與院、部承辦人員勾結而為？認為不確切。

一定要民冒死返回大陸取原始證件，可是大陸原始戶籍年齡亦是民出生時家長自填，又能認為確切否。此種削足適履論斷，要難令民折服。

- (四) 內政部發布之辦法，在發給證書之後，不能溯及既往，排除在辦法未發布之前者證件。再審判決論為「尤屬強詞奪理」，此種論斷令民更難甘服。假若今有立法者（或訂如內政部辦法者），在法律未發布前訂定生效，其法條中一條規定七十年以前行政院所為之判決均為無效，其可能乎？當不可能。則民所謂辦法未發布前當然無效，發布後始生效力。在辦法未發布前，而不能否認在其未發布前之證件，決難謂「強詞奪理」。而係再審判決對此無以持論，乃用「強詞奪理」四字搪塞駁回之理由而已。

綜合臚陳本案經過及民之愚見，發生疑義如下：

- 一、內政部所頒辦法，戶籍法並未授權訂定，只授權可訂戶籍法施行細則，仍應報行政院核定。其辦法既未報行政院核定，又無法源依據，是否合法。
 - 二、上項辦法之內容與戶籍法及戶籍法施行細則內容大有出入，其作擴大規定以行政命令變更法律，損害人民權益，似有牴觸憲法第十五條人民工作權之保障及同法第一百七十二條命令與憲法或法律牴觸者無效之規定。
 - 三、上項辦法涉及人民權利義務，未依中央法規標準法之規定制定，似與憲法保障人民之權利義務立法意旨有違及中央法規標準法牴觸。進而與憲法第一百七十二條命令與憲法牴觸者無效之規定。
 - 四、內政部否定其自己所發之證書，及其高一級之考試院之證書，有損政府威信，似亦有牴觸憲法第十八條人民有應考試服公職之權。
 - 五、行政法院兩次判決（行政訴訟判決、再審判決）駁回理由，以上項辦法為主管機關本於職權所作補充規定。其補充規定與戶籍法第三十六條內容牴觸，亦與戶籍法施行細則第十九條第一項第十三款有異。又上項辦法第二項所規定「原始證件」等亦與戶籍法規定有異。辦法又無法源依據，其制定又非法。判決認為無違戶籍法。似有違法悖憲。
- 以上五點疑義恭請

釋示

謹 呈

司法院大法官會議

七〇、一、二十三

民汪○椿

張○秋 汪○椿之配偶即行政訴訟當事人