

緊急命令與法治行政

——簡評「九二五緊急命令執行要點」

■李建良／中央研究院社科所副研究員

行政院所訂定之執行要點，其中有諸多規定逾越緊急命令之範圍，難謂無擴權之嫌。災後重建之首要法制課題，在於研議一套兼顧個人權益與公眾福祉之「災後重建特別法」，以作為緊急命令失效後銜接之用，同時提供長期重建工程之法制基礎。

壹、問題之提出

1999年9月21日，台灣地區發生芮氏地震儀七·三級強烈地震，造成民眾生命、身體及財產重大損失。為因應災害救助及災後重建，李登輝總統於同年9月25日，依憲法增修條文第二條第三項規定，發布緊急命令，凡十二點，其內容涵蓋政府預算之變更與調整、公債之發行或借款、低利或無息之緊急融資、公有非公用財產之借用、災區重建與搶修之程序簡化、土地或車輛等之徵用、國軍之調派、特定區域之管制、災戶役男國民兵役之徵服、妨害救災之刑事制裁等事項，其施行期間自發布日起至2000年3月24日止，為期六個月。由於緊急命令之內容頗為廣泛而概括，行政院為便於執行，乃於1999年10月21日訂定「中華民國八十八年九月二十五日緊急命令執行要點」¹（以下簡稱執行要點），並函請總統府秘書長查照轉陳總統，同時以「警知」名義函送立法院備查在案。

緊急命令制度，係國家遭遇緊急事變，於平時法制不足以排除危機時，為維護國家存立並儘速回復常態，由總統依憲法所定程序採取急速處分之特殊制度。一般而言，緊急命令可以暫時凌駕既有之法律體系，排除現行法律規定之適用，因此緊急命令之發布，須審慎為之，且應嚴格解釋與適用，以免影響憲政秩序，脫離法治國家之常軌。此次總統所發布之緊急命令，排除諸多法律之適用，例如預算法、公共債務法（緊急命令第一點）、國有財產法第四十條（緊急命令第三點）等，其中最引人注意者，乃第四點及第五點之排除條款，前者規定：「政府為安置受災戶，興建臨時住宅並進行災區重建，得簡化行政程序，不受都市計畫法、區域計畫法、環境影響評估法、水土保持法、建築法、土地法及國有財產法等有關規定之限制。」其中所排除適用之法律多達七種；後者規定：「中央政府為執行災區交通及公共工程之搶修及重建工作，凡經過都市計畫區、山坡地、森林、河川及國家公園等範

圍，得簡化行政程序，不受各該相關法令及環保法令有關規定之限制。」此點未明示不受限制之法律名稱，其所得排除適用之範圍，可能更甚於第四點。尤值注意者，在行政院所訂定之「十四點」執行要點當中，有關緊急命令第四點及第五點者，即佔七點之多（第四、五、六、七、八、九、十點），其條文內容亦最為廣泛，幾佔全執行要點三分之二，由此可見緊急命令第四點及第五點乃是此次緊急命令之重心所在，值得重視與探究。

按執行要點之內容率多涉及人民之權利義務，基於法律保留之原則，原非行政院所得訂定，其所以仍得以執行要點予以規範，乃因執行緊急命令之故，是以，執行要點之內容若逾越緊急命令之範圍，甚或「增加緊急命令所無之限制」者，自屬違反憲法第二十三條「法律保留原則」之意旨，為法治國原則所不許²。基於此項認識，本文擬針對執行要點中涉及緊急命令第四點及第五點部分，審究其是否合於緊急命令之規範意旨。由於此二條文皆以「簡化行政程序」為規範目的，故以下乃以「行政程序」觀點為主軸，分析其內容，並探討相關問題，合先敘明。

貳、「簡化行政程序」之法律意涵

在探究執行要點中有關簡化行政程序規定之前，應先就行政程序之概念意涵有所闡釋，以作為討論之基礎。按所謂「行政程序」者，就行政機關之角度而言，係指行政機關作成行政行為所應踐行之步驟、方式及手續，包括事前之準備程序、程序進行中之步驟及作成決定之方式等，例如行政機關在作成行政決定前，應聽取當事

人或相關機關之意見，或將欲作成之決定予以公告與刊載於政府公報，或舉行聽證程序等。從人民之角度而言，行政程序則指人民請求行政機關作成決定所應遵循之手續，例如人民欲建築房屋，需先提出建造執照之申請，俟建管機關核發建造執照後，始得為之。是以，緊急命令中所謂「簡化行政程序」者，僅指行政機關作成行政決定時，可以省卻行政法規中「程序之規定」，非謂可以不受相關實體法律規定之限制，故行政法規中對於行政行為之實體要求，行政機關仍應遵守³。例如於建築房屋之情形，基於緊急救災之需要，建築物之興建可以免除事先取得建造執照之程序，惟有關建築之實體規定，如安全及技術規則，則不得違反，此為解釋及適用緊急命令時所應加以注意者，以下乃以此項觀點為基礎，檢視執行要點相關規定之適法性。

參、執行要點之分析與檢討

根據緊急命令第四點及第五點之規定，簡化行政程序旨在救災與重建，具體言之，其目的在於：一、安置受災戶。二、興建臨時住宅。三、進行災區重建（以上為第四點所定）。四、執行災區交通之搶修及重建。五、公共工程之搶修及重建⁴（以上為第五點所定）。執行要點則將「簡化行政程序」分成以下幾個項目：一、地政業務（執行要點第五點）。二、營建業務（執行要點第六點）。三、經濟業務（執行要點第七點）。四、水土保持之處理與維護（執行要點第八點）。五、使用林業用地（執行要點第九點）。六、救災重建之開發行為（執行要點第十點）。茲分析檢討其內容如下：

一、地政業務之程序簡化

關於地政之業務，執行要點主要有三項規範：一、災區建物之囑託滅失登記。二、土地登記簿滅失之補造。三、災區土地之地籍整理與界址調整。

關於囑託滅失登記部分，依土地法及土地登記規則之規定，建物之滅失登記須由建物所有人申請，並無因發生重大災害而得由政府機關囑託登記之規定（土地登記規則第三十條規定參照），故為達迅速重建之目的，執行要點規定得由直轄市、縣（市）政府列冊敘明原因「整批」囑託登記機關辦理滅失登記，自屬必要之程序簡化。

其次，土地登記簿如滅失者，依土地法施行法第十七條之一之規定，登記機關於補造登記簿時，應公告、公開提供閱覽三十日，並通知登記名義人，及將補造經過情形層報中央地政機關備查。執行要點將此公告之期間由三十日縮短為七日，以迅速補造登記簿，作為重建之基礎，亦有其必要。

再者，對於災區土地因發生隆起扭曲地裂而變形，而與地籍圖界限不符者，執行要點規定應俟都市計畫相關機關辦理整體開發後配合辦理地籍整理，或俟災區相關控制點及圖根點補建完成據以辦理界址調整（第五點第一項第三款）。此項條款訂定之目的，乃因災後初期以救災重建為要務，而災區土地之地籍整理及界址調整，涉及人民之權益及都市之整體規劃，應從長計議，故於都市計畫「整體開發」計畫完畢後，以及相關基礎作業完成後，始予處理，自較妥適。惟須指出者，此一規定係將有關地籍整理及界址調整之事項「延後辦理」，事涉人民權利之限制，而非程

序之簡化，故不宜在執行要點中予以規定，而應納入災後重建特別法中。

二、營建業務之程序簡化

關於營建業務之程序簡化，執行要點共分為「區域計畫」、「都市計畫」、「都市更新計畫」及「建築行為」等四方面。首應檢討者，乃執行要點第六點第一項第一款規定：「區域計畫檢討、土地使用分區與使用地變更及容許使用項目之調整等作業，不受區域計畫法有關規定限制。」其中僅規定不受「區域計畫法有關規定」之限制，而未明確指出何條項之規定不在適用範圍之列，在適用上恐生疑義，且與訂定執行要點之宗旨不符。

其次，在都市計畫之擬訂、變更、禁建方面，其「程序」不受都市計畫法第八條、第十九條、第二十條、第二十三條、第二十八條、第八十一條等規定之限制。按都市計畫（包括主要計畫及細部計畫）之擬訂及變更，須經過審議、公開展覽、層報核定及發布實施等階段，就緊急命令所規定「簡化行政程序」之觀點而言，其所得排除適用者，僅公開展覽與層報核定之程序，至於審議與發布實施之規定，則仍應遵守，蓋都市計畫之審議係由「都市計畫委員會」負責為之，此一機制並不因簡化行政程序而免除，執行要點並未排除都市計畫法第十八條之規定，可為明證⁵。另外，都市計畫法八十一條規定：「依本法新訂都市計畫、擴大都市計畫、變更都市計畫時，得先行劃定計畫地區範圍，經由該管都市計畫委員會通過後，得禁止在該地區範圍內一切建築物之新建、增建、改建並禁止變更地形或大規模採取土石。但為軍事、緊急災害或公益等之需要者，不在此限；其辦法由內政部定之。」

前項禁止期限，視計畫地區範圍之大小及舉辦事業之性質定之。但最長不得超過兩年。前項禁建範圍及期限，應報請上級政府核定。」其中第一項之但書規定以及第二項「禁建期限」之規定，均屬實體之要求，仍應遵守，不在排除適用之列。

再者，關於都市更新部分，執行要點第六點第一項第三款明白規定：「有關審議、核定及公告、通知、公開展覽之日期，不受都市更新條例第八條、第十條、第十五條、第十九條、第二十九條、第三十二條及第三十六條規定限制」，其中有關「審議」部分，如上所述，應非屬可簡化之行政程序，故此一規定之適法性值得商榷。

最後，關於重建之建築行為部分，執行要點第一項第四款規定：「不受建築法第二十五條有關建築物非經申請許可，並取得執照，不得建造、使用或拆除等規定限制」，換言之，災區房屋之拆除、重建及使用，無須先取得建造執照即可為之，以免因核照期間過長，而延誤救災與重建之時機。惟須注意者，於此所簡化者，僅「核發拆除、建造及使用執照之程序」，非謂可以不受建築法相關實體規定之限制，故相關機關及人民於拆除、建造及使用房屋時，仍應遵守建築法之相關規定（特別是建築技術規則）。此外，建築法第七十八條對於建築物之拆除應先領取拆除執照之要求，原即設有例外規定，其中第三款規定傾頹或朽壞有危險之虞必須立即拆除之建築物，不需事先領取拆除執照，此款規定符合災區重建之需要，可予援用，自不待言。

三、經濟業務之程序簡化

關於經濟業務之程序簡化，主要涉及災

區重建及公共工程之搶修與重建工作，依執行要點第七點之規定，其內容主要有五：一、災區受損天然氣輸儲整壓設備之修復。二、災區受損變電所、電廠、營業處所、儲油槽及加油站之建築及其營業設備之重建。三、災區受損輸電線路之重建及南北第三路三四五仟伏輸電線路之興建。四、堰塞湖之處理。五、緊急取水鑿井、緊急河道疏濬及復建需要，提供行水區之河川公地予各災區暫時堆置廢棄土、物及維持交通暢通，設施跨河變橋或便道，或改建、修復或拆除既有跨、穿越水道或水利設施底部建造物。吾人若細究此等規定之內容，可以發現如下問題：

（一）執行要點第七點排除適用之法律規定，除都市計畫法、區域計畫法、建築法、水土保持法及國有財產法等法律外，尚有公路法、市區道路條例、森林法、電業法及水利法等法律規定，而此等法律並非緊急命令第四點所列舉，故其應屬緊急命令第五點所指「各該關法令及環保法令有關規定」。而依緊急命令第五點之規範意旨，此項排除條款之目的在於「執行災區交通及公共工程之搶修及重建工作」，換言之，其客體應為「交通及公共工程」，且以「搶修及重建」為要務。觀諸執行要點第七點所規定之內容，其中「災區受損天然氣輸儲整壓設備之修復」、「災區受損變電所、電廠、營業處所、儲油槽及加油站之建築及其營業設備之重建」、「災區受損輸電線路之重建」、「堰塞湖之處理」及「緊急取水鑿井、緊急河道疏濬及復建需要」等事項，固屬「災區交通及公共工程之搶修及重建工作」，惟「南北第三路三四五仟伏輸電線路之興建」，顯然不屬於公共工程之搶修

或重建，而是輸電線路之「新建」，故此一部分不無逾越緊急命令之嫌。事實上，行政院在緊急命令發布後不久，即曾於10月2日函請經濟部依緊急命令，儘速完成南北第三回路及未完成之公民營電廠等電力設施⁶，經濟部且隨即於10月6日指示各地方政府及公民營電力公司遵照辦理⁷。惟因當時有人質疑緊急命令中並無關於「電力」之規定，加上居民對於民營電廠之動工採取抗爭手段（長生電廠事件），故曾一度作罷，且在研擬執行要點草案時，將輸電路及公民營電廠，排除於緊急命令適用範圍之外。不過，最後卻在行政院會議議決執行要點時，將「第三回路」部分予以增列⁸，此項決策誠難脫逾越緊急命令之嫌疑。

（二）在執行災區受損輸電線路之重建及南北第三路三四五千伏輸電線路之興建時，得不受電業法第五十一條規定之限制，依該條規定：「電業於必要時，得在地下、水底、私有林地或他人房屋上之空間，或無建築物之土地上設置線路。但不得妨礙其原有之使用及安全為限，並應於事先書面通知其所有人或占有人；如所有人或占有人提出異議，得申請地方政府許可先行施工，並應於施工五日前，以書面通知所有人或占有人。」由於此項規定涉及人民之權益甚鉅，在適用時需相當謹慎，故執行機關僅能省略「事先書面通知所有人或占有人」以及「申請地方政府許可」之行政程序，但仍不得妨礙土地或房屋之原有使用及安全，特別是應擇其無損害或損害最少之處所及方法，如有損害，應按損害之程度予以補償（電業法第五十三條參照）。此外，執行機關於森林內興修水庫、道路、輸電系統時，亦應「以地

質穩定、無礙國土保安及林業經營者為限」（森林法第九條第二項），自不待言。

（三）在執行要點第七點所排除適用之規定中，有非屬「程序規定」，而係「實體權限規定」者，例如市區道路條例第二十八條規定：「市區道路主管機關於必要時，得限制道路之使用。」第三十二條規定：「市區道路管理規則及市區道路工程設計標準，由省或直轄市政府依據維護車輛行人安全之原則訂定之，並報內政部備查。」第五十條規定：「非公用財產類之不動產，為國營事業機關或地方公營事業機構，因業務上所必需者，得予讓售。前項讓售，分別由各該主管機關或省（市）政府，商請財政部核准，並徵得審計機關同意為之。」凡此規定均屬權限規定之排除，而非「行政程序之簡化」。尤有進者，上舉規定之排除適用，其主要目的在將地方政府之權限移轉到中央政府，此種作法不僅與地方自治之精神不符，且無法發揮救災因地制宜之功能，值得檢討。

（四）執行要點第七點第五款規定：「為緊急取水鑿井、緊急河道疏濬及復建需要，提供行水區之河川公地予各災區暫時堆置廢棄土、物及維持交通暢通，設施跨河變橋或便道，或改建、修復或拆除既有跨、穿越水道或水利設施底部建造物，不受水利法第二十八條、第二十九條、第七十二條之一及台灣省河川管理規則第三十一條之限制。」其中有關「提供行水區之河川公地予各災區暫時堆置廢棄土、物」部分，並非涉及「行政程序之簡化」，而是禁止規定之解除（水利法第七十八條第一項第三款規定參照），故與緊急命令之規範意旨有違，此外，該款所排

除之水利法第二十八條及第二十九條，乃屬「水權登記」之規定，亦與可否堆置廢棄土、物無關。

四、水土保持之處理與維護

執行要點第八點係針對執行緊急命令第四點及第五點之工作，而合併排除水土保持法第十二條至第十四條之限制，其主要涉及水土保持計畫之實施及維護之事項，依該等規定，水土保持義務人應先擬具水土保持計畫，送請主管機關核定，於核可前，各目的事業主管機關不得逕行核發開發或利用之許可。是以，基於救災及重建之需要，執行機關得省略「由主管機關核定水土保持計畫」之程序。惟須注意者，中央及各級政府為有關搶修及重建工作時，仍應遵守水土保持法有關水土保持之實體規定，同時應於搶修或重建後一段期間內，補辦水土保持之處理與維護，以免造成震災後之二度災害。

五、使用林業用地

執行要點第九點規定：「中央政府為執行災區交通、公共工程之搶修及重建工作需使用林業用地時，得依緊急命令第五點之規定先行使用，同時通知林業主管機關，不受森林法第六條、第九條至第十一條及第十五條之限制。」由此可知，此點規定主要涉及「林業用地之先行使用」，而關於森林之使用（包括森林採伐），森林法定有諸多限制，而執行要點上述規定乃屬此等限制之解除，實非行政程序之簡化。

六、救災重建之開發行為

執行要點第十條主要是排除「環境影響評估程序」規定之適用，按環境影響評估者，乃指開發行為或政府政策對於環境包

括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，事前以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，並公開說明及審查（環境影響評估法第四條第二款參照）。由於救災及重建之工作，重在迅速，若需先經過冗長之環境影響評估程序，始得為之，難免延誤時機，故此點排除規定自有其必要。惟此所謂「開發行為」者，須與救災或重建有關者為限，是以，第十點第一項第一、二款所指「安置受災戶之臨時住宅即災區社區、住宅之興建」及「災害復舊緊急工程」，無須先經環境影響評估程序，固有其必要，但第三款所稱「災害新建緊急工程」是否屬於此類工作，則非無疑問，故所謂「緊急工程」應作嚴格解釋，且工程的規格與範圍不宜過廣，以避免遭致擴權之質疑。

肆、災後重建之法制課題——代結論

根據前述分析，可知行政院所訂定之執行要點，其中有諸多規定逾越緊急命令之範圍，難謂無擴權之嫌。事實上，此等規定所規範之事項，多非救災、搶修之措施，而係涉及災後重建之工作，需要長時間之規劃與周詳之考慮，本不宜以緊急命令或執行要點予以規範。換言之，因應地震災變之法制建構，應依救災、安置與重建三個階段循序漸進，在救災階段，以爭取時效為優先考量，故有為緊急措施之必要，而在安置階段，雖未如救災之急迫，惟亦需快速整合分配相關資源，故亦應給予行政機關較具彈性之應變權限，此二階段皆有以緊急命令及執行要點突破現有法

律限制之需要。惟進入重建階段，則是涉及回復災區生活常軌之總體社會工程，有賴長期性之規劃與逐步之落實。誠如行政院院長曾於院會中指示：「震災的災後重建工作經緯萬端，據估計，約需三至五年始能克竟其功，顯然不是緊急命令有效期間的半年之內所能完成，而需制定特別法，以利重建工作的廣續辦理。」⁹因此，災後重建之首要法制課題，在於研議一套兼顧個人權益與公眾福祉之「災後重建特別法」¹⁰，以作為緊急命令失效後銜接之用，同時提供長期重建工程之法制基礎。此次災變固然顯露出我國救災應變法制之不足，不過，吾人若能知所反省，積極充實相關救災應變法規，並早日恢復法治社會之常態，則仍不失為震災之餘的一項收穫。

【註釋】

1. 《行政院公報》，第5卷，第44期，1999年11月3日，頁1以下。
2. 請參閱李建良，〈緊急命令與法治國原則〉，《台灣本土法學雜誌》，第5期，1999年12月。
3. 新公布之行政程序法雖同時含有「程序規定」與「實體規定」，惟此乃基於立法技術上之便利（行政法之法典化），非可謂簡化行政程序者，包括行政實體規定在內。
4. 第四點與第五點之規範範圍均涉及災區之救災措施與重建工作，惟第四條規定「政府」為適用主體，而第五點則是以「中央政府」為適用主體，此種差別規定，究其原因，不外基於交通及公共工程之搶修及重建工作，以由中央統籌規劃為宜。然則，有關交通及公共工程之搶修與重建，容有因地制宜之必要，故此種差別規定顯示出「重中央、輕地方」之心態，誠值檢討。
5. 都市計畫法第十八條規定：「主要計畫擬定後，應先送該管政府或鄉、鎮（縣轄市）都市計畫委員會審議。……。」
6. 行政院台八十八經字第三六三二八號函。
7. 經濟部經（八八）國營字第八八〇二九九〇九號函。
8. 《行政院公報》，第5卷，第44期，1999年11月3日，頁71。
9. 《行政院公報》，第5卷，第42期，1999年10月20日，頁85。
10. 據了解，行政院目前正在研擬「九二一震災重建暫行條例」草案，其內容包括「總則」、「災區社區重建」、「租稅與融資之配合措施」、「行政程序之執行與簡化」、「重建經費籌措」及「附則」六大部分，施行期間為五年。◎