

「比例原則」之介紹

陳美燕

一、意義：

近年來新聞中經常報導某政府單位行政事務時，對特定案件所採取之手段過當，並認為行政單位並未重視人民基本權利。如換領身分證應否捺指紋、新聞局對 TVBS 電視台開罰之處分是否過當、三立新聞台工程人員遭台北地院法警以現行犯為由進行逮捕之行為，以及架設尖銳之拒馬防止靜坐勢威之民眾發生暴動等，皆引起新聞媒體及學者積極討論，認為該等行政行為有違反比例原則等行政原則之虞。一般人就「比例原則」之字義來看，不難了解其所要表達之意涵，其實質上屬於憲法給予人民之一種保障。

所謂比例原則，指係淵源於憲法上法治國家思想之一般法律原則之一種，具憲法層次之效力。行政機關於選擇達成行政目的之手段，其所作成之行政處分必須符合比例原則，又稱禁止過當原則。

二、來源：

比例原則係源於十九世紀德國的警察法學，認為警察權只能在適合目的範圍內始限制人民之個人自由。行政法學者 F.Fleiner 的一句名言即「不可用大炮打小鳥」，用來比喻警察權行使的限度實為貼切，主要表示對人民任何不利的處分，行政權力必須採行最緩和的手段，以侵犯人民權利最小的方式為之。故在行政法學上，比例原則又稱為「最小侵害原則」。

三、內涵：

比例原則之內涵有三：（一）適當性原則。以法律為手段而限制人民權利，可達到維護公益之目的時，其立法手段始具有適當性。（二）必要性原則，又稱最小侵害原則。於適當性原則獲肯定時，在達成立法目的有各項手段時，應選擇對人民權利侵害最小之手段，其手段始

具有必要性。(三) 比例性原則。意指欲達成一定目的所採取手段之限制程度，不得與達成目的之需要程度不成比例，亦即必須符合一定比例關係始可。申言之，其立法手段固可達成立法目的，惟其法益權衡結果，仍不可給予人民過度之負擔，造成人民權利過量之損失。

依據適當性原則之要求，國家刑罰權之行使，應限於必要之干預；能以其他手段而達成目的時，則應放棄刑罰。此由於刑法係以刑罰為其反應手段，屬於規範社會共同生活秩序之最後手段。若以其他手段亦能有效防止不法行為時，不應使用刑罰手段。唯在以其他手段未能有效防止不法行為時，始得使用刑罰。此又稱為刑罰之「最後手段性」。在符合適當性原則時，立法者對於數手段之選擇，仍須符合最小侵害原則及比例性原則；既不能以立法形成自由為詞，而選擇侵害較大之手段；當其選擇該手段後，亦不能以立法形成自由為由，而使規定嚴苛，以致形成對人民權利之過量侵害，使其目的與限制程度不成比例。〈參照大法官釋字 476 號聲請書〉

四、法制面之實踐

比例原則在現行法上之規定列舉如下：

- (一) 憲法第二十三條：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨害他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序，或增進公益所必要者外，不得以法律限制之。」
- (二) 社會秩序維護法第十九條第二項：「勒令歇業或營業之制裁處分，應符合比例原則。」
- (三) 警械使用條例第五條：「警察人員使用警械，應基於急迫需要為之，但因情況危急不及事先警告者，不在此限。」
- (四) 集會遊行法第二十六條：「集會遊行之不予許可、限制或命令解散，應公平合理考量人民集會遊行權利與其他法益間之均衡維護，以適當之方法為之，不得逾越所欲達成之目的之必要限度。」

- (五) 土地法施行法第四十九條：「徵收土地於不妨礙徵收目的之範圍內，應就損失最少之地方為之，並應儘量避免耕地。」
- (六) 行政執行法第三條：「行政執行，應依公平合理之原則，兼顧公共利益與人民權益之維護，以適當之方法為之，不得逾達成執行目的之必要限度。」
- (七) 行政程序法第七條：「行政行為，應依下列原則為之：1.採取之方法應有助於目的之達成。2.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。3.採取之方法所造成之損害不得與欲達成之利益顯失均衡。」

五、實例

- (一)就按捺指紋領取身分證等規定是否違憲乙事，釋字第六〇三號解釋認為，戶籍法第八條第二項、第三項違反憲法第二十二、二十三條對人民隱私權的規定，不再適用。理由書中指稱，由於指紋是重要的個人資訊受隱私權保障，而身分證發給與否則直接影響人民基本權利的行使。但戶籍法對未依規定捺指紋者拒發身分證，形同以強制按捺、錄存指紋作為發證的要件，卻又未明定目的為何，違反憲法保障隱私權意旨。且以治安、身分辨識或戶籍管理等公益目的進行指紋建檔，並無不可，但必須符合「目的明確」、「手段正當」等原則。以捺指紋作為身分證的防偽、防止冒領、冒用、辨識路倒病人、迷途失智者、無名屍體等目的，仍算是損益失衡、手段過當，不符比例原則。解釋文也補充，指紋建檔政策並非不可行，但戶籍法規定要按指紋才能領身分證，為手段與目的的不當聯結，且對於指紋檔案如何使用、管理及儲錄等規定都付之闕如，也缺乏法律明確授權，主管機關應嚴密立法，設立完密的防護措施，以符合憲法保障人民資訊隱私權的本旨。

(二)最高行政法院 92 年判字第 467 號裁判，對於某甲與訴外人六人共同私運大陸物品進口，經被財政部關稅局查獲後，對六人處以罰鍰並沒入涉案貨物。後來財政部以前開處分業已確定，且某甲逾期均未繳納罰鍰為由，限制某甲出境並對某甲之四筆土地為禁止處分乙事，認為財政部依規定為限制出境處分及通知有關機關不得為移轉或設定他項權利之處分，固屬確保對受處分人之罰鍰能有效執行所為之保全措施。惟基於行政機關於有多種同樣能達成目的之方法時，自應選擇對人民權益損害最少者，且其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，方符比例原則。準此，如海關已就受處分人之財產為禁止處分者，自不宜再為限制受處分人出境之處分。

(三)最高行政法院 92 年判字第 261 號裁判，對於經營限制級電子遊藝場之某乙，因放任未滿十八歲少年於該遊藝場內把玩機檯，經海山分局實施臨檢時查獲，案移台北縣政府以某乙放任未滿十八歲少年進入足以妨害少年身心健康之場所，違反少年福利法之規定，處以勒令歇業之處分乙案。認為某乙之違章情節尚屬輕微，縣政府卻徒以其事前曾宣示不得放任輕少年進入限制級電玩遊樂場所，違者將處以重罰之依據，未進一步考量是否選擇對某乙權益損害最少又能達成其行政目的之方法、採取之方法所造成之損害是否與欲達成目的之利益顯失均衡、暨只科予「罰鍰」處分是否無法達成保護青少年身心健康之目的等節，即逕行裁處嚴重影響某乙應受憲法保障之營業權、工作權及財產權之「勒令歇業」處分，則勒令歇業處分當然不符「比例原則」之要求而構成處分之違法，自應予撤銷。

參考資料：法源法律網。