

解釋字號：司法院 99.02.12 釋字第 672 號

解釋日期：民國 99 年 02 月 12 日

解 釋 文：管理外匯條例第十一條、第二十四條第三項及財政部中華民國九十二年三月二十一日台財融（五）字第○九二五○○○○七五號令，關於攜帶外幣出入國境須報明登記，違反者應予沒入之規定，與憲法第十五條保障人民財產權、第二十三條之比例原則及法律明確性原則，尚無牴觸。

理 由 書： 憲法第十五條規定人民財產權應予保障，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴（本院釋字第四○○號解釋參照）。立法機關對人民財產權之限制，如合於憲法第二十三條所定必要程度，並以法律定之或明確授權行政機關訂定法規命令者，即與上開憲法意旨無違，迭經本院解釋在案（本院釋字第三一三號、第四八八號、第六○○號解釋參照）。行政罰之沒入，係對人民財產不法所得或違反行政法上義務之行為，對其財產加以強制剝奪，其規定應合乎上開意旨，乃屬當然。

管理外匯條例第十一條規定：「旅客或隨交通工具服務之人員，攜帶外幣出入國境者，應報明海關登記；其有關辦法，由財政部會同中央銀行定之。」財政部九十二年三月二十一日台財融（五）字第○九二五○○○○七五號令：「旅客或隨交通工具服務之人員，攜帶外幣出、入國境超過等值壹萬美元者，應報明海關登記。」同條例第二十四條第三項規定：「攜帶外幣出入國境，不依第十一條規定報明登記者，沒入之；申報不實者，其超過申報部分沒入之。」上開關於申報與沒入之規定（下稱系爭規定），係為平衡國際收支，穩定金融（同條例第一條參照），兼有防制經濟犯罪之作用，其目的洵屬正當。

系爭規定之出入國境申報外幣制度，僅對攜帶超過等值壹萬美元外幣之旅客或隨交通工具服務之人員，課予申報義務，一經依法申報即不違反系爭規定，對於依規定應申報者、無須申報者及執行機關均有其便利性。此申報之規定，有助於主管機關掌握外匯資金進出與外匯收支動態，並得適時採取必要之因應措施，以穩定金融及經濟，並防制經濟犯罪，係管理外匯之必要手段。

為確保申報制度之實效，對於違反申報義務者，施以強制或處罰，實有必要。至其強制或處罰之措施應如何訂定，宜由立法者兼顧外匯管理政策與人民權利之保護，為妥適之決定。管理外匯條例第二十四條第三項之

規定，係對於攜帶外幣超過等值壹萬美元而未申報者，予以沒入，以督促主動誠實申報，較科處刑罰之方式為輕，且鑑於旅客或隨交通工具服務人員攜帶外幣出入國境之動態與特性，上開處罰規定尚未牴觸憲法第二十三條之比例原則，而與憲法保障人民財產權之意旨無違。且系爭規定對出入國境旅客或隨交通工具服務之人員課予申報義務，其有關違反時之處罰規定，尚屬明確，並未牴觸法律明確性之要求。

管理外匯條例第十一條規定，外幣申報之「有關辦法，由財政部會同中央銀行定之」，係授權主管機關共同就申報之程序、方式及其他有關事項訂定法規命令，其訂定並應遵循中央法規標準法及行政程序法之相關規定。惟上開財政部令，既未以辦法之名稱與法條形式，復未履行法規命令應遵循之預告程序，亦未會銜中央銀行發布，且其內容僅規定超過等值壹萬美元者應報明海關登記之意旨，對於申報之程序、方式等事項則未規定，與管理外匯條例第十一條之授權意旨、行政程序法第一百五十四條、第一百五十七條及中央法規標準法第三條等規定不符，應由有關機關儘速檢討修正。

大法官會議主席	大法官	賴英照
	大法官	謝在全
		徐璧湖
		林錫堯
		池啟明
		蔡清遊
		黃茂榮
		葉百修
		陳春生
		陳新民

協同意見書

大法官	黃茂榮
	葉百修

關於旅客或隨交通工具服務之人員攜帶外幣出入國境之管制，管理外匯條例第十一條規定：「旅客或隨交通工具服務之人員，攜帶外幣出入國境者，應報明海關登記；其有關辦法，由財政部會同中央銀行定之。」同條例第二十四條第三項規定：「攜帶外幣出入國境，不依第十一條規定報明登記者，沒入之；申報不實者，其超過申報

部分沒入之。」配合上述規定，財政部中華民國九十二年三月二十一日台財融（五）字第○九二五○○○○七五號令稱：「旅客或隨交通工具服務之人員，攜帶外幣出、入國境超過等值壹萬美元者，應報明海關登記。」該令雖未依管理外匯條例第十一條之規定，由該部會同中央銀行定之，但因該條及同條例第二十四條第三項規定並不因無依第十一條後段訂定之辦法，即不能執行，且該令所定之內容只是放寬，而非增加對於人民不利之規定，所以，根據該令放寬後之規定，對於攜帶外幣出入國境，而違反第十一條前段所定報明海關登記義務之旅客或隨交通工具服務之人員，課以沒入之處分，並非無據。

為掌握外匯進出國境之動態資料，以維持金融秩序，防制經濟犯罪，有必要對於攜帶外幣出入國境者，課以事前自動誠實申報之義務。自動申報可謂是各種可能之外匯管理措施中，干擾最低之經濟的管理手段。為使該必要之具有經濟效率的管理手段具備預期之實效性，對於違反該事前自動誠實申報義務者，自宜沒入其意圖違反自動誠實申報義務而攜帶出入國境的外幣。蓋低度管理必須配以適度嚇阻，始能產生預期之規範機制。至於應為如何之沒入規定始足以達到嚇阻之目的，原則上應由立法機關在立法時為政策性之裁量。惟立法機關之裁量結果，仍應符合憲法第二十三條所定之比例原則。立法機關並應按上開規定執行之情形，參酌其他國家之規定，適時為適當之檢討或修正。

本號解釋理由書中釋稱：「上開財政部令，既未以辦法之名稱與法條形式，復未履行法規命令應遵循之預告程序，亦未會銜中央銀行發布，且其內容僅規定超過等值壹萬美元者應報明海關登記之意旨，對於申報之程序、方式等事項則未規定，與管理外匯條例第十一條之授權意旨、行政程序法第一百五十四條、第一百五十七條及中央法規標準法第三條等規定不符，應由有關機關儘速檢討修正。」因為如前所述，管理外匯條例第十一條及第二十四條第三項並不因財政部與中央銀行未依同條例第十一條後段，會銜訂定該辦法而不能執行，且財政部該令所定之內容只是放寬，而非增加對於人民不利之處罰要件規定，所以，誠如本號解釋理由書中所述，有關機關固應儘速檢討修正，以符法制作業之體例，但並無命有關機關應自本解釋公布之日起一定期間內為檢討修正的必要性。蓋如有定期修正的要求，則倘有關機關未於本號解釋所定期限內，就該令進行修正，則關於攜帶外幣出入國境之規範狀態，將變為僅依管理外匯條例第十一條規定及同條例第二十四條第三項規定，亦即：旅客或隨交通工具服務之人員，凡有攜帶外幣出入國境者，無論金額多寡，均應報明海關登記，不依規定報明登記者，所攜帶之外幣沒入之；申報不實者，所攜帶外幣超過申報部分沒入之。這較諸本號解釋作成前之規範狀態，對人民更為不利。本號解釋理由書中雖僅釋稱：「應由有關機關儘速檢討修正。」而未附以完成期限，應屬允當。惟有關機關仍應依本解

釋意旨，儘速檢討修正，以符管理外匯條例第十一條後段關於相關辦法之訂定的授權意旨。

不同意見書

大法官 陳新民

你們喜歡製造法律，更喜歡毀滅它們；正如同孩童在沙灘上玩耍，費勁築起一個沙堡後，又快樂地把它摧毀。

黎巴嫩詩人·紀伯倫

為使政府得掌握外匯資金進出與外匯收支動態，因應瞬息萬變之金融情勢，並得適時採取必要之措施，以穩定金融及經濟，本號解釋多數意見認定管理外匯條例（以下簡稱系爭法律）第十一條關於攜帶外幣出入國境須申報的制度，係管理外匯之必要手段，應不違憲。而系爭法律第十一條後段「（應報明海關登記），其有關辦法，由財政部會同中央銀行定之」的授權命令，並不違反法律明確性原則，本席敬表贊同。

然而對於申報義務的門檻金額辦法，本號解釋多數意見已批評財政部中華民國九十二年三月二十一日台財融（五）字第○九二五○○○○七五號令（以下簡稱系爭函令），並不符合系爭法律第十一條後段，以及行政程序法的相關規定，並宣告應儘速檢討改進。此項見解本席認為未能重視法規命令訂定的合法性要求，非能靠事後的補正與其他考量所能彌補之。本席認為如此重大程序瑕疵，即應失效。而非如多數意見的「儘速檢討改進」。

次而，本席亦認為本聲請原因案件適用法律錯誤——亦即：應當體認洗錢防制法在九十六年新增訂第十條規定，已經形成特別法，覆蓋原有的系爭法律的規定，故可以作為規範人民攜帶外幣出入境之依據。

復以系爭法律第二十四條第三項一律沒入的行政罰，並未賦予任何彈性衡量個案的輕重，可能造成「情輕罰重」的違反比例原則之後果，與本院過去相關的解釋並不一致；而能否援引寬減條款（行政罰法第八條）的問題及有無可能維護個案正義、對提起救濟可能性的問題再予以著墨分析，本號解釋多數意見皆未加以斟酌。本席爰提起不同意見書，以澄清上述諸些疑慮。

一、出入境攜帶外幣「申報管理辦法」的訂定合法性疑義——眼花撩亂的「政出三門」？

到底我國對於人民出入國境持有外幣的管制法制，應當依何法律、由何機關來予確定應申報的門檻與規範申報的細節，易言之，何為「基準法」的問題。由本號解釋多數意見及所涉及的原因案件，似乎都只專注在管理外匯條例之上。但細究此問題，尚牽涉到洗錢防制法及關稅法，相互法規糾纏、盤根錯節，令人眼花撩亂。本席認為有必要作一個澈底的體檢，來釐清此一混雜的規範體制。

(一) 管理外匯條例為規範之基準法？—兼論可否將申報辦法由「會銜發布」（財政部與中央銀行）改為「會商後單獨發布」所取代？

系爭法律第十一條規定：「旅客或隨交通工具服務之人員，攜帶外幣出入國境者，應報明海關登記；其有關辦法，由財政部會同中央銀行定之。」系爭法律第二十四條第三項規定：「攜帶外幣出入國境，不依第十一條規定報明登記者，沒入之；申報不實者，其超過申報部分沒入之。」毫無疑問地構成系爭法律的申報義務之違背，及構成沒入法定要件者，須繫於系爭法律第十一條後段的「法定辦法」，欠缺此辦法，即「徒法不足以自行」。系爭法律即成為一個「必待填補不可」的法律（erfüllungsbedürftiges Gesetz），如果未透過法規命令予以填補，該法律即無法實施（註一）。

該法定辦法應當由財政部會同中央銀行定之。因此，唯有兩個國家機關的「合意」，不僅是實質上，甚且必須在形式上的「合意」，才能使整個沒入的制度合法實施。

本號解釋理由書於第二段卻不強調此重要性，也未加懷疑即肯定財政部獨立頒布此一管理辦法的目的正當性，只在解釋理由書第五段提及系爭函令未符合授權意旨。

按系爭函令未經由中央銀行會同頒布的事實，於原因案件的行政訴訟過程中，始終未被財政部所否認，反而提出兩個振振有詞的理由：

第一個理由：系爭法律第十一條乃是財政部頒布法規命令之授權條款，係對多數不特定人民，就一般事項所為抽象之對外發生法律效果之規定。系爭函令列明其法律授權之依據，即已符合行政程序法第一百五十條之規定。

第二，行政院金融監督管理委員會曾函覆表示：財政部金融局曾行文中央銀行，經表示該系爭函令乃「財政部經洽會中央銀行外匯局意見後」始發布，因此取得了中央銀行的同意，也因此系爭法律第十一條後段之「會同」，實乃「相互研商」而言（註二）。

前述第一個見解並無疑問，按申報的管理與程序規定，乃典型的法規命令，須有一定的授權與法規性質，自不待言。然第二個見解將法律明白的「會同授權」改為「獨自授權」，乃明顯的違反立法者授權意志。

按立法者得授權行政機關訂定補充或執行性質的法規命令。這種授權得授權單一行政機關或多數行政機關，在後者的情形所訂定的法規命令，即稱為「共同式法規命令」（Kollektiv-Rechtsverordnung）（註三），或是「會同式法規命令」（Gemeinsame Rechtsverordnung）（註四），立法者既然為會同法規命令的授權，一定是基於職權的重疊或相互關聯，以及寓有「相互牽制、

監督」的用意，否則這種會同授權的立法模式，會侵犯「橫向分權」的原則。

我國行政程序法雖然沒有明文提及此種會同式法規命令的發布，應當以會銜發布為原則，但行政程序法也並非沒有預期到會同訂定法規命令的問題。最明顯乃關於法規命令的擬訂預告程序（行政程序法第一百五十四條第一項第一款）以及聽證會之公告（同法第一百五十六條第一項第一款），都規定此刊載事項中，應訂明擬訂行政機關之名稱，「其依法應由數機關會同擬訂者，各該機關之名稱」，顯見已將會同機關列入擬訂法規的行政機關之一。無獨有偶，行政程序法第一百五十七條第二項也規定：「數機關會同訂定之法規命令，依法應經上級機關或共同上級機關核定者，應於核定後始得會銜發布。」本項的規範重心雖然在於「核定的必要性與程序」，但最終的「會銜發布」，也指明了會同式法規命令必以會銜發布為程序合法之要件，至於須否經核定程序，則另「依法」來決定之（註五）。

由上述三個條款的規定，已經明確地規範共同式法規命令的會銜發布之必要性，故絕非「立法者之疏漏」！

行政機關如依據法律授權，並對外發布拘束一般人民之抽象法規，即構成法規命令的性質——正如同本原因案件主管機關財政部對於系爭函令的認定——，其訂定程序即必須依據行政程序法的相關規定，例如第一百五十四條之預告程序，其條文的名稱，除必須冠以中央法規標準法第三條對於命令的名稱，在內容上也應當註明授權依據（行政程序法第一百五十條第二項）（註六）。但系爭函令的全文只有兩條，除第二條的授權依據規定外，第一條只概括提及出境的申報門檻為一萬美元。至於其餘向海關登記的實施辦法，則由「入出境旅客通關須知」予以詳加規定。然此規定卻使用「須知」之用語，不僅未提及授權依據、訂定機關，而「附記二」甚且註明「本須知僅供參考，法令如有修訂，應以最新法令規定為準。」顯示出本須知純粹的「資訊給予」，屬於「行政事實行為」（Realakt）。尤其這種「須知」是向不特定人為發布，這與行政指導主要是向特定人來提供資訊的情形不同，且具有比後者更低的法律效果。因此，本「須知」完全不能夠列入到法規的層次。質言之，本「須知」既不能具有行政指導與行政規則的地位，更遑論更高位階的法規命令？依據本院釋字第五二四號解釋：「…又法律授權主管機關依一定程序訂定法規命令以補充法律規定不足者，該機關即應予以遵守，不得捨法規命令不用，而發布規範行政體系內部事項之行政規則為之替代。」因此本「須知」不足以作為規範人民通關事宜的法規依據。

故該「須知」所構築的整個人民（包括外國人）入出境的申報與其他幾乎

所有涉及海關發動裁罰權之事宜，與法定的授權依據（系爭函令）之間，存有一個極大的內容密度之落差，幾乎所有在須知內規範的事項，都應當列入在系爭函令的規範內容。然而該「須知」是否由系爭函令的授權產生？我國行政程序法對於法規命令的「再授權」，並未明白規定有如德國基本法第八十條第一項第二款之規定所承認的「再授權禁止原則」（註七），但本院釋字第五二四號解釋文第一段既然使用了如下的用語：「…倘法律並無轉委任之授權，該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章。」顯示本院大法官對「轉委任」的態度，已確定了兩個原則：第一個原則為再授權須有法律之明確依據；而第二個原則為：在有法律明確規定下，方得將應由法規命令規範的事項，授權由下級機關以行政規則來訂定，亦即「上位階法規轉為下位階法規必須由法律規定」之原則（註八）。故對於本號解釋而言，也當採「嚴格審查論」。在程序合法性審查上，應當完全以行政程序法的相關規定為準。然由上文敘及「須知」的內容可知，這個答案已不言可喻矣！

如果將此「須知」排除在法規範圍之外，則此「須知」的內容即無法作為規範人民申報之依據，此申報程序須另有其他法規為其依據（見下文（二）有關「旅客或隨交通工具服務之人員出入國境攜帶外幣現鈔或有價證券申報及通報辦法」）。

法規命令如果違反行政程序法的規定，視其情形而決定是否為全部或一部無效。此由行政程序法對於行政處分有無效與瑕疵處分的補正與轉換等的詳盡規定，對比於法規命令僅有無效與一部無效的規定（行政程序法第一百五十八條第一項：「法規命令，有下列情形之一者，無效：一、牴觸憲法、法律或上級機關之命令者。二、無法律之授權而剝奪或限制人民之自由、權利者。三、其訂定依法應經其他機關核准，而未經核准者。」）至於非在上述條款三款要件的違法，是否亦不得課予無效之法律效果？例如未符合頒布程序，應由會同機關會銜頒布而未為者，如本解釋案之原因案件，即可獲得合法之法律效果？另外，可否有基於其他考量，例如法律安定性，來漠視此瑕疵的存在，而給予特別的例外生效之待遇（註九）？這兩種論點不能獲得支持。

按法規命令乃法律之延伸，位階既高，其形式與實質合法性之要求也愈高，只要「形式明顯瑕疵」，且無待有「重大且明顯的瑕疵」（如行政處分的無效），即可否認其合法性。不似可由各階層行政官署所頒布之行政處分，容有形式或實質合法性欠缺的高度可能性，甚至容忍性，後者可導出瑕疵的補正，以及違法行政處分轉換之制度。因此，行政程序法沒有規定法規命令的補正事宜，良有已也。更何況行政程序法第一百四條第五款也規定瑕疵行政處分的

補正，為「應參與行政處分作成之其他機關，已於事後參與者」，這個屬於共同頒布之行政處分，容許會同機關事後的補正頒布，但同條文第二項也規定「應於訴願終結前為之」作為合法補正，免於導致無效後果的前提要件。德國的行政程序法與我國類似，也認為法規命令如欠缺形式或實質合法性，如有明白規定「補正」條款時，才能夠補救之。例如：法律規定法規命令頒布前，須經過聽證程序（例如德國聯邦建築法第二百十四條），如果未踐行此義務，即無法補正而只能導致無效的後果（註十）。此情況正如同本聲請案系爭函令，並未經預告的程序一樣，都有程序上的嚴重瑕疵。

故基於法規命令的合法性高度要求，如果法規命令訂定時，便違反生效的程序要件，例如應有授權基礎而未授權，這種具有「時間點」關聯（zeitliche Dimension）的程序違反，也不容許有日後補正的可能性（註十一）。

按我國於八十八年二月三日制定行政程序法，將施行日期定於九十年一月一日，將近二年的熟習期間，即有讓各機關檢討各種命令有無符合該法之用意，特別是擔心各機關將職權命令與法規命令混雜使用的案例極夥，避免實施行政程序法後皆導致無效之規定，特增訂行政程序法第一百七十四條之一，賦予施行後一年的緩衝期，俾使各行政機關檢討所執掌之命令，有無符合法律保留或法律授權依據者。此一年的期限又於九十年十二月二十八日再次修正，改為本法施行後二年，即再延長一年的緩衝期。因此，各行政機關都由行政程序法制定起，一共有接近四年的熟習與檢討所屬法規命令是否符合行政程序法的時間。如以系爭函令是「部級國家機關」，似乎顯難想像仍有此嚴重之怠忽也！

誠然，行政程序法用這種超標準來期待法規命令的程序與實質合法性，是否陳義過高？例如本聲請案件所涉及之法規命令絕對須踐履預告程序，便是一例。難道此預告程序可以促使公共意見參與的實質意義？當頗令人懷疑。但此是立法院應當檢討修正之權限，本號解釋應足以促使立法院產生檢討之動因，本院大法官實不宜取代行政程序法的立法者，自行創設法規命令程序瑕疵的補救程序。

（二）特別法優先普通法的原則—洗錢防制法的「特別法地位」

由系爭法律第十一條後段的規定，明顯的與系爭函令不一致，造成外匯主管機關現行外幣出關申報制度陷入違憲爭議之泥沼之中。然本席以為上述的論點已走上歧路，應改弦更張的尋出本問題的準據法即洗錢防制法之特別規定—來予以詮釋。

按現行洗錢防制法（九十八年六月十日修正）第十條有如下之規定：

旅客或隨交通工具服務之人員出入國境攜帶下列之物，應向海關申報；海關受理申報後，應向法務部調查局通報：

- 一、總值達一定金額以上外幣現鈔。
- 二、總面額達一定金額以上之有價證券。

前項之一定金額、有價證券、受理申報與通報之範圍、程序及其他應遵行事項之辦法，由財政部會商法務部、中央銀行、行政院金融監督管理委員會定之。

外幣未依第一項之規定申報者，所攜帶之外幣，沒入之；外幣申報不實者，其超過申報部分之外幣沒入之；有價證券未依第一項規定申報或申報不實者，科以相當於未申報或申報不實之有價證券價額之罰鍰。

這是洗錢防制法在八十五年十月二十三日制定時所未有之規定，而是在九十六年七月十一日所增訂新的條文。而比較此一條文與系爭法律及函令的規定，得知有重大之同、異之處，可檢陳如下：

- 1、同樣的拘束對象：旅客或隨交通工具服務之人員。
- 2、同樣的申報機關：應向海關申報。
- 3、範圍較大的申報範圍：除總值達一定金額以上外幣現鈔外，尚及於有價證券。
- 4、受理申報及其他處理事項的授權規範，改由財政部「會商定之」：由財政部「會商」法務部、中央銀行、行政院金融監督管理委員會定之。

上述四點最主要的同、異之處，乃是將申報範圍及於有價證券。而更重大的改變，乃是將本系爭法律第十一條後段的由財政部與中央銀行會銜發布的申報程序規範，增加兩個參與的國家機關（法務部及行政院金融監督管理委員會），同時，加重了財政部的主導權力，明顯地不再使用「會同」或「會銜發布」的用語，反而使用更彈性與不要式的「會商」，從而，財政部取得了主導申報規定的權限。

洗錢防制法在九十六年七月為此增訂時，其立法理由第二點已經提及：

此乃呼應國際金融反洗錢特別工作小組（Financial Action Task Force on Money Laundering 簡稱 FATF）第十九項的建議，各國應當急速將有價證券列為防制洗錢的重要對象，並將貨幣與金融的通關，建立更嚴密的監控體制。因此，此新法的增訂，可彌補系爭法律並未管制有價證券的疏漏。

對於申報的具體操作問題，由於實務上有價證券範圍甚大，為避免妨礙國際金融交易及商務往來，而有詳盡規範之必要。在九十六年七月十七日新增訂本條文第二項的規定，原本為：「前項之一定金額、有價證券、受理申報與通

報之範圍、程序及其他應遵行事項之辦法，由財政部會同法務部、中央銀行、行政院金融監督管理委員會定之。」易言之，仍和系爭法律的規定一致。為此，財政部、法務部、中央銀行、行政院金融監督管理委員會於九十七年五月八日會銜頒布一個「旅客或隨交通工具服務之人員出入國境攜帶外幣現鈔或有價證券申報及通報辦法」（註十二），且於九十八年五月十八日再度會銜修正該辦法第四條（註十三）。依該第四條的規定：「旅客或隨交通工具服務之人員出入國境，同一人於同日單一航次攜帶下列之物，應依本辦法之規定向海關申報；海關受理申報後，應依本辦法之規定向法務部調查局通報。一、總值逾等值一萬美元之外幣現鈔。二、總面額逾等值一萬美元之有價證券。」

此由財政部等四機關會銜發布的「旅客或隨交通工具服務之人員出入國境攜帶外幣現鈔或有價證券申報及通報辦法」之訂定依據，乃是洗錢防制法第十條第二項（見該「申報及通報辦法」第一條）。而比照上述該「申報及通報辦法」第四條之規定與洗錢防制法第十條第一項之規定，幾乎完全一致，唯一差別者乃是依循同條第二項所為的申報門檻的確定——一萬美元的外幣現鈔及有價證券。

故由洗錢防制法第十條第二項之規定，以及財政部等四機關隨後會銜通過的「旅客或隨交通工具服務之人員出入國境攜帶外幣現鈔或有價證券申報及通報辦法」，已經滿足了申報門檻確定的法定程序，並構建了另一套比系爭法律及函令更完善及合法的申報與管理法制。質言之，我國有了二套（一套合法，一套不完整、不合法）規範同一事項的法規命令。

另外在財政部等四機關會銜修正上述「申報及通報辦法」後，不到一個月的時間，立法院又在九十八年六月十日修正洗錢防制法時，再將本條文第二項的「會同」修正為「會商」。依其立法理由第二項的說明：「修正條文第七條及第八條有關法規命令之訂定，皆僅要求採『會商』方式，爰配合酌修第二項，使臻一致」。但財政部等四機關並未有立刻改採這種新的頒布模式，上述「通報辦法」仍然延續實施至今。

這一段說明，特別是在洗錢防制法第七條（金融機構對於達一定金額以上之通貨交易等，受理申報之範圍及程序，由中央目的事業主管機關「會商」法務部、中央銀行定之）及第八條（金融機構對疑似洗錢之交易，應向法務部調查局申報，其範圍及程序，由中央目的事業主管機關「會商」內政部、法務部、中央銀行定之），都是「會商」的模式。而說明理由中使用的「僅」字，更是「畫龍點睛」指出了主要授權的機關為財政部。因此現行洗錢防制法已經確認了財政部掌管外幣及有價證券的出入國境申報事宜，具有接近「獨占式」之

主管機關的地位。

更值得注意的是：關於洗錢防制法新增規定，與系爭法律重複規定的問題。立法理由第六點亦有詳盡的說明：

惟有關攜帶外幣出入國境，未向海關申報或申報不實者，管理外匯條例第二十四條第三項本即得沒入，為免重複處罰，迭生困擾，本法就此不再另定罰則。然我國現行法律就有關攜帶有價證券出入國境者，尚無規範，實不符國際組織之建議，自應由中央銀行儘速針對攜帶有價證券出入國境未申報或申報不實者，訂定適當罰則，以回應國際之要求。

上述說明洗錢防制法不再訂定罰則的理由，說明未申報或申報不實，依系爭法律的規定「即可」沒入。同時洗錢防制法第十條第三項也已規範對違規部分之外幣的沒入，但增加了有關有價證券的沒入部分。故針對同一個未申報與申報不實的攜帶外幣，即存在兩個法律的處罰，而其罰則完全一致。故為避免一事二罰，只能適用其中一法的規定。

但應依何法處罰？應依舊法的外匯管制條例（第二十四條第三項），抑或洗錢防制法第十條第三項？依洗錢防制法立法說明第六點所謂的「管理外匯條例第二十四條第三項本即得沒入，為免重複處罰，迭生困擾，本法就此不再另定罰則。」顯然對於「沒入」之罰則，認為不應適用洗錢防制法的新增規定，這種見解頗有錯誤。

洗錢防制法制定於八十五年，晚於系爭法律（早於三十八年已制定），雖然兩法所追求目的並不一致，但自從九十六年七月洗錢防制法增訂的第十條規定，已經完全「覆蓋」過系爭法律與函令的規範事項。就以確定申報門檻的規定，財政部等四個機關已經會銜訂定相關法規，並付諸實踐。同時，新法規範圍與牽涉層面更大，且彌補舊法（系爭法律）的不足，例如：對於未申報或申報不實的通告相關機關之義務。因此不論就時間的較後，以及同一事件的重複規定，與更大的規範與覆蓋效果，都可以確定洗錢防制法第十條規定，已具有「特別法」的地位。以「特別法優先於普通法」的原則，人民出入境攜帶之外幣未依法申報或申報不實時，主管機關的處罰依據已由舊法移轉為新法。舊法相關的規定，尤其是第二十四條第三項的沒入規定，已形同失效。

（三）關稅法及相關法規的適用？

不惟寧是，同樣的解釋，也可適用在目前實施的「入境旅客攜帶行李物品報驗稅放辦法」（五十八年二月二十一日訂定，九十八年七月二十二日修正）第七條第二項第二、三款亦有規定一萬美元上限的外幣與有價證券得免稅通關，並無庸申報，如依反面解釋，即有申報義務。然本「稅放辦法」的立法依據

，為關稅法第四十九條第三項。按依該條項的規定所可免稅的範圍、數量及限額，以及通過程序等辦法，由財政部定之。但此專屬於財政部的確定權限範圍，只及於「旅客或船員等攜帶之自用行李物品」（第四十九條第一項第十四款、第十八款）。如果攜帶為外幣或有價證券，一般概念雖可屬於旅客攜帶之自用品（列為行李之一），但既然另有專門規範、管理攜帶外幣及有價證券出入境的法律，此規範「一般行李」的關稅法，及其授權訂定的「稅放辦法」，即不可「越界」到確定規範「外幣與有價證券免申報上限」的「特別行李」之上。準此，財政部的「稅放辦法」關於免申報外幣與有價證券部分，只可視為「行政解釋」的條款而已。

（四）小結—確定洗錢防制法的規範基準法地位

由上文的討論可知，系爭法律第十一條後段的會同授權，並未被系爭函令所遵守，系爭函令的違法性，已形確定，此違法確定無從由事後的補正來予以挽救。但至洗錢防制法在九十六年七月新增訂第十條後，財政部已經會同其他三個機關訂定新的「申報與通報辦法」，取得了規定外幣與有價證券的申報門檻與相關程序的法律依據。財政部雖然復於洗錢防制法於九十八年六月修正，改為擁有「會商」的主導權力，但並未付諸實現。如以此時財政部擁有單獨訂定外幣（有價證券）申報門檻的權限，系爭函令倘也依據此權力而訂定，即可免除了與系爭法律第十一條後段不一致的弊病，從而取得了規範的合法性。當然前提要件為系爭函令（第二條）必須將授權依據改為洗錢防制法第十條第二項，而非系爭法律第十一條規定。

二、系爭法律的授權明確性問題

誠然，系爭法律第十條後段，甚至洗錢防制法的相關規定（第八條至第十條）都有授權由主管機關決定人民申報義務的外幣數額的門檻，違反時可以課予沒入之處罰。在法律已經許可課予人民申報義務（以及金融機構等發現洗錢等事件的通報義務等），而授權行政機關來具體化此申報義務的細節，是否即屬於法治國家原則所禁止的「空白授權」？本號解釋多數意見肯認系爭法律的授權，並不違反法律明確性原則，然未為任何說明其理由。本席認為尚有論述之必要。爰補充若干論述，以申其義。

按本院大法官解釋已有數十號解釋涉及到立法空白授權的禁止。其理由乃抵觸法治國家的法律明確性原則。就以行政罰而論，本院大法官早在釋字第三一三號解釋便指出：「對人民違反行政法上義務之行為科處罰鍰，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件及數額，應由法律定之。若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，授權之內容及範圍應具體明確，然後據以發布命令，始符憲法

第二十三條以法律限制人民權利之意旨」。本號解釋原因案件對於聲請人的沒入處分，便是典型的行政罰，即有本號解釋原則的適用。

特別是如果法律對於如何構成行政罰的要件，不予以詳盡規定，而委由行政機關以命令定之時，例如法律僅泛泛規定：「違反本法所為禁止、停止或限制命令的，處……者」。即可能造成人民違規義務的多樣性與不確定性。此亦是本院釋字第五二二號解釋所指摘的重點。

至於系爭法律只授權由行政機關來規定出入國境攜帶外幣者，達到一定的金額時，須有申報的義務。此項規定是否過於模糊、不確定，從而相關的授權規定即屬違反授權明確性原則？以本院歷來解釋（釋字第四三二號、第五二一號），認為只要：「有關受規範者之行為準則及處罰，其立法使用抽象概念者，苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認」，即不違背上述授權明確性的原則。

誠然，法律明確性原則禁止空白授權，防止人民無從預料其應遵守的法律規範內容何在，造成權利義務的不確定性。就本號解釋原因案件而言，系爭法律明白規定人民攜帶外幣出入境，即應負有申報之義務，違反者將承擔沒入的法律責任。就此規定而言，已經十分清楚，並無讓人民權利義務陷於模糊不清的狀態。而在此最起碼的申報義務外，授權行政機關一定的便民考慮，許可攜帶一定金額以下的人民無庸申報，也是法治國家值得讚許之立法政策。故行政機關獲得授權決定申報的門檻，也表明了在此門檻之下的免除申報義務，符合比例原則之考量。

至若人民可否認定行政機關擁有申報門檻決定權，且可隨時變動，造成「浮動門檻」，即會侵害其「可預見性」之權利？如吾人認為，依今日頗為流行的「世界地球村」概念，任何人民出入其他國家國門的機會已極為頻繁，遵守各國的法律、尊重其文化與風俗，以及特別注意各國海關規定，已成為「世界公民」最起碼的「公民與道德」之素養。無一例外者，在通過各國的海關時，都必須申報所攜帶之外幣或物品（菸酒等），以及小心注意各個國家管制進口之物品，由歐洲國家禁止的食品，到回教國家嚴格取締的豬肉、情色資訊…等有關文化與宗教禁忌的私人物品，人民（包括國民）出入海關並無太大的行為自由可言。故於出入境時，人民自應當對攜帶最寶貴的物件—本國及外國貨幣，應如何履行申報義務，寄以最大的關注。故行政機關經法律授權來「確定」此義務的實施—最明顯的莫過於申報門檻，並沒有增加人民法律所無的義務，也不會造成人民「可預見性」的「突然襲擊式」的傷害。

至於申報程序，自然涉及到各種細節，也有一定的複雜性，類此細節性與執行性之規定，如未創設罰則義務，一向可由行政機關以行政規則的方式訂定之，

甚且無庸法律明白授權為必要，已為本院過去解釋所肯認（可參見本院釋字第四三八號、第四七九號、第六五七號、第六五八號解釋）。

故人民既已有申報義務，及此「義務單純性」所導致的「義務以及罰則的可預見性」，而使得系爭法律雖有「空白授權」的外表，但實質上並非空白授權，也不會造成空白授權所造成「義務多樣性」，以及隨之而來的刑罰不明確的模糊狀態。故本席認為有必要再加一語來強調此種「門檻式」的授權及規範案件（外幣通關）之類型帶有人民「高度注意義務」的特性，並不當然抵觸法律明確性原則。

三、一律沒入罰則與比例原則之適用餘地

另外，本件解釋的原因案件主要訴求之一為針對系爭法律對未申報或申報不實的沒入罰則。此「一律沒入」的法律後果是否有不分案情輕重，以致於造成「情輕罰重」的違憲後果？本號解釋多數意見並未加以論究；其次，如果存有對當事人有利的考量因素，在系爭法律第二十四條第三項毫無轉圜一律沒入規定下，能否適用行政罰法第八條的規定？本號解釋多數意見、釋憲聲請書也未特別指明，但揆諸行政法院裁判書（最高行政法院九十八年度裁字第一二八號裁定）卻採否定說，本席認為對此重大的公法原理，不可淡然忽視，有一併加以澄清的必要。

（一）一律沒入規範是否抵觸比例原則？

對於法律只規定一種法律後果（刑罰或行政罰）的合憲性檢驗，依本院過去解釋大致上採取兩種模式的判斷：

第一種模式為釋字第二六三號解釋。該號解釋針對當時懲治盜匪條例對擄人勒贖處唯一死刑（該條例第二條第二項第九款）。即使綁匪善待肉票，仍不逃判決死刑的命運，致引起「情輕罰重」之弊害，已獲大法官所共認。但本號解釋亦認為在個案裁判時，法院可適用刑法第五十九條之寬減規定，具體個案仍可以引用刑法第三百七十四條第二項之規定。故宣告該唯一死刑之規定並不違憲。本號解釋乃借助系爭條文外的寬減條款，來消除系爭條文本身的違憲性，而非專就條文「自身之惡」來判斷，這種見解顯難認為無誤。

第二種模式為釋字第六四一號解釋，該號解釋針對於酒稅法第二十一條之規定，對於該法實施前專賣的米酒，如未依原價出售，一律處以每瓶二千元之罰鍰，本號解釋認為「惟採取劃一之處罰方式，於個案之處罰顯然過苛時，法律未設適當的調整機制，對人民受憲法第十五條保障之財產權所為限制，顯不符妥當性而與憲法第二十三條之比例原則尚有未符」，而宣告一年後該條文失效。

該第二種模式與本案解釋多數意見一樣，未援引系爭條文之外的行政罰法第八條寬減條款來予以判斷。也未就單一罰則是否過當而嚴苛（每瓶二千元罰鍰），而作出判斷，乃就劃一處罰的結果，也就是數量上的累積，造成人民總體財產權負擔之沉重，作出不合乎憲法財產權保障的結論。

本號解釋似乎與前兩種模式並不完全一致，反而是「第三種模式」。

本號解釋也同樣面臨兩個問題：第一，處以沒入之罰則及一律沒入罰則本身是否過苛的問題。對一定抵觸公共利益的行為，課予相對的法律責任，乃立法者的形成範圍。這種價值的判斷，不宜由司法院大法官來取代，以符合主權在民的民主原則。衡量對外幣的違規出入國境，應當給予何種罰則？各國法例標準不一。以國外制度而言，都多有課予行政罰與刑事罰，是為重度的罰則（註十四）。我國只採沒入的行政罰，而未有刑事罰，因此算是中度的罰則。至於其他國家也有不採刑事罰，也不採全額沒入，而是較輕微的以違規攜帶金額，裁處一定比例的罰則，例如中國大陸之中華人民共和國外匯管理條例（一九九六年一月二十九日發布，八月修正）第四十二條規定：「違反規定攜帶外匯出入境的，由外匯管理機關給予警告，可以處違法金額百分之二十以下的罰款。法律、行政法規規定由海關予以處罰的，從其規定。」大陸最多課以百分之二十的罰款，算是屬於較低度的處罰。

我國的立法者對於這種只採行政罰而非刑事罰的用意，也當有顧及此種出入境攜帶外幣未申報或申報不實違規者不乏為旅客，如課予刑事罰責任，則訴訟程序的曠日廢時，必然給人民的人身及行動自由帶來極大不便，此種立法考量亦宜尊重。

第二，沒入罰本身既屬中度罰則，誠然立法者可以考量有無更輕度的裁罰必要，則屬於立法者的形成判斷。惟一律處以沒入，則數量可能高達至人民無法負擔之程度，形成過苛之限制，參酌以本院釋字第六四一號解釋之立意，即留有本號解釋「師其意」的空間。惜本號解釋多數意見未能體會本院釋字第六四一號解釋的意旨，使得本號解釋不能夠賡續釋字第六四一號解釋精神，至為可惜。因此，借助於系爭條文之外的「寬減條款」就有其必要性。

（二）寬減條款—行政罰法第八條的適用性

誠然，系爭法律第二十四條第三項的沒入規定，字面上並無衡平性質的彈性空間，這種立法例可能將造成「情輕罰重」的情形，而有違反比例原則之嫌，故其合憲性自有疑問。惜本號解釋多數意見未有此共識！然而本院大法官早在二十年前（七十九年）作出的釋字第二六三號解釋（雖然屢遭學界批評），但至少已經想出援用刑法相關的寬減條款，來減輕此條文的僵硬惡性。本號解

釋多數意見儘管不能夠進一步宣告這種一律沒入可能造成違反比例原則，但亦可退一步的確認——如聲請人一再於行政訴訟程序所援引，但遭到行政法院所反對——援引行政罰法第八條之「因過失但情狀可憫」之規定，而可酌予減輕罰則，來疏解不公的嚴苛性。

按行政罰法之立法目的乃是作為規範所有行政罰案件的準據法，除非個別法律有明文排除外，行政罰法的規定應拘束所有行政罰的案件，包括行政機關與司法機關在內，從而行政罰法第八條寬減條文即有適用之餘地。行政法院拘泥於系爭條文的字面解釋，而採否認見解，即不免謬誤。

（三）個案救濟的必要性——翁前院長岳生十二年前的遺憾

而本號解釋多數意見於解釋理由書第五段中，雖已指摘系爭法律與函令的合法性有所欠缺，但並未宣布現行制度無效，僅輕度要求立法者「儘速修正」。其用意（如不以解釋文及解釋理由書之用語為限）可能基於此涉及每日數以萬計出入國境之中外人民的外幣申報制度，不可一日或缺，從而承認該系爭函令之瑕疵為可容忍之程度而已，也因此未對於個案的可能救濟，給予特殊的關切。

本號解釋多數意見作出了儘速檢討系爭函令的決定，並未採行較嚴厲的「定期檢討修法」以及更嚴厲的「定期失效」宣告模式，屬於最輕度的警告性裁判。在這種輕輕放過的「違憲審查」，釋憲聲請人再審所須的違憲宣告要件（行政訴訟法第二百七十三條第二項），即無從產生。

即連比本號解釋「儘速檢討」更嚴格二級的「定期失效」之釋憲決定——以本院大法官釋憲實務自釋字第二一八號解釋開始，已頻頻使用作為法律或命令與憲法抵觸的宣告模式，目的乃在維持法律秩序，俾使立法者或行政機關能制定符合憲政秩序之新的法規範——都不能夠使得釋憲聲請人能夠符合行政訴訟法第二百七十三條第二項的再審聲請要件（即必須獲得本院大法官作出「立即失效」的違憲宣告方可），遑論本號解釋聲請人所獲得僅僅是「不定期檢討」之結果而已！

而即使在獲得「定期失效」釋憲決定的聲請人方面，既然只有產生「燃燒自己，照亮他人」的釋憲結果，使得聲請釋憲有理，卻關上救濟之門，已經不能滿足個案正義。猶記得本院前院長翁岳生十二年前（八十七年一月二十三日）在釋字第四四五號解釋所提出的協同意見書時，已經抒發出「深感遺憾」的嘆聲（註十五）！翁前院長且期盼除了透過立法途徑解決之外，也建議研究有無可能透過大法官以解釋方式「自行創設」解決此一問題的辦法，來解決因修法程序延宕所引起之個案正義遭到忽視的弊病（註十六）。

在此不妨以個案正義的角度來討論本號解釋原因案件的救濟必要性問題。吾人暫且不論獲得「儘速檢討」的宣告外，就以「定期失效」，甚或開更大的門——許可「定期檢討」之宣告的聲請人，都可以提起再審的問題，專以本解釋原因案件所涉及的諸些違法後果：諸如系爭法律與系爭函令因違法而無效、承認系爭法律的一律沒入已違反比例原則，抑或應當容納寬減條款（行政罰法第八條）適用之餘地…，顯然都會導出應給予聲請人擁有個案救濟的機會。也許在實施個案救濟的程序中，專門法院確認目前我國並非沒有合法依據的外幣與有價證券的申報與處罰規則，從而更正前審程序「適用法規錯誤」的見解，改採如本席所主張的——以洗錢防制法等特別法所形成的法制，同樣可以課予聲請人一定的申報義務，甚至可能運用較有彈性的衡平罰則。如此一來，即可能兼顧憲法保障人民財產權、比例原則、依法行政等的法治國家之基本原則。

四、結論——必先正己，而後正人

國家為了管制外匯，維持金融秩序，近年來世界各國且強調防止不法所得的洗錢行為，國家應當建立一套外幣管制的法制，自當具有合憲的必要性。但目的正確並不保證手段一定正確，此即德國諺語所稱的「目的不能使手段合法化」（Der Zweck heiligt das Mittel nicht）。然國家既然實施了法治國家制度，許多配合、甚至強制國家各機關來履行此成為法治國家的法律及法律原則，就必須毫不折扣地實行之。實施法治國家不僅僅是形式意義，且有一個實質的「決定力量」，此力量要求任何國家公權力行使，必須遵守法律保留、授權明確性、比例原則等程序與實質上之要件。如果有所違反，國家必須承擔責任——負擔的大小應毋庸議。

這種國家必須嚴肅對待自己公權力行使的形式與實質合法性，也就是必須「嚴以律己」，公權力必須是「乾淨無瑕」（Clean Hands），才可以要求人民履行一定的義務。這正是古人所要求的：「必先正己，而後正人」。由本號解釋與原因案件的爭議，可知系爭法律與函令間已有明顯的牴觸，已經早為主管機關所明瞭。然而聲請人歷經多次的行政救濟程序，被告主管機關也多次提出洋洋灑灑之答辯，諸些辯解例如將法條明文的「會同訂定」，改為「會商訂定」；一再強調系爭函令已經註明了授權依據，即可滿足行政程序法相關程序規定…。而不惟主要主管機關的財政部，一再將錯就錯的堅持，即連系爭法律明定併列為頒布機關的中央銀行，亦「自卸兵甲」的承認此由會同改為會商，使得本有法定參與權的地位喪失，淪為會商、諮詢的次屬地位。

至於隨著九十六年洗錢防制法增加了外幣與有價證券的申報規定，從而產生了「覆蓋」的特別法效果，成為準據法。除了突顯出財政部的主導地位，降低了

中央銀行之地位，與其他兩個新納入會商的國家機關，平屬於被諮商的對象。但法規的依據上，就必須反映出這種「特別法優先於普通法」之原則，從而系爭函令的立法依據，便必須改變為洗錢防制法第十條第二項之授權規定，此為法規立法的正確適用。亦即以新法的體制，亦即由洗錢防制法所建立的新的、且合法的申報與規範法制，已足以取代系爭法律與函令，本號解釋所涉及的原因案件與本號解釋並沒有慮及此「正軌」，反而在「老軌與偏軌」上奔馳，既捨實質合法性不顧，又獨在明顯的「形式不合法」的事實上，來導出合法性欠缺，違憲性不嚴重的結論。而在法學的推演上，不無「失焦」之憾！

然而自洗錢防制法相關法律增訂後，遲至本號解釋作成前，相關機關的立場，不論是財政部關稅總局的行政訴訟答辯書（九十六年十二月十九日）、行政院金融監督管理委員會（九十九年一月六日金管銀外字第○九八○○五七三五○一號函）以及中央銀行（九十八年十二月二十一日台央法字第○九八○○六一二八一號函），都一再堅持援用系爭法律與函令的正確性與合法性，而視新制定洗錢防制法於無物！又忘了其等曾二度會銜訂定及修正此法授權所會銜發布實施的「申報及通報辦法」（註十七）。何其矛盾與健忘之至！

由本案的爭議可知，目前活躍於規範人民攜帶外幣出入境的「執法舞台」上，有三個要角在起舞：基於管理外匯條例（以及系爭函令）、洗錢防制法的「旅客或隨交通工具服務之人員出入國境攜帶外幣現鈔或有價證券申報及通報辦法」，以及基於關稅法授權產生的「入境旅客攜帶行李物品報驗稅放辦法」，已形成「三規競合」的現象（註十八）。這顯示出我國的執法機關熱衷於制定新法規，而不作現有法規間「橫向協調」的功夫，以致於一個海關手上同時擁有三個法規，彷彿三頭六臂般「左右逢源」可順手實施管制，殊不知卻造成了「左手打右手」的現象，本號解釋原因案件「用錯法規」的窘象，顯然畢現矣！

本號解釋多數意見雖然盱衡國家管制外匯的法制不可一日或缺，而極力寬待主管機關「儘速」修法的期限，其用心良苦，顧全大局，溢於言表。但釋憲聲請人也為之付出沈重的財產損失之代價！本號解釋卻未能跨出一大步，從比例原則與衡平角度來落實聲請人法律救濟的可能性，未能一償本院翁前院長十二年前的「深表遺憾」之夙願，本席也不禁引為憾事！看到本聲請案原因事實與訴訟爭辯過程、現實執法舞台上的「群規競舞」，本席不禁想起黎巴嫩著名的詩人紀伯倫（Kahlil Gibran）一首「論法律」的著名詩句（註十九）：

你們喜歡製造法律，更喜歡毀滅它們；正如同孩童在沙灘上玩耍，費勁築起一個沙堡後，又快樂地把它摧毀。

本號解釋原因案件是否正是反映了這種頻頻立法的「沙上築堡」？本席擔心

，正如同海水即將捲走玩童摧毀的沙堡，民眾對我國法治前途之信心，是否也一樣隨之漂逝？

註一：誠然，也有認為主管機關逕依系爭法律第二十四條第三項之規定，在無庸主管機關訂定申報門檻的規定，即取得逕自沒入的權限，甚至導引出：「主管機關以系爭函令訂定一萬美金的申報門檻，已屬於『過輕』而有利於人民的措施，否則，持有任何數額的外幣都必須申報云云」。財政部以及中央銀行的見解（見下註二）。這個見解顯然割裂了系爭法律第十一條後段與第二十四條第三項的連結關係。

註二：關於被告財政部臺北關稅局之答辯內容（見臺北高等行政法院九十六年度訴字第三七一號判決）……次按行政院金融監督管理委員會 97 年 6 月 13 日以金管銀（五）字第 09700216200 號函覆略以（原處分卷 1 附件 1），前財政部金融局於 91 年 12 月 12 日以台融局（五）字第 0910057359 號函請中央銀行外匯局表示意見（原處分卷 3 附件 1），並經該局於 92 年 1 月 9 日以台央外壹字第 0920009719 號函復（原處分卷 3 附件 2），爰財政部 92 年 3 月 21 日台財融（五）字第 0925000075 號令係財政部經洽會中央銀行外匯局意見後發布，應合於管理外匯條例第 11 條規定之意旨等語。按管理外匯條例第 11 條所稱「會同」意指有關機關應相互研商……。

註三：M. Sachs, Grundgesetz, 3. Aufl., 2003, Rdnr. 14, zum Art. 80.

註四：Brun-Otto Bryde, in: v. Munch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 3, 3. Aufl., 1996, Rdnr. 16, zum Art. 80.

註五：雖然實務上認為法規命令擬訂的預告與聽證，應註明主辦與會同機關之名稱。但在實際與踐行此預告或聽證程序時，如只由「主辦」（主稿）機關踐行預告程序，其他會同機關並未為之時，以並未影響人民參與訂定之機會，與符合行政程序法提升行政效能之目的，法務部建議此種方式並不違反行政程序法相關規定（法務部九十年三月八日法九十律〇〇六六九八號函），刊載：行政程序法解釋及諮詢小組會議紀錄彙編，民國九十年十二月，法務部印，第一百八十頁。

註六：此即德國基本法第八十條第一項所稱之「註明授權依據之條款」（Zitiergebot）。任何法規命令如果未將授權來源明確規定，即屬於無效之法規命令。是為「強制註明」授權依據之原則。

註七：德國基本法第八十條第一項第二款規定：「如果法律許可該法規命令得授權其他機關行之者，此授權應以法規命令的方式授權之」。此條文規定唯有法律明白規定得再授權時，方得例外許可之，同時，也只能再授權一次，不能一次又

一次的授權下去，此因訂定法規命令乃是一種責任，而非責任之推卸。

註八：釋字第五二四號解釋反對法規命令再授權，乃是被授權機關沒有法律的依據下，自行決定授權其下級機關，使用行政規則的方式，來細部規範法律所授權之事項。至於授權下級機關以訂定法規命令的方式，來細部規範如何？似非釋字第五二四號解釋的範圍。這也是釋字第五二四號解釋涉及人民重大的權利，必須使用法規命令，而非位階較低的行政規則來予以規範的主因。至於概括性質的再授權許可問題，行政法學界的通說以反對說為主流，例如吳庚教授亦援引釋字第五二四號解釋持反對之立論，吳庚，行政法之理論與實用，民國九十四年十月增訂九版，第二九一頁；陳敏，行政法總論，民國九十八年六版，第五三六頁。陳新民，行政法學總論，修訂八版，民國九十四年，第二八三頁，亦同此看法。

註九：德國聯邦憲法法院在一九九四年十月十一日曾經作出一個裁定（BVerfGE 91, 148），德國聯邦憲法法院認為：如果一個法規命令在程序方面存在瑕疵，例如法律授權聯邦政府訂定法規命令時，一般情況乃由內閣召開會議來通過之，此時所有內閣成員即可依聯邦政府所定議事規則來表示意見及進行表決。由於內閣的議事擁有自律權，憲法並無特加限制之處。且現代科技發達，內閣不召開會議，也可用視訊方式溝通意見。從而一個法規命令的討論與表決，內閣成員不在會議中進行，而透過「傳閱」（Umlaufverfahren）方式來表決，即使程序上與該議事規則有所違背，但屬輕微、且行之久也未經反對，即不當然導出無效的結果。但這種看法，也引起不少德國學者的批評：Rolf Schmidt, Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Aufl., 2008, S. 294.

註十：參見 Rolf Schmidt, aaO., S. 294.

註十一：這也是德國學界的通說，便認為法規命令頒布當時，已欠缺法律授權的規定，即使日後立刻修法補訂授權規則，也已無從補救其無效性矣，可參見 Rolf Schmidt, aaO., S. 291.

註十二：財政部台財關字第○九七○五五○一○九○號、法檢字第○九七○八○一四九四號、台央法字第○九七○○二五四五三號、金管銀（一）字第○九七○一四六○五○號令會銜發布。

註十三：九十八年五月十四日以台財關字第○九八○五五○一七八○號、法檢字第○九八○八○一二七八號、台央法字第○九八○○一八六九九號、金管銀（一）字第○九八○○一九五○○○號令會銜修正。

註十四：中央銀行九十八年十二月二十一日台央法字第○九八○○六一二八一號函所舉美國法典第三十一篇第五三一六條及第五三一七條規定，未依規定申報、

或申報內容有重大遺漏或不實，美國政府得扣押並沒入該支付工具。另按日本外匯及對外貿易法規定，未申報而輸出或輸入支付工具，處六個月以下有期徒刑或科二十萬日圓以下罰金。

註十五：可參見翁岳生，司法院大法官解釋效力之研究，收錄於：公法學與政治理論—吳庚大法官榮退論文集，二〇〇四年十月，第三十一頁。

註十六：按立法院法制、司法委員會聯席會議，早於民國八十七年五月二十日審查司法院大法官審理案件法草案，容許獲得定期失效宣告者，亦可比照立即失效者，提出再審或獲得非常上訴救濟之機會。然立法院迄今仍未完成相關法律的修正。參見，翁岳生，前揭文，第三十一頁，註七十一處。

註十七：此乃令人「匪夷所思」之現象：是否反映出行政機關對於人民提出的行政救濟，即使參與了兩個審級的行政訴訟程序，然於提出答辯之前後，不會促使自己重新檢討過去見解之非？行政訴訟難道沒有提供行政機關「自我審查」之良機？行政機關難道一進入到行政訴訟程序，就只有「卒子過河」一路與原告拼殺到底？以原因事實的雙方就系爭法律第十一條後段爭議，吾人可看出被告機關「團結一致，其利斷金」的氣概！

註十八：至於屬於資訊給予的「入出境旅客通關須知」因不具法規地位，即無庸列入。

註十九：許慧貞譯，紀伯倫詩選集，臺北宇楨出版社，一九八九年，第八十五頁。

不同意見書

大法官 陳春生

本號解釋認為，管理外匯條例第十一條、第二十四條第三項及財政部九十二年三月二十一日台財融（五）字第〇九二五〇〇〇〇七五號令（下稱系爭規定），關於攜帶外幣出入國境須報明登記，違反其規定者應予沒入之規定，與憲法第十五條保障人民財產權、憲法第二十三條之比例原則及法律授權明確性原則，尚無牴觸之見解，本席基於人民財產權之限制或剝奪應踐行正當法律程序之角度考量，爰提不同意見書如下。

一、本案之爭點在於有關攜帶外幣出入國境須報明登記，違反其規定者應予沒入根據之系爭規定，有違反憲法上正當法律程序與人民財產權保障之疑慮。

按憲法第十五條規定人民財產權應予保障，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格權及維護尊嚴（本院釋字第四〇〇號解釋參照）。而財產權亦負有社會義務，國家為維持社會秩序，或增進公共利益之必要，亦得依據憲法第二十三條規定，予以限制或剝奪，例如公益徵收、公有化（憲法第一百四

十二條至第一百四十四條）、或刑罰上之沒收（或行政罰上之沒入）。對於公益徵收與公有化，國家機關雖得依法徵收人民之財產，但應給予相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨（本院釋字第五七九號解釋參照）。而沒入，係對人民財產加以強制剝奪，使人民受有不利益，因此，其限制或剝奪之法源依據與規範內容，須合乎實質正當法律程序；其以委任立法（行政立法）方式為之或作成行政處分時，須合乎程序上正當法律程序要求，以符合憲法保障人民財產權之意旨（本院釋字第四〇九號、第四八八號解釋參照）。

二、本院對憲法上正當法律程序之見解與適用

本院自釋字第三八四號解釋關於憲法第八條人身自由保障條款之「法定程序」，引進正當法律程序原則以來，更進一步將其適用於訴訟權（本院釋字第六六三號解釋）、財產權（本院釋字第四〇九號、第四八八號解釋）、工作權（本院釋字第四六二號、第四九一號解釋）、講學自由（本院釋字第五六三號解釋）、秘密通訊自由（本院釋字第六三一號解釋）等領域。姑不論本院逐步擴大正當法律程序之適用範圍，而未明示其憲法依據，其或隱含類推適用憲法第八條、或各該基本權利內含正當程序保障，或可適用第二十二條，惟本院解釋似已將正當法律程序定位為憲法原則，作為拘束國家公權力行使之依據。

而源自於英美法系慣用之正當法律程序概念，主要是指若未經由正當程序，不得對任何人剝奪其生命、自由或財產。學者認為其乃為確保國家權力包括立法、司法與行政之行為之公平、合理行使。其內涵包括程序上正當程序與實質上正當程序。程序上之正當程序旨在確保國家權力行使之程序公平，我國憲法僅於第八條規定關於人身自由之保障著有明文。且程序上正當程序除來自憲法之要求者外，並有由法律規定者，前者稱憲法上之正當程序；後者稱法律上之正當程序。至於實質上之正當程序則旨在確保國家權力作用之實質平等，其功能殆與我國憲法第二十三條相當（註一）。而對於行政行為，無論其為法規命令、行政處分或其他行政行為，其內容應符合實質正當程序，其決定並應符合程序上之正當程序。

而系爭規定明顯違反行政程序法中關於行政立法與作成行政處分之應履行之程序規定（後述），惟是否也因此違反憲法上之正當法律程序原則？其答案是肯定的，其具體判斷基準，則可借助程序基本權之概念。

三、從正當法律程序至程序基本權之建構

所謂程序基本權，簡言之，即每個基本權利皆內含著程序之內容，而有程序保障之需求與功能，此乃從憲法保障個別基本權利之客觀功能面向中推導出，進而課予公權力應有踐行正當法律程序之義務（註二）。建構程序基本權概念，除

可去除程序功能只是實體基本權利之附隨地位之迷思外，亦可補完訴訟權保障之不足。

本院亦於幾號解釋中揭櫫程序基本權或程序性基本權之概念，亦即：

- (一) 本院釋字第六一〇號解釋理由書指出：「憲法第十六條所定人民之訴訟權，乃人民於其權利遭受侵害時得請求司法救濟之程序性基本權，其具體內容，應由立法機關制定相關法律，始得實現。惟立法機關所制定有關訴訟救濟程序之法律，應合乎正當法律程序及憲法第七條平等保障之意旨，人民之程序基本權方得以充分實現。」
- (二) 本院釋字第六六七號解釋理由書亦指出，「人民之訴願及訴訟權為憲法第十六條所保障。人民於其權利遭受公權力侵害時，有權循法定程序提起行政爭訟，俾其權利獲得適當之救濟。此項程序性基本權之具體內容，包括訴訟救濟應循之審級、程序及相關要件，須由立法機關衡酌訴訟案件之種類、性質、訴訟政策目的以及訴訟制度之功能等因素，制定合乎正當法律程序之相關法律，始得實現。」

上述，本院兩號解釋中揭櫫程序基本權或程序性基本權之概念，雖主要指憲法第十六條之訴訟權，但亦連結正當法律程序加以論述，此可看出我國憲法第十六條所保障之訴訟權，與程序基本權之概念，有重疊部分，但訴訟基本權僅針對司法審判程序，無法包含所有基本權利之程序保障，是以，建構程序基本權概念，可以補完訴訟權保障之不足。是以上開兩號解釋，雖只就訴訟權為論述，應可進一步運用於其他基本權利領域。因此學者主張：「個別基本權利皆含有程序保障的需求與功能，吾人既得將性質相同之『程序保障』一般化為『程序基本權』，就如同平等權、人性尊嚴、一般人格權，其既內含於各項具體基本權利中，亦可外顯為憲法原則，作為個別基本權利保護範圍無法涵蓋時之補充依據，並支配所有公權力，包括行政、立法、司法等。」（註三），其說值得贊同。

- 四、系爭財政部九十二年三月二十一日台財融（五）字第○九二五○○○○七五號令，是否違反管理外匯條例第十一條：「旅客或隨交通工具服務之人員，攜帶外幣出入國境者，應報明海關登記；其有關辦法，由財政部會同中央銀行定之。」之規定？若違反，則其效力僅止於違法，或已違憲？

本案主管機關依上開條例第十一條所發布之命令，表現於「財政部台財融（五）字第○九二五○○○○七五號令」與「中華民國入出境旅客通關須知」。應釐清者為：

- 1、系爭「財政部台財融（五）字第○九二五○○○○七五號令」與主管機關所訂定之「中華民國入出境旅客通關須知」性質上究屬法規命令或行政規則？

- 2、若為法規命令，是否因為未遵行行政程序法第一百五十四條訂定法規命令之預告程序規定而無效？若違反，其無效力為法律位階問題或憲法位階問題？
- 3、系爭規定若為行政規則，是否牴觸本院釋字第五二四號解釋？按釋字第五二四號解釋指出：「法律授權主管機關依一定程序訂定法規命令以補充法律規定不足者，該機關即應予以遵守，不得捨法規命令不用，而發布規範行政體系內部事項之行政規則為之替代。」

如同本件解釋理由書指出，管理外匯條例第十一條既規定「其有關辦法，由財政部會同中央銀行定之」，其立法意旨，當係在授權財政部與中央銀行共同就申報之程序、方式及其他有關事項訂定法規命令，其訂定並應依中央法規標準法第三條所定命令之名稱「辦法」、法條形式與程序，且依行政程序法第一百五十七條第二項、第一百五十四條應會銜發布，乃財政部上開令，既未以「辦法」之名稱與法條形式出之，亦未會銜中央銀行發布，且其內容僅規定超過等值壹萬美元者應報明海關登記之意旨，對於申報之程序、方式等事項則未規定，復未履行法規命令應遵循之預告程序規定，凡此均與管理外匯條例第十一條之授權意旨、行政程序法及有關規定，不盡相符。

從正當法律程序角度，本系爭案件應遵循之正當程序可分三個層面觀察，即（一）立法行為之正當程序（實質上正當程序）、（二）為行政行為之正當程序（包含行政立法之正當程序）與（三）作成行政處分之正當程序。

就立法行為之正當程序方面，關於系爭沒入規定，既然管理外匯條例第十一條已規定「其有關辦法，由財政部會同中央銀行定之。」但主管機關，實質上卻未訂定相關內容之辦法，已違反實質上正當程序（一），復未履行行政程序法第一百五十七條第二項、第一百五十四條規定，顯然違反行政程序法所規定之行政立法程序須履行預告程序與會銜發布程序之要求（二），與違反作成行政處分（沒入）時應遵循之類似警告、教示或予當事人陳述意見機會之程序（程序正當程序）（行政程序法第一百零二條參照）（三）而違反憲法第二十三條及憲法上正當法律程序要求，換言之，系爭規定顯然已違反憲法上正當法律程序或程序基本權保障原則，及憲法第十五條人民財產權之保障。

- 五、是以系爭管理外匯條例第二十四條第三項，就旅客攜帶外幣出入國境，不依第十一條規定報明登記者，沒入之；申報不實者，其超過申報部分沒入之規定以及財政部九十二年三月二十一日台財融（五）字第○九二五○○○○七五號令，違反憲法上正當法律程序原則及財產權之保障，應自本解釋公布之日起一年內失其效力。

註一：參考湯德宗，行政程序法論，2000 年，頁 173。

註二：李震山，多元、寬容與人權保障，第六章，程序基本權，2007 年，頁 263、264。

註三：參考李震山，前揭書，頁 264。

抄張○居釋憲聲請書

壹、聲請解釋憲法之目的

聲請人張○居前於民國 96 年 4 月間攜帶外幣入境並依法申報，然出境時因不知海關申報作業修改，認為依舊有申報制度，旅客如攜帶同一筆外幣出、入境，只須於入境時申報一次即可，遂於攜帶同一筆外幣出境之際未再另行申報，而遭財政部臺北關稅局依違反管理外匯條例第 11 條、第 24 條及財政部台財融（五）字第 0925000075 號令之規定（簡稱系爭法規），處以沒入處分。聲請人不服該處分依法提起訴願、行政訴訟，然訴願決定機關、臺北高等行政法院及最高行政法院均認臺北關稅局之處分並無違誤而判決駁回聲請人之訴願及行政訴訟。聲請人認為系爭法規顯然牴觸憲法第 15 條保障人民財產權之旨意、第 23 條揭示之比例原則與法律保留原則、以及憲法規範之法規明確性原則與正當程序原則，爰依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款之規定聲請解釋。

貳、疑義之性質與經過，以及所涉憲法條文

一、疑義之性質與經過

- （一）聲請人為長年旅居日本之華僑，在日本從事珠寶、手錶等貿易事業，因業務所需，時常攜帶大量現金往返於各國之間，以便購買珠寶、手錶等高單價現貨商品，間亦順道入境臺灣省親或處理事務。民國 81 年至民國 89 年間，聲請人曾攜帶大量日幣返臺約六、七次，每次皆依法向海關申報。根據聲請人過往申報經驗，攜帶外幣入境時須填二聯表單向海關據實申報，海關人員於清點無誤後，即將收執聯交予聲請人；俟聲請人再出境時，僅憑收執聯即可攜帶同一筆外幣出境，不須另行申報。每次入、出境皆是如此，未有例外。
- （二）民國 96 年 4 月 17 日聲請人因欲換發新式國民身分證，特地由東京飛往香港購貨途中先行入境臺灣，該旅次距離上次返臺（民國 89 年 7 月 5 日）已逾六年時間。當日入境時，聲請人依往例向海關申報攜帶有日幣四千萬元，海關人員於受理後，委由銀行點算確認，隨即放行並取走申報單，但未如往常擲交申報外幣收執聯予聲請人。聲請人曾當場詢問海關人員為何未給收執聯，海關人員答以申報之外幣及數額已載入電腦，有紀錄可查，故已不再使用收執聯云云，聲請人聞言尚為國內海關行政作業化繁為簡、便民利民之舉措深感讚賞。

- (三) 三天後即民國 96 年 4 月 20 日，聲請人攜帶原申報之同筆同額外幣擬搭機前往香港洽商時，機場安檢警員向聲請人索取外幣申報單，聲請人答以入境時海關已取走申報單，申報紀錄可查詢電腦，該安檢警員便直接電詢海關人員，詎海關人員竟回稱聲請人未申報外幣，經聲請人嚴正表達抗議，海關人員再次查詢電腦始發現聲請人於 4 月 17 日入境時確有申報。關於出境申報部分之處理方式，海關先則表示可以補行申報，後又表示可由安檢警員決定（安檢警員應無權決定），最後在留置聲請人達七小時後竟處以沒入處分。聲請人此時才明白在四年多前，海關申報制度已作變革，原來入、出境攜帶同一筆外幣僅須申報一次（即入境時申報，出境時繳交收執聯），現竟改為入、出境縱使攜帶同一筆外幣亦須各自申報。海關認為聲請人此次出境未申報外幣，乃依管理外匯條例第 11 條、第 24 條及財政部台財融（五）字第 0925000075 號令，以臺北關稅局 96 年第 09600875 號處分書（附件一）對聲請人科處沒入日幣三千八百八十萬元之處分。
- (四) 聲請人不服前述處分，依法向財政部提起訴願。惟財政部訴願委員會並未審究聲請人旅居日本多年未曾返國，無從知悉法令改變及與海關人員溝通不良之實情，以財政部第 09602718 號訴願決定書駁回聲請人之訴願（附件二）。聲請人認為本件行政處分所依據之系爭法令有嚴重瑕疵而向臺北高等行政法院提起撤銷處分之訴，該院仍認定處分並無違誤而以 96 年度訴字第 3711 號判決駁回聲請人之訴（附件三）。聲請人再向最高行政法院提起上訴，惟最高行政法院仍認為本件處分並無違誤，而以 98 年度裁字第 128 號裁定駁回上訴（附件四）。
- (五) 有關海關人員於聲請人申報攜帶外幣入境並請求發給收執聯當時，聲稱資料已輸入電腦，目前不再使用收執聯一節，在臺北高等行政法院審理中，臺北關稅局並不否認確有其事，此有該局於民國 96 年 12 月 19 日提出之答辯狀第 3 頁記載可證（附件五）。至於海關申報制度之變革，在民國 92 年以前攜帶同一筆外幣入、出境者，僅須於入境時申報一次，出境時則繳交（出示）收執聯即可之作法，訴願決定書第 3 頁亦可證實（參見附件二）。

二、涉及之憲法條文

管理外匯條例第 11 條、第 24 條及財政部台財融（五）字第 0925000075 號令（財政部認為該令函性質屬於法規命令）違反憲法第 15 條之財產權保障、第 23 條之比例原則及法律保留原則、以及憲法要求之法規明確性原則與正當程序原則。

叁、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

按聲請人所受之行政處分係依據管理外匯條例第 11 條「旅客或隨交通工具服務之人員，攜帶外幣出入國境者，應報明海關登記；其有關辦法，由財政部會同中央銀行定之」、同條例第 24 條第 3 項「攜帶外幣出入國境，不依第十一條規定報明登記者，沒入之…」及財政部台財融（五）字第 0925000075 號令「旅客或隨交通工具服務之人員，攜帶外幣出、入國境超過等值壹萬美元者，應報明海關登記。」惟關於如何登記？程序如何進行？報明、登記至何種程度始屬完備？管理外匯條例並無明文規定，財政部亦未依該法訂定明確之法規命令。更有甚者，管理外匯條例自民國 84 年之後並未作任何修正，而海關作業方式卻在民國 92 年變更，將原來攜帶同一筆外幣出入境只須申報一次，改為須於入、出境時個別申報。此一作業之變更完全未訂定法規命令或行政規則，致使聲請人依舊制申報卻遭沒入處分，又管理外匯條例未區別各種未報明登記之情況，一概處以沒入之處罰，均顯然牴觸憲法之相關規定及原則，以下分項論述之：

一、明確性原則—

按管理外匯條例第 11 條、第 24 條之沒入處分係對人民財產權之限制，對於人民權利之限制本應有法律或法律所授權之命令明確規定，始符合憲法第 23 條之意旨。管理外匯條例第 11 條雖規定有關報明海關登記之辦法授權「…由財政部會同中央銀行定之」，然觀財政部依該條例所定之辦法（財政部台財融（五）字第 0925000075 號令），其內容僅區區數十個字，而且僅規定超過一萬美元以上者應報海關登記。如前所述，系爭法規就攜帶外匯入出境究應如何報明？登記程序為何？應報明、登記至何種程度始屬完備？等攸關人民財產權之限制事項完全未加規定，顯然違反憲法所要求法律應具有明確性之原則。按理報明海關登記之程序若有違反，事關人民財產權之剝奪或限制，如依嚴格之明確性原則，管理外匯條例本應自行將有關登記事項之授權目的、範圍及內容規定明確，再授權行政機關訂定細節性、技術性之辦法，始符合授權明確性原則及對人民財產權之保障。如今不但管理外匯條例僅簡單規定登記辦法由財政部會同中央銀行定之，而未針對授權目的、範圍、內容為明確之規範，更有甚者，連行政命令亦語焉不詳，對於登記程序隻字未言，卻又據此對人民處以沒入處分，足見無論管理外匯條例或財政部台財融（五）字第 0925000075 號令，皆有違法律明確性原則。

二、正當程序原則—

按處罰人民之法律本身必須符合正當程序原則，亦即據以處罰之規範本身亦應符合法律制定之規範。查財政部台財融（五）字第 0925000075 號令，其本身無論是訂定程序或實質內容，皆違反母法管理外匯條例之規定：

（一）就訂定程序而言，根據管理外匯條例第 11 條，報明海關登記之相關辦法應由

財政部會同中央銀行定之。惟依據行政程序法第 154 條第 1 項第 1 款「行政機關擬訂法規命令時…應於政府公報或新聞紙公告，載明下列事項：一、訂定機關名稱，其依法應由數機關會同訂定者，各該機關名稱…」；同法第 157 條第 2 項「數機關會同訂定之法規命令時…會銜發布」。可見所謂「會同中央銀行定之」，應該由財政部與中央銀行共同研議訂定並「會銜發布」，且應將兩機關之名稱「公告於政府公報或新聞紙」，始稱適法。然觀財政部台財融（五）字第 0925000075 號令，僅有財政部一機關發布，既違反母法之授權，亦違反行政程序法之規定，使人民無從得知該法是否確已發生效力？實不符正當程序原則。

- （二）就實質內容而言，管理外匯條例第 11 條既然明定有關報明海關登記之辦法，授權由財政部、中央銀行訂定，則財政部及中央銀行當依該規定，針對報明登記之相關細節，如登記範圍、登記事項、登記流程等詳為規範，始符合管理外匯條例之要求。惟實際上，所謂授權之報明登記辦法，其內容卻僅有超過一萬美元部分需要申報等語，與授權法律之要求相去甚遠，若據此為處罰之依據，亦不符正當程序原則。

三、比例原則一

查管理外匯條例之立法目的，乃是為平衡國際收支、穩定金融而實施管理國家外匯。基此目的，凡是攜帶外幣入出境未申報而可能造成國際收支不平衡或破壞金融穩定者，當對之處以沒入之處分。惟依該條例第 24 條規定，只要不依第 11 條報明登記，即沒入之。其並未區分未報明登記是否具有造成國際收支不平衡或破壞金融穩定之可能性，而一律沒入之，亦有牴觸憲法比例原則之嫌。蓋以聲請人出境未為申報之例，聲請人所攜帶之外幣係三日前自境外攜入，原封不動再行攜出，對於我國之國際收支平衡或金融穩定，絲毫未有影響，自無處罰之必要性，但卻遭受沒入處分。再者，未報明登記者，故意者有之，過失者有之，甚至如聲請人完全不知法律變更而依舊制申報者有之，然該條例之沒入規定，卻未區分各種不同之情況一律沒入，相較於其他法令，如海關緝私條例第 31 條之 1，對於運送貨物與記載不符時，若可證明為誤裝者，可免予沒入，管理外匯條例顯然失之過苛，亦與憲法之比例原則牴觸。

四、法律保留原則一

按管理外匯條例自民國 84 年起即未曾修正，在母法未修正的情況下，民國 92 年以前，入、出境攜帶同一筆外幣可以於入境時申報一次，出境時僅繳交（或出示）收執聯即可；民國 92 年後，海關修正其作業方式，改採入、出境各自申報。此一修正的後果，是賦予攜帶同一筆外幣入、出境之人民額外義務。按有

關課予人民義務之事項，本應以法律定之，中央法規標準法第五條第二款定有明文，然系爭海關申報作業之修改並未有法律授權之依據，亦有違反憲法第 23 條之法律保留原則。

肆、關係文件之名稱及件數

附件一：臺北關稅局 96 年第 09600875 號處分書影本乙件。

附件二：財政部第 09602718 號訴願決定書影本乙件。

附件三：臺北高等行政法院 96 年度訴字第 3711 號判決書影本乙件。

附件四：最高行政法院 98 年度裁字第 128 號裁定書影本乙件。

附件五：財政部臺北關稅局 96 年 12 月 19 日答辯書影本乙件。

聲 請 人：張 ○ 居

送達代收人：林 恒 志 律師

中 華 民 國 九 十 八 年 三 月 二 十 七 日

（附件四）

最高行政法院裁定

98 年度裁字第 128 號

上 訴 人 張 ○ 居（住略）

送達代收人 林 ○ 志（住略）

被 上 訴 人 財政部臺北關稅局（設略）

代 表 人 饒 ○（住略）

上列當事人間管理外匯條例事件，上訴人對於中華民國 97 年 10 月 9 日臺北高等行政法院 96 年度訴字第 3711 號判決，提起上訴，本院裁定如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、按對於高等行政法院判決之上訴，非以其違背法令為理由，不得為之，行政訴訟法第 242 條定有明文。同法第 243 條第 1 項規定，判決不適用法規或適用不當者，為違背法令；而判決有第 243 條第 2 項所列各款情形之一者，其判決當然違背法令。又提起上訴，應以上訴狀表明上訴理由並應添具關於上訴理由之必要證據，復為同法第 244 條第 1 項第 4 款及第 2 項所明定。準此，當事人提起上訴，如以原判決有行政訴訟法第 243 條第 1 項不適用法規或適用不當為理由時，其上訴狀應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或其內容；如以原判決有第 243 條第 2 項所列各款情形之當然違背法令為理由時，其上訴

狀應揭示合於該款之事實。如上訴狀未依此項方法表明，即難認為已對原判決之違背法令有具體之指摘，其上訴自難認為合法。

二、本件上訴人對於臺北高等行政法院判決上訴，主張：上訴人就機場出境大廳曾提出數幀照片以證明被上訴人之告示牌確被遮擋而無法達到公告周知效果之事實，然原審並未就此爭點進行調查、訊問，卻於判決理由直接以被上訴人提供之照片為依據，認為並無上訴人所稱告示牌被遮擋之情事，顯屬判決不備理由及判決不適用證據法則之違背法令。上訴人既已表明入境時海關人員所為申報資料均輸入電腦之告知，造成上訴人誤解出境時只要是攜帶同一筆外幣，即可由電腦核對入境申報資料而不必另行申報，則上訴人於本件出境時，當然不會質疑或表明無收執聯如何辦理申報。然而，原審法院卻以上訴人於本件出境時，沒有表明或質疑無收執聯如何辦理申報一事，認定上訴人所主張以往出境不必再為申報一節，不足採信，其判決之論理方式，顯不符合一般論理法則。財政部之台財融（五）字第 0925000075 號令係財政部訂定之授權命令，因欠缺報明海關登記之明確規定，且未依立法意旨會同中央銀行訂定而無效，故被上訴人對於上訴人所為沒入之行政處分，當然具有瑕疵而得請求加以撤銷。此乃對上訴人有利之主張，不料原審法院竟認為上訴人主張授權命令無效係不利於己之主張，從而怠於審查該授權命令之合法性，其判決不適用法規及誤解法令之適用，可見一斑。上訴人長期旅居國外經商，並非居住於中華民國境內之公民，以往返國攜帶大量外幣皆有依當時之申報制度申報，縱使本件遭沒收之日幣，於入境時亦已依法申報，僅因不知海關內部申報作業變更，又因誤解海關告知輸入電腦之意義，主觀上仍循舊制及以往經驗出境，以致遭受沒收日幣之行政處分。上訴人實無動機及理由於多次入出境依法申報後，突然故意不申報，原審對此並未加以審酌，僅以對待一般意圖逃避申報者之立場審理本案，完全忽視上訴人歷次攜帶外幣均依法申報之事實。按行政罰法第 8 條「不得因不知法規而免除行政處罰責任，但按其情節得減輕或免除其處罰」之意旨，鈞院應免除被上訴人對上訴人之處罰等語，為其理由。惟查，我國為平衡國際收支，穩定金融，實施外匯管理，特制定管理外匯條例，依據該條例第 24 條第 3 項規定，攜帶外幣出入國境，不依第 11 條規定報明登記者，沒入之。是行政機關對於沒入數額並無裁量權。本件上訴人攜帶鉅額外幣未依規定詳實申報，違反管理外匯條例第 11 條前段之規定，被上訴人為執行政府實施外匯管理，依同法第 24 條第 3 項規定將超過部分予以沒入，並無違反法律授權之範圍與立法精神。本件上訴人之上開理由，無非係對原審駁斥其主張之理由，泛言不適用法規、不備理由或理由矛盾，而未具體表明原判決確有如何違背法律、司法院解釋或本院判例，或有如何合於行政訴訟法第 243 條第 2

項所列各款之情形，難認為已對原判決之違背法令有具體之指摘。依首揭規定及說明，其上訴自不合法，應予駁回。

三、依行政訴訟法第 249 條第 1 項前段、第 104 條、民事訴訟法第 95 條、第 78 條，裁定如主文。

中 華 民 國 98 年 1 月 22 日

(附件三)

臺北高等行政法院判決

96 年度訴字第 3711 號

97 年 9 月 25 日辯論終結

原 告 張 ○ 居 (住略)

訴訟代理人 林 恒 志 律師

被 告 財政部臺北關稅局 (設略)

代 表 人 饒 ○ 局 長 (住略)

訴訟代理人 黃 ○ 豪

王 ○ 華

上列當事人間因管理外匯條例事件，原告不服財政部中華民國 96 年 9 月 7 日台財訴字第 09600323030 號訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事 實

一、事實概要：

原告於 96 年 4 月 20 日 6 時 50 分許，擬搭乘國○航空公司第 CX465 次班機出境，於辦理出境手續時，為執行安檢勤務之內政部警政署航空警察局安全檢查隊一組安全檢查員，於其手提行李內，查獲日幣 4,000 萬元，因原告未依管理外匯條例第 11 條規定據實申報，經通報被告審認違章成立，除依財政部 92 年 3 月 21 日台財融 (五) 字第 0925000075 號令意旨，當場發還應寬減額日幣 120 萬元 (等值美金 1 萬元) 外，其餘未依規定申報之日幣現鈔 3,880 萬元，爰依管理外匯條例第 24 條第 3 項規定，以 96 年 5 月 2 日 096 年第 09600875 號處分書沒入之。原告不服，提起訴願，亦遭駁回，遂向本院提起本件行政訴訟。

二、兩造聲明：

(一) 原告聲明：

1、訴願決定及原處分均撤銷。

2、被告應返還原告日幣 3,880 萬元暨自沒入之日（96 年 5 月 16 日）起至返還之日止，以年息百分之五計算之利息。

3、訴訟費用由被告負擔。

（二）被告聲明：

1、駁回原告之訴。

2、訴訟費用由原告負擔。

三、兩造陳述：

（一）原告主張：

1、關於財政部 92 年台財融（五）字第 0925000075 號令違反母法及行政程序法之部分：

（1）財政部 92 年台財融（五）字第 0925000075 號令違反管理外匯條例第 11 條「會同中央銀行定之」之規定，亦違反行政程序法第 154 條第 1 項第 1 款之規定：

按管理外匯條例第 11 條所謂「其有關辦法」即為財政部之上開令，然查系爭行政處分所引用之財政部令，其發文單位僅列財政部一單位，被告雖稱其發布前有行文中央銀行，但依據行政程序法第 154 條第 1 項第 1 款及第 157 條第 2 項之規定，所謂「會同中央銀行定之」應該由財政部與中央銀行共同研議訂定並「會銜發布」且將兩機關的名稱「公告於政府公報或新聞紙」，始稱適法，絕非如被告所稱只須行文他機關即屬「會同定之」。被告據以為處罰依據之法規命令，訂定程序有違母法及行政程序法之規範，完全違背立法意旨，如此重大瑕疵之法規命令，實不足為行政處分之依據。

（2）財政部 92 年台財融（五）字第 0925000075 號令未依管理外匯條例第 11 條規定訂明申報海關之「有關辦法」，違反行政程序法第 5 條「行政行為之內容應明確」原則：

依管理外匯條例第 11 條之意旨，立法機關要求關於攜帶外幣出入國境報明海關登記之有關辦法，應由財政部、中央銀行會同定之，然查，財政部 92 年台財融（五）字第 0925000075 號令無論於要旨或全文內容均僅規定「旅客或隨交通工具服務之人員，攜帶外幣出、入國境超過等值壹萬美元者，應報明海關登記。」至於如何登記？程序如何進行？報明、登記至何種程度始屬完備？該令皆付之闕如。核此行政行為已違反行政程序法第 5 條「行政行為之內容應明確」之原則，被告機關執此違法之法規命令據

以對原告為行政處分，該行政處分當然違法。被告雖稱攜帶外幣報明海關，僅係單純向海關登記即可，並不需要訂定任何規則或辦法，但衡諸實情，就報明、登記之方式，在管理外匯條例未修改的情況下，被告起碼在 92 年前、後就有不同的報明、登記方式（92 年以前攜帶同一外幣入、出境憑收執聯只須申報一次，92 年以後要分別申報），此可證明並非如被告所言僅須登記即可。假若被告能依法訂定報明登記之相關辦法並且依法公告，當可減少人民因不瞭解被告機關內部作業變更以致遭受行政處分之不公平現象。

- (3) 被告改變外幣申報作業卻未有規則的修正或公布，亦顯然違反人民信賴利益之保護：

查管理外匯條例自 84 年起即未曾修正，在母法未修正的情況下，92 年以前入、出境攜帶同一筆外幣可以於入境時申報一次，出境時僅繳交收執聯即可，為何在 92 年被告修正其作業方式後，解釋管理外匯條例卻變為「入境申報義務與出境申報義務各自獨立、互不為因果」，同一條法律竟可因機關內部作業更替而產生不同解釋並自相矛盾，對於信賴法律及行政機關作為的人民，將產生無所適從的窘境。再者，如原告所面臨之狀況，92 年被告變更入、出境申報方式，既未有任何規則之修訂，當然針對此一變更亦未有任何公告周知的行為，被告雖稱關於入、出境申報，其已公布於機場，但公布之內容對於原告此種長期旅居國外而信賴舊申報制度之人而言，並無法達到公告之目的，即會因誤解程序而遭沒收外幣之處分。此亦違反行政程序法第 8 條「行政行為應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理的信賴」。

- 2、原告旅居國外多年，加以被告未能清楚揭示或說明申報新規則，原告實不具過失之處罰條件：

- (1) 行政罰法第 7 條規定行為人須有故意、過失，始得處罰：

按「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰」行政罰法第 7 條第 1 項定有明文。至所謂過失乃行為人違反其注意義務，因其有遵守注意義務之可能性，若行為人欠缺遵守注意義務之可能性，則不能予以非難，從而行為人即可不負過失責任。此乃行政法與刑法關於過失責任的重要理論依據。

- (2) 原告長期旅居國外，前次入、出境攜帶外幣適用舊制申報制度，實難苛責原告有遵守注意出境申報義務之可能性，從而不具有過失之處罰條件：

管理外匯條例自 84 年以來並未修正，有修正的僅是海關的入境申報單，

被告於 92 年將舊制的入境申報制度（即入境申報單附有收執聯，對同一旅客攜帶同一外幣出境時可免再次填單申報）改為入、出境各自申報。就原告而言，自 89 年 7 月 5 日起即未入境臺灣，對於行政機關內部行政作業變革毫無知悉的可能性，原告於本次入境時，基於以往攜帶鉅額外幣六、七次之經驗，主動依法申報所攜帶的 4 千萬日幣並向海關人員詢問收執聯之發給問題，充分顯示原告不僅未有不申報之故意，甚且已盡必須申報的注意義務，奈何海關人員在原告要求給予收執聯時，不但未告知新的作業程序甚且誤導原告，稱資料已進電腦，不再使用收執聯，就此特殊狀況，實難期待原告有遵守注意出境申報義務之可能性。

- (3) 被告之申報公告板前，並列各種不同立牌，遮擋旅客視線，未達公告周知之效果：

被告對於出境外幣申報作業並未如入境申報作業一般，備置有申報單使旅客於飛機上或海關檢查站前皆可自由取得進而申報，甚且原告本次出境的桃園機場第一航廈自入口開始至航空公司櫃臺，皆未見提醒旅客申報外幣之明顯標誌或告示（鈞院卷原證 2）。被告雖稱其於出、入境大廳立有告示牌公告周知，然原告為此特地再次返國於 96 年 9 月 21 日親赴第一航廈拍得如鈞院卷原證 2 之照片，確實未發現明顯之標示。即使是臺灣桃園國際機場的網站，在旅客指南網頁中有關出境手續的兩頁介紹中，亦未見要求旅客申報外幣的隻字片語（鈞院卷原證 3）。如此草率之行政行為，對於旅居國外多年未曾回國的原告強加遵守申報之注意義務，顯無期待可能性。況且就原告長期旅居的國家—日本、美國而言，日本海關於出境證照查驗處、美國海關於各航空公司登記櫃臺皆有明顯可見之告示，以提醒旅客申報財物之規定。從而原告依據其居住國之經驗對於法令變更所賦予出境須再行申報登記外幣之新義務並未具有過失，依行政罰法第 7 條之規定，被告之沒入處分應予撤銷。

- 3、綜上所述，被告對原告所為之沒入處分，顯然違法並已對原告權利造成嚴重損害，爰依行政訴訟法第 4 條、第 8 條向鈞院提起撤銷之訴暨給付之訴。退萬步言，縱被告所為之行政處分未被認定有違法之處，依行政罰法第 8 條之意旨，亦請鈞院考量原告長年旅居國外確實無從得知申報作業變更之情形，免除被告對原告之處罰云云。

(二) 被告主張：

- 1、經查，原告攜帶外幣出境時未申報登記為不爭之事實，違反管理外匯條例事證明確，被告依管理外匯條例第 11 條及第 24 條第 3 項規定論處，於法

並無不合。

- 2、原告主張關於財政部台財融（五）字第 0925000075 號令未由財政部及中央銀行會同發布云云。按行政程序法第 150 條規定，財政部 92 年 3 月 21 日台財融（五）字第 0925000075 號令即係依據管理外匯條例第 11 條之授權所頒布，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定，並已明列其法律授權之依據，自屬符合行政程序法第 150 條所稱之法規命令。次按行政院金融監督管理委員會 97 年 6 月 13 日以金管銀（五）字第 09700216200 號函覆略以（原處分卷 1 附件 1），前財政部金融局於 91 年 12 月 12 日以台融局（五）字第 0910057359 號函請中央銀行外匯局表示意見（原處分卷 3 附件 1），並經該局於 92 年 1 月 9 日以台央外壹字第 0920009719 號函覆（原處分卷 3 附件 2），爰財政部 92 年 3 月 21 日台財融（五）字第 0925000075 號令係財政部經洽會中央銀行外匯局意見後發布，應合於管理外匯條例第 11 條規定之意旨等語。按管理外匯條例第 11 條所稱「會同」意指有關機關應相互研商，原告質疑財政部台財融（五）字第 0925000075 號令是否符合行政程序法第 154 條、第 157 條規定，主張應依行政程序法第 157 條第 2 項會銜發布，顯屬誤解法令。另查，該令於 92 年 3 月 21 日發布，經公告於財政部公報第 41 卷第 2057 期頁 3111（原處分卷 1 附件 2），並已明確指出依據管理外匯條例第 11 條發布，並未逾越法律授權之範圍與立法精神。又被告業已將上開法令內容，於出境大廳豎立告示牌公告周知，此有告示牌公告照片數張可證（原處分卷 1 附件 3），另於出、入境大廳亦有「中華民國入出境旅客通關須知」可供旅客索取（原處分卷 1 附件 4），且財政部關稅總局及被告網站均已清楚載明旅客出境應申報登記外幣（原處分卷 1 附件 5），應符合行政程序法第 154 條之意旨。至於原告詢問該令是否送立法院乙節，經電詢財政部結果該令並未送立法院備查，惟此並不影響該令之法效。
- 3、原告主張報明、登記之方式違反行政程序法第 5 條規定云云。經查，「旅客攜帶外幣出、入國境超過等值 1 萬美元現金者，應報明海關登記」，依上項條文規定已明確表示，只要向海關登記即可，其申報對象單純（海關），登記手續簡單，並無另訂行政規則或辦法之必要。
- 4、原告主張自己並無過失之處罰條件云云。經查，旅客攜帶超額外幣出入國境者，應報明海關登記，已行之有年，被告並已將上開法令內容於出境大廳豎立告示牌公告周知，有告示牌公告照片數張可證（原處分卷 1 附件 3），

且由照片可知，並無原告所稱告示牌被遮擋之情事，另於出、入境大廳備有「中華民國入出境旅客通關須知」可供旅客索取（原處分卷 1 附件 4），而財政部關稅總局及臺北關稅局網站均已清楚載明旅客出境應申報外幣（原處分卷 1 附件 5）；又管理外匯條例第 11 條規定「入」「出」境皆應申報登記，係指入境申報義務與出境申報義務各自獨立，彼此並無互補關係，原告竟以其「入境」已有申報即表示出境不必申報登記為由混淆其詞，誣指被告未能清楚揭示或說明，顯係狡辯之詞殊無足採。再者，原告復主張其從事貿易事業，因業務所須常攜帶大量現金往來於各國，經查詢原告長期旅居之美、日兩國之入、出境規定（原處分卷 2 附件 10），均載明攜帶超額外幣應向海關申報，原告雖已 6 年多未出入國境，但以其從事貿易背景與攜帶大量外幣之事實，竟未向被告出境海關服務台查詢外幣申報之相關規定並提出申報，其應注意並能注意而不注意，縱非故意，亦難謂無過失，依據行政罰法第 7 條規定，自不能免罰，被告依法論處，洵無違誤。

- 5、按我國為平衡國際收支，穩定金融，實施外匯管理，特制定管理外匯條例，依據管理外匯條例第 24 條第 3 項規定，攜帶外幣出入國境，不依第 11 條規定報明登記者，沒入之。本件原告攜帶鉅額外幣未依規定詳實申報，違反管理外匯條例第 11 條前段之規定事證明確，業如上述，被告為執行政府實施外匯管理，乃依同法第 24 條第 3 項規定將超過部分予以沒入，並無違誤。
- 6、原告主張被告據以為沒收處分之法規命令，違反母法管理外匯條例之規定云云。按管理外匯條例之處罰係以未報明海關登記及超過限額與否為違法論處之構成要件，一經查獲攜帶超額外幣出境而未依規定申報者，即應依規定處罰，被告所為之處罰，洵屬合法適當，原告所指摘，顯係誤解法令，應無足採等語。

理 由

- 一、原告起訴時，被告之代表人為李○，嗣變更為饒○，並由饒○聲明承受訴訟，有其提出之聲明承受訴訟狀附卷可稽，核無不合，應予准許，合先敘明。
- 二、按「旅客或隨交通工具服務之人員，攜帶外幣出入國境者，應報明海關登記；其有關辦法，由財政部會同中央銀行定之。」；「攜帶外幣出入國境，不依第十一條規定報明登記者，沒入之；申報不實者，其超過申報部分沒入之。」管理外匯條例第 11 條及第 24 條第 3 項各定有明文。
- 三、前揭事實概要所載各情，為兩造所不爭，且有上開各該文件、原處分及訴願決定書等件影本附原處分卷及訴願機關卷可稽。茲依前述兩造主張之意旨，就本件爭

點敘明判決之理由。

四、原告涉有旅客攜帶外幣出境，未依規定報關登記之違章情事：

- (一) 本件原告於 96 年 4 月 20 日 6 時 50 分許，擬搭乘國○航空公司第 CX465 次班機出境，於出境大廳手提行李安檢區，為安檢人員查核查獲攜有大量未報明海關登記之外幣，案經被告派員詳查原告之手提行李，查獲未報明登記之日幣 4,000 萬元等情，有第 096 北稽緝字第 0123 號緝私報告書、扣押貨物（運輸工具）收據及搜索筆錄、詢問筆錄（原處分卷 4 附件 1 至附件 3）等件可稽，足認原告涉有攜帶外幣出境，未依規定報明海關登記之違章情事。
- (二) 按管理外匯條例第 11 條第 1 項明定旅客攜帶外幣出入國境者，應報明海關登記。又財政部為配合實施該項報明登記規定，乃依同條第 2 項規定訂定頒布 92 年台財融（五）字第 0925000075 號令（原處分卷 2 附件 11），規定旅客攜帶外幣出、入國境超過等值壹萬美元者，應報明海關登記。
- (三) 至於原告主張財政部 92 年 3 月 21 日台財融（五）字第 0925000075 號令未由財政部及中央銀行會同公布，有違反管理外匯條例第 11 條第 2 項及行政程序法之規定一節。被告則主張該財政部令係依據管理外匯條例第 11 條之授權所頒布，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定，並已明列其法律授權之依據，自屬符合行政程序法第 150 條所稱之法規命令；且行政院金融監督管理委員會 97 年 6 月 13 日以金管銀（五）字第 09700216200 號函覆略以（原處分卷 1 附件 1），前財政部金融局於 91 年 12 月 12 日以台融局（五）字第 0910057359 號函請中央銀行外匯局表示意見（原處分卷 3 附件 1），並經該局於 92 年 1 月 9 日以台央外壹字第 0920009719 號函覆（原處分卷 3 附件 2）；該財政部令係財政部經洽會中央銀行外匯局意見後發布，應合於管理外匯條例第 11 條規定之意旨等語；又管理外匯條例第 11 條所稱「會同」，意指有關機關應相互研商而言；且該財政部令於 92 年 3 月 21 日發布，經公告於財政部公報第 41 卷第 2057 期頁 3111（原處分卷 1 附件 2），並已明確指出依據管理外匯條例第 11 條發布，並未逾越法律授權之範圍與立法精神等語。經查，原告雖質疑該財政部令之公告發布有違反行政程序法第 154 條、第 157 條規定之情事，惟姑不論該財政部令是否因此有程序上之瑕疵有待補正，依管理外匯條例第 24 條第 3 項前段規定，攜帶外幣出入國境，不依第 11 條規定報明登記者，沒入之（全部沒入）；反觀該財政部令規定，旅客攜帶外幣出、入國境超過等值壹萬美元者，應報明海關登記等語（超過等值壹萬美元者，始予沒入），其較上開管

理外匯條例之規定為寬。原告質疑該財政部令之效力，將回歸適用上開較嚴格之管理外匯條例之規定，則原告此部分等於提出對己不利之主張，顯非適當，應予敘明。

五、被告所為沒入處分，並無違誤：

- (一) 承上所述，本件原告攜帶外幣出境未依規定申報，違反管理外匯條例第 11 條前段之規定，被告除（依財政部 92 年 3 月 21 日台財融（五）字第 0925000075 號令意旨）當場發還應寬減額日幣 120 萬元（等值美金 1 萬元）外，其餘未依規定申報之日幣現鈔 3,880 萬元，依管理外匯條例第 24 條第 3 項規定，以 96 年 5 月 2 日 096 年第 09600875 號處分書予以沒入，其沒入處分，並無違誤。
- (二) 按旅客攜帶外幣出入國境者，應報明海關登記，為管理外匯條例第 11 條第 1 項所明定；經查，被告並已將上開法規內容於出境大廳豎立告示牌公告周知，有告示牌公告照片數張可證（原處分卷 1 附件 3）；又由該等照片可知，並無原告所稱告示牌被遮擋之情事；再者，被告於出、入境大廳亦備有「中華民國入出境旅客通關須知」可供旅客索取（原處分卷 1 附件 4）；而財政部關稅總局及臺北關稅局網站均已清楚載明旅客出境應申報外幣（原處分卷 1 附件 5）。又依管理外匯條例第 11 條第 1 項規定，「入」「出」境皆應申報登記，故入境申報義務與出境申報義務各自獨立，彼此並無替代關係。本件原告主張其依往常經驗，「入境」已有申報取得收執聯，出境時僅繳交收執聯即可，應不必再為申報登記云云；惟查，縱如原告所稱，其於本件出境時，亦未提出收執聯據以申報或表明其無收執聯如何辦理申報，則其所稱依往常經驗出境不必再為申報云云，核不足採。原告復主張其從事貿易事業，因業務所需常攜帶大量現金往來於各國，並無違反申報義務之過失云云；經查，本件經被告查詢原告長期旅居之美、日兩國之入、出境規定（原處分卷 2 附件 10），均載明攜帶超額外幣應向海關申報，原告雖稱其已 6 年多未出入國境，但依原告從事貿易活動之經驗及攜帶大量外幣之事實以觀，原告竟未向被告出境海關服務台查詢外幣申報之相關規定並提出申報，其應注意並能注意而不注意，縱非故意，亦難謂無過失。原告主張其無違反申報義務之過失云云，亦不足採。

- 六、從而，被告以原告涉有旅客攜帶外幣出境，未依規定報關登記之違章情事，所為沒入之處分，於法並無違誤。訴願決定遞予維持，亦無不合。原告徒執前詞，訴請撤銷，並請求判命被告返還日幣 3,880 萬元暨自沒入之日（96 年 5 月 16 日）起至返還之日止，以年息百分之五計算之利息云云，為無理由，應予駁

回。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 97 年 10 月 9 日
(本件聲請書其餘附件略)

抄黃○華釋憲聲請書

為管理外匯條例事件，認臺北高等行政法院九十八年度訴字第九五九號判決、最高行政法院九十八年度裁字第三一七一號裁定所適用之管理外匯條例第十一條、第二十四條第三項規定，有抵觸憲法第十五條及第二十三條之疑義，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款及第八條第一項等規定，提出聲請解釋憲法事：

壹、聲請解釋憲法之目的（應受憲法解釋事項之聲明）：

請求宣告現行管理外匯條例第十一條、第二十四條第三項，因抵觸憲法第十五條及第二十三條之規定而無效。

貳、疑義或爭議之性質與經過：

一、系爭法律規定：

按「旅客或隨交通工具服務之人員，攜帶外幣出入國境者，應報明海關登記；其有關辦法，由財政部會同中央銀行定之。」「攜帶外幣出入國境，不依第十一條規定報明登記者，沒入之；申報不實者，其超過申報部分沒入之。」管理外匯條例第十一條、第二十四條第三項定有明文。

二、爭議事實之經過：

(一)緣聲請人於民國（下同）九十七年十月十日自澳門搭乘長○航空公司第 BR818 次班機入境，攜帶手提行李乙件，擇由第 9 號綠線（免申報）檯通過；經財政部臺北關稅局執檢關員攔檢，於其手提行李袋內查獲未依規定申報之港幣現鈔計 485,100 元，認聲請人涉有違反管理外匯條例第十一條規定之情事，除依規定當場發還得免申報等值美金一萬元之港幣 79,600 元外，其餘超額部分計港幣 405,500 元，財政部臺北關稅局爰依同條例第二十四條第三項規定，以九十七年十月三十日 097 年第 09703534 號處分書（下稱原處分）處分沒入（見附件一）。

(二)聲請人不服上開處分，乃向財政部提起訴願。經財政部九十八年三月十六日以第 09800035 號財政部訴願決定書駁回訴願後（見附件二），聲請人仍不服，遂向臺北高等行政法院提起行政訴訟。經臺北高等行政法院於九十八年八月十三日以九十八年度訴字第九五九號判決駁回聲請人之請求後（見附件三），聲

請人再度向最高行政法院提起上訴；俟於九十八年八月十三日以九十八年度裁字第三一七一號裁定駁回聲請人之上訴後（見附件四），業已終局裁判確定。

- （三）承上所述，聲請人業已透過法定程序提起訴訟，經臺北高等行政法院與最高行政法院以聲請人確有違反管理外匯條例第十一條、第二十四條第三項等規定為由，駁回聲請人之請求而終局確定。有鑑聲請人於憲法上所保障之財產權遭受不法侵害，對於確定終局判決所適用之管理外匯條例第十一條、第二十四條第三項有牴觸憲法第十五條、第二十三條之疑義，聲請人遂爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項、第八條第一項之規定聲請解釋憲法，是本件釋憲聲請案之緣由。

三、涉及之憲法條文或憲法上權利，以及本件之憲法上疑義：

- （一）「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」「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。」憲法第十五條、第二十三條定有明文。
- （二）雖臺北高等行政法院與最高行政法院均以聲請人涉有違反管理外匯條例第十一條、第二十四條第三項之情事，依法應將未依規定申報之部分港幣予以沒入。然查，管理外匯條例第十一條、第二十四條第三項之規定（以下合稱系爭規定），是否符合憲法第二十三條所宣示之比例原則，非無疑義：
- 1、管理外匯條例藉由行為人違反出入國境之外幣申報義務後，將未予申報之外幣課予沒入之法律效果，能否達成系爭規定之立法目的？非無疑問。
 - 2、該立法目的之達成，是否尚能採取相較沒入處分，其侵害人民權利較小之其他手段？亦堪懷疑。
 - 3、管理外匯條例第二十四條第三項一律予以沒入之處分，不論行為人之主觀意思為故意或過失、客觀上義務違犯之情節輕重等而有不同，是否過於嚴苛？其目的之達成與限制人民權利之手段間是否相當？容有疑義。

參、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、管理外匯條例第十一條、第二十四條第三項涉及人民憲法上財產權基本權利之侵害：

- （一）「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」憲法第十五條定有明文。按憲法第十五條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴（釋字第四〇〇號解釋參照）。又憲法第十五條承認私有財產制度，不容任何人非法侵犯，至為明顯。蓋財產權乃人民勞力所累積，為法律所設定及保護之經濟利益，如獲適當保障，不僅為個

人安寧康樂之資，且為社會繁榮發展之所繫。故人民一旦依法律規定取得財產權時，不論其種類性質如何，即得自由使用、收益、處分，國家非有憲法第二十三條之情形，固不得以法律限制之（釋字第二四六號解釋大法官劉鐵錚不同意見書參照）。亦即，財產權固為制度性保障之權利，惟國家對於財產權內容之形成或限制，仍應受比例原則之拘束，不可過度侵害私有財產制度（見附件五，李惠宗，憲法要義，元照，2006 年 9 月三版一刷，第 260 頁）。

- （二）管理外匯條例第十一條、第二十四條第三項之規定，針對攜帶外幣出入國境而未申報者，即將該外幣全數予以沒入。查人民對外幣之所有權，屬於憲法第十五條財產權所保障之範圍；系爭規定以人民違反外幣申報義務為由，採取最嚴厲之沒入手段，剝奪人民對外幣之所有權，涉及對人民於憲法上財產權之限制，當屬無疑。

二、比例原則作為本件違憲審查之基準，應採中度審查標準：

（一）比例原則：

- 1、「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。」憲法第二十三條定有明文。人民之財產權為憲法上所保障之基本權，人民之基本權固然得加以限制，惟對人民基本權利之限制，除須以法律方式為之者外，該法律之限制尚須該當比例原則之要求，始符合憲法保障人民基本權之旨趣。
- 2、按國民基本權利，係法治國之基本原則，而比例原則更是構成法治國之實質內涵。蓋比例原則通說咸認係具憲法位階之法律原則，此一法律概念之發展背景，乃係由於十九世紀警察國家，其時為完成國家目的，尤其係對於所有公共安全與秩序之考量，認為所有基本權利，皆由立法者透過法律支配，法律之效力係無遠弗屆、無所不在，而在此種絕對法治主義及法律優位之背景下，對人民權利之保護有其盲點，故而發展出比例原則，必追求國家之目的與限制人民權利之手段間，能求其調和。所謂「（廣義）比例原則」之內涵，包括適當性原則、必要性原則，與過度禁止原則（即狹義比例原則）。我國憲法第二十三條即屬比例原則之具體規定。
- 3、所謂適當性原則（又稱「合目的性原則」），係指干預性立法所採行之措施，必須能實現立法目的之達成，所為正確之手段，即在目的與手段之關係上必須是適當的，此係目的性導向之要求；從本項原則亦可導出「恣意禁止原則」，即「不當連結禁止原則」。所謂必要性原則，係指限制或干預某一基本權利之法律固已合乎憲法所揭示之目的，惟立法目的之達成，必須擇最小侵害之方式為之，亦即在比較各種措施可能造成侵害之程度，應考量其與目

的達成有關之副作用，若捨最小侵害之途徑以遂行其目的時，即屬違反比例原則。又所謂狹義比例性原則，係指採取限制基本權的手段縱然合乎一定目的且屬必要，但亦須在侵害最小的必要程度內為之，亦即，該限制人民基本權利之法律雖是達成立法目的所必要者，但不可給予人民超過立法目的之價值侵害，即立法機關於制定法律時，須先就立法目的達成之利益與侵害人民之權利作一衡量，必須證明前者重於後者，始可侵犯人民權利，此即德國聯邦憲法法院判決及文獻中最常稱之「手段不得與其追求之目的不成比例」。任何具有限制性的立法，均須經此三個階段的檢證，始能確定是否合乎比例原則。

（二）違憲審查密度：本案應採中度審查標準

- 1、針對比例原則之操作，因涉及對立法事實認定之審查，司法者為避免就相關立法事實存在與否形成心證時流於恣意，也同時為提升司法審查的可預測性與可接受度，遂逐步發展出寬嚴不同的審查基準，已為目前司法院大法官進行違憲審查之定論。是以，參諸我國目前釋憲實務，關於對立法事實判斷之審查，約可粗分三種寬嚴不同審查基準：如採最寬鬆審查標準，只要立法者對事實的判斷與預測，不具公然、明顯的錯誤，或不構成明顯恣意，即予尊重；如採中度審查標準，則進一步審查立法者的事實判斷是否合乎事理、說得過去，因而可以支持；如採最嚴格審查標準，司法者對立法者判斷就須作具體詳盡的深入分析，倘無法確信立法者的判斷是正確的，就只能宣告系爭手段不符適合原則之要求。何時從嚴，何時從寬審查，應考量許多因素，例如系爭法律所涉事務領域，根據功能最適觀點，由司法者或政治部門作決定，較能達到儘可能「正確」之境地，系爭法律所涉基本權之種類、對基本權干預之強度，還有憲法本身揭示的價值秩序等等，都會影響寬嚴不同審查基準之選擇（釋字第五七八號解釋許宗力大法官協同意見書參照）。
- 2、本案管理外匯條例第十一條、第二十四條第三項之規定，針對攜帶外幣出入國境而未申報者，即將該外幣全數予以沒入，涉及對人民財產權之限制，採取最嚴厲之沒入手段。為尊重人民對其固有財產之所有權、確保免於遭受公權力之侵害、實現個人自由、進而維護私有財產制度之旨趣，對於涉及國家以公權力侵害人民財產權時，應採較嚴格之審查基準，不宜採最寬鬆之審查標準。又管理外匯條例涉及國家藉由外匯管制之手段以維護金融秩序之公益考量，司法院大法官之專業能力與熟悉程度尚有一定侷限，採嚴格審查未必適宜。循此，鑑於本案涉及人民財產權之嚴重侵害，以及外匯管制等專業領域之決策，本案針對違憲審查之密度，應採中度審查為宜。亦即，在中度審

查標準下，目的合憲審查方面，要求系爭限制財產權之法律所追求目的須是重要公益；手段適合、必要與合比例審查方面，就立法事實之認定，在斟酌一切相關情況、事實與知識之基礎上，審查立法者的事實判斷是否合乎事理、說得過去，因而可以支持（釋字第五八四號解釋許宗力大法官協同意見書參照）。

三、比例原則審查（一）—適當性原則：

（一）本案管理外匯條例第二十四條第三項，針對違反同條例第十一條之處罰規定，係於七十五年五月十四日所增訂。查五十九年十二月二十四日經修正之管理外匯條例第十一條規定：「旅客或隨交通工具服務之人員，攜帶金、銀、外幣進出國境者，應報明海關登記；其辦法由財政部會同中央銀行定之。」並無處罰之規定；至七十五年五月十四日修正後，將管理外匯條例第十一條修正為：「旅客或隨交通工具服務之人員，攜帶外幣出入國境者，應報明海關登記；其有關辦法，由財政部會同中央銀行定之。」，並增訂同條例第二十四條第三項「攜帶外幣出入國境，不依第十一條規定報明登記者，沒入之；申報不實者，其超過申報部分沒入之。」針對違反該條例第十一條之申報義務者，就未據實申報超額之部分予以沒入，是對人民財產權加諸之限制。

（二）管理外匯條例第十一條、第二十四條第三項之立法目的為何？參照七十五年五月十四日同條例第二十四條第三項之立法理由：「攜帶外幣進出國境，依第十一條規定應報明海關登記，其有違反者，增訂第三項，分別就未報明登記或申報不實明定其處罰規定。」等云云，並未明確表示其立法意旨為何。惟綜觀當前司法實務對於同條例第十一條、第二十四條第三項之詮釋，以及該規定於立法過程中之討論，茲可歸納其立法目的如下：

1、貫徹達成平衡國際收支、穩定金融管理目的：

按管理外匯條例第一條規定，為平衡國際收支，穩定金融，實施外匯管理，特制定本條例。同條例對於外匯收支或交易、出口或基於其他交易行為取得之外匯，或國外匯入款，或外匯之買賣等事項，均有明文之管理規定。依同條例第十一條前段規定，旅客或隨交通工具服務之人員，攜帶外幣出入國境者，應報明海關登記。第二十四條第三項規定，攜帶外幣出入國境，不依第十一條規定報明登記者，沒入之；申報不實者，其超過申報部分沒入之。上開規定，乃為貫徹政府管理外匯，達成平衡國際收支，穩定金融之行政目的而設（見附件六，最高行政法院九十一年度判字第一二一二號判決意旨參照）。

2、強調事前主動誠實申報、鼓勵守法精神：

管理外匯條例第十一條所稱報明，係指在未檢查前主動誠實向海關申報攜帶外幣種類、金額等項，其立法用意在於強調事前主動誠實申報，鼓勵守法精神。如已進行檢查即不受理任何方式申報，以防杜僥倖之舉（見附件七，最高行政法院九十年度判字第一八六二號判決意旨參照）。

3、防範經濟犯罪之發生：

管理外匯條例第二十四條第三項之沒入規定，在防範經濟犯罪的發生，已行之多年（見附件八，立法院公報第七十五卷第五十五期，委員會紀錄，財政部部長錢純發言，第一一九頁）。

（三）經查，「為平衡國際收支，穩定金融，實施外匯管理，特制定本條例。」管理外匯條例第一條定有明文。由於外匯管制涉及穩定金融秩序、安定國內物價、減少國際金融變化對國內經濟之影響，進而促進國內經濟之發展，自有外匯管制之必要（見附件八，立法院公報第七十五卷第五十五期，委員會紀錄，中央銀行總裁張繼正發言，第一一三頁），是管理外匯條例第十一條、第二十四條第三項基於前開外匯管制等目的而訂立，或可謂符合憲法第二十三條所稱維持社會秩序或增進公共利益，屬於重要公益之目的無訛。惟管理外匯條例第二十四條第三項以「沒入」之負擔行政處分作為手段，能否達成前揭立法目的之達成？頗有疑問。

（四）管理外匯條例第二十四條第三項以「沒入」為手段，無助於立法目的之達成：

- 1、稽諸管理外匯條例第六條之一，新臺幣五十萬元以上之等值外匯收支或交易，應依規定申報；違反第六條之一規定，故意不為申報或申報不實者，處新臺幣三萬元以上六十萬元以下罰鍰；其受查詢而未於限期內提出說明或為虛偽說明者亦同（同條例第二十條第一項）。同條例第七條，外匯應結售中央銀行或其指定銀行，或存入指定銀行，並得透過該行在外匯市場出售；違反第七條規定，不將其外匯結售或存入中央銀行或其指定銀行者，依其不結售或不存入外匯，處以按行為時匯率折算金額二倍以下之罰鍰，並由中央銀行追繳其外匯（同條例第二十條第二項）。同條例第八條，中華民國境內本國人及外國人，除第七條規定應存入或結售之外匯外，得持有外匯，並得存於中央銀行或其指定銀行。其為外國貨幣存款者，仍得提取持有；其存款辦法，由財政部會同中央銀行定之。買賣外匯違反第八條之規定者，其外匯及價金沒入之（同條例第二十四條第一項）。同條例第九條，出境之本國人及外國人，每人攜帶外幣總值之限額，由財政部以命令定之；攜帶外幣出境超過依第九條規定所定之限額者，其超過部分沒入之（同條例第二十四條第二項）。又因國內外經濟情勢瞬息萬變，殊難逆料，為免危及經濟穩定及金融安

定，行政院對外匯之收支或黃金之出口有採取必要措施之功能，俾得適時因應，特於條例第十九條之一規定，如有國內或國外經濟失調，有危及本國經濟穩定之虞，或本國國際收支發生嚴重逆差者，行政院得決定並公告於一定期間內，採取關閉外匯市場、停止或限制全部或部分外匯之支付、命令將全部或部分外匯結售或存入指定銀行、或為其他必要之處置。故意違反行政院依第十九條之一所為之措施者，處新臺幣三百萬元以下罰鍰（同條例第十九條之二）。綜觀管理外匯條例歷經數次修法，為因應經濟邁向國際化、自由化之需要，我國管理外匯政策已從國家公權力強制介入走向逐步放寬之自由貿易，國家對外匯之境內外流動由許可制改為申報制，秉持資訊透明公開原則，使政府得以掌握外匯流動之情況。由上開規定可知，藉由外匯收支與交易之申報管制（同條例第六條之一）、外匯之結售或存入須透過銀行（同條例第七條）、外匯買賣之管制（同條例第八條）、出境時攜帶外幣總值之限額（同條例第九條），以及賦予行政機關得於特殊情況採取關閉外匯市場、停止或限制外匯交易之緊急處置（同條例第十九條之一）等諸多手段，已可有效達成平衡國際收支、穩定金融等管理外匯之目的甚明。

- 2、管理外匯條例第十一條雖課予人民出入國境時有申報外幣金額之義務、同條例第二十四條第三項並採取沒入之制裁手段等，惟該義務之課予及制裁手段之採取，是否有助於「貫徹達成平衡國際收支、穩定金融管理目的」之達成？恐有疑問。查系爭規定之用意，無非在藉由課予人民入境申報外幣之義務、促使人民據實以報，令行政機關得精確掌握人民入境時所攜帶之外幣數額，以利國家從事外匯管制之決策。惟徵諸財政部針對允許人民出入國境時一定金額外幣內之申報義務免除標準，乃由等值外幣五千美元（見附件九，財政部民國 84 年 2 月 28 日台財融字第 84706458 號函），復放寬為等值外幣一萬美元內無庸申報（見附件十，財政部民國 92 年 3 月 21 日台財融（五）字第 0925000075 號令）；另參諸我國入境人數於九十六年達 10,489,975 人次、九十七年達 9,966,022 人次、九十八年達 8,913,262 人次；出境人數於九十六年達 10,365,211 人次、九十七年達 9,787,568 人次、九十八年達 8,854,420 人次（見附件十一，入出境人次統計資料：http://www.taoyuanairport.gov.tw/chinese/stat-istics/passengerquery_c.js，參見桃園國際機場網站，資料最後統計時間：九十八年十一月）。由是益徵，有鑑人民出入國境時可有等值外幣一萬美元內之外幣無庸申報，且每年出入境之人數更屬浮動，行政機關自無法知悉免申報部分入境之確切外幣金額究竟為若干，是縱然系爭規定希冀藉由制裁手段，促使履行人民出

入國境時申報外幣金額之義務，惟行政機關並無法確實整體掌握各旅客出入境所攜帶之外幣數額若干，顯見系爭規定並無助於行政機關擬精確掌握人民入境時所攜帶之外幣數額之目的甚明。洵此，管理外匯條例已有諸多管制手段可充分達成外匯管制之目的，是系爭規定對外幣申報義務之課予，並無助於對於國家平衡國際收支、穩定金融等管理外匯立法目的之達成。更遑論出入國境之人民，縱使外幣數額已逾等值外幣一萬美元，亦殊無可能攜帶其數額「足以影響國內金融秩序」之鉅額外幣；又管理外匯條例無如同條例第九條般有針對人民入境時所攜帶外幣之總值限額，且同條例業已針對國內外匯交易有諸多管制，縱然人民入境時未將該外匯之金額予以申報，其所能影響國家平衡國際收支、穩定金融之程度，實屬有限。猶有甚者，我國於外匯高度管制時代（五十九年十二月二十四日經修正之管理外匯條例），尚無針對違反同條例第十一條申報義務之處罰規定；反於開始採取較開放之外匯管理政策後，始於七十五年五月十四日增訂第二十四條第三項之處罰規定，更加突顯管理外匯條例第十一條課予人民出入國境時外幣申報義務之不必要與矛盾。由是益徵，管理外匯條例第十一條、第二十四條第三項之規定並無助於「貫徹達成平衡國際收支、穩定金融管理目的」之達成，已臻明確。

- 3、第查，雖有謂管理外匯條例第十一條、第二十四條第三項之立法目的有「強調事前主動誠實申報、鼓勵守法精神」、「防範經濟犯罪之發生」等云云，惟前者要求人民誠實申報，目的仍在促使人民履行外幣申報之義務，令行政機關得精確掌握人民入境時所攜帶之外幣數額，惟促使人民誠實申報，並不足達成「貫徹達成平衡國際收支、穩定金融管理目的」，已如前述；至於要求人民培養守法精神，顯與管理外匯條例第一條「為平衡國際收支，穩定金融」之立法意旨無關宏旨，且泛道德性之立法目的，洵難認為核與憲法第二十三條「維持社會秩序」、「增進公共利益」等重要公益之目的相符，頗有「不當連結」之嫌。至於人民單純攜帶外幣入境，並未涉及任何刑事犯罪，且人民尚未具體從事任何違法交易前，更難謂其未申報外幣之行為已造成任何法益之侵害，況僅課予人民入境申報外幣之義務，亦難達成「防範經濟犯罪之發生」之目的。由是可見，管理外匯條例第十一條、第二十四條第三項之規定，亦無法達成後二者之立法目的，自不待言。
- 4、綜上所述，管理外匯條例第十一條、第二十四條第三項之規定，以沒入未申報或超出申報額度之部分為手段，並無助於「貫徹達成平衡國際收支、穩定金融管理目的」、「強調事前主動誠實申報、鼓勵守法精神」、「防範經濟犯罪之發生」等目的之達成，上開規定之立法目的與手段間顯然欠缺合理關

聯性，立法者之事實判斷顯然無法合乎事理、說得過去，因而難以支持，已悖於適當性原則甚明。

四、比例原則審查（二）—必要性原則：

- （一）按必要性原則之審查，仍須檢討：（一）達到相同目的之手段可能有幾種？（二）各種手段對基本權會有如何之限制？（三）是否選擇對人民侵害最小之手段？縱認為管理外匯條例第十一條、第二十四條第三項等規定之立法目的為正當，惟系爭規定透過課予人民入境申報外幣之義務，使行政機關得精確掌握人民入境時所攜帶之外幣數額，以求「貫徹達成平衡國際收支、穩定金融管理目的」之達成，逕以沒入作為唯一之制裁手段，而未考量其他較小侵害之管制手段，顯有違反必要性原則。
- （二）查貫徹達成平衡國際收支、穩定金融管理目的之追求，關鍵毋寧在於令行政機關得精確掌握人民入境時所攜帶之外幣數額。是以，尚有諸多管制手段均可達成上開目的，且有侵害人民之權益較小者，立法機關自應採取此侵害較小之手段為宜。稽諸我國入境旅客檢查作業實務，入境旅客隨身行李物品之查驗，分為紅、綠二線通關作業。入境旅客攜帶管制或限制輸入之行李物品，或有攜帶外幣現鈔總值逾等值美金一萬元者，應填報中華民國海關申報單向海關申報，並經紅線檯查驗通關。如入境旅客於入境時，其行李物品品目、數量合於第十一條免稅規定且無其他應申報事項者，得免填報中華民國海關申報單向海關申報，並得經綠線檯通關。縱然於綠線檯通關時，仍設置有 X 光機等設備可透視旅客所攜帶手提行李內所有物品之內容，檢查關員如發現影像有異而認為疑問，亦可隨時主動向旅客稽查詢問。由是益見，倘行政機關發現人民有攜帶大量外幣入境而未予申報者，自得加以稽查，得以要求人民以事後補申報之方式，將其所攜帶之外幣數額據實申報，以達精確掌握人民入境攜帶之外幣數額、貫徹達成平衡國際收支、穩定金融管理目的。換言之，國家當可透過如 X 光機等相關檢查設備、給予人民事後補申報之機會、或課予人民於接受國家詢問時有據實說明義務，均可達成前揭規定相同之目的，而無庸採取全數外幣沒入等侵害人民權利較大之方式。遑論人民攜帶未申報之外幣，該外幣不僅並非違禁物、人民更非不法持有，管理外匯條例率爾即以人民違反外幣申報義務為由，遂將外幣全數沒入，不僅對人民財產權顯已產生違憲之重大侵害，更悖於管理外匯條例「為平衡國際收支、穩定金融」之目的甚鉅，自不待言。
- （三）洵此，為透過精確掌握人民入境時所攜帶之外幣數額，以貫徹達成平衡國際收支、穩定金融管理之目的，除採取管理外匯條例第十一條、第二十四條第三項以沒入之方式外，尚可藉由相關檢查設備、給予人民事後補申報之機會、或課

予人民於接受國家詢問時有據實說明義務，亦可達成相同目的。又全數沒入手段顯然侵害人民之財產權甚鉅，相較於透過檢查設備或給予事後補申報之機會等方式，顯然後者對人民之財產權干預較小。是以，管理外匯條例第十一條、第二十四條第三項以沒入之方式，顯然未採取侵害人民權利更小之手段，是沒入方式之規定有違必要性原則，已臻明確。

五、比例原則審查（三）—狹義比例性原則：

- （一）管理外匯條例第十一條、第二十四條第三項之規定，逕以人民違反外幣申報義務為由，將未申報部分之外幣全數沒入。惟細繹管理外匯條例第二十四條之規定，並未區別人民違反義務之主觀意思係故意或過失之不同、客觀上違法情形之程度、該違法行為造成對國家為平衡國際收支、穩定金融等外匯管理政策施行之困難或危害程度，一律課以全部沒入之處分，顯有違背憲法第二十三條所揭禁之比例原則。
- （二）亦即，縱認為系爭規定符合適當性與必要性之檢驗，對於人民違反外幣申報義務之行為，有透過沒入之行政處分加以制裁之必要，惟系爭規定一律課以全部沒入之處分，未慮及人民違反義務之主觀意思因故意拒絕或不實申報、抑或是因一時不慎而過失漏為申報，其違法情節有異，自應給予不同程度之處罰；又客觀上違法情形之程度，諸如未加以申報之金額超出免申報之金額若干？該未申報之金額是否足以影響貨幣金融秩序？其造成行政機關施行外匯管理政策之困難或危害程度為何？對於檢查關員之檢查是否故意不配合而妨礙其稽查？對於過失漏未申報者，是否宜賦予嗣後補申報之機會？易言之，系爭規定未依個案之違法情節之不同而給予適當之行政處罰，顯屬過於嚴苛且嚴重悖反狹義比例原則，當屬無疑。
- （三）復參諸管理外匯條例第六條之一規定，新臺幣五十萬元以上之等值外匯收支或交易，應依規定申報；同條例第二十條第一項規定：違反第六條之一規定，故意不為申報或申報不實者，處新臺幣三萬元以上六十萬元以下罰鍰；其受查詢而未於限期內提出說明或為虛偽說明者亦同。由是益徵，管理外匯條例第六條之一與系爭規定同為申報義務之違反，惟前者賦予行政機關得依義務違反之情節予以裁量；後者即系爭規定竟無視情節之輕重而一律予以沒入，二者顯無差別待遇之正當理由，顯見系爭規定甚為嚴苛，已屬無疑。

六、結論：

綜上所述，管理外匯條例第十一條規定，旅客或隨交通工具服務之人員，攜帶外幣出入國境者，應報明海關登記；同條例第二十四條第三項規定，攜帶外幣出入國境，不依第十一條規定報明登記者，沒入之；申報不實者，其超過申報部

分沒入之。系爭規定就未申報或超出申報額度之外幣予以沒入之手段，並無助於「貫徹達成平衡國際收支、穩定金融管理目的」、「強調事前主動誠實申報、鼓勵守法精神」、「防範經濟犯罪之發生」等目的之達成，已悖於適當性原則甚明；又除沒入手段外，尚有侵害人民權利較小之手段（諸如：藉由相關檢查設備、給予人民事後補申報之機會、或課予人民於接受國家詢問時有據實說明義務等）資可採取，是沒入方式顯非侵害人民權利較小之手段，有違必要性原則甚明；且系爭規定並未區別人民違反義務之主觀意思、客觀上違法情形之程度、該違法行為造成對國家外匯管理政策妨礙情狀之不同，一律課以全部沒入之處分，顯有違背狹義比例原則，已臻明確。有鑑系爭規定於手段適合、必要與合比例之審查方面，就立法事實之認定，在斟酌上開相關情況、事實與知識之基礎上，立法者所依據之事實判斷顯已難未合乎事理、說得過去，而無法加以支持，是系爭規定與憲法第二十三條所揭櫫之比例原則顯有牴觸，其違憲之處甚明。惠請 鈞院為管理外匯條例第十一條、第二十四條第三項違憲之宣告，俾維人民憲法保障之合法權益，至為德感。

肆、言詞辯論及其代理：

按「大法官解釋案件，應參考制憲、修憲及立法資料，並得依請求或逕行通知聲請人、關係人及有關機關說明，或為調查。必要時，得行言詞辯論。」司法院大法官審理案件法第十三條第一項定有明文。是以，聲請人爰依上開規定，聲請 鈞院就本件聲請進行言詞辯論，並惠予許可聲請代理人出席辯論。

伍、關係文件之名稱及件數

附件一：財政部臺北關稅局九十七年十月三十日 097 年第 09703534 號處分書。

附件二：財政部九十八年三月十六日第 09800035 號財政部訴願決定書。

附件三：臺北高等行政法院九十八年度訴字第九五九號判決。

附件四：最高行政法院九十八年度裁字第三一七一號裁定。

附件五：李惠宗，憲法要義，元照，2006 年 9 月三版一刷，第 260 頁。

附件六：最高行政法院九十一年度判字第一二一二號判決意旨。

附件七：最高行政法院九十年判字第一八六二號判決意旨。

附件八：立法院公報第七十五卷第五十五期，委員會紀錄，財政部部長錢純發言，第 113、118-119 頁。

附件九：財政部民國 84 年 2 月 28 日台財融字第 84706458 號函。

附件十：財政部民國 92 年 3 月 21 日台財融（五）字第 0925000075 號函。

附件十一：入出境人次統計資料（桃園國際機場網站）<http://www.taoyuanairp>

此 致

司 法 院 公 鑒

具狀人：黃 ○ 華

撰狀人：呂 秋 律師

謝 良 駿 律師

中 華 民 國 九 十 八 年 十 二 月 三 十 一 日

(附件四)

最高行政法院裁定

98 年度裁字第 3171 號

上 訴 人 黃 ○ 華

訴訟代理人 呂 秋 律師

謝 良 駿 律師

被 上 訴 人 財政部臺北關稅局

代 表 人 饒 ○

上列當事人間管理外匯條例事件，上訴人對於中華民國 98 年 8 月 13 日臺北高等行政法院 98 年度訴字第 959 號判決，提起上訴，本院裁定如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、按對於高等行政法院判決之上訴，非以其違背法令為理由，不得為之，行政訴訟法第 242 條定有明文。依同法第 243 條第 1 項規定，判決不適用法規或適用不當者，為違背法令；而判決有同條第 2 項所列各款情形之一者，為當然違背法令。是當事人對於高等行政法院判決上訴，如依行政訴訟法第 243 條第 1 項規定，以高等行政法院判決有不適用法規或適用不當為理由時，其上訴狀或理由書應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或其內容；若係成文法以外之法則，應揭示該法則之旨趣；倘為司法院解釋或本院之判例，則應揭示該判解之字號或其內容。如以行政訴訟法第 243 條第 2 項所列各款情形為理由時，其上訴狀或理由書，應揭示合於該條項各款之事實。上訴狀或理由書如未依此項方法表明，或其所表明者與上開法條規定不合時，即難認為已對高等行政法院判決之違背法令有具體之指摘，其上訴自難認為合法。

二、本件上訴人對於臺北高等行政法院判決上訴，主張：對於管理外匯條例第 11 條

、第 24 條第 3 項規定有牴觸憲法第 15 條及第 23 條規定之疑義一事，原判決不僅未依法裁定停止訴訟程序，且關於何以不裁定停止訴訟一事，未詳述其理由，顯有適用法規不當及判決不備理由之違法等語，為其理由。惟原判決認上訴人固訴稱於案發當時自己有高血壓，身體不適，並提出診斷證明書為憑。然查，系爭診斷證明固可證明上訴人患有高血壓，但因係於民國 97 年 11 月 26 日開立，且其診斷僅記載「高血壓」及醫師囑言載為「病患因上述疾病至本院門診就醫，須持續門診追蹤檢查治療」，均無案發當日疾病之敘述，自無法證明案發日期 97 年 10 月 10 日，上訴人通關時確有上開所稱高血壓發作，身體不舒服，以致影響其「應依法申報而未申報」之判斷。所稱案發當時因高血壓身體不舒服，誤入綠線區之說法既與查證之事實有忤，難以採信等語，業已於理由中詳予論斷。上訴人僅指摘原判決未停止訴訟程序而聲請大法官解釋，並未具體表明原判決合於不適用法規、適用法規不當、或行政訴訟法第 243 條第 2 項所列各款之情形，難認對該判決之如何違背法令已有具體之指摘，應認其上訴為不合法。

三、據上論結，本件上訴為不合法，依行政訴訟法第 249 條第 1 項前段、第 104 條、民事訴訟法第 95 條、第 78 條，裁定如主文。

中 華 民 國 98 年 12 月 17 日

（附件三）

臺北高等行政法院判決

98 年度訴字第 959 號

98 年 7 月 30 日辯論終結

原 告 黃 ○ 華（住略）

訴訟代理人 呂 秋 律師

謝 良 俊 律師

被 告 財政部臺北關稅局（設略）

代 表 人 饒 ○（局長）

訴訟代理人 陳 ○ 銓

賴 ○ 雄

王 ○ 華

上列當事人間管理外匯條例事件，原告不服財政部中華民國 98 年 3 月 16 日台財訴字第 09800000600 號訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

緣原告於民國（下同）97 年 10 月 10 日自澳門搭乘長○航空公司第 BR818 次班機入境，攜帶手提行李乙件由第 9 號綠線（免申報）檯通關，經執檢關員攔檢，於其手提行李袋內查得有未依規定申報之港幣現鈔計 485,100 元（下稱系爭港幣現鈔），而認原告涉有違反管理外匯條例第 11 條規定之違章情事，除依規定當場發還得免申報等值美金 1 萬元之港幣 79,600 元外，其餘超額部分計港幣 405,500 元（下稱系爭沒入外幣），遂依同條例第 24 條第 3 項規定，予以沒入之處分。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂向本院提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

- （一）原告於 97 年 10 月 10 日自澳門搭乘長○航空公司第 BR818 次班機入境，於該商務機艙內，因空腹飲酒，致血壓驟然上昇，身體不適，雖經立即服藥及休息，但降機後，仍感頭部脹痛昏沉，在行經海關前，意識未清尚來不及詢問如何申報現金時，便被海關人員呼去。
- （二）原告雖當場有告知身體有不適實情並出示劑藥證明，仍被立刻扣下現金港幣 405,500 元，今提示醫師證明及現金來源證明，一切並無違法之嫌，尚請查核屬實後，退還原扣留之現金為禱等語，資為爭議。並聲明：1. 訴願決定及原處分均撤銷。2. 訴訟費用由被告負擔。

三、被告則以：

- （一）按「旅客或隨交通工具服務之人員，攜帶外幣出入國境者，應報明海關登記；……。」及「攜帶外幣出入國境，不依第 11 條規定報明登記者，沒入之；申報不實者，其超過申報部分沒入之。」分別為管理外匯條例第 11 條及第 24 條第 3 項所明定。本案原告違法情節具如前述，被告依上揭法條論處，於法並無不合。
- （二）起訴狀理由稱：「本人當日於該商務機艙內，因空腹飲酒，致血壓驟然上昇，身體不適，雖經立即服藥及休息，但降機後，仍感頭部脹痛昏沉，在行經海關前意識未清，尚來不及詢問如何申報現金時，便被海關人員呼去，雖當場有告知身體不適實情並出示劑藥證明，仍被立刻扣下現金港幣 405,500 元正，今提示醫師證明及現金來源證明（詳附件），一切並無違法之嫌，尚請查核屬實後，退還原扣留之現金為禱。」乙節。

- 1、查原告於 97 年 10 月 10 日搭乘長○航空公司第 BR818 次班機入境，擇由第 9 號綠線（免申報）檯通關，為被告執檢關員攔檢，經 X 光機檢視

，查獲未據申報之成網港幣現鈔 485,100 元，在執檢關員檢查前，原告並未提出口頭或書面申報，此有被告 97 北稽緝字第 0456 號緝私報告書（卷 2 附件 3）及第 004820 號扣押貨物收據及搜索筆錄（卷 2 附件 4）附卷可稽。

2、次按我國對於旅客攜帶超額外幣出入國境，依法須向海關報明之規定已行之有年，且於機場出境登機入口處及入境行李提領處、行李檢查檯前，均有明顯看板揭示相關規定，另原告每年出入國境多次，有旅客入出境紀錄查詢清單（卷 2 附件 2）附卷可稽，理應對上開規定知之甚稔，卻於是日入境時，將鉅額港幣現鈔以成網細綁方式放置於隨身手提行李袋內，且逕自擇由綠線（免申報）檯通關，對於所攜帶之鉅額外幣未依規定據實申報，其違反法律上應作為義務，至為明確，被告依首揭規定依法沒入，核無不符。原告所稱因身體不適來不及詢問如何申報乙節，顯係推諉卸責之飾詞，殊無足採。並聲明：

（1）．駁回原告之訴。

（2）．訴訟費用由原告負擔。

四、兩造主要之爭點為：被告依管理外匯條例第 11 條及第 24 條第 3 項規定，就原告未依規定申報之港幣 405,500 元，予以處分沒入，是否適法？

五、按「旅客或隨交通工具服務之人員，攜帶外幣出入國境者，應報明海關登記；其有關辦法，由財政部會同中央銀行定之。」「攜帶外幣出入國境，不依第 11 條規定報明登記者，沒入之；申報不實者，其超過申報部分沒入之。」分別為管理外匯條例第 11 條、第 24 條第 3 項所明定。

六、次按「旅客…出入國境，同一人於同日單一航次攜帶下列之物，應依本辦法之規定向海關申報；海關受理申報後，應依本辦法之規定向法務部調查局通報。一、總值達等值 1 萬美元以上之外幣現鈔。二、總面額達等值 1 萬美元以上之有價證券。」「旅客…攜帶達前條所定金額以上之外幣現鈔或有價證券應依下列規定辦理申報：一、入境者，應填具『中華民國海關申報單』及『旅客或隨交通工具服務之人員攜帶外幣、人民幣、新臺幣或有價證券入出境登記表』，向海關申報後查驗通關。二、出境者，應向海關填報『旅客或隨交通工具服務之人員攜帶外幣、人民幣、新臺幣或有價證券入出境登記表』後核實通關。」復分別為旅客或隨交通工具服務之人員出入國境攜帶外幣現鈔或有價證券申報及通報辦法第 4 條及第 5 條所規定。

七、經查：

（一）原告於 97 年 10 月 10 日自澳門搭乘長○航空公司第 BR818 次班機入境，

攜帶手提行李乙件由第 9 號綠線（免申報）檯通關，經執檢關員攔檢，於其手提行李袋內查得有未依規定申報之系爭港幣現鈔，而認原告涉有違反管理外匯條例第 11 條規定之違章情事，除依規定當場發還得免申報等值美金 1 萬元之港幣 79,600 元外，其餘超額部分即系爭沒入外幣，遂依同條例第 24 條第 3 項規定，予以沒入之處分。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂向本院提起本件行政訴訟。兩造主張之事實、理由及陳述，有如上述整理，雙方主要爭執在：被告依管理外匯條例第 11 條及第 24 條第 3 項規定，裁處沒入系爭沒入外幣，是否合法？

- （二）查原告對於 97 年 10 月 10 日自澳門搭乘長○航空公司第 BR818 次班機入境，攜帶手提行李乙件由第 9 號綠線（免申報）檯通關，經執檢關員攔檢，在其手提行李袋內查獲未依規定申報之系爭港幣現鈔之事實，固不爭執，惟主張當時因高血壓身體不舒服，始誤入綠線區，並無不申報之故意等語（見本院 98 年 7 月 14 日準備程序筆錄）。
- （三）次查，原告案發日期前，幾乎每月出入國境各一次，分別有其「旅客入出境紀錄查詢單」附原處分卷 2 第 2-6 頁足稽；原告於自承「應有出入境上百次了」（見本院準備程序筆錄），可知原告進出國境頻繁；況問及是否知道進入國境通關之「紅線」與「綠線」之意義時，原告亦答稱「知道」、「綠線那邊沒有人，紅線那邊當時有兩、三個人，所以我就走沒有人那一邊」（見本院準備程序筆錄）。從而，原告對於出入國境攜帶外幣逾越一定數額應予申報之規定，自其出入國境頻繁之次數，自難諉為不知。
- （四）原告固訴稱於案發當時自己有高血壓，身體不適，並提出臺北市立聯合醫院林森院區之診斷證明書（下稱系爭診斷證明）一份為憑。然查，系爭診斷證明固可證明原告患有高血壓，但因係於 97 年 11 月 26 日開立，且其診斷僅記載「高血壓」及醫師囑言載為「病患因上述疾病至本院門診就醫，須持續門診追蹤檢查治療」，均無案發當日疾病之敘述，自無法證明案發日期 97 年 10 月 10 日，原告通關時確有上開所稱高血壓發作，身體不舒服，以致影響其「應依法申報而未申報」之判斷。所稱案發當時因高血壓身體不舒服，誤入綠線區之說法既與查證之事實有忤，難以採信。
- （五）末按，行政罰法第 7 條第 1 項規定：「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」揭明行政罰除處罰行為人之故意行為外，亦包括行為人之過失行為在內。又按「違反行政法上義務之處罰，以行為時之法律或自治條例有明文規定者為限。」行政罰法第 4 條亦定有明文。而原告攜帶外幣出入國境，未依規定申報，依管理外匯條例第 24 條規定之文義解釋，是否僅

限於處罰故意，不及處罰過失行為？

- 1、按「行政罰責任之成立雖須具備故意或過失之主觀歸責要件，但鑑於行政罰之目標在維持行政秩序，樹立有效之行政管制，以維持公共利益。因此行政罰之「過失」內涵，並非如同刑事犯罪一般，單純建立在行為責任基礎下，而視個案情節及管制對象之不同，兼有民事法上監督義務之意涵。」最高行政法院 97 年度判字第 880 號著有判決可資參照。
- 2、次按行政罰法第 7 條第 1 項：「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」之規定，固係參考刑法第 12 條第 1 項規定：「行為非出於故意或過失者，不罰。」而為立法，惟並未如刑法第 12 條第 2 項之立法例，另加規定：「過失行為之處罰，以有特別規定者，為限。」因此，違反行政法義務之行為與違反刑法之行為，即不能等量齊觀，而認為行政法之罰則與刑法之犯罪規定相同，以處罰故意行為為原則，而過失行為之處罰，須以有特別規定者為限。在行政罰法未採刑法第 12 條第 2 項立法例之前提下，應認為違反行政法義務之行為，除就該法條規定明確界定故意行為或過失行為之外，可同時兼含故意行為及過失行為二種行為態樣。故而，管理外匯條例第 11 條、第 24 條第 3 項，並不能排除因過失行為所涉不實申報之行為。
- 3、從而，事實縱如原告所承認，並無故意不申報情形，惟因管理外匯條例第 11 條、第 24 條第 3 項並不排除處罰因過失行為所涉不實申報之行為在內，則本件原告之未依法申報行為無論故意或過失所致，均應依法予以裁處，被告因而依據管理外匯條例第 11 條、第 24 條第 3 項，當場發還得免申報等值美金 1 萬元之港幣 79,600 元外，其餘超額部分即系爭沒入外幣，遂依同條例第 24 條第 3 項規定，予以沒入之處分，於法自屬有據。

八、綜上，原告所訴委無足採，從而被告以原告於 97 年 10 月 10 日自澳門搭乘長○航空公司第 BR818 次班機入境，攜帶手提行李乙件由第 9 號綠線（免申報）檯通關，經執檢關員攔檢，於其手提行李袋內查得有未依規定申報之系爭港幣現鈔，而認原告涉有違反管理外匯條例第 11 條規定之違章情事，除依規定當場發還得免申報等值美金 1 萬元之港幣 79,600 元外，其餘超額部分即系爭沒入外幣，以原處分依同條例第 24 條第 3 項規定，處分沒入並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告徒執前詞，訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

九、本件判決基礎已經明確，兩造其餘主張或陳述，與判決結果無影響，不再一一論述。

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第 98 條第 1 項前段，判決如

主文。

中 華 民 國 98 年 8 月 13 日

（本件聲請書其餘附件略）

抄林○楨釋憲聲請書

主 旨：

為最高行政法院 97 年度裁字第 12 號確定裁定，所適用之管理外匯條例第 24 條第 3 項規定，違反憲法第 7 條、第 15 條及第 23 條疑義事，呈請解釋。

說 明：

依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款及同法第 8 條之規定聲請釋憲，謹將有關事項敘明如下：

壹、聲請解釋憲法之目的

一、憲法第 15 條明定人民之財產權應予保障，又於同法第 23 條規定，憲法所列舉之自由權利，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。所以人民之財產權應予保障，除有憲法第 23 條所定之情形外，不得由行政機關或立法機關任意限制或侵害之，縱有憲法第 23 條所規定之理由，亦僅能由立法機關依比例原則以法律來限制人民之財產權，決不容許立法機關任意制定法律來侵害人民之財產權。

二、比例原則是依循憲法第 23 條所謂「必要性」之精義演繹而生。通說認為比例原則具有憲法位階之法律原則，有拘束立法、行政、司法之效力。法律、行政行為及法律裁判均不得違反比例原則，亦即違反比例原則即屬違憲。比例原則亦係禁止過當原則，即干涉與介入之手段必須適於達成所欲達成之目的，同時其手段應為必要，且手段不得與所追求之目的不成比例。

三、本案最高行政法院 97 年度裁字第 12 號確定終局裁定所適用之管理外匯條例第 24 條第 3 項規定，有抵觸憲法第 7 條、第 15 條及第 23 條規定之情事，謹請 鈞院予以宣告無效。

貳、爭議之經過及所涉之憲法條文

一、按憲法第 7 條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」第 15 條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」及第 23 條規定：「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。」明示中華民國人民於法律上之地位平等、財產權之保障及限制人民於憲法上保障之自由權利應符合比例原則等憲法原則，是如法律規定違反平等原則、財產

權保障原則及比例原則，均屬違憲。

二、聲請人於民國（下同）94 年 12 月 3 日 15 時 50 分許，自香港搭乘中○航空 CI-680 班機返台，選擇經由綠線免申報臺通關，並在通過等待線後，經財政部臺北關稅局執檢關員認為可疑，予以攔查手提行李，經由 X 光儀器檢查後，自儀器螢幕上顯示之影像發現有異，經打開手提行李詳細檢查，查獲未依規定申報之人民幣 20,000 元及港幣 1,600,000 元。財政部臺北關稅局乃依管理外匯條例第 24 條第 3 項規定，以 95 年 1 月 2 日 094 年第 09402239 號處分書（下稱原處分），沒入超額港幣 1,520,000 元。聲請人不服，提起訴願，遭財政部以第 09501384 號訴願決定書駁回訴願（附件一），遂提起行政訴訟，經臺北高等行政法院以 95 年度訴字第 3107 號判決駁回（附件二），聲請人不服又對該判決提起上訴，仍遭最高行政法院以 97 年度裁字第 12 號裁定駁回確定（附件三）。聲請人憲法上保障之財產權，遭受不法之侵害，涉及憲法第 7 條、第 15 條及第 23 條之規定。

叁、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、行政行為倘與憲法第 23 條所要求之目的正當性、手段必要性、限制妥當性符合，即無乖於比例原則，此 鈞院釋字第 476 號著有解釋。換言之，行政機關行使公權力對人民基本權利之限制，不僅該目的必須具有正當合理性，該限制必須能達到行政機關預定之目的，該限制方法必須是所有手段中對人民權益侵害最小之方法，以及對人民所造成之限制或侵害必須小於實現該目的所欲達到之目的。倘行政機關行使公權力之行為未具備前揭要件，其行政行為即因違反比例原則而違憲。然觀之系爭管理外匯條例第 24 條第 3 項之立法目的，以「沒入」為手段非必要且適當，已違反憲法第 23 條比例原則，茲分述如下：

（一）以維持我國金融秩序為管制目的

管理外匯條例第 1 條明示該條例之立法目的為平衡國際收支，穩定金融而進行外匯管理。該條例經歷次修法，已從國家強力管制走向自由貿易，國家對外匯之境內外流動非採禁止或許可制，而是秉持資訊透明公開原則，使政府得以掌握外匯流動之情況。觀該條例第 6 條之 1 第 1 項規定，對於超出新臺幣 50 萬元以上之等值外匯交易，有申報義務，若違反則有第 2 項據實說明義務；第 7 條則規定，外匯應結售或存入指定銀行，皆在使國家得以掌握外匯流動情況，僅在第 19 條之 1 之少數情況下，方有禁止外匯流動之情事。是以，該條例第 11 條課予攜帶超過一定額度外匯入出境人民申報義務，應為使其自行揭露資訊，使國家得以掌握外匯流動狀況，以決定貨幣政策，維持我國金融秩序。

(二) 以「沒入」為手段，無助於目的之直接達成

為達前揭目的，以沒入未申報或超出申報額度之部分為手段，似無助於目的的達成，因國家以為掌握外匯情況為目的，但沒入必須在國家知悉人民持有超額外匯後，方得為之。是以，系爭條項之目的與手段間似欠缺合理關聯性，違反憲法第 23 條比例原則。

(三) 有其他達成目的之更小侵害手段

況且，於人民未為或未據實申報之情況，國家自可透過給予人民補申報機會，或課予其受國家詢問時據實說明義務，同樣可達成前開目的，此觀同條例第 6 條之 1 可知。相較於將未據實申報之超出一定數額外匯全數沒入對人民財產所造成之重大損害，顯有許多較小侵害作法，沒入自不符合必要且適當之標準，違反憲法第 23 條比例原則。

(四) 退步言之，「沒入」手段雖有助於目的之間接達成，但仍有其他更小侵害手段，對人民財產權所造成之損害與所獲得之利益亦顯不相當

- 1、依最高法院 90 年度判字第 1862 號判決要旨謂：「管理外匯條例第十一條…其立法用意在於強調事前主動誠實申報，鼓勵守法精神。…」(附件四)如前所述，沒入無助於直接達成國家掌控外匯流動情形之目的，推其真正用意，似在於透過處罰未依法事前誠實申報之人民，促使人民履行事前申報之誠實義務，以間接達成前開目的。然而若欲間接促使人民履行申報義務，亦得透過罰鍰等侵害較小手段為之，此參照管理外匯條例第 20 條可知。
- 2、再者，觀刑法、行政法中所規定之沒入，多有使違禁物不繼續流通，或阻斷不法持有、不當得利狀態之用意。然而系爭條項既僅在使人民揭露資訊以利國家外匯管理，只要事前合法申報，便可以全數攜帶入出境。亦即，超過一定額度而未據實申報之外匯本身並非違禁物，攜帶者本身亦非不法持有，仍將其沒入，似與管理外匯條例、我國法律上沒入之立法意旨相違，亦對人民財產權產生違憲之重大侵害。然而，此重大財產權之侵害，卻僅能間接性、有限地達成使政府得以掌握外匯流動的管制目的，可見對人民財產權造成之侵害與所獲得之利益顯失均衡，亦不符合比例原則。

二、管理外匯條例第 24 條第 3 項，侵害憲法第 7 條所保障人民之平等權而違憲

(一) 根據憲法第 7 條規定，應保障人民之平等權，平等並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待，方為憲法第 7 條之真意。

(二) 系爭條項所為之差別待遇，未能斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待

，與憲法上之平等原則相違。

- 1、相較於管理外匯條例第 6 條之 1、第 20 條之規定，系爭條項所為之差別待遇顯非合理。
- 2、管理外匯條例第 6 條之 1 第 1 項規定，新臺幣 50 萬元以上之等值外匯收支或交易，應依規定申報，與系爭條項乃基於同一立法目的，皆為使國家得以掌握外匯流動之情況。違反此規定乃透過第 6 條之 1 第 2 項據實說明義務，及同條例第 20 條罰鍰，使人民揭露資訊於國家。然系爭條項對於未事前申報者或申報不實者，卻直接將超過一定數額部分沒入，不見兩者間差別待遇之正當理由，自非屬合理差別待遇，違反憲法上之平等原則。

肆、相關文件之名稱及件數

附件一：財政部第 09501384 號訴願決定書。

附件二：臺北高等行政法院 95 年度訴字第 3107 號判決影本乙件。

附件三：最高行政法院 97 年度裁字第 12 號裁定影本乙件。

附件四：最高行政法院 90 年度判字第 1862 號判決要旨。

委任狀正本乙件。

謹 狀

司 法 院 公 鑒

聲請人：林 ○ 楨

代理人：林 孜 俞 律師

中 華 民 國 九 十 七 年 五 月 二 十 六 日

（附件三）

最高行政法院裁定

97 年度裁字第 12 號

上 訴 人 林 ○ 楨（住略）

訴訟代理人 林 孜 俞 律師

被 上 訴 人 財政部臺北關稅局（設略）

代 表 人 李 ○（住略）

上列當事人間管理外匯條例事件，上訴人對於中華民國 96 年 4 月 19 日臺北高等行政法院 95 年度訴字第 3107 號判決，提起上訴，本院裁定如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

- 一、按對於高等行政法院判決之上訴，非以其違背法令為理由，不得為之，行政訴訟法第 242 條定有明文。同法第 243 條第 1 項規定，判決不適用法規或適用不當者，為違背法令；而判決有第 243 條第 2 項所列各款情形之一者，其判決當然違背法令。又提起上訴，應以上訴狀表明上訴理由並應添具關於上訴理由之必要證據，復為同法第 244 條第 1 項第 4 款及第 2 項所明定。準此，當事人提起上訴，如以原審判決有行政訴訟法第 243 條第 1 項不適用法規或適用不當為理由時，其上訴狀應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或其內容；如以原審判決有第 243 條第 2 項所列各款情形之當然違背法令為理由時，其上訴狀應揭示合於該款之事實。如上訴狀未依此項方法表明，即難認為已對原審判決之違背法令有具體之指摘，其上訴自難認為合法。
- 二、本件上訴人對於臺北高等行政法院判決上訴，除援引原審行政訴訟起訴狀之主張外，復謂原判決認定上訴人已主動告知執檢關員行李內係港幣，該口頭告知即應認定係申報行為，原判決未予查明，逕認上訴人「未依規定申報」，自有判決理由矛盾之違背法令。又被上訴人引用入境旅客攜帶行李物品報驗稅放辦法第 7 條第 4 項規定，認上訴人逕選由綠線臺通關，海關即不再受理任何方式申報，顯屬適用法律不當，原判決未予指正，亦有判決不備理由之違法。原判決又認港幣為外國貨幣，惟其究依何法規認香港地區屬外國而非本國，原判決未予說明，亦有適用法規不當之違背法令。另管理外匯條例第 24 條第 3 項，已侵害憲法第 7 條、第 15 條保障人民之平等權及財產權，其合憲性頗受質疑，請求聲請司法院大法官解釋云云。惟查，我國為平衡國際收支，穩定金融，實施外匯管理，特制定管理外匯條例，依據該條例第 24 條第 3 項規定，攜帶外幣出入國境，不依第 11 條規定報明登記者，沒入之。是行政機關對於沒入數額並無裁量權。本件上訴人攜帶鉅額外幣未依規定詳實申報，違反管理外匯條例第 11 條前段之規定，被上訴人為執行政府實施外匯管理，依同法第 24 條第 3 項規定將超過部分予以沒入，並無違反比例原則。又原處分所適用法律無違憲之處，上訴人聲請裁定停止訴訟程序，請求原審聲請司法院大法官解釋，核無必要，不應准許，業經原判決論明甚詳。本件上訴人之上開理由，無非係對原審駁斥其主張之理由，泛言不適用法規、不備理由或理由矛盾，而未具體表明原判決確有如何違背法律、司法院解釋或本院判例，或有如何合於行政訴訟法第 243 條第 2 項所列各款之情形，難認為已對原判決之違背法令有具體之指摘。依首揭規定及說明，其上訴自不合法，應予駁回。
- 三、依行政訴訟法第 249 條第 1 項前段、第 104 條、民事訴訟法第 95 條、第 78 條，裁定如主文。

中 華 民 國 97 年 1 月 10 日

(附件二)

臺北高等行政法院判決

95 年度訴字第 3107 號
96 年 3 月 29 日辯論終結

原 告 林 ○ 楨 (住略)
訴訟代理人 林 孜 俞 律師
複 代 理 人 余 敏 長 律師
被 告 財政部臺北關稅局 (設略)
代 表 人 許 盧 ○ 英 代理局長 (住略)
訴訟代理人 王 ○ 華 (住略)
施 ○ 文 (住略)
盧 ○ 軒 (住略)

上列當事人間因管理外匯條例事件，原告不服財政部中華民國 95 年 7 月 10 日台財訴字第 09500142270 號訴願決定 (案號：第 09501384 號)，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事 實

一、事實概要：原告於民國 (下同) 94 年 12 月 3 日 15 時 50 分許，自香港搭乘中○航空 CI-680 班機返台，選擇經由綠線免申報檯通關，並在通過等待線後，因神情緊張，經被告執檢關員認為可疑，予以攔查手提行李，經由 X 光儀器檢查後，自儀器螢幕上顯示之影像發現有異，經打開手提行李詳細檢查，查獲未依規定申報之人民幣 20,000 元及港幣 1,600,000 元。被告乃依管理外匯條例第 24 條第 3 項規定，以 95 年 1 月 2 日 094 年第 09402239 號處分書 (下稱原處分)，沒入超額港幣 1,520,000 元。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起行政訴訟。

二、兩造聲明：

(一) 原告聲明：

1、訴願決定及原處分均撤銷。

2、訴訟費用由被告負擔。

(二) 被告聲明：

1、駁回原告之訴。

2、訴訟費用由原告負擔。

三、兩造之爭點：

原告於被告執檢關員發現其手提行李內之超額港幣前，已否主動報明攜帶之港幣？

(一) 原告主張之理由：

1、原告於海關人員發現原告行李內係港幣之前，已主動報明行李內係港幣：

(1). 按管理外匯條例第 11 條規定：「旅客或隨交通工具服務之人員，攜帶外幣出入國境者，應報明海關登記；其有關辦法，由財政部會同中央銀行定之。」再按「海關對機場入境旅客行李實施紅綠線通關作業要點」業於 93 年 4 月 20 日由財政部關稅總局以台總局緝字第 0931005896 號公告廢止，因此對於如何向海關報明登記，以何種手續登記，均付之闕如，因此其報明方式應不限於以書面為之，縱使以口頭報明，亦無悖於報明之要件。

(2). 原告於 94 年 12 月 3 日搭乘中○航空公司第 CI-680 班機自香港返回國內，當日係國內縣市長選舉日，豈料該航班遲延降落，故原告欲急忙趕回戶籍地投票，匆忙之中聽從海關人員指揮由綠線通關，於通關之際不待海關人員主動搜查，原告即自行打開行李主動表明攜帶港幣，已符「報明海關登記」之要件，且原告尚未交付「入境申報單」，亦難僅因原告由綠線通關率謂原告未予報明，被告仍依照已廢止之「海關對機場入境旅客行李實施紅綠線通關作業要點」進行認定原告是否申報之依據，洵屬違誤。

(3). 申報攜入超額之外幣，並無須負擔任何費用或不利益，則原告豈有可能輕忽不報之理。因此，原告雖由綠線通關，但仍有主動報明之行為，被告徒以原告由綠線通關即謂原告未作任何申報，而不顧原告不待海關人員搜查，即已主動表明攜帶港幣之事實，誠非適法。

2、港幣應非屬於管理外匯條例第 2 條第 1 項所稱之外匯（按本條項規定：本條例所稱外匯，指外國貨幣、票據及有價證券。）蓋香港地區並非外國，原處分適用法律實屬有誤，應予撤銷。

3、管理外匯條例第 24 條第 3 項非但侵害憲法第 15 條保障之人民財產權，且違反比例原則，而構成違憲：

(1). 憲法第 15 條明定，人民之財產權，應予以保障。管理外匯條例第 11 條規定：「旅客或隨交通工具服務之人員，攜帶外幣出入國境者，應報明海關登記；其有關辦法，由財政部會同中央銀行定之。」若未依規定報明海

關者，依系爭條項，就未據實申報超額之部分沒入之，是為對人民財產權加諸限制。國家對於人民財產權，基於公益目的雖非不得予以限制，惟所為限制應為合理，手段應為必要且適當，以符合憲法第 23 條之規定，此為司法院釋字第 564 號、第 579 號解釋所示。

(2). 觀系爭條項之立法目的，以「沒入」為手段非必要且適當，不符憲法第 23 條比例原則：

①以維持我國金融秩序為管制目的：管理外匯條例第 1 條明示該條例之立法目的為平衡國際收支，穩定金融而進行外匯管理。該條例經歷次修法，已從國家強力管制走向自由貿易，國家對外匯之境內外流動非採禁止或許可制，而是秉持資訊透明公開原則，使政府得以掌握外匯流動之情況。觀該條例第 6 條之 1 第 1 項規定，對於超出 50 萬元以上之等值外匯交易，有申報義務，若違反則有第 2 項據實說明義務；第 7 條則規定，外匯應結售或存入指定銀行，皆在使國家得以掌握外匯流動情況，僅在第 19 條之 1 之少數情況下，方有禁止外匯流動之情事。是以，該條例第 11 條課予攜帶超過一定額度外匯入出境人民申報義務，應為使其自行揭露資訊，使國家得以掌握外匯流動狀況，以決定貨幣政策，維持我國金融秩序。

②以「沒入」為手段，無助於目的之直接達成：為達前揭目的，以沒入未申報或超出申報額度之部分為手段，似無助於目的的達成，因國家以為掌握外匯情況為目的，但沒入必須在國家知悉人民持有超額外匯後，方得為之。是以，系爭條項之目的與手段間似欠缺合理關聯性，違反憲法第 23 條比例原則。

③有其他達成目的之更小侵害手段：況且於人民未為或未據實申報之情況，國家自可透過給予人民補申報機會，或課予其受國家詢問時據實說明義務，同樣可達成前開目的，此觀同條例第 6 條之 1 可知。相較於將未據實申報之超出一定數額外匯全數沒入對人民財產所造成之重大損害，顯有許多較小侵害作法，沒入自不符合必要且適當之標準，違反憲法第 23 條比例原則。

④退步言之，「沒入」手段雖有助於目的之間接達成，但仍有其他更小侵害手段，對人民財產權所造成之損害與所獲得之利益亦顯不相當：

A. 最高行政法院 90 年度判字第 1862 號判決要旨謂：「管理外匯條例第十一條…其立法用意在於強調事前主動誠實申報，鼓勵守法精神。…」如前所述，沒入無助於直接達成國家掌控外匯流動情形之目的，

推其真正用意，似在於透過處罰未依法事前誠實申報之人民，促使人民履行事前申報之誠實義務，以間接達成前開目的。然而若欲間接促使人民履行申報義務，亦得透過罰鍰等侵害較小手段為之，此參照管理外匯條例第 20 條可知。

- B. 刑法、行政法中所規定之沒入，多有使違禁物不繼續流通，或阻斷不法持有、不當得利狀態之用意。然而系爭條項既僅在使人民揭露資訊以利國家外匯管理，只要事前合法申報，便可以全數攜帶入出境。亦即，超過一定額度而未據實申報之外匯本身並非違禁物，攜帶者本身亦非不法持有，仍將其沒入，似與管理外匯條例、我國法律上沒入之立法意旨相違，亦對人民財產權產生違憲之重大侵害。然而，此重大財產權之侵害，卻僅能間接性、有限地達成使政府得以掌握外匯流動的管制目的，可見對人民財產權造成之侵害與所獲得之利益顯失均衡，亦不符合比例原則。

4、管理外匯條例第 24 條第 3 項，侵害憲法第 7 條所保障人民之平等權，有違憲之虞：

- (1). 根據憲法第 7 條規定，應保障人民之平等權，平等並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待，此為司法院釋字第 485 號解釋所指明。
- (2). 系爭條項所為之差別待遇，未能斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待，與憲法上之平等原則相違：
- ①相較於管理外匯條例第 6 條之 1、第 20 條之規定，系爭條項所為之差別待遇顯非合理。
- ②管理外匯條例第 6 條之 1 第 1 項規定，50 萬元以上之等值外匯收支或交易，應依規定申報，與系爭條項乃基於同一立法目的，皆為使國家得以掌握外匯流動之情況。違反此規定乃透過第 6 條之 1 第 2 項據實說明義務，及同條例第 20 條罰鍰，使人民揭露資訊於國家。然系爭條項對於未事前申報者或申報不實者，卻直接將超過一定數額部分沒入，不見兩者間差別待遇之正當理由，自非屬合理差別待遇，違反憲法上之平等原則。

5、「入境旅客攜帶行李物品報驗稅放辦法」之母法並非管理外匯條例，被告適用法律顯有錯誤：按入境旅客攜帶行李物品報驗稅放辦法第 1 條明揭：「本辦法依關稅法第 23 條第 2 項及第 49 條第 3 項規定訂定之。」故其

係關稅法授權訂定之行政命令，屬於關稅方面之規定；惟本件係屬於外匯申報之案件，並非關稅申報之案件，故被告引用該辦法第 7 條第 4 項認原告逕選由綠線檯通關，海關自不再受理任何方式申報云云，顯屬適用法律錯誤。

- 6、被告亦於訴願答辯自承「訴願人之手提行李經海關人員自 X 光儀器檢查，發現影像有異後，做進一步行李詳細檢查時，訴願人才主動表明攜帶港幣」，足見在被告發現影像有異時，並未確知行李內之物品為何，在執檢關員發現行李內係港幣前，係原告主動告知執檢關員行李內係港幣，該口頭告知行為即應認定係申報行為。

（二）被告主張之理由：

- 1、原告選擇綠線免申報檯通關，並通過等待線（Waiting Line）之後，被告始對其手提行李進行攔查抽驗。且原告之手提行李經由被告執檢關員自 X 光儀器檢查，發現影像有異後，做進一步行李詳細檢查時，原告方表明攜帶港幣。按入境旅客攜帶行李物品報驗稅放辦法第 7 條規定略以：經由綠線檯通關之旅客，海關認為必要時得予檢查，除於海關指定查驗前主動申報或對於應否申報有疑義向檢查關員洽詢並主動補申報外，海關不再受理任何方式之申報。如經查獲……或違反其他法律規定匿不申報或規避檢查者，依海關緝私條例或其他法律相關規定辦理。原告入境時無托運行李，僅攜帶一簡單手提行李逕選由綠線檯通關，其未依規定申報之行為，至為明確，被告依法論處，洵無違誤。
- 2、查管理外匯條例第 1 條即揭示其立法目的在「為平衡國際收支，穩定金融，實施外匯管理，特制定本條例。」又為落實外匯管理，避免危害金融秩序之穩定，前揭條例第 11 條及第 24 條已就旅客攜帶外幣出入國境者，應報明海關登記及未依規定申報之處罰予以明定。且關於旅客應填寫中華民國海關申報單的相關規定，入境大廳及海關檢查台上，皆有公告。原告未依前述規定辦理，卻自行選擇綠線免申報檯通關，未誠實申報，而為被告執檢關員所查獲。此有被告扣押貨物收據及搜索筆錄 D/T000265 佐證，並經原告於被告製作詢問筆錄，坦承未口頭或書面申報。再查原告於本案發生前，曾頻繁出入國境，應熟知相關規定，惟對其所攜帶之超額外幣，竟未依規定申報，縱非故意屬實，亦難謂無過失，又不能舉證證明自己無過失，依司法院釋字第 275 號解釋意旨，自不能免罰，被告依法論處，洵屬適法妥當，且不悖比例原則亦未構成違憲。

理 由

- 一、原告起訴後，被告代表人先後變更為王○朗、許盧○英，業經分別具狀聲明承受訴訟，合先敘明。
- 二、原告主張：管理外匯條例對於攜帶外幣出入國境者，如何向海關報明登記、以何種手續登記，均付之闕如，因此其報明方式應不限於以書面為之，縱使以口頭報明，亦無悖於報明之要件。原告於海關人員發現原告行李內係港幣之前，已主動報明行李內係港幣，符合「報明海關登記」之要件，且原告尚未交付「入境申報單」，亦難僅因原告由綠線通關率謂原告未予報明，被告仍依照已廢止之「海關對機場入境旅客行李實施紅綠線通關作業要點」逕行認定原告未申報，洵屬違誤。又管理外匯條例第 24 條第 3 項規定以沒收處分為手段，顯然違反比例原則，蓋其立法目的係為維護國內之外幣金融秩序，外幣並非違禁品而有害國家安全、國民健康或疾病防治，對於未予申報者，應令以不准攜帶入國內，由旅客自行封裝於海關，於出境時攜出即可等語。為此，原告依據行政訴訟法第 4 條第 1 項規定提起本件撤銷訴訟，求為判決如聲明所示。
- 三、被告則以：原告選擇綠線免申報檯通關，並通過等待線（Waiting Line）之後，被告始對其手提行李進行攔查抽驗。原告之手提行李經由被告執檢關員自 X 光儀器檢查，發現影像有異後，做進一步行李詳細檢查時，原告方表明攜帶港幣，其入境時無托運行李，僅攜帶一簡單手提行李逕選由綠線檯通關，未依規定申報之行為，至為明確。原告於本案發生前，曾頻繁出入國境，應熟知相關規定，惟對其所攜帶之超額外幣，竟未依規定申報，縱非故意屬實，亦難謂無過失，被告依法論處，洵無違誤等語，資為抗辯。
- 四、按「旅客或隨交通工具服務之人員，攜帶外幣出入國境者，應報明海關登記；其有關辦法，由財政部會同中央銀行定之。」「攜帶外幣出入國境，不依第十一條規定報明登記者，沒入之；申報不實者，其超過申報部分沒入之。」為管理外匯條例第 11 條及第 24 條第 3 項所明定。
- 五、如事實概要欄所載之事實，有被告扣押貨物收據及搜索筆錄 D/T000265、原告護照、外幣清單、原告 94 年 12 月 3 日詢問筆錄、關務違章報告書等件在原處分卷及入境告示板、通關櫃檯照片等件在本院卷可稽，原告亦不否認其攜帶人民幣 20,000 元及港幣 1,600,000 元經由綠線免申報檯通關時，經執檢關員查獲，堪認為真實。原告雖為前開主張，惟查：
 - （一）被告係原告選擇綠線免申報檯通關，並通過等待線（Waiting Line）之後，對其手提行李進行攔查抽驗；而原告之手提行李經由海關人員自 X 光儀器檢查，發現影像有異後，做進一步行李詳細檢查之時，原告始主動表明攜帶港幣，業據被告當時執檢關員施○文到庭陳明，並有被告扣押貨物收據及搜索筆錄之

記載可按。參以原告於查獲當日經被告詢問時，亦坦承其於被告檢查前未為口頭或書面申報，足認原告入境時攜帶前述人民幣及港幣逕選由綠線臺通關，其未依規定申報之行為至為明確，所稱已主動報明云云，顯不可採。

(二) 我國對於旅客攜帶超額外幣出入國境，須向海關報明之規定行之有年，從未變更，且機場出境登機入口處及入境行李提領處、行李檢查臺前，均有明顯看板標示，記載：「敬告旅客 旅客下列情形之一者，請經『應申報臺』(紅線臺)通關：…4. 外幣現鈔逾美幣 1 萬元。人民幣超逾 2 萬元。…」有本院卷附之看板標示照片可按，且為原告所不爭執。依被告所提旅客入出境紀錄查詢清單顯示，原告自 92 年 8 月 22 日起至本案發生之 94 年 12 月 3 日止，頻繁出入國境計達 42 次，對上開規定應知之甚稔，卻於 94 年 12 月 3 日攜帶鉅額港幣入境時，選擇由綠線免申報臺通關，其對所攜帶之鉅額外幣未依規定詳實申報，違反法律上應作為義務，至為明確，縱非故意，亦有過失，自應受罰。

(三) 我國為平衡國際收支，穩定金融，實施外匯管理，特制定管理外匯條例，依據管理外匯條例第 24 條第 3 項規定，攜帶外幣出入國境，不依第 11 條規定報明登記者，沒入之。該條規定，並未授權行政機關得依情節輕重或行為人攜帶外幣之多寡，為沒入數額之裁量，故行政機關對於沒入數額並無裁量權，行為人如有違反，對於超額部分之外幣，自應全部沒入。本件原告攜帶鉅額外幣未依規定詳實申報，違反管理外匯條例第 11 條前段之規定事證明確，業如上述，被告為執行政府實施外匯管理，乃依同法第 24 條第 3 項規定將超過部分予以沒入，並無違反比例原則可言。又港幣既非本國貨幣，即為外國貨幣，原告主張其非屬管理外匯條例第 2 條第 1 項所稱之外匯，顯有誤解。

六、綜上所述，原告主張均無可採。從而原處分及訴願決定均無違誤，原告徒執前詞，聲請撤銷，為無理由，應予駁回。又本件原處分所適用法律，本院認為無違憲之處，原告聲請裁定停止訴訟程序，請求本院聲請司法院大法官解釋，核無必要，不應准許。另兩造其餘陳述於判決結果不生影響，無庸一一論列，併予敘明。據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第 98 條第 3 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 96 年 4 月 19 日

(本件聲請書其餘附件略)

資料來源：司法院司法周刊第 1480 期 1 版司法院公報第 52 卷 6 期 19-80 頁司法院大法官解釋

(二十四)(100 年 5 月版)第 289-379 頁法令月刊第 61 卷 5 期 142-143 頁總統府公報第 6918 號 32 頁

