

# 管理外匯條例等攜外幣出入境未申報應沒入規定違憲？

## - 釋字第 672 號解釋與評析

編目：憲法

### <目次>

#### 壹、釋字第 672 號之介紹

##### 一、事實

- (一)張○居聲請案
- (二)黃○華聲請案
- (三)林○楨聲請案

##### 二、解釋文

##### 三、解釋理由書

#### 貳、評析

- 一、本號解釋所涉及之人民基本權利
- 二、審查標準
- 三、系爭規範之目的
- 四、手段
- 五、手段與目的間之關連性
- 六、法律明確性之審查應先於比例原則
- 七、系爭函令之瑕疵
  - (一)未使用法定名稱且未以法條形式呈現
  - (二)未行預告程序暨評論程序
  - (三)未會銜中央銀行發布

### <摘要>

依管理外匯條例第十一條授權訂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。又管理外匯條例第二十四條第三項之規定，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。

關鍵詞：管理外匯條例、財產權、比例原則、法律明確性原則

## 壹、釋字第 672 號之介紹

### 一、事實

#### (一)張○居聲請案

- 1.聲請人於民國（下同）96 年 4 月間擬搭機出境時，被查獲攜帶日幣 4,000 萬元。因聲請人未依管理外匯條例第 11 條規定據實申報，經財政部臺北關稅局依財政部 92 年 3 月 21 日台財融（五）字第 0925000075 號令意旨，當場發還免申報等值美金 10,000 元之日幣外，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 項規定沒入。
- 2.聲請人不服，經訴願、行政訴訟後，認最高行政法院 98 年度裁字第 128 號裁定所適用之系爭規定，牴觸憲法第 15 條保障人民財產權、第 23 條之比例原則與法律保留原則，聲請解釋。

#### (二)黃○華聲請案

- 1.聲請人 97 年 10 月搭乘班機入境，由綠線檯通過遭關員攔檢，查獲未依規定申報之港幣現鈔 485,100 元，認聲請人違反管理外匯條例第 11 條規定，當場發還免申報等值美金 10,000 元之港幣，其餘 405,500 元依同條例第 24 條第 3 項規定沒入。



2.聲請人不服，經訴願、行政訴訟程序後，認最高行政法院 98 年度裁字第 3171 號裁定所適用之系爭規定，牴觸憲法第 15 條保障人民財產權及第 23 條比例原則，聲請解釋。

### (三)林○楨聲請案

1.聲請人於 94 年 12 月間搭乘班機入境，由綠線檯通過 遭關員攔檢，查獲人民幣現鈔 20,000 元及未依規定申報之港幣現鈔 1,600,000 元，認聲請人涉及違反管理外匯條例第 11 條之情事。當場發還免申報之等值美金 10,000 元之港幣外，其餘港幣現金共 1,520,000 元，依同條例第 24 條第 3 項規定沒入。

2.聲請人不服，經訴願、行政訴訟程序後，認最高行政法院 97 年度裁字第 12 號裁定所適用之系爭規定，違反憲法平等原則、財產權保障及比例原則，聲請解釋。

## 二、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。**

## 三、解釋理由書

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，上開處罰規定尚未抵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，並未抵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。

## 貳、評析

針對本號解釋說明如下：



## 一、本號解釋所涉及之人民基本權利

憲法第 15 條所保障之**財產權**。

## 二、審查標準

解釋理由書中未明確指出，惟涉及財產權之違憲審查標準多採取**合理審查標準**。

## 三、系爭規範之目的

解釋理由書指出：「為平衡國際收支，穩定金融（同條例第 1 條參照），兼有防制經濟犯罪之作用，其目的洵屬**正當**。」，似認為合乎合理審查標準之**正當利益**之要求。

## 四、手段

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；申報不實者，其超過申報部分沒入之。

## 五、手段與目的間之關連性

解釋理由書謂：「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**。」係以比例原則為操作之基準，然僅略述了必要性原則，適合性與狹義比例性原則均付之闕如，因未具體操作比例原則，在說理上似不夠充分。

## 六、法律明確性之審查應先於比例原則

合憲性審查有兩個階段，大法官應先為形式合憲性審查（有無違反法律明確性、法律保留和授權明確性等原則），通過後始為實質合憲性審查（比例原則），本號解釋卻反其道而行，先為實質審查後附帶論述系爭規定未牴觸法律明確性（理由書第四段），此似將法律明確性和授權明確性混淆所致(註 1)。

## 七、系爭函令之瑕疵

### (一)未使用法定名稱且未以法條形式呈現

陳春生大法官於不同意見書指出：「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…乃財政部上開令，既未以「辦法」之名稱與法條形



式出之，……，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。」

然此未使用法定名稱且未以法條形式呈現之瑕疵之效力如何？學者認為，前者的部份因已逾訴願程序，無從類推適用行政程序法第 114 條及時補正，又因瑕疵與內容無關，亦無從類推適用行政程序法第 111 條第 7 款使之無效，故未使用法定名稱之瑕疵應屬得撤銷之瑕疵。而後者因已無從及時補正，且未以法條形式呈現不影響其效力，無法類推適用行政程序法第 111 條第 7 款使之無效，故仍屬得撤銷之瑕疵(註 2)。

## (二)未行預告程序暨評論程序

行政程序法第 154 條設有法規命令之預告程序規定，如違反此預告暨評論程序，其效力為何？

### 1.違反行政行為之正當程序而違反憲法上正當法律程序要求，違憲

陳春生大法官於不同意見書指出，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。

### 2.重大且明顯之瑕疵，無效且違憲

有學者認為，違反此預告及評論程序係屬重大明顯之瑕疵，蓋行





政機關無民意基礎，若許其制定拘束人民的法規範，縱形式上有立法授權之間接加持，仍不免滋生民主正當性是否充分之疑慮，是法規命令需履行預告暨評論程序乃行政程序法上一項具有本質重要性的制度設計，用以補強行政機關訂定法規命令的民主正當性。若無預告暨評論程序，人民即無從參與（影響）法規命令之形成。於現制下，人民因行政處分做成前未獲「陳述意見之機會」，猶可在嗣後行政救濟程序中請求撤銷原處分以為救濟，反觀法規命令未履行「預告暨評論」程序者，則幾無救濟途徑！是行政機關規避預告暨評論程序將使行政程序法「深化民主原則」之立法目的完全落空，故應構成重大且明顯之瑕疵(註 3)。

又行政程序法第 154 條具有「準憲法法(註 4)」之性質，學者認為如重大違反準憲法法所定程序上正當（行政）程序應視同違憲，並提出「法規命令重大程序瑕疵視同違憲理論」，所謂重大程序瑕疵係指法規命令因違反準憲法性質或位階之法律（準憲法法）所規定之程序上正當程序而應判定為無效者。所謂視同違憲乃因前述重大程序違法，對於為具體實現憲法價值而制定之準憲法法所寓含之重要立法目的所造成之侵害，殆與直接侵害憲法所保障之價值相當，故對於經由上述重大瑕疵程序所產生之法規命令，大法官應宣告其違憲而無效（立即失效或限期失效）(註 5)。

### (三)未會銜中央銀行發布

#### 1.形式明顯瑕疵，不合法

陳新民大法官於不同意見書中認為，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)（或是「會同式法規命令」(Gemeinsame Rechtsverordnung)，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。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」！

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。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。

## 2. 違反正當法律程序，違憲

同上（二）1.，茲不贅述。

## 3. 得撤銷

有學者認為，本案前財政部金融局暨曾函請中央銀行外匯局表示意見，並經該局函復同意，雖最後系爭財政部函令並未與中央銀行會銜發布，形式上確有瑕疵，然央行既已函復同意，似難謂規避機關相互牽制、監督之意旨，僅屬明顯但非重大之瑕疵，僅得撤銷而非無效(註 6)。





【注釋】

註 1：參見湯德宗，〈未依法訂定之法規命令得否作為裁判依據—大法官釋字第 672 號解釋評析〉，《法令月刊》，61 卷 5 期，2010 年 5 月，頁 7。

註 2：同前註，頁 17。

註 3：同前註，頁 17-18。

註 4：所謂的準憲法法，係指其內容直接體現憲法價值或直接充實憲法規定之法律。如：行政程序法之制定係在深化憲法中民主原則，使人民得以經由法規命令訂定程序（尤其是行政程序法第 154 條之預告暨評論程序）直接參與日常行政決策，體現「參與式民主」理想。參見湯德宗，未依法訂定之法規命令得否作為裁判依據—大法官釋字第 672 號解釋評析，法令月刊，61 卷 5 期，2010 年 5 月，頁 23。

註 5：同前註，頁 23。

註 6：同前註，頁 19。

