

## 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，有牴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，因牴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抵觸憲法第十五條、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、客觀上義務違反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。

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、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](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有疑問，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櫫之比例原則。

(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抵觸，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度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.taoyuanairport.gov.tw/chinese/statistics/passengerquery\\_c.js](http://www.taoyuanairport.gov.tw/chinese/statistics/passengerquery_c.js)

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 俊 律師

被 上 訴 人 財 政 部 臺 北 關 稅 局

代 表 人 饒 平

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 9 8 年 1 2 月 1 7 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 平 (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，仍感頭部脹痛昏沈，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網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 9 8 年 8 月 1 3 日  
(本件聲請書其餘附件略)