

司法院釋字第211號解釋

中華民國 75 年 12 月 5 日

院台秘二字第 06914 號

解 釋 文

憲法第七條所定之平等權，係為保障人民在法律上地位之實質平等，並不限制法律授權主管機關，斟酌具體案件事實上之差異及立法之目的，而為合理之不同處置。海關緝私條例第四十九條：「聲明異議案件，如無扣押物或扣押物不足抵付罰鍰或追繳稅款者，海關得限期於十四日內繳納原處分或不足金額二分之一保證金或提供同額擔保，逾期不為繳納或提供擔保者，其異議不予受理」之規定，旨在授權海關審酌具體案情，為適當之處分，以防止受處分人藉故聲明異議，拖延或逃避稅款及罰鍰之執行，為貫徹海關緝私政策、增進公共利益所必要，與憲法第七條及第十六條尚無牴觸。又同條例所定行政爭訟程序，猶有未盡週詳之處，宜予檢討修正，以兼顧執行之保全與人民訴願及訴訟權之適當行使。

解釋理由書

按憲法第七條規定：「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。」係為保障人民在法律上地位之實質平等，並不限制立法機關在此原則下，為增進公共利益，以法律授權主管機關，斟酌具體案件事實上之差異及立法之目的，而為合理之不同處置。海關緝私條例第四十九條：「聲明異議案件，如無扣押物或扣押物不足抵付罰鍰或追繳稅款者，海關得限期於十四日內繳納原處分或不足金額二分之一保證金或提供同額擔保，逾期不為繳納或提供擔保者，其異議不予受理」之規定，其中「得」字以下部分，旨在授權海關妥慎斟酌聲明異議案件之具體案情，而為應否限期命受處分人提供擔保之裁量，以防止受處分人藉故聲明異議，拖延或逃避稅款及罰鍰之執行。非謂不問有無必要海關均得命受處分人繳納保證金或提供擔保。此項規定雖使受處分人之救濟機會，受有限制，但既係針對無扣押物或扣押物不足抵付罰鍰或追繳稅款之受處分人，在原處分

並無顯屬違法或不當之情形下，藉故聲明異議者而設，乃為貫徹海關緝私政策、增進公共利益所必要，與憲法第七條及第十六條尚無牴觸。至受處分人對於海關先命繳納保證金或提供擔保之處分提起訴願及行政訴訟時，受理訴願之機關或行政法院應依前開說明，審酌該處分是否合法適當，於此情形，如海關追徵或處罰之原處分顯屬違法或不當者，上級行政機關得本於行政監督權為適當之處置，乃屬當然。又海關緝私條例所定行政爭訟程序，有未盡週詳之處，致執行上易生偏差，宜予檢討修正，以兼顧執行之保全與人民訴願及訴訟權之適當行使，併此指明。

院長 黃少谷

不同意見書 大法官 劉鐵錚

海關緝私條例第四十九條「聲明異議案件，如無扣押物或扣押物不足抵付罰鍰或追繳稅款者，海關得限期於十四日內繳納原處分或不足金額二分之一保證金或提供同額擔保，逾期不為繳納或提供擔保者，其異議不予受理」之規定，係以繳納保證金或提供同額擔保，為可否進入行政救濟之條件，而未經異議程序者，依同條例第四十八條，受處分人即不得進入訴願及行政訴訟程序，此對於人民依憲法應受直接保障之訴願權及行政訴訟權，顯有牴觸，故海關緝私條例第四十九條之規定，依憲法第一百七十一條第一項，應為無效。

人民有訴願及訴訟之權，為憲法第十六條直接保障之權利，其訴願權及訴訟權之行使，雖必須依法律之規定，但該項規定如涉及限制人民上項權利之行使時，必須以憲法第二十三為根據。故所限制者，如非為維持社會秩序或增進公共利益，固不得加以規定；縱令與維持社會秩序或增進公共利益有關，但非以限制為必要時，亦不得加以規定，否則，人民之基本權利，均得以法律作非屬必要之限制，自非憲法直接保障人民權利之本旨。持此以觀，海關緝私條例以繳納保證金或提供同額擔保，作為訴訟要件之規定，顯然違憲，理由如下：

- 一、繳納保證金，雖旨在保全受處分人應繳納之稅款及罰鍰，防止受處分人藉行政救濟程序，以拖延、逃避稅款及罰鍰之執行，但該條例於民國六十七年修正時，已增訂第四十九條之一「海關

為防止其隱匿或移轉財產以逃避執行，得於處分書送達後，聲請法院假扣押假處分，並免提擔保。。」，則海關既得聲請法院為假扣押或假處分，並免提擔保，已足以達到保全執行之目的，繳納保證金已非保全執行增進公共利益所必要，反而足以構成人民訴願權行使之障礙。

- 二、海關緝私條例所訂之聲明異議制度，乃原處分機關之自我反省，屬於自省救濟制度，訴願、再訴願乃促使原處分機關之上級機關或有權管轄機關之行政監督，屬於階級救濟制度。海關緝私條例擴充憲法上之救濟程序，規定受處分人應先向原處分機關聲明異議，屬於行政救濟之第一階段，且為訴願之先行程序，對人民言，雖屬利弊互見，但如因受處分人不繳納或無力繳納保證金，致不能進入異議程序，從而不能提起訴願、再訴願與行政訴訟，以為請求對原處分作有無理由之審查，則徒有擴充憲法上行政救濟之名，實際上無疑剝奪人民有請求原處分機關之上級機關，審查原處分是否適當之憲法上所保障之權利。準此，則海關關於緝私案件，無疑大權獨攬，為異議標的之原處分，縱有違法或不當之情形，也難有救濟途徑，較之於一般案件，如有一審終結為人所詬病者，實猶有過之。
- 三、受處分人對於海關先命繳納保證金之處分，或異議不受理之處分，雖得提起訴願及行政訴訟，惟受理訴願之機關或行政法院，所應審查者，乃海關命繳保證金之裁量是否適當之問題，而非為異議標的之海關原處分有無理由之問題，退一步言，縱各該機關因本於行政權或監督權之作用，得撤銷違法或不當之海關命補稅及科處罰鍰之原處分（院字第一五五七號解釋參照），但此與受處分人應享有就海關之緝私處分有提起行政救濟之憲法上權利，海關之上級機關就原處分是否違法或不當，有應為審查之義務者，係屬二事，不可相提並論。
- 四、請求行政救濟本以不停止原處分之執行為原則（訴願法第二十三條、行政訴訟法第十二條參照），茲因海關緝私條例第五十條及第五十一條規定，須於緝私處分確定後，始進入執行政程序，故命繳保證金，顯非停止執行之要件，而為行政救濟之要件，此與外

國立法例之規定恰好相反（德國租稅通則第三六一條、日本國稅通則法第一〇五條參照），故海關緝私條例之命繳保證金，不僅欠缺正當之理由，也影響人民訴願權之行使，且原處分一旦確定，移送法院強制執行後，未繳保證金之受處分人，仍不得為求救救濟，是則憲法上所保障之訴願權及訴訟權，豈不成為具文？海關緝私條例之規定，焉有不牴觸憲法之道理。

附：日本國稅通則法及德國租稅通則有關條文

一、日本國稅通則法

第一〇五條

- (一)對基於有關國稅之法律所為之處分，聲明不服者，不妨礙該處分之效力、處分之執行或程序之續行。但因徵收國稅，依滯納處分所查封之財產，除該財產之價格，有顯著減少之虞，或聲明不服人有特別聲明外，於聲明人不服之決定或裁決作成前，不得變賣。
- (二)異議審理廳若認為必要者，得依聲明異議人之聲明或依職權，對聲明異議目的之處分有關之國稅，暫停徵收全部或一部，或停止滯納處分之續行或命為之。
- (三)聲明異議人提供擔保，對聲明異議目的之處分有關之國稅，請求不依滯納處分為查封或解除已依滯納處分所為之查封，異議審理廳若認為相當者，得不查封或解除查封，或命為之。
- (四)

二、德國租稅通則

第三百六十一條

- (一)爭議之行政處分，除第四項規定之情形外，不因提起法律救濟而停止執行，尤其租稅之徵收不因此而展延。就基礎裁決為爭議時，對根據基礎裁決之後續裁決，亦同此適用。
- (二)作成爭議之行政處分之稽徵機關，得停止全部或一部之執行；第三六七條第一項第二段之規定準用之。對爭議之行政處分之合法性有重大懷疑，或其執行對當事人產生非基於重大公益之必要之不當窒礙結果者，經申請應停止執行。停止執行得以提供擔保為條件而為之。

- (三)基礎裁決經停止執行者，後續裁決亦應停止執行。後續裁決之件成仍受許可。在停止後續裁決之執行時，應就提供擔保為決定，但於停止基礎裁決之執行時，明示排除提供擔保者，不在此限。
- (四)對禁止營業或禁止執行業務，提起法院外法律救濟者，停止爭議處分之執行；點火物專賣法（Zündwarenmonopolgesetz）第四五條第三項之規定，不受影響。作成行政處分之稽徵機關，基於公益之要求，得以特別之命令排除全部或部份停止執行之效力；稽徵機關應以書面說明公益之理由。第三六七條第一項第二款之規定準用之。

抄王 O 風解釋憲法聲請書

為行政法院七十三年度裁字第五五二號確定裁定所適用之海關緝私條例第四十九條法律規定，牴觸憲法第七條、第十六條之規定，呈請大法官會議解釋其為無效事：

一、事實經過

聲請人係台北市啟 O 報關行股份有限公司負責人，於七十一年七月間有北軻實業有限公司委託啟 O 報關行向基隆關遞送進口報單申報進口碳酸鈣乙批，得悉艙單載有錄放影機五五 O 台與提單記載不符，當即依進出口貨物查驗及取樣準則規定自動補報申請退運（涉及刑事部份已經判決無罪確定在案）乃財政部基隆關竟指聲請人共同參與企圖逃避管制，矇混進口之違法行為，科處聲請人貨價三倍之罰鍰計新台幣三 O、O 二二、三七一元，及沒入貨品，並以聲請人經命完納而未完納異議保證金一四、九三四、三二五元為由，不准異議，經依法提起訴願、再訴願及行政訴訟，終奉行政法院七十三年度裁字第五五二號裁定確定，仍以海關緝私條例第四十九條規定「如無扣押物或扣押物不足抵付罰鍰或追徵稅款者，海關得限期於十四日內繳納原處分或不足金額二分之一保證金或提供同額擔保，逾期不為繳納或提供擔保者，其異議不予受理」為其裁判基礎，認聲請人未繳納保證金或提供

同額擔保，不得依行政爭訟程序尋求救濟，裁定聲請人敗訴確定。

二、聲請人就本案所持之立場與見解

(一)查「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」為憲法第七條所明定，則中華民國人民依法律所享有之權利，自不得因經濟能力之大小及財產之有無，或其他偶然之因素或機會，而有不同程度保護之差別待遇。上述法律所享之權利，當然包括憲法第十六條所定請願、訴願及訴訟之權。倘法律之規定與上揭憲法規定牴觸，致使人民在法律上受不平等之待遇時，依憲法第一百七十一條第一項規定其法律當然無效，應先予敘明。

(二)海關緝私條例第四十七條所定異議保證金是否必須就提起行政爭訟之人民一體命其繳納，法律並無絕對之規定，則應否先繳異議保證金始得享有行政爭訟之權利，悉由海關任意裁量，在人民權利行使上顯乏劃一而明確之標準，與民事訴訟法之訴訟費用及動員戡亂時期公職人員選舉罷免法所規定之選舉保證金當事人均應一律繳納之規定迥然相異。申言之，海關緝私條例第四十九條規定「得限期繳納保證金」而非「應限期繳納保證金」，而繳與不繳又無絕對之法定標準，則既然有人可以不繳，其他人民為何非繳不可？

(三)按關於人民爭訟權利行使之程序要件，法律固非不得衡量爭訟案件之性質，分別為合理之規定，但必須對所有當事人一體適用而後可，此觀之釋字第一六〇號解釋理由書後段「對所有當事人一體適用」之意旨自明。倘所設標準並非對全體人民絕對地一體適用，而聽任行政機關任意決定，則財力雄厚之人民，或僅因行政機關一時所好，不命其繳納保證金即可提起爭訟，反之，財力貧薄之人民，卻可能因行政機關一時所惡，命其繳納鉅額保證金而無力完納，以致申訴無門，則法律上之機會顯不平等，與憲法規定平等保護意旨，自屬未合。原確定裁定所適用之法律規定，顯然違憲，應屬無效。

三、聲請解釋之目的

據上論結，應請解釋如下列意旨：「查中華民國之人民在法律上一律平等，憲法第七條定有明文，則人民不服行政機關所為處分而聲明不服，提起行政爭訟之權利，自須在法律上有明確而劃一之標準，不得授權行政機關而為擅斷，海關緝私條例第四十九條有關人民提起異議是否均應由海關命其繳納保證金或提供擔保始得受理異議之規定，既乏明確而劃一之規定，顯違平等保護之憲法原則，當然無效」。

四、附呈行政法院確定裁定影本乙件。

謹 呈

司法院 公鑒

聲請人：王〇風

中 華 民 國 七 十 三 年 十 月 五 日

行政法院裁定

七十三年度裁字第五五二號

原 告 王〇風

被告機關 財政部基隆關

上原告因私運貨物進口事件，不服財政部中華民國七十三年七月十八日(73)台財訴字第五六〇二三號再訴願決定，提起行政訴訟，本院裁定如下：

主 文

原告之訴駁回。

理 由

按「聲明異議案件，如無扣押物或扣押物不足抵付罰鍰或追徵稅款者，海關得限期於十四日內繳納原處分或不足金額二分之一保證金或提供同額擔保，逾期不為繳納或提供擔保者，其異議不予受理」。海關緝私條例第四十九定有明文。本件北軻實業有限公司向被告機關報運自日本進口CALCIUM CARBONATE（碳酸鈣）乙批，經被告機關查驗結果，實到貨物除原申報者外，尚有：SONY VIDIO CASSETTE RECORDER（錄影機）共二七五箱（五五〇台）未據申報，案經法務部調查局偵查結果，以原告顯有共同參與，企圖逃避管制，矇混進

口之違法行為。被告機關遂依海關緝私條例第三十六條第一、三項之規定，共同科處原告及其他涉案人私貨貨價一倍之罰鍰計新台幣三〇、〇二二、三七一元，私貨併予沒入，原告不服，聲明異議，被告機關函復原告，限於文到十四日內先繳納罰鍰金額扣除扣押物碳酸鈣完稅價格新台幣一五三、七一二元後不足額二分一保證金計新台幣一四、九三四、三二五元或提供同額擔保後，始克受理其異議。但原告未為繳納該項保證金，亦未提供相當之擔保即就其爭執僅行提起訴願、再訴願，均遭決定維持原處分並從程序不合駁回一再訴願，揆諸首揭法條規定，並無不合。自屬均予維持。是原告之訴既違背法定程序於法不合，自應予以駁回、至所訴首揭法條於憲法有違一節，事屬立法問題，不得向本院主張，併予指明。

據上論結，本件之訴為不合法，爰依行政訴訟法第十四條第一項裁定如主文。

中 華 民 國 七 十 三 年 九 月 七 日