

## 釋字第 797 號解釋不同意見書

黃虹霞大法官提出

人民基本權是釋憲工作所要保護之終局價值！保障人民基本權不正應是大法官的天職嗎？那又是什麼綁了大法官的手腳，讓多數大法官甘冒再一次被行政、立法機關打臉的危險，沒有為進一步保障人權向前邁步，仍繼續緊抱 11 年前作成之釋字第 667 號解釋時之思維而重蹈覆轍呢？是外國法例、固有理論成見（法執），還是潛藏的無明恐懼（俱生我執）……保障人權真理不應是「法學先進國」之專利！就人權保障，我們不該永遠作跟屁蟲！謹慎是美德，但不是終局價值，謹慎查證後，我們要勇敢登上人權保障之丘，作領頭羊！即使那只是個小小小土丘！

本件與 11 年前作成之本院釋字第 667 號解釋之審查客體不同（釋字第 667 號解釋之審查客體為行政訴訟法第 73 條及訴願法第 47 條第 3 項，本件為行政程序法第 74 條），但都是關於寄存送達以寄存日為送達日並憑以起算法定不變救濟期間，即無寄存送達生效緩衝期，是否合於憲法保障人民基本權意旨之爭議，是本件可以說是本院釋字第 667 號解釋之訴訟程序法外一版。多數意見認應繼續釋字第 667 號解釋之見解，故為本件合憲並僅在理由書中諭知稱不上檢討改進之結論，本席無法贊同。爰提出本不同意見書。先說明本席不同意多數意見之主要考量，再將本席所擬解釋文及理由書草案附錄於後，用供公評及立法參考：

10 月 24 日臺大法律學院校友會 2020 校友之夜，發表 6 位年高德劭老師們的訪談影像紀錄。其中駱永家老師提到自由心證，大意是自由心證不是法官的尚方寶劍；李鴻禧老師

承認解嚴前他與家人因憲法人權思想主張所承受的巨大恐懼，致與師母在律師處預簽離婚協議書；劉宗榮老師強調有一些基本原則必須堅守；翁岳生老師更提醒法律人應該拒絕為政治服務。雖然翁老師、劉老師沒有細說，但他們不是無感而發吧？劉老師正好相鄰而坐，我們稍稍作一點交談，翁老師不同桌，希望有機會請益。多聽聽、多了解新知、不同意見是必要的，大法官解釋效力高於法律，不可不戒慎！<sup>1</sup>

本席於本年 10 月 23 日本院第 1509 次大法官會議就 108 年度憲二字第 530 號聲請案不受理決議所提不同意見書中首次引用美國故金斯伯格大法官對法學院學生說的話：「我告訴那些法律系學生……如果你只是想要當一名法律工作者，那你的確擁有一技之長——就像水管工一樣。但如果你想要成為真正的法律人，你就不能獨善其身……而必須努力讓那些比你不幸的人，也能擁有更好的生活。」<sup>2</sup>本件意見書中再次引述還是因為保障人民權利是法律人的終局價值，臺、美大法官同此心！韓忠謨教授與王澤鑑教授是我的法律啟蒙師，大一時，韓老師教法學緒論、王老師教民法總則，近 50 年前的往事值堪回憶！韓老師作古多年，其哲嗣殿甲先生夫婦移愛法學，將韓老師遺產捐出成立韓忠謨教授法學基金會，善舉可佩！10 月 17 日基金會假臺大法律學院霖澤館一樓國際會議廳，舉辦「法與道德——論憲法與刑法的界限」學術研討會，作為大法官時時精進，吸收新知，俾能提供切合時需之意見，本席以為這是本席應盡的責任，而出席法學及相關研討會，無疑是最有效率之途徑。本研討會第一場是由葉講座教授俊榮以「邁向憲政對話：憲政正當程序或憲政機關的公

---

<sup>1</sup> 很有感，爰先記之。

<sup>2</sup> "I tell law students... if you are going to be a lawyer and just practice your profession, you have a skill—very much like a plumber. But if you want to be a true professional, you will do something outside yourself... something that makes life a little better for people less fortunate than you." 請參見 <https://www.cambridgecollege.edu/honor-her-honor> (最後瀏覽日：2020 年 10 月 22 日)。

共德行？」為題報告，葉教授一開始就提到「人民權利保障是終局價值」，頓使本席連結深深記掛著正在處理的本件解釋，備覺無奈，因為已知無力翻轉，要重蹈 11 年前覆轍，大法官可能再次被行政、立法打臉，被指摘保障人民基本權不力……。唉！自覺有愧天職！

是什麼綁了大法官們的手腳呢？寄存送達設生效緩衝期是為保障為受送達人之人民受憲法第 16 條保障之訴訟基本權等，還有疑問嗎？應該是無可爭議的吧！<sup>3</sup>那不就應該勇敢維護此一憲法終局價值，為什麼拒絕？是因為德國、日本或美國某一州都沒有相似立法例，還是送達目的不在確保受送達人必知悉，只要使其可得知悉即可，這些說詞理論，又讓我想起我曾經在意見書中提過的金剛經及黎巴嫩哲學家季伯倫的名言，<sup>4</sup>外國立法例、學說理論只是尋求真理所用的

---

<sup>3</sup> 民事訴訟法第 138 條於 92 年 2 月 7 日增訂第 2 項，規定寄存送達，自寄存之日，經 10 日發生效力。其立法理由為：「寄存送達乃限於無法依前二條規定行送達時，始得為之，其方式自應較一般送達謹慎，方足以保護應受送達人之權益。當事人因外出工作、旅遊或其他情事而臨時不在應送達處所之情形，時有所見，為避免其因於外出期間受寄存送達，不及知悉寄存文書之內容，致影響其權益，爰增訂第 2 項，明定寄存送達自寄存之日起，經 10 日發生效力。至應受送達人如於寄存送達發生效力前領取寄存文書者，應以實際領取之時為送達之時，乃屬當然。」《立法院公報》，92 卷 8 期，頁 1227-1228。刑事訴訟法部分，依該法第 62 條：「送達文書，除本章有特別規定外，準用民事訴訟法之規定。」係準用民事訴訟法規定。至訴願及行政訴訟部分，本院 98 年 11 月作成之釋字第 667 號解釋雖認訴願法第 47 條第 3 項及行政訴訟法第 73 條關於寄存送達於依法送達完畢時，即生送達效力部分，並不違憲，但立法者於 99 年 1 月 13 日即於行政訴訟法第 73 條增訂第 3 項規定：「寄存送達，自寄存之日起，經 10 日發生效力。」司法院增訂行政訴訟法第 73 條第 3 項規定修法函稱「兼顧應受送達人之權益」，其立法理由為：「行政訴訟文書寄存送達之生效日期，應無與民、刑事訴訟文書為不同處理之必要。而民事訴訟法第 138 條之規定於修正後增訂第 3 項，規定寄存送達，自寄存之日起，經 10 日發生效力，爰參照增訂之，並列為第 3 項，期臻一致。」《立法院公報》，98 卷 77 期，頁 201-202、279、281。就訴願部分，依訴願法第 47 條第 3 項準用規定，寄存送達亦自寄存之日起，經 10 日始發生效力。

<sup>4</sup> 金剛經所說「若菩薩心住於法而行布施，如人入闇，即無所見；若菩薩心不住法而行布施，如人有目，日光明照，見種種色。」季伯倫有類似意旨，令人驚豔之名句：「學說像窗戶上的玻璃，它讓你看到真理，但也阻絕了真理。」請參見

工具而已，不但不是規範，更不等於真理，而且不能據以阻絕真理！又如果外國立法例恆應奉為真理，那麼臺灣法學與法律就只能作跟屁蟲囉？真理不該是法學最先進國家的專利！對大法官言，什麼是真理？當然不是外國立法例或學說理論！<sup>5</sup>就本件而言，應是寄存送達生效日未設緩衝期，在現代社會實況，對人民訴訟基本權保障確有不周，故關鍵真理在保障人民基本權。<sup>6</sup>

時代巨輪不斷大步向前，21世紀起尤然。11年前作成之本院釋字第667號解釋，在當時恐已難免保障人權不足，相對於行政、立法機關屬保守等批評，<sup>7</sup>但其猶於理由書末段稱：

---

本席於釋字第793號解釋所提之協同意見書。

<sup>5</sup> 心中又浮起金剛經句「法尚應捨 何況非法」，只是工具的外國立法例及學說理論，並非真理本身，應捨當捨。

<sup>6</sup> 或謂行政效率之提高更重要，對不起，我無法接受這種說法！因為人民基本權保障優先；再者，以訴訟程序法規定為例，緩衝期最多10日，會影響行政效率嗎？欲提高行政效率不是應該要求機關人員嗎？怎麼跟因出門在外，於寄存送達日實際上尚未知悉文書內容之人民，斤斤計較法定救濟期間酌予延長的幾天呢？尤其本件爭點不在應否廢除寄存送達制度，充其量只是適當增加寄存送達生效緩衝期，以其他訴訟程序法規定為例，其緩衝期為10日而已。也就是說：必要時，行政機關需較目前提前10日作業。而且縱使維持目前作業時程，相關法律效果也只是使應受寄存送達之人民自實際知悉應受送達文書內容之日起算法定救濟期間（上限為立法機關所定之緩衝期屆滿日）而已，其他應受寄存送達人應受之不利負擔，比如應繳稅款、罰鍰，不會因而不必繳或可短繳，是對公庫收入無妨礙；另對為確保公款獲償或避免危害等必要保全、強制處置措施言，也無妨礙，因為這些對人、對物緊急處置措施之生效，都不是以該等文書送達應受送達人之日為起算日；而且單以文書之寄存送達根本無法達到緊急處置之目的，舉防疫強制隔離為例：必須使用一般送達，即會晤應受送達人當面送達，且需續採盯人作業，而不可能以文書寄存送達欲達成避免傳染目的。由此例當可明白文書寄存送達與緊急處置措施之功效不具關聯性（另詳見附表暨說明）。從而，所謂行政效率之說如果不是託辭，那可能是不脫官本位，長期公門服務，很難由人民地位出發思考；抑或出於對行政行為多樣性未知之深層恐懼，也不敢相信甚至懷疑贊同修正之機關之考量充分否。這些無明恐懼本席可以理解，謹慎可以支持，但是人民基本權不是恆應優先被考量嗎？本院調查得到的附表資訊，不是已呈現無甚礙行政之事實了嗎？怎麼還著相，只緣浮雲遮望眼？無奈啊！

<sup>7</sup> 當時已有葉百修、許玉秀及黃茂榮等3位大法官提出不同意見書，而且由行政訴訟法第73條修正增訂寄存送達生效日10日緩衝期草案係提出於98年6月、立法院98年9月委員會通過修正案，草案修正理由已明載：為維護人民受憲法保障之訴訟權等語。在該立法院審查中，98年12月三讀通過之期間，本院審理

「送達制度攸關憲法保障人民訴願及訴訟權是否能具體落實。鑑於人民可能因外出工作、旅遊或其他情事而臨時不在應送達處所，為避免其因外出期間受寄存送達，不及知悉寄存文書之內容，致影響其權利，中華民國 92 年 2 月 7 日修正公布、同年 9 月 1 日施行之民事訴訟法第 138 條第 2 項，增訂寄存送達，自寄存之日起，經 10 日發生效力之規定，係就人民訴訟權所為更加妥善之保障。立法機關就訴願法及行政訴訟法未與上開民事訴訟法設有相同規定，基於上開說明，行政訴訟法第 73 條規定所設之程序及方式，雖已符合憲法正當法律程序之要求，並無違於平等原則，然為求人民訴願及訴訟權獲得更為妥適、有效之保障，相關機關允宜考量訴願及行政訴訟文書送達方式之與時俱進，兼顧現代社會生活型態及人民工作狀況，以及整體法律制度之體系正義，就現行訴願及行政訴訟關於送達制度適時檢討以為因應，併此指明。」

11 年後，多數意見即使是看不到、不在意或者不以為 11 年前大法官曾被打臉了，<sup>8</sup>但至少亦應如前解釋所已言：與時俱進吧！較之 11 年前，現代社會生活型態及人民工作狀況，更可能有人民因短期出外而未能於寄存送達時實際上即知悉寄存送達文書內容之情形，更有保障其基本權之必要！是怎可以仍明知行政院審查會議結論已決定修正行政程序法第 74 條，擬給與受寄存送達人 10 日異議訴願等救濟期間，<sup>9</sup>還是繼續緊抱 11 年前舊思維？甚至因而與 11 年前相較，不但未與時俱進，而係實質退步呢！怎不令人失望！<sup>10</sup>行政院

---

釋字第 667 號案並作成合憲解釋，否定原規定不足保障人民訴訟權。

<sup>8</sup> 本院釋字第 667 號解釋公布 1 個月後立法機關就通過司法行政機關本於保障人民權利之旨的修正案，即推翻釋字第 667 號解釋支持之原規定。

<sup>9</sup> 行政院 108 年 3 月 13 日下午由羅政務委員秉成主持之「審查法務部函報行政程序法部分條文修正草案會議」其中關於系爭規定部分，經討論後主席裁示倘規定：「寄存送達，除法律另有規定外，自寄存之日起，經 10 日發生效力」不符法務部原規劃及行政實務需求；惟為均衡保障應受送達人訴訟權，爰修正規定為：「自寄存 10 日後，起算救濟不變期間」。

<sup>10</sup> 本院釋字第 667 號解釋理由書末段勉強算是論知應檢討改進，但本件解釋理

修法方向是對的，大法官力有不逮被打臉，是難堪，但是對保障人民基本權之作為仍願表真心歡迎！因為人民基本權應予保障終局價值應予堅守！

行政程序法首要目的即在保障人民權利，其次為提高行政效率（行政程序法第 1 條規定參照）。本席認為保障人民權利很重要，但如果賦予受寄存送達之人生效緩衝期將使行政行為窒礙難行，則需再斟酌。因此，雖然由各訴訟、訴願法規分別於 92 年及 99 年 1 月陸續設寄存送達 10 日生效緩衝期以來，未有重大窒礙難行之處，應已無大疑慮。惟行政程序涉及範圍廣，仍宜為必要調查，以排除之。是本院仍再仔細調查，其結果如後附表暨說明，應已足認本件如為保障人民基本權，作成違憲解釋者，無礙行政程序之合理運作。因此，為保障人民訴訟權等基本權，本件應作成違憲解釋為是。即雖然如上所述，行政院於 108 年已有意修正系爭規定，增給受寄存送達人 10 日權利救濟不變期間，但因法務部遲無進一步修法計畫，<sup>11</sup>而且經本院調查已釐清增設寄存送達 10 日生效緩衝期無窒礙難行之處，故為法體系或整體法秩序之一致性，系爭規定應仿各訴訟程序法規定修正之，方符行政程序法第 1 條保障人民權益之本旨。

---

由書末段一方面自打嘴，肯定「為求人民基本權更為妥適、有效之保障……就寄存送達之生效日或其救濟期間之起算另為設計」，另一方面卻對其所謂屬立法裁量事項者，即針對相關機關有權裁量之事項，稱相關機關非不得參酌民事訴訟法第 138 條第 2 項、行政訴訟法第 73 條第 3 項等規定，設寄存送達生效緩衝期等語，此種論知顯然連檢討改進都稱不上，若被指為軟弱無力或虛應故事，難謂係無的放矢！

<sup>11</sup> 法務部原自 99 年間起，即有仿各訴訟程序法之規定，修正系爭規定之擬議，並於 99 年、104 年起多次函詢各行政機關意見，在除考選部外，機關絕大多數正面贊成或無意見之情形下，復因該部多數修法諮詢委員有可能窒礙難行之疑慮，而改以正反意見兩案併呈方式向行政院提出系爭規定修法草案，行政院乃有上述 108 年 3 月 13 日會議結論，並責由法務部整理後再行提出行政程序法部分條文修正草案。惟依法務部 109 年 10 月 29 日法律字第 10903511380 號覆本院秘書長函意旨，該部已變更，無意修正系爭規定。自 99 年至 109 年已經 11 年了，中央主管機關修法態度如此反覆，令人不解，更為法治進步擔憂！

本席所擬解釋文及理由書草案如下：

「解釋文

行政程序法第 74 條關於寄存送達於依該條第 1 項規定送達時，即生送達效力部分，不符憲法正當法律程序之要求，與憲法第 8 條至第 15 條、第 22 條及第 16 條等保障人民基本權之規定意旨尚屬有違。主管機關應於自本解釋公布之日起 1 年內妥適修法，以兼顧人民權益保障及行政效能。於修正前，自寄存之日起，經 10 日發生寄存送達之效力；但應受送達人自寄存之日起未逾 10 日已收領文書者，自實際收領時起，發生送達效力。

解釋理由書

（事實部分略）

人民之各項自由權、工作權、財產權及其他權利等實體性基本權受憲法第 8 條至第 15 條及第 22 條規定保障；人民之訴願及訴訟等程序性基本權受憲法第 16 條規定保障。

行政程序法乃規範政府行政行為所應遵守程序之法律，其目的在確保依法行政之原則（行政程序法第 1 條規定參照）。查依法行政乃法治國基本原則，其中包括正當法律程序之要求，此乃憲法層級之原則（本院釋字第 516 號、第 663 號、第 709 號、第 731 號及第 763 號等解釋參照），凡行政行為均應遵守正當法律程序，即行政程序法相關規定，包括其中關於文書送達之規定，均應符合憲法正當法律程序之要求。

又查我國為民主國家，政府係為人民而存在，故政府行政行為本質上必然與人民之權益相關，且行政程序法中，關於文書送達之規定，如不符憲法正當法律程序之要求，除侵害人民受憲法第 16 條所保障之申訴、訴願及訴訟等程序性

基本權外，另並可能涉及憲法第 8 條至第 15 條及第 22 條所保障之人民實體性基本權。是行政程序法關於送達之規定必須符合憲法正當法律程序之要求，始與上述憲法所保障人民之實體性、程序性基本權規定意旨無違（本院釋字第 663 號解釋參照）。而立法機關所制定涉及憲法所保障人民基本權之程序規範，是否合乎憲法正當法律程序之要求，應視相關程序規範是否正當，除考量憲法有無特別規定及所涉基本權之種類外，尚須視案件涉及之事物領域、侵害基本權之強度與範圍、所欲追求之公共利益、有無替代程序及各項可能程序之成本等因素，綜合判斷而為認定（本院釋字第 663 號及第 681 號等解釋參照）。

行政程序法規範全部行政行為，其送達相關規定適用於全部行政行為，範圍寬廣。所稱送達，其方式多元、送達發生效力時點也有不同（行政程序法第 67 條至第 91 條規定參照），其中系爭規定明定：「（第 1 項）送達，不能依前二條規定為之者，得將文書寄存送達地之地方自治或警察機關，並作送達通知書兩份，一份黏貼於應受送達人住居所、事務所、營業所或其就業處所門首，另一份交由鄰居轉交或置於該送達處所信箱或其他適當位置，以為送達。（第 2 項）前項情形，由郵政機關為送達者，得將文書寄存於送達地之郵政機關。（第 3 項）寄存機關自收受寄存文書之日起，應保存 3 個月。」係關於寄存送達之規定，其意旨並認依行政程序法所為之寄存送達，係以依系爭規定第 1 項規定為送達之時，對應受送達人生送達效力；亦即以寄存日為送達日。是依系爭規定，不論應受送達人之實際收受送達，並憑以知悉所受送達文書之完整內容之時間為何，均以寄存日作為送達日，於該日發生送達效力，並以該日為基準起算不服救濟之不變期間。而經查系爭規定訂定當時之立法資料，行政程序法第 1 章第 11 節送達之規定原則上係仿 88 年當時行政訴訟法及民



事訴訟法送達之規定，並未特予說明系爭規定之立法目的，亦未說明系爭規定所屬行政程序法第 1 章第 11 節規定之立法目的（立法院公報第 88 卷第 6 期第 401 頁至第 421 頁院會紀錄參照），故系爭規定之立法目的只能回歸行政程序法第 1 條規定，即應係為保障人民權益、提高行政效能。

惟查我國為民主國家，政府係為人民而存在，保障人民權益之目的恆應不輕於行政效能之提高，已不待贅論。一般送達復應以會晤並對應受達人本人直接為之為原則，不可得後，退而求其次，始得由得代為接收郵件人員代收；再不可得後，為行政效能計，不得已，於無法會晤本人或無得代為接收郵件人員時，始得為寄存送達（行政程序法送達節尤其第 72 條至第 74 條規定參照），故寄存送達僅係補充性、輔助性送達手段，原即非法定主要送達方式。再者，若係對會晤之應受送達人本人為送達者，應受送達人得即時知悉所受送達文書之內容，並得憑以即時為適當因應，俾維護其受憲法保障之基本權等權益；但寄存送達則因係以未能會晤應受送達人本人為前提，即寄存送達僅係一種擬制性送達，而且系爭規定所稱送達通知書，與應受送達之文書不同，應受送達之人由送達通知書並無法得知應受送達文書之完整內容，故不論於送達通知書之黏貼或置放時，抑或寄存於送達地之地方自治或警察機關或郵局之時，於該寄存時，應受送達之人充其量僅知悉有某一文書寄存正待其領取而已；該寄存時並非即為應受送達人得以獲知應受送達文書完整內容含如有不服，應如何救濟之教示之時點期日。是寄存送達與上述非擬制之一般送達間確有實質差異。從而，以寄存日為送達日，作為寄存送達發生送達效力之起算日，並憑以對應受送達人發生特定法律效果、憑以起算應受送達人得聲明不服之法定救濟不變期間，對應受送達人基本權之保護，已確有不周之處。

尤有進者，1、寄存送達既係補充性、輔助性及擬制性送達手段，其方式自應較一般送達謹慎，方足以保護應受送達人之權益（民事訴訟法第 138 條立法理由參照，請見立法院公報第 92 卷第 8 期 1387 頁院會紀錄）；抑且 2、在應受送達人之處所不明等情形，行政機關不得已時，仍得採用公示送達方式（行政程序法第 78 條規定以下參照），以完成送達，故已非全無其他可能之替代方式；3、另由系爭規定第 3 項寄存送達文書應由寄存機關保存 3 個月之規定觀之，亦可知：寄存送達所直接涉及之應受送達文書本身，尚非即屬緊急，即文書之寄存送達根本無法解行政機關之燃眉。如確有緊急需要，本可由行政機關另即時採取寄存送達以外之其他舉措，如查扣帳戶等財產、強制管束、扣留處置、強制進入等、查扣違規車輛等等執行必要處置（如行政執行法第 11 條及第 17 條規定、第 4 章即時強制尤其第 36 條至第 40 條規定、道路交通管理處罰條例第 35 條規定等參照），尚無法單憑系爭規定以因應行政機關之緊急需要，而且此等即時強制必要處置之生效不以對其當事人或關係人之文書寄存送達為要件。也就是說行政程序法規定如仍有不足因應行政機關緊急需要之情形者，是有無另修法增加規定必要之問題，與寄存送達是否必應自寄存之日起，即生送達效力乙節無涉，即二者欠缺實質關聯。從而自應以保障人民權益為上，以判斷系爭規定關於依其第 1 項規定送達時，即生送達效力部分，是否合於憲法正當法律程序之要求。

如前所述，人民權益之保障恆應不輕於行政效能之提高；系爭規定關於寄存送達於依該條第 1 項規定送達時，即生送達效力部分，固係為提高行政效能之目的，而且難謂全無提高行政效能之作用，但因之亦已生保護應受送達人權益不周之結果。加之，訴訟、訴願程序之送達機關如法院為雙方當事人以外之客觀中立者，原告方人民或因於其起訴等書

狀，依法需記載其受送達地址，故被認為就送達有司法協力義務，從而相關寄存送達規定若以寄存日為送達日，尚非顯不妥當；然則，行政程序是行政機關對人民行使公權力之程序，行政機關與人民，在行政法的法律關係上是直接發生法律關係之對立兩方當事人，行政程序之送達，包括意謂為一方當事人即行政機關對他方當事人即人民所作行政處分之到達，由此開始發生各種行政處分的效力問題，譬如會發生拘束他方人民的權利義務，及相關法定救濟期間之起算，而他方人民極可能不知會受處分而無從預作將受不利行政處分送達之準備，尤難謂他方人民應有隨時準備等待受不利行政處分送達之義務。是對照民事訴訟法第 138 條第 2 項（刑事訴訟法第 62 條準用之）、行政訴訟法第 73 條第 3 項規定（訴願法第 47 條準用之），均係以自寄存之日起，經 10 日始發生寄存送達之效力之意旨，系爭規定意旨認寄存送達之效力自寄存之日起算部分，除已顯難謂為維護提高行政效能公共利益所必要，即其手段與提高行政效能目的之達成間已難認具實質關聯外，其實質更難認係正當。

綜上，經綜合判斷後，本院認系爭規定關於寄存送達於依其第 1 項規定送達時，發生送達效力部分，並不符憲法正當法律程序之要求，與憲法第 8 條至第 15 條、第 22 條及第 16 條保障人民基本權之意旨尚屬有違。本院並認為維法體系一致性，參酌訴訟程序法寄存送達規定意旨，主管機關應於自本解釋公布之日起 1 年內妥適修法，以兼顧人民權益保障及行政效能。於修正前，自寄存之日起，經 10 日發生寄存送達之效力；但應受送達人自寄存之日起未逾 10 日已收領文書者，自實際收領時起，發生送達效力。

又行政程序法所定行政行為與訴願法所定訴願不同，以行政行為中之行政處分（行政程序法第 92 條規定參照）為例，因行政處分係行政機關就公法上具體事件所為之決定

等，並對外直接發生法律效果之處分機關單方行政行為，即行政處分之作成，不當然需以有人民之申請為前提，故人民未必有將受特定行政處分之預知，從而難以期待人民必應有預作收受行政處分送達之準備而為協力。是本件情形與本院釋字第 667 號就訴願法之寄存送達所為解釋之情形，應有不同，併此敘明。」<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> 我國各訴訟程序法均已領先法治進步國家，修正增訂寄存送達生效緩衝期規定，迄今超過 10 年，在訴訟上沒有窒礙難行之處，也沒有對不同受送達人不公平之譏，而且單從法體系一致言，行政機關已多有應仿各訴訟程序法規定修正之呼聲，甚至認係保障人民權益所必要等（請見附表暨說明）。更何況以各訴訟程序法與行政程序法相較：各訴訟程序法之送達機關為法院，即司法機關，乃立於客觀中立之地位，此等機關不具當事人地位，就法院對訴訟當事人之送達，各訴訟程序法尚且均認為寄存送達對應受送達人之保障較不周延而有給予應受寄存送達生效緩衝期必要；相對地，行政程序法之送達，係為一方當事人之機關對另一方當事人之人民所為，豈有為一方當事人之機關，乃具自身利害關係者，對其送達之規範反可劣於法院之理！

另送達目的之一在傳達特定意思表示予特定人，行政行為如係單純對人民之通知，其目的當在使被通知者知悉內容而生機關與人民相互溝通效果，而不是在無心地虛應故事。此種情形，以文書寄存送達方式處理，相互溝通效能極其有限，送達目的已不達。又送達目的若不僅在傳達特定意思表示予特定人而已，而係含不利負擔，則本席以為更當確保特定人知悉其內容方為正辦，也就是說：送達以一般送達（係會晤並對應受送達人直接交付文書）為原則，其他送達方式都是一般送達不可得後，例外為兼顧效率之一般送達原則之補充、替代品，其送達當下，應受送達人均處於不可能即知悉送達文書內容之狀態，此種情形與一般送達確有差異。而法律設此等補充、替代送達方式，係為送達人一方之利益，在行政程序法亦合於公益而有必要，但從衡平角度言，寄存送達與一般送達間既有替代、補充關係，就知悉時點言，二者間復有實質差異，則由衡平考量，就寄存送達應給予適當生效緩衝期，始屬合理。以上並可參見註 3 之民事訴訟法第 138 條修法理由。

附表一：法務部 99 年、104 至 105 年、106 年修正行政程序法第 74 條（增加寄存送達生效緩衝期）  
函詢各機關意見（其餘未列者，即未明白表示贊成或反對者）

函詢年度	贊成之機關	反對機關
99 年	總統府、中央銀行、中央研究院、故宮博物院、司法院、監察院、考試院、銓敘部、公務人員保障暨培訓委員會、行政院研究發展考核委員會、政院金融監督管理委員會、行政院勞工委員會、行政院公平交易委員會、行政院公共工程委員會、行政院衛生署、行政院環境保護署、行政院新聞局、行政院消費者保護委員會、行政院大陸委員會、行政院農業委員會、行政院原子能委員會、行政院原住民族委員會、行政院國家科學委員會、行政院文化建設委員會、行政院體育委員會、行政院國軍退除役官兵輔導委員會、行政院飛航安全委員會、行政院海岸巡防署、國家通訊傳播委員會、蒙藏委員會、僑務委員會、內政部、經濟部、財政部、交通部、教育部、外交部、臺北市府、高雄市政府、臺北縣政府、桃園縣政府、新竹縣政府、苗栗縣政府、彰化縣政府、南投縣政府、雲林縣政府、嘉義縣政府、臺南縣政府、屏東縣政府、宜蘭縣政府、臺東縣政府、金門縣政府、新竹市政府、臺中市政府、嘉義市政府、臺南市政府、法務部法規會	考選部
104 至 105 年	財政部、經濟部、行政執行署、桃園地檢署、花蓮地檢署、彰化縣政府、嘉義縣政府、嘉義市政府、高雄市政府、國家通訊傳播委員會、桃園市政府、中央銀行、公務人員保障暨培訓委員會、高雄市政府、新北市政府、新竹市政府 建議增列與民事訴訟法等為一致性規定、保障應受送達人權益。	考選部

	高雄市政府並稱：從公、私法之屬性差別，與人民權利保障之角度比較衡量，私法關係之民事寄存送達程序，尚且規定必須經 10 日始發生效力，則涉及國家公權力之行政寄存送達程序，至少亦應類作比擬，萬無行政機關實施寄存送達而不待應受送達人領取文書，即發生送達效力之理。	
106 年	監察院、經濟部、行政院人事行政總處、行政院公平交易委員會、新北市政府、教育部、財政部 理由略為：與民事訴訟法等為一致性規定、系爭規定對人民權益保障未周、為妥善保障民眾權益等。 財政部後改變見解。	考選部、銓敘部、財政部、交通部、文化部、中央銀行、國家通訊傳播委員會、臺北市政府、臺南市政府、新竹縣政府、南投縣政府、彰化縣政府、嘉義市政府、屏東縣政府、中華郵政公司

附表二：少數機關反對增加寄存送達生效緩衝期之理由及此等理由俱應不影響應優先保障人民訴訟權之旨之說明

機關	曾表示之見解	反對理由或窒礙難行之處	如何應不生影響之分析說明
嘉義市政府	99 年、104-105 年間均表示應增加經 10 日始發生效力之規定。	1、行政行為方式多元，維持現行規定較能平衡效率與權利保護。 2、增設 10 日生效規定，尚未達窒礙難行，但將增加行政機關作業時間。	既非窒礙難行，且增加緩衝期較能保障人民訴訟權等，則應以保障人權為優先考量。
彰化縣政府	99 年、104-105 年間均表示應增加經 10 日始	維持現行規定對現行作業方式衝擊較小。	同上。

	發生效力之規定，以保障人民權益。		
中央銀行	99 年時表示應增加經 10 日始發生效力之規定；104-105 年間贊成。	因法務部採兩案徵詢意見，故採現行規定。若修改可配合辦理。	同上。
國家通訊傳播委員會	99 年時表示應增加經 10 日始發生效力之規定；104-105 年間贊成。	1、行政行為方式多元，若寄存後經一段時間始生效，影響公共利益。 2、增設 10 日始生效規定將增加行政成本。	同上。
臺北市政府	99 年時表示應增加經 10 日始發生效力之規定；104-105 年間未表示反對。	行政行為有其急迫性。以稅捐稽徵法第 24 條納稅義務人欠繳稅捐，應通知有關機關不得為移轉或設定他項權利為例。	因為通知有關機關即生保全稅捐效力，故與是否增加寄存送達生效緩衝期無關聯，即增加緩衝期無礙稅捐之保全。
臺南市政府	99 年時表示應增加經 10 日始發生效力之規定；104-105 年間未表示反對。	行政行為方式多元，若寄存後經一段時間始生效，影響公共利益。以傳染病防治法之居家隔离、山坡地保育利用條例之限期改善、命其停工，以及毒性及關注化學管理法之採取必要措施等為例。	就此等行政處分，如尚須經 10 日發生效力，無法達成行政管制目的，影響公共利益部分：既然是容許限期改善，即表示非急迫；如為急迫，則應依傳染病防治法第 4 章防疫措施規定（單純寄存送達文書根本無法達到居家隔离之防治傳染目的）、山坡地保育利用條例第 15 條、毒性及關注化學管理法第 41、42 條，甚至行政執行法第 4 章即時強制等採取緊急、保全措施，根本與應否

			增訂緩衝期之規定考量無實質關聯。另罰鍰部分尤不因而生免除罰鍰之效果，且罰鍰本有相當裁罰及追繳期間以供作業，縱屬緊急，亦應改採送達之原則即一般送達，才能確保必即生送達效力
新竹縣政府	99 年時表示應增加經 10 日始發生效力之規定；104-105 年間未表示反對。	無窒礙難行之處。	同上（嘉義市政府）。
南投縣政府	99 年時表示應增加經 10 日始發生效力之規定；104-105 年間未表示反對。	1、增加行政成本。 2、以地價稅為例，需提前寄送，又可能需修改納稅基準日等規定。	1、同上。 2、沒有修改納稅基準日問題。充其量為提前數日作業，非窒礙難行。
屏東縣政府	99 年時表示應增加經 10 日始發生效力之規定；104-105 年間未表示反對。	裁罰、限期改善等具急迫性及時效性。空污、保全或限制出境處分等為例。	1、環境污染事件限期改善之行政處分，如尚須經 10 日發生效力，無法達成行政管制目的，影響公共利益部分：既然是容許限期改善，即表示非急迫；如為急迫，則應採取保全措施（如空氣污染防治法第 33 條、水污染防治法第 16 條及行政執行法第 4 章即時強制等規定參照），因為單純寄存送達文書無法生立即停止污染之效果，且寄存送達不是唯一送達方式，且僅係一般送



			<p>達之補充，必要時應採一般送達。是此等事例根本與應否增訂寄存送達生效緩衝期之規定考量無實質關聯。</p> <p>2、保全或限制出境處分：根本不是以送達應受限制出境人為該等處分之生效要件，故無關聯（稅捐稽徵法第 24 條等規定參照）。</p>
考選部	均表示反對。	嚴重阻滯試務工作之進行。	<p>1、如比照訴訟法規定增訂緩衝期，僅 10 日而已，會嚴重阻滯試務工作之進行，殆難想像。</p> <p>2、所舉應送達於相對人始生拘束效力之例，俱可替代因應，不致嚴重影響試務之進行：</p> <p>（1）否准應考人身障應考權益輔助措施之申請通知：此為罕見極端特例，應不影響原則。又如於考試日仍在緩衝期間，考試當日當面再送達即可；而且除非寄存日至考試日有很長時間，足供應考人提起訴願、取得保全命令，並考選部得以配合，否則有沒有緩衝期對試務之進行無甚差異。</p> <p>（2）應具備文件資料不全補正通知：如於考試日仍在緩衝期間，考試當日當面再送達即可；而且既然可以補正，</p>

			<p>有何不可給予較長補正時間，而非必只給 3 至 7 日？先考試後補正，必不可行嗎？考試目的在為國舉才，必於考試前需先完成補正，否則不准應考，此合於用人唯才之考試本旨嗎？</p> <p>(3) 不予退費通知：難以理解如何嚴重影響試務。</p>
法務部	<p>99 年時該部法規會表示應增加經 10 日始發生效力之規定；104 年至 105 年也同旨徵詢各行政機關意見。</p> <p>106 年加與不加兩案併呈行政院。108 年 3 月行政院會議結論：倘增加寄存送達生效緩衝期不符行政需求，到救濟期間延長 10 日後，於 109 年覆本院函主張維持現行規定。</p> <p>其中 105 年及之前擬修法理由：為求法律制度之一致性及維護人民權益。</p>	<p>在污染管制、保全或限制出境處分有急迫性、時效性</p>	<p>1、環境污染事件限期改善之行政處分，如尚須經 10 日發生效力，無法達成行政管制目的，影響公共利益部分：既然是容許限期改善，即表示非急迫；如為急迫，則應採取保全措施，根本與應否增訂寄存送達生效緩衝期之規定考量無實質關聯。並參見上述臺南市政府及屏東縣政府部分之說明。</p> <p>2、保全或限制出境處分：此等處分根本不是以送達受限制出境人為處分之生效要件，故無關聯(稅捐稽徵法第 24 條等規定參照)。</p>

財政部	99 年、104-105 年間，甚至 106 年 5 月 5 日覆本院函檢附該部 101 年 11 月 28 日覆法務部函，均表示應增加經 10 日始發生效力之規定。並稱行政處分文書送達，攸關應受送達人得否知悉其內容及對其不服時提起行政救濟權益，至為重要等，即認係為保障人民權益必要（高雄市政府亦同）。	恐納稅義務人刻意規避文書送達，使稅捐處分逾核課期間而免除納稅義務。	依稅捐稽徵法第 21 條規定，稅捐處分核課期間 5 年或 7 年，增加區區數日緩衝期何足影響？！又寄存送達非唯一法定送達方式，且僅係一般送達之補充，若屬例外緊急自應改採一般送達，才能確保生送達效力。
銓敘部	99 年時表示應增加經 10 日始發生效力之規定；104-105 年間未表示反對。	退輔案件應儘早送達生效，以避免申領人於 10 日期間內發生喪失請領資格情事。	既需待申領人依所送達文書之提示提出請領，則申領人領取寄存送達文書前根本無從依提示提出請領，故所舉事例與是否增加寄存送達生效緩衝期無關聯。
交通部	99 年間表示應增加經 10 日始發生效力之規定。104-105 年間未表示反對。	無窒礙難行之處。	同上（嘉義市政府）。
文化部	99 年間表示應增加經 10 日始發生效力之規	文化部召開之文資審議會，應於會議前 7 日公告於主管機關	同上。

	定。104-105 年間未表示反對。	網站，若增加 10 日始生效之規定，將增加審議會作業時程。	
中華郵政公司	104-105 年間未表示反對	並無窒礙難行之處，但將使實務運作更為繁複而易生錯誤。	同上。