

## 釋字第六四八號解釋不同意見書

大法官 李震山

本件解釋系爭之進出口貨物查驗準則第十五條第一項前段規定：「進口貨物如有溢裝，或實到貨物與原申報不符，或夾雜其他物品進口情事，除係出於同一發貨人發貨兩批以上，互相誤裝錯運，經舉證證明，並經海關查明屬實者，准予併案處理，免予議處外，應依海關緝私條例有關規定論處。」該規定所規範者僅限於「同一發貨人」，依文義解釋與實務操作，如果「不同發貨人」亦發生相同「互相誤裝錯運」情事，恐會因要件不符而被排除在前揭規定適用範圍之外，<sup>1</sup>仍應依海關緝私條例，甚至其他相關法律處罰之。<sup>2</sup>本件解釋多數意見認為，系爭規定中之進口人透過「更正報單」後之併案處理程序，即可治癒原有的錯誤或瑕疵行為，從而產生不予議處之結果，整體措施之性質是屬處罰之「除外」與「放寬」。至不將要件從「同一發貨人」再放寬至「不同發貨人」，係基於「將造成查緝管制上之漏洞與困擾」及「海關查證作業上之成本與技術考量」，並據此針對系爭規定之差別待遇採寬鬆審查基準，獲致差別待遇之手段與目的達成間具有合理關聯性而不違平等原則之結論。對上述論證與審

<sup>1</sup> 系爭原因案件之受罰者提起訴願與行政訴訟均遭駁回之重要理由之一即為，「不同發貨人」不能適用系爭規定。最高行政法院係以「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。」而裁定駁回原告上訴（97年度裁字第3083號裁定參照）。而原審之臺中高等行政法院則以：「又進口貨物查驗準則第15條第1項規定所稱誤裝錯運，係指進口貨物如有溢裝或實到貨物與原申報不符，或夾雜其他物品進口情事，係因出於同一發貨人發貨兩批以上，互相誤裝錯運而言。本件係由 兩家不同之發貨人所發貨，非出於同一發貨人，核與上開規定誤裝錯運之要件不符。」（96年度訴字第674號判決參照）此段文字並係援引自財政部訴願決定書（96年6月4日臺財訴字第09600152420號參照）。

<sup>2</sup> 系爭原因案件即依海關緝私條例第37條第1項規定，處所漏關稅額2倍（得視情況處至5倍）之罰鍰計新臺幣4,671,178元，並另依加值型及非加值型營業稅法第41條、第51條第7款之規定，處所漏營業稅額3倍之罰鍰計475,300元。

查結果，本席認為欠妥，爰提出以下幾點不同意見。

## 壹、有關子法逾越母法授權範圍之問題

系爭規定係依修正發布時之關稅法第十九條第二項（現行法為第二十三條第二項）規定：「有關海關對於進口、出口及轉口貨物查驗、取樣之方式、時間、地點及免驗品目範圍，由財政部定之。」為授權依據。系爭規定之重心在於「准予併案處理，免予議處」，但所涉之免罰事宜顯非在授權範圍內。惟多數意見認為系爭規定係「有關查驗方式、時間之規定，尚在關稅法第二十三條第一項授權範圍之內」，恐難服人。再者，依處罰法定原則之反面解釋，針對本應處罰卻免罰之違反行政法義務行為，除非有法定免罰事由，否則應由法律明確授權，或因事涉「關於人民權利、義務者」而屬應以法律定之之法律保留事項，焉能任由主管機關以命令放寬或排除之？行政罰法第十九條第一項規定：「違反行政法上義務應受法定最高額新臺幣三千元以下罰鍰之處罰，其情節輕微，認以不處罰為適當者，得免予處罰。」即為適例。

本件聲請人對系爭規定是否逾越母法授權範圍並未有所指摘，蓋系爭規定若因逾越母法授權範圍而違憲，免罰之依據將消失，自不利於聲請人，本院若強加解釋亦難免遭致「聲請外解釋」之批評。但「大法官解釋憲法之範圍，不全以聲請意旨所述者為限」，「人民聲請憲法解釋之制度，除為保障當事人之基本權利外，亦有闡明憲法真義以維護憲政秩序之目的，故其解釋範圍自得及於該具體事件相關聯且必要之法條內容有無抵觸憲法情事而為審理。」（本院釋字第四四五

號解釋理由書參照)。基此，未適用之法令尚且可藉「重要關聯性」加以聯結而成為解釋對象，本件系爭規定乃是直接適用且屬前提性之規定，釋憲者自不應視若無睹、消極以待。

為調和前述釋憲積極與消極兩項價值觀，本席曾建議調整解釋論理之脈絡，即基於「有責任始有處罰」之原則，依規範目的將系爭規定限縮解釋為：主管機關依合義務性裁量，認定進口人違反行政法義務行為客觀上具違法性，主觀上尚無可非難性及可歸責性而無過失，於程序補正後而免予議處，茲為「建立海關明確之處理準則」並昭公信，方將之以法規命令形式公布。若是如此，首應審究者則為主管機關行政裁量權之有無，並僅須從法律整體規定之關聯意義綜合判斷，不必嚴格要求法律明確授權依據。換言之，系爭規定可能係執行母法且合於行政罰責任條件本旨之當然解釋。之後所餘者，則為該裁量權行使所產生之差別待遇，是否因漏未考量「不同發貨人」，以致違反平等原則而構成濫用裁量權。惟上述看法並未為多數意見所採，既然如此，本件解釋就不能迴避前述法律保留、授權明確性及子法是否逾越母法之問題，進而亦不能規避下述免罰與故意過失關係之問題。

## 貳、有關行政罰之責任條件問題

系爭規定首次增訂發布係於七十三年五月九日，乃先於八十年三月八日本院釋字第二七五號解釋：「人民違反法律上之義務而應受行政罰之行為，法律無特別規定時，雖不出於故意為必要，仍須以過失為其責任條件。」之釋示。多數意見據此時間之落差並聯結行政機關依法行政之慣性而

推斷，主管機關訂定系爭規定時，本就無意追究進口人行為之故意或過失問題，本件解釋因此對責任條件自無須論列。首先，上述推理是否周延，恐待商榷，舉例而言，其猶如斷言於本院釋字第三八四號解釋文中首次提出「實質正當」概念，或釋字第三九六號解釋文正式指出「正當法律程序之原則」前，既存法規若有合乎正當法律程序之內涵者，皆屬巧合而與立法意旨無關，反之，若不合正當法律程序之規定，仍不能今是昨非地接受當今憲法秩序之支配與檢證。其次，本件解釋主軸既不在釐清違反行政法義務行為之責任條件，卻又在解釋理由書末段指出：「系爭規定並未排除不同發貨人發貨兩批以上互相誤裝錯運時，受處罰人應有故意過失之責任要件，故如進口人並無故意過失者，應不予處罰，自不待言。」同理而言，同一發貨人之行為若無故意過失，「應不予處罰，自不待言」，這正揭露系爭規定所針對之行為已構成故意或過失，僅是對之網開一面而「放寬免罰」，不能說與行政罰之責任條件無關。<sup>3</sup>

退一步言，經本件解釋合憲後多數意見意旨下的系爭規定，未來能否通得過行政罰法第七條第一項規定：「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」之檢證，尚須存疑。本件解釋維護行政便宜之苦心，終將難抵法治國行政罰之前瞻潮流，若因此減損本院逐案辛苦所累積之

---

<sup>3</sup> 審理原因案件之原審法院臺中高等行政法院判決理由第四點之（四）稱：「況進口人自國外報運貨物進口，依國際貿易實務，買賣雙方對成交貨物之名稱、數量、重量等，均於成交時即有明確約定，進口人有據實報明所運貨物名稱、數量、重量等之義務，原告既係從事國際貿易之廠商，對進口之有關法令規定應知之甚稔，於上開貨物自國外裝運出口後報關進口前，尚有充足時間可供處理，即使無法變更，亦應查明貨物之正確名稱，而誠實申報之義務，或依進出口貨物查驗準則第 15 條規定向海關報備，原告理應先查證，亦可查證而未查證，即率爾委任報關行向海關申報，致發生來貨名稱與所申報不符，此為原告所不爭執，而致有逃漏進口稅款之情事，縱所稱事前不知情屬實，難認其非無過失，自應受罰，被告審酌原告違章情節，依上開規定論處，並無違誤。」由上可知，系爭規定要完全與故意、過失脫勾，相當勉強。何況多數意見所重視的「誠實申報」義務，亦與責任條件有密切關係。

聲譽，實得不償失。但不論如何限縮審查範圍，系爭規定至少總還是仍須通過下述平等權保障之檢證。<sup>4</sup>

### 參、有關平等權之問題

平等權之保障固容許差別待遇，但其規範目的須正當、所採手段須合理。多數意見將系爭規定之手段定性為除外優惠或授益性質，殊不知附條件豁免處罰之優惠，有如刀之兩刃，對合乎條件者固屬優惠，對不合乎條件受到處罰者則具干預性質。因此，該「條件」之預設是否合於平等權理念，即屬手段是否合理之關鍵。

從平等事件之可比較性而言，本件「等則等之」之本質相同事物應為「互相誤裝錯運」，差別待遇乃源於「同一發貨人」與「不同發貨人」，係「主管機關基於長期海關實務經驗之累積，及海關查證作業上之成本與技術考量」所預設差別待遇之「要件」。除措施對象分類外，在事件分類上，本件既非單純優惠措施，事涉處罰，自不得僅以「防止逃漏關稅」、「海關查證作業上之成本與技術考量」，即採合理關聯性之寬鬆審查標準。再者，多數意見肯認：「不同發貨人發貨兩批以上，發生之機率甚微，且查證較為困難、複雜，如放寬併案處理，將造成查緝管制上之漏洞與困擾。」既然發生「機率甚微」，甚至「趨近於零」，<sup>5</sup>則又如何會增加過多查證成本、浪費過多行政資源？並且又與防止逃漏關稅何

<sup>4</sup> 若以李白「早發白帝城」（又稱「下江陵」）為喻，在異議「猿聲啼不住」下而「輕舟」行使之多數意見雖「已過萬重山」，最終總還是仍須通過平等權之關口，然而孰料竟均難挽矣！

<sup>5</sup> 依財政部函覆本院秘書長函詢稱：「進口貨物通關時，進口人自須依 sale contract（銷售契約）、invoice（發票）、艙單、提單（bill of lading）等記載資料辦理報關，不同發貨人誤裝錯運之機率趨近於零，故明定須為同一發貨人。如該規定刪除同一發貨人，將發生說明二後段之情形，不僅增加海關查證成本，並將增加行政爭訟，造成行政及司法資源之浪費。」

涉？其實，「查證較為困難、複雜」，才是主管機關以系爭規定尋求脫困之本意，但此豈非正是主管機關專業之所在？若有脫免困難之本意，主管機關極可能以事件不合於「同一發貨人」之要件，自始就排除當事人舉證之必要，並免除海關自行查證之責任。若是如此，解釋理由書末段：「受處罰人應有故意過失之責任要件」又未免蛇足。換言之，縱然「查證較為困難、複雜」，終究還是必須查證，系爭規定大費周章區分同一發貨人與不同發貨人，究有何實益？又與耗費成本資源有何關聯？最後，既認為給予「較有可能」發生之同一發貨人免罰方便，「使進口人之通關程序便捷，其目的洵屬正當。」在共同處於「國際貿易事務繁瑣，錯失難免」之情況下，為何不給予「幾乎不可能」發生之不同發貨人亦均沾優惠？如此即有礙通關便捷而導致目的不正當？綜上可知，所採取差別待遇之手段與達成節約行政成本或防堵逃漏關稅之立法目的間，根本不具「實質」關聯性，系爭規定顯然難以通過平等原則之檢證。

本件解釋未能審慎立基於法治國行政罰之平等觀，致令主管機關得以優惠多數人為名，刻意將規範漏洞所生不平等之風險由少數事件當事人承擔，卻絲毫未受到本件解釋之指摘與質疑，恐會影響司法所賴以維繫之要者：即人民的信賴與尊重。