

司法院釋字第五二一號解釋

中華民國 90 年 2 月 9 日

院台大二字第 03642 號

解 釋 文

法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，運用概括條款而為相應之規定，業經本院釋字第四三二號解釋闡釋在案。為確保進口人對於進口貨物之相關事項為誠實申報，以貫徹有關法令之執行，海關緝私條例第三十七條第一項除於前三款處罰虛報所運貨物之名稱、數量及其他有關事項外，並於第四款以概括方式規定「其他違法行為」亦在處罰之列，此一概括規定，係指報運貨物進口違反法律規定而有類似同條項前三款虛報之情事而言。就中關於虛報進口貨物原產地之處罰，攸關海關緝私、貿易管制有關規定之執行，觀諸海關緝私條例第一條、第三條、第四條、貿易法第五條、第十一條及台灣地區與大陸地區人民關係條例第三十五條之規定自明，要屬執行海關緝私及貿易管制法規所必須，符合海關緝私條例之立法意旨，在上述範圍內，與憲法第二十三條並無牴觸。至於依海關緝私條例第三十六條、第三十七條規定之處罰，仍應以行為人之故意或過失為其責任條件，本院釋字第二七五號解釋應予以適用，併此指明。

解釋理由書

法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於立法定制時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定。有關受規範者之行為準則及處罰之立法使用抽象概念者，苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，即不得謂與前揭原則相違，業經本院釋字第四三二號解釋闡釋在案。

為確保進口人對於進口貨物之相關事項為誠實申報，以貫徹有

關法令之執行，海關緝私條例第三十七條第一項除於前三款處罰虛報所運貨物之名稱、數量及其他有關事項外，並於第四款以概括方式規定「其他違法行為」亦在處罰之列，此一概括規定，係指報運貨物進口違反法律或法律明確授權之命令規定而有類似同條項前三款虛報之情事而言，此乃目的性解釋所當然。

海關緝私條例第一條、第三條、第四條，就私運貨物進口或報運貨物進口，有查緝管制之規定。貿易法第五條前段，政府基於國家安全之目的，亦得依法定程序禁止或管制與特定國家或地區之貿易；同法第十一條並授權主管機關「基於國防、治安、文化、衛生、環境與生態保護或政策需要」，得限制貨品之輸入或輸出。又台灣地區與大陸地區人民關係條例第三十五條第二項亦明定，台灣地區與大陸地區貿易，非經主管機關許可，不得為之。凡此均顯示，政府基於維護國家安全及經濟貿易正常發展等政策目的，得禁止或限制與特定國家或地區之貿易。上開規定之執行，均以進口貨物原產地之認定為基礎，若進口人得就貨物之原產地為不實之申報，則國家貿易管制政策勢將難以實現。是關於虛報進口貨物原產地之處罰，攸關海關緝私、貿易管制有關規定之執行，觀諸前述海關緝私條例、貿易法及台灣地區與大陸地區人民關係條例之相關規定，要屬執行海關緝私及貿易管制法規所必須，符合海關緝私條例之立法意旨，在上述範圍內，與憲法第二十三條並無抵觸。至於依海關緝私條例第三十六條、第三十七條規定之處罰，仍應以行為人之故意或過失為其責任條件，本院釋字第二七五號解釋應予以適用，併此指明。

大法官會議	主 席	翁岳生			
	大法官	劉鐵錚	吳 庚	王和雄	王澤鑑
		林永謀	施文森	孫森焱	陳計男
		曾華松	董翔飛	楊慧英	戴東雄
		蘇俊雄	黃越欽	謝在全	

抄冠 0 貿易股份有限公司（代表人朱 0 敦）聲請書

主旨：為因行政法院八十七年度判字第二五三五號判決適用海關緝私條例第三十七條第三項轉據同條例第三十六條第一項及第三項，發生抵觸憲法之疑義，謹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之規定，聲請解釋憲法，並將有關事項敘明如后。

說明：

壹、聲請解釋憲法之目的

行政法院八十七年度判字第二五三五號判決（附件一）適用海關緝私條例第三十七條第三項轉據同條例第三十六條第一項及第三項，有抵觸憲法第十五條、第二十三條規定之疑義，依此聲請鈞院為違憲審查，並賜准解釋如下：

- 一、海關緝私條例第三十七條第一項及第三項應以處罰故意行為為限。
- 二、海關緝私條例第三十七條第一項第四款抵觸憲法第二十三條所定之法律保留原則，應屬無效。
- 三、本案適用海關緝私條例第三十七條第一項及第三項違反憲法第十五條關於人民財產權的保障，第二十三條所定之比例原則及正當程序之保障，應屬無效。

貳、本件事實經過

- 一、緣聲請人以外銷為業，民國（下同）八十六年五月七日與德國商人 Gerd Hummel 簽訂六、八八四雙專門為寒帶冰雪地區使用的高統鞋買賣契約 PROFORMA-INVOICE（附件二），該貨物係由香港出口之大陸製鞋（附件三），並約定運抵德國 Hamburg 港交貨。惟德商 Gerd Hummel 之客戶試穿後以穿著不適為理由拒收而退貨，德商 Gerd Hummel 為節省倉儲成本，匆忙間於八十六年五月二十六日於 Hamburg 港裝船退貨（附件四）。惟退貨並未與聲請人再做確認，即根據聲請人之前所開立之信用狀上出貨文件所顯示的地點（即台灣，而非香港）作為卸貨港予以裝船

，此有德商 Gerd Hummel 八十六年十月二十三日傳真來函可稽（附件五，並請參附件四）。惟德商 Gerd Hummel 於裝船後，遲至八十六年六月十三日始以電傳方式將退貨事由通知聲請人，其下方亦註明：

「Retransport back to the supplier. Shoes are not fitting and has been claimed.」等語（參附件二）。該貨物並於八十六年六月十九日運抵高雄港（參附件四），聲請人所屬承辦人員於八十六年六月二十四日委請富O報關公司向財政部台中關稅局申報進口 NONAMES SHOES 貨物乙批，因該貨物係由德國 Hamburg 港運來，並依德商提供之托運小提單上資料所示（參附件四），致誤報貨物產地為德國，經財政部台中關稅局查驗結果，認為產地為中國大陸，且非屬經濟部公告准許間接進口之大陸貨品，而認為聲請人顯有虛報進口貨物進口產地、涉及逃避管制之違法行為，依照海關緝私條例第三十七條第三項轉據同條例第三十六條第一項及第三項規定科處聲請人原貨價一倍之罰鍰計新台幣（下同）二、五九二、二五九元，並沒入該貨物（附件六，處分書）。聲請人不服，對之提起行政救濟程序，業經行政法院八十七年十二月四日八十七年度判字第二五三五號判決，維持原處分、訴願及再訴願決定（附件七、附件八），而駁回聲請人之訴。

二、綜觀原處分、訴願、再訴願決定所持見解，不外以「原告自承以貿易為常業，對有關進出口貨物之法規理應知之甚詳，亦應知系爭貨物屬不准輸入之大陸物品更應審慎注意，又原告亦稱其商譽卓著，本案之前不曾遭人退貨，本案既屬首次遭國外退運，自當特別審慎注意，尤其在明知所賣出之貨品為大陸產製的情況下，於買方要求退貨時，即應主動明確指示對方退貨地點，縱買方不察，誤將貨物退運至台灣，亦應查明該貨物之生產國別據實申報，或依『進出口貨物查驗

及取樣準則』第十九條規定向海關報備，原告應注意、能注意而未注意，且疏於上項作為，致違反規定，進口管制之大陸物品，縱非故意，亦難謂無過失，依司法院釋字第二七五號解釋意旨即應論罰」云云為由，行政法院亦贊成此見解而作成八十七年十二月四日八十七年度判字第二五三五號判決，而駁回聲請人之訴。

聲請理由：

壹、海關緝私條例第三十七條第一項、第三項應以處罰故意行為為限

一、法條文義解釋

- (一)查「報運貨物進口而有：(1)虛報所運貨物之名稱、數量或重量；(2)虛報所運貨物之品質、價值或規格；(3)繳驗偽造、變造或不實之發票或憑證；(4)其他違法行為時，得視情節輕重，處以所漏進口稅額二倍至五倍之罰鍰，或沒入或併沒入其貨物」、「有前述情事之一而涉及逃避管制者，依第三十六條第一項及第三項論處」，海關緝私條例第三十七條第一項及第三項定有明文。
- (二)按行政法之解釋方法，與憲法或民刑法所運用者，不無二致，文字為法律意旨附麗之所在，且為法律解釋活動之最大範圍，故解釋法律，首須確定文義涵蓋之範圍，此即為文義解釋。海關緝私條例第三十七條之「虛報」、「逃避管制」及第三十六條之「私運」等行為，依照文義解釋，至少指有直接故意（明知並有意使其發生，刑法第十三條第一項）或間接故意（預見其發生而其發生不違背其本意，刑法第十三條第二項）而言（註一）。原判決以「原告應注意、能注意而未注意，且疏於上項作為，致違反規定，進口管制之大陸物品，縱非故意，亦難謂無過失」為由，並引刑法第十四條第一項關於過失定義之解釋，顯然承認聲請人關於系爭誤報行為並不構成故意，並因此維持原行政機關之決定，可知原法

院適用法律顯有不當，足以影響聲請人依憲法第十五條所享有之財產權保障。

二、人民違反法律上之義務而應受行政罰之行為，應考慮行為人主觀上故意過失之責任條件。按「人民因違反法律上義務而應受之行政罰，係屬對人民之制裁，原則上行為人應有可歸責之原因。」司法院釋字第二七五號解釋理由書內有明確說明。原判決謂「……進口貨物之是否有虛報情事，係以報單上原申報者與實際來貨是否相符為認定之依據，凡涉有虛報行為，即應依法論處，且依財政部……函釋示，輸入台灣地區與大陸地區貿易許可辦法規定不得輸入之大陸物品，屬於海關緝私條例第三十七條所稱『管制』之範疇，則原告進口屬經濟部公告不准間接進口之大陸物品，其虛報進口貨物生產國別，涉及逃避管制之違章事證明確，海關自得依前揭規定論處。又行為人逃避管制，而無法舉證證明無過失時，縱非故意，亦難謂無過失，揆諸司法院釋字第二七五號解釋意旨，自應予以論處。」惟：「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，雖不以出於故意為必要，仍須以過失為其責任要件。」司法院釋字第二七五號解釋定有明文。亦即，行為之處罰，除客觀行為之外，亦須考慮其主觀責任要件。主觀責任要件是否具備，相當程度應由客觀事實來認定，聲請人誤報貨物出產國之行為，客觀上雖違反行政法上據實申報之義務，足以推定為有過失。惟「虛報」生產國別與「誤報」生產國別之行為，客觀上行為雖然相同，主觀認識卻各異。如前所述，「虛報」顯含有直接故意或間接故意而言，而「誤報」行為，行為人為誤寫之同時，主觀上並無任何違法認識，主觀心態上也許還自認所填寫者為正確，並無錯誤，原處分、訴願及再訴願決定、行政法院判決均維持以「生產國別書寫錯誤」之事實逕行推斷聲請人主觀上即有過失，並無對如何認定為過失加以明確解釋。按行政罰係屬對於人民之制裁，原則上行為人應有可歸

責之原因，如僅因客觀上所申報者與實際有出入即可作為沒入貨物及科處罰鍰之依據，實有違憲法第十五條人民財產權之保障。

三、司法院釋字第二七五號解釋於本案並無適用餘地

再者，原判決以「原告應注意、能注意而未注意，且疏於上項作為，致違反規定，進口管制之大陸物品，縱非故意，亦難謂無過失，依司法院釋字第二七五號解釋意旨即應論罰。」查司法院大法官所為之解釋，雖有拘束全國各機關及人民之效力（見司法院釋字第一八五號解釋文），惟立法機關所制定之法律，在司法院大法官解釋宣告違憲之前，仍擁有僅次於憲法之法位階（見憲法第一百七十條至第一百七十二條），不容否認。假設立法機關對於行政罰之責任構成要件已有明顯規定，法院具體適用該項法律時，在合理的文義解釋範圍內，應尊重立法者立法之原意，除非有相當之理由，法條之解釋不能逾越立法者之設定。司法院釋字第二七五號解釋文中亦有「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，雖不以出於故意為必要，仍須以過失為其責任條件」等語，足見該解釋文之原意，並無片面排除立法者得就行政罰之主觀責任要件加以設定之固有權能，學說上亦認為本解釋為立法不足時之補充性規範，即個別法律條文對行政罰故意過失無特別規定時才予以適用（註二）。行政機關及法院為系爭案件之事實認定時，原則上仍應尊重立法機關之立法意旨，原判決排除立法機關對行政罰構成要件之設定，而逕行優先適用司法院釋字第二七五號解釋有關行政罰主觀要件之補充規定，其適用法令之順序顯然違反法律優位之原則。其據以認定聲請人主觀上當然有過失而維持科以罰鍰及沒入之處分，並不足以貫徹憲法第十五條對人民財產權之保障。

四、推定過失制度之不當

原判決中亦謂「……虛報進口貨物生產國別，涉及逃避管

制之違章事證明確，海關自得依前揭規定論處，又行為人逃避管制，而無法舉證證明無過失時，縱非故意，亦難謂無過失，揆諸司法院釋字第二七五號解釋意旨，自應予以論處……」，即依司法院釋字第二七五號解釋文中「……但應受行政罰之行為，僅須違反禁止規定或作為義務，而不以發生損害或危險為其要件者，推定為有過失，於行為人不能舉證證明自己無過失時，即應受處罰……」所揭示之「推定過失」制度來推定聲請人之主觀責任。惟「推定制度」適用本案之不合理情形如下：

(一)司法院釋字第二七五號解釋中論及行政罰之責任要件之型態有三：「故意」、「過失」及「推定責任」。關於故意及過失之含義，在解釋上與刑法之故意過失並無不同。而所謂「推定過失責任」主要係因襲奧國之制度，按奧國行政罰法第五條第一項規定：「於行政法規無關於責任條件之特別規定時，過失行為已足為處罰之理由。僅係違反禁止或作為命令之行為，而無須以引起損害或危險作為違反行政義務行為之構成要件者，如行為人不能證明其無法避免行政法規之違反，應認為有過失。」依奧國通說及實務上之見解，可綜合作下列三點分析：

- 1.推定責任以行政法規對於構成要件之責任條件別無規定時為其適用之前提，如果法規有明文規定應以故意或過失為必要者，並不適用。
- 2.所謂行為人不能舉證證明其無可歸責時，應認為有過失，此即關於舉證責任之規定。亦即，行為人原則上受過失之推定，但許其以無可歸責之反證加以推翻。
- 3.以違反禁止或作為命令不以發生損害或危險為構成要件者，即學理上所指之「不服從犯」(Ungehorsamsdelikte)，又稱為「純正之違警犯」(echte polizeidelikte)，僅限於輕微違反行政法上義務之行為(註三)。

- (二)其中，第 1.點謂之「推定責任以行政法規對於責任條件無規定須以故意或過失為必要者外始有適用。」惟海關緝私條例第三十七條之「虛報」、「逃避管制」等行為，按照文義解釋其責任條件至少須有直接故意或間接故意，已如前述，在法規對於責任條件已有明文規定之條件之下，不應該再適用屬於補充性規範之「推定責任」制度。
- (三)其次，第 3.點有謂推定責任制度僅適用於輕微違反行政法上義務之行為，所以才能以推定方式逕行認定其主觀要件，一般僅以「違警犯」作為規範之對象。惟即便是「違警犯」之行政處罰，依照現行社會秩序維護法第七條，其責任條件仍須以故意、過失為必要，海關緝私條例第三十七條所謂「虛報」及「逃避管制」之行為，應屬重大違反行政法上義務之行為，其責任條件之認定，更需要有故意、過失才足以成立，豈能以「推定過失」之方式輕率認定其責任要件。此外，違反社會秩序維護法之處罰，諸如處以三日以下拘留或新台幣三萬元以下罰鍰，對人民之自由、財產之損害尚輕，已迭遭外界質疑其合法性與合憲性，而依海關緝私條例第三十七條科以「貨價二倍至五倍之罰鍰」及「沒入貨物」者，豈是拘留三日或科以新台幣數萬元之罰鍰所能相比。例如本案之原處分，除沒入貨物外，另科以新台幣二百多萬元之罰鍰，其造成人民財產上之負擔甚鉅，此時如再容許「推定過失」制度之適用，使行為人於不能舉證證明其無可歸責或所舉證據不為法院所採納時，當然要受過失之推定，從而須負擔鉅額之行政罰，如此對於人民財產權利之保障實在欠周，有違憲法第十五條人民財產權保障之意旨。
- (四)再者，第 2.點所謂「推定責任」制度，於行為人不能舉證證明其無可歸責時，應認為有過失，此為關於舉證責任之規定。亦即，行為人原則上受過失之推定，但許其

以無可歸責之反證加以推翻，惟：

1. 「具體事件中行為人有無過失，仍須從事實認定之，而事實之認定，應憑證據。如不以證據認定有無過失之事實，其結果可能形成『無過失亦受處罰』，使『以過失為其責任要件』而受處罰之解釋美意，流於空談。若為衡量社會秩序之維持或公共利益之增進，於確有必要範圍內，就若干應受行政罰之行為，推定其有過失，如行為人主張『無過失』者，則由其負舉證（反證）責任，雖非不得以法律作適當之規定。惟過失之推定，必須斟酌各個應受行政罰行為之性質，在各該法律中就有必要之部分分別明文規定，始足保障人民之權利。本件解釋既認應受行政罰之行為，『以過失為其責任要件』，又認在某種概括情形下得逕行『推定為有過失』，亦即在該情形下，不憑任何證據，可逕行認定為有過失。按『違反禁止規定或作為義務』應受行政罰之規定，在行政法中極為廣泛，執行稍有偏差，仍足使人民於無過失時無辜受罰，將使本件解釋揭示之美意不能貫徹。與行政法院六十二年度判字第三〇號及同年度判字第三五〇號判例『不以故意或過失為責任條件』或『不以故意為要件』之意旨，難免有五十步與一百步之譏」；「縱須『推定有過失』，仍應斟酌各個應受行政罰之行為，在各該法律中分別明文規定，以符立法明信之原則。」（見司法院釋字第二七五號解釋，大法官楊建華之一部不同意見書）按行為之處罰應由違法行為之舉發人負舉證責任，刑事訴訟法第一百六十一條亦課檢察官以舉證之責任，其目的在於藉由舉證責任之賦予，使公權力機關為犯罪偵查時，須已取得相當之刑事證據才可為犯罪之追訴，避免過度侵害人民之自由與權利，以貫徹憲法第八條人身自由之保障。對人民科以行政罰之處分，雖無須踐行如刑事程序般對人民人身自由保障之

諸多限制，惟將舉證責任倒置於行為人，難免使行為人因嗣後客觀舉證之困難或舉證無法取得訴願委員、法官之認同而遭致駁回，形式上雖然賦予舉證之機會，惟實質上如其舉證失利，客觀上將負擔如同「無過失責任」一般之結果責任、危險責任，其造成人民財產權利負擔之結果，不能不謂嚴重，學說上有謂此為「中間責任」者。如認為人民違反行政法上義務之行為須負類似無過失責任之結果責任、危險責任者，係與人民之權利、義務有關，依中央法規標準法第五條第二款，應以法律定之，否則顯然違反憲法第二十三條揭示之法律保留原則。

2. 從法治國家以法律作為社會生活規範之功能，基本上應以被規範人具有規範可能性為前提，亦即：

(1) 被規範人之行為並非受自由意思以外之事情所決定。

(2) 被規範人之行為必因受該規範之要求而受影響。

而行為人違反法律規範之行為之所以可被制裁，必須行為人具有成熟完整的自我決斷的自由意思能力，以及行為人有能力瞭解其行為違反法律規範之發生而不防止時，公權力機關將可對其可非難之行為加以處罰，其目的在於藉由處罰而防止或誘導行為人為一定之作為或不為一定之不作為，以達到規範之目的。所以對於行為人違反法律規範行為之制裁，必須行為人對其行為違反法律規範之事實，明知並有意使其發生，或預見違法事實之發生而其發生並不違背其本意（即刑法上之「故意」）；或應注意、能注意而不注意致其發生，或雖預見違法事實之發生而確信其不發生時（即刑法上之「過失」），始得加以處罰。所以就法律規範功能之觀點而言，對行政不法行為之制裁，必須以行為人具有責任能力及故意過失為要件。

雖然，近代無過失責任主義漸趨流行，但無過失

責任主義，主要之規範目的乃在於危險負擔之分配及歸屬，並不考慮行為人之主觀意識，對於無過失行為之處罰，不能以處罰之預示加以防止或誘導行為人為一定作為或不作為（註四），因此這種處罰，除了在民法之領域之外，實難達到規範之目的。行政秩序罰乃對違反行政法上義務之行政不法行為之制裁，雖然間接有助於行政目的之達成（例如：打擊走私、禁止大陸貨品間接進口以免造成實質之「三通」），惟其並非以分配危險負擔為目的，因此對於無過失之行政不法行為之制裁，是否能達到預先的規範目的，發揮預先設定之規範功能，實令人存疑。

此外，民主法治國家首重人性尊嚴之保障（德國基本法第一條）及個人自由之維護（我國憲法第七條至第二十二條），如要人民為其主觀上無能力控制或無任何意思參與之行為擔負法律責任，不僅有違憲法平等權之保障（憲法第七條），其對於個人自主存在尊嚴之漠視，將使個人自由之保障喪失意義。蓋，如要個人對其無法預見、無法掌握，以及無法為意見參與之行為負責，則人民將動輒得咎，無法享有在一個合憲的法律規範下之自由活動空間，則人民如何能在法律之範圍內預先規劃或自主掌握其法律生活。因此對於行政不法行為之處罰，必須行為人主觀上有可非難之因素，也就是必須有責任能力及故意、過失之存在。至於近代民法上「無過失責任主義」要求行為人對於他方當事人擔負無過失責任，並非對於該行為人之制裁或懲罰，而係基於公平原則所為之一種法律上衡平之作用，藉以將危險予以公平合理的分配，此種無過失責任，雖不違反對於人性尊嚴之尊重及個人自由之保障，極其量只為例外之情形，毋寧認為在一般正常之情形下，為達成人性尊嚴之維護及保障個人自由之目的，行政罰對行為人行政不法行為之制裁，原

則上仍須以行為人有故意及過失為限（註五）。

3.再者，從行政罰理論發展的趨勢而言，所要求的責任條件越來越嚴格，晚進各國立法已幾乎與刑事罰之責任條件一致，如：

(1)西德於一九二五年公布之秩序違反罰法，第十條規定：「違反秩序罰之行為，以處罰故意為原則，過失行為之處罰，以法律有明文規定科處罰鍰為限。」與刑法關於責任條件之規定，已近一致。一九七五年該法修正後，更修正為「違反秩序行為之處罰，以出於故意行為為限，但法律明文規定對過失行為科處罰鍰者，從其規定。」更揭示違反行政法上義務之行為，原則僅處罰故意，例外才罰及過失之原則（註六）。

(2)日本行政法學者塩野宏亦認為行政罰之主觀責任要件，即使沒有規定，仍應回歸刑法關於故意、過失之規定來認定，亦即「行為，非出於故意或過失者，不罰」、「過失行為之處罰，以有特別規定者為限」（我國刑法第十二條）（註七）。

(3)奧國關於推定責任（過失）之規定，僅是立法技術上將舉證責任倒置於一般人民，俾利於公權力機關行政上目的之實現及公共秩序之維護，與嚴格之人權保障之要求並不一致。歐洲人權公約第六條第二項即規定：「因可處罰性行為被控告者，在依法認定其責任之前，……應推定為無辜。」而奧國行政罰法第五條之推定責任與之正屬相反，因此即使在奧國本身亦曾發生是否違反歐洲人權公約而構成違憲之爭議（註八）。

(五)「推定過失責任」制度在我國並未以立法方式加以繼受，目前僅由司法部門以憲法解釋之方式加以採納。綜上析述，與憲法第十五條財產權之保障及第二十三條之法律保留原則仍有諸多衝突抵觸，其制度是否仍有存在之

必要，殊值商榷。

貳、海關緝私條例第三十七條第一項第四款抵觸憲法第二十三條所定之法律保留原則

原判決又謂「誠實申報乃貨物進口人應盡之義務，原告未據實申報生產國別，違反誠實申報之義務，在行為上即認定有過失，縱使原告所稱：『系爭貨物係於八十六年五月二十六日裝船，惟德國買主卻直至同年六月十三日，即系爭貨物將運抵台灣時始傳真通知原告』屬實。惟查，系爭貨物之進口日期為八十六年六月十九日，距上述日期尚有充分時日可供溝通權變處理，即使無法變更，亦應查明貨物之生產國別而盡誠實申報之義務，或依『進出口貨物查驗及取樣準則』第十九條規定向海關報備，況原告既有虛報產地，進口不准輸入之大陸貨品之事實，則對於所進口之貨品，其是否直接供國內消費抑或供日後再出口之便，要與本案處分標的無涉，而系爭貨物原告原申報產地為德國，經被告查驗結果，係大陸物品，則原告虛報進口貨物生產國別之行為，即屬海關緝私條例第三十七條第一項第四款所規範之『其他違法行為』，且涉案來貨屬經濟部公告不准間接進口之大陸物品，為原告所不爭，原告亦自承誤報系爭貨物產地，則難謂無過失，換言之，原告未舉證證明無過失，依司法院釋字第二七五號解釋意旨，即應受罰。」惟查：

一、海關緝私條例第三十七條第一項第四款係屬概括處罰條款按「其他違法行為」，得視情節輕重，處以所漏進口稅額二倍至五倍之罰鍰，或沒入或併沒入其貨物，海關緝私條例第三十七條第一項第四款定有明文。該款處罰之構成要件並不明確，實際運作仍賴行政機關就具體事實而為認定，可稱為立法者授權行政機關就具體事實認定是否構成該條項之概括處分條款。惟，裁罰性之行政處分，涉及人民自由權利之限制，其處罰之構成要件及法律效果，應由法律定之，若立法機關就其構成要件授權行政機關自行認定，應就授權之目的、範圍及內容，有具體明確之授權，方符合「授權明確性之原則」及憲法第二十三條關於人民自

由權利限制之規定。此原則亦為司法院釋字第三一三號、第三九四號、第四〇二號等解釋文所肯認。

二、海關緝私條例第三十七條第一項第四款違反憲法第二十三條之法律保留原則

(一)「進出口貨物查驗及取樣準則」係財政部關稅總局為行政體系內部事項之行政規則，原則上無須法律授權，行政機關得依職權自行訂定。該準則係以該管各海關公務員為規範之對象，並無對外公布周知強制性。另且，該準則以對內生效為原則，屬於「內部法」之性質（inn-enrecht），除非經行政處分或法院裁判引為依據，否則原則上不作為違法或違憲審查之對象（註九）。

(二)如前所述「進出口貨物查驗及取樣準則」既係行政機關所訂定之內部行政規則，原則上無拘束一般人民之效力，若僅依此認定行為人違反該行政規則構成義務之違反，充其量僅造成行政規則之違反，並不因此造成「法律上」義務之違反。如欲認定行為人誤報貨物生產國別及未依該內部規則向海關報備之行為即構成海關緝私條例第三十七條第一項第四款之「其他違法行為」，則其誠實申報義務應明文規定於海關緝私條例或其他法律之內，如法律上無明文規定，唯有依照「進出口貨物查驗及取樣準則」所為之申報才符合法律上之義務時，遽以該內部行政規則之違反而認定行為人「難謂無過失」，則與憲法第二十三條揭示之法律保留原則不符，對於人民依憲法第十五條及第二十二條財產權及其他自由權利之保障顯有不周。

(三)再者，司法院釋字第四四三號解釋宣告內政部訂定之役男出境處理辦法有關規定之違憲，其解釋理由書以為：「憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序及公共利益者，均受保障，惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別的保障：關於人民身體之自由，憲法第八條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保

留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制，而憲法第七條、第九條至第十八條、第二十一條及第二十二條之各種自由及權利，則於符合憲法第二十三條之條件下，得以法律限制之。至於何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則……」，此以規範密度為立論基礎，建立如同德國之層級化保留體系（或稱分別等級之保留）（註十）。違反海關緝私條例第三十七條第一項第四款之「其他違法行為」，可處以進口稅額二倍至五倍之罰鍰及沒入貨物之處分，對於人民財產權足以造成相當之侵害，依憲法第二十三條法律保留原則，中央法規標準法第五條第一款、第二款、第六條之規定，及釋字第四四三號解釋之解釋理由，其處罰要件之構成，應保留由海關緝私條例或其他法律加以規定（行政法院八十四年度判字第三二一五號判決），而不應任由行政機關以行政命令之方式加以補充解釋。如立法者有意授權依行政命令加以認定，亦須於海關緝私條例內加以明確授權（見司法院釋字第三一三號、第三九四號、第四〇二號等解釋），以符合憲法第十五條保障人民財產權之意旨。

參、原判決適用海關緝私條例第三十七條第一項、第三項之處罰抵觸憲法第十五條及第二十三條

原判決以「原告自承以貿易為常業，對有關進出口貨物之法規理應知之甚詳，亦應知系爭貨物屬不准輸入之大陸物品更應審慎注意，又原告亦稱其商譽卓著，本案之前不曾遭人退貨，本案既屬首次遭國外退運，自當特別審慎注意，尤其在明知

所賣出的貨品為大陸產製的情況下，於買方要求退貨時，即應主動明確指示對方退貨地點，縱買方不察，誤將貨物退運至台灣，亦應查明該貨物之生產國別據實申報，或依『進出口貨物查驗及取樣準則』第十九條規定向海關報備，原告應注意、能注意而未注意，且疏於上項作為，致違反規定，進口管制之大陸物品，縱非故意，亦難謂無過失，依司法院釋字第二七五號解釋意旨即應論罰。」惟查：

一、原判決違背憲法第二十三條揭示之「比例原則」

(一)比例原則，又稱過當禁止原則，是屬於憲法層次之原則，在以「法律保留」做為限制憲法上基本權利之準則者（例如我國憲法第二十三條），一般皆以比例原則充當內在界限（*immanente Begrenzung*）（註十一），憲法第二十三條即規定，對於人民自由權利之限制，必須在「必要範圍」（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）內為之。這種比例原則亦為我國相關法律所肯認，例如土地法施行法第四十九條規定「徵收土地於不妨礙徵收目的之範圍內，應就損失最少之地方為之，並應儘量避免耕地。」司法院釋字第四〇九號解釋文亦謂「土地法第二百零八條第九款及都市計畫法第四十八條係就徵收土地之目的及用途所為之概括規定，但並非謂合於上述目的及用途者，即可任意實施徵收，仍應受土地法相關規定及土地法施行法第四十九條比例原則之限制。」民國八十七年十月二十二日甫通過之行政執行法第三條更規定：「行政執行，應依公平合理之原則，兼顧公共利益與人民權益之維護，以適當之方法為之，不得逾越達成執行目的之必要限度。」明文肯認行政執行應受比例原則之支配。

(二)行政法院近來亦以裁判承認比例原則，例如八十三年度判字第二二一九號判決謂：「按行政裁量權之行使，倘有違背法令誤認事實，違反目的、違反平等原則或比例原則等情形之一者，揆諸（舊）行政訴訟法第一條第二

項之規定仍不失為違法。」八十三年十月二十八日判字第二二九一號判決更謂：「行政機關對違反行政法規之行為，於行使裁量權決定應為何種程度之裁罰處分時，除遵守一般法律原則（如誠信原則、平等原則、比例原則等是）外，應符合法規之目的，並不得逾越法定之裁量範圍，此為行政法理所當然。就中所稱比例原則，係淵源於憲法上法治國家思想之一般法律原則之一種，具憲法層次之效力，故該原則拘束行政、立法及司法等行為。因而，行政機關於選擇達成行政目的之手段時，其所作成之行政處分必須符合比例原則，換言之，除該行政處分須最適合於行政目的之要求，並不得逾越必要之範圍之外，尚須與所欲達成之行政目的間保持一定之比例，始足當之，否則，即屬濫用權力之違法。」

(三)一般認為比例原則有廣狹二義，廣義的比例原則包括：

1.適當性原則（合目的性原則）

適當性是指行為應適合於目的之達成，行政機關對於行政手段之選擇，須配合所要達成之行政目的，否則即屬違法。

2.必要性原則（最小損害原則）

必要性是指行為不能超過實現行政目的之必要程度，假設行政機關有多種同樣能達成行政目的之方法時，應選擇對於人民影響最輕微之手段。

3.衡平性原則（狹義比例原則）

行政機關之手段應按目的加以衡判，其所採取之行政手段所造成之損害，不得與所欲達成之行政目的顯失均衡。換言之，所選擇之手段對於人民所要付出之代價與得到之公共利益價值要相當，始具有合法性（註十二）。

(四)行政罰之認定，當然必須符合比例原則之要求，蓋行政上義務之違反，應區分其所違反義務之輕重程度，分別課以不同之處罰，始符合比例原則中之合目的性原則。

否則不區分其義務違反之程度（究係故意、過失、抑或推定過失），而一律處以相同之處罰，豈不使欠缺違法意識、可歸責性較低之行為人與具有較高可歸責性之故意行為受到相同之處罰，如此一律各打五十大板之作法，如何能達成個別行政罰訂定之目的？其次，對於誤寫出口產地之行為，主管機關之財政部台中關稅局如有疑義，依照海關緝私條例第四十二條，可通知聲請人將該貨物之發票、價單、帳單及其他單據送驗，如係純粹誤寫，要求聲請人更正即可（即賦予行為人補正之機會）。原處分機關捨此行政作為而竟課以貨價一倍之罰鍰及沒入貨物之處罰，乃已有較為輕微之手段而不採行，與必要性原則顯不相符。再者，對於誤寫生產國別之行為科處貨價一倍之罰鍰並沒入貨物，其所能達成之行政目的（例如：國土保安、政府稅收）相比，是否與其對當事人所造成之損害相當、相衡平，顯有商榷餘地。

二、原處分之作成並未踐行實質之正當法律程序

（一）行政程序之意義

1.所謂「程序」（Verfahren, Prozess）係以產生裁判或行政行為為目的之處理法律事件之過程及程序。例如奧國將行政程序界定為「以產生裁決為其結果之程序」；瑞士將行政程序稱為「處分之產生所基於之準備程序」；德國聯邦行政程序法第九條亦規定：「行政程序係指官署為審查要件，準備或作成行政處分以及締結公法契約所為對外發生效力之行為」（註十三）；我國之行政程序法業已於八十八年一月份由立法院通過，其第一條亦揭示：「為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴。」行政程序除了提供人民參與決策之機會，及有部分代替行政救濟程序之功能之外，最重要之功能乃在於：除了以結果作為檢驗行政行為之合法性之外，如何於

過程中設法以各種手續性之規範，維持處分作成之正確性，才能經由行政程序達到保障處分作成合法性之目的（註十四）。

2. 美國憲法亦強調「正當法律程序」（due process of law）之原則，其憲法增補條款第五條亦規定「未經正當法律程序，任何人之生命、自由、財產不能被剝奪。」至於行政程序正當性之判斷標準，若採利益衡量說之看法，至少應該考量：

- (1) 將受行政機關決定影響之私人利益。
- (2) 行政機關用以剝奪該系爭利益之程序造成錯誤決定之可能性，以及增加程序對該決定可能發揮之價值。
- (3) 為處分機關之利益，牽涉之職能問題，以及因採用該額外程序所增加之財務及行政負擔。

而憲法上肯認最低限度之程序保障為何？依傳統的說法，至少要給予當事人聽證（或到場陳述意見）之機會，如果沒有給予聽證或陳述意見之機會，判例上認為其為具有瑕疵之行政處分而得撤銷或宣告無效（註十五）。

(二) 我國憲法上雖尚無正當法律程序保障之明文規定，惟在司法院大法官之解釋實務上已多有所見，例如：司法院釋字第三八四號解釋文中「……其所稱『依法定程序』，係指凡限制人民身體自由之處罰，不問其是否屬於刑事被告之身分，國家機關所依據之程序，須以法律規定，其內容更須實質正當，並符合憲法第二十三條所定相關之條件」；該號解釋理由書更謂「前述實質正當之法律程序，兼指實體法與程序法規定之內容，就實體法而言，如須遵守罪刑法定主義；就程序法而言，如犯罪嫌疑人除現行犯外，其逮捕應踐行必要之司法程序……。」司法院釋字第三九六號解釋亦謂「……（公務員懲戒委員會）應採法院之體制，且懲戒案件之審議，亦應本

正當法律程序之原則，對被付懲戒人予以充分之程序保障……。」司法院釋字第四一八號解釋文亦有「……此項程序，既已給予當事人申辯及提出證據之機會，符合正當法律程序，與憲法第十六條保障人民訴訟權之意旨尚無牴觸……。」司法院釋字第四三六號解釋文亦有「……軍事審判機關所行使者，亦屬國家刑罰權之一種，其發動與運作，必須符合正當法律程序之最低要求，包括獨立、公正之審判機關與程序，並不得違背憲法第七十七條、第八十條等有關司法權建制之憲法原理；規定軍事審判程序之法律涉及軍人權利之限制者，亦應遵守憲法第二十三條之比例原則……。」總此可知，大法官解釋已確認「正當法律程序」乃憲法上之要求（註十六）。

- (三)甫通過之行政程序法亦有類似保障正當法律程序之規定，其第一百零二條明定：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第三十九條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。」由於行政處分實具有確定或形成個人權利義務之作用，而確定或形成個人權利義務則須經由一定之手續，以維持認定事實或適用法律之正確。在行政程序法制定之前，人民之權利因行政機關違法或不當之行為受有侵害時，僅能為事後之救濟，然而事後之救濟難以充分保障人民之權益，無如慎重程序，一次作成正確之決策，其所耗費的時間、勞力、費用必然較少。行政程序法制定之後，給予利害關係人參與表達意見之機會，當可提高行政作用之正確率。本案主管之財政部台中關稅局，於八十六年六月十九日貨物靠港後，如發現進口來源地與所申報者實際並不相符時，自可依海關緝私條例第四十一條通知當事人提供相關資料加以說明，如係誤寫，亦應提供更正之機會。惟該局並未賦予本件聲請人陳述意見之機會，而逕依

同條例第三十七條第三項轉據第三十六條第一項及第三項科以貨價一倍之罰鍰及沒入貨物之處分，實未踐行憲法正當法律程序保障之要求，有違憲法第十五條有關人民財產權之保障。

肆、「按昔日概念法學機械性解釋法條，自陷於成文法之完整性與自足性，早已為法學界所揚棄。由行政法解釋之現代意義言，解釋之任務，固非僅探求立法者之本意，亦非僅探求法條之客觀意義，而寧在探求整個法律之社會意義，即宜如何解釋法律，始能適合現階段之社會需要，而達維護社會秩序，促進社會發展之目的。法條之規定，雖為解釋之起點，未必為解釋之唯一與主要對象。『蓋行政法，係以行政權作用為其規律對象者，而行政權作用時因政治社會經濟情況之變遷，有改變其對策之必要，則行政法之解釋，自亦須能適應政治社會經濟情況之變化，始能發揮其機動性。倘拘執文句之末，或為立法者之意思所囿，於政治社會情況之變化，視若無睹，又何貴於行政法之解釋？』是行政法之解釋除須注意行政法規制定之目的，更應注意國家當前之需要與時代趨勢」（註十七）。該項解釋於八十年三月八日作成之後迄今已近八年，八年以來，社會更加開放，政治更加民主，經濟更加發達，人民對於人權尊重之程度更加進步，其要求國家機關踐行人權保障之標準亦越來越高。政府於施政上，除須考慮如何更有效率達到行政目的之外，更應兼顧人權之保障，始符合民主政治以人民為統治者之最低要求。本案適用海關緝私條例之「概括處罰條款」及「行政罰之推定過失規定」科以聲請人貨價一倍之罰鍰及併沒入該貨物之處分，對於人民應享有之財產權保障（憲法第十五條）及其他自由權利之保障（憲法第二十二條）顯有不周，有違上述憲法條文保障之意旨。

伍、綜上所述，行政法院八十七年度判字第二五三五號判決所適用之法令有牴觸憲法之疑義，為此聲請 鈞院惠予賜准為違憲審查，以維護憲法保障人民權益之精神，實感德便。

謹 呈

司法院 公鑒

附件：

- 一、行政法院八十七年度判字第二五三五號判決。
- 二、PROFORMA-INVOICE。
- 三、托運條款。
- 四、托運小提單。
- 五、德商 Gerd Hummel 傳真來函。
- 六、台中關稅局處分書，（86）進字第二三二號。
- 七、財政部關稅總局訴願決定書，台關訴乙字第八六〇四二八號。
- 八、財政部再訴願決定書，台財訴第八七二二七二三一三號。

註釋：

- 註一：吳庚著，行政法，民國八十七年第四版，頁四一九。
- 註二：同註一，頁四二四。
- 註三：同註一，頁四二一。
- 註四：黃茂榮著，法學方法與現代民法，第三版，頁一〇三至一〇八。
- 註五：林子儀著，權力分立與憲政發展，頁二二八至二三〇。
- 註六：同註一，頁四二三。
- 註七：塩野宏著，行政法，劉宗德等譯，頁二三〇至二三二。
- 註八：同註一，頁四二二。
- 註九：同註一，頁二五二。
- 註十：同註一，頁一〇四。
- 註十一：同註一，頁五七。
- 註十二：同註一，頁五七至五八；翁岳生編，行政法，第三章行政法之法源，頁一二六至一二七。
- 註十三：同註一，頁四六九至四七〇。
- 註十四：同註一，頁四七二。
- 註十五：翁岳生編，行政法，第十六章行政程序，湯德宗著，頁八六九。
- 註十六：翁岳生編，行政法，第十六章行政程序，湯德宗著，頁

八五九。

註十七：司法院釋字第二七五號解釋聲請書「說明」項第三、(二)、第 1.點，轉引自林紀東著，行政法，民國六十五年一月初版，頁九五。

聲請人：冠 O 貿易股份有限公司

代表人：朱 O 敦

中 華 民 國 八 十 八 年 四 月 二 日

(附件一)

行政法院判決

八十七年度判字第二五三五號

原 告 冠 O 貿易股份有限公司 (設略)

代表人 朱 O 敦 (住略)

被 告 財政部臺中關稅局

上當事人間因虛報進口貨物事件，原告不服財政部中華民國八十七年六月十日台財訴第八七二二七二三一三號再訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

事 實

緣原告於民國八十六年六月二十四日委由富 O 報關有限公司，向被告申報自德國進口 NONAMES SHOES 乙批 (報單號碼：第 D A / B C / 八六 / V.三七八 / 九 O 五三號)，報列稅則號別第六四 O 二·九九·O O 號，原申報貨物產地為德國，經被告查驗結果，實際來貨產地為中國大陸，且非屬經濟部公告准許間接進口之大陸物品。認原告顯有虛報進口貨物產地，涉及逃避管制之違法行為，被告乃依照海關緝私條例第三十七條第三項轉據同條例第三十六條第一項及第三項規定科處貨價一倍之罰鍰計新台幣 (下同) 二、五九二、二五九元，並沒入涉案貨物。原告不服，聲明異議，未獲變更，遂循序提起行政訴訟。茲摘敘兩造訴辯意旨如次：

原告起訴意旨略謂：一、原處分、訴願決定及再訴願決定推認事實輕率，違反一般經驗法則；再訴願決定及訴願決定均認為：「本案

根據原告提供退運文件之 PROFORMA-INVOICE 上顯示，該文件是於一九九七年五月七日開立，且於同年六月十三日電傳給原告，其下方亦註明「Retransport back to the supplier. Shoes are not fitting and has been claimed.」等語，系爭貨物之進口日期為八十六年六月十九日，距上述日期尚有一般充分時日可供溝通權變處理，原告所稱貨物退運進口前雙方未再做確認且不知為退運貨物顯係卸責之詞，應不足採信」云云，推認事實輕率，顯有違一般經驗法則，蓋(一)不論是上開 PROFORMA-INVOICE 或其他運送文件，均未有任何文字顯示系爭貨物是中國大陸產製。一般常情，申報時自有非常高之可能逕以出口地為產地，故原訴願決定及再訴願決定徒以有一段充分時日可供溝通權變處理云云，逕謂原告真誠之言係卸責之詞，不足採信，實嫌速斷。(二)本案系爭貨物是一種專門為寒帶冰雪地區的消費者所設計之高統鞋，在亞熱帶的台灣，並無消費市場可言，無引進此種鞋子到台灣的理由，是因原告在不知情的情況下所造成。且俗語有云「殺頭生意有人做，賠錢生意無人做」，系爭貨物在台灣既無市場，原告豈有甘冒賠錢、罰款及沒入貨物之風險引進系爭貨物之道理；原告經商多年豈愚如三尺蒙童，不知衡量利益得失。(三)原告從事進出口貿易業務多年均係直接從產地進口，不曾有自甲國進口乙國貨物之情形，且向來均據實申報貨物進出口，報關情形良好，無不良紀錄；另原告商譽卓著，本案之前不曾遭人退貨。(四)本案因當時買主為節省倉儲成本，在未事先告知原告之情形下，匆忙將系爭貨物裝運至台灣，此有德國買主來函可稽。按德國至台灣之航程約需二至三個星期，本案系爭貨物係於八十六年五月二十六日裝船，惟德國買主卻直至同年六月十三日，即系爭貨物將運抵台灣時始傳真通知原告，此有德國買主退運文件之 PROFORMA-INVOICE 傳真信件可稽。原告不諳報關業務，向來均委託報關行代辦，而如前所述，原告向來均逕自產地國進口，並且未曾有遭人退貨之情形，故當受通知有貨品將運至台灣時，便即依照一般處理進口貨物之流程處理之，即將對方所給之資料，如出貨單 (INVOICE) 直接交予報關行處理。綜上所陳，本案系爭貨物誤填出產地為德國，實乃原告所屬新進承辦人員依一般處理進口貨物之流程處理，致發生申

報出產地不實之情形，絕非故意虛報產地以逃避管制。二、原處分、訴願決定及再訴願決定均有適用法令錯誤之違法：原處分、訴願決定及再訴願決定均認為原告以貿易為業，對於貨物遭退運進口案件，自當特別審慎注意，尤其在明知所賣出的貨品為大陸產製的情況下，於買方要求退貨時，即應主動明確指示對方退貨地點，縱買方不察，誤將貨物退運至台灣，亦應查明貨物之生產國別據實申報，或依「進出口貨物查驗及取樣準則」第十九條規定向海關報備，原告疏於上項作為，致違反規定，縱非故意，亦難謂無過失，依司法院釋字第二七五號解釋意旨即應論罰。且原告既有虛報產地進口不准輸入之大陸物品之事實，對於所進口之貨品，是否直接供國內消費抑或供日後再出口之便要非所問，自不能以其在國內無消費市場之理由執為事先不知情之藉口而冀邀免罰云云，其適用法令顯然有誤，蓋(一)按行政法所習用之解釋方法，與解釋憲法或民刑法所運用者，並無根本之差異。次按文字為法律意旨附麗之所在，且為法律解釋活動之最大範圍，故解釋法律，首須確定文義涵蓋之範圍，此即為文義解釋。(二)所謂「行政罰」乃為維持行政上之秩序，達成國家行政之目的，對違反行政上義務者，所科之制裁。因「行政罰」係屬對人民之制裁，基於憲法保障人民權利之意旨，行政處罰之法律應作嚴格之解釋。(三)按司法院釋字第二七五號解釋謂：「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，雖不以出於故意為必要，仍須以過失為其責任條件。但應受行政罰之行為，僅須違反禁止規定或作為義務，而不以發生損害或危險為其要件者，推定為有過失，於行為人不能舉證證明自己無過失時，即應受處罰。行政法院六十二年度判字第三〇號判例謂：『行政罰不以故意或過失為責任條件』，及同年度判字第三五〇號判例謂：『行政犯行為之成立，不以故意為要件，其所以導致偽報貨物品質價值之等級原因為何，應可不問』，其與上開意旨不符部分，與憲法保障人民權利之本旨牴觸，應不再援用。」揆諸上開解釋文之文義可知該解釋性質上為補充性規範，即個別法律條文對行政罰故意過失無特別規定時，始予以適用，如法律規定顯以故意為必要則當然不能罰及過失，更不得推定過失。(四)按被告科處原告貨價壹倍之罰鍰

並沒入貨物，無非係以海關緝私條例第三十七條第三項轉據同條例第三十六條第一項及第三項之規定作為依據，然查該條例第三十七條第三項係規定：「有前二項情事之一而涉及逃避管制者，依前條第一項及第三項論處。」同條例第三十七條第一項第四款規定：「其他違法行為。」本案被告認原告有虛報產地之違法行為，是本案海關緝私條例第三十七條第三項處罰之對象為虛報產地及逃避管制；即其法律要件為行為人有虛報產地之違法行為並涉及逃避管制。然所謂「虛報」及「逃避管制」依文義解釋，顯然指有確定故意或不確定故意而言，學者吳庚亦同此見解，故海關緝私條例第三十七條第三項之處罰規定顯係以處罰「故意」為必要，自不得罰及過失，更不得推定過失。(五)次按海關緝私條例第三十七條第三項規定之立法理由為「如報運貨物進出口，係以虛報名稱、品質、規格或其他違法行為，而涉及逃避管制，但可能並未虛報完稅價格時，又因出口無稅，乃無法計算所漏稅額，即無法依同條第一項科處罰鍰，且此等情節多較嚴重，其危險性已不止於偷漏關稅，實有從重處分之必要，惟既無法逕依該條例第三十六條第一項、第三項論處有如前述，乃予明定有第三十七條第一項、第二項情事之一而涉及逃避管制者，依第三十六條第一項及第三項論處，藉以杜絕漏洞。」揆諸上開意旨，乃專為防堵有心之人虛報進出口貨物逃避管制之行為而言，其處罰之對象專以「故意」為必要，倘因過失而致使報運進出口貨物有與事實不符合之情形，其惡性低微，實非該條例第三十七條第三項所規範之對象，不應再轉據同條例第三十六條第一項、第三項規定處罰行為人。倘認為該條例第三十七條第三項罰及「過失」行為，則顯已逾越處罰之必要程度，與憲法保障人民權益之本旨不相符合。又，若認為過失行為應罰，然此為立法疏漏，行政機關斷不可違反憲法及法律規定，僅為行政之目的，恣意擴張法律之處罰範圍，違反依法行政之原則，使民眾無所措手足。(六)從法律體系言之，海關緝私條例第三十一條之一明文規定：「船舶、航空器、車輛或其他運輸工具所載進口貨物或轉運本國其他港口之轉運貨物，經海關查明與艙口單、載貨清單、轉運艙單或運送契約文件所載不符者，沒入其貨物。但經證明確屬誤裝者，不在此限。」上開

條文明白排除過失行為致貨物與記載不符之處罰，即肯定海關緝私條例係以故意行為為處罰對象，而過失行為不罰之本意。另同條例第三十二條對「誤卸」亦同樣有免罰之規定，益發可明斯旨。三、綜右析陳，原告誤報系爭貨物產地，絕非逃避管制而有意為之，且海關緝私條例第三十七條第三項依法條文義及憲法保障人民權利之本旨，應僅罰及「故意」行為，且更不可曲解司法院釋字第二七五號解釋之本意，謂違反該條例第三十七條第三項有「過失行為」亦應處罰，故原處分及原訴願決定認事用法顯然不當違法。為此，均請判決撤銷等語。

被告答辯意旨略謂：一、原告於八十六年六月二十四日委由富O報關有限公司連線申報以第DA/BC/八六/V三七八/九O五三號報單申報進口NONAMES SHOES 乙批，原申報生產國別為德國，惟經查驗結果生產國別為中國大陸，且核係未經開放准許間接進口之大陸物品，核有虛報產地、逃避管制情事，被告爰依據海關緝私條例第三十七條第三項規定轉據同條例第三十六條第一項及第三項規定科處貨價壹倍之罰鍰計貳佰伍拾玖萬貳仟貳佰伍拾玖元整，貨物沒入，於法洵無不合。二、原告係以貿易為常業，對有關進口貨物之法規理應知之甚詳，亦應知系爭貨物屬不准輸入之大陸物品更應審慎注意，又原告亦稱其商譽卓著，本案之前不曾遭人退貨，本案既屬首次遭國外退運，自當特別審慎注意，尤其在明知所賣出的貨品為大陸產製的情況下，於買方要求退貨時，即應主動明確指示對方退貨地點，縱買方不察，誤將貨物退運至台灣，亦應查明該貨物之生產國別據實申報，或依「進出口貨物查驗及取樣準則」第十九條規定向海關報備，原告應注意、能注意而未注意，且疏於上項作為，致違反規定，進口管制之大陸物品，縱非故意，亦難謂無過失，依司法院釋字第二七五號解釋意旨即應論罰。所稱「可能以出口地為產地」、「未曾有遭人退貨」等節，顯係搪塞之詞；又誠實申報乃貨物進口人應盡之義務，原告未據實申報生產國別，違反誠實申報之義務，在行為上即認定有過失，縱使原告所稱：「系爭貨物係於八十六年五月二十六日裝船，惟德國買主卻直至同年六月十三日，即系爭貨物將運抵台灣時始傳真通知原告」屬實，惟查，

系爭貨物之進口日期為八十六年六月十九日，距上述日期尚有充分時日可供溝通權變處理，即使無法變更，亦應查明貨物之生產國別而盡誠實申報之義務，或依「進出口貨物查驗及取樣準則」第十九條規定向海關報備。且原告既有虛報產地，進口不准輸入之大陸物品之事實，則對於所進口之貨品，其是否直接供國內消費抑或供日後再出口之便，要與本案處分標的無涉。三、報運貨物進口而有虛報所運貨物之名稱、數量或其他違法行為，其涉及逃避管制者，處以貨價一倍至三倍之罰鍰並沒入其貨物，為海關緝私條例第三十七條第三項及同條例第三十六條第一項、第三項所明定，而進口貨物之是否涉有虛報情事，係以報單上原申報者與實際來貨是否相符為認定之依據，凡涉有虛報行為，即應依法論處。按涉案貨物，原告原申報產地為德國，經被告查驗結果，係大陸物品，則原告虛報進口貨物生產國別之行為，即屬海關緝私條例第三十七條第一項第四款所規範之「其他違法行為」，且涉案來貨屬經濟部公告不准間接進口之大陸物品，為原告所不爭。依財政部八十四年六月十七日台財關第八四一七二四五四二號函釋示，輸入台灣地區與大陸地區貿易許可辦法規定不得輸入之大陸物品，屬於海關緝私條例第三十七條所稱「管制」之範疇，則原告進口屬經濟部公告不准間接進口之大陸物品，其虛報進口貨物生產國別，涉及逃避管制之違章事證明確，被告依法論處，並無不合。另本案原告縱非故意，亦難謂無過失已如前述，揆諸司法院釋字第二七五號解釋意旨，自應予以論處。據此，本案處分於法洵無不合，原告訴狀所稱「適用法令錯誤」顯係有所誤解。四、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以出於故意為必要，仍須以過失為其責任條件。但應受行政罰之行為，僅須違反禁止規定或作為義務，而不以發生損害或危險為其要件者，推定為有過失，於行為人不能舉證證明自己無過失時，即應受罰，為司法院釋字第二七五號解釋示在案。本案違章事證明確已如前述，且原告亦自承誤報系爭貨物產地，則難謂無過失，揆諸上開解釋意旨，自應予以論處。原告之訴為無理由，請判決駁回等語。

理 由

按「報運貨物進口而有左列情事之一者，得視情節輕重，處以……四、其他違法行為。」「有前二項情事之一而涉及逃避管制者，依前條第一項及第三項論處。」及「私運貨物進口……者，處貨價一倍至三倍之罰鍰。」「前二項私運貨物沒入之。」分別為海關緝私條例第三十七條第一項、第三項及第三十六條第一項、第三項所明定。次按進口非屬「臺灣地區與大陸地區貿易許可辦法」第七條規定准許輸入之大陸地區物品者，即構成進口禁止輸入之物品而涉及逃避管制之違法行為。查，本件原告於八十六年六月二十四日委由富O報關有限公司，向被告申報自德國進口NONAMES SHOES乙批（報單號碼：第DA/BC/八六/V三七八/九〇五三號），報列稅則號別第六四〇二·九九·〇〇號，原申報貨物產地為德國，經被告查驗結果，實際來貨產地為中國大陸，且非屬經濟部公告准許間接進口之大陸物品等情，有被告第八六一二三二號緝私報告表附原處分卷足稽。認原告顯有虛報進口貨物產地，涉及逃避管制之違法行為，被告乃依照海關緝私條例第三十七條第三項轉據同條例第三十六條第一項及第三項規定科處貨價一倍之罰鍰計二、五九二、二五九元，並沒入涉案貨物。原告不服，循序提起行政訴訟，主張：一般而言，申報進口有非常高之可能逕以出口地為產地。本件系爭貨品是一種專門為寒帶冰雪地區之消費者所設計之高統鞋，在台灣並無市場，原告在不知情之情況下進口，且原告商譽卓著，均自產地國進口，未曾有遭人退貨之情形。本件純係原告所屬新進人員誤填出產地所致，絕非故意虛報逃避管制，原處分與一再訴願決定推定事實，違反一般經驗法則。且依司法院釋字第二七五號解釋意旨，行政罰於法律條文無特別規定故意、過失時，始有適用，法律如明定以故意為要件，則不得對過失行為科處行政罰。本件被告據以科處原告罰鍰之海關緝私條例第三十七條第三項之處罰規定顯係以處罰「故意」為必要，自不得罰及過失，倘因過失而致使報運進出口貨物有與事實不符合之情形，其惡性低微，實非該條例第三十七條第三項所規範之對象，不應再轉據同條例第三十六條第一項、第三項規定處罰行為人，原處分與一再訴願決定適用法令有錯誤之違法。況原告僅係誤填系爭貨物之產地，絕非有意逃避管制，

自不應科處罰鍰及沒入系爭貨物云云。經查，報運貨物進口而有虛報所運貨物之名稱、數量或其他違法行為，其涉及逃避管制者，處以貨價一倍至三倍之罰鍰並沒入其貨物，為海關緝私條例第三十七條第三項及同條例第三十六條第一項、第三項所明定，而進口貨物之是否有虛報情事，係以報單上原申報者與實際來貨是否相符為認定之依據，凡涉有虛報行為，即應依法論處。且依財政部八十四年六月十七日台財關第八四一七二四五四二號函釋示，輸入台灣地區與大陸地區貿易許可辦法規定不得輸入之大陸物品，屬於海關緝私條例第三十七條所稱「管制」之範疇，則原告進口屬經濟部公告不准間接進口之大陸物品，其虛報進口貨物生產國別，涉及逃避管制之違章事證明確，海關自得依前揭規定論處。又行為人逃避管制，而無法舉證證明無過失時，縱非故意，亦難謂無過失，揆諸司法院釋字第二七五號解釋意旨，自應予以論處，合先敘明。原告自承以貿易為常業，對有關進口貨物之法規理應知之甚詳，亦應知系爭貨物屬不准輸入之大陸物品更應審慎注意，又原告亦稱其商譽卓著，本案之前不曾遭人退貨，本案既屬首次遭國外退運，自當特別審慎注意，尤其在明知所賣出的貨品為大陸產製的情況下，於買方要求退貨時，即應主動明確指示對方退貨地點，縱買方不察，誤將貨物退運至台灣，亦應查明該貨物之生產國別據實申報，或依「進出口貨物查驗及取樣準則」第十九條規定向海關報備，原告應注意、能注意而未注意，且疏於上項作為，致違反規定，進口管制之大陸物品，縱非故意，亦難謂無過失，依司法院釋字第二七五號解釋意旨即應論罰。誠實申報乃貨物進口人應盡之義務，原告未據實申報生產國別，違反誠實申報之義務，在行為上即認定有過失，縱使原告所稱：「系爭貨物係於八十六年五月二十六日裝船，惟德國買主卻直至同年六月十三日，即系爭貨物將運抵台灣時始傳真通知原告」屬實。惟查，系爭貨物之進口日期為八十六年六月十九日，距上述日期尚有充分時日可供溝通權變處理，即使無法變更，亦應查明貨物之生產國別而盡誠實申報之義務，或依「進出口貨物查驗及取樣準則」第十九條規定向海關報備。況原告既有虛報產地，進口不准輸入之大陸物品之事實，則對於所進口之貨品，其是否直接供國內

消費抑或供日後再出口之便，要與本案處分標的無涉，而系爭貨物原告原申報產地為德國，經被告查驗結果，係大陸物品，則原告虛報進口貨物生產國別之行為，即屬海關緝私條例第三十七條第一項第四款所規範之「其他違法行為」，且涉案來貨屬經濟部公告不准間接進口之大陸物品，為原告所不爭。原告亦自承誤報系爭貨物產地，則難謂無過失。換言之，原告未舉證證明無過失，依司法院釋字第二七五號解釋意旨，即應受罰。原告主張，核無足採。從而，被告依照海關緝私條例第三十七條第三項轉據同條例第三十六條第一項及第三項規定，科處原告貨價一倍罰鍰二、五九二、二五九元，並沒入該批貨物，揆諸首揭說明，核無不合，一再訴願決定遞予維持，亦無違誤，原告猶執前詞，聲明撤銷，為無理由，應予駁回。又原告聲請本院向有關單位函查其近年來進出口報關並無不良紀錄之情形，本院認原告近年來進出口報關情形，與本案違章事實之認定無涉，自無函查之必要，併此敘明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第二十六條後段，判決如主文。

中 華 民 國 八 十 七 年 十 二 月 四 日

（本聲請書其餘附件略）