

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 324 號

解釋日期：民國 82 年 07 月 16 日

資料來源：司法院公報 第 35 卷 9 期 1-11 頁

司法院大法官解釋（五）（98年10月版）第 424-443 頁

相關法條：中華民國憲法 第 23 條

海關管理貨櫃集散站辦法 第 26 條

航業法 第 51 條

解 釋 文： 財政部中華民國七十四年六月十八日修正發布之海關管理貨櫃辦法，其第二十六條前段，關於貨櫃集散站由於非人力所不能抗拒之原因，致貨物短少時，海關得於一定期間停止受理其申報進儲業務之規定，旨在確保海關對於存站貨物之監視效果，防止走私，為增進公共利益所必要。惟上述一定期間，未設最長期間之限制，究須如何規範，應參酌航業法第六十三條之規定，以法律或法律授權之命令定之，並應於中華民國八十三年十二月三十一日以前制定施行，逾期上開規定應停止適用。又該辦法尚涉及公法契約之問題，關於公法契約之基本規範，亦宜由有關機關儘速立法，妥為訂定。

理 由 書： 貨櫃集散站之營業，除須由交通部核發許可證外，並應經海關登記，航業法第五十一條設有規定。因其與海關通關查驗及緝私之職務執行有密切關連，故財政部訂有海關管理貨櫃辦法，定明以貨櫃裝運之進口貨物，卸存於貨櫃集散站者，集散站對之負保管責任，受關員之監視或抽核。放行時，應憑海關核准之文件，始得提貨出站。並由業者向海關立具保結，表示遵守該辦法之有關規定。財政部於中華民國七十四年六月十八日修正發布該辦法，於其第二十六條前段規定：「貨櫃集散站對存站貨物負保管責任。如發現有冒領、頂替、變更標記、號碼、包裝或偽造證件矇混提運出站，或其他非人力所不能抗拒之原因，致貨物短少時，除應由貨櫃集散站負責繳納進口稅捐及依海關緝私條例或其他有關法令規定處理外，並得於一定期間停止受理其申報貨櫃及貨物之進儲業務。」就其「停止受理」部分言，此種存站貨物短少之情形一旦發生，即有發生走私等不法情事之可能。海關為確保其對於存站貨物之監視抽核，防止走私，自得為此「停止受理」之處分，以促使集散站改善其設施或管理，避免損害之繼續發生或擴大。既為增進公共利益所必要，亦為海關執行其通關查驗及緝私之法定職務所當為。惟該辦法就「停止受理」之一定期間，未設最長期間之限制，究須如何規範，應參酌航業法第六十三條之規定，以法律或法律授權之命令定之，以符合憲法第二十三條之意旨。此項法律應於八十三年十二月三十一日以前制定施行，逾期上開關於「停止受理」之規定，即停止適用。又業者須向海關立具保結，尚涉及公法契約問題，關於公法契約之基

本規範，亦宜由有關機關儘速立法，妥為訂定，俾符依法行政原則。至上開規定內關於由集散站負責繳納進口稅捐部分，以該短少之貨物，集散站為「短少」事故發生當時之持有人，自應依本院釋字第二一九號解釋辦理，毋庸再作解釋，併予指明。

協同意見書：

大法官 吳 庚

行政機關為執行其法定職權，得發布必要之命令，以補充法律規定之不足，為我國法制上普遍接受之原則。惟其中若涉及處罰性之不利行政處分者，仍須有法律明確授權之依據，主管機關始得為之（本院釋字第三一三號解釋參照），此乃憲法上依法行政原則之當然解釋。

我國經濟發展對境外貿易依存程度甚高，而進出口之貨物須以貨櫃裝載，為目前運送之方式。為便利海關執行課徵稅捐、查緝走私之職權，財政部參考鄰國法規，訂定海關管理貨櫃辦法，規範相關事項，實屬必要。其第二十六條規定：「貨櫃集散站對存站貨物負保管責任，如發現有冒領、頂替、變更標記、號碼、包裝或偽造證件矇混提運出站，或其他非人力所不能抗拒之原因，致貨物短少時，除應由貨櫃集散站負責繳納進口稅捐及依海關緝私條例或其他有關法令規定處理外，並得於一定期間停止受理其申報貨櫃及貨物之進儲業務，其為重大過失或勾串參與走私者，並得撤銷海關所發之集散站登記證。」乃該項辦法中最關鍵性之條文，其所稱「於一定期間停止受理其申報進儲業務」，實質上相當於停止貨櫃集散站之營業。至於撤銷海關所發之集散站登記證，與勒令歇業或撤銷許可效果並無二致。不僅已涉及人民營業之權利，且性質上屬於處罰性之不利行政處分，揆諸首開說明，其合法性非無疑問。查上述海關管理貨櫃辦法第二十六條之規定，與日本關稅法第四十八條內容相似，所不同者日本由法律明文規定，我國則以命令訂之，國情不同，法制未備，固不宜以此例彼，但中華民國憲法及中央法規標準法所欲貫徹之依法行政原則，與他國相較實不遑多讓。

依目前作業程序，貨櫃集散站欲取得經營權，須按照航業法之規定，先申請當地航政機關轉報交通部核發許可證，然後再向海關申請核發登記證，登記證每年由海關換發一次，且應向海關繳納保證金新臺幣拾萬元並提出「保結」，上述手續齊備，始准營業。為使航政機關有效監督貨櫃集散站，航業法第六十三條規定，當地航政機關對違反該條第一項各款之經營業者，得處六千圓以上六萬圓以下之罰鍰，情節重大者，得報請交通部停止其營業之一部或全部或撤銷其許可證，停止營業期間則定為不得超過六個月。可見法律授予航政機關之處罰權限，僅限於罰鍰，其情節重大者，始得由交通部處分六個月以下之停業或撤銷許可證；而財政部於並無法律授權情形下，以命令賦予海關無最長期間限制之停止受理貨櫃集散站申報業務，且可逕由海關撤銷登記證，兩相比較，海關管理貨櫃辦法中，實質上相當於罰則之規定，逾越權限，至為明顯，解釋文定期宣告其失效，實屬兼顧法理與事實而為之釋示。

解釋文末段所稱：「該辦法尚涉及公法契約之問題，關於公法契約之基本規範，亦宜儘速立法，妥為訂定」等語，係鑑於經交通部核准設立之

貨櫃集散站，向當地海關申請登記或換發年度登記證時，均須出具保結並繳納一定數額之保證金，貨櫃集散站經營者與海關有可能成立類似公法契約關係之情形。第按行政機關對於行政作用之方式，固有選擇之自由，如法律並無強制規定時，行政機關為達成公共行政上之目的，自可從公法行為、私法行為、單方行為或雙方行為等不同方式中，選擇運用。公法上之單方行為須受依法行政（法律保留）原則之羈束，公法上之雙方行為，因具有雙方當事人合意之基礎，其內容為契約兩造相互之權利義務關係，與公權力主體逕對個人課以義務或負擔之情形有別，故在公法契約之領域，所受依法行政原則之支配，密度較低，不若單方行為之嚴格，殆為學理上之定論（註一）。但公法契約之成立，須雙方當事人有明示或可推知之意思始足相當，若當事人（尤其行政機關）之一方，本無成立公法契約之意思，其行為方式係發布行政命令，再據以作成行政處分，嗣後祇因行政處分之合法性受質疑，轉而引用公法契約之理論，為行政措施尋求合法化之理由，則無異肯定行政機關選擇行政作用方式時，可利用某種方式之有利部分，遇有不利之處，則主張係屬另一種方式，而完全規避依法行政原則之羈束。關於公法契約或行政契約，目前我國作為行政作用之一種，殆為學理上所公認，僅司法實務上尙少可供遵循之先例，俟未來「行政訴訟法」及「行政程序法」完成立法程序（註二），公布施行，當可普遍應用，解釋文除有敦促加速立法進程之作用外，亦有促使行政機關對公法契約作為一種行政作用之方式，宜妥加運用之意旨。

註一：參照F.Mayer/F.Kopp, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., 1985, S. 141f.; H. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., 1990, S. 327f.，吳庚，行政法之理論與實用，民國八十二年增訂版，八十四頁以下。

註二：目前已由本院送請立法院審議中之「行政訴訟法修正案」，及正在法務部起草之「行政程序法草案」，對公法契約（行政契約）均設有專條或專章，加以規範。

協同意見書：

大法官 鄭健才

- 一 行政機關除其經濟性活動，與私人成立契約關係者外，由於其行使公權力之範圍日廣，一定情形之行政權活動，亦漸有經由契約由私人「外包」之趨勢，行政機關本身勞務力不足時尤屬難免。國家賠償法第四條所定公權力之委託行使，當包括此種情形在內。「外包」時，受委託之私人，居於行政機關代理人或使用人之地位，其所為即為行政機關之所為，當然受「依法行政」原則之支配。至於該受委託之私人與行政機關間之權義關係，則依「外包」契約之內容定之，已不屬於「依法行政」之範圍，自無因此「外包」契約而危及「依法行政」原則之問題。所更應注意者，為此種契約究為「私法契約」抑為「公法契約」而已。
- 二 按法律之平等性，係就相同之前提事實，賦與相同之法律效果，使標準祇有一個。故「法律就是法律」，原不必有「私法」與「公法」之分；「契約就是契約」，原亦不必有「私法契約」與「公法契約」之分。祇因民事訴訟與行政訴訟分途，不得不削足適履，而將法律強分

為「私法」與「公法」，又從而將契約強分為「私法契約」與「公法契約」。其實，兩者之區別標準何在，由於觀察角度之不同，各是其所是，各非其所非。英、美先進國家，不作如此區別，蓋非無故，亦未聞因此而損其為法治國之地位。此姑不論，為遷就我國現況，為解決行政上層出不窮之現實問題，本席亦接受「公法」與「公法契約」之概念。

- 三 本件依確定終局裁判所述，貨櫃集散站業者向海關立具保結，在海關通關查驗階段，就存站之貨櫃，負保管之責，應屬以勞務給付為標的之契約，且係以行政命令（海關管理貨櫃辦法）作為契約內容一部之附合契約。雖非不可以之歸於「公法契約」之範圍，然任何契約，皆係本於雙方互相表示意思一致而成立。雙方達成一致之過程，必有各為自己計算之「自治」考量。不因其為「公法契約」，而失其「自治」成分。亦惟如此，始能謂之為契約。至於「附合契約」之內容，在司法救濟程序，是否完全承認其效力，則屬另一應受個別檢驗之問題。

以勞務給付為標的之「公法契約」，一如以勞務給付為標的之「私法契約」然，乃以雙方之信任關係為基礎。此基礎動搖時，即無使契約關係繼續存在之理由。故「私法」對於契約有種種違約責任（如違約金）、形成權（如終止權、解除權）及終止權，解除權保留之類之設計。除非將來「公法契約之基本規範」經立法另設不同規定，否則於「公法契約」，亦難獨異。

貨櫃集散站，非因不可抗力而致貨櫃短少，使海關喪失查驗之機會，隱藏弊端無窮，雙方之信任關係因之而動搖。海關對之為「停止受理」（不等於「停止營業」）之處置，其程度尚較「終止契約」為輕。是從「公法契約」之效力判斷言，亦可得如本件解釋之相同結論。其中「停止受理」在附合契約未設最長期間之限制，與其由司法救濟程序就個案逐一檢驗其效力，不如由法律逕予一定標準之限制，俾資信守，減少爭議。故限期立法，亦屬釋憲機關之合理選擇。

不同意見書：

大法官 李志鵬

本院釋字第三二四號解釋，本係針對財政部中華民國七十四年六月十八日修正發布之海關管理貨櫃辦法第二十六條前段是否違憲解釋。但多數大法官在解釋之外決議曰：「該辦法尚涉及公法契約問題，關於公法契約之基本規範，亦宜由有關機關儘速立法，妥為訂定」。本席對此決議，不敢苟同，爰依法提出不同意見書，理由如左：

一 公法與私法分類之標準迄今尚無定論：

按公法與私法之分類，肇始於羅馬時代，但是如何區分？標準何在？

各國學者主張不一，眾說紛紜，迄無定論。瑞士學者賀林加說：各國學者對公法與私法區分之學說共有十七種。其重要者如后：

- （一）主張主體說的學者耶林克說：「公法是拘束保有統治權的團體和其對等者或其隸屬人民關係之法」。列林克說：「公法是公權力的組織及作用，與統治者對被統治者之法。國家不以統治者的資格，和其他人形成法律關係的時候，該法律關係不屬於公法，而屬於私法

。」可薩克說：「公法是為公益而存在的組織體，即國家公共團體，教會等的法，不過這些組織體，和私人立於同等法律上地位的時候，其法律關係，屬於私法」。威哈說：「公法的特徵，在於該法律關係是公益團體以公益支持者的資格，立於主體的地位，或是公益團體與其相對人，立於和一部關係的法律關係」。

- (二) 主張意思說的學者拉滂德謂：「公法的特色，在於其為統治關係的法。所謂統治，是對自由人，命令其作為不作為或給付，並得強制其遵守的權利。公法和私法區分的要點，即於此，私法只能支配物，沒有支配自由人的權利，它對自由人只有請求權，對於義務人沒有強制力，亦沒有命令其為某事的力量」。
- (三) 主張利益說的羅馬法學家說：「公法，是關於羅馬國制度的法，私法是關於個人利益的法」。
- (四) 主張社會說的德國名法學家基爾克說：「人一方面是以個體資格而生存，一方面又為組織體的一分子，作為個體的人相互關係的法，是個人法。個人法以各個人為主要對象，它是以對等關係為基礎的，故以主體的不拘束為出發點。社會法，則規律作為社會人的人意思關係。社會法規比各個人更高的全體，而且團體自身亦作為團體結合的一份子，而被規律」。

從以上各家學說觀之，可見何謂公法？何謂私法？迄無定論。

二 將法律分公法及私法無實益：

- (一) 美國哥倫比亞大學法學院教授E.Allan Farnsworth說：「將實體法劃分成公法與私法雖屬常見，但在實用上比將法律分成實體法與程序法更為令人懷疑，正如美國聯邦最高法院曾謂：『將特定主張描述成係訴諸公法權利或私法權利固然方便，且就某些目的而言，這種便利分類亦屬妥當。然而通常公法權利或私法權利用詞的真正重要性及法律效果，乃取決於其內容及據其以為區分之權益的本質』。故公法與私法之區分罕具有實用上之重要性」。
- (二) 奧地利知名學者威亞（Tranz Weyer）說：「國家與人民的關係，就法律上言，不是權力服從關係，而是權利義務關係，與個人相互間的對等關係，其性質並無所異，將法律區別為公法與私法，在實際並無利益，且有礙法律體系的統一」。
- (三) 在日本雖有學者提出「公法上契約」之主張，惟據著名學者美濃部達吉稱公法上契約之觀念，在日本制定法規中，尚未予以承諾。

三 我國法律常兼具公法與私法之性質：

我國中央法規標準法第一條明定：「中央法規之制定、施行、適用、修正及廢止，除憲法規定外，依本法之規定」。第二條又明文規定：「法律得定名為法、律、條例或通則」，並無所謂「公法」及「私法」之分。公法者，部分學者為便於討論所作之分類也，並非法定名詞。我國法律無論憲法、民法、刑法、商法或行政法，常同時具有公法與私法之性質，無從以一定之標準分類，例如：

- (一) 中華民國憲法規定國民大會代表、總統、副總統、立法委員、行政院首長、司法院首長及大法官、考試院首長及考試委員、監察院首

長及監察委員之產生及職權，固屬公法，但憲法第十五條：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障」之規定，依前大法官林紀東先生之見解，又屬於保障私人利益之規定，即具有私法之性質。

- (二) 我國民法依一般學者之分類，自然屬於私法，應無疑義。惟查民法第三十條規定：「法人非經向主管機關登記不得成立」。第三十六條規定：「法人之目的或其行為，有違反法律、公共秩序或善良風俗者，法院得因主管機關、檢察官之請求，宣告解散」。第一千一百七十八條之一規定：「法院得因檢察官之聲請，為保存遺產之必要處置」。由此可見私法之中仍有公法強制之規定，兼具公法之性質。
- (三) 我國刑法依學者之分類，屬於公法，應無疑義。但查刑法第三百零九條至第三百十三條規定妨害名譽及信用罪之要件及其處罰。第三百十五條至第三百十八條規定妨害秘密罪之要件及其處罰，但同法第三百十四條及第三百十九條又規定上開各條之罪，須告訴乃論，法律明定容許私人和解，不告不理，係公法兼具私法之性質。
- (四) 此外，如勞工法、商標法、海商法、公司法、漁業法、水利法及其他多種法律均同時兼具有所謂公法及私法之性質。無論以何標準分類，均無法明確劃分而無誤。因此強將法律分為公法及私法，並無必要，亦無區分之實益，徒增困擾而已。

四 「行政契約」與依法行政之原則牴觸：

學者之間雖有主張「行政契約」者，又謂「行政契約」即「公法契約」，但若問「行政契約」為何？迄今並無定論。最近有學者說：「行政契約指兩個以上當事人，就公法上權利義務設定、變更或廢止所訂立之契約。當事人為行政主體與私人間者，稱為隸屬關係契約或垂直契約，當事人均為行政主體者，稱平等關係契約或水平契約。」準此觀之，所謂「行政契約」在民主法治國家竟無法施行，蓋在民主法治之國家，人民之權利及義務，須以法律定之，不得由行政機關與人民自由約定。例如：我國憲法第十六條規定：「人民有請願、訴願及訴訟之權」，第十九條規定：「人民有依法律納稅之義務」，第二十條規定：「人民有依法律服兵役之義務」。人民之權利及義務是何等重大之事？由憲法及法律保障，尚恐不周，豈得由行政主體（諒係行政機關之誤）與私人（諒係人民之誤）對公法上之權利義務訂立契約加之設定、變更或廢止？如果容許此種「行政契約」施行，豈不回歸封建專制時代？由法治回歸人治？故上述似是而非之「行政契約」理論，已與民主法治國家依法行政之原則牴觸，焉得立法規範之？

又查契約當事人地位平等為契約法之基本原則。當事人無論為要約人，或要約相對人，並無主從之分，亦無上下之別。故「行政契約」當事人為行政主體（諒係行政機關）與私人（諒係人民）間者稱為「隸屬契約」或「垂直契約」，將行政機關立於上位，人民置於下位之說法，在君主專制時代固無不可，但在民主法治盛行之今天，當非所宜。

五 結論

將法律區分為公法與私法，在各國學者之間，迄今尙無定論。將契約區分為「公法契約」（或「行政契約」）與「私法契約」亦然。海關管理貨櫃辦法係財政部本於職權發布之行政命令，本非法律，與所謂「公法契約」無關。多數意見認「該辦法尙涉及公法契約之問題」，無論從理論及事實觀之，均令人懷疑其正確性。

法律與憲法有無牴觸發生疑義時，由司法院解釋之，憲法定有明文，釋憲者應堅守本身職責，對各國學者間爭議最多，尙無定論之公法與私法問題，率爾做出結論，向有關機關提出立法之建議，令人有大不相宜之感。為此，爰依法提出不同意見書，敬請隨解釋文一併公布。

抄世○貨櫃儲運股份有限公司代表人董春祺聲請書

受 文 者：司 法 院

聲 請 人：世○貨櫃儲運股份有限公司

法定代理人：董春祺

代 理 人：理律法律事務所

陳長文律師

李念祖律師

李家慶律師

聲請事項：為聲請人受行政法院八十年度判字第九四二號確定判決，其適用違憲法規之結果，違反憲法第十九條、第二十二條、第二十三條及第一百七十二條規定，侵害聲請人受憲法保障之依法納稅權義及其他權利，茲依司法院大法官會議法第四條第一項第二款規定聲請大院大法官會議解釋海關管理貨櫃辦法第二十六條之規定及財政部基隆關稅局（原財政部基隆關）依上開規定命聲請人繳納失竊貨物進口稅捐及停止受理聲請人公司申報貨櫃及貨物進儲業務三天之行政處分牴觸憲法。

說 明：一、聲請釋憲之理由及所引用之憲法條文

緣行政法院八十年度判字第九四二號確定判決（附件一），認海關管理貨櫃辦法，雖係財政部所發布之行政命令，惟該辦法係財政主管機關事務，本於職權所發布，且與憲法或法律並無牴觸，依中央法規標準法第七條規定，要難指為無效。故財政部基隆關稅局依該辦法第二十六條規定對聲請人所為責令繳納進口稅捐及停止一定期間內受理其申報貨櫃及貨物之進儲業務，尙難認與中央法規標準法第五條第二款規定有所牴觸。故而維持財政部基隆關稅局命聲請人繳納失竊貨物進口稅捐及停止受理聲請人公司申報貨櫃及貨物進儲業務三天之處分在案。

按人民有依法律納稅之義務，為憲法第十九條所明定，大法官會議解釋更明白宣示此條乃在揭示「租稅法律主義」之原則（參釋字一九八、二一七號解釋理由書），亦即所謂依法律納稅，係指人民納稅之義務應由法律明文規定，且「納稅及免稅之範圍，均應依法律之明文」（釋字第二

一〇號解釋理由書）。財政部基隆關稅局依其自行頒布之行政命令責令聲請人繳納進口稅捐，並無任何法律明文依據，實有背於憲法第十九條之租稅法律主義。另進儲貨櫃及貨物為貨櫃集散站業者承攬航運公司貨櫃進出口驗關放行之必要程序，故財政部基隆關稅局因貨櫃失竊而處罰聲請人，停止受理聲請人申報貨櫃及貨物進儲之業務，即形同勒令聲請人停業。按憲法第十五條規定人民之財產權應予保障，另憲法第二十二條並規定，凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障，憲法第二十三條復規定人民之自由權利，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。足見聲請人之財產權、工作權及營業權均應受憲法之保障，前揭海關管理貨櫃辦法第二十六條之規定侵害聲請人受憲法保障之財產權、工作權及營業權權利，聲請人別無法律上救濟途徑，故依法聲請大院大法官會議解釋前揭海關管理貨櫃辦法第二十六條之規定與憲法租稅法律主義及保障人民財產權、工作權及營業權利之規定牴觸。

二、疑義之性質與經過及聲請人之立場與見解：

緣案外人丙申企業有限公司前委由 President Truman 輪 V-011 航次，於七十八年五月八日自美國載運進口冷氣機貨物乙批，並分別裝載於 APLU 453544、461218、450084 三只貨櫃，該三只貨櫃並於七十八年五月十一日進儲聲請人之貨櫃集散站，由憶欣報關有限公司於七十八年六月十日向財政部基隆關稅局報運進口，經財政部基隆關稅局派員查驗時，發現該批貨物業已失竊，財政部基隆關稅局遂以系爭三只貨櫃於進儲聲請人之貨櫃集散站後被私運出站，認已違反海關管理貨櫃辦法第二十六條之規定，乃於七十八年十二月二十三日以（78）基普出字第九一一九號函（附件二）處分停止受理聲請人申報貨櫃及貨物之進儲業務三天並命聲請人繳納失竊貨物進口稅捐新臺幣參佰柒拾伍萬伍仟壹佰捌拾捌元。

聲請人不服該處分，依法提起訴願，經財政部以七十九年七月十八日臺財訴第七九一〇九一五四三號決定書駁回聲請人之訴願（案號：第七九〇一八二號）（附件三）。聲請人不服，乃向行政院提起再訴願，惟亦遭行政院於八十年三月十二日以發文臺八十訴字第八八二一號決定書駁回再訴願（附件四）。聲請人於八十年三月十四日收受該行政院再訴願決定書，認原行政處分、訴願決定及再決願決定於認事用法，均顯有違誤，乃於法定期間，依法提起行政訴訟。惟行政法院於八十年度判字第九四二號判決仍認海關管理貨櫃辦法係財政部主管海關事務，本於職權所發

布之行政命令，與憲法或中央法規標準法並無牴觸，而駁回聲請人之訴確定在案。

司法院大法官會議法第四條規定人民聲請解釋憲法，以主張確定判決所適用之法令有牴觸憲法之疑義者為要件，本案中，財政部、行政院及行政法院咸以財政部基隆關稅局依前揭海關管理貨櫃辦法第二十六條命聲請人繳納失竊貨物進口稅捐及停止受理聲請人申報貨櫃及貨物進儲業務三天之處分，係依據法令之行爲，從而駁回聲請人之訴願、再訴願及行政訴訟。聲請人爰依司法院大法官會議法第四條第一項第二款之規定，聲請大院大法官會議解釋海關管理貨櫃辦法第二十六條之規定，牴觸憲法之相關規定。

（一）海關管理貨櫃辦法第二十六條科貨櫃集散站業者就失竊貨物繳納進口稅捐之義務，違反憲法第十九條之租稅法律主義。

憲法第十九條明定：「人民有依法律納稅之義務」，本條經大法官會議釋字第二一七號予以解釋，認係指人民應依法律所定之納稅主體、稅目、稅率、納稅方法及納稅期間等項而負納稅之義務。故科予人民納稅義務者，必須係法律，而不包括行政機關發布之行政命令（參閱附件五：葛克昌先生發表於臺大法學論叢之文章「人民有依法律納稅之義務」），依憲法第一百七十二條規定，命令與憲法或法律牴觸者無效。至所謂命令，依中央法規標準法第三條之規定，係指各機關發布之命令，而命令之名稱依其性質可分別稱規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。是海關管理貨櫃辦法，僅屬機關自行發布之命令無疑。按行政機關縱得本於中央法規標準法第七條之規定，依其法定職權訂定命令，惟仍應受中央法規標準法第六條之限制，即應以法律規定之事項，不得以命令定之，而有關人民納稅之事項，依據憲法第十九條之規定及大法官會議釋字第二一七號解釋，應由法律定之，自不得以命令訂定。有關進口稅捐之繳納，關稅法既已有明文，今該辦法第二十六條竟另加諸貨櫃集散站業者繳納進口稅捐之義務，顯然牴觸憲法第十九條之租稅法律主義，依憲法第一百七十二條規定，該條文因與憲法法律牴觸而無效。

又 大院釋字第二一九號解釋雖以海關管理貨櫃辦法第十六條係依關稅法第三十條盛裝貨物用之容器進口後在限期內復運出口者免徵關稅，及同法第四條貨物之持有人為納稅義務人之意旨而訂定為由，而認該條規定與憲法第十九條租稅法律主義無牴觸。惟查關稅法第四條雖明定關稅納稅義務人為收貨人、提貨單或貨物持有人，然關稅法施行細則第三條則規定貨物持有人係指持有應

稅未稅貨物之人，如關稅法第三十一條所稱之貨物持有人或受讓人等。而關稅法第三十一條係以「原進口時之納稅義務人」或「現貨物持有人」為關稅納稅義務人。本案系爭貨櫃既已失竊，則聲請人自該貨櫃失竊之時起，當無任何統領之權，又，持有者，係指他人之物依一定原因歸於自己實力支配者而言，依前揭關稅法之解釋，聲請人既非原進口時之納稅義務人，亦非貨物之現時持有人，財政部以僅具行政命令之海關管理貨櫃辦法，任意科人民繳納關稅之義務已屬不妥，若再恣意擴張解釋關稅法第四條之納稅義務人之範圍，於憲法保障之租稅法律主義原則，更有違誤。況本件實亦與釋字第二一九號解釋所述情況有異，故本件自不受該號解釋之拘束。且若嚴格依該號解釋，該號解釋實亦已認定該案中係以外國運送人在臺之代理人為持有人，而非貨櫃集散站。而本件系爭貨櫃貨物自國外經運送人運送來臺，其所可能掌握之納稅義務人，若依該號解釋之規定，則國內收貨人、運送人乃至運送人代理人皆有可能被解釋為貨物之持有人，其之不當，至為明顯。

(二) 海關管理貨櫃辦法第二十六條以停止受理申報業務處罰貨櫃集散站業者，違反憲法第二十三條之法律保留原則。

人民之財產權、工作營業權亦係憲法所保障之權利。是故海關若欲以形同停止營業處分之停止受理申報業務為處罰貨櫃集散站業者之手段，自應依照憲法第十九條及第二十三條及中央法規標準法第五條及第六條之規定，依立法程序予以立法，不得擅以行政命令定之，戕害人民在憲法上所應受保障之權益。按貨櫃集散站之業務係與航運公司簽約，承攬其進出口貨櫃在集散站之各項服務業務，而航運公司各航線船期皆經事先排定，並刊登於報章雜誌船期版，而出口商依貿易合約內之交貨期限選擇船期以託運出口貨物均具有時效性，是海關若一旦停止受理聲人申報貨櫃及貨物進儲業務，無異命聲請人停止營業，除剝奪聲請人之財產、營業、工作權外，影響所及，將導致出口貨物無法進站報關出口，而進口貨物於船舶靠岸後亦無法進站報關提貨，受其波及者，尚有船公司將因而增加鉅額港埠費用，遲誤船期，嚴重影響其商譽；貨主則亦將因此遲延交貨，信譽掃地。故海關依海關管理貨櫃辦法第二十六條對聲請人所為處分，影響甚鉅。再按各行政機關依其法定職權，固非不得訂定行政規章，惟關於人民之權利義務事項，則應依法律定之，不得由各機關擅以行政規章行之，此觀中央法規標準法第五條第二款及第六條、第七條規定之意旨，甚

爲明白。又參諸行政法院六十九年度判字第一九六號判決及七十二年度判字第七十二號判決，亦均明揭行政機關對於人民違反行政上作爲或不作爲義務，予以罰鍰或勒令停業之處分，因係涉及人民之權利義務，而應有法律上之依據，否則，即難謂爲適法，再者，行政法院五十四年判字第一六二號判例（參附件六），認臺灣省電影戲劇事業管理規則第十一條及第十三條勒令停業之規定，須另有法律規定以爲依據，具見本件有關停止受理申報貨櫃及貨物進儲業務，應屬關於人民權利義務之事項，非依法律，實不得爲之。財政部基隆關稅局執僅具行政命令性質之海關管理貨櫃辦法第二十六條規定，處聲請人停業之處分，非惟違憲，違法，且已嚴重損害原告於憲法下所保障之權益。

依憲法第二十三條之規定，人民之自由權利爲防止妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序或增進公共利益之必要，固非不得加以限制，然仍必須以法律限制之。本件財政部以停止受理貨櫃集散站申報業務爲處罰貨櫃集散站貨物失竊之手段，是否合於憲法第二十三條之比例原則，已有疑問，縱認海關以停止受理聲請人申報之業務爲處罰聲請人之手段係符合憲法第二十三條所規定之必要限制，惟依憲法第二十三條之規定，此限制亦應以法律訂定，方符合法律保留原則。查海關管理貨櫃辦法，純係財政部基於管理貨櫃集散站之便利而自行訂定之行政命令，財政部本於職權固非不得發布命令，以爲海關管理貨櫃集散站之依據，然必該行政命令不牴觸憲法或法律，始得爲之。今海關管理貨櫃辦法第二十六條之規定，以一紙行政命令即科處貨櫃集散站形同停止營業之處分，並波及貨主及船公司之權益，顯然違反憲法第二十三條及中央法規標準法第五條、第六條等規定，依憲法第一百七十二條，應屬無效。

三、有關機關處理本案之主要文件：

- （一）行政法院八十年判字第九四二號判決。
- （二）財政部基隆關七十八年十二月二十三日（78）基普出字第九一一九號函。
- （三）財政部七十九年七月十八日臺財訴第七九一〇九一五四二號決定書。
- （四）行政院八十年三月十二日八十訴字第八八二一號決定書。

四、聲請解釋憲法之目的：

按人民依法律之規定納稅係憲法上所保障之權利及義務，人民之財產權、營業工作權亦係憲法所保障之權利。是故海關若欲對貨櫃集散站業者科處繳納失竊貨物進口稅捐之

義務或若欲以形同停止營業處分之停止受理申報業務為處罰貨櫃集散站業者之手段，自應依照憲法第十九條及第二十三條及中央法規標準法第五條及第六條之規定，依立法程序予以立法，而不得擅以行政命令定之，戕害人民在憲法上所應受保障之權益。本案中，財政部棄憲法第十九條及第二十三條及中央法規標準法第五條及第六條明文而不顧，反以該法第七條為藉口，託詞海關管理貨櫃辦法為該部依職權發布，並不違反中央法規標準法第五條及第六條之規定，實屬曲解法條，擅自擴張行政機關之權限，而視憲法租稅法律主義及法律保留原則若無睹，已嚴重侵及聲請人於憲法下受保障之依法納稅義務及營業工作權利，依憲法第一百七十二條，海關管理貨櫃辦法第二十六條因與憲法及法律牴觸而應屬無效。又因聲請人之行政訴訟已遭駁回，財政部基隆關稅局已定期停止受理聲請人公司申報貨櫃及貨物進儲業務，懇請大院大法官會議儘速審查本案，並立即作成具體解釋，俾免聲請人遭受難以回復之損害。

此 致

司 法 院

附件一：行政法院八十年判字第九四二號確定判決

附件二：七十八年十二月二十三日以（78）基普出字第九一一九號函

附件三：財政部以七十九年十月十八日臺財訴第七九一〇九一五四三號決定書

附件四：行政院於八十年三月十二日以發文臺八十訴字第八八二一號決定書

附件五：葛克昌著「人民有依法律納稅之義務」節錄

附件六：行政法院五十四年判字第一六二號判例

另附委任狀乙份

聲 請 人：世○貨櫃儲運股份有限公司

法定代理人：董春祺

代 理 人：理律法律事務所

陳長文律師

李念祖律師

李家慶律師

附件 一：行政法院判決

八十年度判字第九四二號

原 告 世○貨櫃儲運股份有限公司

代 表 人 董 春 祺

訴訟代理人 陳長文 律師

李家慶 律師

被告機關 財政部基隆關稅局

右原告因違反海關管理貨櫃辦法事件，不服行政院中華民國八十年三月十

二日臺八十訴字第八八二一號再訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如左：

主 文

原告之訴駁回。

事 實

緣丙申企業有限公司委由美國總統輪船股份有限公司之President Truman輪 V-011 航次，自美國載運冷氣機一批，分別裝載於櫃號 APLU453544、461218 及 450084 三只貨櫃，於七十八年五月八日進口存放原告之貨櫃集散站，嗣由億欣報關有限公司於七十八年六月十日向被告機關報運進口，經被告機關派員查驗時，發現該批貨物業被竊運出站，及於七十八年十二月二十三日以（78）基普出字第九一一九號函原告略以其對存站貨物未善盡保管責任，致發生存站貨物失竊，核已違反海關管理貨櫃辦法第二十六條規定，除應負責繳納失竊貨物之進口稅捐新臺幣（下同）三、七五五、一八八元外，並自七十九年二月一日起，停止受理其申報貨櫃及貨物之進儲業務三天，原告不服，提起訴願、再訴願，均遭決定駁回，乃提起行政訴訟，茲摘敘兩造訴辯意旨如次：

原告起訴意旨略謂：查依海關管理貨櫃辦法第二十六條規定，貨櫃集散站對存站貨物負保管責任，如發現有冒領、頂替、變更標記、號碼、包裝或偽造證件朦混提運出站，或其他非人力所不能抗拒之原因，致貨物短少時，除應由貨櫃集散站負責繳納進口稅捐及依海關緝私條例或其他有關法令規定處理外，並得於一定期間停止受理其申報貨櫃及貨物之進儲業務。而進儲貨櫃及貨物，係屬貨櫃集散業者承攬航運公司貨櫃進出口驗關放行之必要程序，而該等進儲業務，亦實為貨櫃集散場之大部分業務，因之，該辦法所稱停止受理申報貨櫃及貨物進儲業務，事實上幾形同貨櫃集散場之全部停業，影響人民權益至鉅。又貨櫃集散站之業務，係與航運公司簽約，承攬其進出口貨櫃在集散站之各項服務業務，而航運公司各航線船期皆經事先排定，並刊登於報章雜誌船期版，而出口商依貿易合約內之交貨期限擇船期，以託運出口貨，均具有時效性，是海關若一旦停止受理申報貨櫃及貨物進儲業務，則出口貨物將無法進站報關出口，而進口貨物於船舶靠岸後，亦無法進站報關提貨，受其波及者，尚有船公司將因而增加鉅額港埠費用，遲誤船期，嚴重影響其商譽；貨主則亦將因此遲延交貨，信譽掃地。故該處分負面之影響，既深且遠。另其責令原告繳納進口稅捐等規定，自係有關人民權利義務之事項，依中央法規標準法第五條規定，均應以法律定之，然被告機關僅依財政部以行政命令頒行之該海關管理貨櫃辦法第二十六條之規定辦理，顯有違憲法第一百七十二條及中央法規標準法第五條、第十六條等規定。又本件貨櫃之遺失，雖係因原告公司之員工擅私自運出站，惟原告公司對存站貨物，實已盡保管之責任。且原告已採取所有一切防護之措施，而私運之事，仍不免發生，是本件貨物之短少，實係原告公司無法預防且不可歸責於原告公司之原因所致。縱海關欲籍該辦法之嚴罰，以懲戒私梟，惟原告於本事件中，實亦為被害人，且對於竊盜之行爲，根本無從防範，則海關僅為加強緝私，即就他人竊盜行爲之結果，懲罰無辜之原告，實非合理，亦有違法，應請撤銷原處分及一再訴願決

定等語。

被告機關答辯意旨略謂：查本件原告對於丙申企業有限公司委由億欣報關有限公司報運進口該批冷氣機一批，進儲原告貨櫃集散站被竊之事實，乃所承認，依海關管理貨櫃辦法第二十六條規定，原告對之應負保管責任，被告機關依查得該批冷氣機之價格，核算進口稅捐，責令原告負責繳納，並停止受理其申報貨櫃及貨物之進儲業務三天，應無不當。該管理貨櫃辦法係財政部本於職權所發布，與憲法及法律，並無牴觸。該批貨物，在原告保管中，因管理不善被竊，原告已立有保結，被告機關依法處理，委無不合。其訴非有理由，請予駁回等語。

理 由

按貨櫃集散站對存站貨物負保管責任，如發現有冒領、頂替，變更標記、號碼、包裝或偽造證件矇混提運出站，或其他非人力所不能抗拒之原因，致貨物短少時，除應由貨櫃集散站負責繳納進口稅捐及依海關緝私條例或其他有關法令規定處理外，並得於一定期間停止受理其申報貨櫃及貨物之進儲業務，其為重大過失或勾串參與走私者，並得撤銷海關所發之集散站登記證，為海關管理貨櫃辦法第二十六條所明文。卷查本件因丙申企業有限公司委由美國總統輪船股份有限公司之 President Truman 輪 V-011 航次，自美國載運冷氣機一批，分別裝載於櫃號 APLU453544、461218 及 450084 三只貨櫃，於七十八年五月八日進口存放原告之貨櫃集散站，由億欣報關有限公司於七十八年六月十日報運進口。嗣經被告機關派員查驗時，發現該批貨物，已被竊運出站。而原告經營該貨櫃集散站，於民國六十年間，即向被告機關簽具海關貨櫃集散站之「保結」，保證完全遵守海關管理貨櫃辦法之規定及關章辦理，如有違反，任憑被告機關處罰。其後每年登記證為換證申請時，亦為相同之承諾。凡此情形，均有該進口貨櫃運送單，貨櫃設備交換收據及安全性檢查報告表，進口報單，海關貨櫃集散站保結及原告出具之失竊報告書等件，附原處分卷內可證，亦為兩造所不爭。是在原告貨櫃集散站保管之貨物，已經失竊（或被私自運出）而不在原處，事甚明顯。被告機關因而責令原告繳納該批貨物之進口稅捐，並停止受理其申報貨櫃及貨物之進儲業務三天，揆諸前開說明，難謂其有所不合。而海關管理貨櫃辦法，雖係財政部所發布之行政命令，惟該辦法既係財政部主管海關事務，本於職權所發布，又與憲法或法律並無牴觸，依中央法規標準法第七條規定，要難指為無效。關稅機關依該辦法第二十六條規定對貨櫃集散站所為責令繳納稅捐及停止一定期間之受理其申報貨櫃及貨物之進儲業務，係其基於職權所為之管理處分，尚難認與中央法規標準法第五條第二款規定，有所牴觸。原告指其有違憲法第一百七十二條之規定，亦有誤會。另原告於七十八年六月十日以書面向被告機關申報該批貨物失竊情形時略謂：「……經本公司（按即原告）現場管制人員及各級人員，到現場清查結果，發現該三只貨櫃，業已不在場內，且在完全設有動態記錄之下，在場內失蹤，謹此申報……」云云（見原處分卷附該報告書事由欄）。由此足見該批貨物之失竊，係由於原告管理不善之所致，顯非由於人力所不能抗拒之原因，原告指其對失竊，無從防範，不應無辜受罰云云，委不足採。是被告機關所為原處分，並無違誤，一再訴願決定，

遞予維持，亦無不合。原告起訴意旨，不能謂有理由，應予駁回。

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 年 六 月 十 三 日

（本聲請書其餘附件略）

參考法條：中華民國憲法 第 23 條 (36.01.01)

航業法 第 51、63 條 (70.06.03)

海關管理貨櫃辦法 第 26 條 (74.06.18)