

103-301140000A0-002

法院以電腦介接方式逕由內政部
入出國及移民署為管制出境處分
之行政處分之研究

研究人員：宋添祺

內政部入出國及移民署自行研究報告

中華民國 103 年 8 月

MINISTRY OF THE INTERIOR
RESEARCH PROJECT REPORT

Research
on the Procedure in Which
National Immigration Agency
Carry Out the Disciplinary Action
of Control over Citizens
Leaving the Country
with the Administrative Disciplinary Action
Made and Transmitted
Via Computer Network by the Court

BY

SOUN TIEN CHYI

August 1, 2014

目次

表次	II
圖次	III
摘要	IV

第一章 緒論 1

第一節 報告緣起	1
第二節 研究背景	4
第三節 研究方法	7

第二章 問題之提出與研析 9

第一節 移民法 6-1-1 由法院以電腦介接方式通知移民署之沿革	9
第二節 對於 6-1-1 案件，本署所為之通知行為是否為行政處分之研析	12
第三節 「本署禁止蔣君出國函」得否適用於現行行政訴訟上之相關探討	16
第四節 「內政部訴願決定」之研析	19
第五節 「司法行政處分」之研析	24
第六節 多階段行政處分之研析	27
第七節 小結	38

第三章 以移民法 6-1-10 規定研析 6-1-1 案件 40

第一節 移民法 6-1-10 規定之沿革	40
第二節 移民法 6-1-10 案件之種類及數量	43
第三節 小結	46

第四章 結論與建議 48

第一節 結論	48
第二節 建議	52
附錄	56

表次

表 2-1 法院以電腦介接本署方式，逕由本署以書面通知國人 禁止出國之數量	11
表 3-1 財政部通知本署禁止欠稅者出國之數量	43
表 3-2 其他依法律禁止出國之數量	44

圖次

- 圖 2-1 法院以電腦介接本署方式，逕由本署以書面通知國人
禁止出國之數量 11
- 圖 3-1 財政部通知本署禁止欠稅者出國之數量 43
- 圖 2-2 其他依法律禁止出國之數量 44

摘要

關鍵詞：禁止出國、多階段行政處分、司法行政處分、獨立之審查權限

一、研究緣起

目前關於國人於刑事案件經判決 6 個月以上確定後，欲為刑之執行保全之「禁止出國」處分之法律依據係「入出國及移民法」第 6 條第 1 項第 1 款、第 4 項及第 6 項規定，由法院以電腦介接方式通知內政部入出國及移民署後，由該署以書面敘明理由通知當事人。若受禁止出國之當事人不服提起訴願，於「入出國及移民法」97 年 8 月 1 日修正前，皆依「國家安全法」第 3 條、「國家安全法施行細則」第 11 條授權訂定之「限制入出境事件訴願管轄原則」第 1 點規定，應依刑事訴訟程序辦理，不屬訴願範圍。然「入出國及移民法」於 97 年 8 月施行後，卻因明文規定應由內政部入出國及移民署以書面敘明理由通知當事人，該署基於「顯名原則」，被視為該類案件處分之做成機關，則後續之行政爭訟及國家賠償皆由該署承受。而由法院通知內政部入出國及移民署，再由該署以書面敘明理由通知受禁止出國之國人之情形，學理上稱為「多階段行政處分」。一般而言，參與機關之「通知」，僅視為機關內部之意見交換，尚非行政處分，故不能對其提起行政爭訟，然而「禁止出國」處分雖亦涉及內政部入出國及移民署掌理之國人入出境事務，但該署卻完全無「獨立之審查權限」，換言之，由該署做出之「禁止出國」處分僅是一種保全刑之執行的「手段」而已，故若由該署負責行政爭訟及後續之國家賠償似非所宜，不僅政出多門，且不符當今行政改革所呼籲提升行政效率之要求，因此欲就「多階段行政處分」學理上之見解尋求解決，此即為本自行研究報告之研究緣起。

二、研究方法及過程

在研究方法上，除了以文獻研究法閱讀分析我國現有法規及國內學者的相關研究，綜整目前「多階段行政處分」之現況、問題、以及理論

基礎等外，並就實務上關於「入出國及移民法」第6條第1項第1款案件之實務情形，研析「入出國及移民法」於97年8月1日修正施行前後之行政爭訟處理情形，比較分析為何內政部訴願委員會會以「限制入出境事件訴願管轄原則」為處理是類案件之依據，以找出可資利用之解決方法。再進一步研析關於財政部業管之「稅捐稽徵法」於修法前後，對於欠稅者「禁止出國」處分之做法之不同，來探究若修政「入出國及移民法」第6條第1項第1款可能會造成之結果，並藉比較法的研究方法，檢討目前法院以電腦介接方式逕由內政部入出國及移民署為管制出境行政處分之妥適與否，以為後續修法之理論基礎。

三、重要發現

- (一) 經過研析「入出國及移民法」於97年8月1日修正施行前後之行政爭訟處理情形，比較分析為何內政部訴願委員會會以「限制入出境事件訴願管轄原則」為處理是類案件之依據後，發現內政部訴願委員會做出不受理之訴願決定，似係基於「司法行政處分」之概念，認為「禁止出國」處分，是「通常伴隨訴訟程序」之一種「目的性」與「功能性」的手段。
- (二) 經過閱讀國內目前關於「多階段行政處分」之相關法理後，發現「多階段行政處分」雖係由最後階段機關做出，但此最後階段機關可能僅係「代傳」參與機關基於「獨立之審查權限」所為之意思決定。換言之，最後階段機關僅是「協力機關」。
- (三) 經過探究「入出國及移民法」第6條第1項第10款及「稅捐稽徵法」第24條第3項、第4項修法前後關於「禁止出國」由內政部入出國及移民署以書面敘明理由通知當事人，轉變為由財政部以書面敘明理由通知當事人之實際情形後，發現修法並不會影響財政部之業務，反而能創造三贏局面。

四、主要建議事項

根據研究發現，本自行研究報告針對「禁止出國」處分目前法理上及實務上之現行做法，提出下列具體建議：

- 配合處分書中之教示條款，若法院仍堅持應由本署進行訴願答辯時，則於訴願答辯書中僅為程序上答辯，不做實體上之答辯，如此即能與內政部訴願決定一致

業管機關：內政部入出國及移民署

因目前刑事法院尚不認為「禁止出國」處分係屬「司法行政處分」，故於「入出國及移民法」第6條第1項第1款、第4項、第6項未修正前，本署雖於處分書之教示條款中載明「如不服本禁止處分出國之處分，請向該管法院聲請撤銷」，但受處分人或刑事法院仍可能要求由本署進行訴願答辯。囿於目前實務，並配合內政部之訴願決定，請業管機關僅為程序上之答辯，無庸做實體上之答辯。如此不僅能與內政部訴願決定一致，且能鼓起風潮，迫使司法機關為對適切之改革。

- 內政部立即停止適用「限制入出境事件訴願管轄原則」，並告知法務部停止適用81年8月27日法務部法參字第12756號函

業管機關：法務部

「限制入出境事件訴願管轄原則」之授權母法之「國家安全法」第3條、子辦法之「國家安全法施行細則」第11條皆已刪除，則內政部即不應適用該已失所附麗之「訴願管轄原則」，並告知法務部停止適用前揭函釋。

- 中期建議：修正「入出國及移民法」第6條相關規定

業管機關：內政部（入出國及移民署）

「入出國及移民法」第6條在學理上係「多階段行政處分」之典型

範例，惟內政部入出國及移民署根本無「獨立之審查權限」，僅為代傳其他機關之實質行政處分，本質為「協力機關」，由該署進行行政爭訟及國家賠償案件，究非所宜，建議參照該條第1項第10款之規定，由具有「獨立之審查權限」做出行政處分決定之機關，以書面敘明理由通知當事人，由於該機關為「顯名機關」，進而進行行政爭訟及國家賠償案件。如此，則應可一舉解決「禁止出國」處分妾身不明之窘境。

長期建議：修正「行政程序法」，將多階段行政處分納入規定中

業管機關：法務部

因目前「多階段行政處分」僅是法學概念，若能有系統地將之規範於「行政程序法」內，相信應能解決在「多階段行政處分」上所面臨之問題。而當有嶄新未曾設想之情形發生時，才能有所依據解決新生之問題。

ABSTRACT

Keywords: forbidding someone from leaving the country, multiphase administrative disciplinary action, judicial administrative disciplinary action, limits of authority over examination of cases.

I. Background

Currently, according to Immigration Law, once a citizen has been sentenced to six months above in prison, he has to be forbidden from leaving the country. The court will transmit the decision of the sentence via computer network to National Immigration Agency, who immediately notifies the person involved in written form with full clarification of the sentence. Before August 1, 2008, if the person involved disagreed with the arrangement in which he was to be forbidden from leaving the country and appealed to National Immigration Agency, based on National Security Act he would be rejected as this did not have to be dealt with. However, after August 1, 2008 the revision of Immigration Law, National Immigration Agency has been appointed to notify the person involved in written form with full clarification of the sentence. Although it is only a titular organization which carries out the task, it has to take on all the administrative legal dispute and national indemnification thereafter. Theoretically, the process in which the court informs National Immigration Agency and the latter notifies the person involved is called “multiphase administrative disciplinary action”. Generally speaking, instead of “administrative disciplinary action”, the transmission of decision among different organizations can only be considered “view exchanging” within the organization. Therefore, the person involved should not get into an administrative legal dispute with these organizations. For this case, although the action forbidding someone from leaving the country seems to be under the control of National Immigration Agency, it totally does not have any

authority over examination of the case. In other words, the role of National Immigration Agency here is just a “medium” which carries out the task. Therefore, it is not appropriate to let National Immigration Agency take on all the administrative legal dispute and national indemnification. This not only will hinder the work progress of the organization, but it also does not respond to the requirements of the administrative reformation which adjure the organization to improve its efficiency. This research will focus on scholars’ views on “multiphase administrative disciplinary action” in order to find a solution to this problem.

II. Method and Process of Research

Apart from analyzing the legislation at present and reading relevant research by scholars in our country through the method of article analyzing, and integrating the current situation, problems and theoretical basics of “multiphase administrative disciplinary action”, I also analyzed the practical situation pertaining to how different cases of administrative legal dispute have been dealt with before and after the revision of Immigration Law. I compared and analyzed the reason why the Appeal Committee of the Ministry of the Interior handle the relevant cases based on the “governing principle of the appeal for control over entering and leaving the country” in order to work out the solution for this problem. I further did research on the difference in how the Ministry of Finance, based on Taxation Law, has handled the cases involving forbidding those who owe taxes from leaving the country before and after the revision of Immigration Law to investigate the possible consequences caused by the revision of Immigration Law. Through comparison, I inspected the appropriateness of the administrative disciplinary action of National Immigration Agency carrying out the disciplinary action of control over citizens leaving the country with the decision of the sentence made and transmitted by the court via computer network. It is hoped that this can become the theoretical basics of the

revision of the law in future.

III. Important Findings

- (1) After investigating how different cases of administrative legal dispute have been dealt with before and after the revision of Immigration Law and comparing and analyzing the reason why the Appeal Committee of the Ministry of the Interior handle the relevant cases based on the “governing principle of the appeal for control over entering and leaving the country”, I found out the reason why the Appeal Committee of the Ministry of the Interior make the decision of not dealing with the appeal. Based on the concept of “judicial administrative disciplinary action”, it considers the disciplinary action of “forbidding someone from leaving the country” the medium of the purpose and functionality of the “common process of appealing”.
- (2) After reading the articles about the relevant legal principles of “multiphase administrative disciplinary action” in the country, I noticed that although the “multiphase administrative disciplinary action” seems to be done by the organization at the last phase, the role of this organization is only “conveying the message” by the decision-making authority. In other words, this organization at the last phase is only an “assisting organization”.
- (3) Before the revision of Immigration Law, it was National Immigration Agency who notified the person involved in written form with full clarification of the sentence forbidding the person from leaving the country. After the revision of Immigration Law, this role has been taken over by the Ministry of Finance where cases pertaining to taxation are concerned. Through researching Immigration Law and Taxation Law, I found out that instead of affecting the workflow of

the Ministry of Finance, the revision of the law indeed creates a win-win situation.

IV. Proposals

Based on my observation and research on the current disciplinary action on “forbidding someone from leaving the country”, theoretically and practically, I propose carrying out the following:

- (1) Since National Immigration Agency is still the one who responds to the appeal, in accordance with the instructions written in the notification letter of disciplinary action by the Ministry of the Interior, instead of matters pertaining to the disciplinary action, National Immigration Agency only responds to matters related to the procedure of appealing.

Organization involved: National Immigration Agency

Currently, the judiciary court does not consider “forbidding someone from leaving the country” part of “judicial administrative disciplinary action”. Therefore, before Immigration Law has been rectified, although in the instructions written in the notification letter informing the person involved that he has been forbidden from leaving the country, it states that “If you do not agree with the sentence in which you are forbidden from leaving the country, you may appeal to the court to rescind the interdict”, it is still possible for the person involved or the judiciary court to request National Immigration Agency to respond to the appeal. In accordance with the procedure decided by the Ministry of the Interior, instead of matters pertaining to the disciplinary action, the organization involved only needs to respond to matters related to the procedure of appealing. This way not only fits in with the decision made by the Ministry of the Interior, the judiciary court will also be enforced to make reformation to the present procedure.

- (2) Immediately cease the use of “governing principle of the appeal for control over entering and leaving the country” and inform the Ministry of Justice to stop using it.

Organization involved: The Ministry of the Justice

The main principle “the Detailed Instructions to Carry Out National Security Act” in National Security Act, the act which initially gave the authority, was already cancelled. Consequently, the sub-principle has become meaningless. Hence the Ministry of Justice should be informed to stop using it.

(3) In the medium term: Revise the relevant regulations in “Immigration Law”.

Organization involved: National Immigration Agency

Theoretically, the relevant regulations in “Immigration Law” are considered a typical example of “multiphase administrative disciplinary action”. In other words, National Immigration Agency does not possess the authority over examination of cases at all. Instead, it plays the role of “conveying the message” by the other decision-making organizations and its nature is just an “assisting organization”. Therefore, it is inappropriate to let this organization take on all the administrative legal dispute and national indemnification. I suggest that, referring to relevant regulations, it should be the organization with “limits of authority over examination of cases” to notify the person involved in written form with full clarification of the sentence, and further take on all the administrative legal dispute and national indemnification. This will solve the ambiguity in the disciplinary action of “forbidding someone from leaving the country”.

(4) In the long term: Revise “Administrative Procedural Law” by including multiphase administrative disciplinary action in the law.

Organization involved: The Ministry of Justice

At present, “multiphase administrative disciplinary action” is merely a theoretical concept in the science of law. If we can systematically include it in “Administrative Procedural Law”, it is believed that the problems found in “multiphase administrative disciplinary action” can be solved. If any new problem arises in future, this will act as reference to solve the new problem.

第一章 緒 論

第一節 報告緣起

在一般人的觀念裡，禁止國人出國涉及「入出國（境）」事務，所以「禁止出國」業務的管理權責機關，自應為掌理國人入出國業務的機關，而屬於內政部入出國及移民署（下稱本署）管轄。而且「入出國及移民法」（下稱移民法）第 6 條第 1 項亦明文訂定國人遭禁止出國之種種情形，應由本署禁止其出國，可說法律亦已明定「禁止出國」之管轄機關為本署。所以既然本署係「禁止出國」事務之管轄機關，如果「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者」（訴願法第 1 條），即應向本署的上級機關提起訴願，以開啟行政救濟程序。

雖國人入出國業務由本署掌理，然而一般人卻沒有注意到，甚至立法者於初立「移民法」第 6 條第 1 項之時亦沒有注意到，「禁止出國」牽涉到國人「入出國（境）」之事務，看似屬於本署之管轄，但因「禁止出國」是一種行政機關之行政行為，而且是限制國人憲法上權利之遷徙自由的公法上意思決定，以書面敘明理由通知當事人（「移民法」第 6 條第 6 項），此已符合「行政處分」的要素。而行政處分「素有『法律行為性質之國家行為』之稱，所謂法律行為原係指以意思表示為要素之民法上之法律行為而言¹」，最重視的是「意思表示」，也就是由誰（或哪個機關）作出意思表示，才是「禁止出國」的本質要點。簡言之，「禁止出國」的意思表示究由哪一個行政機關做出來限制國人的出國（境）之自由，才應是最值得重視的，但這卻無人注意。換言之，根本無人注意到本署並非係做出禁止國人出國（境）決定之機關。

¹ 參閱學者吳庚所著之「行政法之理論與實用」，增訂十版，頁 315。

就是因為立法之初，所有人的目光依然停留在「禁止出國」牽涉到國人入出國（境）的事務，因此，「禁止出國（境）」即應由本署做出行政處分，才算符合一般人的觀念，所以在「移民法」97年8月1日修正施行前，所有的「禁止出國」業務皆由本署包辦—開立處分書、（於機場、港口）管制人民出（國）境、進行行政爭訟程序（有例外）等等，都是由本署來彙整進行的。

本自行研究報告興起之動機，係本署依「移民法」第6條第1項第1款（下稱6-1-1）及第6項規定，因國人蔣○○先生（下稱蔣君）違反「毒品危害管制條例」經判處有期徒刑8月確定，而於102年12月24日以移署出管秋字第1024030225號處分書（下稱本署禁止蔣君出國處分書）禁止蔣君出國。蔣君不服該處分書對其之禁止出國處分，於102年12月27日提起訴願。

如前所述，因本署並非「禁止出國」之決定機關，亦即蔣君「禁止出國」行政處分要素之「意思表示」並非由本署作出，因此本署內部之業管單位因蔣君訴願案件之管轄機關一事，特於102年12月30日以移署出管堯字第1020181056號函移請臺灣高等法院卓處逕復，然該院以院鎮刑子102上訴3034字第1030000481號函檢還訴願書，略以：蔣君係向本署提起訴願，就此訴願之准駁，非該院權責。則司法機關（法院）已清楚表示見解，對於蔣君之訴願案件應由本署進行答辯。

後經本署業管單位檢陳相關資料向政部為訴願答辯後，內政部於103年3月25日，以台內訴字第1030001128號函（下稱內政部訴願決定）做出訴願決定，其主文係不受理蔣君之訴願，而其理由則係以「依81年8月27日法務部法參字第12756號函修正發布『限制入出境事件訴願管轄原則』（下稱訴願管轄原則）第1點規定：『依國家安全法第三條第二項第一款，及同法施行細則第十一條規定，由司法或軍法機關通知內政部（警政署）入出境管理局（本署前身）限制入出境者，被限制者如有不服，應依刑事訴訟或軍事審判程序辦理，不屬訴願範圍。』本件原處分機關102年12月24日移署出管秋字第1024030225號函處分

依據臺灣高等法院 102 年度上訴字第 3034 號通知及入出國及移民法第 6 條第 1 項第 1 款規定辦理，則參考上開原則，本件訴願人對禁止出國處分不服，應向該管法院聲請撤銷，其就原處分機關上開函不服，非屬訴願救濟範圍。揆諸首揭法條規定，本件訴願為不合法，應不予受理。爰依訴願法第 77 條第 8 款規定，決定如本文。」

至此，因蔣君未再提起行政訴訟，其案件之行政救濟告一段落，然因受理訴願機關內政部認為蔣君訴願案件非屬訴願審理之範圍，而普通法院卻又認為其非此類救濟案件之審理機關（而其來函亦非正式裁定），造成當事人無從尋求救濟。此雖得請當事人（蔣君）依司法訴訟程序，撤銷本署所為之處分，然曠日廢時，且又剝奪當事人訴願之權利，似與「有權利斯有救濟」之法諺相悖，而此即為本自行研究報告撰文之動機，特此敘明。

第二節 研究背景

目前本署處理蔣君一類案件之法令依據係「移民法」6-1-1之規定而為辦理，而第6條第1項則係彙整國人禁止出國之各種情形的規定，為：「國民有下列情形之一者，入出國及移民署應禁止其出國：一、經判處有期徒刑以上確定，尚未執行或執行未畢。但經宣告六月以下有期徒刑或緩刑者，不在此限。二、通緝中。三、因案經司法或軍法機關限制出國。四、有事實足認有妨害國家安全或社會安定之重大嫌疑。五、涉及內亂罪、外患罪重大嫌疑。六、涉及重大經濟犯罪或重大刑事案件嫌疑。七、役男或尚未完成兵役義務者。但依法令得准其出國者，不在此限。八、護照、航員證、船員服務手冊或入國許可證件係不法取得、偽造、變造或冒用。九、護照、航員證、船員服務手冊或入國許可證件未依第四條規定查驗。十、依其他法律限制或禁止出國。」另該條第6項規定：除第1項第2款及第8款規定依其性質係當然無須通知當事人外，第1款及第3款規定禁止出國者，本署經各權責機關通知後，應以書面敘明理由通知當事人；依第十款規定限制或禁止出國者，由各權責機關通知當事人；而第7款、第9款、第10款規定則授權本署於查驗時，得當場以書面敘明理由交付當事人，並禁止其出國；第4款、第5款及第6款，因被禁止出國僅係身具嫌疑而已，故同條第5項規定司法、軍法機關、法務部調查局或內政部警政署因偵辦情況急迫時，得通知本署禁止出國，而禁止出國之期間自通知時起算，不得逾24小時，且須由本署於查驗時，當場以書面敘明理由交付當事人，並禁止其出國。綜上所述，移民法第6條第1項之8款規定（除去第2款及第8款兩種情形），於禁止當事人出國之際，或事先或於出國之當下，皆須有書面告知，而其類型，則可分析如下列四種：

- (一) 權責機關通知本署後，由本署以書面通知當事人（第1款、第3款）。

- (二) 司法、軍法機關、法務部調查局或內政部警政署因偵辦重大案件時，對於嫌疑者，得於 24 小時前通知本署，限制嫌疑者出國，由本署於查驗時，當場以書面敘明理由，交付當事人，並禁止其出國（第 4 款、第 5 款及第 6 款）。
- (三) 於受禁止出國之當事人出國（境）之際，經本署查驗時，當場以書面敘明理由交付當事人，並禁止其出國（第 7 款、第 9 款）。
- (四) 各權責機關自行通知受禁止出國之當事人，或受禁止出國之當事人於出國查驗之際，由本署當場以書面敘明理由，並禁止其出國（第 10 款）。

而由上述分析可知，(二) 之情形係情況急迫時之例外情形，若相關機關不於 24 小時前通知本署，本署即無權限制嫌疑者出國，且書面理由亦當然無從事先告知，僅能於當事人出國（境）時，方當場交付；(四) 之情形則由權責機關直接通知受禁止出國者，僅在當事人於不知情之情況下，仍出國之情形時，方由查驗之本署國境同仁當場以書面敘明理由，禁止其出國。最明顯的例子即係「稅捐稽徵法」修正後，「移民法」配合修正，已於 97 年 8 月 1 日起，不再由本署主動以書面通知當事人，僅於當事人受禁止出國期間仍出國時，方於查驗時開立書面通知，禁止其出國；而(三) 之情形乃有服兵役義務者及入國時未經本署查驗入國之當然規定，其或因兵役義務被禁止出國，或因有偷渡入國之嫌，於案件未確定前，自應禁止其出國，並於其出國之際，由本署以書面敘明理由，並禁止其出國；最後，與前三種情形完全不一樣者，係(一) 之一經權責機關通知本署，即應由本署事先以書面敘明理由通知當事人，而非於當事人於出國離境時，方以書面敘明理由禁止出國。(一) 之情形又分為兩種，第 3 款情形，由本署以書面通知；而 6-1-1 情形，依現行之作法，係由法院以電腦介接方式通知本署，再由本署電腦自動產出書面通知，逕行告知當事人其已受禁止出國之管制。6-1-1 之所以異於第 3 款之情形，係因法院判決確定後，至發監執行時，會有一段空窗期，為能有效防堵國人於判決確定後立即出國，以脫免刑之執行，法

院即以電腦介接方式，通知本署渠等已受刑之確定，而應管制出國。而因該書面係以本署名稱發出，基於顯名原則（通知機關即為處分機關），則後續行政爭訟及國家賠償案件恐亦須由本署進行。惟本署卻非有權限能決定經判刑確定者禁止出國之機關，由前述分析可知（尤其是當財政部修改「稅捐稽徵法」²後，本署無庸主動通知一事，更可辨明本署非原處分機關），「禁止出國（境）」於本質上，本署僅屬執行機關，則由本署續行行政爭訟及國家賠償案件，恐非所宜。此背景亦為本研究撰文之動機，併予敘明。

² 國人欠稅遭禁止出國時，究由何機關通知，依社會氛圍，頗有一番轉折。於97年8月13日財政部修正「稅捐稽徵法」第24條第3項前，得由司法機關及財政部函請本署限制其出境，而本署須主動以書面敘明理由，告知當事人。而由本署通知之作法，一直維持到「移民法」97年8月1日施行後，方改為得由財政部通知當事人（「稅捐稽徵法」亦於97年8月13日修正第24條第3項，並排除得由司法機關通知之規定）。由此可知，本署於禁止國人出國一事上，僅屬執行機關，尚非得做成決定之機關。

第三節 研究方法

綜上所述，本自行研究報告的標題為「法院以電腦介接方式逕由內政部入出國及移民署為管制出境處分之行政處分之研究」，故第二章一開始將介紹「移民法」6-1-1 案件由法院以電腦介接方式通知移民署之沿革，及目前一年的案件數。接下來因本自行研究報告之標題名稱為「行政處分」，是否正確似有可討論之空間，故於次節加以研析。蓋前述「內政部訴願決定」已從根本否定「本署禁止蔣君出國函」所為通知蔣君遭禁止出國之行政行為，不在訴願範圍內，則該行政行為能否視為「行政處分」實不無疑義，須借助學理加以檢視。接下來因「內政部訴願決定」認為蔣君之訴願案不在訴願之範圍，則依行政訴訟法第 2 條「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟」，蔣君之「禁止出國」之行政行為即便不能訴願，但仍可經由行政訴訟之程序得到救濟，因此有必要先檢視究應經由何種行政訴訟類型救濟。惟較有疑義者，係「內政部訴願決定」已明文敘明「(蔣君禁止出國之救濟)由司法或軍法機關通知內政部入出境管理局限制入出境者，被限制者如有不服，應依刑事訴訟或軍事審判程序辦理」，似有把「禁止出國」看成「司法行政」之一環，然其最後之教示條款卻記載「如不服本訴願決定，得於決定書送達之次日起二個月內向臺北高等行政法院提起行政訴訟，明顯與其依據「訴願管轄原則」不服。就是因為「內政部訴願決定」之具爭議性，故於討論過「本署禁止蔣君出國函」於訴願不受理，應依何種訴訟類型加以救濟後，即接著研析「內政部訴願決定」是否妥適的問題，因其據以訴願不受理決定之「訴願管轄原則」，係依據業於 100 年 11 月 23 日已經刪除之「國家安全法」第 3 條及「國家安全法施行細則」第 11 條制定，在前二法規之二個條文經刪除後，是否仍得為訴願決定之依據，大有討論之空間。接下來，因「內政部訴願決定」似認為「禁止出國」此類行政行為係屬「司法行政處分」，方以「訴願管轄原則」為依據，要遭「禁止出國」之當事人逕向高等行政法院提起行政訴訟，故

有必要研析「禁止出國」是否為「司法行政處分」。而「禁止出國」之行政處分至少涉及二個機關，則依目前實務界及學界對「多階段行政處分」之研究，或許可以解決「禁止出國」應由「參與機關（先前階段機關）」或係由「署名機關（最後階段機關）」來對當行人之救濟程序為相對之因應。再後，以小節來結論第二章的研析。

而於第 3 章第 1 節將利用「移民法」第 6 條第 1 項第 10 款（下稱 6-1-10）修法後所得的成效，以「他山之石可以攻錯」的方式，比較「移民法」6-1-1 案件是否亦可用修法之方式，使「禁止出國」之通知移至實際做出決之機關為之，如此能否使相關業務更形順暢。並於第 2 節將近 3 年來本署因 6-1-10「依其他法律限制或禁止出國」之較大宗事項，將其數目以表格及圖表方式呈現，其目的亦係在對「移民法」6-1-1 進行比較，希望能有助於「移民法」6-1-1 案件問題的釐清。

最後一章則將總結本自行研究報告，並提出修法之建議。建議經由修法之方式，徹底地解決由本署逕行通知受禁止出國人妾身未明的行政行為，希望能一舉根除決定權在他機關，卻由本署來為禁止出國之處分，及後續行政爭訟及國家賠償之窘境。

第二章 問題之提出與研析

第一節 移民法 6-1-1 由法院以電腦介接方式通知移民署之沿革

目前實務上對於 6-1-1「經判處有期徒刑以上之刑確定，尚未執行或執行未畢（禁止其出國）。但經宣告六個月以下有期徒刑或緩刑者，不在此限」案件，之所以由法院以電腦介接方式通知本署，禁止受宣告 6 個月徒刑以上者出國，有一定之歷史沿革（由本署業管單位綜整後自行製作）。為有效防止經判決確定者於判決後，而本署尚未接獲法院通報前立即出國，以躲避刑之執行，自 98 年 4 月 14 日司法院即由秘書長召開「研商被告經判處有期徒刑以上確定通知入出國及移民署之電子檔傳輸內容及方式」會議開始；98 年 5 月 26 日法務部則召開「研商國民判處有期徒刑以上之刑確定相關解除執行電子檔資料通知入出國及移民署」會議；再於 98 年 7 月 29 日司法院秘書長召開「研商被告經判處有期徒刑上以之刑確定資料存取相關事宜」會議，其協議內容係「建議司法院資管處隨時將被告經判處有期徒刑以上之刑確定資料傳送資訊及平台，俾供移民署取用；並於移民署基金會政策考量取用資料前，請資管處定期將前揭光碟函送移民署，以明相關責任」；後於 100 年 11 月 29 日，由本署召開「研商執行『入出國及移民法第 6 條第 1 項第 1 款禁止國民出國有關與外部機關就管制資料傳輸內容及方式』及『司法、軍法、法務部調查局或內政部警政署等機關依入出國及移民法第 6 條第 5 項執行禁止出國不得逾 24 小時之因應作為』事宜」會議；而「移民法」6-1-1 於 100 年 11 月 23 日修正公布，並自同年 12 月 9 日施行後，自 100 年 12 月 9 日起，司法院每月交 6-1-1 案件之管制資料光碟片予本署；於 101 年 3 月 1 日法務部以法檢字第 10104109040 號函「有關國民判決處逾六月有期徒刑之刑確定，尚未執行或執行未畢，通知移民署禁止出國」；再於 101 年 3 月 22 日臺灣高等法院檢察署以檢執甲字第 10112001110 號函示「各地方法院檢察署解除管制出境聯繫窗口名單

乙份」；101年5月1日本署召開「研商入出國及移民法第6條第1項第1款禁止出國與外部機關就管制資料傳輸內容及方式」會議；而之所以於101年5月14日起方將光碟資料匯入「本署與司法機關之電子資料傳輸介接系統」，乃6-1-1的管制對象，司法院基於光碟檔未能主動篩濾基本錯誤資料及未符合上揭條款案件眾多，直接上傳恐引發民怨，故自移民法6-1-1修正後方先以光碟檔方式函請本署辦理，遲至101年5月14日介接系統方能初步篩濾基本錯誤後，始開始直接上傳至本署；101年6月8日本署召開「研商入出國及移民法第6條第1項第1款、第6項有關本署應以書面敘明理由通知當事人之公文產出跨組分工協商」會議；101年6月14日司法院召開「入出國及移民法第6條第1項第1款案件通知相關事宜」會議；101年6月19日本署檢送「內政部入出國及移民署經判決有期徒刑以上執行資料管理要點」及法務部資料交換安全約定各1份，暨發布「法院辦理入出國及移民法第6條第1項第1款案件通知作業要點」；101年7月17日司法院秘書長以秘台資一字第1010020384號函：司法院自101年7月起停止寄送「被告經判處有期徒刑以上之刑確定」之電子資料檔光碟，確定爾後6-1-1案件皆直接以電腦介接方式處理；101年9月1日起，由電腦介接系統產出公文，以書面送達方式通知當事人，至此6-1-1案件由法院以電腦介接方式通知本署，再由本署以系統產出之書面送達通知當事人之方式，一直沿用至今。

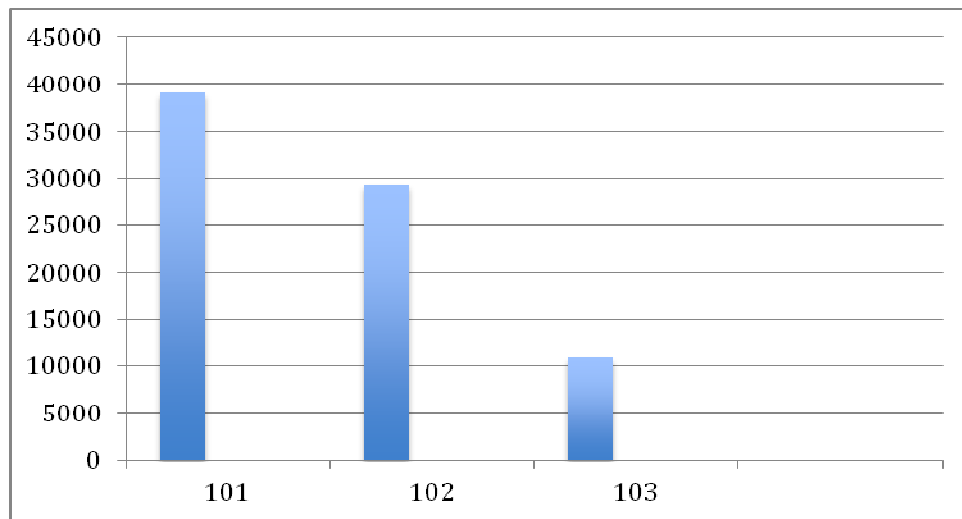
由前之6-1-1案件資料傳輸歷史沿革之敘述可知，為有效防堵經判決6個月以上有期徒刑之刑確定者，不因機關間於公文傳送（旅行）之空窗期，而得以免脫出國，逃避刑之執行，本署與司法院及法務部一再努力，希冀快速傳輸相關資料，使經判決6個月以上有期徒刑之刑確定者，皆得入監服刑。而目前以電腦介接方式，由法院通知本署，再由本署以書面方式告知當事人禁止出國之方式係自101年9月1日起，以自動產出書面通知的方式告知當事人。以下茲以圖表方式敘明自101年9月1日起，每年適用移民法之6-1-1案件之案件數。

表 2-1 法院以電腦介接本署方式，逕由本署以書面通知國人禁止出國之數量

年度	數量	附註
101 年 5 月 14 日起~12 月 31 日	39137	該年度係首度實施，相當多資料係由以電腦介接資料之光碟檔案納入
102 年全年	29324	
103 年 1 月 1 日起~5 月 31 日	10855	

註：資料提供，本署移民資訊組。

圖 2-1 法院以電腦介接本署方式，逕由本署以書面通知國人禁止出國之數量



註：資料提供，本署移民資訊組。

第二節 對於 6-1-1 案件，本署所為之通知行為是否為行政處分之研析

本自行研究報告撰文者原本對「禁止出國」係行政處分一事，從無任何疑義，然自「內政部訴願決定」作出後，對撰文者原先的信念實造成極大的衝擊。為什麼既是「行政處分」，卻又不屬於「訴願範圍」，使撰文者從根本上懷疑「禁止出國」是不是行政處分，方有本節之研析，希冀能解開疑惑。

關於「行政處分」，目前實務上之通說係以「行政程序法」第 92 條第 1 項之規定為定義，該條項之內容為「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外發生法律效果之單方行政行為」。因之，學者吳庚將行政處分區分為六大要素，認為有如化學中之元素，為構成化合物不可缺少之成分³。六大要素計為：

- (一) 行為
- (二) 行政機關
- (三) 公權力
- (四) 單方性
- (五) 個別性
- (六) 法效性

茲以學者吳庚歸納行政處分之六大要素，檢驗本自行研究報告緣起案件之本署通知行為是否為行政處分，以作為本自行研究報告後續研析探討之前提。

蔣君係因違反「毒品危害防制條例」之行為，經地方法院判處有期徒刑 8 月，蔣君不服，上訴臺灣高等法院(案號:102 年度上訴字第 3034

³ 同註 1，頁 315。

號)，惟嗣後撤回上訴，原審判決因而確定。權責機關臺灣高等法院爰依「移民法」6-1-1 及同條第 4 項規定，於 102 年 12 月 17 日經由司法院資訊系統以電腦介接方式傳輸至本署管制系統，予以禁止蔣君出國。本署再依同條第 6 項規定，於 102 年 12 月 24 日以「本署禁止蔣君出國函」通知蔣君其被管制出國。

而前揭「本署禁止蔣君出國函」之發文機關係「內政部入出國及移民署」，其主旨係「台端因違反毒品危害防制條例經判處有期徒刑確定，依法禁止出國，請查照。」其說明係「一、依據臺灣高等法院 102 年度上訴字第 003034 號案件判決及『入出國及移民法』第 6 條第 1 項第 1 款辦理。二、台端旨揭案件若已執行完畢且符合解禁止出國條件者，請逕向上揭地方法院所屬之檢察署聲請解除禁止出國事宜，並於出國時持相關證明文件供本署查核。三、如不服本禁止出國之處分，請向該管法院聲請撤銷。」

雖前揭「本署禁止蔣君出國函」直接於說明三載明禁止出國係「處分」，然而卻要求當事人「如不服本禁止出國之處分，請向該管法院聲請撤銷」，而「內政部訴願決定」之理由三亦認為「就原處分機關上開函不服，非屬訴願救濟範圍」，故仍有必要先行檢視「本署禁止蔣君出國函」是否為行政處分。茲檢視如下：

首於「行政處分」要素中之「行為」，係指「行政機關在公法上之意思表示」，而由「因科技發達以電腦等自動化裝置取代人力所作成之行為，例如核定稅額通知書，即所謂行政製成品，不僅在德國學說及判例已承認其為行政處分，法律上亦對此類行為加以規範，…我國行政程序法第九十六條第四款亦有類似規定⁴」之敘述可知，只要是行政機關在公法上之意思表示即屬行為，則本署前揭函亦係於公法上為禁止蔣君出國之意思表示，該函即應符合「行政處分」之「行為」要素。

次於「行政處分」要素中之「行政機關」，實際意義應解為：國家

⁴ 同註 1，頁 316、頁 317，於此，本自行研究報告之「電腦介接」應亦包含在內。

行政機關或地方自治團體（各種次級統治團體）之行政機關⁵。前揭「本署禁止蔣君出國函」係以「內政部入出國及移民署」之名義發出，而「內政部入出國移民署」係中央之三級機關，自屬行政機關而無疑義，則該函之「禁止出國」應符合「行政處分」之「行政機關」要素。

參於「行政處分」要素中之「公權力」，於行政程序法第 92 條第 1 項稱：「公法上具體事件所為之決定或其他公權力之措施」，而凡在外觀上有此特徵之官署行為，即應認為行政處分，至於有無法律依據？是否逾越職權範圍？則屬確定為行政處分後進一步探究其合法性之問題⁶。於此，因本署係行政官署，已具有前揭函所指公權力特徵之官署行為，則該函應符合「行政處分」之「公權力」要素。

肆於「行政處分」要素中之「單方性」，其意義係「行政處分基於公權力故產生片面之權威性羈束力，相對人應受行政機關此一片面行為的約束，必要時行政機關尚得以強制手段實現行政處分所欲達成之目標⁷」，而前揭「本署禁止蔣君出國函」為禁止蔣君出國之行政行為，即係不顧蔣君之意願（此亦為蔣君日後提起訴願之主因），以片面之權威性羈束力禁止蔣君出國，故該函應符合「行政處分」之「單方性」之要素。

伍於「行政處分」要素中之「個別性」，相當於行政程序法第 92 條第 1 項所稱之具體事件，換言之，行政處分乃規制個別事件之行政行為⁸。前揭「本署禁止蔣君出國函」僅係限制蔣君一人於刑期執行完畢前禁止出國，則該函應符合「行政處分」之「個別性」要素。

末於「行政處分」要素中之「法效性」，乃直接對外發生法律上之效果⁹。前揭「本署禁止蔣君出國函」裁處蔣君於執前完畢前，不得出國，係依據「移民法」6-1-1 之規定，符合法律之規定，已直接對外發生法律上之效果，則該函應符合「行政處分」之「法效性」要素。

⁵ 同註 1，頁 317。

⁶ 同註 1，頁 322。

⁷ 同註 1，頁 329。

⁸ 同註 1，頁 330。

⁹ 同註 1，頁 336。

綜上所述，「本署禁止蔣君出國函」完全符合「行政處分」之六項要素，而該函於其說明三亦敘明「如不服本禁止出國之處分」，則其應屬「行政處分」，自當無疑。惟「本署禁止蔣君出國函」既係「行政處分」，然於「內政部訴願決定」中，卻認為「本件訴願人對禁止出國處分不服（內政部亦認為「本署禁止蔣君出國函」之內容為行政處分），應向該管法院聲請撤銷（「本署禁止蔣君出國函」亦是如此說明），其就原處分機關上開函不服，非屬訴願救濟範圍」，則內政部之理論依據究為何屬？是否符合現今行政法學之論理？此將於下文中探究分析之。

第三節 「本署禁止蔣君出國函」得否適用於現行行政訴訟上之相關探討

在討論上一節所說明之「本署禁止蔣君出國函」雖係行政處分，然「內政部訴決定」卻認為「非屬訴願救濟範圍」，要求蔣君「如不服本禁止出國之處分，向該管法院聲請撤銷」，故有必要先就該「內政部訴願決定」最後「如不服本訴願決定，得於決定書送達之次日起二個月內向臺灣高等行政法院（臺北市大安區和平東路3段1巷1號）提起行政訴訟」之教示條款所稱之「行政訴訟」加以研究，方得繼續本自行研究之方向。

學者吳庚曾製作一比較表，比較行政訴訟中主要的四大類型¹⁰，計為：

- （一）撤銷訴訟：（與其他訟訴之關係）為行政訴訟之「原型」，其他類型都是從此發展衍生，占行政訴訟之絕大部分。
- （二）課予義務（怠為處分、拒絕申請）之訴：（與其他訟訴之關係）實務上認為課予義務訴訟兼具撤銷及給付訴訟之性質，訴之聲明無須先請求撤銷拒絕作為之處分。
- （三）確認訴訟：（與其他訟訴之關係）相對於其他訟訴（不限於撤銷訴訟）均具補充性，即應儘可能以其他訟訴救濟。
- （四）一般給付訴訟：（與其他訟訴之關係）1. 撤銷訴訟中，得合併請求者，不得單獨起訴。2. 實務上常以應先提課予義務之訴，使被告機關確定原告之給付請求權，致限縮本訴之運用。

若依學者吳庚之比較表，四大類型之行政訴訟之相互關係來看，「內政部訴願決定」教示條款所言之「向臺灣高等行政法院提起行政訴訟」之訟訴類型，似可先行排除（二）之課予義務訴訟及（四）之一般給付訴訟，而相對於（一）之撤銷訴訟，（三）之確認訴訟之訟標的為「訴

¹⁰ 參閱學者吳庚所著之「行政爭訟法論」，修訂第三版，頁147。

請確認處分無效、違法、或法律關係之存在或不存在及其事實關係¹¹」，不僅與撤銷訴訟有重疊之部分，且就蔣君之案件來看，其訴訟類型應不致為確認訴訟，無寧應為撤銷訴訟。

本自行研究報告行文至此時，已為6月中旬，蔣君並未就訴願不受理而再提起行政訴訟，因已逾提起行政訴訟應於訴願決定書送達後兩個月內提起之法定期間，當無法再提起行政訴訟。惟設若蔣君於訴願決定書送達後兩個月內提起行政訴訟，則撤銷訴訟之訴訟標的（兩項式說）應為：「訴請撤銷特定之行政處分；該處分違法並損害原告權利之事實關係¹²」，則該行政訴訟之重點將在「該處分違法」的部分。

前已提及「本署禁止蔣君出國函」係屬行政處分，而其處分之法規依據係「移民法」6-1-1之規定：「經判處有期徒刑以上之刑確定，尚未執行或執行未畢（入出國及移民署應禁止其出國）。但經宣告六月以下有期徒刑或緩刑者，不在此限」，係經刑事法院判決有期徒刑6月以上未經緩刑宣告者，應禁止其出國，本署並無裁量及決定之權，則本署前揭處分當無違法之可能。如此，若認為「該處分違法」，即應從該處分之依據，即已確定之刑事判決著手。惟行政法院對已確定之刑事判決往往本著相互尊重之原則，由行政法院來推翻已確定之刑事判決，係很難想像之情事。故蔣君之行政爭訟其實至其訴願不受理之當下即已結束，而此或許即為彼不願再提起行政訴訟的最主要原因吧。

另值得一提者，「內政部訴願決定」於理由欄中係敘明「訴願人對禁止出國處分不服，應向該管法院聲請撤銷，非屬訴願救濟範圍」，已明文認定「本署禁止蔣君出國函」之內容係行政處分，惟卻要求當事人依81年8月27日法務部法參字第12756號函修正發布之「訴願管轄原則」第1點規定：「依國家安全法第三條第二項第一款，及同法施行細則第十一條規定，由司法或軍法機關通知內政部入出境管理局限制入出境者，被限制者如有不服，應依刑事訴訟或軍事審判程序辦理，不屬訴

¹¹ 同註10。

¹² 同註10。

願範圍」，將行政處分委由刑事法院來撤銷，法理悖亂，令人生不知今夕是何夕之感。況已經判決確定之刑事案件，除有刑事訴訟法第 420 條及第 421 條規定之情形外，已產生既判力，法院同受拘束，則「內政部訴願決定」請訴願人蔣君依刑事訴訟程序辦理，根本無益於實際問題之解決。然「內政部訴願決定」真係「法理悖亂」嗎？為什麼內政部會有如此之訴願決定產生呢？此將於下節中繼續討論。

第四節 「內政部訴願決定」之研析

由於「內政部訴願決定」對於本署處理國人禁止出國案件頗具重要性，特於本節專文研析探討其決定之妥適性。

因「本署禁止蔣君出國函」係屬行政處分，已如前述，而「內政部訴願決定」亦於理由欄三中直敘「本件訴願人對禁止出國『處分』不服…」，再由其主文「訴願不受理」之理由所引之「訴願法」第 77 條第 8 款規定「訴願事件有左列各款情形之一者，應為不受理之決定：……八、對於非行政處分或其他依法不屬訴願救濟範圍內之事項提該訴願者」規定之設計，更可很清楚地看出立法者之意旨。該款文字係由「非行政處分」及「其他依法不屬訴願救濟範圍內之事項」，則「其他依法不屬訴願救濟範圍內之事項」即應屬「行政處分」，方符法理邏輯。由此可知，本自行研究報告認為「本署禁止蔣君出國函」係屬行政處分之看法，再一次得到證實，故「內政部訴願決定」方適用「訴願法」第 77 條第 8 款之規定而為訴願決定。

職是之故，「訴願法」第 77 條第 8 款規定中關於「非行政處分」部分應可先予排除，而專就「其他依法不屬訴願救濟範圍內之事項提該訴願者」之「行政處分」進行討論。有學者曾就現行實務上案件分析下列幾種情形¹³，非屬於前揭「其他依法不屬訴願救濟範圍內之事項提該訴願者」，而係屬於「行政院及各級行政機關訴願審議委員會審議規則」修正前之第 13 條第 1 項第 7 款規定「其他不應受理之事由者」，僅因其非「行政處分」，本即不應經訴願程序救濟：

- (一) 機關與其他機關、團體間內部所為之職務上之表示。
- (二) 機關所為單純之事實敘述或理由說明，並非對人民之請求有所准駁，非訴願法上之行政處分。
- (三) 機關本於監督關係，對他機關所為處理事務之指示，並非對

¹³ 參閱張自強·郭介恆合著之「訴願法釋義與實務」，97 年 7 月修訂版，頁 320 以降。

於人民之行政處分，不生具體的法律上效果。

如此，則符合「訴願法」第 77 條第 8 項規定「其他依法不屬於訴願救濟範圍內之事項」之「行政處分」之類型，似僅為類似公務員之記過處分。因「記過」之行政處分並未改變公務員之身分關係，不直接影響人民服公職之權利，故不許其以訴願請求救濟¹⁴（參閱司法院釋字第 243 號解釋）。若是如此，則「內政部訴願決定」所為之「不受理」似有值得商榷之處。因為司法院釋字第 243 號解釋其實乃針對昔日「特別權力關係」的公務員特殊身分而發，而受禁止出國處分之國人並無此類之身分，則能否以「訴願法」第 77 條第 8 款規定，不受理國人禁止出國處分之訴願，實有很深的疑義。換言之，因蔣君並未有類似「特別權利關係」之身分，則以僅在處理「記過」等不影響身分變更之「行政處分」樣態之「訴願法」第 77 條第 8 款規定來決解蔣君之訴願，是否適法，就有值得討論的空間。

且「內政部訴願決定」認定「本署禁止蔣君出國函」係屬行政處分之見解雖無誤，然其據以為決定之法令依據，卻有很大問題。蓋「內政部訴願決定」認為蔣君之訴願案應依 81 年 8 月 27 日法務部法參字第 12756 號法修正發布之「訴願管轄原則」第 1 點規定之「依國家安全法第 3 條第 2 項第 1 款，及同法施行細則第 11 條規定，由司法或軍法機關通知內政部入出境管理局限制入出境者，被限制者如有不服，應依『刑事訴訟或軍事審判程序辦理，不屬訴願範圍』」，而該「訴願管轄原則」之發布有其時空背景，於今時今日已無再予適用之必要與可能性，若仍據以為審理訴願受理與否之依據，不啻全盤否認行政法學者、各級行政法院及司法院大法官等等人員及機關過去數十年來於行政法學上之努力與實踐，故本自行研究報告期期以為絕不能再適用該「訴願管轄原則」。

按自 76 年 7 月 1 日公布修正之「動員戡亂時期國家安全法」第 3 條「人民入出境，應向內政部警政署入出境管理局申請許可。未經許可

¹⁴ 同前註，頁 321。

者，不得入出境」之規定以來，一直至 88 年 5 月 21 日之「移民法」第 5 條規定「國民入出國，應向主管機關申請許可；未經許可者，不得入出國。但居住臺灣地區設有戶籍國民，自本法施行一年後，入出國不需申請許可」施行後，國人（在臺設有戶籍之國民）之入出境，方有一定的自由，無須事前申請，而這也才產生「禁止出國」的問題。因為在入出國（境）須申請的年代裡，根本不生禁止出國的情形。而當時尚未刪除之國安法第 3 條第 2 項第 1 款「人民申請入出境有左列情形之一者，得不予許可：一、經判處有期徒刑以上之刑確定尚未執行或執行未畢，或因案通緝中，或經司法或軍法機關限制出境者」之條文（現皆屬「移民法」第 6 條第 1 項之規定），僅係規定「有判處徒刑以上之刑確定尚未執行或執行未完畢」者，得不予許可其出國，並無須禁止，也根本無庸禁止。所以當「移民法」開始後一年，居住臺灣地區有戶籍國民因可以不需申請許可入出國（境），於經法院判決有期徒刑確定尚未執行或執行未畢之國人禁止出國的問題就突顯出來了。此時之「移民法」6-1-1 的規定係「國民有下列情形之一者，應不予許可或禁止其出國：一、經判處有期徒刑以上之刑確定，尚未執行或執行未畢者」，已有「禁止出國」的明文規定了，惟此時的「國家安全法」第 3 條與「國家安全法施行細則」第 11 條「本法第三條第二項第一款、第三款不予許可入出境之事由，分別由司法、軍法機關或該管中央主管機關通知境管局」則迄未作修正，而「（入出）境管（理）局」（本署之前身）依「國家安全法施行細則」第 11 條規定之文義解釋看來，明顯僅是執行機關，並無決定之權能。而這或許就是 81 年 8 月 27 日法務部法參字第 12756 號法修正發布之「訴願管轄原則」第 1 點「依國家安全法第 3 條第 2 項第 1 款，及同法施行細則第 11 條規定，由司法或軍法機關通知內政部入出境管理局限制入出境者，被限制者如有不服，應依『刑事訴訟或軍事審判程序辦理，不屬訴願範圍』」，規定由刑事訴訟或軍事審程序來辦理，不屬訴願範圍之最主要原因吧。而「國家安全法施行細則」更在「移民法」實行後不滿一年，趕在臺灣地區設有戶籍國民得無須申請許可入出國前夕之 89 年 4 月 18 日刪除包含該細則第 11 條之第 2 章所有條文（第

4 條至第 18 條)，以配合「移民法」劃時代的修正。這時候，81 年 8 月 27 日法務部法參字第 12756 號法修正發布之「訴願管轄原則」，本即應隨著「國家安全法施行細則」第 11 條刪除而跟著作廢或加修正才對，惟當時之所以還存在之「不予許可」之文字，僅在配合「移民法」第 5 條第 2 項「國軍人員出國應先經國防部或其授權之單位核准」的規定。所以居住臺灣地區設有戶籍之國民已經有絕對之自由入出國權利，僅於特定的情形下方有禁止出國的情形(即在臺設有戶籍之國民同時亦為國軍人員)。即便如此，「訴願管轄原則」至遲亦應於 97 年 8 月 1 日全文修正之移民法施行時即應停止適用，因此時連國軍人員出國都已不經申請許可了。但世事難料，不想在 103 年的今日，仍能看到「訴願管轄原則」陰魂不散的魅影。

且正如同 100 年 11 月 23 日刪除「國家安全法」第 3 條之立法理由「…又目前臺灣地區設有戶籍國民、無戶籍國民、外國人、無國籍人等之入出國許可事宜，業分別於入出國及移民法、外國護照簽證條例等相關法規中規範；僅大陸地區人民或香港澳門居民未經許可入境之處罰及禁止出境情事，仍須適用本條及第六條第一項規定。因行政院送請立法院審議之『入出國及移民法』部分條文修正草案，業已增大陸地區人民、香港澳門居民準用外國人禁止出國之規定及增列未經許可入、出境之處罰，本條已無規範之必要，爰予刪除」所敘，不論是本國人或外國人、有戶籍或無戶籍、兩岸人民或港澳居民，皆可全部適用「移民法」，而無須再適用「國家安全法」第 3 條之規定，則母法「國家安全法」第 3 條、子辦法「國家安全法施行細則」第 11 條皆已刪除，則已無所附麗之孫規則「訴願管轄原則」，又如何能繼續用來處理國人禁止出國之情事呢？

而若以「法源位階」理論來檢視蔣君案件，該案之「內政部訴願決定」亦明顯違背司法院釋字 443 號解釋所做的「層級化法律保留體系」。因「移民法」係屬法律位階，而「訴願管轄原則」僅屬行政規則，而其母法、子辦法之法規依據皆已刪除，則如何能以孫行政規則位階之「訴

願管轄原則」，來陵壓具母法法律位階之「移民法」呢？

不僅如此，「內政部訴願決定」唐突最甚者，莫過於其所引為決定依據之「訴願管轄原則」係規定「應依『刑事訴訟』或軍事審判程序辦理」，但最後卻在該訴願決定之教示條款中，要不服決定之當事人向「臺北高等行政法院」提起行政訴訟。試問，高等行政法院得適用「刑事訴訟」之相關規定來審判蔣君之案件嗎？

行文至此，本節所探究問題的結論自然浮現，即：「內政部訴願決定」認為「本署禁止蔣君出國函」係屬行政處分之見解雖無誤，但不應以「訴願管轄原則」第 1 點規定為不受理蔣君案之法律依據。其原因係「訴願管轄原則」所依據之「國家安全法」第 3 條及「國家安全法施行細則」第 11 條皆已刪除，則「訴願處理原則」已無從附麗，縱不經停止適用程序，也不能再予適用於解決居住臺灣地區有戶籍國民禁止出國的問題上，更甬提是完全通不過司法院釋字 443 號解釋所建立之「層級化法律保留體系」理論之檢視。

至於蔣君之案件究應如何處理？本自行研究報告認為仍應依法理邏輯進行探討，才是正本清源之道，也才能看清楚禁止出國處分之法律性質究竟為何。而了解禁止出國處分之法律性質後，方能找出解決問題之道，及建議如何修正目前之規定。

第五節 「司法行政處分」之研析

欲解開前二節「內政部訴願決定」為何仍引用應已「自然」廢止之「訴願管轄原則」為依據，來解決蔣君一類案件¹⁵之緣由，「行政處分」之法理應已無能為力，有必要另闢蹊徑，而此蹊徑則為「司法行政處分」之法理。

目前實務上就「司法行政處分」之探討，以司法院釋字第六八一號解釋，葉百修大法官之協同意見書最為精闢，而其協同意見書之內容與本自行研究報告又若合符節，以下茲摘錄葉大法官之見解，以做為研析蔣君案件之材料。

葉大法官認為傳統行政法概念，僅行政機關所為之行政處分方為行政處分，其他國家權力機關，無論是立法或司法機關，其制定法規或訴訟案件之審判等行為，即非行政處分。然從功能論而言，立法或司法機關在其功能上若有為相當於行政處分者，自亦可視為具有行政機關之地位，其所為之單方行政行為，亦可視為行政處分，受處分人若有不服，自可許其提起行政爭訟，惟類此之行政處分仍非「司法行政處分」之內涵。而所謂「司法行政處分」，依葉大法官之協同意見書所言，係「法院於訴訟案件之審判行為之外，尚對外受理性質上相當於單方行政行為者，由於法院此類行為通常伴隨於訴訟程序，其性質亦非法院內部行政管理措施，德國乃針對法院案件管轄之事務分配，於法院組織法施行法第二十三條至三十條設有相關規定。該法第二十三條第一項規定，法院於民法，包括商法、民事訴訟法、非訟事件之審判及刑事司法訴訟程序，以及對行政機關執行羈押、刑罰或保安處分時，於事實或個案上所為之個別獨立決定，稱之為司法行政處分。」換言之，所謂「司法行政處分」非於法院內部自治行政部分，僅侷限於「**通常伴隨訴訟程序**」，法院於「民法，包括商法、民事訴訟法、非訟事件之審判及刑事司法訴訟程序，

¹⁵ 本（103）年度，除了蔣君一案外，本署尚有歐○○先生就禁止出國事件提起訴願，內政部仍係依「訴願管轄原則」，作出不受理之決定。

以及對行政機關執行羈押、刑罰或保安處分」時，於事實或個案上「所為之個別獨立決定」，方稱為「司法行政處分」。也就是說，「就形式而言，法院所為司法行政處分，雖與行政機關就具體事件所為對外單方行為相當，然此類行為通常係於法院處理訴訟事件或案件之審判程序中，所為之就個案斷論之措施、處分或其他處置，…實際上與原審判事件或案件通常具有一定關聯性。」至於上開司法行政行為所生之爭議，於「德國則將管轄權歸屬於普通法院，並依其性質與事物之關聯性，分由民事或刑事法院審理，不適用行政訴訟程序；且此類爭議通常具有程序急迫性，原則上以一審決即告確定。由於上開規定係行政法院管轄權之例外規定，德國聯邦行政法院實務上並認為應從嚴解釋司法行政處分之意義及其適用範圍。」上開德國法上有關「司法行政處分」之界定，固然非全然取決於作成處分之機關，是否屬於司法機關，或於組織法上歸為司法機關之內，亦同時考量作成處分之機關，其處分作成之目的與功能，是否為司法行政之範疇。換言之，對於司法行政處分之認定，可從形式上作成處分或措施之機關屬性，以及該處分本身之作成目的與功能兩方面加以判斷，並非所有司法機關於訴訟程序之審理以外之行為均屬「司法行政處分」，亦非司法機關以外之其他機關所為之行為即無認屬司法行政處分之可能性¹⁶。

故從上述行政處分之目的與功能以觀，在於該處分之目的或功能，是否為司法行政之一部分，亦即處分之目的是否在於刑事司法之執行，以及處分的功能是否與刑罰執行有關¹⁷而言，只要處分之目的及功能與刑罰之執行具有一定之關聯性，即可能為「司法行政處分」。就此來檢視「內政部訴願決定」，似已可得到為什麼內政部會認為「禁止出國」不在「訴願範圍」之真正原因。

按我國法制上雖未就「司法行政處分」有法律明文規定，然近來行政法院實務見解則逐漸發展如德國法上「司法行政處分」之概念，將刑

¹⁶ 本節對於「司法行政處分」之說明，皆引自葉百修大法官釋字六八一號協同意見書之見解。

¹⁷ 同前註。

事訴訟法上檢察官之處分、或監獄行刑法、保安處分執行法上矯正機關之監禁、戒護、假釋駁回、撤銷假釋、保護管束等矯正處分，請求核發確定刑事判決撤銷證明書、偵查輔助機關斷論之處分，均認屬刑事執行之一環，為廣義之行政處分，無論其處理或救濟程序，均各依該法律之規定提起救濟，不得提起行政爭訟¹⁸。因此，「禁止出國」之行政處分，係為「刑」之執行事項，依前述之「目的」與「功能」以觀，將其視為廣義之「司法行政處分」，誰曰不宜。而雖「國家安全法」第3條、「國家安全法施行細則」第11條已刪除，但「訴願管轄原則」仍為內政部所適用，此應係「內政部訴願決定」認為蔣君案件不屬訴願範圍的原因吧，此乃因廣義「司法行政處分」亦已慢慢進入我國之實務界了。換言之，如無「移民法」6-1-1的規定，或許「內政部訴願決定」就能完全解決蔣君一類案件吧！

綜上，本節就「內政部訴願決定」所為的研析，雖更可看出「本署禁止蔣君出國函」之作出決定之機關並非本署了，但因為「移民法」6-1-1及同條第4項仍明文規定由本署通知受「禁止出國」處分之當事人，如此，究竟哪個機關方為「禁止出國」處分之作成機關，尚有討論之空間。故下節將就「多階段行政處分」之參與機關與最後機關二者，何者為有權決定之機關的法理再作進一步探討，以求就蔣君一類案件能有更明確的認識。

¹⁸ 同前註。

第六節 多階段行政處分之研析

目前對於二個以上機關共同參與所作成之行政處分，皆視為「多階段行政處分」，而多階段行政處分依學者吳庚的定義係「指行政處分之作成，須二個以上機關本於各自職權共同參與而言，此際具有行政處分性質者乃屬最後階段之行為，亦即直接對外生效之部分，至於先前階段之行為仍為內部意見之交換¹⁹」，則「本署禁止蔣君出國函」亦係經由刑事法院將蔣君確定之判決結果，以電腦介接方式傳輸至本署後，方予完成，故一般亦視為多階段處分²⁰。

通常而言，多階段處分所在多有，在當今實務之運行上並沒有很大的爭議，有爭議者多在對多階段行政處分，究應向何機關提起行政訴訟。關於此點，實務與學界對多階段行政處分是否得對前階段處分提起救濟，計有否定說及肯定說二種²¹。

持否定說者，在實務部分係前行政法院 72 年 11 月份庭長評席會議：「財政部該項函請限制出境，僅係請求內政部入出境管理局（現為內政部入出國及移民署，以下同）對原告予以限制其出境，而原告應否限制出境，有待內政部入出境管理局之決定。是該項函送行為，顯尚不發生限制原告出境之法律效果，自非訴願法上之行政處分。而該項函件副本之送達原告僅屬事實之通知，尤非處分書可比。」另最高行政法院 91 年度判字第 1040 號判決：「在多階段行政處分，雖有複數之行政行為存在，其中惟於最後階段直接向人民作成之行政行為，才具行政處分之性質，至其他階段行為純係行政內部行為，不構成行政處分。故相對人倘有不服，僅能對最後階段機關之處分提起救濟，並以最後階段處分機關為被告提起行政訴訟，始為適法。」在學界部分則為大法官陳敏對

¹⁹ 同註 1，頁 337。

²⁰ 同註 1，頁 363。

²¹ 以下資料，請參閱司法院「司法智識庫」，行政行為>最高行政法院行政 96 年度判字第 1723 號 裁 判 ， 網 址 ：
http://fjudkm.judicial.gov.tw/index_doc.aspx?par=%2FtpE0FTsWdf3CNgnjNw2SDJde3Wp5H2ccpkcsZfY2BugRIfdx8Qw%3D%3D。

行政法院 83 年 3 月份庭長、評事聯席會議紀錄見解提出批評謂：「依據國家安全法第 3 條第 1 項：『人民入出境，應向內政部警政署入出境管理局申請許可。未經申請許可者，不得入出境。』依同條第 2 項第 3 款『依其他法律限制或禁止入出境者』其申請入出境得不予許可，但『依其他法律限制或禁止出國者』，依同法第 6 條第 9 款，『應不予許可或禁止其出國』，有關事項之主管機關，依同法第 2 條為內政部，惟由內政部設入出國及移民署辦理入出國及移民業務。因此，關於人民之入出境管制，屬內政部管轄，財政部無此權限。財政部並不得自行限制欠稅人或欠稅營利事業之負責人入出境。」並認為「行政處分為行政機關之公法上意思表示，財政部是否以某欠稅營利事業負責人為相對人為限制出境之行政處分，應以財政部之意思定之。財政部在此等案件中，縱以函請內政部入出境管理局（或入出國及移民署）限制出境之公文副本通知營利事業負責人，亦無對其為行政處分之意思，其形式及程序亦不符合行政程序法有關行政處分之規定。內政部入出境管理局（或入出國及移民署）對財稅機關請求限制特定人入出境是否實質合法，固無從審查，但對是否符合為此請求程序及形式要件，應仍得且仍須予以審查」，其見解仍認為在上述多階段行政處分事件中，前階段行為非屬行政處分，人民對行政機關所為限制出境之行政處分不服者，仍應向後階段行為之行政機關提起救濟。（陳敏，行政法總論 5 版，2007 年 10 月，頁 354-356）

至於持肯定說者，係行政法院 83 年 3 月份庭長、評事聯席會議紀錄變更見解為：「營利事業欠稅其負責人（原告）是否有限制出境之必要，係由財政部決定，內政部入出境管理局無從審查財稅機關決定之當否，是於財政部函請該局限制出境同時將副本送達原告時，應認為已發生法律上之效果，即為行政處分，得對之請求行政救濟。本院 72 年 11 月份庭長評事聯席會議決議應予變更。」；另最高行政法院 91 年判字第 2319 號判例：「行政處分之作成，須二個以上機關本於各自職權共同參與者，為多階段行政處分。此際具有行政處分性質者，原則上為最後階段之行政行為，即直接對外發生法律效果部分。人民對多階段行政處分

如有不服，固不妨對最後作成行政處分之機關提起訴訟，惟行政法院審查之範圍，則包含各個階段行政行為是否適法，且原則上應對各個階段行政行為之權責機關進行調查，始符合正當程序原則」。(相似見解尚可見最高行政法院 90 年度判字第 1733 號判決、最高行政法院 92 年度裁字第 950 號裁定、最高行政法院 93 年度裁字第 651 號裁定、最高行政法院 93 年度裁字第 1347 號裁定、最高行政法院 95 年度判字第 2183 號判決、最高行政法院 96 年度判字第 657 號判決、最高行政法院 96 年度判字第 1603 號判決、最高行政法院 97 年度判字第 94 號判決、最高行政法院 97 年度裁字第 4864 號裁定、最高行政法院 98 年度判字第 646 號判決、最高行政法院 98 年度裁字第 721 號裁定)。持肯定論者，在學界則有：

- (1) 學者吳庚認為如先前階段之行為有下列條件者，應許當事人直接對先前之行為，提起救濟：一、作成處分之機關（即最後階段行為之機關）對其依法應予尊重，且不可能有所變更者；二、先前階段之行為具備行政處分之其他要素；三、先前之行為已直接送達或以他法使當事人知悉者。(吳庚，行政法之理論與實用增訂 10 版，2009 年 8 月，頁 363)
- (2) 學者蔡震榮另除贊同上揭吳庚教授之三要件外，另補充第四要件，亦即，後階段行為只是為補充前階段行為，其為前階段行為的手段而已。(例如，入出境管理局之限制出境，只是要求當事人繳稅之目的，此目的在財政部作成處分時即已達成)。(蔡震榮，多階段行政處分與行政救濟，行政法爭議問題研究【上】，2000 年 12 月，頁 511)
- (3) 學者許宗力認為法規倘明定他機關的參與行為應獨立直接向相對人為之，則該參與行為自當又定性為行政處分，而不再是機關間指示的內部行為。倘他機關的參與行為除向本機關為之外，又發副本予相對人，於行政處分之其他要件亦已具備的情形，亦非不能從寬定性為行政處分，類此他機關的參與行為，因具行政處分

資格，得獨立、直接為不服的對象。(許宗力，行政處分，載翁岳生編行政法 3 版(上)，2006 年 10 月，頁 492-493)

- (4) 學者林錫堯認為多階段行政處分「先階段行為」之性質，可能是內部行為(單純表示意見而不具對外性或規律性，其對外之意思表示，由後階段行為之機關表示；於對後階段行為提起行政爭訟時一併審查其合法性)；亦可能是行政處分(具獨立性，依法應向相對人為之，單獨為行政爭訟之客體)。(林錫堯，行政法要義 3 版，2006 年 9 月，頁 227)

綜上實務界與學者見解之彙整，持否定論者認為針對多階段行政處分不服者，僅能向最後階段機關之處分提起救濟，並以最後階段處分機關為被告提起行政訴訟，方為適法，其理由係其他階段行為純係「行政內部行為」，不構成行政處分。而持否定論之學者更明白指出「縱以函請內政部入出境管理局(多階段行政處分之最後階段機關)，限制出境之公文副本通知營利事業負責人，亦無對其行政處分之意思，其形式及程序亦不符合行政程序法有關行政處分之規定」；而持肯定論則認為「營利事業欠稅其負責人(原告)是否有限制出境之必要，係由財政部決定，內政部入出境管理局無從審查財稅機關決定之當否，是於財政部函請該局限制出境同時將副本送達原告時，應認為已發生法律上之效果，即為行政處分，得對之請求行政救濟。」而比較二說的見解，由 83 年 3 月庭長、評事聯席會議紀錄所言「『應』認為已發生法律上之效果，即為行政處分」此種類似「推定」的言論，正可看出問題癥結之所在，即「多階段行政處分」中非最後階段機關之行政行為，於本質上及現行行政程序法之規範要件上，要非屬於行政處分。

目前雖然如學者吳庚所言「目前實務上已採本書所主張之前述變通辦法²²」，實務上多數見解係採肯定說，惟亦如學者吳庚所言，其見解係「變通」之作法，故實務上亦不時會有因堅持僅有「行政處分」方能提起行政爭訟的判決逆襲而出，新近的例子就屬前揭最高行政法院 91 年

²² 同注 1，頁 363。

度判字第 1040 號判決，這或許也就是為什麼雖然實務界或學界都清楚知曉多階段行政處分之最後機關往往是身不由己的執行機關，但還是分成兩派意見的最主要原因吧。

之所以造成學界與實務界針對「多階段行政處分」區分為否定論與肯定論兩派見解的主因，乃「多階段行政處分」此一概念用語係源自德國，並非來自我國，而國內學者及實務界之見解亦自德國而來。而在德國最早係使用在評論一則有關聯邦公路法的判決，其主要爭點是：該法所定應由他機關之核准始得核發之許可，該核准本身是否獨立構成一行政處分²³？當時有認為核准屬一種行政內部行為；亦有主張係獨立之行政處分，漢堡高等行政法院此則判決持後（行政處分）說。德國學者 Menger 教授亦贊成此項見解，並作進一步的闡釋，區分為「形式行政處分」與「實質行政處分」二種概念。而形式行政處分是指行政機關依法定正式程序所作的始意與要素，簡而言之，乃指由終局（最後階段）處分機關代轉之不具終局規制效力之形式行政處分²⁴。此中，Menger 所謂的形式處分係終局處分機關，而實質處分則係（代轉之）不具效力（之行政處分）。後再經 Hans Julius Wolff 教授闡述成一般性的法律概念，Wolff 教授有以下兩段論述：

某一行政機關對於另一行政機關之行政處分，所為法律上明定之同意或核准之表示或拒絕，屬行政處分（即所謂之「多階段行政處分」），如參與之行政機關並非僅在程序法上表達對特殊公共利益之考量，而是對署名之行政機關（最後階段之行政機關）具有消極與積極之拘束力，從而對第三人具有直接之法效力者。

反之，對於第三人不具直接效力之參與表示，不同於署名（例如核發許可）行政機關之表示，則非行政處分。

²³ 參閱學者李建良之論文「論多階段行政處分與多階段行政程序之區辨—兼評最高行政法院 96 年度判字第 1603 號判決」，《中研院法學期刊》第 9 期（2011 年 9 月），頁 286，或網址：<http://test.iias.sinica.edu.tw/upload/publication/journal/journal09/journal09ch05.swf>，以下主要是參閱該篇論文對多階段行政處分之探討。

²⁴ 同前註。

以德國原先判決適用之公路法為例，因德國聯邦公路法第 9 條第 2 項規定，高速公路上一段路段沿途之任何建築施工或重大變更，均須取得建築主管機關之建造執照；而前述建照須得邦最高道路工程機關之核准，始得核發。則邦最高道路工程機關之核准，係依法定之正式程序所作成之形式行政處分；建築主管機關所核發之建造執照，則為實質之行政處分。形式行政處分係指行政機關依法定之正式程序所作成之具有法效性決定，但不具終局之規制效力；實質行政處分則指不僅具法效性，同時有終局性的規制效力。換句話說，形式行政處分是最後階段機關所為之處分，而實質行政處分則為參與機關所為之行政處分。邦最高道路機關所核准雖非直接對申請人為之，但此點並不妨礙該核准被認定為行政處分。蓋**某一行政機關之行政處分，非不得由另一機關代轉之**。於此情形，代轉機關係以處分機關「使者」的身份對外為行政處分²⁵。

在德國，「多階段行政處分」概念雖仍用來討論多機關參與作成行政處分的問題，但其指涉的對象卻逐漸換成不具行政處分性質之「參與機關行為²⁶」，並隨著傳進我國行政法學界及實務界後，產生上述之肯定說與否定說之爭論。也就是說，「參與機關行為」已逐漸從「實質行政處分」轉變為「機關間之內部行為」，而不再視為是「行政處分」。故在我國，肯定論與否定論之兩種論點都有其德國法理上之依據，然若照否定說所認為之「內政部入出境管理局（或入出國及移民署）對財稅機關請求限制特定人入出境是否實質合法，固無從審查，但對是否符合為此請求程序及形式要件，應仍得且仍須予以審查」，在實務的運作上卻是於事無補。因財政部必是依據相關法規而為「禁止出國」之決定，一定合於所有程序上之形式要件後，方來函本署禁止某欠稅者出國。而當欠稅者提起行政救濟時，本署勢必要求財政部提供相關資料來進行答辯。如若進入到行政訴訟程序時，也極有可能請財政部派員出庭協助訴訟。如此，可說是大費周章，多頭馬車，不僅無助於行政效率，更可明說為「自找麻煩」。而這也是現今實務上多數意見改採肯定說的主要原因

²⁵ 同註 20，頁 287。

²⁶ 同註 20，頁 289。

吧。不過，如前所述，現今仍不時有持否定說的判決逆襲，而這樣的逆襲將使類似案件產生不確定性，此應非實務界及學術界所樂見的。

而要如何解決此種不確定性，學者李建良認為「『多階段行政處分』乃學理上的概念，在行政法學體系中向被歸為行政處分的『種類』，也就是多階段行政處分屬行政處分之一種，自須符合行政處分之概念要件要素²⁷」，而「德國實務見解，可資確定者，乃在遇有多機關共同參與作成行政處分之情形，德國法院並未使用『多階段行政處分』之概念」，而係依各別法律之規範意旨，分別判斷參與行為之法律性質²⁸」，也就是說，「較重要的毋寧是如何解讀實體法及組織法上之管轄規定，以及考量如何程序構造較有利於當事人之權利救濟，以及何種程序構造及權限分配下之行政決定，較不易造成行政法院裁判歧異等問題²⁹。」由學者李建良之前揭說明，似可對目前國內實務界及學界見解分歧之情形，提出一解決之道。以下茲就學者李建良所認為較應重視之點，按照先後秩序，一一為之研析：

（一） 解讀實體法及組織法上管轄之規定

關於國人入出國（境）業務依據「內政部入出國及移民署組織法」第2條第1項第1款、第4款規定「一、入出國政策之擬訂及執行事項。…四、入出國證照查驗、鑑識、許可及調查處理事項」，故國人入出國之業務，是分配給本署執行，則本署係入出國業務之管轄機關，當無疑義。惟關於6-1-1「禁止出國」之案件，係規定於「移民法」中，而非規定於「內政部入出國及移民署組織法」中，故非一定即為本署之核心業務，由此即產生一矛盾現象。因根據前述行政處分六大要素中第一要素「行為」而言，本署自始係依據法院之確定判決而「執行」禁止出國之事務，要非有自主之「禁止出

²⁷ 同註20，頁313。此亦為本自行研究報告於本章第二節先行研析6-1-1案件是否為行政處分之目的。藉由肯定6-1-1案件為行政處分後，再於本節進一步研析涉及多機關之6-1-1案件究應如何解決。

²⁸ 同註20，頁298。

²⁹ 同註20，頁303。

國」之意思表示。正因如此，本署多次與司法機關及法務部協商，希望由各該希望禁止國人出國之機關直接通知當事人，惟司法機關與法務部始終囿於一般所認為「入出國事項，自屬入出國及移民署之業務」之觀念，堅決不願直接由其通知當事人已受禁止出國，完全不願承認「禁止出國」的本質係一行政處分，而有權決定者根本不可能為本署之情形。而「移民法」6-1-1 則是規定為「經判處有期徒刑（6 個月以上），尚未執行或執行未畢（入出國應禁止其出國）」，且於同條第 6 項規定「…依第一款…規定禁止出國者，入出國及移民署經各權責機關通知後，應以書面敘明理由通知當事人」，造成本署成為該禁止出國行政處分之顯名機關，而且目前實務上各級法院亦未主動通知當事人，致使多數說所持解決之道之認定標準「（各權責機關）已直接送達或以他法使當事人知悉者，則應允許當事人直接對先前之行為，提起救濟」，根本無實現的可能。故現階段如當事人要向 6-1-1 之各權責機關提起行政救濟，亦完全不可能。解決之道，似應先將德國之理論引進，並落實於實務上，然後再行修法，以解決目前「政出多門」的困境。

前述德國解決 6-1-1 案件之理論，學者吳庚已有論述，係「（先前階段之行政行為）為作成處分之機關（即最後階段行為之機關），依法應予尊重，且不可能有所變更者，換言之，當事人權益受損害實質上係因先前階段行為所致³⁰」；而學者李建良更清楚論述德國之理論，其係「基於法治國家之行政程序原則之要求，凡是對人民具有直接法效力之行政行為，如果行政機關在作成該行為時，對於參與機關同意與否

³⁰ 同註 1，頁 363。除本點外，吳庚先生認為若符合另外之二條件，一為前述之權責機關已直接送達或以他法使當事人知悉，一為先前階段之行為具備行處分之其他要素。由「先前階段之行為具備行政處分之其他要素（即已符合所有要素，則先前階段之行政行為即應為行政處分）」一點，係可推論吳庚先生所提之三條件，只要有任何一個條件成就，即應可向為先前階段行為之行政機關提起救濟，而非須全部滿足三個條件後，才得向先前階段行為之行政機關提起救濟。

之先決問題已無從自行判斷時，該參與行為(先前階段行為)即應定性為獨立之行政處分，使之受到行政程序法之規範³¹」、「參與機關(為先前階段行為之機關)就系爭決定之事項，依法律之規定，該機關為該事項或任務之唯一主管機關，並應由其單獨決定，即擁有所謂『獨立之審查權限』，或至少有部分規制權限、競合或分立審查權，則其所為之參與行為即非只是內部行為，而是具獨立地位之行政處分，而將此『參與』行為表現於外之行政機關(最後階段機關)甚至反而退居為協力機關³²」。若將二位學者之見解，套入「移民法」6-1-1 案件，應可看清本署僅為「協力機關」，蓋刑事審判機關方為「禁止出國」處分之唯一主管機關，唯其方有「獨立之審查權限」，本署完全無置喙之餘地。

(二) 考量如何程序構造較有利於當事人之權利救濟

對一般當事人而言，因 6-1-1 遭「禁止出國」係屬入出國(境)事務，且係以本署名義發出，而如前述 6-1-1 之規定之最後階段機關亦為本署，故自然係向本署提行政救濟似最為簡易。然如同前述，「多階段行政處分」概念之提出，係在解決行政處分之「顯名機關」與有「審查權限」之參與機關於實務上所造成之難處。再以蔣君之案件為例，當本署因臺灣高等法院以電腦介接方式，將禁止蔣君出國之決定傳輸至本署時，本署即依「移民法」第 6 條第 6 項之規定，以書面敘明理由通知蔣君，蔣君於 3 日內即向本署提起訴願，因做成禁止蔣君出國之決定實係臺灣高等法院，本署爰去函請該院逕復(即直接由法院進行救濟程序)，而臺灣高等法院卻以函檢還，其說明直接了當「本件是蔣君向貴署提訴願，就此訴願之准駁，非本院權責」，其法理係依 6-1-1 規定，且其

³¹ 同註 20，頁 298。

³² 同註 20，頁 299。

並無學者吳庚所提三種變通之情形，故本署即著手檢卷答辯。殊不知「內政部訴願決定」竟以「訴願管轄原則」此一81年8月27日修正之行政規則，決定訴願不受理。因此，「多階段行政處分」由於與由單一機關所為之行政處分不同，尤其在參與機關係擁有「獨立之審查權限」時，由「顯名機關」為行政爭訟之主體，於實務上實有不可知之變數，而且前「司法行政處分」之概念已逐漸在我國公法學界生根，能否真正保障當事人之權利救濟，實為未定之天。而依內政部之見解（如前所述，似已認定6-1-1為「司法行政處分」），現階段認為不應由本署進行行政爭訟，而應由司法機關（法院）受理。

（三） 何種程序構造及權限分配下之行政決定，較不易造成行政法院裁判歧異

綜上所述，若法院發生疏失，將尚未確定之刑事事件，誤為當事人已受6個月以上之有期徒刑確定，而以電腦介接方式傳輸至本署，以致影響當事人出國（境）之自由時，則後續當事人救濟及國家賠償問題，應不宜由本署進行。因受禁止出國者若提出行政爭訟，此時除由法院來函請本署撤銷「禁止出國」之處分外，別無他法。而當事人之損失，係由法院所造成，自應由法院承擔，斷無再要本署進行國家賠償案件之理。且「禁止出國」處分係執行刑之保全，故應屬「司法行政處分」事項，依前節之研析，由普通法院管轄當是最佳選擇，亦不易造成法院裁判之歧異。若由本署執行，勢必經行政法院審理，則將造成普通法院與行政法院間就同一事實，而為不同之審理，會否產生歧異，自應為預先考量，以免造成普通法院與行政法院間之裁判歧異。

最後，若將學者李建良所言之「行政機關之『參與行為』不具行政處分之性質，而僅屬行政內部行為，係因其未表現於外，則若該行政機

關將參與行為直接對外表示，尤其是通知該當事人，則該參與行為即產生對外部效力，而具有行政處分之性質。又參與機關就系爭決定之事項，而依法律之規定，該機關為該事項或任務之唯一主管機關，並應由其單獨決定，則其所為之參與行為即非只是內部行為，而是具獨立地位之行政處分，而將此『參與』行為表現於外之行政機關則退居為協力機關³³，與前節研析之「司法行政處分」聯結，則作成「禁止出國」之決定者，其實就是法院的判決，因其為單獨決定，則其所為之參與行為即非只是內部行為，而是具獨立地位之行政處分，亦即為「司法行政處分」。換言之，若資訊技術無今日之發達，可直接以電腦介接方式傳輸，仍是以昔日紙本之方式，法院要求本署禁止國人出國文件，其主旨必定係「○○已經判決6月以上徒刑確定，請依『移民法』6-1-1規定，禁止其出國」，如此，即符合前揭學者之見解「則其所為之參與行為即非只是內部行為，而是具獨立地位之行政處分」，而應由司法機關（法院）來受理當事人之行政救濟。

故於當今要求「行政效率」之年代裡，能否僅因傳輸訊息的方式改變，就否定看不見的電子傳輸非屬「參與」行為，再據以認為其「參與」行為僅係機關間之「內部行為」，而使本應一貫作業的「禁止出國」，變成政出多門的多頭馬車，由二個以上的機關互相推諉責任，造成行政效率不彰，甚至剝奪人民憲法上之救濟權利，當是學界與實務界應加深思的問題吧。

³³ 同註20，頁325。

第七節 小結

「禁止出國」處分此一行政行為，於當今實務上因未究明其本質，及在法律的明文規定下，似由一不適當的機關（本署）來為此處分，雖至目前為止無甚大礙，然於實務上究已發生剝奪人民訴願此一憲法上權利的情形，則現行作法不恰當，及有改進之必要，應為不證自明之理。

「禁止出國」處分雖也涉及「入出國」業務，但絕非是「內政部入出國及移民署組織法」中本署應為的核心事務。究其性質，與其說是「行政處分」，無寧為確保「刑之執行」的保全措施，故許多機關都會有禁止國人出國之決定，如環境保護署、財政部等等。因此，與其由行政機關的本署來執行此一「刑之執行」的保全措施，還不如將其還原為「司法行政處分」的一環，由司法體系的機關來進行。藉著「一條鞭」式的施政，當更能符合當今之行政改革，達到提高行政效率的目標。

退一步言之，即便不將「禁止出國」處分當成「司法行政處分」之事務，為確保「刑之執行」業務能圓滿達成，也應將受理「禁止出國」處分訴願之管轄權畫歸司法機關，而不應以割裂分式，將原應由一個機關處理並執行的事務，畫歸全無「獨立之審查權限」的行政機關。如此，何來「行政效率」之可言。

而從行政法學之學理來探討，完全無「獨立之審查權限」之署名機關，本應只看成是「使者」角色的協力機關，萬不能「越俎代庖」，僅因「署名」之緣故，就將其看成是行政爭訟及國家賠償案件的主體。

正如孔夫子所云：「不在其位，不謀其政」，政府設官分職之原因也在於將事務之管轄，由職有專司的機關來進行，最能符合效率的緣故。故如果僅空言「禁止出國」處分牽涉到國人之入出國（境）業務，而不分辨該處分之本質及目的，將嚴重破壞政府應守應為之「事務管轄原則」。

本自行研究報告最有意見的乃是「內政部訴願決定」，其竟然在今

時今日的時空環境下，仍將尸居餘氣之「訴願管轄原則」用於人民之訴願案件上，完全不考量時空環境的變遷。我國行政法學在大法官、實務界、學界不間斷的努力下，原已有的長足進步，卻因一個母法及子辦法均已刪除，僅尚未踐行廢止程序之孫行政規則而完全破功，讓人看到原來所謂「依法行政」，仍是敵不過「因便制宜」之人性通病。雖其決定仍有一定之法理依據，然已根本牴觸「依法行政」之基本原理，至非所宜。

第三章 以移民法 6-1-10 規定研析 6-1-1 案件

第一節 移民法 6-1-10 規定之沿革

本自行研究報告於第一章中已敘明財政部就欠稅件禁止欠稅者出國(境)之規定，目前係規定於「移民法」6-1-10，惟其實在「移民法」於 96 年 12 月 26 日修正公布前(而行政院係以令發布於 97 年 8 月 1 日施行)，財政部就欠稅者「禁止出國」事件係規定在修正前之「移民法」第 6 條第 1 項第 9 款中，再依同條第 3 項「第一項不予許可或禁止出國，應以書面敘明理由通知當事人；對於通緝被告之通知，得以公告為之，自公告之日起發生效力。但對於少年之通知，不得以公告為之」之規定，除被通緝者得以公告為之外，皆係由本署以書面敘明理由通知當事人。換言之，係以本署之名義，發出「禁止出國」處分書通知當事人。因此，基於處分之顯名原則，若對「禁止出國」之處分不服，通常係向本署之上級機關提起訴願。

惟如前章所做之學理上探究，因本署本質上僅係執行機關，全無「獨立之審查權限」，而實質上之處分決定機關應為財政部，故自會有當事人向財政部提起「禁止出國」之行政救濟，此於最高行政法院 92 年判字第 188 號判決就係以「財政部」為被上訴人，而非本署。此與前揭前行政法院 72 年 11 月份庭長評席會議：「財政部該項函請限制出境，僅係請求內政部入出境管理局(現為內政部入出國及移民署，以下同)對原告予以限制其出境，而原告應否限制出境，有待內政部入出境管理局之決定。是該項函送行為，顯尚不發生限制原告出境之法律效果，自非訴願法上之行政處分。而該項函件副本之送達原告僅屬事實之通知，尤非處分書可比」之見解完全是南轅北轍，可說是根本沒有交集。這種情形就是前述探討的「何種程序構造及權限分配下之行政決定，較不易造成行政法院裁判歧異」，或許也是逼使行政法院再為 83 年 3 月份庭長、

評事聯席會議紀錄變更見解為：「營利事業欠稅其負責人（原告）是否有限制出境之必要，係由財政部決定，內政部入出境管理局無從審查財稅機關決定之當否，是於財政部函請該局限制出境同時將副本送達原告時，應認為已發生法律上之效果，即為行政處分，得對之請求行政救濟。本院 72 年 11 月份庭長評事聯席會議決議應予變更。」然亦如前述，實務界不時會有持否定說之判決為之逆襲，前揭最高行政法院 91 年度判字第 1040 號判決：「在多階段行政處分，雖有複數之行政行為存在，其中惟於最後階段直接向人民作成之行政行為，才具行政處分之性質，至其他階段行為純係行政內部行為，不構成行政處分。故相對人倘有不服，僅能對最後階段機關之處分提起救濟，並以最後階段處分機關為被告提起行政訴訟，始為適法。」雖說已有 83 年 3 月份庭長、評事聯席會議紀錄變更見解，但行政法院法官基於學術之堅持，仍是有相當數目的法官，認為應「以最後階段處分機關為被告，提起行政訴訟，始為適法」。持平而論，兩種見解在德國的學術上都有立論基礎，然卻因為見解之不能統一，受苦的是那些受「禁止出國」處分之當事人，有時候根本連實質審理都不能進去，則如何能甘服呢？

就因為就連在行政法院 83 年 3 月份庭長、評事聯席會議紀錄變更見解，都不能解決學理上的爭議，而無法使實務上得到一致的確信，社會氛圍已無法再忍受行政法院如此的不確定，因此本署與財政部方同時進行修法，朝向 83 年 3 月份庭長、評事聯席會議紀錄變更見解之方向前進。先是「移民法」於 96 年 12 月 26 日修正公布，將原屬於第 9 款「依其他法律限制或禁止出國」規定，改列為第 10 款，並修正第 3 項「第一項不予許可或禁止出國，應（由本署）以書面敘明理由通知當事人」為第 6 項之「依第十款規定限制或禁止出國者，由各權責機關通知當事人」。或許是因為財政部「稅捐稽徵法」修法工程浩大，須花費一定時間方能完竣，故行政院於經協調本署與財政部，掌握財政部之修法進度後，方於「移民法」修正公布的半年後，以九十七年七月二十二日行政院院臺治字第 0970029826 號令定自九十七年八月一日施行，而財

政部之「稅捐稽徵法」亦於「移民法」施行 12 天後的 8 月 13 日修正公布。「移民法」及「稅捐稽徵法」修正由財政部通知當事人，其受「禁止出國」處分，迄今運作順利，再無新的爭議案例出現。

然而，關於財政部禁止欠稅者出國的解決，其實僅做了一半，仍未畢盡其功。前揭「移民法」之修正，僅針對國人部分，而若為外國人欠稅，則依據「移民法」第 21 條第 1 項第 1 款及第 3 項規定，依然是由本署以書面敘明理由，通知當事之外國人，則以往哪個機關方是適格之行政爭訟當事人的紛爭，至今仍在外國欠稅者的案件上反複出現。惟這也正突顯出本署僅是「禁止出國」之執行單位而已，只要將財政部變為「顯名機關」，則如同國人欠稅者的案件，決定「禁止出國」的行政機關是財政部，而「顯名機關」亦為財政部，自然而然財政部即為該類案件適格之行政爭訟當事人了。而這其實仍是以往「多階段行政處分」對於參與機關與署名機關究竟應由何者以書面敘明理由通知外籍當事人爭議之殘留而已，此殘留因漏未修法，致使在同一個「移民法」裡面，對於財稅機關限制出國的相同情形，卻因國籍之不同而有不同的兩種作法。

第二節 移民法 6-1-10 案件之種類及數量

「移民法」6-1-10 之案件，較之 6-1-1 其實不遑多讓，如仍係依 97 年 8 月 1 日施行前之舊法運作，由本署以書面敘明理由通知當事人，不說後續之行政救濟案件，僅針對通知當事人之業務而言，對本署亦是相當沉重的負擔（因此部分並無自動產出之適用）。

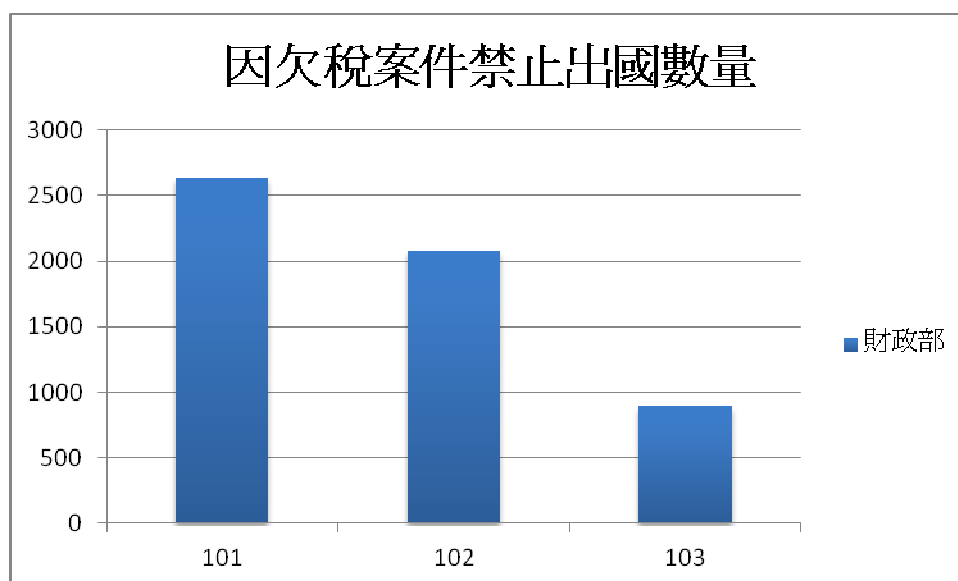
先就財政部因欠稅案件通知本署，自 101 年至 103 年 5 月止之數量，以表格及圖表表示如下：

表 3-1 財政部通知本署禁止欠稅者出國之數量

年度	數量	附註
101 年全年	2632	
102 年全年	2075	
103 年	893	至 5 月底

註：資料提供，本署移民資訊組。

圖 3-1 財政部通知本署禁止欠稅者出國之數量



註：資料提供，本署移民資訊組。

「移民法」6-1-10 之「依其他法律限制或禁止出國」之「其他法律」的種類相當多，並不侷限於財政部之欠稅事件而已，較常見的尚有：

- (一) 各行政執行署通知本署禁止當事人出國事件（行政執行法第 17 條第 2 項第 1 款）
- (二) 少年法院或檢察署檢察官（少年事件處理法第 82 條之 1、少年及兒童事件執行辦法第 85 條之 1 第 2 項）

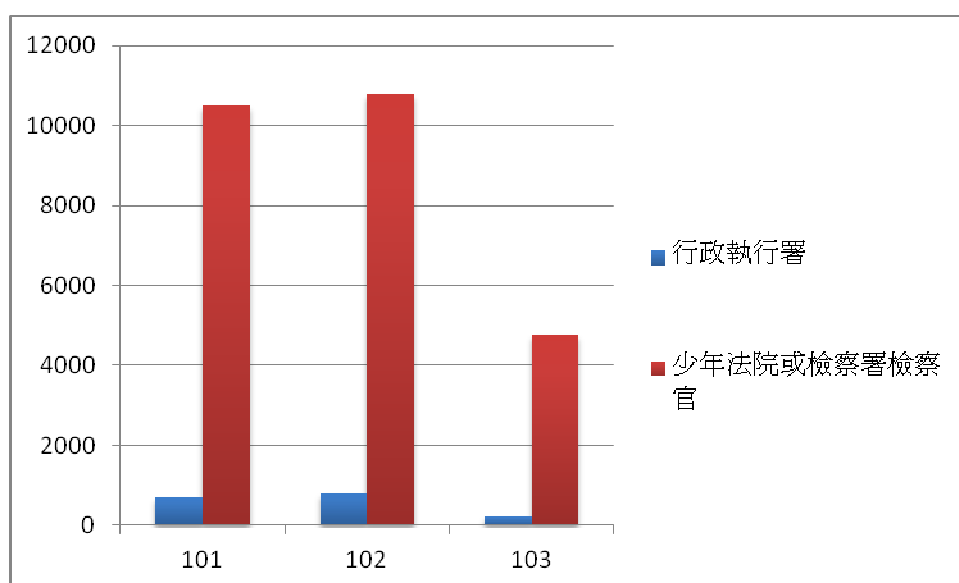
茲以表格及圖表表示如下：

表 3-2 其他依法律禁止出國之數量

年度 機關	101	102	103 (至 5 月底)
行政執行署	693	788	224
少年法庭或檢察 署檢察官	10487	10792	4753

註：資料提供，本署移民資訊組。

圖 3-2 其他依法律禁止出國之數量



註：資料提供，本署移民資訊組。

此外，尚有勞動部依「大量解僱勞工保護法」第 16 規定，禁止國人出國之案件等，惟案件數量不多，計 101 年 1 件、102 年 7 件及 103 年（至 5 月底）2 件（亦由本署移民資訊組提供）。因數量不多，即不以表格及圖表表示之。

第三節 小結

「移民法」於 97 年 8 月 1 日施行前及「稅捐稽徵法」於 97 年 8 月 13 日修正公布前之舊法規定，「依其他法律限制或禁止出國」者皆由本署以書面敘明理由通知當事人。其後若有行政爭訟，則依「顯名機關」之法理，多數是由本署進行行政爭訟案件。若以前節之統計數目觀之，對本署而言，其實是相當沉重的負擔。就限制及禁止人民入出國案件業務，本署係由入出國事務組管制科職司，因其員額編制不多，如此多之案件若皆以書面通知，將會耽擱到其它業務的進行，對現今要求的行政效率而言，可說是最沒效率的苦差事。因此，利用社會氛圍而修正「移民法」及「稅捐稽徵法」，將以書面敘明理由通知當事人之業務，改由對「禁止出國」有「獨立之審查權限」之各權責機關，不僅可使解決「多階段行政處分」之法理——「何種程序構造及權限分配下之行政決定，較不易造成行政法院裁判歧異」——得到落實，對「多階段行政處分」的參與機關與署名機關，未嘗不是增加行政效率的一項優質改革。

而自從 97 年 8 月 1 日將「依其他法律限制或禁止出國」之以書面敘明理由通知當事人的業務，改由各權責機關為之以來，不僅對各權責機關的業務無所妨礙（因「禁止出國」本來就是保全其職司業務的一種行政行為，若以「行政手段」言之，或更為貼切），也釋放了本署的負擔，更對人民於尋求行政救濟之際，不致因當事人不適格之爭議，因曠日廢時之行政程序，使其怠於尋求救濟，而無法達到「行政程序法」第 1 條「以保障人民權益，提高行政效率，增進人民對行政之信賴」之立法意旨，可說是「一舉三得」。

因此，若「移民法」6-1-1 案件，亦能比照 6-1-10，利用修法之改革，將原本應屬刑事法院，卻由本署承擔之業務，回歸至原應負責之機關來負責，則除能大幅減輕本署之負擔，保障人民行政救濟的權利外，更可如前所言，將使行政法院因正確的「程序構造及權限分配」，而使其裁判較不易產生歧異之結果。也惟有如此，才可謂已落實政府所要求

的行政效率提升。孔夫子的「不在其位，不謀其政」，若用在對「多階段行政處分」的疑義解決上，不正是為「獨立之審查權限」下一個最好的註腳嗎？

誠然，欲達成「保障人民權益，提高行政效率，增進人民對行政之信賴」，不在理論之多完備，而在觀念能否改變之上。能改變，即為「反手折枝」之事；不能改變，就會成為「挾泰山以超北海」，根本不可能達成之事。而觀於蔣君之訴願案，如何落實「何種程序構造及權限分配下之行政決定，較不易造成行政法院裁判歧異」，將為最當務之急。希望藉助修正「移民法」6-1-10 之成功的改變前例，能儘早使做出「移民法」6-1-1「禁止出國」決定之權責機關轉念，而有效提升最後階段機關與參與機關之行政效能。

第四章 結論與建議

第一節 結論

對於本自行研究報告案例蔣君之案件，本署業管單位去文臺灣高等法院，經其以函檢還，於簽會本署秘書室法制科的意見後，檢卷答辯，經內政部訴願委員會依「訴願管轄原則」為程序上之「不受理」決定，本自行研究報告撰文者一路參與其中。當撰文者看到「內政部訴願決定」時，著實被震撼到。除了驚訝於「內政部訴願決定」居然會以母法、子辦法皆以刪除之年代久遠的孫行政規則「訴願管轄原則」為依據，在程序上就駁回訴願外，更大的震撼係於反思為何內政部為什麼還會認同「訴願管轄原則」之規定，教示訴願人「對禁止出國處分不服，應向該管法院聲請撤銷」後，發現以前習以為常之「多階段行政處皆」應以「署名機關」（最後階段機關）為行政爭訟主體的概念，原來尚有如有多之轉折。而撰文者於撰寫本自行研究報告之資料蒐集過程中，因與職司「禁止出國」業務之業管機關的互動，使撰文者了解到實務上的實際運作情形，真可謂是「開耳目之聰明」。而在撰寫的過程中，逐步將以往所學的理论，納入實務中的那種充實感，更是本次撰寫自行研究報告最具成就感的收獲。

因已稍開「耳目之聰明」，讓本自行報告撰文者從對「內政部訴願決定」據「訴願管轄原則」，以不受理蔣君之案件深深不以為然的情緒中，反思為什麼內政部會如此決定。誠然，於訴願決定中，仍適用皆已刪除之母法「國家安全法」第3條、子辦法「國家安全法施行細則」第11條之孫行政規則「訴願管轄原則」，其適法性明顯有瑕疵；然則與其說內政部怠惰，因循苟且還在適用「訴願管轄原則」，無寧為內政部亦如前述高等行政法院之法官，堅信自我對「多階段行政處分」之法律見解，而認為訴願人應向擁有「獨立之審查權限」之法院聲請撤銷「禁止

出國」處分。換言之，若從另一個角度切入，內政部僅是利用目前仍未廢止之「訴願管轄原則」為工具，遂行其對「多階段行政處分」之法律見解而已，並非不知位階為行政規則之「訴願管轄原則」已失所附麗，不應再予適用之不證自明之理。更何況「司法行政處分」這一概念目前已漸次在我國公法學界生根，要難忽視這個概念對法界人士所造成之影響，此或許亦是內政部依「訴願管轄原則」，做出不受理決定之一主要原因吧。

而本自行研究報告所據以為主要參考資料，學者李建良大作「論多階段行政處分與多階段行政程序之區辨」中，雖敘明「多階段行政程序」為「在複數的行政程序中，例如許可程序，通常可以切割、劃分為多個程序，遞次進行，形成多階段的行政程序。而在各該階段程序之間，以作成一定之行政處分相互銜接，此種（複數）行政處分在德國學說上稱為『多階段程序之行政處分』。此種多階段程序的設計，常見於許可程序，故一般稱為『分階段之許可程序』或稱『分階段之行政程序³⁴。』」惟當初撰文者在研讀該篇文章時，一度以為可用「多階段行政程序」之理論來解決蔣君之案件，蓋本質上「禁止出國」之行政行為實為確保確定之刑能安穩被執行之一種保全手段，當可視為「行政程序」。也就是說，本署因無「獨立之審查權限」，管制國人「禁止出國」之作為，僅為一種達到目的的「手段」，在本質上實極類似行政行為中之一環的「行政程序」。

基於以上論述，本自行研究報告應可得到以下之結論：

- (一) 雖然「禁止出國」之行政行為於本質上屬確保確定之刑能安穩被執行之一種保全手段，應可視為行政程序，惟因此行政行為符合「行政程序法」第 92 條第 1 項「行政處分」之 6 大要素，且目前實務上亦認為「禁止出國」應由權責機關通知本署，方可由本署發動此一行政行為，故「禁止出國」屬「多階段行政處分」之見解，應為目前實務界及學界的通說。

³⁴ 同註 20，頁 305。

(二) 學界認為「多階段行政處分」乃學理上的概念，而非實際之法律概念，然真正重要關鍵在於「法律對於不同機關間之權限如何進行分配」，亦即，何種事項及何其決定權歸屬於哪一機關。因此，在法律賦予特定行政機關的權限範圍之內，原則上，該行政機關即有獨立作成行政處分之可能³⁵。故行政機關之行政處分非不得由另一行政機關代轉，亦即以另一機關為「使者」而對外為行政處分。厥為重要者，乃行政機關之參與行為是否依法具有「獨立之審查權限」，若有，則其所為之參與行為即屬行政處分，而將此「參與」行為表現於外之行政機關反而退居協力機關³⁶。據此以繩 6-1-1 案件目前實務之運作方式可知，當法院將確定 6 月以上刑之判定資料，以電腦介接方式傳輸至本署，這樣的運作方式已符合「禁止出國」處分之參與行為。而因法院具有「獨立之審查權限」，對「禁止出國」處分具有惟一的、終局的決定權，則本署應視為「使者」之身份，僅在代轉法院之「禁止出國」處分而已。

(三) 目前最棘手的問題在於 6-1-1 案件依「移民法」第 6 條第 6 項之規定，係由本署以書面敘明理由通知受「禁止出國」之當事人，故即便學界及實務界之多數皆認為應由具「獨立之審查權限」之權責機關為行政爭訟之當事人，然因於各機關人力嚴重短缺，在法有明文的規定下，且不時仍有不同的少數見解，逆襲出現於實務的判決上，有決定權之權責機關根本不可能承接此行政爭訟當事人之角色，而使自己的機關業務雪上加霜。

(四) 然基於「移民法」6-1-10 案件，因修法將「以書面敘明理由通知當事人」之業務，由本署轉向各權責機關所造成之三

³⁵ 同註 20，頁 314。

³⁶ 同前註。

贏效果可知，其實只要權責機關（法院）改變見解，自行處理「禁止出國」通知業務，將「參與行為」從原本之「機關內部意見之交換」轉變成獨立之行政處分，則欲「保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴」就非「不能也」，其達不到三贏僅係其「不為也」。

第二節 建議

前節所言之結論，雖僅是依學理而來之書生之見，然卻可以當成爾後修法之立論基礎，蓋「名不正，則言不順；言不順，則事不成」，有了正大堂皇之理論基礎，自然就可以推動修法了。

學者吳庚認為「目前實務上已採本書所主張之前述變通辦法」，而以 83 年 3 月 16 日行法院庭長、評事會議紀錄變更往例為證³⁷，惟這種說法值得商榷。不說「移民法」6-1-1 一類案件，身為權責機關的法院從來不認為其「參與行為」係具有「獨立之審查權限」，而認為此類案件係本署之「行政處分」，就算是法院對財政部就欠稅者「禁止出國」之訴訟案件，究係何機關為適格之訴訟當事人，高等行政法院不時會有與學者吳庚見解相左的判決冒出，故認為「目前實務上已採本書所主張之前述變通辦法」實有點太過樂觀。時至今日，目前實務上對「移民法」6-1-10 案件方係已全面採納學者吳庚當年所推之變通辦法，惟此與其說是學界推動之功，無寧為修法之故。蓋如前述，修法後，「移民法」6-1-10「依其他法律限制或禁止出國」之案件，各權責機關就無理由不由自己「以書面敘明理由通知當事人」，則從原本參與機關之內部意見交換，變為「顯名機關」所為之行政處分。因此，修法才是真正能解決「多階段行政處分」究應由「參與機關」，抑或由「署名機關」為行政爭訟當事人問題的康莊大道。捨此不為，必是治絲益棼，自尋煩惱而已。

最後，本自行研究報告於此稟持惴惴解決問題之心意，就研究之所得，特為下列幾點建議：

- (一) 目前就「移民法」6-1-1 案件，用本署名義，以書面敘明理由通知當事人所為之函，其說明三之教示條款皆為「如不服本禁止出國之處分，請向該管法院聲請撤銷」（應亦係依據「訴願管轄原則」之規定而來），於當事人向該管法院請求

³⁷ 同註 1，頁 363、364。

撤銷「禁止出國之處分」，或由本署行文各該管法院，請其「逕復」（如本署 103 年 1 月 24 日移署出管堯字第 1030012438 號函）時，各該管法院皆以「本件是○○○君向貴署提起訴願，就此訴願之准駁，非本院權責」（如臺灣高等法院 103 年 1 月 8 日院鎮刑子 102 上訴 3034 字第 1030000481 號函）檢還，而賞本署（或訴願人）閉門羹。此教示條款可說是毫無用途，但卻能配合內政部之訴願答辯。經本（103）年度之兩件訴願決定（蔣君案件與歐○○案件），內政部似已認定「移民法」6-1-1 案件之「禁止出國」處分係「司法行政處分」，雖前揭二案沒有向高等行政法院提起行政訴訟，然已漸漸形成風潮，故建議本署業管單位於進行訴願答辯時，僅需做程序上之答辯即可，無庸再為實體上之答辯。如此，或將能迫使司法機關（法院）為一定之適切改革。

（二）雖或可理解內政部訴願委員會依據「訴願管轄原則」來決定受理訴願係屬「司法行政處分」之認知心態，惟該「訴願管轄原則」實已失所附麗，再用來決定受理訴願與否，不僅不符法制，亦會斲喪人民對行政之信賴，以為行政機關推諉卸責。因此，建議內政部不應再引用此「訴願管轄原則」為訴願決定之依據，並速行文「訴願管轄原則」之主管機關（法務部），儘速停止適用 81 年 8 月 27 日法務部法參字第 12756 號函。

（三）而在修法的建議上，先期建議係修正「移民法」第 6 條第 1 項、第 4 項、第 5 項及第 6 項，依現今德國及我國學務界及學界多數說之見解，因本署並未擁有「獨立之審查權限」，且基於提升行政效率的要求，本不應由本署擔任行政爭訟之當事人，而應由做出 6 個月以上刑之確定判決的法院主政。以「一條鞭」的方式來處理因同一件事務所衍生的後續事

務，方能更有效解決問題。而「移民法」之主管機關係本署（本署亦為內政部之一員），在修正「移民法」時應可由本署主動進行。

（四）而最終之建議，係修正「行政程序法」相關條文，將「多階段行政處分」相關法理，在「行政程序法」中做一完整的配套。因目前「多階段行政處分」僅是法學概念，且係歸類於「行政處分」之種類上，若能有系統地將之規範於「行政程序法」中第2章之行政處分中，相信應能解決在「多階段行政處分」所面臨之問題。而於有嶄新未曾設想之情形發生時，如「移民法」（或其他「多階段行政處分」所發生之問題）亦無能解決時，尚可由「行政程序法」中得到解決。惟「行政程序法」之主管機關為法務部，能否有機會建請該部修法，端視社會上對「多階段行政處分」之重視程度，這已經不是本署所能掌握的。

在為本自行研究報告時，很感謝本署職司「禁止出國」業務的入出國事務組管制科同仁為撰文者提供許多寶貴的實務上案件。例如「移民法」6-1-1 案件若因權責機關（法院）電腦介接通知錯誤，而當事人提起行政爭訟時，卻由本署為行政爭訟之當事人，於事理實有未合。而實務上因權責機關（法院）錯誤地電腦介接，案件雖然不多，但並不是完全沒有³⁸。即因業管單位無藏私地、詳細地將實務上之案件運作情形告訴撰文者，本自行研究報告之中心思想方能慢慢形成。而此自行研究報告若能對實務上之運作有所助益，則功勞因全歸功於本署入出國事務組管制科之同仁無私的奉獻。最後，因撰文者之學殖不深，這麼一個好的研究問題，卻不能深入地進行研析，若讀者有較深入之研析，尚祈不吝賜教斧正。

³⁸臺灣地方法院北院 103 年 6 月 17 日木刑修 99 易 3108 字第 1030006948 號函。本件係受禁止出國處分當事人先向地檢署抗議，惟地檢署認非其管轄，當事人轉向本署陳情後，地方法院於此時知悉後，即來函通知本署解除當事人出境之限制。

參考書目

(依一般學術論文格式撰寫)

吳庚，行政法之理論與實用，增訂十版，民國九十七年。

吳庚，行政爭訟法論，第三版，民國九十四年。

張自強·郭介恆合著，訴願法釋義與實務，97年7月修訂版。

中文期刊、論文及其他參考資料均於引用處註明

附錄

附錄之編排順序係依據本自行研究報告內容之先後，如此將使讀者更能清楚見到撰文者的思路歷程，共計十種：

附錄一：內政部入出國及移民署 102 年 12 月 24 日移署出管秋字第 1024030225 號函。

附錄二：內政部入出國及移民署 102 年 12 月 30 日移署出管堯字第 1020181056 號函。

附錄三：臺灣高等法院 103 年 1 月 8 日院鎮刑子 102 上訴 3034 字第 1030000481 號函

附錄四：內政部 103 年 3 月 25 日台內訴字第 1030001128 號訴願決定書（案號：1030460019）

附錄五：內政部入出國及移民署業管單位所製之「移民法」6-1-1 重要記事

附錄六：「國家安全法」第 3 條刪除之立法理由

附錄七：「國家安全法施行細則」第 11 條刪除時之條文

附錄八：「限制入出境事件訴願管轄原則」規定

附錄九：內政部 103 年 7 月 28 日台內訴字第 1030202910 號訴願決定書

附錄十：臺灣臺北地方法院 103 年 6 月 17 日北院木刑修 99 易 3108 字第 1030006948 號函