

司法院釋字第 797 號解釋抄本



司法院公布令	1
解釋文及解釋理由書	1
黃大法官瑞明提出之協同意見書	7
楊大法官惠欽提出之協同意見書	13
黃大法官虹霞提出之不同意見書	23
蔡大法官明誠提出之不同意見書	43
詹大法官森林提出之不同意見書	57
謝大法官銘洋提出之不同意見書	65

釋 釋

司 法 院 令

發文日期：中華民國109年11月20日

發文字號：院台大二字第1090033272號

公布本院大法官議決釋字第 797 號解釋

附釋字第 797 號解釋

院長 許 宗 力

司 法 院 釋 字 第 7 9 7 號 解 釋

解 釋 文

行政程序法第 74 條關於寄存送達於依法送達完畢時即生送達效力之程序規範，尚屬正當，與憲法正當法律程序原則之要求無違。

解 釋 理 由 書

聲請人臺灣桃園地方法院行政訴訟庭語股法官（下稱聲請人一），為審理同院 102 年度簡字第 21 號勞工保險爭議事件；聲請人臺灣桃園地方法院行政訴訟庭昭股法官（下稱聲請人二），為審理同院 101 年度簡字第 60 號空氣污染防治法事件及 103 年度簡字第 137 號營利事業所得稅事件；聲請人臺灣士林地方法院行政訴訟庭達股法官（下稱聲請人三），為審理同院 104 年度簡字第 33 號職業安全衛生法事件及 105 年度交字第 183 號交通裁決事件，聲請釋憲。聲請人一至三均認審判時應適用之行政程序法第 74 條規定（下稱系爭規定），未明定寄存送達自寄存日起經一定時間

(例如 10 日) 始生送達效力，有違憲法正當法律程序原則，抵觸憲法第 16 條規定，乃裁定停止訴訟程序，向本院聲請解釋憲法。

聲請人曾○譽(下稱聲請人四)因營業稅事件，不服財政部北區國稅局復查決定，提起訴願。嗣經該局認前開復查決定書係於中華民國 104 年 1 月 14 日寄存於送達地之郵務機構，即於同日送達聲請人四，訴願期間 30 日自同年月 15 日起算，至同年 2 月 13 日屆滿，聲請人四遲至同年月 25 日始提起訴願，已逾訴願期間，而不受理其訴願。聲請人四續提行政訴訟，經臺北高等行政法院 104 年度訴字第 946 號裁定以起訴不合法而駁回，抗告後經最高行政法院 104 年度裁字第 1912 號裁定以抗告無理由而駁回，是本件聲請應以最高行政法院裁定為確定終局裁定。聲請人四認確定終局裁定所適用之系爭規定，未明定寄存送達自寄存日起經 10 日始生送達效力，抵觸憲法第 16 條規定，向本院聲請解釋憲法。

查上開法官聲請釋憲案，均經法院裁定停止訴訟程序，並依客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，向本院聲請解釋憲法，經核與本院釋字第 371 號、第 572 號及第 590 號解釋所闡釋法官聲請解釋憲法之要件相符，應予受理。又上開人民聲請案，經核與司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款所定要件相符，亦予受理。

核上開法官及人民聲請案，均涉及系爭規定有無違憲之疑義，有其共通性，爰併案審理，作成本解釋，理由如下：

憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，基於保障人民自由及權利之考量，法律規定之實體內容固不得違背憲法，其為實施實體內容之程序，以及於基本權利受干預時提供適時之救濟途徑，除憲法就人身自由已於第 8 條所明定者外，其餘程序規範，仍應符合法治國之正當法律程序原則，始與憲法保障人民自由及權利之意旨無違(本院釋字第 488 號解釋參照)。至於國家機關所制定之程

序規範，是否正當，而與憲法正當法律程序原則之要求無違，除考量憲法有無特別規定外，仍應依事物領域，視所涉及基本權利之種類、限制之強度及範圍、所欲追求之公共利益、決定機關之功能合適性、有無替代程序及各項可能程序之成本等因素，綜合考量而為認定（本院釋字第 689 號、第 709 號及第 739 號解釋參照）。

行政文書之送達，係法定送達機關將應送達於當事人或其他關係人之文書，依有關送達規定，交付於應受送達人本人；於不能交付本人時，以其他方式使其知悉文書內容或居於可得知悉之地位，俾使行政行為發生法定效力，並利應受送達人決定是否為必要之行為，以保障其權益（本院釋字第 667 號解釋參照）。是行政文書送達之程序規範，如綜合考量前述各項因素而屬正當，即與憲法正當法律程序原則之要求無違。

行政程序法乃規範行政機關行政行為應遵守之程序，其目的係為確保依法行政原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對於行政之信賴（行政程序法第 1 條規定參照）。

就保障人民權益言：行政機關行政行為之種類繁多，法律效果各異（同法第 2 條第 1 項規定參照）。有規定人民得依法提起行政爭訟者，例如行政處分（訴願法第 1 條以下規定、行政訴訟法第 4 條以下規定及行政程序法第 109 條規定參照）；有規定通知、資訊提供，而未直接涉及爭訟者，例如通知程序參加（行政程序法第 23 條規定參照）、通知參加聽證（同法第 55 條及第 62 條規定參照）、通知陳述意見（同法第 39 條、第 102 條及第 104 條規定參照）等。各類行政行為，如有以文書使人民知悉之必要者，均須依有關送達規定為之，使人民知悉行政文書內容或居於可得知悉之地位，以保障人民受合法通知之權利，俾利其決定是否為必要之行為。行政文書之送達，或可能涉及人民循序提起爭訟救濟期間之起算，與人民受憲法第 16 條保障之程序性基本權有關（本院釋字第

610 號、第 663 號及第 667 號解釋參照)；或可能與提起爭訟救濟無直接相關，惟仍涉及人民受憲法保障之其他自由或權利。是行政文書送達之程序規範，自應符合憲法正當法律程序原則之要求。

就提高行政效能言：行政權具有主動、積極、機動及全面之特質。行政程序法所規範之行政行為，有涉及行政機關依職權發動者，亦有依人民申請而為之者（行政程序法第 34 條及第 35 條規定參照）；有對人民發生負擔效果者，亦有發生授益效果者（同法第 117 條及第 121 條規定參照）；其性質可能為行政處分，然而亦不乏行政契約或其他種類之行政行為（同法第 100 條、第 139 條及第 167 條等規定參照），不一而足。是行政行為具有全面性、多元性之特徵，人民應受送達之行政文書所涉情形亦極為複雜，非可一概而論。各種類型行政文書之送達，不但可能與人民救濟期間之起算或行政程序之順利進行有關，亦攸關行政行為究竟自何時起合法發生效力（例如行政處分之生效時與公法上請求權時效之時效中斷時等），與提高行政效能以維護公共利益有密切關係。特別是行政文書之送達，屬相關制度所應遵循程序之一環，相關機關對行政文書送達之程序規範應如何制定，自有其提高行政效能專業需求之考量，在不牴觸憲法正當法律程序要求之前提下，自得裁量決定之，此乃屬立法形成之範疇，於判斷行政文書送達之程序規範是否正當，自應予以適度之尊重。

系爭規定明定：「（第 1 項）送達，不能依前二條規定為之者，得將文書寄存送達地之地方自治或警察機關，並作送達通知書兩份，一份黏貼於應受送達人住居所、事務所、營業所或其就業處所門首，另一份交由鄰居轉交或置於該送達處所信箱或其他適當位置，以為送達。（第 2 項）前項情形，由郵政機關為送達者，得將文書寄存於送達地之郵政機關。（第 3 項）寄存機關自收受寄存文書之日起，應保存 3 個月。」由此可知，寄存送達乃一般送達、

補充送達或留置送達（同法第 72 條及第 73 條規定參照）均無法完成送達時之輔助、替代手段。而不問一般送達、補充送達或留置送達，均以使應受送達人可得知悉應受送達文書為發生送達效力之要件，作為前開送達方式之輔助、替代手段之寄存送達，亦使應受送達人處於可得知悉之地位，即為已足。寄存送達先以送達通知書之黏貼與轉交、置放作為送達方式，再將文書寄存於應送達處所之地方自治、警察機關或郵務機構，便利人民隨時就近前往領取，藉以實現送達目的。文書於上開機關（構）並須保存 3 個月，亦已兼顧文書安全、秘密與人民之受領可能。就因人民申請而發動之行政程序而言，人民提供應送達處所予行政機關，當得預見行政文書之送達。若係行政機關依職權而發動之行政程序，亦得於給予人民陳述意見機會時，加以確定行政文書之應送達處所（同法第 39 條第 1 項及第 102 條規定參照），人民亦得預見行政文書之送達。縱屬依法毋庸事先給予陳述意見機會者（同法第 103 條規定參照），行政機關仍得依應受送達人之前所登記之戶籍、事務所、營業所或就業處所等相關資料（戶籍法第 4 條、第 21 條、商業登記法第 9 條、第 14 條、第 15 條、公司法第 393 條及公司登記辦法第 4 條規定參照），判斷應受送達之住、居所、事務所、營業所或就業處所而為送達。因上開應送達處所係應受送達人日常生活活動之處所，寄存送達以黏貼與轉交、置放之送達方式，已使應受送達人處於可得知悉之狀態。經綜合考量寄存送達乃一般送達、補充送達或留置送達之輔助、替代手段、行政行為之多樣性、人民受合法通知權之保障，以及行政效能之公共利益等因素，足認系爭規定所設寄存送達之程序及方式，尚稱嚴謹、妥適，則以行政文書依法寄存送達完畢時作為發生送達效力之時點，整體而言，其程序規範尚屬正當，與憲法正當法律程序原則之要求無違，自不能僅因系爭規定未以寄存日起經一定時間始生送達效力，即謂寄存送達之程序規範

有不正當之處。

系爭規定所設寄存送達之程序及方式，固符合憲法正當法律程序原則之要求，已如上述，然為求人民基本權利獲得更為妥適、有效之保障，相關機關亦非不得參酌民事訴訟法第 138 條第 2 項及行政訴訟法第 73 條第 3 項等規定，就寄存送達之生效日或其救濟期間之起算另為設計，併此指明。

大法官會議主席 大法官 許宗力

大法官 蔡焜燉 黃虹霞 吳陳銀 蔡明誠

林俊益 許志雄 張瓊文 黃瑞明

詹森林 黃昭元 謝銘洋 呂太郎

楊惠欽

（蔡宗珍大法官迴避審理本案）

釋字第 797 號解釋協同意見書

黃瑞明大法官 提出

一、本號解釋之緣由

政府機關將行政文書送達給人民時，就會發生一定之法律效果，行政程序法規定書面之行政處分自送達相對人起發生效力（行政程序法第 110 條第 1 項，以下條號未特別指稱均指行政程序法），因此行政文書送達日期之認定對人民權益影響甚大。送達日期之認定依其送達之方式而定之，行政程序法規定文書應向受送達人之住居所、事務所或營業所為之，稱一般送達（第 72 條），如於上開處所不獲會晤應受送達人，得將文書付與同居人、受雇人或應受送達處所之接收郵件人員（如大樓管理員），稱補充送達（第 73 條第 1 項）。如果上述人員無正當理由拒絕收領文書時，得將文書留置於應送達處所以為送達，稱留置送達（第 73 條第 3 項）。文書無法以上述一般、補充與留置送達之方式為送達時，得將文書寄存於應送達處所之地方自治、警察機關或郵務機構，並作送達通知書兩份，一份黏貼於應受送達人住居所、事務所、營業所或其就業處所門首，另一份交由鄰居轉交或置於該送達處所信箱或其他適當位置，以為送達，即為寄存送達（第 74 條）。文書以寄存方式為送達者，受送達之當事人可能由鄰居轉交或從信箱取得「送達通知書」，或在住居所、事務所、營業所或就業處所的門首看到黏貼的「送達通知書」後，到地方自治、警察機關或郵務機構領取文書，才能知悉文書之內容，可能是在文書寄存之後好幾天了。但是依現行行政程序法第 74 條之規定（系爭規定），寄存送達於文書寄存時就發生送達之效力，當事人於取得送達文書並知悉其內容時可能已延誤

了對該文書採取救濟行動之期日，導致權益受損。本號解釋共 4 位聲請人（有 3 位法官及 1 位當事人），均因為受送達當事人受領以寄存方式為送達之文書較寄存之日為遲，而遲誤了行政救濟期間，因此認為就寄存送達之規定未如民事、刑事、行政訴訟法，以及訴願法規定自寄存之日起經 10 日始生送達效力，對人民之權益保障不足而聲請釋憲。

本號解釋認定系爭規定有關文書寄存送達於依法送達完畢時即生送達效力之程序規範，尚屬正當，並未違憲，但於解釋理由指出「為求人民基本權利獲得更為妥適、有效之保障，相關機關亦非不得參酌民事訴訟法第 138 條第 2 項及行政訴訟法第 73 條第 3 項等規定，就寄存送達之生效日或其救濟期間之起算另為設計，併此指明。」本席支持本號解釋所採合憲檢討之結論，並提出協同意見。

二、本院有關寄存送達之其他解釋

有關寄存送達之生效日期未設緩衝期之規定，是否違憲，本號解釋乃本院第二次就此問題作出解釋。民國 92 年修正公布之民事訴訟法增訂第 138 條第 2 項規定：「寄存送達，自寄存之日起，經 10 日發生效力。」其立法理由主要為當事人因外出工作、旅遊或其他情事而臨時不在應送達處所之情形，時有所見，為避免影響其權益，乃增訂該項規定，明定寄存送達自寄存之日起，經 10 日發生效力¹。但是當時之訴願法及行政訴訟法未就寄存送達設有相同之緩衝期之規定，故依該法所為寄存送達自寄存之日就生送達之效力，有因此而延誤訴訟期限者乃聲請釋憲。

本院於 98 年 11 月 20 日公布釋字第 667 號解釋，認為當

¹參見立法院公報第 92 卷第 8 期，頁 1227 至 1228。

時的訴願法第 47 條第 3 項準用行政訴訟法第 73 條關於寄存送達於依法送達完畢時即生送達效力，並未違憲。但 2 個月後立法院隨即於 99 年 1 月 13 日增訂行政訴訟法第 73 條第 3 項規定「寄存送達，自寄存之日起，經 10 日發生效力。」依訴願法第 47 條第 3 項準用行政訴訟法之規定，訴願文書之寄存送達亦自寄存之日起經 10 日始發生效力。增訂該條文之立法理由主要為行政訴訟文書寄存送達之生效日期應無與民、刑事訴訟文書為不同處理之必要。

三、行政程序法所規范文書之種類及性質與訴訟法所規範者尚有所不同

本號解釋之聲請人以行政程序法有關寄存送達之規定不應與民事、刑事、行政訴訟法及訴願法之規定有所不同，為其聲請釋憲之主要理由之一。惟依行政程序法之規定由行政機關對人民為送達之文書種類繁多，其目的及所生法律效果各有不同，此即本號解釋理由所稱「各種類型行政文書之送達，不但可能與人民救濟期間之起算或行政程序之順利進行有關，亦攸關行政行為究竟自何時起合法發生效力」。而依據民事、刑事、行政訴訟法及訴願法之規定送達之文書，主要為對立的雙方當事人進行訴訟程序之攻防，以及裁判者所為之決定，文書送達所產生之主要法律效果較為單純，即為涉及抗告或上訴期間之起算日期。因此各個訴訟法及訴願法就寄存送達均規定自送達後 10 日發生效力，以保障訴訟當事人之權益，實為合理，也沒有其他之顧慮。然而本號解釋對於行政程序法下之寄存送達是否亦應為相同規定，仍有所疑慮。本號解釋理由指出「行政行為具有全面性、多元性之特徵，人民應受送達之行政文書所涉情形亦極為複雜，非可一概而

論。」若不分行政文書之性質與種類，一律規定所有行政文書之寄存送達均必須於寄存之日起一定時日之後始生送達效力，於某些對象眾多且短期內連續發生之行政文書送達，恐有窒礙難行之處，例如考試院舉辦國家考試同時對眾多考生為文書送達，依考生報名時所填寫之通訊地為送達，若對少數考生係依寄存方式為送達，如文書送達生效日期必須加上一定時日之緩衝期，即必須推遲所有考選時程之安排，可能造成行政負擔，況考生於報名後就考試相關文書之收受亦應自行負一定程度之注意義務，若有外出之必要亦應事先安排，若確有不便而必須以寄存方式為送達者，亦應即時處理，如此之要求應不為過。

又依行政程序法送達文書之對象係公司行號等營業法人時，依該法人所設立登記之事務所或營業處所為送達，何以無法依行政程序法所規定之一般、補充與留置送達之方式為之，而必須採行寄存送達之方式，實已難以理解，若以寄存送達方式為送達，須待一定時日始生行政處分之效力，可能只是徒增行政困擾。

四、依行政程序法寄存送達之文書如涉救濟期間之起算者，應酌予緩衝期

寄存送達之文書如涉及對行政處分救濟期間之起算者，救濟期間之起算時點應可以考慮自寄存之日起一段時日（如 10 日）後起算。如此之規定可與民事、刑事、行政訴訟法及訴願法之相關規定同步，對人民之訴訟權之保障始為完備。對行政處分救濟程序之發動並不影響行政處分之效力，行政程序法第 110 條第 3 項就此已規定「行政處分未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，其效力繼續存在。」因此書面之行政處分

以寄存方式為送達，對該行政處分之救濟期日之起算設一定時日之緩衝期，並不影響該書面行政處分之效力。其他相關法規見行政訴訟法第 116 條第 1 項及訴願法第 93 條第 1 項。就救濟期間之起算設定緩衝期之規定可以平衡行政處分之效力及人民對不利行政處分救濟期間之程序權保障，於修法時應可就此加以考量。

五、就行政程序法所涉及之文書之寄存送達設有緩衝期，是否確會影響行政處分之急迫性與時效性，有個別探究及釐清之必要

最後值得一提的是法務部在考慮是否修改系爭規定時，曾函詢各政府機關若文書以寄存方式為送達，於系爭規定增加自寄存之日起 10 日後始生效力之規定，是否會造成行政困難的問題。各政府機關分別提出可能之疑慮，其中有認為增加寄存後 10 日始生效力之規定恐會影響具有急迫性與時效性之行政處分者。然而細繹部分行政機關所舉的例子，可認為該行政機關對此問題實有所誤解，例如行政機關最常指出的是稅捐稽徵法第 24 條對欠稅之人可以對其財產為保全處分及限制出境之規定，依該條規定，稅捐稽徵機關可以就欠繳應納稅捐之納稅義務人相當於應繳稅捐數額之財產，通知有關機關不得為移轉或設定他項權利（第 1 項），並可聲請法院就其財產實施假扣押（第 2 項），財政部可以函請內政部移民署限制欠稅人出境（第 3 項）。依該條規定所為通知之對象是相關政府機關，相關機關依據稅捐機關或財政部之通知而採取相關之行政處分，即可生保全處分或限制出境之效力。依該條規定對欠稅人之相關通知僅係讓其得以展開救濟程序而已，對當事人之通知之送達日期並不影響具急迫性與時效性之行政處分之效力。稅捐稽

徵法第 24 條第 4 項規定：「財政部函請內政部移民署限制出境時，應同時以書面敘明理由並附記救濟程序通知當事人，依法送達。」如此通知之送達僅讓當事人得以啟動救濟程序。如該通知係依寄存方式為送達，縱然規定自寄存後一定時日（如 10 日）始生送達之效力，亦僅是給予當事人救濟期間之保障而已，不影響具急迫性與時效性之行政處分之效力，此應予辨明，於修法時妥為考量。

釋字第 797 號解釋協同意見書

楊惠欽大法官 提出

本號解釋宣告行政程序法第 74 條（下稱系爭規定）關於寄存送達於依法送達完畢時即生送達效力之程序規範，與憲法正當法律程序原則之要求無違，本席雖勉予同意，但認解釋理由尚有予以補充說明之必要，爰提出協同意見如下：

送達制度之目的，是為使受送達人知悉所送達文書之內容，進而得以為相關之因應措施。而行政程序法屬規範行政機關作成行政處分、締結行政契約、訂定法規命令與行政規則、確定行政計畫、實施行政指導及處理陳情等行為之程序的法律（行政程序法第 2 條第 1 項參照），故行政程序法上之送達規定，原則上係針對該法所稱行政機關所為行政行為之送達而為，合先敘明。

一、 寄存送達之方法及歸類

行政程序法所規定對特定人之送達方法，包含有本人送達、電傳送達、補充送達、留置送達、寄存送達、公示送達及囑託送達等（行政程序法第 68 條、第 72 條至第 74 條、第 78 條及第 86 條至第 90 條參照），其中第 73 條第 1 項規定之補充送達與系爭規定之寄存送達，學理上有將其等均歸類為補充送達者。¹

行政程序法第 73 條第 1 項及系爭規定第 1、2 項分別明

¹ 吳明軒，民事訴訟法上冊，三民，100 年 10 月，修訂 9 版，第 409-414 頁。

定：「(第1項)於應送達處所不獲會晤應受送達人時，得將文書付與有辨別事理能力之同居人、受雇人或應送達處所之接收郵件人員。(第2項)前項情形，由郵政機關為送達者，得將文書寄存於送達地之郵政機關。」「送達，不能依前二條規定為之者，得將文書寄存送達地之地方自治或警察機關，並作送達通知書兩份，一份黏貼於應受送達人住居所、事務所、營業所或其就業處所門首，另一份交由鄰居轉交或置於該送達處所信箱或其他適當位置，以為送達。」前者為行政程序法關於補充送達之規定，後者則為寄存送達之規定。自此等規定內容可知，不論是補充送達或寄存送達，皆係因未能在應受送達地會晤應受送達人，亦無從在他處會晤應受送達人，乃以法律明定由他人代收，使生送達效力之送達方法；而此二種送達方法，其主要差異係代收者之不同，即前者為「應受送達人之有辨別事理能力之同居人、受雇人或應送達處所之接收郵件人員」，後者則為「送達地之地方自治或警察機關」或「郵政機關」，並另為應「作送達通知書兩份，一份黏貼於應受送達人住居所、事務所、營業所或其就業處所門首，另一份交由鄰居轉交或置於該送達處所信箱或其他適當位置」之程式要求。是基於補充送達及寄存送達皆屬未能直接對應受送達之本人送達，又為完成送達，乃以法律明定由他人代收而生送達效力之送達方法，故上述將之皆歸類為補充送達之分類，實有其道理，而此亦為本席以下進行送達方法與正當法律程序要求之比較分析時，所以於本號解釋爭執所在之寄存送達外，另擇定屬送達方法之原則即本人送達及行政程序法第73條第1項所規定補充送達之原由。²

² 行政程序法第73條第3項規定之留置送達，係因依法應代收人員之無正當理由拒絕收領而

二、 本號解釋爭點之源起及與本院釋字第 667 號解釋之關連

本號解釋之爭點係系爭規定之寄存送達，其送達生效日無緩衝期之加計，是否違反憲法正當法律程序原則之要求？而此爭議，應可理解為與民事訴訟法第 138 條第 2 項及行政訴訟法第 73 條第 3 項均已就寄存送達之生效日修正為「自寄存之日起，經 10 日發生效力」之規定，不無關連。而訴願法第 47 條第 3 項所準用之中華民國 99 年 5 月 1 日修正施行前之行政訴訟法（下稱修正前行政訴訟法）第 73 條關於寄存送達之規定，並無如現行同條第 3 項「寄存送達，自寄存之日起，經 10 日發生效力。」之內容，且此等規定曾經 98 年 11 月 20 日公布之本院釋字第 667 號解釋認與「憲法第 16 條保障人民訴願及訴訟權之意旨無違。」

而本院釋字第 667 號解釋主要係以：「訴願人或當事人於提起訴願或行政訴訟時，於訴願書或當事人書狀即應載明其住、居所、事務所或營業所……，俾受理訴願機關或行政法院得將文書送達於該應受送達人；受理訴願機關或行政法院依上開載明之住、居所、事務所或營業所而為送達，於不能依行政訴訟法第 71 條、第 72 條規定為送達時，自得以寄存送達使應受送達人知悉文書內容，且寄存送達程序尚稱嚴謹，應受送達人亦已居於可得知悉之地位。」及「人民於行政訴訟之前，既已歷經行政程序與訴願程序，當可預計行政機關或法院有隨時送達文書之可能，如確有因外出工作、旅

為，與補充送達及寄存送達均屬單純未能會晤本人，而由他人代收之情事有較大差異，故附表（詳第 6 頁）乃未將之併列為比較範圍。

遊或其他情事而未能即時領取之情形，衡諸情理，亦得預先指定送達代收人或採行其他適當之因應措施，以避免受寄存送達或未能即時領取而影響其權利。」等理由，肯認修正前行政訴訟法之寄存送達規定未加計生效之緩衝期係屬合憲。

查依行政程序法第 34 條及第 35 條規定，行政程序有因人民申請而開始者，有因行政機關職權為之者。其中因人民申請而開始之行政程序，該個案（下稱申請發動案）在人民以書面申請之書面申請狀或口頭申請之機關紀錄上，原則上均應載有申請人之住、居所、事務所或營業所，俾供受理機關爾後為相關文書之送達；且因行政程序係因人民申請而發動，故人民即申請人當可預計行政機關有隨時送達文書之可能，而得預為採行因應措施；則循上述本院釋字第 667 號解釋之解釋理由脈絡，因人民申請而開始之行政程序，行政機關所為之文書送達，以寄存送達方式為之者，即難以寄存送達之生效日，因無緩衝期之加計，即得謂其係違反憲法正當法律程序原則之要求。

三、 本號解釋爭點之癥點

然如上所述，行政程序除因人民申請而開始者外，尚有因行政機關依職權而開始者，而行政機關依職權所開始之行政程序，除行政機關有與人民為第一次接觸，例如依職權調查事實、證據或通知人民到場陳述意見等等情事，從而取得人民提供之送達處所資料及使人民得知行政機關可能將有所作為者外（有此等例外情事以外之因職權而開始行政程序個案，下稱職權發動案），此等職權發動案，原則上並無前述

本院釋字第 667 號解釋所稱：(1) 有個案之人民所提出之送達處所資料，及 (2) 人民可預期行政機關有隨時送達文書之可能而得預為採行因應措施等情事。另就寄存送達生效日是否加計緩衝期言，「申請發動案」及「職權發動案」之分類，雖於立法政策上非當然有予以區分之必要，然就寄存送達、對本人送達（送達之原則）及同屬由他人代收之補充送達，進行如附表（詳第 6 頁）所列事項之分類比較後，即可知寄存送達生效日是否加計緩衝期，實非全然無審酌檢討之空間。

法應與時俱進，此為一般人多能琅琅上口之文詞，而「為求人民訴願及訴訟權獲得更為妥適、有效之保障，相關機關允宜考量訴願及行政訴訟文書送達方式之與時俱進，兼顧現代社會生活型態及人民工作狀況，以及整體法律制度之體系正義，就現行訴願及行政訴訟關於送達制度適時檢討以為因應」等語，亦經 98 年 11 月 20 日公布之本院釋字 667 號解釋之最後一段理由書闡述在案，而此號解釋之解釋客體行政訴訟法第 73 條，固隨即於 99 年 1 月 13 日修正公布（同年 5 月 1 日施行）第 3 項：「寄存送達，自寄存之日起，經 10 日發生效力。」但非屬該號解釋客體而同屬規範寄存送達之系爭規定則未為相應之修正。

附表

		收受者	本人知悉有重要郵件送達之期待可能性	本人知悉重要郵件與送達時若有時間差之可歸責性	給予送達生效緩衝期間之必要性
本人送達		本人	本人應知悉。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 原則上應及時知悉。 2. 其知悉若有時間差，係具可歸責性。 	無
補充送達 (行政程序法§73 I)		與本人有特別關係、為本人所預知且可得聯絡之代收人。	代收人為本人所預知且可得聯絡者，故可期待本人知悉。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 原則上不日即可知悉。 2. 其知悉內容若有時間差，係具可歸責性。 	無
寄存送達 (行政程序法§74)	因申請發動案	郵務機構、送達地之自治或警察機關	本人既已於申請書狀載明其住、居所、事務所、營業所或就業處所(*)，且係因其申請致有應送達之文書，故本人預知將有重要郵件送達之期待可能性高(參照本院釋字第667號解釋理由)。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本人可預先妥為安排重要郵件之收受方式。 2. 其知悉若有時間差，係具可歸責性。 	無
	因職權發動案	同上	本人預見將有重要郵件送達之期待可能性低。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本人預作安排收受重要郵件之期待可能性極低。 2. 本人未能及時知悉有重要郵件，可歸責性低。 	?

*請參見註3。

惟觀上述附表之比較分析，可知在職權發動案之行政程序，於文書係以寄存送達方式為之者，與以其他送達方法為之時，在應受送達人方係有所差異，而基於送達，係指使受送達人知悉有何等文件而處於可收領之地位即足之觀點，於職權發動案之寄存送達，期待應受送達人「知悉將有關係其權益之文件送達」及「進而預為收領之適當安排」，衡諸常情，其可能性實甚低。尤其現今距本院釋字第 667 號解釋公布時已逾 10 年，而此 10 餘年間，網絡之蓬勃發達及使用之普遍性、國際化所導致生活地域之頻繁移動，均已是普遍之社會現象，則要求一般人對於日常生活上已甚少發生之人員親送的文件送達，且未能預期將有重要文件會送達之情形下，應預為能及時收領文件之安排，實非合理！故對於應受送達地無補充送達所規定代收人、又未能會晤本人為送達之應受送達人，雖除寄存送達之送達方法外，別無他途，但就完成送達之公益目的與受送達人收受送達文件後所欲進行之私益維護間的衡平上，本於對人民憲法正當法律程序保障之要求，進行如送達生效緩衝期之加計等等立法政策之檢討，應是不容怠忽之議題。

實則，系爭規定之主管機關針對寄存送達之生效日亦是頗為關注，僅是經多方考量後，目前仍是以系爭規定因涉及之行政行為態樣多，且各有不同之行政管制目的及公益考量，並常有急迫性及時效性，暨立法例上如德國法制關於寄存送達亦無加計緩衝期始生效力之規定等由，就系爭規定所規範寄存送達之生效日，並未為應加計緩衝期或其他具保障人民正當法律程序內容之修正。惟查：

(一) 系爭規定之主管機關所稱行政行為有急迫性及時

效性者，主要是指環境污染事件之命受處分人限期改善及稅捐之保全或限制出境處分。然觀環境污染事件之限期改善規定，如水污染防治法第 40 條第 1 項及空氣污染防治法第 61 條、第 62 條第 1 項規定，既係命受處分人限期改善，顯見此等受處分之事業猶在營業中，是對其等之處分書行寄存送達之可能性實微乎極微。另關於稅捐之保全，依稅捐稽徵法第 24 條第 1 項及第 2 項規定，係由稅捐稽徵機關通知有關機關或聲請法院為之，尚無庸對納稅義務人為送達；至限制出境部分，於函請內政部移民署限制出境時，固需同時以書面通知當事人（稅捐稽徵法第 24 條第 4 項參照），但依入出國及移民法第 6 條規定，此等限制出境者，內政部移民署係於查驗時，當場以書面敘明理由交付當事人，並禁止其出國。換言之，縱前述稅捐稽徵機關限制出境通知因寄存送達而延後生效，亦不影響此限制出境處分之執行。故而，各行政機關所舉急迫性或具保全目的之事由，是否全然無可再進一步思考者，實非無疑？

- (二) 又行政程序法核屬行政機關行政行為之總則性規定，同法第 3 條第 1 項即明定：「行政機關為行政行為時，除法律另有規定外，應依本法規定為之。」故基於行政行為之多樣性，行政程序法本即容許各別之行政法針對個別行政行為之特殊性，為有別於行政程序法總則性規定之規範，僅是此等規範內容關於人民權利之保障不得低於行政程序法之普通法規定，上述之入出國及移民法第 6 條規定即其適例。又依行政程序法第 68 條第 1 項規定：「送達由行政機關自行或交由郵政機關送達。」同條第 2

項復規定：「行政機關之文書依法規以電報交換、電傳文件、傳真或其他電子文件行之者，視為自行送達。」即行政文書之送達，非僅限以郵務機關為之，行政機關亦可自行為之，且亦可以電傳等方式為之，關稅法第 10 條第 4 項：「海關所為各項核定、處分、通知或決定之送達，得以電腦連線或電子資料傳輸方式行之，並於電腦記錄。」之規定，即屬上述行政程序法第 68 條第 2 項規定所稱之法規。此外，行政執行法第 4 章更有關於即時強制之規範，可為補充。換言之，為周全行政行為之急迫性、時效性或多樣性，在現行規範制度下，不論是自送達方法或行政行為之選擇上，亦非全然無其他手段可資運用。

(三) 另寄存送達之合法性，係以送達地符合行政程序法第 72 條第 1 項前段：「送達，於應受送達人之住居所、事務所或營業所為之。」及第 3 項：「應受送達人有就業處所者，亦得向該處所為送達。」為前提；而於應受送達人並未居住於所查知之住居所、事務所或營業所，亦無就業處所，³至未能完成送達時，實務上通常會認此等應受送達人屬「應為送達之處所不明者」，而依公示送達之方法為送達。然觀諸行政程序法第 79 條至第 81 條規定，可知公示送達所需耗費之時日係遠多於行政訴訟法等其他法律就寄存送達所加計之 10 日生效緩衝期。準此，即不禁令人產生於應行公示送達之個案，其行政行為之急迫性或時效性係如何因應之疑問？

³ 依系爭規定之整體文義，寄存送達方法之採取係包含對應受送達人「就業處所」為送達，而不能依對本人送達、補充送達及留置送達之方法送達之情形。然該就業處所如確屬應送受達人之就業地點，則縱未能對本人為送達，亦難以想像會因無從以補充送達或留置送達之方式為送達，致須為寄存送達。但因系爭規定第 1 項已規定就業處所亦可為寄存送達之應受送達地，乃併列之。

上開所述，主要是就目前立法政策上囿於行政行為急迫性、時效性或多樣性之觀點，提出個人之不同面向觀察，況送達之事物領域，係包含有法定不變期間之起算者，而此等法定不變期間，多於人民權利之保障有重大影響，如行政救濟期間之遵守，涉及行政救濟之提起是否合法，而此等權利之保障，亦非現行之回復原狀規定所完全得予含括（行政程序法第 50 條參照）。是乃期待系爭規定之立法政策能更積極為更多面向及更深入之考量，尤其在行政目的之達成，已有其他手段可資運用下，對於寄存送達之生效日，以更多之同理心積極考量加計緩衝期，或規劃其他針對人民可能延後收領文件之權益保障機制，俾使寄存送達之規範內容，能更符合現今社會現象之正當法律程序要求。

釋字第 797 號解釋不同意見書

黃虹霞大法官提出

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

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

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

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

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

¹ 很有感，爰先記之。

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

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

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

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

⁴ 金剛經所說「若菩薩心住於法而行布施，如人入闇，即無所見；若菩薩心不住法而行布施，如人有目，日光明照，見種種色。」季伯倫有類似意旨，令人驚豔之名句：「學說像窗戶上的玻璃，它讓你看到真理，但也阻絕了真理。」請參見本席於釋字第 793 號解釋所提之協同意見書。

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

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

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

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

⁷ 當時已有葉百修、許玉秀及黃茂榮等3位大法官提出不同意見書，而且由行政訴訟法第73條修正增訂寄存送達生效日10日緩衝期草案係提出於98年6月、立法院98年9月委員會通過修正案，草案修正理由已明載：為維護人民受憲法保障之訴訟權等語。在該立法院審查中，98年12月三讀通過之期間，本院審理釋字第667號案並作成合憲解釋，否定原規定不足保障人民訴訟權。

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

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

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

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

¹⁰ 本院釋字第 667 號解釋理由書末段勉強算是論知應檢討改進，但本件解釋理由書末段一方面自打嘴，肯定「為求人民基本權更為妥適、有效之保障……就寄

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

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

本席所擬解釋文及理由書草案如下：

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

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

「解釋文

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

解釋理由書

（事實部分略）

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

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

又查我國為民主國家，政府係為人民而存在，故政府行政行為本質上必然與人民之權益相關，且行政程序法中，關於文書送達之規定，如不符憲法正當法律程序之要求，除侵害人民受憲法第 16 條所保障之申訴、訴願及訴訟等程序性基本權外，另並可能涉及憲法第 8 條至第 15 條及第 22 條所

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

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

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

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

尤有進者，1、寄存送達既係補充性、輔助性及擬制性送

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

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

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

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

又行政程序法所定行政行為與訴願法所定訴願不同，以行政行為中之行政處分（行政程序法第 92 條規定參照）為例，因行政處分係行政機關就公法上具體事件所為之決定等，並對外直接發生法律效果之處分機關單方行政行為，即

行政處分之作成，不當然需以有人民之申請為前提，故人民未必有將受特定行政處分之預知，從而難以期待人民必應有預作收受行政處分送達之準備而為協力。是本件情形與本院釋字第 667 號就訴願法之寄存送達所為解釋之情形，應有不同，併此敘明。」¹²

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

釋字第 797 號解釋不同意見書

蔡明誠大法官 提出

本件係涉及行政程序法之行政文書之寄存送達未設一定緩衝期間之憲法爭議，本號解釋認行政程序法第 74 條關於寄存送達於依法送達完畢時即生送達效力之程序規範，尚屬正當，與憲法正當法律程序原則之要求無違。茲因本號解釋之論證及結論，仍有值得推敲之處，爰提出不同意見書如下：

一、本號解釋與本院釋字第 667 號解釋之比較

本院釋字第 667 號解釋亦係有關寄存送達生效時點之釋憲案，該號解釋認訴願法第 47 條第 3 項準用行政訴訟法第 73 條，關於寄存送達於依法送達完畢時，即生送達效力部分，尚與憲法第 16 條保障人民訴願及訴訟權之意旨無違。該號解釋比照民事訴訟法第 138 條第 2 項有關寄存送達自寄存之日起經 10 日始發生寄存送達效力之規定，認訴願法第 47 條第 3 項及行政訴訟法第 73 條未明定寄存送達自寄存日起 10 日後始生效，尚未違憲。經過 130 號解釋，繼該號解釋之後，本號解釋就類似之行政程序法第 74 條（下稱系爭規定）再作出合憲之解釋。其主要不同在於，本號解釋主要爭點集中於憲法保障正當法律程序是否違背問題，未處理本院釋字第 667 號解釋所涉及平等保障及體系正義、比例原則等憲法原則¹之

¹ 有認為考量訴訟法規對於文書送達後之不變期間各有長短不同之規定，自無從以較後修正之民事訴訟法規定，作為民事訴訟法與行政訴訟法關於送達之共同基本價值決定，並進而於訴願法及行政訴訟法未設寄存送達 10 日後生效，即逕認為違背體系正義，而違反平等原則。參照本院釋字第 667 號解釋陳敏大法官及林錫堯大法官協同意見書。

爭議。²其論述固較為聚焦，但對於行政文書之性質及送達之意旨，除基於寄存送達屬輔助、替代手段等因素外，較偏重行政行為之多樣性及行政效能等緣由，是否即足以論證系爭有關寄存送達規定，已符合憲法保障正當法律程序或人民程序基本權之意旨及目的，則不無疑義。

又訴訟上之書狀或某特定事項，通知於特定訴訟當事人或第三人之行為，稱之為送達。關於民事訴訟、刑事訴訟及行政訴訟等訴訟文書送達之立法，立法者如未設計寄存送達，不認其係憲法之要求(Gebot)，固言之成理。惟如立法者已採行寄存送達制度，藉以補助除公示送達以外之直接送達、補充送達（或稱間接送達）等送達方式之不足。³例如當

² 就釋字第 667 號解釋，參照葉百修大法官不同意見書（認為以「方式換取時間」而認定系爭規定已足以保障人民受合法通知之權利，且僵化地詮釋憲法平等原則，非但與本院日前所作釋字第 663 號解釋之意旨背道而馳，撕裂送達之憲法意義與功能，漠視寄存送達未設生效緩衝期間之規定，已對人民受合法通知之權利形成過度限制，不能贊同）；許玉秀大法官不同意見書（認為依據正當法律程序原則審查本件聲請，不應得出合憲結論。另認民法第 119 條以下，僅係規定期日、期間之計算，尚難援以認定何時為送達效力發生之始點，故依系爭規定，人民不能確定得行使權利之始點，有違正當法律程序最低限度之保障，因而妨礙人民實行訴願、行政訴訟之權利，與憲法第 16 條規定之意旨不符，應自本解釋公布之日起 2 年內失其效力）；黃茂榮大法官不同意見書（認按收受文書之送達是一個人維護其權利所必須的程序條件。所以在程序法上或訴訟法上，關於送達，如有事實上未交付相對人，而擬制為已對其送達的規定，則因其在結果上有剝奪人民依正當行政程序或訴訟程序維護其權利的可能性。所以應從程序正當性或訴訟權之保障的觀點，依比例原則審查其合憲性）等，以上三位大法官之不同意見書，值得比較參考。

³ 有關訴訟文書之送達，於民事訴訟法第 123 條至第 153 條之 1 有比較詳細之規定，行政訴訟法第 63 條至第 82 條雖有不少送達規定，但於第 83 條另列舉式準用民事訴訟法之送達規定，刑事訴訟法第

事人因外出工作等原因，而臨時不在應送達處所之情形，時有所見，為避免其因於外出期間受寄存送達，而未得及時收領文書或知悉寄存文書之內容，致影響其權益，基於保護應受送達人之權益，及避免遭受不測之風險，自不宜於寄存通知書後即生送達效力，故民事訴訟法第 138 條第 2 項規定，除實際領取寄存文書時即生寄存送達效力以外，其自寄存之日起，經 10 日始生效力。⁴以上民事訴訟上文書寄存送達給予 10 日緩衝期間，雖仍留下何日起算之爭議，但預留一定緩衝時間，係較具人性化考量之設計。另行政訴訟法於中華民國 100 年 5 月 25 日增訂第 73 條第 3 項，明定寄存送達，自寄存之日起，經 10 日發生效力，⁵亦可比較參考。

55 條至第 61 條定有送達規定，並於第 62 條另概括式準用民事訴訟法規定。由此可見，雖行政訴訟法及刑事訴訟法有個別之特別送達規定，但一般而言，民事訴訟法有關訴訟文書送達之方式與其收件者及送達生效之時點等規範內容，包括本人送達、補充送達、寄存送達、留置送達、囑託送達及公示送達等送達方式，比較為完整。例如民事訴訟法第 153 條之準送達規定，訴訟文書得使用電信傳真等科技設備傳送之，在性質不相牴觸之範圍內，於刑事訴訟文書亦可準用。（參照朱石炎，刑事訴訟法論，臺北市：三民，2018 年 9 月修訂 8 版 1 刷，§62，頁 81-82。）

⁴ 參照楊建華原著，鄭傑夫增訂，民事訴訟法要論，民國 97 年 4 月，頁 155-157。

⁵ 本院釋字第 667 號解釋於 98 年 11 月 20 日作成。行政訴訟法於 100 年 5 月 25 日增訂第 73 條第 3 項，明定寄存送達，自寄存之日起，經 10 日發生效力。立法理由為，行政訴訟文書寄存送達之生效日期，應無與民、刑事訴訟文書為不同處理之必要。而民事訴訟法第 138 條於修正後增訂第 3 項，規定寄存送達，自寄存之日起，經 10 日發生效力，爰參照增訂之，並列為第 3 項，期臻一致。

於未增訂本項規定前，有學者主張準用民事訴訟法第 138 條之規定，以補行政訴訟法第 73 條之不足。參照吳庚、張文郁，行政爭訟法論，臺北市：元照出版，2016 年 9 月修訂八版，頁 270-271。

因訴訟當事人往往已知悉有訴訟繫屬於法院進行中，民事訴訟法及行政訴訟法上之寄存送達，如前所述，均給予 10 日緩衝期間，反觀行政文書之送達，通常未能預先存在當事人或利害關係人得以知悉其可能收領某特定文書之狀態，故比較民事訴訟之文書寄存送達，更應給予一定緩衝期間，方屬公允。另在實務上，關於訟訴文書之寄存送達規定之解釋，曾發生疑義。即如自寄存之日起經 10 日發生效力，有認為如依法律文意解釋，應自寄存之日開始起算。有認其應自寄存日翌日起算，⁶學理上亦有採類似見解。⁷此亦顯示立法工作之不易，尚有賴事後法律實踐上透過法律解釋，固屬因應爭議之不得已作法。但給收領人多 1 日緩衝，往往對行政

⁶ 最高法院 94 年度第 1 次庭長、法官會議（民國 94 年 07 月 05 日）決議：依民法第 121 條第 1 項規定：「以日、星期、月或年定期間者，以期間末日之終止，為期間之終止。」是寄存送達發生效力所應經之十日期間，係以其期間末日之終止，為十日期間之終止，此後即開始計算所應為訴訟行為之法定不變期間（例如對被告送達不利之判決書，於 7 月 1 日寄存送達，寄存日不算入，自 7 月 2 日計算十日期間，至 7 月 11 日午後 12 時發生送達效力，應自 7 月 12 日零時計算其上訴不變期間）。公示送達之情形，亦同。由以上實務見解可見，非採取條文之文義（文意）解釋，其將寄存送達與公示送達之開始計算之時點，採取相同計算原則。

⁷ 在學理上，採取類似見解者，例如王甲乙、楊建華、鄭健才，民事訴訟法新論，臺北市：作者發行，民國 92 年 8 月出版，頁 159（所云經過 10 日自非第 10 日之意，而係指第 10 日之翌日）；吳明軒，民事訴訟法，上冊，臺北市：作者發行，民國 105 年 9 月修訂 11 版，頁 420；陳啟垂，民事訴訟法，上冊，臺北市：新學林，2015 年 10 月 1 版，頁 270 及註 128。另有認為行政訴訟法修正在後，卻不能避免此項爭議之發生，不無遺憾。（參照徐瑞晃，行政訴訟法，臺北市：元照，2020 年 3 月 5 版 1 刷，頁 267。）以上前述 10 日起算之始點，立法上仍有更精準規定之必要。如欲以寄存日之翌日起算，則以明定為宜，而非透過法律之解釋。

文書表意機關影響不大，以翌日起算，實際上多算 1 日，亦符合情理之常。當然根本解決之道，宜詳細規定，以利適用，並杜爭議。

二、行政文書送達方式及要件之特殊性問題

關於文書之送達效力，學說上因採送信、到達或了解等原則之不同，而異其發生時點。如採了解原則，對相對人之保障最為周全，然如相對人不為閱讀，致不能了解，而認不生效力，對於表意人未免過苛，因而依書面或其他物體具體化之意思表示，如已進入相對人之實力支配範圍，處於相對人得以了解之狀態，且依交易上一般觀念，可期待相對人之了解時，則以其意思表示無待於相對人了解而即發生效力為妥。此期待了解之狀態，或意思表示之通知，已達於相對人隨時可自己或藉協力獲得了解之狀態，稱為達到（到達）(Zugang)。⁸我國民法就有相對人之非對話意思表示發生效力時點，原則上不採表意(Außerung)原則（如書信已寫畢）、送信（發信）原則（如書信已郵寄）或了解原則（如閱讀信件內容），而係採達到（到達）原則（主義）。換言之，關於有相對人之意思表示對於相對人之有效要件，除另有法律規定或另有約定者外，對相對人（非對話人；隔地者；unter Abwesenden）之意思表示，以通知到達相對人為其有效要件（民法第 95 條、日本民法第 97 條第 1 項⁹、德國民法第 130

⁸ 參照史尚寬，民法總論，民國 64 年 10 月臺北二版，頁 400 以下；林誠二，民法總則新解，體系化解說（下），臺北市：瑞興，2012 年 9 月 3 版 1 刷，頁 79。

⁹ 從比較法觀察，日本民法第 97 條第 1 項所採意思表示之效力發生時期之判斷原則，係為到達主義。所謂到達，係指社會觀念上，意思表示為相對人得以了解（了知）之客觀狀態，以意思表示進入相對

條第 1 項參照)。¹⁰因此，有關意思表示之發生效力，係置於收領人得以支配範圍內，且於通常情形下就意思表示之內容，有知悉之可能性，且依交易通念應可期待(nach der Verkehrsanschauung zu erwarten ist)者，即可能發生其法律效力，並不以實際知悉或實際通知(actual notice)為要件。

有關行政文書之程序，則須為通知(notice)及給予陳述(聽證)機會(opportunity for a hearing; to be heard)，且該通知之效力，在解釋上，宜以得合理推算(reasonably to be calculated to give notice)予以通知作為判斷原則。本號解釋認經綜合考量寄存送達乃一般送達、補充送達或留置送達之輔助、替代手段、行政行為之多樣性、人民受合法通知權之保障，以及行政效能之公共利益等因素，足認系爭規定所設寄存送達之程序及方式，尚稱嚴謹、妥適，則以行政文書依法寄存送達完畢時作為發生送達效力之時點，整體而言，其程序規範尚屬正當，而與憲法正當法律程序原則之要求無違，自不能僅因系爭規定未以寄存日起經一定時間始生送達效力，即謂寄存送達之程序規範有不正當之處。惟寄存送達之行政文書，會引起受領文書送達之當事人之不平之鳴者，卻

人之勢力範圍為已足。平成 29 年修正前民法，契約之承諾意思表示，不採到達主義，而係採送信主義(舊民法第 526 條第 1 項「隔地者間之契約，於發承諾之通知時成立。」)現行民法已將前開規定刪除，原則上承諾意思表示，適用民法第 97 條規定到達主義之原則。但特殊之單獨行為，另有特別規定者，例如股東總會召集通知，依公司法(會社法)第 299 條規定，採用送信主義，請留意之。(參照四宮和夫、能見善久，民法總則，東京：弘文堂，2018 年(平成 30 年)3 月 30 日 9 版 1 刷，頁 288-289。)

¹⁰參照史尚寬，前揭書，頁 403-404；陳聰富，民法總則，臺北市：元照，2016 年 2 月 2 版 1 刷，頁 181。

是應收領之受送達人因寄存送達之即時生效，導致不利後果，甚至失權。且行政效能之達成，固貴敏速及期待法律關係或事實及早確定，以利法效之安定，但基於行政文書之態樣多元，如從正當法律程序(due process of law)而言，在判斷行政文書是否發生效力是否符合法律正當程序，可採衡量利益之模式，衡量程序是否正當，藉以減少或避免所涉及利益在程序上可能錯置或喪失之風險。

綜上，行政文書係發生行政法效力之文書，其如同一般文書亦為表達一定法律事實為內容之對外表示，性質上係屬有相對人之非對話意思表示或觀念通知等法律事實，不問其係何種性質，如其對外發生具體一定之法律效力，對於交付送達及補充送達等送達方式，未能達到預期之送達效力時，另採其他送達方式之時，對於行政機關而言，縱係所謂輔助、替代手段，惟對於相對人而言，實際上則可能尚未進入相對人之支配範圍之狀態。職是，其可能造成收領送達之當事人喪失資訊近用(access to information; l'accès à l'information)之機會，甚至失權或其他不利後果，故此所謂例外送達之生效方式，性質上應從嚴解釋，以避免行政機關之便宜措施，致應受送達人之資訊近用或其權益受損之不利後果。因此，本號解釋之真正爭議，並非僅單純屬於比較其他訴訟文書有無 10 日緩衝期間之立法政策選擇，實係寄存送達所生法律風險分配或利益衡量之問題。

三、從法律風險分配論寄存送達之生效是否應設一定緩衝期間

如參考前述民法關於有相對人之非對話意思表示之發生效力期間規範，其係以達到（到達）為要件，原則上以意思

表示在收領人支配範圍內 (in den Machtbereich des Empfängers)，且於通常情形下得以知悉通知內容之可能性，並按交易通念應可期待者。又由於通知之傳播形式 (Kommunikationsformen) 具有階段性之差異，其間通常亦可能於表意人與收領人之間存在不同之風險。¹¹ 例如文書表示之交付 (Abgabe) 後，傳送至收領人可能發生之喪失風險 (Verlustrisiko)、傳播內容之造假風險 (Verfälschungsrisiko)、收領人未能正確了解之理解風險 (Verständnisrisiko) 等風險 (risk; Risiko) 或危險 (hazard; Gefahr)。前述風險，須在表意人與收領人之間分配。¹² 考量法律風險之分配 (Risikoverteilung)¹³，就相對人與表意人之間所涉及之風險，以相當方式於關係人間為風險之分配。換言之，以盡最大可能之安全 (zum Zweck grösstmöglicher Sicherheit) 為目的，藉以控制蘊涵風險 (Verlustrisiken) 之發生，追求風險之較適衡平 (ein optimaler Risikoausgleich)。是此等風險之較適衡平，宜就客觀情事，依社會通念，公平分配風險之承擔責任，亦即於表意人或收領人間公平合理分配因送達方式所蘊含之風險或危險所造成之不利後果。

¹¹ 德國民法有關有相對人之非對話意思表示發生效力期間，學理上，有運用風險之分配或風險概念，加以解釋者，參照 Wolf/Neuner, *Allgemwiner Teil des Bürgerlichen Rechts*, 10. Aufl., München: Beck, 2012, §33 Rn.12f.; Medicus, *Allgemeiner Teil des BGB*, 10. Aufl., Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg: C.F.Müller, 2010, §22 Rn.273.

¹² 參照 Frank Weller, *Der Zugang von Willenerklärungen*, JuS 2005, S.789.

¹³ 在德國法上明定採取契約或法律風險分配之規定者，例如民法第 313 條有關行為基礎之障礙 (Störung der Geschäftsgrundlage)，如斟酌個案所有情事，特別是契約或法律之風險分配，不能期待一方當事人嚴守原訂契約者，得請求調整契約。

本號解釋既參照釋字第 667 號解釋所稱「於不能交付本人時，以其他方式使其知悉文書內容或居於可得知悉之地位，俾使行政行為發生法定效力，並利應受送達人決定是否為必要之行為，以保障其權益」，係有意包含系爭有關寄存送達通知之情形，但須面臨之問題，即系爭寄存送達規定之要件，是否已符合前述應受送達人居於可得知悉之支配範圍，不無疑義。且該號解釋亦稱「為使人民確實知悉文書之內容，人民應有受合法通知之權利，此項權利應受正當法律程序之保障。」因系爭規定將文書寄存送達地之地方自治或警察機關，並作送達通知書兩份，一份黏貼於應受送達人住居所、事務所、營業所或其就業處所門首，另一份則交由鄰居轉交或置於該送達處所信箱或其他適當位置，以為送達（行政程序法第 74 條參照）。該等通知之傳播形式，尤其是由鄰居轉交，或何謂其他適當位置，並不在應受送達人之支配範圍，於此等替代方式之情形，是否足以使應受送達人對於通知文書業已居於可得知悉之範圍，頗值得推敲。關於行政文書是否可得知悉之風險，亦宜基於法律風險分配之考量。於此情形，除得以知悉而置於可支配範圍外，按社會通念亦須可期待其得以知悉，而訂定法律規定。因此，對於行政文書之收領人往往無從事先知悉有文書需要收領之情形時，可能發生難以預測之風險，其認定之生效時點，對收領人之權益影響甚大，如能站在收領人權益保護觀點出發，使寄存送達延後一定時日生效，實較公平合理。

綜上，基於前述行政文書之寄存送達生效所造成風險分配原則，寄存送達既已為行政程序法之立法者所明文選擇之送達方式，其因事涉程序規範之正當性，如未給予一定緩衝

期間，其對於行政文書之收領人而生失權或其他不利後果之危險，將難以避免，故仍有再加審視其是否符合憲法保障正當法律程序或程序基本權之必要。是為補足前述送達方式所欲達成送達目的而卻無法達成之缺憾，其相關程序規範，如影響應受送達人之權益，則不能僅以其係行政權宜措施及寄存送達補助性質等因素，逕認其已符合憲法正當法律程序之要求。質言之，如從寄存送達所欲達成送達之目的及效果而言，實不宜認為相關機關於行政文書之送達，因已盡前述直接送達及補充送達等方式之努力，仍無法送達，則基於行政效能或行政多樣性等目的之權宜性考量，或為及早使法律事實或其效力之實現或法安定性之考量，卻未審慎考量因簡化寄存送達生效之權宜性措施之程序規範，可能導致事前無從知悉送達存在之人，承擔寄存送達之不利風險。於此情形，倘若未預留一定緩衝期間，致使受送達人因未有充足時間得以知悉文書內容之機會，而立即發生寄存送達之效力之程序規範設計，實有違背憲法保障正當法律程序或程序基本權(Prozessgrundrechte)¹⁴之疑慮。是系爭規定對於人民受合法通

¹⁴ 德國基本法上之程序基本權，有係基於基本法第 103 條第 1 項聽審權(Recht auf Gehör)規定，並將公平程序原則(Der Grundsatz des fairen Verfahrens)作為一般程序基本權(allgemeines Prozessgrundrecht)，使法官負有訴訟程序公平進行，不致於使訴訟當事人因遲延或不可預期之程序而受到不利之對待。(參照 Degenhart, in: Michael Sachs, Grundgesetz Kommentar, 8.Aufl., München: Beck, 2018, Rn.2ff., 20ff., 42)另有關程序基本權、程序性基本權(die prozessualen Grundrechte)或司法基本權 („justizielle Grundrechte“)之論述，參照 Michael Kloepfer, Verfassungsrecht, Band II - Grundrechte, München: Beck, 2010, §50 Rn.31, 52 Rn.6; Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 16. Aufl., München: Beck, 2016, §19, 27; §93, 80; Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 33. Aufl., München: Beck, 2018, §47 Rn. 10ff..)

知（送達）權益之程序保障是否充分，則不無商榷之餘地。

四、送達法律規範之立法技術

從送達法律規範之立法技術而言，有認為行政訴訟法第 61 條至第 82 條訂有甚多之條文，第 83 條又有準用民事訴訟法之規定。民事訴訟法、行政訴訟法、訴願法、行政程序法皆對送達設有專門章節，規定內容無非大同小異，如此技術性之事項何必每一法律皆大費周章自行規定，實則乃法制作業之浪費及立法粗糙之表現，何如準用其中一個法律。以上雖係對行政訴訟法有關送達之立法技術批評，但其論點仍可供是否齊一行政文書與訴訟書狀送達規範之參考價值。另從外國立法例觀之，亦有行政訴訟適用行政程序法規定，或單獨定有文書送達法，對各種程序體適用，¹⁵及德國行政送達法(Verwaltungszustellungsgesetz)¹⁶，如該法未規定者，則準用

¹⁵ 如奧地利一般行政程序法之總則規定(Gesamte Rechtsvorschrift für Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991, Fassung vom 11.11.2020)，其中第 4 章送達(4. Abschnitt: Zustellungen)原規定第 21 條至第 31 條，現行條文已將第 23 條至第 31 條刪除(§ §23-31)(Entfällt; Art. III Abs. 2 der Kundmachung)，現行第 21 條規，送達依送達法規定為之。(§21.Zustellungen sind nach dem Zustellgesetz vorzunehmen.)第 22 條規定，如有重要理由者，應以送達證明之書面交付而為送達。於特別重要之原因或有法律規定時，應向收領人本人送達。(§22. Wenn wichtige Gründe hierfür vorliegen, ist eine schriftliche Ausfertigung mit Zustellnachweis zuzustellen. Bei Vorliegen besonders wichtiger Gründe oder wenn es gesetzlich vorgesehen ist, ist die Zustellung zu eigenen Händen des Empfängers zu bewirken.)

¹⁶ 德國現行行政送達法施行及修正，參考"Verwaltungszustellungsgesetz vom 12. August 2005 (BGBl. I S. 2354), das zuletzt durch Artikel 11 Absatz 3 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745) geändert worden ist"，並各邦除適用前開聯邦送達法外，亦分別另訂適用該送達之個別專法。(參照 Schlatmann, in: Engelhardt/App/Schlatmann, VwVG VwZG. 11.Aufl., 2017 -beck-online, Einführung Rn.1, 5. 又有關聯邦行政送達法

民事訴訟法（參照德國行政法院法第 173 條）。¹⁷如此各自為政之單獨規範，或許是認為各種文書或書狀之送達存有性質上之差異，而個別單獨立法，或許是因各部法律之立法或修法時程各有不同所造成，但如前論者所批評，於文書送達之性質及所欲達成效果差異不大時，以行政程序法為主，作為他法之準用規定，或就一般性送達制定統一之專門法律，可消除前述各自為政，避免技術性條文之重複制定，甚至可避免因規範差異之現象，因而導致應受送達人遭受失權或其他不利後果之風險。

五、結語

本號解釋理由於最後部分，雖有如本院釋字第 667 號解釋，亦對相關機關提出類似呼籲，即「為求人民基本權利獲得更為妥適、有效之保障，相關機關亦非不得參酌民事訴訟法第 138 條第 2 項及行政訴訟法第 73 條第 3 項等規定，就寄存送達之生效日或其救濟期間之起算另為設計，併此指明。」有如釋字第 667 號解釋仍預留相關機關一定檢討空間¹⁸，此等期待，是否具有所謂呼籲性裁判（警告性裁判）

第 3 條有關送達文書之郵寄送達(Zustellung durch die Post mit Zustellungsurkunde)，除第 1 項規定外，有關送達之實施，另有準用民事訴訟法第 177 條至第 182 條規定。此立法模式，即有一般性行政文書送達規範，另針對特殊送達方式，準用個別程序法之特別規定，如此亦可達到立法技術之精簡化。

¹⁷ 參照吳庚、張文郁，前揭註 5 書，頁 257-258。

¹⁸ 參照本院釋字第 667 號解釋「送達制度攸關憲法保障人民訴願及訴訟權是否能具體落實。鑑於人民可能因外出工作、旅遊或其他情事而臨時不在應送達處所，為避免其因外出期間受寄存送達，不及知悉寄存文書之內容，致影響其權利，……相關機關允宜考量訴願及行政訴訟文書送達方式之與時俱進，兼顧現代社會生活型態及人民工作狀況，以及整體法律制度之體系正義，就現行訴願及行政訴訟

(Appellentscheidung)之效用，不無疑問。因本號解釋並未另將合憲檢討部分明確納入解釋文之中，從本院解釋拘束力而言，對相關機關實難以課予具體之修法義務。且本號解釋既受理本案，自應積極給予應受寄存送達之人獲得更有利適用空間，否則實難以達成本號解釋所欲追求之人民程序基本權獲得更為妥適、有效之憲法保障之意旨及目的(Sinn und Zweck)。

另從法律風險分配原則之運用而論，有關行政文書之寄存送達，係因法定要件之具備，即向相對人發生效力，既難令收領人事先預知有文書內容之情事，且客觀上按交易通念或社會通念，亦不應將寄存送達所生法律風險逕予強加收領人承擔。再就寄存送達之效力發生期間之始點而言，如能設一定緩衝期間，將可使收領人有更多時間收領行政文書，除文書具有急迫性之外，預留更多時間給予應受送達人得以知悉之機會，使行政文書不立即生效，亦符前述風險合理分配之公平性要求。

在立法方面，有關行政程序法對於行政文書之寄存送達生效時點，因未設一定緩衝期間，卻一味以行政效能為考量，任令受寄存送達之人遭受難以預測之失權或其他不利後果，則有失憲法保障人民程序基本權或正當法律程序之意旨及目的。因此，未來如能更嚴謹考量是否制定有關一般性送達之統一專門法律，或參考前述其他法律設有一定緩衝期間，而修正行政程序法有關寄存送達之規定，均有賴相關機關基於保障人民程序基本權之理念，能採更積極立法之行

關於送達制度適時檢討以為因應」等語。

動。

釋字第 797 號解釋不同意見書

詹森林大法官提出

109 年 11 月 20 日

本號解釋宣告行政程序法第 74 條（下稱系爭規定）關於寄存送達於依法送達完畢時即生送達效力之程序規範，尚屬正當，與憲法正當法律程序原則之要求無違。本席不能同意，爰提出不同意見書。

一、本號解釋論理之商榷

本號解釋雖先揭示「法律之程序規範，應符合法治國之正當法律程序原則」、「國家機關所制定之程序規範，是否正當，而與憲法正當法律程序原則之要求無違，除考量憲法有無特別規定外，仍應依事物領域，視所涉及基本權利之種類、限制之強度及範圍、所欲追求之公共利益、決定機關之功能合適性、有無替代程序及各項可能程序之成本等因素，綜合考量而為認定」（解釋理由書第 5 段），但隨即指出：「行政文書之送達，係法定送達機關將應送達於當事人或其他關係人之文書，依有關送達規定，交付於應受送達人本人；於不能交付本人時，以其他方式使其知悉文書內容或居於可得知悉之地位，俾使行政行為發生法定效力，並利應受送達人決定是否為必要之行為，以保障其權益（本院釋字第 667 號解釋參照）。是行政文書送達之程序規範，如綜合考量前述各項因素而屬正當，即與憲法正當法律程序原則之要求無違。」（解釋理由書第 6 段）

本號解釋認為系爭規定不違反憲法正當程序原則，主要

則係以「不問一般送達、補充送達或留置送達，均以使應受送達人可得知悉應受送達文書為發生送達效力之要件，作為前開送達方式之輔助、替代手段之寄存送達，亦使應受送達人處於可得知悉之地位，即為已足。」（解釋理由書第 10 段參照）為其論據。

惟應先注意者，寄存送達之前提為「不能依一般送達、補充送達及留置送達方式為送達」（參見系爭規定第 1 項），故寄存送達並非一般送達、補充送達及留置送達之補充、輔助手段，而係送達之最後手段¹。

更應強調者，應受送達人是否知悉或可得知悉行政機關已對其發出行政文書，在一般送達、補充送達及留置送達之情形，與在寄存送達之情形，顯然不同。

在一般送達及補充送達，均係於應受送達人之住居所/所在地、事務所或營業所為之（參見行政程序法第 72 條第 1 項本文及第 2 項本文），或因送達人員在其他處所會晤應受送達人本人，而於該處所交付應送達之文書（參見行政程序法第 72 條第 1 項但書及第 2 項但書）；或雖不獲會晤應受送達人，但仍因會晤其有辨別事理能力之同居人、受雇人，或應送達處所之接收郵件人員，遂對該等人員付與應送達之文書（行政程序法第 73 條第 1 項參照）。因此，在一般送達及補充送達，應受送達人或其同居人、受雇人、接收郵件人員，就行政機關對應受送達人已發出行政文書一事，確屬知悉或可得知悉。

至於留置送達，則係因「應受送達人或其同居人、受雇人、接收郵件人員無正當理由拒絕收領文書」，以致於「將文

¹ 參見，葉百修大法官於釋字第 667 號解釋所提之不同意見書第 6 頁。

書留置於應送達處所」(行政程序法第 73 條第 3 項),故該應受送達人或其同居人、受雇人、接收郵件人員,就行政機關對應受送達人已發出行政文書一事,亦為知悉或可得知悉。

然而,在寄存送達,其前提為「送達,不能依前二條規定(即一般送達、補充送達及留置送達)為之」(參見系爭規定第 1 項)。換言之,不同於一般送達、補充送達及留置送達,在寄存送達之情形,應受送達人對於行政機關已對其發出行政文書一事,無從知悉,亦非可得而知²。此由系爭規定第 1 項就寄存送達之方式,明定為:「將文書寄存送達地之地方自治或警察機關,並作送達通知書兩份,一份黏貼於應受送達人住居所、事務所、營業所或其就業處所門首,另一份交由鄰居轉交或置於該送達處所信箱或其他適當位置」,即可明瞭。

準此,本號解釋所謂「不問一般送達、補充送達或留置送達,均以使應受送達人可得知悉應受送達文書為發生送達效力之要件,作為前開送達方式之輔助、替代手段之寄存送達,亦使應受送達人處於可得知悉之地位,即為已足」,即屬誤解。本號解釋以該誤解為依據,將寄存送達與一般送達、補充送達及留置送達等同看待,而認寄存送達之時,立即發生送達之效力。在論理上,顯待商榷³。

² 參見,葉百修大法官於釋字第 667 號解釋所提之不同意見書第 6 頁:「惟此項送達方式(按:即寄存送達),本質上與憲法保障受通知權之意旨有所未洽,蓋人民畢竟未得直接知悉送達文書之內容。」、第 12 頁:「……寄存送達終究與直接或補充送達不同,其文書應受送達人並未有即時知悉文書內容之機會……」

³ 值得注意者,黃茂榮大法官於釋字第 667 號解釋提出之不同意見書第 13 頁稱:「關於寄存送達之生效日所以應附以法定始期,而不得在寄存時即發生送達效力的理由並不在於:應受送達人無知悉文書內容之可能性;而係在於:寄存送達僅是擬制送達,而非現實送達。於擬制送達時,應受送達

二、寄存送達何時發生效力，至少應為類型之區分，始符憲法正當程序要求

本號解釋雖正確指出：「行政程序法所規範之行政行為，有涉及行政機關依職權發動者，亦有依人民申請而為之者（行政程序法第 34 條及第 35 條規定參照）；……是行政行為具有全面性、多元性之特徵，人民應受送達之行政文書所涉情形亦極為複雜，非可一概而論。各種類型行政文書之送達，不但可能與人民救濟期間之起算或行政程序之順利進行有關，亦攸關行政行為究竟自何時起合法發生效力（例如行政處分之生效時與公法上請求權時效之時效中斷時等），與提高行政效能以維護公共利益有密切關係。」（解釋理由書第 9 段）

可惜，本號解釋在保障人民權益與提高行政效能上，就行政文書之送達，認為：「特別是行政文書之送達，屬相關制度所應遵循程序之一環，相關機關對行政文書送達之程序規範應如何制定，自有其提高行政效能專業需求之考量，在不抵觸憲法正當法律程序要求之前提下，自得裁量決定之，此乃屬立法形成之範疇，於判斷行政文書送達之程序規範是否正當，自應予以適度之尊重。」（解釋理由書第 9 段）。

換言之，本號解釋明知行政文書之送達攸關人民救濟期間等權益，但僅以「此乃立法形成範疇」為由，即將寄存送達效力發生日期之決定，完全交由立法者決定。

人實際上知悉文書內容的時點，與現實送達相較，會有相當之時間落差。該落差會關鍵性影響應受送達人之回應的可能性，於其回應有法定不變期間之規定時尤然。是故，知悉時點的事實上特徵既有不同，自不應給予相同之規定。」

本席認為，「寄存送達應於何時發生效力」此一攸關人民程序進行資訊獲知之權利⁴及後續救濟之權利，至少應為類型之區分，始符憲法正當程序要求。

行政程序，因當事人申請而開始者，不論其係以書面或口頭為之（參見行政程序法第 35 條），均可期待當事人應使行政機關知悉其應受送達之住居所或其他處所（以下簡稱地址）。因此，在行政機關因不能於前述地址，為一般送達、補充送達及留置送達，遂採取寄存送達之情形，尚得認於寄存送達之時，立即發生送達之效力。蓋當事人既已因自己之申請而向行政機關告知其應受送達之地址，即應擔保就系爭申請案件，行政機關得順利於該地址為送達。從而，如行政機關因不能於該地址為一般、補充或留置送達，致須為寄存送達者，其原因乃可歸責於當事人事由所致，故縱因寄存送達立即生效而可能造成當事人憲法上保障之權利蒙受不利益，仍尚難認有違憲法正當程序。簡言之，於前述情形，在提高行政效能及保障人民權益二者間，必須取捨時，固可取前者而捨後者。此亦為本院釋字第 667 號解釋之所以為合憲解釋之重要意涵。

反之，行政程序係因行政機關依職權而開始者，則不能期待相關之人民已預期會有行政文書將對其為送達之情事，且行政機關為寄存送達之時，應受送達人對於行政機關已對其發出行政文書一事，無從知悉，亦非可得而知⁵。是以，此

⁴ 參見，本件解釋聲請人一臺灣桃園地方法院行政訴訟庭錢建榮法官 105 年 8 月 31 日釋憲聲請書第 12 頁稱：「聽審權保障的第一內容就是請求資訊權，其前提就是保障『受通知權』。」請併參見，葉百修大法官於釋字第 667 號解釋所提之不同意見書第 5 頁，註 15。另關於憲法上之「資訊的權利」，參見，吳信華，憲法釋論，2018 年 9 月，邊碼 798。

⁵ 此亦為本號解釋聲請人三臺灣士林地方法院法官行政訴訟庭吳坤芳法官

種情形之寄存送達，立法上如未就寄存送達效力之發生，設定緩衝期間，將可能使受送達人因非可歸責於自己之事由而遲誤救濟期間（例如本號解釋之 4 件申請案件所示），對人民權利影響之程度乃重大且不可回復，幾乎等同掏空人民得就權利於受侵害時請求救濟之基本權，即不得僅以提升行政效能為由⁶，遽認此項立法仍屬立法裁量範圍⁷，而不違反憲法之正當程序原則⁸。

三、結語：退步的違憲審查

本號解釋，形式上觀之，係援用釋字第 667 號解釋模式，一方面認定現行規定尚屬合憲，他方面指明相關機關應檢討改進（解釋理由書第 11 段）。然而，釋字第 667 號解釋之客體為「訴願及行政訴訟文書之寄存送達」，本號解釋之客體則為「行政程序中之行政文書之寄存送達」，二者並不相同。

在「訴願及行政訴訟文書之寄存送達」，由於訴願及行政訴訟，通常均係由人民發動，釋字第 667 號解釋因而謂：「人民於行政訴訟之前，既已歷經行政程序與訴願程序，當可預

所強調，參見吳法官 105 年 10 月 11 日釋憲聲請書第 2-3 頁。

⁶ 本號解釋聲請人二臺灣桃園地方法院行政訴訟庭周玉羣法官 103 年 7 月 17 日及 106 年 4 月 5 日分別提出之釋憲聲請書第 8 頁稱：「在行政程序中，政府機關所要求之行政效率固然重要，然人民基本權益之保障實更為重要，否則，縱使政府做了再多的事，若未遵守相關程序或未保障人民權益，最終只會招致更多的民怨，並可能衍生更多後續難解的爭議、問題。」頗值參酌。

⁷ 關於立法者應遵守「有權利，必有救濟」之法理，立法所建構之制度，不得掏空訴訟救濟的本質，故對訴訟制度的形成，立法裁量權仍有一定之界限。參見，李惠宗，憲法要義，2018 年 9 月，邊碼 1619。

⁸ 至於立法上，如就寄存送達之生效日，已設有緩衝期間，則該緩衝期間長短之決定（例如民事訴訟法第 138 條第 2 項及行政訴訟法第 73 條第 3 項所定之 10 日），原則上為立法裁量範疇，除有恣意或特殊情事外，不生違憲問題，自屬當然。

計行政機關或法院有隨時送達文書之可能，如確有因外出工作、旅遊或其他情事而未能即時領取之情形，衡諸情理，亦得預先指定送達代收人或採行其他適當之因應措施，以避免受寄存送達或未能即時領取而影響其權利」，並從而得出當時之訴願法第 47 條第 3 項及行政訴訟法第 73 條，雖未就寄存送達，如同民事訴訟法第 138 條第 2 項，明定自寄存之日起經 10 日發生效力，仍屬立法者之裁量，而不違反憲法之平等原則（參見釋字第 667 號解釋理由書第 4 段）。

但在「行政程序中之行政文書之寄存送達」，如前所述，若行政程序係因行政機關依職權而開始者，即無釋字第 667 號解釋所指「人民當可預計行政機關有隨時送達文書可能」之情事。

本號解釋忽視前述二者之重大區別，遽以釋字第 667 號解釋為依據，並僅考量行政效能，將系爭規定之合憲性，如同釋字第 667 號解釋，訴諸立法裁量，而完全犧牲人民後續救濟之相關權利⁹。

從 98 年 11 月 20 日（釋字第 667 號解釋公布日）至 109

⁹ 有關行政效能之提升與人民權利之保障，如何取捨，及必要時，如何區分類型而為妥適處理，立法上亦有行政程序法關於公法上請求權消滅時效期間規定之演變，可供參考。90 年 1 月 1 日開始施行之行政程序法，於第 131 條第 1 項規定：「公法上之請求權，除法律有特別規定外，因 5 年間不行使而消滅。」該條項於 102 年 4 月 30 日修正時，區分公法上請求權之權利人為政府或係人民，並基於「人民為請求權人時的消滅時效應長於政府為請求權人時之消滅時效」之考量，而修正為：「公法上之請求權，於請求權人為行政機關時，除法律另有規定外，因 5 年間不行使而消滅；於請求權人為人民時，除法律另有規定外，因 10 年間不行使而消滅。」其修訂理由為：「政府在公法上請求佔有證據保持及公權力行使的優勢，而人民往往因其訊息的劣勢，常有請求權時效完成的情形發生，原條文第 1 項規定，政府與人民對彼此之請求權行使適用同等的消滅時效期間，顯然未盡公允。」

年 11 月 20 日（本號解釋公布日），整整 11 年，大法官就行政文書寄存送達所生人民權利之保護，不僅毫無進步之思維，從保障人民權利之違憲審查而言，更難脫免退步之指摘。

釋字第 797 號解釋不同意見書

謝銘洋大法官提出

本件解釋的聲請人，主要是幾位地方行政訴訟庭的法官¹，他們在審理案件時，確信所應適用的行政程序法第 74 條規定（下稱系爭規定），沒有明定寄存送達自寄存日起一定期間（例如 10 日）後始生送達效力，有違憲法正當法律程序原則，牴觸憲法第 16 條規定的疑義，於是裁定停止訴訟程序，向本院聲請解釋憲法。本院受理並審理後，認為行政程序法第 74 條關於寄存送達規定，於依法送達完畢時即生送達效力之部分，與憲法正當法律程序原則之要求尚無違背。就本件解釋的結果，本席並不贊成，提出不同意見書如下：

本件解釋主要涉及系爭規定關於寄存送達的規定，由於該規定並沒有如其他法律規定於寄存送達後經過一定期間才發生效力，而是寄存送達之後馬上就發生效力，影響人民在法定期間內行使權利的權益，因而產生系爭規定是否有違憲的問題。

一、行政程序法的立法目的

行政程序法的立法目的在於：「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，

¹ 這幾位法官包括：臺灣桃園地方法院行政訴訟庭語股錢建榮法官、臺灣桃園地方法院行政訴訟庭昭股周玉羣法官，以及臺灣士林地方法院行政訴訟庭達股吳坤芳法官。他們在審理案件時，能從憲法的高度，檢視其所應適用之法律是否有違憲的疑慮，並於形成確信該法律違憲後提出釋憲聲請，有助於落實憲法對於人權的保障，特於此將這幾位法官的名字列出，以肯定其貢獻。

提高行政效能，增進人民對行政之信賴」（行政程序法第 1 條參照）。該法所要保護的法益，就上述規定的先後順序而言，「保障人民的權益」顯然是優先於「提高行政效能」而被考慮，如此才能達到「增進人民對行政之信賴」的最終目的。

此外，該法強調依該法所為的行政行為「應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴」（行政程序法第 8 條參照），可見保護人民正當合理的信賴對於保障人民權益的重要性，這也正是增進人民對行政機關行政行為信賴的基礎。

二、行政行為的送達

送達，由於事關人民的權益，因此我國在許多法律都有設有專章或專節加以規定，包括民事訴訟法、行政訴訟法、刑事訴訟法以及訴願法等。

行政程序法所規範的主要對象，是行政機關行使公權力的行政行為。基於該行為所製作的行政文書，應依該法的規定而為送達，其中最常見的就是行政處分的送達，其對人民權益的影響也最直接。

行政行為的送達方式，有：

1. 「當面送達」（行政程序法第 72 條：於應受送達人之住居所、事務所或營業所為之）；

2. 「補充送達」（同法第 73 條第 1 項，於應送達處所不獲會晤應受送達人時，得將文書付與有辨別事理能力之同居人、受雇人或應送達處所之接收郵件人員）；

3. 「留置送達」（同法第 73 條第 3 項，應受送達人或其

同居人、受雇人、接收郵件人員無正當理由拒絕收領文書時，得將文書留置於應送達處所，以為送達）；

4. 「寄存送達」（同法第 74 條）；

5. 「公示送達」（同法第 78 條，例如應為送達之處所不明者，行政機關得依申請，准為公示送達）。

三、寄存送達應屬不得已的例外情形

本件解釋有爭議的就是「寄存送達」。依系爭規定：「送達，不能依前二條規定為之者，得將文書寄存送達地之地方自治或警察機關，並作送達通知書兩份，一份黏貼於應受送達人住居所、事務所、營業所或其就業處所門首，另一份交由鄰居轉交或置於該送達處所信箱或其他適當位置，以為送達（第 1 項）。前項情形，由郵政機關為送達者，得將文書寄存於送達地之郵政機關（第 2 項）。」

由上述規定可知，「寄存送達」應該是行政機關不能為「當面送達」、「補充送達」或「留置送達」的情形下，不得已的例外送達方法，不能只是為行政上的方便，就率然為之，特別是與人民的權益有關的行政行為。

四、寄存送達何時發生效力，影響人民的權益甚鉅

由於工商社會大多數人都必須上班工作，平日住居所未必有人在，且若非住在公寓大廈或社區，也無人可以代收，特別是由郵務機構送達者，經常是以掛號寄送（行政程序法第 68 條第 3 項但書規定：文書的內容對人民權利義務有重大影響者，應為掛號），在無人可以簽收掛號信件的情形下，以寄存方式送達實際上是相當常見的。

由於寄存送達的文書內容多為對人民權利義務有重大影響的掛號信件，寄存送達何時發生效力，影響人民的權益甚鉅，不能不慎。特別是在寄存送達的情形，人民在未去領取文書前，只能從黏貼於門首以及信箱內的「送達通知書」，得知有行政文書的送達，至於該文書的內容究竟如何，完全無法從該送達通知書上得知，必須前往寄存的郵務機構領取之後，始能得知其內容。

許多人因為工作、求學或是家庭因素而必須離鄉背井，且因為並非長期在外工作、生活等種種原因，亦未辦理遷移戶籍，導致戶籍地和實際居住地並不相同，甚至相隔甚遠，因而必須特別回到戶籍地郵務機構始能領取。況且欲至郵局領取掛號信，還必須有身分證和印章始能領取，因而也增加了請人代領的困難度。縱使無戶籍地和實際居住地分離的情形，而欲親自領取，也受到郵局營業時間的限制，這對大多數必須工作或上班的人而言，造成相當大的困擾，通常必須特別請假始能前往領取。因而造成在寄存送達的情形，文書的受送達人實際上往往必須經過數日始能一窺文書內容的窘境，然而其行政行為的效力，卻是自寄存時起就發生送達之效力，而讓因不可歸責於己的原因無法即時看到文書內容的人民，必須承擔不利的後果，這並不符合人民對於正當合理行政程序的期待與信賴，亦不符合行政程序法「保障人民的權益」的立法目的。

五、相較於其他法律，行政程序法的規定顯然對人民權益的保障不足

有關寄存送達，原本並無任何法律對其發生效力的時間

加以規範，然而民事訴訟法於民國 92 年修正時，率先在第 138 條增訂第 2 項的規定：「寄存送達，自寄存之日起，經 10 日發生效力。」其理由為：「一、寄存送達乃限於無法依前二條規定行送達時，始得為之，其方式自應較一般送達謹慎，方足以保護應受送達人之權益。爰修正原條文，並改列為第 1 項。二、當事人因外出工作、旅遊或其他情事而臨時不在應送達處所之情形，時有所見，為避免其因於外出期間受寄存送達，不及知悉寄存文書之內容，致影響其權益，爰增訂第 2 項，明定寄存送達自寄存之日起，經 10 日發生效力。至應受送達人如於寄存送達發生效力前領取寄存文書者，應以實際領取之時為送達之時，乃屬當然。」

刑事訴訟法有關寄存送達，係準用民事訴訟法的規定（刑事訴訟法第 62 條：送達文書，除本章有特別規定外，準用民事訴訟法之規定），因而也是自寄存之日起，經 10 日發生效力。

民國 99 年 1 月立法院三讀通過修正行政訴訟法時，亦於第 73 條第 3 項增訂：「寄存送達，自寄存之日起，經 10 日發生效力」。其理由為：「行政訴訟文書寄存送達之生效日期，應無與民、刑事訴訟文書為不同處理之必要。而民事訴訟法第 138 條之規定於修正後增訂第 3 項，規定寄存送達，自寄存之日起，經 10 日發生效力，爰參照增訂之，並列為第 3 項，期臻一致」。而訴願法有關訴願文書的送達，亦準用行政訴訟法的規定（訴願法第 47 條第 3 項）。

由上述各法陸續增訂寄存後經過一定期間始發生效力的規定來看，保障人民權益是最主要的考慮。民事訴訟法的修正理由說明最為清楚，亦即寄存送達是最後一種送達方法，

應較一般送達謹慎，且考慮當事人臨時不在應送達處所，來不及知悉寄存文書的內容，致影響其權益。

相較之下，行政程序法對於寄存送達未規定容許於一定期間後始生效，顯然並未充分考量人民權益的保障。

六、本院過去解釋亦未能顧及人民權益保障

本院於民國 98 年 11 月公布的釋字第 667 號解釋曾經就訴願法的寄存送達生效時間作過解釋，認為「訴願法第 47 條第 3 項準用行政訴訟法第 73 條，關於寄存送達於依法送達完畢時，即生送達效力部分，尚與憲法第 16 條保障人民訴願及訴訟權之意旨無違。」

釋字第 667 號解釋雖然認為訴願法準用當時行政訴訟法第 73 條的規定而未如同民事訴訟法設有自寄存之日起經 10 日發生送達效力之規定，屬於立法政策的問題，尚符合憲法正當法律程序之要求，且無違憲法第 16 條保障人民訴願及訴訟權之意旨，亦不違反平等原則。雖然如此，該解釋也是認為「然為求人民訴願及訴訟權獲得更為妥適、有效之保障，相關機關允宜考量訴願及行政訴訟文書送達方式之與時俱進，兼顧現代社會生活型態及人民工作狀況，以及整體法律制度之體系正義，就現行訴願及行政訴訟關於送達制度適時檢討以為因應，併此指明」，顯然該號解釋對於訴願法未規定自寄存之日起經過一定時間後始發生送達效力，是否能妥適、有效保障人民的訴願權和訴訟權是有所保留的。

可惜本件解釋對此並未有所釐清，對於影響人民權益重大的正當法律程序，只是採取和十餘年前的解釋相同態度，並期待立法者「為求人民基本權利獲得更為妥適、有效之保

障」、「非不得參酌民事訴訟法第 138 條第 2 項及行政訴訟法第 73 條第 3 項等規定，就寄存送達之生效日或其救濟期間之起算另為設計」。本件解釋似乎僅是期待立法機關要能參酌既有的規範修法改進，卻忘了自己本身也要能與時俱進。

這裡所應進一步探究的，是否本件解釋所涉及的系爭規定只是立法政策的問題，而不影響人民受憲法保障的權利？

七、系爭規定違反憲法保障的比例原則

固然有些行政處分在性質上並不適宜等待寄存後一定期間才發生效力，然而寄存送達只是不得已的最後手段，行政機關對於必須立即生效的行政行為，理應採取可以現實送達的當面送達、補充送達、或是留置送達，而非寄存送達。況且以本件解釋所涉的原因案件而言，其寄存送達的文書，包括非屬職業傷病給付審定書、機車未依規定實施排放空氣污染物定期檢驗裁罰書、營利事業所得稅補繳復查決定書、違反職業安全衛生法罰鍰處分書等，這些都不是具有急迫性而必須立即生效的行政行為。因此，如果只是考慮少數行政行為有急迫性而必須立即生效，就要求所有的行政行為在寄存送達時全部都必須立即生效，顯然是以偏概全。一律要求其必須於寄存送達時立即生效，而導致人民提起行政救濟的權益或是受憲法保障的其他自由或權利受到損害，不僅欠缺必要性，且未能考慮不同性質的行政行為而為不同的處理，採取的方法所造成人民權益的損害，與其所欲達成行政行為的目的間，顯然失去均衡，違反憲法第 23 條所保障的比例原則。

八、系爭規定違反正當法律程序原則

除此之外，由於寄存送達生效時間的起算，不僅影響人民的訴訟權權益，甚至導致喪失訴訟權的嚴重後果。以本件解釋的原因案件而言，都是因為寄存送達於郵局，而受處分人未能及時前往領取，以致於其對於行政處分所提的訴願都因為逾期而被程序駁回。由於寄存送達畢竟不同於現實送達，人民在寄存送達的情形，通常必須克服各種時間與距離的困難後，始能取得寄存的文書，在取得之前，其處分的內容對受處分人而言，顯然無從得知。

行政處分的生效，依行政程序法的規定「書面之行政處分自送達相對人及已知之利害關係人起；書面以外之行政處分自以其他適當方法通知或使其知悉時起，依送達、通知或使知悉之內容對其發生效力。一般處分自公告日或刊登政府公報、新聞紙最後登載日起發生效力。但處分另訂不同日期者，從其規定。」（第110條第1、2項）。不論是公告或刊登、刊載，人民都有馬上由公告或刊載的內容而得知行政行為內容的可能性；而送達，不論是「當面送達」、「補充送達」、或是「留置送達」，受處分人也都可知悉處分的內容，或至少可得而知。唯獨寄存送達，在未向郵務機構取得該文書之前，完全無法由該送達通知書得知處分的內容。

然而在無法立即得知處分內容的情形下，卻讓行政處分發生立即的效力，對人民而言，如何能行使或維護其權利？特別是大多數的行政處分都是對人民不利，而必須讓人民有提起救濟的機會，系爭規定可能導致人民喪失提起行政救濟的權利，也就是連提起訴願發動訴訟的權利都會喪失，其影響甚至比於訴願後提起行政訴訟更大。而行政訴訟法對於行

政訴訟文書的送達，都有寄存送達自寄存之日起經過一定期間始發生效力的規定，以保障人民的訴訟權；影響人民權益更大，甚至會導致訴訟權喪失的行政處分的寄存送達卻未為規定，顯然無法保障人民有合理、公平參與法律程序的權利與機會，而與正當法律程序原則有違。

本件解釋過度著重於維護政府機關行政權的「提高行政效能」，卻忽略了行政程序法的立法目的係以「保障人民的權益」更為優先，且由於系爭規定損及人民權益，恐進而影響人民對政府機關行政行為之信賴。特別是本件解釋的結果，多數認為是立法政策問題，必須靠修法才能提供保護，顯然對於已經造成人民權益損害的案件，並無法有效地加以補救，殊屬可惜。