

法務部行政執行署新北分署

論行政程序寄存送達之正當法律程序—以司法院釋字第 797 號解釋為
中心

撰稿人員：編號 11203

中華民國 112 年 12 月

目 錄

壹、前言	1
貳、司法院釋字第 797 號解釋	2
一、解釋文內容	2
二、解釋理由書摘要	3
參、正當法律程序之理論基礎	6
一、正當法律程序之意義	6
二、美國正當法律程序之考察	9
(一) Goldberg v. Kelly 案	10
(二) Mathews v. Eldridge 案	12
三、小結	15
肆、送達之基礎內涵	17
一、送達之意義	17
二、送達之方式	17
(一) 一般送達	17
(二) 補充送達	18
(三) 留置送達	19
(四) 寄存送達	19
(五) 公示送達	20
三、寄存送達規定之沿革	20

伍、行政程序法第 74 條寄存送達之生效時點爭議	22
一、寄存送達於寄存時即發生效力	22
(一) 行政行為具多元性	22
(二) 提高行政效率	23
(三) 寄存送達程式尚稱嚴謹	23
二、寄存送達於寄存之日經 10 日發生效力	23
(一) 本質上為擬制性送達方法	24
(二) 正當法律程序之要求	24
(三) 事實上之受領困難性	25
三、小結	26
陸、結論	29
參考文獻	32

摘要

我國行政法體系承襲大陸法系國家之傳統，原多著重於實體基本權之保障，而「正當法律程序原則」在司法院釋字第 384 號解釋由大法官首次提出該法律概念後，逐漸受到各界之重視並漸漸成為我國行政法體系之部份。而針對送達制度，大法官曾作成司法院釋字第 663 號、釋字第 667 號以及釋字第 797 號等三號大法官解釋。司法院釋字第 663 號解釋，大法官以稅捐稽徵機關對公司共有人所為核定稅捐之處分，以對公司共有人中之一人為送達，即對全體公司共有人發生送達效力之部分，認不符憲法正當法律程序之要求；接續之司法院釋字第 667 號解釋，則討論寄存送達於訴願法及行政訴訟法之生效時點，並無違反憲法第 16 條保障人民訴願及訴訟權之意旨；再者，司法院釋字第 797 號解釋，以行政程序法中之寄存送達即生效力之規範，與憲法正當法律程序原則之要求無違。準此，送達雖長年認係實務性運作規範，而少有學者以送達制度作為討論議題，惟從此三號解釋可知，正當法律程序原則已逐漸受司法實務之重視，並可得知送達對於正當法律程序之落實有其相當之重要性，故引起本文之研究興趣。

是本文期從英美法制透析正當法律程序之整體內涵，並提出「利益衡量原則」，使我國行政法或行政機關於解釋或援用正當法律程序原則時，得有可參酌之評斷標準。另本文就送達之內容及構成要件將予以說明，又司法院釋字第 797 號解釋之爭議問題—行政程序法寄存送達之生效時點，本研究報告嘗試從行政機關之角度提出觀察，使在討論行政程序法之寄存送達制度時，得以兼顧人民與行政機關雙方之利益、力求衡平。另有關行政程序法草案就送達章節之

修正，未盲從訴訟法規定而賦予寄存送達 10 日生效之緩衝期間，當屬多方考量後之結果，本文亦贊同應視各類行為之性質及目的而異其規範，盼此問題得因此圓滿落幕。

最後，本文期許正當法律程序原則之引用，除重視人權保障外，更得以發揮其他功能。正當法律程序之要求，不應僅僅關注在延長寄存送達生效期間得賦予人民權利保障之單一層面，而應關注在整體法體系之衡平，或許給予寄存送達之緩衝生效期間確能提高正當法律程序之要求，但所必須付出之額外行政成本，可能會導致更多公共利益受到影響，故應宏觀思考如何在整體法秩序中落實正當法律程序，以兼顧人民權益保護及提昇國家行政效能。

**關鍵字：正當法律程序、寄存送達、人權保障、行政效能、
利益衡量原則、行政程序法草案**

壹、前言

所謂送達，係指行政機關依法定方式將有關行政程序之文書交給行政程序之當事人或應受送達人，使其知悉文書內容之謂。其目的一方面在於以送達證書證明應受送達人得知悉被送達之文書存在，另一方面則是確保其有機會得知文書內容¹。送達制度在學理之討論不多，惟在實務上特別重要，蓋送達在於保障人民有受合法通知之權利，並與人民之訴願訴訟權、正當法律程序、財產權保障、資訊取得權、平等權等基本權關係密切²。而送達之方式有多種，較易生爭議者，殆屬寄存送達。按寄存送達，係將擬送達之文書，使應受送達人處於可得收領、知悉之狀態，以實現送達之目的，並發生送達之效力，其規定在行政程序法（下稱本法）第 74 條。寄存送達有一重大爭議點係其生效時點為何？緣本法關於送達制度係仿訴訟法而來³，民事訴訟法第 138 條寄存送達之規定，原無生效時點之記載，在民國（下同）92 年該法進行修法，使寄存送達自寄存送達之日起 10 日發生效力，其後在司法院大法官釋字第 667 號解釋公布後，於 99 年 1 月 13 日行政訴訟法增訂第 73 條第 3 項規定，使行政訴訟法以及訴願法第 47 條第 3 項經準用行政訴訟法後，亦有寄存送達自寄存送達之日起 10 日發生效力之規定，然本法就寄存送達之時點一直未有規範，遂引發本法關於寄存送達生效時點之爭議討論。為此，司法院大法官釋字第 797 號作成解釋，肯認本法第 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合憲，與憲法正當法律程序原則之要求無違。是以，本文以下將先簡述大法官釋字第 797 號解釋內容，

1 參張文郁，淺論行政程序法之送達，權利與救濟（二）-實體與程序之關聯，元照，2008 年 4 月，頁 682。

2 參葛克昌，行政程序與納稅人基本權-稅捐稽徵法之新思維，翰蘆，2012 年 4 月三版，頁 663。

3 參吳庚，行政法之理論與實用，三民，94 年 8 月增訂 9 版，頁 586。

再說明正當法律程序及送達之基礎內涵，並針對本法第 74 條探究寄存送達生效時點之爭議；另文中將從行政機關之角度提出些許觀察，使在討論行政程序法寄存送達制度時，期得兼顧人民與行政機關雙方之利益。

貳、 司法院釋字第 797 號解釋

司法院大法官早在釋字第 663 號解釋揭示送達之重要性，其認為核定稅捐通知書之送達，不僅涉及人民財產權之限制，亦攸關人民得否知悉其內容，並對其不服而提起行政爭訟之權利。人民之權利遭受公權力侵害時，根據憲法第 16 條規定，有權循國家依法所設之程序，提起訴願或行政訴訟，俾其權利獲得適當之救濟。此程序性基本權之具體內容，應由立法機關制定合乎正當法律程序之相關法律，始得實現⁴。而於 98 年 11 月 20 日司法院公布釋字第 667 號解釋，大法官就行政訴訟法第 73 條及訴願法第 47 條第 3 項有關寄存送達生效時點之問題作出合憲解釋，於 11 年後即 109 年 11 月 20 日，司法院釋字第 797 號解釋再次針對寄存送達生效時點之問題表示意見，僅本號解釋審查之客體改為行政程序法第 74 條。茲就解釋文及理由書內容說明如下：

一、 解釋文內容

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⁵。

⁴ 詳司法院釋字第 663 號解釋理由書，請參見司法院大法官網站，<https://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/jep03/show?expno=663>（最後瀏覽日：2023 年 7 月 11 日）。

⁵ 司法院釋字第 797 號解釋文，請參見司法院大法官網站，<https://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/jep03/show?expno=797>（最後瀏覽日：2023 年 7 月 11 日）。

二、 解釋理由書摘要

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。

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。

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⁶。

參、 正當法律程序之理論基礎

一、 正當法律程序之意義

「正當法律程序」(due process of law)為美國憲法之核心價值，在涉及人民權益受侵害或有受侵害之虞時，行政機關亦應遵守正當法律程序之要求，而「正當法律程序」其本身非為某種特定權利，毋寧乃指隨著現代「正義」(justice)觀念之演進，所逐漸形成的各種權利、習慣、程序與傳統之集合，旨在要求政府遵循法律與既定程序，以公平、合理之方式，行使公權力（對待人民、作成決策），是美國法率以「正當程序保障」(Due Process Guarantee)稱之。「正當程序」恆需因時、因地、因事而制宜，始為「正當⁷」。美國聯邦最高法院前大法官 Felix Frankfurter 對此曾有鞭辟入裡之闡述：「『正當程序』，不同於某些法則，要非具有固定內涵，而無關乎時間、地點及情境之技術性概念⁸。」

英美法之正當法律程序最為眾人所知悉者，莫過於西元 1791 年 12 月 15 日制定生效之「美國聯邦憲法增修條文第 5 條 (Amendments to the Constitution of the United States

⁶ 司法院釋字第 797 號解釋理由書，請參見司法院大法官網站，<https://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/jep03/show?expno=797>（最後瀏覽日：2023 年 7 月 11 日）。

⁷ 請參閱司法院釋字第 731 號解釋湯德宗大法官提出之部分協同意見書，頁 3-5。

⁸ 原文為 "[D]ue process," unlike some legal rules, is not a technical conception with a fixed content unrelated to time, place and circumstances.... Representing a profound attitude of fairness between man and man, and more particularly between the individual and government, "due process" is compounded of history, reason, and past course of decisions, and stout confidence in the strength of the democratic faith which we profess. Due process is not a mechanical instrument. It is not a yardstick. It is a process. It is a delicate process of adjustment inescapably involving the exercise of judgment by those whom the Constitution entrusted with the unfolding of the process.' Joint Anti-Fascist Refugee Committee v. McGarath, 341 U.S. 123, 162-63 (1951) (Frankfurter, J., concurring). 轉引自司法院釋字第 731 號解釋湯德宗大法官提出之部分協同意見書，頁 4，註 6。

Amendment V)」及 1868 年 7 月 9 日制定生效之「美國憲法增修條文第 14 條 (Amendments to the Constitution of the United States Amendment XIV)」等規定，前揭條文均提及「不得未經正當法律程序，即剝奪任何人之生命、自由或財產」，而追溯其源頭，其始於英國法而來。申言之，於 1215 年的英國大憲章 (Magna Carta) 中，其第 39 條之規定略謂：「任何自由人，非依其同輩合法之裁判或依國法 (the law of the land)，不得被逮捕、監禁，或被非法剝奪其財產或其他自由、貢租，或被置於法律保護之外、或被放逐，或被其他方式之侵害⁹。」其雖無直接援引正當法律程序 (due process of law) 之字義，然而許多英美法學者仍認為英國大憲章中的 by the law of land 其意義即指所謂「正當法律程序」，亦或謂 due process 是 by the law of land 用語之精緻化¹⁰，而首次使用正當法律程序一詞者，實為 1354 年之倫敦自由律 (Statute of Westminster of the Liberties of London)¹¹。

正當法律程序在美國實務上將之區分為「程序上正當程序 (procedural due process of law)」與「實質上正當程序 (substantive due process of law)」，前者為政府限制人民「生命、身體、財產」時應經如何程序方屬正當之問題，意即政府行為對於個人應符合公正之最低限度標準，例如：充分告知、決定前給予一次有意義之聽證機會等，而其內容並非固定，而可依限制人民之基本權種類，而調整其限制及

⁹ 其原文為 “No free man shall be seized or imprisoned, or stripped of his rights or possessions, or outlawed or exiled, or deprived of his standing in any other way, nor will we proceed with force against him, or send others to do so, except by the lawful judgement of his equals or by the law of the land.”

¹⁰ 請參閱劉嘉雯，行政處分正當法律程序之研究－美國法制對我國的啟示，中原大學財經法律研究所碩士論文，2005 年，頁 55 之註 115。該論文提及英國大憲章第 39 條之主要內涵有 3 點，分別係：1.所有的政府單位，如國王、特殊法院、委員會其行為必須依循國法；2.除非依據國法，不得剝奪任何人之自由或財產；3.任何之剝奪行為必須根據已設定之方法及程序。

¹¹ 請參閱羅傳賢，行政程序法論：兼論聽證與公聽會制度，五南，2017 年增訂 5 版，頁 40。

保障人民權利之程度¹²；後者為法院如何審查法律內容，以確保其為「公平」。而所謂「正當程序」非謂凡涉及人民自由或財產之剝奪或限制，皆須經過法院審判程序，毋寧為斟酌案件性質、受到不利影響之私人利益、限制或剝奪私人利益之方式、限制或剝奪私人利益之理由、有無替代程序、限制或剝奪私人利益所欲追求之公共利益以及公私益衡量等因素，綜合認定之。故美國憲法所謂「法律正當程序」乃在確保國家權力公平合理之行使¹³。再者，隨著美國法院廣泛之運用解釋，除使正當法律程序原則，從民事訴訟與刑事訴訟逐漸擴張至行政法領域，並進一步促成 1946 年美國聯邦行政程序法（Administrative Procedure Act，以下簡稱 APA）之訂定，至此，美國法院以正當法律程序原則審理行政程序之案件，有逐年增加之趨勢¹⁴，且擴張至行政程序之正當法律程序¹⁵。綜上，美國正當法律程序原則不僅適用於程序方面，且政府機關不論立法、行政及司法均受此原則之限制¹⁶。

二、美國正當法律程序之考察

所謂「正當法律程序」，從文字上已能相當明確地了解其意義，即要求程序之正當性，美國憲法增修條文第 5 條及第 14 條雖揭露正當法律程序之規定，但亦未給予其明確之定義¹⁷，而細究增修條文第 5 條之內容，主要規定人民於刑事司法程序之權利，但其正當法律程序條款並不受限於刑事案件中，且因規定於增修條文第 1 條至第 10 條之權利典章

¹² 請參閱蔡進良，行政程序中之正當法律程序—憲法規範論，國立政治大學法律學研究所博士論文，2003 年 6 月，頁 89。

¹³ 請參閱湯德宗，行政程序法論，元照，2003 年 10 月第 2 版第 1 刷，頁 169-173。

¹⁴ 請參閱劉嘉雯，同註 10，頁 61-62。

¹⁵ 請參閱湯德宗，同註 13，頁 8-9。

¹⁶ 請參閱吳文城，司法院大法官解釋操作下的正當法律程序，司法新聲，第 48 期學員法學研究報告，頁 36，參考網站為 <https://www.yumpu.com/xx/document/view/40321821/>（最後瀏覽日：2023 年 7 月 20 日）。

¹⁷ See Edward L. Rubin, Due Process and the Administrative State, 72 CALIF. L. REV. 1044, 1044 (1984).

(Bill of Rights)，顯然用意在於限制聯邦政府之權力；另美國憲法增修條文第 14 條，雖係針對州政府行為而為規範，形式上其規範安排不在權利典章內，但歷史發展結果，上開權利典章明文保障之人民權利，不僅是程序性權利，亦包括生命、自由或財產等人民基本權利，而使實體權藉由本條之引介，進而拘束包含立法行為在內之所有州政府行為。綜上，美國正當法律程序之憲法規定必可作為美國行政程序之最高原則。

美國聯邦最高法院於七〇年代以後，對正當法律程序採取二元分析法，且就程序正當性之判斷，亦不同於以往歷史或現代直觀的取向，另建構「利益衡量原則」(Balancing Test)之分析模式。在利益衡量之判斷指標性之案件有 1970 年之 *Goldberg v. Kelly*¹⁸ 及提出利益衡量原則 3 項判斷因素之 1976 年之 *Mathews v. Eldridge*¹⁹ 兩案件。

(一) *Goldberg v. Kelly* 案

Goldberg v. Kelly 該案提出行政機關在終止發放社會津貼予給付受領者前，應舉行聽證程序²⁰。其案件事實為，原告 Kelly 與其他受領聯邦政府兒童與家庭津貼 (Federal Aid Families with Dependent Children, 簡稱 AFDC) 之民眾，主張主管機關在終止發放津貼給原告以前，並未舉行審判型之聽證程序，即停止發放救濟津貼，違反正當法律程序條款。行政機關於接受原告之訴願書後，即以簡單通知書函告 Kelly 准予以書面陳述意見，惟拒絕舉行聽證會，案經地方法院判決原告勝訴，嗣被告上訴至聯邦最高法院，該法

¹⁸ See 397 U. S. 254 (1970).

¹⁹ See 424 U. S. 319 (1976).

²⁰ See Jason Parkin, Due Process Disaggregation, 90 Notre Dame L. Rev. 290 (2014).

院則表示：「應提供受領給付者程序上正當程序到何種程度，受其可能『被認定遭受重大損害』之程度所影響，以及依該受領給付者避免該損害之利益，大於政府簡易裁決之利益而定²¹。」申言之，聯邦最高法院認為，社會福利給付係人民有資格接受之法定權利，屬正當法律程序條款適用範圍內之財產權，如能在停發救濟金之前適時舉行聽證程序，使受領者得以親自出席並加以說明，提出答辯與反證，並經由律師協助提出辯護，才決定是否停止發放救濟金，方屬符合正當法律程序之保障內涵。故在本案中，聯邦最高法院要求負責救濟計畫之行政機關在終止給付前，應提供審判型之正式聽證程序（full-trial type hearing），申言之，須賦予給付受領者口頭陳述機會，並須有交互審查之見證人，並且給付受領者可請律師加以辯護，以決定該受領人是否有資格繼續領取該項津貼²²。在本案中，因紐約州之執行官員未作出聽證程序，故判決本案原告 Kelly 與其他受領人勝訴²³。

本文以為 Goldberg v. Kelly 一案有二點仍待商榷，其一，該案並無提出明確之依據，以界定哪些社會福利有權主張受正當法律程序保障，或界定這些社會福利之給付應踐行何種法定程序，始符合正當法律程序²⁴。其二，行政機關每年要作出眾多之決定，有些涉及複雜之專業性及技術性問題，此案判決結果要求行政機關在終止給付前，應提供審判型之正式聽證程序，其所衍生之行政成本龐大，機關經費一直是行政機關最重要之考量，如要求每件個案均須以正式程序處理各項行政決定，在實務上根本無法落實²⁵。

²¹ 請參閱蔡進良，同註 12，頁 133。

²² See Goldberg, supra note 18, at 269-270.

²³ 請參閱劉嘉雯，同註 10，頁 62-63。

²⁴ 請參閱羅傳賢，行政程序法基礎理論，五南，1993 年 7 月，頁 402。

²⁵ 請參閱劉嘉雯，同註 10，頁 63。

(二) Mathews v. Eldridge 案

另一著名之 Mathews v. Eldridge 案，完整建立利益衡量模式，該案提出三個考量因素以適用利益衡量原則：(一) 機關決定對個人利益之影響；(二) 行政機關決定錯誤可能產生之危險，以及增加額外程序可能增加之效益；(三) 公共利益，包括增加額外程序之行政成本²⁶。

本案源於州政府社會局根據當時法規，作成停止殘障給付之行政處分後，受領者可向該局申請再審查，並要求該局就此舉行公開聽證，如受領者在聽證後獲得有利之決定，社會局會溯及補發原本停發之給付，而當時本案之原告 Eldridge 主張，社會局未在停止補助事前，給予聽證救濟機會，即停發其所受領之給付，違反正當法律程序原則，而一審法院認為，社會局在停發殘障補助前應舉行聽證，而判社會局敗訴，嗣被告上訴至上訴法院，該法院維持原見解，再經上訴至最高法院時，最高法院則反對，其判決內容指出：Goldberg v. Kelly 案與 Eldridge 案不相同，前者係兒童與家庭津貼之給付，具有協助家庭生活困難之目的，因此在停發津貼之前，行政機關應舉行聽證程序；反之，後者為殘障給付之發放，非生活扶助之社會福利，並無迫切需要，故給予事後聽證程序即為已足²⁷。

本件原告對於州主管機關依前述法定程序所為終止殘疾補助金之給付，未請求再審議，即訴稱州主管機關終止給

²⁶ See 424 U. S. 319. (1976). In Mathews, the Court held that three factors must be considered when determining the “specific dictates” of due process: (1) “the private interest that will be affected by the official action”; (2) “the risk of an erroneous deprivation of such interest through the procedures used, and the probable value, if any, of additional or substitute procedural safeguards”; and (3) “the government's interest, including the function involved and the fiscal and administrative burdens that the additional or substitute procedural requirement would entail.” Id. at 335.

²⁷ 請參閱劉嘉雯，同註 10，頁 64。

付之行為，違反憲法正當程序。法院否定這種主張，並依前揭 3 個判斷因素解釋略：(一) 系爭私人利益固然會因終止給付而受影響，惟相對於其他社會福利給付，此種殘疾補助金給付，並非以受領給付者財務上需要為基礎，換言之，完全無關於其是否還有其他收入或來自家庭成員、私人保險、存款等之其他資力，故此種給付受領者對此給付之需要性，可能比不上如 Goldberg 案。對此受影響之私人利益，必須考量其潛在受系爭決定剝奪之程度，就此而論，本案情形一般係比 Goldberg 案之情形，其潛在受剝奪之程度來得小。即使再考慮錯誤剝奪之時間長度，有鑑於行政不服審查遲緩，殘疾勞工被終止給付，因而所產生之痛苦可能很重大，但其需要仍可能比不上社會福利受領者。因此，不能與 Goldberg 案判決主管機關終止社會福利給付前必須為證據聽審，相提並論；(二) 有關醫療評估報告較容易進行書面審查，是否中斷殘疾補助金給付之決定，通常已顯現在醫師專家作成之例行性、標準性及不偏見性之醫事報告。在這種殘疾給付情況下之聽證，不比社會福利領域之聽證具有價值，又殘疾補助金給付之決定。既有就特定事項以問卷詢問，當事人並可以書面陳述意見，而最後終止決定前，又給予當事人或其代理人閱覽州主管機關系爭該案卷宗資料，告知暫時評估之重要理由，並賦予當事人提出附加之主張及證據之機會，因此，依此程序而錯誤剝奪其利益之危險性很低；(三) 對所有殘疾補助金之終止給付之案件，若要求其均需為證據聽審，將伴隨與任何補償利益不成比例之政府財政上及行政上之負擔，故最終聯邦最高法院給予原告敗訴之判決。

三、小結

綜上所述，本文以為正當法律程序已成為我國憲法上普遍適用之憲法原則，正當法律程序之要求在於賦予人民實體權利有關係者，有使其徵詢、聆聽及告知理由之機會，而非僅為受支配客體，而使其程序參與者本身成為一程序主體。正當法律程序原則雖未明文規定於我國憲法，惟經過歷年大法官解釋之意見，可知我國憲法早已有對人民正當法律程序之要求，而對於立法者自有一定之法拘束效力，而對國家行政機關而言，基本上亦然。

另參酌美國法就正當法律原則發展出「利益衡量原則」之判斷標準，並從聯邦最高法院 *Mathews v. Eldridge* 案發展出三大評估因素，可知該美國聯邦最高法院將「程序保障之行政成本」與「受領給付之人民實體權益」加以比較，以決定行政機關究應提供何種程度之正當程序保障。或有論者以忽視憲法正當程序規範價值之嫌，或以耗費行政成本過高為由而犧牲實體權利，惟本文以為在實務運作上，仍須評估行政機關之成本，在人力、物力及金錢有限之情況下，各機關當然應秉持人權保障為第一優先，對人民有利與不利之事實及法律一併注意，且機關本質上即應時時刻刻以人權保障為行政行為之核心思考，惟仍應整體評估各該行政機關之職務職掌，與相對應給予民眾正當法律程序之輕重程度是否符合比例，如一昧要求行政機關以最嚴格之標準遵守各項法律正當程序之要求，或有可能阻礙原該政府機關之職務效能，反對其他人民有不利之影響。畢竟，行政機關仍應以大宗民眾之需求為服務對象，如須要求針對特殊人民之特殊需求而給予特殊之正當法律程序保障，是否對其他人民而言，反而是一種程序上之不公平。以美國 *Mathews v. Eldridge* 該案為例，原告 *Eldridge* 未請求再審議，即訴稱州主管機關終

止給付未為事前聽證，違反憲法正當程序云云，其所陳是否太過武斷，蓋依美國社會安全法之規定，受領殘疾補助金之勞工，必須因身體或精神上之傷害，而持續無法從事任何實質上有收益之工作，州主管機關須持續評估勞工之訊息及其就醫資料，若發現資訊不一致時，則可安排獨立諮詢醫師檢驗，並通知受益人終止給付、提供此項決定基礎之證據彙整，並給予審查該醫事報告及其他在該案卷宗內之證據的機會，受益人亦可以書面表示意見與提出附帶之證據。然後，州主管機關作成最後決定，通知終止並告知尚得在六個月內再審議，而由社會安全局對此予以審查。若仍維持對受益人不利決定，則有聽審權利，此聽證結果如不利，當事人仍有權要求社會安全局訴願會為裁量審查，最後仍可訴請司法審查。可知，該殘障給付須接受一連串之審查行為，如依原告所陳須進行最嚴格之正當法律程序，當然對原告 Eldridge 個人之保障會更加周全，惟或許該州主管機關投注更多之人力或物力於該個案後，對其他殘障給付之審查將致速度變慢，此將非遵守正當法律程序原則後所欲保障之宗旨。

是本文以為美國法「利益衡量原則」之三個因素，即(一)機關決定對個人利益之影響；(二)行政機關決定錯誤可能產生之危險，以及增加額外程序可能增加之效益；(三)公共利益，包括增加額外程序之行政成本。可作為我國正當法律程序原則適用上之參考標準，因正當法律程序原則並無如法治國原則或比例原則等一般原理原則，有充實之內涵以資運作，且正當法律程序原則本移植自英美法系國家，其指標性案例必有其參考價值。

肆、 送達之基礎內涵

一、 送達之意義

所謂送達，係指行政機關依法定方式將有關行政程序之文書交給程序之當事人或關係人（應受送達人），使其知悉文書內容之謂。在行政程序，送達乃是「公布」行為之特別方式，尤其就行政處分或其他行政機關意思表示（意思通知）之送達²⁸。送達，除法規另有規定外，依本法第 67 條規定，由行政機關依職權為之，故採職權送達為原則。所謂「除法規另有規定外」，例如同法第 77 條第 3 項規定：「送達係由當事人向行政機關申請對第三人為之者」與第 83 條第 1 項規定：「當事人或代理人經指定送達代收人，向行政機關陳明者，應向該代收人為送達」等，則本於當事人之意思而為送達，故採當事人送達為例外²⁹。

二、 送達之方式

送達之方式，可分為一般送達、補充送達、留置送達、寄存送達及公示送達，以下茲就一般送達、補充送達（本法第 73 條第 1 項及第 2 項）、留置送達（本法第 73 條第 3 項）、寄存送達（本法第 74 條）或公示送達（本法第 78 條）等方法，說明各種送達方式之意義及要件：

（一） 一般送達

所謂一般送達，又稱為「直接送達」或「會晤送達」，係指將送達之行政文書交給應受送達本人，而其簽名或蓋章於收件回執或送達證書為憑，於送達實務，本人簽收最能證明合法送達³⁰。是以送達，機關首先須選擇適當送達住所，再決定送達方法。送達處所在自然人為其住居所、事務所或營

²⁸ 參張文郁，行政處分之補充送達，月旦法學教室，第 26 期，2004 年 12 月，頁 24。

²⁹ 參黃俊傑，送達，月旦法學教室，第 93 期，2010 年 7 月，頁 41。

³⁰ 參黃有文，行政機關送達行政文書之研究—以行政程序法為中心，法務部行政執行署臺北分署 106 年度自行研究報告，106 年 12 月 5 日，頁 166-167。

業所。但在行政機關辦公處所或他處會晤應受送達人時，得於會晤處所為之。對於機關、法人、非法人團體之代表人或管理人為送達者，應向其機關所在地、事務所或營業所行之。

（二） 補充送達

補充送達又稱為「間接送達」或「代收送達³¹」，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（參本法第 73 條第 1 項規定）。是以補充送達與一般送達之送達處所相同，即應受送達人之住居所、事務所或營業處所。由同居人或受雇人代收時，應於送達證書上註明收受人姓名及其與應受送達人之關係（郵務機構送達訴訟文書實施辦法十一）³²。又送達人得為補充送達之要件如下：1、須應受送達人確實以送達處所作為生活重心地點，但不必是民法第 20 條所謂之住所，若依戶籍法將戶籍設於該地，實際並未於該處生活，而為送達人所不知者，不妨害補充送達之效力；2、送達人須未會見應受送達人。所謂未會見只須送達人受告應受送達人現不在該處所為已足，不須進屋尋找或求證；3、送達人於應送達處所未能會晤應受送達人時，得將文書交付與有辨別事理能力之同居人、受雇人，但於應送達處所之外遇見應受送達人之同居人、受雇人時，縱使其願意受領，亦不得將應送達文書交由其收受³³。例如縣政府辦理區段徵收公告，係依系爭土地登記簿所載地址為送達，而由該址之大廈管理委員會之管理員收受，即為補充送達。

（三） 留置送達

³¹ 參黃有文，同前揭註，頁 170-171。

³² 參葛克昌，同前註 2，頁 663。

³³ 參張文郁，同前註 1，頁 690。

留置送達規定於本法第 73 條第 3 項，其要件係將應送達文書留置於應送達處所，並於送達證書上註明拒絕受領事由，即生送達效力；若未將應送達之文書留置於應送達處所，縱留下招領通知，亦不發生送達效力³⁴。如有難達留置情事者，例如應受送達人、其同居人、受僱人或接收郵件人員拒不開門或將留置之文書丟出屋外，即應改為寄存送達³⁵。

（四） 寄存送達

按本法第 74 條規定：「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）。寄存機關自收受寄存文書之日起，應保存 3 個月（第 3 項）。」是以，寄存送達為擬制送達之一種，文書無法以一般、補充與留置送達之方式為送達時，始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。但本法關於寄存送達之效力，未有明文。最常見之例子為，應受送達人因外出工作、短期旅遊等原因，而臨時不在應送達處所之情形，而無法收受行政文書者；或係如有難達留置之情事者，例如應受送達人、其同居人、受僱人或接收郵件人員拒不開門或將留置之文書丟出屋外，即應改為寄存送達³⁶。

³⁴ 最高法院 18 年度上字第 1761 號判例參照。

³⁵ 參張文郁，同前註 1，頁 693。

³⁶ 參張文郁，同前註 1，頁 693-695。

(五) 公示送達

公示送達，為用盡其他送達方式無法達到目的後所採不得已之送達方法，因係以公告方式為之，受送達人不易得知送達文書內容，並非實際將文書交付應受送達人或其他得受送達之人，亦為擬制送達之一種³⁷。依本法第 78 條規定可知公示送達有分為依申請及依職權 2 類，其依申請為公示送達之事由包括：1、應為送達之處所不明；2、於有治外法權人之住居所或事務所為送達而無效；3、於外國或境外為送達，不能依第 86 條之規定辦理或預知雖依該規定辦理而無效。另依職權公示送達之情形，依本法第 78 與 79 條規定為之。

三、 寄存送達規定之沿革

本法係在 88 年 1 月 15 日經立法院三讀通過，於 90 年 1 月 1 日施行，而關於本法第 1 章第 11 節送達章節條文，係仿效訴訟法之規定而來。有關寄存送達，原民事訴訟法第 138 條規定為：「送達不能依前二條規定為之者，得將文書寄存送達地之自治或警察機關，並作送達通知書，黏貼於應受送達人住居所、事務所或營業所門首，以為送達。」從該條文可知，民事訴訟法有關寄存送達之規定，在行政程序法立法當時，並無寄存送達生效時點之明文。

92 年 2 月 7 日民事訴訟法特就寄存送達規定加以修正，增加寄存送達自寄存之日起，經 10 日發生效力，考其立法理由謂：「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，並改列為第一項。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

³⁷ 參張文郁，同前註 1，頁 697。

存文書之內容，致影響其權益，爰增訂第二項，明定寄存送達自寄存之日起，經十日發生效力。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。」

因92年當時訴願法及行政訴訟法未就寄存送達設有相同之緩衝期間規定，故依該法寄存送達自寄存之日即生送達之效力，因此衍生出司法院釋字第667號解釋謂：「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。」然在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。然本法有關寄存送達之規定，並未因前揭修正民事訴法或行政訴訟法之規定而變更，因此引發寄存送達生效時點之爭議。

伍、 行政程序法第74條寄存送達之生效時點爭議

寄存送達究應於送達之時即發生送達之效力？亦或是自寄存送達之日起，經10日始發生送達效力？參酌相關實務見解皆有所採，而最高行政法院與最高法院之見解分歧，最高行政法院多以寄存送達一經送達即生效力，如最高行政法院95年度裁字第1310號裁定以及95年度裁字第964號裁定等，而最高法院93年度台抗字第649號民事裁定，則以行政執行文書須經10日始生寄存送達之效力；再者，司法院釋字第797號解釋雖同最高行政法院之意見，惟多數不同意見書及學者意見³⁸均反對大法官之看法。準此，本文認有討論此爭

³⁸ 張教授文郁於其著作表示：「最高法院認為，縱使於行政程序，新民事訴訟法第138條之規定

議之必要，茲分述如下：

一、 寄存送達於寄存之時即發生效力

(一) 行政行為具多元性

司法院釋字第797號解釋理由書中指出：「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）；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。」換言之，因行政行為各有不同之行政管制目的及公益考量，且常有急迫性及時效性，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，將造成行政行為之限制。

(二) 提高行政效能

大法官認為行政文書之送達與提高行政效能以維護公共利益有密切關係，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，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

應補充本法第74條之規定，使寄存送達，應自寄存之日起，經十日發生效力，而非於寄存時生效。此見解雖不符條文之文義，但從維護人民訴訟權之觀點，顯屬確論，值得贊同，是以本法應有修正之必要。」

擔，況考生於報名後就考試相關文書之收受亦應自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³⁹。

（三） 寄存送達程式尚稱嚴謹

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，本法規定之寄存送達前提，須不得依一般送達、補充送達或留置送達始得為之，另應製作送達通知書二份，一份黏貼於住居所、事務所或就業處所之門首；另一份應交由鄰居轉交或置於送達處所之信箱或其他適當位置，使應受送達人較易知悉寄存送達之事實。由郵政機關為送達者，得將文書寄存於送達地之郵政機關，為達到國家之公益目的，應認設寄存送達之程序及方式，尚稱嚴謹、妥適。

二、 寄存送達於寄存之日經 10 日發生效力

（一） 本質上為擬制性送達方法

「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

³⁹ 參司法院釋字第 797 號解釋黃瑞明大法官之協同意見書，頁 4。

寄存正待其領取而已⁴⁰。」黃虹霞大法官認寄存送達本質上為擬制性送達，其質疑寄存送達是否已符合應受送達人居於可得知悉之支配範圍。

（二） 正當法律程序之要求

蔡明誠大法官於釋字第797號解釋不同意見書指出：「……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

⁴⁰ 參司法院釋字第797號解釋黃虹霞大法官之不同意見書，頁9。

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)之疑慮。」從前述可知，將擬制性之寄存送達賦予一定緩衝期間，旨在符合正當法律程序之要求，並保障人民受合法受通知之權利。

(三) 事實上之受領困難性

謝銘洋大法官在該號不同意見書中從事實面出發，謂：「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。」

三、 小結

本文同意寄存送達係屬一補充性、輔助性及擬制性之送達方法，其方式應較一般送達嚴謹，方足以保障應受送達人之權利，如已生對應受送達人權益保護不周時，基於行政機關較人民具有優勢地位，為程序之開啟及發動者，且如該行政處分將影響人民法定救濟期間之起算，而涉及訴訟權保障時，應當給予該寄存送達之緩衝期限，使寄存送達之應受送達人得有機會知悉文書內容進而主張權利，是有關行政訴訟法、訴願法與民事訴訟法等規定，對寄存送達之生效時點以寄存日10日後方生效力，應屬可採。

在行政程序法中寄存送達規定亦有保障人民權利之必要，且更應符合正當法律程序之要求。因在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，行政程序之送達意謂行政機關對他方當事人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等等，是以在行政程序之寄存送達規定更應符合正當法律程序之要求。

然本文以為行政程序法畢竟是所有行政行為之基本適用法律規範，所有行政行為均有行政程序法之適用，而不容否認行政行為具有多樣性，各種行政文書之種類及性質不盡相同，其法效性亦不一，如不細究各種文書內容而一律使適用行政程序法之行政文書於寄存10日後發生效力，在某些情

況下，將有輕忽公益且過度保護私益之情事發生，如行政執行中，須移送行政執行分署執行之案件即為適例。蓋強制執行之本質特重敏速，有關公法上金錢給付義務之行政執行案件，移送機關（即債權人）欲將案件移送至執行分署執行時，當以行政處分合法送達應受送達人（在行政執行程序稱為義務人）為前提，惟當應受送達人於收受行政處分後，於收受當日或數日內將名下存款或不動產移轉他人者不在少數（更遑論有些義務人在行政機關調查階段即陸續隱匿或處分財產），其時間點均密接在收受行政處分之後。是以，行政執行案件本質上即具有時效性，在處理行政執行案件均係與時間賽跑，只要差1日、1時甚或數分鐘，皆有可能無法完全保全國家之債權。是以，如行政機關欲將義務人欠繳之公法上金錢給付義務之案件移送執行時，該機關之行政處分須以寄存送達10日後始生合法送達效力，而在案件移送執行前，該機關尚須對義務人限期履行，即再次依法律規定寄存送達限期履行通知，義務人不予繳納後，始得移送執行分署執行，此時將有可能發生行政機關將案件移送執行時，義務人名下財產早已移轉殆盡之情況。

另在某些性質上具重大公益目的之行政行為，正因寄存送達本質上無法為一般送達、補充送達或留置送達，而該等案件又有不得不使其行政行為生效之急迫公益性存在時，更應使寄存送達在寄存當日即生行政效力。例如與防疫有關之裁罰案件⁴¹、社會秩序維護法之裁罰案件等等。是如遇急迫案件時，因可能涉及全體人民之公共利益，當從公益及私益二

⁴¹ 如我國自前（109）年5月中旬開始發生 COVID-19 疫情快速擴散之情況，為使防疫相關管制措施發生管制目的，如外出時全程配戴口罩、停止室內5人以上聚會、休閒娛樂場所關閉等等，衛生福利部以110年5月16日衛授疾字第1100200449A號公告「因應 COVID-19 第三級疫情警戒相關措施及裁罰規定表」，使違反該規定之人，受有相關裁罰，以防止疫情擴散並迅速傳染之。故為達管制目的，對於違反傳染病防治法相關裁罰之受處分人，依寄存送達行政處分時，應使其當日即生效力。

者中加以權衡，應使寄存送達於寄存當日即生效力，以收全面考量國家之整體利益。

再者，從人民收受文書重視度而言，行政行為文書之送達與訴訟文書之送達仍有不同，排除人民短期不在住居所之外出工作或短期工作類此情況，有一類寄存送達之產生方式為應受送達人、其同居人、受僱人或接收郵件人員拒不開門或將留置之文書丟出屋外之情況。實務上，人民對訴訟文書之重視度較高，鮮少故意不為收受而生寄存送達之發生，然在行政文書之收受上，類此寄存送達情況時有發生，是當有使行政執行文書於寄存送達當日即生效力之必要。

綜上，本文以為公益與私益非絕對對立，行政機關與人民間，原則上亦非處於相反之利害關係。行政機關基於依法行政原則行使公權力，不僅在於實現私益，也同時在實現公益。行政程序首重人民權利之保護，並提高行政之效能，行政機關固期待法律關係或事實及早確定，而該人民權利之保護並非狹義限定在特定之應受送達人身上。如在防疫案件而言，為使人民遵守防疫措施，避免急性傳染疾病迅速擴散，當人民有違反管制措施時，應使行政處分得以送達應受送達人而發生後續可將案件移送執行之效力，以達保護全體國民之生命及身體安全之防疫目的；又在社會秩序維護法案件，因其執行期間僅有3個月，當使違反社會秩序維護法之受處分人經受裁罰後，有機會移送行政執行分署執行並進而可為執行行為，以達維護公共秩序、確保社會安寧之立法目的。

陸、 結論

送達是公權力行使與人民知悉參與之橋梁，送達之服務

與品質，正是法治國家實現與否之表徵，因此法務部於 106 年 10 月 25 日以法律字第 10603514250 號公告⁴²，預告修正行政程序法，其中修正草案僅就寄存送達之方式、寄存機關及保存期間規定等加以修正，惟仍未就寄存送達之生效時點明文規定，其立法理由略以：「有關寄存送達之生效時點，仍維持現制，並未修正如民事訴訟法第一百三十八條第二項及行政訴訟法第七十三條第三項『自寄存之日起，經十日發生效力』之規定。其理由在於：(一)本法與訴訟法之本質及所欲處理之問題並不相同，訴訟法之送達規定僅影響當事人權利救濟期間之起算時點，惟行政行為具有許多態樣，且各有不同之行政目的，其所須考慮之面向較訴訟事件更為多元、複雜。(二)就干預行政而言，行政機關之行政行為多具有個別行政管制之目的及公益考量，亦常有急迫性及時效性。例如因環境污染事件命相對人限期改善，如屆期不改善，主管機關得強制執行或按次處罰，倘命相對人限期改善之行政處分自寄存之日起，尚須經十日發生效力，恐無法迅速達成行政管制目的，影響公共利益。又例如行政機關依法律所為保全或限制出境處分（如稅捐稽徵法第二十四條規定），如自寄存之日起，尚須經十日始生效力，亦顯然有違該處分所欲達成之保全目的。(三)就給付行政而言，例如行政機關對相對人作成授予利益之行政處分，倘該行政處分自寄存之日起，尚須經十日發生效力，亦有為德不卒且未對相對人提供即時保障之疑慮。(四)另參酌德國法制，依德國行政送達法第三條第二項規定，送達之實施準用民事訴訟法第一百七十七條至第一百八十二條規定。……是依德國行政送達法制觀之，其寄存送達發生效力之時點為「送交通知書時起」或「無

⁴² 參見法務部主管法規查詢系統網站，

<https://mojlaw.moj.gov.tw/DraftOpinion.aspx?id=7100&Type=H>（最後瀏覽日：2023 年 7 月 18 日）。

法送交時，於將通知書黏貼於應受送達人住居所之門首時起」，視為已送達，亦無規定須經一段期間（例如：十日）始發生送達效力。」

本文實贊同該寄存送達修正草案立法理由之說明，申言之，有關本法第 74 條寄存送達時點之探討仍應回歸思考行政程序法之法條本質，因政程序法核屬行政機關行政行為之總則性規定，本法第 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⁴³。是以，寄存送達其程式已較其他一般送達、補充送達或留置送達為嚴謹，其緩衝期間之賦予與否係立法者之立法決策考量，與有無落實正當法律程序無必然之正關聯性，本文以為若僅因有使寄存送達生效日延後 10 日發生使其生效，即認有符合正當法律程序，何不將生效期間延長 20 日、甚或 30 日者，更能符合正當法律程序之要求，因在現實生活中，外出工作有可能每月僅回家 1 次、出國渡假 1 次 10 日之旅遊行程稀疏平常，如要真確符合使應受送達人知悉行政文書之內容者，延長 10 日又豈非過短乎？

為符合法治國家保障人民權利之精神，正當法律程序之要求，不在於寄存送達之生效緩衝期間之賦予，或許給予緩衝生效日確能提高正當法律程序之要求，但正當法律程序之要求真正核心重點仍應從整體法體系觀之，在該行政程序中，應受送達人是否受有合理及公平之對待，在總則性規定

⁴³ 請參見司法院釋字第 797 號解釋楊惠欽大法官之協同意見書，頁 9。

之行政程序法規定不予緩衝期間之延長生效日期，非必然意味在其他行政法規就寄存送達非無緩衝期間之必要存在，仍應視各類行政行為之性質及目的而異其規範，故法務部於106年預告修正行政程序法有關送達內容，未盲從訴訟法規定而賦予寄存送達10日生效之緩衝期間，當屬多方考量後之衡平結果，為本文所贊同，且司法院釋字第797號解釋關於寄存送達生效時點之爭議問題，亦已作出合憲解釋，本文盼此問題得因此而圓滿落幕。

參考文獻

【中文部分】

一、碩博士論文

劉嘉雯，行政處分正當法律程序之研究－美國法制對我國的啟示，中原大學財經法律研究所碩士論文，2005年。

蔡進良，行政程序中之正當法律程序－憲法規範論，國立政治大學法律學研究所博士論文，2003年6月。

二、專書

吳庚，行政法之理論與實用，三民，94年8月增訂九版。

葛克昌，行政程序與納稅人基本權－稅捐稽徵法之新思維，翰蘆，2012年4月三版。

羅傳賢，行政程序法論：兼論聽證與公聽會制度，五南，2017年增訂5版。

湯德宗，行政程序法論，元照，2003年10月第2版第1刷。

羅傳賢，行政程序法基礎理論，五南，1993年7月。

三、期刊文獻

張文郁，淺論行政程序法之送達，權利與救濟（二）—實體與程序之關聯，元照，2008年4月。

張文郁，行政處分之補充送達，月旦法學教室，第26期，2004年12月。

黃俊傑，送達，月旦法學教室，第93期，2010年7月。

黃有文，行政機關送達行政文書之研究—以行政程序法為中心，法務部行政執行署臺北分署106年度自行研究報告，106年12月5日。

葛克昌，稅捐文書之送達—正當法律程序之法治國要求，月旦法學教室，第96期，2010年10月。

吳文城，司法院大法官解釋操作下的正當法律程序，司法新聲，第48期學員法學研究報告。

四、實務文獻

司法院釋字第663號解釋。

司法院釋字第667號解釋。

司法院釋字第797號解釋。

司法院釋字第731號解釋湯德宗大法官之部分協同意見書。

司法院釋字第797號解釋黃瑞明大法官之協同意見書。

司法院釋字第797號解釋黃虹霞大法官之不同意見書。

司法院釋字第797號解釋楊惠欽大法官之協同意見書。

最高法院18年度上字第1761號判例。

最高行政法院97年度裁字第2544號裁定。

五、網站資料

<https://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw>，司法院大法官

網站。

[https://mojlaw.moj.gov.tw/DraftOpinion.aspx?id=7100
&Type=H](https://mojlaw.moj.gov.tw/DraftOpinion.aspx?id=7100&Type=H)，法務部主管法規查詢系統網站。

【英文部分】

Edward L. Rubin, Due Process and the Administrative State, 72 CALIF. L. REV. 1044, 1044 (1984).

Jason Parkin, Due Process Disaggregation, 90 Notre Dame L. Rev. 290 (2014).

397 U. S. 254 (1970).

424 U. S. 319 (1976).