

最 高 行 政 法 院 判 決

111年度上字第488號

上 訴 人 新大華國際發展有限公司

代 表 人 朱磊

訴訟代理人 陳敬人 律師

被 上 訴 人 內政部移民署

代 表 人 鐘景琨

上列當事人間入出國及移民法事件，上訴人對於中華民國111年4月28日臺北高等行政法院109年度訴字第1395號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、上訴人於民國109年8月6日向被上訴人申請移民業務機構設立許可，經被上訴人檢視其所送申請設立許可之資料，發現有尚缺2名專任專業人員相關資料、保證金定期存款單影本及質權設定通知書一式2份等待補正資料，乃於109年8月19日以移署移字第1090086712號函（下稱原處分）檢還上訴人所送申請設立許可資料全卷，並回復上訴人，請依函示說明補正並檢具完整應備文件後，再重新提出申請。上訴人不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。並聲明：訴願決定及原處分均撤銷；被上訴人就上訴人109年8月6日申請案，應作成准予設立許可移民業務機構之行政處分。經臺北高等行政法院（下稱原審）109年度訴字第1395號判決（下稱原判決）駁回。上訴人不服，遂提起本件上訴，並聲明：原判決廢棄；訴願決定及原處分均撤銷；被上訴人就上訴人109年8月6日申請案，應作成准予設立許可移民業務機構之行政處分。

01 二、上訴人起訴主張、被上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原
02 判決所載。

03 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

04 (一)移民業務機構及其從業人員輔導管理辦法（下稱移民業務管
05 理辦法）第2條及第4條規定固屬對人民工作權之限制，惟觀
06 諸入出國及移民法（下稱移民法）第55條第1項及公司法第1
07 7條第1項規定可知，辦理移民業務者應以公司組織為限且為
08 應經主管機關許可之行業。而由移民法第56條第1項規定可
09 知，代辦業者本身之專業核心能力與經營狀態在在影響移民
10 業務代辦之整體服務品質。是該等業務自得由主管機關於合
11 目的之範圍內，就該等設立登記之要件予以規範。依移民法
12 第57條第1項第2、3款及第2項規定，關於移民業務機構申請
13 設立許可時應具備之要件，即對於人民生命或限制人民身體
14 自由以外之其他自由權利之限制事項，業經立法者透過該條
15 規定設有既定框架，包括為確保移民業務承辦品質，故移民
16 業務機構內專業人員有最低人數之限制；為確保移民業務機
17 構之財力以免將來消費爭議造成消費者求償困難，故移民業
18 務機構需提存一定額度之保證金以資因應。由移民法第57條
19 之授權由規範本身之立法目的及管制所欲保障之面向可知，
20 尚無不符限制目的之情形甚明，是移民法第57條就涉及影響
21 人民工作權之事項，係以法律為明文規定，而將其業務機構
22 成立之相關限制事項，授權中央主管機關訂定管制措施予以
23 規範，並不違反法治國家法律保留原則。另觀諸移民法第57
24 條規定之內容，已符合授權之目的、內容及範圍需於授權法
25 中自為決定之要求。由於系爭法規並不涉及人民生命及身體
26 自由而應處以刑罰事件，故依據司法院大法官就授權明確性
27 原則所建立層級式審查標準中之較寬鬆審查標準，堪認該規
28 定並無違於授權明確性原則。

29 (二)現行移民業務管理辦法第2條及第4條依序分別係由內政部88
30 年11月3日（88）台內移字第8878645號令定所發布之移民業
31 務管理辦法第5條及第6條規定而來；該88年所公布之第5條

歷經94年9月26日之修正而由原本之第5條移列至第2條並沿用迄今、該88年所公布之第6條則歷經97年7月31日之修正而調整至目前之第4條。而88年所發布之移民業務管理辦法第5條及第6條之立法理由為：「1.第5條：(1)為促使移民業務機構專業化，提升服務品質，並保障移民申請人權益，爰依據本法第48條第2款規定移民業務機構經營移民業務之專業人員資格與人數。(2)目前財政部對於保險業及證券業之從業人員資格取得均由專業團體辦理，爰參照其方式明定授權由移民團體辦理移民專業人員資格取得之訓練及測驗。(3)為避免本辦法發布施行後，因移民專業人員之員額不足，影響移民業務機構無法辦理設立許可，爰規定移民專業人員得由曾在合法註冊登記有案並加入商業同業公會或商業會之移民業務機構從事移民業務達3年以上，具有服務證明及納稅扣繳證明者，暫行充任之。但其專業人員資格期限為自本辦法施行起滿2年止。2.第6條：(1)明定移民業務機構申請設立許可，應繳存保證金之數額。(2)本條係依據本法第48條第1項第3款規定定之，其數額係參酌旅行業管理規則第11條第1項第2款（按：目前為第12條第1項第2款）有關甲種旅行業應繳保證金之規定定之。」94年修正第2條之立法理由為：「1.申請經營移民業務者，包括已成立公司及設立中公司籌備處，爰增訂第1項第3款及第4款有關文件，惟已有公司登記者，免附第4款文件。2.現行條文第3款移列於第1項第5款，規定移民專業人員之數額，其餘款次配合遞移。3.移民業務機構申請設立許可，需在金融機構提存一定金額之保證金，並設立質權予主管機關，爰增訂第2項。」97年修正第4條之立法說明：「1.條次變更。2.同前條說明二（配合本法有關條文條次變更，修正援引條次）。」是被上訴人所稱，該等法規命令之訂立乃考量移民業務機構專業人員之設置，係為增進移民業務之專業度、保證金機制則係督促上揭業者竭力維持服務品質，妥適處理與消費者間之糾紛等語，自屬有據。

01 (三)又觀諸移民業務屬質、量均為高密度之服務業而需經特別之
02 訓練方足以勝任，加以該等業務性質廣泛而多元，所涉移民
03 國家並非單一而屬眾多，各國法制規範亦各有差異，非單獨
04 人力所能及，故要求移民業務機構應具備專業人員至少3人
05 之人數之限制，經核有其必要性且具備正當關連性。此外，
06 移民事務透過移民代辦業者辦理，自有發生消費爭議之可能，
07 主管機關為確保事件發生後消費者不至求償無門以維持
08 業者服務品質，就保證金之數額自得依其主管業務之專業衡
09 量而予以酌定於移民業務管理辦法中，俾能符合移民業務管
10 理辦法第5條第1項規定之立法意旨，亦核與負責人是否有前
11 案紀錄屬不同之範疇，而無上訴人所稱之不符合比例原則之
12 情形。是從移民法之立法目的及整體移民法規所欲進行之預
13 防性管制目的之關聯意義綜合判斷，系爭移民業務管理辦法
14 第2條及第4條之規範內容實符合立法意旨，且未逾越移民法
15 第57條規定之範圍甚明。

16 (四)本件移民法第57條規定，就涉及影響人民工作權之事項，以
17 法律為明文規定，授權中央主管機關訂定管制措施，並不違
18 反法治國家法律保留原則與授權明確性原則；又依系爭授權
19 法訂定之系爭移民業務管理辦法第2條及第4條規定，乃主管
20 機關以限制一般人民而許可特定人民從事特定工作之管制措
21 施所欲達到之法定管制目的而訂定，並未逾越授權範圍，而
22 其對人民工作權之限制，實質上亦符合比例原則，故與憲法
23 第23條及第15條規定，均無違背。本件被上訴人依法函復上
24 訴人應依函示說明檢具相關應備文件後，再重新提出申請，
25 尚無違誤。原處分並無違法，訴願決定予以維持，核無不
26 合。上訴人訴請撤銷，並求被上訴人為如訴之聲明第2項所
27 示之行政處分，為無理由，乃判決駁回上訴人之訴。

28 四、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤，茲就上
29 訴意旨補充論斷於下：

30 (一)按移民法第55條第1項規定：「經營移民業務者，以公司組
31 織為限，應先向入出國及移民署申請設立許可，並依法辦理

01 公司登記後，再向入出國及移民署領取註冊登記證，始得營
02 業。……」第56條第1項規定：「移民業務機構得經營下列
03 各款移民業務：一、代辦居留、定居、永久居留或歸化業
04 務。二、代辦非觀光旅遊之停留簽證業務。三、與投資移民
05 有關之移民基金諮詢、仲介業務，並以保護移民者權益所必
06 須者為限。四、其他與移民有關之諮詢業務。」第57條第1
07 項第2、3款及第2項規定：「（第1項）移民業務機構申請設
08 立許可，應具備下列要件：……二、置有符合規定資格及數
09 額之專任專業人員。三、在金融機構提存一定金額之保證
10 金。……（第2項）移民業務機構申請設立許可之程序、應
11 備文件、實收資本額、負責人資格、專業人員資格、數額、
12 訓練、測驗、輔導管理、保證金數額、廢止許可、註冊登記
13 證之核發、換發、註銷、繳回、申請許可辦理移民基金案之
14 應備文件、移民業務廣告審閱確認及其他應遵行事項之辦
15 法，由主管機關定之。」復按移民業務管理辦法第1條規
16 定：「本辦法依入出國及移民法第57條第2項規定訂定
17 之。」第2條第1項第1款、第5款至第7款規定：「設立移民
18 業務機構者，應檢附下列文件向內政部入出國及移民署申請
19 設立許可：一、設立申請書。……五、專任專業人員至少3
20 人之名冊及其資格證明文件影本。六、定期存款單影本。
21 七、質權設定通知書。……」第4條第1款規定：「移民業務
22 機構申請設立許可，依本法第57條第1項第3款規定，應在金
23 融機構提存一定金額之保證金，其數額如下：一、經營本法
24 第56條第1項第1款、第2款或第4款規定業務者，為新臺幣15
25 0萬元。」

26 (二)次按「憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會
27 秩序公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分
28 軒輊受憲法毫無差別之保障：關於人民身體之自由，憲法第
29 8條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱
30 令立法機關，亦不得制定法律加以限制，而憲法第7條、第9
31 條至第18條、第21條及第23條之各種自由及權利，則於符合

01 憲法第23條之條件下，得以法律限制之。至何種事項應以法
02 律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，
03 應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許
04 合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必
05 須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其
06 他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權
07 主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之
08 原則……。」（司法院釋字第443號解釋理由書參照）。又
09 「憲法第15條規定人民之工作權應予保障，人民從事工作並
10 有選擇職業之自由，如為增進公共利益，於符合憲法第23條
11 規定之限度內，對於從事工作之方式及必備之資格或其他要
12 件，得以法律或經法律授權之命令限制之。其以法律授權主
13 管機關發布命令為補充規定者，內容須符合立法意旨，且不得
14 逾越母法規定之範圍。其在母法概括授權下所發布者，是
15 否超越法律授權，不應拘泥於法條所用之文字，而應就該法
16 律本身之立法目的，及整體規定之關聯意義為綜合判斷，迭
17 經本院解釋闡明在案。」（司法院釋字第612號解釋理由書
18 參照）。觀諸移民涉及移民者生活重心與財產規劃的移動，
19 過程涉及與法令、教育、稅務、經濟制度等各面向均與我國
20 迥異之他國社經法制，更需與語言不同之移民國政府機構進
21 行長時間之交涉，往往曠日廢時、勞心勞力，故代辦業者本
22 身之專業核心能力與經營狀態在在影響移民業務代辦之整體
23 服務品質。依上揭移民法第55條第1項規定，辦理移民業務
24 者應以公司組織為限且為應經主管機關許可之行業，此等國
25 家對於特定活動或計畫，認為其對公益危害的可能性較高，
26 為預防在個案中發生違法情形而難以排除其違法行為之結
27 果，故由法律特別規定，須經主管機關「許可」，始得為
28 之，本質上是一種事前的預防性管制措施。而該等預防性管
29 制措施如屬對於涉及人民生命、身體自由以外之其他自由權
30 利之行政干預，依前開說明可知，其法律保留之規範密度即
31 與涉及生命、人身自由之限制有別而容許合理之差異，非不

01 得由行政機關於母法之授權下訂定合目的之管制措施等限制
02 規範。本件移民法第57條規定，乃立法者為確保並提升辦理
03 移民業務整體服務品質，促使移民業務機構專業化，並保障
04 移民申請人權益之重要公共利益，就涉及影響人民工作權事
05 項，以法律為明文規定，授權中央主管機關訂定管制及執行
06 措施，並不違反法治國家法律保留與授權明確性原則，亦與
07 憲法第23條及第15條規定，均無違背。又依移民法第57條第
08 2項規定授權訂定之移民業務管理辦法第2條及第4條規定，
09 乃主管機關基於法律之授權，為達成前揭授權母法為確保並
10 提升辦理移民業務整體服務品質，保障移民申請人權益等重
11 要公共利益之立法目的，所為合目的之管制措施等限制規
12 範，其規範內容實符合立法意旨，且未逾越母法即移民法第
13 57條規定之授權範圍。

14 (三)經查，上訴人於109年8月6日向被上訴人申請移民業務機構
15 設立許可，經被上訴人檢視其所送申請設立許可之資料，發
16 現有尚缺2名專任專業人員相關資料、保證金定期存款單影
17 本及質權設定通知書一式2份等待補正資料，乃以原處分檢
18 還上訴人所送申請設立許可資料全卷，並回復上訴人，請依
19 函示說明補正並檢具完整應備文件後，再重新提出申請。上
20 訴人不服，循序提起訴願，經訴願決定駁回等情，為原審依
21 調查證據之辯論結果所確定之事實，核與卷內證據相符。原
22 判決據以論明移民法第57條有關移民業務機構申請設立許可
23 時應具備之要件，即對於人民生命或限制人民身體自由以外
24 之其他自由權利之限制事項，業經立法者透過該條規定設有
25 既定框架，包括為確保移民業務承辦品質，故移民業務機構
26 內專業人員有最低人數之限制；為確保移民業務機構之財力
27 以免將來消費爭議造成消費者求償困難，故移民業務機構需
28 提存一定額度之保證金以資因應，其規範密度既有別於生
29 命、人身自由之受限制，而移民法第57條之授權由規範本身
30 之立法目的及管制所欲保障之面向可知，尚無不符限制目的
31 之情形，且就涉及影響人民工作權之事項，係以法律為明文

規定，而將其業務機構成立之相關限制事項，授權中央主管機關訂定管制措施予以規範，並不違反法治國家法律保留原則，亦符合授權之目的、內容及範圍需於授權法中自為決定之要求，並未違反授權明確性原則。又移民業務管理辦法係主管機關內政部經由移民法第57條第2項之授權所訂定，從移民法之立法目的及整體移民法規所欲進行之預防性管制目的之關聯意義綜合判斷，該辦法第2條及第4條之規範內容實符合立法意旨，且未逾越母法即移民法第57條規定之授權範圍，原處分並無違法，訴願決定予以維持，核無不合，上訴人訴請撤銷，並請求被上訴人為如訴之聲明第2項所示之行政處分，為無理由等情，經核於法並無違誤。原判決業敘明其判斷之依據及得心證之理由，並就上訴人在原審之論據，何以不足採取，分別予以指駁，並無違反證據法則、經驗法則或論理法則等情事。原判決因而駁回上訴人在原審之訴，認事用法並無違誤，經核並無判決違背法令之情形。上訴意旨主張本件係涉及憲法上所保障工作權及財產權限制意旨，應由法律規定而非授權主管機關訂定規範，否則上訴人憲法上所保障之基本權利將無法實現，原判決關於法律保留原則構成要件之概念內涵顯然理解錯誤，又移民法第57條第2項規定授權之內容、目的及範圍皆不具體明確，僅概括規定相關辦法由主管機關定之，違反授權明確性原則，且原判決理由記載符合授權明確性原則之部分亦不完備，致使上訴人難以自判決理由記載中，獲致可支持判決主文結論所由成立之依據，亦屬判決不備理由之違法云云，無非重述其於原審主張而為原判決不予採取之理由，再事爭執，或執其一己之法律見解，泛言原判決有違背法令，均不足取。

(四)上訴意旨主張授權母法並未規定須有多數專業人員，亦未規定須有高額保證金，更未規定須設定質權，原判決未說明為何移民業務管理辦法第2條及第4條之立法目的有符合授權母法之授權範圍，為何專業人員需至少3人？為何需設定質權？為何保證金至少要150萬元？且要求專任專業人員至少3人導

01 致經營成本不合理增加，使上訴人創業的自由和權利受到侵
02 害，已經逾越授權範圍，與比例原則不符，亦違反行政程序
03 法第158條第1項第1、2款，且被上訴人未提供系爭規定之訂
04 定依據，亦有違行政程序法第154條規定，參酌行政程序法
05 第158條及第111條規定之法理，移民業務管理辦法第2條及
06 第4條應認屬重大明顯瑕疵而無效，原審逕予援用，其認定
07 事實顯然違背證據法則，不僅有未斟酌全辯論意旨及調查證
08 據之結果即遽為判決之違法，亦有判決不備理由及理由矛盾
09 與判決不適用移民法第57條、行政程序法第154條、第158條
10 及適用不當之違背法令云云。惟按所謂判決不備理由，係指
11 判決全然未記載理由，或雖有判決理由，但其所載理由不明
12 瞭或不完備，不足使人知其主文所由成立之依據等情形，至
13 所載理由雖稍欠完足，如不影響判決基礎者，尚難謂有理由
14 不備之違法。原判決論明自移民業務管理辦法第2條及第4條
15 之制訂沿革觀之，現行移民業務管理辦法第2條及第4條依序
16 分別係由內政部88年11月3日（88）台內移字第8878645號令
17 定所發布之移民業務管理辦法第5條及第6條規定而來；該88
18 年所公布之第5條歷經94年9月26日之修正而由原本之第5條
19 移列至第2條並沿用迄今、該88年所公布之第6條則歷經97年
20 7月31日之修正而調整至目前之第4條，有該等法規之歷史沿
21 革附於原審卷第211頁可稽。有關應繳存保證金之數額係參
22 酌旅行業管理規則有關甲種旅行業應繳保證金之規定定之
23 （88年制訂理由參照）。又觀諸移民業務管理辦法第8條規
24 定，參加移民專業人員訓練者需接受訓練之內容，足徵該等
25 業務屬質、量均為高密度之服務業而需經特別之訓練方足以
26 勝任，加以該等業務性質廣泛而多元，所涉移民國家並非單
27 一而屬眾多，各國法制規範亦各有差異，非單獨人力所能
28 及，故要求移民業務機構應具備專業人員至少3人之人數限
29 制，經核有其必要性且具備正當關連性。此外，移民事務透
30 過移民代辦業者辦理，自有發生消費爭議之可能，主管機關
31 為確保事件發生後消費者不至求償無門以維持業者服務品

01 質，就保證金之數額自得依其主管業務之專業衡量而予以酌
02 定於移民業務管理辦法中，俾能符合移民業務管理辦法第5
03 條第1項規定「前條保證金，由移民業務機構以其名義存入
04 金融機構之定期存款單設定質權予入出國及移民署，供作移
05 民業務機構受託辦理移民業務發生糾紛時賠償之用。」之立
06 法意旨，無上訴人所稱之不符合比例原則之情形。是從移民
07 法之立法目的及整體移民法規所欲進行之預防性管制目的之
08 關聯意義綜合判斷，移民業務管理辦法第2條及第4條之規範
09 內容實符合立法意旨，且未逾越母法即移民法第57條規定之
10 範圍甚明等情，經核並無違誤，並無判決不適用法規、適用
11 不當或判決不備理由等違背法令情事，縱原審就上訴人所指
12 被上訴人適用移民業務管理辦法，違反行政程序法第154條
13 及第158條等規定，有未於判決中加以論斷說明者，惟尚不
14 影響於判決之結果，與所謂判決不備理由之違法情形不相
15 當。上訴意旨執其一己主觀見解，任加爭執，指摘原判決違
16 背法令，請求廢棄原判決，均無可採。

17 (五)上訴意旨主張原判決所援引之被上訴人111年1月24日移署移
18 字第0000000000號函等證據資料，被上訴人未曾於訴訟過程
19 中送達予上訴人，原審亦未就此提示上訴人，上訴人對此從
20 未表示意見，自無從對此辯論，原判決即難謂無調查證據之
21 結果未告知當事人為辯論、裁判未斟酌全辯論意旨之違背法
22 令云云。惟查，被上訴人111年1月24日移署移字第00000000
23 00號函係被上訴人函覆原審有關函請提供移民業務管理辦法
24 相關條文之立法說明（附原審卷第213至215頁），原審於11
25 1年4月7日行言詞辯論程序時，依言詞辯論筆錄記載已將移
26 民業務管理辦法相關條文立法理由（原審卷第234頁）提示
27 予上訴人，並請上訴人表示意見，上訴人亦有表示意見認
28 「這並沒有指出移民業務管理辦法第2條專業資格人員3人的
29 理由到底是什麼……」（原審卷第308頁第21至25行）。且
30 兩造對於本件法律適用及移民業務管理辦法第2條及第4條之
31 規範內容，於原審已為充分之攻防，尚難謂原審有未依法調

01 查證據及裁判未斟酌全辯論意旨之違背法令。上訴意旨仍執
02 前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄原判決，並非可採。
03 (六)末查，移民法第57條第1項第2、3款及第2項等規定，並未違
04 反法治國家法律保留或授權明確性原則，亦未違反憲法第15
05 條對人民工作權、財產權應予保障之規範意旨，復與憲法第
06 23條之比例原則無違，均如前述。本件並無使本院在客觀上
07 形成該法律為違憲之確信，故上訴人聲請本院裁定停止訴訟
08 程序，並請求本院向憲法法庭聲請宣告違憲，核無必要，附
09 此敘明。

10 五、綜上所述，上訴人之主張均無可採，原判決將訴願決定及原
11 處分予以維持，而駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴
12 論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理
13 由，應予駁回。

14 六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
15 項、第98條第1項前段，判決如主文。

16 中 華 民 國 112 年 10 月 31 日
17 最高行政法院第一庭

18 審判長法官 許 瑞 助
19 法官 簡 慧 娟
20 法官 王 俊 雄
21 法官 侯 志 融
22 法官 鍾 啟 煒

23 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
24 中 華 民 國 112 年 10 月 31 日
25 書記官 章 舒 涵