

# 警示帳戶通報之法律性質

## ——最高行政法院109年度上字第813號 判決評析



蕭文生

中正大學法律學系教授

### 摘要

警示帳戶通報係因偵辦刑事案件需要所為，法院、檢察署或司法警察機關依法皆得為之。基於時效考量，由司法警察機關，無論主動或被動，通報者占大多數。由於警示帳戶之設立對帳戶所有人財產權影響重大，因此賦予適當及時之救濟管道乃屬必要。帳戶所有人如何提起救濟，警示帳戶通報行為之法律性質具有定性之影響。最高行政法院109年度上字第813號判決認為司法警察機關之警示帳戶通報為行政處分。惟警示帳戶通報行為法律性質之見解並不一致，本文針對各種意見加以介紹並對最高行政法院判決加以評析。

### 目次

壹、事實

貳、爭點

參、法院見解

肆、評析

伍、結語

## 壹、事實

甲利用臉書社團向自稱乙者購買演唱會門票，而於2018年5月12日依乙指示，由丙商業銀行帳戶以轉帳方式匯出新臺幣7,500元，存入丁名義開設於戊商業銀行股份有限公司之帳號000-000000000000帳戶內，迄5月14日仍未取得所購買之演唱會門票。甲乃向A直轄市政府警察局B警察分局所屬派出所C報案，經B初步調查後，認丁之帳戶疑為犯罪行為人使用，係屬疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶，乃於2018年5月15日填製受理詐騙帳戶通報警示簡便格式表，傳真通報戊商業銀行提列該帳戶為警示帳戶。丁不服，提起訴願經決定不受理，續向臺北高等行政法院提起行政訴訟，經臺北高等行政法院以107年度訴字第1211號判決駁回其丁之訴後，向最高行政法院提起上訴。

## 貳、爭點

- 一、通知警示帳戶之法律性質為何？
- 二、通知警示帳戶之行為是否違法？

## 參、法院見解

### 一、臺北高等行政法院107年度訴字第1211號判決

(一) 依銀行法第48條第1項規定，銀行原則上不得接受第三人有關停止給付存款或匯款、扣留擔保物或保管物或其他類似之請求，致無法就歹徒進行不法利得移轉為有效防範，因而增訂銀行法第45條之2第2項賦予銀行對於疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶，得予暫停存入或提領、匯出款項之權限，此目的不僅在保護其存款帳戶，避免遭他人不法使用，同時亦在協助辦案，即協助偵查機關進行偵查，配合偵查機關或法院對於被列管之警示帳戶予以管制。

(二) 存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法係主管機關基於銀行法目的，依銀行法第45條之2第3項授權，訂定疑似不法或顯屬異常交易帳戶之認定標準及暫停帳戶之作業程序，俾使銀行遵循。存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法第4條、第5條規定可知，法院、檢察署或司法警察機關為偵辦刑案需要，通報銀行將存款帳戶列為警示者，僅是啟動銀行依存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法規定將之認定為「疑似不法或顯屬異常交易帳戶」，並應為相應後續程序。至於銀行

是否遵循存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法之規定而為，僅涉及銀行就其與存款戶間之消費寄託契約有無債務不履行之情事及是否會面臨主管機關之監理而已。因此，法院、檢察署或司法警察機關為偵辦刑案需要所為通報，僅係將此有可能成為犯罪工具之帳戶通知銀行，核屬觀念通知，尚非就公法上具體事件所為決定，亦非基於其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為，自非行政處分。

(三) 受理詐騙帳戶通報警示簡便格式表所列欄位分別為「通報警示填寫欄位」、「金融機構執行警示注意事項(金融機構填寫)」、「取消/維持警示填寫欄位(原通報單位勾選)」及「備註」，其中「通報警示填寫欄位」計有報案時間、通報單位、警示(詐騙)帳戶(即系爭帳戶之銀行名稱、銀行代碼、銀行帳號)、被害人、被害人受騙款項交易明細等細項，而「金融機構執行警示注意事項」則記載：「警察機關通報警示之帳戶，在執行警示作業上恐有疑慮，惠請通報機關再次確認是否通報警示，以保障帳戶所有人權益。」等語；下方另有受理單位戳章、填表人、主管等之用印，與一般書面行政處分須依行政程序法第96條第1項規定記載相關事項不符，且參諸前揭說明，該簡便格式表僅為B警察分局基於第三人之報案，而將該報案所涉存款帳戶及交易內容通報銀行，實難認係屬具規制力之行政處分。

(四) 存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法第5條第1款第2目及第10條第1項規定，僅係規範銀行應如何執行「疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶」之認定及嗣後如何解除該認定之程序，如此方符銀行法第45條之2第2項規定立法目的，是尚不能據以遽認該簡便格式表即為行政處分。至存款帳戶經通報為警示帳戶者，衡平考量檢警調機關偵辦和法院審理案件之時效，及對帳戶所有人財產交易之影響，因而訂定一定期限，此亦與是否為行政處分無涉，故亦難據存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法第9條第1項就警示帳戶之警示期限為規範，即遽認該簡便格式表為行政處分。

## 二、最高行政法院109年度上字第813號判決

(一) 依行政程序法第92條第1項及訴願法第3條第1項規定，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直接發生法律效果之單方行政行為。參據釋字第423號解釋理由書載謂：「所謂行政處分係指行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對

外發法律上效果之單方行為，不因其用語、形式以及是否有後續處分行為或記載不得聲明不服之文字而有異。若行政機關以通知書名義製作，直接影響人民權利義務關係，且實際上已對外發生效力者，諸如載明應繳違規罰鍰數額、繳納方式、逾期倍數增加之字樣，倘以仍有後續處分行為或載有不得提起訴願，而視其為非行政處分，自與憲法保障人民訴願及訴訟權利之意旨不符。」之意旨，足見行政機關行使公權力之行為是否構成行政處分，應依行政機關就具體個案對外行為所適用之法規範是否有賦予其以單方意思規制相對人法律效果而定，而非以形式之記載為判斷基準。

(二) 觀諸存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法第3條第1款、第3款、第4條第1款、第5條第1款第2目及第7條第1項、第2項等規定意旨，司法警察機關就警示帳戶之認定或解除，具有決定及通報權限，經其認定為警示帳戶並向銀行通報後，即發生銀行應採取存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法第5條第1款第2目所規定處理措施之規制效果，銀行僅係依據通報辦理通知財團法人金融聯合徵信中心（下稱「聯徵中心」），並暫停該帳戶全部交易功能，匯入款項逕以退匯方式退回匯款行等處理措施，並非決定者。司法警察機關行使職權將特定存款帳戶認定為警示帳戶之具體措施，性質上係單方行使公權力對外直接發生限制存款帳戶開戶人取用戶內存款之法律效果，當認為行政處分，並不因所填製之通報警示簡便格式表之格式及內容，有別於一般書面行政處分而受影響。該警示帳戶開戶人自得依行政訴訟法第4條第1項規定提起撤銷訴訟救濟，且如該行政處分已執行者，開戶人尚有因該處分之撤銷而可回復之法律上利益時，亦應許其合併請求原處分機關為回復原狀之必要處置，方符合憲法第16條規定保障人民訴訟權之意旨。

(三) B警察分局填製該簡便格式表認定丁所開設之帳戶為警示帳戶通報戊商業銀行予以管制，應認該簡便格式表係屬行政處分。

## 肆、評析

本案雖有兩項重要爭議，惟臺北高等行政法院與最高行政法院之判決主要聚焦於通知警示帳戶之法律性質，因此以下之評析限於此項爭議。

### 一、通知警示帳戶對存款戶之影響

警示帳戶依存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法第3條第1款規定係指法院、檢察署或司法警察機關為偵辦刑事案件需要，通報銀行

將存款帳戶列為警示者。依存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法第5條第1項第2款規定，存款帳戶經通報為警示帳戶者，銀行應即通知財團法人金融聯合徵信中心，並暫停該帳戶全部交易功能，匯入款項逕以退匯方式退回匯款行。換句話說，一旦被列為警示帳戶，該帳戶的全部交易功能都會被暫停，包括電子交易、臨櫃提存款收受他人匯款等功能。簡而言之，一旦被認定為警示帳戶，該帳戶不能有任何資金進出，不論是以臨櫃、電話、網路或電子方式辦理皆同。此外，一旦所有帳戶有其中一個帳戶被列為警示帳戶，基本上亦無法藉由開立新的帳戶來收付款項<sup>1</sup>。如果再加上所謂的衍生管制帳戶之限制<sup>2</sup>，其係指警示帳戶之開戶人所開立之其他存款帳戶，包括依第13條第2項第5款但書規定所開立之存款帳戶（存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法第3條第2款），存款戶之金融交易將受到重大限制，在今日電子交易時代，生活亦將受到重大妨害，蓋其無法或僅能以臨櫃提款、存款方式使用存放於金融機構之財產。換句話說，警示帳戶之通報在一定期間內<sup>3</sup>當然對存款戶之權益會產生持續性、反覆性與多次性重大之影響。

## 二、警示帳戶通知之程序

被列為警示帳戶通常是因為該帳戶被法院、檢察署或司法警察認定涉嫌犯罪，為偵辦刑事案件需要，通報銀行將存款帳戶列為警示帳戶。存款帳戶被列為警示帳戶之情形相當多元<sup>4</sup>，近年因利用電話、簡訊等電信工具

- 
- <sup>1</sup> 警示帳戶依存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法第13條第2項第5款規定，銀行應確認客戶身分，始得受理客戶開立存款帳戶，如有下列情形之一者，應拒絕客戶之開戶申請：客戶開立之其他存款帳戶經通報為警示帳戶尚未解除。但有下列情形之一者，不在此限：  
（一）為就業薪資轉帳開立帳戶需要，經當事人提出在職證明或任職公司之證明文件。（二）為向銀行申辦貸款並經審核同意撥款。（三）其他法律另有得開立帳戶之規定。
  - <sup>2</sup> 警示帳戶依存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法第5條第1項第3款規定，存款帳戶屬衍生管制帳戶者，應即暫停該帳戶使用提款卡、語音轉帳、網路轉帳及其他電子支付功能，匯入款項逕以退匯方式退回匯款行。
  - <sup>3</sup> 存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法第9條第1項規定，警示帳戶之警示期限自通報時起算，逾2年自動失其效力。但有繼續警示之必要者，原通報機關應於期限屆滿前再行通報之，通報延長以一次及1年為限。此外，人民亦可主動申請原通報機關通報解除警示帳戶，惟警示帳戶原則上僅能在案件偵辦或審判程序結束後解除，例如經檢察官作出不起訴處分、緩起訴處分或經法院判決終結且執行完畢，才能檢附處分書、執行完畢證明等文件，申請解除。因此，是否能在偵辦或審判程序結束前解除解除警示帳戶，原通報機關有決定權限，當事人並無公法上之請求權。
  - <sup>4</sup> 警示帳戶大致分三大類，第一類是自願出賣人頭帳戶者，可能因財務突然發生困難，被歹徒誘惑出售帳戶，目前這類型占比最多。第二類則是在社群、網路平台上購物時，被歹徒設下陷阱騙走帳戶等資訊。例如在網路上賣二手手機，結果帳戶被通報為警示帳戶，這種通常是遇到了「三方詐騙」。第三類是因求職、貸款等特定目的被騙走帳戶資訊，遭到非法集團冒用。常有民眾換工作求職時，或向代

詐欺不特定民眾，並將犯罪所得移轉於金融機構帳戶，再由車手提領一空之犯罪型態盛行，為了防杜詐騙集團濫用人頭帳戶實行犯罪，金融監理機關遂發展出警示帳戶制度，期能及時凍結犯罪所得之移轉並發還被害人。例如，檢察官在偵辦詐欺案件中，懷疑犯罪嫌疑人將詐欺所得轉存至特定帳戶，於是通報銀行將該帳戶列為警示帳戶，禁止該帳戶資金進出，以進一步調查犯罪。通報警示帳戶不一定是針對正在偵查中、已起訴或正在審判中之犯罪嫌疑人或被告，而是法院、檢察官或司法警察視實際情況需要，即可先行通報警示帳戶。現代網路買賣經常引發糾紛，例如賣家已出貨卻未收到貨款，或買家已付款卻未收到貨品，當事人如以詐欺案向警局報案，且警察也認為個案並非單純交易糾紛而涉嫌詐欺時，即可能啟動通報警示帳戶之程序。另一種常見的情形則是，當事人之銀行帳戶被盜用作為人頭帳戶犯罪使用等。具體而言，存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法第4條第2項規定可能之9種原因，包括（一）短期間內頻繁申請開立存款帳戶，且無法提出合理說明者。（二）客戶申請之交易功能與其年齡或背景顯不相當者。（三）客戶提供之聯絡資料均無法以合理之方式查證者。（四）存款帳戶經金融機構或民眾通知，疑為犯罪行為人使用者。（五）存款帳戶內常有多筆小額轉出入交易，近似測試行為者。（六）短期間內密集使用銀行之電子服務或設備，與客戶日常交易習慣明顯不符者。（七）存款帳戶久未往來，突有異常交易者。（八）符合銀行防制洗錢注意事項範本所列疑似洗錢表徵之交易者。（九）其他經主管機關或銀行認定為疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶。

法院、檢察署或司法警察機關為偵辦刑事案件需要，得以公文書通知銀行將存款帳戶列為警示或解除警示，惟如屬重大緊急案件，得以電話、傳真或其他可行方式先行通知，並應於通知後5個營業日內補辦公文書資料送達銀行，逾期未送達者，銀行應先與原通報機關聯繫後解除警示帳戶。存款帳戶經法院、檢察署或司法警察機關通報為警示帳戶者，銀行應即查詢帳戶相關交易，如發現通報之詐騙款項已轉出至其他帳戶，應將該筆款項轉出之資料及原通報機關名稱，通知該筆款項之受款行，並通知原通報機關（存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法第7條第1

---

辦貸款公司借錢時，被要求提供帳戶存摺、印章等資料，很多人一開始不知情，後來驚覺帳戶已被不肖人士作為金流帳戶，且被銀行註記為警示帳戶。近期銀行業者還發現，警示帳戶二大新趨勢，包括外籍移工、獨資小公司帳戶變多，以及過去安全的舊戶反而成為警示帳戶。警示帳戶逼近10萬戶，3類戶頭功能全凍結，<https://tw.yahoo.com/style/news%2F%E8%AD%A6%E7%A4%BA%E5%B8%B3%E6%88%B6%E9%80%BC%E>（最後瀏覽日：2023年8月24日）。

項)。警示帳戶嗣後應依原通報機關之通報，或警示期限屆滿，銀行方得解除該等帳戶之限制（存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法第10條第1項）。

法院、檢察署或司法警察機關通報之直接對象並非帳戶之開戶人，而是銀行，一般而言，銀行會在收到警示帳戶通報並採取必要措施後，再通知帳戶之開戶人。警示帳戶之開戶人對其存款帳戶被列為警示如有疑義時，依存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法第9條第3項規定，得洽原通報機關處理，銀行於必要時並應提供協助。換句話說，帳戶之開戶人並無法向銀行要求解除警示帳戶，蓋銀行並無權自己決定，是否自行解除該帳戶之警示。至於所謂「得洽原通報機關處理」究竟何指，並未有進一步詳細之規定。

從上述說明可知，法院、檢察署或司法警察機關通報警示帳戶之直接對象為銀行而非帳戶之開戶人，但此項通知卻會直接影響到銀行與帳戶開戶人間私法上之權義關係，特別是帳戶之開戶人該帳戶全部交易功能將會被暫停一段時間，嚴重影響帳戶之開戶人財產自由收益處分之權利。帳戶之開戶人在其帳戶被列為警示帳戶前，根本無從得知，受理詐騙帳戶通報警示簡便格式表中主要出現者為人頭帳戶之銀行名稱、人頭帳戶帳號，帳戶之開戶人姓名通常並未顯示。帳戶之開戶人並無機會事先阻止其帳戶被列為警示帳戶，僅能透過事後救濟之方式，主張自己之權利。至於帳戶之開戶人應向何者、如何主張權利，則並未有明確規定。

### 三、警示帳戶通報行為之救濟

#### （一）帳戶之開戶人與銀行

警示帳戶所屬金融機構之通報窗口接獲法院、檢察署或司法警察機關開具之「受理詐騙帳戶通報警示簡便格式表」或相關通報公文等傳真文件通報警示帳戶時，除確認通報來源並依前述文件設定警示帳戶外，亦須查閱該警示帳戶內被通報之詐騙款項是否已轉出至其他金融機構；如款項已轉出，應立即填寫「金融機構聯防機制通報單」傳真通知下一受款行之通報窗口。如款項已轉出至多家受款行，則須分別填寫「通報單」傳真通知各受款行。

存款帳戶經通報為警示帳戶者，銀行應即通知財團法人金融聯合徵信中心，並暫停該帳戶全部交易功能，匯入款項逕以退匯方式退回匯款行。

實際上直接影響帳戶之開戶人權益之行為人為銀行，帳戶之開戶人是否得對銀行提出救濟呢？

銀行法第45條之2第2項、第3項規定，銀行對存款帳戶應負善良管理人責任，對疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶，得予暫停存入或提領、匯出款項；前項疑似不法或顯屬異常交易帳戶之認定標準，及暫停帳戶之作業程序及辦法，由主管機關定之。立法機關在考量維護各銀行經營財務之安全，提高金融從業人員之警覺，減低銀行營運上之風險下，針對疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶，訂立排除民法消費寄託一般規定（民法第602條第1項、第603條、第478條）之特別規定。換句話說，立法者將疑似不法或顯屬異常交易帳戶之認定標準，及暫停帳戶之作業程序及辦法，明確授權予金融監督管理委員會（下稱「金管會」）訂定。依特別法優於普通法之法律原則，符合銀行法第45條之2第2項、第3項規定以及於立法機關以該條明確授權由金管會訂定之認定標準之存款帳戶，帳戶內款項之存入、提領、匯出作業程序與辦法，自應優先適用該銀行法及其明確授權之金管會所定存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法。

臺灣高等法院101年度重上字第575號民事判決指出，依據存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法第4條第1項第1款、第5條第1項第1款、第10條規定，針對法院、檢察署因偵辦刑事案件需要，依法扣押或禁止處分之存款帳戶，銀行應即依相關法令辦理，須經扣押機關之通報，銀行方得解除該等帳戶之限制。依此明文規定，於銀行經法院通知應依法予以扣押之存款帳戶，嗣後須經原通知之扣押法院之通報，銀行方得解除該等帳戶之限制。換句話說，銀行應依原扣押機關即法院、檢察署之通報，始得為相關處置，而非授權銀行得逕予認定。銀行依管理辦法之規定，僅有依原扣押機關即原法院刑事庭明確指示內容為保管之權義，並無被賦予得自行審酌原法院刑事庭扣押指示是否合法、適當而逕予認定之權限。

如上所述，銀行僅係依據法院、檢察署之通報，執行法令所規定之事項，並無就通報內容予以實質審核，甚至拒絕執行之權利。金管會金管訴字第11001949225號指出，○○銀行係依我國公司法設立之股份有限公司，其所屬分公司亦非行政機關，不得對其循訴願程序尋求救濟。銀行依銀行法第45條之2第2項及第3項規定之行為，無涉委託行使公權力關係，更無就公法上具體事件所為之決定或基於其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為，並非行政處分。是故，本件訴願人遽向本會提起訴願，於法不合，應不受理。

既然銀行係依法院、檢察署司法警察機關之通報，始得為相關處置，帳戶之開戶人則應針對該項通報提出主張，方能獲得最終有效之救濟。

## (二) 法院、檢察署、司法警察機關通報之救濟

由於警示帳戶通報個案眾多，行政與司法實務上對於警示帳戶通報行為之救濟亦有許多不同之看法，以下區分通報者為法院、檢察署、司法警察機關。

### 1. 法院

針對法院刑事庭之通報，臺灣高等法院101年度重上字第575號民事判決指出，銀行係因受原法院刑事庭所為之扣押函而保管扣押款項，則人民就扣押款項發還之請求，仍應循刑事途徑為救濟之請求，始為允當。

### 2. 檢察署

至於檢察署之部分，則意見不一，臺灣高等法院104年度聲字第913號刑事裁定指出<sup>5</sup>，檢察官命令銀行凍結聲請人帳戶交易功能之法源依據，乃銀行法第45條之2第3項授權主管機關金管會訂定之「銀行對疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶管理辦法」第3條至第5條之規定。檢察官命銀行禁止處分命令之發動及程序，與修正後刑事訴訟法第133條第5項「扣押命令」強制處分固不盡相同，但本質上均係國家機關在刑事偵查程序中，藉強制力暫時限制人民就特定財產權（在「扣押」為特定物之所有權，在「禁止處分命令」則係就特定債權等無體財產權）為特定處分行為，且均造成暫時剝奪人民行使特定財產權之結果，可見基本事實並無不同。本諸體系及立法目的解釋，刑事訴訟法第142條第1項所定「扣押物」之範疇，自應配合修正後刑事訴訟法第133條之規定而為擴張解釋包含以發扣押命令就債權為禁止收取或處分之情形，亦即此時聲請人自得依據該項發還扣押物之相關規定，享有向法院請求解除銀行帳戶禁止處分命令之權利<sup>6</sup>。

惟臺灣高等法院112年度抗字第718號刑事裁定則認為，法院、檢察署或司法警察機關通報銀行將特定存款帳戶列為警示帳戶者，核與刑事訴訟法第133條第1項之扣押並不相同，刑事訴訟法第142條、第317條有關扣押

<sup>5</sup> 臺灣高等法院104年度聲字第1649號刑事裁定、臺灣高等法院105年度聲字第3051號刑事裁定、臺灣高等法院107年度聲字第1693號刑事裁定、臺灣高等法院110年度聲字第81號刑事裁定亦同。

<sup>6</sup> 臺灣高等法院111年度原上訴字第246號刑事裁定亦同。惟存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法僅於第9條第3項規定，警示帳戶之開戶人對其存款帳戶被列為警示如有疑義時，得洽原通報機關處理，銀行於必要時並應提供協助。該辦法中並未有其他賦予警示帳戶之開戶人何種具體權利救濟之指示。

物發還之規定，於警示帳戶自難認有何適用或準用，從而抗告人得另依存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法相關規定辦理，附此敘明。

### 3. 司法警察機關

針對司法警察機關通報之救濟，則因通報行為法律性質認定之差異而有不同之見解。

由於警察機關兼具行政與司法警察雙重身分，警察機關警示帳戶之通報行為究竟屬於何種範疇呢？

#### (1) 行政行為說

臺灣高等法院105年度聲字第2645號刑事裁定指出<sup>7</sup>，依存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法第10條規定，警示帳戶嗣後應依原通報機關之通報，或警示期限屆滿，銀行方得解除該等帳戶之限制，換句話說，除警示期限屆滿者外，僅原通報機關始得通報解除該警示帳戶之限制，核與刑事訴訟法第142條、第317條規定法院得以裁定，將法官、檢察官、檢察事務官、司法警察官或司法警察執行扣押之物發還者，有所不同。申請解除警示帳戶者，自應逕向原通報機關申請之，始屬適法，法院並無以裁定命銀行解除警示帳戶之職權。若經申請經原機關駁回者，始得依其性質循行政或刑事訴訟途徑尋求救濟。

警察機關通報疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶，係依據「存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法」為之，而該辦法乃行政主管機關即金管會，依據銀行法第45條之2第3項規定訂定，屬法規命令，警察機關依據該辦法所為之通報及銀行依通報所為之相關限制措施，要屬行政行為之範疇，與扣押或禁止處分等刑事強制處分尚屬有間。人民對之如有不服，或有所請求，或有所申請，自應循相關行政程序、行政爭訟程序為之。

行政爭訟實務通常並未討論警察機關之通報行為是否屬於行政範疇，一般皆以警示帳戶之通知（受理詐騙帳戶通報警示簡便格式表，所為提列警示帳戶之通報）屬對銀行所為之觀念通知，尚非對訴願人（帳戶開戶人）所為之行政處分。本件訴願人遽對之提起訴願，自非法之所許<sup>8</sup>。臺北高等行政法院107年度訴字第1211號判決亦採取相同見解，其亦認為，法

<sup>7</sup> 臺灣高等法院106年度聲字第1293號刑事裁定、臺灣高等法院108年度抗字第1313號刑事裁定亦同。

<sup>8</sup> 新竹縣政府訴願決定書，案號：1030521-7、臺北市政府107年7月5日府訴三字第1072090927號訴願決定書。

院、檢察署或司法警察機關為偵辦刑案需要所為通報，僅係將此有可能成為犯罪工具之帳戶通知銀行，核屬觀念通知，尚非就公法上具體事件所為決定，亦非基於其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為，自非行政處分。

惟最高行政法院109年度上字第813號判決卻認為，行政機關行使公權力之行為是否構成行政處分，應依行政機關就具體個案對外行為所適用之法規範是否有賦予其以單方意思規制相對人法律效果而定，而非以形式之記載為判斷基準。司法警察機關就警示帳戶之認定或解除，具有決定及通報權限，經其認定為警示帳戶並向銀行通報後，即發生銀行應採取存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法第5條第1款第2目所規定處理措施之規制效果，銀行僅係依據通報辦理通知聯徵中心，並暫停該帳戶全部交易功能，匯入款項逕以退匯方式退回匯款行等處理措施，並非決定者。司法警察機關行使職權將特定存款帳戶認定為警示帳戶之具體措施，性質上係單方行使公權力對外直接發生限制存款帳戶開戶人取用戶內存款之法律效果，當認為行政處分，並不因所填製之通報警示簡便格式表之格式及內容，有別於一般書面行政處分而受影響。

## (2) 偵查行為說

設立警示帳戶程序係為對抗犯罪（尤其是針對日益增加之人頭帳戶詐欺犯罪）而來，因此警示帳戶設立程序係基於有犯罪嫌疑而發動之刑事偵查程序。金融機構所進行之後續作業，事實上僅是協助偵查機關進行偵查，乃是基於人民之協力義務。偵查犯罪並非金融機構之法定義務及責任，而應由偵查機關擔負完全之偵查責任。警示帳戶之設立，係由法院、檢察署或司法警察機關為偵辦刑事案件需要而通報銀行將存款帳戶列為警示，換句話說，金融機構只是配合偵查機關（或法院）偵查刑事案件需要，對於被列管之警示帳戶予以管制而已。設立警示帳戶程序，性質上屬於強制處分，設立警示帳戶之命令乃國家偵查機關對帳戶所有人所為之公權力行為，雖然須透過金融機構始能凍結帳戶，但金融機構只是協助國家偵查機關而已。警示帳戶之設立限制帳戶內財產之交易活動，干預財產權之使用、收益、處分等權能，對帳戶所有人財產權產生嚴重之干預<sup>9</sup>。因此，對於設立警示帳戶之處分，應如同洗錢防制法第9條第5項（現為第13

<sup>9</sup> 何賴傑，設立警示帳戶之刑事正當程序，檢察新論，4期，2008年7月，83-84頁。

條第6項)規定<sup>10</sup>，對「禁止處分命令」賦予當事人有抗告權般，亦應賦予當事人有抗告權，且準用刑事訴訟法第四編抗告之規定<sup>11</sup>。

#### 四、本文見解

至2023年6月30日止，我國遭通報為警示帳戶之總戶數，信用合作社為424戶、銀行（含中華郵政公司）為103,767戶，共計104,191戶<sup>12</sup>，數量相當可觀。由於警示帳戶通報係因偵辦刑事案件需要所為，基於時效考量，由司法警察機關，無論主動或被動，通報者占大多數。由於警示帳戶之設立對帳戶所有人財產權影響重大，因此賦予適當之救濟管道乃屬必要。

##### （一）撤銷假釋決定之參考

從上述對於救濟管道不同見解之呈現，令人想起一個很類似之爭議，亦即針對假釋決定之撤銷應如何救濟。當時最高行政法院裁判有不同看法，有認為，法務部撤銷假釋之決定，屬於行政處分，被處分之相對人自得提起訴願及行政訴訟<sup>13</sup>。有認為，假釋之撤銷屬刑事裁判執行之一環，為廣義之司法行政處分，如有不服，其救濟程序，應依刑事訴訟法第484條之規定，即俟檢察官指揮執行該假釋撤銷後之殘餘徒刑時，再由受刑人或其法定代理人或配偶向當初諭知該刑事裁判之法院聲明異議，不得提起行政爭訟<sup>14</sup>。最高行政法院93年2月份庭長法官聯席會議（三）決議，採取後者之見解。惟最高法院99年度台抗字第605號刑事裁定，則以受刑人不服行政機關不予假釋之決定，因假釋與否非由檢察官決定，不生檢察官執行之指揮是否違法或執行方法是否不當，而得向法院聲明異議之問題，於現行法下僅得依監獄行刑法相關規定提出申訴，於修法增列救濟途徑前，尚非該法院所得審究。受刑人不服行政機關不予假釋之決定，得向何法院訴請救濟，最高行政法院與最高法院所表示之見解發生歧異。

釋字第691號解釋指出，假釋與否，關係受刑人得否停止徒刑之執行，涉及人身自由之限制。依現行假釋制度之設計，作成假釋決定之機關為法

<sup>10</sup> 類似規定始自2003年2月6日公布之洗錢防制法第8條之1第5項規定。

<sup>11</sup> 何賴傑，設立警示帳戶之刑事正當程序，檢察新論，4期，2008年7月，87頁。

<sup>12</sup> 金融機構警示帳戶調查統計表，<https://data.gov.tw/dataset/119809>（最後瀏覽日：2023年8月24日）。

<sup>13</sup> 最高行政法院於84年度判字第3310號、91年度判字第1798號、91年度判字第218號判決均對撤銷假釋之行政訴訟為實體審理。

<sup>14</sup> 最高行政法院91年度裁字第1533號及92年度裁字第329號裁定，於停止執行撤銷假釋處分之抗告案件中所採之見解。

務部，而是否予以假釋，係以法務部對受刑人於監獄內所為表現，是否符合刑法及行刑累進處遇條例等相關規定而為決定。受刑人如有不服，雖得依據監獄行刑法規定提起申訴，惟申訴在性質上屬行政機關自我審查糾正之途徑，與得向法院請求救濟並不相當，基於憲法第16條保障人民訴訟權之意旨，自不得完全取代向法院請求救濟之訴訟制度（釋字第653號解釋）。受刑人不服行政機關不予假釋之決定，而請求司法救濟，自應由法院審理。然究應由何種法院審理、循何種程序解決，所須考慮因素甚多，諸如爭議案件之性質及與所涉訴訟程序之關聯、即時有效之權利保護、法院組織及人員之配置等，其相關程序及制度之設計，有待立法為通盤考量決定之<sup>15</sup>。在相關法律修正前，鑑於行政機關不予假釋之決定具有行政行為之性質，依照行政訴訟法第2條以下有關規定，此類爭議由行政法院審理。

本案與假釋決定最大之不同點在於，假釋決定係由法務部所為且該決定直接對人民之自由權利產生影響；警示帳戶通報之對象為銀行，帳戶所有人之權利並非因通報行為直接受到影響，而是因銀行暫停該帳戶全部交易功能，匯入款項逕以退匯方式退回匯款行。通報後銀行係履行法定義務而非因通報行為產生新義務，銀行並非法院、檢察署或司法警察機關之手足延長（行政助手），蓋暫停帳戶全部交易功能並非履行法院、檢察署或司法警察機關之行政任務，而是涉及銀行與客戶間私法契約之履行。

帳戶所有人因其帳戶被通報為警示帳戶因而無法自由使用處分其帳戶內之財產，即使乃是法院、檢察署或司法警察機關為偵辦刑事案件所需要，無法事前給予當事人陳述意見之機會，但事後給予當事人救濟機會，且是法院所提供之司法救濟，方能符合憲法第15條保障財產權與憲法第16條保障人民訴訟權之意旨。至於應由何種法院審理、循何種程序解決，除法律有明確規定外，主要判斷基準則是行為之性質。

## （二）通報警示帳戶行為為行政處分（相對人為帳戶所有人）

行政機關行使公權力之行為是否構成行政處分，應依行政機關就具體個案對外行為所適用之法規範是否有賦予其以單方意思規制相對人法律效果而定，而非以形式之記載為判斷基準。最高行政法院109年度上字第813

<sup>15</sup> 2020年1月15日公布之監獄行刑法第134條第1項規定，受刑人對於廢止假釋、不予許可假釋或撤銷假釋之處分不服，經依監獄行刑法提起復審而不服其決定，或提起復審逾2個月不為決定或延長復審決定期間逾2個月不為決定者，應向監獄所在地或執行保護管束地之地方法院行政訴訟庭提起撤銷訴訟。

號判決之見解並無違誤，司法警察機關在形式上固屬組織法意義下之行政機關，但其依法定程序所為偵查犯罪之行為是否屬於行政處分並非無疑義。

最高行政法院109年度上字第813號判決認為，司法警察機關行使職權將特定存款帳戶認定為警示帳戶之具體措施，性質上係單方行使公權力對外直接發生限制存款帳戶開戶人取用戶內存款之法律效果，當認為行政處分，並不因所填製之通報警示簡便格式表之格式及內容，有別於一般書面行政處分而受影響。行政處分必須具備之要素一般區分為：行政處分是公法上意思表示、行政處分是行政機關所為之行為、行政處分是公權力決定或其他公權力措施、行政處分是單方行政行為、行政處分是針對公法上具體事件所為的行政行為，以及行政處分是具有對外直接發生法律效果的行政行為。警示帳戶之通報是否符合行政處分全部要素呢？姑且不論司法警察機關是否屬行政程序法第92條規定之行政機關，蓋依行政程序法第2條第2項的規定，行政機關並非以組織系統之觀點，而係以功能之觀點認定。警示帳戶之通報是否針對具體事件所為，則有討論之空間。具體事件乃指行政處分係規制個別事件之行政行為，其內容之事實關係必須具體而明確。如其內容係抽象性之規範，而含有反覆實施之作用者，即非行政處分<sup>16</sup>。針對具體的事件所為，一般判斷之依據在於，針對特定人（單獨或複數皆可）與具體事實，通報行為形式上之直接對象為銀行，實質上影響之對象為帳戶所有人，但在實務上通報對象僅限於銀行，帳戶所有人通常係使用帳戶遇到困難時，方能知悉有此項通報。如果通報對銀行而言，並非行政處分，帳戶所有人方是行政處分之對象，則顯然與一般所理解針對特定人之概念有所不同。此外，警示帳戶之通報之法律效果（無論是直接或間接）係帳戶之全部交易功能被暫停，匯入款項逕以退匯方式退回匯款行。換句話說，在警示帳戶未解除前，現在與未來之電子交易、臨櫃提存款、收受他人匯款等功能皆被暫停，而非僅限於何項具體而明確之電子交易、臨櫃提存款、收受他人匯款，警示帳戶之通報是否針對具體事件或具有反覆實施之作用者，似有再說明之必要。

行政處分係具有對外直接發生法律效果的行政行為，警示帳戶之通報是否對外直接發生限制存款帳戶開戶人取用戶內存款之法律效果或僅是發動（促使）銀行法定義務履行之通知，而於銀行履行法定義務後，始發生

<sup>16</sup> 最高行政法院94年度裁字第2213號裁定。

限制存款帳戶開戶人取用戶內存款之法律效果呢？雖然學術上<sup>17</sup>與司法實務上皆承認形成私法效果之行政處分，例如主管教育行政機關就私立學校報請對教師不續聘之核准，具有使該不續聘行為發生法律效力之作用，性質上為形成私法效果之行政處分，雖係以私立學校為相對人，但即使原獲聘任教師之工作權利受有損害，受不續聘之教師自可對該核准處分提起申訴、再申訴、行政撤銷訴訟；如不願申訴，亦得逕提起訴願、行政撤銷訴訟，以求救濟<sup>18</sup>。在架構上，私立學校係核准行政處分之（直接）相對人，而該核准處分對私立學校與其教師之聘任關係產生影響，因此賦予教師針對核准處分提起救濟之權利。如上所述，警示帳戶之通報對銀行而言並非行政處分，最高行政法院亦認為警示帳戶之通報係對外直接發生限制存款帳戶開戶人取用戶內存款法律效果之行政處分，警示帳戶之通報並無法適用形成私法效果行政處分之理論。

行政處分並非僅是產生法律效果，此種效力尚須直接對外發生，警示帳戶之通報當然對於帳戶所有人財產權之行使產生限制，惟此項法律效果是否因警示帳戶之通報或因銀行暫停該帳戶全部交易功能而直接對外發生，似乎仍有進一步說明之必要。

最後，如認為通報警示帳戶行政處分之相對人為帳戶所有人，則縱使作成行政處分前則無須聽取帳戶所有人之意見陳述，但亦必須至少合法送達帳戶所有人使其知悉。無論是銀行事後之通知或帳戶所有人實際上使用帳戶時，例如臨櫃提存款，方知悉其帳戶被通報為警示帳戶，皆無法取代理行政機關合法送達之義務。未經合法送達之行政處分是否對當事人產生效力，不無疑問。

### （三）警示帳戶通報為具第三人效力行政處分（相對人為銀行）

事實上，銀行因警示帳戶之通報暫停與帳戶所有人之交易可能性，銀行之權利亦受到重大影響，此究竟是因履行法定義務而必須忍受之負擔，或因警示帳戶通報對銀行權利義務產生了限制或變動的作用呢？如認為警示帳戶通報之相對人為銀行，則對帳戶所有人而言，該處分可能為具第三人效力之行政處分。

具第三人效力行政處分係指行政處分不僅對相對人產生效力，對第三

<sup>17</sup> 許宗力，論規制私法的行政處分——以公行政對私法行為的核准為中心，憲法與法治國行政，元照，2007年，355-380頁。

<sup>18</sup> 最高行政法院103年度判字第431號判決。

人之自由權益亦產生影響。例如，對相對人之侵益處分，同時產生對第三人授益之效果，或對相對人之授益處分，同時產生對第三人侵害之效果。前者第三人並無爭執之理由，後者第三人雖非處分相對人，但其權利卻因行政處分受損，因此應給予提起撤銷行政處分之權，以保障自身利益。最常見之案例則屬建築法上之鄰人訴訟，起造人取得建築執照後在施工過程中損及鄰地第三人之安全，該第三人得請求停止發給起造人使用執照。訴願法第18條規定，自然人、法人、非法人之團體或其他受行政處分之相對人及利害關係人得提起訴願。行政訴訟法第4條第3項規定，訴願人以外之利害關係人，認為第1項訴願決定，損害其權利或法律上之利益者，得向行政法院提起撤銷訴訟。換句話說，非處分相對人而與處分所涉法律關係密切相關之特定第三人，其權益受處分侵害時，有提供法院救濟之必要。利害關係則指法律上之利害關係，且其所受損害之權利或法律上利益與主張違法之行政處分，具有直接之因果關係而言（行政法院78年度判字第475號判決、105年度判字第326號判決參照）。第三人得否就以他人為相對人之授益行政處分提起撤銷訴訟，應依法律規範保障之目的而為探求（釋字第469號解釋理由參照）<sup>19</sup>。

雖然具第三人效力行政處分常見的情形乃是屬於兼具授益與侵益行政處分之類型，但亦不排除對相對人之侵益處分，同時亦產生對第三人侵益之效果。帳戶所有人因帳戶全部交易功能暫停而財產權受有損害，且該權利之損害與其所主張違法之警示帳戶通報行政處分，具有直接之因果關係，換句話說，銀行與帳戶所有人之權益皆因警示帳戶通報受有不利利益，銀行為行政處分相對人，帳戶所有人為利害關係之第三人。臺北高等行政法院107年度訴字第1211號判決指出，銀行法第45條之2第2項賦予銀行對於疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶，得予暫停存入或提領、匯出款項之權限，此目的不僅在保護其存款帳戶，避免遭他人不法使用，同時亦在協助辦案，即協助偵查機關進行偵查，配合偵查機關或法院對於被列管之警示帳戶予以管制。銀行法第45條之2第2項與銀行法第45條之2第3項以及依其授權所制定之存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法，具有保護存款帳戶之意旨相當明顯，存款帳戶所有人為上開法令所保障的利害關係人，自得依法提起訴願與行政訴訟。

將警示帳戶通報認定為具第三人效力行政處分（相對人為銀行）之解

<sup>19</sup> 最高行政法院110年度停字第3號裁定。

決方式，比較能夠解決帳戶所有人是否為警示帳戶通報行政處分相對人之疑慮。但必須突破的是，銀行並非因警示帳戶之通報產生新的義務，而僅是原有法定義務之執行，因此並非行政處分相對人之傳統見解。

#### （四）通報警示帳戶行為屬犯罪偵查行為

警示帳戶之通報係由法院、檢察署或司法警察機關為之，法院、檢察署之概念基本上較無爭議，至於何謂司法警察機關則有待進一步說明。

刑事訴訟法第71條之1規定，司法警察官或司法警察，因調查犯罪嫌疑人犯罪情形及蒐集證據之必要，得使用通知書，通知犯罪嫌疑人到場詢問。經合法通知，無正當理由不到場者，得報請檢察官核發拘票。第1項通知書，由司法警察機關主管長官簽名，其應記載事項，準用前條第2項第1款至第3款之規定。從上述條文可知，司法警察機關係司法警察官或司法警察隸屬（任職）之機關。

刑事訴訟法第229條第1項規定，下列各員，於其管轄區域內為司法警察官，有協助檢察官偵查犯罪之職權：1.警政署署長、警察局局長或警察總隊總隊長。2.憲兵隊長官。3.依法令關於特定事項，得行相當於前2款司法警察官之職權者。刑事訴訟法第230條第1項規定，下列各員為司法警察官，應受檢察官之指揮，偵查犯罪：1.警察官長。2.憲兵隊官長、士官。3.依法令關於特定事項，得行司法警察官之職權者。刑事訴訟法第231條第1項規定，下列各員為司法警察，應受檢察官及司法警察官之命令，偵查犯罪：1.警察。2.憲兵。3.依法令關於特定事項，得行司法警察之職權者。司法警察官或司法警察之任務在於協助檢察官偵查犯罪、受檢察官之指揮，偵查犯罪以及受檢察官及司法警察官之命令，偵查犯罪。換句話說，司法警察官或司法警察之功能主要在於偵查犯罪，也因此其行為基本上應係依偵查程序所為之犯罪偵查行為，與其在組織上屬於行政組織之警政署、警察局、警察總隊、憲兵隊並不衝突。如同存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法第3條第1款所稱，通報銀行將存款帳戶列為警示帳戶之目的係為偵辦刑事案件需要，司法警察機關為通報時，應係行使偵查犯罪之功能，依法定程序所為偵查犯罪之行為。如果將警示帳戶之通報定性為偵查犯罪之行為，則其救濟不再適用訴願法、行政訴訟法，而是刑事訴訟法，至於是否如同洗錢防制法第13條第6項規定，對禁止處分命令賦予當事人有抗告權般，亦應賦予當事人有抗告權，且準用刑事訴訟法第四編抗告之規定，則必須再深入考量，蓋洗錢防制法第13條第6項規定所涉及者乃是檢察官與法院之命令，並不包含司法警察機關在內。

## 伍、結語

現行已提出之解決方案都有一定程度之爭議與難題，通報警示帳戶行為之法律性質隨著通報者之身分而有所不同，法院、檢察署、司法警察機關各司其職，各有其功能，從實務上看，司法警察機關之通報行為最為常見，法律性質也最不易判斷而極易產生上救濟之爭議。基於憲法第16條保障人民訴訟權之意旨，最高行政法院109年度上字第813號判決將警示帳戶之通報認定為針對帳戶所有人之行政處分，確有其維護人民權益之苦心。惟如此一來，似乎忽略了作成行政處分所必須之正當程序，例如以合法方式送達當事人，使其知悉其權利如何被限制，以及如何尋求救濟之可能性。

不可否認的是，警示帳戶之通報並非基於行政目的，而是基於偵辦刑事案件所需要，因此其究竟屬於刑事上偵查犯罪行為之一環，或是基於行政機關身分所為之行政處分，難免產生爭議。雖然目前最高行政法院認為警示帳戶通報為行政處分並允許帳戶所有人依不同情形、提出不同類型之行政訴訟，惟正如釋字第691號解釋理由書所言，法律爭議應由何種法院審理、循何種程序解決，所須考慮因素甚多，例如爭議案件之性質及與所涉訴訟程序之關聯、即時有效之權利保護、法院組織及人員之配置等，因此釜底抽薪的辦法，則是由立法者為通盤考量後，親自設計相關之救濟程序與制度，以杜爭議。♣

 相關文獻 ◀ 月旦知識庫 [www.lawdata.com.tw](http://www.lawdata.com.tw)，更多裁判分析 ▶ 月旦法律分析庫 [lawwise.com.tw](http://lawwise.com.tw)