

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 588 號

解釋日期：民國 94 年 01 月 28 日

資料來源：司法周刊 第 1222 期 1 版

司法院公報 第 47 卷 3 期 1-59 頁

法令月刊 第 56 卷 2 期 113-117 頁

總統府公報 第 6624 號 18-124 頁

守護憲法 60 年 第 39-42 頁

相關法條：中華民國憲法 第 8、23 條

行政執行法 第 17、19、21 條

強制執行法 第 21、22、22-5 條

刑事訴訟法 第 93、101、101-1 條

解 釋 文： 立法機關基於重大之公益目的，藉由限制人民自由之強制措施，以貫徹其法定義務，於符合憲法上比例原則之範圍內，應為憲法之所許。行政執行法關於「管收」處分之規定，係在貫徹公法上金錢給付義務，於法定義務人確有履行之能力而不履行時，拘束其身體所為間接強制其履行之措施，尚非憲法所不許。惟行政執行法第十七條第二項依同條第一項規定得聲請法院裁定管收之事由中，除第一項第一、二、三款規定：「顯有履行義務之可能，故不履行者」、「顯有逃匿之虞」、「就應供強制執行之財產有隱匿或處分之情事者」，難謂其已逾必要之程度外，其餘同項第四、五、六款事由：「於調查執行標的物時，對於執行人員拒絕陳述者」、「經命其報告財產狀況，不為報告或為虛偽之報告者」、「經合法通知，無正當理由而不到場者」，顯已逾越必要程度，與憲法第二十三條規定之意旨不能謂無違背。

行政執行法第十七條第二項依同條第一項得聲請拘提之各款事由中，除第一項第二款、第六款：「顯有逃匿之虞」、「經合法通知，無正當理由而不到場」之情形，可認其確係符合比例原則之必要條件外，其餘同項第一款、第三款、第四款、第五款：「顯有履行義務之可能，故不履行者」、「就應供強制執行之財產有隱匿或處分之情事者」、「於調查執行標的物時，對於執行人員拒絕陳述者」、「經命其報告財產狀況，不為報告或為虛偽之報告者」規定，顯已逾越必要程度，與前揭憲法第二十三條規定意旨亦有未符。

人身自由乃人民行使其憲法上各項自由權利所不可或缺之前提，憲法



第八條第一項規定所稱「法定程序」，係指凡限制人民身體自由之處置，不問其是否屬於刑事被告之身分，除須有法律之依據外，尚須分別踐行必要之司法程序或其他正當法律程序，始得為之。此項程序固屬憲法保留之範疇，縱係立法機關亦不得制定法律而遽予剝奪；惟刑事被告與非刑事被告之人身自由限制，畢竟有其本質上之差異，是其必須踐行之司法程序或其他正當法律程序，自非均須同一不可。管收係於一定期間內拘束人民身體自由於一定之處所，亦屬憲法第八條第一項所規定之「拘禁」，其於決定管收之前，自應踐行必要之程序、即由中立、公正第三者之法院審問，並使法定義務人到場為程序之參與，除藉之以明管收之是否合乎法定要件暨有無管收之必要外，並使法定義務人得有防禦之機會，提出有利之相關抗辯以供法院調查，期以實現憲法對人身自由之保障。行政執行法關於管收之裁定，依同法第十七條第三項，法院對於管收之聲請應於五日內為之，亦即可於管收聲請後，不予即時審問，其於人權之保障顯有未週，該「五日內」裁定之規定難謂周全，應由有關機關檢討修正。又行政執行法第十七條第二項：「義務人逾前項限期仍不履行，亦不提供擔保者，行政執行處得聲請該管法院裁定拘提管收之」、第十九條第一項：「法院為拘提管收之裁定後，應將拘票及管收票交由行政執行處派執行員執行拘提並將被管收人逕送管收所」之規定，其於行政執行處合併為拘提且管收之聲請，法院亦為拘提管收之裁定時，該被裁定拘提管收之義務人既尚未拘提到場，自不可能踐行審問程序，乃法院竟得為管收之裁定，尤有違於前述正當法律程序之要求。另依行政執行法第十七條第二項及同條第一項第六款：「經合法通知，無正當理由而不到場」之規定聲請管收者，該義務人既猶未到場，法院自亦不可能踐行審問程序，乃竟得為管收之裁定，亦有悖於前述正當法律程序之憲法意旨。

憲法第八條第一項所稱「非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕、拘禁」之「警察機關」，並非僅指組織法上之形式「警察」之意，凡法律規定，以維持社會秩序或增進公共利益為目的，賦予其機關或人員得使用干預、取締之手段者均屬之，是以行政執行法第十九條第一項關於拘提、管收交由行政執行處派執行員執行之規定，核與憲法前開規定之意旨尚無違背。

上開行政執行法有違憲法意旨之各該規定，均應自本解釋公布之日起至遲於屆滿六個月時失其效力。

理由書：立法機關基於重大之公益目的，藉由限制人民自由之強制措施，以貫徹其法定義務，於符合憲法上比例原則之範圍內，應為憲法之所許。行政



執行法係為貫徹行政法令、保障其有效之執行，以國家之強制力，促使人民履行其公法上義務之程序規範。其中關於公法上金錢給付，該法定義務人經通知等合法程序後，本即應自動給付，無待國家之強制，而此項公法上金錢給付之能否實現，攸關國家之財政暨社會、衛生、福利等措施之完善與否，社會秩序非僅據以維護，公共利益且賴以增進，所關極為重大。

「管收」係就義務人之身體於一定期間內，拘束於一定處所之強制處分，目的在使其為義務之履行，為間接執行方法之一，雖屬限制義務人之身體自由，惟行政執行法關於「管收」處分之規定，既係在貫徹公法上金錢給付義務，於法定義務人確有履行之能力而不履行時，拘束其身體所為間接強制其履行之措施，亦即對負有給付義務且有履行之可能，卻拒不為公法上金錢給付之人所為促使其履行之強制手段，衡諸前述之說明，尚非憲法所不許。

比例原則係屬憲法位階之基本原則，在個別法規範之解釋、適用上，固應隨時注意，其於「立法」尤然，目的在使人民不受立法機關過度之侵害。行政執行法第十七條第二項依同條第一項規定得聲請法院裁定管收之事由中，除第一項第一、二、三款規定：「顯有履行義務之可能，故不履行者」、「顯有逃匿之虞」、「就應供強制執行之財產有隱匿或處分之情事者」，均以執行機關執有相當證據足認義務人確有履行能力為前提（行政執行法第八條第一項第三款參照）始得為之，自難謂其已逾必要之程度，可認係屬正當者外，其餘同項第四、五、六款事由：「於調查執行標的物時，對於執行人員拒絕陳述者」、「經命其報告財產狀況，不為報告或為虛偽之報告者」、「經合法通知，無正當理由而不到場者」，不論法定義務人是否確有履行之能力而不為，亦不問於此情形下執行機關是否尚有其他較小侵害手段可資運用（如未用盡可行之執行方法），以查明所欲執行之責任財產，一有此等事由，可不為財產之追查，即得聲請法院裁定管收，顯已逾越必要程度，與憲法第二十三條規定之意旨不能謂無違背。至履行能力有無之判斷，則應就義務人整體之收入與財產狀況暨工作能力予以觀察，究竟是否可期待其經由工作收入或其他途徑（如處分財產、減少生活費用之支出），以獲得支付（履行）之方法；且其中並應注意維持生計所必需者（行政執行法第二十一條第一款參照），而「工作能力」亦應考慮年齡之大小、健康之狀態與勞動市場供需之情形等，乃當然之事理。

拘提為強制義務人到場之處分，亦為拘束人身自由之一種，行政執行法第十七條關於對義務人之拘提，係以強制其到場履行、陳述或報告為目的，拘束人身自由為時雖較短暫，與管收之侵害程度尚屬有間，但如此亦非謂可排除前述憲法第二十三條有關比例原則規定之適用。行政執行法第



十七條第二項依同條第一項得聲請拘提之各款事由中，除第一項第二款、第六款：「顯有逃匿之虞」、「經合法通知，無正當理由而不到場」之情形，尚可認其確係符合比例原則之必要條件外，其餘同項第一款、第三款、第四款、第五款：「顯有履行義務之可能，故不履行者」、「就應供強制執行之財產有隱匿或處分之情事者」、「於調查執行標的物時，對於執行人員拒絕陳述者」、「經命其報告財產狀況，不為報告或為虛偽之報告者」規定，不問執行機關應否先逕就責任財產予以執行或另為財產之追查，或義務人是否已在執行人員之面前為陳述而毋庸拘提等情形，於限期仍不履行，亦不提供擔保之時，均構成得為裁定拘提之聲請事由，顯已逾越必要程度，與前揭憲法第二十三條規定意旨亦有未符。

人身自由乃人民行使其憲法上各項自由權利所不可或缺之前提，憲法第八條第一項規定所稱「法定程序」，係指凡限制人民身體自由之處置，不問其是否屬於刑事被告之身分，除須有法律之依據外，尚須分別踐行必要之司法程序或其他正當法律程序，始得為之（本院釋字第三八四號解釋參照）。此項程序固屬憲法保留之範疇，縱係立法機關亦不得制定法律而遽予剝奪；惟刑事被告與非刑事被告之人身自由限制，畢竟有其本質上之差異，是其必須踐行之司法程序或其他正當法律程序，自非均須同一不可。管收係於一定期間內拘束人民身體自由於一定之處所，雖亦屬憲法第八條第一項所規定之「拘禁」，然與刑事程序之羈押，目的上尚屬有間。羈押重在程序之保全，即保全被告俾其於整個刑事程序均能始終到場，以利偵查、審判之有效進行，以及判決確定後之能有效執行；管收則有如前述，目的在使其為金錢給付義務之履行，為間接執行方法之一種，並非在保全其身體，故其所踐行之司法程序自無須與羈押完全相同。然雖如此，其於決定管收之前，仍應踐行必要之司法程序則無二致，此即由中立、公正第三者之法院審問，並使法定義務人到場為程序之參與，除藉之以明管收之是否合乎法定要件暨有無管收之必要外，並使法定義務人得有防禦之機會，提出有利之相關抗辯以供法院調查，期以實現憲法對人身自由之保障。

行政執行法第十七條第二、三項：「義務人逾前項限期仍不履行，亦不提供擔保者，行政執行處得聲請該管法院裁定拘提管收之」、「法院對於前項聲請，應於五日內裁定。行政執行處或義務人不服法院裁定者，得於十日內提起抗告；其程序準用民事訴訟法有關抗告程序之規定」、第十九條第一項：「法院為拘提管收之裁定後，應將拘票及管收票交由行政執行處派執行員執行拘提並將被管收入逕送管收所」，其中關於管收之裁定，依同法第十七條第五項規定，雖係準用強制執行法、刑事訴訟法，但行





政執行法係將拘提管收一併予以規定（該法第十七條第二項以下），此與強制執行法有異（見該法第二十一條、第二十二條第一、二項），亦與刑事訴訟法有間（見該法第七十五條以下、第九十三條、第一百零一條以下、第二百二十八條第四項後段）。是除單獨之「拘提」、「管收」或「拘提後之管收」外，行政執行處依法固可合併為拘提且管收之聲請，法院亦可合併為拘提管收之裁定。另前揭行政執行法第十九條第一項：「法院為拘提管收之裁定後……執行拘提並將被管收人逕送管收所」，此亦為其特別規定，強制執行法無論矣，即刑事訴訟法亦無拘提到案逕送看守所之明文（該法第九十一條前段、第一百零三條第一項參照），此等自無準用強制執行法、刑事訴訟法之餘地。又依行政執行法第十七條第三項，法院對於管收之聲請，應於「五日內」為之，此亦係該法之特別規定，而與強制執行法（第二十二條之五）所準用之刑事訴訟法不同。依刑事訴訟法第九十三條第五項規定，法院於受理羈押之聲請後，應即時訊問，同法第一百零一條、第一百零一條之一復規定，「被告經法院訊問後」認得予羈押或有羈押之必要者，得（裁定）羈押之，亦即法院受理羈押之聲請後，應即時訊問，而於訊問後即應決定羈押之與否。其所以規定即時訊問，乃在使「被告」得就聲請羈押之事由為答辯，法院亦得就羈押之聲請為必要之調查；其所以規定訊問後應即決定羈押之與否，目的在保障人權，俾免被告身體之自由遭受無謂之限制。茲行政執行法前開之規定，法院竟可於管收聲請後，不予即時審問，而猶得於「五日內」為裁定，其於人權之保障顯有未週，該「五日內」裁定之規定，未兼顧及此，應予檢討修正。

又行政執行處倘為拘提且管收之聲請者，該被裁定拘提管收之義務人於裁定之時，既尚未拘提到場，自不可能踐行審問程序，法院係單憑行政執行處一方所提之聲請資料以為審查，無從為言詞之審理，俾以查明管收之聲請是否合乎法定要件暨有無管收之必要，更未賦予該義務人以防禦之機會，使其能為有利之抗辯，指出證明之方法以供法院審酌，即得為管收之裁定，且竟可於拘提後將之逕送管收所，亦無須經審問程序，即連「人別」之訊問（即訊問其人有無錯誤）亦可從缺，尤有違於前述正當法律程序之要求。再者，前開法院得為裁定管收之事由中，其「經合法通知，無正當理由而不到場」之此款，亦係強制執行法（第二十二條第一、二項）及刑事訴訟法（第一百零一條、第一百零一條之一）之所無，而該義務人既猶未到場，自亦不可能踐行審問程序，乃法院竟得依聲請而為管收之裁定，此一容許為書面審理之規定，其有悖於前述正當法律程序之憲法意旨，更不待言。

至於上述所稱關於管收之審問程序，其應賦予義務人到場之機會，此



乃絕對之必要。法院對於行政執行處聲請管收所提資料，若認尚有未足或尚有不明者，得命該處派員到場為一定之陳述或補正，於此，行政執行處不得拒絕，固屬當然；而該處就此所為之聲請，要以自由證明為已足，法院之心證，亦非須至不容合理懷疑之確信程度為必要，附此指明。

「警察」係指以維持社會秩序或增進公共利益為目的，而具強制（干預、取締）手段特質之國家行政作用或國家行政主體，概念上原屬多義之用語，有廣、狹即實質、形式兩義之分。其採廣義、即實質之意義者，乃就其「功能」予以觀察，凡具有上述「警察」意義之作用、即行使此一意義之權限者，均屬之；其取狹義、即形式之意義者，則就組織上予以著眼，而將之限於警察組織之形式—警察法，於此法律所明文規定之機關及人員始足當之，其僅具警察之作用或負警察之任務者，不與焉。上述行政執行法既已就管收、拘提為明文之規定，並須經法院之裁定，亦即必須先經司法審查之准許，則其「執行」自非不得由該主管機關、即行政執行處之人員為之（本院釋字第五五九號解釋參照）。是憲法第八條第一項所稱「非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕、拘禁」之「警察機關」，乃採廣義，凡功能上具有前述「警察」之意義、即法律規定以維持社會秩序或增進公共利益為目的，賦予其機關或人員得使用干預、取締之手段者，概屬相當，並非僅指組織法上之形式「警察」之意。是以行政執行法第十九條第一項關於拘提、管收交由行政執行處派執行員執行之規定，核與憲法前開規定之意旨尚無違背。

上開行政執行法有違憲法意旨之各該規定，均應自本解釋公布之日起至遲於屆滿六個月時失其效力。

大法官會議主席	大法官	翁岳生
	大法官	城仲模
		林永謀
		王和雄
		謝在全
		賴英照
		余雪明
		曾有田
		廖義男
		楊仁壽
		徐璧湖
		彭鳳至

林子儀  
許宗力  
許玉秀

釋字第五八八號解釋

協同意見書

大法官 林永謀

行政執行法上之得予「管收」者，係以負有公法上金錢給付義務，且有履行能力為前提。執行機關必須執有相當證據，足認義務人確有履行能力而故不予履行，並符合行政執行法所定之要件者，始得為「管收」之聲請，其舉證責任乃在執行機關，法院於經審問程序，認其確屬如此者，方得為「管收」之裁定。因是其並非任意予以剝奪義務人之人身自由，逼使之為公法上金錢給付；而係其有給付義務，復有履行之能力，竟故不為給付時，始以管收為間接強制其履行之方法。倘其根本已無履行之能力，即無管收之可言。此解釋理由書已闡述甚明，未可惑於一般之說詞，以之與「監禁逼債」相比擬。況「管收」於立法例上，亦非我國所獨有，德奧亦有類同之制度。茲以德國為例，德國法上，人民違反行政法上義務，遭依「違反秩序罰法」（Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, OWiG）課處罰鍰時，倘竟拒不繳納，法院即得依聲請或依職權裁定管收之（德國違反秩序罰法第九六條第一項參照）。此項因拒不繳納罰鍰而為之管收，並得針對小額罰鍰為之。彼聯邦憲法法院依法官之聲請，曾於一九七六年間作出裁判（BVerfGE 43, 101-108），肯認該項「管收」規定之合憲性，並認其未違反比例原則之要求。是知其尚無關乎「以人身作為國家單純統治客體或手段的威權統治色彩」之問題。

公法上之金錢給付，其義務於法律上既已確定，復有履行之能力，乃竟拒不為給付。此際，先進各國未見猶予縱容，聽任其如此者。德國關於公法上之金錢給付義務，原則上固係就義務人之財產而為執行，惟其若無法獲得完全滿足時，義務人即應提供個人之財產目錄，開示其無力履行給付義務之財產狀態，自此於一定期間內列於債務人名冊內，供人查閱，擔負「交易信用破產」之後果。義務人並負有以保證代替宣誓（即具結）載明於筆錄之協力義務，保證所述均屬真實、完全，如有故意、過失為虛偽代替宣誓之保證者，並應負刑事上之責任（德國刑法第一五六條、第一六三條參照）。倘義務人無正當理由而竟拒絕履行為「代替宣誓之保證」之協力義務者，亦得由法院下令管收之（德國租稅通則〔Abgabenordnung, AO〕第九五條、第二八四條參照），期間更可長達六個月。法國並無一般性之行政執行法典，其為確保行政法上義務之履行，原則上係於刑法及各別法律規定違反行政命令而害及公益者所應科以之刑罰，經由司法機關對違反義務者予以制裁，實務上並認僅於例外、緊急等不得已之情形下，方許由行政權直接執行之。美國對於拒不履行行政法上義務之事件，同係以司法手段促其履行，而其方法不外乎：（1）由法院對於違反義務之人，直接根據個

別法律以刑罰制裁之。(2)義務人不服從行政機關之命令者，行政機關得請求法院促其履行，經法院令其履行而猶不履行時，即構成侮辱法庭罪。(3)由行政機關提起民事訴訟，請求法院判令義務人履行義務。是以美國法上，對於義務人之人身自由，於經法院正式之審理程序後即可拘束之。日本納稅義務人倘有妨害國稅徵收之行為時，則係科以刑罰、而非行政秩序罰。彼邦國稅徵收法第一八七條即對納稅義務人或特定第三人如為免受強制執行而隱匿、毀壞或不利益處分其財產，或虛偽增加該財產之負擔者，分別科處三年以下、二年以下之有期徒刑，或併科五十萬日圓以下、三十五萬日圓不等之罰金。同法第一八八條則規定納稅義務人拒絕答覆稽徵人員之詢問或為虛偽陳述，或拒絕、妨礙、迴避稽徵人員檢查帳簿、文件，或就呈示之帳簿、文件為虛偽記載者，均處十萬日圓以下之罰金。此之有期徒刑或罰金均屬行政刑罰，適用刑事訴訟程序，交由法院審判、處罰。可見前開各國之所為，最終仍須藉刑罰手段予以實現，以此觀諸我國現制之「管收」，既非刑罰，亦未對義務人為損害名譽或威權性之非價判斷，對義務人之聲名應無何嚴重的影響，僅係促使其履行義務之警告而已；蓋勸阻之機已先示所向，捨此復無由以達目的，殊乃不得不然，其執兩用中，不應引以為咎也。或謂前述德國代替宣誓之保證制度以信賴人民為前提，使之為自我決定與自我負責，較符人性尊嚴之意旨云云，固亦言之成理；然此屬立法問題，非大法官所得以解釋予以「指示」者，況我國既無相關「信用」之措置，使之自我負責，且其德國，終極仍亦不得不以刑罰為後盾，中且難免出於管收，如此何能謂其逾於我國之制度？而民事程序法之不予採擇前開德國制度者，各家復已言之詳矣，實不宜遽以己意斷其非，尤不應徇於所學而任去取；畢竟凡所立法，均應考慮國情，審察人事，使情法允洽，損益相宜，始足為經常之規，否則，高談無實，難裨實際。

或有謂，本聲請案所涉者，要在合併為拘提且管收之聲請暨同時為拘提管收之裁定，致法院未能為審問之程序而已，若為合憲性解釋並界定兩者本不得同時為之，問題即可解決，殊不必刻意為違憲之宣告云云，乍視之，似亦有其一理；然如解釋理由之所述，行政執行法係將拘提管收一併予以規定，此有異於強制執行法，亦與刑事訴訟法之拘提、羈押分章為之者不同。立法者非不知有強制執行法，更非不悉刑事訴訟法，其體例仍採與彼歧異之規定者，當在使法院可合併為拘提管收之裁定，此乃無可爭辯之事，實務上之為如此聲請及裁定者，達百分之九十餘，本聲請案所涉之原因案件亦均如是，其故即在於此，殊不應昧於實情，無視於白紙黑字，為求合憲，強調其係法官「適用法律」錯誤，非法律本身之問題。

按「法」莫貴乎一，「治」莫貴乎齊，不一則用法紛陳，不齊則民無可使。管收之與拘提，究應分屬或可合併，既關乎人身自由之保障，法之制定當應具體、明確，豈容依違兩端，任意可否；況行政執行法確係將拘提管收併為規定，今謂之合憲，卻復定之於不得合併聲請與裁定，則此究係憲法層次之解釋乎？抑僅係法律本身之闡釋乎？似此，將使覽者難以究其端，用者則各取所好，甚者，積重難返，溺於故常，此



亦所以執行機關修正草案已將兩者分別訂定之原因，蓋已深識其非也。是於修正草案尚未完成立法之前，若不當機立斷，正本清源，而明示其非，將使舊習因仍，媮憤如故，流風所及，恐無以新天下之耳目，亦無以言人權之保護。是本聲請案之此部分，有如解釋文之所載，以法院未能為審問之程序，即得為管收之裁定，而宣告其違憲者，乃救時之急務，保障之正途。其萃全力以維護，進而統籌兼顧，懷未萌之憂，為人民之慮者，寧有更逾於此者乎？至若行政執行法第十七條第二項依同條第一項規定得聲請法院為拘提、管收裁定之事由中，何者有逾必要之程度，何者未逾於此，其於解釋理由已就所據詳予敘述，要在以「執行」之目的為考量，非在行政上之勸懲鑑戒，防微杜漸，是其異於此而為之立論，存之以示個人之所見可也，若仍嘵嘵不已，則毀譽之加，區區又奚足道哉！爰提協同意見如上。

#### 釋字第五八八號解釋

#### 部分協同、部分不同意見書

大法官 許宗力

大法官 王和雄

大法官 廖義男

大法官 林子儀

大法官 許玉秀

本件係在審查行政執行法第十七條第一項各款作為違反公法上金錢給付義務強制執行程序之拘提管收事由，是否符合憲法意旨，以及拘提管收制度之正當法律程序。在正當程序方面，多數意見主張必須拘提與管收分開成兩個不同程序，分別聲請、審查與裁定，不得再有一次同時申請拘提、管收，一次同時裁定發出拘票與管收票之情事發生，並要求法官裁定管收必須開庭審理，單純書面審查尚屬不足等等，如果管收作為強制執行手段合憲的話，本席等對此正當程序之要求極表贊同，並認為經此程序面之改善，應可大幅並有效提昇人權之保障。惟本席等對以管收作為實現公法上金錢債權之強制執行手段，根本就持否定態度。關於系爭管收制度是否合憲之審查，多數意見持部分違憲、部分合憲見解：違憲部分指第十七條第一項第四、五、六款等管收事由，就此，本席等敬表同意，惟所持違憲之理由尚與多數意見所持者有所不同；至於合憲部分之第一、二、三款管收事由，本席等認亦屬違憲，爰提出部分協同、部分不同意見書如後。

按行政執行法第十七條第一項各款管收事由中，第一至第三款屬不履行金錢給付義務的管收事由，第四至第六款則屬不履行協力義務的管收事由，其合憲與否的考量因素與理由構成不同，故以下分別情形說明之。

一、管收作為強制人民履行公法上金錢給付義務之手段（第十七條第一項第一至第三款）

管收涉及人身自由之限制，而人身自由又可謂其他自由權之基礎，政府欲採取限制人身自由作為達成一定目的之手段，應慎重為之。故即使管收期限最長不得逾三個月（行政執行法第十九條第二項參照），其合憲與否仍當以嚴格審查標準審查之。

管收制度的立法目的，乃在保全並實現各種公法上之金錢債權，俾滿足公共財政之需求，確保國家各項任務之實現。按公共財政需求如未能滿足，致國家任務無從實現，國家存在正當性也因此瓦解，是管收制度所追求實現公法金錢債權之目的，應可認屬特別重要公共利益，其目的自屬合憲，合先敘明。

管收制度的存在，對於公法上金錢債權之實現，確屬有助於達成目的之有效手段，縱此「成效」並非由於管收制度可直接作用於應供執行之財產，使金錢債權得以保全、實現，而係因管收制度作用於人民的心理，使人民在不欲被限制人身自由的壓力下履行義務，為金錢之給付，或不敢為妨礙執行之行為，就其欲達到的目的而言仍屬有效，只是在所謂的執行績效內，當然不免夾雜著部分確無資力的義務人，四處告貸、八方舉債的無奈。另一方面，管收制度對某些打定主意堅不履行義務的個案，仍起不了作用，因此，管收制度的有效性仍有一定之界限，惟尚無礙其通過手段適合性的檢驗。

然以人身自由之限制促使人民履行金錢給付義務，手段可謂極其嚴苛，如國家尚有其他同等有效且對人民基本權較小侵害的手段可資運用，仍應優先採用該其他較小侵害手段。在通常情形，行政上強制執行於法定義務人資力已不足以清償公法上金錢債務時，即應終結（行政執行法第八條第一項第三款參照）；惟當執行實務陷於「人民究竟尚有無可供執行之財產」之懷疑，執行機關又認定「應有某種執行標的存在卻始終找不到」時，就會產生如何突破困局的問題。我國現行行政執行法第十七條第一項第一至三款之規定，有把這種困局的發生先推定為由法定義務人所造成，再由法定義務人負擔確無資力的舉證責任之嫌疑。因為邏輯上，當執行機關「懷疑」義務人仍有履行可能，執行卻無效果時，前提一定是認定義務人有積極隱匿、減少應供執行財產之行為，否則上開「困局」並不成立。此三款規定並列的結果，則變成第一款概括規定為法定義務人「顯有履行之可能，故不履行」之情況，第二、三款再分別將「故不履行」具體化為義務人「顯有逃匿之虞」之情狀，以及「就應供強制執行之財產有隱匿或處分之情事」，於是，執行機關幾乎只要把執行成本投擲在某些「看得到」但「與其本身之經濟能力並沒有必然關係」的事物上——例如衣飾華麗、吃喝玩樂、出入轎車依舊等「奢侈」、「浪費」行徑——，就可轉以管收為手段，製造義務人之心理壓力，逼使其履行，而不須盡力去調查並防止人民有隱匿、脫產等較難證明的妨礙執行之行為，造成執行成本分配的本末倒置。無履行能力的義務人可能獲得親友照顧或選擇舉債度日，使其表面上看起來「顯有履行可能」，但是系爭規定卻使其僅因

錦衣玉食的表象，就要面臨遭管收的危險，而且往往即使努力證明也未必獲得信任，因此系爭規定的弊端，實非執行上嚴加把關即可避免。另一方面，執行機關果能證明法定義務人確有隱匿財產之情事，本應盡力為發現財產必要之調查並直接予以執行，即使對義務人亦可能造成其他基本權之限制，惟應不致更強於拘束其人身自由。

德國在面臨類似上開「困局」時所採取之手段，頗有參考之價值。德國法制是設定一個要件非常具體、客觀的十字路口（註1），並使義務人在十字路口上作為選擇方向的主人，並不令其陷在與執行機關在真相上纏鬥的困局內。德國聯邦行政執行法第五條第一項、租稅通則第二八四條等所準用之民事訴訟法第八九條以下，在合乎一定之要件時，課予義務人提出財產清冊以揭示其財產狀況及於一定期間內曾為之特定財產處分行為之義務（註2），並就其真實性作成替代宣誓之保證（註3）。義務人亦瞭解自己在十字路口的選擇將發生一定之法律效果：亦即，執行機關將以義務人所揭示並保證其真實之財產清冊為依據，尚有財產則續行程序，若無財產即終結程序，若所提出經過代宣誓之保證之財產清冊有虛偽不實之情形，亦將構成德國刑法第一五六條、第一六三條以下之以虛偽保證代替宣誓罪，得處三年以下或一年以下不等之有期徒刑或罰金。義務人作成代宣誓之保證後，不僅列入被稱之為黑名單之債務人名冊，也產生信用破產之結果。只有當義務人連自我決定及自我負責都拒絕，亦即無正當理由拒絕提出財產清冊、或拒絕作成代宣誓之保證時，才可由執行官署依據民事訴訟法之有關規定聲請法院命令管收（德國民事訴訟法第九百零一條參照），促其作出此不具可替代性之選擇。綜上，德國之制度乃以信賴人民以及要求人民為自己行為負責為基礎：既非一開始即動用管收手段作為恫嚇，強迫人民履行，當人民主張其確無履行能力時，國家亦尊重該等主張，轉以為代宣誓之保證終結執行程序，並使之發生一定之法律效果——確不具履行能力者，將因此受到經濟地位之不利益；其為虛偽報告者，將面臨刑事責任之追究。相較於我國行政執行法第十七條第一項第一至三款之規定，足證德國代宣誓之保證制度，係屬效果相同而侵害較小之手段，系爭規定以管收作為實現公法上金錢債權之間接強制手段也因此難以通過必要原則之檢驗。

## 二、管收作為強制人民履行協力義務之手段（第十七條第一項第四至第六款）

以管收作為強制人民履行到場、陳述、報告財產狀況等協力義務之手段，因同樣涉及人身自由之限制，故應以嚴格標準審查其合憲性，前已述及。在嚴格標準檢驗下，本席等認為，系爭三款管收事由，旨在經由強制人民履行協力義務，以取得人民財產資訊，達到降低執行機關行政執行的執行成本，或提升執行效率之公益目的，而行政成本與效率尚與特別重大公益有間，難認屬合憲之立法目的。即使退一步言，減低行政成本與增進效率可屬合憲之立法目的，以管收作為手

段，仍不符比例原則之要求。詳言之，第六款之到場義務，僅須以短暫拘束人身之拘提即可達到履行狀態，管收顯非最小侵害手段。第四、五款情形，即使找不到與管收相同有效，並比管收較小侵害之手段，然無論如何，取得義務人財產資訊本身究非本案行政執行之最終目的，只是使執执行程序更為便捷的手段之一而已，若犧牲人身自由，為的只是減低執行成本，提升執行效率，使國家金錢債權能加快實現，其於手段與追求目的之不合比例性更顯無疑。在此尚須進一步說明的是，前述德國之代宣示保證制度應提出財產清冊，與系爭第五款報告財產狀況之義務乍看固十分相似，惟德國執执行程序所設計的遊戲規則，乃以自我決定與自我負責為前提，財產清冊之提出義務，是執执行程序續行或終結之重要依據，執行機關必須絕對尊重經義務人保證真實的財產清冊，其地位已非僅用以促進執执行程序便捷之協力義務。我國執行機關一方面以管收為後盾嚴促義務人協助執行，一方面對於義務人的協助又持不信任之立場，義務人無履行能力之主張並不容易被採認，提出報告後仍不能免於冗長之調查、詢問，甚至還可能遭以同項第一、二、三款事由管收。因此，二者得否管收之理由及法理基礎仍有重大不同，並不容逕予相提並論。

### 三、對人民妨礙行政強制執行之行為加以制裁，屬立法形成自由

惟需強調者，即使本席等不認同以管收作為強迫人民履行公法上金錢給付義務與協力義務之手段，並不表示本席等就同意人民可肆無忌憚地打著人身自由的防護傘，拒不履行法定義務。因為實現公法上金錢債權，或要求人民履行協力義務，均屬具有正當性之公益，國家在不違反比例原則範圍內，仍得以管收以外之其他各種有效手段來達成，例如對人民財產管理之強化，有效防止人民以妨害國家債權為目的所為之財產處分或隱匿等行為，積極地避免國家金錢債權執行之落空；或於一定的條件下，以人民具有法律上可非難性之行為為前提，使人民遭受到某種程度之制裁或不利益，在可非難性特別嚴重情形，其制裁甚至不排除為刑事上之人身自由之拘束。換言之，國家可分別對人民之違法行為為一定的法律評價，並對應以相當的法律效果，以兼顧人權之保障以及公益目的之達成。具體而言，若具有履行能力的義務人，以隱匿、脫產等方式，導致行政執行無效果，或於程序中為積極的阻撓（如虛偽報告財產狀況）或消極的不配合（如不為報告），其「阻礙國家公權力實施」之行為，即具有可非難性。例如行政執行法第十七條第一項第三、四、五款所規定之「就應供強制執行之財產有隱匿或處分之情事」、「於調查執行標的物時，對於執行人員拒絕陳述」，以及「經命其報告財產狀況，不為報告或為虛偽之報告」，或第二款之「逃匿」，皆為可非難之行為。至於法律效果應為刑事罰或秩序罰，體系地位應置於刑法或行政執行法專章，對應於各該行為的處罰內容及程度如何等等，則應由立法者在比例原則的規制下自由形成之。



#### 四、結語

關於公法上金錢債權之強制執行，本席等的基本立場是，在查明義務人有可供執行之財產時，由執行機關直接依法逕就義務人財產執行之；確定義務人已無可供執行之財產時，不得強制執行，已進行之執程序應即終結；在懷疑債務人有履行能力，卻無法證明之情形，應參酌德制精神，改採較小侵害之命義務人出具經代宣誓保證真實之財產清冊的執行方式，向來以拘束人身自由威嚇人民履行義務之管收手段應即放棄，且本席等要特別強調的是，這不是任由立法裁量之制度選擇，毋寧是比例原則之要求。管收作為金錢債權之執行手段，現制雖仍披以「顯有履行義務之可能而故不履行」或「顯有逃匿之虞」等外衣作為要件，仍不難看出係中國傳統對積欠錢糧人民「押交」之遺緒，甚至還可嗅出西方傳統社會所盛行之「監禁逼債」（imprisonment for debt）或多或少之影響，其由於具強大嚇阻之功效，方便又有效，而為主事者樂為採用，自不足為奇，惟除與憲法保障人權意旨不符外，甚至難掩以人身作為國家單純統治客體或手段的威權統治色彩。國人過去或習而不查其違反人權之印記，而視為當然，或甚至以「貫徹人人平等遵守履行金錢給付義務」為由，而為政府管收不履行義務者的嚴正執法形象大聲喝采，不啻把對不履行公法上金錢給付義務者的譴責與報復，打著確保國家金錢債權的旗幟而遂行違反比例原則的討債程序，其中的法理扭曲與人權戕害，實在難以視而不見。本席等因此呼籲相關機關，應隨著人權保障的深化，重新檢視既有制度，革除違憲印記！

註一：德國民事訴訟法第八百零七條第一項將其要件規定為：查封不足以使債權人完全受償、債權人證明經由查封無法完全受償、債務人拒絕搜索、執達員踐行告知程序仍持續無法在債務人之住所遇見債務人。

註二：德國民事訴訟法第八百零七條第二項規定，財產清冊應記明：一、債務人於為代宣誓之保證所定第一次期日前二年，對其有密切關係之人所為之有償讓與；二、債務人於為代替宣誓之保證所定第一次期日前四年內所為之無償處分，但以民間習慣上偶為之小額贈與為標的者不在此限。

註三：債務人應以代替宣誓之筆錄，保證其應要求所為之陳述，係本諸良知及良心，正確且完整為之。

#### 釋字第五八八號解釋

一部協同意見書及一部不同意見書

大法官 彭鳳至

壹、一部協同意見書

本件多數意見係以立法機關基於重大之公益目的，得藉由限制人民自由之強制措施，以督促其履行法定義務，行政執行法關於拘提、管收之規定，於符合憲法上比例

原則之範圍內，應為憲法所許；憲法第八條第一項規定所稱「法定程序」，係指凡限制人民身體自由之處置，除須有法律之依據外，尚須分別踐行必要之司法程序或其他正當法律程序後，始得為之。惟刑事被告與非刑事被告之人身自由限制，有其本質上之差異，是其必須踐行之司法程序或其他正當法律程序，自非均須同一不可；又該項所稱「警察機關」，並非僅指組織法上之形式「警察」之意，凡法律規定，以維持社會秩序或增進公共利益為目的，賦予其機關或人員得使用干預、取締之手段者均屬之，是以行政執行法關於拘提、管收交由行政執行處派執行員執行之規定，核與憲法前開規定之意旨尚無違背等，為本件解釋之基本原則，本席敬表同意。惟本件聲請意旨指稱，行政執行法上之拘提管收制度，有違人性尊嚴之要求。就此本件多數意見似採否定見解；部分大法官則對以管收為實現公法上金錢債權之強制執行手段，根本持反對態度，就聲請意旨之前開主張，似採肯定見解，但均未提出具體理由。本席認行政執行法規定公法上金錢給付義務之行政執行，得以拘提、管收為強制措施，並不當然違反「人性尊嚴」而違憲之理由，有補充說明之必要，爰就此部分提出一部協同意見書。

#### 一、人性尊嚴之意涵

「人格尊嚴」的概念，明訂於八十九年修正憲法增修條文第十條基本國策的第六項第一句「國家應維護婦女之人格尊嚴」。自本院釋字第三七二號解釋之後，「人格尊嚴」或「人性尊嚴」，則常經本院大法官援用於解釋文、解釋理由書或不同意見書的論述中。然而「人性尊嚴」除了作為個人價值觀的意義外，在憲法上的規範意涵與效力如何，憲法、憲法增修條文以及大法官釋憲實務上，並沒有作明確界定。而相關論述適用「人格尊嚴」或「人性尊嚴」的差異，亦十分明顯（註1）。如釋字第三七二號解釋，是以憲法保障「人格尊嚴」作為具體化何謂「不堪同居之虐待」時的價值補充理念；釋字第四九〇號解釋，則以「人性尊嚴」，作為檢驗兵役法第一條規定是否牴觸憲法第七條平等原則及第十三條宗教信仰自由之保障的基準；釋字第五五〇號解釋理由書的論述，似認定「人性尊嚴」，不只是一種要求國家保護與尊重的防衛權，還是一種請求國家提供符合「人性尊嚴」生活的請求權；釋字第五六七號解釋理由書則可解讀出「人性尊嚴」是一種防衛權，而且具有不容國家機關以任何理由、任何方式予以侵害的效力，然而「人性尊嚴」的規範內涵是什麼？是不是僅指該號解釋相關的思想自由，或概括指「不容侵犯之最低限度人權保障」？又何謂「最低限度人權保障」？仍不明確（註2）。

#### 二、人性尊嚴之侵害

「人性尊嚴」的意涵，因歷史、文化、宗教等因素而不同，我國學者引進此一憲法概念時，多參酌德國基本法第一條第一項及第七十九條第三項規定，描述其規範地位與作用為：憲法最高價值，任何國家公權力均應予以尊重並加以保護

，不容以任何形式侵犯之，屬於不得經由修憲程序變更的憲法核心領域。惟該國制憲者、釋憲者及憲法學者，至今亦無法就其意涵，為完整之定義（註3）。為使此一「帝王條款」不致流於政治上與雄辯式的口號，或恣意適用的空白條款，該國聯邦憲法法院一方面正確的認知，與其奢談何謂人性尊嚴，不如務實判斷何謂人性尊嚴之侵害，因為在憲法上有意義的是人性尊嚴不可侵害，而不是探求人性尊嚴的哲理；另一方面憲法學者也嘗試放棄擬定或適用抽象的「公式」以界定何謂人性尊嚴或何謂人性尊嚴之侵害，而開始整理實務見解，從歸納該國聯邦憲法法院認定公權力侵害或未侵害當事人人性尊嚴的案例之中，具體化人性尊嚴條款之適用範圍與適用對象（註4）。

我國學者既參酌該國基本法第一條第一項及第七十九條第三項規定引進此一憲法概念，則在相同之自由民主法治國之憲政精神下，其具體適用與研究之成果，似亦可供釋憲實務上參考。

德國聯邦憲法法院固常引用所謂「客體公式」（Objektformel）（註5），作為認定人性尊嚴是否受到侵害的標準，可是此一公式的缺點十分明顯，簡而言之，就是太不確定（註6），援用者就何謂「具體的個人被貶為客體、純粹的手段或是可任意替代人物」，仍然無法突破各說各話的困境。因此該院除正面列舉所謂人性尊嚴受到侵害，係指侮辱（Erniedrigung）、烙印（Brandmarkung）、跟蹤（Verfolgung）、逐出社會（Achtung）以及「類似情形」外（註7），更於適用前開「公式」時補充說明如下：

「依基本法第七十九條第三項規定，該法第一條第一項所定不得依修憲程序加以變更的人性尊嚴不可侵犯原則的規範範圍如何，完全視在何種情況下人性尊嚴可能被侵犯的認定而定。這種情況顯然無法一概而論，而是必須個案認定。一般性的公式，譬如個人不得被貶低成僅作為公權力的客體，只能指出一個可能發現人性尊嚴被侵犯事件的方向，個人不僅在各種關係或社會發展中只是客體的情形並不少見，在他不能顧慮自身利益而必須服膺法的情形，甚至還是法的客體。所以僅依上開公式，尚無法認定人性尊嚴是否受侵害。必須進一步觀察，公權力是否對人民採行一種可能動搖其人格主體性的處置，或者在具體個案的處置上發生故意不尊重其人格尊嚴的情形而定。公權力執行法律對個人有所處置而有侵害人性尊嚴之虞者，必須有不尊重該個人因其為人所應享有之價值之表現，換言之，即為一種「蔑視處置」（verachtliche Behandlung），始足當之。……毫無爭議的是，並非每一項限制人民自由、賦予人民義務或未經人民同意而使其受不知道且持續不使其知道的措施拘

束的規制或命令，皆牴觸基本法第一條第一項規定。」

（BVerfGE30, 1 [25f.]）（註8）

學者則自歷史角度整理出來典型侵犯人性尊嚴的態樣，有以下情形（註9）：

- 使人為奴役；農奴制度（Leibeigenschaft）；歧視，對被歧視者剝奪其作為人之地位及生命權；買賣婦女及兒童—大規模侵害人類的平等
- 酷刑（Folter）；秘密地或以強暴方式進行以研究或生殖為目的的藥物控制；洗腦（Gehirnwasche）；以迷幻藥（Wahrheitsdrogen）或催眠術使人的意志崩潰；有組織計畫性地侮辱或貶抑—大規模對身體或精神之同一性及完整性進行侵害
- 剝奪最低生活水準；放任（Verkommenlassen）處於無助狀態；剝奪個人對國家之需求與依賴得以付諸實現的任何可能性—大規模的忽略國家對個人應負之社會國與法治國責任

### 三、人性尊嚴與其他基本權利之關係

我國學者多主張，人性尊嚴為我國憲法所保障之基本權利（註10）。然而人性尊嚴既經釋字第五六七號解釋理由提升為具有不容國家機關以任何理由、任何方式予以侵害的效力時，則憲法上得以法律於符合比例原則之範圍內加以限制的基本權利，與憲法上不容任何侵害的人性尊嚴之關係如何，自應予以釐清。

本席本於支持釋字第五六七號解釋之見解，認為人性尊嚴乃憲法最高價值，既係指導憲法適用的客觀標準「人性尊嚴」，亦係基於憲法整體規範及自由民主憲政

秩序所導出、可單獨作為憲法上請求權基礎之人民主觀權利「人性尊嚴條款」，任何國家公權力均應予以尊重並加以保護，不容以任何形式侵犯之，屬於不得經由修憲程序變更的憲法核心領域。

惟人性尊嚴既係憲法最高價值，其保障必然經由憲法第二章所規定的各項人民基本權利予以具體化，因此憲法有關各項基本權利規定，應認係作為人民主觀權利之「人性尊嚴條款」之特別法，原則上優先於人性尊嚴條款而適用（註11）。譬如公法上徵收之爭議，優先適用財產權保障以審查其合憲性；限制出境應優先適用人民居住、遷徙自由之保障以審查其合憲性，如果各該基本權利規定，在憲法第二十三條法律保留原則與比例原則容許之範圍之內，對人民相關權益之保障已充分，原則上即不再適用人性尊嚴條款進行審查。人性尊嚴條款宜作為所謂「限制的制限」（Schränken-Schranke）條款，換言之，人性尊嚴的侵犯，原則上以公權力行為（註12）牴觸其他基本權利保障規定為前提（註13）。

如此一方面肯認「人性尊嚴」為憲法最高價值，另一方面建立最高位階的「人性尊嚴條款」與憲法明定人民其他基本權利間之合理關係，始不致造成憲法基本權利保護體系之衝突（註14）。否則，人性尊嚴既是憲法最高價值理念（註15），乃解釋憲法所保障各項人民基本權利的指導原則（客觀價值），則任何



人民基本權利的限制，亦無不可回溯為人性尊嚴條款（主觀權利）的侵害（註16），如此國家即不得以任何理由、任何方式限制之，則憲法第二十三條所規定的法律保留原則與比例原則，無異形同虛設。憲法明訂各種法益，時有衝突，其解決途徑如果可以簡化為獨尊人言言殊的人性尊嚴條款，則因群體生活而取得憲法上最高價值的人性尊嚴理念（註17），最終也可能因為其反噬群體生活而顯得毫無意義。

四、行政執行法規定公法上金錢給付義務之行政執行，得以拘提、管收為強制措施，並不當然違反「人性尊嚴」而違憲

（一）行政執行法關於公法上金錢給付義務之行政執行，得以拘提、管收為強制措施之規定，不得逕依「人性尊嚴條款」為違憲審查

依據大法官解釋之一貫見解（註18）以及比較法上之觀察（註19），以法律限制人民自由，並非當然構成人性尊嚴之侵害。而系爭行政執行法關於拘提、管收之規定，除以法律限制人民自由外，並無對人民得以任何事由加以侮辱、烙印、跟蹤、逐出社會以及「類似情形」之規定。又依德國聯邦憲法法院實務見解，無論根據該國基本法第一條第二項（按「人性尊嚴」）之規定或第二十條第三項規定之法治國原則，立法者均非不得以管收為強制手段：

……違反秩序罰法第九十六條規定之強制管收，依立法意旨…  
…並非刑罰，而係一種單純的強制手段，旨在強力督促當事人注意，或者繳納經課處並發生確定力之罰鍰，或者向執行機關表明其無-或有部分的-支付能力。強制管收並未對於當事人之行為作出一種損害名譽、權威性的非價判斷，亦即並非如刑事處罰般，係一種對於對抗法秩序的行為加以非難，並且確定有這種非難權（BVerfGE 22,49 [80]）；強制管收不具有國家刑罰的嚴厲性質，與刑法上代替罰金之自由刑有著根本性的差異，對於當事人名譽及聲望並無嚴重的影響

（BVerfGE 27,18[33]）。因為強制管收並非平衡違反秩序行為的惡，而係對於因違反秩序經課處制裁卻無繳納意願或違反協力義務之當事人所為促其履行義務之警告，是以執行強制管收與代替罰金之自由刑不同，其罰鍰繳納義務不因管收而免除，此就基本法第一百〇三條第三項之規定（按「一事不二罰原則」）觀之，亦不生違憲疑義。

無論根據基本法第一條第二項之規定或第二十條第三項規定之法治國原則，立法者均非不得採取並設計違反秩序罰法第九十六條之強制管收並將其架構成一種強制手段。蓋藉由剝奪自由

之強制措施以貫徹法定義務，係屬傳來已久的規範方式。例如諸多程序法規，對於無正當理由拒絕證言或宣示者，即採此種種規範方式（參照刑事訴訟法第七十條第二項、民事訴訟法第三百九十條第二項、行政法院法第九十八條、違反秩序罰法第四十八條第二項）。（BVerfGE 43, 101 [105f.]）

又人民因不遵守法律規定而遭剝奪自由之法律制裁，是有守法義務者個人意志決定之結果，不能認為係法律以人身自由為維持社會秩序之工具。因此相關法律規定並不因將人「客體化」或「工具化」而侵犯受規範對象之人性尊嚴，亦有德國聯邦憲法法院實務見解，可供參酌：

區法院（按該具體規範審查事件之聲請法院）認為，系爭法律「為防衛法秩序」，而對行為人訂出超過其責任範圍的自由刑，只為了嚇阻其他潛在的行為人，因而牴觸基本法第一條第一項規定（按人性尊嚴）的見解並不正確。因為系爭法律明文規定，只有存在於行為人的行為或其人格的特定事實，才可構成科處自由刑的理由，如果行為人依其個人之行為與責任受罰，而非為推估潛在第三人可能的犯罪傾向而受罰，在憲法上的保障已經充分。為維護法秩序而訂定刑罰種類，不致因侵害行為人受憲法所保障之社會的推崇與尊重請求權而使其成為只是對抗犯罪的客體（參考 BVerfGE 5, 85 [204]；7, 198 [205]；27,1 [6]）（BVerfGE 28, 386 [391]）（註 20）

本件並無明顯侵犯人性尊嚴情形，故不可直接適用「人性尊嚴條款」進行違憲審查，而應優先適用憲法第八條有關人身自由保障之特別規定。因此本席同意多數意見，就系爭人身自由之限制，適用憲法第八條有關人身自由保障之特別規定，作為本件法律違憲審查之憲法依據。

- （二）以「人性尊嚴」作為憲法最高價值理念檢驗行政執行法有關拘提、管收之規定，亦無從認定系爭法律與「人性尊嚴」所要求之人身自由最低限度保障不符依據大法官解釋之一貫見解，以法律限制人民自由，並非構成人性尊嚴侵害之當然理由，因此憲法第八條所保障之人身自由，並非以「不得以任何方式限制之」為該項基本權利之最低限度保障。故本件如將「人性尊嚴」作為憲法最高價值理念，以檢驗行政執行法有關拘提、管收之規定，亦無從獲致系爭法律因限制人民人身自由，即與基於「人性尊嚴」所要求之人身自由最低限度保障不符，而當然違反憲法第八條規定的結論。

### （三）小結

行政執行法規定公法上金錢給付義務之行政執行，得以拘提、管收為強制措施，並不當然違反「人性尊嚴」而違憲，縱使相關限制不符憲法第八條及第二十三條規定，則以憲法一般基本權利保護機制宣告其違憲，即足以達成保護人民基本權利之憲法要求。

### 貳、一部不同意見書

多數意見認定行政執行法第十七條第二項依同條第一項規定得聲請法院裁定拘提、管收之事由因逾越必要程度而宣告違背憲法第二十三條規定意旨部分，本席認為對拘提、管收在行政執行中之意義，未能以符合行政目的及憲法意旨之法律解釋為違憲審查之基礎；且其適用憲法第二十三條規定之比例原則，而進行所謂「必要性」審查時，作為審查對象之手段、目的關係不正確，因而獲致與審查對象不相關而又不正確之「逾越必要程度」之理由，其據以宣告部分拘提、管收事由違憲之結論，本席歉難贊同；又行政執行法第十七條第五項規定，關於拘提、管收之程序，除該法另有規定者外，準用強制執行法、管收條例及刑事訴訟法有關拘提、羈押之規定，多數意見並未依據法律明定之準用規定，在法律文義解釋容許之範圍內，依法準用相關法律，以排除與法律體系不符之法律解釋與適用情形，反以與法律體系不符之解釋與適用情形，排除法律明定之準用規定，再以違反法律體系之法律解釋與適用情形為基礎，以宣告法律違憲，不僅違反法律適用方法、法律解釋方法，而可能誤導法院、行政機關與國人之法律適用觀念，而且在並非實現憲法規範價值所必要之情形，貿然宣告法律違憲，與各國釋憲機關及大法官違憲審查實務上已確立之慎重原則，即合憲推定原則與合憲解釋原則，皆有未符，不無權力濫用之虞，其據以宣告行政執行法第十七條第二項、第十九條第一項規定，於行政執行處合併為拘提且管收之聲請時，違反憲法第八條第一項規定法定程序之結論，本席亦難贊同；另結果取向的解釋方法，已為大法官解釋的實然，就此而言，本件解釋宣告行政執行法第十七條第二項、第十九條第一項規定違反憲法第八條第一項規定部分，並非實現保障人身自由之憲法價值之最有利方法，是本席不同意多數意見此部分結論之另一理由，爰提出部分不同意見書。

### 一、現行法規定之行政執行拘提管收程序

釋憲機關進行法律違憲審查之正當程序，應以合乎法律解釋方法之法律解釋，以及執法機關正確執法為解釋基礎。因為法律解釋或執行錯誤，是法律適用範疇的問題，而糾正法律適用的錯誤，不是法律違憲審查制度中，宣告法律違憲所能發揮的功能（註21）。

#### （一）現行法關於拘提管收程序之明文規定

1. 執行客體：公法上金錢給付義務之行政執行，係針對未證明義務之履行為不可能者所進行之執执行程序，此觀行政執行法第八條第一項第三款規定自明（

註22)。換言之，公法上金錢給付義務之行政執行，係以當事人未要求證明其無支付能力，以及並無明顯情狀證明其無支付能力等為前提。所謂強逼義務人借新債還舊債，或許為執行違法，但並非正確之法律適用情形。

2. 執行方法之基本原則：行政執行，應依公平合理之原則，兼顧公共利益與人民權益之維護，以適當之方法為之，不得逾達成執行目的之必要限度，行政執行法第三條亦定有明文。如有執行過當，陷義務人於無法維持正常生活而不顧，亦屬執行違法，應依異議及行政救濟程序，請求救濟。
3. 執行政序：公法上金錢給付義務事件，移送行政執行處執行前，除法令另有規定或以執行憑證移送執行者外，宜由原處分機關或該管行政機關儘量催繳。行政執行法施行細則第十九條定有明文。

繳納義務人逾期不繳，原處分機關始將該案之執行移送行政執行處。移送機關原則上應檢附義務人之財產目錄、所得來源資料，否則行政執行處得通知移送機關補正或依職權逕行調查（例如透過戶政查詢系統、金融帳戶開戶查詢系統、臺灣證券集中保管公司查詢義務人往來證券商、稅捐稽徵機關、財政部財稅資料中心等）。義務人為法人，應通知負責人到場報告財產狀況，並提出資產負債表、財產目錄等供查核。

於現場執行，或義務人經通知到場時，經報告其財產狀況，認確無資力清繳應納金額或分期履行，且義務人或其負責人已盡到場報告義務，可信其並無隱匿財產或應負責任（含刑事責任）之事由，得於徵得移送機關同意後，勸導其繳納部分金額，不足部分依法核發債權（執行）憑證。

義務人無法通知到場，且查無可供執行之財產，或雖有財產確無執行實益，或雖有財產經強制執行後所得之數額仍不足清償應納金額者，依法核發債權憑證結案，併請移送機關列管追蹤。義務人應納金額達一定數額（金額標準由各行政執行處自行訂定），並有行政執行法第十七條第一項各款情形之一者，必要時得限制其住居。聲請法院裁定拘提管收，以確屬惡意滯欠且有必要時，始得於符合要件情形下例外採行之。行政執行處辦理行政執行案件處理流程，亦可供參酌。

依現行法明文規定，如有不論法定義務人是否確有履行之能力而不為，亦不問執行機關是否尚有其他較小侵害手段可資運用（如未用盡可行之執行方法），以查明所欲執行之責任財產，即聲請法院裁定管收之情形，顯屬執行違法，亦應循異議及行政救濟程序，請求救濟。

## （二）現行法關於拘提管收程序之準用規定

### 1. 法律之適用與準用

法律適用，是將一項或多項生活事實，經過解釋與涵攝的過程，以認定其與一個法律規範抽象歸納的構成要件各項特徵是否相符，一旦相符，除有



法律限制規定外，即應將法律就該抽象構成要件所規定的結果，即法律效果，賦予符合該抽象構成要件各項特徵的具體事實，而完成法律的適用，是為法律適用的邏輯模式（註23）。

準用係援引同類性質的法條，運用於類似的法律事實，因此必須以相關法律事實或法律

效果的近似性為基礎（註24）。不過，法律明定準用者，乃立法者就特定法律事實與被準用法條所規範的法律事實間的類似性，已預為判斷認定（註25），因此法律的適用者如不能否定立法者就特定法律事實與被準用法條所規範法律事實間類似性的判斷，即應適用法律明定應予準用的法律，否則應屬法律適用錯誤。

準用可以分為（一）、構成要件與法律效果準用，又稱法律原因準用；以及（二）、單純法律效果準用。行政執行法第十七條第五項規定「第二項之拘提管收，除本法另有規定外，準用強制執行法、管收條例及刑事訴訟法有關拘提、羈押之規定」。僅列舉準用的法律，是典型的法律原因之準用，換言之，立法者就行政執行法待規範的法律事實（拘提管收程序），與強制執行法、管收條例及刑事訴訟法有關拘提、羈押之相關規定所規範的法律事實，是否具有類似性以及是否應具有類似法律效果，已預作肯定的判斷，並據以為準用的明文規定。

## 2. 拘提管收準用強制執行法及刑事訴訟法有關拘提、羈押之程序

依行政執行法第十七條第五項：「第二項之拘提管收，除本法另有規定外，準用強制執行法、管收條例及刑事訴訟法有關拘提、羈押之規定。」如拘提應用拘票；應記載事項準用強制執行法第二十一之一規定；管收應用管收票；應記載事項亦準用強制執行法第二十二之一規定；義務人因拘提到場者，應即時訊問；認有管收之必要者，應自拘提之時起二十四小時內，敘明管收之理由，聲請該管法院管收之；前項情形未經聲請者，應即將義務人釋放；法院於受理管收之聲請後，應即時訊問；法院於即時訊問義務人後，認有管收之必要者，得即時裁定管收之（以上準用刑事訴訟法第九十三條第一項、第二項、第三項前段、第五項，第一百零一條、第一百零一條之一規定）。

### （三）拘提與管收之適用關係

拘提與管收在行政執行法上，皆屬為達成公法上金錢給付義務執行之目的，所採行之間接強制方法。行政執行法第十七條第一項所規定之拘提與管收事由相同，而拘提、管收雖對人身自由有所限制，惟前者為時較短，且並未與外界隔離，情節較屬輕微；後者則是將義務人之身體於一定期間內，拘束於一定處所，因此就同一行政目的而言，管收對人民身體自由自顯為較拘提更嚴重

之侵害，故管收應係以拘提並非實現公法上金錢給付義務之執行目的之有效手段時（如義務人已自行到場）的不得已措施，行政執行處如未能舉證證明拘提已非實現公法上金錢給付義務執行目的之有效手段之事由，自不得逕行向該管法院聲請管收義務人。故實務上發生行政執行處合併為拘提且管收之聲請，法院亦為拘提管收之裁定之情形，應屬違反行政執行法第三條規定及法律適用上之比例原則。

## 二、行政執行法第十七條第二項依同條第一項規定得聲請法院裁定拘提、管收之事由與憲法尚無牴觸

### （一）公法上金錢給付義務（註 2 6）之行政執行為重大公益

憲法第十九條規定，人民有依法律納稅之義務。各種稅法規定人民之納稅義務及附帶給付義務，如滯納金、滯報費、利息、滯報金、怠報金及短估金（註 2 7），係為實踐國家目的及憲法上人民之基本義務而為之規定。稅捐乃支應政府公共服務之財政需要的手段，涉及國家對人民照顧及保護義務事實上能否實現，故具有強烈公益性（註 2 8）。

行政制裁之罰鍰，屬行政法規定為維持行政秩序，對違反作為或不作為義務者，科處之金錢處罰；怠金與代履行費用則為對違反行政法上作為或不作為義務者，所採行之間接強制方法；非稅公課，無論以對待給付為要件之規費或受益費，或新興財政工具之特別公課（註 2 9），皆有其政策目標（註 3 0）。

法治國家的要件，除政府必須依法行政外，人民亦有守法的義務。法規除被宣告違憲，或因其他事由失效者外，應平等適用於全體國民。公法上金錢給付義務能否執行，除與訂定各該公法上金錢給付義務之行政法規所追求之各種行政目的得否實現，息息相關，而影響全體國民之福祉外，在國家行政法規對拒絕自動遵守者缺乏有效之強制方法而無法落實時，更動搖法治國家人民究竟有無守法義務之根本前提。如將公法上金錢給付義務之行政執行，認為係國家「財產權」之保護，未免忽略了公法上金錢給付義務在現代民主法治國家中，是使國家各項機能正常運作之必要手段的意義，而與國家在私法上的營利行為，有所混淆。

### （二）行政執行法第十七條第二項依同條第一項規定得聲請法院裁定拘提、管收之事由與憲法並無牴觸

立法機關基於重大之公益目的，藉由限制人民身體自由之強制措施，以貫徹其法定義務，於符合憲法上比例原則之範圍內，應為憲法所許。行政執行法第十七條第二項關於拘提之規定，係為促使法定義務人履行公法上金錢給付義務或相關協力義務，而強制其到場之間接執行方法。該條第一項以「顯有履行義務之可能，故不履行者」、「顯有逃匿之虞」、「就應供強制執行之財產有

隱匿或處分之情事者」、「於調查執行標的物時，對於執行人員拒絕陳述者」、「經命其報告財產狀況，不為報告或為虛偽之報告者」、「義務人經合法通知，無正當理由而不到場」，經行政執行處命其提供相當擔保並限期履行，逾期仍不履行，亦不提供擔保者，為行政執行處得聲請該管法院裁定拘提之事由。其中第一款、第二款及第三款屬於危及強制執行之行為，第四款、第五款及第六款則屬於違反對其財產狀況有對執行機關為完全及真實陳述義務及到場協力義務（註31），衡諸公法上金錢給付之法定義務人，經通知等合法程序後，本即應自動給付，無待國家之強制，乃相關法定義務人復經行政執行處命其提供相當擔保並限期履行，逾期仍不履行亦不提供擔保，顯較忠誠遵守法定義務者大幅虛耗公共行政資源，而強制其到場履行、陳述或報告，確實有助於節約行政成本，便利行政執行事件之進行，雖對其人身自由有所限制，但情節較屬輕微。又對當事人儘管有繳納能力，無正當理由拒絕清償公法上之金錢給付義務。立法者對於業經要求仍不證明其無支付能力或無法充分證明，並且也無法由行政機關及法院已知悉的事證證明其無支付能力之當事人而言，如不以任何強制，將有損於大多數忠誠遵守法定義務之國民之法律感情；而對有能力無正當理由拒絕清償公法上之金錢給付之義務人而言，再課以金錢強制手段，乃無效之執行方法（註32）；惟對拒絕清償公法上之金錢給付之義務人，以刑罰制裁，有更逾越達成行政目的必要範圍之虞，故行政執行法第十七條第二項依同條第一項規定得予聲請法院裁定拘提之事由，乃穩定國家財政收入，落實各項行政措施，以維持社會秩序、增進公共利益所必要，並未逾越合理之限度，與憲法第二十三條規定，尚無抵觸。

行政執行法第十七條第二項關於管收之規定，乃在拘提無法達成公法上金錢給付義務執行之目的後，進一步間接強制法定義務人履行公法上金錢給付義務或相關協力義務之執行方法，此種藉由暫時剝奪自由，得以有效促使人民履行其法定義務之強制措施，係屬常見之立法模式，並未就當事人之行為做出損害其名譽之威權性非價判斷，對於當事人之尊嚴尚無嚴重影響。況同法第二十一條及第二十二條，分別就不得管收及應即釋放管收人之情形，定有明文，以資緩和。衡諸公法上金錢給付義務之行政執行所涉及之重大公益，相關規定並未逾越合理之限度，且除拘提外已屬達成行政目的之最小侵害方法，與憲法第二十三條規定，亦無抵觸。

- （三）多數意見宣告行政執行法第十七條第二項依同條第一項得聲請拘提之各款事由中第一款、第三款、第四款、第五款逾越必要程度而違憲部分無理由

1. 手段與目的之關係不明

行政執行法規定之拘提，乃為實現公法上金錢給付執行之目的，所採之間接強制方法，已如前述。而行政執行法第十七條第二項依同條第一項得聲

請拘提之各款事由中第一款、第二款及第三款屬於危及強制執行之行為，第四款、第五款及第六款則屬於違反對其財產狀況有對執行機關為完全及真實陳述義務及到場協力義務之情形，就公法上金錢給付義務之行政執行而言，均屬有重大妨礙而有強制必要之情形。多數意見未能說明何以僅限行政執行法第十七條第二項依同條第一項第二款及第六款有礙公法上金錢給付義務之行政執行，因此以拘提為強制手段乃合憲；而第一款、第三款、第四款、第五款似無礙於公法上金錢給付義務行政執行，因此以拘提為強制手段即違憲之理由，貿然宣告上開第一款、第三款、第四款、第五款規定違憲，其所為比例原則之審查，顯然係以拘提為目的，偏離立法意旨，其所謂「逾越必要程度」之審查結果，難謂無違誤。

## 2. 法律適用違憲與法律違憲不分

多數意見以「不問執行機關應否先逕就責任財產予以執行或另為財產之追查，或義務人是否已在執行人員之面前為陳述而毋庸拘提等情形，於限期仍不履行，亦不提供擔保之時，均構成得為裁定拘提之聲請事由」，為宣告行政執行法第十七條第一項第一款、第三款、第四款、第五款拘提事由違憲之理由，就行政執行法、行政執行法施行細則、行政執行處辦理行政執行案件處理流程規定，有關移送機關及受移送之行政執行處，皆應竭盡執行及追查財產之能事，以義務人確屬惡意滯欠且有必要時，始得於符合要件情形下，例外聲請法院裁定拘提之行政執行法制基礎，似有不明。在現行相關法規規制下，如確有違法執行者，乃行政救濟問題，而非法律違憲問題。且行政執行法第十七條第二項規定行政執行處於符合法定要件時，「得」聲請該管法院裁定拘提管收之。如有「義務人已在執行人員之面前為陳述而毋庸拘提之情形」猶聲請拘提，法院自應予以駁回，如未依法駁回，亦屬裁定違法，而非法律違憲。

### （四）多數意見宣告行政執行法第十七條第二項依同條第一項得聲請管收之各款事由中第四款、第五款、第六款逾越必要程度而違憲部分無理由

如前所述，行政執行法第十七條第二項依同條第一項得予聲請拘提、管收之各款事由，就公法上金錢給付義務之行政執行而言，均屬有重大妨礙而有強制必要之情形。多數意見亦未能說明直接危及執行之行為與未盡協力義務致妨礙執行之行為，對行政執行影響之程度有何不同，而分別為合憲、違憲之判斷，難謂無違誤。且其認定行政執行法第十七條第二項依同條第一項第一款至第三款合憲部分，使行政執行處及法院得不經拘提程序逕行聲請、裁定管收，對人民人身自由之保障更屬不足。至宣告違憲部分之理由「不論法定義務人是否確有履行之能力而不為，亦不問於此情形下執行機關是否尚有其他較小侵害手段可資運用（如未用盡可行之執行方法），以查明所欲執行之責任財產，一有



此等事由，可不為財產之追查，即得聲請法院裁定管收」亦屬對行政執行之法制基礎，有所不明，或就法律適用違憲與法律違憲有所混淆之情形。

### 三、行政執行法關於拘提、管收之程序與憲法第八條第一項意旨並無牴觸

#### （一）法律之解釋與違憲審查

##### 1. 合憲法律解釋方法

合憲解釋是從憲法價值取向來解釋普通法律的方法（註33）。位階較低者應依位階較高之規範意旨為之，其能實踐位階較高之規範目的，使法秩序猶如金字塔，上下井然有序（註34）。合憲性解釋，必須在法律可能的文義範圍內為之，而且不能違反立法者明白的意志決定及主要的立法目標（註35）。

##### 2. 合憲解釋原則

解釋合憲的原則，係就特定法律有兩種以上解釋的可能性，其中一項解釋認為法令合憲，另一種解釋認為法令違憲時，即應採取合憲的解釋（註36）。準此，合憲解釋原則，乃於規範違憲審查時，為尊重具有直接民主正當性之立法機關，所應採取之解釋方法（註37）。

#### （二）行政執行法第十七條第二項、第三項及第十九條第一項之合憲解釋

依憲法第八條第一項之意旨，行政執行法第十七條第二、三項：「義務人逾前項限期仍不履行，亦不提供擔保者，行政執行處得聲請該管法院裁定拘提管收之」、「法院對於前項聲請，應於五日內裁定（註38）。行政執行處或義務人不服法院裁定者，得於十日內提起抗告；其程序準用民事訴訟法有關抗告程序之規定。」、第十九條第一項：「法院為拘提管收之裁定後，應將拘票及管收票交由行政執行處派執行員執行拘提並將被管收人逕送管收所」，法院於裁定時皆不得單憑行政執行處一方所提之聲請事由以為審查，而應以直接審理、言詞審理方式，查明被管收人是否確有管收之必要，應賦予義務人防禦之機會，使其能得為有利之抗辯，並指出證明之方法以供法院審酌，始得為管收之裁定，此觀同條第五項規定「第二項之拘提管收，除本法另有規定外，準用強制執行法、管收條例及刑事訴訟法有關拘提、羈押之規定。」自明。行政執行法第十七條第二、三項及第十九條第一項規定於此範圍內，與憲法第八條第一項規定正當法律程序之意旨，尚無不符。

### 四、多數意見宣告行政執行法第十七條第二項、第十九條第一項規定違憲之解釋方法有待商榷

多數意見以行政執行法第十七條第二項以下係將拘提管收一併規定，與強制執行法第二十一條、第二十二條第一、二項有異，亦與刑事訴訟法第七十五條以下、第一百零一條以下有間。另同法第十九條第一項：「法院為拘提管收之裁定後……執行拘提，並將被管收人逕送管收所」，亦為其特別規定。又依行政執行

法第十七條第三項，法院對於管收之聲請，應於「五日內」為之，係該法之特別規定，而與強制執行法（第二十二條之五）所準用之刑事訴訟法不同。故排除行政執行法第十七條第五項明文規定「第二項之拘提管收，除本法另有規定外，準用強制執行法、管收條例及刑事訴訟法有關拘提、羈押之規定」之適用，顯然認法條如規定「拘提、管收」即可準用刑事訴訟法有關「拘提、羈押」之規定；法條既規定為「拘提管收」，即無從分別準用「拘提、羈押」之規定。其就法律所為之解釋，不僅僅依法條文義為解釋，置法律論理解釋、體系解釋甚至合憲解釋於不顧，且在立法者就行政執行拘提管收程序與強制執行法及刑事訴訟法有關拘提、羈押之相關規定所規範的法律事實之近似性已預作肯定的判斷，並據以為準用的明文規定後，釋憲者既未宣告該準用規定為違憲應不適用，卻作成使該項準用規定於行政執行法完全無從適用之解釋，實違反法律論理解釋、體系解釋甚至合憲解釋方法而不可採。蓋同法第十九條第一項前段乃就拘票及管收票分別規定，故在法律文義容許之範圍內，並非無將「拘提管收」解釋為「拘提、管收」而分別準用刑事訴訟法有關「拘提、羈押」之規定，使行政執行法規定之拘提、管收程序有合憲解釋之可能。又同法第十九條第一項後段：「法院為拘提管收之裁定後……執行拘提，並將被管收人逕送管收所」亦非無合憲解釋為「……執行拘提，並於合法聲請管收後，將被管收人逕送管收所」之可能。在法律可為合憲解釋之範圍內，執標點符號及文義之空白而排除法律明定之準用規定，並據以宣告法律違憲。其作為違憲審查基礎之法律應如何解釋及適用之見解，實非可採，已如前述，尤違反為尊重具有直接民主正當性之立法機關，所應採取之合憲解釋原則。

#### 五、以合憲法律解釋方法限制及補充現行法適用，是對人民基本權利保護更有利之解釋結果

結果取向的解釋方法，即解釋者把因其解釋所作決定的社會影響列入解釋的一項考量，在有數種解釋可能性時，選擇其社會影響較有利者（註39）。結果取向的解釋方法，已為大法官解釋的實然。本院釋字第五七六號解釋，顯然在對聲請人聲請解釋的保險法第三十六條及第三十七條規定為合憲法律解釋與聲請人救濟機會的結果考量下，選擇宣告最高法院七十六年台上字第一一六六號判例違憲。

本件法院停止訴訟程序，就其裁判上作為先決問題之法律違憲疑義，聲請大法官為法律違憲審查。大法官如認相關法律並無明文違憲之處，實乃規範不足，則在個案無救濟問題之考量下，應以作成法律合憲解釋，以供裁判及行政上立即適用，為矯正以往適用法律疏失、保障人民人身自由之最有利方法。多數意見宣告相關法律違憲，理由與方法均有待商榷，已如前述，而法律不能真空，因此必須預留六個月繼續適用期限，一方面錯失使人民立即獲得保障的機會，另一方面

由於作為本件違憲解釋基礎的法律解釋與一般法律解釋方法不符，可能更加誤導現行法之適用而侵害人民權利。爰提出部分不同意見書如上。

註一：本院釋字第三七二號解釋認「受他方虐待已逾越夫妻通常所能忍受之程度而有侵害人格尊嚴與人身安全者，即不得謂非受不堪同居之虐待」；釋字第四九〇號解釋認「服兵役之義務，並無違反人性尊嚴亦未動搖憲法價值體系之基礎」；釋字第五五〇號解釋理由書認「社會福利之事項，乃國家實現人民享有人性尊嚴之生活所應盡之照顧義務」；釋字第五六七號解釋理由書認「思想自由保障人民內在精神活動，是人類文明之根源與言論自由之基礎，亦為憲法所欲保障最基本之人性尊嚴，對自由民主憲政秩序之存續，具特殊重要意義，不容國家機關以包括緊急事態之因應在內之任何理由侵犯之，亦不容國家機關以任何方式予以侵害。縱國家處於非常時期，出於法律規定，亦無論其侵犯手段是強制表態，乃至改造，皆所不許，是為不容侵犯之最低限度人權保障」。

註二：學者認為人性尊嚴應具有兩項基本內涵，即尊重人的主體性及其自由意志，參閱李惠宗，憲法要義，2004年，2版，頁75-76，；類似見解如陳慈陽，憲法學，2004年，初版，頁476。

註三：參閱 v Mangoldt/ Klein/ Starck, GG, Art. 1 Abs. 1, Rn. 16, 4. Aufl., 1999; Sachs, GG, Art. 1, Rn. 12., 3. Aufl., 2003.

註四：參閱 v Mangoldt/ Klein/ Starck, GG, Art. 1 Abs. 1, Rn. 16, 39-106., 4. Aufl., 1999.

註五：「客體公式」為德國學者 Durig 依據康德哲學所提出，該公式就何謂人性尊嚴受到侵害所訂定的標準如下：「凡是具體的個人被貶為客體、純粹的手段或是可任意替代人物，便是人性尊嚴受到侵害。」參閱翁岳生編著，行政訴訟法逐條釋義，導論，2003年，初版，頁4；Sachs, GG, Art. 1, Rn. 13., 3. Aufl., 2003.6

註六：參閱 Pieroth/ Schlink, Grundrechte, Staatsrecht II, &#167;7 III, Rn. 359 f., 20. Aufl., 2004.; Sachs, GG, Art. 1, Rn. 14., , 3. Aufl., 2003.

註七：參閱德國聯邦憲法法院判決 BVerfGE 1, 97 [104]; 102, 347 [367].

註八：此一見解亦經德國憲法學者採為通說，參閱 Sachs, GG, Art. 1, Rn. 12-14, insb. Anm. 49., 3. Aufl., 2003.

註九：參閱 Pieroth/ Schlink, Grundrechte, Staatsrecht II, &#167; 7 III, Rn. 361.

註十：人性尊嚴條款在德國憲法上究竟為人民得據以請求的主觀權利或僅用以指導憲法適用的客觀價值標準，在德國憲法學上曾引起極大爭議，參閱 v Mangoldt/ Klein/ Starck, GG, Art. 1 Abs. 1, Rn. 24., 4. Aufl., 1999；目前該國

憲法審判實務上採開放態度，憲法理論上則多數認為其為人民得據以請求的主觀權利，參閱 Jarass/Pieroth, GG, Art. 1, Rn. 3, 6. Aufl., 2002；我國學者則多認為其為人民之主觀權利，參閱翁岳生前揭文，頁 3-4；李震山，人性尊嚴之憲法意義，收於氏著人性尊嚴與憲法保障，2000 年，頁 20；許志雄，憲法上之個人尊嚴原理，載憲法之基礎理論，1993 年，頁 61，；陳清秀，憲法上人性尊嚴，收於現代國家與憲法——李鴻禧六秩華誕祝賀論文集，1997 年，頁 9。

註十一：在此所謂優先性、補充性之適用關係，僅為基本原則，如有明顯侵犯人性尊嚴情形，自可直接適用「人性尊嚴條款」進行違憲審查，參閱 Sachs, GG, Art. 1, Rn. 57., 3. Aufl., 2003. 譬如戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法第二條規定，國家機關得以人民思想行狀未改善，認有再犯之虞為理由，令入勞動教育場所強制工作嚴加管訓，本質上為「洗腦」，嚴重侵犯人性尊嚴，因此本席認釋字第五六七號解釋此一部分應直接以「人性尊嚴條款」為違憲審查基礎而當然違憲。惟該號解釋此一部分，究以「人性尊嚴」為解釋憲法上基本權利「言論自由」的客觀價值標準一系爭規定因侵犯「人性尊嚴」，違反憲法對言論自由之最低限度保障，因而違憲？或既以「人性尊嚴」為解釋「言論自由」的客觀價值標準，並以「人性尊嚴條款」直接作為違憲審查基礎？論述並不十分明確，不無美中不足之處。

註十二：德國釋憲制度所審查的「公權力行為」，除立法行為外，尚包括具體行政行為及司法裁判行為；我國釋憲制度依法僅以立法行為、準立法行為為限，不包括具體行政行為及司法裁判行為。

註十三：參閱 Jarass/Pieroth, GG, Art. 1, Rn. 4, 6. Aufl., 2002.；公權力行為一旦逾越憲法第二十三條之範圍而侵害人民基本權利，則進一步審查其對人民是否有侮辱、烙印、跟蹤、逐出社會以及「類似情形」而有侵害其人性尊嚴之虞，否定者，應屬單純侵犯人民基本權利而違憲問題；肯定者，即侵犯人性尊嚴，應一律違憲，毫無例外，並無再適用憲法第二十三條以合理化其侵犯或限制之餘地。

註十四：德國憲法學說上亦採類似見解，參閱 Jarass/ Pieroth, GG, Art. 1, Rn. 2-4, 6. Aufl., 2002；Sachs, GG, Art. 1, Rn. 57 ff., 3. Aufl., 2003.

註十五：參閱翁岳生編著，前揭書，頁 3；陳慈陽，前揭書，頁 471。

註十六：參閱 Jarass/Pieroth, GG, Art. 1, Rn. 3., 6. Aufl., 2002

註十七：參閱陳慈陽，前揭書，頁 474；並參閱德國聯邦憲法法院判決 BVerfGE 4, 7 [15]; 33, 303 [334]; 50, 166 [175].

註十八：參照司法院釋字五一七號、第五二八號、第五三五號、第五三八號及五四二號解釋。



- 註十九：參閱前開德國聯邦憲法法院判決（BVerfGE 30, 1 [25f.]）節譯。
- 註二十：相同意旨尚有 BVerfGE 50, 166 [175,176]
- 註二十一：參閱 Jarass/ Pieroth, GG, Einl. Rn. 46., Aufl. , 2002; BVerfGE 30, 1[27].
- 註二十二：行政執行法第八條第一項規定：「行政執行有下列情形之一者，執行機關應依職權或因義務人、利害關係人之申請終止執行：一、義務已全部履行或執行完畢者。二、行政處分或裁定經撤銷或變更確定者。三、義務之履行經證明為不可能者。」
- 註二十三：關於法律適用的邏輯模式，參閱黃茂榮，法學方法與現代民法，1993 年，增訂 3 版，頁 85 92；黃立，民法總則，1994 年，初版，頁 23-48；黃建輝，法律闡釋論，2000 年，頁 27；Karl Larenz 著、陳愛娥譯，法學方法論，2000 年，頁 168 以下。
- 註二十四：參閱黃建輝，前揭書，頁 129。
- 註二十五：參閱黃茂榮，前揭書，頁 131-132。
- 註二十六：行政執行法有關公法上金錢給付義務，因義務人逾期不履行，得經主管機關移送行政執行處執行之所謂「公法上金錢給付義務」之種類，依該法施行細則第二條規定：「本法第二條所稱公法上金錢給付義務如下：一、稅款、滯納金、滯報費、利息、滯報金、怠報金及短估金。二、罰鍰及怠金。三、代履行費用。四、其他公法上應給付金錢之義務」。由此可知行政執行法上之公法上金錢給付義務，主要係指稅捐及其附帶給付，行政制裁之罰鍰，行政執行之金錢給付（怠金、代履行費用）及其他非稅公課（規費、受益費、特別公課），義務人此種義務，係依公法之規定而發生，不包括國家機關依私法之規定而取得之金錢債權在內。參閱楊與齡，強制執行法論，2001 年，修正 11 版，頁 801。
- 註二十七：所得稅法已刪除短估金之規定，稅捐稽徵法第 49 條、行政執行法施行細則第二條未將其刪除，應為疏失，參閱葛克昌，論公法上金錢給付義務之法律性質，載行政法爭議問題研究（下），2000 年，初版，頁 1068；蔡震榮，行政執行法，2002 年，修訂 3 版，頁 109-110。
- 註二十八：參閱陳清秀，稅法總論，2004 年，3 版，頁 8。
- 註二十九：參閱葛克昌，前揭文，頁 1038-1084。
- 註三十：司法院釋字第 426 號解釋參照。
- 註三十一：相較於德國聯邦行政強制執行法第五條第一項所適用之德國租稅通則第三百二十六條規定，為確保對債務人之財產之強制執行不受危及，必要時，執行官署得向區法院聲請命令為人之保全之假扣押，拘束債務人之身體自由，行政執行法第十七條第二項依同條第一項規定得予聲請法院裁定拘提

、管收之事由較為具體明確。

註三十二：德國公法上金錢債權之強制執行制度，關於拘束人身自由之規定，有兩種情形：（一）、代宣誓之保證，（二）、人之保全之假扣押，其結果均難免人身自由之拘束，難調為較小侵害之方法，參閱吳東都，行政訴訟及行政執行之課題，第 321 頁至第 326 頁，第 337 頁。

註三十三：黃茂榮，前揭書，頁 319。

註三十四：楊仁壽，闡釋法律之方法論，1985 年，頁 51-52。

註三十五：陳愛娥，大法官憲法解釋權之界限－由功能法的觀點出發，月旦法學雜誌第 42 期，頁 45（1998.11）。

註三十六：楊日然，憲法解釋之理論與方法，月旦法學雜誌第 3 期，頁 10（1995.07）。

註三十七：許玉秀大法官釋字第 582 號解釋之協同意見書。

註三十八：行政執行法第十七條第三項「五日內裁定」之規定，應解為法院應即時訊問、即時裁定情形以外之情況。主要是指聲請拘提的情形。至於在聲請管收，雖然通常是將人拘提到（或自願到場）始聲請，法院必須即時訊問及即時裁定。但理論上並非不可能發生毋庸法院必須即時裁定之情形，例如執行債務人因他案受羈押或執行中，即將或可能即將釋放，而有得聲請管收事由時，法院受理管收聲請時，因執行債務人係借提到場，問完即解還原拘禁處所，法院未必需要即時為裁定。

註三十九：蘇永欽，結果取向的憲法解釋，收於氏著，合憲性控制的理論與實際，1994 年，頁 253。

抄臺灣高等法院函

受文者：司法院

主 旨：轉陳臺灣士林地方法院解釋憲法聲請書一份，請 鑒核。

說 明：依臺灣士林地方法院九十一年十二月二十七日（九一）士院儀文字第五一二五六號函辦理（檢附原函影本一份）。

院長 曾 有 田

張國勳法官解釋憲法聲請書

壹、主旨：為審理臺灣士林地方法院九十一年拘管字第三一號聲請拘提管收事件時，對於應適用之行政執行法相關規定，依合理之確信，認為有牴觸憲法第八條之疑義，爰聲請解釋憲法。

貳、說明：

## 一、聲請解釋憲法之目的

依憲法第八條第一項規定，執行逮捕拘禁之機關限於司法與警察機關，行政執行法第十九條第一項卻規定行政執行之拘提管收由行政執行處執行員為之，又憲法第八條第二項規定，執行逮捕拘禁後至遲應於二十四小時內移送法院審問，惟行政執行法則完全排除該憲法上義務，另依憲法第八條第一項所揭櫫之實質正當法律程序及第二項具體指出其內容之審問程序，拘提後應有法院調查程序，管收前亦應有法院調查程序，法院並應基於直接審理與言詞審理之結果，審查管收要件並據以裁定，惟於行政執行法之拘提管收程序中，亦欠缺該等實質正當法律程序之規範。本院於審理九十一年拘管字第三一號聲請拘提管收事件，對於應適用行政執行法之上開規定，依合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義者，因認有聲請司法院大法官解釋憲法之必要，俾供本院審理該事件有所依循，並保障義務人之人身自由，特此聲請解釋憲法。

## 二、適用憲法爭議之經過及涉及之條文

### （一）事實經過

緣義務人強○眼鏡有限公司滯納九十年度營業稅計一百三十三萬九千三百零四元（滯納利息另計），九十年三月十五日繳納期限屆至後，逾三十日仍不履行，經臺北市稅捐稽徵處移送法務部行政執行署臺北行政執行處執行後，又於九十一年八月二十八日通知法務部行政執行署臺北行政執行處因退稅抵繳更正稅款為滯納金十七萬四千六百九十一元、滯納利息六萬二千八百六十四元，嗣經法務部行政執行署臺北行政執行處先後多次通知義務人繳清應納金額，或提供相當擔保，或據實陳報財產狀況，義務人均置之不理，法務部行政執行署臺北行政執行處乃以義務人之法定代理人陳美○有上開事實，而有拘提管收必要為由，依行政執行法第十七條第一項第五、六款、第二項及第二十四條第四款之規定，於九十一年十二月十日以北執卯九十一年聲拘管字第三十號拘提管收聲請書向本院聲請拘提管收義務人之法定代理人陳美○。

### （二）涉及之憲法、法律條文及相關司法院解釋

- 1、憲法第八條第一項、第二項：「人民身體之自由應予保障，除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁。非由法院依法定程序，不得審問處罰。非依法定程序之逮捕、拘禁、審問、處罰，得拒絕之。」（第一項）「人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁時，其逮捕拘禁機關應將逮捕拘禁原因，以書面告知本人及其本人指定之親友，並至遲於二十四小時內移送該管法院審問。本人或他人亦得聲請該管法院，於二十四小時內向逮捕之機關提審。」（第二項）
- 2、行政執行法第八條：「行政執行有下列情形之一者，執行機關應依職權或因義務人、利害關係人之申請終止執行：



- 一、義務已全部履行或執行完畢者。
- 二、行政處分或裁定經撤銷或變更確定者。
- 三、義務之履行經證明為不可能者。」（第一項）

「行政處分或裁定經部分撤銷或變更確定者，執行機關應就原處分或裁定經撤銷或變更部分終止執行。」（第二項）
- 3、行政執行法第十四條：「行政執行處為辦理執行事件，得通知義務人到場或自動清繳應納金額、報告其財產狀況或為其他必要之陳述。」
- 4、行政執行法第十七條：「義務人有下列情形之一者，得命其提供相當擔保，限期履行，並得限制其住居：
  - 一、顯有履行義務之可能，故不履行者。
  - 二、顯有逃匿之虞。
  - 三、就應供強制執行之財產有隱匿或處分之情事者。
  - 四、於調查執行標的物時，對於執行人員拒絕陳述者。
  - 五、經命其報告財產狀況，不為報告或為虛偽之報告者。
  - 六、經合法通知，無正當理由而不到場者。」（第一項）

「義務人逾前項限期仍不履行，亦不提供擔保者，行政執行處得聲請該管法院裁定拘提管收之。」（第二項）

「法院對於前項聲請，應於五日內裁定。行政執行處或義務人不服法院裁定者，得於十日內提起抗告；其程序準用民事訴訟法有關抗告程序之規定。」（第三項）

「抗告不停止拘提管收之執行。但准拘提管收之原裁定經抗告法院裁定廢棄者，其執行應即停止，並將被拘提管收人釋放。」（第四項）

「第二項之拘提管收，除本法另有規定外，準用強制執行法、管收條例及刑事訴訟法有關拘提、羈押之規定。」（第五項）
- 5、行政執行法第十九條：「法院為拘提管收之裁定後，應將拘票及管收票交由行政執行處派執行員執行拘提並將被管收人逕送管收所。」（第一項）

「拘提後，應納金額經清繳者，行政執行處應即釋放義務人。」（第三項）
- 6、行政執行法第二十一條：「義務人或其他依法得管收之人有下列情形之一者，不得管收；其情形發生管收後者，行政執行處應以書面通知管收所停止管收：
  - 一、因管收而其一家生計有難以維持之虞者。
  - 二、懷胎五月以上或生產後二月未滿者。
  - 三、現罹疾病，恐因管收而不能治療者。」
- 7、行政執行法第二十二條：「有下列情形之一者，行政執行處應即以書面通





知管收所釋放被管收人：

- 一、義務已全部履行或執行完畢者。
- 二、行政處分或裁定經撤銷或變更確定致不得繼續執行者。
- 三、管收期限屆滿者。
- 四、義務人就義務之履行已提供確實之擔保者。」

8、行政執行法第二十四條：「關於義務人拘提管收及應負義務之規定，於下列各款之人亦適用之：

- 一、義務人為未成年人或禁治產人者，其法定代理人。
- 二、商號之經理人或清算人；合夥之執行業務合夥人。
- 三、非法人團體之代表人或管理人。
- 四、公司或其他法人之負責人。
- 五、義務人死亡者，其繼承人、遺產管理人或遺囑執行人。」

9、行政執行法第二十六條：「關於本章之執行，除本法另有規定外，準用強制執行法之規定。」

10、司法院釋字第三七一號解釋：「憲法為國家最高規範，法律牴觸憲法者無效，法律與憲法有無牴觸發生疑義而須予以解釋時，由司法院大法官掌理，此觀憲法第一百七十一條、第一百七十三條、第七十八條及第七十九條第二項規定甚明。又法官依據法律獨立審判，憲法第八十條定有明文，故依法公布施行之法律，法官應以其為審判之依據，不得認定法律為違憲而逕行拒絕適用。惟憲法之效力既高於法律，法官有優先遵守之義務，法官於審理案件時，對於應適用之法律，依其合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義者，自應許其先行聲請解釋憲法，以求解決。是遇有前述情形，各級法院得以之為先決問題裁定停止訴訟程序，並提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，聲請本院大法官解釋。司法院大法官審理案件法第五條第二項、第三項之規定，與上開意旨不符部分，應停止適用。」

### 三、聲請解釋之理由及對本案所持之立場與見解

#### （一）聲請解釋之理由

- 1、按法官依據法律獨立審判，法官為行使審判權所組成之審判機關，即狹義之法院，亦應獨立行使職權，要無疑義（司法院釋字第三九二號解釋理由書參照），而法院獨立行使審判權時，應無上級機關存在，在訴訟法上，法院縱使要受上級審法院法律見解之拘束，亦不得逕以此而認定上級審法院為下級審法院之上級機關。又法官審判，傳統上常包括事實之認定與法律之適用，法院如認其於審判時，與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議時，此項憲法爭議之認定應屬於審判權之一部分，如法官在刑事訴訟依司法院釋字第三七一號解釋，裁定停止訴訟程序，聲請司法院大法官解釋



時，亦同。此項聲請得以訴訟法上狹義之法院本身提出，故各審判庭應為司法院大法官審理案件法所規定之實質意義之中央機關，而無上級機關可言，因而得依該法規定，直接聲請解釋（詳請參照翁岳生著，憲法之維護者—回顧與展望，收於氏著「法治國家之行政法與司法」，第十至十二頁，一九九四年六月初版）。本院於審理九十一年拘管字第三一號聲請拘提管收事件時，依法獨立行使審判權，為訴訟法上狹義之法院，參酌前開說明，應與司法院大法官審理案件法所規定之實質意義之中央機關無異，自得依該法第五條第一項第一款之規定聲請司法院大法官解釋憲法，合先敘明。

- 2、八十七年新修正之行政執行法，將違反公法上之金錢給付義務列為行政執行之原因之一，並將民事強制執行中的拘提管收制度移植於行政執行中，雖為符合憲法第八條之規定，將簽發拘票及管收票之權限劃歸法院，並將拘提門檻提高到相當於管收之標準。惟行政執行署及所轄行政執行處僅為單純之行政機關，顯非屬於憲法第八條得為逮捕拘禁之司法或警察機關，且行政執行法過度簡化拘提與管收程序，排除法院審查之權力，並規避執行機關至遲應於二十四小時內將受逮捕拘禁人移送法院審問之憲法上義務，難以符合憲法對於實質正當法律程序與保障人身自由之要求。

## （二）對本件所持之立場與見解（註一）

- 1、行政執行法中關於聲請法院裁定「拘提管收」規定之真意，以及應由何人執行拘提管收？
  - （1）行政執行法有關拘提管收制度，係對負有公法上金錢給付義務之義務人，所實施之間接強制手段。其目的僅係對義務人施壓，以迫使其履行該公法上金錢給付義務，管收之結果並不能折抵債務金額，此見行政執行法第十九條第四項規定自明。
  - （2）依行政執行法第十七條第一項規定，義務人有下列情形之一者，得命其提供相當擔保，限期履行，並得限制其住居：一、顯有履行義務之可能，故不履行者。二、顯有逃匿之虞。三、就應供強制執行之財產有隱匿或處分之情事者。四、於調查執行標的物時，對於執行人員拒絕陳述者。五、經命其報告財產狀況，不為報告或為虛偽之報告者。六、經合法通知，無正當理由而不到場者。同條第二項規定義務人逾前項限期仍不履行，亦不提供擔保者，行政執行處得聲請該管法院裁定拘提管收之。簡言之，行政執行之拘提管收有三個要件，第一、限期履行債務而不履行；第二、命義務人供擔保而不提供；第三、有六款拘提管收事由之一者。
  - （3）行政執行法第十七條第二項、第四項、第五項、第十九條第一項、第二



十三條、第二十四條中，條文均併稱「拘提管收」，並未使用標點符號分開二者。臺灣高等法院曾以九十年一月十五日九十院賓文速字第○○七六八號函轉司法院秘書長九十年一月九日九十秘台廳民二字第○○八六二號函給各地方法院，其主旨係檢送地方法院受理行政執行處聲請裁定拘提管收之裁定例稿格式四件，其中格式一是單純准許拘提裁定（案號為拘字），格式二是准許管收裁定（案號為管字），格式三是准許拘提管收裁定（案號為拘管字），格式四則為駁回裁定，若依司法院該例稿格式，似乎認為「拘提管收」可分為三種，即「拘提」或「管收」，與「拘提且管收」。

- （4）惟由行政執行法中卻無法獲致司法院之上開見解。行政執行法中提到拘票與管收票者，僅有第十九條第一項，提到應送管收所執行者，亦僅有第十九條第一項，該條項係針對拘提且管收裁定之執行規定「法院為拘提管收之裁定後，應將拘票及管收票交由行政執行處派執行員執行拘提並將被管收人逕送管收所」，並未分別規定聲請拘提裁定及拘票應如何執行，亦未規定聲請管收裁定及管收票應如何執行（註二）。尤其同法第十七條第四項但書規定「但准拘提管收之原裁定經抗告法院裁定廢棄者，其執行應即停止，並將被拘提管收人釋放」，因拘提僅係一個動作，時間非常短暫，當拘提到義務人時即已執行完畢，實無法想像於執行拘提中，准許拘提之裁定會被抗告法院裁定廢棄（況若裁定係於執行同時才送達給義務人，即使要抗告也不可能馬上送到抗告法院），故該但書併列拘提管收，應係將拘提管收視為同一種手段。再依反面推論，該但書既未規定「准管收之原裁定經抗告法院裁定廢棄」應如何如何，顯見行政執行法根本未將管收視為一獨立之手段。況依行政執行法第十七條第一項、第二項之規定，拘提管收之要件相同，可見於行政執行法中應只有「拘提且管收」一種手段。
- （5）然而，行政執行之「拘提管收」，實際上仍包含「拘提」及「管收」二階段。如行政執行法第十九條第三項規定拘提後應納金額清繳者應釋放，第二十一條規定義務人有三款情形不得管收，行政執行與民事執行業務聯繫辦法第十條第四項規定拘提到案後，應納金額經清繳或提供擔保者，應即釋放被拘提人並停止執行管收，意即於執行第一階段拘提後，仍有停止執行第二階段管收之可能。惟應由何人決定停止執行？應依何種程序？行政執行各種法規中均未規定。
- （6）在法院裁定准予拘提管收並簽發拘票及管收票後，由行政執行處之執行員負責拘提，拘到義務人後，依行政執行法第十九條第一項規定，應將該義務人逕送管收所。該條項文字使用「逕」字，就是指拘到後直接送



管收所執行。此既屬行政執行法之特別規定，自無依同法第十七條第五項準用強制執行法、管收條例或刑事訴訟法有關拘提、羈押等規定之餘地，足見行政執行之拘提與管收中間並無解送法院或行政執行處之程序。既然拘提管收均由執行員執行，執行中亦無解送法院或行政執行處之程序，是否停止執行自然僅能委由執行員決定。

## 2、行政執行法關於聲請法院裁定「拘提管收」及由行政執行員執行拘提管收之規定，違反憲法第八條之制度保障：

- (1) 憲法第八條第一項規定「人民身體之自由應予保障，除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序不得逮捕拘禁。非由法院依法定程序，不得審問處罰。非依法定程序之逮捕、拘禁、審問、處罰，得拒絕之。」第二項規定「人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁時，其逮捕拘禁機關應將逮捕拘禁原因，以書面告知本人及其本人指定之親友，並至遲於二十四小時內移送該管法院審問。本人或他人亦得聲請該管法院於二十四小時內向逮捕之機關提審。」此為憲法對於人身自由之「制度保障」規定（註三），且對於程序規定詳盡，屬「憲法保留」之性質（註四）。
- (2) 憲法第八條規定中所謂「逮捕」，係指以強制力將人之身體自由予以拘束之意；而「拘禁」則指拘束人身之自由使其難於脫離一定空間。司法院釋字第三九二號解釋理由書，於解釋刑事訴訟法有關拘提與羈押制度時即謂「就剝奪人身之自由言，拘提與逮捕無殊，羈押與拘禁無異；且拘提與羈押亦僅目的、方法、時間之久暫有所不同而已，其他所謂『拘留』、『收容』、『留置』、『管收』等亦無礙於其為『拘禁』之一種，當應就其實際剝奪人身（行動）自由之如何予以觀察，未可以辭害意。」
- (3) 行政執行法之「拘提」，係於一定期間內拘束義務人之人身自由，強制其到場之處分，與憲法第八條之「逮捕」無殊；而「管收」則是將義務人限制於一定之處所（管收所）較長一段期間，迫使其履行義務，自與憲法第八條之「拘禁」無異。是行政執行之拘提管收手段，自應符合憲法第八條有關人身自由保障之要求。按行政執行之對象即負有公法上金錢給付義務之義務人，並非現行犯，本不適用現行犯之例外規定，是依憲法第八條第一項規定，行政執行之拘提管收，非經司法或警察機關依法定程序不得為之（註五）。依行政執行法第十九條規定，拘提管收由行政執行處之執行員執行，惟行政執行處之執行員是否屬於司法機關或警察機關？依司法院釋字第三九二號解釋意旨，檢察機關雖屬憲法第八條第一項廣義之司法機關，惟法務部其他機關則非是。行政執行署固係





法務部所轄下級機關，然非檢察機關，自非廣義之司法機關，其又非警察機關，足認行政執行處之執行員並不屬於憲法第八條第一項所指得為拘提管收之機關。（註六）

- （4）或有認為憲法第八條第一項之規定重點在於法定程序，只要是法院依法簽發拘票與管收票，命令行政機關執行逮捕拘禁，縱使不是警察或司法機關執行，亦無不可。然憲法第八條第一項係規定非經「司法或警察機關」不得逮捕拘禁，分析其中司法機關與警察機關之地位，警察機關基本上只是逮捕拘禁之執行機關，除現行犯之外，並沒有決定逮捕拘禁之權。依司法院釋字第三九二號解釋意旨，僅有狹義司法機關即法院才有決定羈押之權，廣義司法機關另包含檢察機關，則有執行羈押及決定並執行拘提、逮捕之權。該條項既將警察機關與司法機關（包括檢察機關與法院）並列（均為有權執行之機關，但並非均為有權決定之機關），共同特徵為逮捕拘禁之執行機關。意即憲法第八條第一項，已經將逮捕拘禁之執行機關限制在憲法明定之「司法與警察機關」，其他機關均無權執行逮捕拘禁，此為憲法保留之範圍，應不得由立法者透過法律創設之程序加以變更。
- （5）大法官孫森焱於釋字第三八四號解釋之協同意見書內亦明確指出「除現行犯之逮捕，授權法律另定外，人民之逮捕、監禁，專由司法或警察機關，依法定程序為之；有關人身自由之審問、處罰，則專由法院為之，不再授權法律為其他規定，而與憲法所保障之其他自由或權利，得由立法院於憲法第二十三條所定情形之下，制定法律而限制者有所不同。故如立法院所制定之法律將逮捕、拘禁人民之權，賦與司法或警察機關以外之其他機關；或將有關人身自由之審問、處罰之權，賦與法院以外之其他機關，則不免有違憲之嫌。」行政執行法第十九條規定拘提管收由行政執行處之執行員執行，顯然逾越憲法第八條第一項明定執行機關之範圍。
- （6）行政執行之拘提管收既屬於憲法第八條第二項所稱之逮捕拘禁，自應踐行該條項所規定二十四小時內移送法院審問之程序：
- ①首先引起爭議者，係憲法第八條第二項明定「人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁時」，自文義上觀之，該二十四小時內移審之規定，似僅適用於具有犯罪嫌疑被逮捕拘禁者。就此有不同見解：第一種見解認為就憲法第八條是針對刑事程序所為之規定，因人身自由是所有基本權利之根本，本即應於人民有犯罪嫌疑之重大事由下，方容許國家使用逮捕拘禁之手段，其他情況均不得為之（註七），是強制執行法或行政執行法之拘提管收，均係基於民事或行政上原因之逮捕拘禁，應屬違憲



，如日本憲法僅限於刑事被告可逮捕羈押，其強制執行制度亦無管收之規定（註八）。第二種見解則認為憲法第八條第一項既無範圍限制，逮捕拘禁自不限於刑事被告一種，憲法第八條第二項又明文限於人民有犯罪嫌疑者，除此以外之逮捕拘禁原因，自然不適用二十四小時內移審之規定，故行政執行之拘提管收亦不受其限制。行政執行法第十九條第一項規定「法院為拘提管收之裁定後，應將拘票及管收票交由行政執行處派執行員執行拘提並將被管收人逕送管收所」，完全排除移審程序，似採取前述第二種見解。

②將國家得為逮捕拘禁範圍限縮於人民有犯罪嫌疑之情形，對人身自由之保障最為周全，是應以第一種見解較屬可採。惟司法院大法官解釋並未採取此種最小範圍之見解，對於刑事被告以外之逮捕拘禁，包括民事上或行政上事由，仍採取合憲的看法。如釋字第一六六號、第二五一號解釋對於人民違反秩序罰之拘留、罰役部分（解釋文只是認為應改由法院為之，並未認為秩序罰不得拘留、罰役）；釋字第三〇〇號解釋對於破產法規定破產人有逃亡或隱匿毀棄其財產之虞時，法院得羈押破產人部分（解釋文只是認為羈押未為期限規定係違憲，並未認為破產不得拘禁，現行法已將名稱修正為管收，並加上期限）；釋字第五二三號解釋對於檢肅流氓條例有關被移送裁定人之留置部分（解釋文只是認為留置要件不夠明確，並未認為流氓事件不得留置）等是。

③我國實務見解縱放寬逮捕拘禁之範圍，惟憲法第八條第二項之規定，仍應一體適用於國家所有之逮捕拘禁作為。就法理而言，逮捕拘禁之事由中，應以具犯罪嫌疑之刑事上事由最為嚴重，相對於民事上或行政上事由所採之程序。刑事程序之逮捕拘禁應容許國家採取最嚴苛之手段、最長之拘禁期限及管制最嚴密之拘禁空間。再者，民事及行政上程序若採取侵害程度相當之逮捕拘禁手段，刑事程序應是憲法所能容許最低程度的人身自由保障制度。舉重以明輕，當不許人民因民事或行政上事由而受逮捕拘禁時，自更不許其遭到較刑事被告更嚴苛之待遇。是憲法第八條第二項既然明示人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁時，得受到（1）書面告知逮捕拘禁原因；（2）至遲於二十四小時內移送該管法院審問；（3）二十四小時內提審等三種制度之保障，此當係憲法要求最低程度之人身自由保障。基於民事或行政上事由之逮捕拘禁，其保障至少亦應達到上開標準，甚至應採取更高程度之保障標準。就實定法而言，刑事程序以外之其他逮捕拘禁程序，實際上亦符合憲法第八條之要求。如檢肅流氓條例第六條、第七條之拘提或逕行

拘提均有拘票之規定，其內容依同條例第二十三條應準用刑事訴訟法之規定，檢肅流氓條例第九條第一項規定依第六條、第七條規定到案者，應於二十四小時內移送法院審理，並應以書面通知被移送裁定人及其指定之親友，同條例第十一條之留置手段，在九十一年四月四日新修正之條文中已明定法官應簽發留置票，其記載內容則準用刑事訴訟法規定，而依施行細則第三十一條第三項規定，留置票應交付被移送裁定人及其指定之親友一人。又如強制執行法第二十一條之一為拘票之規定，第二十二條之一為管收票之規定，第二十二條之五規定拘提、管收除有特別規定外，準用刑事訴訟法關於拘提羈押之規定。且提審法第一條規定人民被法院以外之任何機關逮捕拘禁時均可向地方法院聲請提審，並未限制逮捕拘禁事由之範圍，第二條規定人民被逮捕拘禁時，其執行機關應即將逮捕之原因，以書面告知本人及其指定之親友，第七條則規定執行逮捕拘禁機關接到提審票後，應於二十四小時內將被逮捕拘禁人解交。

④行政執行之拘提管收，雖屬行政上事由之逮捕拘禁，其程度與刑事程序之拘提、羈押相當，自應符合憲法第八條第二項之最低保障標準。然依行政執行法第十九條第一項之規定，在拘提義務人後逕送管收所管收，跳過移審之程序，完全排除拘提後至遲應於二十四小時內移送該管法院審問之憲法上制度保障要求，顯然違反憲法第八條第二項之本旨。

⑤或有認為行政執行之管收既已取得法院之管收票，事先獲得法院准予管收，應無再行於二十四小時內移送法院審問之必要。實則此一看法，就如同法官於刑事程序中簽發拘票命司法警察拘提，又同時簽發押票交給司法警察，命其拘到被告後直接送看守所羈押，完全排除移審程序般，顯難成立。進一步言之，依憲法第八條第二項之條文構造，其規定「人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁時」，逮捕拘禁機關應如何如何，「並至遲於二十四小時內移送該管法院審問」，顯然移送法院審問係於人民被逮捕拘禁後必須踐行之程序，且明定係審問程序，而非書面審查或聲請令狀而已。按憲法第八條第二項具有憲法保留之性質，其既未准許例外，當然不容許法律創設例外之情形。

### 3、違反實質正當法律程序

（1）憲法第八條第一項中再三提及「法定程序」一詞，依司法院釋字第三八四號解釋意旨，所謂「法定程序」，係指國家所依據之程序應以法律定之，其內容須合於實質正當，並應符合憲法第二十三條所定之條件，在解釋理由書中逕稱之為「實質正當之法律程序」（註九）。其中所謂憲

法第二十三條所定之條件，依司法院釋字第四三六號、第四六二號、第四七一號、第四七六號、第四九〇號、第五〇七號解釋再三揭櫫之意旨，主要係指比例原則所定應審查目的正當性、手段必要性與限制妥當性三項條件。至於「實質正當」則為不確定之概念，依司法院釋字第三八四號解釋理由書係認為舉凡憲法施行以來已存在之保障人身自由之各種建制及現代法治國家對於人身自由所普遍賦予之權利與保護，均包括在實質正當之法律程序內，在實體法如罪刑法定主義，在程序法如犯罪嫌疑人除現行犯外之逮捕所應踐行必要之司法程序、被告自白須出於自由意志、犯罪事實應依證據認定、同一行為不得重覆處罰、當事人有與證人對質或詰問證人之權利、審判與檢察之分離、審判過程以公開為原則及對裁判不服提供審級救濟等等。其內涵且應與時俱進，依大法官吳庚所言「不僅指憲法施行時已存在之保障刑事被告之各種制度，尤應體認憲法保障人身自由之精神，予以詮釋」（註十）。

- (2) 依前所論，刑事程序係保障人身自由最低程度之制度保障，行政執行之拘提管收既與拘提、羈押手段限制人身自由之程度相當，其程序在性質相類部分自應以刑事程序作為「實質正當」之最低標準。此外，行政執行與強制執行均屬執执行程序，性質相似，行政執行之拘提管收程序對於人身自由之保障，亦無不如強制執行之拘提、管收程序之理。
- (3) 自拘提與管收之本質而言，二者雖均屬對人身自由之限制，惟程度上卻有極大差別，就時間長短而言，拘提僅短暫限制人身自由，管收則屬長期拘禁，且可長達六個月之久；就空間來說，拘提仍係在正常之社會中，管收則係於管收所內與社會完全隔離。顯見管收剝奪人身自由之程度，與刑事程序之羈押手段相當，且遠大於拘提，自有予區別之必要。是於比例原則之規範下，拘提與管收之要件及程序亦應有寬嚴之差異。
- (4) 在刑事訴訟法中，拘提與羈押為兩種完全不同之手段。在強制執行法中，拘提與管收亦屬兩種完全不同之手段。拘提僅係強制義務人到庭之手段，拘提要件分別規定於強制執行法第二十一條及第二十二條第一項、第一百二十八條第一項、第一百二十九條第一項，執行法院強制義務人到場有多種原因，基本上係在調查義務人有無履行債務之能力及有無履行債務之意願。而管收方屬對義務人施加壓力迫使其履行債務之手段（同法第二十二條第一項第一至第三款、第一百二十八條第一項、第一百二十九條第一項），並兼作為迫使義務人履行誠實報告義務之手段（同法第二十二條第一項第四及第五款），義務人到場後（不管是否用拘提手段強制到場），執行法院斟酌第二十二條第一項所規定之五款情形，得命義務人提供擔保，無相當擔保者，則管收之。依前揭管收要件，僅





於債務人有能力但無意願履行，或可能有能力而故意不誠實陳報，且不提供擔保時才可管收，由此要件可推知，管收並非懲罰之手段。如義務人確無能力履行債務，執行法院縱發動拘提權強制義務人到場，惟於查明事實後即應釋放義務人，不得命其提供擔保，更不得將其管收。

- (5) 就程序而言，拘提要件雖然在強制執行法第二十二條第一項有五款仍適用於管收要件中，惟二者於法院之審查標準顯有高低之別。拘提權發動前之審查，因義務人尚未到庭，故僅能依書面就客觀條件作較低標準之審查；相對而言，管收權發動前，義務人已經到場，且基於管收手段剝奪人身自由之強度，自應以直接審理及言詞審理之方式，就主觀及客觀條件作較高標準之審查。
- (6) 進一步言之，強制執行拘提後不一定會管收，管收也不一定先有拘提，惟拘提後必有一調查程序，執行法院應審查拘提程序是否合法、人別有無錯誤，並進行原先強制義務人到場所要調查之事項；管收前也必有一個調查程序，執行法院應調查事實並審查管收要件。在拘提後管收之情形，該二調查程序會合併成一個程序，夾在拘提與管收中間，如同拘提後羈押之刑事程序一般。此調查程序於強制執行法中雖未規定，惟依其性質，自係強制執行法準用刑事訴訟法關於拘提、羈押規定之當然解釋，且係憲法第八條實質正當法律程序之具體呈現。
- (7) 依憲法第八條第二項規定，人民被逮捕拘禁時，其逮捕拘禁機關至遲於二十四小時內移送該管法院審問。所謂「審問」，依司法院釋字第三九二號解釋意旨，已明確指出「憲法第八條第一項、第二項規定之『審問』，係指法院審理之訊問」，此種審問之程序，相對應逮捕或拘禁之性質，自應符合一般刑事程序中法院訊問之標準，其中最核心者，自應包括直接審理原則、言詞審理原則、辯護權之保障等。且憲法第八條第二項前段規定，實係同條前項有關逮捕拘禁之法定程序所預定的憲法規格。對人民逮捕拘禁之法定程序，至少應包含憲法第八條第二項前段之書面告知原因與二十四小時內移審兩項。是以，前揭有關逮捕拘禁後之審問程序，不僅是憲法保障之實質正當法律程序，且是直接援引自憲法本文具有憲法保留性質之法定程序。
- (8) 惟於行政執行法中，卻將拘提與管收視為同一手段，非但未區別二者之要件，且規定行政執行處應一併聲請拘提管收，法院應一併審查拘提管收之要件，更把拘提後及管收前之審問程序省略，將拘到之義務人直接送管收所執行管收，違背憲法第八條所揭櫫之實質正當法律程序。以下分三個層面加以說明：
  - ①行政執行法中拘提管收要件中有六種事由，形式上與強制執行對於拘



提事由之規定相同，惟行政執行之拘提增加了「未提供擔保」之要件。或有認為如此將比強制執行法之規定還要嚴格，不僅維持管收之標準，且還提高拘提權發動之標準，就人身自由而言，行政執行豈非比強制執行保障得更周密？行政執行法修法理由即認為「惟其要件及程序則較強制執行法之規定為嚴格，除須具備強制執行法第二十二條所規定要件之一外，應先命義務人提供相當之擔保、限期履行，而逾期仍不履行者，始得聲請法院裁定拘提管收，以之作為最後不得已之執行手段。」（註十一）實則此種看法係因誤將「經合法通知，無正當理由而不到場者」當成強制執行之管收事由，以致造成錯誤之推論。按強制執行法第二十二條第二項規定「前項情形，執行法院得命義務人提供擔保，無相當擔保者，管收之。其非經拘提到場者亦同。」所指得為管收之事由僅限於前項即第二十二條第一項的五種事由，並不包括同法第二十一條之情形。意即「經合法通知，無正當理由而不到場者」在強制執行法中雖為拘提事由，惟並非管收之事由（註十二）。行政執行法將其列為拘提管收事由之一，顯然是放寬管收要件之限制，並非規定得更嚴格。進一步言之，義務人違反到場義務，造成行政執行機關無法進行調查，基本上應使用拘提手段，強制義務人到場接受調查即可，使用管收手段並無法達成強制到場之目的。行政執行法誤將無正當理由未到場作為管收之事由，其手段顯無法適當達成其目的，該規定顯已違背比例原則之適當性原則。實務上，由於合法送達及義務人未到場之事實易於證明，導致行政執行處向法院聲請拘提管收，多以該款作為聲請事由，導致其他要件形同虛設，對於人身自由之侵害尤其嚴重。況行政執行法過度簡化拘提管收之裁定程序，使法院審查管收要件之權力空洞化。依前所論，強制執行之管收縱使有五款事由與拘提相同，惟因管收與拘提之目的不同，程序上有所差異，其審查標準仍有寬嚴之別。惟於行政執行中，行政執行處係同時向法院提出拘提管收之聲請，法院須於拘提前，便決定是否應予管收。然因義務人尚未到場，法院無從對義務人進行調查，法院又僅有書面資料可供審查，實係將管收之審查降低成拘提之低標準。進一步言之，管收是相當於羈押之手段，依憲法第八條與司法院釋字第三九二號解釋意旨，羈押與否須踐行法院直接審理與言詞審理之程序，不得以書面審理取代，行政執行之管收自應遵循相同之標準。是行政執行法將拘提管收混為一談，不僅降低管收部分之審查標準，更造成法院審查管收要件時，無從踐行直接審理與言詞審理之程序。再者，法院提早於拘提前便裁定准予管收，一旦簽發管收票，事實上即已將管收權



讓與行政執行員，屆時執行員拘到義務人後，無論係義務人清繳債務或提供擔保等停止管收要件，甚至管收是否導致義務人一家生計有難以維持之虞等不得管收之事由，均由執行員決定，使原本把關審查裁定之法院，淪為橡皮圖章。

②行政執行法第十九條第一項規定，行政執行處執行員執行拘提義務人後逕送管收所，既捨棄拘提後移送法院之調查程序，亦捨棄管收前法院之調查程序，甚至連行政執行處內部之行政程序，亦付之闕如。按拘到義務人之後，應調查人別有無錯誤，並審查拘提之執行過程是否合法；在管收之前，亦應確定人別有無錯誤（及決定是否管收）。實則義務人到場後，尚有爭執拘提要件或管收要件是否該當之機會，如證明其確無履行義務之能力，或願意誠實陳述或報告財產狀況等是，或有無其他應停止執行管收之事由，如清繳應納金額或提供擔保者等。惟行政執行法過度濃縮拘提管收之執执行程序，捨棄拘提與管收中間之審查程序，致義務人之權利欠缺程序加以保障，難脫空有權利無從實現之命運。

4、綜上所論，依憲法第八條第一項規定，執行逮捕拘禁之機關限於司法與警察機關，行政執行法第十九條第一項規定行政執行之拘提管收由行政執行處執行員為之，自不符合憲法前揭規定。又憲法第八條第二項規定，執行逮捕拘禁後至遲應於二十四小時內移送法院審問，惟行政執行法完全排除該憲法上義務，顯已違憲。再者，依憲法第八條第一項所揭櫫之實質正當法律程序及第二項具體指出其內容之審問程序，拘提後應有法院調查程序，管收前亦應有法院調查程序，法院並應基於直接審理與言詞審理之結果，審查管收要件並據以裁定，惟於行政執行法之拘提管收程序中，欠缺該等實質正當法律程序之規範。就此而言，行政執行法應放棄「拘提且管收」之手段，區分拘提與管收為不同的兩種手段，並配置對應其性質之要件與程序，方足符合憲法對於人身自由保障與實質正當法律程序之要求。本院於審理九十一年拘管字第三一號聲請拘提管收事件，對於應適用行政執行法之上開規定，依合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義者，因認有聲請司法院大法官解釋憲法之必要，俾供本院審理該事件有所依循，並保障義務人之人身自由。

#### 四、關係文件之名稱及件數

- （一）法務部行政執行署臺北行政執行處九十一年十二月十日北執卯九十一年聲拘管字第三十號拘提管收聲請書一份
- （二）臺灣高等法院於九十年一月十五日以九十院賓文速字第〇〇七六八號函轉司法院秘書長九十年一月九日九十秘台廳民二字第〇〇八六二號函給各地方法院「

地方法院受理行政執行處聲請裁定拘提管收之裁定例稿格式四件」

此 致

司 法 院

聲 請 人 臺灣士林地方法院民事執行處

法官 張 國 勳

中華民國九十一年十二月十八日

附註

註一：以下理由，主要參考高愈杰著，論行政執行之拘提管收，載於司法周刊第一〇九六、一〇九七、一〇九八期，九十一年八月二十一日、二十八日、九月四日，第二版。

註二：假設行政執行法制定時確實預設了「拘提」或「管收」，與「拘提且管收」三種手段，或可推稱其中因「拘提且管收」是新制度，故特別於第十九條第一項規定其執行方式，其他兩種則準用強制執行法之規定，才無明文規定。惟就拘提管收最重要之第十七條第二項而言，其文字為「聲請該管法院裁定拘提管收之」，與第十九條第一項「法院為拘提管收之裁定後」之構造完全相同，實無從為不同之解釋。況於第十七條第五項準用刑事訴訟法有關拘提、羈押之規定，法條也還記得用頓號分開二者，很難想像立法者使用「拘提管收」一詞不是出於故意。

註三：「制度保障」可參見司法院釋字第三六八號解釋大法官吳庚之協同意見書，及司法院釋字第三八四號解釋理由書、釋字第四〇四號解釋大法官吳庚之不同意見書。

註四：「憲法保留」可參見司法院釋字第二七一號解釋大法官吳庚之不同意見書，及司法院釋字第三八四號、釋字第三九二號、釋字第四四三號解釋。

註五：學者多數認為行政執行中之管束，係為保護被管束人之安全與公共利益，縱由行政機關為之，並未違背憲法第八條第一項之規定。詳參林紀東著，中華民國憲法逐條釋義第一冊，第一二五頁，八十七年九月修訂八版；陳新民著，中華民國憲法釋論，第二〇八頁註四，八十六年九月修訂二版。

註六：被告在判決未確定之前，羈押在看守所中，依最新修正之看守所組織通則第一條第一項規定，看守所隸屬於高等法院檢察署，係檢察機關之下級機關，與判決確定後執行刑罰之監獄不同。依監獄組織條例第一條規定，監獄隸屬於法務部，並非檢察機關。又強制執行法之管收，由管收所執行，依管收條例第八條規定，管收所應單獨設置，未單獨設置者得委託看守所附設之，同條例第十條亦規定管收所規則由各高等法院擬訂報請司法院核定發布，依管收所規則第二



條規定，管收所隸屬所在地之地方法院，足見管收所單獨設置時隸屬於法院，縱使委託看守所附設，仍為廣義之司法機關。

註七：詳參司法院釋字第三八四號解釋大法官林永謀之協同意見書。

註八：詳參蔡震榮著，行政執行法，一三二頁、一三三頁，九十年一月增訂二版。

註九：實質正當法律程序除實質正當之外，是否還應另包含憲法第二十三條在內，其實仍有討論空間，很難想像有不符合比例原則而能稱之為實質正當者。惟問題可能在於「實質正當」本身過度不確定，又欠缺足以操作之原理原則，只好一方面擷取現存實質正當之程序，一方面透過比例原則調整其間之差距。

註十：參見司法院釋字第二七一號解釋大法官吳庚之不同意見書。

註十一：詳參行政執行法修正案，法律案專輯，第二百四十四輯，立法院司法委員會編，第三一九頁，八十八年八月初版。

註十二：詳參楊與齡著，強制執行法論，第二九六頁，八十五年十月版。

（本聲請書附件及張國勳法官其餘九件聲請書略）

抄臺灣桃園地方法院函

受文者：司法院大法官書記處

主 旨：陳送本院民事執行處文法官衍正提出之釋憲聲請書一件及其附件影印卷九宗（案號詳說明）。敬請 鑒核。

說 明：附件卷宗（均影本）案號：本院九十二年度拘管字第五十二號、法務部行政執行署桃園行政執行處九十年度營執專字第九九三〇九號、九十一年度營稅執字第二五八一八號、九十一年度營所稅執字第三八六四八號、九十一年度營稅執字第五九一〇七號、九十一年度營所稅執專字第六八四二八號、六九六三五號、九十二年度牌稅執字第三九三一五號、五六四三號，計九宗。

院長 劉 令 祺

文衍正法官釋憲聲請書

壹、聲請解釋之目的

一、按憲法之效力高於法律，法官有優先遵守之義務。法官於審理案件時，對於應適用之法律，依其合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義者，得以之為先決問題，裁定停止訴訟程序，並提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，聲請司法院大法官解釋，司法院釋字第三七一號解釋著有明文。

二、本院審理九十二年度拘管字第五十二號被聲請拘提管收人（以下稱被聲請人）林詩○給付營利事業所得稅案件，認為其所應適用之行政執行法第十七條第一項第五、六款、第二項，有牴觸憲法第八條、第二十三條之疑義，業已裁定停止其訴

訟程序。

三、茲依前述釋字第三七一號解釋，聲請司法院大法官解釋憲法，並宣告前述行政執行法條文因違憲而立即失效。

貳、疑義性質與經過及涉及之憲法條文

一、本院受理九十二年度拘管字第五十二號給付營利事業所得稅案件，法務部行政執行署桃園行政執行處拘提管收聲請書意旨略以：被聲請人為義務人廣○電子股份有限公司（以下稱廣○公司）之負責人，廣○公司滯欠營業稅、營利事業所得稅、牌照稅及勞、健保費用等合計新臺幣（下同）三百餘萬元逾期未繳納，本處命被聲請人於民國（下同）九十一年六月二十五日報告公司財務狀況，被聲請人受合法送達而未為報告，被聲請人雖於九十二年三月四日赴本處辦理分期繳納，但未確實按期履行，已視為全部到期，本處再命被聲請人於九十二年五月三十日親自至本處繳納，或提供相當擔保辦理分繳，該通知已合法送達，惟被聲請人卻置之不理，故有依行政執行法第十七條第一項第五、六款，第二項，第二十四條第四款之規定，聲請拘提管收被聲請人，確實報告公司財務，並提供擔保限期履行之必要云云。

二、按行政執行法第十七條第一項規定：「義務人有下列情形之一者，得命其提供相當擔保，限期履行，並得限制其住居：一……五、經命其報告財產狀況，不為報告或為虛偽之報告者。六、經合法通知，無正當理由而不到場者。」同條第二項規定：「義務人逾前項限期仍不履行，亦不提供擔保者，行政執行處得聲請該管法院裁定拘提管收之。」同法第二十四條規定：「關於義務人拘提管收及應負義務之規定，於下列各款之人亦適用之：一……四、公司或其他法人之負責人。五……。」在本案中，被聲請人林詩○既非欠稅（欠勞、健保費用）義務人廣○公司，更非刑事案件被告，僅因其為廣○公司負責人，受合法通知而未到場報告財產狀況，即得依上揭規定，因法院裁定而受身體自由遭拘提管收之侵害，顯然逾越必要之程度，而有牴觸憲法第八條、第二十三條之疑義。

三、本聲請案係行政執行法第十七條第一項第五、六款，第二項規定涉有牴觸憲法第八條、第二十三條規定之疑義，屬於司法院大法官審理案件法第四條第一項第二款所謂之「關於法律有無牴觸憲法之事項」。

□、聲請解釋憲法之理由及對本案所持之立場與見解

一、行政執行機關與人民間並非對等關係，以拘提管收方式押人逼債，更欠缺實質正當性，參酌司法院釋字第三八四號解釋意旨，前揭行政執行法關於拘提管收之規定有違憲之疑慮：

（一）按憲法第八條第一項規定：「人民身體之自由應予保障，除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁。非由法院依法定程序，不得審問處罰。非依法定程序之逮捕、拘禁、審問、處罰，得拒絕之。」

」其所稱「依法定程序」，係指凡限制人民身體自由之處置，不問其是否屬於刑事被告之身分，國家機關所依據之程序，須以法律規定，其內容更須實質正當，並符合憲法第二十三條所定相關之條件（司法院釋字第三八四號解釋意旨參照）。

- （二）行政執行法之強制執行，以職權進行為原則，執行機關與人民間，並非如民事強制執行之債權人與債務人立於對等之地位，行政執行機關有查封、拍賣、命報告財產狀況、命提供擔保，甚至限制住居等權限，此種不對等關係，再賦予拘提管收，押人逼債之權限，是否具有上揭司法院釋字第三八四號解釋所要求之內容實質正當性，顯有重大疑問，本件聲請拘提管收被聲請人所依據之行政執行法第十七條、第二十四條相關規定，有違憲之疑慮。

二、關於行政執行法第十七條第一項第六款與同條第二項部分，牴觸憲法之疑義，補充說明如下：

- （一）日本憲法關於刑事案件逮捕與羈押之要件，有明確之規定。例如：「人民除現行犯之逮捕外，非經有權之司法機構所發明示犯罪理由之令狀，不得逮捕」、「人民未經立即告知理由，且未經告知賦予選任辯護人之權利不受易留或拘禁。人民不受無正當理由之拘禁，若有要求，應將拘禁之理由明示於本人及公開法庭為其辯護之辯護人。」亦即日本憲法上根本不容許人民因民事與行政事件而受人身自由之剝奪，因此日本的強制執行法，根本沒有拘提管收之規定。
- （二）司法院釋字第三八四號解釋，就限制人民身體自由之處置，雖不以刑事被告之身分為限，而與前揭日本憲法之狀況無法作同一之解釋，但參酌彼邦嚴格保障人身自由之意旨，至少亦應認為非刑事被告而受拘提管收之處置，乃極其例外之狀況，本於例外解釋從嚴之原則，對於前揭大法官解釋文中「內容更須實質正當」之意義，解釋上不能過於廣泛，否則即喪失憲法保障人身自由之意義。
- （三）行政執行法第十七條第一項第六款與同條第二項規定，以「經合法通知，無正當理由不到場者」作為拘提管收之要件；而另一方面，刑事訴訟法第七十五條規定：「被告經合法傳喚，無正當理由不到場者，得拘提之。」，僅將此相同之事由，作為拘提之要件，而不作為羈押之要件。兩相對照，刑事被告尚須拘提到案經訊問後方決定是否羈押，而本件被聲請人非刑事被告，竟得於尚未拘提到案之際，即直接聲請予以管收，足見行政執行法上揭規定，採取之立場竟較刑事被告更為嚴格，顯然欠缺內容實質之正當性，不符合憲法第二十三條所定相關之條件，應屬違憲之立法。

三、關於行政執行法第十七條第一項第五款與同條第二項部分，牴觸憲法之疑義，補充說明如下：

- （一）按刑事訴訟法第九十五條規定：「訊問被告應先告知左列事項：一、犯罪嫌疑及所犯所有罪名。罪名經告知後，認為應變更者，應再告知。二、得保持緘默

，無須違背自己之意思而為陳述。三、得選任辯護人。四、得請求調查有利之證據。」足見刑事被告依法享有緘默權，並不會因為緘默權之行使，而受拘提或羈押之人身自由限制。

(二) 經查，在本件中，被聲請人並非刑事被告，舉重以明輕，其更應享有緘默權。然行政執行法第十七條第一項第五款與同條第二項規定，僅因其無法提出相當擔保（實際上未必有資力提出擔保），且不為財產狀況之報告，即予以拘提管收，顯然係不承認被聲請人就財產狀況不為報告之緘默權，對其採取較刑事被告更為嚴格之立場，此項立法欠缺內容實質之正當性，不符合憲法第二十三條所定相關之條件，應屬違憲之立法。

四、本件聲請解釋憲法之理由及對本案所持之立場與見解，及參酌蔡震榮先生著，行政執行法（西元二〇〇一年一月增訂二版，元照出版公司出版），第一三二項、第一三三頁，並對照刑事訴訟法第七十五條、第九十五條之規定而綜合提出，附此敘明。

肆、結論：行政執行法第十七條第一項第五、六款、第二項規定，對於非刑事被告之拘提管收，採取較刑事被告更為不利之立法方式，涉有牴觸憲法第八條、第二十三條規定而違憲。

伍、附件：本院九十二年度拘管字第五十二號案卷一宗、行政執行案卷八宗。

此 致

司 法 院

聲 請 人：臺灣桃園地方法院法官 文 衍 正

中華民國九十二年九月十二日

（本聲請書附件及文衍正法官其餘十三件聲請書略）

抄臺灣士林地方法院法官高愈杰聲請書

壹、主旨：為審理臺灣士林地方法院九十三年度拘管字第二一號聲請拘提管收事件時，對於應適用之行政執行法相關規定，依合理之確信，認為有牴觸憲法第八條之疑義，爰聲請解釋憲法。

貳、說明：

一、聲請解釋憲法之目的

依憲法第八條第一項規定，執行逮捕拘禁之機關限於司法與警察機關，行政執行法第十九條第一項卻規定行政執行之拘提管收由行政執行處執行員為之，又憲法第八條第二項規定，執行逮捕拘禁後至遲應於二十四小時內移送法院審問，惟行政執行法則完全欠缺該憲法上明定之移審義務，另依憲法第八條第一項所揭櫫之實質正當法律程序及第二項具體指出其內容之審問程序，拘提後應有法院調查程序，管收前亦應有法院調查程序，法院並應基於直接審理與言詞審理之結果



，審查管收要件並據以裁定，惟於行政執行法之拘提管收程序中，完全欠缺該實質正當法律程序。本院於審理九十三年度拘管字第二一號聲請拘提管收事件，對於應適用行政執行法之上開規定，依合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義者，因認有聲請司法院大法官解釋憲法之必要，俾供本院審理該事件有所依循，並保障義務人之人身自由，特此聲請解釋憲法。

## 二、適用憲法爭議之經過及涉及之條文

### （一）事實經過

緣義務人矽○科技股份有限公司滯納九十一年度營業稅等共新臺幣（下同）六十五萬二千九百六十七元（滯納利息另計），經臺北市稅捐稽徵處士林分處及中央健康保險局移送法務部行政執行署臺北行政執行處執行，經該處通知被聲請人即義務人之負責人林○繳清應納金額，又以執行命令命其據實陳報財產狀況，均經寄存合法送達，然義務人均置之不理，亦有逃匿之虞，法務部行政執行署臺北行政執行處乃以義務人有上開事實，而有拘提管收其負責人林○之必要為由，依行政執行法第十七條第一項第二、六款、第二項、第二十四條第四款之規定，於九十三年三月四日以北執和九十三年聲拘管字第二○號拘提管收聲請書向本院聲請拘提管收義務人之負責人林○。

### （二）所涉憲法、法律條文及相關司法院解釋

- 1、憲法第八條第一項、第二項：「人民身體之自由應予保障，除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁。非由法院依法定程序，不得審問處罰。非依法定程序之逮捕、拘禁、審問、處罰，得拒絕之。」（第一項）「人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁時，其逮捕拘禁機關應將逮捕拘禁原因，以書面告知本人及其本人指定之親友，並至遲於二十四小時內移送該管法院審問。本人或他人亦得聲請該管法院，於二十四小時內向逮捕之機關提審。」（第二項）
- 2、行政執行法第八條：「行政執行有下列情形之一者，執行機關應依職權或因義務人、利害關係人之申請終止執行：
  - 一、義務已全部履行或執行完畢者。
  - 二、行政處分或裁定經撤銷或變更確定者。
  - 三、義務之履行經證明為不可能者。」（第一項）  
「行政處分或裁定經部分撤銷或變更確定者，執行機關應就原處分或裁定經撤銷或變更部分終止執行。」（第二項）
- 3、行政執行法第十四條：「行政執行處為辦理執行事件，得通知義務人到場或自動清繳應納金額、報告其財產狀況或為其他必要之陳述。」
- 4、行政執行法第十七條：「義務人有下列情形之一者，得命其提供相當擔保，限期履行，並得限制其住居：



- 一、顯有履行義務之可能，故不履行者。
- 二、顯有逃匿之虞。
- 三、就應供強制執行之財產有隱匿或處分之情事者。
- 四、於調查執行標的物時，對於執行人員拒絕陳述者。
- 五、經命其報告財產狀況，不為報告或為虛偽之報告者。
- 六、經合法通知，無正當理由而不到場者。」（第一項）

「義務人逾前項限期仍不履行，亦不提供擔保者，行政執行處得聲請該管法院裁定拘提管收之。」（第二項）

「法院對於前項聲請，應於五日內裁定。行政執行處或義務人不服法院裁定者，得於十日內提起抗告；其程序準用民事訴訟法有關抗告程序之規定。」（第三項）

「抗告不停止拘提管收之執行。但准拘提管收之原裁定經抗告法院裁定廢棄者，其執行應即停止，並將被拘提管收人釋放。」（第四項）

「第二項之拘提管收，除本法另有規定外，準用強制執行法、管收條例及刑事訴訟法有關拘提、羈押之規定。」（第五項）
- 5、行政執行法第十九條：「法院為拘提管收之裁定後，應將拘票及管收票交由行政執行處派執行員執行拘提並將被管收人逕送管收所。」（第一項）

「拘提後，應納金額經清繳者，行政執行處應即釋放義務人。」（第三項）
- 6、行政執行法第二十一條：「義務人或其他依法得管收之人有下列情形之一者，不得管收；其情形發生管收後者，行政執行處應以書面通知管收所停止管收：
  - 一、因管收而其一家生計有難以維持之虞者。
  - 二、懷胎五月以上或生產後二月未滿者。
  - 三、現罹疾病，恐因管收而不能治療者。」
- 7、行政執行法第二十二條：「有下列情形之一者，行政執行處應即以書面通知管收所釋放被管收人：
  - 一、義務已全部履行或執行完畢者。
  - 二、行政處分或裁定經撤銷或變更確定致不得繼續執行者。
  - 三、管收期限屆滿者。
  - 四、義務人就義務之履行已提供確實之擔保者。」
- 8、行政執行法第二十四條：「關於義務人拘提管收及應負義務之規定，於下列各款之人亦適用之：
  - 一、義務人為未成年人或禁治產人者，其法定代理人。
  - 二、商號之經理人或清算人；合夥之執行業務合夥人。



三、非法人團體之代表人或管理人。

四、公司或其他法人之負責人。

五、義務人死亡者，其繼承人、遺產管理人或遺囑執行人。」

9、行政執行法第二十六條：「關於本章之執行，除本法另有規定外，準用強制執行法之規定。」

10、司法院釋字第三七一號解釋：「憲法為國家最高規範，法律牴觸憲法者無效，法律與憲法有無牴觸發生疑義而須予以解釋時，由司法院大法官掌理，此觀憲法第一百七十一條、第一百七十三條、第七十八條及第七十九條第二項規定甚明。又法官依據法律獨立審判，憲法第八十條定有明文，故依法公布施行之法律，法官應以其為審判之依據，不得認定法律為違憲而逕行拒絕適用。惟憲法之效力既高於法律，法官有優先遵守之義務，法官於審理案件時，對於應適用之法律，依其合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義者，自應許其先行聲請解釋憲法，以求解決。是遇有前述情形，各級法院得以之為先決問題裁定停止訴訟程序，並提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，聲請本院大法官解釋。司法院大法官審理案件法第五條第二項、第三項之規定，與上開意旨不符部分，應停止適用。」

### 三、聲請解釋之理由及對本案所持之立場與見解

#### （一）聲請解釋之理由

1、按法官依據法律獨立審判，法官為行使審判權所組成之審判機關，即狹義之法院，亦應獨立行使職權，要無疑義（司法院釋字第三九二號解釋理由書參照），而法院獨立行使審判權時，應無上級機關存在，在訴訟法上，法院縱使要受上級審法院法律見解之拘束，亦不得逕以此而認定上級審法院為下級審法院之上級機關。又法官審判，傳統上常包括事實之認定與法律之適用，法院如認其於審判時，與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議時，此項憲法爭議之認定應屬於審判權之一部分，如法官在刑事訴訟依司法院釋字第三七一號解釋，裁定停止訴訟程序，聲請司法院大法官解釋時，亦同。此項聲請得以訴訟法上狹義之法院本身提出，故各審判庭應為司法院大法官審理案件法所規定之實質意義之中央機關，而無上級機關可言，因而得依該法規定，直接聲請解釋（詳請參照翁岳生著，憲法之維護者—回顧與展望，收於氏著「法治國家之行政法與司法」，第十至十二頁，一九九四年六月初版）。本院於審理九十三年度拘管字第九號聲請拘提管收事件時，依法獨立行使審判權，為訴訟法上狹義之法院，參酌前開說明，應與司法院大法官審理案件法所規定之實質意義之中央機關無異，自得依該法第五條第一項第一款之規定聲請司法院大法官解釋憲法，合先敘明。

2、八十七年新修正之行政執行法，將違反公法上之金錢給付義務列為行政執行之原因之一，並將民事強制執行中的拘提管收制度移植於行政執行中，雖為符合憲法第八條之規定，將簽發拘票及管收票之權限劃歸法院，並將拘提門檻提高到相當於管收之標準。惟行政執行署及所轄行政執行處僅為單純之行政機關，顯非屬於憲法第八條得為逮捕拘禁之司法或警察機關，且行政執行法過度簡化拘提與管收程序，排除法院審查之權力，並規避執行機關至遲應於二十四小時內將受逮捕拘禁人移送法院審問之憲法上義務，難以符合憲法對於實質正當法律程序與保障人身自由之要求。

(二) 對本件所持之立場與見解（註一）

1、行政執行法中僅規定有「拘提且管收」一種拘提管收手段，並無法拆解成「拘提」或「管收」

(1) 行政執行法有關拘提管收制度，係對負有公法上金錢給付義務之義務人，所實施之間接強制手段。其目的僅係對義務人施壓，以迫使其履行該公法上金錢給付義務，管收之結果並不能折抵債務金額，此見行政執行法第十九條第四項規定自明。

(2) 依行政執行法第十七條第一項規定，義務人有下列情形之一者，得命其提供相當擔保，限期履行，並得限制其住居：一、顯有履行義務之可能，故不履行者。二、顯有逃匿之虞。三、就應供強制執行之財產有隱匿或處分之情事者。四、於調查執行標的物時，對於執行人員拒絕陳述者。五、經命其報告財產狀況，不為報告或為虛偽之報告者。六、經合法通知，無正當理由而不到場者。同條第二項規定義務人逾前項限期仍不履行，亦不提供擔保者，行政執行處得聲請該管法院裁定拘提管收之。簡言之，行政執行之拘提管收有三個要件，第一、限期履行債務而不履行；第二、命義務人供擔保而不提供；第三、有六款拘提管收事由之一者。

(3) 行政執行法第十七條第二項、第四項、第五項、第十九條第一項、第二十三條、第二十四條中，條文均併稱「拘提管收」，並未使用標點符號分開二者。雖臺灣高等法院曾以九十年一月十五日九十院賓文速字第○○七六八號函轉司法院秘書長九十年一月九日九十秘台廳民二字第○○八六二號函給各地方法院，其主旨係檢送地方法院受理行政執行處聲請裁定拘提管收之裁定例稿格式四件，其中格式一是單純准許拘提裁定（案號為拘字），格式二是准許管收裁定（案號為管字），格式三是准許拘提管收裁定（案號為拘管字），格式四則為駁回裁定，若依司法院該例稿格式，似乎認為「拘提管收」可分為三種，即「拘提」或「管收」，與「拘提且管收」。



(4) 惟由行政執行法中卻無法獲致司法院之上開見解。行政執行法中提到拘票與管收票者，僅有第十九條第一項，提到應送管收所執行者，亦僅有第十九條第一項，該條項係針對拘提且管收裁定之執行規定「法院為拘提管收之裁定後，應將拘票及管收票交由行政執行處派執行員執行拘提並將被管收人逕送管收所」，並未分別規定聲請拘提裁定及拘票應如何執行，亦未規定聲請管收裁定及管收票應如何執行。尤其同法第十七條第四項但書規定「但准拘提管收之原裁定經抗告法院裁定廢棄者，其執行應即停止，並將被拘提管收人釋放」，因拘提僅係一個動作，時間非常短暫，當拘提到義務人時即已執行完畢，實無法想像於執行拘提中，准許拘提之裁定會被抗告法院裁定廢棄（況若裁定係於執行同時才送達給義務人，即使要抗告也不可能馬上送到抗告法院），故該但書併列拘提管收，應係將拘提管收視為同一種手段。再依反面推論，該但書既未規定「准管收之原裁定經抗告法院裁定廢棄」應如何如何，顯見行政執行法根本未將管收視為一獨立之手段。況依行政執行法第十七條第一項、第二項之規定，拘提管收之要件相同，可見於行政執行法中應只有「拘提且管收」一種手段。

(5) 假設行政執行法制定時確實預設了「拘提」或「管收」，與「拘提且管收」三種手段，或可推稱其中因「拘提且管收」是新制度，故特別於第十九條第一項規定其執行方式，其他兩種則準用強制執行法之規定，才無明文規定。惟就拘提管收最重要之第十七條第二項而言，其文字為「聲請該管法院裁定拘提管收之」，與第十九條第一項「法院為拘提管收之裁定後」之構造完全相同，實無從為不同之解釋。況於第十七條第五項準用刑事訴訟法有關拘提、羈押之規定，法條也還記得用頓號分開二者，很難想像立法時使用未用頓號分開二者之「拘提管收」一詞不是出於故意。

(6) 在法院裁定准予拘提管收並簽發拘票及管收票後，由行政執行處之執行員負責拘提，拘到義務人後，依行政執行法第十九條第一項規定，應將該義務人逕送管收所。該條項文字使用「逕」字，就是指拘到後直接送管收所執行。此既屬行政執行法之特別規定，自無依同法第十七條第五項準用強制執行法、管收條例或刑事訴訟法有關拘提、羈押等規定之餘地，足見行政執行之拘提與管收中間並無解送法院或行政執行處之程序。

2、行政執行員並非司法或警察機關，其執行拘提管收之規定，違反憲法第八條規定：

(1) 憲法第八條第一項規定「人民身體之自由應予保障，除現行犯之逮捕由法



律另定外，非經司法或警察機關依法定程序不得逮捕拘禁。非由法院依法定程序，不得審問處罰。非依法定程序之逮捕、拘禁、審問、處罰，得拒絕之。」第二項規定「人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁時，其逮捕拘禁機關應將逮捕拘禁原因，以書面告知本人及其本人指定之親友，並至遲於二十四小時內移送該管法院審問。本人或他人亦得聲請該管法院於二十四小時內向逮捕之機關提審。」此為憲法對於人身自由之「制度保障」規定，且對於程序規定詳盡，屬「憲法保留」之性質。

- (2) 憲法第八條規定中所謂「逮捕」，係指以強制力將人之身體自由予以拘束之意；而「拘禁」則指拘束人身之自由使其難於脫離一定空間。司法院釋字第三九二號解釋理由書，於解釋刑事訴訟法有關拘提與羈押制度時即謂「就剝奪人身之自由言，拘提與逮捕無殊，羈押與拘禁無異；且拘提與羈押亦僅目的、方法、時間之久暫有所不同而已，其他所謂『拘留』、『收容』、『留置』、『管收』等亦無礙於其為『拘禁』之一種，當應就其實際剝奪人身（行動）自由之如何予以觀察，未可以辭害意。」
- (3) 行政執行法之「拘提」，係於一定期間內拘束義務人之人身自由，強制其到場之處分，與憲法第八條之「逮捕」無殊；而「管收」則是將義務人限制於一定之處所（管收所）較長一段期間，迫使其履行義務，自與憲法第八條之「拘禁」無異。是行政執行之拘提管收手段，自應符合憲法第八條有關人身自由保障之要求。按行政執行之對象即負有公法上金錢給付義務之義務人，並非現行犯，本不適用現行犯之例外規定，是依憲法第八條第一項規定，行政執行之拘提管收，非經司法或警察機關依法定程序不得為之。依行政執行法第十九條規定，拘提管收由行政執行處之執行員執行，惟行政執行處之執行員是否屬於司法機關或警察機關？依司法院釋字第三九二號解釋意旨，檢察機關雖屬憲法第八條第一項廣義之司法機關，惟法務部其他機關則非是。行政執行署固係法務部所轄下級機關，然非檢察機關，自非廣義之司法機關，其又非警察機關，足認行政執行處之執行員並不屬於憲法第八條第一項所指得為拘提管收之機關。
- (4) 或有認為憲法第八條第一項之規定重點在於法定程序，只要是法院依法簽發拘票與管收票，命令行政機關執行逮捕拘禁，縱使不是警察或司法機關執行，亦無不可。然憲法第八條第一項係規定非經「司法或警察機關」不得逮捕拘禁，分析其中司法機關與警察機關之地位，警察機關基本上只是逮捕拘禁之執行機關，除現行犯之外，並沒有決定逮捕拘禁之權。依司法院釋字第三九二號解釋意旨，僅有狹義司法機關即法院才有決定羈押之權，廣義司法機關另包含檢察機關，則有執行羈押及決定並執行拘提、逮捕之權。該條項既將警察機關與司法機關（包括檢察機關與法院）並列（均



為有權執行之機關，但並非均為有權決定之機關），共同特徵為逮捕拘禁之執行機關。意即憲法第八條第一項，已經將逮捕拘禁之執行機關限制在憲法明定之「司法與警察機關」，其他機關均無權執行逮捕拘禁，此為憲法保留之範圍，應不得由立法者透過法律創設之程序加以變更。

- (5) 司法院釋字第五五九號解釋，雖認為「行政執行法之執行機關除金錢給付之執行為法務部行政執行署所屬行政執行處外，其餘事件依其性質分由原處分機關或該管機關為之」，並於解釋理由書中說明「有執行權限之行政機關，亦屬上開行政執行法第四條所稱之該管機關」，或有認為既然法有明文，該行政執行署下轄之行政執行處執行員應可執行「拘提管收」業務。惟查，憲法第八條第一項前段明定「人民身體之自由應予保障，除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁」，僅就現行犯之逮捕開放委由法律規定其「法定程序」，但其他「憲定程序」並未開放，亦即法文中之「司法或警察機關」仍屬憲法保留之範圍，並非法律所能更改，當然沒有逕由行政執行法授權「除警察機關以外之行政機關」得為逮捕拘禁之餘地。大法官孫森焱於釋字第三八四號解釋之協同意見書內即明確指出「除現行犯之逮捕，授權法律另定外，人民之逮捕、監禁，專由司法或警察機關，依法定程序為之；有關人身自由之審問、處罰，則專由法院為之，不再授權法律為其他規定，而與憲法所保障之其他自由或權利，得由立法院於憲法第二十三條所定情形之下，制定法律而限制者有所不同。故如立法院所制定之法律將逮捕、拘禁人民之權，賦與司法或警察機關以外之其他機關；或將有關人身自由之審問、處罰之權，賦與法院以外之其他機關，則不免有違憲之嫌」，行政執行法第十九條規定拘提管收由行政執行處之執行員執行，顯然牴觸憲法第八條第一項憲法保留明定執行機關之範圍。

### 3、行政執行之拘提管收欠缺憲法第八條第二項所規定二十四小時內移送法院審問之程序：

- (1) 首先應處理者係憲法第八條第二項明定「人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁時」，自文義上觀之，該二十四小時內移審之規定，似僅適用於具有犯罪嫌疑被逮捕拘禁者。就此有不同見解：第一種見解認為憲法第八條是針對刑事程序所為之規定，因人身自由是所有基本權利之根本，本即應於人民有犯罪嫌疑之重大事由下，方容許國家使用逮捕拘禁之手段，其他情況均不得為之，是強制執行法或行政執行法之拘提管收，均係基於民事或行政上原因之逮捕拘禁，應屬違憲，如日本憲法就僅限於刑事被告可逮捕羈押，其強制執行制度亦無管收之規定。第二種見解則認為憲法第八條第一項既無範圍限制，逮捕拘禁自不限於刑事被告一種，憲法第



八條第二項又明文限於人民有犯罪嫌疑者，除此以外之逮捕拘禁原因，自然不適用二十四小時內移審之規定，故行政執行之拘提管收亦不受其限制。行政執行法第十九條第一項規定「法院為拘提管收之裁定後，應將拘票及管收票交由行政執行處派執行員執行拘提並將被管收入逕送管收所」，完全排除移審程序，似採取前述第二種見解。

- (2) 將國家得為逮捕拘禁範圍限縮於人民有犯罪嫌疑之情形，對人身自由之保障最為周全，自以第一種見解較為屬可採。惟司法院大法官解釋並未採取此種最小範圍之見解，對於刑事被告以外之逮捕拘禁，包括民事上或行政上事由，仍採取合憲的看法。如釋字第一六六號、第二五一號解釋對於人民違反秩序罰之拘留、罰役部分（解釋文只是認為應改由法院為之，並未認為秩序罰不得拘留、罰役）；釋字第三〇〇號解釋對於破產法規定破產人有逃亡或隱匿毀棄其財產之虞時，法院得羈押破產人部分（解釋文只是認為羈押未為期限規定係違憲，並未認為破產不得拘禁，現行法已將名稱修正為管收，並加上期限）；釋字第五二三號解釋對於檢肅流氓條例有關被移送裁定人之留置部分（解釋文只是認為留置要件不夠明確，並未認為流氓事件不得留置）等是。
- (3) 我國實務見解縱放寬逮捕拘禁之範圍，惟憲法第八條第二項之規定，仍應一體適用於國家所有之逮捕拘禁作為。就法理而言，逮捕拘禁之事由中，應以具犯罪嫌疑之刑事上事由最為嚴重，相對於民事上或行政上事由所採之程序，刑事程序之逮捕拘禁應容許國家採取最嚴苛之手段、最長之拘禁期限及管制最嚴密之拘禁空間。再者，民事及行政上程序若採取侵害程度相當之逮捕拘禁手段，刑事程序應是憲法所能容許最低程度的人身自由保障制度。舉重以明輕，當不許人民因民事或行政上事由而受逮捕拘禁時，自更不許其遭到較刑事被告更嚴苛之待遇。是憲法第八條第二項既然明示人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁時，得受到（1）書面告知逮捕拘禁原因；（2）至遲於二十四小時內移送該管法院審問；（3）二十四小時內提審等三種制度之保障，此當係憲法要求最低程度之人身自由保障。基於民事或行政上事由之逮捕拘禁，其保障至少亦應達到上開標準，甚至應採取更高程度之保障標準。就實定法而言，刑事程序以外之其他逮捕拘禁程序，實際上亦符合憲法第八條之要求。如檢肅流氓條例第六條、第七條之拘提或逕行拘提均有拘票之規定，其內容依同條例第二十三條應準用刑事訴訟法之規定，檢肅流氓條例第九條第一項規定依第六條、第七條規定到案者，應於二十四小時內移送法院審理，並應以書面通知被移送裁定人及其指定之親友，同條例第十一條之留置手段，在九十一年四月四日新修正之條文中已明定法官應簽發留置票，





其記載內容則準用刑事訴訟法規定，而依施行細則第三十一條第三項規定，留置票應交付被移送裁定人及其指定之親友一人。又如強制執行法第二十一條之一為拘票之規定，第二十二條之一為管收票之規定，第二十二條之五規定拘提、管收除有特別規定外，準用刑事訴訟法關於拘提羈押之規定。且提審法第一條規定人民被法院以外之任何機關逮捕拘禁時均可向地方法院聲請提審，並未限制逮捕拘禁事由之範圍，第二條規定人民被逮捕拘禁時，其執行機關應即將逮捕拘禁之原因，以書面告知本人及其指定之親友，第七條則規定執行逮捕拘禁機關接到提審票後，應於二十四小時內將被逮捕拘禁人解交。

- (4) 行政執行之拘提管收，雖屬行政上事由之逮捕拘禁，其程度與刑事程序之拘提、羈押相當，自應符合憲法第八條第二項之最低保障標準。然依行政執行法第十九條第一項之規定，在拘提義務人後逕送管收所管收，跳過移審之程序，完全排除拘提後至遲應於二十四小時內移送該管法院審問之憲法上制度保障要求，顯然違反憲法第八條第二項之本旨。
- (5) 或有認為行政執行之管收既已取得法院之管收票，事先獲得法院准予管收，應無再行於二十四小時內移送法院審問之必要。實則此一看法，就如同法官於刑事程序中簽發拘票命司法警察拘提，又同時簽發押票交給司法警察，命其拘到被告後直接送看守所羈押，完全排除移審程序般，顯難成立。進一步言之，依憲法第八條第二項之條文構造，其規定「人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁時」，逮捕拘禁機關應如何如何，「並至遲於二十四小時內移送該管法院審問」，顯然移送法院審問係於人民被逮捕拘禁後必須踐行之程序，且明定係審問程序，而非書面審查或聲請令狀而已。按憲法第八條第二項具有憲法保留之性質，其既未准許例外，當然不容許法律創設例外之情形。

#### 4、違反實質正當法律程序

- (1) 憲法第八條第一項中再三提及「法定程序」一詞，依司法院釋字第三八四號解釋意旨，所謂「法定程序」，係指國家所依據之程序應以法律定之，其內容須合於實質正當，並應符合憲法第二十三條所定之條件，在解釋理由書中逕稱之為「實質正當之法律程序」。其中所謂憲法第二十三條所定之條件，依司法院釋字第四三六號、第四六二號、第四七一號、第四七六號、第四九〇號、第五〇七號解釋再三揭櫫之意旨，主要係指比例原則所定應審查目的正當性、手段必要性與限制妥當性三項條件。至於「實質正當」則為不確定之概念，依司法院釋字第三八四號解釋理由書係認為舉凡憲法施行以來已存在之保障人身自由之各種建制及現代法治國家對於人身自由所普遍賦予之權利與保護，均包括在實質正當



之法律程序內，在實體法如罪刑法定主義，在程序法如犯罪嫌疑人除現行犯外之逮捕所應踐行必要之司法程序、被告自白須出於自由意志、犯罪事實應依證據認定、同一行為不得重覆處罰、當事人有與證人對質或詰問證人之權利、審判與檢察之分離、審判過程以公開為原則及對裁判不服提供審級救濟等等。其內涵且應與時俱進，依大法官吳庚所言「不僅指憲法施行時已存在之保障刑事被告之各種制度，尤應體認憲法保障人身自由之精神，予以詮釋」。

- (2) 依前所論，刑事程序係保障人身自由最低程度之制度保障，行政執行之拘提管收既與拘提、羈押手段限制人身自由之程度相當，其程序在性質相類部分自應以刑事程序作為「實質正當」之最低標準。此外，行政執行與強制執行均屬執执行程序，性質相似，行政執行之拘提管收程序對於人身自由之保障，亦無不如強制執行之拘提、管收程序之理。
- (3) 自拘提與管收之本質而言，二者雖均屬對人身自由之限制，惟程度上卻有極大差別，就時間長短而言，拘提僅短暫限制人身自由，管收則屬長期拘禁，且可長達六個月之久；就空間來說，拘提仍係在正常之社會中，管收則係於管收所內與社會完全隔離。顯見管收剝奪人身自由之程度，與刑事程序之羈押手段相當，且遠大於拘提，自有予以區別之必要。是於比例原則之規範下，拘提與管收之要件及程序亦應有寬嚴之差異。
- (4) 在刑事訴訟法中，拘提與羈押為兩種完全不同之手段。在強制執行法中拘提與管收亦屬兩種完全不同之手段。拘提僅係強制義務人到庭之手段，拘提要件分別規定於強制執行法第二十一條及第二十二條第一項、第一百二十八條第一項、第一百二十九條第一項，執行法院強制義務人到場有多種原因，基本上係在調查義務人有無履行債務之能力及有無履行債務之意願。而管收方屬對義務人施加壓力迫使其履行債務之手段（同法第二十二條第一項第一至第三款、第一百二十八條第一項、第一百二十九條第一項），並兼作為迫使義務人履行誠實報告義務之手段（同法第二十二條第一項第四及第五款），義務人到場後（不管是否用拘提手段強制到場），執行法院斟酌第二十二條第一項所規定之五款情形，得命義務人提供擔保，無相當擔保者，則管收之。依前揭管收要件，僅於債務人有能力但無意願履行，或可能有能力而故意不誠實陳報，且不提供擔保時才可管收，由此要件可推知，管收並非懲罰之手段。如義務人確無能力履行債務，執行法院縱發動拘提權強制義務人到場，惟於查明事實後即應釋放義務人，不得命其提供擔保，更不得將其管收。
- (5) 就程序而言，拘提要件雖然在強制執行法第二十二條第一項有五款仍適用於管收要件中，惟二者於法院之審查標準顯有高低之別。拘提權發動



前之審查，因義務人尚未到庭，故僅能依書面就客觀條件作較低標準之審查；相對而言，管收權發動前，義務人已經到場，且基於管收手段剝奪人身自由之強度，自應以直接審理及言詞審理之方式，就主觀及客觀條件作較高標準之審查。進一步言之，強制執行之拘提後不一定會管收，管收也不一定先有拘提，惟拘提後必有一調查程序，執行法院應審查拘提程序是否合法、人別有無錯誤，並進行原先強制義務人到場所要調查之事項；管收前也必有一個調查程序，執行法院應調查事實並審查管收要件。在拘提後管收之情形，該二調查程序會合併成一個程序，夾在拘提與管收中間，如同拘提後羈押之刑事程序一般。此調查程序於強制執行法中雖未規定，惟依其性質，自係強制執行法準用刑事訴訟法關於拘提、羈押規定之當然解釋，且係憲法第八條實質正當法律程序之具體呈現。

（6）依憲法第八條第二項規定，人民被逮捕拘禁時，其逮捕拘禁機關至遲於二十四小時內移送該管法院審問。所謂「審問」，依司法院釋字第三九二號解釋意旨，已明確指出「憲法第八條第一項、第二項規定之『審問』，係指法院審理之訊問」，此種審問之程序，相對應逮捕或拘禁之性質，自應符合一般刑事程序中法院訊問之標準，其中最核心者，自應包括直接審理原則、言詞審理原則、辯護權之保障等。且憲法第八條第二項前段規定，實係同條前項有關逮捕拘禁之法定程序所預定的憲法規格。對人民逮捕拘禁之法定程序，至少應包含憲法第八條第二項前段之書面告知原因與二十四小時內移審兩項。是以，前揭有關逮捕拘禁後之審問程序，不僅是憲法保障之實質正當法律程序，且是直接援引自憲法本文具有憲法保留性質之法定程序。

（7）惟於行政執行法中，卻將拘提與管收視為同一手段，非但未區別二者之要件，且規定行政執行處應一併聲請拘提管收，法院應一併審查拘提管收之要件，更把拘提後及管收前之審問程序省略，將拘到之義務人直接送管收所執行管收，明顯違背憲法第八條所揭櫫之實質正當法律程序。以下分三個層面加以說明：

①行政執行法中拘提管收要件中有六種事由，形式上與強制執行對於拘提事由之規定相同，惟行政執行之拘提增加了「未提供擔保」之要件。或有認為如此將比強制執行法之規定還要嚴格，不僅維持管收之標準，且還提高拘提權發動之標準。就人身自由而言，行政執行豈非比強制執行保障得更周密？行政執行法修法理由即認為「惟其要件及程序則較強制執行法之規定為嚴格，除須具備強制執行法第二十二條所規定要件之一外，應先命義務人提供相當之擔保、限期履行，而逾期



仍不履行者，始得聲請法院裁定拘提管收，以之作為最後不得已之執行手段。」實則此種看法係因誤將「經合法通知，無正當理由而不到場者」當成強制執行之管收事由，以致造成錯誤之推論。按強制執行法第二十二條第二項規定「前項情形，執行法院得命義務人提供擔保，無相當擔保者，管收之。其非經拘提到場者亦同。」所指得為管收之事由僅限於前項即第二十二條第一項的五種事由，並不包括同法第二十一條之情形。意即「經合法通知，無正當理由而不到場者」在強制執行法中雖為拘提事由，惟並非管收之事由。行政執行法將其列為拘提管收事由之一，顯然是放寬管收要件之限制，並非規定得更嚴格。進一步言之，義務人違反到場義務，造成行政執行機關無法進行調查，基本上應使用拘提手段，強制義務人到場接受調查即可，使用管收手段並無法達成強制到場之目的。行政執行法誤將無正當理由未到場作為管收之事由，其手段顯無法適當達成其目的，該規定顯已違背比例原則之適當性原則。實務上，由於合法送達及義務人未到場之事實易於證明，導致行政執行處向法院聲請拘提管收，多以該款作為聲請事由，導致其他要件形同虛設，對於人身自由之侵害尤其嚴重。

- ②行政執行法過度簡化拘提管收之裁定程序，使法院審查管收要件之權力空洞化。依前所論，強制執行之管收縱使有五款事由與拘提相同，惟因管收與拘提之目的不同，程序上有所差異，其審查標準仍有寬嚴之別。惟於行政執行中，行政執行處係同時向法院提出拘提管收之聲請，法院須於拘提前，便決定是否應予管收。然因義務人尚未到場，法院無從對義務人進行調查，法院又僅有書面資料可供審查，實係將管收之審查降低成拘提之低標準。進一步言之，管收是相當於羈押之手段，依憲法第八條與司法院釋字第三九二號解釋意旨，羈押與否須踐行法院直接審理與言詞審理之程序，不得以書面審理取代，行政執行之管收自應遵循相同之標準。是行政執行法將拘提管收混為一談，不僅降低管收部分之審查標準，更造成法院審查管收要件時，無從踐行直接審理與言詞審理之程序。再者，法院提早於拘提前便裁定准予管收，一旦簽發管收票，事實上即已將管收權讓與行政執行員，屆時執行員拘到義務人後，無論係義務人清繳債務或提供擔保等停止管收要件，甚至管收是否導致義務人一家生計有難以維持之虞等不得管收之事由，均由執行員決定，使原本把關審查裁定之法院，淪為橡皮圖章。

- ③行政執行法第十九條第一項規定，行政執行處執行員執行拘提義務人後逕送管收所，既捨棄拘提後移送法院之調查程序，亦捨棄管收前法



院之調查程序，甚至連行政執行處內部之行政程序，亦付之闕如。按拘到義務人之後，應調查人別有無錯誤，並審查拘提之執行過程是否合法；在管收之前，亦應確定人別有無錯誤（及決定是否管收）。實則義務人到場後，尚有爭執拘提要件或管收要件是否該當之機會，如證明其確無履行義務之能力，或願意誠實陳述或報告財產狀況等是，或有無其他應停止執行管收之事由，如清繳應納金額或提供擔保者等。惟行政執行法過度濃縮拘提管收之執行政程序，捨棄拘提與管收中間之審查程序，致義務人之權利欠缺程序加以保障，難脫空有權利無從實現之命運。

- 5、綜上所論，依憲法第八條第一項規定，執行逮捕拘禁之機關限於司法與警察機關，行政執行法第十九條第一項規定行政執行之拘提管收由行政執行處執行員為之，自不符合憲法前揭規定。又憲法第八條第二項規定，執行逮捕拘禁後至遲應於二十四小時內移送法院審問，惟行政執行法完全排除該憲法上義務，顯已違憲。再者，依憲法第八條第一項所揭櫫之實質正當法律程序及第二項具體指出其內容之審問程序，拘提後應有法院調查程序，管收前亦應有法院調查程序，法院並應基於直接審理與言詞審理之結果，審查管收要件並據以裁定，惟於行政執行法之拘提管收程序中，欠缺該等實質正當法律程序之規範。就此而言，行政執行法應放棄「拘提且管收」之手段，區分拘提與管收為不同的兩種手段，並配置對應其性質之要件與程序，方足符合憲法對於人身自由保障與實質正當法律程序之要求。

#### 五、關係文件之名稱及件數

法務部行政執行署臺北行政執行處九十三年三月四日北執和九十三年聲拘管字第二〇號拘提管收聲請書影本一份

此 致

司 法 院

聲 請 人 臺灣士林地方法院民事執行處

法官 高 愈 杰

中華民國九十三年三月十六日

#### 附註

註一：以下理由，主要參見高愈杰著，論行政執行之拘提管收，載於司法周刊第一〇九六、一〇九七、一〇九八期，九十一年八月二十一日、二十八日、九月四日，第二版。

（本聲請書附件略）

司法院 令



參考法條：中華民國憲法 第 8、23 條 (36.01.01)

行政執行法 第 17、19、21 條 (89.06.21)

強制執行法 第 21、22、22-5 條 (89.02.02)

刑事訴訟法 第 93、101、101-1 條 (93.06.23)