

從憲法上基本權保障之觀點論行政執行法上拘提管收制度之合憲性

吳學寬*

壹、前言

貳、基本權利體系思考的思維步驟

- 一、國家行為涉及人民的何種基本權利
- 二、國家行為是否構成人民基本權利之侵害
- 三、侵害之合憲性
 - (一) 形式上的合憲性—國家的侵害在外在形式上是否合憲
 - (二) 實質上的合憲性—該法律在實質內涵上是否合憲

參、行政執行法上拘提管收制度合憲性之探討

- 一、行政執行法上拘提管收制度涉及人民何種基本權利
- 二、拘提與管收制度是否侵害人民之基本權利
- 三、拘提管收制度侵害人身自由的合憲性
 - (一) 拘提管收制度的立法目的
 - (二) 適當性原則—即採取之方法須有助於目的之達成
 - (三) 必要性原則—有多種同樣能達成目的之方法時，國家是否選擇對人民權益損害最小者
 - (四) 狹義比例原則
- 四、限制人身自由應踐行的正當法律程序
- 五、小結

肆、司法院大法官會議第 588 號解釋之立場

- 一、釋字第 588 號解釋肯認拘提管收制度的合憲性
- 二、修法後的法院實務見解
 - (一) 客觀上應已有執行名義存在為前提，主觀上有不履行或逃避強制執行之故意
 - (二) 管收義務人須通過比例原則之檢驗
 - (三) 稅款債權應優先於普通債權而為受償

伍、結論

* 法務部行政執行署桃園行政執行處行政執行官

壹、前言

民國（下同）87年11月11日修正公布，並自90年1月1日起施行之行政執行法修正條文，明定法務部行政執行署所屬各行政執行處為公法上金錢給付義務之執行機關，而公法上金錢給付義務依行政執行法施行細則第2條之規定包括有：(1)稅款、滯納金、滯報費、利息、滯報金、怠報金及短估金。(2)罰鍰及怠金。(3)代履行費用。(4)其他公法上應給付金錢之義務。90年公布之行政執行法第17條規定：「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。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。」亦即，在符合該法第17條第1項所定之六款要件等情形之一時，經命其提供相當擔保，限期履行後，逾期仍不履行，亦不得提供擔保者，得聲請法院拘提管收義務人。該法施行後，對於此一規定是否合於憲法上對於人民基本權保障之意旨，歷來產生不少爭議¹，之後有三位地方法院之法官向司法院大法官就該法相關條文提出釋憲案之聲請，經司法院大法官會議於94年1月28日作成第588號解釋，並指出相關條文均應自解釋公布之日起至遲於屆滿六個月失其效力。嗣後立法院根據此號解釋意旨，修正行政執行法第17條及第19條之相關規定，並自94年6月22日公布施行。

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。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

¹ 司法實務界對於民國90年施行的行政執行法第17條關於拘提管收之規定，認該規定違憲之論述，可參見司法院大法官會議第588號解釋之解釋憲法聲請書。收錄於《司法院大法官解釋續編（十八）》，頁36以下，95年6月初版。

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²。於人民未限期履行公法上金錢給付義務，行政執行法規定行政執行處於符合一定要件時得向法院聲請拘提管收義務人，拘提管收等強制處分，侵害到人民之身體行動自由，然憲法上所保障之基本權利並非均受到絕對保障而不得加以限制或侵害，只要國家侵害人民基本權利之行為通過了法律保留原則與比例原則之檢驗即為合憲。

本文擬先介紹基本權利體系的思考層次，接著以該思考層次所建立的思維步驟檢驗國家對於負有公法上金錢給付義務之人採取侵害其身體自由的拘提管收等強制處分之行為是否合憲，之後並說明司法院大法官會議第 588 號解釋文採取的立場及行政執行法於 94 年 6 月修法後幾則法院實務見解採取之立場。

貳、基本權利體系思考的思維步驟

憲法是以維護人性尊嚴與保障人民權利為主要目的，一般而言，基本權利問題之研究，主要是在探討國家行為是否侵害人民之基本權利，並判斷是否與憲法保障基本權利之意旨相符。面對一各涉及人民基本權利的問題，要討論的即是國家侵害人民的基本權利是否合憲，而在探討基本權利受侵害是否合憲時，可以分成三個思考層次³：第一、國家行為涉及到人民的何種基本權利。第二、國家行為是否構成人民基本權利之侵害。第三、侵害之合憲性。以下分述此三步驟之內容。

一、國家行為涉及到人民的何種基本權利

首先須找出國家行為涉及憲法上何種基本權利之保護，而後再界

² 司法院大法官會議第 588 號解釋彭鳳至大法官之一部協同意見書及一部不同意見書。

³ 吳信華，〈基本權利的體系思考〉，《月旦法學教室》，第九期，2003 年 7 月，頁 123。

定或詮釋該基本權利的內涵與保護範圍。國家行為涉及到人民何種基本權利，可憑藉吾人對基本權利之認識而為初步判斷，惟若欲使判斷不致產生誤差，則更須再就該基本權利的「保護主體」，以及基本權利的「保護內容」加以分析⁴。基本權利的保護主體重點是在探討各基本權利保護法益之歸屬問題，亦即，確認系爭當事人得否援引該基本權利⁵，例如，憲法第 11 條之講學自由之保障對象為任何從事學術工作之人。至於基本權利的保護內容，係指與各該基本權利保障規定有關之行為方式、法益、特性及狀態等，例如，憲法第 13 條規定：「人民有信仰宗教之自由。」該條所保護之範圍，乃涉及人民宗教活動之生活領域及其他與信仰有關之事項⁶。

二、國家行為是否構成人民基本權利之侵害

「基本權利是否受到國家行為之侵害」與「該侵害行為是否違背憲法」係二各不同層次的問題，關於在討論國家行為合憲性之問題時，應先確定基本權利是否受到國家行為之侵害，至於國家得否為此種侵害或干預，以及人民得否主張國家行為違憲，則屬下一層次要討論之問題。

在「侵害」的傳統學說上，對侵害的界定需國家的行為為「法律上的行為」，且以「直接」，並以「強制或命令」的方式為之，而以損害人民基本權利為其目的，方可構成「侵害」。但近代對侵害的界定已有改變，只要國家的行為妨礙或干預到人民基本權利而無法完善行使者，即屬「侵害」，不論國家的公權力行為是事實上行為或法律上行為，直接或間接的行為，或是否以強制性的方式為之，或是否具有目的性等，均屬「侵害」⁷。

⁴ 吳信華，同註 3，頁 124。

⁵ 李建良，〈基本權利理論體系之構成及其思考層次〉，《憲法理論與實踐（一）》，1999 年 7 月，頁 81。

⁶ 李建良，同註 5，頁 77。

⁷ 吳信華，同註 3，頁 127。

三、侵害之合憲性

當基本權利受到國家行為侵害時，則必須再進一步檢驗國家行為是否合憲。這裡可以分別從形式上合憲性與實質上合憲性來探討，前者係著重於限制基本權利行使的形式要件，要求國家必須有法律依據使得限制人民基本權利之行使，一般稱為「法律保留原則」；而後者則著眼於限制之內容，審究其原因及侵害之程度，特別是審查有無逾越必要限度，一般稱為「比例原則」⁸。

(一) 形式上的合憲性—國家的侵害在外在形式上是否合憲

國家侵害行為在外在形式上須有法律之依據，憲法第 23 條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」此即彰顯法律保留原則。

憲法第 23 條規範之法律保留原則，該法律的外在形式上，應探究：(1) 立法者有無訂定該規範之權限、(2) 立法程序是否合法、(3) 法律名稱是否符合中央法規標準法規定之法、律、條例及通則的法律外在形式⁹。以上三點除非立法程序上有明顯重大違誤者外¹⁰，通常即可推定其合於此要件。

(二) 實質上的合憲性—該法律在實質內涵上是否合憲

法律保留原則之實質內涵主要為法律之內容必須符合「比例原則」，憲法第 23 條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」其中「所必要者」之用語，即屬「比例原

⁸ 吳信華，同註 3，頁 128。

⁹ 吳信華，同註 3，頁 128。

¹⁰ 例如，司法院大法官會議第 342 號解釋即表示：「法律案之立法程序有不待調查事實即可認定為抵觸憲法，亦即有違反法律成立基本規定之明顯重大瑕疵者，則釋憲機關仍得宣告其為無效。惟其瑕疵是否已達足以影響法律成立之重大程度，如尚有爭議，並有待調查者，即非明顯，依現行體制，釋憲機關對於此種事實之調查受有限制，仍應依議會自律原則，謀求解決。」

則」之具體規定。所謂比例原則，係從方法與目的之關聯性，來檢視國家行為的合憲性，乃屬法治國家重要基本原則之一，其主要目的在保護人民之自由權利免於遭受國家行為之過度侵害，因此須先探討立法目的何在，再依以下比例原則的三各子原則探討之¹¹。

1. 適當性原則：限制基本權利之措施必須能夠達到所預期之目的。
2. 必要性原則：在適合達到目的之多種手段中，應選擇對人民侵害最小之手段。
3. 狹義比例原則：對於基本權利之侵害程度與所欲達到之目的間，必須處於一種合理且適度的關係，此項原則主要著重於受限制之利益與受保護之利益間之利益衡量¹²。

參、行政執行法上拘提管收制度合憲性之探討

從前述關於基本權利體系的思考層次的說明，我們可以從以上建立的關於國家行為侵害基本權利是否合憲的思維步驟去檢視行政執行法上的拘提管收制度是否合憲。

一、行政執行法上拘提管收制度涉及人民何種基本權利

拘提為強制義務人到場之處分，為拘束人身自由態樣之一種，行政執行法對於義務人之拘提，係以強制其到場履行、陳述或報告為目的，拘束人身自由為時較為短暫。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。故行政執行法上拘提與管收制度無疑限制了人民之人身自由，自應符合憲法第8條的相關規定。

按人身自由權者，乃人民身體自由活動的權利，為享受一切權利的起點，屬於人類與生俱來的「自然權」，並非經由法律所賦予，屬

¹¹ 李建良，同註5，頁94。

¹² 行政程序法第7條即為比例原則的具體化明文。

於一種普遍性的人權，外國人亦得享有之¹³。人身自由被認為是所有自由權利的基礎，因此受到憲法相當高度的保護¹⁴，我國憲法第 8 條有關人身自由之程序保障規定，是所有基本權利中規定最詳盡者，屬「憲法保留」¹⁵之性質。

憲法第 8 條第 1 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。」同條第 2 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。」憲法第 8 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之謂¹⁶，司法院大法官會議第 392 號解釋理由書中即謂：「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」。換言之，舉凡「拘留」、「收容」、「留置」、「管收」等國家措施，均屬一種限制人身自由的拘禁，均應符合憲法第 8 條規範之意旨。

二、拘提與管收制度是否侵害人民之基本權利

¹³ 李建良，〈論基本權利的位階次序與司法審查標準〉，《憲法解釋之理論與實務 第三輯.上冊》，頁 175。

¹⁴ 司法院大法官會議第 384 號解釋：「人民身體自由享有充分保障，乃行使其憲法上所保障其他自由權利之前提，為重要之基本人權。故憲法第八條對人民身體自由之保障，特詳加規定。」

¹⁵ 司法院大法官會議第 443 號解釋：「憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障；關於人民身體之自由，憲法第 8 條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制。」

¹⁶ 司法院大法官解釋第 588 號解釋張國勳法官解釋憲法聲請書，《司法院大法官解釋續編（十八）》，2006 年 6 月，頁 43。

就拘提與管收之本質而言，二者雖均屬對人身自由之限制，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之侵害較拘提更為嚴重。依照前述對於侵害概念之界定，對於人民實施拘提管收等強制處分，妨礙或干預到人民身體自由權之完善行使，無疑地拘提管收此種國家行為已經侵害到人民於憲法上所保障之人身自由，惟討論之重點並非在於國家行為是否構成侵害，而是在於國家為確保公法上金錢給付義務之履行而採取侵害人民人身自由權利之方式，其侵害是否合憲之問題，而要判斷是否合憲，則必須檢視國家之侵害行為是否符合法律保留原則及比例原則。

三、拘提管收制度侵害人身自由的合憲性

在民主國家由人民選出之立法者制定一切與人民權利義務有關之法規範，只要符合立法者有制定該規範之權限、立法程序合法等法律外在形式條件，即可認定該法規範於外在形式上符合憲法第 23 條之法律保留原則。對於不履行公法上金錢給付義務之人民，立法者採取得限制其人身自由的拘提管收制度之立場，該限制人身自由的制度規定於行政執行法第 17 條以下，形式上符合法律外在的形式條件，並未抵觸憲法第 23 條之法律保留原則，該限制人身自由的規範具有形式上之合憲性。

若侵害人身自由的法律符合形式上的合憲性，接著即須以比例原則檢驗侵害人身自由的拘提管收制度是否符合實質上之合憲性。

（一）拘提管收制度的立法目的

稅捐、公課及行政制裁之罰鍰等公法上金錢給付義務，涉及國家的政策目標及對人民之照顧與保護義務能否實現，具有強烈的公益性。人民依法令或本於法令做成之行政處分有公法上金錢給付義務本應自動履行，對於故不履行義務之人，立法機關基於國家整體發展之

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，此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。

（二）適當性原則—採取之方法須有助於目的之達成

行政執行處經通知義務人到場清繳或報告財產狀況，義務人經行政執行處通知後，本有自動履行或報告其財產狀況之義務，若行政執行處經職權調查仍不能確知義務人是否有履行公法上金錢給付義務之能力或意願，此時惟有採行拘提管收之執行手段促使義務人履行義務，此種執行手段對於一些有履行義務之可能卻心存僥倖，故意拒絕繳付此一公法上債務者，有其必要性且在實務上確有其效用¹⁷。為強化行政權之效能，易於達成執行目的，於義務人有故意不履行、顯有逃匿、隱匿或處分應受執行之財產之虞或其他妨礙執行之行為等情事時，得以拘提管收為間接之執行方法對義務人施以心理上之強制，可使執行程序順利進行。故拘提管收制度之施行對滿足執行目的具有相當助益。

（三）必要性原則—有多種同樣能達成目的之方法時，國家是否選擇對人民權益損害最小者

當義務人形式上有可供執行之動產、不動產時，行政執行處應直接就義務人名下之財產執行之，惟有當義務人之財產無執行實益，或雖有財產經執行所得之數額仍不足清償應納金額，而行政執行處依職權調查認為義務人尚有隱藏其他財產而並無履行之意願時，國家此時僅有採行間接的執行手段，迫使義務人履行其金錢給付義務。亦即，執行機關如尚有其他較小侵害手段可資運用，即應先就義務人之責任財產執行之，因為在國家負有保障人權之義務下，拘提管收制度僅具

¹⁷ 胡天賜，〈試論我國行政執行法之拘提管收〉，《法令月刊》，2002年12月。

有最後手段之性質，尤其是管收，原則上必須是別無他法時才有適用¹⁸。

（四）狹義比例原則

國家行為侵害人民基本權利是否符合比例原則的判斷上，其中最後一個子原則即狹義比例原則，即採取之執行方法所造成之損害不得與欲達成執行目的之利益顯失均衡。在此為對人民身體自由之限制與國家各項政策之推行與實現間的利益權衡，行政執行法第 3 條亦規定，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。

義務人經行政執行處通知等合法程序後，本即應自動給付，無待國家之強制，某些義務人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，採行拘提之間接執行方法，而強制其到場履行、陳述或報告，確有助於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。另對於某些有繳納能力之義務人，無正當理由拒絕清償公法上之金錢給付義務者，如不予以任何強制，將有損於大多數忠誠遵守法定義務之國民之法律感情，故行政執行法規定得向法院聲請拘提管收之規定，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，況同法第 21 條及第 20 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¹⁹。衡量人身自由的限制與公法上金錢給付義務能否履行所涉及之重大公益，關於行政執行法上所採取的拘提管收制度並未逾越合理之限度，與憲法第 23 條規定之比例原則亦無抵觸。

四、限制人身自由應踐行的正當法律程序

美國聯邦憲法增修條文第五條規定：「任何人…非經法律之正當程序，不應受生命、自由或財產之剝奪」，通稱「正當程序條款」(Due

¹⁸ 張永明，〈行政執行之拘提、管收—評釋字第五八八號解釋〉，《月旦法學雜誌》，2005 年 11 月，頁 209。

¹⁹ 司法院大法官會議第 588 號解釋彭鳳至大法官之一部協同意見書及一部不同意見書。

Process Clause)。「正當程序」條款旨在保障人民之生命、自由與財產免於遭受政府部門恣意及不合理之侵害，在國家侵害人民自由或財產之決定前，至少應在事前給予相對人「通知及與案件性質相當之聽證機會」，且聽證應在侵害生效前舉行，以便及時阻止侵害的發生²⁰。

美國實務並將「正當程序」保障，區分為「程序上正當程序」(procedural due process)與「實質上正當程序」(substantive due process)。前者為政府限制人民「生命、自由或財產」時，應遵循如何程序方為正當的問題，以確保國家權力行使之程序公平，我國憲法僅於第 8 條著有明文；後者為法院審查立法（法律）內容，以確保國家權力作用之實質公平，其功用約與我國憲法第 23 條相當²¹。

至於我國大法官會議解釋關於憲法第 8 條「法定程序」之解釋，亦即限制人身自由的應有的正當程序²²，在釋字第 271 號吳庚大法官的不同意見書表示：「憲法第八條規範內容，第一項所稱法定程序，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。準此以解，在實體法包括：罪刑法定主義、對被告不利之刑罰法律不得溯及既往；在程序上則為：審判與檢查分離、同一行為不受二次以下之審問處罰、審級救濟之結果原則上不得予被告不利益之變更、不得強迫被告自認其罪等」。此為我國大法官闡釋憲法第 8 條之法定程序即為「正當程序」，且兼含「實質正當」與「程序正當」之第一人²³。釋字第 384 號解釋中，闡釋憲法第 8 條之法定程序謂：「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 23 條所定相關之條件。」，綜觀本號解釋所謂實質正當法律程序，乃指實質

²⁰ 湯德宗，〈論憲法中的正當法律程序〉，收錄於 1999 年 11 月 6 日於國立中正大學法學院舉辦之「正當法律程序原則之內涵與落實學術研討會」會議手冊。

²¹ 湯德宗，同前註 20。

²² 相關論述可參照，陳運財，〈憲法正當法律程序之保障與刑事訴訟〉，《憲法解釋之理論與實務》，1999 年 5 月二刷，頁 283 以下。

²³ 湯德宗，同前註 20。

上正當程序與程序上正當程序²⁴。釋字第 392 號解釋理由書中表示：「茲憲法第八條係對人民身體自由所為之基本保障性規定，不僅明白宣示對人身自由保障之重視，更明定保障人身自由所應實踐之程序，執兩用中，誠得制憲之要；而羈押之將人自家庭、社會、職業生活中隔離，『拘禁』於看守所、長期拘束其行動，此人身自由之喪失，非特予其心理上造成嚴重打擊，對其名譽、信用—人格權之影響亦甚重大，係干預人身自由最大之強制處分，自僅能以之為『保全程序之最後手段』，允宜慎重從事，其非確已具備法定條件且認有必要者，當不可率然為之。是為貫徹此一理念，關於此一手段之合法、必要與否，基於人身自由之保障，當以由獨立審判之機關依法定程序予以審查決定，始能謂係符合憲法第八條第二項規定之旨意。」

以上三件解釋確立：為保障人民身體自由，憲法第 8 條所稱非依法定程序不得逮捕、拘禁、審問、處罰之法定程序，不僅須為法律之規定，且法律規定之內容更須實質正當，所謂實質正當，兼指實體法與程序法之規定正當，核其意涵，則兼有實質上正當程序與程序上正當程序概念²⁵。

行政執行法規定之管收制度，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 8 條第 1 項所稱「拘禁」之態樣，然與刑事程序之羈押，目的尚非相同。羈押重在程序之保全，即保全被告使其於整個刑事程序均能到場，以利偵查、審判之有效進行，以及判決確定後之能有效執行；管收目的則在使其為金錢給付義務之履行，為間接執行方法之一種，公法上金錢給付義務並不因管收而免除，故其所應踐行之司法程序自無須與羈押完全相同，雖然如此，於決定管收之前，仍應由中立、公正第三者之法院審問，賦予義務人有防禦之機會，以符合憲法第 8 條關於限制人身自由之正當程序保障之意旨。故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

²⁴ 湯德宗，同前註 20。

²⁵ 湯德宗，同前註 20。

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，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²⁶。

五、小結

以上從基本權利體系思考的三個步驟，依序判斷對於不履行公法上金錢給付義務之人採行拘提管收制度的合憲性，本文認為在進行以下的執行程序後，三個要件，限制其人身自由是正當且合憲的：1. 行政執行處應先就可查得的義務人名下財產執行之 2. 當查無義務人名下可供執行之財產或執行義務人名下財產仍不足清償時，此時行政執行處依職權調查認定義務人仍有隱匿某些可供執行財產之虞或將可供執行之財產移轉予他人等情形，經行政執行處命義務人到處履行義務、報告財產狀況或提供相當擔保，義務人均不到場，此時若已無其他可行之執行方法，則可向法院聲請拘提義務人，以符合必要性及最後手段性。3. 若經調查義務人於負有公法上金錢給付義務之後仍有履行之能力，但卻藉故不履行或無意履行時，即義務人確屬惡意滯欠且已無其他執行方法時，即可向法院聲請管收，而法院於審理時必須賦予義務人防禦抗辯之機會與權利，以符合憲法上保障人身自由之意旨。

肆、司法院大法官會議第 588 號解釋之立場

一、釋字第 588 號解釋肯認拘提管收制度的合憲性

釋字第 588 號解釋文開宗明義即表示：「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

²⁶ 司法院大法官會議第 588 號解釋彭鳳至大法官之一部協同意見書及一部不同意見書。

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。」另於理由書中表示：「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。……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。……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。……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。」

釋字第 588 號解釋是以比例原則檢驗拘提管收的合憲性問題，並明確指出執行機關應先查明所欲執行之責任財產，並已用盡其他較小侵害之手段，而義務人確有履行之能力而不履行時，始得向法院聲請拘提管收。而關於管收審理之程序，該號解釋亦明確表示須由中立公正之第三者即法院加以審理，賦予義務人防禦之機會，以符合憲法第 8 條第 1 項需踐行法定程序之意旨。該號解釋並於文末明白指示相關規定於解釋公布之日起六各月內失效，立法機關依釋字第 588 號解釋之意旨於 94 年 6 月修正行政執行法第 17 條及第 19 條之相關規定，有謂此係全面性的釋憲領導修法時代的來臨²⁷。

²⁷ 張永明，同前註 18，頁 216。

二、修法後的法院實務見解

釋字第 588 號解釋公布後，法院實務關於聲請管收之裁定，大致上均依循該號解釋及 94 年修正之行政執行法相關規定之意旨，於個案之審理判斷上，均須通過比例原則之最後手段性及利益權衡之檢驗，並且以義務人主觀上有故不履行義務之故意，始為准予管收之裁定。以下簡單歸納出三類法院准予管收之理由。

（一）客觀上應已有執行名義存在為前提，主觀上有不履行或逃避強制執行之故意

臺灣高等法院高雄分院 96 年度抗字第 73 號裁定表示：「……惟按該條項²⁸第 1 款所謂顯有履行義務之可能，自應以有義務之存在，並應已有執行名義存在為前提，主觀上尤應故意不履行為必要。另同項第 3 款所謂應供強制執行之財產有隱匿或處分情事，同指已有執行名義而言，否則即不生應供強制執行情事，又其隱匿或處分財產，主觀上亦應在逃避強制執行始足當之，蓋義務人本得自由處分財產，若非本於上開主觀意思，究難以其隱匿或處分財產即執為聲請管收之客觀要件，不然恐有違憲之虞。……雖其中財政部臺灣省南區國稅局於 93 年臺財營業字第 83093102405 號處分書所載債務人違章是由，係緣於義務人於 88、89 年間，並無進貨事實卻以靜展企業有限公司等十家廠商所開立統一發票，作為進項憑證扣抵銷項稅額，致虛報營業稅認應處罰鍰 697 萬 3200 元，有該處分書附於抗告人上開卷可稽。然既與其他稅款之繳納，同於 94 年或 95 年始行確定，則義務人當自斯時起始負各該公法上金錢給付義務。惟至各該時止，義務人已無其他財產可供執行，此為抗告人自承，從而當無顯有履行義務故不履行可言。」

（二）管收義務人須通過比例原則之檢驗

²⁸ 此指 94 年 6 月 22 日修正公布施行的行政執行法第 17 條第 5 項。

1. 臺灣高等法院花蓮分院 95 年度抗字第 50 號裁定

該裁定表示：「按管收之目的僅在於督促被管收人履行義務，只須被管收人於管收期間（3 個月內）清償債務或提供擔保，即可釋放（行政執行法第 22 條第 1、4 款參照），可知管收期間久暫乃操之於被管收人之作為。本件經抗告人於 95 年 6 月 19 日通知相對人補繳上開稅款後，迄未繳納，且經原審法院當庭訊問相對人結果，相對人對於上開處分財產及資金流向情事均以不知情一語帶過，拒絕正面回應，對於本件所欠稅款亦以公司資本已虧損而未提出清償方案，足見相對人自始即無意繳納上開欠稅款，則除管收相對人外，已無其他執行方法足以達到執行目的，從而，為促使抗告人繳納上開所欠稅款，貫徹公權力之行政執行之目的，自應認為有管收相對人之必要。」

2. 臺灣高等法院 96 年度抗字第 1428 號裁定

此號裁定表示：「按行政執行，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。若抗告人所陳屬實，則藉由兩造協商已可達成本件執行目的，本件是否逾達成執行目的之必要限度，而與首揭規定有違，亦非無斟酌之餘地。」

3. 臺灣高等法院臺南分院 95 年度抗字第 314 號裁定

此裁定謂：「……足見抗告人於 83 年 2 月 8 日被查獲持有現值 140 萬元的未稅洋菸犯行之後，當已預知將受國家法律之制裁。是抗告人不無利用設定抵押權、贈與名下財產之方式，藉以規避國家強制執行之情形。……惟查，上開臺南行政執行處固已查封抗告人上開 6 筆不動產等，然僅其中 891-64 地號之所有權範圍為全部（且面積僅 31 平方公尺），其餘 5 筆不動產的應有部份僅有 190 分之 1（面積亦不大），且均屬養殖用地，價值非高，又皆設有高額抵押等情，已如前述，並有抗告人所提之土地坐落附表暨土地登記簿謄本、抗告人妻之建築改良物登記簿謄本等附卷可稽，足見除管收抗告人外，已無其

他執行方法足以達到執行目的，況查本件並未逾越達成執行目的之必要限度，符合行政執行法第 3 條之比例原則。」

該裁定提到重要一點，即欲管收義務人雖須以已別無其他可供執行之方法時，再符合比例原則之情形下可裁定管收義務人，然所謂別無其他可供執行之方法，並不以已將義務人名下之所有動產不動產執行完畢始得向法院聲請管收，當義務人名下可供之執行之財產價值甚微，執行成本過高且並無實益時，再無其他有效之執行方法時，亦可將義務人予以管收。

（三）稅款債權應優先於普通債權而為受償

1. 臺灣高等法院臺南分院 96 度抗字第 34 號裁定

該裁定表示：「……抗告人辯稱『伊另有貸款債務未清償，足證伊非故意拒絕履行本件義務』云云。惟按『納稅義務人欠繳本法規定之稅款、滯報金、怠報金、滯納金、利息及合併、轉讓、解散或廢止時依法應徵而尚未開徵或在納稅期限屆滿前應納之稅款，均應較普通債權優先受償。』，加值型及非加值型營業稅法第 57 條亦有明文。查抗告人主張伊另有貸款債務乙節縱或屬實，惟依上開條文之規定，抗告人所欠稅款部分，依法既應優先於普通債權而受償。」

2. 臺灣高等法院臺南分院 96 年度抗字第 120 號裁定

該裁定謂：「……明知負有公課義務不予理會，而有對名下財產進行隱匿處分之事實，應可認為除管收外已無其他方法可達執行目的，並無違反比例原則之情形。……有資力清償一般債務，而置受償順位優先之稅捐義務於不顧，即屬顯有履行義務之可能而故不履行。」

3. 臺灣高等法院高雄分院 96 年度抗字第 248 號裁定

此號裁定表示：「……抗告人於 91 年 1 月 18 日收到 87 年度營利所得稅稅單後，公司尚有部分應收帳款與工程保固款尚未領取，除第三人臺灣電力公司經強制執行後取償外，抗告人未將收得款項主動納稅，且調閱其銀行往來明細 91 年度於第一商業銀行興嘉分行、華

南商業銀行北高雄分行尚有大筆資金流入，在在顯示公司於執行名義成立後有履行義務之可能，且按稅捐稽徵法第 6 條規定，稅捐應優先於一切無擔保之普通債權，抗告人迄今未能提出不能履行義務之正當理由，僅泛稱被倒帳或償還工資等，嗣於 92 年 2 月該公司即暫停營業，對於滯納稅款規避不予繳納之意圖相當明顯。」

伍、結論

人民之基本權利受到憲法之保障，然基本權利並非不得受到國家行為之任何干預或侵害，國家對人民基本權利之限制或侵害於通過比例原則之檢驗後，國家侵害人民基本權利之行為即屬合憲。本文認為當查無義務人名下可供執行之財產或執行義務人名下財產仍不足清償時，此時行政執行處依職權調查認定義務人仍有隱匿某些可供執行財產或將可供執行之財產移轉予他人等情形，此時若已無其他可供執行之方法時，在人身自由之限制與國家公益目的之利益權衡下，採行拘提管收制度毋寧是合憲的。

法務部行政執行署所屬各行政執行處自 90 年 1 月 1 日成立至 96 年 9 月 13 日徵起金額已突破新台幣（下同）1,300 億元，高達 1,300 億 7,257 萬 3,020 元²⁹。對於行政執行機關短短幾年間為國庫挹注大量收入固為可喜，然依法行政、維護人民之正當權益仍應為各行政執行機關首要遵守之原則，也唯有執行人員熟稔法律，積極運用法律所賦予之各種執行方法，並兼顧情、理、法等層面，人民之權利才能獲得保障，政府之公權力始得以貫徹。

²⁹ 法務部行政執行署網頁 96 年 9 月 14 日新聞稿，
<http://www.tpk.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=96904&ctNode=6120&mp=030>