

國立政治大學法學院碩士在職專班

碩士學位論文

行政執行法上限制住居之研究

Research of Restriction from Leaving the ROC. of  
The Administrative Execution Act

指導教授：詹鎮榮 博士

研究生：韓鐘達 撰

中華民國 106 年 1 月

## 摘 要

公法上金錢給付義務之執行，移交由法務部行政執行署專責辦理後，迄今已十餘年，較之於傳統上之民事強制執行業務，或行政機關自力實施執行之立法例，行政執行機關具有獨特之色彩與運作模式。本文就公法上金錢給付義務之執行，自其基本面向開始探討，從實務之視角，回顧相關問題並展望其發展。並分別就法源、法律原則、強制措施、制度比較、救濟途徑等面向，擇要深入研析，徵之相關學者論述與實務見解，尋求適當且符合實際之平衡觀點。

而行政執行法上之限制住居，兼具有保全與實現公法債權之雙重手段性質，其對於人民居住遷徙自由等權利，影響甚鉅。本文亦就其類型與要件分析、所涉之憲法議題、實務運作問題、與稅捐稽徵法限制出境等制度比較、救濟方法等層面，解構理論與實務之觀點，並契入相關案例，從事較細部之分析，且提出個人淺見，希冀能對於此一嚴峻且頗富爭議之執行手段，探尋妥適之操作原則，期能兼顧社會公義之落實與人民權益之保障。

**關鍵詞：**公法上金錢給付義務、行政執行、遷徙自由、執行措施、限制出境、比例原則、正當法律程序。

## Abstract

The business of the monetary payment of public law has been handled by the Administrative Enforcement Agency, Ministry of Justice, so far more than ten years. Comparing to civil compulsory enforcement or self-enforcement by administrative agency, the administrative enforcement in the monetary payment of public law which holds exclusively by administrative enforcement agency for decades is provided its unique elements and functions.

This article explores the basic of the administrative enforcement in the monetary payment of public law, and reviews the relevant issues from a practical point of view, look to its development. In addition, the paper also makes an in-depth analysis on legal sources, legal principles, enforcement measures, institutional comparison, administrative relief, etc., and seeks appropriate and realistic viewpoints with reference to related scholars' discussions, judicial decision and administrative interpretation.

The restriction from leaving the ROC. of the administrative execution act has the dual means of preserving and realizing public law claims. Which seriously affect people's freedom of residence and migration and other rights. This paper also analyzes the details of its types, elements, constitutional issues, practical issues, institutional comparison, administrative relief and cases. Finally, expressed my views, hoping to explore the appropriate operating principles for this serious and controversial enforcement measures. I hope this study will find a way to balance public interest and people's rights.

**Key words :** the monetary payment of public law, administrative enforcement, freedom of residence and migration, enforcement measures, the restriction from leaving the ROC., principle of proportionality, due process of law.

## 目次

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機.....	1
第二節 研究目的.....	5
第三節 研究範圍.....	5
第四節 研究方法.....	5
第二章 公法上金錢給付義務強制執行之程序架構.....	7
第一節 義務之發生與行政執行機關.....	7
第一項 義務之發生.....	7
第二項 行政執行機關之制度沿革與性質.....	11
第三項 法源依據.....	13
第四項 小結.....	16
第二節 所應遵循之法則及得採行之強制措施.....	17
第一項 所應遵循之法律原則.....	17
第二項 所得採行之強制措施.....	25
第三項 小結.....	31
第三節 與其他強制執行機制之比較.....	32
第一項 與民事強制執行之比較.....	32
第二項 與行政訴訟法上強制執行之比較.....	35
第三項 與刑事罰金刑執行之比較.....	38
第四項 小結.....	41
第四節 對於執行措施之救濟途徑.....	44
第一項 探討概要.....	44
第二項 對於基礎處分之救濟.....	45
第三項 對於執行措施之救濟.....	46

第四項 小結.....	58
第三章 限制住居之本質分析與問題探討.....	60
第一節 目的.....	60
第二節 法源依據.....	61
第三節 定性.....	63
第一項 保全手段.....	63
第二項 執行方法.....	63
第三項 小結.....	64
第四節 類型.....	66
第一項 限制義務人出境.....	66
第二項 限制義務人出海.....	67
第三項 限制義務人遷徙戶籍.....	68
第四項 替代之執行方法與比例原則.....	69
第五節 憲法層面之思考.....	70
第一項 干預居住遷徙自由.....	70
第二項 對其他基本權之影響.....	71
第三項 限制住居與法官保留.....	73
第六節 對象.....	76
第一項 義務人.....	76
第二項 行政執行法第二十四條所規定之人.....	77
第三項 強制執行法第二十五條第三項所規定情形.....	78
第四項 對於實際負責人之限制住居.....	80
第五項 對於清算人之限制住居.....	85
第四章 限制住居法制之分析比較與救濟途徑.....	90
第一節 法定事由與必要性探討.....	90
第一項 顯有履行義務之可能而故不履行.....	90

第二項	顯有逃匿之虞.....	91
第三項	就應供強制執行之財產有隱匿或處分之情事.....	91
第四項	於調查執行標的物時對於執行人員拒絕陳述.....	98
第五項	經命其報告財產狀況不為報告或為虛偽之報告.....	99
第六項	經合法通知，無正當理由而不到場.....	100
第七項	必要性之審酌—漸進式強制措施.....	101
第八項	小結.....	102
第二節	行政執行限制住居與其他類似制度之比較.....	103
第一項	與稅捐稽徵程序中限制出境之比較.....	103
第二項	與民事執行程序中限制住居之比較.....	110
第三項	與刑事訴訟程序中限制住居之比較.....	112
第四項	小結.....	115
第三節	行政執行實務之運用情形.....	116
第一項	限制住居與行政裁量.....	116
第二項	實施.....	117
第三項	解除.....	118
第四項	小結.....	120
第四節	限制住居之救濟途徑.....	121
第一項	申請解除限制住居.....	121
第二項	聲明異議.....	122
第三項	訴願.....	123
第四項	行政訴訟.....	127
第五項	救濟實例探討.....	128
第五章	結論與建議.....	134
	參考文獻.....	138

## 表 次

表 1:行政執行與民事執行之比較表.....	35
表 2:行政執行與行政訴訟法強制執行之比較表.....	37
表 3:行政執行與刑事罰金執行之比較表.....	40
表 4:行政訴訟法第 305 條、第 306 條建議修正條文對照表.....	42
表 5:行政訴訟法第 305 條、第 306 條建議修正條文對照表.....	43
表 6:行政執行限制住居與稅捐稽徵限制出境之比較表.....	109
表 7:行政執行限制住居與民事執行限制住居之比較表.....	112
表 8:行政執行限制住居與刑事訴訟限制住居之比較表.....	115





# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機

近年來，關於人權保障之意識日益強烈，有關政府機關任何干預、侵害人民基本權利之行為，每每受到最為嚴苛之檢視與要求，而程序正義之確保，往往更甚於實體任務之達成。在基本權與正當法律程序之保障，尤以憲法第 8 條關於「人身自由」之保護，最受理論與實務之關切與探討，誠如前大法官孫森焱先生於釋字第 384 號解釋所提協同意見書指出：「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。』學者謂此係憲法保護人身自由之特別規定。準此以觀，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……本院釋字第一六六號及第二五一號解釋亦同此意旨，認違警罰法規定由警察官署裁決之拘留、罰役係對於人民身體自由所為之處罰，應迅改由法院依法定程序為之，以符憲法第八條第一項之本旨。依違警罰法第二十八條規定所為『送交相當處所施以矯正或令其學習生活技能』之處分，亦同。以上二解釋所以認違警罰法之規定違憲而應宣告失其效力，乃因對於人民身體自由所為之處罰，不容由法院以外之機關為之。所謂處罰不以刑事罰為限，即行政罰亦包括在內。檢肅流氓條例規定對於流氓宣告之感訓處分係限制人民身體自由之處置，其諭知既由法院依法定程序為之，關此部分，與憲法第八條第一項規定之本旨，尚無不符。關鍵所在，厥為所謂『法定程序』究何所指？『法定程序』規定之內容是否有憲法第二十三條規定法律保留原則、



比例原則之適用？本解釋文謂所稱『依法定程序』係指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。自堪贊同。」足見，關於人身自由之保障，早在釋字第 166 號解釋（1980）所作成之 30 餘年前，便開始重視正當法律程序之保障，即無論刑事不法或行政不法之行為人，其人身自由之限制，均應速由法院依法定程序為之。

釋憲實務上，關於人身自由之保障，往往與權利之救濟事務，緊密相連，觀察近期關此之釋憲案，均可見其端倪，諸如：釋字第 681 號解釋（2010，探討不服撤銷假釋處分，不得提起行政爭訟；如有異議，應俟執行殘刑時，向原裁判法院為之的制度，是否違憲）、釋字第 691 號解釋（2011，探討關於受刑人不服行政機關否准假釋決定訴請救濟由何種法院審理）、釋字第 708 號解釋（2013，探討外國人受驅逐前由移民署為暫時收容，未有即時司法救濟；又逾越暫時收容期間之收容，非由法院審查決定，是否違憲）、釋字第 710 號解釋（2013，探討兩岸條例就強制大陸地區人民出境，未予申辯機會；又就暫予收容，未明定事由及期限；強制出境辦法所定收容事由未經法律明確授權，是否違憲）、釋字第 720 號解釋（2014，探討羈押法規修正前，受羈押被告不服申訴決定之訴訟救濟方法）等，在在足見關於人身自由之保障及其救濟，實屬歷久不衰之重要課題。而隨著時代演進，其保障之寬廣度、細緻化曲線，均有日趨進步之上升。事實上，關於人身自由之保障，要屬人權指標調查之重要參數，而人權指標的調查對於政府未竟之處有督促之作用，對於較完備處，則能予以鼓勵<sup>1</sup>。因此，關於相關議題之觀察與研究，自當持續進行，期使公權力之行使，能更注重對人權之保障並建立人民之信賴。

關於公法上金錢給付義務之行政執行事件中，有諸多執行措施，關乎

---

<sup>1</sup> 2014 年台灣人權指標調查結果，經濟勞動人權吊車尾，NOWnews 今日新聞，  
<http://www.nownews.com/n/2014/12/08/1536709>，最後瀏覽日期：2016 年 12 月 14 日。

人身自由之干預、侵害，其中尤以對人強制執行類型下之「拘提」、「管收」及「限制住居」等措施，最受關注。此觀欠稅人限制出境議題，每為諸多學術研討會列為探討主題，學者間亦紛紛撰文研析制度之良窳即明；而拘提、管收制度，更引發地方法院法官聲請釋憲之違憲論爭議。此後，大法官雖作成釋字第 588 號解釋（2005），肯定拘提、管收制度本質上為合憲，但相關程序不符合正當法律程序致違憲部分，宣示應限期檢討修正。隨後，行政執行法即於 2005 年 6 月 22 日相應修正。然而，為健全人權保障體系，我國在 2009 年 4 月 22 日制定公布「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」後，宣示吾國正式將公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約（下稱兩公約）正式納入國家法制體系後，關於人權保障之維護與落實，更受各方之重視，尤其在欠稅人之限制出境、行政執行之拘提、管收等議題，每為檢討之焦點。即便拘提、管收歷經修法後，已進階其正當法律程序之「更新版」。惟其容許性、存廢論之批判論，仍舊方興未艾，論者更質疑拘提、管收無異將義務人視為刑事被告一般對待<sup>2</sup>，或認為管收制度係違反人性尊嚴中人的主體性之內涵<sup>3</sup>。然而，釋字第 588 號解釋既仍肯定拘提、管收制度之合憲性，而行政執行法修正草案中，亦維持拘提、管收及限制住居等強制措施，且該等強制措施在實務運作上，確實發揮相當之「功效」，使義務人儘速履行其公法上金錢給付義務<sup>4</sup>，是以，自可預見此等制度仍將繼續存在與適用。因此，關於此等行政執行對人之限制措施及其權利救濟，自有再深入研究之必要；且在實

<sup>2</sup> 蔡震榮，行政執行法，2013 年 11 月五版第 1 刷，元照出版有限公司，頁 149。

<sup>3</sup> 鄭崇文，冷靜理性看行政執行拘提管收制度，全國律師 2014 年 1 月號，頁 53-54。

<sup>4</sup> 欠稅近億管收，才 1 天就繳清，聯合財經網，  
<http://money.udn.com/money/e404>，最後瀏覽日期：2016 年 12 月 14 日。  
拘提管收奏效！欠稅 6000 萬大戶乖乖繳稅，自由時報電子報，  
<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1275277>，最後瀏覽日期：2016 年 12 月 14 日。  
欠稅拒繳！光立紡織負責人管收 2 日，651 萬急繳清，自由時報電子報，  
<http://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/1191338>，最後瀏覽日期：2016 年 12 月 14 日。  
孫道存欠稅遭管收 2 小時繳清 1.2 億，蘋果日報網路版，  
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20160812/37344412/>，最後瀏覽日期：2016 年 12 月 14 日。

務運作上，存有諸多適用論、操作論上之問題，容待處理、解決。

尤其，限制住居在行政執行法之規範下，其諸多法定事由，均與管收類同，有學者甚至形容行政執行法中之限制住居，實為「迷你版管收」或「監禁逼債」<sup>5</sup>。雖然，兩者之目的均在於促使義務人履行公法上金錢給付義務，有其公共需求與公益目的。但相對地，亦對人民之遷徙自由等基本權利，造成嚴重干預。此外，上開兩公約中之「公民與政治權利國際公約」（下稱公政公約）第 11 條規定：「任何人不得僅因無力履行契約義務，即予監禁。」第 12 條規定：「一、在一國領土內合法居留之人，在該國領土內有遷徙往來之自由及擇居之自由。二、人人應有自由離去任何國家，連其本國在內。三、上列權利不得限制，但法律所規定、保護國家安全、公共秩序、公共衛生或風化、或他人權利與自由所必要，且與本公約所確認之其他權利不牴觸之限制，不在此限。四、人人進入其本國之權，不得無理褫奪。」在在與限制住居之立法政策與實務操作，攸關頗切，並勢必造成相當程度地影響，目前行政法院之審理過程，即有引用公政公約作為判決之論辯依據，其中台北高等行政法院 99 年度訴字第 1924 號判決即認為，在現今國際化、地球村之時代，人民出境之自由不再只是單純保障出國旅行之權利，更可能涉及包括工作權、人格發展權、學術自由、婚姻家庭團聚等權利<sup>6</sup>。又針對限制出境與人權保障議題，國際人權專家於 2013 年 3 月 1 日之審查意見亦認為，我國對於欠稅限制出境之作法過於浮濫，不符合兩公約精神，建議行政及司法機關應予改進<sup>7</sup>，均值得關注。

基此，本文遂興起研究之動機，由於文獻上對於「行政執行之限制住居」鮮有討論，故擬針對實務上有關限制住居之爭議問題，試圖探討，希冀能就相關爭點與疑義，探尋解決方案。

<sup>5</sup> 黃士洲，欠稅限制出境與限制住居的法律要件與救濟（下），月旦法學教室第 79 期，2009 年 5 月，頁 71。

<sup>6</sup> 黃俊杰，公政公約在限制出境稅務判決之適用，月旦法學教室第 126 期，2013 年 4 月，頁 9-10。

<sup>7</sup> 陳清秀，限制出境處分侵害人權之探討－最高行政法院 102 年度判字第 706 號判決之評析，法令月刊第 65 卷第 5 期，2014 年 5 月 1 日，頁 8。

## 第二節 研究目的

本文之研究課題，係著重於公法上金錢給付義務之制度面及實務面，進行解構與分析，並對於相關對人強制措施，尤其限制住居之實施，從事較細節性之理解與探討。因此等手段，嚴重干預人民受憲法保障之基本權利，故在研究目的上，本文希冀從制度本質、理論探究、實務運作及權利保護等面相著手。首先，在制度本質方面，擬先就現行法之相關規範，歸納分析，解構相關法律要件，分析其良窳；其次，在理論探究方面，擬就學理上對於各該制度之分析，加以整理臚列，進而思考、探尋最適當之解決問題靈感；再者，在實務運作方面，希冀藉由發掘實務問題及其解決方法，分析其利弊得失，並與相關法學理論對照，檢討其見解之臧否。此外，在權利救濟方面，亦為重要之環節，因對人之強制措施，毋寧為對基本權利之高強度干預，更涉及人性尊嚴之理念維護與具體落實；況人民對於國家此等劇烈之侵益手段，最易心生怨懟，實攸關政府施政之效能與人民對政府之信賴。

## 第三節 研究範圍

本文之論述，將著重於實體規範論與程序操作論之研究。因此，相關研究素材，除取自於理論文獻與實務見解外，更將行政執行實務上之相關案例事實，針對其有疑義之部分，納入討論範圍。此外，現階段所存在於理論及實務之相關爭議問題，也將盡可能地羅列探究，期能自公法上金錢給付義務執行之本質出發，進而探討行政執行法上限制住居等對人之強制措施及其權利救濟，尋求契合於憲法權利保護與行政法上原理原則之觀點，藉以拉近理論與實務、應然與實然間之距離。

## 第四節 研究方法

研究方法層面，由於本文所探究之範圍，不僅止於純理論性之面向，而更擬從實務操作上，發掘有疑義之癥結，進行研究。故除文獻分析外，

也將蒐集相關司法實務之判解函釋，進行研究分析。此外，因筆者目前充任法務部行政執行署新北分署行政執行官職務，故也將自身於實務工作所見聞之實際案例，在不妨礙當事人個人資料、隱私之前提下，列入分析探討，希冀相關研究能穿梭於理論與實務之間，找尋存在於其間平衡點上之成果。





## 第二章 公法上金錢給付義務強制執行之程序架構

### 第一節 義務之發生與執行機關

#### 第一項 義務之發生

關於公法上金錢給付義務之發生，可自行政執行法第 11 條第 1 項前段出發，即「義務人依法令或本於法令之行政處分或法院之裁定，負有公法上金錢給付義務，有下列情形之一，逾期不履行，經主管機關移送者，由行政執行處就義務人之財產執行之……。」據以分析可知，公法上金錢給付義務可因下列原因而發生，茲說明如次：

##### 一、依法令

即公法上金錢給付義務，係直接依法令之規定產生，而非因行政機關透過具體化之行政處分所課予義務人之給付義務。然而，公法上之金錢給付義務，是否容許僅因法令之規定，即直接發生，理論上非無爭議。持肯定之見解認為，公法上金錢給付義務，如法律有明文規定者，即可能因此發生義務。例如有學者即認為，空氣污染防治法第 16 條第 1 項第 2 款，就移動污染源所徵收之「空氣污染防制費」即採「隨油徵收」之方式為之，性質上屬於直接由法律規定形成之公法上金錢給付義務<sup>8</sup>。此外，關於擔保人於擔保書載明義務人逃亡或不履行義務，由其負清償責任者，行政執行機關於義務人逾行政執行法第 17 條第 1 項之限期仍不履行時，同法第 18 條則有得「逕就擔保人之財產」執行之規定。惟即便承認公法上金錢給付義務可直接依據法令產生，依行政執行法第 11 條第 1 項第 3 款規定，行政機關仍應踐行以書面通知限期履行之程序，始得於義務人屆期不履行後，移送強制執行<sup>9</sup>。實務上，舉凡全民健康保險、勞工保險之保險費，甚至營業稅，其據以移送強制執行之文件，為繳款書或催繳通知書，而此類文件

<sup>8</sup> 李惠宗，行政法要義，7 版，2016 年 9 月，元照，頁 585。

<sup>9</sup> 黃俊杰，行政執行法，2010 年 11 月，初版，翰蘆，頁 62。

即被認為屬行政執行法第 13 條第 1 項第 2 款規定所稱之「依法令負有義務之證明文件」，而不具行政處分之性質。惟本文以為，雖然此類「移送文件」在外觀上可能不具行政處分之形式，然此類依法令產生之給付義務，實質上多已經行政機關藉由行政處分將之具體化。參諸司法院大法官釋字第 423 號解釋：「...行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續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，如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...。」即可明瞭是否為行政處分，不應僅從形式之名稱來認定；且就全民健康保險費之例而言，雖全民健康保險法就保險費之計算方式、負擔比例、繳納期間及程序定有明文(全民健康保險法第 18 至 23 條、第 27 條、第 30 條)，向來被認為屬依法令所生之公法上金錢給付義務<sup>10</sup>。但依全民健康保險法第 6 條第 1 項規定：「本保險保險對象、投保單位、扣費義務人及保險醫事服務機構對保險人核定案件有爭議時，應先申請審議，對於爭議審議結果不服時，得依法提起訴願或行政訴訟。」準此，對於不服主管機關核定保險費有爭議時，可依法循申請審議、訴願及行政訴訟等程序救濟之，而該健保費繳款書實屬主管機關就健保費之核定事項，所為對外發生法律效果之意思表示，且上開規定設有對其不服之救濟程序，解釋上該繳款書應定性為行政處分，而非僅為依法令負有義務之證明文件。

另一方面，持否定見解則認為，基於保障人民權利之思考，不應承認得以直接依據法令而產生公法上之給付義務，毋寧應由行政機關依法作成行

<sup>10</sup> 此觀 91 年 8 月 27 日法務部行政執行署法規及業務諮詢委員會第 25 次會議提案(一)健康保險局將投保單位依法應繳納而未繳納之全民健康保險費、滯納金及利息等案件，移送本署所屬各行政執行處強制執行，其執行名義為何？決議即傾向認為，為配合實務作法及便於計算滯納金，暫採甲說之第(二)說。即提案情形之執行名義為「直接依據法令」，依行政執行法第十一條第一項第三款規定，應另以書面通知限期履行。



政處分後，將法令所定之義務「具體化」後，行政處分相對人始受該等法義務之拘束，倘人民對於該等法律效果有所不服，即可以該行政處分為標的，循相關行政爭訟程序救濟，以保障其權利。學者指出，行政執行法第 11 條第 1 項前段仍規定依法令負有公法上金錢給付義務，乃係立法機關參考舊法所產生之疏失，所謂依法令規定而為強制執行之情形，應僅存在於即時強制。至於同法第 18 條對擔保人之強制執行，實為依對義務人原執行名義之延續執行；而強制執行法第 119 條第 2 項（為行政執行法第 26 條所準用）之逕對第三人強制執行，亦須透過執行機關核發相關強制命令（扣押命令、收取命令等），始得強制執行，似仍以具體行政處分為執行名義<sup>11</sup>。

本文以為，上述看法各有所據。然就公法上金錢給付義務確定發生後之情形而言，後續可能面臨行政強制執行之措施，動輒影響人民之財產、名譽及人身自由等重大權利，故在相關義務發生之環節上，似應從嚴解釋，以保障人權。因此，公法上金錢給付義務之發生，除有法令依據外，在移送行政執行之場合，似宜有行政機關本於法令所作成之具體行政處分為執行名義，較為妥適。且事實上，即便實務上承認若干如健保費、勞保費等公法上金錢給付義務乃直接依據法令而產生，但行政機關所開立之繳款書，已然具備行政處分之特徵，矧法律亦定有相當之救濟程序，故實際上與以行政處分作為執行名義之情形無異。

## 二、依行政處分

主管機關之行政處分而生之公法上金錢給付義務，厥為實務上最大宗之執行名義，所謂行政處分，即行政程序法第 92 條第 1 項、訴願法第 3 條第 1 項所定義者。而因公法上金錢給付義務，特徵在於一定金錢之給付，故得移送行政執行機關執行者，應為「下命處分」類型<sup>12</sup>，舉凡稅捐機關

<sup>11</sup> 蔡震榮，註 2 書，頁 122-123。

<sup>12</sup> 學理上對於移送行政執行機關執行之行政處分，其性質是否一定為「下命處分」？尚有爭論。

之核定稅額通知書（繳款書）、罰鍰裁處書、警察或監理機關之罰鍰處分書、各縣市政府主管機關之處分書等，均為此類之執行名義。又行政執行實務上，對於主管機關所移送執行之行政處分，行政執行機關於立案審查時，多本於形式外觀原則，僅需綜合觀察其意旨，判別是否符合行政處分之法定要件，此觀法務部 98 年 4 月 20 日法律字第 0970031856 號函要旨即謂：「行政機關所為之答覆，是否為重複處分或第二次裁決，應從外觀上審視其是否具備行政處分形式，或是否有救濟途徑之教示方法，並參酌當事人所主張之事由及機關對外所表示之內容，綜合觀察認定之。查勞工保險局以限期繳納函請高雄市政府繳納勞保補助款，客觀上符合行政程序法第 96 條有關行政處分應記載事項之規定，非僅係觀念通知，得以之作為移送行政執行之依據。」至於該等行政處分是否合法、妥當，則尊重作成處分機關之權責，如遇義務人有所疑義時，則請處分機關查復處理。

### 三、依法院裁定

有學者認為，在此所謂「法院之裁定」，係指因法院所為裁定而發生公法上金錢給付義務者而言，凡經由法院裁定處罰之決定，均得為執行名義<sup>13</sup>。然實際上，因法院裁定而產生公法上金錢給付義務者，摒除刑事罰之罰金性質不論，多半係規範在訴訟法當中，在人民違反訴訟法相關規定時，由法院依法作成裁定處違反者罰鍰，如民事訴訟法第 249 條第 3 項（原告所提之訴在法律上顯無理由）、第 303 條第 1、2 項（證人經合法通知無正當理由而不到場）及行政訴訟法第 148 條第 1 項（證人不陳明原因而拒絕證言）、第 169 條第 1 項（第三人無正當理由不從提出文書之命）等是。惟此等具司法性之罰鍰處分，實務上受理強制執行之機關係地方法院之民事執行處，非行政執行分署；而行政執行分署所受理之案件中係以法院裁定為執行名義者，最主要者乃為行政法院或地方法院行政訴訟庭所為假扣

---

參黃俊杰，註 8 書，頁 63。

<sup>13</sup> 黃俊杰，公法上金錢給付義務執行之要件，月旦法學教室第 104 期，2011 年 6 月，頁 38。

押之裁定，即行政機關為保全公法上金錢給付之強制執行，依行政訴訟法第 293 條、第 294 條規定所聲請之假扣押<sup>14</sup>。

## 第二項 行政執行機關之制度沿革與性質

關於公法上金錢給付義務之執行，在舊行政執行法之規範設計，並無相關法定程序可資遵循，透過早年之多則司法解釋，或可明瞭相關之規範態度：

司法院院解字第 3308 號：「行政官署依法科處之罰鍰或類似罰鍰之罰金除法令別有規定外不得就人民財產強制執行。」院解字第 3629 號：「行政官署依法科處之罰鍰或類似罰鍰之罰金除法令別有規定得就其財產強制執行外應由該管官署依法令所許適當之方法追繳。」大法官釋字第 16 號：「強制執行法施行後，強制執行僅得由法院為之。行政官署依法科處之罰鍰，除依法移送法院辦理外，不得逕就抗不繳納者之財產而為強制執行。本院院解字第三三零八號解釋，仍應適用。」釋字第 35 號：「對人民財產為強制執行，非有強制執行法第四條所列之執行名義，不得為之。行政機關依法科處罰鍰之公文書，如法律定有送由法院強制執行或得移送法院辦理者，自得認為同法第四條第六款所規定之執行名義，否則不能逕據以為強制執行。」

由上可知，在過去法制未備之時代，公法上金錢給付義務若屆期不履行，行政機關所為科處罰鍰之決定，尚無法作為執行名義，而必須法令依據，始得對人民為強制執行，且具有強制執行權限者，亦僅有地方法院民事執行處。惟此種移送法院強制執行之機制，並不合乎行政法之法理，觀之司法院大法官釋字第 289 號解釋文所謂：「稅法規定由法院裁定之罰鍰，其處理程序應以法律定之，以符合憲法保障人民權利之意旨。本院院解字第三六八五號、第四〇〇六號解釋及行政院於中華民國六十一年十月十一日

<sup>14</sup> 關於公法上金錢債權之保全，稅捐稽徵法第 24 條第 1、2 項及關稅法第 48 條第 1、2 項規定，尚有禁止處分、免供擔保聲請假扣押之保全手段。

修正發布之財務案件處理辦法，係法制未備前之措施，均應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿二年時失其效力。」理由書亦稱：「國家因人民違反稅法而課處罰鍰，雖屬行政處分性質之行政秩序罰，惟基於立法政策之考量，亦非不可於稅法規定由法院以裁定為之。法院依此規定所應處理之罰鍰裁定案件，乃為民事、刑事訴訟案件以外之其他訴訟案件，而由於法院組織法修正前，普通法院管轄之訴訟案件，僅有民事與刑事兩種，實務上依本院以往解釋將之歸於刑事訴訟程序處理，並由行政院於中華民國四十三年十月二日發布財務案件處理辦法為處理之準據，實為法制未完備前之不得已措施，此種情形不宜任其長久繼續存在。上述稅法規定由法院裁定之罰鍰，其處罰及救濟程序自應以法律定之，以符憲法保障人民權利之意旨。」此解釋雖係針對違反稅法相關規定之行政不法案件，以其裁罰權行使由法院為之提出指摘，然關於裁罰後之受理強制執行機關，亦應同有檢討之餘地；且以往地方法院辦理是類案件，其績效不良、成效不彰，往往僅流於形式。學者即指出，此種由法院兼理公法上金錢給付義務強制執行事件之模式，將造成事權不集中、執行效率不一及執行成本過高等問題<sup>15</sup>。

有鑑於此，法務部於 72 年間組成「行政執行法研究修正委員會」，針對現行法之缺失，通盤檢討、研擬修正，於 87 年 11 月 11 日完成行政執行法之修正，其中將公法上金錢給付義務之強制執行業務，在法務部之下設行政執行署及所屬各地行政執行處（自 101 年起改制為分署）為專責機關統籌辦理<sup>16</sup>。

以現階段公法上金錢給付義務執行機關而言，行政執行署及所屬各分署既隸屬於法務部、行政院下，在組織性質上自為行政機關而非司法機關

---

<sup>15</sup> 蔡震榮，註 2 書，頁 43。

<sup>16</sup> 機關沿革詳情：法務部行政執行署網站，

<http://www.tpk.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=255533&CtNode=6098&mp=030>，最後瀏覽日期：2016 年 12 月 14 日。



無疑，故自無所謂司法獨立原則之適用，而應遵循行政一體之原理<sup>17</sup>。而行政執行分署在辦理執行案件過程中，所核發之到場通知書、執行命令、拍賣公告、拘提或管收聲請書等，均係以機關之名義發文，如相關執行命令具備行政處分之要件者，則為執行分署所作成之行政處分，如對之有所不服，則依法可循聲明異議、訴願及行政訴訟程序救濟<sup>18</sup>。與法院民事執行處相較，法院為司法機關，其民事執行處所辦理者雖非核心審判事務而屬司法行政事項，惟對於由司法事務官署名核發之執行命令，當事人如不服該等執行命令，則係依強制執行法第 12 條規定，以強制執行法上之聲明異議救濟之，如再有不服，則循民事抗告程序辦理，足見，此等執行命令應屬強制執行法上之司法命令性質，而與法務部行政執行署所屬各分署之命令屬行政處分性質不同。

### 第三項 法源依據

#### 一、行政執行法

行政執行機關執行職務時，主要之法源依據，厥為行政執行法，因本論文所探討者聚焦於公法上金錢給付義務之強制執行，故所指行政執行法，即為其第一章總則及第二章公法上金錢給付義務之執行部分。

#### 二、強制執行法

而行政執行機關所辦理之事項，與法院所執掌之民事強制執行事務極為類似，故行政執行法於第 26 條規定：「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。」舉凡動產、不動產、其他財產權之強制

<sup>17</sup> 關於公法上金錢給付義務之執行移由法務部所屬機關辦理之緣由，有文獻指出：「因立法者對一般行政機關之不信任及遷就政治經濟現實，一則希望由行政機關自力執行，以符合行政法理，但又不規定由原處分機關負責公法上金錢給付義務之強制執行；二則想要保障義務人人權，卻又不採取強調司法權及人權保障之英美法系由法院執行之制度，而係將行政執行權賦予法律人才最多之法務部，並在其下成立行政執行署所屬行政執行處（分署）。」可謂有別以往之創新模式。參王金豐，台灣行政執行組織與制度之政經分析，2001-2016—以公法上金錢給付義務案件為中心，國立台灣大學社會科學院政治學系政府與公共事務碩士在職專班碩士論文，2016 年 7 月，頁 35。

<sup>18</sup> 參行政執行法第 9 條、最高行政法院 97 年度 12 月份第 3 次庭長法官聯席會議（三）決議。

執行等行政執行法未規定之事項，在性質容許之範圍內，均準用之。

### 三、行政程序法

前已述及，行政執行機關在性質上為行政機關，其相關執行政序，自應有行政程序法之適用，故無論行政程序法之程序或實體規定，原則上應均有適用餘地，關此，行政程序法之主管機關法務部亦表示，行政執行機關關於辦理行政執行法之公法上金錢給付義務執行事件，其本質上係屬行政機關之行政行為，有關文書之送達，應直接適用行政程序法之相關規定<sup>19</sup>，可資參照。

### 四、民事訴訟法

強制執行法第 30 條之 1 規定：「強制執行政序，除本法有規定外，準用民事訴訟法之規定。」而依前述行政執行法第 26 條規定，上開條文於公法上金錢給付義務之行政執行政序，亦可適用，因此，當行政執行法及強制執行法均未明確規範之事項，於性質許可時，應有準用民事訴訟法相關規定之可能。又行政執行法第 17 條第 10 項亦規定：「行政執行處或義務人不服法院關於拘提、管收之裁定者，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。」故此類事項，亦應適用民事訴訟法之規定。

惟實務上發生問題者係，依強制執行法第 30 條之 1 規定：「強制執行

<sup>19</sup> 法務部 93 年 5 月 3 日法律字第 0930017451 號函略以：「……依行政程序法（以下簡稱本法）第七十四條第一項、第二項規定：『送達，不能依前二條規定為之者，得將文書寄存送達地之地方自治或警察機關，並作送達通知書兩份，一份黏貼於應受送達人住居所、事務所、營業所或其就業處所門首，另一份交由鄰居轉交或置於該送達處所信箱或其他適當位置，以為送達。（第一項）前項情形，由郵政機關為送達者，得將文書寄存於送達地之郵政機關。（第二項）』，故行政機關基於行使公權力之行政行為所製作之文書，如以郵務人員為送達人且附送達證書時，倘郵務人員不能依本法第七十二條、第七十三條為送達者，自應優先適用本法上開規定，將文書寄存於送達地之地方自治、警察機關或郵政機關，無再輾轉準用民事訴訟法等其他規定之必要。至於有關本部法務部行政執行署所屬各執行處辦理行政執行法之公法上金錢給付義務執行事件，其本質上係屬行政機關之行政行為，且行政執行法第二十六條準用規定應僅限於執行行為性質相近能準用強制執行法及民事訴訟法者，至於文書之送達則不在準用之列。準此，本件有關送達部分，本法既有完整規定，自應直接適用本法第一章第十節之相關規定（參見最高法院九十三年度台抗字第一一八號裁定、九十二年度台抗字第四八四號裁定及本部行政程序法諮詢小組第十六次會議結論）……」。

程序，除本法有規定外，準用民事訴訟法之規定。」此準用範圍包含民事訴訟法關於送達之規定<sup>20</sup>，復因行政執行機關性質上既為行政機關，且行政執行程序為行政程序之一環，應有行政程序法之適用，其範圍亦包含了該法關於送達之規定<sup>21</sup>，然當兩者有所衝突時，應如何予以調和適用，即有爭議，因民事訴訟法及行政程序法關於寄存送達之生效時間點，有所差異，前者係自寄存之日起經十日發生效力（民事訴訟法第 138 條第 2 項參照）；而後者，則未明確規範寄存送達之生效時點，而法務部認為，法文既稱「以為送達」，自應以寄存之日視為收受送達之日期，而發生送達之效力<sup>22</sup>。

但最高法院 93 年度台抗字第 649 號裁定則指出：「民事訴訟文書之寄存送達，依民國九十二年二月七日修正公布、同年九月一日施行之民事訴訟法第一百三十八條第二項規定，自寄存之日起，經十日發生效力，此因應受送達人未必能即時領取訴訟文書而知悉其內容，故特設此規定以保障其權益。行政執行行為屬廣義的行政機關之行政行為，行政執行機關因行政執行行為而須送達行政執行文書時，應適用行政程序法第一章第十一節送達之規定，而無依行政執行法第二十六條準用強制執行法第三十條之一，再準用民事訴訟法有關送達規定之餘地。惟有關行政執行文書寄存送達之生效日期，行政程序法雖未如前述民事訴訟法增設第一百三十八條第二項

<sup>20</sup> 民事訴訟法第 123 條至第 153 條之 1。

<sup>21</sup> 行政程序法第 67 條至第 91 條。

<sup>22</sup> 法務部 95 年 8 月 21 日法律字第 0950028034 號函略以：「……次按行政程序法第 74 條第 1 項規定：『送達，不能依前 2 條規定為之者，得將文書寄存送達地之地方自治或警察機關，並作送達通知書兩份，一份黏貼於應受送達人住居所、事務所、營業所或其就業處所門首，另一份交由鄰居轉交或置於該送達處所信箱或其他適當位置，以為送達。』其既稱「以為送達」，自應以寄存之日視為收受送達之日期，而發生送達之效力（本部 92 年 10 月 1 日法律字第 0920034228 號函、93 年 4 月 13 日法律字第 0930014628 號函參照），此參諸行政訴訟法第 73 條亦有相同規定，最高行政法院 95 年度裁字第 01380 號裁定、95 年度裁字第 01310 號裁定、95 年度裁字第 00964 號裁定略以：『……依行政訴訟法第 73 條規定寄存送達者，於合法寄存送達時即發生送達效力，……』益加可證。至於民事訴訟法第 138 條第 2 項規定：『寄存送達，自寄存之日起，經 10 日發生效力。』查上開規定係於 92 年 2 月 7 日修正公布時所增訂，係就民事訴訟法所定寄存送達之生效日期另為特別規定，而行政程序法於 88 年 2 月 3 日公布時民事訴訟法並無上開規定，嗣後民事訴訟法修正後，行政程序法亦未就此另有修正，故有關行政程序法第 74 條規定寄存送達之生效日期，本部見解尚無變更。」



規定，但基於保障應受送達人權益之同一理由，解釋上應認為有上開規定之類推適用，而不能一如往昔，仍解為將文書寄存時，自生送達之效力。」可知，其雖肯定行政執行程序應適用行政程序法關於送達之規定，惟因該法關於寄存送達之生效時間點並未明文，然鑑於寄存送達屬「擬制送達」之形態，應受送達人未必能即時領取文書而知悉其內容，故本於保障應受送達人權益之同一目的，認應類推適用民事訴訟法關於「自寄存之日起，經十日發生效力」之規定<sup>23</sup>。

探討於此，可知行政執行機關屬行政機關性質，但所執掌者，卻又有司法行政性質，於適用法源上，難免因法規錯綜，造成扞格齟齬之虞，尤其以本論文所探討之對人強制執行措施及其救濟途徑之層面，更有諸多待探討解決之問題，以期法律之適用更趨合理、妥當。

## 五、刑事訴訟法

行政執行法第 17 條第 12 項規定：「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訊問、拘提、羈押之規定。」由於拘提、管收等事項，涉及人身自由之侵害，故除行政執行法之規定外，為加強人權保障及正當法律程序之落實，故於性質容許之範圍內，準用刑事訴訟法等規定。蓋刑事訴訟法對於相關應踐行之程序（如訊問）規定較為周密，其嚴謹度亦較高，有利於落實義務人權益之保護。

## 第四項 小結

綜上所述，公法上金錢給付義務之執行機關，從法院民事執行處更迭為法務部行政執行署所屬各分署，由司法機關變易為行政機關執行，所適用之法律由原來之強制執行法，增添了行政執行法、行政程序法、刑事訴

<sup>23</sup> 關此爭議問題，文獻上有認為所謂類推適用係法律漏未規定，始比附援引性質相類似之法律規定，以填補其漏洞，揆諸本法關於送達一節，係仿效 92 年 2 月 7 日修正公布前之民事訴訟法所制訂，修正前之民事訴訟法關於寄存送達，最高法院亦採自寄存當日發生效力之見解<sup>23</sup>，既如此，又豈漏未規定？從而，前揭最高法院 93 年度台抗字第 649 號民事裁定之類推適用見解，其理論基礎似有可議。黃有文，行政機關送達行政文書之研究—以行政程序法為中心，輔仁大學法律學系碩士在職專班碩士論文，2016 年 7 月，頁 135-136。

訟法等其他規定，其法律之適用，將益趨複雜。

而文獻上有以日本為例，分析在現在法治國家，就行政義務履行確保制度，應採「司法權強化」抑或「行政權強化」？一方面，主張以「司法執行」為基礎而強化司法權導向者認為，有關行政執行或行政制裁應採「歐美類型」，由法院科處並執行，或行政主體對行政義務不履行者，依民事訴訟程序請求法院判決予以強制執行該行政義務，方符合「司法國家」理念。另一方面，主張強化行政權為導向之改革論者，則認為應制定統一之「行政執行法」及「行政處罰法」，朝強化行政執行或行政制裁之制度著手，一切賦課處分及其執行均由行政機關為之，方能確保行政實效<sup>24</sup>。此正巧與我國公法上金錢給付義務之執行機關沿革發展脈絡相似。本來，行政機關基於自力執行原則<sup>25</sup>，原可自行以公權力實現公法上金錢債權，但過去法制未備，故由司法機關代為執行之，而現階段制度基於事權統一考量，由隸屬於行政院之法務部法務部行政執行署所屬各分署執行，然相關強制執行程序，實與民事強制執行程序高度重疊，雖行政執行機關深具職權進行色彩，但所踐行之執行程序仍大致相同。然在執行過程中，如有侵害義務人權利之情事，由於適用法律規定有異之故，其權利救濟途徑自有不同，並將影響其救濟之效率與實益。

## 第二節 所應遵循之法則及得採行之強制措施

### 第一項 所應遵循之法律原則

#### 一、比例原則

比例原則無論在憲法及行政法上，均屬至為重要之原則，一般認為憲

<sup>24</sup> 劉宗德，行政上法執行制度之合法性論議，月旦法學雜誌第 225 期，2014 年 2 月，頁 110-112。

<sup>25</sup> 關於自力執行原則及行政執行機關與移送機關之分工，可參法務部 103 年 2 月 21 日法律字第 10303502140 號函：「……按公法上金錢給付執行事件，其本質為行政機關之自力執行，原處分機關本應具有自為執行之權限，僅因考量事權統一及民眾權益之保障等因素，故法律規定公法上金錢給付義務之執行由主管機關移送本部行政執行分署執行。因此，在行政執行事件之程序中，執行機關與移送機關間，乃同屬行政權之作用，共同追求公權力之實現，僅係不同機關在不同階段當中之角色分工不同……。」

法第 23 條可為該原則之依據，而具體化之內涵，則規定在行政程序法第 7 條<sup>26</sup>：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」可資參照。而行政執行程序，尤屬注意比例原則之遵循，此由行政執行法特於第 3 條規定：「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。」本條文後段即為比例原則之精神<sup>27</sup>，且同法施行細則更針對其中所謂「以適當之方法為之，不得逾達成執行目的之必要限度」者，規範明確之定義，亦即於行政執行時，應依下列原則為之：一、採取之執行方法須有助於執行目的之達成。二、有多種同樣能達成執行目的之執行方法時，應選擇對義務人、應受執行人及公眾損害最少之方法為之。三、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（行政執行法施行細則第 3 條參照）。

除了上述總則性之規範外，關於公法上金錢給付義務之行政執行部分，相關規定亦寓有比例原則之精神，舉凡行政執行法第 17 條第 2 項：「前項義務人有下列情形之一者，不得限制住居：一、滯欠金額合計未達新台幣十萬元。但義務人已出境達二次者，不在此限。二、已按其法定應繼分繳納遺產稅款、罰鍰及加徵之滯納金、利息。但其繼承所得遺產超過法定應繼分，而未按所得遺產比例繳納者，不在此限。」針對限制住居此種干預遷徙自由權之強制措施，設有具體之條件限制，如未達法定標準，則禁止發動此等強制措施。且關於拘提、管收之聲請，行政執行法亦於同條第 3 項、第 6 項明定「而有強制其到場之必要者」、「而有管收必要者」之要件，同屬比例原則之體現。

<sup>26</sup> 蔡茂寅、林明鏘、李建良、周志宏，行政程序法實用，4 版，2013 年 11 月，新學林，頁 27。

<sup>27</sup> 洪家殷，因行政執行受限制出境之救濟—簡評台北高等行政法院九十七年度訴字第 2238 號判決，台灣法學雜誌第 128 期，2009 年 5 月，頁 3-4。

而司法實務上，對於限制出境之救濟案件，亦多以比例原則為審查基準，其中最高行政法院 92 年度判字第 467 號判決要旨謂：「基於行政機關於有多種同樣能達成目的之方法時，自應選擇對人民權益損害最少者，且其採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均<sup>28</sup>衡，方符比例原則（行政程序法第七條參照）。準此，如海關已就受處分人『相當於應繳金額之財產』，通知有關機關不得為移轉或設定他項權利者，自不宜再為限制受處分人出境之處分。」可資參照。

此外，比例原則在個別法規之解釋、適用上，固應隨時遵循注意，其於立法層面尤然，目的在使人民不受立法機關過度侵害。行政執行強制措施之比例原則檢驗，由於個案案情不同，執行機關毋寧應依法作最適宜之裁量，方符個案正義，尤其應將目前社會之經濟環境及工商活動列入考量。至於制度層面之比例原則檢驗，有文獻綜合行政執行案件相關統計數據，自法律經濟分析觀點，逐步檢視行政執行拘提、管收等強制措施是否符合比例原則，其結論認為，今日台灣社會所顯示人民守法意願低落、行政執行投資報酬率普遍偏低之環境中，似能為拘提、管收制度在比例原則之合理性提供更高之說服力<sup>29</sup>。

## 二、正當法律程序原則

正當法律程序原則(Due process of law)，起源於英國 1215 年大憲章有關陪審制及人身保護令狀之規定，即任何人不得為自己事件之裁判者及任何決定必須聽取當事人陳述，以確保其「行為之公平」(acting fairly)；而美國於其 1791 年憲法修正案第 5 增修條款中亦採用本原則，明定聯邦非依正當法律程序，不得剝奪人民之生命、自由及財產，1867 年更於第 14 增修條款中明定適用於各洲。經判例之發展，本原則包含了程序合法性與

<sup>28</sup> 黃俊杰，談納稅者之拘提管收，稅務旬刊第 1929 期，2005 年 4 月，頁 32。

<sup>29</sup> 胡天賜，從法律經濟分析觀點探討我國強制執行法上拘提管收制度之合憲性，台灣本土法學雜誌第 47 期，2003 年 6 月，頁 50-60。



實質正當性<sup>30</sup>。

釋憲實務上，釋字第 708 號解釋理由書開宗名義指出：「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。故憲法第八條第一項即明示：『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。』是國家剝奪或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，尚應踐行必要之司法程序或其他正當法律程序，始符合上開憲法之意旨(本院釋字第五八八號、第六三六號解釋參照)。又人身自由係基本人權，為人類一切自由、權利之根本，任何人不分國籍均應受保障，此為現代法治國家共同之準則。故我國憲法第八條關於人身自由之保障亦應及於外國人，使與本國人同受保障。」可知在行政執行之領域裡，尤其管收手段涉及人身自由之干預，因此特應重視正當法律程序之落實，在不少規定中，均能窺見程序合法性之身影，如行政執行法第 17 條第 6 項：「行政執行官訊問義務人後，認有下列各款情形之一，而有管收必要者，行政執行處應自拘提時起二十四小時內，聲請法院裁定管收之……」、第 7 項：「義務人經通知或自行到場，經行政執行官訊問後，認有前項各款情形之一，而有聲請管收必要者，行政執行處得將義務人暫予留置；其訊問及暫予留置時間合計不得逾二十四小時。」第 9 項：「法院受理管收之聲請後，應即訊問義務人並為裁定，必要時得通知行政執行處指派執行人員到場為一定之陳述或補正。」等，其中「行政執行官訊問義務人後」、「法院受理管收之聲請後，應即訊問義務人」，即在於使義務人有陳述意見之機會，以便對於不利事證為辯解，而「二十四小時內」、「聲請法院裁定管收之」，顯係源自於憲法第 8 條之誠命訴求，至義務人自行到場者，如認有聲請管收之必要，亦先應將之「暫

<sup>30</sup> 李惠宗，憲法要義，7 版第 1 刷，2015 年 9 月，元照出版有限公司，頁 165-166。

予留置」後，再向法院聲請管收，此則類似於刑事訴訟上之拘捕前置原則<sup>31</sup>。此外，因管收與羈押同屬於限制人身自由之強制處分，而相關之程序機制（如：訊問），現行行政執行法尚乏具體規定，故為確保程序合法性並期周延，行政執行法第 17 條第 12 項即規定：「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訊問、拘提、羈押之規定。」亦屬行政執行正當法律程序原則之展現。

此外，堪稱為正當法律程序具體態樣之「聽審請求權」，原為保障人民訴訟權之下位概念，首見於已故大法官蘇俊雄，於釋字第 393 號解釋所提不同意見書。此原則亦與正當法律程序之落實，密切相關，足以作為行政執行程序正當性之判斷標準。其內涵包括：請求資訊權（閱卷權）、請求表達權（陳述意見機會）、請求注意權（知悉理由權）。其中，義務人陳述意見之權利，是執行機關採取強制措施前最應注意落實者，在稅捐稽徵程序限制出境之情形，學者指出我國實務運作上，由於不希望打草驚蛇，故限制出境前並未給予相對人陳述意見之機會，反映出我國租稅法制寓有濃厚「國庫主義」之傾向，而忽略程序權利之保障<sup>32</sup>。然在行政執行實施限制住居之場合，由於行政執行法第 17 條第 1 項尚定有與限制住居並列之「提供擔保」及「限期履行」等執行手段，故基於比例原則之要求，不宜驟然對義務人限制住居，必給予漸進式之命義務人到場報告（行政執行法第 14 條）、提供擔保及限期履行均未果後，始考慮實施限制住居，且實務上採取限制住居之法定事由，最常見者為行政執行法第 17 條第 1 項第 5 款、第 6 款之「經命其報告財產狀況，不為報告或為虛偽之報告。」「經合法通知，無正當理由而不到場。」乃至於第 4 款之「於調查執行標的物

<sup>31</sup> 黃朝義，刑事訴訟法，4 版，2014 年 9 月，新學林，頁 202-203。所謂「拘捕前置原則」，係指關於刑事犯罪嫌疑人，必須先經合法拘提或逮捕之程序後，方得以聲請羈押，申言之，即拘提或逮捕所憑藉之事證，必須與羈押所憑藉之事證相同始可。轉換至行政執行程序，當義務人自行到場經行政執行官訊問後，決定暫予留置之事證與理由，必須與後續聲請管收之事證與理由相同，兩者間不得顯無關連。

<sup>32</sup> 范文清，論欠稅限制出境之合憲性，東吳法律學報第 27 卷第 2 期，2015 年 10 月，頁 53。

時，對於執行人員拒絕陳述。」等構成要件，均以義務人經通知到場陳述而不到場為前提，故實質上業已給予其陳述意見之機會，在制度設計上，已較稅捐稽徵法第 24 條規定，更顧及正當法律程序之保障。

此外，因行政強制執行事件，多有涉及義務人人身自由等重要基本權利之限制，必須遵循憲法對人身自由之法定機關與法定程序之保障，對於逮捕（或行政執行之留置）、拘禁與處罰等侵及人身自由之高權行為，分別由司法機關、警察機關與法院執掌，此類限制人身自由之法律依據及強制措施，必須符合公平正義與實質正當法律程序之要求<sup>33</sup>。

文獻上亦有歸納出歷來大法官解釋（釋字第 166、251、384、588、636 等號解釋）中，關於「非刑事」人身自由拘束之程序要求，例如：（一）幾近絕對之法官保留；（二）法律保留—程序與實體原因應以法律定之；（三）高標準的「法律明確性」要求；（四）逮捕拘禁應由「司法或警察機關」為之，但任何法律授權之主管機關，原則上應可符合此條件；（五）當事人事前、有效之程序參與權；（六）接近刑事訴訟之程序保障，包括決定前之答辯防禦權；（七）應適用比例原則，不得逾越必要程度；（八）不定期拘禁可能有違憲之嫌疑等<sup>34</sup>。足以作為「正當法律程序」落實於立法政策上或行政權行使上之準則。

### 三、明確性與誠實信用原則

按行政程序法第 5 條規定：「行政行為之內容應明確。」第 8 條：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」即所謂行政法上之明確性原則與誠實信用原則。前者，在行政法領域中，係指各項行政作用之方式，其內容應明確、可能並合法<sup>35</sup>；後者，原為民法上之概念（民法第 148 條第 2 項），向來為公法領域所引用，指各項行政

<sup>33</sup> 張永明，欠債大王的人身自由，月旦法學教室第 38 期，2005 年 12 月，頁 6。

<sup>34</sup> 廖元豪，不夠司法，又太過司法--移民收容程序之檢討，月旦法學雜誌第 204 期，2012 年 5 月，頁 39。

<sup>35</sup> 吳庚，行政法之理論與實用，14 版，2016 年 9 月，三民，頁 71-72。



行為，其權利之行使與義務之履行，均應依誠實信用之方法為之，實例如：主管機關限期命工廠改善污染環境情形，卻在改善期限屆滿前，即對工廠負責人裁處巨額罰鍰，應屬違反誠信原則<sup>36</sup>。

而在行政執行程序之落實方面，行政執行機關核發之命到場報告之命令、扣押命令等，均應明確記載義務人滯納之公法債務內容（如種類、年度、數額）、理由及適用之有關法令等具體資訊，使義務人明瞭所面臨之強制措施之基礎事實與法律依據，如台北高等行政法院 101 年度訴字第 62 號判決中，針對行政執行機關限制出境措施是否違反明確性原則之審查上，略以：「……行政處分必須具有外觀上足以認識其內容的表現形式，是以書面作成之行政處分，自須記載一定之事項，以表彰其決定的內容及其他重要事項。行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款即規定：『行政處分以書面為之者，應記載下列事項：……二、主旨、事實、理由及其法令依據。……』惟規定規範目的在使人民得以瞭解行政機關作成行政處分之法規根據、事實認定及裁量之斟酌等因素，以判斷行政處分是否合法妥當，及對其提起行政救濟可以獲得救濟之機會，所以書面行政處分關於事實及其法令依據等記載是否合法，應自其記載是否足使人民瞭解其受處分之原因事實及依據法令判定之，而非必須將相關法令及事實全部加以記載，始稱適法。觀之被告 100 年 4 月 8 日對原告限制出境的通知函文內容，已載明『因通達國際股份有限公司欠繳稅捐及罰鍰等新台幣 42,846,323 元，已達限制出境金額標準，台端為該公司清算人，已依法轉請內政部入出國及移民署限制出境在案，請查照。依據本部台灣省北區國稅局 100 年 4 月 6 日北區國稅繳字第 1000020005 號函及稅捐稽徵法第 24 條第 3 項規定辦理。』等語，客觀上完整表達被告決定限制出境的內容、理由及法令依據，原告以原處分未載明欠稅之年度、金額計算方式、限制出境起迄時點，指摘原處分違反明確性原則，並不足取……」可知行政執行機關在採取限制住居強制措

<sup>36</sup> 吳庚，註 35 書，頁 57-58。

施時，僅需客觀上完整表達其內容、理由及法令依據，即無違明確性，毋庸鉅細靡遺地列載所有細節事項。

又行政執行機關命義務人到場報告後，如對法律上不負義務之第三人，告以錯誤訊息而誘使其書立擔保書，以確保義務人公法債務之履行；或依法對義務人核發命提供擔保、限期履行之命令後（行政執行法第 17 條第 1 項），不待期限屆至，旋即對義務人予以限制住居，則行政執行機關此舉恐與誠實信用原則相悖。

#### 四、權利保護原則

法治國家之要素之一，在於凡受國家公權力侵害者，皆應賦予其救濟管道，法諺有云「有權利，必有救濟」，即明斯旨。人民在面對來自於行政機關之侵害時，憲法第 16 條之訴訟權不僅是保障其通往法院之救濟管道，並應保障其有效之法律救濟、受有效之權利保護<sup>37</sup>。凡此，即攸關訴訟基本權保障問題，論者並歸納其應有之內涵，包括：盡可能無漏洞之權利保護、具有實效之權利保護及公平審判程序<sup>38</sup>。

而公法上金錢給付義務之行政執行事件，往往涉及義務人人身自由、居住遷徙、財產、名譽、隱私等權利之侵害，屬高度干預基本權利之行政作用類型，其行使之過程中，勢必侵害義務人之單一或是複數權利。例如：行政執行機關為執行義務人之薪資，而對其任職之公司核發扣押命令，依社會通念觀察，此等執行措施非但侵害了義務人之財產權，亦因扣押命令須寄送義務人任職公司辦理扣押薪水作業，而使得義務人之名譽同時受到侵害<sup>39</sup>。本於有權利即有救濟之法理，以及憲法第 16 條規定保障人民訴訟基本權之意旨，自應使人民對於行政執行機關侵害其權利時，具有妥適之

<sup>37</sup> 陳淑芳，對行政執行行為不服之第一次權利保護—評最高行政法院 94 年度裁字第 1228 號裁定，收錄於：行政法實務與理論（二），1 版，2006 年 11 月，元照出版有限公司，頁 136-138。

<sup>38</sup> 葛克昌，稅捐權利救濟之法治國要求，月旦法學教室第 99 期，2011 年 1 月，頁 114-115。

<sup>39</sup> 實務上，台北高等行政法院 96 年度簡字第 773 號有關行政執行事務事件中，義務人即以執行機關對其實施扣押薪津之執行措施，造成其名譽受損為由，訴請執行機關賠償其名譽損害。訴請國家賠償實務案例探討：黃俊杰，納稅者權利保護，2 版，2008 年 1 月，元照出版有限公司，頁 297-298。

救濟途徑。而行政執行法於第 9 條所規範之聲明異議程序，即在於賦予義務人或利害關係人對執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，得於執行程序終結前向執行機關聲明異議之權利，以除去對其不法或不當之侵害、保護其權利，是為第一次權利保護程序；同法第 10 條並規定：「行政執行，有國家賠償法所定國家應負賠償責任之情事者，受損害人得依該法請求損害賠償。」提示應權利受侵害而致生損害之人民，得循國家賠償程序，請求損害賠償，彌補其損失，是為第二次權利保護程序。

而司法實務上，對於上開行政執行法既有之聲明異議程序，作了更有利於權利保護之闡釋，即對於主管機關就聲明異議程序所為之決定，能否進一步救濟之爭議上，最高行政法院 97 年度 12 月份第 3 次庭長法官聯席會議決議（三）採取肯定見解<sup>40</sup>，即推翻以往僅講求「執行貴在迅速」之立場，而朝向義務人與利害關係人權利保障之一端傾斜，使行政執行之聲明異議，得由客觀中立之司法機關加以審查其合法性。

## 第二項 所得採行之強制措施

### 一、法源依據

行政執行機關於辦理公法上金錢給付義務強制執行事件時，其行為法上之依據，主要為行政執行法第二章關於公法上金錢給付義務之執行之規範（第 11 條至第 26 條），惟其規範甚為精簡，而大部分之行政強制執行措施，實與傳統上民事強制執行之方法並無二致，故或出於立法精簡之考量，行政執行法特於第 26 條規定，關於公法上金錢給付義務之執行，除本法另

<sup>40</sup> 其決議要旨略以：「行政執行法第 9 條規定……旨在明定義務人或利害關係人對於執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，如何向執行機關聲明異議，以及執行機關如何處理異議案件之程序，並無禁止義務人或利害關係人於聲明異議而未獲救濟後向法院聲明不服之明文規定，自不得以該條規定作為限制義務人或利害關係人訴訟權之法律依據，是在法律明定行政執行行為之特別司法救濟程序之前，義務人或利害關係人如不服該直接上級主管機關所為異議決定者，仍得依法提起行政訴訟，至何種執行行為可以提起行政訴訟或提起何種類型之行政訴訟，應依執行行為之性質及行政訴訟法相關規定，個案認定。其具行政處分之性質者，應依法踐行訴願程序，自不待言。」

有規定外，準用強制執行法之規定，是以，行政執行機關所得採行之強制執行措施，主要均源於上開兩法律規定。然在實務上，為因應實際上之需求，行政執行機關所作成之相關函釋，亦可能成為強制措施之法源依據，如法務部行政執行署行執一字第0980008952號函(99.02.10)即略謂：「……按行政執行處認車輛具有執行實益而有保全必要，並有促使義務人履行義務之可能，於符合比例原則下，非不得囑託監理機關為禁止處分登記……。」其所屬各分署往往便憑此對義務人所有車輛，囑託監理機關禁止處分之登記，惟此屬法令未明文之事項，而透過行政執行機關之函釋創設此種執行措施，縱承認其屬於就執行法律之技術性、細節性事項所為之職權命令，然因涉及人民權益之侵害，則此種法源之妥適性如何？理論上恐非無疑。

## 二、對物之強制執行

對物之強制執行，主要在於將義務人所有之財產，藉由強制換價之手段，將其動產及不動產等，以拍賣、變賣等法定方法，轉換為金錢以清償其所滯納之公法上金錢債務，而實務上最常見者，多為存款、薪資、車輛、股票、土地、建物之執行。

## 三、對人之強制執行

所謂對人之強制執行，其概念係透過間接強制之手段，對於義務人身上之權利，施加強制力予以限制，促使義務人自行履行義務，如本論文討論之核心事項—限制住居、拘提、管收等強制措施即是，影響層面涉及義務人之遷徙權、行動自由及人身自由權，均具有高度之屬人性。然此等對人之強制執行，其本身僅具有方法性而不具目的性，與行政罰、刑罰本身具有懲罰之目的性者有異，而此處之強制執行手段，外觀上雖然具有處罰之樣貌，但實際上，其僅屬為達到使義務人履行義務目的之手段，此種特徵，可從義務人能隨時以履行義務之行為，而使強制執行措施停止，便可察覺。換言之，義務人握有解除強制執行措施之鎖鑰，此乃與具懲罰性對人之公權力強制手段間(如：徒刑、褫奪公權等)最顯著之不同。以下，



則概述實務上行政執行機關對人強制執行之主要種類：

(一) 命義務人報告財產狀況

行政執行機關之主要任務，既然在於滿足公法上之金錢債權，其核心目的自然聚焦在調查、發現義務人之財產，而財產狀況若何，當屬義務人本身知之最稔，故行政執行法第 14 條首先規定：「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。」而事實上，初步分析本條內容可發現，此規定賦予了行政執行機關若干權限，包含了：1.通知義務人到場、2.通知義務人自動清繳應納金額、3.通知義務人報告財產狀況、4.通知義務人為必要之陳述等權限。但實際上與義務人權益攸關頗切者，自屬通知自動清繳應納金額及報告財產狀況權限，蓋如義務人經通知自動清繳或經通知報告財產狀況而不從，則可能構成限制住居（同法第 17 條第 1 項）、拘提（同法第 17 條第 3 項）及管收（同法第 17 條第 6 項）之法定事由，進而有干預其遷徙及人身自由等基本權利之虞，是此類通知到場繳清欠款或報告財產狀況之執行行為，因違反時後續有更為強烈之公權力措施，對義務人仍有一定之心理壓力，故仍屬行政執行事件中對人強制執行之一環。

至於義務人為公司或其他法人時，義務人雖有獨立之人格（法人實在說），但仍須由自然人為負責人對外代表該法人，對內則執行職務，故公司或其他法人之負責人，對法人義務之履行，具有實質之決定權，並有以法人之財產清償債務之權責，自應負有報告財產狀況之義務<sup>41</sup>。

此外，關於通知義務人到場報告之執行命令，固具有行政處分之性質，得依法對之行政爭訟。惟如通知義務人到場之原因，係於法院裁定管收義務人後，通知其到場接受執行（行政執行法第 19 條第 2 項），實務見解認為，因該執行命令並未對於上訴人的權利或法律上利益產生新的規制效果，

<sup>41</sup> 李苑芬，淺談公法上金錢給付義務與限制出境（一），法務通訊第 2304 期，2006 年 8 月 31 日，版 3。

自非行政處分，不得對之提起行政訴訟<sup>42</sup>。

## （二）命義務人提供擔保及限期履行

行政執行法第 17 條第 1 項規定：「義務人有下列情形之一者，行政執行處得命其提供相當擔保，限期履行，並得限制其住居……」，因此，在採取限制住居手段前，行政執行機關尚有命義務人提供擔保及限期履行之權限。所謂「提供擔保」，係指命義務人提供與債務額相當之擔保品，以確保其履行義務；而所謂「限期履行」，事實上要與前述通知義務人自動清繳應納金額無異。而在實務操作上，提供擔保係以義務人本人或第三人立具擔保書為之，並提供價值相當且確實之財產（如不動產）以為擔保；且提供擔保通常亦伴隨著行政執行機關所核准關於本案公法上金錢給付義務之分期給付，以避免執行機關逕行就義務人提供之擔保財產執行。關此，參之行政執行事件核准分期繳納執行金額實施要點第 2 點規定：「義務人有下列情形之一者，法務部行政執行署各分署（以下簡稱分署）得依職權或依義務人之申請，於徵得移送機關同意後，酌情核准分期繳納執行金額：（一）義務人依其經濟狀況，無法一次完納公法上金錢給付義務者。（二）因天災、事變，致義務人遭受重大財產損失，無法一次完納公法上金錢給付義務者。」、第 5 點規定：「分署核准分期繳納，得命義務人或第三人書立擔保書狀，或提供相當之擔保，或出具票據交付移送機關代理人保管；移送機關應同時摺給收據交付義務人及執行人員。經核准分期繳納，而未依限繳納，或有任何一期票據未獲付款，分署得廢止之。」因此，辦理分期經核准者，雖得暫時避免一次完納之壓力，但當義務人不履行分期給付之義務，而經執行機關廢止分期時，將面臨擔保品被強制執行（物

<sup>42</sup> 最高行政法院 102 年度判字第 549 號判決：「...系爭 101 年 3 月 23 日函僅係被上訴人於法院為管收之裁定後，為執行該裁定，所用以通知上訴人到場接受執行之表示行為，其目的只在促使法院之管收裁定內容實現，並未對於上訴人的權利或法律上利益產生新的規制效果，自非行政處分，揆諸前揭規定及說明，即不能對之提起確認違法之行政訴訟，故本件上訴人請求判決確認被上訴人 101 年 3 月 23 日函違法訴訟，乃不備起訴要件，行政法院本應依行政訴訟法第 107 條第 1 項第 10 款規定，逕以裁定駁回...。」

保)或執行機關逕就擔保人個人之財產強制執行(人保)之不利益。此外，依行政執行法第 17 條第 3 項規定：「義務人經行政執行處依第一項規定命其提供相當擔保，限期履行，屆期不履行亦未提供相當擔保，有下列情形之一，而有強制其到場之必要者，行政執行處得聲請法院裁定拘提之：一、顯有逃匿之虞。二、經合法通知，無正當理由而不到場。」準此，義務人經執行機關命提供擔保、限期履行後，如有上開兩款事由者，亦可能遭遇被拘提之風險，故此類執行方法，亦係透過後續對義務人財產或行動自由之不利益，致義務人產生心理壓力，以促使其履行義務，具有對人強制執行之屬性。

### (三) 限制住居

限制住居乃行政執行法第 17 條第 1 項規定之用語<sup>43</sup>，就字面上而言，似僅限於就義務人之住居場所施以相當之限制，亦即限制義務人住居在一定之地區或場所，不得任意遷居或離去。惟目前實務上，限制住居通常包含了限制義務人出境與出海，即禁止義務人利用飛航或船運等方式離開國境。

在稅捐保全及行政執行實務上，限制住居(限制出境)最易引起爭議<sup>44</sup>，實施時當應謹慎；不過，實務工作者亦語重心長地指出，行政執行乃實現公法上金錢給付義務之最後防線，法律賦予執行機關限制出境、拘提及管收等強制執行方法，其中尤以限制出境最能達到督促義務人履行義務之目的；又限制出境僅係限制義務人國外遷徙自由，並未限制其國內之相關權利，故不若拘提、管收般對人民人身自由之限制為重，目前由於國人入出境頻繁，尤以赴大陸旅行、經商或工作者日增，為避免少數只享權利卻不履行公法上義務之人，存有「債留台灣」之僥倖心理，仍有實施限制出境

<sup>43</sup> 此與稅捐稽徵法第 24 條第 3 項、行政程序法第 103 條第 8 款等規定係以「限制出境」之用語不同。

<sup>44</sup> 葛克昌，金錢給付及其協力義務之不履行與制裁，收錄於：行政法爭議問題研究(下)，五南，2000 年 12 月，頁 1088。



之實際需求<sup>45</sup>。

#### （四）拘提與管收

拘提，在刑事訴訟程序乃以強制力將被告或證人引至法院或其他處所，俾為訊問、裁判或執行，其主要目的在強制就訊，並兼具保全被告及證據之功能<sup>46</sup>。而在行政執行程序之運用上，拘提原則上亦係為使義務人到場就訊並防止其逃匿，畢竟行政執行機關之核心任務，在於滿足公法上金錢債權，為明瞭義務人之財產狀況，自有使其到場進行相關事項調查之必要性，雖屬短期性之拘束自由，但義務人在被拘獲而經行政執行官訊問後，將可能面臨被聲請管收之風險，且在情事不明之狀況下，義務人時因心理壓力而同意繳清欠款或提供擔保、辦理分期等妥協，進而實現公法上金錢債權，實為拘提在行政執行程序中之特異性。不過，應予強調的是，由於管收並非處罰手段，若義務人確實不具履行債務之資力，縱使經拘提到場後，但在查明相關事實足以印證其無資力或隱匿處分財產情事後，即應釋放義務人<sup>47</sup>，不宜再向法院聲請管收，以免徒增義務人訟累。

至於管收，則類似於刑事訴訟程序之羈押，均為干預人民人身自由之強制處分行為，而羈押之目的在於防止刑事被告串供、湮滅證據及確保追訴、審判或執行等；然管收，卻有著截然不同之目的，其並非為懲罰義務人或確保行政執行程序之順利進行，而是藉剝奪義務人之人身自由，致生心理上之壓力，迫使義務人願以繳清欠款以換取自由，此要屬管收制度之核心機能。

論者指出，行政執行法上設置拘提、管收制度，應係源自於「職權主義」之精神，執行機關除被動執行義務人之財產外，尚應主動調查義務人是否有清償資力及有無隱匿處分財產之情事。倘執行中查得相當資訊，確信義務人具有清償能力或隱匿處分財產，為迅速執行以確保債權實現，行

<sup>45</sup> 李苑芬，淺談公法上金錢給付義務與限制出境（二），法務通訊 2305 期，2006 年 9 月，版 4。

<sup>46</sup> 林永謀，刑事訴訟法釋論（上冊），改訂版，2010 年 2 月，自版，頁 338。

<sup>47</sup> 高愈杰，論行政執行之拘提管收（下），司法周刊第 1098 期，2002 年 9 月，版 3。

政執行機關便得依法聲請拘提或管收，以威嚇作用促使個案義務人履行義務，並影響未來潛在可能以此類手段規避公權力執行者<sup>48</sup>。

### 五、其他執行方法

行政執行法第17條第6項規定：「義務人經通知或自行到場，經行政執行官訊問後，認有前項各款情形之一，而有聲請管收必要者，行政執行處得將義務人暫予留置；其訊問及暫予留置時間合計不得逾二十四小時。」此為因應司法院大法官釋字第588號解釋而通盤修正之拘提及管收制度，於94年6月22日修正增訂之規定，賦予行政執行機關得暫予留置義務人之權限，而因涉及人身自由之限制，故應遵循憲法第8條規定，行政執行官訊問及暫予留置之時間合計不得逾24小時。此暫予留置之執行措施，與刑事訴訟程序之逮捕類似，以剝奪未經拘提而自行到場之義務人之行動自由，以利後續向法院聲請管收，似屬保全措施之一環。然則，暫予留置較之於拘提而言，反而更肯定了行政執行機關將向法院聲請管收，義務人所面臨人身自由之剝奪風險更高，此時心理上之威脅感更加強烈，更可能因此屈服在形勢下而繳清欠款或提供擔保、辦理分期，即便義務人得依法向法院聲請提審，但如行政執行機關之留置行為形式上符合法定要件，提審法院多半會尊重行政執行機關之職權行使，駁回義務人之聲請，故義務人亦難期藉聲請提審獲得實質之救濟。是以，暫予留置在實際操作上，對義務人形成了一定程度之壓力，進而使義務人自行履行義務，亦屬對人強制執行之態樣。

### 第三項 小結

以上之強制執行措施，均屬間接強制類型，並無從直接使公法上金錢給付義務達到已履行之狀態，而是藉著對義務人之財產強制換價以清償欠款，或對義務人施以諸多強制力，使其受制於心理壓力而主動履行義務，

<sup>48</sup> 胡天賜，試論我國行政執行法之拘提管收，法令月刊 53 卷 12 期，2002 年 12 月，頁 36。

其中尤以後者，對義務人憲法上所保障之權利，干預較深，並易造成義務人之損害，是以，實務上對於此等對人之限制措施，常成為義務人訟爭之標的所在，而攸關義務人之權利保護。本文以為，透過描述相關執行措施之內容與特徵，有助於定性該等強制措施之行為性質，並對於其將侵害人民之何種權利，加以掌握，在後續論述各執行措施之細部內涵及其權利救濟分析，應能有更精準之理解與分析。

### 第三節 與其他強制執行機制之比較

#### 第一項 與民事強制執行之比較

我國現行強制執行制度，目前僅有「唯二」之機關，適用強制執行法之規定，辦理強制執行業務，即全國各地方法院之民事執行處與法務部行政執行署所屬各分署，茲就兩者之差異，比較如下：

##### 一、就執行機關以言

實施民事強制執行者，為地方法院所設之民事執行處，其雖為法院之所屬單位，但所辦理之業務，並非司法之核心事項—審判，故在定位上，其應屬法院內具司法行政性質之內部單位，其任務在於為債權人實現執行名義上所表彰之債權，制度構造上，存在「執行債權人」、「執行債務人」及「執行法院」三面關係。至於公法上金錢給付義務之執行，則由行政執行署及其所屬各分署專責辦理，性質上均屬行政機關，其任務則為國家為滿足自己對人民之公法債權所設制度，且為確保權利實現，行政執行機關被賦予各種調查及實施強制措施權能<sup>49</sup>。

##### 二、就執行名義以言

關於民事事件之強制執行業務，其執行名義為強制執行法第 4 條所定

<sup>49</sup> 黃國昌，執行法上拘提管收之合憲性—對釋字第五八八號解釋之評估分析，台灣本土法學雜誌第 68 期，2005 年 11 月，頁 243。氏著，在十字路口上自我選擇、自我負責的債務人—由釋字第 588 論拒絕陳述或虛偽陳述之管收合憲性，收錄於：自由、責任與法—蘇俊雄教授七秩祝壽論文集，2005 年 8 月，元照出版有限公司，頁 417。

關於民事性質之公文書，舉凡：給付之訴之判決、假扣押之裁定、公證書、和解筆錄等均屬之。至於公法上金錢給付義務之執行名義，依行政執行法第 11 條規定，則為法令、行政處分及法院之裁定等，其中數量最多者，仍為行政處分。

### 三、就適用之法理以言

民事執行，為民事程序之一環，沿襲其一貫之當事人進行原則，故民事執行處雖具司法行政之性質，但其仍採當事人進行主義，不具行政權主動、積極之特徵，舉凡：強制執行之聲請、債務人財產之查報、強制執行之撤回等，一切聽任債權人主動進行，除法律所定應踐行之程序外，並未依職權予以干涉。有學者進一步指出，在強制執行法，基本上係採「限制性之處分權主義」，債權人有權開啟程序、停止程序及終結程序，且一定範圍可容許執行協議，但債權人僅能在法律規定之執行種類選擇，涉及公益規定，當事人則不能以協議取代<sup>50</sup>。

而行政執行機關，因具有行政權之性質，故即便相關執行程序係準用強制執行法之規定，但在部分情形，仍有職權進行之色彩，最顯著之事例，即關於執行憑證（債權憑證）之核發，主管機關制訂「法務部行政執行署各分署核發執行憑證審查作業要點」、「法務部行政執行署復核執行憑證案件審查原則」等行政規則，對於是否核發執行憑證，並非完全聽任公法債權人之意見辦理，而必須由執行機關依職權調查相關事項，且針對滯納金額龐大之案件，更應善盡調查之能事，在無從發現義務人財產之情況下，始能核發<sup>51</sup>，故行政執行機關基於公益考量，並不全然採當事人進行原則，

<sup>50</sup> 姜世明，強制執行法之基本原則與理念，月旦法學雜誌第 225 期，2014 年 2 月，頁 215-217。此外，因行政強制執行，係執行機關與公法債權人同列於行政權之立場，對義務人施以強制執行，當應遵循比例原則。然民事強制執程序，因屬執行法院就私人間之債權債務關係，以強制力介入實現債權，兩者關於適用比例原則之程度，容或有所不同，姜教授並探討比例原則於民事強制執行可適用性之理論爭議及民事強制執行所涉基本權衝突問題，參前揭文，頁 219-223。

<sup>51</sup> 法務部行政執行署復核執行憑證案件審查原則第 5 點即規定「本署應審查分署於盡調查能事，仍查無義務人可供執行之財產，或雖有財產經強制執行後所得之數額仍不足清償義務時，有



而是與同為行政權之公法債權人，共同主動、積極地行使法定職權。關此，學者亦指出，公法上金錢給付義務之實現，攸關國家建設及社會福利預算，並確保各項法規能具體落實，且涉及政府效能、施政等，故一般認為，行政執行屬行政程序之一環，應採職權進行主義，積極執行，不以執行義務人形式上之財產為足，核發執行憑證尤應審慎<sup>52</sup>。

#### 四、就救濟程序以言

關於強制執行程序中，債務人或利害關係人對於權利或利益遭侵害時，自應有其救濟途徑，在民事執行之場合，係依強制執行法第 12 條規定，以聲明異議程序救濟之，如對異議之裁定有所不服，再尋民事訴訟之抗告程序處理；至於行政執行程序，原則上亦係以向行政執行機關聲明異議（行政執行法第 9 條），但因行政執行為行政權之一環，其聲明異議係由行政執行分署先自我審核，如認為無理由，再轉呈上級機關行政執行署作成決定，一般認為，該等聲明異議決定具有行政處分之性質，尤其在最高法院 97 年 12 月份第 3 次庭長法官聯席會議（三）作成決議後<sup>53</sup>，更肯認異議決定之相對人，可對之提起訴願及行政訴訟以為救濟。可知，同樣名為聲明異議，在民事執行，於異議裁定後，即循民事訴訟之抗告程序，由普通法院民事庭審理裁判；而在行政執行，於異議決定後，如相對人有所不服，尚需經由訴願受理機關（行政機關）加以審查，如仍決定駁回訴願，則再循行政訴訟程序處理，由行政法院審理裁判。後者之程序顯然冗長而耗時，是否真能適時保障相對人之權益，容有疑問，且相類似之強制執行程序問題，由不同系統之民事法院及行政法院審理裁判，亦不免有法律見解不一之問題。

---

無命移送機關於一個月內查報義務人財產，如移送機關未查報或查報無財產時，本署得核可發給執行憑證。」是以執行分署對於義務人財產狀況，應依職權善盡調查之責，同審查原則第 2 點至第 4 點，並具體列舉相關應執行之事項，以為復核審查時之標準。

<sup>52</sup> 張永明，行政執行之拘提、管收--評釋字第 588 號解釋，月旦法學雜誌第 126 期，2005 年 11 月，頁 211。

<sup>53</sup> 同註 40。

經由上述比較，茲將其相關要點，扼要表列如下：

表 1：行政執行與民事執行之比較表

	行政執行	民事執行
執行機關	法務部行政執行署所屬各執行分署	地方法院民事執行處
執行名義	行政執行法第 11 條第 1 項所規定者，即：法令、行政處分、法院裁定	強制執行法第 4 條第 1 項所規定者，即：一、確定之終局判決。二、假扣押、假處分、假執行之裁判及其他依民事訴訟法得為強制執行之裁判。三、依民事訴訟法成立之和解或調解。四、依公證法規定得為強制執行之公證書。五、抵押權人或質權人，為拍賣抵押物或質物之聲請，經法院為許可強制執行之裁定者。六、其他依法律之規定，得為強制執行名義者
適用之法理	職權進行	當事人進行
救濟程序 (就執行措施而言)	依行政執行法第 9 條規定之聲明異議及訴願、行政訴訟等程序救濟	強制執行法第 9 條規定之聲明異議、民事訴訟抗告程序

## 第二項 與行政訴訟法上強制執行之比較

在行政訴訟法 1998 年 10 月修正前，其訴訟類型僅有撤銷訴訟，性質上為形成訴訟之性質，關此之判決屬形成判決，即因判決確定後而直接變動公法上之權利義務法律關係，無待強制執行，故修正前行政訴訟法第 32 條所規定：「行政訴訟判決之執行，由行政法院報請司法院轉有關機關執行之」，僅係提醒有關機關應遵守判決之效力，並非強制執行。而現行行

政訴訟法之訴訟類型多樣，惟一般認為，目前應僅有一般給付訴訟得為強制執行<sup>54</sup>。而因一般給付訴訟中，關於公法上金錢給付事項之強制執行，其內涵與行政執行法第二章之公法上金錢給付義務之執行，有所類似，故亦加以比較如下：

#### 一、就執行機關以言

行政訴訟法上之強制執行，依行政訴訟法第305條第1項規定，係由設於地方法院之行政訴訟庭掌理之，由於目前實務上行政訴訟庭並未辦理強制執行業務，故普遍均依同法第306條第1項規定，囑託民事執行處或行政機關代為執行。至於行政訴訟法上強制執行以外之公法上金錢給付義務之強制執行，即由法務部行政執行署各分署辦理。

#### 二、就執行名義以言

既然行政訴訟性質上需透過強制執行實現權利者，僅一般給付訴訟類型，其執行名義自不外乎係行政處分以外，經由行政訴訟程序所生之司法文書，其中包含命為一定給付之確定判決（行政訴訟法第8條）、訴訟上之和解筆錄、行政法院之裁定及約定自願接受執行之行政契約。其中關於裁定部分，學者指出，包括假扣押裁定（行政訴訟法第293條）、假處分裁定（同法第298條）及關於行政訴訟法上訴訟費用、訴訟救助、科處證人、鑑定人等罰鍰之裁定<sup>55</sup>。而公法上金錢給付義務之執行，行政執行法第11條列有3種執行名義，即法令、行政處分及法院之裁定，其中法院之裁定，與上開行政訴訟強制執行之執行名義有所重疊。然實務上，會移送由行政執行機關執行之法院裁定，均為行政法院關於假扣押、假處分之裁定（行政執行法第11條第2項），其情形多為主管機關對於義務人作成關於公法上金錢給付義務之行政處分後，在尚未符合法定移送條件前<sup>56</sup>，為保全公法

<sup>54</sup> 徐瑞晃，行政訴訟法，4版，2015年5月，元照，頁647。

<sup>55</sup> 徐瑞晃，註54書，頁648-649。

<sup>56</sup> 依規定，當主管機關作成關於公法上金錢給付義務之行政處分後，尚須義務人經書面催告或限期履行後，逾期仍不履行者，始得移送行政執行（行政執行法第11條第1項）；且在稅捐

上金錢債權之實現，主管機關乃依行政訴訟法第293條以下規定，向法院聲請假扣押獲准後，再持該裁定正本向行政執行機關申請假扣押強制執行。因此，行政執行機關以法院之裁定為執行名義之案件，僅為保全執行，並無終局執行之情形。

### 三、就救濟程序以言

公法上金錢給付義務之執行，如前所述，義務人或利害關係人係循行政執行法第9條之聲明異議、訴願及行政訴訟之爭訟途徑救濟權利。至於行政訴訟法之強制執行，如係囑託地方法院民事執行處辦理時，其救濟途徑則依強制執行法相關規定辦理，如囑託行政機關自為執行時，如相關執行措施具有行政處分之性質時，則可透過訴願、行政訴訟之程序辦理。

經由上述比較，茲將其相關要點，扼要表列如下：

表 2：行政執行與行政訴訟法強制執行之比較表

	行政執行	行政訴訟法強制執行
執行機關	法務部行政執行署所屬各執行分署	地方法院行政訴訟庭（現多囑託地方法院民事執行處辦理）
執行名義	行政執行法第 11 條第 1 項所規定者，即：法令、行政處分、法院裁定	一般給付訴訟中，命為一定給付之確定判決（行政訴訟法第 8 條）、訴訟上之和解筆錄、行政法院之裁定及約定自願接受執行之行政契約。另包括假扣押裁定（行政訴訟法第 293 條）、假處分裁定（同法第 298 條）及關於行政訴訟法上訴訟費用、訴訟救助、科處證人、鑑定人等罰鍰之裁定
救濟程序	依行政執行法第 9 條規	如囑託地方法院民事執

之案件，如義務人已依法申請復查，或繳納應納稅額半數而提起訴願等情形，稅捐機關亦應暫緩移送執行（稅捐稽徵法第 39 條）。故在此等移送執行前之「空窗期」，義務人恐有脫產之可能，而具保全之必要性。



(就執行措施而言)	定之聲明異議及訴願、行政訴訟等程序救濟	行處辦理，則適用強制執行法第 9 條規定之聲明異議、民事訴訟抗告程序救濟
-----------	---------------------	--------------------------------------

### 第三項 與刑事罰金刑執行之比較

刑事之罰金刑，本質上亦屬廣義公法上金錢給付義務之一環，但因產生義務之作用不同，即刑事罰金屬刑事不法之範疇，其發生係由法院判決（司法權作用）而來，故與其他行政法性質之公法上金錢給付義務係本於行政權之作用不同。關於義務之實現手段，刑事罰金待判決確定後，即各地方法院檢察署執行科分案辦理，以檢察官之執行命令執行之，如受刑人願依檢察官之執行命令，自行繳納罰金<sup>57</sup>，固無問題，惟若受刑人逾期不履行，復無從易服勞役時，此時便需透過強制執行手段處理之，由於強制執行涉及專業法律領域，執行檢察官未必熟稔相關法定流程，故有囑託相關機關執行之必要。實務上即曾滋生關於法院判決專科或併科罰金確定之案件，究應移送地方法院民事執行處或行政執行處強制執行疑義，台灣高等法院 92 年度第 3 次民事庭會議決議討論提案甲第七點之審查意見即表示：「按刑事訴訟法第 470 條第 1 項規定，罰金之執行除於裁定宣示後經受裁判人之同意而檢察官在場者，得由法官當庭執行外，應依檢察官之命令為之。故罰金之執行，原則上係由檢察官以『檢察官之命令』執行之，亦即檢察官為罰金之執行機關，法院科處罰金之確定判決雖為檢察執行罰金之依據，但並非民事強制執行之執行名義，須待檢察官以『命令』執行後，該檢察官所核發之執行命令始與民事執行命令有同一之效力（刑事訴訟法第 470 條第 2 項參照）。至檢察官以執行機關之地位執行罰金之执行程序，依刑事訴訟法第 471 條第 1 項規定準用執行民事裁判之規定，又檢

<sup>57</sup> 另參刑事訴訟法第 470 條第 1 項但書規定：「但罰金、罰鍰於裁判宣示後，如經受裁判人同意而檢察官不在場者，得由法官當庭指揮執行。」故理論上法官亦可能在宣判庭當場指揮執行刑事罰金刑，使受裁判人得自行繳納。

察官認有必要時，依同條第 2 項規定，得囑託地方法院民事執行處為之，無行政執行法第 42 條第 1 項之適用。」主管行政執行事務之法務部，亦以 93 年 3 月 17 日法律決字第 0930012006 號函<sup>58</sup>肯定上述見解。因此，可將兩者比較如下：

#### 一、就執行機關以言

相較於公法上金錢給付義務，係由法務部行政執行署所屬各分署辦理，刑事罰金之執行，原則上由檢察官為執行機關，以核發執行命令方式為之。但檢察官於個案上認為有必要時，得依法囑託地方法院民事執行處執行之。其他公法上之金錢給付義務，則由法務部行政執行署所屬各分署執行。

#### 二、就執行名義以言

公法上金錢給付義務之執行，其執行名義為行政執行法第 11 條所規定者，已如前述；而刑事罰金刑，係由法院依法判決所生，比照民事確定判決可為民事強制執行程序之執行名義觀察，其執行名義應為該刑事確定判決，然上開高等法院審查意見則謂：「法院科處罰金之確定判決雖為檢察執行罰金之依據，但並非民事強制執行之執行名義，須待檢察官以『命令』執行後，該檢察官所核發之執行命令始與民事執行命令有同一之效力」，認為檢察官之執行命令方為執行名義，此等見解，似乎是囿於刑事訴訟法第 470 條第 2 項規定：「前項命令與民事執行名義有同一之效力。」之文句。惟罰金刑之發生，係由法院之確定判決而來，且參照強制執行法第 4 條所規定之執行名義種類，均為直接產生法律義務之公文書（如確定判決、假扣押裁定、和解筆錄等），即民事上金錢給付義務之依據；又如行政程序

<sup>58</sup> 法務部 93 年 3 月 17 日法律決字第 0930012006 號函：「關於法院判決專科或併科罰金確定之案件，究應移送地方法院民事執行處或行政執行處強制執行疑義乙案，前經本部於 92 年 8 月 5 日以法律字第 0920030129 號函請司法院秘書長表示意見，經該院提交所屬台灣高等法院 92 年度第 3 次民事庭會議討論後，業已獲致具體決議略以：『罰金之執行，原則上係由檢察官以『檢察官之命令』執行之，...至檢察官以執行機關之地位執行罰金之執行程序，依刑事訴訟法第 471 條第 1 項規定準用執行民事裁判之規定，又檢察官認有必要時，依同條第 2 項規定，得囑託地方法院民事執行處為之，無行政執行法第 42 條第 1 項之適用。』並由司法院秘書長於 93 年 1 月 5 日以 (93) 秘台廳民二字第 00169 號函復本部酌參。本部贊同上開決議見解.....。』

法第 148 條第 1 項，亦係規定關於行政契約之強制執行，亦係以據以發生義務之「契約」為執行名義；況刑事訴訟法第 471 條第 1 項復規定：「前條裁判（按：即罰金刑之裁判）之執行，準用執行民事裁判之規定。」足見檢察官所執行者，係法院之「確定裁判」，其執行名義應為該裁判，而非檢察官之執行命令，檢察官於此實係立於執行機關之地位，且其執行亦係準用「民事裁判」之執行。因此，本文認為，刑事罰金刑之執行，其執行名義應為法院關於該罰金刑之確定裁判，而檢察官係立於執行機關之地位，由其核發命令執行之，倘性質上有囑託之必要時，始依法囑託地方法院民事執行處代為辦理。

### 三、就救濟程序以言

公法上金錢給付義務之執行，義務人或利害關係人係循行政執行法第 9 條之聲明異議、訴願及行政訴訟之爭訟途徑救濟權利，已如前述。至於刑事罰金刑之強制執行，如係檢察官自為執行時，受刑人或其法定代理人或配偶以檢察官執行之指揮為不當者，得依刑事訴訟法第 484 條規定，向諭知該裁判之法院聲明異議，如對法院就該聲明異議之裁定不服，則循抗告（刑事訴訟法第 403 條以下）、再抗告（同法第 415 條）程序救濟；至若檢察官將案件依法囑託由地方法院民事執行處為之者，則執行相對人另得依強制執行法相關規定尋求救濟。

經由上述比較，茲將其相關要點，扼要表列如下：

表 3：行政執行與刑事罰金刑執行之比較表

	行政執行	刑事罰金刑執行
執行機關	法務部行政執行署所屬各執行分署	檢察官。但必要時檢察官得囑託地方法院民事執行處執行
執行名義	行政執行法第 11 條第 1 項所規定者，即：法令、行政處分、法院裁定	刑事確定裁判
救濟程序	依行政執行法第 9 條規	依刑事訴訟法第 484 條

(就執行措施而言)	定之聲明異議及訴願、行政訴訟等程序救濟	規定聲明異議，如有不服，依同法第 403 條規定，循抗告、再抗告程序等救濟。
-----------	---------------------	--

#### 第四項 小結

經由上述比較可發現，我國現行公法上金錢給付義務（廣義）發生類型多元，典型的公法上金錢給付義務（狹義，即行政法上之金錢給付義務），多為行政機關依法作成行政處分而生，此外，亦可因行政契約之締結及行政法院、刑事法院之裁判等，發生公法上金錢給付義務。至於其實現權利之執行機關，可能為檢察官、地方法院行政訴訟庭、民事執行處、法務部行政執行署所屬各分署等，稍嫌錯綜。惟實務上，由於現行體制中專責辦理強制執行案件者，僅地方法院民事執行處及法務部行政執行署所屬各分署兩者而已，而相關規定亦均賦予其他執行機關於必要時，得囑託地方法院民事執行處或行政執行機關辦理之（如刑事訴訟法第 471 條第 2 項、行政訴訟法第 306 條第 1 項<sup>59</sup>），且實際上絕大多數亦均囑託該兩機關代為執行。

本文以為，法務部行政執行署所屬各分署，既為公法上金錢給付義務之專責執行機關，則性質上屬公法上之金錢給付義務者，宜統一劃歸由其負責執行；至於地方法院民事執行處，則僅辦理民事強制執行案件，如此，體制上較為清晰、簡明，並符合機關之任務屬性，亦使相關取得執行名義之機關或人民，不致因法律之錯綜規定，而搞不清楚該如何移送執行、實現權利。更有甚者，由於執行政程序之不同，在當事人權利受侵害時，其所

<sup>59</sup> 關於行政訴訟法第 306 條第 1 項規定，法文雖稱「囑託...行政機關代為執行。」而依法務部 91 年 10 月 28 日法律字第 0910036675 號函略以：「.....按行政訴訟法（本文按：舊法）第三百零六條第一項規定：『高等行政法院為辦理強制執行事務，得設執行處，或囑託普通法院民事執行處或行政機關代為執行。』貴署所屬各行政執行處（本文按：現改制為分署，下同），為公法上金錢給付義務之執行機關，因此高等行政法院囑託行政機關代為執行者，如係公法上金錢給付義務，則上開規定之『行政機關』應為貴署所屬各行政執行處，應屬無疑.....。」足見得囑託代為執行之行政機關，亦包括法務部行政執行署所屬各分署。



適用之救濟程序亦屬不同，如此，亦可能造成救濟歷程不一<sup>60</sup>，及相類情節案件，因各救濟系統之見解不一，致處理結果不同之窘況<sup>61</sup>。此外，關於刑事裁判之執行，如屬非財產性質者（如死刑、無期徒刑、有期徒刑、拘役等），當由各地方法院檢察署檢察官依法指揮執行，然屬財產刑性質者（如罰金、罰鍰、沒收、沒入、追徵、追繳及抵償等），因屬公法上金錢給付義務之性質，除由檢察官依職權指揮執行外，亦不妨由檢察官視實際之需要，選擇移送法務部行政執行署所屬各分署專責辦理，蓋部分案件若需對受裁判人財產之換價、資金流向之追查等，因需耗費相當時間調查、處理，且應踐行強制執行之法定程序，性質上宜由專責處理之行政執行機關辦理，較為適當，且亦能使地方法院檢察署專注辦理非財產刑案件之執行，俾增進效益。本文謹就行政訴訟法、刑事訴訟法相關條文，建議修正如下：

表 4：行政訴訟法第 305 條、第 306 條建議修正條文對照表

修正條文	現行條文	說明
第 305 條 行政訴訟之裁判命債務人為一定之給付，經裁判確定後，債務人不為給付者，債權人得以之為執行名義，聲請地方法院行政訴訟庭強制執行； <u>其為金錢給付義務者，申請法務部行政執行署所屬各分署執行。</u> 地方法院行政訴訟庭應先定相當期間通知	第 305 條 行政訴訟之裁判命債務人為一定之給付，經裁判確定後，債務人不為給付者，債權人得以之為執行名義，聲請地方法院行政訴訟庭強制執行。地方法院行政訴訟庭應先定相當期間通知債務人履行；逾期不履行者，強制執行。債務人為中央或地方	因關於本法之強制執行案件，率以公法上金錢給付義務為內容，為符合公法、私法執行機關之任務屬性，爰就本法之強制執行事務其中屬金錢給付義務者，修正第一項規定，改由專責辦理公法上金錢給付義務之法務部行政執行署所屬各分署辦理。第二項至第

<sup>60</sup> 如行政執行法第 9 條之聲明異議，其將歷經執行分署自我審查、法務部行政執行署聲明異議、異議決定、法務部訴願決定、行政法院裁判（二審）之救濟階段；至於強制執行法第 12 條之聲明異議，則僅為司法事務官之處分（或執行法院裁定）、抗告及再抗告等救濟程序，其救濟階段顯有不同，亦將影響救濟歷程之久暫。

<sup>61</sup> 實務上，即便同一法院之各法官，因各自之法律見解容有不同致相類個案間，適用法律結果不同之情形，遑論刑事庭、民事庭、行政訴訟庭等不同審判系統之法律見解，更易造成法律見解歧異之狀況，影響個案之法安定性。

<p>債務人履行；逾期不履行者，強制執行。 債務人為中央或地方機關或其他公法人者，並應通知其上級機關督促其如期履行。 依本法成立之和解，及其他依本法所為之裁定得為強制執行者，或科處罰鍰之裁定，均得為執行名義。</p>	<p>機關或其他公法人者，並應通知其上級機關督促其如期履行。 依本法成立之和解，及其他依本法所為之裁定得為強制執行者，或科處罰鍰之裁定，均得為執行名義。</p>	<p>四項未修正。</p>
<p>第 306 條（刪除）</p>	<p>第 306 條 地方法院行政訴訟庭為辦理行政訴訟強制執行事務，得囑託民事執行處或行政機關代為執行。 執行程序，除本法別有規定外，應視執行機關為法院或行政機關而分別準用強制執行法或行政執行法之規定。 債務人對第一項囑託代為執行之執行名義有異議者，由地方法院行政訴訟庭裁定之。</p>	<p>因本次修正，已將本法之強制執行事務，改由法務部行政執行署所屬各分署，依行政執行法相關規定執行，故本條原規定關於囑託執行、應適用之法律及對於執行名義之異議，已無規定之必要，爰予刪除。</p>

表 5：刑事訴訟法第 471 條建議修正條文對照表

修正條文	現行條文	說明
<p>第 471 條 前條裁判之執行，準用執行民事裁判之規定。 前項執行，檢察官於必要時，<u>得囑託該管法務部行政執行署所屬各分署</u>為之。</p>	<p>第 471 條 前條裁判之執行，準用執行民事裁判之規定。 前項執行，檢察官於必要時，得囑託地方法院民事執行處為之。 檢察官之囑託執行，免徵執行費。</p>	<p>第一項未修正。關於財產刑之執行（如罰金、罰鍰、沒收、沒入、追徵、追繳及抵償等），因屬公法上金錢給付義務之性質，除由檢察官依職權指揮執行外，亦不妨由檢察官視實際之需要，選擇移送</p>

		<p>法務部行政執行署所屬各分署專責辦理。蓋部分案件若需對受裁判人財產之換價、資金流向之追查等，因需耗費相當時間調查、處理，且應踐行強制執行之法定程序，性質上宜由專責處理之行政執行機關辦理，較為適當，且亦能使地方法院檢察署專注辦理非財產刑案件之執行，俾增進效益，爰修正第二項。又因現行法務部行政執行署所屬各分署辦理行政執行案件，並未徵收執行費，故原第三項關於檢察官囑託執行，免徵執行費之規定，已無必要，爰予刪除。</p>
--	--	--

#### 第四節 對於執行措施之救濟途徑

##### 第一項 探討概要

按所謂行政執行（行政強制執行，Verwaltungsvollstreckung），指在行政程序中，經由行政機關對人民或其他權利主體，強制執行其公法上義務之程序，屬高權主體對受權力關係規制，而不願為給付之人民或其他權利主體之請求權，以國家公權力加以強制實現之國家程序<sup>62</sup>。

而行政執行所實施者，絕大多數屬侵益性質之公權力措施，依其方法與目的，將干預人民之人身自由、遷徙自由、財產權、名譽權、隱私權等，

<sup>62</sup> 吳東都，微觀對行政執行措施之權利保護，台灣本土法學雜誌第 95 期，2007 年 6 月，頁 78。

更間接影響人民之生涯規劃及人格發展<sup>63</sup>。本於憲法保障人民爭訟救濟權之意旨（憲法第 16 條），無論在一般行政程序或行政執行程序，均應有法定救濟途徑，方無違法治國原則之要求。而公法上金錢給付義務之執行，其結構上係以行政執行法第 11 條所規定之基礎處分（Grundverfügung）為執行名義，透過主管機關移送執行機關受理，再由執行機關依法發動相關執行措施（Vollstreckungsmaßnahmen）<sup>64</sup>，以下即就現行法制面，分析歸納行政執行程序中主要之救濟途徑。

## 第二項 對於基礎處分之救濟

所謂基礎處分，即產生公法上金錢給付義務之依據，亦即後續憑以發動行政強制執行之執行名義。蓋公法上金錢請求權，即便客觀上抽象存在，尚非得逕為強制執行，必須有執行基礎（Vollstreckungsgrundlage）作為執行名義（原則為下命處分），此種確定義務人之應被執行請求權內容，係藉由給付裁決（Leistungsbescheid）為之，其作為執行基礎之行政處分，稱為「基礎處分」（Grundverfügung Grundverwaltungsakt）<sup>65</sup>。

在我國法制上，行政執行法第 11 條固明列「法令」、「法院裁定」亦為行政執行之執行名義，但依現況，主管機關移送執行機關之案件，其執行名義多半為已確定之行政處分，故此指之基礎處分，係限於行政處分之執行名義類型。又由於行政處分之執行，除法律另有規定外，不因提起訴願或行政訴訟而停止（訴願法第 93 條第 1 項、行政訴訟法第 116 條第 1 項），故部分案件，其執行名義可能為尚未確定之行政處分。而已確定之行政處分，為遵循行政爭訟之救濟期間，原則上應無從對之再為爭訟，亦不得再以行政處分原有之瑕疵，執為違法執行之抗辯理由，蓋其已發生存續力。

<sup>63</sup> 實務上，常見行政執行機關為執行義務人之薪資債權，核發執行命令予義務人之任職公司行號，扣押義務人之薪水並按月解款、依法分配，而義務人面臨此等窘況，往往因此去職；又如義務人遭執行機關依法限制出境，本欲安排之出國經商、留學等規劃，只得無奈被迫停止，對其生活造成不小之影響。

<sup>64</sup> 陳敏，行政法總論，9 版，2016 年 9 月，新學林經銷，頁 907。

<sup>65</sup> 吳東都，註 62 文，頁 79。



然而，倘該處分確定後，如事實上或法律上發生有利於相對人之異動時，論者認為，此時相對人或可依行政程序法第 128 條有關行政程序重新進行之規定，申請行政機關廢棄該基礎處分，如遭駁回，則應提起課予義務訴訟，請求行政法院判令行政機關依職權撤銷基礎處分，或作成有利於當事人之「第二次裁決」(Zweitbescheid)，從而消滅該基礎處分<sup>66</sup>。至於，對未經確定之行政處分，相對人如認其有違法或不當之情形，由於事涉實體法律問題，相對人自應循訴願、行政訴訟等程序救濟權利，此非執行機關所得審酌<sup>67</sup>。

### 第三項 對於執行措施之救濟

所謂執行措施 (Vollstreckungsmassnahmen)，即行政執行程序中，為履行義務，所採取之直接或間接之強制手段或行政決定，其性質可能包括行政處分(扣押命令、限制住居命令)、事實行為<sup>68</sup>(通知義務人自行繳款、現場履勘)或僅具機關內部意義之措置(因管轄因素而囑託其他機關代為執行之行為)<sup>69</sup>，而此類執行措施，多係最直接干預義務人權利者。以下即針對行政執行之執行措施，其可能之救濟方式加以說明：

#### 一、停止執行

原則上，對於基礎處分提起救濟，並不影響執行程序之進行，在執行

<sup>66</sup> 陳敏，註 64 書，頁 914。

<sup>67</sup> 關此，法務部 105 年 3 月 7 日法律字第 10503503570 號函可資參照，該函意旨略以：「……按原處分機關作成行政處分命義務人繳納公法上金錢給付義務，並於義務人逾期不履行，依行政執行法第 11 條第 1 項規定移送執行後，因執行機關就執行事件之債權人有無執行名義所載之請求權，並無審認判斷之權(最高法院 63 年台抗字第 376 號判例意旨參照)，執行分署僅能採形式審查，無權審酌行政實體法之問題，而『發放機關』依法有無以行政處分命人民返還公法上不當得利之核定權限，事涉行政處分之合法性問題，上開實體事項並非執行分署所得審認判斷。是以，執行分署依本法相關規定判斷有形式上合法行政處分存在(亦即其形式外觀符合本法所定行政處分之要件)，就該已具形式確定力之行政處分，在未經撤銷、廢止或因其他事由而失效前，自難否認其效力而得不予執行(本法第 110 條第 3 項規定參照)(本部 104 年 9 月 24 日法律字第 10403511420 號函意旨參照)。」

<sup>68</sup> 論者認為，執行行為若屬事實行為者，通常已無回復原狀可能，提起行政爭訟恐欠缺訴之利益及適當之訴訟類型。吳志光，不服行政執行機關執行行為之法律救濟，月旦法學教室第 79 期，2009 年 5 月，頁 19。

<sup>69</sup> 吳東都，註 62 文，頁 80。

機關已開始為執行時，面臨一連串之強制執行措施，義務人如認為救濟有成功之望，但又顧慮即便救濟成功，但其權利已遭執行措施侵害，致生無法回復之損害（如名下不動產被拍賣後，由拍定人依法辦竣所有權移轉登記），此時，即可透過停止執行制度，暫時停止執行措施之發動或進行。

在行政處分未確定時，如處分相對人提起訴願或行政訴訟者，可依訴願法第 93 條第 3 項或行政訴訟法第 116 條第 3 項規定，申（聲）請停止執行，而停止執行之法定要件，其審查核心在於：如不停止執行，是否將致生「難於回復之損害」？及是否有「急迫情形」？司法實務上，對此等判準，似乎採取較為嚴格之解釋，最高行政法院 104 年度裁字第 804 號裁定即闡述略以，所謂「難於回復之損害」，係指其損害不能回復原狀，或不能以金錢賠償，或在一般社會通念上，如為執行可認達到回復困難之程度而言。是其損害若得以金錢填補，原則上難謂有「難於回復之損害」。又所謂急迫情事，則指原處分或決定已開始執行或隨時有開始執行之虞，必其執行將發生難於回復之損害且情況緊急，非即時由行政法院予以處理，則難以救濟，否則尚難認有以行政法院裁定停止執行予以救濟之必要，可資參照。

又事實審方面，在一則科技公司違反就業服務法遭裁處罰鍰、聲請停止執行之案例中，經法院審理後認為：「聲請人固主張原處分之執行將影響其順利運作等語。惟聲請人並未提出任何具體資料以為釋明，難以僅憑聲請人主觀認定徵求不到短期內能委由他人代為處理，或暫時以其他勞工代替，即認定原處分之執行將發生難於回復之損害而有急迫性。退步言之，縱認聲請人主張原處分之執行將使其發生營運上之困難及影響商譽乙節屬實，依社會一般通念及上開最高行政法院裁判意旨，仍非不得以金錢估價賠償其損害，難謂將發生難於回復之損害。況，本件相對人於聲請人提起訴願時，已依其聲請停止原處分之執行至訴願決定之日止，亦經本件訴願決定書（見本院卷第 20-21 頁）理由欄最後一段所載明。聲請人自原處

分作成（104年5月）至訴願決定之日（104年10月）已有近半年之時間足以招募並訓練足額之本國勞工，其營運縱有損害，尚非不得回復。從而，聲請人聲請停止執行原處分，核與前揭停止執行之法定要件不符，不應准許。」（台北高等行政法院104年度停字第92號裁定）足見，實務上對於停止執行與否之審查上，傾向較為嚴謹之態度，如聲請人所主張之損害，得採取相關措施予以代替處理，或即便產生損害亦得以金錢填補時，法院仍較傾向於尊重行政處分之執行力，避免相對人率爾藉詞延宕公權力之執行，應可贊同。

此外，如案件已經移送行政執行者，可能停止執行之情形則有：

- （一）在義務人或利害關係人聲明異議時，如執行機關認為異議有理由，應不待申請，主動立即停止執行（行政執行法第9條第2項）；如認為異議無理由，為求慎重起見，亦得衡酌個案具體情形，例外依職權裁量或義務人、利害關係人之申請，停止執行（同條文第3項）。又聲明異議案件經執行機關送請上級機關審核時，倘上級機關認為異議有理由時，則應命執行機關停止執行（行政執行法施行細則第17條第1項）。
- （二）在義務人或行政執行法第24條規定各款之人，經行政執行機關向法院聲請拘提、管收獲准時，其對於該等准予拘提、管收之裁定提起抗告，依法並不停止執行。但如該等裁定經上級法院廢棄者，則執行機關應立即停止執行（行政執行法第17條第10項）。又在管收執行程序中，義務人如有同法第21條所列舉之生計、懷胎、罹病等法定原因，此時執行機關應以書面通知管收所停止管收。
- （三）而強制執行法第18條第2項規定：「有回復原狀之聲請，或提起再審或異議之訴，或對於和解為繼續審判之請求，或提起宣告調解無效之訴、撤銷調解之訴，或對於許可強制執行之裁定提起抗告時，法院因必要情形或依聲請定相當並確實之擔保，得為停止強制執行

之裁定。」亦設有停止執行之制度，此規定如性質上容許，應為公法上金錢給付義務之執行程序所準用（行政執行法第 26 條），行政執行實務上可能依上開規定向法院聲請停止執行之理由，可能僅有依行政訴訟法提起再審之素或異議之訴，其他類型則屬於民事程序中始可能發生。值得注意的是，依上開規定聲請停止執行時，應同時陳明願提供相當之擔保以停止執行，否則即可能遭法院駁回聲請，在最高行政法院 105 年度裁聲字第 6 號裁定案例中，義務人對於稅捐機關補徵土地增值稅之處分不服，在歷經通常行政爭訟程序未果，乃提起再審，經判決駁回後復提起上訴，並於訴訟繫屬中聲請停止執行，裁定理由即謂：「至於強制執行法第 18 條 2 項之規定，提起再審之訴時，法院因必要情形或依聲請定相當並確實之擔保，始得為停止強制執行之裁定。否則不得為之。則債務人依強制執行法第 18 條第 2 項規定聲請停止執行，法院應定相當並確實之擔保，此為法定必備之要件，本件聲請人既未陳明願供擔保以停止強制執行，已不符停止執行之要件。」

本文認為，停止執行雖非得以直接且終局地阻卻強制執行措施，但卻可暫緩公權力之發動與進行，仍屬廣義之救濟途徑。實務上義務人或利害關係人，在面臨強制執行措施時，為避免財產遭執行致生日後難以彌補之損害，往往多會依法聲（申）請停止執行，然觀之前舉法院案例，均持較為嚴謹之態度審核，並不輕易停止執行；而行政執行實務上，亦習見義務人以無關宏旨之枝節事項，向行政執行機關聲明異議，亦多遭法務部行政執行署駁回其異議<sup>70</sup>，足見兩者在停止執行之衡酌上，較傾向於維護公權

<sup>70</sup> 相關案例可參，法務部行政執行署 101 年度署聲議字第 205 號聲明異議決定書略以：「...查第三人己○○並非本件義務人，行政執行分署自不得於執行義務人所有之不動產（下稱系爭不動產）時，併為執行己○○所有農地。從而，異議人主張其係系爭不動產之第一順位抵押權人，該廠房坐落之土地有工業區、農業區，行政執行分署僅執行義務人所有系爭不動產，未執行民事債務人己○○所有農地，將使整個工廠割裂拍賣，土地使用不完整，影響異議人之抵押權益等情，並無理由。另異議人陳稱已向移送機關訴願、擬向移送機關提出訴訟及本件如續為



力之迅速執行。

## 二、聲明異議

按行政執行法第 9 條第 1 項規定：「義務人或利害關係人對執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，得於執行程序終結前，向執行機關聲明異議。」準此，義務人或利害關係人如對於行政執行機關所為之執行措施，認有違法、不當或侵害其等利益之情形時，均循此聲明異議途徑，尋求救濟。此一救濟程序，為執行機關之自省機制，由實施執行行為之執行分署為初步之審查，如認為義務人或利害關係人之主張有理由，則立即停止執行，並自行撤銷或更正已為之執行處分；若認為無理由，則送上級主管機關審查、決定。而聲明異議，原則上並無法停止執行程序之進行（同條第 2 項、第 3 項參照）。而行政執行實務上，聲明異議之理由甚為多元，舉凡對於不動產拍賣價金之分配表主張分配不當（法務部行政執行署 101 年度署聲議字第 214 號聲明異議決定）、對於扣押薪資債權之執行命令有所不服（同署 101 年度署聲議字第 225 號聲明異議決定）、主張不動產拍賣程序有瑕疵（同署 101 年度署聲議字第 213 號、210 號聲明異議決定）等，主要均係針對執行機關之強制執行措施有所不服而爭議。至於聲明異議之審查範圍，法務部行政執行署則認為，公法上金錢給付義務行政執行事件，義務人或利害關係人得向本署各分署（下稱分署）聲明異議之事由，限於對分署之執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，如以前開情事以外之事由聲明異議者，自非分署所得審究。次按，強制執行事件應為如何之執行，依執行名義之內容定之，執行事件

---

行政執行，其必提出國家賠償及圖利他人訴訟云云，惟異議人既未提出其他依法律規定應停止執行或有停止執行必要之相關事證，行政執行分署否准其停止執行之請求，尚無不合。」又如 101 年度署聲議字第 77 號略以：「...本件異議人雖略以相同案例之第三人丙○○股份有限公司因聲請釋憲，經最高行政法院裁定停止訴訟程序為由，請求因其已聲請釋憲而停止執行云云，惟異議人對移送機關所作成之處分所提之行政爭訟，業經最高行政法院判決駁回確定在案，且司法院大法官審理案件法並未就停止執行另有規定；而行政執行分署亦認異議人請求停止執行無理由。故異議人未提出其他依法律規定應停止執行或有停止執行必要之相關事證，其僅以聲請釋憲為由，請求停止執行，並無理由。」

之債權人有無執行名義所載之請求權，執行機關無審認判斷之權（最高法院 63 年台抗字第 376 號判例意旨參照）。查本件各移送機關認異議人滯納汽車燃料使用費、違反公路法罰鍰、地價稅、房屋稅、使用牌照稅及違反道路交通管理處罰條例罰鍰等，檢附移送書、執行憑證、稅額繳款書、汽車燃料使用費繳納通知書、掛號郵件收件回執等文件移送行政執行分署執行；另對異議人主張核課金額及依據等疑義，各移送機關均已函復異議人。故行政執行分署形式上審查各移送機關檢附之文件，認符合移送執行之要件，據以執行，並無不合。異議人主張各移送機關移送執行之金額有疑義云云，核為對各移送機關課稅及罰鍰處分是否違法或不當之實體爭議，該實體爭議依前揭規定及判例意旨，並非本署及行政執行分署所得審認判斷，異議人以聲明異議資為排除強制執行之方法，即有未合，異議人之聲明異議應予駁回（101 年度署聲議字第 178 號聲明異議決定）。足見，行政執行法第 9 條之聲明異議程序，係專就執行機關之強制執行措施所設之救濟程序，至於對基礎處分有所不服者，則應另以實體之行政爭訟程序救濟。

另就聲明異議之程序定位而言，文獻指出，通說均認其應相當於取代訴願之救濟程序，故倘對聲明意義決定不服，應無需再踐行訴願程序，而得逕行提起行政訴訟，以避免程序耗累，有違迅速救濟之規範目的<sup>71</sup>。本文從之，不過上開意見與現行司法實務之統一見解不同，於後將加以評析。

### 三、訴願程序

訴願，性質上屬於行政機關自我審查機制之一環，乃主張權利或利益遭受行政處分損害之人民，向原處分機關之上級機關或原處分機關請求救濟之方法，性質上核屬行政程序；而訴願之功能，其一在於審查行政處分之當否，其二則在於減輕行政法院之負擔<sup>72</sup>。對於行政執行機關之強制執

<sup>71</sup> 陳清秀，行政執行程序之救濟，法令月刊第 65 卷第 3 期，2014 年 3 月 1 日，頁 39-40。

<sup>72</sup> 吳庚、張文郁，行政爭訟法論，8 版，2016 年 9 月，元照，頁 51-53。

行措施，過去認為執行政程序貴在迅速，較之於一般行政程序有其特殊性，故僅可循行政執行法第9條規定之聲明異議程序救濟之，亦即，義務人或利害關係人對於行政執行機關之強制執行措施，認有違法或不當而侵害其權益時，得遞向各行政執行機關及其上級機關—法務部行政執行署聲明異議，最終由法務部行政執行署作成異議決定，則該救濟程序便告終了，義務人或利害關係人無從再對該聲明異議決定提起訴願，但在最高行政法院97年12月份第3次庭長法官聯席會議（三）作成決議後，顯然偏重人民之權利保護，認行政執行相關執行措施，得對之提起行政訴訟以為救濟，決議文末指出「其具行政處分之性質者，應依法踐行訴願程序」，意味著行政執行強制措施若性質上屬行政處分，則可對之提起訴願。如法務部105年2月5日法訴字第10513500650號訴願決定書，即針對行政執行署駁回義務人就所屬行政執行機關執行擔保人不動產所為聲明異議之決定，駁回義務人之訴願，倘若訴願人有所不服，即得再循行政訴訟程序，尋求救濟。司法實務操作方面，最高行政法院98年度裁字第230號裁定則明揭：「若欲提起撤銷訴訟，依照行政訴訟法第4條規定，自應以曾經合法訴願為要件。若當事人未經上述合法訴願程序即逕而提起行政訴訟，其起訴即屬不備其他要件，行政法院應依行政訴訟法第107條第1項第10款後段規定，以裁定駁回其訴。故以抗告人於法務部行政執行署決定駁回其聲明異議後，並未踐行訴願程序，其在原審之訴即屬不備其他要件，原審法院應以裁定駁回之。」顯係受到同法院上述聯席會議決議之影響。然而，對於行政執行署之異議決定，是否需要再經過訴願程序審查，義務人始能提起行政訴訟救濟，容堪質疑。首先，對於義務人或利害關係人依行政執行法第9條規定聲明異議後，依法應遞經行政執行分署及行政執行署先後審查，其等均屬行政機關自我審查程序，有無必要再由上級行政機關法務部重複自我審查，實有疑義。而實務上，義務人訴願成功之情形，甚為罕見，除有重大違法或不當之情形，法務部多半尊重下級機關之職權行使，且對於公法

上金錢給付義務之事項，亦屬行政執行署較為熟稔，如必須再由法務部之訴願程序介入審查，恐形式意義大於實質意義。如此，實有疊床架屋之虞，反而無助於權利救濟之即時性，建議簡化行政權自我審查程序，使義務人能儘早向法院起訴，俾終局解決紛爭。

#### 四、行政訴訟程序

對於行政執行機關之執行措施，得提起行政訴訟以資救濟，已為司法實務所接受，而因行政執行機關之強制措施，多屬積極干預人民權利之行政處分行為，舉凡：扣押或拍賣財產、限制出境、核發禁奢命令、獎勵檢舉義務人行蹤或財產等，涉及財產權、遷徙自由、名譽權、隱私權及一般行為自由權等，影響難謂不大，若義務人欲尋求救濟，應藉由相關行政爭訟程序，撤銷該等侵益處分，是以，原則上均以提起撤銷訴訟（行政訴訟法第4條），請求撤銷相關執行處分。然在部分執行措施態樣，亦可能透過課予義務訴訟（行政訴訟法第5條）救濟，例如：行政執行事件核准分期繳納執行金額實施要點第2點規定：「義務人有下列情形之一者，法務部行政執行署各分署（以下簡稱分署）得依職權或依義務人之申請，於徵得移送機關同意後，酌情核准分期繳納執行金額（下略）。」茲有義務人滯納公法上金錢債務，因經濟困難無力一次完納，乃依上開規定向執行機關申請分期繳納，卻經執行機關以不符分期繳納規定而否准其申請，於此情形，義務人即可能在聲明異議、訴願救濟未果後，依行政訴訟法第5條第2項規定，提起課予義務訴訟中之拒絕申請之訴，請求行政法院判令執行機關做成准予分期繳納之行政處分。

#### 五、債務人異議之訴

所謂「債務人異議之訴」，乃強制執行法上之一種救濟程序，亦即執行名義成立後，如有消滅或妨礙債權人請求之事由發生，債務人得於強制執行程序終結前，向執行法院對債權人提起之訴訟，或執行名義無確定判決同一之效力者，於執行名義成立前，如有債權不成立或消滅或妨礙債權人



請求之事由發生，債務人亦得於強制執行程序終結前提起異議之訴（強制執行法第14條第1、2項規定參照）。

準用之結果，具體言之，倘在行政執行名義成立後，如有債權不成立，或消滅、妨礙公法債權人請求事由發生，義務人得於強制執行程序終結前，提起異議之訴；其障礙事由如係於行政執行名義成立後發生者，義務人亦得於強制執行程序終結前，提起異議之訴。又實務上最高行政法院94年度裁字第624號裁定認為，因債務人異議之訴係以排除行政執行名義之「執行力」為目的，如執行程序業已終結，即無阻止強制執行之實益，自不得提起本訴；縱然起訴時執行程序尚未終結，判決確定前執行程序已終結者亦同<sup>73</sup>。

由於執行機關端憑執行名義實施強制執行，若執行名義所示請求權之存在與內容，在執行時與當事人間實體權利義務關係不一致時，為保障實體之正當性，有賦予債務人訴請法院排除執行名義之執行力之必要<sup>74</sup>。而關於債務人異議之訴之規定，依行政執行法第26條規定，於公法上金錢給付義務之執行事件，似有準用之餘地；且司法實務上，亦傾向肯定立場，認為債務人異議之訴屬行政強制執行程序中之救濟方法之一<sup>75</sup>。但本文以為，關乎此，容有下列事項必須說明：

- （一）嚴格以言，債務人異議之訴，係義務人對於執行名義方面有所爭執，如其爭辯之理由係發生於執行名義成立前者，要屬對基礎處分（即

<sup>73</sup> 黃俊杰，行政執行之權利救濟，月旦法學教室第97期，2010年10月15日，頁36；氏著，公法實例研習，初版1刷，2011年11月，三民，頁338。

<sup>74</sup> 林洲富，實用強制執行法精義，修訂11版，2016年7月，五南，頁106。

<sup>75</sup> 參照最高行政法院97年5月份第1次庭長法官聯席會議（一）決議：「按行政執行名義成立後，如有消滅或妨礙債權人請求之事由發生，不論其執行名義為何，於強制執行程序終結前應許債務人提起異議之訴，以排除強制執行。行政訴訟法第307條前段規定：『債務人異議之訴，由高等行政法院受理』，應認其係屬行政訴訟法關於債務人異議訴訟類型之規定。雖該條係列於同法第8編，但既未明定僅以同法第305條第1項或第4項規定之執行名義為強制執行者為限，始有其適用，則行政處分之受處分人，於行政機關以行政處分為執行名義行強制執行時，如於執行名義成立後有消滅或妨礙債權人請求之事由發生，亦得於強制執行程序終結前，向高等行政法院提起債務人異議之訴。」即依行政訴訟法第307條規定，既設有「債務人異議之訴」類型，且法律就債務人異議之訴之標的亦無所限制，因認無論行政強制執行之執行名義是否為行政處分，倘若符合法定要件，均得依法提起債務人異議之訴救濟。

產生公法上金錢給付義務之行政處分)之爭議,學者參諸德國租稅通則第256條及北萊茵威斯特發陵邦行政強制執行法第7條第1項規定:「對發生給付義務之行政處分或法院裁定不服者,應於強制執行程序外,依法律所定對該行政處分或裁定之救濟程序為之。」認應於強制執行程序外,以法律所規定之救濟方式為之<sup>76</sup>,換言之,對於行政處分或法院裁定等執行名義(行政執行法第11條),應分別循訴願、行政訴訟或抗告等方式救濟,倘執行名義已終局確定,則考慮循再審程序救濟。

- (二) 如義務人係以執行名義成立後之事由加以爭辯,如已清償或抵繳公法上金錢債務,於斯情形,論者指德國學者認為,此時因執行名義並無違法,且行政訴訟法業已提供完整充分之權利保護手段,並無需準用債務人異議之訴規定<sup>77</sup>。然在實務上如義務人確已清償或抵繳欠款,一般均可依行政執行法第9條規定聲明異議,待執行機關轉知移送機關後,由移送機關以撤回執行之方式處理,蓋若該債務既已滿足,再為執行當屬違法、不當,此時透過聲明異議程序,如聲明異議遭駁回,後續仍可循訴願、行政訴訟救濟之,應可完善保障義務人之權利救濟需求,而無準用債務人異議之訴之必要。
- (三) 此外,關於強制執行法第14條之1所規定:「債務人對於債權人依第四條之二規定聲請強制執行,如主張非執行名義效力所及者,得於強制執行程序終結前,向執行法院對債權人提起異議之訴(第1項)。債權人依第四條之二規定聲請強制執行經執行法院裁定駁回者,得於裁定送達後十日之不變期間內,向執行法院對債務人提起許可執行之訴(第2項)。」由於此所涉及者,關乎訴訟標的權利之

<sup>76</sup> 吳東都,行政訴訟與行政執行之課題,一版,2003年10月,學林文化事業有限公司,頁362。

<sup>77</sup> 吳東都,註76書,頁362-363。氏認為,我國行政訴訟制度不健全,在給付義務消滅情形之情形,如不許準用債務人異議之訴,其勢無救濟之途,惟該文係撰成於1998年3月(參頁279)行政訴訟法大幅度修正前,現行行政訴訟制度之訴訟類型已較完備,義務人之權利保障應屬完善,故此一理由似已不成立。

讓與及訴訟擔當所衍生執行效力擴張之問題，然因公法上金錢給付義務無從以私法契約讓與及承受，即便義務人死亡，但充其量僅為繼續對其遺產執行之問題（行政執行法第15條參照），其繼承人僅為承受執行政程序之人，並不承受被繼承人系爭公法上金錢給付義務（司法院大法官釋字第621號解釋意旨）。因此，此種類型之債務人異議之訴，於行政強制執行中，鮮有提起之可能。

（四）事實上，因行政強制執行之執行名義，絕大多數均為行政處分（下命處分），固於合法生效後，即具執行力，除法律另有規定外，得為強制執行（最高行政法院105年4月份第2次庭長法官聯席會議決議要旨參照），但關於影響人民權利重大之行政處分，原則上均賦予處分相對人陳述意見意見之機會（行政程序法第102條），若屬影響輕微、大量作成等之行政處分，雖未必賦予機會使處分相對人陳述意見，但相對人收受行政處分之送達後，如認有若何債權不成立、消滅或妨礙債權人權利之事由，仍可依行政爭訟程序尋求救濟，本文以為，以現行行政執行法第9條之聲明異議程序救濟，即足以完善保障行政強制執行政程序中人民之權利，若強將債務人異議之訴準用於此，誠有方枘圓鑿之虞，且技術上能否適時、有效地保障人民救濟權益，亦堪懷疑<sup>78</sup>。

#### 六、第三人異議之訴

強制執行之客體，應以義務人之責任財產為限，亦即該執行標的物，應以義務人具有所有權者，始得加以查封、換價，倘若該執行標的物之所有權人另有其人，抑或第三人對於執行標的物在法律上有足以排除強制執行之權利，自應賦予該擁有所有權之第三人救濟途徑，強制執行法第15條即規定：「第三人就執行標的物有足以排除強制執行之權利者，得於強

<sup>78</sup> 關此，學者亦有認為，由於目前行政訴訟類型建制完備，對於執行措施若有合法性之爭議，行政訴訟法既設有相關救濟途徑，應無需準用強制執行法關於債務人異議之訴規定。吳東都，註62文，頁89。

制執行程序終結前，向執行法院對債權人提起異議之訴。如債務人亦否認其權利時，並得以債務人為被告。」是為「第三人異議之訴」，由於執行機關對於執行標的物所有權歸屬，僅依形式外觀原則判斷<sup>79</sup>，乃至於第三人就執行標的物，在法律上是否具有排除強制執行之權利，凡此問題均涉及民事實體法律關係之判斷，故而，執行機關在屬性上與任務上，自無從審酌，應由相關人等循訴訟途徑救濟。在行政強制執行程序，亦可能發生相同之情形，除依行政執行法第 26 條規定得準用強制執行法相關規定外，行政執行法施行細則第 18 條亦規定：「公法上金錢給付義務之執行事件，第三人就執行標的物認有足以排除執行之權利時，得於執行程序終結前，依強制執行法第十五條規定向管轄法院提起民事訴訟。」肯定公法上金錢給付義務之執行事件，亦有第三人異議之訴之救濟機制，並明確將管轄歸屬由民事法院審理。從而，欲對以公法上金錢給付義務之行政處分作為執行名義之行政執行事件，提起第三人異議之訴，應向普通法院民事庭為之，行政法院並無受理之權限，如誤向行政法院提起，其應依行政訴訟法第 12 條之 2 第 2 項規定，裁定移送至有受理訴訟權限之民事法院管轄<sup>80</sup>。

司法實例上，如台灣高等法院 101 年度重上字第 179 號民事判決，即明揭：「按公法上金錢給付義務之執行事件，第三人就執行標的物認有足以排除執行之權利時，得於執行程序終結前，得依強制執行法第 15 條規定向管轄法院提起民事訴訟，行政執行法施行細則第 18 條定有明文。次按第三人就執行標的物有足以排除強制執行之權利者，得於強制執行程序終結前，向執行法院對債權人提起異議之訴，強制執行法第 15 條定有明文。又上開法條所謂就執行標的物有足以排除強制執行之權利者，係指對於執行標的物有所有權、典權、留置權、質權存在情形之一者而言，最高

<sup>79</sup> 最高法院 97 年度台抗字第 615 號民事裁定：「強制執行法第十七條規定債權人查報之財產是否確屬債務人所有，執行法院僅能就財產上之外觀認定，如係不動產者，以地政機關登記名義為調查認定之依據；其未經地政機關登記者，得依房屋納稅義務人、建造執照、使用執照等相關公文書認定之。」同院 96 年度台抗字第 17 號民事裁定，亦同此旨。

<sup>80</sup> 黃俊杰，註 73 文，頁 37。



法院 68 年台上字第 3190 號亦著有判例可資參照。準此，如第三人異議之訴係由執行標的物之所有權人（共有人）提起，自應准許。」本案中，因行政執行機關所執行之標的物，為第三人之不動產，第三人依法向民事法院提起第三人異議之訴訟，經審理後，由民事法院撤銷行政執行機關之執行命令，諒係囿於此類紛爭，偏重在執行標的物上之民事實體法律關係認定，而非就公權力行使本身有所爭議。因此，乃無需透過一般行政爭訟程序，而逕由民事法院審理，較能適時、適式保障人民權益，應屬合宜。

#### 第四項 小結

藉由以上之分析歸納，可明瞭在公法上金錢給付義務之行政執行事件中，其權利之救濟方式錯綜複雜，應視其不服之對象、救濟之需求及欲達成之目的等事項而定，難以一概而論。但觀察實務上，義務人或利害關係人，無論對於行政執行機關之「執行措施」，抑或主管機關所移送執行之「行政處分」，倘有疑義或不服，多半皆循行政執行法第 9 條規定聲明異議，倘係對主管機關所移送執行之行政處分聲明異議，由於所涉事項關乎人民與主管機關間公法上之實體法律關係，執行機關無權審斷，此時，通常係由執行機關將義務人等所陳事項，轉由主管機關依權責處理後函覆之，義務人再有不服，則可循其他法定程序處理<sup>81</sup>。若義務人或利害關係人係對執行措施聲明異議，則視其異議理由意旨，決定處理方式，並不拘泥於其陳述所使用之用句字眼<sup>82</sup>，必要時，應向義務人等詳加闡明，詢明其真意，再依上述救濟途徑處理，如此，將能提升權利救濟之效率與效益，落

<sup>81</sup> 如該為執行名義之行政處分尚未確定，可以訴願、行政訴訟等程序救濟；如業已確定，則視其實際情形，可能：(一)依行政程序法第 113 條第 2 項規定，請求行政機關確認該行政處分無效；(二)促請行政機關依行政程序法第 117 條規定，撤銷原行政處分；(三)依行政訴訟法第五編規定，以再審程序救濟權利。

<sup>82</sup> 行政執行實務上，義務人或利害關係人絕大多數並非法律專家，其等陳述所撰書狀，有以「陳情狀」、「行政異議狀」、「陳述書」、「○○○函」……等不一而足。為保障人民受憲法保障之訴訟基本權，行政執行機關自應探究其陳述之意旨與真意，為其選擇較為適切之救濟途徑，必要時，甚至應通知義務人到場，詢明其真意，畢竟行政執行措施之救濟途徑錯綜，即便熟知法律之律師，亦未必能精確判斷所應採取之救濟程序，何況一般未辨相關法令之民眾。行政執行機關若能善加闡明，當可提升權利救濟之效率與效益。

實人民受憲法保障之訴訟權。



### 第三章 限制住居之本質分析與問題探討

#### 第一節 目的

行政執行法第 17 條第 1 項規定：「義務人有下列情形之一者，行政執行處得命其提供相當擔保，限期履行，並得限制其住居：(下略)。」乃公法上金錢給付義務之行政執行事件中，關於對於義務人限制住居之依據，既稱限制「住居」，即係以干預義務人住居方面之權利攸關，而在憲法上，首先聯想者便是「遷徙自由」(憲法第 10 條)。論者指出，居住自由係靜態權利，遷徙自由乃動態權利，釋憲實務上則認為，憲法第 10 條規定人民有居住及遷徙之自由，旨在保障人民有自由設定住居所、遷徙、旅行，包括出境入境之權利(釋字第 454、443 號解釋意旨參照)<sup>83</sup>，其與行政執行事件較為攸關者，當屬遷徙自由，關乎人民在國家領域內自由行動及居留之權利，自由行動不僅指身體自由地移動，並同時有短暫停留之意涵，乃至本國人民自國外進入本國領域，也屬遷徙自由所保障，至於本國人民往國外旅行或遷徙，更攸關人民之人格發展自由(憲法第 22 條)。此外，遷徙自由可區分為廣義與狹義，前者指人民概括享有行動自由之權利，可在國內自由行動，不問其目的與動機；後者則限於選擇居住地之行動自由(遷居自由)。我國憲法所保障之遷徙自由，應採廣義解釋<sup>84</sup>。然而，參之憲法第 23 條規定，基本權並非不得以法律限制之，遷徙自由權亦然，惟應具有促進公共利益等必要，關此，釋字第 558 號解釋文開宗明義謂：「憲法第十條規定人民有居住、遷徙之自由，旨在保障人民有自由設定住居所、遷徙、旅行，包括入出國境之權利。人民為構成國家要素之一，從而國家不得將國民排斥於國家疆域之外。於台灣地區設有住所而有戶籍之國民得隨時返回本國，無待許可，惟為維護國家安全及社會秩序，人民入出境之

<sup>83</sup> 吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，第 4 版，2016 年 9 月，自版，頁 192。

<sup>84</sup> 許育典，憲法，第 7 版第 1 刷，2016 年 4 月，元照出版有限公司，頁 212。

權利，並非不得限制，但須符合憲法第二十三條之比例原則，並以法律定之。」足見，在具有正當合理性之情況下，法律得以限制人民之遷徙自由，限制住居，即為其典型之干預措施。在行政執行程序上，限制住居作為執行方法之一，最主要的是以限制義務人入出國境之自由，防止義務人遠走他國以規避公法上金錢給付義務，除保全之目的外，亦希冀能藉此限制措施，促使義務人履行義務。

## 第二節 法源依據

關於公法上金錢給付義務行政執行事件中，其限制住居之法律依據，最主要者厥為行政執行法第 17 條第 1 項規定：「義務人有下列情形之一者，行政執行處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。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。四、於調查執行標的物時，對於執行人員拒絕陳述。五、經命其報告財產狀況，不為報告或為虛偽之報告。六、經合法通知，無正當理由而不到場。」而其中所列各款，均為獨立構成限制住居之事由，亦即義務人僅需該當其中任何一款，即為已足。實務上，最常見運用者，當屬第 5 款「經命其報告財產狀況，不為報告或為虛偽之報告」及第 6 款「經合法通知，無正當理由而不到場」，通常，義務人若經行政執行機關依行政執行法第 14 條規定，通知到場報告財產狀況卻無正當理由而不到者，便會同時該當於上開兩款之構成要件。

又若義務人為法人時，限制住居之對象自不可能為該法人，此時，便需透過行政執行法第 24 條規定，將其連結至義務人之相關人士，對其等之遷徙自由加以干預，如義務人為：一、未成年人或受監護宣告之法定代理人；二、商號之經理人或清算人及合夥執行業務合夥人；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、死亡者其繼承人、遺產管理人或遺囑執行人等情形，其中尤以對法人義務人之負責人限



制住居最為普遍。然而，或有認為第 24 條本文規定僅謂：「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」，並未明文得限制該等人士之權利，解釋及適用上難免爭議，故在行政執行實務上，針對行政執行法第 24 條所規定之人為限制住居，其執行命令多半會引用行政執行法第 26 條準用強制執行法第 25 條第 2 項規定<sup>85</sup>，以補強其法律上依據。再者，於限制義務人前負責人住居之情形，由於行政執行法亦無如強制執行法第 25 條規定般<sup>86</sup>，設有明確之規範，故若欲對其等限制住居，則應依行政執行法第 26 條規定準用該條文。但此時勢必會質疑，行政執行法既未明文，可否僅透過概括準用強制執行法相關規定，限制人民之基本權利？凡此，均係因行政執行法關於此方面之規定未盡周全，然因公法上金錢給付義務之強制執行事件與民事強制執行，程序上極為類似，故為求立法簡明，且不致使此雙軌執行機關運作上形成太大之差異，故有準用相關規定之必要。本文以為，在行政執行法關於公法上金錢給付義務之執行相關規定，無論是未設有規定，抑或規定未盡完善者，皆可透過行政執行法第 26 條準用強制執行法相關規定，以免形成法體系上之矛盾與個案上之差別待遇。

此外，行政執行機關所為之限制住居措施，一般認為係屬行政程序法第 92 條第 1 項之行政處分，故應有行政程序法上有關實體規定之適用，關於其作成行政處分之程序規定，則應優先適用行政執行法「程序」之規定，於行政執行法規範不足時，再以行政程序法作為補充規範，因此論者認為，行政執行法第 14 條已設有通知義務人到場陳述意見之規定，自不

---

<sup>85</sup> 強制執行法第 25 條第 2 項：「關於債務人拘提、管收、限制住居、報告及其他應負義務之規定，於下列各款之人亦適用之：一、債務人為無行為能力人或限制行為能力人者，其法定代理人。二、債務人失蹤者，其財產管理人。三、債務人死亡者，其繼承人、遺產管理人、遺囑執行人或特別代理人。四、法人或非法人團體之負責人、獨資商號之經理人。」其本文規定顯然較行政執行法第 24 條完整。

<sup>86</sup> 強制執行法第 25 條第 3 項：「前項各款之人，於喪失資格或解任前，具有報告及其他應負義務或拘提、管收、限制住居之原因者，在喪失資格或解任後，於執行必要範圍內，仍得命其履行義務或予拘提、管收、限制住居。」

再適用行政程序法第 102 條關於賦予相對人陳述意見機會之規定<sup>87</sup>。

### 第三節 定性

#### 第一項 保全手段

關於限制住居之目的，厥為藉由限制義務人之出境、出海等自由權利，其施以限制之目的，基本的想法認為係為了保全公法債權，蓋社會上每每聽聞滯欠大筆債務之人，為躲避被債權人追討，即迅速離境、潛逃國外，造成債權人行使權利之障礙與困難。因此，強制執行法第 22 條第 2 項，亦設有限制住居之規定，在債務人具有法定事由及必要性之情形下，得對之限制住居，藉以濟民事債權人自力救濟（民法第 151 條）之窮，由公權力介入，以防債務人逃避執行。而行政執行法第 17 條第 1 項，亦設有限制住居之執行措施，但其法定事由則較強制執行法廣泛，然兩者之基本規範目的，均是為了保全債權。

#### 第二項 執行方法

除了保全之功能外，對債務人或義務人限制住居，是否仍寓有其他規範目的，值得探究。首先，就限制住居之法定事由觀察，強制執行法第 22 條第 2 項所規定之限制住居事由有「有事實足認顯有履行義務之可能故不履行」、「就應供強制執行之財產有隱匿或處分之情事」兩種；而行政執行法第 17 條第 1 項規定之限制住居事由，則有「顯有履行義務之可能，故不履行」、「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」、「於調查執行標的物時，對於執行人員拒絕陳述」、「經命其報告財產狀況，不為報告或為虛偽之報告」、「經合法通知，無正當理由而不到場」等，以上法定事由，均只須具備其中一款情形即為已足。因此，從此等事由觀察，其已然超出保全債權之目的，以其中債務人具備履行能力卻無故不履行債務而言，顯係為了藉由限制住居，造成債務人之不便，進而迫使其履行債

<sup>87</sup> 林石猛，稅務案件限制出境（住居）之救濟途徑，月旦法學雜誌第 167 期，2009 年 4 月，頁 247。

務，以換取解除限制；又債務人若對其財產狀況拒絕或不實陳述，亦得對之限制住居，考其目的，亦不外乎是藉施以限制住居，以促使債務人誠實報告財產狀況。以行政執行法第 17 條第 1 項之限制住居事由而言，僅其中第 2 款之「顯有逃匿之虞」，純係基於保全目的外，其餘事由，均足以彰顯限制住居兼俱執行方法之特質。此外，行政執行機關依法所執行者，乃確定之公法上金錢給付義務，性質上當屬終局執行，而非保全執行，故行政執行機關依行政執行法第 17 條第 1 項規定對義務人限制住居，已非稅捐稽徵法第 24 條第 3 項規定具保全性質之限制出境處分，可資比擬。另觀諸行政執行法第 17 條第 1 項規定，將限制住居與命提供擔保、命限期履行等執行方法並列，足見其已非僅止於保全行為之性質。關此，台北高等行政法院 102 年度訴字第 1879 號判決亦謂：「又限制出境是執行手段，其主要目的在於保全公法上金錢債權之實現，限定義務人之活動範圍，間接強制義務人履行其金錢給付義務。」即認為行政執行之限制出境措施具有「執行手段」性質。

### 第三項 小結

限制住居在目前行政執行實務上，可謂運用最為廣泛也有利之執行手段，其性質上兼具「保全方法」與「間接強制」兩者。就保全方法面向而言，在於防杜義務人為規避公權力之執行而逃匿海外，造成執行上之困難；就間接強制面向而言，則藉由干預義務人入出國境之自由，迫使其衡量履行義務與限制住居間之利弊，促使其履行義務。論者亦指出，即便是在稅捐保全階段之限制出境（稅捐稽徵法第 24 條第 3 項），無非是一方面避免欠稅人因潛逃出境致生保全稅捐債權之困難，另一方面則對欠稅人施以心理壓力，促使其積極清理積欠之稅捐債務<sup>88</sup>。本文以為，限制住居之主要功能在於保全公法上金錢給付義務之履行，應無疑問，然將其作為具間接強

---

<sup>88</sup> 黃俊杰，註 6 文，頁 10。

制性質之執行措施，則必須慎重思索，茲以「比例原則」<sup>89</sup>加以分析之：

### 一、適合性原則（Das Prinzip der Geeignetheit）

即當國家採取措施欲限制人民基本權時，該措施必須適合、有助於達到所欲追求之目的<sup>90</sup>。透過限制義務人出境、出海之自由，造成其生活上之不便，若義務人常年無入出境之需求時，固無執行實益可言。但對於有頻繁入出境之義務人而言，限制住居將可促使義務人履行義務，以換取其入出國境之自由，故限制住居應屬有助於達成徵起公法債權目的之執行方法。

### 二、必要性原則（Das Prinzip der Erforderlichkeit）

即國家如為追求公益之目的，而有複數以上具適合性之手段存在時，必須選擇對人民利益侵害最小之措施<sup>91</sup>。觀察行政執行法第 17 條第 1 項規定，除限制住居外，尚有命供擔保、限期履行等執行措施，可供行政執行機關加以運用，此等措施對於義務人之影響亦較限制住居輕微，然若行政執行機關以命供擔保、限期履行後，義務人仍置之不理，顯然此等較輕微之執行措施無法達到執行目的，此時，再對義務人採行限制住居處分，應符合必要性原則<sup>92</sup>。

<sup>89</sup> 蓋行政執程序，不但為行政程序之一環，並應準用司法行政性質之強制執行法，故應同時遵循行政執行法第 3 條、第 26 條準用強制執行法第 1 條第 2 項、行政執行法施行細則第 3 條、行政程序法第 7 條等，關於比例原則之規定。

<sup>90</sup> 許育典，註 84 書，頁 66。

<sup>91</sup> 許育典，註 84 書，頁 67。

<sup>92</sup> 司法實務上，對於審理行政執行機關聲請裁定管收義務人之案件，亦體現出此等必要性原則之精神，如最高法院 103 年度台抗字第 1043 號民事裁定即謂：「按九十四年六月二十二日修正前行政執行法第十七條第一項、第二項分別規定「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」、「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」，明定行政執行機關聲請管收，以已命義務人提供相當擔保，限期履行，義務人逾限期仍不履行，亦不提供擔保為其要件。現行條文除保留第一項規定外，其第七項關於義務人經通知或自行到場後予以管收之規定，雖僅規定「經行政執行官訊問後，認有前項各款情形之一，而有聲請管收必要者，行政執行處得將義務人暫予留置；其訊問及暫予留置時間合計不得逾二十四小時」，但現行條文係依司法院大法官會議釋字第五八八號解釋而為修正，旨在加強人身自由之保障，並符合比例原則，管收之要件較修正前更為嚴格；管收處分既係強制執行之最後手段，則行政執行機關依現行規定聲請法院裁定管收，尤應先踐行上述程序，即非先命義務人提供擔保，限期履行，不得逕聲請法院裁定管收。」



### 三、狹義比例原則（Das Prinzip der Proportionalität）

即國家採取之措施與所欲追求之公益目的，必須合於比例，不得僅為追求微弱之公益，而犧牲較大之人民利益（禁止以大砲轟麻雀）<sup>93</sup>。關於此原則，行政執行法第 17 條第 2 項第 1 款規定，已將之列入規範思考<sup>94</sup>，然該規定雖禁止對於滯欠金額合計未達新台幣 10 萬元案件之義務人限制住居，但衡之限制住居此等干預人民基本權利之處分，與新台幣 10 萬元之公法債權相較，似乎有違狹義比例原則，復以該規定但書又將義務人如已出境達 2 次之情形排除在外，不受上開金額之限制，其調控標準顯然失之過寬，故有學者認為，該規定僅以數額為依據，不再輔以其他因素為依據，如此單薄規定，且較之於稅捐稽徵法第 24 條第 3 項之數額，顯然過低，恐有違反比例原則之嫌，因而建議再加入「有無避居國外逃避稅捐」或「惡意規避執行」之意圖為依據作為考量，較能使人信服<sup>95</sup>。不過，本文以為，現行規定對於惡意逃漏稅捐、滯納金額龐大之案件，對其義務人施以限制住居，則應可符合狹義比例原則。

從而，本文以為，就本質上而言，限制住居除屬保全方法外，應兼具間接強制執行之性質，惟個案上是否符合比例原則？則屬另一層次之問題。

## 第四節 類型

### 第一項 限制義務人出境

限制出境，自其文意觀之，係指限制特定人自由出國境之意，其與「限制入境」屬相對概念，統稱為「限制入出境」，意謂限制特定人得入出國境之自由。其限制之對象包含本國人及外國人，惟依司法院大法官釋字第

<sup>93</sup> 許育典，註 84 書，頁 67。

<sup>94</sup> 修法背景說明：王金豐，註 17 文，頁 50-53。

<sup>95</sup> 蔡震榮，國境管制與人權保障，月旦法學雜誌第 204 期，2012 年 5 月，頁 12-13。

558 號解釋意旨，原則上不得禁止本國人入境<sup>96</sup>。

司法實務認為，按限制被告出境，僅在限制被告應居住於我國領土範圍內，不得擅自出國，俾便於訴訟程序之進行，較之限制居住於某市某縣某鄉某村，其居住之範圍更為廣闊，是限制出境與限制住居名稱雖有不同，然限制出境亦屬限制住居之處分，係執行限制住居方法之一種（最高法院 93 年度台抗字第 145 號刑事裁定參照），足見限制出境為限制住居之下位類型之一。而限制住居處分運用最廣者，即由行政執行機關函請內政部移民署限制義務人入出國境、禁止義務人出國，一般係限制義務人搭乘飛機出境，關此，依照內政部制訂之「權責機關通知內政部移民署辦理人民入出國（境）管制或解除管制案件作業聯繫要點」第 2 點第 2 項規定所示，所謂「禁止出國（境）」，係指禁止管制對象於國際機場、港口搭乘機、船離開政府統治權所及之地區，描述了限制出境具體之實施方式，可資參照。此外，因我國為地理上四面環海，故如欲限制義務人離開國境，尚有另為限制出海之必要。

## 第二項 限制義務人出海

除限制出境外，行政執行機關於必要時，亦同時函請行政院海岸巡防署海岸巡防總局，限制義務人出海，即以禁止義務人以海路方式離境，亦為限制住居之下位類型<sup>97</sup>。以台灣之地理環境，遭限制出海者，甚至連搭船離開台灣本島，即便仍在中華民國領域內，猶在禁止之範圍<sup>98</sup>。財政部

<sup>96</sup> 林輝煌，論限制出境，月旦法學雜誌第 120 期，2005 年 5 月，頁 68。

<sup>97</sup> 法務部行政執行署 101 年度署聲議字第 195 號聲明異議決定書：「按『行政執行，依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律之規定。』為行政執行法第 1 條所明定，故行政執行事項，應先依行政執行法規定執行，行政執行法未規定者，始適用其他法律有關之規定。次按，「行政執行處（因組織調整，於 101 年 1 月 1 日改制為分署，下同）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。」「義務人有下列情形之一者，行政執行處得命其提供相當擔保，限期履行，並得限制其住居：...6. 經合法通知，無正當理由而不到場。」分別為行政執行法第 14 條及第 17 條第 1 項第 6 款定有明文。所謂限制住居，指限制住居於一定地域而言，包括禁止出境及出海在內。」

<sup>98</sup> 蓋台灣四面環海，如允許遭限制出海者搭船離開本島，則海巡單位未必能隨時監控其行蹤，倘其伺機改變航向，即可輕易離境，則將無法達到限制出海之規範目的。

80年12月16日台財關第800473225號函提及：「所報漁民因欠繳稅款及已確定之罰鍰而限制出境，是否包括限制出海作業疑義一案，經函准內政部函復略以：『限制出境』並未視為『限制出海作業』。」行政院海岸巡防署93年1月16日署情三字第0920022888號函亦謂：「各縣市行政執行處或地檢署發佈之『限制出境』處分書，若未註明『限制出海』，則視該限制處分僅『限制出境』而無限制出海之意函。」由此可推知，限制出境與限制出海分別為兩種不同類型之執行措施，且行政執行機關除限制出境外，併對義務人為限制出海之執行措施者，則將義務人非但無法離開國境，更被限制出海至近海作業及外島旅遊之權利。

此外，限制義務人出海，在某些情況下，不僅攸關遷徙自由，更可能涉及工作權（憲法第15條）之干預，實務上，有部分遭限制出海之人，係以漁業維生，若遭限制出海處分，自可能影響其生計，進而更無力賺取收入以償還公法上金錢債務。有學者便直言，漁民出海捕魚依法並未逾越國境範圍（中華民國領海及鄰接區第3條規定參照），且捕魚權要屬憲法第15條所保障之「工作權」，此等對工作權干預，若無合憲事由及法律明文規定，不得為之，更非限制出境或限制住居所能涵蓋，故倘欲限制出海，應修法明文規範之，且不得逾越比例原則<sup>99</sup>。

### 第三項 限制義務人遷徙戶籍

參之法院辦理強制執行事件應行注意事項第11條第3項規定：「本法第二十二條第二項之限制住居，包括禁止出境在內。執行法院為此處分時，應通知該管戶政、警察機關限制債務人遷徙，通知入出境管理機關限制其出境，並同時通知債務人。解除其限制時，亦同。」可知除上開限制出境、限制出海外，限制義務人遷徙戶籍，亦可為限制住居之具體執行措施之一。然而，戶籍登記之住址，為戶籍管轄區內之處所，主要發生選舉、兵役、

<sup>99</sup> 吳巡龍，論刑訴程序之限制出境，台灣本土法學雜誌第100期，2007年11月，頁180。

教育等公法上效力。實務上，戶籍法上的住址與民法上的住居所，絕大多數情形雖為同一處所，但並非當然同一<sup>100</sup>。既然戶籍僅為公法上之行政管理事項，並無法阻止義務人事實上遷居及掌握其行蹤，故此類型之限制住居措施，成效不顯著，實務上鮮少採取此類執行手段。不過，戶籍攸關人民選舉、兵役及教育等重要事項，限制遷徙戶籍仍然有可能對部分義務人造成影響，而發揮間接強制之作用。

#### 第四項 替代之執行方法與比例原則

限制住居屬於「對人之執行」，原則上，對人執行之侵害程度就影響法益之位階而言，應較「對物執行」嚴峻，基於比例原則，若能透過保全財產及對物換價之方式，達到徵起公法上金錢債權之目的，無論在保全或執行層面，均應優先採取對物執行，以維護義務人之權益。而在保全層面，由於移送行政執行後，已屬「終局執行」，對義務人之財產所實施者均為滿足債權之執行行為，應無保全實益可言，即便對動產、不動產及其他財產權，有「扣押」、「查封」之先行行為（行政執行法第26條準用強制執行法第45條、第75條、第115條），但該等扣押及查封行為實施後，緊接著必須進行換價（強制執行法第57條、第113條），故查封或扣押財產，並非典型意義之保全措施，其僅係在將義務人財產換價前，禁止其任意處分，並確定換價財產範圍之行為，況在不能發現義務人財產或已發現之財產顯不足以清償公法債務之情形，無從藉由查封、扣押替代限制住居。

另可思考之替代途徑，在稅捐執行案件，由移送機關依法對義務人之財產「禁止處分」（稅捐稽徵法第24條第1項、關稅法第48條第1項），在稅捐以外之案件，由於行政執行法第11條第2項規定：「法院依法律規定就公法上金錢給付義務為假扣押、假處分之裁定經主管機關移送者，亦同。」因此，行政執行機關之「執行名義」，可包含法院依法律規定就公法上金

<sup>100</sup> 法務部 90 年 1 月 19 日法律字第 047647 號函、96 年 1 月 12 日法律決字第 0950049415 號函意旨參照。



錢給付義務為「假扣押」、「假處分」之裁定，此二者在民事訴訟上，屬於對物之保全措施，由主管機關依法向法院聲請假扣押、假處分獲准，並移送行政執行後，執行機關即可採取保全執行。

此外，行政執行法第17條第1項規定，除「限制住居」外，另有「提供擔保」、「限期履行」兩種執行方法，此兩款在實務運用上，多為義務人經通知到場報告而不到場，執行機關即再發「限期履行命令」，通知義務人於文到後一定時間內，履行所滯納之公法債務或提供擔保<sup>101</sup>，免去進一步之強制執行措施，上開規定雖將「限期履行」、「提供擔保」及「限制住居」三者並列，惟基於比例原則，此三者應非「任擇式」，而應為「漸進式」之執行方法。以上之替代限制住居方法，均以現已發現義務人財產之情形，若客觀上無從發現義務人可供執行之財產，則無法藉由對物執行以取代對人執行之限制住居<sup>102</sup>，此時，始考慮採取干預義務人基本權較嚴重之限制住居。

## 第五節 憲法層面之思考

### 第一項 干預居住遷徙自由

憲法第10條規定，人民有居住與遷徙之自由，居住自由偏向靜態，遷徙則屬動態之權利，限制住居所干預者，應為人民之遷徙自由，即限制人民移居或旅行之權利<sup>103</sup>。質言之，遷徙自由除了選擇住居處所，也包含旅行自由，其範圍包含境內及境外，禁止人民出國之公權力措施，已介入遷

<sup>101</sup> 倘義務人有資力提出用以擔保債務之財產，由於已至終局執行階段，執行機關大可逕對該財產執行，何有提供擔保之餘地？實務上，之所以提供擔保，多半是義務人申請執行機關准予分期繳納，為確保義務人按期履行義務，執行機關得依「行政執行事件核准分期繳納執行金額實施要點」第5點規定，命義務人提供擔保。

<sup>102</sup> 最高行政法院 101 年度判字第 912 號判決，針對財政部依稅捐稽徵法第 24 條規定限制欠稅人出境之案例，其理由有謂：「……惟若該禁止處分或假扣押之財產，其價值不足欠繳之應納稅捐；或欠繳應納稅捐之納稅義務人並無財產可供稅捐機關為禁止處分或實施假扣押者，財政部仍得依有關規定限制其出境……。」可資參考。

<sup>103</sup> 蔡震榮，註 95 文，頁 7。

徙自由之保護領域，構成基本權利之干預<sup>104</sup>。司法院大法官釋字第558號解釋即謂：「按憲法第10條規定人民有居住、遷徙之自由，旨在保障人民有自由設定住居所、遷徙、旅行，包括入出國境之權利。人民為構成國家要素之一，從而國家不得將國民排斥於國家疆域之外。於台灣地區設有住所而有戶籍之國民得隨時返回本國，無待許可，惟為維護國家安全及社會秩序，人民入出境之權利，並非不得限制，但須符合憲法第23條之比例原則，並以法律定之」，實彰顯出遷徙自由所保障之核心領域，應與人身自由之限制有所區隔<sup>105</sup>。而既然涉及基本權利之干預，當必須有憲法上之正當理由，其關鍵乃在於，此等介入基本權保護範圍之國家行為，必須符合「法律保留原則」（亦有稱「法律性原則」）及「比例原則」<sup>106</sup>。抑且，即便限制住居目前為合憲之執行措施，但論者強調，強制措施發動與否，無論為稅捐稽徵機關、執行機關或司法機關決定，均應謹遵比例原則，進行個案審查，蓋關於限制住居之法律規定，並非概括推認一切限制住居之實施，均為合法、適當，行政法院尤不應全面棄守個案合法性審查之職責<sup>107</sup>。

## 第二項 對其他基本權之影響

除遷徙自由外，對於人民受憲法保障之其他基本權利，亦可能造成衝擊與影響，其中關於人身自由部分，是否亦受限制住居之干預？有論者傾向肯定之立場指出，我國憲法第10條規定人民有居住及遷徙之自由，旨在保障人民有自由設定其住居所、遷徙、旅行，包含出境或入境之自由，此為「人身自由之延長」<sup>108</sup>，似認為限制住居可能對憲法第8條人身自由形成干預。然而，有學者比較德國基本法第11條第1項<sup>109</sup>規定指出，因我

<sup>104</sup> 王乃彥，論刑事程序之限制出境，警大法學論集第24期，2013年4月，頁168。

<sup>105</sup> 吳庚，註83書，頁192-193。

<sup>106</sup> 王乃彥，註104文，頁168；林輝煌，註96文，頁72。

<sup>107</sup> 黃士洲，欠稅限制出境與居住遷徙自由的保障／最高行99判1013判決，台灣法學雜誌第200期，2012年5月15日，頁244。

<sup>108</sup> 廖怡貞，限制欠稅人出境制度合憲性之檢討，月旦法學雜誌第72期，2001年5月，頁80。

<sup>109</sup> 德國基本法第11條第1項規定：「所有德國人享有在整個聯邦領域內遷徙之自由。」轉引自范文清，註32文，頁23。

國憲法第 10 條關於遷徙自由之保障並未如德國法般，將「在整個聯邦領域內」作為構成要件，致人民之「出境權」無法受到基本法第 11 條文義所涵蓋，僅得求諸於基本法第 2 條第 1 項規定之「一般行動自由基本權」，予以保障。故出境自由在我國憲法上，允宜維持以憲法第 10 條規定遷徙自由作為基礎<sup>110</sup>。

事實上，現今社會形態已有重大變遷，由於國際交通之活絡，人之活動範圍已大幅度地提升，不論是學習、工作、商業、旅遊等，均不再侷限於國內，國際間之活動對於特定族群而言，更是生活中不可或缺之一環。因此，倘若遭受限制住居，勢將影響居住遷徙自由以外之種種基本權利，論者即分析指出，限制人民離開國境，會涉及人民許多基本權，一方面，限制出境直接侵害人民之遷徙自由，此外，我國是貿易導向的國家，人民與外國交流密切，如遭限制出境，則商務人士出國洽商，學子出國留（遊）學、教授出國開會或研究、一般人民出國旅遊，乃至外籍配偶返鄉探親<sup>111</sup>等均會受到影響，從而其等之職業自由、學術自由等眾多重要基本權都會被限制<sup>112</sup>。更有甚者，目前實務上常有民眾不知已遭限制住居，到海關欲出國時，方被告知已遭限制住居之事實，當場錯愕不已，恐已損及其人格與尊嚴<sup>113</sup>。是以，當執行機關對義務人實施限制住居後，對其影響之層面可能因其身分之不同，產生不同程度之基本權干預，且如此之干預措施是否能達到限制住居之規範目的，誠值深思。就保全層面而言，限制住居固能達到保全債權、確保行政執行程序進行之作用；但就執行手段之機能而言，如義務人需仰賴頻繁出境以維持其事業之營運，進而賺取金錢提升經濟能力，則一旦對之限制住居，反倒是無法改善財務狀況以履行公法債務，果

---

<sup>110</sup> 范文清，註 32 文，頁 58。

<sup>111</sup> 家庭基本權與入出國境遷徙自由間之分析：蔡震榮，註 95 文，頁 8-9。

<sup>112</sup> 范文清，被限制出境的清算人—評最高法院一〇四年度判字第六三號判決，裁判時報，第 38 期，2015 年 8 月，頁 7。

<sup>113</sup> 黃朝義，刑事程序限制出境（海）之規範與實際問題，月旦法學雜誌第 215 期，2013 年 4 月，頁 107。

爾，限制住居是否確能達到間接強制義務人履行義務之功能，頗堪質疑，若否，則限制住居是否合於比例原則中之「適當性原則」，即有再事思量之餘地，且在部分案件，確有可能為保全公法債權而限制住居，致同時干預義務人複數基本權，恐亦有違反「狹義比例原則」之虞。是以，實務上執行機關就是否實施限制住居之裁量上，因涉及許多潛在基本權之干預，本應就相關事證綜合研判後，審慎為之，尤應在個案上衡量義務人之狀況，考量義務人經濟與工作狀況、滯納公法債務之數額<sup>114</sup>、是否有隱匿財產之跡象、過去之入出境紀錄等，通盤考量後再行決定是否對其限制住居，較能保障人民之基本權利，並避免遭濫用裁量之質疑。

### 第三項 限制住居與法官保留

所謂「法官保留」原則，源自於憲法第八條保障人身自由受拘束人，有受法院進行中立、公正審理的程序權利。對於人身自由的拘束應適用法官保留原則，不論長時間或短暫性的拘束，長時間的羈押，必須由法官決定是否進行羈押，短時間的拘提、逮捕，也必須於二十四小時之內將被逮捕人送交法院，使法院有審查的機會，以保障被逮捕人的即時救濟權利<sup>115</sup>。由於行政執行法上之限制住居，並無法定實施期間之限制，因此，較之於刑事羈押而言，對人民權益之影響，未必輕微，有學者更形容此等限制住居為「迷你版管收」或「監禁逼債」<sup>116</sup>，良有以也，是以，在此等強制措施方面，是否應考慮採法官保留模式，即有思量之空間。然必須澄清的是，依我國憲法規定，受法官保留規格保護之基本權利，僅有憲法第 8 條之人

<sup>114</sup> 有關行政執行限制住居，有無可能仿稅捐稽徵法第 24 條第 3 項規定，設置「統一金額標準」，實務上曾有討論，法務部認為以「不訂定為宜」。理由在於，稅捐稽徵法之限制出境與行政執行法之限制住居，兩者立法意旨不同，且因行政執行案件來源除稅捐案件外，尚有健保費、勞保費及罰鍰等，稅捐稽徵法限制出境之「金額模式」，於執行階段宜否全面實施於所有類型案件，尚有疑義，復因全國各縣市之工商繁榮程度不一，城鄉貧富差距不均，受理案件之數量及金額均有差異，訂定統一之限制出境金額標準，實務上有其困難，宜由各地行政執行分署視具體個案權衡限制出境之必要性。李苑芬，註 45 文，版 5。

<sup>115</sup> 司法院大法官釋字第 654 號解釋許玉秀大法官協同意見書。

<sup>116</sup> 同註 5。另關於「監禁逼債」在美國法上之討論：黃國昌，註 49 文，頁 381-385。



身自由權，而限制住居僅係對居住遷徙自由等基本權之干預，並不在憲法第 8 條之射程範圍，因此，現行相關限制住居法制，未採法官保留模式，並無違憲之虞，至於是否將受限制住居者之保障層次拉高至法官保留規格，則屬立法論上得以討論之問題。

依現行行政執行法第 17 條第 1 項規定，限制住居得由行政執行處（現已改制為行政執行分署，下同）為之，而通常此類處分，均應經行政執行分署之首長決行，然行政執行分署機關定性上仍為行政機關，而非司法機關。或有質疑限制住居是否需法官保留？蓋限制住居影響人民之基本權利甚鉅，雖有行政執行法之明文規定而無違法律保留原則，但執行機關與義務人利害對立，如行政執行機關有限制義務人出境之權限，難免有「球員兼裁判」、「武器不平等」之疑慮。

關此，有學者指出，干預人身自由方式分為「剝奪」與「限制」，就人身自由之限制以言，除應有法律依據外，但不必受憲法第 8 條第 2 項所定程序拘束，行政機關得依法或本於法律為之<sup>117</sup>，言下之意，限制住居原則上並無法官保留之憲法要求。亦有論者務實地指出，依目前法官工作負擔沈重，對於限制住居有無必要，常無法深入瞭解，若應經法官事前審查核准，可能產生其從嚴認定致延誤辦案契機；倘從寬認定，亦有淪為「橡皮圖章」之虞<sup>118</sup>。文獻上亦有分析限制住居之決定模式，如參考德國稅法通則第 326 條第 1 項規定，人之假扣押（包含限制出境），由區法院裁判為之，而不得由行政機關自行決定，是為「形式法官保留說」；此外，參考司法院大法官釋字第 690 號解釋意旨，可知對於人身自由之限制未必採法官保留，仍容許得由行政機關先為決定，但應顧及限制之合理期間與及時獲司法救濟之機制，是為「行政機關決定說」；論者則提出折衷之作法，即雖限制住居不必由法院事前為準否之決定，惟應承認法院得對限制住居

<sup>117</sup> 李震山，論行政管束與人身自由之保障，收錄於：氏著，人性尊嚴與人權保障，4 版，2011 年 10 月 1 日，元照出版有限公司，頁 229-230。

<sup>118</sup> 吳巡龍，註 99 文，頁 11。

處分為「合法性」及「妥當性」之審查，提高審查密度，使法院裁判實質上取代行政處分，以提升決定品質，是為「實質法官保留說」<sup>119</sup>。

所謂「法官保留」，係對於限制人民權利重大之事務，將「聲請權」與「決定權」兩者之權限主體分離，將「聲請權」賦予具積極主動性質之行政機關；至於「決定權」則交由客觀中立之法院行使，以期保障人民權利。在刑事訴訟羈押權之變革中，釋字第 392 號解釋基於憲法第 8 條之明文規定，將限制人身自由之事項應由法院為最終之決定，因此認為舊刑事訴訟法賦予檢察官羈押權之規定構成違憲。但因遷徙自由，在憲法上並未受到人身自由般同等強度之保障，故即便現行行政執行法將限制住居決定權交由行政執行機關決定，形式上應無違憲之問題，但實質上是否妥當？本文分析認為：

#### 一、就相關規定觀察

對照類同之制度，即強制執行法中之限制住居規定，該法第 22 條第 3 項係將限制住居之決定權交由「執行法院」行使之，初步觀察，強制執行法似將限制住居審查事項，提升至法官保留之程度，而較行政執行法第 17 條由行政執行分署決定之保護程度高。然實際上，執行法院一般即指各地方法院之民事執行處，其職權範圍要屬司法行政事項，並非如審判事務般在司法之核心領域內；且依強制執行法第 3 條第 2 項規定：「本法所規定由法官辦理之事項，除拘提、管收外，均得由司法事務官辦理之。」可知，限制住居並不在法官保留之事務範圍內。

#### 二、限制住居是否應採法官保留，屬立法政策之問題

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。」準此，即便是基本權利，只要符合法定要件且有必要時，尚非不得以法律限制之。而行政執行法賦予行政執行分署限制住居之權限，

<sup>119</sup> 陳清秀，註 7 文，頁 10-11。

干預義務人之遷徙自由等基本權，縱未採法官保留決定權之模式，仍屬合憲；且稅捐稽徵法第 24 條第 3 項就欠稅人之限制出境，賦予財政部決定權限，亦未採取法官保留模式。本文以為，現行法就限制住居之決定權，不採取法官保留模式，而係授權行政機關裁量行使，並無違憲之疑慮，至於立法政策上是否將之提升至法官保留之保護程度，乃係另一問題。

### 三、就權利保障而言

義務人如認為其遭行政執行機關限制住居而侵害其遷徙自由等權利，亦可對該限制住居處分，提起訴願、行政訴訟救濟之，在行政訴訟階段，仍可獲司法機關之審理、裁判，並未使行政執行機關之限制住居處分化外於司法審查，受限制者之救濟權利仍受完整之保障<sup>120</sup>。就此而言，上述學者所提出之「實質法官保留說」，似較能兼顧人民之權利保護及行政任務之達成。若法院充分發揮審判獨立之精神，依相關事證資料，審慎判斷限制住居之合法性與妥當性，相信亦能提升行政機關為限制住居決定之品質、減少爭議發生。

## 第六節 對象

### 第一項 義務人

因限制住居為保全方法、執行手段，故所施加之對象當屬負有公法上金錢給付義務者，始有實益與必要，故原則上限制住居之對象為義務人（行政執行法第 17 條第 1 項），倘非公法上金錢給付義務之義務人，自不得對之限制住居。義務人為自然人時，其情形較為單純，惟應於限制住居前確認人別無誤；義務人如為法人或非法人團體時，就該法人或團體本身而言，無從對之實施限制住居，此時如欲採行限制住居執行手段，僅得對其他有關之自然人為之（如負責人、管理人等），但該等自然人多半並非義務人，若對之限制住居，自應另有法律上之依據。

<sup>120</sup> 相同見解：吳巡龍，註 99 文，頁 181。

## 第二項 行政執行法第二十四條所規定之人

關於限制住居之對象，義務人為自然人之場合，即為義務人本人，固屬單純。但義務人如非自然人，抑或行為能力不周全之自然人，則其限制住居之對象，自應由法律定之，以期明確、適法，並落實限制住居之規範目的。行政執行法第 24 條列舉了 5 款情形，將形式上非義務人者，引入行政執行程序當中，賦予其一定之程序義務或不利益，包含：一、義務人為未成年人或受監護宣告之人者，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。不過，該等程序上不利益，是否包含限制住居，非無疑義，觀之上開規定本文：「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」，僅提及拘提、管收等執行措施，而未將限制住居納入，如依「明示其一，排除其餘」之法理，則在法律未明文列舉之情況下，限制住居自不包含在內。

惟實務上則採肯定見解，法律依據為行政執行法第 26 條準用強制執行法第 25 條第 2 項<sup>121</sup>，蓋行政執行法第 26 條規定，既在補行政執行法關於

<sup>121</sup> 法務部行政執行署100年度署聲議字第161號：「『義務人有下列情形之一者，行政執行處得命其提供相當擔保，限期履行，並得限制其住居：...6. 經合法通知，無正當理由而不到場。』『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：...4. 公司或其他法人之負責人...』『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。』『關於債務人拘提、管收、限制住居及應負義務之規定，於左列各款之人亦適用之：...4. 法人或非法人團體之負責人、獨資商號之經理人。』『本法所稱公司負責人：在...股份有限公司為董事（第1項）。公司之經理人或清算人，...，在執行職務範圍內，亦為公司負責人（第2項）。』行政執行法第14條、第17條第1項第6款、第24條第4款、第26條、強制執行法第25條第2項第4款、公司法第8條分別定有明文。.....異議人既登記為乙○○公司董事，即為乙○○公司之法定清算人，異議人無正當理由，未依系爭函1、2到台中處自動清繳應納金額、提出營利事業財務報表等，據實報告財產狀況或為其他必要之陳述，台中處以異議人有行政執行法第17條第1項第6款之情事，以系爭限制出境函限制其出境、出海，並無不合.....。」最高行政法院102年度判字第192號判決亦謂：「本件上訴人前為飛綵公司之代表人，財政部台灣省中區國稅局沙鹿稽徵所以飛綵公司滯欠營業稅罰鍰等移送被上訴人執行，被上訴人分98年度營稅執特專字第144363號及98年度營稅執專字第46676號等案執行；上訴人經被上訴人合法通知，無正當理由而不到場，被上訴人遂依行政執行法第17條第1項第6款、第24條第4款、第26條準用行為時強制執行法第25條第3項等規定，以原處分即100年5月24日中執禮98年營稅執特專字第00144363號函限制上訴人出境（出海），原判決予以維持，並無違誤。」其認為可對義務人



公法上金錢給付義務相關規定之不足，而需準用強制執行法之規定，而針對義務人以外之關係人限制住居，強制執行法既規定行政執行法所無之情形，自得依上開規定準用之，以補規範之不足。

本文亦採肯定說，其具體理由在於：依「舉重以明輕」之法理，因拘提、管收此等干預基本權較為嚴重之執行措施均可對上開列舉之對象為之，則限制住居此一相對輕微之手段，理應包含在內，故其規範模式應為例示規定；且若符合法定要件與必要時，限制住居屬義務人應予忍受之程序上義務<sup>122</sup>（行政執行法第 17 條第 1 項參照），而行政執行法第 24 條本文所謂「應負義務之規定」，自應包含限制住居之程序上不利益，故仍得如具法定事由與必要性時，應可對行政執行法第 24 條所列之人為限制住居，否則若解為只能對其等採取拘提、管收手段，而不得限制住居，反而悖於比例原則（行政執行法第 3 條、行政執行法施行細則第 3 條）。

至於制度層面，有論者指出，對於此類有為義務人清償債務職務者（尤其公司負責人），依現行規定，由於缺乏得對其財產執行之執行名義，故無從對其個人財產執行，然在同樣條件下，卻可能對其人身自由、遷徙自由等基本權利，施以強制措施加以干預，在法制上便造成重要性較輕之財產權不得執行，但具有相對重要性之人身自由、遷徙自由即得對無執行名義之第三人加以限制，似有檢討餘地<sup>123</sup>。

### 第三項 強制執行法第二十五條第三項所規定情形

行政執行實務上，習見義務人公司之負責人於任職期間，實際掌握公司之營運與資金，並利用公司從事逃漏稅捐或其他行政不法行為後，為規避後續公權力之執行，乃於行為後隨即處分、隱匿公司之財產（尤其將公

---

公司之負責人限制出境之法律依據，均為行政執行法第 26 條準用強制執行法第 25 條第 2 項規定。

<sup>122</sup> 關於義務人於行政執行程序中之忍受義務：盧秀虹，論公司負責人變更之公法上金錢給付義務行政執行責任問題，國立台灣大學社會科學院政治學系政府與公共事務碩士在職專班碩士論文，2015 年 7 月，頁 37。

<sup>123</sup> 胡天賜，註 28 文，頁 61。

司資金轉入自身或親朋好友之帳戶)，再於主管機關查獲前，招覓人頭使其擔任義務人公司之登記負責人，嗣旋將公司解散，迨主管機關查獲而補課稅捐、裁處罰鍰時，公司財產早經其處分殆盡。面臨此種情形，得否對公司之前負責人限制住居？行政執行法並未明文規範，然強制執行法第 25 條第 3 項則規定：「前項各款之人<sup>124</sup>，於喪失資格或解任前，具有報告及其他應負義務或拘提、管收、限制住居之原因者，在喪失資格或解任後，於執行必要範圍內，仍得命其履行義務或予拘提、管收、限制住居。」故即便義務人公司之負責人於移送執行時已解任，但在執行必要範圍內，仍得對之限制住居。學者指出，具此類身分者，係基於一定資格或職務為債務人履行義務之人，為防止於其資格或職務存在期間，有報告及其他應負義務或拘提、管收之事由，而以喪失資格或解任之手段，規避其義務或脫免制裁，故明定於喪失資格或解任後，仍得對之實施強制措施並命其報告<sup>125</sup>。實務上亦多認為，行政執行法第 26 條準用強制執行法第 25 條第 2 項及第 3 項規定，關於債務人拘提、管收、限制住居及應負義務之規定，於法人之負責人亦適用之。前開負責人於喪失資格或解任前，具有報告之義務或拘提、管收、限制住居之原因者，在喪失資格或解任後，於執行必要範圍內，仍得命其報告或予拘提、管收、限制住居；且行政執行處命公司負責人報告該公司得供強制執行之財產狀況時，縱然嗣後發生變更負責人情事，則喪失資格或解任前之負責人，仍有上開拘提管收之適用，符合行政執行法第 3 條規定之比例原則<sup>126</sup>。本文以為，為防止此類法人之負責人或其他與義務人具有法定關係之人，利用卸任之手段，規避公權力之執行，上開實務見解應值贊同，俾貫徹其規範目的。

<sup>124</sup> 即與行政執行法第 24 條所列舉之人類同，尤以其中第 4 款法人之負責人最為常見。

<sup>125</sup> 張登科，強制執行法，修訂版，2012 年 8 月，自版，頁 223。

<sup>126</sup> 最高法院 94 年度台抗字第 258 號民事裁定。此外，台灣高等法院 97 年度抗字第 739 號民事裁定、法務部行政執行署法規及業務諮詢委員會 101 年 3 月 16 日第 109 次會議決議(四)，亦均採此見解。

#### 第四項 對於實際負責人之限制住居

依現行法制及實務見解，執行機關得對義務人之負責人為限制住居(行政執行法第 24 條第 4 款、第 26 條準用強制執行法第 25 條第 2 項第 4 款)，復以實務上諸多行政執行事件之義務人為公司，故關於對義務人公司負責人之執行，實有進一步研析之必要。觀察行政執行法第 24 條第 4 款及強制執行法第 25 條第 2 項第 4 款，僅規定為「負責人」，則其意涵究竟為何，將影響限制住居對象之範圍。一般而言，公司法關於相關應公示之事項，既採「公示原則」(公司法第 12 條)，故公司之負責人，當以經向主管機關申報登記者為準，故舉凡經登記之董事長、董事、監察人等，於其執行職務範圍內，均為公司之負責人。然而，我國商業活動中，「人頭文化」盛行，許多公司之實際出資及經營管理者，未必均出面登記為公司之負責人，而係以股東或隱名出資之方式，藏身幕後，推由自始未參與公司經營之親友擔任「掛名」或「人頭」負責人，致使公司登記負責人與實際負責人相異，若此，則應對何者限制住居，即成問題。

一方面，於上開情形，義務人公司之登記負責人為不諳義務人營運、財務之局外人，僅因親友之請托而掛名擔任人頭負責人，由於其未涉入公司之經營，對於公法上金錢給付義務及行政執行程序之進行，實缺乏可歸責性及協力可能性，若對此等人頭限制住居，以求保全公法債權或藉此促使其主動履行義務，似有流於純粹懲罰之性質，亦難期實踐限制住居之目的。惟另一方面，若欲對於具有可歸責性及協力可能性之實際負責人限制住居，所面臨到的問題，即為其自始自終均未登記為義務人公司之負責人，則其是否屬於行政執行法第 24 條第 4 款、強制執行法第 25 條第 2 項第 4 款所稱之「負責人」？如基於達成規範目的之立場，實際負責人為客觀上主導公司經營、掌握公司資金之人，今因行政強制執行之必要，對其限制住居，應能達到保全與執行公法債權之目的；但若自文義解釋、體系解釋

之立場，所稱負責人應合於相關法制所設定之公司負責人概念，而公司法第 8 條既有明定，解釋上應限於該條所規定之負責人範圍始屬之，且限制住居處分涉及人民居住遷徙等基本權利之干預，如無法律明文規定得對實際負責人限制住居，本於「法律保留原則」，似不宜將之擴張解釋或類推適用公司法第 8 條規定，而認為包含自始未登記之實際負責人<sup>127</sup>。

關此，法務部 105 年 5 月 4 日法律字第 10503504510 號函認為：「……三、次查行政執行法第 24 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……四、公司或其他法人之負責人。』係因社會上常有利用公司名義為義務人，於公司負有公法上金錢給付義務後，逾期不履行或隱匿、處分公司應供強制執行之財產，致該公法上金錢債權無法獲得充分實現，為防止此種狡詐行為，爰為前揭規定，以加強行政執行功能（立法理由參照）。是以，前揭規定所稱公司負責人，固應依公司法第 8 條第 1 項、第 2 項規定為認定，係因公司之登記負責人原則上即為公司之實質負責人，惟如分署於具體執行事件經實際調查發現，義務人公司之登記負責人並非實質為義務人公司管理事務或執行業務之人，而依相

<sup>127</sup> 關於「法律保留原則」與「類推適用」、「目的性擴張」之關聯，最高法院 103 年度判字第 586 號民事判決，針對國家為保全租稅債權，能否類推適用民法關於債之保全規定（民法第 242 條至第 244 條），有詳盡之論述，可資參考：「……惟租稅債權係國家居於公權力之主體地位，自行確定其稅捐公債權，對納稅義務人逕行執行，本應受較嚴格之拘束，且在法治國原則及民主原則下，凡涉及人民基本權利義務之事項，尤其是限制人民權利之行使者，均應有『法律』之規定或『法律』明確授權之依據，俾人民之基本權獲得應有之保障；復以民法第二百四十四條所定之撤銷權乃在撤銷債務人與第三人（受益人）就財產所為之法律行為，係對於已成立之法律關係，加以破壞，使債務人與第三人間發生本不應有之事態，足以引起現有秩序之不安，影響極大，稅捐機關行使該條之撤銷權，不僅限制納稅義務人及第三人原得自由處分及授受財產之權利（憲法第十五條、民法第二百九十四條第一項前段及第七百六十五條規定），並使未欠稅之第三人正常交易活動無端受到妨礙，甚至造成訟累，有害於人民得保有安定生活秩序及契約自由（司法院釋字第五八〇號解釋意旨）之權利，依憲法第二十二條、第二十三條及中央法規標準法第五條第二款規定，更應由立法機關權衡比例原則後，循立法程序以法律定之，尚非司法機關超越立法者之權限從事法之續造，依『類推適用』或『目的性之擴張』所得補充，以維法治國家權力分立之體制，並免造成法秩序之紊亂。因此，營業稅、營利事業所得稅之徵收，在租稅法未設有準用民法保全債權規定或其他相類之明文前，無論係『法律上的漏洞』或『立法政策抉擇』，本諸上揭旨趣，皆非『法官造法（司法造法或從事法之續造）』所允許之範圍，自不得逕行『類推適用』民法第二百四十四條，或關稅法第四十八條第四項之規定，對納稅義務人及第三人行使撤銷權，初與公、私法債權不可差別待遇，而應予平等同視或公共利益無涉……。」



關事證（如法院之確定刑事判決）所審認之實際負責人，其對義務人公司清償公法上金錢給付義務具有實質影響力，應認其亦屬上開行政執行法第 24 條第 4 款所稱公司之負責人，俾符該款規定落實公法上金錢債權實現之本旨。」在有相關刑事確定判決等資料佐證下，足認第三人對於義務人公法債務之履行具有「實質影響力」，此時，行政執行機關得以其屬行政執行法第 24 條第 4 款之「負責人」，而予以限制住居，亦即在特定嚴謹之條件下，有限度地承認行政執行法第 24 條第 4 款規定之負責人，包含義務人之「實際負責人」。其中所稱「刑事確定判決」，在實務上最常見者，即違反稅捐稽徵法第 41 條規定之逃漏稅捐罪，該罪之犯罪主體基本上為「納稅義務人」，但因同法第 47 條規定：「本法關於納稅義務人、扣繳義務人及代徵人應處刑罰之規定，於下列之人適用之：一、公司法規定之公司負責人。二、民法或其他法律規定對外代表法人之董事或理事。三、商業登記法規定之商業負責人。四、其他非法人團體之代表人或管理人(第 1 項)。前項規定之人與實際負責業務之人不同時，以實際負責業務之人為準(第 2 項)。」因此，如為公司之實際負責人符合本罪之構成要件時，即便未曾登記為公司負責人，仍為本罪處罰之對象。故而，在有此類刑事判決佐證之下，依上開法務部函釋之見，行政執行機關即可能對該「實際負責人」實施限制住居等強制措施。

此外，亦有學者主張，若公司登記負責人為掛名之人頭，而實際負責者另有其人時，或公司負責人乃基於規避稅法目的，在形式上變更登記負責人，自己卻隱身幕後操控公司，則該等實際負責人，在法律上或經濟上，得對公司財產進行處分納稅，故為保全稅捐債權，應得對之限制出境。並參考德國租稅通則第 35 條規定：「如果處分權利人以自己或他人名義對外為行為時，則在其於法律上及事實上得履行義務之範圍內，負擔第三十四條第一項規定之法定代理人義務。」因認雖此類實際負責人並非公司登記

形式上負責人，但仍應負擔法定代理人之義務<sup>128</sup>。

上開看法，固非無見，且有呼應實務上需求之背景因素，但本文以為，仍有如下值得思考之處：

#### 一、就公司重要事項之登記對抗原則而言

公司重要事項，依公司法第 12 條規定，乃採「登記對抗原則」，一旦負責人經依法登記後，即產生一定之公信效果，倘登記有所不實，必須訴請法院確認負責人與公司間之委任關係不存在，經判決確定並由主管機為塗銷或變更登記後，該公信效果始告解除。是以，法制上既採登記原則，則行政執行法或強制執行法所稱之「負責人」，即應以登記負責人為準，若欲對未經登記之「實際負責人」實施限制住居，由於涉及其基本權之干預，似應具有法律上之依據為當，以符法律保留原則。

#### 二、涉及轉嫁罰之事項，應有明確之法規範

現行稅捐稽徵法第 47 條規定：「本法關於納稅義務人、扣繳義務人及代徵人應處刑罰之規定，於下列之人適用之：一、公司法規定之公司負責人。二、民法或其他法律規定對外代表法人之董事或理事。三、商業登記法規定之商業負責人。四、其他非法人團體之代表人或管理人（第 1 項）。前項規定之人與實際負責業務之人不同時，以實際負責業務之人為準（第 2 項）。」足見，涉及刑罰之轉嫁事項，必須以法律明定，而對於未經公示登記之實際負責人處罰，涉及責任之再轉嫁，更應有明確之法律依據，行政執行限制住居，雖非屬刑罰性質，但對於人民基本權之干預，實不亞於部分刑罰<sup>129</sup>。從而，如欲將限制住居之限制範圍擴及於未經依法登記之「實際負責人」，仍應有法律上之明確規定為當。

#### 三、就公司法近年針對遏止「人頭文化」之修正而言

<sup>128</sup> 陳清秀，限制出境處分之探討－最高行政法院九十四年度判字第一〇三〇號判決評析，裁判時報第 7 期，2011 年 2 月，頁 10-11。

<sup>129</sup> 如稅捐稽徵法第 41 條之「以不正方法逃漏稅捐罪」，其法定刑為年以下有 5 期徒刑、拘役或科或併科新台幣 6 萬元以下罰金。如個案上僅判處拘役或罰金刑，較之於可能長達 10 餘年之限制住居，其對基本權之干預程度實有過之（刑罰）而無不及。

況且，參之 101 年 1 月 4 日增訂之公司法第 8 條第 3 項規定：「公開發行股票之公司之非董事，而實質上執行董事業務或實質控制公司之人事、財務或業務經營而實質指揮董事執行業務者，與本法董事同負民事、刑事及行政罰之責任。但政府為發展經濟、促進社會安定或其他增進公共利益等情形，對政府指派之董事所為之指揮，不適用之<sup>130</sup>。」即透過立法之方式，填補因「人頭文化」盛行而產生之規範漏洞；又同法第 154 條於 102 年 1 月 30 日亦增訂第 2 項：「股東濫用公司之法人地位，致公司負擔特定債務且清償顯有困難，其情節重大而有必要者，該股東應負清償之責<sup>131</sup>。」引進英美法上之「揭穿公司面紗原則」，使濫用公司法人地位之非負責人股東，在必要範圍內，承擔因其濫用行為所生之相關責任。觀察上述修法可知，公司之相關法律責任（包含民事、刑事及行政責任）原則上應由經登記之法定負責人承擔，若欲使非登記之人負責，由於涉及「責任轉嫁」及「基本權干預」，自應遵循法律保留原則，以修法方式填補規範漏洞為妥。

#### 四、就「大量解僱勞工保護法」之相關規範而言

此外，在實際個案上，由於行政執行機關之強制措施，相對人均得對之提起行政訴訟救濟，而法院本諸審判獨立原則，其法律見解並不受行政

<sup>130</sup> 其立法理由略以：「……（三）人頭文化不僅降低公司透明度，造成有權者無責；更使資本市場紀律廢弛，導致我國競爭力排名大幅下降。（四）公司法就負責人認定係採形式主義，只要名義上不擔任公司董事或經理人，就算所有董事經理人皆須聽命行事而大權在握，也不會被認定為公司負責人，須對違法行為負責。（五）經營者對公司的控制，並不是依靠其在公司的職稱，而是經由控制董事會。因為，控制股東即使不在董事會佔有任何席位，仍可經由其他方式對公司進行控制。董事人選係由經營者所控制之投資公司所指派，並得隨時撤換改派。而這些由母公司轉投資之空殼公司往往名不見經傳，很難讓外界清楚地瞭解真正的經營者。（六）董事的認定不宜再依據形式上名稱，須使實際上行使董事職權，或對名義上董事下達指令者，均負公司負責人責任，使其權責相符藉以保障公司及投資人權益。因此，特引進實質董事觀念，藉以提高控制股東在法律上應負的責任。」

<sup>131</sup> 其立法理由指出，按揭穿公司面紗之原則，係源於英、美等國判例法，其目的在防免股東濫用公司之法人地位而脫免責任導致債權人之權利落空，求償無門。為保障債權人權益，我國亦有引進揭穿公司面紗原則之必要。爰明定倘股東有濫用公司之法人地位之情形，導致公司負擔特定債務而清償有顯著困難，且其情節重大而有必要者，該股東仍應負擔清償債務之責任。法院適用揭穿公司面紗之原則時，其審酌之因素，例如審酌該公司之股東人數與股權集中程度；系爭債務是否係源於該股東之詐欺行偽；公司資本是否顯著不足承擔其所營事業可能生成之債務等情形。

函釋之拘束，因此如為突破實務上之困境，宜修正相關法律，以免個案中因法院見解之不同，產生相異之結果，進而造成個案上不公平之差別待遇。因此，關於對義務人公司之實際負責人限制住居，正本清源之道，仍應透過修法程序解決，於行政執行法中，增訂得對義務人公司之實際負責人限制住居，例如：現行「大量解僱勞工保護法」第12條規定<sup>132</sup>，即就事業單位於大量解僱勞工，而積欠勞工退休金、資遣費或工資，而具有法定事由，經主管機關限期令其清償，屆期未清償等情形時，中央主管機關得函請入出國管理機關禁止其代表人及實際負責人出國；同條第3項並授權主管機關（即勞動部）就限制代表人及實際負責人出國之處理程序及其他應遵循事項，訂定「大量解僱勞工時禁止事業單位代表人及實際負責人出國處理辦法」。如此，於形式合憲性層面，始無悖於法律保留原則，至於實質合憲性層面，則另須通過比例原則之檢驗<sup>133</sup>。

### 第五項 對於清算人之限制住居

當義務人為法人而經解散或撤銷登記後，隨即進入清算程序，在清算程序尚未「合法終結」前，其法人格並未消滅<sup>134</sup>，其所滯納之公法上金錢

<sup>132</sup> 大量解僱勞工保護法第12條規定：「事業單位於大量解僱勞工時，積欠勞工退休金、資遣費或工資，有下列情形之一，經主管機關限期令其清償；屆期未清償者，中央主管機關得函請入出國管理機關禁止其代表人及實際負責人出國：一、僱用勞工人數在十人以上未滿三十人者，積欠全體被解僱勞工之總金額達新台幣三百萬元。二、僱用勞工人數在三十人以上未滿一百人者，積欠全體被解僱勞工之總金額達新台幣五百萬元。三、僱用勞工人數在一百人以上未滿二百人者，積欠全體被解僱勞工之總金額達新台幣一千萬元。四、僱用勞工人數在二百人以上者，積欠全體被解僱勞工之總金額達新台幣二千萬元（第1項）。事業單位歇業而勞工依勞動基準法第十四條第一項第五款或第六款規定終止勞動契約，其僱用勞工人數、勞工終止契約人數及積欠勞工退休金、資遣費或工資總金額符合第二條及前項各款規定時，經主管機關限期令其清償，屆期未清償者，中央主管機關得函請入出國管理機關禁止其代表人及實際負責人出國（第2項）。前二項規定處理程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之（第3項）。」

<sup>133</sup> 相同意見：蔡基文，論行政執行中對公司負責人之限制出境（二），法務通訊第2435期，2009年4月2日，版3。

<sup>134</sup> 依現行法制，公司之清算乃以法院為其監督機關，而司法院民事廳曾以91年12月4日（91）廳民三字第30142號函指出：「按公司於清算完結，清算人將結算表冊送請股東會承認後，依公司法第93條第1項、第331條第4項規定，向法院所為之聲報，僅屬備案性質，法院准予備查處分，並無實質上之確定力。公司是否清算完結，法人人格是否消滅，應視其是否完成「合法清算」，並依非訟事件法第37條（現行條文為第91條）規定向法院辦理清算終結登記而定（參見最高法院89年度台抗字第388號裁定、本院75年4月30日（75）秘台廳民（一）字第1267



債務並未消滅，如逾期不履行，依法仍應強制執行（行政執行法第 11 條第 1 項），故清算中之公司亦有進行行政執行程序之情形，此時，清算人即為代表清算中義務人公司之人；且依公司法第 8 條第 2 項規定，清算人於執行職務範圍內，亦為公司負責人<sup>135</sup>，準此，其自屬行政執行法第 24 條第 4 款、強制執行法第 25 條第 2、3 項規定所稱之「負責人」。

原則上，既然清算人亦屬公司「負責人」之一，若具備法定事由與執行必要，自可能對之限制住居，而在公司進入清算程序時，若已依法選任清算人時，則由該被選定之人擔任清算人，實務上有部分公司係選任律師、會計師等專業人士擔任公司之清算人，對於此等專業人士，本應有其專業倫理及自律管制程序，維持其專業者之秩序，應不致對其限制住居，惟若其該當於限制住居之構成要件，且具限制住居之必要性時，仍不排除對之限制住居<sup>136</sup>；此外，實務見解指出，清算人與公司間之關係為委任契約，由法院依公司法第 81 條、第 113 條或第 322 條選派之清算人，除律師者，依律師法第 22 條規定，非經釋明有正當理由，不得辭法院指定之職務外，其非律師之人，並無接受法院所命職務之義務，自應待其就任之承諾，與公司間之委任關係始克成立（最高法院 105 年度台上字第 1608 號民事判決），是以在非律師被法院選派為清算人之場合，倘該被選派之人自願向法院陳報就任前，與公司間之委任關係尚不發生，自不得對之限制住居。

---

號函、80年2月12日（80）秘台廳民（一）字第1191號函、80年8月13日（80）廳民三字第783號函）。公若司完成「合法清算」，並依前開規定，向法院辦理清算終結登記，其法人人格自歸於消滅，本院如旨揭之函釋尚無廢止或修正之必要。」此一見解，可謂司法實務上一貫之立場，是以，即便經向法院陳報清算終結而准予備查，惟此僅具形式上意義，不具實質上之確定力，倘公司在客觀上尚有未申報清算之債務，其先前雖經法院准予備查處分，仍不生合法清算之法律效果，其法人格並未消滅，執行機關仍應依法繼續執行。

<sup>135</sup> 清算人之職務範圍，依公司法第 84 條規定，包含：了結現務、收取債權、清償債務、分派盈餘或虧損、分派賸餘財產，準此，則清算中公司關於公法上金錢債務之履行事項，要屬清算人之職務範圍；抑且，依同法第 324 條規定，清算人於執行清算事務之範圍內，其權利義務原則上與董事相同，因此，在清算中公司為行政執行事件義務人之場合，清算人實立於公司負責人之地位。

<sup>136</sup> 法務部行政執行署102年6月14日行執法字第10200531320號函即認為：「……另義務人公司自行解散而由股東選任律師擔任清算人，或義務人公司被主管機關撤銷或廢止登記而由移送機關向法院聲請選任律師擔任清算人，該清算人在執行職務範圍內，如有無正當理由不到或為虛偽的報告情形時，行政執行分署得限制其出境……。」

同理，拋棄繼承人即使受法院選任，但其亦可拒絕受任，若此，其與公司間之清算人委任關係並未生效，即非屬公司負責人，當不得對之限制住居<sup>137</sup>。

至於在未選任或章程未指定清算人時，則依不同公司類型而異其法定清算人，以實務上常見之義務人公司形態而論，在「有限公司」，則以「全體股東」為清算人（公司法第 113 條準用第 79 條），如有多數股東，則可能有複數清算人之情形，且若由股東全體清算時，股東中有死亡者，清算事務由其繼承人行之；繼承人有數人時，應由繼承人互推一人行之（公司法第 113 條準用第 80 條）；至於在「股份有限公司」，則以全體董事為清算人（公司法第 322 條第 1 項），同樣地，若公司有多數董事時，亦會產生複數清算人之情形。

關於對公司清算人限制住居，有論者質疑，欠稅之公司與清算人兩者，在法律上畢竟為兩個不同的人格，清算人個人並未欠稅，為何應遭限制住居<sup>138</sup>？本文以為，清算人在行政執行事件中，乃立於「準義務人」之地位（行政執行法第 24 條第 4 款、第 26 條準用強制執行法第 25 條第 2 項第 4 款），且若其構成行政執行法第 17 條第 1 款規定所列各款情形時，執行機關得對之限制住居，即便涉及清算人基本權利之干預，然考諸憲法第 23 條規定，若基於增進公共利益等必要時，仍得以法律限制其基本權利，故在符合法律規定之情狀下，對清算人限制住居，應無不合。但由於並非凡擔任清算人者，對於公司之經營與財務情況，均瞭解知悉，且對於公司所負公法上金錢債務，亦未必具有歸責事由<sup>139</sup>，此時若對之限制住居，並不適當，學者參酌德國租稅通則第 34 條及第 69 條規定，認為在決定對清算

<sup>137</sup> 邱榮祥，論有限公司股東之繼承人作為清算人並限制出境是否妥適—以實務判決之觀察為中心，收錄於：葛克昌、賈紹華、吳德豐等合著，實質課稅與納稅人權利保護，2012 年 3 月版，財團法人資誠教育基金會，頁 583。

<sup>138</sup> 范文清，註 67 文，頁 8。

<sup>139</sup> 如實務上常見若干義務人公司，其欠稅年度之負責人，涉及違法逃漏稅行為遭主管機關補課稅捐、裁處罰鍰，旋於被查獲後，立即將公司解散，另選任一人頭擔任公司清算人，於此情形，該人頭雖屬義務人公司之清算人，但對於系爭公法上金錢債務，並不具有任何可歸責性。

人限制住居時，應斟酌其「清算可能性」及「可歸責程度」<sup>140</sup>。此兩項指標，誠具參考價值，引申而論，本文認為在行政執行事件中，決定對清算人採取限制住居措施前，無論就合理性與執行實效而言，更應具體思考下列事項：

#### 一、清算人對義務人滯納公法上金錢給付義務之原因，是否具可歸責性

如義務人因逃漏稅或違反行政法令而遭裁處罰鍰，該清算人正為義務人從事該不法行為年度之負責人。因法人本身並無行為之可能，其之所以從事不法行為，定為負責人等決意並實施，是以，此類清算人既為系爭公法債務之肇因者，且可能藉該不法行為獲利（如以不法手段逃漏稅捐，獲得減、免納稅之利益），自有對其實施限制住居之正當性。

#### 二、清算人對於公司之經營與財產是否具有實質影響力

因限制住居之原因，多半為清算人對於義務人之財產任意處分、隱匿，或未盡其於行政執行程序中應盡之協力義務（如據實報告財產狀況），故在客觀上，必須對可能從事上述不當行為者，方有限制住居之正當性。倘清算人對於義務人之經營情形與財產狀況，始終毫無參與、瞭解，僅係於公司解散後，受託擔任「掛名清算人」，如希冀對於此等清算人限制住居以促其履行義務或盡協力義務，難具期待可能性，反有懲罰其任意擔任清算人之意味，實與行政執行法上限制住居之規範目的不合，亦有抵觸比例原則之嫌。

#### 三、清算人對清算財產是否有任意處置之行為

義務人公司經解散或廢止登記後，隨即進入清算程序，此時清算人應善盡其職責，對於清算財產依法為妥適之處理與分配，倘其不顧義務人公法債務，濫行處分公司之財產致妨害行政執行程序之進行，由於其在清算職務範圍內，要屬公司之法定負責人（公司法第 8 條第 2 項），自具有對其實施限制住居之合理性。

<sup>140</sup> 范文清，註 67 文，頁 8-11。

當然，對上開清算人為限制住居，仍應以具備行政執行法第 17 條第 1 項之法定事由與執行必要性為前提。





## 第四章 限制住居法制之分析比較與救濟途徑

### 第一節 法定事由與必要性探討

#### 第一項 顯有履行義務之可能而故不履行

所謂顯有履行義務之可能而故不履行（行政執行法第 17 條第 1 項第 1 款），意指有明顯事證足以認為義務人在財產、資力與經濟能力上，有足以履行公法上金錢給付義務之能力卻故意不予履行。亦即，應就義務人整體收入與財產狀況暨工作能力，予以觀察<sup>141</sup>。然有問題者係，義務人若顯然具有履行義務之能力，自應先對其財產執行，而不應逕行採取對人執行之限制住居，否則，似有違反比例原則之虞。因此，本款在適用上，應限於行政執行機關雖未能發現義務人名下有可供執行之財產，但依相關調查所得證據資料顯示，義務人應有相當能力履行義務之可能而言。例如：依義務人之社經能力及往年之財產、所得資料顯示，其資力豐沛，惟俟執行機關受理執行時，其財產卻銳減或消失殆盡，經詢問調查結果仍流向不明者。在此情形，義務人若對相關資金流向交代鮮有履行義務不清，亦不願意履行義務，則可能構成本款限制住居事由。抑或例如，義務人具有相當之專長能力，足堪謀取相當之收入以履行義務，卻消極不設法履行義務，亦可能該當於本款事由。此外，所謂履行義務之可能，是否限於義務人足以履行「全部」義務？倘依義務人之能力，雖無力履行全部義務，但有履行「部分」義務之可能，是否當之？例如：義務人滯納稅款總額新台幣（下同）一千萬元，而依事證資料顯示，其資力應有五百萬元。本文以為，此例情況仍應構成顯有履行義務之可能而故不履行，蓋若將本款解為僅限於履行全部義務之情形，則勢必助長「債多不用愁」之心理，導致義務人不願努力設法清償公法債務。然若個案上其能力與滯納金額甚為懸殊（如上例，義務人之資力僅有數千元），則以比例原則衡量其實施限制住居之必

<sup>141</sup> 陳清秀，註 128 文，頁 12-13。

要性即可，此為不同層次之問題。

另外，由於限制住居屬「對人執行」，有學者論及美國法上，透過「對人執行」(body execution)之方式進行，最為重要之實體合憲性要求，乃必須已債務人有履行能力為前提。當允許對人執行之特定法律，未區別債務人資力之有無，將會遭法院以違反平等保護原則或實體正當法律程序而宣告違憲<sup>142</sup>。因此，本款規定特別強調，必須義務人「顯有」履行義務之可能而故不履行，始得予以限制住居，可謂呼應此一憲法訴求。

### 第二項 顯有逃匿之虞

既稱「顯有逃匿之虞」，當指逃匿之情況尚未發生，而是有逃匿之高度可能，實務上簡稱為「虞逃」<sup>143</sup>。而本款(行政執行法第17條第1項第2款)與刑事訴訟法上羈押之事由類同(刑事訴訟法第101條第1項第1款)，參酌最高法院23年度抗字第106號刑事判例要旨<sup>144</sup>之精神，應解為必須事實上足認義務人確有逃匿之危險，而非漫無限制，亦即客觀上必須有相當之證據顯示，義務人確有逃匿之危險，諸如：義務人自承因躲避債主而居無定所、義務人擁有多國護照或入出境頻繁等。又法文既曰「逃匿」，則所指涉者應係義務人有逃避執行或隱匿行蹤之情形。

### 第三項 就應供強制執行之財產有隱匿或處分之情事

強制執行之標的，為義務人之責任財產，惟若義務人於強制執行前將其財產處分或隱匿之，勢將影響強制執行之實施，因之，為嚇阻義務人任意處分或隱匿其責任財產，造成將來強制執行之障礙，自有必要對此等惡意脫產之行徑，施以相當之執行措施以為應對，故行政執行法第17條第1項第3款規定，乃將此列為限制住居之法定事由。然有問題者為，義務人

<sup>142</sup> 黃國昌，註49文，頁396。

<sup>143</sup> 林俊益，刑事訴訟法概論(上)，16版，2016年9月，新學林，頁255。

<sup>144</sup> 該判例要旨謂：「被告犯罪嫌疑重大而有逃亡之虞者，依刑事訴訟法第六十六條、第四十二條第一款，固得予以羈押，然所謂有逃亡之虞，必須事實上足認被告釋放後確有逃亡之危險，並非漫無限制，祇須被告犯罪嫌疑重大，均可視為有逃亡之虞，而概予羈押。」

隱匿、處分財產之行為，應以何時為判斷標準？如義務人於移送執行前即隱匿或處分財產，是否該當於本款之限制住居事由，誠值得探究。事實上，關於「顯有履行義務之可能，故不履行」及「就應供強制執行之財產有隱匿或處分之情事」，同時為行政執行法第 17 條第 6 項第 1 款、第 3 款之「管收」事由，而「限制住居」與「管收」分別為行政強制執行程序之主要執行措施。是以，以下擬就合併觀察關於「限制住居」及「管收」之實務見解，並略敘本文看法，以釐清上述判斷標準。司法實務上之見解大致如下：

一、認為應就義務人或其負責人於將受強制執行之際或強制執行時觀察

按行政執行官訊問義務人後，認義務人顯有履行義務之可能，故不履行，或就應供強制執行之財產有隱匿或處分之情事，而有管收之必要者，自拘提時起二十四小時內，得聲請法院裁定管收之，固為行政執行法第十七條第六項第一款、第三款所明定。惟法院裁定管收義務人，必須行政執行機關執有相當證據，足認義務人確有履行能力而故不履行，或就應供強制執行之財產有隱匿或處分之情事，且有管收必要之情形，始符合上開行政執行法所定之管收要件。執行機關就此應盡舉證責任。至義務人是否確有履行能力而故意不履行、有無就應供強制執行之財產為隱匿處分之認定，則應就義務人於將受強制執行之際或強制執行時之財產狀況或變動情形為觀察以為斷<sup>145</sup>。

二、認為應就義務人或其負責人知悉義務人應負法定之納稅義務時觀察

按行政執行官訊問義務人後，認顯有履行義務之可能，故不履行，或就應供強制執行之財產有隱匿或處分之情事，而有管收必要者，行政執行處得聲請法院裁定管收之，此觀行政執行法第十七條第六項第一款、第三款之規定即明。所稱「顯有履行之可能，故不履行」或「就應供強制執行之財產有隱匿或處分之情事」之管收事由，僅須發生於義務人應負法定之納稅義務之後，不限於發生在查封執行階段。蓋如認管收事由須發生在查封階段，無異解免查封前義務人之納稅義務，鼓勵義務人在應負納稅義務

<sup>145</sup> 最高法院 99 年度台抗字第 644 號民事裁定意旨。

時起至執行查封前，隱匿、處分財產，逃漏稅捐，顯不符公平及比例原則。又關於義務人拘提管收及應負義務之規定，於公司或其他法人之負責人，亦適用之，同法第二十四條第四款亦定有明文。再公司法第八條第一項、第二項規定，董事為股份有限公司負責人，監察人於執行職務範圍內，亦為公司負責人。而依行政執行法第十七條第十二項準用強制執行法第二十五條第一項第四款、第二項規定，公司負責人於喪失資格或解任前，具有報告之義務或管收之原因者，在喪失資格或解任後，於執行必要範圍內，仍得命其報告或予管收<sup>146</sup>。

### 三、認為應就義務人或其負責人明知有納稅額存在時為觀察

惟查行政執行法或準用強制執行法規定，均無關於上開「顯有履行之可能而故不履行」或「就應供強制執行之財產有隱匿、處分情事」之管收事由，必須發生在查封執行階段之明文。而如依抗告人上開解釋標準，將鼓勵義務人在取得執行名義起至執行查封時止之期間大肆為隱匿處分財產之行為，亦會使惡意以結束公司營業方式，於公司解散前完全處分公司資產以逃漏國家鉅大稅捐之納稅義務人，得於執行機關查封時完全解免責任，因此抗告人此項以查封執行階段之標準，顯不符合公平及比例原則。故解釋上，應認執行機關如能舉證證明義務人早於執行之前即明知有納稅額存在，卻「顯有履行之可能而故不履行」或「就應供強制執行之財產，於執行前即隱匿、處分，以避免未來之執行」之重大惡意及行為事實，而義務人又不能舉證證明其在執行前所為之隱匿、處分財產乃基於清償其他債務之正當事由，或縱未為處分亦不能履行本件納稅義務等事由之情形下，即應認符合上開「顯有履行之可能而故不履行」或「就應供強制執行之財產有隱匿、處分」之情形<sup>147</sup>。

### 四、本文意見

(一) 利用公司逃漏稅捐並藉此獲利之人，當應承擔相關法律責任

行政執行實務上，不乏義務人公司之前負責人主張：公司或法人之負

<sup>146</sup> 最高法院 104 年度台抗字第 38 號、102 年度台抗字第 617 號民事裁定意旨。

<sup>147</sup> 台灣高等法院 102 年度抗字第 363 號民事裁定意旨。



責人，應指對義務人之履行事項具有決策權之「現任」負責人而言，不包括已解任、喪失資格而無任何職權之前任人員云云。

惟查，首揭法律明白揭示，公司之負責人，於喪失資格或解任前，具有報告及其他應負義務或拘提、管收之原因者，在喪失資格或解任後，於執行必要範圍內，仍得命其報告或拘提、管收等旨趣，在未有任何法令、實務、學理見解等依據之情況下，恣意增加「現任有權負責人」之要件，除公然悖離法律文義外，更增加法律所無之要件、曲解法律規定，當不足採，且如依照此等解釋，勢將完全架空強制執行法第 25 條第 3 項規定，抹煞該規定之立法理由，並鼓勵社會大眾藉公司營利後，以變更負責人之方式規避稅捐之徵收，尤非符合相關法律之規範目的。

而公司者，謂以營利為目的，依照公司法組織、登記、成立之社團法人也（公司法第 1 條），是公司之前負責人既利用公司牟利、賺取鉅額利益，當然必須負責處理公司之稅捐債務，克盡行政法上之義務，須知，即便通說咸採法人實在說，但公司並非具體存在之實體，乃係透過自然人之經營管理，始可能運作，倘公司獲利，當由相關負責人或股東享有利潤，公司本身殆無可能享有何等利潤可言，如言公司獲利時，應分享盈餘給負責人等，公司欠稅時，如此時容以：其非義務人，不應「代償」公司欠稅說理，則豈非宣示公司負責人等「有權」享有利潤，但「無責」處理欠稅歟？

事實上，公司與負責人本為不同之人格，要無爭議，當無強使負責人連帶負責清償公司之欠稅，但是，公司負責人若惡意逃漏公司應納之稅捐，並具有法定管收事由時，法律必須有所管制，以維公益，併杜公司制度遭濫用、惡用，是以，始有前揭公司負責人於行政執行程序中應負責任之相關法律規定。倘非如此，必定助長公司負責人「只問營利、不顧欠稅」之歪風，非但悖理，更嚴重違反人民法感情，且忽略公司負責人自始至終均

藉由公司營利之事實<sup>148</sup>。

(二)滯納公法上金錢給付義務之義務人，與民事強制執行事件之債務人，不可同日而語

按《公民與政治權利國際公約》第 11 條固規定：「任何人不得僅因無力履行契約義務，即予監禁。」第法文既明白規定無力履行「契約」義務，於行政執行法上之管收，似無適用之餘地；且民事強制執行，所保護者乃人民之「財產權」，而行政執行，所維護者乃社會公益及國家法律，誠如前大法官彭鳳至於釋字第 588 號解釋所提出之一部協同意見書及一部不同意見書所論：「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。」況行政執行之「管收」手段固屬嚴峻，然此一執行方法，復經同號解釋肯定其合憲性。從而，行政執行實務上亦常見義務人等援引《公民與政治權利國際公約》第 11 條規定，並舉關於民事強制執行駁回管收聲請之實務見解，主張執行分署不得管收義務人公司之前負責人，於論證上似忽略兩者本質上之不同。

(三)就最高法院 99 年度台抗字第 644 號等民事裁定之審查核心而言

上開最高法院裁定意旨，雖認為應就義務人或其負責人於將受強制執行之際或強制執行時，觀察其等是否該當「顯有履行之可能而故不履行」或「就應供強制執行之財產有隱匿、處分」等管收事由，但細繹該裁定之

<sup>148</sup> 關於依公司法第 27 條但書規定，代表法人股東行使董事職務之自然人，是否亦為行政執行法上之公司負責人，亦為實務上曾見之問題，其分析論述：盧秀虹，註 122 文，頁 18-20。

發回意旨謂：「本件稅捐機關究於何時對阿魯公司取得執行名義？何時移送強制執行？相對人於何時開始強制執行？又阿魯公司在何時進行減資程序或清算程序處分其資產，或開立支票給付他人？清算後是否已無財產可資抵償所欠稅捐？原法院悉未調查審認。又再抗告人就阿魯公司進行減資或清算程序將公司財產移轉於他人，固在其知悉緯志公司被稅捐機關調查之後，惟何以得據此推認阿魯公司藉以逃避稅捐責任？彼此間有何關連？本件是否有非管收再抗告人，不足以達成行政執行之目的？有否管收之急迫性及必要？可否提供相當擔保替代，以達執行目的？原法院亦未注意及之，並予說明，徒憑再抗告人於知悉緯志公司被調查後，即就阿魯公司進行減資或清算程序，將公司財產移轉於他人等情詞，逕認再抗告人顯有履行義務之可能，故不履行，及就應供強制執行之財產有隱匿或處分之情事，符合行政執行法第十七條第六項第一款及第三款規定之管收要件，而維持彰化地院准許管收之裁定，其適用法規顯有錯誤。」等語，本文認為，該裁定意在指摘原審未查明相關法律要件事實，據以認定阿魯公司（即該案再抗告人任職負責人之公司）藉以逃避稅捐責任？是以，其認定之重點毋寧在於負責人是否有逃避稅捐責任之故意及行為，即是否該當於法定管收要件之核心。

此外，台灣高等法院 99 年度抗字第 1174 號民事裁定亦略以：「基上所述，相對人於遭查獲販賣私菸、私酒後，所為移轉不動產及提領現金之行為，似有合於行政執行法第 17 條第 6 項第 1、3 款『顯有履行義務之可能，故不履行』、『就應供強制執行之財產有隱匿或處分之情事』之要件；且相對人如就上開提領現金存入吳玉秀之帳戶一事，謊稱係交予林明宗之股款，亦涉及同條項第 4 款『已發見之義務人財產不足清償其所負義務，於審酌義務人整體收入、財產狀況及工作能力，認有履行義務之可能，別無其他執行方法，而拒絕報告其財產狀況或為虛偽之報告』之情形。原裁定雖以上開不動產交易時間係在查獲後，本件行政處分作成前所為，是否確係隱匿財產尚有疑義，及抗告人未於相對人甫移轉財產時，及時聲請管

收為由，駁回抗告人之聲請，惟查相對人並非初犯煙酒管理相關法令，其於 80 年間亦曾涉及兩起違反煙酒專賣條例案，有相對人全國刑案資料查註表附於抗告人本件執行案件卷宗可稽，則相對人實有可能於遭查獲販賣私菸、私酒後，即知隨後必有行政處分裁處罰鍰，而著手移轉財產；又相對人若符合行政執行法第 17 條第 6 項各款之管收要件，只要仍在同法第 7 條規定得執行期間內為之即可，至於是否『及時』聲請，應非所問。從而原裁定駁回抗告人對相對人為管收之聲請，自有未洽，抗告論旨執此指摘原裁定不當，求予廢棄，為有理由，爰由本院將原裁定廢棄，發回原法院更為適當之處理。」等語，益見倘若義務人於主觀上早已知悉其逃漏稅捐，將來有受課稅或罰鍰處分，並已預見因不履行此等公法上金錢給付義務有遭移送行政執行之可能，猶執意處分、隱匿財產，藉此逃避稅捐責任、規避公權力之執行，即該當於「就應供強制執行之財產有隱匿或處分之情事」等管收事由，洵堪明白，亦與前開最高法院 99 年度台抗字第 644 號民事裁定所著眼「藉以逃避稅捐責任」之審查核心，若合符節。

基上觀察，本文認為對於此等義務人公司之前負責人，所應調查及判斷者，乃其是否在明知將產生公法上金錢給付義務之情況下，仍惡意脫產、規避執行，而非僵化地僅審查其處分、隱匿財產之時間點，倘經調查結果，已有相當事證足認前負責人確於處分、隱匿公司財產之時，已經明知未來將有納稅額或其他公法上金錢給付義務存在時，則似乎不宜拘泥於其處分、隱匿財產時，是否已經收受相關行政處分，否則，前負責人若早已預見義務人之稅捐或其他公法上金錢給付義務，猶刻意處分或隱匿公司資金，造成將來公權力執行障礙，迨至面臨行政執行之際，容許其等以：公司收受行政處分送達時，其已非公司負責人等詞卸責，則不僅完全架空行政執行法第 26 條準用強制執行法第 25 條第 3 項防杜前負責人卸責條款之規範目的，更無異創造法律漏洞、鼓勵逃漏稅。

#### （四）小結

實務上常有公司負責人預見營運狀況不佳即將欠稅時，便有計畫地處



分、隱匿公司資產，藉以規避稅捐責任，例如當年度的營利事業所得稅申報是隔年的 5 月份，而義務人翌年度申報時故意不據實申報，或未提出帳冊以供查核，以致數年後被稅捐單位查核補稅，有心人士通常會乘此查核補稅前之空檔將公司銷貨資金挪用他處，以達規避公權力執行之目的，似此情形，自屬「就應供強制執行之財產有隱匿或處分之情事」，應屬明確。蓋倘未如此解釋法律，則豈非國家法令及執法者鼓勵公司負責人利用稅捐稽徵之空檔，努力脫產，助長逃避稅捐責任、規避公權力執行之社會風氣，若此，則人民遵循法令、誠實納稅之觀念，乃至於國家財政經濟及各項機能正常運作，均將岌岌可危，實非國家社稷之福；由於筆者於辦理行政強制執行事件，常見公司行號義務人，多採用此等手法規避執行，在在影響租稅正義，希冀能使各方先進正視此一問題，並妥善解釋現行法律以防杜不法，維護社會公平正義是盼。

#### 第四項 於調查執行標的物時對於執行人員拒絕陳述

對於強制執行標的物之狀況，身為所有權人之義務人最為清楚明白，故義務人自有協助執行機關釐清之協力義務，如查封不動產之所在地、種類、實際狀況、使用情形、現場調查所得之海砂屋、輻射屋、地震受創、嚴重漏水、火災受損、建物內有非自然死亡或其他足以影響交易之特殊情事，執行機關依法有訊問義務人之權責（行政執行法第 26 條準用強制執行法第 77 條之 1 規定）。

所謂協力義務，係指為促進行政程序之順利及有效進行，並兼顧人民利益，以法律或其他公法行為對行政程序之當事人、利害關係人等，科以一定之作為或不作為義務，其目的主要係協助行政機關調查事實，若未盡協力義務，則依相關法律規定，直接或間接產生一定之不利法律效果<sup>149</sup>。職是之故，倘義務人對於執行人員調查執行標的物時，拒絕陳述，將嚴重

<sup>149</sup> 蕭文生，論當事人協力義務—以行政執行制度為例，政大法學評論第 95 期，2007 年 2 月，頁 144。關於行政執行法之當事人協力義務：氏著，前揭文，頁 156-169。

影響執行程序之進行，更攸關拍賣程序之合法性，故對於此等義務人違反協力義務之行為，本款（行政執行法第 17 條第 1 項第 4 款）將之列為限制住居之事由，以促使義務人據實陳述。

### 第五項 經命其報告財產狀況不為報告或為虛偽之報告

義務人因滯納公法上金錢給付義務而遭主管機關依法移送行政執行者，對於行政執行機關之執行措施，如非違法或不當，自有忍受之義務，而對於執行程序之進行，亦負有公法上之協力義務，其中據實報告財產狀況，即為重要義務之一。按行政執行法第 14 條規定：「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。」即賦予行政執行機關命義務人報告財產狀況之權責，相對而言，義務人便負有據實報告之協力義務，舉凡義務人之名下財產項目、收入來源、收入數額、消費情形、營業狀況、有無尚未收回之債權等攸關財產狀況之事項，均屬義務人應予報告之範圍，甚至義務人之存款流向、動支原因與用途，皆應據實說明，以使執行機關釐清其責任財產範圍，並瞭解其有無隱匿、處分財產情事。然義務人面臨執行機關之調查，依法固有協力之義務，但若其不願據實說明，則將面臨法律上之不利益，其中限制住居，即屬該不利益之情形之一。本款（行政執行法第 17 條第 1 項第 5 款）限制住居事由，包含之態樣有「不為報告」及「虛偽報告」兩類，僅需該當其一，即構成本款之限制住居事由，畢竟，不為報告將使執行機關難以掌握資訊，虛偽報告更將誤導辦案方向，造成執行上障礙。

然而，義務人違反協力義務而不據實報告財產狀況，與限制義務人住居間，是否具有正當連結關係？恐有質疑<sup>150</sup>，本文以為，既然行政執行法上之限制住居，具有「保全措施」及「執行方法」之雙面性質，則義務人若不據實報告財產狀況，其財產狀況尚待其說明釐清，此時禁止義務人出

<sup>150</sup> 關於對欠稅人限制出境有違不當聯結禁止原則之質疑：蔡震榮，金錢給付義務與限制出境之探討，律師雜誌第 303 期，2004 年 12 月，頁 40。

境，以防其潛逃出境、規避執行，俾確保掌握相關線索與事證，自仍有保全之需求；至於禁止義務人出境，使其在「據實報告」（面臨財產遭執行之不利益）與「限制住居」（面臨遷徙自由遭干預）兩難間，抉擇一途，某些個案上，或可達到徵起稅款之效果，然此時要考量者，毋寧為是否合乎比例原則。從而，以本款情形為限制住居事由，原則上應不違反不當聯結禁止原則，至於是否合乎比例原則，仍應衡量義務人權利受侵害之程度（如限制住居之久暫）及公共利益（如滯納公法債務之原因及數額），就個案判斷之。

### **第六項 經合法通知，無正當理由而不到場**

如前所述，義務人有配合執行機關調查、報告財產狀況或為其他必要陳述之協力義務（行政執行法第 14 條），因此，自有使義務人到場說明之必要，然若義務人明白拒絕到場，或無正當理由故意拖延不到場，勢將造成執行程序進行之延宕與滯礙，是以，義務人如具有經執行機關合法通知，卻無正當理由不到場之情形，本法將之列為得予限制住居之事由（行政執行法第 17 條第 1 項第 6 款），其實施目的，一方面在於防止義務人潛逃出境，另一方面則在於促使義務人履行義務。又觀之其規定內容，必須執行機關曾「合法通知」義務人，此攸關該執行命令或通知書是否合法送達義務人之判斷；又義務人不到場，必須缺乏正當理由，倘其因病或臨有事故而不便按時到場，而向執行機關陳明理由或申請改期者，則不應逕依本款規定限制住居。

實務上，本款與前款（經命其報告財產狀況不為報告或為虛偽之報告）為最常見之限制住居事由，且義務人若經執行機關依法通知到場報告財產狀況而無正當理由不到場者，即同時該當「不為報告」、「無故缺席」兩種事由，得予以限制住居。不過，執行機關通知義務人到場，其目的如在於命義務人報告財產狀況，若其財產狀況單純，義務人以書面具體敘述其財

產情形向執行機關陳報，已足使執行機關釐清其財產狀況，別無其他待查明之事項時，本於比例原則，此時應不宜以此款事由限制住居；但若屬非義務人親自到場無法達成執行目的之情形，如案情事證複雜而必須義務人親自到場說明、法院裁定管收後應義務人到場接受執行（行政執行法第 19 條第 2 項）等情形，自得據此對無正當理由不到場之義務人限制住居。

### 第七項 必要性之審酌—漸進式強制措施

限制住居具有裁量處分與負擔處分之性質，行政執行機關決定實施時，應受到比例原則之約束，因此，決定實施限制住居時，必須具有必要性，其中最關鍵者，要屬比例原則中之「必要性原則（Grundsatz der Erforderlichkeit）」，即行政執行機關應就可達成其所欲目的之各種適合手段中，選擇對義務人基本權侵害最少之手段<sup>151</sup>。觀察行政執行法第 17 條第 1 項規定：「義務人有下列情形之一者，行政執行處得命其提供相當擔保，限期履行，並得限制其住居……。」將「命提供擔保」、「命限期履行」等執行方法與限制住居並列，立法者之用意，應在於提醒執行機關，於採取限制住居措施前，應先以干預較輕之提供擔保及限期履行方式，促使義務人履行義務，實施後倘若仍無法達成執行目的，再考慮採取干預較重之限制住居，實為比例原則之具體展現。不過，有學者對此規範設計認為，限制住居屬行動自由權之限制，而命供擔保、限期履行則與財產權有關，性質迥異，將之規定在同一實質構成要件下，恐有爭議，尤以限制住居而言，似應重新加以審查第一項各款要件，是否合於最後手段<sup>152</sup>。

實務上，最高法院 103 年度台抗字第 1043 號民事裁定謂：「按九十四年六月二十二日修正前行政執行法第十七條第一項、第二項分別規定『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』、『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

<sup>151</sup> 林錫堯，行政法要義，4 版第 1 刷，2016 年 8 月，元照出版有限公司，頁 60。

<sup>152</sup> 蔡震榮，拘提管收與人身自由之限制，月旦法學雜誌第 124 期，2005 年 9 月，頁 226。



該管法院裁定拘提管收之』，明定行政執行機關聲請管收，以已命義務人提供相當擔保，限期履行，義務人逾限期仍不履行，亦不提供擔保為其要件。現行條文除保留第一項規定外，其第七項關於義務人經通知或自行到場後予以管收之規定，雖僅規定『經行政執行官訊問後，認有前項各款情形之一，而有聲請管收必要者，行政執行處得將義務人暫予留置；其訊問及暫予留置時間合計不得逾二十四小時』，但現行條文係依司法院大法官會議釋字第五八八號解釋而為修正，旨在加強人身自由之保障，並符合比例原則，管收之要件較修正前更為嚴格；管收處分既係強制執行之最後手段，則行政執行機關依現行規定聲請法院裁定管收，尤應先踐行上述程序，即非先命義務人提供擔保，限期履行，不得逕聲請法院裁定管收。」雖為對管收事件所表示之見解，不過對於行政強制執行措施所應遵循比例原則之闡述，於限制住居應一體適用。因此，本文以為，雖然法未明文，但本諸比例原則（行政執行法第3條、行政執行法施行細則第3條、行政程序法第7條），義務人即便符合行政執行法第17條第1項各款所列要件之一，然若執行機關未先採取命供擔保、限期履行等執行措施，應不得對義務人限制住居，如此解釋，始符合規範目的及比例原則。關此，學者亦指出，若從義務人之立場觀察，「限制住居」乃其中對義務人影響較重之措施，若行政執行機關在實施限制出境前，應先命義務人「提供相當擔保」或「限期履行」，似較為合理<sup>153</sup>。

## 第八項 小結

限制住居為實務上常見之執行手段，尤其在行政執行程序，其兼具「保全」與「執行」之效能，對於有入出境需求之義務人，其執行成效甚為顯著。然因限制住居涉及憲法上居住遷徙自由之侵害，公民與政治權利國際公約第12條第2項更明揭：「人人應有自由離去任何國家，連其本國在內。」

<sup>153</sup> 蔡震榮，公法上金錢給付義務與限制出境，月旦法學教室第101期，2011年3月，頁27。

是以，限制住居在實務操作上，自應謹慎為之，以避免違法、不當之情形發生。而行政執行機關對於義務人限制住居，必須具有法定事由及必要性，此為最基本之要求，以往較為人詬病者為，行政執行機關限制住居之實施浮濫，只要義務人經通知不到場報告，不問金額大小或案件情節，一律予以限制住居，導致 98 年 4 月 29 日及 99 年 2 月 3 日先後修正第 17 條第 2 項規定，限縮限制住居之適用範圍<sup>154</sup>。但此等修正限縮範圍之抑制效果誠屬輕微，較之於義務人居住遷徙自由之干預，仍無法藉由此等規範來調控以遵循比例原則，從而，仍然必須由行政執行機關自我節制，審慎就案件情節與規範目的，作合乎比例原則之裁量<sup>155</sup>。

## 第二節 行政執行限制住居與其他限制住居措施之比較

### 第一項 與稅捐稽徵程序中限制出境之比較

稅捐機關於核課或徵收稅捐期間，為確保稅收，亦可限制欠稅人為出境，在此時之限制出境處分，性質上應僅具保全性質，而非執行方法，蓋稅捐機關並無強制執行之公權力，但事實上，欠稅人如有入出境之迫切需求，往往亦迫於無奈，儘速履行稅捐債務，以求解除限制。而以往因稅捐稽徵法並未明文規定限制欠稅人出境之依據，實務上均以行政命令性質之「限制欠稅人或欠稅營利事業負責人出境實施辦法」為之，招致違反法律保留原則等違憲爭議，雖司法院大法官釋字第 345 號解釋認為，該辦法係依稅捐稽徵法等「法律」所授權訂定，並未逾越法律授權之目的及範圍，

<sup>154</sup> 現行行政執行法第 17 條第 2 項規定：「前項義務人有下列情形之一者，不得限制住居：一、滯欠金額合計未達新台幣十萬元。但義務人已出境達二次者，不在此限。二、已按其法定應繼分繳納遺產稅款、罰鍰及加徵之滯納金、利息。但其繼承所得遺產超過法定應繼分，而未按所得遺產比例繳納者，不在此限。」第 1 款就滯納金額設定限制，第 2 款則係就實質上已履行其法定範圍責任之義務人，設下對其不得為限制住居之限縮。

<sup>155</sup> 執行機關如欲對義務人為拘提、管收等執行措施，依法應由法院審理後裁定，執行機關自應檢證備理，詳細盡力說服法院，必須花費相當之時間與精力，才可能達到執行目的，與此相較，限制住居僅需符合較單純之法定要件，僅需執行機關一紙公文函入出境(海)管制機關，即可執行，即便義務人得對之行政爭訟，但對於有人出境需求之義務人，自易於就範此等執行措施，而放棄救濟，對執行機關而言，當為樂於採用之利器。然其間所涉及之人權議題，實值謹慎深思。

且相關規定內容已兼顧納稅義務人之權益，固屬確保稅收，增進公共利益所必要，而認定並無違憲情形。不過，為免違憲爭議，並符合法治國家之精神，現行稅捐稽徵法第 24 條已明文規定限制欠稅人出境之相關規範。其與行政執行法上之限制住居相較有諸多異同，析述如下：

### 一、關於實施之機關

稅捐稽徵法之限制住居，依其第 24 條第 3 項規定，係由「財政部」函請入出境管制機關實施；而行政執行法之限制住居，依其第 17 條第 1 項規定，則由「行政執行機關」函請入出境管制機關為之。

### 二、關於限制之對象

稅捐稽徵法第 24 條第 3 項所針對之限制出境對象，為在中華民國境內居住之個人或在中華民國境內之營利事業，即自然人、法人或非法人團體營利事業之負責人；而行政執行法之限制住居對象，則為義務人及行政執行法第 24 條所定之人，其限制之對象大略相同。

### 三、關於限制之事由

稅捐稽徵法之限制出境，首須欠稅人已確定應納稅捐逾法定繳納期限尚未繳納完畢；其次，對於所欠繳之數額尚有一定之門檻，即：(一)所欠繳稅款及已確定之罰鍰單計或合計，個人在新台幣 100 萬元以上，營利事業在新台幣 200 萬元以上者；(二)其在行政救濟程序終結前，個人在新台幣 150 萬元以上，營利事業在新台幣 300 萬元以上者；此外，尚須稅捐機關對於義務人已為「對物保全」，即必須先依稅捐稽徵法第 24 條第 1 項及第 2 項規定，先對欠稅人之財產為「禁止處分」<sup>156</sup>或「聲請法院裁定假扣押」<sup>157</sup>等程序（稅捐稽徵法第 24 條第 5 項），始可實施「對人保全」

<sup>156</sup> 即稅捐稽徵法第 24 條第 1 項規定：「納稅義務人欠繳應納稅捐者，稅捐稽徵機關得就納稅義務人相當於應繳稅捐數額之財產，通知有關機關，不得為移轉或設定他項權利；其為營利事業者，並得通知主管機關，限制其減資或註銷之登記。」

<sup>157</sup> 即稅捐稽徵法第 24 條第 2 項規定：「前項欠繳應納稅捐之納稅義務人，有隱匿或移轉財產、逃避稅捐執行之跡象者，稅捐稽徵機關得聲請法院就其財產實施假扣押，並免提供擔保。但納稅義務人已提供相當財產擔保者，不在此限。」

性質之限制出境。關於上述規定，有學者批評指出，該規定仍過於強調稅捐保全之公共利益，僅以數額作為限制出境之要件，而疏於顧慮個案是否有「保全租稅必要」之情形，似有重公益而輕人權之嫌<sup>158</sup>。至於行政執行法方面，必須義務人該當於第 17 條第 1 項各款之積極要件，並須無同條第 2 項之消極要件，始得為之。由於稅捐稽徵法上之限制住居，缺乏了「行為態樣」之構成要件，故裁量判斷上，其有無實施之必要性（保全稅捐債權之必要），即顯得相當重要。論者認為所謂保全稅捐債權有必要之情形，應包括：納稅義務人顯有逃匿之虞、故不履行及有隱匿或處分財產情事等，方符合比例原則<sup>159</sup>。在稅捐稽徵法與行政執行法可能先後接續對同一納稅義務人限制住居之情況下，似採如此之解釋，能避免制度間之矛盾，俾使稅捐機關限制出境之裁量標準更為明確。

#### 四、關於限制之期間

稅捐稽徵法第 24 條第 6 項規定，限制出境之期間，自內政部入出國及移民署限制出境之日起，不得逾 5 年，足見，稅捐稽徵法之限制出境之實施，依法有 5 年之期限限制，該期限若屆滿，無論欠稅是否清償，均應解除之（同條第 7 項第 1 款）；至於行政執行法之限制住居，因屬執行手段之一環，故其實施僅受行政執行法第 7 條或稅捐稽徵法第 23 條規定關於「執行期間」之限制，除此之外，別無特別關於限制住居之期間限制規定。

#### 五、關於裁量處分或羈束處分之探討

當法律對於符合法律要件者，並非僅規定一種法律效果，而是規定多數法律效果，或某種行為規範，並使行政機關有所選擇，自己決定，行政機關即享有裁量權。而法律規定之裁量事項，大別為兩類：其一為「決定裁量」（Entschließungsermessen），係指行政機關有權限決定是否為某一合

<sup>158</sup> 蔡震榮，註 153 文，頁 26。

<sup>159</sup> 陳清秀，註 128 文，頁 12；洪東煒，限制出境稅捐保全的改進對策，稅務旬刊 2243 期，2014 年 1 月 20 日，頁 16。



法措施（通常以「得」為規定出現，由行政機關決定是否作成）；其二為「選擇裁量」（Auswahlermessen），意指行政機關得在多種合法措施中，選擇一種實施，或選擇實施之對象。又行政機關本於裁量權所作成之行政處分，稱為「裁量處分」。然若依法律規定，行政機關在具備特定法律要件時，應作成唯一特定法律效果之行政處分，則稱為「羈束處分」<sup>160</sup>。

行政執行法上之限制住居，係採取「行為模式」之構成要件，當義務人該當於行政執行法第 17 條第 1 項所列之各款情形者，執行機關即得對之實施限制住居，由於其各款之構成要件，多屬「不確定法律概念」性質（如：故不履行、逃匿之虞等），應經調查證據、綜合研判後，始能加以認定是否該當各款構成要件，故性質上顯屬「裁量處分」灼明；又與限制住居並列之強制措施，尚有限期履行、提供擔保兩者，足見其兼具「決定裁量」及「選擇裁量」兩種性質。

然在稅捐稽徵法之限制出境，第 24 條第 3 項規定：「在中華民國境內居住之個人或在中華民國境內之營利事業，其已確定之應納稅捐逾法定繳納期限尚未繳納完畢，所欠繳稅款及已確定之罰鍰單計或合計，個人在新台幣一百萬元以上，營利事業在新台幣二百萬元以上者；其在行政救濟程序終結前，個人在新台幣一百五十萬元以上，營利事業在新台幣三百萬元以上，得由財政部函請內政部入出國及移民署限制其出境；其為營利事業者，得限制其負責人出境。但已提供相當擔保者，應解除其限制。」就法文所示之「『得』由……限制其出境」，應屬得由行政機關衡酌相關事證後決定是否實施之「裁量處分」。不過目前實務上之作法，似乎採取一種「金額模式」之構成要件，即稅捐機關面臨滯納稅款或罰鍰達法定金額之欠稅人，即猶如 SOP（Standard Operating procedure）般，一概對相關對象實施限制出境，猶如當作「羈束處分」般操作。對此，學者直言，上開規定除金額門檻、負責人等法定要件外，尚明定「得由財政部函請內政部入出國

<sup>160</sup> 林錫堯，註 151 書，頁 271。

及移民署限制其出境」、「得限制其負責人出境」。依文義解釋觀點，「得」之用語，顯有授予裁量之權限與義務之意涵。且行政行為應受法律及一般法律原則之拘束，尤其比例原則（行政程序法第 4 條、第 7 條），是以，當欠稅者該當於限制出境法定構成要件時，稽徵機關仍應檢視個案情節，以決定是否實施限制出境。況「羈束處分」多用於授益行政領域，侵益行政中，原則理應按裁量處分模式為之。如在此採「羈束處分」之見解，將影響到法院審查限制出境個案之合法性時，純粹侷限在欠稅金額是否達到門檻等法定要件事實而已<sup>161</sup>。另有學者指出，稅捐稽徵法第 24 條第 2 項規定，欠繳應納稅捐之納稅義務人，有隱匿或移轉財產，逃避稅捐執行之跡象者，稅捐稽徵機關得聲請法院就其財產實施假扣押。對於財產為假扣押，法律尚要求納稅義務人有隱匿或移轉財產，逃避稅捐執行之跡象，則依「舉重明輕」法理，限制出境之自由更應有此一要件要求<sup>162</sup>。

本文贊同前揭學者之見解，認為稅捐稽徵法第 24 條第 3 項之限制出境，性質上應屬「裁量處分」，稅捐稽徵機關仍應調查相關事證、綜合評估後，妥適行使法律賦予之裁量權限（同時亦為義務），實施合法而適切之限制出境；法院於受理是類案件時，亦應審查行政機關是否有濫用裁量之情形，而非僅就「金額模式」之構成要件為表面之審查，以落實納稅義務人之權利保障。

## 六、關於救濟程序

行政執行程序所實施之限制住居與稅捐稽徵程序所實施之限制出境，該等強制措施均具有行政處分性質，應無疑義，如受處分人有所不服，對

<sup>161</sup> 黃士洲，註 107 文，頁 244-245。黃教授並贊同台北高等行政法院 99 年度訴字第 1924 號判決理由所採之見解（即採「裁量處分說」）：「對於納稅義務人限制出境，雖不因有保全財產程序，而認限制出境規定為非屬必要。但是，本件被告函請移民署限制原告出境的時間為 99 年 3 月 2 日，而 95 年 8 月 16 日原告即已出境迄今未返國之事實，已如前述。被告明知原告已出境數年，卻仍於 99 年 3 月函請移民署對原告限制出境，顯然只以原告欠稅金額達法定標準為唯一要件，完全未斟酌原告早已出境，所為之限制出境手段既無法避免原告潛逃出境，復無法藉原告不能出境的心理壓力，督促原告自動履行欠稅義務等情，被告所作的原處分，已然違背法律規範得施以限制出境的授權裁量目的，有裁量濫用之違法情節。」

<sup>162</sup> 陳清秀，註 7 文，頁 12。

於此兩類處分之救濟程序略有不同。在稅捐稽徵程序，目前實務上受處分人均係對於財政部函內政部移民署所為之限制出境處分，循訴願、行政訴訟程序救濟之，由於限制出境屬侵益處分，就權利有效救濟之觀點而言，其訴願、行政訴訟類型，應擇定具形成性質之撤銷訴願及撤銷訴訟。至於行政執行程序，因行政執行法有特別之程序救濟機制，受限制住居處分者如有不服，則應依行政執行法第 9 條規定之聲明異議程序救濟，如對聲明異議決定不服，則再循訴訟、行政訴訟程序救濟，其正確之訴訟類型，亦應為撤銷訴願及撤銷訴訟<sup>163</sup>。

## 七、小結

從以上比較可知，行政執行法上之限制住居與稅捐稽徵法之限制出境，其規範要件甚有不同、寬嚴不一，其中最值得注意者在於，稅捐稽徵法之限制住居，設有金額門檻與期間限制，此為行政執行法所無；但行政執行法之限制住居之實施，並非一律視金額而定，而必須該當於法定構成要件，且具必要性時，方能為之，此又為稅捐稽徵法所無。此外，有論者指出，行政執行非行政罰，雖無一事不二罰之適用，但一次行為卻可能先後經稅捐機關與行政執行機關限制出境，實有違比例原則<sup>164</sup>，因此，有關租稅保全事項，行政執行法與稅捐稽徵法競合時，稅捐稽徵法應解為特別規定，行政執行法為一般規定，依特別法優於普通法原則，適用稅捐稽徵法，對於欠稅人限制出境<sup>165</sup>。本文以為，實務上行政執行機關在實施限制住居前，宜先與移送案件之稅捐機關確認，先前是否曾依稅捐稽徵法規定對同一義

<sup>163</sup> 本來，在最高行政法院作成 97 年度 12 月份第 3 次庭長法官聯席會議決議前，對於行政執行機關之執行措施，原僅以行政執行法第 9 條規定之聲明異議程序為終局之救濟程序，如今該決議已開啟義務人等得對聲明異議決定提起行政爭訟之大門，故包含限制住居在內之執行處分，其救濟程序與其據以執行之公法上金錢給付義務本體之行政處分，兩者之救濟程序保障規格要無不同，如此在權利救濟體系上是否有輕重失衡之嫌，誠值深思；且強制執行程序貴在迅速實施、即斷即決，今將對執行處分之救濟「戰線」延長至訴願、行政訴訟程序，勢將耗費相當時日，若此，對於義務人是否有救濟之實益，亦堪懷疑；況限制住居處分，原則上應不至於造成難以回復之損害，即便違法，受處分人尚得藉由國家賠償程序，以金錢填補其損害或損失。本論文於口試時，經口試委員張教授文郁提醒此點，爰予加註說明。

<sup>164</sup> 蔡震榮，註 150 文，頁 38。

<sup>165</sup> 蔡震榮，註 150 文，頁 30；葛克昌，註 44 文，頁 1099。

務人限制出境，如有，則應避免重複限制出境，否則非但無執行之實益，亦有過度執行之疑慮。

另有學者擔憂，兩種限制出境規範內容之差異，恐會造成公法上金錢給付義務之執行及稅捐保全規範體系之內在矛盾，進而衍生「限制出境遁入限制住居」之現象，形成對於行政機關濫用立法漏洞脫法規避之不良觀感<sup>166</sup>。上述顧慮，固非無見，但事實上，行政執行機關實施限制住居，仍須義務人具有行政執行法第 17 條第 1 項各款之法定原因，且具必要性時，始能為之，並非案件一經移送直行後，一律加以限制住居，其限制住居之構成要件屬「行為模式」，而非如稅捐稽徵法般之「金額模式」，故在執行機關裁量是否限制住居時，必須有相當之事證足認義務人該當於法定限制住居「構成要件」，尚須就義務人之公法債務發生之原因事實、滯納金額、財產資料、入出境狀況等，綜合研判，以判斷是否具限制住居之「必要性」，並非不分情節或金額即一律限制住居。且即便有裁量瑕疵之情形，義務人亦可透過聲明異議、訴願及行政訴訟等途徑救濟權利，仍可由外部之司法機關介入監督審查。況縱然行政執行法與稅捐稽徵法就限制住居未採取同一規範模式，惟兩者均應受比例原則之檢驗，且亦須受司法審查，執行機關就稅捐機關限制義務人出境，並非「無條件進位之接力賽」，而應依據法律就個案衡量判斷。

經由上述比較，茲將其相關要點，扼要表列如下：

表 6：行政執行限制住居與稅捐稽徵限制出境之比較表

	行政執行限制住居	稅捐稽徵限制出境
實施機關	法務部行政執行署所屬各執行分署	財政部
限制之對象	義務人及行政執行法第 24 條規定之人	在中華民國境內居住之個人或在中華民國境內之營利事業
限制之事由	行政執行法第 17 條第 1 項	稅捐稽徵法第 24 條第 3 項所

<sup>166</sup> 黃士洲，註 5 文，頁 72。



	規定之事由	規定之事由
限制之期間	無實施期間之限制，僅受行政執行案件執行期間之限制（行政執行法第 7 條等）	5 年（稅捐稽徵法第 24 條第 6 項）
救濟程序	依行政執行法第 9 條規定之聲明異議程序救濟，如對聲明異議決定不服，則再循訴訟、行政訴訟程序救濟	循訴願、行政訴訟程序救濟

## 第二項 與民事執行程序中限制住居之比較

關於民事執行程序中對債務人之限制住居，現行強制執行法第 22 條定有相關規範，其目的亦在於以限制債務人居住及遷徙自由手段，間接強制用達債務人履行債務之目的<sup>167</sup>。惟由於民事執行程序所處理者，為私人間或本於民事法律關係所生債務之強制執行，民事執行機關之角色較為客觀、中立，其開始與相關強制措施之發動，適用民事程序上之當事人進行主義，應待債權人檢附執行名義及相關事證提出聲請，執行法院始有可能發動<sup>168</sup>，要與行政執行程序為維護公益而帶有濃厚之職權色彩不同。茲就兩者關於限制住居之執行方法，比較如下：

### 一、關於實施之機關

民事執行程序之限制住居，係由執行法院依聲請或職權為之（強制執行法第 22 條第 2 項）；而行政執行方面，則係由執行分署在符合法律要件之情況下，依職權實施。

### 二、關於限制之對象

限制住居之對象，民事執行與行政執行大致相同，即負有金錢債務之債務人或準債務人（強制執行法第 25 條第 2 項）。

<sup>167</sup> 陳計男，強制執行法釋論，初版第 1 刷，2012 年 2 月，元照出版有限公司，頁 253。

<sup>168</sup> 雖然強制執行法諸多規定，賦予執行法院得依職權發動強制措施之權限（如第 22 條第 1、2、及 5 項），但實務上執行法院鮮少依職權限制債務人住居，即便債權人提出聲請，亦甚少核准者，此諒係因兩造當事人均為私人之故，涉及基本權（財產權與遷徙自由）之競合，除極端明顯而嚴重之案例，執行法院甚少以限制住居之執行方式來促使民事金錢債權之實現。

### 三、關於限制之事由

觀察強制執行法第 22 條第 1、2 項規定可知，限制住居基本上首須債務人具有「有事實足認顯有履行義務之可能故不履行」或「就應供強制執行之財產有隱匿或處分之情事」等情形；並本於比例原則（強制執行法第 1 條第 2 項），解釋上必須先依同法第 22 條第 1 項規定，先對債務人採取命其提供擔保或限期履行之措施未果後，再進一步實施限制住居，此與行政執行法第 17 條第 1 項之規範精神相同。此外，除上開兩款事由外，尚應債務人「有事實足認顯有逃匿之虞或其他必要事由者」，始得對之實施限制住居，其中所稱「其他必要事由」，屬應就具體個案衡判之不確定法律概念，亦為比例原則之展現。

### 四、關於限制之期間

強制執行法之限制住居，亦無實施期間之限制，但第 22 條第 2 項但書規定：「但債務人已提供相當擔保、限制住居原因消滅或執行完結者，應解除其限制。」足見，雖無具體之實施期間限制，但在債務人已提供擔保，或法定限制住居原因消滅，抑或執行案件已經執行終結者，此時已欠缺限制住居之必要性，自應予以解除。行政執行法雖無類此之規定，但本於合目的性之解釋，亦應予以準用（行政執行法第 26 條）。

### 五、關於救濟程序

對於行政執行情序之限制住居如有不服，受處分人得依行政執行法第 9 條規定，循聲明異議程序救濟權利，而依目前司法實務見解（最高行政法院 97 年度 12 月份第 3 次庭長法官聯席會議決議參照），受處分人尚得提起訴願、行政訴訟加以救濟。至於民事強制執行中之限制住居處分，應屬執行法院之強制執行命令，債務人或利害關係人若有所不服，則應依強制執行法第 12 條第 1 項規定，循聲明異議程序救濟，待執行法院做成裁定後，如再不服，則循民事抗告程序救濟（同條第 2 項、第 3 項）。

經由上述比較，茲將其相關要點，扼要表列如下：

表 7：行政執行限制住居與民事執行限制住居之比較表

	行政執行限制住居	民事執行限制住居
實施機關	法務部行政執行署所屬各執行分署	執行法院
限制之對象	義務人及行政執行法第 24 條規定之人	債務人及強制執行法第 25 條第 2 項規定之人
限制之事由	行政執行法第 17 條第 1 項規定之事由	強制執行法第 22 條第 2 項規定之事由
限制之期間	無實施期間之限制，僅受行政執行案件執行期間之限制（行政執行法第 7 條等）	5 年（稅捐稽徵法第 24 條第 6 項）
救濟程序	依行政執行法第 9 條規定之聲明異議程序救濟，如對聲明異議決定不服，則再循訴訟、行政訴訟程序救濟	循訴願、行政訴訟程序救濟

### 第三項 與刑事訴訟程序中限制住居之比較

刑事訴訟程序，在於確定國家對於刑事被告之刑罰權存否及其範圍，因此，為確保程序能順利進行，以至於對有罪之被告依法執行刑罰，則對被告之保全措施，即屬重要，除羈押此一較嚴厲之強制處分外，刑事訴訟上亦運用限制住居為作為保全手段，其意係指限制被告居住、活動於一定之處所，以替代羈押處分（刑事訴訟法第 116 條）。實務上，以最高法院 92 年度台抗字第 345 號刑事裁定為例，似依「舉重明輕」法理，將刑事訴訟法上有關「限制住居」之概念，擴張解釋包括「限制出境」<sup>169</sup>。事實上，限制出境確為最常見之限制住居方法，通常係對於經命交保之被告，為避

<sup>169</sup> 吳巡龍，註 99 文，頁 172。吳教授文中節錄最高法院 92 年度台抗字第 345 號刑事裁定要旨略以：「按限制被告出境，僅在限制被告應居住於我國領土範圍內，不得擅自出國，俾便於訴訟程序之進行，較之限制居住於某市某縣某鄉某村，其居住之範圍更為廣闊，是限制出境與限制住居名稱雖有不同，然限制出境亦屬限制住居之處分，係執行限制住居方法之一種。至有否限制出境之必要，事實審法院本有裁量之權。又保全被告之方法，依其情節輕重分別有羈押、具保、責付、限制住居等方式，限制住居係較輕微之手段，而限制出境既為限制住居方法之一，為達保全被告之目的，具保、限制住居二強制處分本可併行，要無『一罪二罰』問題。」顯係將「限制出境」解釋為刑事訴訟法中「限制住居」之下位概念或實施類型。

免其棄保潛逃，乃併對其實施限制住居<sup>170</sup>，並能確保偵、審機關傳票、判決書等司法文書送達之合法性<sup>171</sup>。因此，其與行政執行之限制住居，最大之不同在於其性質，前者純屬保全措施；後者則除保全機能外，亦兼具執行方法。另有學者指出，刑事訴訟程序之限制出境，在理論上或實務上，其體系定位有三種不同之看法，有認為屬「獨立之限制住居類型」，有認僅係「限制住居之執行方法」，亦有認為刑事程序之限制出境，僅為限制住居之「附屬處分」，目的在於保全審判之進行與刑罰之執行<sup>172</sup>。有此類分歧之看法，當係因法律未有明確之規範所致，隨著刑事程序人權保障意識日益升高，允宜明確立法為當。至於其餘異同，可比較如下：

#### 一、關於實施之機關

不同於行政執行之限制住居僅由行政執行機關實施，刑事訴訟程序，得由檢察官以命令行之（刑事訴訟法第 93 條第 3 項、第 121 條第 4 項、第 228 條第 4 項、），亦得由法院裁定之（刑事訴訟法第 101 之 2 條、第 108 條第 8 項、第 121 條第 1 項）。而入出國移民法第 6 條第 1 項第 3 款固規定：「國民有下列情形之一者，入出國及移民署應禁止其出國：三、因案經司法或軍法機關限制出國。」看似由入出國及移民署（下稱移民署）為限制之權責機關。惟有論者澄清，移民署依據上開規定對國民所為出國管制，應以其他機關參與及協助為前提，具有「多階段處分」之性質，並非刑事訴訟程序之強制處分，並強調：該款規定，雖提及「因案經司法或軍法機關限制出國」，然僅係敘明移民署應禁止國民出國之事由，初非授權司法機關，為保全被告而限制其出國之用意，故刑事程序之限制出境，自不得以本款規定作為法律上之依據<sup>173</sup>。

#### 二、關於限制之對象

<sup>170</sup> 林鈺雄，刑事訴訟法（上冊），7 版，2013 年 9 月，自版，頁 406。

<sup>171</sup> 黃朝義，註 113 文，頁 107。

<sup>172</sup> 王乃彥，註 104 文，頁 159-166。

<sup>173</sup> 王乃彥，註 104 文，頁 158-159。



行政執行法上之限制住居對象為義務人及同法第 24 條所定之人；而刑事訴訟程序則為刑事被告或犯罪嫌疑人。論者並指出，檢察官於「相案」或「他案」調查中，如函請入出境管理機關限制某特定關係人出境，如係依據刑事訴訟法所為之強制處分，即應簽分或改分「偵案」，確立該人為偵查案件之被告<sup>174</sup>。

### 三、關於限制之事由

行政執行之限制住居事由，即同法第 17 條第 1 項所規定各款之情形；刑事訴訟上，限制住居主要係保全性質，用以替代羈押之手段，即有羈押之原因（刑事訴訟法第 101 條、第 101 條之 1），而無羈押之必要時，即得以具保、責付及限制住居替代之（刑事訴訟法第 93 條第 3 項、第 101 條之 2、第 116 條）。雖然，現行法律並未就刑事程序之限制出境設有具體之法定事由，惟論者仍歸納出：以被告為處分對象、須經訊問被告程序、被告犯罪嫌疑重大、被告有法定羈押事由但無羈押必要等要件<sup>175</sup>；且其實施亦應考量：有無明顯之潛逃徵兆、是否為涉及重罪嫌疑者或經判重罪者、限制住居是否係確為替代羈押，而非用以羈絆特定身分者之手段等情狀<sup>176</sup>。

### 四、關於限制之期間

行政執行法與刑事訴訟法關於限制住居，均無明確之期限規定。惟解釋上，祇須個案中其限制原因消滅，或其目的已經完成，自應予以解除。

### 五、關於救濟程序

對於行政執行程序之限制住居，受處分人應循行政執行法第 9 條之聲明異議、訴願及行政訴訟之爭訟途徑救濟權利。至於刑事訴訟程序之限制住居，一般均為法院以裁定為之，而此類裁定，核屬法院於判決前關於訴訟程序之裁定，原不得抗告（刑事訴訟法第 404 條第 1 項本文）。但由於

<sup>174</sup> 林輝煌，註 96 文，頁 74。

<sup>175</sup> 林輝煌，註 96 文，頁 73-74。

<sup>176</sup> 黃朝義，註 113 文，頁 113。

限制住居影響人民入出境自由等權利重大，故刑事訴訟法第 404 條第 1 項第 2 款規定，例外准許對限制住居之裁定提起抗告，且即便已執行終結，受裁定人亦得提起抗告，法院不得以已執行終結而無實益為由，駁回其抗告（同條第 2 項）。

經由上述比較，茲將其相關要點，扼要表列如下：

表 8：行政執行限制住居與刑事訴訟限制住居之比較表

	行政執行限制住居	刑事訴訟限制住居
實施機關	法務部行政執行署所屬各執行分署	法院
限制之對象	義務人及行政執行法第 24 條規定之人	被告
限制之事由	行政執行法第 17 條第 1 項規定之事由	刑事訴訟之限制住居，原則上為羈押之替代方法，故其事由同刑事訴訟法第 101 條第 1 項規定之羈押事由
限制之期間	無法定實施期間之限制，僅受行政執行案件執行期間之限制（行政執行法第 7 條等）	無法定實施期間限制
救濟程序	依行政執行法第 9 條規定之聲明異議程序救濟，如對聲明異議決定不服，則再循訴訟、行政訴訟程序救濟	抗告程序

#### 第四項 小結

由上述比較可知，限制住居於我國法制上，存在於不同之法領域，且各有其實施之目的與機能，而各類限制住居，每隨其實施機關任務屬性不同，相應有其各自之構成要件與規範限制。然在公權力追求任務達成之餘，因限制住居嚴重侵害了人民受憲法保障之遷徙自由。尤其，實務界人士更指出，部分被告，往往於尚未經檢察官傳訊，即被限制出境，此時根本不知其係因何案件遭限制出境，事後復囿於「偵查不公開」而難以查詢限制

住居之原因細節，致難以提出具體理由向法院聲請撤銷或變更該限制出境處分，程序保障實有不足<sup>177</sup>；反之，亦有認為，在重大經濟犯罪或重大刑事案件，其案情通常十分複雜，偵查人員往往需耗費心力蒐證，在蒐證完備前傳訊嫌犯，不僅沒有實益，並恐導致串供或湮滅證據，且該等案件之犯罪嫌疑人，常有隱匿而傳拘無著，乃至潛逃出境，如不許逕為限制出境，一旦嫌犯潛逃，以我國目前外交困境，將甚難引渡其歸國，若待檢察官訊問後始得對之限制出境，勢將緩不濟急<sup>178</sup>。本文認為，上述見解各有所本，亦提示了實務上辯方與檢方間之困境與利害衝突，尚難評斷其見解，但無論如何，刑事程序限制出境之實施，應視個案情節，隨時檢視其是否合乎比例原則、正當法律程序等公法原理原則。

### 第三節 行政執行實務之運用情形

#### 第一項 限制住居與行政裁量

所謂行政裁量，係指當法律對於符合法律要件者，並不僅產生一種法律效果，而是同時產生多數法律效果或某種行為範圍，使行政機關具有選擇之權限，即享有裁量權，其中，又分為兩種類型，一為「決定裁量（Entschließungsermessen）」，即行政機關依法律規定有權限決定實施某一合法措施；另一為「選擇裁量（Auswahlermessen）」，係指行政機關得在多數合法措施中，選擇其中一種為之，甚至於得選擇實施之對象<sup>179</sup>。就規範層面而言，細繹行政執行法第 17 條本文規定：「義務人有下列情形之一者，行政執行處得命其提供相當擔保，限期履行，並得限制其住居……。」足見，當行政執行機關發現義務人具有該項各款所定情形，原則上得選擇「命供擔保、限期履行」及「限制住居」等手段，似乎屬「選擇裁量」，即行政執行機關得決定實施其中任一執行手段。然就支配行政行為之比例原則

<sup>177</sup> 林茂弘，談檢察官之違法限制出境處分，台灣法學雜誌第 180 期，2011 年 7 月 15 日，頁 4-6。

<sup>178</sup> 吳巡龍，註 99，頁 177。

<sup>179</sup> 林錫堯，註 151 書，頁 271。

視角觀之，則行政執行機關似應先採取干預較弱之命供擔保、限期履行，若無效果，始實施干預較強之限制住居手段，始較合宜。不過本文以為，行政執行法之限制住居既兼具「保全」與「執行」兩種性質，則從保全觀點而言，倘個案中發現義務人係構成「逃匿海外」或「隱匿處分財產於境外」之情形，此時如仍堅守必先實施命供擔保、限期履行等措施，方得以限制住居，反而將「打草驚蛇」致違背比例原則中之「適合性原則」，是以，本文認為仍應視個案情節加以衡判，若已有明確事證顯示義務人行將潛逃或脫產於海外且情形急迫，自得逕行實施限制住居，始較能合法妥當地完成行政任務。

## 第二項 實施

限制住居嚴重干預義務人之遷徙自由及某種程度上之行動自由，故實施上必須格外慎重，必須符合法定要件及具有必要性（比例原則）。首先，必須確認公法上金錢給付義務確屬有效存在，其送達是否合法？義務人是否已繳納欠款等，均應詳加確認，以免違法執行；再者，對於該當於限制出境事由之證據資料，亦應再三檢視，必須有足夠之證據足以支持義務人確有限制之原因與必要，始得為之；此外，亦應注意遵循其他公法上之原理原則，例如：執行機關命義務人報告財產狀況，但義務人陳稱因年代已久、記憶不清，需相當時日查詢資料以利報告，執行機關承諾給予一個月時間供其準備資料備詢，但執行機關卻在期限屆滿前，以義務人不為報告財產狀況而限制其住居（行政執行法第 17 條第 1 項第 5 款），本文以為，此時除義務人是否該當於「不為報告」之要件已有疑義外，執行機關併已違反誠實信用原則（行政程序法第 8 條），義務人自得依行政執行法第 9 條規定聲明異議。

而若義務人確實符合法定限制住居要件且有實施之必要性時，執行機關則將函請相關主管機關即內政部移民署（限制出境）、行政院海岸巡防



總局（限制出海），限制義務人住居。實務上，因多以行政執行法第 17 條第 5 款、第 6 款規定限制義務人住居者占大多數，即「經命其報告財產狀況不為報告或為虛偽之報告」及「經合法通知而無正當理由不到場」。蓋如執行機關依行政執行法第 14 條規定命義務人到場報告財產狀況，而義務人無正當理由不到場，其不到場報告之一行為，便同時該當上開兩款之構成要件；且以此為由限制住居，舉證上較為便利<sup>180</sup>。

### 第三項 解除

關於限制住居之解除，行政執行法未設有相關規定，此時應可依行政執行法第 26 條規定準用強制執行法之有關規範。觀之強制執行法第 22 條第 2 項但書規定：「但債務人已提供相當擔保、限制住居原因消滅或執行完結者，應解除其限制。」因此，行政執行事件準用之結果，解除限制住居之原因可歸納下列三種：

#### 一、義務人已提供相當擔保

限制住居之目的，既然在於保全與促使義務人履行公法上金錢債務，若義務人已針對該債務提供擔保，則基於比例原則（行政執行法第 3 條、同法施行細則第 3 條），不應再持續限制住居。然此時義務人提供之擔保

<sup>180</sup> 縱使義務人對限制住居處分聲明異議、提起訴願、行政訴訟，執行機關，僅需提出通知義務人到場報告之執行命令、合法送達之證明及屆期未到場之報到單等文件為證，即足以充分證明義務人構成該兩款事由，受理救濟機關多半會維持原處分之決定。實例如：台北高等行政法院 102 年度訴字第 1879 號判決：「……被告（本文按：即法務部行政執行署新北分署）認為原告林○根有行政執行法第 17 條第 1 項第 5 款不為報告及第 6 款經合法通知，無正當理由而不到場之情形，以 101 年 12 月 3 日新北執平 96 年營稅執特專字第 00118323 號函，對原告林○根為限制出境（海）之決定（以下簡稱原處分）……本件如事實概要欄所載之事實，有財政部北區國稅局移送書、稅額繳款書、誠曜公司基本資料查詢表、公司變更登記表、96 年 8 月 27 日股東臨時會議事錄、章程、板橋地院 98 年 4 月 21 日函、97 年 10 月 16 日板院輔民團 97 年度司字第 464 號准予備查函、經濟部函附於被告檢附之執行案件卷；被告 101 年 8 月 16 日新北執平 96 年營稅執特專字第 00118323 號命令、送達回證、報到單、原告林○宏請假單、被告 101 年 9 月 28 日新北執平 96 年營稅執特專字第 00118323 號命令、送達回證、101 年 10 月 8 日執行筆錄、被告 101 年 8 月 16 日新北執平 96 年營稅執特專字第 00118323 號命令及送達證書、報到單、被告 101 年 10 月 17 日新北執平 96 年營稅執特專字第 00118323 號命令及送達證書、報到單、被告 101 年 12 月 3 日新北執平 96 年營稅執特專字第 00118323 號函，102 年 5 月 22 日新北執平 96 年營稅執特專字第 00118323 號函等附於原處分卷；法務部行政執行署 102 年度署聲議字第 38 號、第 39 號聲明異議決定書附於該署執行卷可佐。本案事實，應堪認定……。」

必須與其公法上金錢債務相當，例如：義務人滯納 500 萬元之公法債務，則所提供擔保品之價值至少應相當於甚至大於 500 萬元；且其擔保亦須「確實」，如為人保，其擔保人必須具有相當之資力，以免義務人爾後不履行義務時，該擔保人亦無力代負責任。實務上，義務人提供擔保之情形，通常係其無力一次完納公法上金錢債務，而需辦理分期繳納，始有提供擔保之實益，抑或義務人需相當時日籌措資金以繳清欠款，則亦可能在繳清前提供擔保，以求解除限制住居。

## 二、限制住居原因已消滅

限制住居之原因，即行政執行法第 17 條第 1 項所列之 6 款事由，義務人該當於此 6 款事由之原因事實，如已消滅，即不符合限制住居之法定要件，自應予以解除限制，否則，行政執行機關之執行方法於法有違，受限制人自得依行政執行法第 9 條規定聲明異議。而行政執行實務之限制住居原因，最常見者即義務人經執行機關通知其到場報告財產狀況，卻無正當理由而不到場報告，此時，倘義務人遭行政執行機關以行政執行法第 17 條第 1 項第 5、6 款規定限制住居後，即主動到場報告，縱使其未能履行公法金錢債務，由於執行機關限制住居之原因業已消滅，當應立即解除其限制住居，除非限制住居之事由令包含義務人故不履行義務或隱匿處分財產，而另經執行機關已該等事由限制之，是以，限制住居之原因消滅，必須視執行機關限制之具體事實及法令依據為何，如該次限制住居之原因消滅，原則上即應解除。倘解除後另發現義務人有其他限制住居之新事實、證據，則應另依法通知主管機關限制住居。

## 三、執行完結者

行政執行事件執行完結，係指兩種情況：其一，為義務人所滯納之公法債務已全數徵起，此時因義務人之全部義務已履行完畢，其案件即告終結，原限制住居處分自失所附麗，當應立即解除；其二，為義務人所滯納之債務雖未徵起或僅部分徵起，惟經執行機關窮盡調查之能事後，仍無法

發現義務人應供強制執行之財產，且移送機關亦未能查報義務人財產時，執行機關將依行政執行法第 26 條準用強制執行法 27 條第 1 項規定，核發「執行憑證」<sup>181</sup>交移送機關收執，載明俟發見有財產時，再予強制執行，於此情形，行政執行事件亦暫告執行完結，自無限制住居之必要性。蓋限制住居為實現公法上金錢債權之保全暨執行方法，如執行機關一方面已認為案件無執行實益而核發執行憑證，另一方面卻又對義務人實施限制住居，顯數自相矛盾之不當執行。

而解除限制住居之方式，按之強制執行法第 22 條第 3 項並參考辦理強制執行事件應行注意事項第 11 條第 3 項規定：「本法第二十二條第二項之限制住居，包括禁止出境在內。執行法院為此處分時，應通知該管戶政、警察機關限制債務人遷徙，通知入出境管理機關限制其出境，並同時通知債務人。解除其限制時，亦同。」應由執行機關通知入出境管理之相關主管機關解除之，並應通知義務人。

#### 第四項 小結

限制住居在行政執行實務上，為常見之執行手段，藉由限制義務人出境、出海，同時達到保全公法債權並促使義務人主動履行義務之結果，尤其對於有入出境需求卻故不履行義務，抑或拒不報告財產狀況之義務人，均有相當之執行成效。但對於長年未有入出境活動之義務人，若僅因通知其到場報告未果，即驟然對其實施限制住居，無論在保全層面或執行層面，恐有違反比例原則之疑義。蓋限制住居屬侵犯人民居住遷徙自由之強制措施，應謹遵公法上之比例原則，今義務人既然長久無出境之紀錄，則限制

<sup>181</sup> 實務上，民事執行處就民事強制執行事件，依強制執行法第 27 條規定所核發者，稱為「債權憑證」，與該條規定用語一致。而行政執行機關就公法上金錢給付義務事件，依行政執行法第 26 條準用強制執行法第 27 條規定所核發者，則稱作「執行憑證」，以區別兩機關所核發憑證之不同。關此可參法務部 104 年 7 月 23 日法律字第 10403509150 號函：「……稅捐案件經行政執行分署核發執行憑證，未逾執行期間，該憑證僅用以證明移送機關所移送執行案件中尚未實現之債權金額，移送機關於執行期間屆滿前，如發現義務人有可供執行財產，得依行政執行法施行細則第 19 條規定以執行憑證再度移送執行……。」

其出境在保全上、促使其履行義務上，均非適合之執行手段，若淪為「為限制而限制」，誠屬不宜。因此，行政執行個案上，是否採行限制住居手段，應由執行機關廣為調查義務人相關證據資料後（如：入出境紀錄、財產資料等），衡量一切情狀後，再決定是否實施，否則難免流於浮濫，對於行政任務之達成亦無成效可言。

## 第四節 限制住居之救濟途徑

### 第一項 申請解除限制住居

義務人得否向執行機關申請解除限制住居？法無明文規定，而實務上，則不乏遭限制住居之義務人具狀向執行機關申請解除，於此情形，就應如何處置，首須探討申請解除行為之性質。因行政執行機關限制住居行為性質上屬行政處分（行政程序法第 92 條第 1 項），故若義務人認該限制住居處分違法或不當，由於行政執行法第 9 條有特別規定，義務人應循該條所定聲明異議程序尋求救濟；至若義務人認該限制住居處分雖無違法或不當之情形，僅欲請求執行機關得以提供擔保之方式代替限制住居，而提出解除限制之申請，本文以為，因執行機關對於是否依行政執行法第 17 條第 1 項規定限制住居，具有裁量權限，義務人提出此一申請，應係促使執行機關再次審酌其裁量決定，以求執行機關能變更執行方法，改以干預較輕之命提供擔保、限期履行之方式代之，此時應「類似」於人民請求行政機關依行政程序法第 117 條規定，自行撤銷違法行政處分，其請求僅為促使行政機關發動裁量而已<sup>182</sup>，並非義務人具有請求執行機關解除之權利。實務上，執行機關面臨義務人此類請求，通常會再檢視相關卷證資料，確認限制住居之合法性與妥當性後，將其決定函覆義務人，其函覆之通知，因義務人於法並無聲請權，故無論執行機關是否改變其限制住居之決定，性質上均屬觀念通知，即將執行機關裁量之結果通知義務人。此外，由於限制

<sup>182</sup> 吳志光，行政法，7 版 1 刷，2016 年 2 月，新學林，頁 220。



住居之處分對義務人係「持續實施」之狀態，故義務人倘嗣後發現該處分違法，仍可隨時依行政執行法第 9 條規定聲明異議，而無逾越救濟期間之問題，是以，義務人應無適用行政程序法第 128 條規定申請執行機關重新進行之可能，蓋該條適用之前提要件必須系爭行政處分已不可爭訟<sup>183</sup>。不過，有學者則認為，在限制出境處分後，如有情事變更，業已喪失原處分之基礎時，則此一具有持續效力之限制出境處分所依據之事實，嗣後發生有利於相對人之變更，應得依據上開規定，請求救濟之<sup>184</sup>。

## 第二項 聲明異議

行政執行法第 9 條之聲明異議程序，其中救濟標的之一為執行機關之「執行命令」，即執行機關於執行程序中所發之各種命令而言，而限制住居命令即屬之。而聲明異議係對於執行基礎處分內容之程序措施，有違法或不當之情形，所設之救濟方法，如義務人認執行機關限制住居之執行措施違法、不當，例如：未有行政執行法第 17 條第 1 項之法定事由即逕行對義務人限制住居、義務人滯納金額未滿新台幣 10 萬元且出境未達 2 次卻遭限制住居（行政執行法第 17 條第 2 項）、義務人已提供相當確實之擔保並辦理分期又突然對其限制住居等，均得依法對之聲明異議。又為免程序延宕，且公法債權之實現涉及重大公共利益，殊不應任其久未執行，故原則上行政執行程序不因聲明異議而停止執行（行政執行法第 9 條第 3 項）。但為免過於僵化，乃另設有例外規定，即法律另有特別規定，或執行機關依職權或申請而裁量決定停止執行<sup>185</sup>。此外，因聲明異議之標的係執行機關之執行命令，故應向實施限制住居之執行分署提出，若其認為有理由者，應即停止執行，並撤銷或更正已為之執行行為；認為無理由者，應於 10 日內加具意見，送直接上級主管機關即法務部行政執行署決定之（行政執

<sup>183</sup> 吳志光，註 182 書，頁 234。

<sup>184</sup> 陳清秀，註 128 文，頁 11。

<sup>185</sup> 蔡震榮，註 2 書，頁 83。

行法第 9 條第 2 項)。

### 第三項 訴願

按行政執行行為依行政執行法第 9 條規定，原則上以聲明異議為救濟手段，以往實務上認異議決定如已終結，即不得再提起訴願，惟如前所述，此項慣例業經最高行政法院 97 年度 12 月份第 3 次庭長法官聯席會議決議（三）所改變<sup>186</sup>，嗣後得視執行行為之性質，依法提起行政爭訟，倘執行行為具有行政處分性質，則得提起撤銷訴訟<sup>187</sup>，因此，是類情形依行政訴訟法第 4 條第 1 項規定，必須提起訴願程序。而行政執行分署實施限制住居措施，性質上屬其就公法上具體事件所為直接對外發生效果之單方行政行為，即行政程序法第 92 條第 1 項、訴願法第 3 條第 1 項規定之行政處分，當義務人不服法務部行政執行署關於限制住居之聲明異議決定，接續之救濟程序便為訴願。自從義務人得對行政執行行為提起訴願以來，實務上均由執行分署之再上級機關即法務部為訴願管轄機關。然而，有疑義者在於，觀諸訴願法第 4 條第 6 款規定：「不服中央各部、會、行、處、局、署所屬機關之行政處分者，向各部、會、行、處、局、署提起訴願。」依此，執行分署為法務部行政執行署之所屬機關，倘對其所為行政處分不服而提起訴願，似應向法務部行政執行署提起之，而與目前實務上之操作不同。關此，高雄高等行政法院 105 年度訴字第 85 號，義務人對於法務部行政執行署台南分署對其等限制住居之處分不服而提起之行政訴訟案件中，上開訴願管轄之疑義成為兩造攻防之重要爭點：

#### 一、原告即義務人等主張系爭訴願應由法務部行政執行署受理

本件原處分係由被告（按：即法務部行政執行署台南分署）作成，依訴願法第 4 條第 6 款規定，自應以其上級機關即行政執行署為訴願管轄機關。原告不服被告原處分，乃依法向被告聲明異議，經被告認定無理由後，

<sup>186</sup> 其決議內容詳如註 40。

<sup>187</sup> 吳庚，註 72 書，頁 300。

送交行政執行署決定。雖然本件聲明異議事項係由行政執行署名義作成，然依訴願法第 52 條及行政院及各級行政機關訴願審議委員會組織規程規定，行政院及各級行政機關應設訴願審議委員會，負責辦理訴願事件，縱使聲明異議事項係由行政執行署之名義作成，然自行政執行署之組織編制觀之，聲明異議之決定單位係由內部之法制及行政救濟組負責，與訴願法及行政院及各級行政機關訴願審議委員會組織規程規定所定之訴願決定之組成成員不同，不影響行政監督之層級性。易言之，行政執行署應設訴願審議委員會負責審議並作成訴願決定，要非謂行政執行署未設置訴願審議委員會，即非受理訴願機關，且無法作成訴願決定，故行政執行署逕自將訴願管轄移至法務部，顯非適法。

二、被告即執行機關則認為，系爭訴願由法務部受理於法並無不合

憲法保障人民之訴願權，目的在使為行政處分之機關或其上級機關自行矯正其違法或不當處分，以維護人民權益，故由上級機關進行行政體系內部審查之環節至關重要。是行政執行之當事人如已依法循聲明異議（先行程序）謀求救濟，猶對執行分署之限制出境處分及行政執行署異議決定有所不服，自應向行政執行署之直接上級機關法務部提起訴願，如此始能達成由上級機關自內部併予審查限制出境處分及異議決定是否適法妥當之訴願目的。況本件行政執行署既作成駁回原告等異議決定在前，如仍由行政執行署再予受理訴願，殊難期待將來會作成相異之決定，更有變相剝奪當事人程序保障利益之虞。況目前各行政法院多有肯認當事人對於行政執行分署所為限制出境處分，經行政執行署依法聲明異議駁回者，其救濟管道乃向其直接上級機關法務部提起訴願，仍有不服者並得依法提起行政訴訟之救濟模式，有台中高等行政法院 101 年度訴字第 277 號判決及最高行政法院 102 年度判字第 192 號判決可參。綜上，依前述訴願目的及採最有利當事人程序保障方向，應認本件由法務部作為系爭訴願管轄之受理機關，始為最符法義解釋。

至於本件判決意旨，則指出：「……按『訴願之管轄如左：……六、不服中央各部、會、行、處、局、署所屬機關之行政處分者，向各部、會、行、處、局、署提起訴願。』』（第1項）人民對於前條以外之中央或地方機關之行政處分提起訴願時，應按其管轄等級，比照前條之規定為之。（第2項）訴願管轄，法律另有規定依其業務監督定之者，從其規定。』」（第1項）訴願人應繕具訴願書經由原行政處分機關向訴願管轄機關提起訴願。……（第3項）原行政處分機關不依訴願人之請求撤銷或變更原行政處分者，應儘速附具答辯書，並將必要之關係文件，送於訴願管轄機關。』分別為訴願法第4條6款、第5條及第58條第1項、第3項定有明文……對於行政執行法上具有行政處分性質之執行行為，義務人若有不服，得依行政執行法第9條之規定聲明異議，倘經該直接上級主管機關作成異議決定，義務人仍表不服，應依法踐行訴願程序後，依行政訴訟法相關規定提起行政訴訟。聲明異議程序乃提起訴願之先行程序，是由執行機關送直接上級主管機關作成之異議決定，該異議決定並非原處分，茲無疑義。且從行政訴訟法第24條規定可知，行政訴訟法關於訴訟對象，原則上採原處分主義，則對於行政執行法上具有行政處分性質之執行行為，義務人若有不服，於依行政執行法第9條之規定聲明異議，經該直接上級主管機關作成異議決定後，義務人如仍不服，即應以執行機關為對造，對具有行政處分性質之執行命令提起訴願及行政訴訟，始足以除去不利益而達保障權利之訴訟目的。從而，訴願管轄機關應依執行機關而非異議決定機關定之，即以執行機關之上級機關為訴願管轄機關，始符上開訴願法第4條及第5條之規定。」可知，本判決認為義務人所不服者，為行政執行分署之限制住居處分，故依訴願法第5條比照同法第4條第6款規定，由行政執行分署之上級機關即法務部行政執行署為訴願管轄機關，即便其同為行政執行法之特別救濟程序（聲明異議）之管轄機關亦然。

關此問題，本文以為：（一）就行政執行程序而言，聲明異議與訴願，



均屬行政機關「自省機制」之一環，由同一上級機關即法務部行政執行署受理兩次救濟程序，即便審核之成員可有不同，但仍無解於同一機關重複審查同一救濟案件之事實；參之民事強制執行事件聲明異議，依強制執行法第 12 條第 2 項規定：「前項聲請及聲明異議，由執行法院裁定之。」第 3 項規定：「不服前項裁定者，得為抗告。」故對於此等聲明異議案件，亦非由同一法院受理兩次救濟程序，而是循審級提起抗告救濟之。從而，上述見解，將造成法務部行政執行署就同一案件重複審查，有無救濟實益，已有可疑，亦與類同之民事強制執行之聲明異議救濟結構不同。本文以為，於此情形，應可比照人民對於稅捐機關之課稅處分不服，於向核課機關之上級機關（通常為財政部北、中、南區國稅局）申請復查後，對於復查決定再有不服，即向財政部提起訴願，此時，原核定稅額之行政處分將被復查決定所吸收<sup>188</sup>，故依訴願法第 4 條第 6 項規定，由財政部受理訴願並無不合。同理，行政執行事件之義務人，雖係對於行政執行分署之限制住居處分不服而聲明異議，然經上級機關法務部行政執行署作成維持原處分之決定後，此時其兩者間之關係，猶如稅捐機關之核定稅額處分與其上級機關之復查決定間之關係，原限制住居處分自己因聲明異議決定之作成而被吸收，而法務部行政執行署為法務部之所屬機關，若不服該署之行政處分欲提起訴願，依訴願法第 4 條第 6 款規定，自應由法務部為訴願管轄機關。

（二）實則，執行貴在迅速，相關之權利救濟程序亦應以妥速為原則，尤其行政執行法第 9 條之聲明異議，性質上僅係處理程序問題，更應即斷即決，允許義務人對於聲明異議決定再為行政爭訟，意義不大，況實務上多數案例，義務人因不服執行機關之限制住居處分而聲明異議、行政爭訟，往往於程序進行中，其限制住居已經解除，但其卻為進行行政爭訟，已耗費相當之勞力、時間與費用。事實上，即便使義務人對聲明異議決定不得聲明不服，如其認為權利因執行措施而受損害，義務人仍可提起實體訴訟

<sup>188</sup> 關此可參台北高等行政法院 91 年度訴字第 3766 號判決意旨。

主張國家賠償或侵權行為之損害賠償<sup>189</sup>，並非毫無救濟途徑可言。最高行政法院 97 年度 12 月份第 3 次庭長法官聯席會議決議，最終採取肯定義務人得對於聲明異議決定提起行政訴訟，並附帶敘明倘執行措施具行政處分性質者，應先經訴願程序云云，已將聲明異議救濟程序複雜化，非但無法收從速解決行政執行程序爭議之制度機能，更徒生前揭訴願管轄權屬之無謂爭議。(三)該決議既已作成，相關機關亦依此見解運作，然為免程序過於拖沓、複雜，本文以為，應可將法務部行政執行署之聲明異議決定解為相當於訴願決定，而使義務人在聲明異議遭決定駁回後，逕提起行政訴訟救濟之，使義務人毋庸再經無謂之訴願程序拖延時間。誠如論者指出，依法應先踐行類似訴願之其他行政自省程序，始得提起行政訴訟者，自不能以名害實，要求此種案件應再經訴願，更不能以其非訴願，而根本排除提起行政訴訟<sup>190</sup>，良有以也。

#### 第四項 行政訴訟

在歷經聲明異議、訴願程序後，如仍維持執行機關對義務人之限制住居處分，則義務人之下一步救濟程序，即為提起行政訴訟。而遭限制住居之義務人，其救濟之目的當在於解除限制，故應依行政訴訟法第 4 條規定提起撤銷訴訟，始具有救濟之實益，藉此撤銷系爭限制住居處分。論者指出，限制出境應屬執行方法之核定，性質上為行政處分，正確之訴訟類型應為「撤銷訴訟」<sup>191</sup>。

又觀之行政訴訟法第 4 條第 1 項規定略以：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益……。」是以，義務人應主張執行機關之限制住居處分違法，並且損害其權利或法律上利益，關於損害部分，因限制住居高度干預其居住遷徙自由，認定上較無困難；至於

<sup>189</sup> 吳光陸，強制執行法，修訂三版一刷，2015 年 9 月，三民書局，頁 193-194。

<sup>190</sup> 陳敏，註 64 書，頁 1402。

<sup>191</sup> 蔡朝安、游成淵，對欠稅限制出境行政訴訟類型之選取，稅務旬刊 1900 期，2004 年 7 月 10 日，頁 44。

違法部分，包括限制住居處分或訴願決定不適用法規或適用不當，而按之行政執行法第 17 條第 1 項規定意旨，限制住居應屬裁量處分，因此，執行機關之限制住居處分，原則上僅有適當與否之問題，與違法無涉，不在行政法院審查之列。然若發生逾越裁量或濫用裁量等裁量瑕疵（Ermessensfehler）之情形，則已涉及違法問題，行政法院自得予以審究<sup>192</sup>。

## 第五項 救濟實例探討

經由上開討論，可知行政執行限制住居在實務上有諸多爭議問題，尤其是執行對象之認定及對公司負責人、前負責人、清算人等實施限制住居是否合法妥當，每為救濟案例之爭議所在，此又涉及行政執行機關裁量權之行使、負責人等責任程度之認定等事項。以下，謹摘錄筆者自身承辦之案例加以分析，並藉此案例呼應本文前揭討論之議題，俾相互印證說明：

### 一、馥季貿易有限公司案

#### （一）事實概要

本件義務人為貿易公司，從事水產干貝之進出口業務，因多次於報運進口貨物時，繳驗不實發票以虛報進口貨物價值，遭主管機關以違反海關緝私條例第 37 條第 1 項規定，裁處罰鍰並追徵所漏進口稅費，累計金額達 1,200 萬餘元，因義務人未依限履行公法上金錢給付義務，由主管機關移送行政執行。因義務人上開違法行為年度之前負責人，多次經執行機關命到場報告而無正當理由不到場，復有就義務人財產進行脫產之嫌疑，執行機關遂依法對其限制出境。

#### （二）法務部見解（105 年 6 月 16 日法訴字第 10513502430 號訴願決定<sup>193</sup>）

##### 1. 對前負責人限制住居之適法性

本件訴願決定認為：「查訴願人於馥季公司 91 年 5 月 3 日設立登記

<sup>192</sup> 吳庚，註 72 書，頁 305-306。

<sup>193</sup> 本件訴願人經於訴願駁回後，並未再提起行政訴訟。

時起即為股東，並自 96 年 2 月 5 日擔任該公司董事一職，迄 99 年 5 月 25 日始變更為邱○明，有馥季公司歷次變更登記資料可稽，而本件主要係因馥季公司於 97 年 10 月至 98 年 12 月間報運貨物進口，而有繳驗不實發票，虛報進口貨物價值以逃漏關稅及營業稅等情事，違反海關緝私條例第 37 條第 1 項規定，經財政部基隆關稅局依法裁處罰鍰及追徵所漏進口稅費，並陸續自 99 年 5 月 10 日至 101 年 6 月 22 日間送達相關處分書；於馥季公司違章遭裁處罰鍰及追徵所漏進口稅費期間，及馥季公司首次收受相關處分書送達之期間，馥季公司之負責人均為訴願人，於馥季公司首次收受相關處分書之送達後，訴願人始於 99 年 5 月 14 日連同馥季公司其餘股東各將所有出資轉讓予邱○明，揆諸前揭本部行政執行署法規及業務諮詢小組第 109 次會議決議意旨，新北分署在訴願人喪失資格或解任後，於執行必要範圍內命訴願人報告其任職期間內之財產狀況或資金流向等事項，並以系爭限制出境函限制訴願人出境(海)，核屬適法、妥當。另查，觀諸行政執行法第 26 條及強制執行法第 25 條等相關規定及其立法理由，並未限於行政執行案件繫屬時為公司之負責人始得適用該等規定，訴願人主張其並非在本件行政執行中喪失資格或解任，非屬行政執行法第 26 條準用強制執行法第 25 條第 3 項規定限制住居之對象云云，已誤認並限縮該等規定之適用範圍，尚不足採。」

本件訴願意旨明白肯定行政執行機關得依行政執行法第 26 條準用強制執行法第 25 條第 3 項規定，對義務人之前負責人限制住居，且並未限於行政執行案件繫屬時為公司負責人始得適用該規定，就規範目的而言，此項見解可資贊同。但因限制住居涉及人民憲法基本權之干預，而在行政執行法就限制前負責人出境未有具體規範之情況下，若僅透過「準用」其他法律之方式作為干預基本權之依據，似有疑義，況行政執行法第 24 條關於對「準義務人」強制執行之規定，所指涉之強制措施範圍，僅言及「關於義務人拘提管收及應負義務之規定」，並未明定「限制住居」，故未避



免違反法律保留原則之質疑，未來立法上仍以在行政執行機關之作用法即行政執行法中明定為宜。

## 2. 限制住居之對象，應為義務人之「實際負責人」

本件訴願意旨略以：「查馥季公司在主要往來銀行所留存之負責人印鑑式樣，自訴願人接任馥季公司之負責人後，即變更為訴願人之印鑑，至99年5月14日訴願人連同馥季公司其餘股東各將所有出資轉讓予邱○明，及至該公司解散時止均未再變更，要與一般公司於變更負責人時，當應隨之更換在主要往來銀行之負責人印鑑（即俗稱之小章）之情形不符，已屬可疑。又馥季公司負責人變更為邱○明後之99年6月至同年11月間，陸續有以訴願人代表馥季公司自銀行帳戶支領多筆鉅額款項之情事，並分別轉入訴願人及第三人之帳戶等情，有馥季公司留存於彰化銀行、台灣中小企業銀行之歷次往來印鑑卡、相關銀行帳戶往來明細資料及交易傳票附於新北分署聲明異議卷可稽，在在足徵訴願人於解任後，仍多次以自己印鑑掌握馥季公司之資金往來，則邱○明是否確曾接手實際經營馥季公司，誠屬可疑。再查，邱○明在接任馥季公司負責人前後，接連擔任第三人儷璇實業有限公司、綠之源國際企業有限公司、萬洋通國際有限公司之最後一任負責人，且於接任後，該等公司旋即辦理解散登記或遭廢止登記，並均滯納多筆稅捐等公法上金錢債務，幾未清償，此有邱○明之營利事業關係人查詢資料、上開各第三人公司之變更登記表、本部行政執行署辦案進行簿清單等附於新北分署聲明異議卷可稽。故從邱○明曾接連擔任多家公司負責人，均即辦理解散登記或遭廢止登記，並滯納多筆稅捐等公法上金錢債務幾未清償等情以觀，系爭決定書認邱○明似為『職業人頭』，本件亦屬公司行號於滯欠公法上債務後，覓得人頭掛名負責人及清算人，圖使實際經營公司之前負責人規避相關法律責任之情形，均有所本，非屬無稽。」

### （三）本文意見

本來，自然人既自願充任公司之負責人，無論為公司法第8條之何種

類型負責人，在其職務範圍內，依法自應就公司之相關責任負責，即便為掛名之「人頭負責人」亦然。但對於「人頭負責人」限制住居，由於其多半自始未涉入公司之經營，對於公司之營運狀況，當然一無所悉，且實務上此類充任人頭者，多為經濟弱勢甚至為社會邊緣之游民<sup>194</sup>，欲其償還公法上金錢債務，更是緣木求魚。論者亦直言，該等人頭，既非公司之實際負責人，本無從過問公司業務，限制其等限制出境，不可能達成行政目的，且無端使無辜者實質上代為「受罰」（已超越保全目的，而實質上變相成為制裁處罰）<sup>195</sup>。是故，無論在「保全層面」或「執行層面」，對於人頭負責人限制住居，應難通過比例原則中「適合性原則」之檢驗，而與行政執行法第3條、行政程序法第7條規定意旨有違。

反觀義務人公司欠稅年度或違法行為年度之負責人，除為公法上金錢給付義務之肇因者外，如其同時掌握公司之營運與資金，並從事行政執行法第17條第1項限制住居事由行為之人，對其限制住居，自較對「人頭負責人」限制住居更能達成行政目的且合乎事理。本例中，訴願人自接任義務人公司負責人後，即實際掌控公司之營運與資金，為實際負責人，雖於移送行政執行前已覓妥人頭負責人辦理變更登記，並將公司資產處分殆盡，執行機關調查相關事證後，對其限制住居，而未對顯為「人頭」之現任負責人（清算人）實施，訴願決定予以支持，當屬合乎情理及社會通念之見解。

## 二、誠曜資產管理股份有限公司案

### （一）事實概要

<sup>194</sup> 據媒體報導，台灣台中地方法院檢察署自民國100年初開始，對於利用遊民為犯罪工具，或以遊民擔任人頭從事各項不法犯行的犯罪集團加強偵辦，著手分析、清查台中地區的遊民後，發現有不法集團利用遊民從事非法洗錢。經過長達半年的蒐證後，查出史姓、李姓主嫌涉嫌自95年起在台北市、新北市、桃園、台中、台南、高雄等地設立名為金鑽、盈昇等19家人頭公司，經營類型從珠寶、貴金屬買賣到銀樓等都有，均利用遊民人頭當負責人，每隔4到6個月就更換負責人或公司名稱，不斷地逃漏稅，並躲避洗錢。參中時電子報，101年12月6日，《六年洗錢千億 查扣64公斤金條》。

<sup>195</sup> 陳清秀，註128文，頁9-10。

誠曜資產管理股份有限公司（下稱義務人）滯納民國95、96年度營業稅、營利事業所得稅及罰鍰計2億784萬2,556元，因逾期未繳納，自96年11月起陸續經主管機關移送行政執行。而原告二人為兄弟，於本件欠稅年度曾分別擔任義務人之監察人及董事長，並實際參與義務人買賣飯店之交易行為，因該次交易未依規定開立統一發票，致未按申報應納稅額繳納稅款3,753萬8,015元，構成逃漏稅。執行機關因認其等為義務人之實際負責人，卻經命到場報告而無正當理由不到場或為虛偽之陳述，乃依法限制其等出境。

### （二）台北高等行政法院見解（102年度訴字第1879號判決）

本案例較為特殊者係，原告其中一人為義務人之監察人，則公司之監察人是否得為限制住居之對象？本判決持肯定之見解，即監察人在執行職務範圍內，亦屬公司之法定負責人（公司法第8條第2項），依法自得為限制住居之對象。其理由略以：「監察人基於監督公司業務執行及財務之職權，於公法上金錢給付義務行政執行案件，仍有報告義務人財產狀況之義務……」、「原告林○根始終係誠曜公司監察人，並協同處理○○會館產權出售事宜（見被告102年3月18日執行筆錄），對誠曜公司取得之買賣價金流向知之甚詳，其負有監督公司業務執行及財務之職權，被告命其報告就擔任監察人期間之誠曜公司財產況，並未逾原告林仁根執行職務之範圍。原告林○根主張其非行政執行法第24條第4款所稱之公司負責人，容有誤解……。」

### （三）本文意見

在義務人為公司之場合，原則上得依行政執行法準用強制執行法第25條第2項第4款規定限制住居。然該款所稱「法人或非法人團體之負責人」之範圍如何，本判決認為可包括公司法第8條所規定之各類負責人類型，其中第2項之「監察人」，只要在其執行職務範圍內，應可為得限制住居之「負責人」。不過，執行機關並非可不分青紅皂白地對任何公司負責人

限制住居，本例中，因義務人之監察人協同處理公司之系爭交易，並掌握義務人之資金流向等訊息，依法仍有報告義務人財產狀況之協力義務，其未依法據實報告，反而為虛偽之報告，阻礙執行程序進行，自該當限制住居之法定事由及必要。本文以為，對公司監察人限制住居，應可解構為三個層次思考：

1.限制住居適格性方面：

監察人既然為公司法第8條第2項所明定之公司負責人，其在執行職務範圍內，當然屬於行政執行法第26條準用強制執行法第25條第2項第4款之負責人（準義務人），本判決關此之見解，可資贊同。

2.可歸責性方面：

即考量監察人對公司營運之涉入程度、與公法上金錢給付義務發生之關聯等情事判斷，本案中，法院已於判決中敘明其考量「原告林○根始終係誠曜公司監察人，並協同處理○○會館產權出售事宜，對誠曜公司取得之買賣價金流向知之甚詳，其負有監督公司業務執行及財務之職權」等情，已顯示其就該監察人可歸責性層面之檢驗。

3.限制住居事由及必要性方面：

即審查監察人是否具有行政執行法第17條第1項各款所定限制住居之具體事由，以及客觀上有無對其實施限制住居之必要性（比例原則之檢驗）。



## 第五章 結論與建議

就公法上金錢給付義務而言，行政執行程序已屬末端之事務，其目的不僅在於充裕國庫，更在於維護公平及法秩序。而行政執行程序充滿強制措施，係以國家公權力介入、干預人民之財產權、人身自由等基本權利，其與欲達成之行政目的間，各居天秤之兩端，因此，欲求其衡平，自應於實施強制措施前，就相關事項詳加調查及考量。本文先自公法上金錢給付義務之本質內涵出發，探討行政執行機關之性質、執行職務之依據及應遵循之法律原則。其中最重要者，仍為比例原則，其可謂貫穿行政執行程序之中樞，相關強制措施與受干預之基本權間，應如何取其適當之平衡點，皆應透過比例原則之具體操作加以判斷。

本文經由比較給行政強制執行與其他強制執行機制，發現其較之於民事強制執行事件，帶有濃厚之職權進行色彩，原本強制執行程序中之「當事人進行原則」，於行政強制執行程序，除了移送機關應協力進行外，因行政執行機關原屬行政權之一環，其為決定實施強制措施之需，尚應依職權調查相關事項，俾利從事「合義務性之行政裁量」；又因現行行政訴訟法雖有規定強制執行程序，但實務上並不常見，縱有案件，亦多委由地方法院民事執行處執行之，其運作模式與民事強制執行差異不大。事實上，關於公法上金錢給付義務<sup>196</sup>，廣義而言，實包含了「行政法層面」，如稅捐、行政罰鍰等，以及「其他公法層面」，如刑事罰金、司法罰鍰等。然而，在現行制度下，並非所有之公法上金錢給付義務（廣義）強制執行事件，均由同一機關辦理。本文建議，法務部行政執行署所屬各分署，既為公法上金錢給付義務之專責執行機關，則性質上屬公法上之金錢給付義務者，宜統一劃歸由其負責執行。如此，在體制上將更為清晰、簡明，並

<sup>196</sup> 關於公法上金錢給付義務一詞，目前法務部之行政執行法修正草案，擬將其修正為「行政法上金錢給付義務」，即不包括刑罰或其他非屬行政權作用所生之金錢給付義務（修正條文第一條）。

符合機關之任務屬性；且亦可避免救濟程序相異所造成之窘況。至於其與刑事財產刑之強制執行，較之於公法上金錢給付義務中「罰鍰」之執行，僅為本質上「刑事不法」與「行政不法」之「量的區別」，且此類金錢給付義務之強制執行，並非檢察機關之核心業務，故為貫徹公法上金錢給付義務之「專責執行制」，併使檢察機關致力於刑事案件之偵查、起訴及非財產刑之執行，本文建議修正現行刑事訴訟法相關規定，使行政執行機關兼辦刑事財產刑之執行。

再者，就公法上金錢給付義務執行措施之救濟，應視係對「基礎處分」（即產生公法上金錢給付義務之行政處分）或「執行措施」（即為實現公法上金錢給付義務所實施之強制措施）不服，而異其救濟途徑。其中對於執行措施之救濟，除行政執行法第 9 條之聲明異議程序外，因同法第 26 條另準用強制執行法之相關規定，致強制執行程序之聲明異議、債務人異議之訴、第三人異議之訴等，亦為可能之救濟途徑。但因兩套法律與執行機制之結構不同，強制執行法之規定並非皆宜一律準用，將來宜在行政執行法中建立一套獨立之執行規定，以應實務上之需求。

於限制住居之研究方面，本文先自限制住居之本質開始分析，其在行政執行程序中，實兼具「保全措施」與「執行方法」兩種性質，其對於人民受憲法保障之居住遷徙自由等基本權利，影響甚鉅，為此，有論者提出限制住居應使之納入「法官保留」之範疇，即行政執行機關不得自行決定對義務人限制住居，而應向法院提出聲請，由法院審理判斷，本文對此見解持保留之態度。但執行機關於實施限制住居時，應嚴格遵循比例原則等公法原則，以免不當干預人民之諸多基本權利。

此外，對於限制住居之實施對象，引入相關實務問題加以分析探討，其中尤以當義務人為法人時，對其負責人或清算人為限制住居，有較多之疑慮與爭議，本文認為此時應考量該負責人或清算人對於公法上金錢給付義務發生之可歸責性，以及其對行政強制執行程序之協力可能性、協力義

務違反性等面向，綜合調查證據所得，衡量判斷，不宜不分個案情節、不計代價地對負責人限制住居。又現行法就限制住居之決定權，不採取法官保留模式，而係授權行政機關裁量行使，並無違憲之疑慮，本文就其與強制執行法之比較、立法政策及義務人權利保障等角度思考，認為尚無採法官保留之必要。

另本文並分析比較行政執行限制住居與其他法制中之限制出境制度，由於行政執行法上限制住居發動，係採「構成要件模式」，執行機關必須調查相關事證，發現義務人構成限制住居之法定事由後，始得裁量是否實施限制住居，較之於稅捐稽徵法之「金額模式」，自較為嚴謹周詳；而民事執行程序之限制住居，與行政執行之限制住居，其法定事由類同。然由於係採處理私人間之債權債務關係，本於基本權競合之利益衡量，一般鮮少對債務人實施限制住居；至於刑事訴訟程序之限制住居，主要為代替羈押之保全措施，本質上實與具「執行方法」性質之行政執行限制住居不盡相同，且現行相關法制，對於刑事訴訟之限制住居實施，尚乏明確之具體規範。

最後，就限制住居之法定要件，本文亦逐一探討，並就其實施、解除及救濟等層面，歸納分析相關實務問題，另針對司法實務上關於限制住居救濟之具體案例，將理論上之觀點連結實務上之爭點，加以評析說明。由此分析發現，司法實務對於限制住居之實施，除綜合研判相關事證是否足以支持義務人該當限制住居法定構成要件外，並著重於比例原則之操作，其中，實務上最常見之對於公司負責人之限制住居，更著眼於其對義務人公司營運與財產，是否具有實質影響力，要屬比例原則中適當性原則之具體展現。尤其，在義務人公司之實際負責人並非登記負責人之場合，得否將該實際負責人與行政執行法第 24 條第 4 款、第 26 條準用強制執行法第 25 條第 2 項第 4 款之「準義務人」同視，而對其限制住居，本文觀察現行公司法之登記對抗原則，以及涉及轉嫁罰之事項，應嚴格遵守「法律保留

原則」，並參考公司法及大量解僱勞工保護法等相關規定，本文持較保守之立場，認為不宜貿然容許對自始未登記為公司負責人之實際負責人限制住居，如欲解決此類藉由人頭負責人以規避公權力執行之情形，仍應透過立法解決。另外，因清算人在公司清算程序中，於執行職務範圍內，亦屬公司負責人（公司法第8條第2項）。但對於清算人限制住居，不宜不問情節率爾為之，本文建議，宜思考：（一）清算人對義務人滯納公法上金錢給付義務之原因，是否具可歸責性；（二）清算人對於公司之經營與財產是否具有實質影響力；（三）清算人對清算財產是否有任意處置之行為等三項判斷標準，始較妥當，以避免個案上裁量過於浮濫之情形。

綜據上述，行政執行法上之限制住居，其爭議所涉及之面向甚廣，有待理論與實務共同努力，為相關爭議問題尋求妥適解決之道，本文已就實務上重要之問題進行研究討論，針對以往在文獻上較少討論之行政執行法上限制住居議題，貢獻實務經驗之些許心得，期能生拋磚引玉之效，使此一領域之相關重要課題，引發更多之討論，以豐富理論上之素材，進而促進實務正視相關議題，未來在立法或司法層面，皆能有更細緻化之發展，兼顧公共利益與人權保障之平衡維護。



## 參考文獻

### 一、書籍

1. 吳庚，行政法之理論與實用，14版，三民，2016年9月。
2. 吳庚、張文郁，行政爭訟法論，8版，元照，2016年9月。
3. 吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，4版，自版，2016年9月。
4. 吳光陸，強制執行法，3版，三民，2015年9月。
5. 吳志光，行政法，7版，新學林，2016年2月。
6. 吳東都，行政訴訟與行政執行之課題，初版，學林文化事業有限公司，2003年10月。
7. 李惠宗，行政法要義，7版，元照，2016年9月。
8. 李惠宗，憲法要義，7版，元照，2015年9月。
9. 李震山，行政法導論，10版，三民，2014年9月。
10. 林俊益，刑事訴訟法概論（上），16版，新學林，2016年9月。
11. 林洲富，實用強制執行法精義，11版，五南，2016年8月。
12. 林鈺雄，刑事訴訟法（上冊），7版，元照，2013年9月。
13. 法務部，行政執行業務相關令函彙編（二），2014年2月。
14. 法務部行政執行署，行政執行研究論叢（第二輯），2015年6月。
15. 徐瑞冕，行政訴訟法，4版，元照，2015年5月。
16. 張登科，強制執行法，修訂版，三民，2014年9月。
17. 許育典，憲法，7版，元照，2016年4月。
18. 陳敏，行政法總論，9版，新學林，2016年9月。
19. 陳計男，強制執行法釋論，初版，元照，2016年9月。
20. 黃俊杰，公法實例研習，初版，三民，2011年11月。
21. 黃俊杰，行政執行法，初版，翰蘆，2010年11月。
22. 黃俊杰，納稅者權利保護，2版，元照，2008年1月。

23. 黃朝義，刑事訴訟法，4版，新學林，2014年9月。
24. 蔡茂寅、李建良、林明鏘、周志宏，行政程序法實用，4版，新學林，2013年11月。
25. 蔡震榮，行政執行法，5版，元照，2013年11月。

## 二、期刊論文

1. 王乃彥，論刑事程序之限制出境，警大法學論叢第24期，2013年4月，頁155-171。
2. 吳巡龍，論刑訴程序之限制出境，台灣本土法學雜誌第100期，2007年11月，頁167-181。
3. 吳志光，不服行政執行機關執行行為之法律救濟，月旦法學教室第79期，2009年5月，頁18-19。
4. 吳東都，微觀對行政執行措施之權利保護，台灣本土法學雜誌第95期，2007年6月，頁78-94。
5. 李菟芬，淺談公法上金錢給付義務與限制出境（一），法務通訊2304期，2006年8月，版3-6。
6. 李菟芬，淺談公法上金錢給付義務與限制出境（二），法務通訊2305期，2006年9月，版3-4。
7. 李震山，論行政管束與人身自由之保障，收錄於：氏著，人性尊嚴與人權保障，4版，元照，2011年10月1日，頁167-204。
8. 林石猛，稅務案件限制出境（住居）之救濟途徑，月旦法學雜誌第167期，2009年4月，頁242-253。
9. 林茂弘，談檢察官之違法限制出境處分，台灣法學雜誌第180期，2011年7月15日，頁3-8。
10. 林輝煌，論限制出境，月旦法學雜誌第120期，2005年5月，頁66-79。
11. 邱榮祥，論有限公司股東之繼承人作為清算人並限制出境是否妥適——以實務判決之觀察為中心，收錄於：葛克昌、賈紹華、吳德豐等合著，

- 實質課稅與納稅人權利保護，財團法人資誠教育基金會，2012年3月版，頁559-584。
12. 姜世明，強制執行法之基本原則與理念，月旦法學雜誌第225期，2014年2月，頁214-230。
  13. 洪東煒，限制出境稅捐保全的改進對策，稅務旬刊2243期，2014年1月20日，頁13-16。
  14. 洪家殷，因行政執行受限制出境之救濟—簡評台北高等行政法院九十七年度訴字第二二三八號判決，台灣法學雜誌第128期，2009年5月，頁251-254。
  15. 胡天賜，從法律經濟分析觀點探討我國強制執行法上拘提管收制度之合憲性，台灣本土法學雜誌第47期，2003年6月，頁45-62。
  16. 胡天賜，試論我國行政執行法之拘提管收，法令月刊第53卷第12期，2002年12月，頁33-45。
  17. 范文清，被限制出境的清算人——評最高行政法院一〇四年度判字第6三號判決，裁判時報，第38期，2015年8月，頁5-11。
  18. 范文清，論欠稅限制出境之合憲性，東吳法律學報第27卷第2期，2015年10月，頁35-99。
  19. 高愈杰，論行政執行之拘提管收（上），司法周刊第1096期，2002年8月，頁2。
  20. 高愈杰，論行政執行之拘提管收（下），司法周刊第1098期，2002年9月，頁3。
  21. 高愈杰，論行政執行之拘提管收（中），司法周刊第1097期，2002年8月，頁2。
  22. 張永明，欠債大王的人身自由，月旦法學教室第38期，2005年12月，頁6-7。
  23. 張永明，行政執行之拘提、管收—評釋字第588號解釋，月旦法學雜

- 誌第 126 期，2005 年 11 月，頁 207-217。
24. 陳淑芳，對行政執行行為不服之第一次權利保護—評最高行政法院 94 年度裁字第 1228 號裁定，收錄於：行政法實務與理論（二），1 版，元照，2006 年 11 月，頁 129-155。
  25. 陳清秀，行政執行程序之救濟，法令月刊第 65 卷第 3 期，2014 年 3 月 1 日，頁 30-62。
  26. 陳清秀，限制出境處分之探討—最高行政法院九十四年判字第一〇三〇號判決評析，月旦裁判時報第 7 期，2011 年 2 月，頁 5-11。
  27. 陳清秀，限制出境處分侵害人權之探討—最高行政法院 102 年度判字第 706 號判決之評析，法令月刊第 65 卷第 5 期，2014 年 5 月 1 日，頁 1-21。
  28. 黃士洲，欠稅限制出境與居住遷徙自由的保障／最高行 99 判 1013 判決，台灣法學雜誌第 200 期，2012 年 5 月 15 日，頁 247-252。
  29. 黃士洲，欠稅限制出境與限制住居的法律要件與救濟（上），月旦法學教室第 78 期，2009 年 4 月，頁 73-84。
  30. 黃士洲，欠稅限制出境與限制住居的法律要件與救濟（下），月旦法學教室第 79 期，2009 年 5 月，頁 68-72。
  31. 黃俊杰，公法上金錢給付義務執行之要件，月旦法學教室第 104 期，2011 年 6 月，頁 34-43。
  32. 黃俊杰，公政公約在限制出境稅務判決之適用，月旦法學教室第 126 期，2013 年 4 月，頁 9-11。
  33. 黃俊杰，行政執行之權利救濟，月旦法學教室第 97 期，2010 年 10 月 15 日，頁 28-39。
  34. 黃俊杰，談納稅者之拘提管收，稅務旬刊第 1929 期，2005 年 4 月，頁 31-35。
  35. 黃國昌，執行法上拘提管收之合憲性—對釋字第五八八號解釋之評估



- 分析，台灣本土法學雜誌第 68 期，2005 年 11 月，頁 235-246。
36. 黃朝義，刑事程序限制出境（海）之規範與實際問題，月旦法學雜誌第 215 期，2013 年 4 月，頁 106-117。
  37. 葛克昌，金錢給付及其協力義務之不履行與制裁，收錄於：台灣行政法學會主編，行政法爭議問題研究（下），五南，2000 年 12 月，頁 1086-1107。
  38. 葛克昌，租稅債務不履行與限制出境，月旦法學雜誌第 70 期，2001 年 3 月，頁 26-27。
  39. 葛克昌，稅捐權利救濟之法治國要求，月旦法學教室第 99 期，2011 年 1 月，頁 106-116。
  40. 廖元豪，不夠司法，又太過司法—移民收容程序之檢討，月旦法學雜誌第 204 期，2012 年 5 月，頁 34-50。
  41. 廖元豪，此亦人子也，可善遇之—釋字第七〇八號解釋評釋，月旦裁判時報第 22 期，2013 年 8 月，頁 5-17。
  42. 廖怡貞，限制欠稅人出境制度合憲性之檢討，月旦法學雜誌第 72 期，2001 年 5 月，頁 72-88。
  43. 劉宗德，行政上法執行制度之合法性論議，月旦法學雜誌第 225 期，2014 年 2 月，頁 103-129。
  44. 蔡基文，論行政執行中對公司負責人之限制出境（一）—高雄高等行政法院 92 年訴字第 1080 號判決評釋，法務通訊 2434 期，2009 年 3 月，頁 3-5。
  45. 蔡基文，論行政執行中對公司負責人之限制出境（二）—高雄高等行政法院 92 年訴字第 1080 號判決評釋，法務通訊 2435 期，2009 年 4 月，頁 3-5。
  46. 蔡朝安、游成淵，對欠稅限制出境行政訴訟類型之選取，稅務旬刊第 1900 期，2004 年 7 月，頁 42-44。

47. 蔡震榮，公法上金錢給付義務與限制出境，月旦法學教室第 101 期，2011 年 3 月，頁 24-32。
48. 蔡震榮，拘提管收與人身自由之限制，月旦法學雜誌第 124 期，2005 年 9 月，頁 213-230，頁 213-230。
49. 蔡震榮，金錢給付義務與限制出境之探討，律師雜誌第 303 期，2004 年 12 月，頁 24-42。
50. 蔡震榮，國境管制與人權保障，月旦法學雜誌第 204 期，2012 年 5 月，頁 5-33。
51. 鄭崇文，冷靜理性看行政執行拘提管收制度，全國律師 2014 年 1 月號，頁 52-55。
52. 蕭文生，論當事人協力義務—以行政執行制度為例，政大法學評論第 95 期，2007 年 2 月，頁 127-174。

### 三、學位論文

1. 王金豐，台灣行政執行組織與制度之政經分析，2001-2016—以公法上金錢給付義務案件為中心，國立台灣大學社會科學院政治學系政府與公共事務碩士在職專班碩士論文，2016 年 7 月。
2. 黃有文，行政機關送達行政文書之研究—以行政程序法為中心，輔仁大學法律學系碩士在職專班碩士論文，2016 年 7 月。
3. 盧秀虹，論公司負責人變更之公法上金錢給付義務行政執行責任問題，國立台灣大學社會科學院政治學系政府與公共事務碩士在職專班碩士論文，2015 年 7 月。

### 四、網路資源：

1. 2014 年台灣人權指標調查結果，經濟勞動人權吊車尾，NOWnews 今日新聞，<http://www.nownews.com/n/2014/12/08/1536709>，最後瀏覽日期：2016 年 12 月 14 日。
2. 欠稅拒繳！光立紡織負責人管收 2 日，651 萬急繳清，自由時報電子

- 報，<http://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/1191338>，最後瀏覽日期：2016年12月14日。
3. 欠稅近億管收，才1天就繳清，聯合財經網，  
<http://money.udn.com/money/e404>，最後瀏覽日期：2016年12月14日。
  4. 司法院法學資料檢索系統，  
(網址：<http://njirs.judicial.gov.tw/Index.htm>)。
  5. 拘提管收奏效！欠稅6000萬大戶乖乖繳稅，自由時報電子報，  
<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1275277>，最後瀏覽日期：2016年12月14日。
  6. 法務部主管法規查詢系統，(網址：<http://locallaw.moj/>)。
  7. 法務部行政執行署網站—沿革，  
<http://www.tpk.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=255533&CtNode=6098&mp=030>，最後瀏覽日期：2016年12月14日。
  8. 法源法律網，(網址：<http://www.lawbank.com.tw/>)。
  9. 孫道存欠稅遭管收2小時繳清1.2億，蘋果日報網路版，  
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20160812/37344412/>，最後瀏覽日期：2016年12月14日。