

第一章 緒論

人民基本權利是否確實獲得保障抑或容易受到不法侵害，乃是衡量一個國家是否成爲民主國與法治國之重要指標。對人民基本權利之侵害，可能來自國家機關，亦可能來自第三人或天然災害。本文旨在研究國家之執行機關，於公法上金錢給付義務強制執行之執行方法中，採取拘提、管收或限制出境等對人的執行方法，而限制人民人身自由權與遷徙自由權兩項基本權利時，其行爲與憲法保障人民基本權利之意旨是否相違背？

本文論述的主軸是以保障人民之人身自由權與遷徙自由權爲中心，來探討執行機關爲了追求實現國家債權之重大公益目的，於必要的情形下，依據法律限制人民基本權利時，應如何確實取得限制人民基本權利之合法性與正當性，及如何兼顧「保障人民基本權利」與「實現國家重大公益目的」兩大國家重要施政作爲。蓋在民主國家人民基本權利應予以最大保障之前提下，於必要限制人民基本權利時，應依據明確的法律規定，踐行正當法律程序，方能符合行政作爲合法性與正當性之法治國原則要求。並應衡量爲了實現國家重大公益目的而限制人民基本權利之必要性，且應採最小損害之方法爲之。

綜上所述，本文係從憲法保障人民基本權利之觀點，探討應如何確實保障人民之人身自由權及遷徙自由權。因論述的範圍僅限於行政執行法第二章，公法上金錢給付義務強制執行之執行方法。因此，本文題目乃以副標題的形式呈現，以限縮正標題之論述範圍，合先敘明。

第一節 研究動機與目的

民國 87 年 11 月 11 日修正公布之行政執行法（下稱舊法），自中華民國 90 年 1 月 1 日施行¹。其於第二章增設公法上金錢給付義務之執行政程序，該法第 4 條規定：「公法上金錢給付義務逾期不履行者，移送法務部行政執行

¹ 行政執行法第44條第2項規定：「本法修正條文之施行日期，由行政院以命令定之。」行政院依該法條規定於民國 89 年 10 月 17 日(89) 台法字第30098號公告：中華民國87年11月11日及89年6月21日修正公布之行政執行法，經行政院定自中華民國90年1月1日施行。法務部公報 第 245 期，頁 25 。

署所屬行政執行處執行之。」自此，我國公法上金錢給付義務之強制執行事件，在體制上發生重大變革，即於 90 年 1 月 1 日起，公法上金錢給付義務之強制執行機關即由各地方法院（財務法庭）改為法務部行政執行署轄下各該管行政執行處。而原由各地方法院財務法庭辦理尚未終結之執行事件，則全數移撥由各該管行政執行處繼續執行。執行至今，總徵起金額已逾新台幣1500億元²，同時也產生了貫徹公權力、建立行政法秩序、強化人民守法精神等無形效益，執行績效可謂亮麗熠熠。

各行政執行處之執行績效固然亮麗，惟在亮麗的成績下，多年來在執法實務上也逐漸呈現出法律適用的疑義。研究者自民國 91 年初起即實際參與行政執行處之執行工作至今，深感行政執行法規定過於簡略而不明確且不夠周延，在法律適用時容易發生法律見解歧異，不利於法律之可預測性及法律安定性。此外，行政執行法第 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。」使得公法上金錢給付義務強制執行重要的執程序規定多以強制執行法為依據，欠缺適用行政強制執行本身之法體系。特別是，行政執行制度與民事執行制度不論立法目的或是規範對象均不相同，雖然兩者強制執行之程序大致相同，但就公法上金錢給付義務強制執行之重要事項，含糊籠統「準用」民事強制執行法之相關規定即有不妥。甚且，由於公法上金錢給付義務之強制執行，動輒侵犯憲法保障人民之各項基本權利，如人身自由權、居住及遷徙自由權、財產權等，則在法律規定及立法技術上，對限制人民基本權利之法律，其規定即應具明確性、周延性、及妥適性，以落實法治國依法行政原則之要求。

尤其，大法官釋字第588號解釋宣告舊法第17條有關拘提、管收之部分條文違憲，該法第 17 條雖於民國 96 年 3 月 21 日修正公布實施（下稱新法），惟對管收事由之規定是否違憲，在多位大法官之間仍有不同之見解，則在如何落實憲法保障人民基本權利並確保執行手段之合法性與正當性，即殊值進一步探討，此為論文研究之動機。本文將於各章中對行政執行法在實務上執法之情

²統計至 97 年 5 月 31 日之金額，法務部行政執行署
<http://www.tpk.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=32422&CtNode=12731&mp=030>

形、實際上執法面臨之困難、法律見解之爭議、立法所未盡周延之處等問題，逐一提出探討，並以學理及實際執法情形為依據提供修法淺見，期能使公法上金錢給付義務強制執行，於法制面上更臻完善，在執行實務上更順遂可行，更重要的是，冀望在落實保障人民基本權利與確保公法上金錢給付義務履行之公益兩大面向能得以兼顧，則為本文研究之目的。

第二節 研究問題與範圍

第一項 研究問題

本文論述的主軸是從憲法的觀點，來探討公法上金錢給付義務強制執行之執行方法中，限制人身自由權及遷徙自由權之執行方法，前者為拘提、管收義務人；後者主要為限制義務人出境之執行方法。本文將就下列各項問題逐一探討，以呈現行政強制執行實務上各個面向之狀況：

一、人身自由權及居住、遷徙自由權之意涵：

由於本文旨在研究行政強制執行方法中，採取限制人身自由權及遷徙自由權之執行方法，因此將對人身自由權及居住、遷徙自由權之意涵作界定，俾利探討限制各該權利之強制執行方法所生之各項問題。

二、拘提、管收制度是否違憲：

大法官釋字第 588 號解釋宣告舊法第 17 條有關拘提、管收之部分條文違憲，本文將說明該解釋之由來，該解釋之內容要點，該解釋宣告後新法於民國 93 年 3 月 21 日公布實施，其對行政執行制度之影響等。

三、限制出境之執行方法是否違憲：

大法官釋字 345 號解釋認為，行政院於民國 73 年 7 月 10 日發布之「限制欠稅人或欠稅營利事業負責人出境實施辦法」，限制欠稅人或欠稅營利事業負責人出境，乃「為確保稅收，增進公共利益所必要，與憲法尚無抵觸。」

依該辦法第 2 條規定，個人欠稅在新台幣 50 萬元以上，營利事業在新台幣 100 萬元以上者，由稅捐稽徵機關或海關報請財政部函請內政部入出國及移民署限制該欠稅人或欠稅營利事業負責人出境。即依該辦法所為之限制出境處分，須以欠稅達一定金額以上為要件，惟依行政執行法所為限制出境之法定要件並無金額之規定，造成被限制出境人之混淆。本文對此問題將詳加說明，並探討限制出境之執行方法是否違憲等相關問題。

四、拘提、管收及限制住居對象之範圍：

行政執行法有關拘提、管收對象之範圍於該法第 17 條及第 24 條分別定有明文，另行政執行法第 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。」惟行政執行法與強制執行法有關拘提、管收對象範圍之規定不一。對照行政執行法與強制執行法有關拘提、管收對象之規定，後者尚擴及強制執行法第 25 條第 2 項及第 3 項之人³。則行政執行法第 17 條及第 24 條究竟是行政執行有關拘提、管收對象之特別規定，其餘之人不再準用強制執行法，抑或仍應準用強制執行法第 25 條第 2 項及第 3 項之規定？應加以釐清。此項疑義之釐清，於義務人為法人時，可否對其「前任負責人」聲請拘提、管收及限制住居時，別具意義。

另外，現行實務上，行政執行法第 24 條第 4 款所稱「法人負責人」，包括公司之董事而為拘提、管收及限制住居之對象，此種見解是否過度擴大「法人負責人」之範圍？本文將有進一步的探討。

五、暫予留置之爭議：

³強制執行法第 25 條第 2 項及第 3 項規定為：「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：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。前項各款之人，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。」

暫予留置係新法第 17 條第 6 項所增訂，因其係限制人身自由權之強制處分，其應否有法官保留原則之適用？依該條項規定，「義務人經通知或自行到場，經行政執行官訊問後，認有第五項各款情形之一，而有聲請管收必要者，行政執行處得將義務人暫予留置」。在解釋上是否認為當義務人有聲請管收之必要者，即得實施暫予留置權？現行規定是否有窒礙難行之處？本文對各項問題將逐一說明。

六、限制住居之相關問題：

限制住居究係限制人民何種基本權利、其是否包括限制出境與限制出海、應否有法官保留原則之適用、應否以公法上金錢給付義務達一定金額以上為限制要件、限制出境對象之範圍為何（是否包括行政執行法第 24 條各款所列之人及解任或喪失資格後之法人負責人）、不服限制出境之處分可否提起行政訴訟等。

第二項 研究範圍

行政強制執行之執行方法可大略區分為對人之執行方法、對物之執行方法及其他執行方法。對人之執行方法，如拘提、管收、限制出境等。對物之執行方法，如對義務人之動產、不動產所為之查封、拍賣。其他執行方法，如對義務人之其他財產權（如金錢債權、商標權等）所為之執行、通知義務人到行政執行處繳款、命義務人到行政執行處報告其可供執行之財產等執行方法。本文之研究範圍僅限於拘提、管收、限制出境等對人之執行方法而不及其他。

第三項 本文結構

本文計分六章，第一章緒論，第六章結論與建議，第二章至第五章為研究題目之主要論述。

如在前揭研究動機與目的所言，研究者從事行政強制執行實務工作數年，職是之故，期望本文能結合學術理論與執行實務。因此，於第二章即先對公法

上金錢給付義務強制執行之實務作一番介紹，其內容將介紹公法上金錢給付義務強制執行之遞嬗、執行機關之演變及現行執行概況等，讓閱讀者對公法上金錢給付義務強制執行工作之面貌，有一概略之瞭解。

第三章論述限制人民人身自由權之執行方法，首須界定人身自由權之意涵，俾利後續對拘提、管收及暫予留置等限制人民人身自由權之執行方法，在實際執法實務上相關問題之探討。次說明歐洲人權公約及我國憲法第 8 條對人身自由保障之規定，嗣將提出限制人民基本權利之合法要件，及進行違憲審查之審查標準，並論述我國大法官對拘提、管收制度之合憲性審查，而作成釋字第 588 號解釋之始末與影響，最後介紹美國及德國管收制度，以供我國管收制度相對照。

第四章論述限制人民遷徙自由權之執行方法，其亦首須界定居住自由權意涵與遷徙自由權意涵之差別。本章在限制人民遷徙自由權之違憲審查中，將探討基本權位階效力的問題，包括美國的「優位權利理論」、德國的「基本權位階次序理論」及我國大法官對基本權位階效力之隱喻。其次，將分別說明在實務上，有關限制住居認事用法發生諸多爭執，尤其是限制義務人出境之相關問題。例如，執行限制出境之法律依據、限制出境應否有法官保留原則之適用、限制出境對象之範圍、限制出境之救濟途徑，尤其是可否提起行政訴訟，最後將提出現行限制出境制度之問題。

由於本文係以人民基本權利之保障為出發，因此，於介紹公法上金錢給付義務強制執行工作之面貌，及限制人民人身自由權與遷徙自由權之執行方法後，於第五章即對人民憲法上基本權利之功能為論述。其內容包括憲法保障人民基本權利之理論、憲法上基本權利之功能，包含其作為主觀公權利之功能及作為客觀價值決定之功能、人身自由權及遷徙自由權作為個別基本權利之功能。再從基本權利之保障及功能，論述公法上金錢給付義務強制執行方法中，限制人民人身自由權及遷徙自由權等相關問題。

在前揭各章論述相關學術理論及實務問題，及說明憲法上基本權利之功能後，基於建構「立法者改善義務」之憲法上理論依據，嗣於第六章在有關限制

人民人身自由權及遷徙自由權之範圍內，針對實務上重要之適法性爭議，提出修法建議，期使公法上金錢給付義務強制執行之法律規定能更明確、妥適且周延，以落實法治國原則並保障人民基本權利。例如，對執行對象之範圍應有更明確之規範；增訂「逕行拘提」取代暫予留置，以解決暫予留置之問題，並使管收制度得以順利運作；增訂解除限制出境之事由，以合理界定被限制出境人與義務人之財產責任；增訂對限制出境可提起行政訴訟之規定，以落實憲法保障人民訴訟權之意旨。另由於現行公法上金錢給付義務強制執行之案件量過於龐大，為有效運用執行資源，以較經濟之方式確保國家債權得以實現並保障人民人身自由權不受恣意侵害，本章建議援引德國「替代宣誓之保證制度」與「債務人名冊制度」，使管收制度更具彈性，以利提昇行政執行之效能及效率，最重要的是，使人民人身自由權更能獲得保障。

第三節 研究方法與限制

第一項 研究方法

本研究之研究方法係採文獻研究法。乃廣泛蒐集整理相關書籍、專論等學術資料，以建立本題目之學理基礎。並輔以實務上大法官解釋、法院判決、法務部行政執行署法規及業務諮詢委員會決議及行政執行署統計資料，與學理進行整理與印證，期能使學術理論與執行實務相結合。

第二項 研究限制

就拘提、管收及限制住居執行方法之必要性的判斷上，須於保障人民基本權利與實現公法債權之公益目的，兩者間作價值衡量，其決定往往因不同判斷者之意識型態及價值觀之差異，而可能對同一事實作成不同的決定。本文對該價值衡量，試圖結合學術理論及實務狀況，以建立衡量之標準，惟研究者深知該標準之建立誠屬不易。另囿於研究者外語能力，本文之參考資料多限於中文文獻。因相關外國參考文獻不足，且研究者具有多年之執行實務經驗，本文儘量呈現法律規定與執行實務結合之情形，以補外參考文獻不足之缺失。

第四節 重要名詞釋義

一、拘提

所謂「拘提」，乃執行機關依法對人民施以物理力，強制其從某一處所至另一處所之謂。在本文之意義則是於一定期間內拘束「義務人」⁴之身體自由，強制其到場應訊之強制處分。蓋強制執行經常有傳訊義務人之必要，例如調查關於強制執行之法定要件或執行標的物等，如義務人拒不到場應訊，將使執行情序難以進行，故有拘提制度之規定。拘提拘束義務人身體自由之時間不得逾24小時，拘提事由如行政執行法第 17 條第 2 項規定：

「義務人經行政執行處依前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。」

二、管收

所謂「管收」，係執行機關依法於一定期間內拘束人民身體自由在一定處所，其係以拘束義務人身體自由為執行手段，用以促使其履行公法上金錢給付義務所為之強制處分。管收須將義務人拘束於管收所，拘束時間比拘提的時間長，且有法定最長時間及聲請管收次數之限制。如行政執行法第 17 條第 5 項規定：

「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：

- 一、顯有履行義務之可能，故不履行。

⁴ 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：一、義務人為未成年人或禁治產人者，其法定代理人。二、商號之經理人或清算人；合夥之執行業務合夥人。三、非法人團體之代表人或管理人。四、公司或其他法人之負責人。五、義務人死亡者，其繼承人、遺產管理人或遺囑執行人。」基於論述上的方便，本文所稱之「義務人」，包括本條所列之人，合先敘明。

- 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、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。

同法第 19 條第 3 項規定：

「管收期限，自管收之日起算，不得逾三個月。有管收新原因發生或停止管收原因消滅時，行政執行處仍得聲請該管法院裁定再行管收。但以一次為限。」

三、限制住居

所謂「限制住居」，係指執行機關依法限制義務人住居於一定區域，非經該管行政執行處許可，不得離開該區域之強制處分。其法定事由如行政執行法第 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。」

四、暫予留置

所謂「暫予留置」，係較短時間內暫時拘束人民身體自由於一定處所之強制處分。暫予留置是新法增修之規定，其立法理由中並未對增設暫予留置執行措施之背景加以說明，其應係經行政執行官訊問後，發現義務人有法定聲請管收之事由，為保全義務人同行前往法院，向法院聲請管收，接受法院訊問，以確保管收之聲請與執行管收得以順利進行之強制處分。

暫予留置與管收均為於一定期間內拘束人民身體自由在一定處所之強制處分，其差別在前者屬暫時性、急迫性、保全性之強制處分，拘束人身自由時間較短；後者旨在以拘束人民身體自由為手段，促使人民履行公法上金錢給付義務，其拘束時間較長。暫予留置之事由及時間之限制如行政執行法第 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，認有第五項各款情形之一，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。」