

解釋字號	釋字第588號
解釋公布院令	中華民國 94年01月28日
解釋爭點	行政執行法拘提管收事由相關規定違憲？
解釋文	<p>立法機關基於重大之公益目的，藉由限制人民自由之強制措施¹，以貫徹其法定義務，於符合憲法上比例原則之範圍內，應為憲法之所許。行政執行法關於「管收」處分之規定，係在貫徹公法上金錢給付義務，於法定義務人確有履行之能力而不履行時，拘束其身體所為間接強制其履行之措施，尚非憲法所不許。惟行政執行法第十七條第二項依同條第一項規定得聲請法院裁定管收之事由中，除第一項第一、二、三款規定：「顯有履行義務之可能，故不履行者」、「顯有逃匿之虞」、「就應供強制執行之財產有隱匿或處分之情事者」，難謂其已逾必要之程度外，其餘同項第四、五、六款事由：「於調查執行標的物時，對於執行人員拒絕陳述者」、「經命其報告財產狀況，不為報告或為虛偽之報告者」、「經合法通知，無正當理由而不到場者」，顯已逾越必要程度，與憲法第二十三條規定之意旨不能謂無違背。</p> <p>行政執行法第十七條第二項依同條第一項得聲請拘提之各款事由中，除第一項第二款、第六款：「顯有逃匿之虞」、「經合法通知，無正當理由而不到場」之情形，可認其確係符合比例原則之必要條件外，其餘同項第一款、第三款、第四款、第五款：「顯有履行義務之可能，故不履行者」、「就應供強制執行之財產有隱匿或處分之情事者」、「於調查執行標的物時，對於執行人員拒絕陳述者」、「經命其報告財產狀況，不為報告或為虛偽之報告者」規定，顯已逾越必要程度，與前揭憲法第二十三條規定意旨亦有未符。²</p> <p>人身自由乃人民行使其憲法上各項自由權利所不可或缺之前提³，憲法第八條第一項規定所稱「法定程序」，係指凡限制人民身體自由之處置，不問其是否屬於刑事被告之身分，除須有法律之依據外，尚須分別踐行必要之司法程序或其他正當法律程序，始得為之。此項程序固屬憲法保留之範疇，縱係立法機關亦不得制定法律而遽予剝奪；惟刑事被告與非刑事被告之人身自由限制，畢竟有其本質上之差異，是其必須踐行之司法程序或其他正當法律程序，自非均須同一不可。管收係於一定期間內拘束人民</p>

身體自由於一定之處所，亦屬憲法第八條第一項所規定之「拘禁」，其於決定管收之前，自應踐行必要之程序、即由中立、公正第三者之法院審問，並使法定義務人到場為程序之參與，除藉之以明管收之是否合乎法定要件暨有無管收之必要外，並使法定義務人得有防禦之機會，提出有利之相關抗辯以供法院調查，期以實現憲法對人身自由之保障。行政執行法關於管收之裁定，依同法第十七條第三項，法院對於管收之聲請應於五日內為之，亦即可於管收聲請後，不予即時審問，其於人權之保障顯有未週，該「五日內」裁定之規定難謂周全，應由有關機關檢討修正。又行政執行法第十七條第二項：「義務人逾前項限期仍不履行，亦不提供擔保者，行政執行處得聲請該管法院裁定拘提管收之」、第十九條第一項：「法院為拘提管收之裁定後，應將拘票及管收票交由行政執行處派執行員執行拘提並將被管收人逕送管收所」之規定，其於行政執行處合併為拘提且管收之聲請，法院亦為拘提管收之裁定時，該被裁定拘提管收之義務人既尚未拘提到場，自不可能踐行審問程序，乃法院竟得為管收之裁定，尤有違於前述正當法律程序之要求。另依行政執行法第十七條第二項及同條第一項第六款：「經合法通知，無正當理由而不到場」之規定聲請管收者，該義務人既猶未到場，法院自亦不可能踐行審問程序，乃竟得為管收之裁定，亦有悖於前述正當法律程序之憲法意旨。

憲法第八條第一項所稱「非經司法或警察機關依法定程序，⁴不得逮捕、拘禁」之「警察機關」，並非僅指組織法上之形式「警察」之意，凡法律規定，以維持社會秩序或增進公共利益為目的，賦予其機關或人員得使用干預、取締之手段者均屬之，是以行政執行法第十九條第一項關於拘提、管收交由行政執行處派執行員執行之規定，核與憲法前開規定之意旨尚無違背。

上開行政執行法有違憲法意旨之各該規定，均應自本解釋公布之日起至遲於屆滿六個月時失其效力。⁵

理由書

立法機關基於重大之公益目的，藉由限制人民自由之強制措施¹，以貫徹其法定義務，於符合憲法上比例原則之範圍內，應為憲法之所許。行政執行法係為貫徹行政法令、保障其有效之執行，以國家之強制力，促使人民履行其公法上義務之程序規範。其中關於公法上金錢給付，該法定義務人經通知等合法程序後，本即應自動給付，無待國家之強制，而此項公法上金錢給付之能

否實現，攸關國家之財政暨社會、衛生、福利等措施之完善與否，社會秩序非僅據以維護，公共利益且賴以增進，所關極為重大。「管收」係就義務人之身體於一定期間內，拘束於一定處所之強制處分，目的在使其為義務之履行，為間接執行方法之一，雖屬限制義務人之身體自由，惟行政執行法關於「管收」處分之規定，既係在貫徹公法上金錢給付義務，於法定義務人確有履行之能力而不履行時，拘束其身體所為間接強制其履行之措施，亦即對負有給付義務且有履行之可能，卻拒不為公法上金錢給付之人所為促使其履行之強制手段，衡諸前述之說明，尚非憲法所不許。

比例原則係屬憲法位階之基本原則，在個別法規範之解釋、²適用上，固應隨時注意，其於「立法」尤然，目的在使人民不受立法機關過度之侵害。行政執行法第十七條第二項依同條第一項規定得聲請法院裁定管收之事由中，除第一項第一、二、三款規定：「顯有履行義務之可能，故不履行者」、「顯有逃匿之虞」、「就應供強制執行之財產有隱匿或處分之情事者」，均以執行機關執有相當證據足認義務人確有履行能力為前提（行政執行法第八條第一項第三款參照）始得為之，自難謂其已逾必要之程度，可認係屬正當者外，其餘同項第四、五、六款事由：「於調查執行標的物時，對於執行人員拒絕陳述者」、「經命其報告財產狀況，不為報告或為虛偽之報告者」、「經合法通知，無正當理由而不到場者」，不論法定義務人是否確有履行之能力而不為，亦不問於此情形下執行機關是否尚有其他較小侵害手段可資運用（如未用盡可行之執行方法），以查明所欲執行之責任財產，一有此等事由，可不為財產之追查，即得聲請法院裁定管收，顯已逾越必要程度，與憲法第二十三條規定之意旨不能謂無違背。至履行能力有無之判斷，則應就義務人整體之收入與財產狀況暨工作能力予以觀察，究竟是否可期待其經由工作收入或其他途徑（如處分財產、減少生活費用之支出），以獲得支付（履行）之方法；且其中並應注意維持生計所必需者（行政執行法第二十一條第一款參照），而「工作能力」亦應考慮年齡之大小、健康之狀態與勞動市場供需之情形等，乃當然之事理。

拘提為強制義務人到場之處分，亦為拘束人身自由之一種，³行政執行法第十七條關於對義務人之拘提，係以強制其到場履行、陳述或報告為目的，拘束人身自由為時雖較短暫，與管收之侵害程度尚屬有間，但如此亦非謂可排除前述憲法第二十三條有

關比例原則規定之適用。行政執行法第十七條第二項依同條第一項得聲請拘提之各款事由中，除第一項第二款、第六款：「顯有逃匿之虞」、「經合法通知，無正當理由而不到場」之情形，尚可認其確係符合比例原則之必要條件外，其餘同條第一款、第三款、第四款、第五款：「顯有履行義務之可能，故不履行者」、「就應供強制執行之財產有隱匿或處分之情事者」、「於調查執行標的物時，對於執行人員拒絕陳述者」、「經命其報告財產狀況，不為報告或為虛偽之報告者」規定，不問執行機關應否先逕就責任財產予以執行或另為財產之追查，或義務人是否已在執行人員之面前為陳述而毋庸拘提等情形，於限期仍不履行，亦不提供擔保之時，均構成得為裁定拘提之聲請事由，顯已逾越必要程度，與前揭憲法第二十三條規定意旨亦有未符。

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

行政執行法第十七條第二、三項：「義務人逾前項限期仍不履行，亦不提供擔保者，行政執行處得聲請該管法院裁定拘提管收之」、「法院對於前項聲請，應於五日內裁定。行政執行處或義務人不服法院裁定者，得於十日內提起抗告；其程序準用民事

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

又行政執行處倘為拘提且管收之聲請者，該被裁定拘提管收之義務人於裁定之時，既尚未拘提到場，自不可能踐行審問程序，法院係單憑行政執行處一方所提之聲請資料以為審查，無從為言詞之審理，俾以查明管收之聲請是否合乎法定要件暨有無管收之必要，更未賦予該義務人以防禦之機會，使其能為有利之抗辯，指出證明之方法以供法院審酌，即得為管收之裁定，且竟可於拘提後將之逕送管收所，亦無須經審問程序，即連「人別」之訊問（即訊問其人有無錯誤）亦可從缺，尤有違於前述正當法律

程序之要求。再者，前開法院得為裁定管收之事由中，其「經合法通知，無正當理由而不到場」之此款，亦係強制執行法（第二十二條第一、二項）及刑事訴訟法（第一百零一條、第一百零一條之一）之所無，而該義務人既猶未到場，自亦不可能踐行審問程序，乃法院竟得依聲請而為管收之裁定，此一容許為書面審理之規定，其有悖於前述正當法律程序之憲法意旨，更不待言。

至於上述所稱關於管收之審問程序，其應賦予義務人到場之機會，此乃絕對之必要。法院對於行政執行處聲請管收所提資料，若認尚有未足或尚有不明者，得命該處派員到場為一定之陳述或補正，於此，行政執行處不得拒絕，固屬當然；而該處就此所為之聲請，要以自由證明為已足，法院之心證，亦非須至不容合理懷疑之確信程度為必要，附此指明。

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

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

大法官會議主席 大法官 翁岳生

大法官 城仲模 林永謀 王和雄 謝在全

賴英照 余雪明 曾有田 廖義男

楊仁壽 徐璧湖 彭鳳至 林子儀

意見書、抄本
等文件



[588抄本\(含解釋文、理由書、林大法官永謀提出協同意見書及許大法官宗力、王大法官和雄、廖大法官義男、林大法官子儀、許大法官玉秀共同提出之部分協同、部分不同意見書與彭大法官鳳至提出之一部協同意見書及一部不同意見書、聲請書及其附件\)_OCR](#)



[588林大法官永謀提出之協同意見書](#)



[588許大法官宗力、王大法官和雄、廖大法官義男、林大法官子儀、許大法官玉秀共同提出之部分協同、部分不同意見書](#)



[588彭大法官鳳至提出之一部協同意見書及一部不同意見書](#)

聲請書/ 確定終
局裁判



[臺灣士林地方法院法官高愈杰聲請書](#)



[臺灣桃園地方法院函](#)



[臺灣高等法院函](#)

相關法令



[憲法第8條第1項\(36.01.01\)](#)



[憲法第23條\(36.01.01\)](#)



[司法院釋字第384號解釋](#)



[司法院釋字第559號解釋](#)



[行政執行法第8條第1項第3款、第17條第1、2、3、5項、第19條第1項、第21條第1款\(89.06.21\)](#)



[強制執行法第21條、第22條第1、2項、第22條之5\(89.02.02\)](#)



[刑事訴訟法第75條第2項、第91條、第93條第5項、第101條、第101條之1、第103條第1項、第228條第4項\(93.06.23\)](#)

相關文件

釋字第五八八號解釋事實摘要(大法官書記處整理提供)

一、台灣士林地方法院法官張國勳聲請解釋案 (共10件)

台灣士林地方法院法官張國勳為審理台灣士林地方法院九十一年度拘管字第三一號、九十二年度拘管字第三號、第五六號、第六五號、第八一號、第一〇七號、第一〇八號、第一二七號、第一四九號、九十三年度拘管字第九號聲請拘提管收案件，認該案件

適用之行政執行法相關規定有違憲疑義，因裁定停止審理程序聲請解釋。

二、台灣桃園地方法院法官文衍正聲請解釋案（共14件）

台灣桃園地方法院法官文衍正為審理台灣桃園地方法院九十二年度拘管字第五二號、第五九號、第七一號、第七三號、第八〇號、第九一號、第九六號、第九九號、九十三年度拘管字第二號、第五號、第一八號、第三一號、第三四號、第三六號、第五三號聲請拘提管收事件，對於應適用之行政執行法第十七條等規定，認有牴觸憲法之疑義，因裁定停止審理程序聲請解釋。

三、台灣士林地方法院法官高愈杰聲請解釋案

台灣士林地方法院法官高愈杰為審理臺灣士林地方法院九十三年度拘管字第二一號聲請拘提管收事件，對於應適用之行政執行法第十七條等規定，認有牴觸憲法之疑義，因裁定停止審理程序聲請解釋。

