

臺灣高等法院函

受文者：司法院

主旨：轉陳臺灣士林地方法院解釋憲法聲請書一份，請 鑒核。

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

院長 曾 有 田

張國勳法官解釋憲法聲請書

壹、主旨：

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

貳、說明：

一、聲請解釋憲法之目的

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

因認有聲請司法院大法官解釋憲法之必要，俾供本院審理該事件有所依循，並保障義務人之人身自由，特此聲請解釋憲法。

二、適用憲法爭議之經過及涉及之條文

(一)事實經過

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

(二)涉及之憲法、法律條文及相關司法院解釋

1、憲法第八條第一項、第二項：「人民身體之自由應予保障，除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁。非由法院依法定程序，不得審問處罰。非依法定程序之逮捕、拘禁、審問、處罰，得拒絕之。」（第一項）

「人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁時，其逮捕拘禁機關應將逮捕拘禁原因，以書面告知本人及其本人指定之親友，並至遲於二十四小時內移送該管法院審問。本人或他人亦得聲請該管法院，於二十四小時內向逮捕之機關提審。」(第二項)

2、行政執行法第八條：「行政執行有下列情形之一者，執行機關應依職權或因義務人、利害關係人之申請終止執行：

一、義務已全部履行或執行完畢者。

二、行政處分或裁定經撤銷或變更確定者。

三、義務之履行經證明為不可能者。」(第一項)

「行政處分或裁定經部分撤銷或變更確定者，執行機關應就原處分或裁定經撤銷或變更部分終止執行。」(第二項)

3、行政執行法第十四條：「行政執行處為辦理執行事件，得通知義務人到場或自動清繳應納金額、報告其財產狀況或為其他必要之陳述。」

4、行政執行法第十七條：「義務人有下列情形之一者，得命其提供相當擔保，限期履行，並得限制其住居：

一、顯有履行義務之可能，故不履行者。

二、顯有逃匿之虞。

三、就應供強制執行之財產有隱匿或處分之情事者。

四、於調查執行標的物時，對於執行人員拒絕陳述者。

五、經命其報告財產狀況，不為報告或為虛偽之報告者。

六、經合法通知，無正當理由而不到場者。」(第一項)

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

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

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

「第二項之拘提管收，除本法另有規定外，準用強制執行法、管收條例及刑事訴訟法有關拘提、羈押之規定。」(第五項)

5、行政執行法第十九條：「法院為拘提管收之裁定後，應將拘票及管收票交由行政執行處派執行員執行拘提並將被管收人逕送管收所。」(第一項)

「拘提後，應納金額經清繳者，行政執行處應即釋放義務人。」(第三項)

6、行政執行法第二十一條：「義務人或其他依法得管收之人有下列情形之一者，不得管收；其情形發生管收後者，行政執行處應以書面通知管收所停止管收：

- 一、因管收而其一家生計有難以維持之虞者。
- 二、懷胎五月以上或生產後二月未滿者。
- 三、現罹疾病，恐因管收而不能治療者。」

- 7、行政執行法第二十二條：「有下列情形之一者，行政執行處應即以書面通知管收所釋放被管收人：
- 一、義務已全部履行或執行完畢者。
 - 二、行政處分或裁定經撤銷或變更確定致不得繼續執行者。
 - 三、管收期限屆滿者。
 - 四、義務人就義務之履行已提供確實之擔保者。」
- 8、行政執行法第二十四條：「關於義務人拘提管收及應負義務之規定，於下列各款之人亦適用之：
- 一、義務人為未成年人或禁治產人者，其法定代理人。
 - 二、商號之經理人或清算人；合夥之執行業務合夥人。
 - 三、非法人團體之代表人或管理人。
 - 四、公司或其他法人之負責人。
 - 五、義務人死亡者，其繼承人、遺產管理人或遺囑執行人。」
- 9、行政執行法第二十六條：「關於本章之執行，除本法另有規定外，準用強制執行法之規定。」
- 10、司法院釋字第三七一號解釋：「憲法為國家最高規範，法律牴觸憲法者無效，法律與憲法有無牴觸發生疑義而須予以解釋時，由司法院大法官掌理，此觀憲法第一百七十一條、第一百七十三條、第七十八條及第七十九條第二項規定甚明。又法官依據法律獨立審判，憲法第八十條定有明文，故依法公布施行之法律，法官應以其為審判之依據，不得認定法律為違憲而逕行拒絕適用。惟憲法之效力既高於

法律，法官有優先遵守之義務，法官於審理案件時，對於應適用之法律，依其合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義者，自應許其先行聲請解釋憲法，以求解決。是遇有前述情形，各級法院得以之為先決問題裁定停止訴訟程序，並提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，聲請本院大法官解釋。司法院大法官審理案件法第五條第二項、第三項之規定，與上開意旨不符部分，應停止適用。」

三、聲請解釋之理由及對本案所持之立場與見解

(一)聲請解釋之理由

1、按法官依據法律獨立審判，法官為行使審判權所組成之審判機關，即狹義之法院，亦應獨立行使職權，要無疑義（司法院釋字第三九二號解釋理由書參照），而法院獨立行使審判權時，應無上級機關存在，在訴訟法上，法院縱使要受上級審法院法律見解之拘束，亦不得逕以此而認定上級審法院為下級審法院之上級機關。又法官審判，傳統上常包括事實之認定與法律之適用，法院如認其於審判時，與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議時，此項憲法爭議之認定應屬於審判權之一部分，如法官在刑事訴訟依司法院釋字第三七一號解釋，裁定停止訴訟程序，聲請司法院大法官解釋時，亦同。此項聲請得以訴訟法上狹義之法院本身提出，故各審判庭應為司法院大法官審理案件法所規定之實質意義之中央機關，而無上級機關可言，因而得依該法規定，直接聲請解釋（詳請參照翁岳生著，憲法之維護者——回顧與展望，收於氏著「法治國家之行政法與司法」，

第十至十二頁，一九九四年六月初版)。本院於審理九十一年拘管字第三一號聲請拘提管收事件時，依法獨立行使審判權，為訴訟法上狹義之法院，參酌前開說明，應與司法院大法官審理案件法所規定之實質意義之中央機關無異，自得依該法第五條第一項第一款之規定聲請司法院大法官解釋憲法，合先敘明。

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

(二)對本件所持之立場與見解(註一)

- 1、行政執行法中關於聲請法院裁定「拘提管收」規定之真意，以及應由何人執行拘提管收？

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

務金額，此見行政執行法第十九條第四項規定自明。

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

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

字)，格式四則為駁回裁定，若依司法院該例稿格式，似乎認為「拘提管收」可分為三種，即「拘提」或「管收」，與「拘提且管收」。

- (4)惟由行政執行法中卻無法獲致司法院之上開見解。行政執行法中提到拘票與管收票者，僅有第十九條第一項，提到應送管收所執行者，亦僅有第十九條第一項，該條項係針對拘提且管收裁定之執行規定「法院為拘提管收之裁定後，應將拘票及管收票交由行政執行處派執行員執行拘提並將被管收人逕送管收所」，並未分別規定聲請拘提裁定及拘票應如何執行，亦未規定聲請管收裁定及管收票應如何執行（註二）。尤其同法第十七條第四項但書規定「但准拘提管收之原裁定經抗告法院裁定廢棄者，其執行應即停止，並將被拘提管收人釋放」，因拘提僅係一個動作，時間非常短暫，當拘提到義務人時即已執行完畢，實無法想像於執行拘提中，准許拘提之裁定會被抗告法院裁定廢棄（況若裁定係於執行同時才送達給義務人，即使要抗告也不可能馬上送到抗告法院），故該但書併列拘提管收，應係將拘提管收視為同一種手段。再依反面推論，該但書既未規定「准管收之原裁定經抗告法院裁定廢棄」應如何如何，顯見行政執行法根本未將管收視為一獨立之手段。況依行政執行法第十七條第一項、第二項之規定，拘提管收之要件相同，可見於行政執行法中應只有「拘提且管收」一種手段。

(5)然而，行政執行之「拘提管收」，實際上仍包含「拘提」及「管收」二階段。如行政執行法第十九條第三項規定拘提後應納金額清繳者應釋放，第二十一條規定義務人有三款情形不得管收，行政執行與民事執行業務聯繫辦法第十條第四項規定拘提到案後，應納金額經清繳或提供擔保者，應即釋放被拘提人並停止執行管收，意即於執行第一階段拘提後，仍有停止執行第二階段管收之可能。惟應由何人決定停止執行？應依何種程序？行政執行各種法規中均未規定。

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

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

(1)憲法第八條第一項規定「人民身體之自由應予保障，除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或

警察機關依法定程序不得逮捕拘禁。非由法院依法定程序，不得審問處罰。非依法定程序之逮捕、拘禁、審問、處罰，得拒絕之。」第二項規定「人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁時，其逮捕拘禁機關應將逮捕拘禁原因，以書面告知本人及其本人指定之親友，並至遲於二十四小時內移送該管法院審問。本人或他人亦得聲請該管法院於二十四小時內向逮捕之機關提審。」此為憲法對於人身自由之「制度保障」規定（註三），且對於程序規定詳盡，屬「憲法保留」之性質（註四）。

(2)憲法第八條規定中所謂「逮捕」，係指以強制力將人之身體自由予以拘束之意；而「拘禁」則指拘束人身之自由使其難於脫離一定空間。司法院釋字第三九二號解釋理由書，於解釋刑事訴訟法有關拘提與羈押制度時即謂「就剝奪人身之自由言，拘提與逮捕無殊，羈押與拘禁無異；且拘提與羈押亦僅目的、方法、時間之久暫有所不同而已，其他所謂『拘留』、『收容』、『留置』、『管收』等亦無礙於其為『拘禁』之一種，當應就其實際剝奪人身（行動）自由之如何予以觀察，未可以辭害意。」

(3)行政執行法之「拘提」，係於一定期間內拘束義務人之人身自由，強制其到場之處分，與憲法第八條之「逮捕」無殊；而「管收」則是將義務人限制於一定之處所（管收所）較長一段期間，迫使其履行義務，自與憲法第八條之「拘禁」無異。是行政執行之拘提管收手段，自應符合憲法第八

條有關人身自由保障之要求。按行政執行之對象即負有公法上金錢給付義務之義務人，並非現行犯，本不適用現行犯之例外規定，是依憲法第八條第一項規定，行政執行之拘提管收，非經司法或警察機關依法定程序不得為之（註五）。依行政執行法第十九條規定，拘提管收由行政執行處之執行員執行，惟行政執行處之執行員是否屬於司法機關或警察機關？依司法院釋字第三九二號解釋意旨，檢察機關雖屬憲法第八條第一項廣義之司法機關，惟法務部其他機關則非是。行政執行署固係法務部所轄下級機關，然非檢察機關，自非廣義之司法機關，其又非警察機關，足認行政執行處之執行員並不屬於憲法第八條第一項所指得為拘提管收之機關。（註六）

- (4)或有認為憲法第八條第一項之規定重點在於法定程序，只要是法院依法簽發拘票與管收票，命令行政機關執行逮捕拘禁，縱使不是警察或司法機關執行，亦無不可。然憲法第八條第一項係規定非經「司法或警察機關」不得逮捕拘禁，分析其中司法機關與警察機關之地位，警察機關基本上只是逮捕拘禁之執行機關，除現行犯之外，並沒有決定逮捕拘禁之權。依司法院釋字第三九二號解釋意旨，僅有狹義司法機關即法院才有決定羈押之權，廣義司法機關另包含檢察機關，則有執行羈押及決定並執行拘提、逮捕之權。該條項既將警察機關與司法機關（包括檢察機關與法院）並列（均為有權執行之機關，但並非均為有

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

(5)大法官孫森焱於釋字第三八四號解釋之協同意見書內亦明確指出「除現行犯之逮捕，授權法律另定外，人民之逮捕、監禁，專由司法或警察機關，依法定程序為之；有關人身自由之審問、處罰，則專由法院為之，不再授權法律為其他規定，而與憲法所保障之其他自由或權利，得由立法院於憲法第二十三條所定情形之下，制定法律而限制者有所不同。故如立法院所制定之法律將逮捕、拘禁人民之權，賦與司法或警察機關以外之其他機關；或將有關人身自由之審問、處罰之權，賦與法院以外之其他機關，則不免有違憲之嫌。」行政執行法第十九條規定拘提管收由行政執行處之執行員執行，顯然逾越憲法第八條第一項明定執行機關之範圍。

(6)行政執行之拘提管收既屬於憲法第八條第二項所稱之逮捕拘禁，自應踐行該條項所規定二十四小時內移送法院審問之程序：

①首先引起爭議者，係憲法第八條第二項明定「人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁時」，自文義上觀之，該二十四小時內移審之規定，似僅適用於具有犯罪嫌疑被逮捕拘禁者。就此有不同見

解：第一種見解認為就憲法第八條是針對刑事程序所為之規定，因人身自由是所有基本權利之根本，本即應於人民有犯罪嫌疑之重大事由下，方容許國家使用逮捕拘禁之手段，其他情況均不得為之（註七），是強制執行法或行政執行法之拘提管收，均係基於民事或行政上原因之逮捕拘禁，應屬違憲，如日本憲法僅限於刑事被告可逮捕羈押，其強制執行制度亦無管收之規定（註八）。第二種見解則認為憲法第八條第一項既無範圍限制，逮捕拘禁自不限於刑事被告一種，憲法第八條第二項又明文限於人民有犯罪嫌疑者，除此以外之逮捕拘禁原因，自然不適用二十四小時內移審之規定，故行政執行之拘提管收亦不受其限制。行政執行法第十九條第一項規定「法院為拘提管收之裁定後，應將拘票及管收票交由行政執行處派執行員執行拘提並將被管收人逕送管收所」，完全排除移審程序，似採取前述第二種見解。

- ②將國家得為逮捕拘禁範圍限縮於人民有犯罪嫌疑之情形，對人身自由之保障最為周全，是應以第一種見解較屬可採。惟司法院大法官解釋並未採取此種最小範圍之見解，對於刑事被告以外之逮捕拘禁，包括民事上或行政上事由，仍採取合憲的看法。如釋字第一六六號、第二五一號解釋對於人民違反秩序罰之拘留、罰役部分（解釋文只是認為應改由法院為之，並未認為秩序罰不得拘留、罰役）；釋字第三

○○號解釋對於破產法規定破產人有逃亡或隱匿毀棄其財產之虞時，法院得羈押破產人部分（解釋文只是認為羈押未為期限規定係違憲，並未認為破產不得拘禁，現行法已將名稱修正為管收，並加上期限）；釋字第五二三號解釋對於檢肅流氓條例有關被移送裁定人之留置部分（解釋文只是認為留置要件不夠明確，並未認為流氓事件不得留置）等是。

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

應採取更高程度之保障標準。就實定法而言，刑事程序以外之其他逮捕拘禁程序，實際上亦符合憲法第八條之要求。如檢肅流氓條例第六條、第七條之拘提或逕行拘提均有拘票之規定，其內容依同條例第二十三條應準用刑事訴訟法之規定，檢肅流氓條例第九條第一項規定依第六條、第七條規定到案者，應於二十四小時內移送法院審理，並應以書面通知被移送裁定人及其指定之親友，同條例第十一條之留置手段，在九十一年四月四日新修正之條文中已明定法官應簽發留置票，其記載內容則準用刑事訴訟法規定，而依施行細則第三十一條第三項規定，留置票應交付被移送裁定人及其指定之親友一人。又如強制執行法第二十一條之一為拘票之規定，第二十二條之一為管收票之規定，第二十二條之五規定拘提、管收除有特別規定外，準用刑事訴訟法關於拘提羈押之規定。且提審法第一條規定人民被法院以外之任何機關逮捕拘禁時均可向地方法院聲請提審，並未限制逮捕拘禁事由之範圍，第二條規定人民被逮捕拘禁時，其執行機關應即將逮捕之原因，以書面告知本人及其指定之親友，第七條則規定執行逮捕拘禁機關接到提審票後，應於二十四小時內將被逮捕拘禁人解交。

- ④行政執行之拘提管收，雖屬行政上事由之逮捕拘禁，其程度與刑事程序之拘提、羈押相當，自應符合憲法第八條第二項之最低保障標準。

然依行政執行法第十九條第一項之規定，在拘提義務人後逕送管收所管收，跳過移審之程序，完全排除拘提後至遲應於二十四小時內移送該管法院審問之憲法上制度保障要求，顯然違反憲法第八條第二項之本旨。

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

3、違反實質正當法律程序

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

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

- (2)依前所論，刑事程序係保障人身自由最低程度之制度保障，行政執行之拘提管收既與拘提、羈押手段限制人身自由之程度相當，其程序在性質相類部分自應以刑事程序作為「實質正當」之最低標準。此外，行政執行與強制執行均屬執行程序，性質相似，行政執行之拘提管收程序對於人身自由之保障，亦無不如強制執行之拘提、管收程序之理。

- (3)自拘提與管收之本質而言，二者雖均屬對人身自由之限制，惟程度上卻有極大差別，就時間長短而言，拘提僅短暫限制人身自由，管收則屬長期拘禁，且可長達六個月之久；就空間來說，拘提仍係在正常之社會中，管收則係於管收所內與社會完全隔離。顯見管收剝奪人身自由之程度，與刑事程序之羈押手段相當，且遠大於拘提，自有予區別之必要。是於比例原則之規範下，拘提與管收之要件及程序亦應有寬嚴之差異。
- (4)在刑事訴訟法中，拘提與羈押為兩種完全不同之手段。在強制執行法中，拘提與管收亦屬兩種完全不同之手段。拘提僅係強制義務人到庭之手段，拘提要件分別規定於強制執行法第二十一條及第二十二條第一項、第一百二十八條第一項、第一百二十九條第一項，執行法院強制義務人到場有多種原因，基本上係在調查義務人有無履行債務之能力及有無履行債務之意願。而管收方屬對義務人施加壓力迫使其履行債務之手段(同法第二十二條第一項第一至第三款、第一百二十八條第一項、第一百二十九條第一項)，並兼作為迫使義務人履行誠實報告義務之手段(同法第二十二條第一項第四及第五款)，義務人到場後(不管是否用拘提手段強制到場)，執行法院斟酌第二十二條第一項所規定之五款情形，得命義務人提供擔保，無相當擔保者，則管收之。依前揭管收要件，僅於債務人有能力但無意願履行，或可能有能力而故意不誠實陳報，且不提供擔保時才

可管收，由此要件可推知，管收並非懲罰之手段。如義務人確無能力履行債務，執行法院縱發動拘提權強制義務人到場，惟於查明事實後即應釋放義務人，不得命其提供擔保，更不得將其管收。

(5)就程序而言，拘提要件雖然在強制執行法第二十二條第一項有五款仍適用於管收要件中，惟二者於法院之審查標準顯有高低之別。拘提權發動前之審查，因義務人尚未到庭，故僅能依書面就客觀條件作較低標準之審查；相對而言，管收權發動前，義務人已經到場，且基於管收手段剝奪人身自由之強度，自應以直接審理及言詞審理之方式，就主觀及客觀條件作較高標準之審查。

(6)進一步言之，強制執行拘提後不一定會管收，管收也不一定先有拘提，惟拘提後必有一調查程序，執行法院應審查拘提程序是否合法、人別有無錯誤，並進行原先強制義務人到場所要調查之事項；管收前也必有一個調查程序，執行法院應調查事實並審查管收要件。在拘提後管收之情形，該二調查程序會合併成一個程序，夾在拘提與管收中間，如同拘提後羈押之刑事程序一般。此調查程序於強制執行法中雖未規定，惟依其性質，自係強制執行法準用刑事訴訟法關於拘提、羈押規定之當然解釋，且係憲法第八條實質正當法律程序之具體呈現。

(7)依憲法第八條第二項規定，人民被逮捕拘禁時，其逮捕拘禁機關至遲於二十四小時內移送該管法院審問。所謂「審問」，依司法院釋字第三九

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

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

①行政執行法中拘提管收要件中有六種事由，形式上與強制執行對於拘提事由之規定相同，惟行政執行之拘提增加了「未提供擔保」之要件。或有認為如此將比強制執行法之規定還要嚴格，不僅維持管收之標準，且還提高拘提權發動之標準，就人身自由而言，行政執行豈非比強制執行保障得更周密？行政執行法修法理

由即認為「惟其要件及程序則較強制執行法之規定為嚴格，除須具備強制執行法第二十二條所規定要件之一外，應先命義務人提供相當之擔保、限期履行，而逾期仍不履行者，始得聲請法院裁定拘提管收，以之作為最後不得已之執行手段。」（註十一）實則此種看法係因誤將「經合法通知，無正當理由而不到場者」當成強制執行之管收事由，以致造成錯誤之推論。按強制執行法第二十二條第二項規定「前項情形，執行法院得命義務人提供擔保，無相當擔保者，管收之。其非經拘提到場者亦同。」所指得為管收之事由僅限於前項即第二十二條第一項的五種事由，並不包括同法第二十一條之情形。意即「經合法通知，無正當理由而不到場者」在強制執行法中雖為拘提事由，惟並非管收之事由（註十二）。行政執行法將其列為拘提管收事由之一，顯然是放寬管收要件之限制，並非規定得更嚴格。進一步言之，義務人違反到場義務，造成行政執行機關無法進行調查，基本上應使用拘提手段，強制義務人到場接受調查即可，使用管收手段並無法達成強制到場之目的。行政執行法誤將無正當理由未到場作為管收之事由，其手段顯無法適當達成其目的，該規定顯已違背比例原則之適當性原則。實務上，由於合法送達及義務人未到場之事實易於證明，導致行政執行處向法院聲請拘提管收，多以該款作為聲請事由，導致其他

要件形同虛設，對於人身自由之侵害尤其嚴重。

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

③行政執行法第十九條第一項規定，行政執行處執行員執行拘提義務人後逕送管收所，既捨棄拘提後移送法院之調查程序，亦捨棄管收前法院之調查程序，甚至連行政執行處內部之行政程序，亦付之闕如。按拘到義務人之後，應調查人別有無錯誤，並審查拘提之執行過程是否合法；在管收之前，亦應確定人別有無錯誤（及決定是否管收）。實則義務人到場後，尚有爭執拘提要件或管收要件是否該當之機會，如證明其確無履行義務之能力，或願意誠實陳述或報告財產狀況等是，或有無其他應停止執行管收之事由，如清繳應納金額或提供擔保者等。惟行政執行法過度濃縮拘提管收之執行政程序，捨棄拘提與管收中間之審查程序，致義務人之權利欠缺程序加以保障，難脫空有權利無從實現之命運。

4、綜上所論，依憲法第八條第一項規定，執行逮捕拘禁之機關限於司法與警察機關，行政執行法第十九條第一項規定行政執行之拘提管收由行政執行處執行員為之，自不符合憲法前揭規定。又憲法第八條第二項規定，執行逮捕拘禁後至遲應於二十四小時內移送法院審問，惟行政執行法完全排除該憲法上義務，顯已違憲。再者，依憲法第八條第一項所揭禁之實質正當法律程序及第二項具體指出其內容之審問程序，拘提後應有法院調查程序，管收前亦應有法院調查程序，法院並應基於直接審理與言詞審理之結果，審查管收要件並據以裁定，惟於行政執

行法之拘提管收程序中，欠缺該等實質正當法律程序之規範。就此而言，行政執行法應放棄「拘提且管收」之手段，區分拘提與管收為不同的兩種手段，並配置對應其性質之要件與程序，方足符合憲法對於人身自由保障與實質正當法律程序之要求。本院於審理九十一年拘管字第三一號聲請拘提管收事件，對於應適用行政執行法之上開規定，依合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義者，因認有聲請司法院大法官解釋憲法之必要，俾供本院審理該事件有所依循，並保障義務人之人身自由。

四、關係文件之名稱及件數

- (一)法務部行政執行署臺北行政執行處九十一年十二月十日北執卯九十一年聲拘管字第三十號拘提管收聲請書一份
- (二)臺灣高等法院於九十年一月十五日以九十院賓文速字第○○七六八號函轉司法院秘書長九十年一月九日九十秘台廳民二字第○○八六二號函給各地方法院「地方法院受理行政執行處聲請裁定拘提管收之裁定例稿格式四件」

此 致
司 法 院

聲 請 人 臺灣士林地方法院民事執行處
法官 張 國 勳

中 華 民 國 九 十 一 年 十 二 月 十 八 日
附註

- 註一：以下理由，主要參考高愈杰著，論行政執行之拘提管收，載於司法周刊第一〇九六、一〇九七、一〇九八期，九十一年八月二十一日、二十八日、九月四日，第二版。
- 註二：假設行政執行法制定時確實預設了「拘提」或「管收」，與「拘提且管收」三種手段，或可推稱其中因「拘提且管收」是新制度，故特別於第十九條第一項規定其執行方式，其他兩種則準用強制執行法之規定，才無明文規定。惟就拘提管收最重要之第十七條第二項而言，其文字為「聲請該管法院裁定拘提管收之」，與第十九條第一項「法院為拘提管收之裁定後」之構造完全相同，實無從為不同之解釋。況於第十七條第五項準用刑事訴訟法有關拘提、羈押之規定，法條也還記得用頓號分開二者，很難想像立法者使用「拘提管收」一詞不是出於故意。
- 註三：「制度保障」可參見司法院釋字第三六八號解釋大法官吳庚之協同意見書，及司法院釋字第三八四號解釋理由書、釋字第四〇四號解釋大法官吳庚之不同意見書。
- 註四：「憲法保留」可參見司法院釋字第二七一號解釋大法官吳庚之不同意見書，及司法院釋字第三八四號、釋字第三九二號、釋字第四四三號解釋。
- 註五：學者多數認為行政執行中之管束，係為保護被管束人之安全與公共利益，縱由行政機關為之，並未違背憲法第八條第一項之規定。詳參林紀東著，中華民國憲法逐條釋義第一冊，第一二五頁，八十七年九月修訂八版；陳新民著，中華民國憲法釋論，第二〇八頁註四，八十六年九月修訂二版。
- 註六：被告在判決未確定之前，羈押在看守所中，依最新修正之看守所組織通則第一條第一項規定，看守所隸屬於高等法院檢察署，係檢察機關之下級機關，與判決確定後執行刑罰之監獄不同。依監獄組織條例第一條規定，監獄隸屬於法務部，並非檢察機

關。又強制執行法之管收，由管收所執行，依管收條例第八條規定，管收所應單獨設置，未單獨設置者得委託看守所附設之，同條例第十條亦規定管收所規則由各高等法院擬訂報請司法院核定發布，依管收所規則第二條規定，管收所隸屬所在地之地方法院，足見管收所單獨設置時隸屬於法院，縱使委託看守所附設，仍為廣義之司法機關。

註七：詳參司法院釋字第三八四號解釋大法官林永謀之協同意見書。

註八：詳參蔡震榮著，行政執行法，一三二頁、一三三頁，九十年一月增訂二版。

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

註十：參見司法院釋字第二七一號解釋大法官吳庚之不同意見書。

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

註十二：詳參楊與齡著，強制執行法論，第二九六頁，八十五年十月版。

（本聲請書附件及張國勳法官其餘九件聲請書略）