

## 釋字第 588 號解釋協同意見書

林永謀大法官 提出

行政執行法上之得予「管收」者，係以負有公法上金錢給付義務，且有履行能力為前提。執行機關必須執有相當證據，足認義務人確有履行能力而故不予履行，並符合行政執行法所定之要件者，始得為「管收」之聲請，其舉證責任乃在執行機關，法院於經審問程序，認其確屬如此者，方得為「管收」之裁定。因是其並非任意予以剝奪義務人之人身自由，逼使之為公法上金錢給付；而係其有給付義務，復有履行之能力，竟故不為給付時，始以管收為間接強制其履行之方法。倘其根本已無履行之能力，即無管收之可言。此解釋理由書已闡述甚明，未可惑於一般之說詞，以之與「監禁逼債」相比擬。況「管收」於立法例上，亦非我國所獨有，德奧亦有類同之制度。茲以德國為例，德國法上，人民違反行政法上義務，遭依「違反秩序罰法」(Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, OWiG) 課處罰鍰時，倘竟拒不繳納，法院即得依聲請或依職權裁定管收之（德國違反秩序罰法第九六條第一項參照）。此項因拒不繳納罰鍰而為之管收，並得針對小額罰鍰為之。彼聯邦憲法法院依法官之聲請，曾於一九七六年間作出裁判（BVerfGE 43, 101-108），肯認該項「管收」規定之合憲性，並認其未違反比例原則之要求。是知其尚無關乎「以人身作為國家單純統治客體或手段的威權統治色彩」之問題。

公法上之金錢給付，其義務於法律上既已確定，復有履行之能力，乃竟拒不為給付。此際，先進各國未見猶予縱容，聽任其如此者。德國關於公法上之金錢給付義務，原則上固係就義務人之財產而為執行，惟其若無法獲得完全滿足時，義務人即應提供個人之財產目錄，開示其無力履行給付義務之財產狀態，自此於一定期間內列於債務人名冊內，供人查閱，擔負「交易信用破產」之後果。義務人並負有以保證

代替宣誓（即具結）載明於筆錄之協力義務，保證所述均屬真實、完全，如有故意、過失為虛偽代替宣誓之保證者，並應負刑事上之責任（德國刑法第一五六條、第一六三條參照）。倘義務人無正當理由而竟拒絕履行為「代替宣誓之保證」之協力義務者，亦得由法院下令管收之（德國租稅通則〔Abgabenordnung, AO〕第九五條、第二八四條參照），期間更可長達六個月。法國並無一般性之行政執行法典，其為確保行政法上義務之履行，原則上係於刑法及各別法律規定違反行政命令而害及公益者所應科以之刑罰，經由司法機關對違反義務者予以制裁，實務上並認僅於例外、緊急等不得已之情形下，方許由行政權直接執行之。美國對於拒不履行行政法上義務之事件，同係以司法手段促其履行，而其方法不外乎：（1）由法院對於違反義務之人，直接根據個別法律以刑罰制裁之。（2）義務人不服從行政機關之命令者，行政機關得請求法院促其履行，經法院令其履行而猶不履行時，即構成侮辱法庭罪。（3）由行政機關提起民事訴訟，請求法院判令義務人履行義務。是以美國法上，對於義務人之人身自由，於經法院正式之審理程序後即可拘束之。日本納稅義務人倘有妨害國稅徵收之行為時，則係科以刑罰、而非行政秩序罰。彼邦國稅徵收法第一八七條即對納稅義務人或特定第三人如為免受強制執行而隱匿、毀壞或不利益處分其財產，或虛偽增加該財產之負擔者，分別科處三年以下、二年以下之有期徒刑，或併科五十萬日圓以下、三十五萬日圓不等之罰金。同法第一八八條則規定納稅義務人拒絕答覆稽徵人員之詢問或為虛偽陳述，或拒絕、妨礙、迴避稽徵人員檢查帳簿、文件，或就呈示之帳簿、文件為虛偽記載者，均處十萬日圓以下之罰金。此之有期徒刑或罰金均屬行政刑罰，適用刑事訴訟程序，交由法院審判、處罰。可見前開各國之所為，最終仍須藉刑罰手段予以實現，以此觀諸我國現制之「管收」，既非刑罰，亦未對義務人為損害名譽或威權性之非價判斷，對義務人之聲名應無何嚴重的影響，僅係促使其履行義務之警告而已；蓋

勸阻之機已先示所向，捨此復無由以達目的，殊乃不得不然，其執兩用中，不應引以為咎也。

或謂前述德國代替宣誓之保證制度以信賴人民為前提，使之為自我決定與自我負責，較符人性尊嚴之意旨云云，固亦言之成理；然此屬立法問題，非大法官所得以解釋予以「指示」者，況我國既無相關「信用」之措置，使之自我負責，且其德國，終極仍亦不得不以刑罰為後盾，中且難免出於管收，如此何能謂其逾於我國之制度？而民事程序法之不予採擇前開德國制度者，各家復已言之詳矣，實不宜遽以己意斷其非，尤不應狃於所學而任去取；畢竟凡所立法，均應考慮國情，審察人事，使情法允洽，損益相宜，始足為經常之規，否則，高談無實，難裨實際。

或有謂，本聲請案所涉者，要在合併為拘提且管收之聲請暨同時為拘提管收之裁定，致法院未能為審問之程序而已，若為合憲性解釋並界定兩者本不得同時為之，問題即可解決，殊不必刻意為違憲之宣告云云，乍視之，似亦有其一理；然如解釋理由之所述，行政執行法係將拘提管收一併予以規定，此有異於強制執行法，亦與刑事訴訟法之拘提、羈押分章為之者不同。立法者非不知有強制執行法，更非不悉刑事訴訟法，其體例仍採與彼歧異之規定者，當在使法院可合併為拘提管收之裁定，此乃無可爭辯之事，實務上之為如此聲請及裁定者，達百分之九十餘，本聲請案所涉之原因案件亦均如是，其故即在於此，殊不應昧於實情，無視於白紙黑字，為求合憲，強謂其係法官「適用法律」錯誤，非法律本身之問題。

按「法」莫貴乎一，「治」莫貴乎齊，不一則用法紛陳，不齊則民無可使。管收之與拘提，究應分屬或可合併，既關乎人身自由之保障，法之制定當應具體、明確，豈容依違兩端，任意可否；況行政執行法確係將拘提管收併為規定，今謂之合憲，卻復定之於不得合併聲請與裁定，則此究係憲法層次之解釋乎？抑僅係法律本身之闡釋乎？似此，

將使覽者難以究其端，用者則各取所好，甚者，積重難返，溺於故常，此亦所以執行機關修正草案已將兩者分別訂定之原因，蓋已深識其非也。是於修正草案尚未完成立法之前，若不當機立斷，正本清源，而明示其非，將使舊習因仍，媮惰如故，流風所及，恐無以新天下之耳目，亦無以言人權之保護。是本聲請案之此部分，有如解釋文之所載，以法院未能為審問之程序，即得為管收之裁定，而宣告其違憲者，乃救時之急務，保障之正途。其萃全力以維護，進而統籌兼顧，懷未萌之憂，為人民之慮者，寧有更逾於此者乎？至若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為拘提、管收裁定之事由中，何者有逾必要之程度，何者未逾於此，其於解釋理由已就所據詳予敘述，要在以「執行」之目的為考量，非在行政上之勸懲鑑戒，防微杜漸，是其異於此而為之立論，存之以示個人之所見可也，若仍嘵嘵不已，則毀譽之加，區區又奚足道哉！爰提協同意見如上。