

釋字第 588 號解釋部分協同、部分不同意見書

許宗力大法官 提出
王和雄大法官 提出
廖義男大法官 提出
林子儀大法官 提出
許玉秀大法官 提出

本件係在審查行政執行法第十七條第一項各款作為違反公法上金錢給付義務強制執行程序之拘提管收事由，是否符合憲法意旨，以及拘提管收制度之正當法律程序。在正當程序方面，多數意見主張必須拘提與管收分開成兩個不同程序，分別聲請、審查與裁定，不得再有一次同時申請拘提、管收，一次同時裁定發出拘票與管收票之情事發生，並要求法官裁定管收必須開庭審理，單純書面審查尚屬不足等等，如果管收作為強制執行手段合憲的話，本席等對此正當程序之要求極表贊同，並認為經此程序面之改善，應可大幅並有效提昇人權之保障。惟本席等對以管收作為實現公法上金錢債權之強制執行手段，根本就持否定態度。關於系爭管收制度是否合憲之審查，多數意見持部分違憲、部分合憲見解：違憲部分指第十七條第一項第四、五、六款等管收事由，就此，本席等敬表同意，惟所持違憲之理由尚與多數意見所持者有所不同；至於合憲部分之第一、二、三款管收事由，本席等認亦屬違憲，爰提出部分協同、部分不同意見書如後。

按行政執行法第十七條第一項各款管收事由中，第一至第三款屬不履行金錢給付義務的管收事由，第四至第六款則屬不履行協力義務的管收事由，其合憲與否的考量因素與理由構成不同，故以下分別情形說明之。

一、管收作為強制人民履行公法上金錢給付義務之手段（第十七條第一項第一至第三款）

管收涉及人身自由之限制，而人身自由又可謂其他自由權之基礎，政府欲採取限制人身自由作為達成一定目的之手段，應慎重為之。故即使管收期限最長不得逾三個月（行政執行法第十九條第二項參照），其合憲與否仍當以嚴格審查標準審查之。

管收制度的立法目的，乃在保全並實現各種公法上之金錢債權，俾滿足公共財政之需求，確保國家各項任務之實現。按公共財政需求如未能滿足，致國家任務無從實現，國家存在正當性也因此瓦解，是管收制度所追求實現公法金錢債權之目的，應可認屬特別重要公共利益，其目的自屬合憲，合先敘明。

管收制度的存在，對於公法上金錢債權之實現，確屬有助於達成目的之有效手段，縱此「成效」並非由於管收制度可直接作用於應供執行之財產，使金錢債權得以保全、實現，而係因管收制度作用於人民的心理，使人民在不欲被限制人身自由的壓力下履行義務，為金錢之給付，或不敢為妨礙執行之行為，就其欲達到的目的而言仍屬有效，只是在所謂的執行績效內，當然不免夾雜著部分確無資力的義務人，四處告貸、八方舉債的無奈。另一方面，管收制度對某些打定主意堅不履行義務的個案，仍起不了作用，因此，管收制度的有效性仍有一定之界限，惟尚無礙其通過手段適合性的檢驗。

然以人身自由之限制促使人民履行金錢給付義務，手段可謂極其嚴苛，如國家尚有其他同等有效且對人民基本權較小侵害的手段可資運用，仍應優先採用該其他較小侵害手段。在通常情形，行政上強制執行於法定義務人資力已不足以清償公法上金錢債務時，即應終結（行政執行法第八條第一項第三款參照）；惟當執行實務陷於「人民究竟尚有無可供執行之財產」之懷疑，執行機關又認定「應有某種執行標的存在卻始終找不到」時，就會產生如何突破困局的問題。我國現行行政執行法第十七條第一項第一

至三款之規定，有把這種困局的發生先推定為由法定義務人所造成，再由法定義務人負擔確無資力的舉證責任之嫌疑。因為邏輯上，當執行機關「懷疑」義務人仍有履行可能，執行卻無效果時，前提一定是認定義務人有積極隱匿、減少應供執行財產之行為，否則上開「困局」並不成立。此三款規定並列的結果，則變成第一款概括規定為法定義務人「顯有履行之可能，故不履行」之情況，第二、三款再分別將「故不履行」具體化為義務人「顯有逃匿之虞」之情狀，以及「就應供強制執行之財產有隱匿或處分之情事」，於是，執行機關幾乎只要把執行成本投擲在某些「看得到」但「與其本身之經濟能力並沒有必然關係」的事物上——例如衣飾華麗、吃喝玩樂、出入轎車依舊等「奢侈」、「浪費」行徑——，就可轉以管收為手段，製造義務人之心理壓力，逼使其履行，而不須盡力去調查並防止人民有隱匿、脫產等較難證明的妨礙執行之行為，造成執行成本分配的本末倒置。無履行能力的義務人可能獲得親友照顧或選擇舉債度日，使其表面上看起來「顯有履行可能」，但是系爭規定卻使其僅因錦衣玉食的表象，就要面臨遭管收的危險，而且往往即使努力證明也未必獲得信任，因此系爭規定的弊端，實非執行上嚴加把關即可避免。另一方面，執行機關果能證明法定義務人確有隱匿財產之情事，本應盡力為發現財產必要之調查並直接予以執行，即使對義務人亦可能造成其他基本權之限制，惟應不致更強於拘束其人身自由。

德國在面臨類似上開「困局」時所採取之手段，頗有參考之價值。德國法制是設定一個要件非常具體、客觀的十字路口（註一），並使義務人在十字路口上作為選擇方向的主人，並不令其陷在與執行機關在真相上纏鬥的困局內。德國聯邦行政執行法第五條第一項、租稅通則第二八四條等所準用之民事訴訟法第八九九條以下，在合乎一定之要件時，課予義務人提出財產清冊以揭示

其財產狀況及於一定期間內曾為之特定財產處分行為之義務（註二），並就其真實性作成替代宣誓之保證（註三）。義務人亦瞭解自己在十字路口的選擇將發生一定之法律效果：亦即，執行機關將以義務人所揭示並保證其真實之財產清冊為依據，尚有財產則續行程序，若無財產即終結程序，若所提出經過代宣誓之保證之財產清冊有虛偽不實之情形，亦將構成德國刑法第一五六條、第一六三條以下之以虛偽保證代替宣誓罪，得處三年以下或一年以下不等之有期徒刑或罰金。義務人作成代宣誓之保證後，不僅列入被稱之為黑名單之債務人名冊，也產生信用破產之結果。只有當義務人連自我決定及自我負責都拒絕，亦即無正當理由拒絕提出財產清冊、或拒絕作成代宣誓之保證時，才可由執行官署依據民事訴訟法之有關規定聲請法院命令管收（德國民事訴訟法第九百零一條參照），促其作出此不具可替代性之選擇。綜上，德國之制度乃以信賴人民以及要求人民為自己行為負責為基礎：既非一開始即動用管收手段作為恫嚇，強迫人民履行，當人民主張其確無履行能力時，國家亦尊重該等主張，轉以為代宣誓之保證終結執行程序，並使之發生一定之法律效果——確不具履行能力者，將因此受到經濟地位之不利益；其為虛偽報告者，將面臨刑事責任之追究。相較於我國行政執行法第十七條第一項第一至三款之規定，足證德國代宣誓之保證制度，係屬效果相同而侵害較小之手段，系爭規定以管收作為實現公法上金錢債權之間接強制手段也因此難以通過必要原則之檢驗。

二、管收作為強制人民履行協力義務之手段（第十七條第一項第四至第六款）

以管收作為強制人民履行到場、陳述、報告財產狀況等協力義務之手段，因同樣涉及人身自由之限制，故應以嚴格標準審查其合憲性，前已述及。在嚴格標準檢驗下，本席等認為，系爭三

款管收事由，旨在經由強制人民履行協力義務，以取得人民財產資訊，達到降低執行機關行政執行的執行成本，或提升執行效率之公益目的，而行政成本與效率尚與特別重大公益有間，難認屬合憲之立法目的。即使退一步言，減低行政成本與增進效率可屬合憲之立法目的，以管收作為手段，仍不符比例原則之要求。詳言之，第六款之到場義務，僅須以短暫拘束人身之拘提即可達到履行狀態，管收顯非最小侵害手段。第四、五款情形，即使找不到與管收相同有效，並比管收較小侵害之手段，然無論如何，取得義務人財產資訊本身究非本案行政執行之最終目的，只是使執行程序更為便捷的手段之一而已，若犧牲人身自由，為的只是減低執行成本，提升執行效率，使國家金錢債權能加快實現，其於手段與追求目的之不合比例性更顯無疑。在此尚須進一步說明的是，前述德國之代宣示保證制度應提出財產清冊，與系爭第五款報告財產狀況之義務乍看固十分相似，惟德國執行程序所設計的遊戲規則，乃以自我決定與自我負責為前提，財產清冊之提出義務，是執行程序續行或終結之重要依據，執行機關必須絕對尊重經義務人保證真實的財產清冊，其地位已非僅用以促進執行程序便捷之協力義務。我國執行機關一方面以管收為後盾嚴促義務人協助執行，一方面對於義務人的協助又持不信任之立場，義務人無履行能力之主張並不容易被採認，提出報告後仍不能免於冗長之調查、詢問，甚至還可能遭以同項第一、二、三款事由管收。因此，二者得否管收之理由及法理基礎仍有重大不同，並不容逕予相提並論。

三、對人民妨礙行政強制執行之行為加以制裁，屬立法形成自由

惟需強調者，即使本席等不認同以管收作為強迫人民履行公法上金錢給付義務與協力義務之手段，並不表示本席等就同意人民可肆無忌憚地打著人身自由的防護傘，拒不履行法定義務。因

為實現公法上金錢債權，或要求人民履行協力義務，均屬具有正當性之公益，國家在不違反比例原則範圍內，仍得以管收以外之其他各種有效手段來達成，例如對人民財產管理之強化，有效防止人民以妨害國家債權為目的所為之財產處分或隱匿等行為，積極地避免國家金錢債權執行之落空；或於一定的條件下，以人民具有法律上可非難性之行為為前提，使人民遭受到某種程度之制裁或不利益，在可非難性特別嚴重情形，其制裁甚至不排除為刑事上之人身自由之拘束。換言之，國家可分別對人民之違法行為為一定的法律評價，並對應以相當的法律效果，以兼顧人權之保障以及公益目的之達成。具體而言，若具有履行能力的義務人，以隱匿、脫產等方式，導致行政執行無效果，或於程序中為積極的阻撓（如虛偽報告財產狀況）或消極的不配合（如不為報告），其「阻礙國家公權力實施」之行為，即具有可非難性。例如行政執行法第十七條第一項第三、四、五款所規定之「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」，以及「經命其報告財產狀況，不為報告或為虛偽之報告」，或第二款之「逃匿」，皆為可非難之行為。至於法律效果應為刑事罰或秩序罰，體系地位應置於刑法或行政執行法專章，對應於各該行為的處罰內容及程度如何等等，則應由立法者在比例原則的規制下自由形成之。

四、結語

關於公法上金錢債權之強制執行，本席等的基本立場是，在查明義務人有可供執行之財產時，由執行機關直接依法逕就義務人財產執行之；確定義務人已無可供執行之財產時，不得強制執行，已進行之執行程序應即終結；在懷疑債務人有履行能力，卻無法證明之情形，應參酌德制精神，改採較小侵害之命義務人出具經代宣誓保證真實之財產清冊的執行方式，向來以拘束人身自

由威嚇人民履行義務之管收手段應即放棄，且本席等要特別強調的是，這不是任由立法裁量之制度選擇，毋寧是比例原則之要求。管收作為金錢債權之執行手段，現制雖仍披以「顯有履行義務之可能而故不履行」或「顯有逃匿之虞」等外衣作為要件，仍不難看出係中國傳統對積欠錢糧人民「押交」之遺緒，甚至還可嗅出西方傳統社會所盛行之「監禁逼債」(imprisonment for debt)或多或少之影響，其由於具強大嚇阻之功效，方便又有效，而為主事者樂為採用，自不足為奇，惟除與憲法保障人權意旨不符外，甚至難掩以人身作為國家單純統治客體或手段的威權統治色彩。國人過去或習而不查其違反人權之印記，而視為當然，或甚至以「貫徹人人平等遵守履行金錢給付義務」為由，而為政府管收不履行義務者的嚴正執法形象大聲喝采，不啻把對不履行公法上金錢給付義務者的譴責與報復，打著確保國家金錢債權的旗幟而遂行違反比例原則的討債程序，其中的法理扭曲與人權戕害，實在難以視而不見。本席等因此呼籲相關機關，應隨著人權保障的深化，重新檢視既有制度，革除違憲印記！

註一：德國民事訴訟法第八百零七條第一項將其要件規定為：查封不足以使債權人完全受償、債權人證明經由查封無法完全受償、債務人拒絕搜索、執達員踐行告知程序仍持續無法在債務人之住所遇見債務人。

註二：德國民事訴訟法第八百零七條第二項規定，財產清冊應記明：一、債務人於為代宣誓之保證所定第一次期日前二年，對其有密切關係之人所為之有償讓與；二、債務人於為代替宣誓之保證所定第一次期日前四年內所為之無償處分，但以民間習慣上偶為之小額贈與為標的者不在此限。

註三：債務人應以代替宣誓之筆錄，保證其應要求所為之陳述，係本諸良知及良心，正確且完整為之。