

釋字第 588 號解釋一部協同意見書及一部不同意見書

彭鳳至大法官 提出

壹、一部協同意見書

本件多數意見係以立法機關基於重大之公益目的，得藉由限制人民自由之強制措施，以督促其履行法定義務，行政執行法關於拘提、管收之規定，於符合憲法上比例原則之範圍內，應為憲法所許；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，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後，始得為之。惟刑事被告與非刑事被告之人身自由限制，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；又該項所稱「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等，為本件解釋之基本原則，本席敬表同意。惟本件聲請意旨指稱，行政執行法上之拘提管收制度，有違人性尊嚴之要求。就此本件多數意見似採否定見解；部分大法官則對以管收為實現公法上金錢債權之強制執行手段，根本持反對態度，就聲請意旨之前開主張，似採肯定見解，但均未提出具體理由。本席認行政執行法規定公法上金錢給付義務之行政執行，得以拘提、管收為強制措施，並不當然違反「人性尊嚴」而違憲之理由，有補充說明之必要，爰就此部分提出一部協同意見書。

一、人性尊嚴之意涵

「人格尊嚴」的概念，明訂於八十九年修正憲法增修條文第十條基本國策的第六項第一句「國家應維護婦女之人格

尊嚴」。自本院釋字第三七二號解釋之後，「人格尊嚴」或「人性尊嚴」，則常經本院大法官援用於解釋文、解釋理由書或不同意見書的論述中。然而「人性尊嚴」除了作為個人價值觀的意義外，在憲法上的規範意涵與效力如何，憲法、憲法增修條文以及大法官釋憲實務上，並沒有作明確界定。而相關論述適用「人格尊嚴」或「人性尊嚴」的差異，亦十分明顯（註一）。如釋字第三七二號解釋，是以憲法保障「人格尊嚴」作為具體化何謂「不堪同居之虐待」時的價值補充理念；釋字第四九〇號解釋，則以「人性尊嚴」，作為檢驗兵役法第一條規定是否抵觸憲法第七條平等原則及第十三條宗教信仰自由之保障的基準；釋字第五五〇號解釋理由書的論述，似認定「人性尊嚴」，不只是一種要求國家保護與尊重的防衛權，還是一種請求國家提供符合「人性尊嚴」生活的請求權；釋字第五六七號解釋理由書則可解讀出「人性尊嚴」是一種防衛權，而且具有不容國家機關以任何理由、任何方式予以侵害的效力，然而「人性尊嚴」的規範內涵是什麼？是不是僅指該號解釋相關的思想自由，或概括指「不容侵犯之最低限度人權保障」？又何謂「最低限度人權保障」？仍不明確（註二）。

二、人性尊嚴之侵害

「人性尊嚴」的意涵，因歷史、文化、宗教等因素而不同，我國學者引進此一憲法概念時，多參酌德國基本法第一條第一項及第七十九條第三項規定，描述其規範地位與作用為：憲法最高價值，任何國家公權力均應予以尊重並加以保護，不容以任何形式侵犯之，屬於不得經由修憲程序變更的憲法核心領域。惟該國制憲者、釋憲者及憲法學者，至今亦無法就其意涵，為完整之定義（註三）。為使此一「帝王條

款」不致流於政治上與雄辯式的口號，或恣意適用的空白條款，該國聯邦憲法法院一方面正確的認知，與其奢談何謂人性尊嚴，不如務實判斷何謂人性尊嚴之侵害，因為在憲法上有意義的是人性尊嚴不可侵害，而不是探求人性尊嚴的哲理；另一方面憲法學者也嘗試放棄擬定或適用抽象的「公式」以界定何謂人性尊嚴或何謂人性尊嚴之侵害，而開始整理實務見解，從歸納該國聯邦憲法法院認定公權力侵害或未侵害當事人人性尊嚴的案例之中，具體化人性尊嚴條款之適用範圍與適用對象（註四）。

我國學者既參酌該國基本法第一條第一項及第七十九條第三項規定引進此一憲法概念，則在相同之自由民主法治國之憲政精神下，其具體適用與研究之成果，似亦可供釋憲實務上參考。

德國聯邦憲法法院固常引用所謂「客體公式」（Objektformel）（註五），作為認定人性尊嚴是否受到侵害的標準，可是此一公式的缺點十分明顯，簡而言之，就是太不確定（註六），援用者就何謂「具體的個人被貶為客體、純粹的手段或是可任意替代人物」，仍然無法突破各說各話的困境。因此該院除正面列舉所謂人性尊嚴受到侵害，係指侮辱（Erniedrigung）、烙印（Brandmarkung）、跟蹤（Verfolgung）、逐出社會（Ächtung）以及「類似情形」外（註七），更於適用前開「公式」時補充說明如下：

「依基本法第七十九條第三項規定，該法第一條第一項所定不得依修憲程序加以變更的人性尊嚴不可侵犯原則的規範範圍如何，完全視在何種情況下人性尊嚴可能被侵犯的認定而定。這種情況顯然無法一概而論，而是必須個案認定。一般性的公式，譬如個人不得被貶低成僅作為公權力的客

體，只能指出一個可能發現人性尊嚴被侵犯事件的方向，個人不僅在各種關係或社會發展中只是客體的情形並不少見，在他不能顧慮自身利益而必須服膺法的情形，甚至還是法的客體。所以僅依上開公式，尚無法認定人性尊嚴是否受侵害。必須進一步觀察，公權力是否對人民採行一種可能動搖其人格主體性的處置，或者在具體個案的處置上發生故意不尊重其人格尊嚴的情形而定。公權力執行法律對個人有所處置而有侵害人性尊嚴之虞者，必須有不尊重該個人因其為人所應享有之價值之表現，換言之，即為一種「蔑視處置」（verächtliche Behandlung），始足當之。……毫無爭議的是，並非每一項限制人民自由、賦予人民義務或未經人民同意而使其受不知道且持續不使其知道的措施拘束的規制或命令，皆抵觸基本法第一條第一項規定。」（BVerfGE30, 1 [25f.]）（註八）

學者則自歷史角度整理出來典型侵犯人性尊嚴的態樣，有以下情形（註九）：

- 使人為奴役；農奴制度（Leibeigenschaft）；歧視，對被歧視者剝奪其作為人之地位及生命權；買賣婦女及兒童—大規模侵害人類的平等
- 酷刑（Folter）；秘密地或以強暴方式進行以研究或生殖為目的的藥物控制；洗腦（Gehirnwäsche）；以迷幻藥（Wahrheitsdrogen）或催眠術使人的意志崩潰；有組織計畫性地侮辱或貶抑—大規模對身體或精神之同一性及完整性進行侵害
- 剝奪最低生活水準；放任（Verkommenlassen）處於無助狀態；剝奪個人對國家之需求與依賴得以付諸實現的任何可

能性—大規模的忽略國家對個人應負之社會國與法治國
責任

三、人性尊嚴與其他基本權利之關係

我國學者多主張，人性尊嚴為我國憲法所保障之基本權利（註十）。然而人性尊嚴既經釋字第五六七號解釋理由提升為具有不容國家機關以任何理由、任何方式予以侵害的效力時，則憲法上得以法律於符合比例原則之範圍內加以限制的基本權利，與憲法上不容任何侵害的人性尊嚴之關係如何，自應予以釐清。

本席本於支持釋字第五六七號解釋之見解，認為人性尊嚴乃憲法最高價值，既係指導憲法適用的客觀標準「人性尊嚴」，亦係基於憲法整體規範及自由民主憲政秩序所導出、可單獨作為憲法上請求權基礎之人民主觀權利「人性尊嚴條款」，任何國家公權力均應予以尊重並加以保護，不容以任何形式侵犯之，屬於不得經由修憲程序變更的憲法核心領域。

惟人性尊嚴既係憲法最高價值，其保障必然經由憲法第二章所規定的各項人民基本權利予以具體化，因此憲法有關各項基本權利規定，應認係作為人民主觀權利之「人性尊嚴條款」之特別法，原則上優先於人性尊嚴條款而適用（註十一）。譬如公法上徵收之爭議，優先適用財產權保障以審查其合憲性；限制出境應優先適用人民居住、遷徙自由之保障以審查其合憲性，如果各該基本權利規定，在憲法第二十三條法律保留原則與比例原則容許之範圍之內，對人民相關權益之保障已充分，原則上即不再適用人性尊嚴條款進行審查。人性尊嚴條款宜作為所謂「限制的制限」（Schranken-Schranke）條款，換言之，人性尊嚴的侵犯，原則上以公權

力行為（註十二）抵觸其他基本權利保障規定為前提（註十三）。

如此一方面肯認「人性尊嚴」為憲法最高價值，另一方面建立最高位階的「人性尊嚴條款」與憲法明定人民其他基本權利間之合理關係，始不致造成憲法基本權利保護體系之衝突（註十四）。否則，人性尊嚴既是憲法最高價值理念（註十五），乃解釋憲法所保障各項人民基本權利的指導原則（客觀價值），則任何人民基本權利的限制，亦無不可回溯為人性尊嚴條款（主觀權利）的侵害（註十六），如此國家即不得以任何理由、任何方式限制之，則憲法第二十三條所規定的法律保留原則與比例原則，無異形同虛設。憲法明訂各種法益，時有衝突，其解決途徑如果可以簡化為獨尊人言言殊的人性尊嚴條款，則因群體生活而取得憲法上最高價值的人性尊嚴理念（註十七），最終也可能因為其反噬群體生活而顯得毫無意義。

四、行政執行法規定公法上金錢給付義務之行政執行，得以拘提、管收為強制措施，並不當然違反「人性尊嚴」而違憲

（一）行政執行法關於公法上金錢給付義務之行政執行，得以拘提、管收為強制措施之規定，不得逕依「人性尊嚴條款」為違憲審查

依據大法官解釋之一貫見解（註十八）以及比較法上之觀察（註十九），以法律限制人民自由，並非當然構成人性尊嚴之侵害。而系爭行政執行法關於拘提、管收之規定，除以法律限制人民自由外，並無對人民得以任何事由加以侮辱、烙印、跟蹤、逐出社會以及「類似情形」之規定。又依德國聯邦憲法法院實務見解，無論根據該國基本法第一條第二項（按「人性尊嚴」）之規

定或第二十條第三項規定之法治國原則，立法者均非不得以管收為強制手段：

……違反秩序罰法第九十六條規定之強制管收，依立法意旨……並非刑罰，而係一種單純的強制手段，旨在強力督促當事人注意，或者繳納經課處並發生確定力之罰鍰，或者向執行機關表明其無-或有部分的-支付能力。強制管收並未對於當事人之行為作出一種損害名譽、權威性的非價判斷，亦即並非如刑事處罰般，係一種對於對抗法秩序的行為加以非難，並且確定有這種非難權（BVerfGE 22,49 [80]）；強制管收不具有國家刑罰的嚴厲性質，與刑法上代替罰金之自由刑有著根本性的差異，對於當事人名譽及聲望並無嚴重的影響（BVerfGE 27,18[33]）。因為強制管收並非平衡違反秩序行為的惡，而係對於因違反秩序經課處制裁卻無繳納意願或違反協力義務之當事人所為促其履行義務之警告，是以執行強制管收與代替罰金之自由刑不同，其罰鍰繳納義務不因管收而免除，此就基本法第一百〇三條第三項之規定（按「一事不二罰原則」）觀之，亦不生違憲疑義。

無論根據基本法第一條第二項之規定或第二十條第三項規定之法治國原則，立法者均非不得採取並設計違反秩序罰法第九十六條之強制管收並將其架構成一種強制手段。蓋藉由剝奪自由之強制措施以貫徹法定義務，係屬傳來已久的規範方式。例如諸多程序法規，對於無正當理由拒絕證言或宣示者，即採此種種規範方式（參照刑事訴訟法第七十條第二項、民事訴訟法

第三百九十條第二項、行政法院法第九十八條、違反秩序罰法第四十八條第二項)。(BVerfGE 43, 101 [105f.])

又人民因不遵守法律規定而遭剝奪自由之法律制裁，是有守法義務者個人意志決定之結果，不能認為係法律以人身自由為維持社會秩序之工具。因此相關法律規定並不因將人「客體化」或「工具化」而侵犯受規範對象之人性尊嚴，亦有德國聯邦憲法法院實務見解，可供參酌：

區法院（按該具體規範審查事件之聲請法院）認為，系爭法律「為防衛法秩序」，而對行為人訂出超過其責任範圍的自由刑，只為了嚇阻其他潛在的行為人，因而牴觸基本法第一條第一項規定（按人性尊嚴）的見解並不正確。因為系爭法律明文規定，只有存在於行為人的行為或其人格的特定事實，才可構成科處自由刑的理由，如果行為人依其個人之行為與責任受罰，而非為推估潛在第三人可能的犯罪傾向而受罰，在憲法上的保障已經充分。為維護法秩序而訂定刑罰種類，不致因侵害行為人受憲法所保障之社會的推崇與尊重請求權而使其成為只是對抗犯罪的客體（參考 BVerfGE 5, 85 [204]；7, 198[205]；27,1 [6]）（BVerfGE 28, 386 [391]）（註二十）

本件並無明顯侵犯人性尊嚴情形，故不可直接適用「人性尊嚴條款」進行違憲審查，而應優先適用憲法第八條有關人身自由保障之特別規定。因此本席同意多數意見，就系爭人身自由之限制，適用憲法第八條有關人身自由保障之特別規定，作為本件法律違憲審查之憲法依據。

(二) 以「人性尊嚴」作為憲法最高價值理念檢驗行政執行法有關拘提、管收之規定，亦無從認定系爭法律與「人性尊嚴」所要求之人身自由最低限度保障不符

依據大法官解釋之一貫見解，以法律限制人民自由，並非構成人性尊嚴侵害之當然理由，因此憲法第八條所保障之人身自由，並非以「不得以任何方式限制之」為該項基本權利之最低限度保障。故本件如將「人性尊嚴」作為憲法最高價值理念，以檢驗行政執行法有關拘提、管收之規定，亦無從獲致系爭法律因限制人民人身自由，即與基於「人性尊嚴」所要求之人身自由最低限度保障不符，而當然違反憲法第八條規定的結論。

(三) 小結

行政執行法規定公法上金錢給付義務之行政執行，得以拘提、管收為強制措施，並不當然違反「人性尊嚴」而違憲，縱使相關限制不符憲法第八條及第二十三條規定，則以憲法一般基本權利保護機制宣告其違憲，即足以達成保護人民基本權利之憲法要求。

貳、一部不同意見書

多數意見認定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拘提、管收之事由因逾越必要程度而宣告違背憲法第二十三條規定意旨部分，本席認為對拘提、管收在行政執行中之意義，未能以符合行政目的及憲法意旨之法律解釋為違憲審查之基礎；且其適用憲法第二十三條規定之比例原則，而進行所謂「必要性」審查時，作為審查對象之手段、目的關係不正確，因而獲致與審查對象不相關而又不正確之「逾越必要程度」之理由，其據以宣告部分拘提、管收事由違憲之結論，本席歉難贊同；又行政執行法第十七條第五項規定，關於拘提、管收之程序，除

該法另有規定者外，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，多數意見並未依據法律明定之準用規定，在法律文義解釋容許之範圍內，依法準用相關法律，以排除與法律體系不符之法律解釋與適用情形，反以與法律體系不符之解釋與適用情形，排除法律明定之準用規定，再以違反法律體系之法律解釋與適用情形為基礎，以宣告法律違憲，不僅違反法律適用方法、法律解釋方法，而可能誤導法院、行政機關與國人之法律適用觀念，而且在並非實現憲法規範價值所必要之情形，貿然宣告法律違憲，與各國釋憲機關及大法官違憲審查實務上已確立之慎重原則，即合憲推定原則與合憲解釋原則，皆有未符，不無權力濫用之虞，其據以宣告行政執行法第十七條第二項、第十九條第一項規定，於行政執行處合併為拘提且管收之聲請時，違反憲法第八條第一項規定法定程序之結論，本席亦難贊同；另結果取向的解釋方法，已為大法官解釋的實然，就此而言，本件解釋宣告行政執行法第十七條第二項、第十九條第一項規定違反憲法第八條第一項規定部分，並非實現保障人身自由之憲法價值之最有利方法，是本席不同意多數意見此部分結論之另一理由，爰提出部分不同意見書。

一、現行法規定之行政執行拘提管收程序

釋憲機關進行法律違憲審查之正當程序，應以合乎法律解釋方法之法律解釋，以及執法機關正確執法為解釋基礎。因為法律解釋或執行錯誤，是法律適用範疇的問題，而糾正法律適用的錯誤，不是法律違憲審查制度中，宣告法律違憲所能發揮的功能（註二十一）。

（一）現行法關於拘提管收程序之明文規定

- 1、執行客體：公法上金錢給付義務之行政執行，係針對未證明義務之履行為不可能者所進行之執行程

序，此觀行政執行法第八條第一項第三款規定自明（註二十二）。換言之，公法上金錢給付義務之行政執行，係以當事人未要求證明其無支付能力，以及並無明顯情狀證明其無支付能力等為前提。所謂強逼義務人借新債還舊債，或許為執行違法，但並非正確之法律適用情形。

- 2、執行方法之基本原則：行政執行，應依公平合理之原則，兼顧公共利益與人民權益之維護，以適當之方法為之，不得逾達成執行目的之必要限度，行政執行法第三條亦定有明文。如有執行過當，陷義務人於無法維持正常生活而不顧，亦屬執行違法，應依異議及行政救濟程序，請求救濟。
- 3、執行程序：公法上金錢給付義務事件，移送行政執行處執行前，除法令另有規定或以執行憑證移送執行者外，宜由原處分機關或該管行政機關儘量催繳。行政執行法施行細則第十九條定有明文。

繳納義務人逾期不繳，原處分機關始將該案之執行移送行政執行處。移送機關原則上應檢附義務人之財產目錄、所得來源資料，否則行政執行處得通知移送機關補正或依職權逕行調查（例如透過戶政查詢系統、金融帳戶開戶查詢系統、臺灣證券集中保管公司查詢義務人往來證券商、稅捐稽徵機關、財政部財稅資料中心等）。義務人為法人，應通知負責人到場報告財產狀況，並提出資產負債表、財產目錄等供查核。

於現場執行，或義務人經通知到場時，經報告其財產狀況，認確無資力清繳應納金額或分期履行，

且義務人或其負責人已盡到場報告義務，可信其並無隱匿財產或應負責任（含刑事責任）之事由，得於徵得移送機關同意後，勸導其繳納部分金額，不足部分依法核發債權（執行）憑證。

義務人無法通知到場，且查無可供執行之財產，或雖有財產確無執行實益，或雖有財產經強制執行後所得之數額仍不足清償應納金額者，依法核發債權憑證結案，併請移送機關列管追蹤。義務人應納金額達一定數額（金額標準由各行政執行處自行訂定），並有行政執行法第十七條第一項各款情形之一者，必要時得限制其住居。聲請法院裁定拘提管收，以確屬惡意滯欠且有必要時，始得於符合要件情形下例外採行之。行政執行處辦理行政執行案件處理流程，亦可供參酌。

依現行法明文規定，如有不論法定義務人是否確有履行之能力而不為，亦不問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，即聲請法院裁定管收之情形，顯屬執行違法，亦應循異議及行政救濟程序，請求救濟。

（二）現行法關於拘提管收程序之準用規定

1、法律之適用與準用

法律適用，是將一項或多項生活事實，經過解釋與涵攝的過程，以認定其與一個法律規範抽象歸納的構成要件各項特徵是否相符，一旦相符，除有法律限制規定外，即應將法律就該抽象構成要件所規定的結果，即法律效果，賦予符合該抽象構成要

件各項特徵的具體事實，而完成法律的適用，是為法律適用的邏輯模式（註二十三）。

準用係援引同類性質的法條，運用於類似的法律事實，因此必須以相關法律事實或法律效果的近似性為基礎（註二十四）。不過，法律明定準用者，乃立法者就特定法律事實與被準用法條所規範的法律事實間的類似性，已預為判斷認定（註二十五），因此法律的適用者如不能否定立法者就特定法律事實與被準用法條所規範法律事實間類似性的判斷，即應適用法律明定應予準用的法律，否則應屬法律適用錯誤。

準用可以分為（一）、構成要件與法律效果準用，又稱法律原因準用；以及（二）、單純法律效果準用。行政執行法第十七條第五項規定「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」。僅列舉準用的法律，是典型的法律原因之準用，換言之，立法者就行政執行法待規範的法律事實（拘提管收程序），與強制執行法、管收條例及刑事訴訟法有關拘提、羈押之相關規定所規範的法律事實，是否具有類似性以及是否應具有類似法律效果，已預作肯定的判斷，並據以為準用的明文規定。

2、拘提管收準用強制執行法及刑事訴訟法有關拘提、羈押之程序

依行政執行法第十七條第五項：「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。」如拘

提應用拘票；應記載事項準用強制執行法第二十一之一規定；管收應用管收票；應記載事項亦準用強制執行法第二十二之一規定；義務人因拘提到場者，應即時訊問；認有管收之必要者，應自拘提之時起二十四小時內，敘明管收之理由，聲請該管法院管收之；前項情形未經聲請者，應即將義務人釋放；法院於受理管收之聲請後，應即時訊問；法院於即時訊問義務人後，認有管收之必要者，得即時裁定管收之（以上準用刑事訴訟法第九十三條第一項、第二項、第三項前段、第五項，第一百零一條、第一百零一條之一規定）。

（三）拘提與管收之適用關係

拘提與管收在行政執行法上，皆屬為達成公法上金錢給付義務執行之目的，所採行之間接強制方法。行政執行法第十七條第一項所規定之拘提與管收事由相同，而拘提、管收雖對人身自由有所限制，惟前者為時較短，且並未與外界隔離，情節較屬輕微；後者則是將義務人之身體於一定期間內，拘束於於一定處所，因此就同一行政目的而言，管收對人民身體自由自顯為較拘提更嚴重之侵害，故管收應係以拘提並非實現公法上金錢給付義務之執行目的之有效手段時（如義務人已自行到場）的不得已措施，行政執行處如未能舉證證明拘提已非實現公法上金錢給付義務執行目的之有效手段之事由，自不得逕行向該管法院聲請管收義務人。故實務上發生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之情形，應屬違反行政執行法第三條規定及法律適用上之比例原則。

二、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拘提、管收之事由與憲法尚無牴觸

(一) 公法上金錢給付義務(註二十六)之行政執行為重大公益

憲法第十九條規定，人民有依法律納稅之義務。各種稅法規定人民之納稅義務及附帶給付義務，如滯納金、滯報費、利息、滯報金、怠報金及短估金(註二十七)，係為實踐國家目的及憲法上人民之基本義務而為之規定。稅捐乃支應政府公共服務之財政需要的手段，涉及國家對人民照顧及保護義務事實上能否實現，故具有強烈公益性(註二十八)。

行政制裁之罰鍰，屬行政法規定為維持行政秩序，對違反作為或不作為義務者，科處之金錢處罰；怠金與代履行費用則為對違反行政法上作為或不作為義務者，所採行之間接強制方法；非稅公課，無論以對待給付為要件之規費或受益費，或新興財政工具之特別公課(註二十九)，皆有其政策目標(註三十)。

法治國家的要件，除政府必須依法行政外，人民亦有守法的義務。法規除被宣告違憲，或因其他事由失效者外，應平等適用於全體國民。公法上金錢給付義務能否執行，除與訂定各該公法上金錢給付義務之行政法規所追求之各種行政目的得否實現，息息相關，而影響全體國民之福祉外，在國家行政法規對拒絕自動遵守者缺乏有效之強制方法而無法落實時，更動搖法治國家人民究竟有無守法義務之根本前提。如將公法上金錢給付義務之行政執行，認為係國家「財產權」之保護，未免忽略了公法上金錢給付義務在現代民主

法治國家中，是使國家各項機能正常運作之必要手段的意義，而與國家在私法上的營利行為，有所混淆。

(二) 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拘提、管收之事由與憲法並無抵觸

立法機關基於重大之公益目的，藉由限制人民身體自由之強制措施，以貫徹其法定義務，於符合憲法上比例原則之範圍內，應為憲法所許。行政執行法第十七條第二項關於拘提之規定，係為促使法定義務人履行公法上金錢給付義務或相關協力義務，而強制其到場之間接執行方法。該條第一項以「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」、「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」、「義務人經合法通知，無正當理由而不到場」，經行政執行處命其提供相當擔保並限期履行，逾期仍不履行，亦不提供擔保者，為行政執行處得聲請該管法院裁定拘提之事由。其中第一款、第二款及第三款屬於危及強制執行之行為，第四款、第五款及第六款則屬於違反對其財產狀況有對執行機關為完全及真實陳述義務及到場協力義務（註三十一），衡諸公法上金錢給付之法定義務人，經通知等合法程序後，本即應自動給付，無待國家之強制，乃相關法定義務人復經行政執行處命其提供相當擔保並限期履行，逾期仍不履行亦不提供擔保，顯較忠誠遵守法定義務者大幅虛耗公共行政資源，而強制其到場履行、陳述或報告，確實有助於節約行政成本，便利行政執行事件之進行，雖對其人身自由有

所限制，但情節較屬輕微。又對當事人儘管有繳納能力，無正當理由拒絕清償公法上之金錢給付義務。立法者對於業經要求仍不證明其無支付能力或無法充分證明，並且也無法由行政機關及法院已知悉的事證證明其無支付能力之當事人而言，如不予以任何強制，將有損於大多數忠誠遵守法定義務之國民之法律感情；而對有能力無正當理由拒絕清償公法上之金錢給付之義務人而言，再課以金錢強制手段，乃無效之執行方法（註三十二）；惟對拒絕清償公法上之金錢給付之義務人，以刑罰制裁，有更逾越達成行政目的必要範圍之虞，故行政執行法第十七條第二項依同條第一項規定得予聲請法院裁定拘提之事由，乃穩定國家財政收入，落實各項行政措施，以維持社會秩序、增進公共利益所必要，並未逾越合理之限度，與憲法第二十三條規定，尚無牴觸。

行政執行法第十七條第二項關於管收之規定，乃在拘提無法達成公法上金錢給付義務執行之目的後，進一步間接強制法定義務人履行公法上金錢給付義務或相關協力義務之執行方法，此種藉由暫時剝奪自由，得以有效促使人民履行其法定義務之強制措施，係屬常見之立法模式，並未就當事人之行為做出損害其名譽之威權性非價判斷，對於當事人之尊嚴尚無嚴重影響。況同法第二十一條及第二十二條，分別就不得管收及應即釋放管收人之情形，定有明文，以資緩和。衡諸公法上金錢給付義務之行政執行所涉及之重大公益，相關規定並未逾越合理之限度，且除拘提外已屬

達成行政目的之最小侵害方法，與憲法第二十三條規定，亦無抵觸。

(三) 多數意見宣告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第一款、第三款、第四款、第五款逾越必要程度而違憲部分無理由

1、手段與目的之關係不明

行政執行法規定之拘提，乃為實現公法上金錢給付執行之目的，所採之間接強制方法，已如前述。而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第一款、第二款及第三款屬於危及強制執行之行為，第四款、第五款及第六款則屬於違反對其財產狀況有對執行機關為完全及真實陳述義務及到場協力義務之情形，就公法上金錢給付義務之行政執行而言，均屬有重大妨礙而有強制必要之情形。多數意見未能說明何以僅限行政執行法第十七條第二項依同條第一項第二款及第六款有礙公法上金錢給付義務之行政執行，因此以拘提為強制手段乃合憲；而第一款、第三款、第四款、第五款似無礙於公法上金錢給付義務行政執行，因此以拘提為強制手段即違憲之理由，貿然宣告上開第一款、第三款、第四款、第五款規定違憲，其所為比例原則之審查，顯然係以拘提為目的，偏離立法意旨，其所謂「逾越必要程度」之審查結果，難謂無違誤。

2、法律適用違憲與法律違憲不分

多數意見以「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」，為宣告行政執行法第十七條第一項第一款、第三款、第四款、第五款拘提事由違憲之理由，就行政執行法、行政執行法施行細則、行政執行處辦理行政執行案件處理流程規定，有關移送機關及受移送之行政執行處，皆應竭盡執行及追查財產之能事，以義務人確屬惡意滯欠且有必要時，始得於符合要件情形下，例外聲請法院裁定拘提之行政執行法制基礎，似有不明。在現行相關法規規制下，如確有違法執行者，乃行政救濟問題，而非法律違憲問題。且行政執行法第十七條第二項規定行政執行處於符合法定要件時，「得」聲請該管法院裁定拘提管收之。如有「義務人已在執行人員之面前為陳述而毋庸拘提之情形」猶聲請拘提，法院自應予以駁回，如未依法駁回，亦屬裁定違法，而非法律違憲。

- (四) 多數意見宣告行政執行法第十七條第二項依同條第一項得聲請管收之各款事由中第四款、第五款、第六款逾越必要程度而違憲部分無理由

如前所述，行政執行法第十七條第二項依同條第一項得予聲請拘提、管收之各款事由，就公法上金錢給付義務之行政執行而言，均屬有重大妨礙而有強制必要之情形。多數意見亦未能說明直接危及執行之行為與未盡協力義務致妨礙執行之行為，對行政執行影響之程度有何不同，而分別為合憲、違憲之判斷，難謂無違誤。且其認定行政執行法第十七條第二項依同條第

一項第一款至第三款合憲部分，使行政執行處及法院得不經拘提程序逕行聲請、裁定管收，對人民人身自由之保障更屬不足。至宣告違憲部分之理由「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」亦屬對行政執行之法制基礎，有所不明，或就法律適用違憲與法律違憲有所混淆之情形。

三、行政執行法關於拘提、管收之程序與憲法第八條第一項意旨並無抵觸

(一) 法律之解釋與違憲審查

1、合憲法律解釋方法

合憲解釋是從憲法價值取向來解釋普通法律的方法（註三十三）。位階較低者應依位階較高之規範意旨為之，其能實踐位階較高之規範目的，使法秩序猶如金字塔，上下井然有序（註三十四）。合憲性解釋，必須在法律可能的文義範圍內為之，而且不能違反立法者明白的意志決定及主要的立法目標（註三十五）。

2、合憲解釋原則

解釋合憲的原則，係就特定法律有兩種以上解釋的可能性，其中一項解釋認為法令合憲，另一種解釋認為法令違憲時，即應採取合憲的解釋（註三十六）。準此，合憲解釋原則，乃於規範違憲審查時，為尊重具有直接民主正當性之立法機關，所應採取之解釋方法（註三十七）。

(二) 行政執行法第十七條第二項、第三項及第十九條第一項之合憲解釋

依憲法第八條第一項之意旨，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（註三十八）。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人逕送管收所」，法院於裁定時皆不得單憑行政執行處一方所提之聲請事由以為審查，而應以直接審理、言詞審理方式，查明被管收人是否確有管收之必要，應賦予義務人防禦之機會，使其能得為有利之抗辯，並指出證明之方法以供法院審酌，始得為管收之裁定，此觀同條第五項規定「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。」自明。行政執行法第十七條第二、三項及第十九條第一項規定於此範圍內，與憲法第八條第一項規定正當法律程序之意旨，尚無不符。

四、多數意見宣告行政執行法第十七條第二項、第十九條第一項規定違憲之解釋方法有待商榷

多數意見以行政執行法第十七條第二項以下係將拘提管收一併規定，與強制執行法第二十一條、第二十二條第一、二項有異，亦與刑事訴訟法第七十五條以下、第一百零一條以下有間。另同法第十九條第一項：「法院為拘提管收之裁定後……執行拘提，並將被管收人逕送管收所」，亦為其特

別規定。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，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。故排除行政執行法第十七條第五項明文規定「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」之適用，顯然認法條如規定「拘提、管收」即可準用刑事訴訟法有關「拘提、羈押」之規定；法條既規定為「拘提管收」，即無從分別準用「拘提、羈押」之規定。其就法律所為之解釋，不僅僅依法條文義為解釋，置法律論理解釋、體系解釋甚至合憲解釋於不顧，且在立法者就行政執行拘提管收程序與強制執行法及刑事訴訟法有關拘提、羈押之相關規定所規範的法律事實之近似性已預作肯定的判斷，並據以為準用的明文規定後，釋憲者既未宣告該準用規定為違憲應不適用，卻作成使該項準用規定於行政執行法完全無從適用之解釋，實違反法律論理解釋、體系解釋甚至合憲解釋方法而不可採。蓋同法第十九條第一項前段乃就拘票及管收票分別規定，故在法律文義容許之範圍內，並非無將「拘提管收」解釋為「拘提、管收」而分別準用刑事訴訟法有關「拘提、羈押」之規定，使行政執行法規定之拘提、管收程序有合憲解釋之可能。又同法第十九條第一項後段：「法院為拘提管收之裁定後……執行拘提，並將被管收人逕送管收所」亦非無合憲解釋為「……執行拘提，並於合法聲請管收後，將被管收人逕送管收所」之可能。在法律可為合憲解釋之範圍內，執標點符號及文義之空白而排除法律明定之準用規定，並據以宣告法律違憲。其作為違憲審查基礎之法律應如何解釋及適用之見解，實非可採，已如

前述，尤違反為尊重具有直接民主正當性之立法機關，所應採取之合憲解釋原則。

五、結果取向的解釋方法

結果結果取向的解釋方法，即解釋者把因其解釋所作決定的社會影響列入解釋的一項考量，在有數種解釋可能性時，選擇其社會影響較有利者（註三十九）。結果取向的解釋方法，已為大法官解釋的實然。本院釋字第五七六號解釋，顯然在對聲請人聲請解釋的保險法第三十六條及第三十七條規定為合憲法律解釋與聲請人救濟機會的結果考量下，選擇宣告最高法院七十六年台上字第一一六六號判例違憲。

本件法院停止訴訟程序，就其裁判上作為先決問題之法律違憲疑義，聲請大法官為法律違憲審查。大法官如認相關法律並無明文違憲之處，實乃規範不足，則在個案無救濟問題之考量下，應以作成法律合憲解釋，以供裁判及行政上立即適用，為矯正以往適用法律疏失、保障人民人身自由之最有利方法。多數意見宣告相關法律違憲，理由與方法均有待商榷，已如前述，而法律不能真空，因此必須預留六個月繼續適用期限，一方面錯失使人民立即獲得保障的機會，另一方面由於作為本件違憲解釋基礎的法律解釋與一般法律解釋方法不符，可能更加誤導現行法之適用而侵害人民權利。爰提出部分不同意見書如上。

註一：本院釋字第三七二號解釋認「受他方虐待已逾越夫妻通常所能忍受之程度而有侵害人格尊嚴與人身安全者，即不得謂非受不堪同居之虐待」；釋字第四九〇號解釋認「服兵役之義務，並無違反人性尊嚴亦未動搖憲法價值體系之基礎」；釋字第五五〇號解釋理由書認「社會福利之事項，乃國家實現人民享有人性尊嚴之生活所應盡之照顧義務」；釋字第五六七號解釋理由書認

「思想自由保障人民內在精神活動，是人類文明之根源與言論自由之基礎，亦為憲法所欲保障最基本之人性尊嚴，對自由民主憲政秩序之存續，具特殊重要意義，不容國家機關以包括緊急事態之因應在內之任何理由侵犯之，亦不容國家機關以任何方式予以侵害。縱國家處於非常時期，出於法律規定，亦無論其侵犯手段是強制表態，乃至改造，皆所不許，是為不容侵犯之最低限度人權保障」。

註二：學者認為人性尊嚴應具有兩項基本內涵，即尊重人的主體性及其自由意志，參閱李惠宗，憲法要義，2004年，2版，頁75-76；類似見解如陳慈陽，憲法學，2004年，初版，頁476。

註三：參閱 v Mangoldt/ Klein/ Starck, GG, Art. 1 Abs. 1, Rn. 16, 4. Aufl., 1999; Sachs, GG, Art. 1, Rn. 12., 3. Aufl., 2003.

註四：參閱 v Mangoldt/ Klein/ Starck, GG, Art. 1 Abs. 1, Rn. 16, 39-106., 4. Aufl., 1999.

註五：「客體公式」為德國學者 Dürig 依據康德哲學所提出，該公式就何謂人性尊嚴受到侵害所訂定的標準如下：「凡是具體的個人被貶為客體、純粹的手段或是可任意替代人物，便是人性尊嚴受到侵害。」參閱翁岳生編著，行政訴訟法逐條釋義，導論，2003年，初版，頁4；Sachs, GG, Art. 1, Rn. 13., 3. Aufl., 2003

註六：參閱 Pieroth/ Schlink, Grundrechte, Staatsrecht II, §7 III, Rn. 359f., 20. Aufl., 2004.; Sachs, GG, Art. 1, Rn. 14., 3. Aufl., 2003.

註七：參閱德國聯邦憲法法院判決 BVerfGE 1, 97 [104]; 102, 347 [367].

註八：此一見解亦經德國憲法學者採為通說，參閱 Sachs, GG, Art. 1, Rn. 12-14, insb. Anm. 49., 3. Aufl., 2003.

註九：參閱 Pieroth/ Schlink, Grundrechte, Staatsrecht II, § 7 III, Rn. 361.

註十：人性尊嚴條款在德國憲法上究竟為人民得據以請求的主觀權利或僅用以指導憲法適用的客觀價值標準，在德國憲法學上曾引

起極大爭議，參閱 v Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 1 Abs. 1, Rn.24., 4. Aufl., 1999；目前該國憲法審判實務上採開放態度，憲法理論上則多數認為其為人民得據以請求的主觀權利，參閱 Jarass/Pieroth, GG, Art. 1, Rn. 3, 6. Aufl., 2002；我國學者則多認為其為人民之主觀權利，參閱翁岳生前揭文，頁 3-4；李震山，人性尊嚴之憲法意義，收於氏著人性尊嚴與憲法保障，2000 年，頁 20；許志雄，憲法上之個人尊嚴原理，載憲法之基礎理論，1993 年，頁 61，；陳清秀，憲法上人性尊嚴，收於現代國家與憲法——李鴻禧六秩華誕祝賀論文集，1997 年，頁 94。

註十一：在此所謂優先性、補充性之適用關係，僅為基本原則，如有明顯侵犯人性尊嚴情形，自可直接適用「人性尊嚴條款」進行違憲審查，參閱 Sachs, GG, Art.1,Rn. 57.,3. Aufl., 2003.譬如戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法第二條規定，國家機關得以人民思想行狀未改善，認有再犯之虞為理由，令入勞動教育場所強制工作嚴加管訓，本質上為「洗腦」，嚴重侵犯人性尊嚴，因此本席認釋字第五六七號解釋此一部分應直接以「人性尊嚴條款」為違憲審查基礎而當然違憲。惟該號解釋此一部分，究以「人性尊嚴」為解釋憲法上基本權利「言論自由」的客觀價值標準——系爭規定因侵犯「人性尊嚴」，違反憲法對言論自由之最低限度保障，因而違憲？或既以「人性尊嚴」為解釋「言論自由」的客觀價值標準，並以「人性尊嚴條款」直接作為違憲審查基礎？論述並不十分明確，不無美中不足之處。

註十二：德國釋憲制度所審查的「公權力行為」，除立法行為外，尚包括具體行政行為及司法裁判行為；我國釋憲制度依法僅以立法行為、準立法行為為限，不包括具體行政行為及司法裁判行為。

- 註十三：參閱 Jarass/Pieroth, GG, Art. 1, Rn. 4, 6. Aufl., 2002.；公權力行為一旦逾越憲法第二十三條之範圍而侵害人民基本權利，則進一步審查其對人民是否有侮辱、烙印、跟蹤、逐出社會以及「類似情形」而有侵害其人性尊嚴之虞，否定者，應屬單純侵犯人民基本權利而違憲問題；肯定者，即侵犯人性尊嚴，應一律違憲，毫無例外，並無再適用憲法第二十三條以合理化其侵犯或限制之餘地。
- 註十四：德國憲法學說上亦採類似見解，參閱 Jarass/ Pieroth, GG, Art. 1, Rn. 2-4, 6. Aufl. , 2002；Sachs, GG, Art. 1, Rn. 57 ff. , 3. Aufl., 2003.
- 註十五：參閱翁岳生編著，前揭書，頁 3；陳慈陽，前揭書，頁 471。
- 註十六：參閱 Jarass/Pieroth, GG, Art. 1, Rn.3., 6. Aufl. , 2002
- 註十七：參閱陳慈陽，前揭書，頁 474；並參閱德國聯邦憲法法院判決 BVerfGE 4, 7 [15];33, 303 [334]；50,166 [175].
- 註十八：參照司法院釋字第五一七號、第五二八號、第五三五號、第五三八號及第五四二號解釋。
- 註十九：參閱前開德國聯邦憲法法院判決 (BVerfGE 30, 1 [25f.]) 節譯。
- 註二十：相同意旨尚有 BVerfGE 50, 166 [175,176]
- 註二十一：參閱 Jarass/ Pieroth, GG, Einl. Rn. 46., Aufl. , 2002; BVerfGE 30, 1[27].
- 註二十二：行政執行法第八條第一項規定：「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。」
- 註二十三：關於法律適用的邏輯模式，參閱黃茂榮，法學方法與現代民法，1993 年，增訂 3 版，頁 85 92；黃立，民法總則，

1994年，初版，頁23-48；黃建輝，法律闡釋論，2000年，頁27；Karl Larenz 著、陳愛娥譯，法學方法論，2000年，頁168以下。

註二十四：參閱黃建輝，前揭書，頁129。

註二十五：參閱黃茂榮，前揭書，頁131-132。

註二十六：行政執行法有關公法上金錢給付義務，因義務人逾期不履行，得經主管機關移送行政執行處執行之所謂「公法上金錢給付義務」之種類，依該法施行細則第二條規定：「本法第二條所稱公法上金錢給付義務如下：一、稅款、滯納金、滯報費、利息、滯報金、怠報金及短估金。二、罰鍰及怠金。三、代履行費用。四、其他公法上應給付金錢之義務」。由此可知行政執行法上之公法上金錢給付義務，主要係指稅捐及其附帶給付，行政制裁之罰鍰，行政執行之金錢給付（怠金、代履行費用）及其他非稅公課（規費、受益費、特別公課），義務人此種義務，係依公法之規定而發生，不包括國家機關依私法之規定而取得之金錢債權在內。參閱楊與齡，強制執行法論，2001年，修正11版，頁801。

註二十七：所得稅法已刪除短估金之規定，稅捐稽徵法第49條、行政執行法施行細則第二條未將其刪除，應為疏失，參閱葛克昌，論公法上金錢給付義務之法律性質，載行政法爭議問題研究（下），2000年，初版，頁1068；蔡震榮，行政執行法，2002年，修訂3版，頁109-110。

註二十八：參閱陳清秀，稅法總論，2004年，3版，頁8。

註二十九：參閱葛克昌，前揭文，頁1038-1084。

註三十：司法院釋字第426號解釋參照。

註三十一：相較於德國聯邦行政強制執行法第五條第一項所適用之德國租稅通則第三百二十六條規定，為確保對債務人之財產

之強制執行不受危及，必要時，執行官署得向區法院聲請命令為人之保全之假扣押，拘束債務人之身體自由，行政執行法第十七條第二項依同條第一項規定得予聲請法院裁定拘提、管收之事由較為具體明確。

註三十二：德國公法上金錢債權之強制執行制度，關於拘束人身自由之規定，有兩種情形：(一)、代宣誓之保證，(二)、人之保全之假扣押，其結果均難免人身自由之拘束，難謂為較小侵害之方法，參閱吳東都，行政訴訟及行政執行之課題，第 321 頁至第 326 頁，第 337 頁。

註三十三：黃茂榮，前揭書，頁 319。

註三十四：楊仁壽，闡釋法律之方法論，1985 年，頁 51-52。

註三十五：陳愛娥，大法官憲法解釋權之界限—由功能法的觀點出發，月旦法學雜誌第 42 期，頁 45 (1998.11)。

註三十六：楊日然，憲法解釋之理論與方法，月旦法學雜誌第 3 期，頁 10 (1995.07)。

註三十七：許玉秀大法官釋字第 582 號解釋之協同意見書。

註三十八：行政執行法第十七條第三項「五日內裁定」之規定，應解為法院應即時訊問、即時裁定情形以外之情況。主要是指聲請拘提的情形。至於在聲請管收，雖然通常是將人拘提到(或自願到場)始聲請，法院必須即時訊問及即時裁定。但理論上並非不可能發生毋庸法院必須即時裁定之情形，例如執行債務人因他案受羈押或執行中，即將或可能即將釋放，而有得聲請管收事由時，法院受理管收聲請時，因執行債務人係借提到場，問完即解還原拘禁處所，法院未必需要即時為裁定。

註三十九：蘇永欽，結果取向的憲法解釋，收於氏著，合憲性控制的理論與實際，1994 年，頁 253。