法務部補充意見書（二）

九十三年六月十五日

為　大院大法官審理台灣士林地方法院法官張國勳、高愈杰、台灣桃園地方法院法官文衍正聲請解釋行政執行法「拘提管收」相關規定是否有違憲法第八條、第二十三條疑義乙案，本部謹就張法官、文法官所提補充理由書以及高法官所提聲請書部分，再提補充意見如下供參：

壹、相較於德國、奧地利等外國立法例，我國行政執行法所定拘提、管收制度，既不嚴苛，亦非我國所獨創

按聲請人之一張法官於補充理由書所稱：「世界先進之法治國家，並無與我國相同以拘提管收制度作為強制義務人履行其公法上金錢給付義務之間接強制手段」云云，睽諸實際，恐有誤會。蓋先進法治國家—德國即於租稅通則等諸多法規設有「代宣誓之保證」（指對於聲明事項之正確性之一種保證方式，非僅限於強制執行事項始設有該規定）、「當事人及其他人之陳述義務」等規定，並配合拘提、管收、代替之強制拘留，甚至刑罰等手段，以間接強制義務人履行其義務；另奧地利行政程序法亦設有官署認有必要時，對於管轄區域內有居所或住所者，得傳喚到場，未依傳喚到場者，得處以強制罰或拘提，強制方法由執行官署為之規定。茲詳述如下：

一、德國「代宣誓之保證」制度

德國法上所稱「代宣誓之保證」者，係指對於聲明事項正確性之一種保證方式。在許多情形，「代宣誓之保證」係法律所明文規定或許可，例如租稅通則（第九十五條、第二百八十四條）、民事訴訟法（第二百九十

七條、第三百七十七條第三項）、行政程序法（第二十七條）、刑事訴訟法（第二十六條第二項、第四十五條第二項）、非訟事件法（第十五條第二項）、戶籍法（第五條第三項）等諸多法規設均設有「代宣誓之保證」規定。對於因故意或過失而對有管轄權之行政機關為不實之「代宣誓之保證」者，得科處刑罰（刑法第一百五十六條、第一百五十八條、第一百六十三條）（附件一）。茲以具體規定為例，說明如下：

（一）「代宣誓之保證」之適用時機

1、第一個適用時機為行政機關之調查證據階段，茲以一般行政機關及稅捐稽徵機關為區別，分別說明之。在前者情形，代宣誓之保證僅於其他探求真實之方法不存在，無結果或需付出過多之費用時，始得為之；對民事訴訟法第三百九十三條所指無宣誓能力人不得要求代宣誓之保證。保證人應於保證中確認其對有關聲明之內容之正確性，並宣示「余以保證代宣誓，余以依良知陳述純正之真實，並無任何隱瞞」。於要求代宣誓之保證之前，機關應對保證人諭知其保證之意義及不實或不完全的保證在刑法上之效果（行政程序法第二十七條參照，如附件二）。至於在稅捐稽徵機關之適用，係指於別無其他方法探求真實或其他方法不能達成效果或產生不相當之費用時，稽徵機關得要求當事人對其主張之事實之真實性，為代宣誓之保證。該保證之作成，係由當事人重述其主張之事實，並聲明：「本人以保證代宣誓，保證就其所知之一切，為完全真實之說明，絕無隱匿。」後，由稽徵機關作成筆錄採行之。在採行代宣誓之保證前，對當事人應教示以代宣誓之保證之意義及不真實或不完全之代宣誓之保證之刑法後果（租稅通則第九十五條參照，如附件三）。

2、第二個適用時機為債權之強制執行階段，此部分又可分為私法債權與公法債權二種情形。在前者情形，於查封不能完全清償債權人或債權人證實不能依查封獲得完全清償時，債務人應依聲請，負提出財產清冊並指出其所有債權之原因及證據方法之義務。此時，債務人應以筆錄代替宣誓，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（民事訴訟法第八百零七條參照，如附件四）。至於在公法債權之情形，於對債務人之動產為強制執行，未獲得完全滿足或可認定將無法獲得完全滿足時，債務人應依強制執行機關之請求，向其提供財產目錄，並述明其債權之原因及證據。其作法係，債務人應以保證代替宣誓載明筆錄，保證就其所受要求之事項，係依最佳之認識及良心而作成正確及完全之說明。其效果係，倘債務人無充分之免責事由，未於為作成代宣誓之保證所設定之期間內出席強制執行機關；或債務人並無理由而拒絕提出財產目錄，或拒絕作成代宣誓之保證者，強制執行機關得向依民事訴訟法第八九九條有管轄權之區法院，請求強制作成代宣誓保證之管束命令（租稅通則第二百八十四條參照，如附件五）。

（二）「代宣誓之保證」之強制履行

債務人於指定為代替宣誓之保證期日不到場，或無故拒為代替宣誓之保證者，法院為強制其履行，應依聲請，命令管收。債務人之管收，由執達員為之。管收期限不得超過六個月（民事訴訟法第九百零一條、第九百零九條、第九百十三條參照，如附件六）。

（三）基本權利之限制

由於租稅通則中引進「代宣誓之保證」制度，干涉人民之基本權利，故租稅通則第四百十三條特別明定：「關於身體不受侵害及人身自由（基本法第二條第二項）、書信秘密以及郵政及電信秘密（基本法第十條）及住宅不受侵害（基本法第十三條）之基本權利，依本法之規定而受限制。」（附件七）

二、德國租稅通則所設「當事人及其他之人之陳述義務」規定

（一）「陳述義務」之適用時機

當事人及其他之人，對稽徵機關應就有關租稅課徵之重要事實之核定，為必要之陳述；對無權利能力之人合組織體、財產組織體、機關及公法團體之營業組織，亦同其適用。當事人以外之人，僅於當事人闡明事實之陳述，不能達成目的或無結果時，始得令其陳述。陳述，應盡其所知本於良心據實為之。稽徵機關得令陳述義務人，在機關辦公處所為言詞之陳述；義務人得請求機關作成筆錄（租稅通則第九十三條參照，如附件八）。

（二）「陳述義務」之強制履行

前述租稅通則第九十三條係有關陳述義務之規定，另於第一百零一條至第一百零三條及第一百零五條至第一百零六條規定有得拒絕陳述之情形。如陳述義務人並無上開法定得拒絕陳述之理由而拒絕陳述者，得依第三百二十八條以下之規定，強制其陳述。其強制方法包括強制金、代執行、直接強制等方式。倘對自然人核定之強制金無法收繳時，區法院得基於稽徵機關之申請，於聽取義務人意見後，命令為代替之強制拘留，但以強制金之告戒中，已就代替之強制拘留為指示者為限（租稅通則第三百二十八條、第

三百三十四條參照，如附件九）。

三、奧地利普通行政程序法第十九條所設「到場義務」規定（附件十）

（一）「到場義務」之適用時機

官署認有必要時，對於管轄區域內有居所或住所者，得傳喚其到場。

（二）「到場義務」之強制履行

除因疾病、殘廢或其他重大障礙不能到場外，均有依傳喚到場之義務。若不履行，得處以強制罰或拘提。但以此項強制方法於傳票中已預為告戒並已送達親收時，始適用之。強制方法由執行官署為之。對於傳喚及拘提不得請求法律救濟。

綜合上開德國「代宣誓之保證」制度、「陳述義務」規定以及奧地利「到場義務」規定之內容以觀，可以得知其適用之事由係相當於我國行政執行法第十七條第一項第四款：「於調查執行標的物時，對於執行人員拒絕陳述者」、第五款：「經命其報告財產狀況，不為報告或為虛偽之報告者」及第六款：「經合法通知，無正當理由而不到場者」所定得拘提、管收義務人之事由；惟有關管收之期限，我國行政執行法第十九條第二項係規定不得逾三個月，德國民事訴訟法第九百十三條則規定為不得逾六個月；此外，違反「代宣誓之保證」之規定者，德國刑法甚且將之明定得科處刑罰，而相同事由，我國行政執行法僅將之作為拘提、管收之事由，刑法中亦無處罰之規定。準此，益可明證相較於德國、奧地利等外國立法例，我國行政執行法所定拘提、管收制度，既不嚴苛，亦非我國所獨創。

貳、法院於裁定准否拘提、管收前，得踐行直接審理及言詞審理程序，為現行實務見解所肯認

按臺灣高等法院九十二年度抗字第二七三一號民事裁定理由明揭：「……惟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，原法院認有直接審理及言詞審理之必要，自得依法行之，是以原法院以行政執行法之拘提、管收程序欠缺法院之直接審理及言詞審理之調查程序牴觸憲法第八條第二項欲聲請大法官解釋，而裁定停止本件訴訟程序並無必要。……」（附件十一），顯見三位聲請人所稱依本法拘提、管收規定，法院無從踐行直接審理及言詞審理程序云云，殊有誤會。實則，若法院擬於裁定准否拘提、管收前，踐行直接審理及言詞審理程序，行政執行處亦樂意配合辦理；至於法院因案件量負荷過大而未踐行直接審理及言詞審理程序，此應屬另一實務運作層面問題，而與本件系爭法律是否違憲無涉。是以，三位聲請人所稱依本法拘提、管收規定，法院無從踐行直接審理及言詞審理程序云云，殊有誤會。

參、本法所設拘提、管收制度係為增進公共利益之必要，而依據法律適度限制人身自由，應符合憲法第二十三條規定之意旨

一、按憲法第二十三條明揭：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」另　大院釋字第三四五號解釋明揭：「行政院於中華民國七十三年七月十日修正發布之『限制欠稅人或欠稅營利事業負責人出境實施辦法』，係依稅捐稽徵法第二十四條第三項及關稅法第二十五條之一第三項之授權所訂定，其第二條第一項之規定，並未逾越上開法

律授權之目的及範圍，且依同辦法第五條規定，有該條所定六款情形之一時，應即解除其出境限制，已兼顧納稅義務人之權益。上開辦法為確保稅收，增進公共利益所必要，與憲法尚無牴觸。」由　大院闡釋「限制欠稅人或欠稅營利事業負責人出境實施辦法」規定限制欠稅人等出境，係為「確保稅收，增進公共利益所必要，與憲法尚無牴觸」以觀，公法上金錢給付義務之執行，亦攸關公權力之貫徹及國家財政之收入，影響國家建設及全民福祉等公共利益至鉅（此亦為聲請人之一文法官於其釋憲補充理由書所肯認），則本法因增進公共利益之必要，而於第十七條至第二十四條明定拘提、管收之事由及程序，應可肯認符合憲法第二十三條規定之意旨。

二、另有關張法官、文法官二位聲請人於補充理由書中主張「關於釋字第一六六號、第二五一號解釋之對象，係廢止前違警罰法中關於由警察官署對行政犯所為拘留、罰役及送交相當處所施以矯正或令其學習生活技能之處罰及處分規定，且依現行社會秩序維護法第十九條第一項第一款規定，關於限制人身自由之拘留，限於一日以上，三日以下，遇有依法加重時，合計不得逾五日，此與本法第十九條第二項規定之管收期限不得逾三個月，有管收新原因發生或停止管收原因消滅時，對於義務人仍得聲請該管法院裁定再管收，但以一次為限，其拘束人身自由之程度有重大之區別，且與本件爭點係對不履行公法上金錢給付義務之義務人施以拘提管收之心理間接上強制手段，顯不相同，不能相提並論」云云，經查本法第十九條第二項既規定管收期限不得逾三個月，則承辦法官自仍得視具體個案情形依職權裁定短期管收（例如管收三日），且立法者所定管收期限之長短，此應屬「立法裁量」之權限，若僅以管收期限「可能」較長即推論本法之拘提

、管收規定違憲，未免牽強；況如前所述，依德國民事訴訟法第八編強制執行之立法例，管收期限不得超過六個月，足認本法所定之管收期限，亦未過長。

三、又有關張法官、文法官二位聲請人於補充理由書中主張「關於釋字第三００號解釋之對象係破產法中關於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（註：現行法已修正為得管收破產人）之規定，該制度相當於德國租稅通則所定人之保全假扣押的制度，此外，稅捐稽徵法第七條規定係將公法上稅捐債權列為財團費用，足見作為催討欠稅主要利器之現行本法拘提、管收制度，並不具有保全破產財團之財產，維護全體債權人之權益，俾破產程序得以順利完成之目的，是該號解釋與本法拘提管收制度在於強制義務人履行其公法上金錢給付義務，顯不相同，應不得以此類比」云云，惟查，由稅捐稽徵法第七條規定將公法上稅捐債權列為財團費用，且破產法第九十七條明定：「財團費用及財團債務，應先於破產債權，隨時由破產財團清償之。」已可見公法上稅捐債權因具公益性，故列為財團費用而優先於破產債權受償，則為保全「破產財團」之財產，以維護全體債權人（包括破產債權人等）之權益，既尚得管收債務人（破產法第七十一條、第七十二條規定參照），相較於此，更具優先性而攸關公共利益之公法債權，自更得以拘提、管收義務人之方式，俾達維護公法債權人（即國家）權益之目的。

肆、其他有關張法官、文法官二位聲請人於補充理由書中對於本法第十七條第一項第一款至第六款、第二項及第二十四條等規定之質疑，本部回應如下：

一、有關二位聲請人主張「刑事被告享有緘默權，舉重以明輕，行政程序之被告更享有緘默權，故本法第十七

條第一項第四、五、六款及第二項規定違憲」云云，查於刑事訴訟程序，被告享有緘默權應係因被告於未受有罪判決確定前，應推定其無罪，且人情上無法期待其對自己為不利之陳述而受刑事訴追。然於公法上金錢給付義務之行政執行程序中，義務人或本法第二十四條各款所定之人應無緘默權之可言，蓋「稅捐課徵程序與刑罰程序，二者雖皆採職權調查原則，惟此二程序並非一致。在刑罰程序中，當事人得拒絕陳述。在租稅課徵程序中，則應防止因事實之不明而妨礙租稅請求權之行使，且由於租稅係就租稅義務人之生活事實課徵之，租稅義務人對課稅事件之證據知之最詳，有時且為唯一知悉該證據方法之人，故而本條規定，租稅義務人應協助稽徵機關調查事實。」（參見陳敏教授譯，德國租說通則，第一〇九頁，詳如附件十二），且公法上金錢給付義務之義務人，係依憲法第十九條（人民有依法律納稅之義務）及各該法律而負擔義務，於法院裁定、行政處分未經撤銷、法律未修正廢止其義務前，該義務均屬存在，其與刑事被告之地位，顯不得相提並論，此由前述德國於諸多法規所設「代宣誓之保證」制度、德國租稅通則所設「當事人及其他之人之陳述義務」、奧地利行政程序法第十九條「到場義務」等諸多外國立法例，益可明之。

二、有關聲請人之一文法官以義務人包堅城案、臺南汽車客運股份有限公司負責人林鎰川案等極少數特殊個案，即謂其等之刑事追訴權時效既已經過或未成立犯罪，則行政執行之公共利益難認存在，故本法第十七條第一項第二、三款、第二項及第二十四條第四款規定違憲云云，上開推論，不無牽強。蓋義務人或本法第二十四條各款所定之人之刑事追訴權時效已否經過或其是否成立犯罪，此均與義務人所負公法上金錢給付義務係屬二事，此如同車禍事件之刑事被告縱經無罪判決確定，惟仍可能應負民事之損害賠償責任，二者

規範之目的既有不同，自不得混為一談。

三、有關聲請人之一文法官所稱岳母為人頭負責人乙案：若承辦法官認該岳母並非本法第二十四條第四款所定之負責人，其逕得以此為由裁定駁回拘提、管收之聲請，此應屬承辦法官依具體個案情形認事用法之問題，而與法律是否違憲無涉。

四、有關聲請人之一文法官所稱臺北市政府、高雄市政府欠繳鉅額健保費補助款，卻從未聽說本署擬依據本法規定，拘提管收臺北市長及高雄市長，是否屬「只准州官放火，不准百姓點燈」云云，上開說法，顯有誤會。蓋強制執行法第一百二十二條之一明定：「關於金錢請求權之強制執行，債務人為中央或地方機關或依法為公法人者，適用本節之規定，但債務人為金融機構或其他無關人民生活必需之公用事業者，不在此限（第一項）。第二十條至第二十五條之規定，於前項執行不適用之（第二項）。」而強制執行法第二十一條至第二十五條即係關於拘提、管收之規定，此等規定，均不適用於臺北市政府、高雄市政府欠繳健保費補助款行政執行事件；另本部行政執行署法規及業務諮詢委員會第四十九次會議就提案一：「關於中央健康保險局函詢『有關公法上金錢給付義務之執行，義務人為公法人，限期仍不履行，亦不提供擔保者，是否得依行政執行法第十七條及第二十四條規定，對義務人之首長限制出境？』疑義」亦已作成決議：「採甲說，即否定說—不得對公法人之負責人即其首長限制出境。因依行政執行法第二十六條準用強制執行法第一百二十二條之一第一項但書及同條第二項，本案之公法人為直轄市，並非『金融機構或其他無關人民生活必需之公用事業者』，有關第二十條至第二十五條命債務人報告其財產狀況、拘提、管收及限制住居之規定，

不適用之。」由此可明行政執行處對於義務人或本法第二十四條各款所列之人是否聲請法院拘提、管收，均係以嚴正公平的態度依據法律規定審慎為之，並未因其身分而為其他特殊考量，況此亦與系爭法律是否違憲無涉。

五、有關聲請人之一張法官主張「本法第二十四條竟以防弊為由，將拘提管收義務人之規定，擴大適用於非自己債務人或責任債務人，顯然違背憲法保障第三人財產權及人身自由之意旨」云云，查本法第二十四條各款所列之人，對義務之履行具直接或間接決定之權，並有以義務人之財產為義務人履行義務之權責，是以本法乃仿強制執行法第二十五條規定，將其等列為得聲請拘提、管收之對象，自無違憲之可言，此由 大院釋字第三四五號解釋已明揭行政院修正發布之「限制欠稅人或欠稅營利事業負責人出境實施辦法」未違憲之意旨，即可明之。

伍、本法所定拘提、管收制度，對於培養人民守法觀念，業已發揮卓越成效，顯見該制度實有繼續維持之必要

本法設置專責機關職司公法上金錢給付義務之強制執行，在符合法定要件下，以拘提、管收方式間接促使義務人履行金錢給付義務，除可達成豐裕國庫收入之有形效益外，並因樹立政府嚴正執法之形象，杜絕民眾僥倖心態，逐步培養人民之守法觀念，此無形效益更不容忽視，顯見本法所定拘提、管收制度確有其必要性，尚祈 大法官惠予支持。至於另為配合保障人權之思潮，本部刻正積極推動行政執行法之修正事宜，以期更貫徹公權力並兼顧人民權益，創造國家與人民雙贏之局面。