

裁判字號：最高行政法院 94 年度判字第 1754 號 行政

裁判日期：民國 94 年 11 月 17 日

案由摘要：入出境

最 高 行 政 法 院 判 決

上 訴 人 曾○○

被 上 訴 人 法務部行政執行署彰化行政執行處

代 表 人 施○○

上列當事人間因入出境事件，上訴人對於中華民國 93 年 6 月 16 日臺中高等行政法院 93 年度訴字第 91 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、本件上訴人在原審起訴意旨略以：上訴人為○○國際開發股份有限公司董事，因該公司滯納 91 年度地價稅新台幣 177 萬 7,683 元（含滯納金），經彰化縣稅捐稽徵處移送被上訴人執行，被上訴人以 92 年 10 月 8 日彰執茂 92 年稅執特字第 000662030 號命令，通知上訴人於 92 年 11 月 5 日到處據實報告財產狀況或為其他必要之陳述，因上訴人未到場，被上訴人乃以上訴人有行政執行法第 17 條第 1 項第 6 款之情事，以 92 年 11 月 13 日彰執茂 92 年稅執特字第 00062030 號函通知內政部警政署入出境管理局限制上訴人出境，並經內政部警政署入出境管理局作成 92 年 12 月 1 日境愛俊字第 09210300350 號限制上訴人出境之處分。嗣上訴人聲明異議，經法務部行政執行署決定駁回異議，遂提起本件行政訴訟。按本件被上訴人函請入出境管理局限制上訴人出境之行政執行命令，不宜將聲明異議之決定作為執行措施之最後行政救濟程序，而應有受到司法監督之可能性，人民若因營利事業欠稅事件，遭主管機關發函要求入出境管理局限制其出境，至造成遷徙自由之權利遭受限制之結果，因該執行措施具有長期持續性，顯與一般執行措施重在迅速終結之情況不同，具有救濟可能性及回復實益，應得主張公法上結果除去請求權而提起一般給付訴訟。又就財產權與遷徙自由權之價值位序而言，遷徙自由權顯然高於財產權，如欲以限制出境即以價值無可衡量之遷徙自由之限制為手段，冀求保全公法上金錢債務之不履行，固可藉此敦促義務人履行公法上金錢給付義務，然因手段與目的所涉及之基本權利價值已有差距，自應於手段上嚴格其要件，方無悖於「採取之方法所造成之損害不得

與欲達成目的之利益顯失均衡」之比例原則。另有關欠稅營利事業負責人限制出境之規定，縱為行政執行法第 17 條第 1 項、第 24 條第 4 款、強制執行法第 25 條第 2 項第 4 款所明定，然該法既未對「欠稅營利事業負責人」之內容及範圍加以定義，亦應採嚴格解釋，殊不能率而援引其他法律，例如公司法第 8 條就「公司負責人」廣泛定義之規定，任意擴大遷徙自由之限制事由，再者，公司法係以促進商業流通、保障交易安全為宗旨之民事實體法，此與行政執行法之公法暨程序法性質大不相同，是公司法關於公司負責人之定義，亦不宜於行政執行程序中參酌援引。更何況，被上訴人限制非屬納稅義務人或其登記負責人之上訴人出境之執行命令，徒具制裁報復之效果，對據以執行之執行名義所載公法債權之實現，實質上並難依法定程序達成追償之目的，而無法經得起行政程序法第 7 條之比例原則的檢驗。且本件上訴人僅為○○國際開發股份有限公司登記之董事，並非經濟部發給公司執照所登記之公司負責人，亦非稅捐機關滯納地價稅（含滯納金）催繳單之納稅義務人或法定代理人，被上訴人竟以行政執行法第 1 條規定，率而援引公司法第 8 條對「公司負責人」之定義，擴張執行名義負責人之範圍，發函要求入出境管理局限制上訴人出境之執行行為，該行政執行命令明顯牴觸上位規範，有違依法行政原則。為此請判決被上訴人應通知內政部警政署入出境管理局解除對上訴人依中華民國 92 年 12 月 1 日境愛俊字第 09210311350 號函所為限制出境之命令等語。

二、被上訴人則以：我國關於行政執行程序爭執係採聲明異議之特別救濟程序，而非採訴願、行政訴訟之一般救濟程序，故認對聲明異議之決定不得聲明不服。又本案訴訟類型，依行政訴訟法第 8 條第 2 項前段「給付訴訟之裁判，以行政處分應否撤銷為據者，應於依第 4 條第 1 項或第 3 項提起撤銷訴訟時，併為請求」規定，應併為提起撤銷之訴，始屬適法。是本案就行政訴訟之類型而論，應兼有撤銷之訴與給付之訴，且屬併為請求之型態，殆無疑義。既有撤銷之訴之存在，揆諸行政訴訟法第 4 條第 1 項及第 107 條第 1 項第 10 款規定，上訴人於提起本件行政訴訟救濟程序前，即應踐行訴願前置主義之要求，依訴願法提起訴願而不服其決定者，始得起訴。然查上訴人對法務部行政執行署聲明異議決定，並未向法務部提起訴願，即於 93 年 3 月 3 日逕向原審法院提起行政訴訟，其起訴顯有違行政訴訟法第 4 條第 1 項規定，即非合法，應以程序裁定駁回。又查公司法第 8 條有關公司負責人之定義，係屬立法者以制定法律條文之方式對於公司負責人之定義所為列舉式之說文解字，在無其他相反之法律或特別法排除其適用之情況下，自應一體適用，並非將公司負責人限縮於「經經濟部發給執照上所記載之負責人」。次依司法院釋字第 345 號解釋意旨觀之，納稅義務人滯

納稅款達一定金額者，其居住遷徙之權利之所以受限制，是因其居住遷徙權利之價值位序與公共利益相比較，公共利益顯然高於欠稅義務人之居住遷徙權利，符合憲法第 23 條增進公共利益之目的，此種限制出境處分，符合憲法之保留原則，乃係基於法律授權下所為，自無任何制裁報復之可言。另被上訴人為確保公法上債權，對公法上金錢給付義務逾期不履行之義務人○○國際開發股份有限公司之負責人即上訴人（於 92 年 10 月 30 日始經主管機關變更登記辭任董事職務），於符合行政執行法第 17 條第 1 項各款規定之情形時，限制其住居，此係為維護及增進「公共利益」所必要，而「公共利益」價值位序自係高於義務人居住遷徙之自由權利。然上訴人竟曲解公共利益為財產法益，顯係對行政執行法及相關執行命令有嚴重誤解，更混淆公共利益之維護與個人遷徙自由權之價值位序與保障界限。被上訴人以義務人○○國際開發股份有限公司滯納地價稅款 177 萬餘元，經依行政執行法規定，積極執行義務人公司存款債權、集保帳戶後，僅獲數百元而已，嗣因義務人公司已全無財產可供執行（雖公司名下登記有 3 筆土地及 1 筆建物，惟其中 3 筆不動產之應有部分甚低，另一筆則有最高限額抵押權 6 億 6,000 萬元，縱經查封拍賣亦顯無實益），始通知公司負責人到處就公司營運狀況、資金流向、資產負債等事項為必要之報告。且因上訴人屆期無正當理由不到處報告，符合行政執行法第 17 條第 1 項第 5、6 款規定要件，在考量本件所有執行手段僅餘強制措施即對義務人公司負責人拘提、管收或限制出境之執行措施，為採取對義務人公司負責人負擔最少之手段，乃衡量限制住居係限制義務人公司負責人居住遷徙之自由，相對於「管收」對人身之拘束為輕，爰依行政執行法第 17 條第 1 項第 5 款、第 6 款、第 24 條第 4 款、第 26 條及強制執行法第 25 條第 2 項第 4 款規定，限制義務人公司之負責人即上訴人出境，並無違反比例原則等語，資為抗辯。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據結果，以：本件上訴人係○○國際開發股份有限公司董事，因該公司滯納 91 年度地價稅 177 萬 7,683 元（含滯納金），經彰化縣稅捐稽徵處移送被上訴人執行，嗣被上訴人通知上訴人於 92 年 11 月 5 日到處據實報告財產狀況或為其他必要之陳述，因上訴人未到場，被上訴人乃通知內政部警政署入出境管理局限制上訴人出境，並經內政部警政署入出境管理局作成 92 年 12 月 1 日境愛俊字第 09210311350 號限制上訴人出境之處分。上訴人聲明異議，經法務部行政執行署決定駁回異議，上訴人以被上訴人發函內政部警政署入出境管理局為限制出境，係屬事實行為，其結果具有持續性，此違法結果狀態當然一直持續侵害上訴人依憲法所保障之基本權利，乃依行政訴訟法第 8 條第 1 項之規定，提起本件訴訟，請求排除該違法之事實結果，使回復原狀

，有上訴人 93 年 5 月 26 日所提出之準備書狀在卷可憑。按「國民有下列情形之一者，應不予許可或禁止其出國：一．．．九依其他法律限制或禁止出國者」、「第一項不予許可或禁止出國，應以書面敘明理由通知當事人；．．．」，為入出國及移民法第 6 條第 1、3 項所規定，是內政部警政署入出境管理局依上開規定限制人民出境，自應以書面敘明理由通知當事人，而此一通知，對該被限制出境之人，自直接發生不得申請出入國境之法律效果，而屬行政處分。受限制出境之人民，如認該行政處分有違法，自得依訴願法提起訴願，及依行政訴訟法之規定，提起撤銷訴訟，以為救濟。又本件係被上訴人以上訴人有行政執行法第 17 條第 1 項第 6 款所規定，經合法通知，無正當理由而不到場情形，認有依法限制其出境之必要，而函請內政部警政署入出境管理局限制上訴人出境，內政部警政署入出境管理局始據而作成禁止上訴人出國之 92 年 12 月 1 日境愛俊字第 09210311350 號限制上訴人出境之處分，上訴人自得依法對此一行政處分，以訴願、行政訴訟之方式，請求救濟。又依本院 83 年 3 月 16 日庭長、評事聯席會議之決議之意旨，本件被上訴人函請內政部警政署入出境管理局限制上訴人出境，而將副本送達上訴人時，於實務上亦認為已發生法律上之效果，而得對此為行政救濟。又按「義務人或利害關係人對執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，得於執程序終結前，向執行機關聲明異議。」固為行政執行法第 9 條第 1 項所規定。然此所謂應以聲明異議方式為救濟之「執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事」，係指執行機關就應執行之公法上義務內容所為者，方屬之。而行政執行機關依行政執行法第 17 條第 1 項第 6 款、第 24 條第 4 款、第 26 條及強制執行法第 25 條第 2 項第 4 款等規定，函請內政部警政署入出境管理局限制欠繳稅款之公司負責人出境，係對於所執行之義務以外之第三人所為，超過執行之實體上法律關係之第三人權利之限制或侵害，已非屬行政執行機關為直接實現所執行之公法上義務，所為之執行行為，而為原得據以執行之實體上法律關係，所能包含者，自非屬上開行政執行法第 9 條所指行政執行中執行機關所為「執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事」之範圍。是本件被上訴人以行政執行法第 24 條第 4 款有「公司或其他法人之負責人」有關於執行義務人拘提管收規定之適用，而於執行義務公司所欠租稅債務時，認有命任義務人公司董事之上訴人報告義務人公司財產狀況之必要，因上訴人經通知未到，乃函請內政部警政署入出境管理局作成限制上訴人出境之處分之行為，尚難認屬行政執行法第 9 條所指行政執行中執行機關所為「執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事」之範圍，而不許上訴人對此限制出境之處分以訴願、行政訴訟之方式，以

資救濟。再按「人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。」固為行政訴訟法第 8 條第 1 項所規定，然給付訴訟之裁判，以行政處分應否撤銷為據者，應於依行政訴訟法第 4 條第 1 項或第 3 項提起撤銷訴訟時併為請求。亦為行政訴訟法第 8 條第 2 項所規定。是人民主張行政機關違法行政處分，損害其權利或法律上之利益，得依行政訴訟法第 4 條之規定提起撤銷訴訟，併依同法第 8 條第 2 項請求行政機關作成排除該違法行政處分之結果，使回復原狀之給付，以為救濟；而人民因行政處分之執行或其他違法之行政行為對其直接產生之損害時，如未能依行政訴訟法第 4 條規定請求救濟時，在該行政處分或其他行為被廢棄後，人民固亦得依行政訴訟法第 8 條第 1 項之規定，請求排除該違法干涉之結果，使回復原狀，惟依此所為之請求，須原行政處分已不存在為其前提，則屬當然。本件上訴人主張被上訴人發函予內政部警政署入出境管理局限制上訴人出境之行為，為執行行為，且屬事實行為，依前所述，自有誤會。又本件限制上訴人出境之上開內政部警政署入出境管理局所為之行政處分，上訴人既未依法律程序予以撤銷，該行政處分之存續力尚屬存在，自與前開所述，得依行政訴訟法第 8 條第 1 項提起，行使「公法上結果除去請求權」之給付訴訟要件不符。上訴人提起本件訴訟自無理由，應予駁回。資為其判決之論據。

四、上訴人上訴意旨除執與起訴意旨相同之論證外，略謂：原判決認被上訴人函請內政部警政署入出境管理局作成限制上訴人出境之處分之行為，非屬事實行為性質，亦非行政執行法第 9 條第 1 項有關「對執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事」規定，所據之聲明異議之範圍內，此與現行行政執行法第 9 條規定不符，且該函亦無指導人民如何救濟之教示，明顯違法。又本件上訴人僅提起給付訴訟，並未提起撤銷訴訟，顯與行政訴訟法第 8 條第 2 項所規定先提起撤銷訴訟時，再併予提起給付訴訟之情形，明顯不同，本案情形亦與第 8 條第 2 項規定之情形不同。原判決援引有誤，限制人民依第 8 條第 1 項規定提起訴訟之憲法基本權利，應有判決適用法則不當之違誤。且原審審判長並未依該法第 8 條第 2 項後段規定告以得請求之記載，亦有違法律之規定等語。

五、本院按：行政執行貴在迅速有效，始能提高行政效率，故其救濟程序乃採簡易之聲明異議方式（行政執行法第 9 條立法理由第 3 項參照），如再允許異議人對駁回聲明異議所為之決定提起訴願及行政訴訟，則無異聲明異議成為不服執行行為提起訴願及行政訴訟之前置程序，行政救濟程序多一層級，反有失行政執行救濟程序採取簡明之聲明異議方式之立法本旨。又行政執行措施多屬事實行為，不

涉及行政實體法上之判斷，縱執行措施兼具行政處分之性質或為另一行政處分，但執行政程序貴在迅速終結，法律既明定聲明異議為其特別救濟程序，就聲明異議有無理由，由執行機關之直接上級主管機關決定之，關於行政執行之執行名義既為行政機關行政處分或法院裁定，可依通常之行政爭訟程序請求救濟以獲得保障，已符合司法院釋字第 423 號解釋就行政處分應保障人民訴願及訴訟權益之意旨。況且關於行政執行之聲明異議與涉及行政實體法上之判斷之爭議不同，異議人如就執行名義實體法事項有所爭執，亦得提債務人異議之訴，由高等行政法院受理以資救濟（行政訴訟法第 307 條參照），期臻妥慎；但就執行政程序事項有所爭執，由執行機關之直接上級機關為救濟之最高機關設計，係基於行政執行政程序爭訟非涉實體法判斷之特性，為達訴訟經濟之立法目的，適用「效率」法律原則而採簡明之聲明異議制度設計，此一制度方式係基於不同立法目的，就不同法律原則間，經立法斟酌取捨後所據以採行，故亦不能指行政執行政程序爭議之救濟以執行機關之直接上級主管機關為救濟之最高機關，係有悖權力分立之法理。按行政執行法上之執行措施，性質上多屬事實行為，依行政執行法第 9 條第 1 項、第 2 項之規定，係採聲明異議之特別程序予以救濟。雖然執行措施仍有若干如「命提供相當擔保」、「限制住居」等具有行政處分之性質，但因行政執行法對此具有行政處分性質之執行措施，並無排除適用聲明異議程序之特別規定，依訴願法第 1 條第 1 項但書之規定，自仍應一體適用聲明異議之程序救濟。本件上訴人係○○國際開發股份有限公司董事，因該公司滯納 91 年度地價稅 177 萬 7,683 元（含滯納金），經彰化縣稅捐稽徵處移送被上訴人執行，嗣被上訴人通知上訴人於 92 年 11 月 5 日到處據實報告財產狀況或為其他必要之陳述，因上訴人未到場，被上訴人乃通知內政部警政署入出境管理局限制上訴人出境，並經內政部警政署入出境管理局作成 92 年 12 月 1 日境愛俊字第 092103113350 號限制上訴人出境之處分。上訴人聲明異議，經法務部行政執行署決定駁回異議，揆諸前開說明，自難再提起行政爭訟。原判決認上訴人對本件限制出境之處分不服，非屬行政執行法第 9 條第 1 項所定之異議範圍，上訴人得提起訴願、行政訴訟救濟，固有未洽，惟其駁回上訴人之訴之結果，則無不合。再按「人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。」固為行政訴訟法第 8 條第 1 項所規定，然給付訴訟之裁判，以行政處分應否撤銷為據者，應於依行政訴訟法第 4 條第 1 項或第 3 項提起撤銷訴訟時併為請求。亦為行政訴訟法第 8 條第 2 項所規定。是人民主張行政機關違法行政處分，損害其權利或法律上之利益，得依行政訴訟法第 4 條之規定提

起撤銷訴訟，併依同法第 8 條第 2 項請求行政機關作成排除該違法行政處分之結果，使回復原狀之給付，以為救濟；而人民因行政處分之執行或其他違法之行政行為對其直接產生之損害時，如未能依行政訴訟法第 4 條規定請求救濟時，在該行政處分或其他行為被廢棄後，人民固亦得依行政訴訟法第 8 條第 1 項之規定，請求排除該違法干涉之結果，使回復原狀，惟依此所為之請求，須原行政處分已不存在為其前提，則屬當然。本件因上訴人未到場，被上訴人乃通知內政部警政署入出境管理局限制上訴人出境，並經內政部警政署入出境管理局作成 92 年 12 月 1 日境愛俊字第 09210311350 號限制上訴人出境之處分。該限制出境之處分發生限制上訴人出境之法律效力，影響上訴人居住遷徙之自由，自屬行政處分，應無疑義，此與內政部警政署入出境管理局在登記簿上註記不准上訴人出境之執行行為，係不同階段之行為，上訴意旨謂被上訴人函請內政部警政署入出境管理局管制上訴人出境為行政執行之事實行為，顯屬誤解。故縱認上訴人不受行政執行法第 9 條第 1 項規定之限制，仍得提起行政訴訟，亦因本件限制上訴人出境既屬行政處分，上訴人應提起撤銷訴訟，並得依行政訴訟法第 8 條第 2 項規定請求排除行政執行之事實行為，但於原處分被撤銷或宣告無效前，上訴人自無從直接提起一般給付訴訟主張公法上結果除去請求權。末查行政訴訟法第 8 條第 2 項末段所稱「原告未為請求者，審判長應告以得為請求。」，係指當事人提起撤銷訴訟時，得並為請求給付時，如當事人未請求，審判長始有告以得為請求之義務，而本件上訴人係直接提起一般給付訴訟，與同法第 8 條第 2 項後段之情形無涉，故上訴意旨謂原審違背該闡明義務之規定乙節，亦屬誤解。綜上，原審駁回上訴人之訴，理由雖不盡相同，判決結果則無不合，仍應予維持。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違誤，求予廢棄，難認有理由，應予駁回。至本件起訴因不合訴之要件而應予駁回，則兩造實體法律上之爭執，已無審酌之必要，併此敘明。

六、據上論結，本件上訴為無理由，爰依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 3 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 94 年 11 月 17 日

第五庭審判長法官 高 啟 燦

法官 蔡 進 田

法官 黃 璽 君

法官 廖 宏 明

法官 楊 惠 欽

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 94 年 11 月 18 日

書記官 彭 秀 玲

資料來源：最高行政法院裁判要旨彙編第 25 輯 1036-1045 頁