

從比例原則談行政執行法第十七條之 限制住居制度（二）

姜育菁 法務部行政執行署新北分署行政執行官

然本文認為行政執行法第17條第1項及第2項規定因應時代變遷，該新臺幣10萬元之數額限制是否有符合比例原則之要求，有以下幾個面向可加以討論：

（一）行政函釋及內部規定

依法務部93年7月8日法律字第0930023219號函之說明二內容，「關於行政執行處限制人民出境是否應訂定金額標準部分，本部意見以不訂定為宜，理由如下：（一）按義務人有行政執行法第17條第1項各款情形之一者，行政執行處得限制其出境，惟此一執行方法涉及人民遷徙自由基本權之限制，自應審慎為之，依本部行政執行署提供之統計數據，行政執行處成立（90年1月）迄93年3月，限制出境總人數計16,910人，僅占全部義務人數2,133,718人之0.79%，限制出境之總案件數計294,332件，僅占全部案件數11,824,454件之2.49%，是就行政執行總義務人數及總案件量觀之，被限制出境人數及限制出境案件數量尚屬有限。（二）行政院訂定之『限制欠稅人或欠稅營利事業負責人出境實施辦法』（下稱『限制出境辦法』）規定，欠繳之稅款達一定金額以上，即得由稅捐機關函請貴局限制欠稅人或欠稅營利事業負責人出境，行政執行處則尚須審酌案情，有符合限制出境之事由者，始得為之。準此，限制出境辦法以欠稅及其罰鍰之金額達一定標準即得限制出境，是否對人民權益較有保障，尚難一概而論。（三）行政執

行處係實現公法上金錢給付義務最後一道防線，故法律賦予執行機關包括限制出境在內之各種強制執行法之訂定係為使稅捐機關保全稅捐債權之立法意旨自應有所區隔，不宜以彼類此，認行政執行案件亦應訂定限制出境金額標準，且執行案件來源除稅捐案件，尚有健保費、勞保費及罰鍰等，稅捐案件限制出境模式，於執行階段宜否全面實施於所有類型案件，非無疑義。（四）各行政執行處轄內因工商繁榮程度高低不一，城鄉貧富差距分布不均，受理案件之數量及執行金額有相當差異，訂定統一之限制出境金額標準，實務上有其困難。（五）人民居住及遷徙之自由應予保障，為憲法第10條所明定，惟為實現國家公法上金錢債權，法律亦明定得以限制出境為手段，督促義務人履行義務，而行政執行法第3條及同法施行細則第3條均明定行政執行處應符合比例原則，已足以兼顧人民權益之維護，自不宜另訂限制出境金額標準，宜由各行政執行處視個案衡酌限制出境之必要性，另本部將於近期研修行政執行法，本案將列為修法議題，期能博採周諮，以為釐訂執行政策之參考。」另依行政執行署審查行政執行案件限制出境應行注意事項第2點，「各行政執行處對於義務人或依法得為限制出境之人，如認符合限制出境之要件且有必要對其為限制出境者，同一義務人其應執行金額合計在新臺幣30萬元以下之行政執行案件，應於事前檢

卷全案原卷，送行政執行署核定。」準此，法務部就限制出境金額認不宜設有限制，而執行分署之內部規定則以10萬元以上、30萬以下案件為限制出境時，尚須檢附全案原卷，送行政執行署核定，始得為之，此是否因30萬以下案件如可限制出境有違比例原則之思考，而須嚴格加以審查，則不得而知。

（二）稅捐稽徵法第24條之觀察

稅捐稽徵法第24條第3項規定，在中華民國境內居住之個人或在中華民國境內之營利事業，其已確定之應納稅捐逾法定繳納期限尚未繳納完畢，所欠繳稅款及已確定之罰鍰單計或合計，個人在一百萬元以上，營利事業在二百萬元以上者；其在行政救濟程序終結前，個人在一百五十萬元以上，營利事業在三百萬元以上，得由財政部函請內政部入出國及移民署限制其出境；其為營利事業者，得限制其負責人出境。但已提供相當擔保者，應解除其限制。該限制出境處分之目的，學者認為具有保全債權之功能以及督促履行之間接執行手段（註9），且該條規定於大法官釋字第345號解釋肯認其合憲性。

本文以為，有關稅捐稽徵法第24條第3項就稅捐案件保全之限制出境作為，雖有一定金額之限制，對照行政執行法第17條第1項及第2項規定，前者並無先命義務人提供相當擔保，限期履行，及尚須符合行政執行法第17條第1項各款事由之要件後，始得為

限制出境，可知二者立法之目的、限制出境機關及事由各異。行政執行法係因人民不履行公法上金錢給付義務，為貫徹行政法令、維護社會秩序與公益，行政執行法就有關限制住居原因既有明文規定，其金額尚非必同稅捐稽徵法第24條第3項之規定，惟實務上因稅捐機關與執行分署各自適用各自之法律，常遭立法委員及民眾指責（註10），且無法理解為何會「一國兩制」，此等衝突雖非稅捐機關及執行分署所刻意造成，有無修法之必要（註11），得加以斟酌。

肆、建議 - 代結論

有關行政執行法上之限制住居（出境、出海）係實務上常見且有效之對人執行手段，辦理行政執行時，原則上除須符合對物執行優先於對人執行原則外，限制住居前必先命義務人提供相當擔保，限期履行，未能為相當擔保，限期履行時，再就有無符合行政執行法第17條第1項各款及第2項之要件後，始得為限制住居。

而本文從法務部函釋、行政執行署審查行政執行案件限制出境應行注意事項，並從稅捐稽徵法第24條第3項規定觀察，本文以為現行行政執行法第17條第2項第1款規定金額新臺幣10萬元以下不得限制住居之限制規定，立法太過簡陋，應從行政執行之限制住居制度有無違反比例原則實質內涵去思考。詳言之，限制住居必有助於促使義務人履行公法上義務之可能，且須具備前述嚴格之要件後始得辦理，此已考量對義務人、應受執行人及公眾損害最少之方法為之，此符合比例原則之必要性及適當性。而狹義比例性所指之採取之執行方法所造成之損害不得與欲達成執行目的之利益顯失均衡，為最難判斷之點，有從財產權與遷徙自由之價值次序出發，認遷徙自由顯然高於財產權之價值目的（註12），然本文以為行政執行之限

制住居所欲達成之目的，非僅有財產權，尚須搭配公益目的以及導致社會連帶毀棄之思考，實務上常見義務人積欠公法上金錢給付義務後，即將債留臺灣之案例，尤其對於惡意不履行公法上金錢給付義務、隱匿處分財產之人，限制住居制度絕對有相當之強制效果，以督促其履行公法上金錢給付義務。

是本文以為，從現行法規定新臺幣10萬元之金額加以檢驗，實難想像有行政執行法第17條第1項之事由後，因欠繳10萬元之公法上金錢給付義務，即符合狹義比例性之要求，而有限制住居必要（註13）。首先，應從限制住居之發生事由加以考量，其如為「顯有履行義務之可能，故不履行」、「顯有逃匿之虞」、或「就應供強制執行之財產有隱匿或處分之情事」3款事由而為之限制住居，因前揭事由之惡性明顯大於其他4至6款，即「於調查執行標的物時，對於執行人員拒絕陳述」、「經命其報告財產狀況，不為報告或為虛偽之報告」、「經合法通知，無正當理由而不到場」，具備1至3款事由之嚴重性，已到可為拘提、管收之程度（參行政執行法第17條第3項及第6項規定），且執行人員必已依職權調查而獲得相當之證據資料，是前3款之限制要件應低於後3款之限制要件，以現行法之規定觀之，即前3款之限制金額應與後3款之金額有所區分。

然無論如何，行政執行法第17條第1項前3款或後3款之限制住居金額皆應予以提高，提高金額之幅度，應由行政執行法主管機關會商稅捐稽徵法之主管機關協調聯繫，訂定稅捐稽徵法第24條第3項與行政執行法第17條第1項及第2項二者得以銜接與人民法感情得以相符之妥適金額，避免民眾無法理解為何同一欠稅處分，在稅捐機關與行政執行機關二階段之差異處理，使行政執行法第17條限制住居制

度更符合比例原則之要求。

註釋

註9：參陳清秀，《稅法總論》，元照，2014年9月，8版第1刷，頁616。

註10：參法務部行政執行署93年度署聲議字第322號聲明異議決定、93年度署聲議字第511號聲明異議決定、98年度署聲議字第1656號聲明異議決定等。

註11：參王金豐，《臺灣行政執行組織與制度之政經分析，2001-2016--以公法上金錢給付義務案件為中心》，國立臺灣大學社會科學院政治學系政府與公共事務碩士在職專班碩士論文，2016年7月，頁87。

註12：參葛克昌，《所得稅與憲法》，翰蘆，2009年2月3版，頁603-606。

註13：白話言之，殊難想像義務人欠繳10萬元公法義務後，不欲處理，即拋家棄子、潛逃國外，再也不回國。但隨著欠繳公法上金錢給付義務之增加，其量變導致質變，是否會加強義務人棄繳之客觀及心理因素，則不無可能。

（全文完）

攝影風情



橋下聊天

最高檢察署檢察官 蔡茂盛 攝