

論行政執行中對公司負責人之限制出境

----高雄高等行政法院 92 年訴字第 1080 號判決評釋

壹、 案例事實

高雄市稅捐稽徵處、財政部高雄市國稅局因納稅義務人 A 股份有限公司滯納 85 年度營業稅罰鍰、85 年度營利事業所得稅、87 年度營利事業所得稅罰鍰等，合計欠稅金額逾新台幣 1 千萬元，遂於民國（下同）90 年、91 年間分別移送高雄行政執行處強制執行。某甲為 A 股份有限公司之董事，高雄行政執行處依行政執行法第 1 條、公司法第 8 條規定，認為某甲為 A 股份有限公司之負責人，且其顯有逃匿之虞，乃於 92 年 5 月 20 日函請內政部警政署入出境管理局（入出國及移民署之前身）限制某甲出境。某甲依行政執行法第 9 條聲明異議，未獲變更，仍表不服，認高雄行政執行處應通知入出境管理局解除對其所為限制出境之命令，遂以高雄行政執行處為被告提起本件行政訴訟。

貳、 判決理由

本件判決主文為，被告高雄行政執行處應通知入出境管理局解除對原告（即某甲）所為限制出境之命令，其理由主要有二：

一、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 2 款、第 24 條第 4 款、強制執行法第 25 條第 2 項第 4 款法律所明文，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，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。．．．其所指「欠稅營利事業負責人」亦應以限於「登記負責人」為前提，方無悖於憲法保障遷徙自由之意旨；．．．本件原告僅為欠稅營利事業即公司登記之董事，並非經濟部發給公司執照所登記之公司負責人，亦非稅捐機關營利事業所得稅及其罰鍰，與營業稅罰鍰催繳單之納稅義務人或法定代理人，．．被告竟以行政執行法第 1 條規定：「行政執行依本法之規定，本法未規定者，適用其他法律之規定」，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，．．．。

二、有關執行名義之義務人遭受行政執行措施之持續侵害，產生違法結果。縱然已經聲明異議駁回確定，然若從憲法、相關法律規定及一般法律原則或法理，可認為符合公法上結果除去請求權之要件，自應准許義務人依行政訴訟法第 8 條第 1 項提起一般給付訴訟，尋求救濟，殊不能僅以「程序貴在迅速終結」之理由即剝奪人民憲法上所享有之訴訟權。準此，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，致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。

參、爭議問題與相關見解

高雄高等行政法院 92 年度訴字第 1080 號判決，嗣經最高行政法院 94 年度判字第 01030 號判決廢棄，惟其廢棄理由並未對原審法院前揭判決理由予以論述。就前揭判決以觀，系爭之法律爭議有二：一為行政執行法第 24 條第 4 款所稱「公司負責人」之範圍，是否包括公司之「董事」？二為上開行政救濟程序，

是否包括提起行政訴訟？即人民不服依行政執行法第 9 條所為之聲明異議決定，是否可以提起行政訴訟？有關此兩項爭議問題，僅就學者及相關實務見解，整理如后。

一、 上開「公司負責人」之範圍，是否包括公司之「董事」

(一) 否定說

本說認為「公司負責人」應限縮於公司之法定代理人，蓋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，是公司法第 8 條關於公司負責人之定義，不宜於行政執行程序中參酌援引¹。

(二) 肯定說

最高法院民事 95 年度台抗字第 265 號裁定表示：「所謂『公司負責人』，行政執行法並未界定，依該法第一條規定，自應適用公司法第八條之規定。．．．公司董事依公司法規定參與或出席公司之董事會，對於公司財產、財務狀況、經營計畫知之甚稔，故行政執行機關為貫徹公法上金錢給付義務，於法定義務人之公司確有履行之能力而故不履行時，依上開規定命公司董事報告財務狀況、提供相當擔保或限期履行，聲請該管法院拘提、管收所為間接強制其履行之措施，於符合憲法上比例原則之範圍內，應為憲法之所許。是行政執行法上開規定之所謂『公司負責人』，自應解為包括公司法第八條所稱之『董事』在內，方符其立法本意。」

另外，法務部行政執行署法規及業務諮詢委員會 92 年 7 月 3 日第 38 次會議，曾對此問題提出討論，其決議為：「股份有限公司有董事多人，並互選一人為董事長，其餘之董事，是否仍得認為係公司法第八條第一項規定所稱之公司負責人，而得

¹另請參閱洪惇睦，論稅捐行政執行對公司負責人限制出境及拘提管收，稅務，第 1914 期，民國 93 年 11 月，頁 9-10，蔡朝安，黃士洲，因清算中公司有欠稅限制所有董事出境是否妥當？，稅務，第 1929 期，民國 94 年 4 月，頁 42-43。

於其有行政執行法第十七條第一項各款之事由時，予以限制住居或向該管法院聲請拘提管收？採甲說。依公司法第八條第一項規定，股份有限公司之負責人為董事，即令董事依公司法第二百零八條，互選一人為董事長對外代表公司，僅係限制其餘董事之對外代表權，並未否定其餘董事為公司負責人之地位，故於其有行政執行法第十七條第一項各款之事由時，行政執行處仍得限制其住居或向該管法院聲請裁定拘提管收之。」

二、 上開行政救濟程序，是否包括提起行政訴訟

（一）肯定說

本說有從保障基本權利之角度出發，認為應讓義務人就前揭聲明異議決定提起行政訴訟，以保障義務人之訴訟基本權²。尤有認為聲明異議決定之法律性質為行政處分，既為行政處分，即應有法律救濟，不得排除行政訴訟之機會，而且許可其提起行政訴訟，亦無影響行政效率可言；禁止其提起行政訴訟，恐有違憲之虞³。

另有從立法沿革來看此問題而謂，行政執行法重行修正草案第9條第2項，於現行條文內容之外，原另有「異議人對之不得再聲明不服」之文字，上開條文於政黨協商中已遭刪除。則探求立法者之真意，不服聲明異議決定，應有續行救濟之可能⁴。

（二）否定說

1、學者見解

²蔡震榮，金錢給付義務與限制出境之探討，律師雜誌，第303期，2004年12月，頁31。陳敏，行政法總論，新學林，96年10月五版，頁894。吳志光，行政執行措施之法律救濟途徑，月旦法學雜誌，2004年12月第115期，頁232以下。

³陳敏，行政法總論，新學林，96年10月五版，頁894。

⁴廖義男，行政執行法簡介，台灣本土法學雜誌，第8期，2000年3月，頁5。李震山，行政法導論，三民書局，2005年10月，頁47。蔡震榮，行政執行法，收於翁岳生編，行政法（下冊），翰蘆圖書，2000年，頁998。蔡茂寅，行政執行與行政救濟之關係。

吳庚大法官認為，基於保障人民權益之理由，自以許其提起行政訴訟為宜；若考慮執行政程序貴在迅速終結，則祇要屬於執行政程序中之執行命令、方法等有關措施，不論其性質是否為行政處分之一種，均應一體適用特別救濟程序。其認應採後說始符合行政執行法之立法意旨，並認為行政執行法第 9 條第 2 項行政院所提之草案中原有「異議人對之不得再聲明不服」之文字，在立法院審議時遭刪除，但仍未可因此即解為執行政程序中之執行命令均可適用通常程序之審級提起爭訟；在外國立法例上，亦有奧地利立法例可供參照⁵。

2、目前最高行政法院均採否定說⁶，其理由略以：

- (1)、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，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。
- (2)、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。

3、法務部見解亦採否定說⁷，其謂：

⁵吳庚，行政法之理論與實用增修十版，2007 年 9 月，頁 537-538。

⁶最高行政法院 96 年度裁字第 03209 號、96 年度裁字第 01982 號裁定、96 年度裁字第 01722 號、95 年度裁字第 00811 號裁定、94 年度判字第 1754 號判決參照。

⁷法務部 90 年 5 月 14 日法 90 律字第 015961 號函，收錄於法務部行政執行署，「行政執行業

「行政執行法第 9 條係規定於本法第一章『總則』，故上開第九條有關聲明異議之規定，非僅適用於第二章『公法上金錢給付義務之執行』，尚包括第三章『行為或不行為義務之執行』與第四章『即時強制』，而執行措施性質上多屬事實行為，不涉及行政實體法上判斷，縱執行措施兼具行政處分之性質或為另一行政處分，然執执行程序貴在迅速終結，法律既明定聲明異議為其特別救濟程序，則舉凡執执行程序中之執行命令、方法等有關措施，均應一體適用特別救濟程序，不得再循行政處分之一般爭訟程序，請求救濟，以免影響執执行程序之迅速終結。另查行政院於八十年五月十四日函送立法院審議之『行政執行法重行修正草案』第九條第二項，於現行條文內容之外另有增加『異議人對之不得再聲明不服』文字，上開條文於審查會時仍獲保留，惟於朝野協商時遭刪除，然仍未可因此即解為執执行程序中之執行命令均可適用通常程序之審級提起爭訟。另查外國立法例中，奧國行政執行法第十條規定，與我國相似，依該條第二、三項規定，對於執行命令之異議，由省長為『最後決定』，顯見奧國亦採取對於直接上級機關之決定，異議人不得再聲明不服之立法例，而非我國所獨創。．．．異議人對於執行機關之直接上級主管機關所為之聲明異議決定，不得再依一般行政爭訟程序請求救濟」。

肆、本文見解

一、「公司負責人」之範圍，是否包括公司之董事

公司法將公司負責人，依其是否為業務執行機關區分為當然負責人與職務負責人，所謂公司業務之執行，指公司負責人處理有關公司之事務而言⁸。其中，執行業務股東及董事等業務執行機關，為公司之當然負責人⁹。

務相關令函彙編，(2007年7月2版)，第91頁。

⁸ 65年台上字第3031號判例要旨參照。

⁹ 王志誠，公司負責人之概念與地位，月旦法學教室第24期，93年10月，頁83。

另公司法第 23 條前段規定：「公司負責人應忠實執行業務並盡善良管理人之注意義務」，仍法律課予公司負責人對公司之義務。所稱「善良管理人注意義務」，其重要內涵即為：董事須以一個合理、謹慎的人在相類似的情形下，所應表現出的謹慎、勤勉與技能以履行其職務¹⁰。董事實際參與公司之經營，對於公司之營運、公司財產之異動情形、公司之財務狀況等，應知之甚詳。公司公法上義務未履行，董事即負有責任；其於公司財產受到強制執行時，對行政執行處之執行措施，更應具有協力義務，俾利行政執行之特定行政目的得以實現。因此，「公司負責人」之範圍，應包括公司之「董事」，方能符合公司法及行政執行法之立法意旨。

另外，執行實務上經常發現，登記之董事僅為「人頭」，並不參與公司之經營；而實際經營或操控公司之「實際負責人」，並未登記為公司之董事¹¹，以脫免公司負責人所應負擔之責任。對此，本文建議可仿大量解僱勞工保護法第 12 條第 1 項：「事業單位於大量解僱勞工時．．．中央主管機關得禁止．．．董事長及**實際負責人**出國」之規定，修法得限制實際負責人出境，令其負與形式董事相同之義務及責任。

二、被限制出境人不服聲明異議之決定者，可否向行政法院提起行政訴訟

對此問題，上開否定說或肯定說，其論述皆有所本，且均言之成理，本問題毋寧是一個法律制度或謂政策決定的問題。值得進一步觀察的是，主張基於保障人民訴訟基本權，而認應讓被限制出境人得以提起行政訴訟之論點，似乎缺乏較完整的論述，以下僅針對憲法保障人民訴訟權部分，進一步探討。

（一）、訴訟基本權之保障範圍

依吳庚大法官之見解，憲法第 16 條訴訟權之保障範圍，實涵蓋下列四項構成事實¹²：

¹⁰劉連煜，董事責任與經營判斷法則，月旦民商法雜誌，96 年 9 月，頁 181。

¹¹學說上稱此種人為幕後董事或影子董事，參王志誠，公司負責人之概念與地位，月旦法學教室第 24 期，93 年 10 月，頁 90。

¹²釋字第 368 號解釋吳庚大法官協同意見書參照。吳庚，憲法的解釋與適用，三民總經銷，2004

1、有權利即有救濟原則：

凡憲法所保障之權利，遭受公權力或第三人之不法侵害，國家均應提供訴訟救濟之途徑，並由司法機關作終局之裁判。

2、受憲法上法官審判之權利：

訴訟救濟途徑係由各級法院構成之審級制度，雖不排除其他先行程序，但至少其最後之審級應屬法院，而所謂法院必須由憲法第 81 條之法官所組成，始足相當。

3、法律保留與正當法律程序：

法院所踐行之程序應符合一般民主法治國家所遵循之原則，諸如審判獨立、公開審理、言詞辯論、攻擊防禦方法之對等、審判與檢察部門之分離、不得強迫被告自認其罪，不得舉行群眾公審等；訴訟程序係法律保留事項，應以法律作明確之規定，其完備之程度且不得較憲法制定時已存在之訴訟制度為更低。

4、有效的審級救濟制度：

訴訟過程中之實際運作，固不得違反法定程序，倘實際運作受法律以外之成文或不成文例規之支配，致審級制度喪失功能、人民無法享有公平審判之權益或訴訟程序全程終了，仍無從獲得有效救濟，亦與憲法保障訴訟權之意旨有違¹³。

（二）、我國大法官對訴訟基本權之解釋

我國大法官對限制人民訴訟基本權之違憲審查，約可分為兩類，一類為訴訟權之核心領域，為立法不得限制之範疇；另一類訴訟權非核心領域，則屬於立法自由形成之範圍。

1、訴訟權之核心領域

在訴訟權之核心領域，立法者的形成自由即應受到限制，就

年，頁 289-290。

¹³ 有關訴訟權之保障範圍請另參，吳庚，憲法的解釋與適用，2004 年三版，頁 130 及 288。劉宗德，憲法解釋與訴訟權之保障，憲政時代第 30 卷第 4 期，94 年 4 月，頁 400-404。陳愛娥，「有效權利保障」與「行政決定空間」對行政訴訟制度的影響，收於行政訴訟論文彙編，司法院編印，1998 年，頁 57。

核心領域內的訴訟制度而言，國家即負有作為之義務，積極建立合理的訴訟制度以達成憲法上訴訟權保障之底限。如下列兩種情形即侵犯人民訴訟權之核心領域：（一）人民接近使用憲法上法院的管道受到重大阻礙，甚至完全封鎖，以致無法獲得具備身分保障並獨立審判之法官依法審判之救濟，或（二）訴訟制度僅為形式上聊備一格之程序設置，實質上並不具備有效權利保護功能，則可認為並不具備訴訟權必備之基本內容¹⁴。

釋字第574號解釋指出：「憲法第十六條所規定之訴訟權，係以人民於其權利遭受侵害時，得依正當法律程序請求法院救濟為其核心內容。」其理由書更進一步說明：「憲法第十六條所規定之訴訟權，係以人民於其權利遭受侵害時，得依正當法律程序請求法院救濟為其核心內容，國家應提供有效之制度保障，以謀其具體實現，除立法機關須制定法律，為適當之法院組織及訴訟程序之規定外，法院於適用法律時，亦須以此為目標，俾人民於其權利受侵害時，有及時、充分回復並實現其權利之可能。」釋396號理由書：「憲法第十六條所定人民之訴訟權，乃人民於其權利遭受侵害時，得訴請救濟之制度性保障，其具體內容，應由立法機關制定法院組織與訴訟程序有關之法律，始得實現。惟人民之訴訟權有其受憲法保障之核心領域，為訴訟權必備之基本內容，對其若有欠缺，即與憲法第十六條保障人民訴訟權之意旨不符。本院釋字第二四三號解釋所謂有權利即有救濟之法理，即在指明人民訴請法院救濟之權利為訴訟權保障之核心內容，不容剝奪。」

2、立法自由形成之範圍

訴訟程序尚未損於訴訟權核心內容，立法者自得斟酌憲法上有效法律保護之要求，衡諸各種案件性質之不同，就其訴訟程序為合理之不同規定，尚無違於訴訟權之保障。訴訟權之非核心領域部分屬

¹⁴釋字第569號解釋林子儀大法官協同意見書參照。

於立法自由形成之範圍，其約可分為「訴訟救濟途徑之形成自由」與「對裁判聲明不服之形成自由」兩類。

(1)、訴訟救濟途徑之形成自由

釋字第418號解釋：「憲法第十六條保障人民有訴訟之權，旨在確保人民有依法定程序提起訴訟及受公平審判之權利。至於訴訟救濟，究應循普通訴訟程序抑依行政訴訟程序為之，則由立法機關依職權衡酌訴訟案件之性質及既有訴訟制度之功能等而為設計。」釋字第466號解釋亦同此意旨。釋字第448號解釋：「憲法第十六條人民固有訴訟之權，惟訴訟應由如何之法院受理及進行，應由法律定之．．．無損於人民訴訟權之行使，與憲法並無抵觸。」；釋字第540號解釋：「國家為達成行政上之任務，得選擇以公法上行為或私法上行為作為實施之手段。其因各該行為所生爭執之審理，屬於公法性質者歸行政法院，私法性質者歸普通法院。惟立法機關亦得依職權衡酌事件之性質、既有訴訟制度之功能及公益之考量，就審判權歸屬或解決紛爭程序另為適當之設計。」

由以上各號解釋，大法官認為人民訴訟權之保障，旨在確保人民有依法定程序提起訴訟及受公平審判之權利。致於案件應循普通訴訟程序或依行政訴訟程序為之，**立法機關得依職權**由法律定之，其並無損於人民訴訟權之行使，為立法自由形成之範圍。

(2)、對審級救濟制度之形成自由

釋字第396號解釋：「憲法第十六條規定人民有訴訟之權，惟保障訴訟權之審級制度，得由立法機關視各種訴訟案件之性質定之。公務員因公法上職務關係而有違法失職之行為，應受懲戒處分者，憲法明定為司法權之範圍；公務員懲戒委員會對懲戒案件之議決，公務員懲戒法雖規定為終局之決定，然尚不得因其未設通常上訴救濟制度，即謂與憲法第

十六條有所違背。」即如其解釋理由書所稱：「保障訴訟權之審級制度，得由立法機關視各種訴訟案件之性質定之。」釋字第639號：「刑事訴訟法第四百十六條第一項第一款及第四百十八條使羈押之被告僅得向原法院聲請撤銷或變更該處分，不得提起抗告之審級救濟，為立法機關基於訴訟迅速進行之考量所為合理之限制，未逾立法裁量之範疇，與憲法第十六條、第二十三條尚無違背。」其解釋理由書謂：「審級制度並非訴訟權保障之核心內容，立法機關非不得衡量訴訟案件之性質、訴訟制度之功能及司法資源之有效運用等因素，決定是否予以限制。」釋字第574號解釋：「憲法第十六條所規定之訴訟權，係以人民於其權利遭受侵害時，得依正當法律程序請求法院救濟為其核心內容。而訴訟救濟應循之審級、程序及相關要件，則由立法機關衡量訴訟案件之種類、性質、訴訟政策目的，以及訴訟制度之功能等因素，以法律為正當合理之規定。」

以上各號解釋係針對上訴之審級制度所為之解釋，致於再審制度，釋字第442號解釋理由書亦指出：「對於確定判決應否設有再審此一程序，當不能一概而論，而應視各種權利之具體內涵暨訴訟案件本身之性質予以決定」，此亦屬於立法機關自由形成之範疇。

伍、結語

高雄高等行政法院於92年度訴字第1080號判決中，提出「公司負責人」之範圍，是否包括公司之董事？及被限制出境人不服行政執行署聲明異議之決定者，可否提起行政訴訟？兩個行政執行實務上倍受爭議的問題。關於第一個問題，本文認為應採肯定說，目前實務上亦採肯定見解。關於第二個問題，原稅捐稽徵法關於申請復查，以繳納一定比例之稅款或提供相當擔保為條件，方得提起行政爭訟之規定，被大法官釋字第224號解釋認其係對人民訴訟權所為「不必要之限制」而被宣告違憲。則現行實務上對義務人不服被限制出境之救

濟程序，根本剝奪義務人得提起行政訴訟之機會，舉輕以明重，其是否能通過憲法保障人民訴訟權之違憲審查，恐怕會是一項嚴峻的考驗。

後記：

最高行政法院 97 年 12 月份第 3 次庭長法官聯席會議（三）決議：義務人或利害關係人如不服法務部行政執行署所為異議決定者，仍得依法提起行政訴訟，茲抄錄決議內容如下：

「行政執行法第 9 條規定：「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，得於執行程序終結前，向執行機關聲明異議。前項聲明異議，執行機關認其有理由者，應即停止執行，並撤銷或更正已為之執行行為；認其無理由者，應於 10 日內加具意見，送直接上級主管機關於 30 日內決定之。行政執行，除法律另有規定外，不因聲明異議而停止執行。但執行機關因必要情形，得依職權或申請停止之。」旨在明定義務人或利害關係人對於執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，如何向執行機關聲明異議，以及執行機關如何處理異議案件之程序，並無禁止義務人或利害關係人於聲明異議而未獲救濟後向法院聲明不服之明文規定，自不得以該條規定作為限制義務人或利害關係人訴訟權之法律依據，是在法律明定行政執行行為之特別司法救濟程序之前，義務人或利害關係人如不服該直接上級主管機關所為異議決定者，仍得依法提起行政訴訟，至何種執行行為可以提起行政訴訟或提起何種類型之行政訴訟，應依執行行為之性質及行政訴訟法相關規定，個案認定。其具行政處分之性質者，應依法踐行訴願程序，自不待言。」

