

# 談行政執行拘提告知義務 與正當法律程序

姜育菁\*

## 壹、前言

政府於剝奪人民生命、自由或財產前所必須提供的程序保障內容往往與權利之重要性息息相關，傳統民事、刑事訴訟當然各依其訴訟程序法有嚴謹之規定，其中尤以刑事訴訟之程序要求強度最高，自司法院釋字第588號解釋作成後，早已確立人身自由為各項基本權之前提，並認為凡限制人民身體自由之處置，均須履行正當法律程序（due process of law）。邇來，有刑事案件於辦理拘提時，執法之人員未依刑事訴訟法第89條及第95條規定，當面告知拘提原因、犯罪嫌疑、所犯所有罪名、得選任辯護人及得請求調查有利之證據，而引發軒然大波<sup>1</sup>，此除違反刑事訴訟法之規定外，對於犯罪嫌疑人或被告之正當法律程序保護亦有所欠缺。

而在行政執行中亦有拘提制度，此種強制義務人到場之間接執行方法，係干預人民憲法所保障之人身自由，必須符合法律保留原則及比例原則，始得為之。惟有關刑事訴訟

法第95條調節被告與國家實力差距之告知義務規定，在行政執行法中付之闕如，或有以為行政執行拘提無告知義務存在之必要，其利基點係考量行政執行目的在使行政法律關係最後階段之義務人為相關協力義務，有促成公法上金錢給付義務實現之公益性存在，惟在正當法律程序日益重要之今日，本文仍認有討論行政拘提告知義務之必要。

本文以下企圖先從比較法角度爬梳正當法律程序之內涵，次就行政執行拘提制度之目的及法律規定加以分析，再者，就告知義務於行政執行拘提制度有所適用提出本文想法及說明，最後，希冀在正當法律程序之基礎下，使人民權利保障與行政執行目的二者達到衡平。

## 貳、正當法律程序之綜覽

落實正當法律程序之最重要目的在於保障人民權益，除此之外，尚能維護人性尊嚴，以及有助於行政效能與國家競爭力之提昇，

\* 本文作者係法務部行政執行署新北分署行政執行官，國立臺北大學法律系博士班。

註1：請參考李隆揆、張宏業，「義守教授涉竊營業秘密調查官拘提未宣讀法院放人」，udn新聞網，2023年6月12日，參考網站：

<https://udn.com/news/story/7321/7228473>（最後瀏覽日：2023年12月31日。）

而正當法律程序在我國行政法之發展遠不及於其他實體法或訴訟法，主因我國行政法法體系多承襲大陸法系國家之傳統，主重實體而輕程序，惟近幾年來，立法或司法解釋陸續引進英美法之正當法律程序，透過大法官釋憲案例，使正當法律程序逐漸在個別公法領域引導並確立而形成某程度之公正程序規範秩序。為此本文將先介紹正當法律程序之沿革，即試圖從英美法憲法中之正當程序規範探究其由來，並了解其內涵，接著說明正當法律程序於我國憲法之依據，並從以人身自由有關之我國大法官解釋，進而作為行政執行拘提制度之探討基礎。

### 一、正當法律程序之沿革

正當法律程序最早源於西元（下同）1215年的英國大憲章（Magna Carta）中，其第39條之規定略謂：「任何自由人，非依其同輩合法之裁判或依國法（the law of the land），不得被逮捕、監禁，或被非法剝奪其財產或其他自由、貢租，或被置於法律保護之外、或被放逐，或被其他方式之侵害<sup>2</sup>。」其雖無直接援引正當法律程序（due process of law）

之字義，然而許多英美法學者仍認為英國大憲章中的by the law of land其意義即指所謂「正當法律程序」，亦或謂due process是by the law of land用語之精緻化<sup>3</sup>，而首次使用正當法律程序一詞者，實為1354年之倫敦自由律（Statute of Westminster of the Liberties of London），該律規定：「任何人不論其身分及其於何種狀態下，未經以正當法律程序要求其答辯，不得自其所有地或租用地被驅逐、處死、沒收其財產、或剝奪其繼承權<sup>4</sup>。」英國之所以會制訂大憲章，源於過去並沒有任何制度規範國王權利，因此人民常被迫服從國王隨意下達之命令，為限制並避免國王恣意專斷作出不合理之決定，是以英國有正當法律程序之提出，其目的除限制國王恣意妄為之行為外，另有平等對待（equality treatment）之精神<sup>5</sup>。

英國此種「正當法律程序」之觀念，經殖民者傳入美洲，在1641年「麻薩諸塞灣自由典則」第1條規定：「除非根據本團體經由大會依照公平、正義，明白制定而已公布之法律的權力，對任何人均不得剝奪其生命，污損其名譽、逮捕、限制、放逐、危害其身

註2：其原文為「No free man shall be seized or imprisoned, or stripped of his rights or possessions, or outlawed or exiled, or deprived of his standing in any other way, nor will we proceed with force against him, or send others to do so, except by the lawful judgement of his equals or by the law of the land.”

註3：請參閱劉嘉雯（2005），《行政處分正當法律程序之研究——美國法制對我國的啟示》，第55頁之註115，中原大學財經法律研究所碩士論文。該論文提及英國大憲章第39條之主要內涵有3點，分別係：1.所有的政府單位，如國王、特殊法院、委員會其行為必須依循國法；2.除非依據國法，不得剝奪任何人之自由或財產；3.任何之剝奪行為必須根據已設定之方法及程序。

註4：請參閱羅傳賢（2017），《行政程序法論：兼論聽證與公聽會制度》，增訂5版，第40頁，五南。

註5：請參閱姜育菁（2023），〈論行政程序寄存送達之正當法律程序——以司法院釋字第797號解釋為中心〉，《111年度法務研究選輯》，第276-277頁。

註6：請參閱荊知仁（1991），《美國憲法與憲政》，再版，第77-78頁，三民。

體，奪取其妻室子女，剝奪其動產及不動產」。1776年獨立革命之初，維吉尼亞州又將前述大憲章中保障自由的「國之法」一語引入其憲法。嗣後13州有8個州之憲法，與1787年之「西北區法案」（Ordinance for Northwest Territory），亦均規定了大憲章中「國之法」條款，嗣美國憲法增修條款第5條採用「正當法律程序」之規定後，各州憲法紛紛仿效成為美國一項普及與當然之人權保障概念<sup>6</sup>。

1791年12月15日制定生效之「美國聯邦憲法增修條文第5條（Amendments to the Constitution of the United States Amendment V）」及1868年7月9日制定生效之「美國憲法增修條文第14條（Amendments to the Constitution of the United States Amendment XIV）」，分別係針對聯邦及州政府而規定之正當程序條款，前者條文內容為：「非經大陪審團提起公訴，人民不受死罪或其他不名譽罪之審判，但戰時或國難時期服現役之陸海

軍或國民兵所發生之案件，不在此限。同一罪案，不得令其受兩次生命或身體上之危險。不得強迫刑事罪犯自證其罪，亦不得未經正當法律手續剝奪其生命、自由或財產。非有公正賠償，不得將私產收為公用<sup>7</sup>。」而後者則規定：「凡出生或歸化於美國並受其管轄之人，皆為美國及其所居之州之公民。無論何州，不得制定或執行損害美國公民特權或豁免權之法律；亦不得未經正當法律程序剝奪任何人之生命、自由或財產；並不得否定管轄區內任何人法律上平等保護之權利<sup>8</sup>。」有學者認為此2條款係整部權利典章（Bill of Rights）之核心概念，且其由聯邦最高法院引用之次數遠超過其他憲法條文<sup>9</sup>，正當法律程序在美國聯邦最高法院之解釋，在實踐上應有兩項權利保護之功能，分別為「程序上正當程序（procedural due process of law）」與「實質上正當程序（substantive due process of law）」，前者為政府限制人民「生命、身體、財產」時應經如何程序方屬正當之問

註7：U.S. CONST. amends. V其原文為“*No person shall be held to answer for a capital, or otherwise infamous crime, unless on a presentment or indictment of a grand jury, except in cases arising in the land or naval forces, or in the militia, when in actual service in time of war or public danger; nor shall any person be subject for the same offense to be twice put in jeopardy of life or limb; nor shall be compelled in any criminal case to be a witness against himself, nor be deprived of life, liberty, or property, without due process of law; nor shall private property be taken for public use, without just compensation.*”

註8：U.S. CONST. amends. XIV其原文為“*All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the state wherein they reside. No state shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any state deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws.*”

註9：請參閱林國漳（1994），〈淺釋行政法學上之「正當法律程序」原則〉，城仲模編，《行政法之一般法律原則》，第55頁，三民。

題，意即政府行為對於個人應符合公正之最低限度標準，例如：充分告知（notice）、決定前給予一次有意義之聽證（hearing）機會等，而其內容並非固定，而可依限制人民之基本權種類，而調整其限制及保障人民權利之程度<sup>10</sup>；後者為法院如何審查法律內容，以確保其為「公平」。換言之，是對聯邦政府或州政府企圖規範人民生活的特定領域時，對政府規範之「實質權力」（substantive power）建立限制，亦即，實質地檢視特定政府行為之憲法上正當性（legitimacy）<sup>11</sup>。

而所謂「正當程序」非謂凡涉及人民自由或財產之剝奪或限制，皆須經過法院審判程序，毋寧為斟酌案件性質、受到不利影響之私人利益、限制或剝奪私人利益之方式、限制或剝奪私人利益之理由、有無替代程序、限制或剝奪私人利益所欲追求之公共利益以及公私益衡量等因素，綜合認定之。故美國憲法所謂「法律正當程序」乃在確保國家權力公平合理之行使<sup>12</sup>。再者，隨著美國法院廣泛之運用解釋，除使正當法律程序原則，從民事訴訟與刑事訴訟逐漸擴張至行政法領域，並進一步促成1946年美國聯邦行政程序法（Administrative Procedure Act）之訂定，至此，美國法院以正當法律程序原則審理行政

程序之案件，有逐年增加之趨勢<sup>13</sup>，且擴張至行政程序之正當法律程序，其應包含當事人應受告知、當事人應有表示意見之機會、決策者應公正、決定應附理由、決定書應附救濟途徑等之程序<sup>14</sup>。綜上，現今美國正當法律程序原則不僅適用於程序方面，並及於實體方面，且政府機關不論立法、行政及司法均受此原則之限制<sup>15</sup>。

## 二、正當法律程序之意義

「正當法律程序」（due process of law），一稱「正當程序」（due process）。正當法律程序為美國憲法之核心價值，在涉及人民權益受侵害或有受侵害之虞時，行政機關亦應遵守正當法律程序之要求，而「正當法律程序」其本身非為某種特定權利，毋寧乃指隨著現代「正義」（justice）觀念之演進，所逐漸形成的各種權利、習慣、程序與傳統之集合，旨在要求政府遵循法律與既定程序，以公平、合理之方式，行使公權力（對待人民、作成決策），是美國法率以「正當程序保障」（Due Process Guarantee）稱之。「正當程序」恆需因時、因地、因事而制宜，始為「正當」<sup>16</sup>。美國聯邦最高法院前大法官 Felix Frankfurter 對此曾有鞭辟入裡之闡述：

註10：請參閱蔡進良（2003），《行政程序中之正當法律程序——憲法規範論》，第89頁，國立政治大學法律學研究所博士論文。

註11：請參閱姚思遠、范秀羽、李劍非（2023），《美國憲法基本原則與案例》，第285頁，新學林。

註12：請參閱湯德宗（2023），《行政程序法論》，第2版第1刷，第169-173頁，元照。

註13：請參閱劉嘉雯，前揭註3，第61-62頁。

註14：請參閱湯德宗，前揭註12，第8-9頁。

註15：請參閱吳文城，〈司法院大法官解釋操作下的正當法律程序〉，《司法新聲》，第48期學員法學研究報告，第36頁，參考網站為

<https://www.yumpu.com/xx/document/view/40321821/>（最後瀏覽日：2023年12月31日）。

註16：請參閱司法院釋字第731號解釋湯德宗大法官提出之部分協同意見書，第3-5頁。

「『正當程序』，不同於某些法則，要非具有固定內涵，而無關乎時間、地點及情境之技術性概念。……代表著一種人與人間，尤其個人與政府間，關於公平的深刻態度，『正當程序』乃由歷史、理性、過往的決策軌跡，以及對吾人所宣稱的民主信仰的力量之堅定信心所組成。正當程序並非機械式的工具。亦非一把碼尺。而是一種程序，一種必然涉及受憲法付託而開發此一程序之人（按：指釋憲機關）之判斷作用的精緻調整過程<sup>17</sup>。」

### 三、正當法律程序之功能

正當法律程序依各學者意見分析有人民權利保障、行政效率提升、增進人民信賴及維護人性尊嚴等功能，茲分述如下：

#### （一）人民權利保障

正當法律之原始功能在於消極保障人民權益，尤其在正當法律程序之要求下，使人民得以在行政程序即早獲得保障。正當法律程

序下正當行政程序之建置，代表人民不再是國家行為之客體，而是居於國家活動之主體地位，適時參加與自己權益有關之行政程序，並協助行政機關發現事實，促使行政機關作成決定之適法正確性，此乃有促進人民權益之捍衛。憲法上人民實體權利之內涵建構完整權利保障體系，而程序保障之機制可充分貫徹落實實體之權利，蓋行政機關皆依法定正當法律程序為行政行為時，人民即無須藉由法制外手段維護其權利<sup>18</sup>，況且，事前之程序保障比事後之司法救濟更為重要，尤其當行政實體法對於行政權規範即控制能力有所不足時，例如法規範有過多之裁量規定與不確定法律概念時，其程序保障功能更加顯著，也使程序規範更具有民主正當性<sup>19</sup>。

#### （二）行政效率提升

行政行為有形成社會生活之實現目的，且具有形成性、延續性與未來性之特徵存在<sup>20</sup>，如何主動且有效率地積極型塑社會動態生活，為現代行政法制之著重目標之一，既然

註17：原文為 "[D]ue process," unlike some legal rules, is not a technical conception with a fixed content unrelated to time, place and circumstances... Representing a profound attitude of fairness between man and man, and more particularly between the individual and government, "due process" is compounded of history, reason, and past course of decisions, and stout confidence in the strength of the democratic faith which we profess. Due process is not a mechanical instrument. It is not a yardstick. It is a process. It is a delicate process of adjustment inescapably involving the exercise of judgment by those whom the Constitution entrusted with the unfolding of the process.' Joint Anti-Fascist Refugee Committee v. McGarh, 341 U.S. 123, 162-63 (1951) (Frankfurter, J., concurring). 轉引自司法院釋字第731號解釋湯德宗大法官提出之部分協同意見書，第4頁，註6。

註18：請參閱陳炎輝（2006），《論稅捐稽徵應遵循之正當法律程序：以遺產稅調查及核定為中心》，第31頁，國立中正大學法律學研究所碩士論文。

註19：請參閱李建良（2000），〈行政程序法與正當法律程序——初論行政程序法的立法目的與規範內涵〉，《憲政時代》，第25卷第3期，第4頁。

註20：請參閱李建良、陳愛娥、陳春生、林三欽、林合民、黃啟禎合著（2005），《行政法入門》，第2版，第6-9頁，元照。

正當法律程序主要規制對象是行政權作用，針對正當法律程序之功能言，應認有導向行政效能之提升功能存在，而相對人民權益之保障，正當法律程序在行政效能之提升上，係屬積極面向之功能取向。詳言之，所謂「提高行政效能」，係指以較低、時間、人事及行政支出實現法律之意旨，同時須確保行政行為之準確性，透過正當行政程序之機制，可讓行政機關作成行政行為前，有效率地獲取必要訊息及事實，透過標準之行政流程，於符合正當有效之標準下，以提升行政效能<sup>21</sup>。我國學者對正當法律程序得使行政效能有正面積極之促進效果，有細緻性之分析，其分成三個面向加以說明：1.形成行政流程之階段化：藉由正當法律程序之要求，將行政獲取及處理資料之過程，分成多階段，以增加行政行為決策過程的明確性，達到行政決定的透明性，使行政機關能較清楚複雜多變的事物內涵；2.提高行政決定的成熟性：諸如程序參與之要求，或縝密調查證據之程序，將使得行政機關妥適的作出有成熟度之行政決定；3.確保行政決定的正確性：透過程序參與權的預防效果及行政決定程序的透明，能降低行政機關錯誤決定之機率<sup>22</sup>。

### （三）增進人民信賴

依「社會契約論」之概念，人民將權力交

付與國家，人民對於國家各種高權行為應具有合理之期待，國家與社會二元下，國家基於統治權所形成法律規制<sup>23</sup>。國家透過正當法律程序之誠命，藉由強化人民之「可接受度」以提升「可期待性」，在國家行為之合理性與適法性之要求下，建立在共識基礎下之平台，以增進人民之信賴，而對於國家行為之肯定與充分接受<sup>24</sup>，而憲法基本上無非是成文憲法規範之綜合及憲法條款一般化之結果，包含了各項原理或文明社會公認之法則，且屬於政治思想中普遍接受之價值觀，其中，民主原則為現代意義憲法下極為重要之基本秩序，基於民主原則之要求，對於各種利害相反或衝突，受到廣泛社會大眾之討論，於決策過程中理性詳實之審議，達到民主原則之真諦，使受規範者對於規範本身具有信服基礎，又正當法律程序原則之誠命，可相對作為現有的法規範之指導方針，促進民主參與之運作與成長，對於人民認識民主價值更有助益<sup>25</sup>。

### （四）維護人性尊嚴

世界人權宣言前言第1句即謂：「鑑於人類一家，對於人人固有尊嚴及其平等不移權利之承認確保係世界自由、正義與和平之基礎。」該宣言第1條亦明白揭示：「人皆生而自由；在尊嚴及權利上均各平等。人各賦有理性良知，誠應和睦相處，情同手足。」從

註21：請參閱蔡鈞傑（2010），《自正當法律程序論納稅人權利保護之理論與實踐——以租稅稽徵程序為中心》，國立臺北大學法律學研究所碩士論文，第27-28頁。

註22：請參閱李建良，前揭註19，第6-7頁。

註23：請參閱葛克昌（1996），《國家學與國家法》，第36頁，翰蘆。

註24：請參閱李建良，前揭註19，第7頁。

註25：請參閱蔡鈞傑，前揭註21，第28-29頁。

該宣言得知會員國應盡力保障人民之人性尊嚴。另德國基本法第1條第1項有「人性尊嚴不容侵犯」之法律明文規定<sup>26</sup>，而日本憲法第13條亦有規定：「一切國民，均作為個人而受尊重。對於生命、自由及追求幸福之國民權利，以不違反公共福祉為限，須在立法與其他國政上，予以最大之尊重<sup>27</sup>。」準此，可知人性尊嚴現為普世之人權價值。

有關我國「人性尊嚴」之緣起，始於修正憲法增修條文第10條基本國策第6項第1句之「國家應維護婦女之人格尊嚴」，自司法院釋字第372號解釋之後，「人格尊嚴」或「人性尊嚴」，則常經大法官援用於解釋文、解釋理由書或不同意見書之論述中，依司法院釋字第576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，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2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<sup>28</sup>。

而迄至司法院於民國（下同）111年10月

14日作成之111年憲判字第16號判決亦再次重申人性尊嚴之重要性，其指出：「維護人性尊嚴與尊重人格自由發展，為自由民主憲政秩序之核心價值，基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，隱私權乃為保障個人生活私密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制，所不可或缺之基本權利；其中之個人自主控制個人資料之資訊隱私權，係為保障人民就是否揭露其個人資料及揭露之對象、範圍、時間、方式等，享有自主決定權，並保障人民對其個人資料之使用，有知悉、控制權及資料記載錯誤之更正權（司法院釋字第603號解釋參照）；此外，人民免於身心受傷害之身體權，旨在確保個人對自我身心之完整有不受侵犯之權利，亦屬憲法第22條所保障之基本權利（司法院釋字第689號解釋及本庭111年憲判字第1號判決參照）。」綜上可知，自由民主憲政秩序之核心價值在於維護人性尊嚴與尊重人格自由發展，每各個體因有其固有之價值，故必利於主體地位而得自我實現，此為人性尊嚴之具體內涵，亦為正當法律程序希冀達成之目的。

#### 四、正當法律程序於我國憲法之依據

我國憲法第8條雖有提及非由法院依法定程序，不得審問處罰，惟該條文僅對「人身自由」之正當法律程序加以規範，並無美國憲

註26：請參閱李建良，前揭註19，第7頁。

註27：請參閱蔡維音（1992），〈德國基本法第1條「人性尊嚴」規定之探討〉，《憲政時代》，第18卷第1期，第36頁以下。

註28：節錄自司法院釋字第588號解釋彭鳳至大法官提出之一部協同意見書及一部不同意見書（最後瀏覽日：2023年12月24日）。

法增修條文第5條及第14條之正當法律程序得適用於所有權利，是在我國是否得以憲法第8條規定直接作用正當法律程序之依據，恐有疑義。且我國憲法第23條有法律保留與比例原則之規範，在德國法脈絡下，比例原則乃係針對國家所對外做出決定，其手段與目的間之關聯性之檢視，是在我國法體系與條文規範上似與美國法並不相同。準此，在我國憲法並無規定正當法律程序之明文規定下，應如何適用該正當法律程序原則，有不同之看法。有主張憲法第8條所含之「正當程序保障」乃憲法之基本價值，故可「類推適用」於憲法所保障之其他權利；另一可能為在各該基本權中，內含「正當程序保障」，因基本權不僅拘束法律規定之實體內容，亦同時拘束實體內容之程序，故可言實體基本權利之保障本身可導出程序要求，亦即基本權本身即蘊含一定程序保障功能，因若要求國家作成涉及人民基本權之決定前，有履行一定程序之義務時，則可防止基本權損害發生或減低發生風險<sup>29</sup>，而此「程序保障內含」說之優點在於操作簡便，惟有法無明文依據之缺點<sup>30</sup>。

本文認為正當法律程序作為憲法原則，對於人民權利之保障將更加周全，而正當程序之核心在於保障人民透過程序參與權之賦予維護權益，此項程序參與之權利應對人民各該基本權均有所適用，而實體基本權既須藉由正當程序加以實踐，似可自實體基本權利

之保障本身導出程序要求，故以各該基本權中內含「正當程序保障」作為正當程序之憲法基礎為當<sup>31</sup>。

### 五、我國憲法對人身自由正當法律程序之要求

我國大法官早在司法院釋字第384號解釋，即首次提及正當法律程序原則（Due Process of Law）之概念，該號解釋涉及檢肅流氓條例相關規定是否牴觸憲法第8條之問題，釋字第384號解釋文表示：「憲法第8條第1項規定：『人民身體之自由應予保障。除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁。非由法院依法定程序，不得審問處罰。非依法定程序之逮捕、拘禁、審問、處罰，得拒絕之。』其所稱『依法定程序』，係指凡限制人民身體自由之處置，不問其是否屬於刑事被告之身分，國家機關所依據之程序，須以法律規定，其內容更須實質正當，並符合憲法第二十三條所定相關之條件。」於該號解釋理由書對於正當法律程序有更進一步之說明，其指出：「實質正當之法律程序，兼指實體法及程序法規定之內容，就實體法而言，如須遵守罪刑法定主義；就程序法而言，如犯罪嫌疑人除現行犯外，其逮捕應踐行必要之司法程序、被告自白須出於自由意志、犯罪事實應依證據認定、同一行為不得重覆處罰、當事人有與證人對質或詰問證人之權利、審判與

註29：請參閱許宗力（1999），〈基本權程序保障功能的最新發展——評司法院釋字第四八八號解釋〉，《月旦法學雜誌》，第54期，第153-154頁。

註30：請參閱湯德宗，前揭註12，第198-199頁。

註31：請參閱姜育菁，前揭註5，第293-295頁。

檢察之分離、審判過程以公開為原則及對裁判不服提供審級救濟等為其要者。除依法宣告戒嚴或國家、人民處於緊急危難之狀態，容許其有必要之例外情形外，各種法律之規定，倘與上述各項原則悖離，即應認為有違憲法上實質正當之法律程序<sup>32</sup>。」其後之司法院釋字第392號及司法院釋字第436號解釋，強化所謂法規內容須實質正當，係包括「實體法」與「程序法」二者，確立我國憲法「人身自由」有正當法律程序保障之適用；司法院釋字第535號解釋係針對警察臨檢之正當法律程序作出解釋<sup>33</sup>；又司法院釋字第588號解釋除再次強調人身自由為各項基本權之前提外，並認為凡限制人民身體自由之處置，不論是否屬於刑事被告之身分，除須有法律之依據外，仍須履行正當法律程序；另司法院釋字第677號解釋就受刑人於刑期執行期滿後，未經法定程序仍受拘禁，侵害其人身自由，有違正當法律程序表達違憲之立場<sup>34</sup>。綜上可知，我國大法官對於人身自由之正當法律程序，自憲法第8條推導出之內涵完整充實，於我國正當法律程序之進展，有承先啟後之重要性存在<sup>35</sup>。

## 參、行政執行拘提制度之內涵

### 一、行政執行拘提之目的

公法上金錢給付義務之行政執行，自以對義務人財產為優先執行手段，在例外情形下，始得以限制義務人人身自由之拘提或管收方式為之。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，拘束於一定處所，因此就同一行政目的而言，管收對人民身體自由侵害較拘提嚴重。而有關行政執行法第17條第3項拘提之規定，即係為促使義務人為相關協力義務，而強制其到場之間接執行方法。

行政執行均有其重大之公益目的存在，詳言之，憲法第19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<sup>36</sup>，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<sup>37</sup>。行政制裁之罰

註32：司法院釋字第384號解釋文及解釋理由書摘要，請參見憲法法庭全球資訊網網站，

<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310565&rn=-27179>（最後瀏覽日：2023年12月18日）。

註33：司法院釋字第535號解釋文及解釋理由書摘要，請參見憲法法庭全球資訊網網站，

<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310716>（最後瀏覽日：2023年12月24日）。

註34：司法院釋字第677號解釋文及解釋理由書摘要，請參見憲法法庭全球資訊網網站，

<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310858>（最後瀏覽日：2023年12月24日）。

註35：請參閱姜育菁，前揭註5，第295-297頁。

註36：請參閱葛克昌（2012），〈論公法上金錢給付義務之法律性質〉，《行政程序與納稅人基本權》，第123-124頁，翰蘆。

註37：請參閱陳清秀（2004），《稅法總論》，第8頁，翰蘆。

緩，屬行政法規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，皆有其政策目標<sup>38</sup>。

又公法上金錢給付之義務人，經通知等合法程序後，本即應自動給付，無待國家之強制，乃相關義務人復經行政執行分署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、陳述或報告之拘提程序，確實有助於節約行政成本，便利行政執行事件之進行。是以，行政執行法第17條第3項聲請法院裁定拘提，乃穩定國家財政收入、落實各項行政措施並貫徹其法定義務之相當執行手段，有維持社會秩序、增進公共利益所必要，並未逾越合理之限度，與憲法第23條規定，尚無抵觸<sup>39</sup>。

## 二、行政執行拘提之要件

拘提係指於一定時間內，拘束受拘提人之自由，強制其到達一定處所接受詢問之強制處分<sup>40</sup>。在94年1月8日司法院釋字第588號解釋作成前，原行政執行法第17條第2項係採

「拘管合一」之規範模式，而得聲請行政執行拘提之事由原有6款，分別係「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」及「義務人經合法通知，無正當理由而不到場」等，惟大法官認定原行政執行法第17條第2項依同條第1項得聲請拘提之各款事由中，除第1項第2款、第6款：「顯有逃匿之虞」、「經合法通知，無正當理由而不到場」之情形，可認其確係符合比例原則之必要條件外，其餘同項第1款、第3款、第4款、第5款：「顯有履行義務之可能，故不履行者」、「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」規定，顯已逾越必要程度，與憲法第23條規定意旨未符<sup>41</sup>。嗣立法者依該前揭解釋意旨修正行政執行法第17條規定，於民國94年6月22日公布施行，除將拘提、管收事由分離外，就行政執行法拘提事由僅保留「顯有逃匿之虞」及「經合法通知，無正當理由而不到場」此2款，以減少濫行拘提之發生，並符合司法院釋字第588號解釋之

註38：司法院釋字第426號解釋參照，請參見憲法法庭全球資訊網網站，

<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310607>（最後瀏覽日：2023年12月24日）。

註39：節錄自司法院釋字第588號解釋彭鳳至大法官提出之一部協同意見書及一部不同意見書（最後瀏覽日：2023年12月24日）。

註40：請參閱林鈺雄（2023），《刑事訴訟法，上冊》，12版，第360頁，自刊。

註41：司法院釋字第588號解釋文及解釋理由書摘要，請參見憲法法庭全球資訊網網站，

<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310769>（最後瀏覽日：2023年12月24日）。

正當法律程序要求。且行政執行分署於拘提前，須命義務人提供相當擔保並限期履行，逾期仍不履行，亦不提供擔保者，始得為向法院聲請裁定拘提，是以下茲分述拘提之事由、方法及行政執行法上有關拘提之相關明文規範。

### （一）拘提之事由

現行行政執行法第17條第3項規範之拘提事由有2款，分別係第1款「顯有逃匿之虞」及第2款「經合法通知，無正當理由而不到場」。第1款之「顯有逃匿之虞」，係指依客觀事實，足認義務人有逃亡或隱匿逃避之可能已甚為明顯而言，如義務人已著手收拾行李<sup>42</sup>，或正辦理出國手續準備遷居國外即足認為有逃匿之虞。另雖有學者有以義務人經刑事犯罪被通緝中即認定有逃匿之虞而具備拘提之事由<sup>43</sup>，惟法務部行政執行署96年度署（處）聲明異議實務問題研討會（提案六）初審意見認為，義務人如遭「通緝」，僅係認定義務人是否逃匿之虞之參考資料，尚不得以義務人遭通緝，逕作為認定義務人有「顯有逃匿之虞」之唯一判斷標準<sup>44</sup>。準此可知，於行政實務上，行政執行機關於辦理拘提程序時，對於行政執行法第17條第3項第1款「顯有逃匿之虞」事由，採取較為嚴格之認定標準，即須搭配行政執行調查之相關事證以認定是否符合拘提要件，而非僅以義務人遭刑事通緝，即逕認義務人有「顯有逃匿之虞」之事由存在。

另有關第2款「經合法通知，無正當理由而不到場」之拘提事由，所謂合法通知，係指行政執行分署指定訊問期日，經書記官依法製作通知書，並合法送達於義務人，或依行政執行法第26條準用刑事訴訟法第72條規定，經行政執行分署面告以下次應到之日、時、處所及如不到場得命拘提，並記明筆錄者，與已送達之執行命令有同一之效力，或義務人曾以書狀陳明屆期到場之情形而言；另所謂無正當理由，係指義務人非因天災或其他不可歸責於自己之事由，致不能到場而言<sup>45</sup>，在行政執行實務上，多以此款作為聲請拘提之事由。

### （二）拘提之方法

拘提應以拘票為之，拘票依行政執行法第26條準用強制執行法第21條之1規定，應記載：1、應拘提人姓名、性別、年齡、出生地及住所或居所，有必要時，應記載其足資辨別之特徵。但年齡、出生地、住所或居所不明者，得免記載；2、案由；3、拘提之理由；4、應到之日、時及處所，並由執行法官簽名。法院為拘提之裁定後，應將拘票交由行政執行分署之執行員執行拘提，此有行政執行法第19條第1項之明文規定。

### （三）拘提之聲請

依行政執行法第17條第8項規定：「拘提、管收之聲請，應向行政執行處所在地之地方法院為之。」法院對行政執行分署所為之拘提聲請，依行政執行法第17條第4項規定，應

註42：請參閱楊與齡（2005），《強制執行法論》，第255頁，五南。

註43：請參閱張登科（2022），《強制執行法》，第218頁，三民。

註44：法務部行政執行署編印（2011），《行政執行業務相關令函彙編（二）》，第117-121頁。

註45：請參閱張登科，前揭註43，第217-218頁。

於5日內裁定，其情況急迫者，應即時裁定。此與在刑事訴訟法之拘提程序，偵查中為檢察官決定，審判中為審判長或受命法官決定之二分模式有異。

#### （四）拘提裁定之抗告

行政執行分署或義務人不服法院關於拘提、管收之裁定者，得於10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。抗告不停止拘提或管收之執行。但准拘提管收之原裁定經抗告法院裁定廢棄者，其執行應即停止，並將拘提或管收人釋放<sup>46</sup>。

### 三、拘提程序權利告知義務之必要性

按行政執行法第17條第5項規定：「義務人經拘提到場，行政執行官應即訊問其人無有錯誤，並應命義務人據實報告其財產狀況或為其他必要調查。」在行政執行法之明文規範中，該法之第17條第3、4、5、6、8、10、11、12項、第19條、第23條及第24條規定，僅就拘提所應具備之事由、方法、拘提聲請及抗告依據加以敘明，而拘獲義務人到場後，也僅就人別訊問及事務訊問（又稱本案訊問）有所要求。此與在刑事訴訟法中，訊問被告之順序，必先踐行人別訊問，其次踐行告知義務，然後再為事務訊問，以保障被告或犯罪嫌疑人於刑事訴訟中之權益有極大之差異，此究竟是立法者有意於行政執行程序與刑事訴訟程序之差異規範，或僅係行政執行法規範之不足，本文認實有討論之必要。僅單從行政執行法第17條第5項之法條觀

之，因其未有刑事訴訟法第89條第1項明文要求對被拘提人當場須為告知義務，以文義解釋方法而言，應認於行政執行拘提程序上，並未有踐行告知義務之必要。惟本文以為，於行政執行拘提程序仍需踐行告知義務，茲分述本文之理由如下：

#### （一）行政執行法第17條第12項有準用規定

依行政執行法第17條第12項規定準用強制執行法、管收條例及刑事訴訟法有關訊問、拘提、羈押之規定，似可解釋對行政執行拘提程序之義務人有權利告知義務之必要。詳言之，準用之前提必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，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<sup>47</sup>。準用可以分為「構成要件與法律效果準用（又稱法律原因準用）」以及「單純法律效果準用」，行政執行法第17條第12項規定之準用，僅列舉準用的法律，是典型的構成要件與法律效果準用，換言之，立法者就行政執行法待規範的法律事實，即拘提管收程序，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<sup>48</sup>。準此，依論理解釋方法，即斟酌行政執行法法規之精神及內涵，其在行政執行法第17條第5項之拘提訊問未提及告知義務，惟依同法第12條之準

註46：請參閱陳敏（2013），《行政法總論》，第863頁，自版。

註47：請參閱黃茂榮（1993），《法學方法與現代民法》，第85-92頁，植根。

註48：節錄自司法院釋字第588號解釋彭鳳至大法官提出之一部協同意見書及一部不同意見書（最後瀏覽日：2023年12月30日）。

用係採法律原因之準用，此時不應拘泥於法文之字句文義，而應以法秩序全體精神為基礎，依一般推理作用，以闡明法律之真義<sup>49</sup>，故對行政執行拘提程序之義務人亦應有權利告知義務之必要。

## （二）正當法律程序之要求

有關人身自由乃係人民行使其憲法上各項自由權利所不可或缺之前提，憲法第8條第1項規定所稱「法定程序」，係指凡限制人民身體自由之處置，不問其是否屬於刑事被告之身分，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，始得為之。此項程序固屬憲法保留之範疇，縱係立法機關亦不得制定法律而遽予剝奪；惟刑事被告與非刑事被告之人身自由限制，畢竟有其本質上之差異，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，此乃司法院釋字第588號解釋闡明之意旨。該號解釋除再次強調人身自由為各項基本權之前提外，並認為凡限制人民身體自由之處置，不論是否屬於刑事被告之身分，除須有法律之依據外，仍須履行正當法律程序。而拘提程序雖係短暫拘束義務人之人身自由，惟亦係限制人身自由之強制處分，有鑑於人身自由的重要性及拘提對人身自由侵害之嚴重性，除受法官保留原則、法律保留原則與比例原則之限制外，法定程序之拘束亦屬不可或缺<sup>50</sup>，故於辦理行政執行拘提程序時，應為告知義務之踐行並以書面通知指

定之親友，另應注意義務人之身體、名譽及解除時機；且義務人抗拒拘提時，得用強制力拘提，但不得逾必要之程度<sup>51</sup>。

## （三）調節國家與義務人實力之差距

回歸刑事訴訟法中告知義務規定之法理基礎，其乃在確保被告或犯罪嫌疑人知悉並且行使其應有之緘默權及選任辯護權，目的在透過課予國家機關告知義務之方式，確保構成不自證己罪原則之緘默權實現，即保障被告在充分了解自身權利下接受訊問，以增強被告程序主體地位。告知義務之重要性在於國家為有強大實力及專業之追溯機關，而被告通常非熟知法律之專家，兩者立足點並不平等，告知義務有衡平刑事被告及國家間實力差距之考量<sup>52</sup>。

而在行政執行拘提程序中，本文以為亦應有刑事訴訟法第95條告知義務之準用，即無須違背自己之意思而為陳述；得選任代理人，如為低收入戶、中低收入戶、原住民或其他依法令得請求法律扶助者，得請求之；得請求調查有利之證據，其作用亦在調節行政執行程序中義務人與具有強制力之國家機關實力上之差距。惟此告知義務在行政執行程序中，應依行政執行拘提目的稍作修正，蓋依行政執行法第14條及強制執行法第20條之條文內容，明定課予義務人及債務人報告財產狀況之「義務」，此乃係仿照德國「開示」財產之規定而來<sup>53</sup>，因義務人及債務人對自己的財產狀況，知之甚稔，有以之協力

註49：請參閱劉幸義（2015），《法律推論與解釋》，第217頁以下，翰蘆。

註50：請參閱林鈺雄，前揭註40，第359-360頁。

註51：刑事訴訟法第89條及第90條可資參照。

註52：請參閱林鈺雄，前揭註40，第180-181頁。

註53：請參閱張登科，前揭註43，第106-107頁。

助益國家債權滿足之義務，如賦予義務人於刑事訴訟法第95條完全相同之告知義務內容，不難保有惡性義務人秉持在緘默權之保護傘下，就義務人財產避而不談，用以規避義務人財產之執行，此將導致行政執行之重大公益目的無法達成，為此，義務人仍應負有開示義務存在，違反時將可能遭受限制住居、拘提、管收之效果<sup>54</sup>。

#### 肆、結論

美國憲法所謂之「法律正當程序」乃在確保國家權力公平合理之行使，而其「程序上之正當程序」即有指出充分告知之重要性存在。從本文前揭之討論可知，在辦理行政執行拘提時，亦須準用刑事訴訟法第95條之告知義務，除因形式上行政執行法第17條第12項有法律原因之準用明文外，從正當法律程序之功能出發，賦予義務人受拘提時有告知義務存在，可保障人民之權利、有助行政效率

之提升、增進人民信賴並維護人性尊嚴，再者，國家於行政執行拘提程序時仍係國家公權力之行使，對於義務人而言，「拘提」此種突如其來之強制處分，會對其造成生理上及心理上之壓力，且義務人本身通常欠缺法律專業知識，未得充分認知其於人身自由受限制時所可享有之權利，故告知義務之賦予有保障義務人於行政執行程序中之主體地位，惟與刑事訴訟法告知義務不同的是，行政行為有其公益考量，行政執行更有其急迫性及時效性，故義務人對其自身財產有開示及協力報告之義務，否則將無法完成行政執行滿足國家債權之目的。

是以，依據正當法律程序原則，保障人民取得行使權利之程序資訊，為正當法律程序對於主觀權利行使可能性之最低保障，故行政執行機關在辦理拘提程序時，必符合拘提合法要件，而義務人對自身財產仍有開示義務並給予權利告知，方使人民行使權利之主觀及客觀可能性，獲得有效之保障。

註54：強制執行法第20條之立法理由可資參酌，其內容如下：「目前民事強制執行不能充分發揮實現私權之效果，係因債務人在執行前可預行隱匿、處分其財產，致使債權人耗時費力取得之執行名義為之落空，為杜此流弊，應課債務人報告於受強制執行前一定期間內，其責任財產變動狀況或應交付財產所在之義務，違之者可依修正後第二十二條之規定，拘提管收之，使知所警惕。爰參酌德國民事訴訟法第八百零七條有關命債務人開示財產之制度，明定債務人有報告執行前一年內財產狀況之義務。」