

## 第二章 公法上金錢給付義務強制執行概況

### 第一節 公法上金錢給付義務之意涵

人民依據行政法規所負之義務有作為義務、不作為義務或為特定之給付義務等。所謂公法上金錢給付義務係指人民依據行政法規，負有向行政機關給付一定金額之金錢義務，公法上金錢給付義務多基於行政機關對相對人所為之行政處分，如命限期繳納稅捐、健保費或為行政裁罰等是。此類課予行政處分相對人向國家繳納一定金額之金錢義務者，核其性質多屬諸多行政處分類型中之「下命處分」。下命處分係指命相對人為特定之作為，一旦生效即具有執行力<sup>5</sup>，其所課予之義務，相對人未履行時即生強制執行之問題，具有「人民先為給付義務」與「國家金錢債權立即執行」之特性<sup>6</sup>。訴願法第 93 條第 1 項規定：「原行政處分之執行，除法律另有規定外，不因提起訴願而停止。」行政訴訟法第 116 條第 1 項規定：「原處分或決定之執行，除法律另有規定外，不因提起行政訴訟而停止。」最高行政法院 32 年裁字第 27 號判例要旨謂：「對於訴願決定之執行必須執行之標的將來不能回復原狀或回復顯有重大困難者始得請求停止。」即隱含前揭兩種特性之規定。

國家金錢債權立即執行之規定，其理論依據，通常以三個理由說明之<sup>7</sup>。一、是為確保已編定之財政計畫，預計之收入必須立即收取，而不能俟法院程序終結後始入國庫。二、是為限制利用提起法律救濟之效果而濫用權利。三、是依效率觀點而設之行政權利實現(Verwaltungsrechtsverwirklichung)，沒有概括性的立即執行規定，是不可能達成的。

#### 第一項 公法上金錢給付義務強制執行之重要性

公法上金錢給付義務雖具有「人民先為給付義務」與「國家金錢債權立即執行」之特性，然其繳納則有賴於繳納義務人之意願與守法配合。若人民藉故拖延或不願按時履行公法上金錢給付義務，而國家若無法促使其履行或與履行

<sup>5</sup> 吳庚，行政法之理論與實用增修十版，2007 年 9 月，頁 352。

<sup>6</sup> 吳東都，行政訴訟與行政執行之課題，學林文化，2003 年，頁 307-309。

<sup>7</sup> 同前註，頁 308 轉引 Vgl. Heckmann, a. a. O. (Anm. 50), S. 265.

相同效果之措施，不但不能確保已編定之財政計畫如期完成，斷傷政府執法威信，對依法履行公法上金錢給付義務之守法人民而言亦顯不公平，恐怨懟叢生，而使法規範秩序難以建立。因此，公法上金錢給付義務強制執行於下列各項論述中，更顯出其重要性：

## **一、實現國家債權，紓解國家財政困難**

行政執行處受理之公法上金錢給付義務逾期不履行，而經移送執行案件之待徵起金額高達千億以上，嚴重影響國家財政歲收及發展建設。公法上金錢給付義務強制執行對財政困難問題之紓解具有立即而明顯之效果，對強化國家財政，亦有相當大之助益，使政府有更充裕的經費從事國家建設，提昇人民生活品質。

## **二、貫徹公權力，重建法秩序**

增加國家財政歲收以發展國家建設固然是公法上金錢給付義務強制執行立即而明顯之功效，惟就建立法規範秩序效果之面向而言，其更具時代意義。公法上金錢給付義務強制執行制度乃係伸張政府公權力，落實行政法規範、建立法秩序之重要制度。過去在行政執行處成立專司執法之前，公法上金錢給付義務強制執行效能不彰，使許多行政法規中所定之行政罰鍰形同虛設，致使無照攤販林立，違規廣告隨處可見；投機者對應納稅捐總認為能拖過五年徵收期間的限制規定後，即可免納該筆稅金。再加上執行法院之執行措施未能即時且貫徹，讓心存僥倖者在政府缺乏適時有效之強制執行作為下，脫免其依法應負之公法上金錢給付義務。見者起而倣尤，習以為常，積非成是，使執法更加困難。如此惡性循環，使公權力難以伸張，法規範秩序蕩然無存。

反觀各地方行政執行處成立，進行強力執法以後，雖然無照攤販依然林立，惟對代表國家公權力之警察取締處分不敢再為漠視；以前街頭上隨處貼掛的售屋廣告，現在都改為僱人舉牌；對應納稅捐藉故推拖甚至拒不

繳納之情形亦大幅改善。此種亂象的改善，人民守法習慣逐漸的養成，投機者卻步，法規秩序逐步重整，均應歸功於政府對公法上金錢給付義務強制執行建立新的制度，設機關置人員，貫徹公權力，落實法治精神，展現強力執法決心所呈現的效果。

### **三、實現公平正義**

公法上金錢給付義務強制執行若成效不彰，則使守法守分者依法履行其公法上應盡之義務；投機僥倖者卻可因之而逃避其義務，使公法上義務之履行，形成不公平之狀態。倘透過政府堅定的執法，使逃避公法上金錢給付義務者，均能達到與履行義務同一狀態，則可達成法律公平、社會正義之目標。

### **四、健全行政法律制度**

我國近十餘年來行政法之發展可謂日新月異，各種行政法律制度，如行政程序法、行政訴訟法、行政罰法等燦然大備。惟假如欠缺良善完備的行政執行法，將造成行政法律制度重大的缺漏。在健全的行政法制下，依法課予人民公法上金錢給付義務，其若欠缺有效的強制執行制度，容任人民公法上金錢給付義務不予履行，則其他行政法制規範都將成爲具文，減損政府威信。反之，建立完備有效的公法上金錢給付義務強制執行制度，可使其他行政法制與之相得益彰，使行政法律制度更加健全。如此，當可使政府的行政作爲更具效能及效率。

#### **第二項 公法上金錢給付義務之範圍**

人民公法上金錢給付義務可能基於司法權之作用而來，亦可能基於行政權之作用而產生，公法上金錢給付義務強制執行之執行基礎僅限於後者而不及於前者。前者如法院對被告所科之罰金，後者如行政執行法施行細則第 2 條之規定：

「本法第二條所稱公法上金錢給付義務如下：

- 一、稅款、滯納金、滯報費、利息、滯報金、怠報金及短估金。
- 二、罰鍰及怠金。
- 三、代履行費用。
- 四、其他公法上應給付金錢之義務。」

在現行實務上，執行機關將公法上金錢給付義務之執行案件區分為四大類。第一類為「健保案件」，此類案件係義務人滯納全民健康保險費及其所產生之滯納金，經移送機關中央健康保險局移送之案件。健保案件之案件量最為龐大，自民國 90 年至 96 年總計移送 1671 萬 4022 件，佔所有移送案件 49.47%。惟此類案件多為小額案件，其所徵起之金額只佔總徵起金額之 15.7%（請詳表 1 行政執行署各類執行案件數統計表及表 2 行政執行署各類案件徵起金額統計表）。

第二類為「財稅案件」，此類案件係義務人滯納各項稅捐，如綜合所得稅、營業稅、營利事業所得稅、房屋稅、地價稅、牌照稅等，及其所產生之滯納金、利息，經移送機關財政部各區國稅局、臺北市國稅局、高雄市國稅局移送之案件。稅務案件之案件量雖非最大，自民國 90 年至 96 年總計移送 984 萬 5907 件，佔所有移送案件 29.14%，但其所徵起之金額最高，佔總徵起金額之 70.8%。

第三類為「罰鍰案件」，此類案件係義務人之行為違反各項行政法規，如違反道路交通處罰條例、建築法、消防法、海關緝私條例等，遭各主管機關處以罰鍰，卻滯納各該罰鍰，經各該主管機關移送執行之案件。

第四類為「費用案件」，此類案件係義務人滯納如勞工保險費、毒品危害防治條例之戒治毒品費用、汽車燃料費等，經各該主管機關移送執行之案件。

表 1 行政執行署各類執行案件數統計表

	小計	健保案件	財稅案件	罰鍰案件	費用案件
90 年	1898370	502522	1236179	146857	12812
91 年	4225714	2391412	1420140	215745	198417
92 年	4144506	2058701	1378196	273066	434543
93 年	7567952	4985417	1428159	425864	728512
94 年	5990927	3123644	1278947	685558	902778
95 年	6351155	3016459	1597568	911014	826114
96 年	3576604	635867	1506718	867411	566608
總計	33785228	16714022	9845907	3525515	3669784
比率	100%	49.47%	29.14%	10.43%	10.86%

單位：件

資料來源：法務部行政執行署

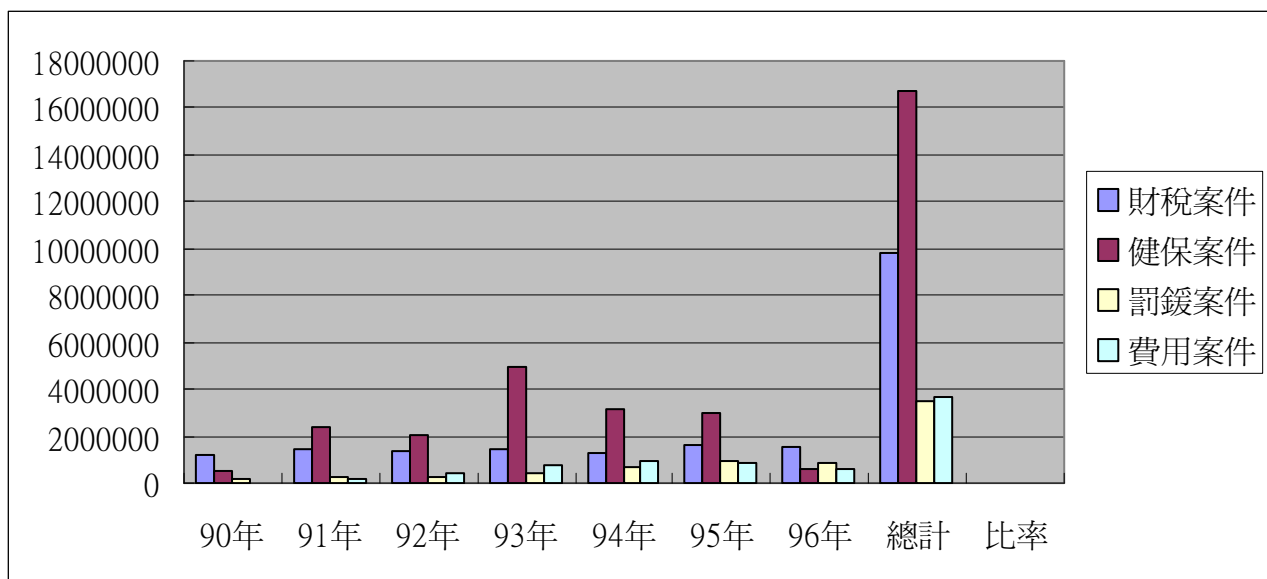


圖 1 行政執行署各類執行案件數統計圖 (單位：件)

表 2 行政執行署各類案件徵起金額統計表

	小計		財稅案件		健保案件		罰鍰案件		費用案件	
	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%
90年	594584	100	561413	94.4	20289	3.4	12434	2.1	448	0.1
91年	1591960	100	1351730	84.9	166241	10.4	56579	3.6	17410	1.1
92年	1918935	100	1546054	80.6	165750	8.6	80163	4.2	126969	6.6
93年	2235070	100	1616941	72.3	359196	16.1	79302	3.5	179630	8
94年	2574842	100	1654760	64.3	587639	22.8	106600	4.1	225844	8.8
95年	2421937	100	1596749	65.9	402604	16.6	146675	6.1	275910	11.4
96年	2610796	100	1548329	59.3	492600	18.9	135297	5.2	434570	16.6
總計	13948124	100	9875976	70.8	2194319	15.7	617050	4.4	1260781	9

單位：萬元

資料來源：法務部行政執行署

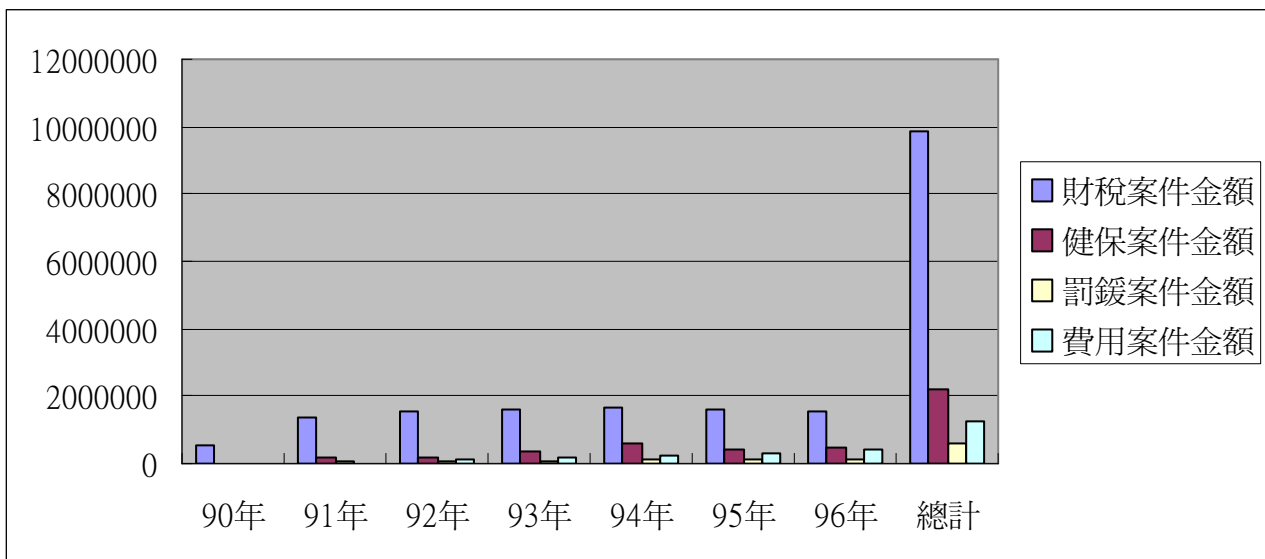


圖 2 行政執行署各大類案件徵起金額統計圖 (單位：萬元)

## 第二節 執行機關

大法官釋字第16號解釋：「強制執行法施行後，強制執行僅得由法院爲之。行政官署依法科處之罰鍰，除依法移送法院辦理外，不得逕就抗不繳納者之財產而爲強制執行。本院院解字第三三零八號解釋，仍應適用。」；釋字第35號解釋：「對人民財產爲強制執行，非有強制執行法第四條所列之執行名義，不得爲之。行政機關依法科處罰鍰之公文書，如法律定有送由法院強制執行或得移送法院辦理者，自得認爲同法第四條第六款所規定之執行名義，否則不能逕據以爲強制執行。」我國公法上金錢給付義務之強制執行，依大法官此二號解釋，實務上向來均移送各地方法院執行，不得由行政機關自力執行。惟公法上金錢給付義務之強制執行屬行政執行之範疇，行政執行乃由行政機關本於其自身之行政強制權，強制負有公法上之義務而逾期不履行之義務人履行其義務之行政行爲。在民國 87 年 11 月 11 日修正公布之行政執行法，於民國 90 年 1 月 1 日施行前，將公法上金錢給付義務之強制執行案件移送司法機關之法院執行，其法理上本有疑義<sup>8</sup>。又行政執行貴在迅速有效，移送機關移送法院強制執行之案件數量龐大，法院除不勝負荷外，亦未加重視，導致執行績效不彰。

### 第一項 行政執行處

爲強化行政機關對於公法上金錢給付義務之執行，藉以提高行政效能，貫徹政府公權力之行使，民國 75 年 5 月行政執行法修法期間，法務部乃參考日本國稅徵收法、行政代執行法及西德聯邦行政強制執行法等皆由行政機關自己執行之立法例，確立了行政機關有自力強制執行權<sup>9</sup>，而採行政機關自力強制執行原則之立法。至於應由何行政機關執行，修法期間曾提出三案進行討論<sup>10</sup>。甲案：公法上金錢給付義務由行政機關自己執行，但財務案件之執行由財政部統一辦理。乙案：公法上金錢給付義務之執行，於行政院之下設中央級的行政執行主

<sup>8</sup> 行政執行機關企業化經營之新風貌，法務部行政執行署於 94.12.14 在行政院第 2970 次院會所提報告，收於行政執行七年，法務部行政執行署編印，民國 96 年，頁 36。

<sup>9</sup> 立法院司法、法制兩委員會第三次聯席會議紀錄，收於行政執行法研究修法實錄（續），法務部印，民國 86 年 6 月，頁 63-64。

<sup>10</sup> 法務部 79.4.20 法 79 律字第 5092 號至行政院函。

管機關統籌辦理，並於各地方設行政執行處。丙案：由法務部主管公法上金錢給付義務之執行業務，並於各地方設獨立的行政執行處。最後行政院決定<sup>11</sup>，於民國 89 年 1 月 1 日在法務部下成立行政執行署，嗣於 90 年 1 月 1 日在各地方同時成立臺北、板橋、桃園、新竹、臺中、彰化、嘉義、臺南、高雄、屏東、花蓮及宜蘭等 12 個行政執行處，專責所有公法上金錢給付義務之執行業務。嗣因大臺北地區受理執行業務量太過龐大，乃奉行政院核定於 95 年 1 月 1 日在大臺北地區增設士林行政執行處。

## **第二項 行政執行處之機關文化與困境**

### **第一款 行政執行處之機關文化**

各地方行政執行處之組織型態雖然與各地方法院相似，惟其組織文化引進企業化經營理念則與法院迥然不同<sup>12</sup>，茲說明如下：

#### **一、實施目標管理、績效評比**

民國 90 年 1 月 1 日全國 12 個行政執行處正式成立（95 年 1 月 1 日另行成立士林行政執行處），時值政府改造之際，為符合政府改造之精神，法務部行政執行署秉持清廉、效率及親切之要求，致力於各項制度之建構與推動，除要求執行程序應符合公平、合理及比例原則外，更以效率為核心價值，引進「企業化經營」理念，以「目標管理、績效評比」為業務推動方針，以期建立一個嶄新之企業型機關，使業務推動更為專業、有效，並樹立高效能政府之典範。

#### **二、建立責任中心制度**

為實施目標管理，每年由法務部行政執行署參酌所屬各行政執行處轄區之地理環境、面積大小、人口數量、工商業繁榮程度、稅收情形等各項客觀因素，由行政執行署設置之「法規及業務諮詢委員會」綜合評定後，以各行政執行處

---

<sup>11</sup> 行政院 88.7.23 台 88 法字第 28650 號函。

<sup>12</sup> 整理自「行政執行機關企業化經營之新風貌」，94 年 12 月 14 日行政院第 2970 次院會，法務部行政執行署提報資料。



每一執行股為單位，訂定每一執行股每個月之徵起基本責任額，並以各該基本責任額為基準實施考核，按月統計各執行股之徵起金額、基本責任額達成率，結案率、投資報酬率等數據，並以之作為各執行人員年終考績之重要參考，以建立責任中心制度。

## **第二款 行政執行處之困境**

### **第一目 驚人的移送案件量**

數年來，各行政執行處亮麗的執行績效鼓舞了各移送機關之移送執行業務，加以審計部到各機關進行業務檢查時，均將各移送機關尚未移送執行之案件列為業務檢查之重點項目，致使各移送機關之移送案件傾巢而出。各行政執行處在不採限量受理移送案件之情形下，每年蜂擁而至之移送案件量、終結案件數及未結案件數均以數百萬件計（請詳表 3 行政執行署執行案件新收及終結數量統計表）。此外，除了一般案件（欠款金額未滿 20 萬元）外，專案案件（欠款金額達 20 萬元以上，未滿 100 萬元）、特專案件（欠款金額達 100 萬元以上）均須恪盡調查之能事，不得輕易結案，尤其滯欠大戶案件（個人欠款金額達 1000 萬元以上，法人欠款金額達 1 億元以上）之執行進度均受上級機關行政執行署控管。如此之工作狀況，早已超出現有執行人力所能負荷的程度，迫使各行政執行處均須額外運用大量臨時人員及替代役男協助處理輔助性的工作<sup>13</sup>，以維持初步之工作成效。面對堆積如山之案件，各執行人員在以基本責任額所建立之責任中心制度及績效管考之下，仍然不敢坐困愁城，而須奮力衝刺，致使各個埋首卷宗，工作量早已不勝負荷。

---

<sup>13</sup> 以板橋行政執行處為例，97 年 3 月間，正式編制之執行人員有 58 人，臨時人員有 41 人，替代役男有 54 人，替代役男人數最多時曾超過百人，輔助人力（臨時人員及替代役男）已超過執行人員。

表 3 行政執行署執行案件新收及終結數量統計表

	新收案件	終結案件	未結案件
90 年	1898370	333367	1565003
91 年	4225714	1943298	3847419
92 年	4144506	2710090	5281835
93 年	7567952	4502991	8346796
94 年	5990927	7336521	7001202
95 年	6351155	7559880	5792477
96 年	3576604	4929045	4440036

單位：件

資料來源：法務部行政執行署

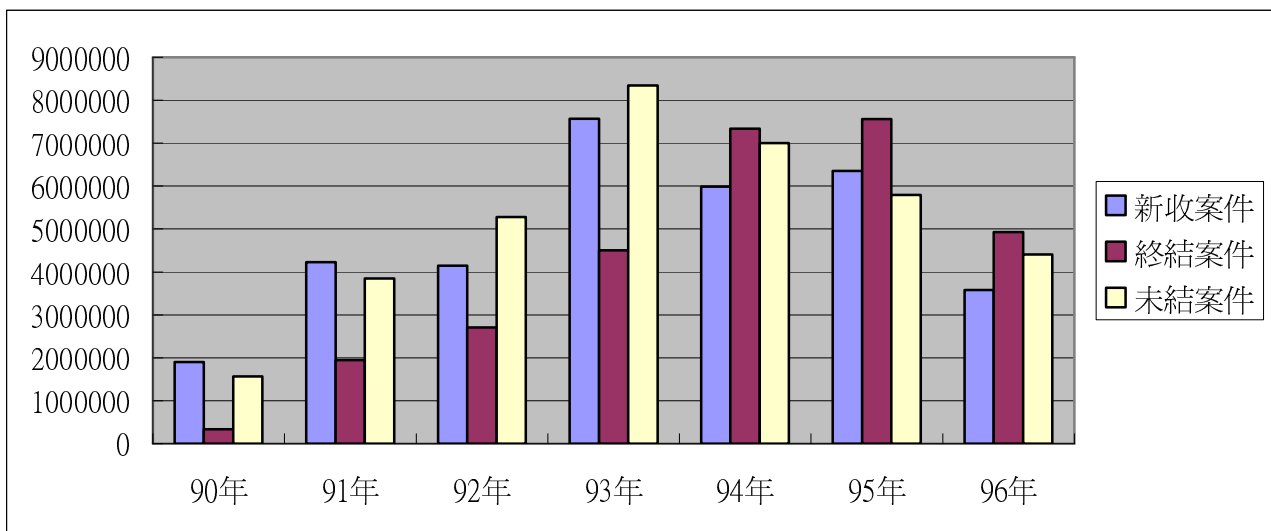


圖 3 行政執行署執行案件新收及終結數量統計圖（單位：件）

## 第二目 亟待加強之行政調查權

在執法實務上，固然可對義務人之財產強制執行，惟若義務人早已脫產或將財產隱匿，在現行法律規範下，實難進行有效的調查。現行行政執行調查權之法律依據有行政執行法第 14 條：「行政執行處為辦理執行事件，得通知義務人到場或自動清繳應納金額、報告其財產狀況或為其他必要之陳述。」同法第 26 條準用強制執行法第 19 條：「執行法院對於強制執行事件，認有調查之必要時，得命債權人查報，或依職權調查之。執行法院得向稅捐及其他有關機關、團體或知悉債務人財產之人調查債務人財產狀況，受調查者不得拒絕。但受調查者為個人時，如有正當理由，不在此限。」、第 20 條：「已發見之債務人財產不足抵償聲請強制執行債權或不能發現債務人應交付之財產時，執行法院得依職權或依聲請，定期間命債務人據實報告該期間屆滿前一年內應供強制執行之財產狀況。」

依行政執行法第 17 條第 1 項各款之規定，義務人於「顯有履行義務之可能，故不履行」、「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」、「經命其報告財產狀況，為虛偽之報告」等情形，固然得對之為限制住居之處分，甚或進而向法院聲請拘提、管收，惟各款事由均有賴於調查之實施，其若缺乏有效之調查權便無法竟其功。就前揭實施調查之法律規範以觀，當行政執行處向稅捐及其他有關機關、團體或知悉債務人財產之人調查債務人財產狀況時，行政機關多能配合；惟對私人團體或個人為調查時，受調查者依法固然不得拒絕，但對不願配合調查者，卻無法律效果可予以規範，致使對後者之調查，完全依賴其意願。面對拒絕接受調查者，前揭法律規定可謂形同具文。

因此，就法律規範而言，行政執行處之執法情況便形成義務人顯有財產時（例如其不動產業經國稅局為限制移轉之處分），即予以執行；對惡意隱匿財產或虛為報告之義務人，恐怕難以透過有效之調查而發現真實，形成執行制度之缺漏。

### 第三節 增高侵犯人民基本權利風險之執行政策

公法上金錢給付義務之強制執行，於 90 年 1 月 1 日由各地方法院（財務法庭）轉由各行政執行處執行後，除上開所述之特色與困境外，在執行態度上亦發生重大的改變。法務部行政執行署要求各地行政執行處，不因義務人現在名下已無財產，而輕易核發債權憑證，對義務人財產異動之情形，應窮盡調查之能事，務使義務人無法隱匿財產。此外，法務部亦要求各地行政執行處，應展現政府貫徹公權力之決心，強力執法，並應「善用」拘提、管收及限制出境等法律工具，堅定執法。

各行政執行處在上級機關「善用法律工具」之要求及督導考核下，多「善用」限制義務人出境之執行方法，以配合上級機關政策之要求。拘提、管收聲請案件，亦如風起雲湧般，前所未見地大量湧入法院。拘提、管收「違憲」、「侵害人權」之聲乃隨之而起，人民人身自由權及遷徙自由權似有受到不當侵害之風險。甚至有三位地方法院法官先後向司法院大法官提起釋憲之聲請，主張拘提、管收違憲。嗣大法官於民國 94 年 1 月 28 日以釋字第 588 號解釋，宣告原行政執行法第 17 條有關拘提管收之部分條文違憲，促使行政執行法第 17 條修改為現行條文。而限制出境之執行方法雖至今尚無人向大法官提起釋憲之聲請，惟在認事用法上亦常發生爭執。

行政執行處對義務人所為拘提、管收等執行方法，限制人民之人身自由權；對義務人所為限制出境之執行方法，則限制人民之遷徙自由權。以下將分章論述行政執行處所為，限制人民人身自由權及遷徙自由權之執行方法及其相關法律爭議等問題。