

# 行政執行法制之發展與爭議回顧

張永明\*

## 目次

- 壹、前言
- 貳、新行政執行法之基本架構與特色
  - 一、新行政執行法之基本架構
    - (一) 區分三大執行種類與執行機關
    - (二) 明訂執行要件與執行手段
  - 二、新行政執行法總則章之特色
    - (一) 符合法治國家要求之一般性規定
    - (二) 明訂執行期間
    - (三) 特別設置聲明異議之救濟制度
- 參、新行政執行法修法回顧
  - 一、歷次修法內容回顧
    - (一) 二次未涉實質內容之修正
    - (二) 四次實質內容之修正
  - 二、歷次修法分析
    - (一) 專責執行機關受普遍性矚目
    - (二) 執行有無期限之爭議
    - (三) 限制人身自由作為執行手段之爭議
    - (四) 人權保障與公平正義之調和
- 肆、公法上金錢給付義務以外行政執行法制之重大爭議回顧
  - 一、不服聲明異議可否續行救濟之問題
  - 二、怠金與罰鍰混淆之問題
  - 三、斷水斷電作為直接強制手段之問題
  - 四、直接強制之費用問題
  - 五、即時強制之費用問題
- 伍、結論

---

\*國立高雄大學財經法律學系專任教授

## 壹、前言

行政執行法為在國民政府時期，於民國 21 年即公布實施，當時條文僅有 12 條，執行種類只分為間接強制處分與直接強制處分兩種，爾後在民國 32 年與 36 年間各作 1 次細微之修正，將當時規定為間接強制處分之罰鍰，因應第 2 次世界大戰期間國家財政之大量需求，提高為原定額度之 10 倍，隨著戰爭結束，又將增訂之 10 倍規定刪除，原復至民國 21 年制定公布之內容。這部僅有精簡規定之舊版行政執行法，一直延續至民國 87 年間一連串行政相關法律之新訂或修正風潮，始被大幅度之修正，並自民國 90 年 1 月 1 日施行新版本。

民國 87 年修正，90 年施行之新行政執行法，大幅改變了施行近一甲子之舊行政執行法，其內容主要為增訂執行種類與執行機關，新行政執行法施行迄今邁入第 15 年，其間亦因應人權保障與執行公平等理念需求，分別經立法委員與法務部提案，作 6 次之修正，但仍維持三大執行種類，以及由特設之行政執行署負責公法上金錢給付義務之執行，而由原處分機關負責行為與不行為義務之執行，該管機關負責即時強制等之基本架構。

行政執行，顧名思義，乃行政機關採取強制手段，將必須由人民配合方能實現之行政任務，在人民逾期不配合時，經使用執行方法，達成與義務人履行義務相同之狀態。行政執行制度確保行政機關行政行為之目的得以實現，對於行政效率之提升大有幫助，但對於被執行對象而言，是在原先行政行為之後，被機關再次行使公權力，加不利益於身上。因此，在強調人權保障之法治國家，行政執行法制即必須在確保公益維護之目的下，亦能兼顧被執行對象權益之保障。

本文先以歷史回顧之方式，分析民國 87 年大幅修正之新行政執行法之特色、實施近 15 年來立法上之修正發展，以及適用上產生之爭議，作為各界探討未來發展之基礎。內容除整體性之介紹外，配合本次研討會議程安排之分工，將集中在由一般行政機關負責執行之執行種類問題探討。

## 貳、新行政執行法之基本架構與特色

民國 87 年版新行政執行法之條文數量，從民國 21 年舊版行政執行法之 12 個條文，躍昇為 44 條，數量增長 3 倍多，除增設執行機關、執行種類等，以提升執行成效外，亦考量義務人權益之維護，明定執行機關職權之界限，個別之執行種類均有要件規定，同時直接規定義務人之救濟機制，相較於舊法，新行政執行法之基本架構與特色大略如下：

## 一、新行政執行法之基本架構

### (一) 區分三大執行種類與執行機關

有別於舊行政執行法規定執行種類只有間接與直接強制處分兩種，新行政執行法規定三大執行種類：公法上金錢給付義務之執行、行為或不行為義務之執行與即時強制。<sup>1</sup>

#### 1. 公法上金錢給付義務之執行

舉凡人民因各項行政法律之規定，負有向中央或地方機關繳納金錢之義務，逾越行政處分書或繳納通知書所載繳納期限而不繳納者，無論是稅捐、規費、罰鍰、怠金、代履行費用，或者其他各種名目之金錢給付義務，均屬於第一類型之行政執行。<sup>2</sup>此類型之行政執行，基本上以逾期欠繳稅捐，被稅捐稽徵機關移送執行最具代表性。

公法上金錢給付義務之執行，自民國 90 年實施之新行政執行法開始，成為獨立之執行類型，並改變過去移送法院強制執行方式，而由新設之機關，法務部行政執行署與其所屬之各地分署負責執行。新行政執行法將公法上金錢給付義務之執行，由法院收回至行政權職掌，但由專責之機關，而非由原處分機關執掌，這種將處分機關與執行機關分開之作法，具有防止原處分機關直接向義務人收取金錢，為提升業績濫行課予人民金錢給付義務，或者產生貪污舞弊之現象；同時減輕主管機關之任務，不至於在執法課予相對人金錢給付義務之同時，尚須負責執行之勞費。但因專責機關取代法院之後，擁有如同法院之強制權，對於義務人權利之保障，亦有抱持隱憂見解，認為應適當予以規範。<sup>3</sup>

#### 2. 行為或不行為義務之執行

---

<sup>1</sup> 舊行政執行法與新行政執行法之用語未盡一致，從內容而言，舊法稱直接強制處分者，乃新法之即時強制；舊法之代執行相當於新法之代履行；舊法之罰鍰為新法之怠金。舊法沒有新法所指之直接強制，但新舊法均有適用直接強制處分/直接強制方法之後補性原則規定。

<sup>2</sup> 行政執行法施行細則第 2 條：「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。」

<sup>3</sup> 蔡震榮，行政執行法，2014 年，第 5 版，頁 42、50。

行政機關依法執行職務，有行使公權力即能達行政目的者，舉凡向民眾傳達特定之訊息，且採到達而非理解主義，故相對人是否有所回應不具重要性者。然而，在絕大多數之場合，除主管機關有所作為外，均尚需相對人在遵守其命令、禁令或要求忍受等不同型態公權力行使之餘，還有積極之作為，或消極之不作為配合，始能達成行政目的者。因此，對於這種下命式行政處分，當負有配合義務之人民在相當期間經過之後，仍不履行其義務時，為求行政目的之實現，即必須設置能強制實現內容之機制，迫使義務人履行其作為或不作為之義務，始能維護公共利益，以及受法律拘束人民間守法之公平正義。

由於主管機關依據各該行政法律之規定，負有實現行政目的之職權與義務，因此對於相對人是否履行相關聯之作為或不作為義務，不僅知之甚詳，亦須相對人確實履行該等義務，其職掌之行政目的方得實現，主管機關依法應維護之公共利益亦始得被正視，進而讓廣大民眾受益，故自舊行政執行法時代，即由原主管機關執掌作為與不作為義務之執行，處分機關與執行機關合一而不分離。如此之規定原則，迄今未作改變，僅就主管機關執行之方法與要件為更細緻之規定。

### 3. 即時強制

顧名思義，即時強制乃主管機關立即實施強制措施，以達行政目的之意。在強調人民不得任意自力救濟，因此國家對於人民負有保護義務之今日，由國家所分設之機關對於人民陷於危險狀態時，自當盡各種可能助人民得以脫險，尤其是當迫在眉睫之危險出現時，必須賦予主管機關立即採取行動之職權。新行政執行法將這種廣義行政執行，即不以執行對象違反行政法上義務為前提，本質上是達成執行目的之事實行為，納為獨立之執行種類，並以其由執行機關立即實現之特性，更名之為即時強制。

即時強制為新行政執行法規定之第 3 種執行類型，按此種執行強調急迫之危險存在，至於造成危險之原因，以及如何採取立即性措施，均非決定可否採行即時強制之關鍵因素，只影響後續因立即性措施造成損失時，應否及應如何補償之問題。

由於即時強制強調急迫危險之排除，以功能最適理論決定此項執行種類之主管機關，因此，各該業務主管機關就職權範圍內出現有急迫危險時，無

須先對相對人採取其他措施，當然得立即採取即時強制手段排除危險，以保護人民之權益。至於負有一般性危險排除之警察機關，亦是即時強制之執行機關，如此始符合警察作為人民保姆之社會期待，故凡對人民負有救助義務之機關，均為即時強制之執行機關<sup>4</sup>。

## （二）明訂執行要件與執行手段

新行政執行法就三大種類執行之執行名義與執行手段，分別有詳細之規定：

### 1. 不履行公法上金錢給付義務之移送要件與執行手段

公法上金錢給付義務之執行，在民國 90 年以前的舊法時代，均由原處分機關依規定移送民事法院強制執行之，新行政執行法施行以來，回歸由行政機關自己執行，大幅減輕法院之負擔。在防弊之思維下，公法上金錢給付義務之行政執行，由法務部行政執行署專責處理，各行政機關就職務範圍內遇有人民因行政法上原因，負有金錢給付義務而逾期不履行者，即須移送行政執行署專責執行。因此，就此類型之行政執行，具備何種要件以及何時得移送執行，每個機關均應遵守共通之規定。

行政執行法第 11 條規定：「(I.)義務人依法令或本於法令之行政處分或法院之裁定，負有公法上金錢給付義務，有下列情形之一，逾期不履行，經主管機關移送者，由行政執行處就義務人之財產執行之：一、其處分文書或裁定書定有履行期間或有法定履行期間者。二、其處分文書或裁定書未定履行期間，經以書面限期催告履行者。三、依法令負有義務，經以書面通知限期履行者。(II.)法院依法律規定就公法上金錢給付義務為假扣押、假處分之裁定經主管機關移送者，亦同。」

據此，公法上金錢給付義務之移送執行要件，乃須義務人有公法上金錢給付義務、經過應履行之期間而不履行。換言之，必須違反行政法上之金錢給付義務。此外，義務人負有此項公法上金錢給付義務，必須經行政機關或法院以行使公權力之方式加以確認。因此，如行政程序法第 148 條第 1 項規定：「行政契約約定自願接受執行時，債務人不為給付時，債權人得以該契

---

<sup>4</sup> 狹義見解認為，即時強制之執行機關必須在組織法上及作用法上，具有採取即時強制措施必要之行政機關，始得為執行機關，廣義見解則認為經得即時強制授權之行政機關，亦得為即時強制。參，黃俊杰，行政執行法，2010 年，頁 171-172。

約為強制執行之執行名義。」此種之強制執行，並不適用行政執行法之執行，而準用行政訴訟法之強制執行規定。

至於公法上金錢給付義務之執行手段<sup>5</sup>，除前置作業之通知到場陳述財產狀況等外，主要分為直接對財產進行之查封拍賣等處置、對義務人為限制住居、拘提、管收等限制自由手段之逼迫措施，以及禁止義務人為特定行為之禁奢命令等。此外，亦得對於擔保人之財產，以及義務人死亡後之遺產進行執行。由於這些執行手段，只有直接對義務人之財產予以強制執行，始具有終局結束執行之效果，其餘均僅能間接迫使義務人本人或第三人為清償。因此，未履行之公法上金錢給付義務，不因行政執行處採取間接迫使履行之手段而免除<sup>6</sup>，在 5 年之法定執行期間內，均得再次執行。

## 2. 行為或不行為義務之執行要件與手段

行政執行法第 27 條規定：「依法令或本於法令之行政處分，負有行為或不行為義務，經於處分書或另以書面限定相當期間履行，逾期仍不履行者，由執行機關依間接強制或直接強制方法執行之。」據此，本類執行之要件，乃法令或主管機關依法作成之行政處分，課予人民特定內容之行為或不行為義務，而義務人逾越期限不履行。由於義務人是否逾期，需主管機關先以行政處分書或書面限定相當期間，通知義務人履行，始可明確計算，因此非在課予義務之處分書中同時為限期履行告戒，以及依法令負有義務時，通知限期履行之文書，即具有規制作用，應為行政處分<sup>7</sup>。因此，在行為或不行為義務之執行，均需先有行政處分之作成。

至於執行之手段，依行政執行法第 28 條規定，有代履行與怠金之間接強制，以及各種以實力直接實現與履行義務同一內容狀態方法之直接強制。

---

<sup>5</sup> 行政執行法第 14 條規定通知到場陳述、第 15 條規定對遺產之強制執行、第 16 條規定重複查封之禁止、第 17 條規定限制住居拘提管收、第 17-1 條規定禁止命令、第 18 條規定擔保人之責任、第 19 條規定管收期限次數及效力、第 20 條規定提詢最低次數之限制、第 21 條規定管收之限制及停止、第 22 條規定管收之釋故事由、第 23 條規定執行報告之提出、第 24 條規定得拘提管收之人、第 25 條規定費用之負擔、第 26 條規定強制執程序之準用。

<sup>6</sup> 雖然僅行政執行法第 19 條第 5 項明定：「義務人所負公法上金錢給付義務，不因管收而免除。」對於其他迫使義務人履行義務之間接手段，亦應如此。

<sup>7</sup> 參蔡震榮，前揭書（註 3），頁 184。行政執行法中限期履行之通知，尚可以區分為公法上金錢給付義務之告戒、代履行與直接強制之告戒，以及怠金之告戒，若獨立產生法律效果，即為可提起行政救濟之行政處分，而非執行行為而已。

依行政執行法第 32 條規定，選擇執行方法時，應優先使用間接強制之執行方法，「經間接強制不能達成執行目的，或因情況急迫，如不及時執行，顯難達成執行目的時」，執行機關始得依直接強制方法執行之。

從執行手段乃達成執行目的之工具而言，若單純求執行成效之達成，自然以實力直接介入之直接強制方法，最為適當，惟鑑於主管機關直接執行，無不使用強大之公權力，對義務人之衝擊較大，故在公權力均應謙抑之思維下，應遵守補充性原則，此為行政執行亦應符合人權保障之展現。

在考慮義務人之人權保障，因而對於無法由他人代為履行之行為義務以及不行為義務，課予繳納怠金之金錢上不利益，藉此迫使義務人履行義務，此與公法上金錢給付義務不履行時之執行，以限制住居、拘提、管收等手段作為迫使履行義務之方法，恰好相反，乃以金錢上之痛，迫使義務人身體力行或抑制不為。然而，兩者亦有相同之處，即均屬間接迫使履行義務之手段，均不能取代原來之行政法上義務，縱使連續科處怠金之後，客觀上怠金總額可能已超越該未被履行義務之經濟價值，義務人之行為或不行為義務依然不因此而免除，但此時則有違反比例原則之虞。

在義務人應履行之行為義務為交付物品時，此項義務之執行，依行政執行法第 33 條之規定，適用行為或不行為義務執行之規定。因此，縱使將交付物品之義務獨立歸類為一種行政法上之義務，仍不失其屬於行為義務之本質，故適用相同之成立要件與執行手段之規定。

### 3. 即時強制之要件與手段

行政執行法第 36 條規定：「行政機關為阻止犯罪、危害之發生或避免急迫危險，而有即時處置之必要時，得為即時強制。即時強制方法如下：一、對於人之管束。二、對於物之扣留、使用、處置或限制其使用。三、對於住宅、建築物或其他處所之進入。四、其他依法定職權所為之必要處置。」

此類執行之要件相較於前兩種之執行種類，相對單純，為行政機關認為有立即因應急迫狀況之必要為已足，無須先確定人民有無行政法上之義務、無須先作成通知其限期履行之行政處分，亦無須等待義務人不履行義務之後，始得採取立即強制之措施。

至於即時強制之手段，行政執行法亦僅作例示性之規定，分別將對人、對物與對建築物等之執行，於後續之條文上明訂其要件<sup>8</sup>，但並不以此為限，舉凡行政機關依法定職權得為之措施，只有確屬因應急迫狀況所必要者，均得為即時強制之方法。

## 二、新行政執行法總則章之特色

新行政執行法除專章規定個別種類之執行外，另在第 1 章規定各種執行均有共通適用之條文，這些規定即成為舊行政執行法所無之特色：

### （一）符合法治國家要求之一般性規定

新行政執行法在第 1 章總則規定有數條符合法治國家理念之條文，諸如：第 3 條兼顧公益與私益維護，符合比例原則之執行；第 5 條執行時間以上班時間為原則，執行人員以顯名方式執行，以及第 10 條提示性規定國家賠償法之適用等，藉此規定節制執行機關職權之行使，避免為達成執行目的，而侵害人民權益之情事發生。

### （二）明訂執行期間

除法律另有規定外，行政執行以義務人違反應履行之義務為前提，對於人民違法行為之執行，第 7 條訂定執行之除斥期間，期間屆至，即不得再執行，具有督促執行機關在法律規定之期限內，儘速行使公權力，避免人民之義務處於永懸不決之狀態，以保障人民權益。第 8 條明定執行終止之要件，蓋行政執行為強制義務人履行義務之手段，如目的已實現或手段經證實無法達成目的時，執行機關即應終止執行。

### （三）特別設置聲明異議之救濟制度

針對行政執行之程序性事項，特於第 9 條訂定有別於訴願、行政訴訟之一般行政救濟制度，對於此項行政執行之聲明異議制度，依制定時之立法理由紀載，僅能依行政執行法之規定行使救濟，蓋行政執程序貴在迅速而有效，避免義務人藉機拖延而妨礙執行效能。<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> 詳參行政執行法第 37 條對人管束、第 38 條對物扣留、第 39 與 40 條對建築物等之進入與利用等規定。

<sup>9</sup> 行政執行法重行修正草案總說明第 7 點，立法院公報第 87 卷第 42 期，頁 241。



## 參、新行政執行法修法回顧

大幅翻修之新行政執行法最近修正版於民國 99 年 2 月 3 日公布，自民國 87 年大幅修正版公布以來，其間另有 5 次之修正，主要是針對公法上金錢給付義務之執行章節，進行部分條文之修正或增訂。如此集中在特定執行種類之修正歷史，亦透露出一些值得注意之訊息。

### 一、歷次修法內容回顧

新行政執行法共歷經如下 6 次之修正，雖然亦有增訂條文，惟均維持最大號數之條文為第 44 條<sup>10</sup>。

#### (一) 二次未涉實質內容之修正

##### 1. 第 1 次修正第 39 條之用語

民國 89 年 6 月 9 日第 1 次修正新法第 39 條，將該條規定之贅字刪除<sup>11</sup>，此外並無實質內容之變更，由於新行政執行法之生效日期為民國 90 年 1 月 1 日，形成法律尚未實施，即予修正之特殊現象，惟因未涉及規定之內容，尚不生實質之改變。

##### 2. 第 5 次修正修正第 24 與 44 條改用受監護宣告之人用語及開始施行日期

民國 98 年 12 月 15 日新行政執行法配合民法總則將「禁治產人」之用語，修正為「受監護宣告之人」，並配合民法及其施行法修正條文之施行日期，明訂行政執行法修正條文於同日施行。此次修正並未涉及行政執行法之實質規定內容，與新行政執行法第 1 次修正作贅字去除類似。

#### (二) 四次實質內容之修正

##### 1. 第 2 次修正第 17 條縮減得聲請拘提管收事由與第 19 條增訂釋放義務人事由

---

<sup>10</sup> 民國 87 年 11 月 11 日公布之大幅修正版，自 90 年 1 月 1 日起施行，未施行前，於 89 年修正乙次，施行後，分別於 94 年、96 年、98 年 4 月、98 年 12 月、99 年再次修正，最大條文號數維持為第 44 條，遇有增加條文必要時，採原訂條文號數之 1 之方式為之，如 99 年新增第 17-1 條，明訂所謂的「禁奢條款」。

<sup>11</sup> 新行政執行法第 39 條最後段規定：「得使用、處置或將限制其使用。」本次修正僅刪除其中之贅字「將」，其餘條文均未有更改。

民國 94 年 5 月 27 日新行政執行法進行第 2 次修正，此次修正為法律正式實施後之首次修正。修正之主要原因是，同年 1 月 28 日司法院公布釋字第 588 號解釋，大法官宣告新行政執行法有關行政執行處得向法院聲請裁定拘提管收之部分規定，有違比例原則、正當法律程序，而與憲法第 23 條、第 8 條之規定牴觸，至遲於解釋公布之日起，6 個月內失其效力，主管機關為免屆時無法可依，因此在條文失效前提案進行相應之條文修正。

自此開始，行政執行法第 17 條關於行政執行處對義務人公法上金錢給付義務之執行規定，分別規定得聲請法院裁定拘提義務人之理由，與得聲請法院裁定管收義務人之理由，並將得聲請事由分別依大法官解釋，僅保留未逾越必要程序者，因此得聲請法院裁定拘提之事由，僅剩「一、顯有逃匿之虞。二、經合法通知，無正當理由而不到場。」兩項，以減少濫行拘提之發生。至於經拘提訊問後，認有管收必要，而得聲請法院裁定管收之理由，亦僅剩「一、顯有履行義務之可能，故不履行。二、顯有逃匿之虞。三、就應供強制執行之財產有隱匿或處分之情事。四、已發見之義務人財產不足清償其所負義務，於審酌義務人整體收入、財產狀況及工作能力，認有履行義務之可能，別無其他執行方法，而拒絕報告其財產狀況或為虛偽之報告。」乃將被大法官宣告違憲之原規定條款刪除，因此得聲請裁定拘留與裁定管收之理由，均不再與得限制住居之 6 項理由規定相同，而其中關於拒絕報告財產狀況或為虛偽之報告，則增加必須是行政執行處審酌各項因素後，認義務人有履行義務之可能，別無其他執行方法，始得聲請法院裁定管收之要件規定。

本次修正過程中，亦有討論是否增訂司法院釋字第 588 號解釋許宗力等 5 位大法官，在部分協同，部分不同意見書中提及之「代宣誓之保證」與「義務人名冊」制度，後因考量新制尚須有配套，因此最後僅就解釋文指涉違憲之範圍內進行修正，結果除縮小得聲請拘提、管收之事由外，另於第 17 條增訂行政執行處訊問、留置與聲請法院管收時，不得逾越憲法第 8 條對人身自由 24 小時內移送至法院之規定，以符合正當法律程序之憲法保障。同時在第 19 條增訂行政執行處應即釋放義務人之事由，將原來的「應納金額經清繳者」，修正為「義務已全部履行」，另增加「二、義務人就義務之履行已提供相當擔保。三、不符合聲請管收之要件。」此外增訂法院為管收之裁定，核發管收票時，若義務人不在場，得由行政執行處派執行員持管收票，強制

義務人同行並送交看守所，以解決實際上無法期待義務人自行到場接受管收之難題。<sup>12</sup>

此次關於執行機關聲請法院裁定拘提、管收與釋放義務人等事由之修正規定，沿用迄今未再作變更。如此修正規定對於行政執行處職權之行使為更嚴謹之要求，有助於兼顧公法上金錢給付義務執行之公益，以及義務人財產與人身自由等權益之維護。

## 2. 第 3 次修正第 7 條增訂開始執行定義

民國 96 年 3 月 5 日新行政執行法進行第 3 次修正，此次僅修正第 7 條關於執行之期間規定，內容係就原條文第 1 項所規定「已開始執行，如已移送執行機關者」，明確增訂所指之情形為：「一、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。二、已開始調查程序。」

本次修正係以行政執行法總則部分之規定為對象，該條涉及執行期間之規定，適用範圍並不以公法上金錢給付義務之執行為限，亦及於行為或不行為義務之執行。惟實務上引起爭議者，主要是公法上金錢給付義務之執行，尤其是稅捐義務之執行問題，因此在修法過程中主要之討論焦點，乃在於行政執行法第 7 條執行期間規定，與當時稅捐稽徵法第 23 條徵收期間規定，所形成之稅捐徵收因已移送執行，不受稅捐稽徵法 5 年徵收期間之限制，亦因稅捐稽徵法為行政執行法第 7 條第 2 項所定排除行政執行期間規定之特別法，以致在行政執行署拖延執行時，形成永無到期之現象<sup>13</sup>，而與新行政執行法規定執行期間，以督促執行機關迅速執行，避免義務人之義務陷於永懸不決狀態之立法目的不相符合。

由於稅捐徵收執行之問題，立法院另於稅捐稽徵法第 23 條修正案中予以解決，而行政執行期間之規定，對於行為或不行為義務之執行，亦有適用，鑒於行為或不行為義務行政執行涉及執行期間，其他特別法之規定，原則上均較行政執行法規定之期間為短，得排除行政執行法之適用，基本上對人民較為有利。因此，最後經黨團協商後，增加第 3 項明訂執行機關開始執行之 2 種情形，避免行政機關單純將案件移送至執行機關，即被認定為已開始執行，同時增訂關於第 4 項過渡期間事件之適用。

<sup>12</sup> 詳立法院公報 94 卷 40 期 3422 號一冊，頁 175-193，二讀會會議日期 94 年 5 月 27 日。

<sup>13</sup> 詳參立法院公報第 96 卷第 4 期，頁 107-113，二讀會會議日期 95 年 12 月 26 日。

### 3. 第 4 次修正第 17 條增訂限制出境要件

民國 98 年 4 月 14 日新行政執行法進行第 4 次之修正，此次亦針對第 17 條限制住居拘提管收之規定，增訂行政執行處限制義務人住居之規定如下：「前項義務人滯欠金額合計未達新臺幣十萬元者，不得限制住居。但義務人已出境達二次者，不在此限。」

此次修正係因有立法委員提案認為，行政執行處對於義務人作成限制出境處分時，有未達稅捐稽徵法與限制欠稅人及欠稅營利事業負責人出境實施辦法所規定之金額，導致民眾權益受損，原提案主張比照稅捐稽徵法等明訂限制出境金額之規定。惟法務部認為，稅捐之限制出境為保全措施，行政執行之限制出境則為終局執行，兩者性質不同，因前者單純以積欠稅捐數額達到標準為要件，但後者則須符合行政執行法第 17 條規定之要件，若增訂須達一定金額之要件，將造成終局執行之行政執行處限制出境標準過嚴之不當現象，認為以強化限制出境之事前審查，以及強化聲明異議之救濟程序為已足，而不建議增訂行政執行之限制出境須達一定金額之要件。<sup>14</sup>

本次修正提案，後經黨團協商結果，立法院決議增訂須達一定金額之要件，惟以遠較於稅捐保全限制出境金額為低之 10 萬元為標準，並設已出境達 2 次者，不受限制之但書規定，避免人民因小額欠稅或其他公法上金錢給付而被限制出境，同時兼顧人民遷徙自由以及守法習慣之養成。

### 4. 第 6 次修正第 17 條增訂限制出境要件並增訂第 17 條之 1 禁奢條款

民國 99 年 1 月 12 日新行政執行法為最近一次之修正，本次修正第 3 度針對第 17 條之規定，結果增加 1 款不得限制出境之事由：「已按其法定應繼分繳納遺產稅款、罰鍰及加徵之滯納金、利息。但其繼承所得遺產超過法定應繼分，而未按所得遺產比例繳納者，不在此限。」以及新增訂所謂禁奢條款之第 17 條之 1。

增訂不得限制出境之事由，係因有立法委員提案認為，行政執行實務上行政執行署僅因部分繼承人不繳納遺產稅，而對全數繼承人限制出境，對已按法定應繼分合法納稅之繼承人形成不公平現象，主張應該增設為不得限制出境之事由。惟法務部認為，依遺產與贈與稅法第 6 條第 1 項第 2 款之規定，

---

<sup>14</sup> 詳參立法院公報第 98 卷第 5 期 3691 號一冊，頁 189-197，二讀會會議日期 98 年 1 月 9 日。

遺產稅為繼承人之固有義務，而非繼承而來之債務；依據司法實務見解<sup>15</sup>，遺產在依法辦理分割前為全體繼承人共同共有，屬各繼承人之共同共有財產，關於遺產稅賦，即應以其全體共同共有人（即全體繼承人）為納稅義務人，每一繼承人對遺產稅之全部均有繳納全部遺產稅之義務，而非按其應繼分之比例各別分擔；以及增訂已依法定應繼分繳稅即可免除限制出境，恐造成惡意者規避執行，不利於遺產稅事件之執行成效，有違社會公平正義等理由，不建議增訂。<sup>16</sup>後經黨團協商，最後決議原則上以是否按法定應繼分繳納稅捐等為標準，但若繼承人實際所得遺產數額超過法定應繼分，則須按所得遺產比例繳納稅捐等，否則仍得被限制出境。

增訂之第 17 條之 1 禁奢條款，為法務部提案，併同第 17 條委員修正提案交黨團協商後通過。本條之立法理由為：「義務人如欠繳達相當金額之公法上金錢債務，且已發現之財產不足清償其所負義務，卻仍享受奢華生活，對於大多數守法履行義務之民眾極不公平。為維護公平正義，提升執行效能，爰參酌消費者債務清理條例第八十九條規定，增訂『禁止奢侈浪費』規定。」<sup>17</sup>

本條共分 6 項，各項之立法理由綜合如下：「1. 第一項明定本條規範對象之義務人為自然人，且奢華生活無論係義務人自身之財產支應或由第三人提供者，均在禁止之列。另考量禁止命令係限制義務人之財產管理處分權，為符合比例原則，適用範圍不宜太廣，爰明定須具備『其滯欠合計達一定金額』、『已發現之財產不足清償其所負義務』、『生活逾越一般人通常程度』等要件，執行機關始得依職權或利害關係人之申請對義務人核發禁止命令。又為使義務人知悉其受限制之具體事項，俾資遵循，行政執行處核發禁止命令，應載明本項所列各款之限制事項，並通知應予配合之第三人。所定「利害關係人」係指與義務人有法律上利害關係之人，例如債權人。第一項序文及各款之「一定金額」，則於第二項授權由法務部定之，俾便因應社會情況，彈性調整。2. 行政執行處核發之禁止命令，僅限制義務人不得為特定活動，對通知應予配合之第三人並無拘束力，其與第三人間法律行為之效力，仍應依民法等相關法律認定，不受禁止命令影響；又義務人或利害關係人認禁止命令有侵害利益之情事者，得依本法第九條聲明異議，以為救濟，併此敘明。

<sup>15</sup> 最高行政法院 77 年度判字第 535 號判決、81 年度判字第 2610 號判決。

<sup>16</sup> 詳參立法院公報第 99 卷第 5 期 3770 號二冊，頁 277-291，二讀會會議日期 99 年 1 月 12 日。

<sup>17</sup> 詳參立法院公報第 99 卷第 5 期 3770 號二冊，頁 293-297，二讀會會議日期 99 年 1 月 12 日。

3. 基於行政執行處對義務人生活程度之限制，涉及憲法人民基本權利之限制，自應符合正當法律程序，爰於第三項明定行政執行處於核發禁止命令前應踐行之調查程序。又行政執行處審酌義務人之生活是否逾越一般人通常程度及核發禁止命令時所應考量之各種因素，宜有明文規定，以期慎重，爰明定於第四項。4. 本條僅限制義務人在執行政程序中之生活程度，一旦執行政程序終結，例如清償完畢、移送機關撤回、行政執行處終止執行、核發債權憑證、執行期間屆滿等，即無繼續限制之必要，爰於第五項明定行政執行處應解除其限制，並通知應配合之第三人。5. 為期發揮規範功能，第六項明定違反禁止命令規定之法律效果。義務人之生活逾越一般人通常程度，並經行政執行處核發禁止命令後，復無正當理由違反禁止命令，再經由行政執行處踐行命其清償適當之金額，或命其報告一定期間之財產狀況、收入及資金運用情形等事項之嚴謹程序，如仍不為清償、不為報告或為虛偽之報告者，即擬制為其顯有履行義務之可能而故不履行，該當本法第十七條第一項第一款及第六項第一款之要件，行政執行處自得依該條規定處理，以促其履行義務。」<sup>18</sup>

## 二、歷次修法分析

自新行政執行法於民國 87 年公布以來，對條文內容進行實質修正者，僅有 4 次，涉及的條文分別是：第 7、17、17-1 與 19 等條；內容分別是：第 7 條增訂開始執行定義、第 17 條縮減聲請拘提管收事由、第 17 條增訂限制出境要件、增訂第 17 條之 1 禁奢條款、第 19 條增訂釋放義務人事由，其中對第 17 條共進行 3 次之修正，有 2 次都是增訂限制出境要件。以執行種類區分，4 次之實質修正，有 3 次直接以由行政執行署與所屬機關專責負責，以人民財產為執行標的之執行種類相關問題為對象；關於執行期間之計算規定之修法，雖然亦涉及行為或不行為義務之執行，但修法之動機亦為公法上金錢給付義務執行之爭議，而修法結果亦只對公法上金錢給付義務之執行產生影響。整體而言，對於其他兩項執行種類之問題，迄今尚未有立法上之檢討，諸此現象，亦反映出如下幾點結論：

### （一）專責執行機關受普遍性矚目

公法上金錢給付義務之執行由法務部設行政執行署專責執行後，在績效導向

---

<sup>18</sup> 立法院法律系統，<http://lis.ly.gov.tw/lglawc/lglawkm?@@816238257>

之今日，有助於執行效率之提升，改變過去執行效率不彰之現象，亦導致民意代表頻頻反映民眾對專責執行機關之觀感，進而詳細檢視行政執行署職權行使之正當性，最後提出修法之草案，而修法結果則讓行政執行署之職權行使更具可預測性，可望避免濫權執行之發生。相較之下，由原處分機關或該管機關作為執行機關之執行種類，則因執行機關分散，案件類型較不集中，迄今尚未受民意代表青睞而成為修法提案之對象。

## （二）執行有無期限之爭議

雖然行政執行為行政機關行為之最後階段，作為執行對象之義務人，除即時強制場合外，確有違反義務之行為，但執行機關為行使公權力之機關，亦不應因怠惰或執行效率低落等原因，讓義務人之義務久懸不決，尤其當連結到以限制人身自由為執行手段時，執行期間若永不到期，義務人即永遠處在可能被限制人身自由之陰影下。

## （三）限制人身自由作為執行手段之爭議

雖然限制住居、拘提、管收，以及限制出境等方法，原則上均經司法院大法官解釋為合憲之執行手段<sup>19</sup>，但以限制人身自由作為未履行公法債務之強制執行手段，仍難避免爭議，一連串修法限縮此等限制人身自由手段之執行要件，讓其成為最後之手段，具有督促執行機關勤於運用其他可行方法之作用，同時亦宣示，執行機關行使公權力，無論如何仍須盡力維護義務人之權益，符合法治國家保障人權之意旨。

## （四）人權保障與公平正義之調和

幾經修正後，公法上金錢給付義務之執行，已遠較過去，能尊重義務人之權利，但亦造成部分義務人濫用執行機關遵守謙抑執行誠命之機會，反而形成不守法之義務人，享受守法人民所無優惠之不公平現象。修法增訂禁奢條款具有調和歷來修法偏重義務人權益保障，輕忽公平正義維護之作用，有助於社會正義之實現。

## 肆、公法上金錢給付義務以外行政執行法制之重大爭議回顧

---

<sup>19</sup> 司法院釋字第 345、588 號。

公法上金錢給付義務之執行由專責之行政執行署負責，除涉及義務人之財產權外，因以限制住居、拘提、管收等為執行手段，亦涉及義務人之遷徙自由與人身自由，業已受到立法院關注而進行修法。相較之下，由行政機關為執行機關之代履行、怠金、直接強制與即時強制等，雖尚無立法院之修正，但亦累積不少爭議，法務部行政執行法研修小組對三大種類之執行規定，亦均有提出修法之建議，下文擇幾點廣受矚目之爭議進行回顧分析。

## 一、不服聲明異議可否續行救濟之問題

新行政執行法特別規定聲明異議之救濟制度，提供義務人與利害關係人得對執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，於執执行程序終結前，向執行機關聲明異議。此規定賦予義務人與利害關係人就執行機關之執执行程序，有向執行機關提起救濟之權利，當執行機關認為聲明異議有理由，應即停止執行，並撤銷或更正已為之執行行為；當認為無理由者，則加具意見，送直接上級主管機關決定。此規定明示被行政執执行程序影響人民之權利救濟方法，提供執行機關再次自我檢討之機會，立意甚佳。

然而，此規定是否具有排他性？不服聲明異議決定者，得否續行提起訴願、行政訴訟？對於執执行程序，得否提起第三人異議之訴或債務人異議之訴等其他救濟？就此，意見頗為分歧。法務部援引學者意見<sup>20</sup>，認為「得提起異議之事項，除事實行為或觀念通知之執行措施外，尚包括符合行政處分概念之執行措施，基於本法之立法意旨，並考量執执行程序貴在迅速終結，本法第九條既明定聲明異議為特別救濟途徑，不服限制居住處分之義務人或利害關係人僅能依上開規定聲明異議，而不得再循行政處分一般爭訟程序，請求救濟。」<sup>21</sup>司法實務亦採此見解<sup>22</sup>。惟最高行政法院 97 年 12 月份第 3 次庭長法官聯席會議決議，則認為法律並無禁止續行救濟之明文，不服異議決定者，仍得依法提起符合執行行為性質之行政訴訟類型，若執行行為具有行政處分性質者，應依法踐行訴願程序，而此見解亦獲得多數贊同<sup>23</sup>。

<sup>20</sup> 吳庚，行政法之理論與實用，2012 年，第 8 版，頁 516-517。

<sup>21</sup> 法務部民國 93 年 6 月 11 日法律字第 0930022064 號。

<sup>22</sup> 最高行政法院 95 判 1774、97 裁 3571。

<sup>23</sup> 陳淑芳，對行政執行行為不服之第一次權利保護，收錄於林明鏞/蔡茂寅主編，行政法實務與理論(二)，2006 年，頁 153；吳東都，微觀對行政執行措施之權利保護，台灣本土法學雜誌，第 95 期，2007 年 6 月，頁 86；陳敏，行政法總論，2010 年，第 7 版，頁 888-889；蔡震榮，



按，行政執行之救濟隨著整個行政救濟制度之更新，訴訟種類增加，行政訴訟裁判逐漸獲得人民信賴，而行政程序法對於行政處分之概念採廣義之見解後，基於行政執行亦係行政機關行使公權力之表現，雖然行政執行肇因於義務人逾期不履行義務，但公權力之正當與合法行使並不得因相對人是否曾經守法而受影響。因此，贊成可以續行救濟之呼聲，成為主流見解，並不令人意外，而作法上可將聲明異議作為訴願之先行程序，或者替代訴願之程序，若採後者，則聲明異議之決議程序，即須有等同訴願決定之情形為妥。若純屬事實行為性質之執行程序，不服上級機關異議決定者，亦應許可其向行政法院提起一般給付之訴，以符合今日保障人權之趨勢，確保所有爭議有受法院審查之機會，而不以行政機關內部之救濟為已足。至於提起第三人異議之訴或債務人異議之訴，亦不應予以排除，以保障第三人與債務人之權利，惟因現行法律並無明文規定，亦以修法增訂為宜。

## 二、怠金與罰鍰混淆之問題

依據行政執行法第 30 條規定，怠金為遇有「依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務而不為，其行為不能由他人代為履行者，以及負有不行為義務而為之者」，執行機關得採行之間接強制手段。關於這種以新臺幣 5 千元以上 30 萬元以下，並得連續科處之經濟上不利益，迫使義務人履行一項行為或不行為義務，其性質與限制住居、拘提、管收作為公法上金錢給付不履行之執行手段相同，均屬應履行義務之屬性與執行手段之屬性不同之設計，雖然事實上具有成效，但因自由與財產本質上有差異，難分孰輕孰重，在個案中極容易出現執行目的與執行手段輕重失衡之問題。

由於怠金係以財產上之不利益，作為達成履行義務之執行方法，對義務人權利所受不利影響而言，與行政處罰之罰鍰並無差異，尤其是連續處以怠金時，依規定為告戒後，即衍生一個新的義務，逾期不履行時，每次的怠金均為應被執行之公法上金錢給付義務，因此與對過去行為制裁之秩序罰極為相似，而有混淆之虞<sup>24</sup>。一般亦稱怠金為行政執行罰，雖然舊行政執行法制定實施時，將罰鍰明訂為執行方法，但觀其內容<sup>25</sup>，實與新行政執行法之怠金沒有兩樣，而非行政罰法

---

前揭書（註 3），頁 86。

<sup>24</sup> 蔡震榮，前揭書（註 3），頁 201。

<sup>25</sup> 舊行政執行法第 4 條：「有左列情形之一者，該管行政官署得處以罰鍰：一、依法令或本於法令之處分，負有行為義務而不為其行為，非官署或第三人所能代執行者。二、依法令或本於法令之處分，負有不行為義務而為之者。」

公布實施後之罰鍰，因此要件與目的均不相同之怠金與罰鍰，仍有區分之必要。

現行個別行政法律多有規定按日連續處罰者<sup>26</sup>，依該規定，對於違反行政法上義務之行為，得每日處以罰鍰，直至違法現象不再存在時為止，此種規定亦有讓怠金與罰鍰呈現混淆不清之效果<sup>27</sup>。蓋按日連續處罰，以每日為科罰單位，並不像連續科處怠金前，需先履行告戒義務，但按日連續處罰，實際亦具有怠金督促被處罰對象改善之執行效果，則名義上雖是行政罰，實質上卻是有執行罰之性質<sup>28</sup>。雖然行政執行法第 31 條第 2 項但書規定，得以特別規定排除告戒之適用，尚無違法之疑慮，但按日連續處罰散見在多處法律規定中之罰則時，除造成性質上之混淆外，不需告戒之連續數日處罰，亦容易出現過當之現象。相較之下，連續科處怠金時，當數次怠金累積之總額，已超越違反義務造成損害之經濟價值時，在比例原則之拘束下，即應改採直接強制之方法，似較可避免違反比例原則。

此外，由於怠金之科處最低額度為新台幣 5 千元，當違反不作為或不可替代性義務之法定可處罰數額低於此數額，而義務人違反義務逾期不履行被裁罰時，即出現執行罰與行政罰鍰輕重失衡之現象，研修小組在行政執行法修正條文中，建議採降低怠金金額下限額度之方式規定之。

### 三、斷水斷電作為直接強制手段之問題

依據行政執行法第 28 條第 2 項對 4 款規定，斷絕營業所必須之自來水、電力及其他能源，為直接強制之方法，此規定通常是對於違規之八大行業等，當主管機關裁處停止營業或勒令歇業，但業者不遵從繼續營業時，主管機關科處怠金無效之後之最後執行手段。雖然行政執行法將斷水斷電明定為直接強制手段，且在實務上有良好之執行成效，但在法制面則受有爭議。

首先，斷水斷電除行政執行法規定為直接強制之方法外，其他之法律，如建築法第 91 條、身心障礙者保護法第 88 條，係規定為與罰鍰等並列之行政秩序罰，

---

<sup>26</sup> 環保法律中，規定按日連續處罰者，最為常見，如，廢棄物清理法第 50-55、61 條；空氣污染防治法第 51、54、56、58-60、62、64、70、71、82 條；海洋污染防治法第 42、43、47、49、50、53、54 條等。

<sup>27</sup> 相較之下，按次處罰則係對於處分相對人未履行除去違法狀態或停止違法行為義務之制裁，仍屬行政罰，而非行政執行罰。參，傅玲靜，行政罰與行政執行行為之區分及其救濟，月旦法學教室，第 82 期，2009 年 8 月，頁 21。

<sup>28</sup> 司法實務上，以最高行政法院 98 判 1473 為代表，認為「按日連續處罰，形式上雖為處罰，實質上乃行政執行法之性質，並非秩序罰」，但亦有認為兼具行政執行罰與行政秩序罰之性質者，或其他性質者，詳參，黃俊杰，前揭書（註 4），頁 158 之分析。

如此規定如同怠金與罰鍰之混淆問題，行政執行法之規定使執行罰與秩序罰不分，雖然可以立法形成自由為理由，但仍有體系上混淆之虞。

再者，由於水電與其他能源涉及民生與衛生需求，斷水斷電作為違反水電相關法律規定以外行為之直接強制手段，是否牴觸「不當聯結禁止原則」，曾引發爭議<sup>29</sup>。倘若被以斷水斷電直接強制者為提供人民生活必需品之營業場所，則此疑慮將非常之高，惟若該營業場所屬於滿足特殊目的之消費場所，而不涉及人民生活基本需求時，將之作為最後之行政執行手段，在直接強制之目的，乃實現與義務人履行義務同一內容狀態，且行政執行法第 28 條第 2 項僅為例示性之規定，故只要個案符合比例原則之要求<sup>30</sup>，執行機關採用之執行方法可不受限。

#### 四、直接強制之費用問題

所有的行政執行之方法中，可以區分為兩大類，一為迫使義務人自己履行，其間雖有所拖延，但終究還是遵守法定之要求，另一為直接由義務人以外之人履行，以達成與義務人自己履行義務相同之狀態，前者最符合法律課予特定人行政法上義務之本旨，有助於人民守法習慣之養成，理論上應優先採行，惟若義務人頑強抗拒，各種壓力措施均不見效時，放任其公法上義務不履行，對於公益必有危害，因此當義務人以外之人之積極作為，即能達成執行目的時，從義務被履行而公益得獲維護之觀點而言，亦是可行之方法，因此在舊行政執行法時，即規定代履行為行政執行之方法，只是當時之用語為代執行。

代履行既然可以取代義務人履行義務，主管機關即不得再向義務人為要求，倘若代為履行之人與義務人間有私法上之委任或承攬契約自然沒有問題，惟若代為履行之人為受主管機關委託之人，又由主管機關支付委託費用，即等於免除了義務人之履行義務，因此退而求其次採代履行為執行方法時，亦必須向義務人收取代履行之費用，方符公平正義。因此，新行政執行法第 29 條第 2 項規定，執行機關估計代履行之費用命義務人繳納，若與實支不一致時，多退少補，而第 34 條規定，代履行費用逾期未繳納者，與怠金一樣，均移送行政執行處依第二章公法上金錢給付義務之執行規定執行之，乃為當然。

---

<sup>29</sup> 僅參，董保城，斷水斷電法律問題之探討，收錄於台北市政府訴願審議委員會編印，訴願專題選輯－訴願新制專論系列之三，2002年，頁146；梁添盛，論新興的確保行政義務履行之手法－以斷水斷電措置為中心，中央警察大學學報，第41期，2004年8月，頁337以下。

<sup>30</sup> 蔡震榮，前揭書（註3），頁209。

然而，新行政執行法第 29 條第 1 項規定之代履行之人，乃「第三人或指定人員」，未若舊行政執行法規定明確<sup>31</sup>，導致於有行為義務之人不為時，由執行機關以直接強制方法，實現與履行義務同一內容狀態時，得否命義務人繳納執行機關代為履行所衍生之費用，即有疑義。按所謂之指定人員若解釋為執行機關所屬人員，則由指定人員所為之代履行，即與直接強制方法之概括規定無差別，倘若非屬新行政執行法第 28 條第 2 項前 4 款例示之直接強制，即屬概括規定之形態者，始得命義務人繳納費用，而執行機關採取例示之直接強制方法，縱使產生費用亦不得命義務人負擔費用，是否限縮了執行機關直接強制方法之選擇，且造成義務人間不平等之待遇，實有釐清之必要。

由於直接強制係由執行機關以機關之人力、物力，直接使其在法定職權範圍內對人民所為下命內容之實現，從設置機關執行職務來看，執行法定職務之費用，應該以編列預算方式來支應，而不得再向人民收取<sup>32</sup>。但若從義務人同樣不自己履行，而由私人或執行機關代為履行，結果應否負擔費用不同，將造成義務人間之不平等，以及執行機關形同有免除義務人義務之決定權限來看，新行政執行法應該仿舊行政執行法，明定執行機關採直接強制方法時，若屬第三人得代履行者，義務人既為可歸責之人，亦應負擔由執行機關代履行所產生之費用<sup>33</sup>。

目前個別行政法律，規定由執行機關指定人員執行時，得向義務人收取代履行費用者，如廢棄物清理法第 71 條第 1 項：「、、廢棄物，屆期不為清除處理時，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得代為清除、處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用。」以及道路交通管理處罰條例第 57 條第 2 項，關於汽車或汽車業者佔用道路停放：「前項情形，交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員於必要時，並應令汽車所有人、業者將車移置適當場所；如汽車所有人、業者不予移置，應由該交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員逕為之，並收取移置費。」但道路交通管理處罰條例第 56 條第 4 項關於違規停車，則又未規定得否收取費用：「第一項及第二項情形，交通勤務警察、依法令執行交通稽查任務人員或交通助理人員，應責令汽車駕駛人將車移置適當處所；如汽車駕駛人不予移置或不在車內時，得由該交通勤務警察、依法令執行交通稽查任務人員

---

<sup>31</sup> 舊行政執行法第 3 條：「依法令或本於法令之處分，負有行為義務而不為者，得由該管行政官署或命第三人代執行之，向義務人徵收費用。」

<sup>32</sup> 新行政執行法第 25 條規定，關於公法上金錢給付義務之執行，不徵收執行費，但由義務人負擔強制執行支出之必要費用。基本上即宣示行政執行採不收費原則。

<sup>33</sup> 蔡震榮，前揭書（註 3），頁 211；陳敏，前揭書（註 23），頁 858、863。

或交通助理人員為之。」但無規定得徵收之條文，如此即呈現規定不一，結果有規定者，固然可以優先於行政執行法而適用，但未規定者，則應適用行政執行法無法源即不得徵收之解釋，因此，從執行機關代為履行之性質來看，以於行政執行法明訂得徵收費用為妥<sup>34</sup>。

至於新行政執行法例示之直接強制方法，若含有得委託第三人代為履行之部分，義務人同樣亦應負擔該部分若委託第三人代履行時所需之費用。蓋義務人既然是違反義務可歸責之人，而行為或不行為義務之執行機關，與行政執行署為專責公法上金錢給付義務執行之機關不同，原處分機關只是兼執行機關，其預算之編列不應該置放太多之經費於執行部分，因此，除了非由原處分機關執行不可之部分外，基於國家財政考量與違反義務人間之公平原則，應該可以徵收直接強制之費用。

## 五、即時強制之費用問題

新行政執行法將舊法規定之直接強制處分更名為即時強制，列為獨立之行政執行種類後，同樣未規定即時強制是否得徵收費用之問題，而引起爭議<sup>35</sup>。由於即時強制強調的是，行政機關就法定職權範圍內之急迫危險排除，即時強制之機關負有排除危險，達成保護人民重要法益之義務，與直接強制之執行機關對於違反義務之人，科以處罰的同時，再強制執行下命處分內容，偏重的是執行機關之權限，以及一般性公益維護之義務有所區別。因此，即時強制機關既然是行政機關執行排除急迫危險之任務，所需之運作經費，即應該是以編列預算方式支應<sup>36</sup>，而無法向人民求償。

雖然即時強制在排除急迫危險時，因為危險迫在眉梢，在採行即時強制之手段前，通常無暇事前作成行政處分，並向被執行對象告戒，使其知悉若不配合將採取強制措施之意，且被執行對象原則是無可歸責而陷於急迫危險狀態之人，倘若因行政機關之救助避險而必須負擔費用，除不符國家保護人民義務之原理外，亦有可能因被救助對象考量事後之費用繳納問題，而影響排除急迫危險之成效，故即時強制原則上不應收取費用。然而，急迫危險之發生原因有多端，隨著時間

---

<sup>34</sup> 行政執行法修正草案第 73 條即規定，增訂執行機關得就直接強制所生費用，以書面限期命義務人繳納，至於費用之計算等，則由主管機關定之。

<sup>35</sup> 正反意見，詳參黃俊杰（註 4），前揭書，頁 181-182。

<sup>36</sup> 如災害防救法第 43 條第 1 項即規定：「實施本法災害防救之經費，由各級政府按本法所定應辦事項，依法編列預算。」

變化，有可能一開始無可歸責之被執行對象，隨後出現可歸責之事由，或者一開始就有可歸責之原因，致使他人或使自己陷於急迫之危險，對於這種情形之即時強制，雖然仍屬該管行政機關應盡保護義務之案件，但若被執行對象均無需承擔有責行為或不行為產生之費用，以填補執行機關「不必要」之救助費用，則有可能肆無忌憚地讓急迫危險發生，浪費行政機關「必要」救助危害之資源，甚至進一步釀成或擴大急迫危險。因此，可以歸責被執行對象之即時強制，應該得於事後向被執行對象收取費用。<sup>37</sup>

現行法律有規定即時強制應收取費用者，如災害防救法第 31 條第 2 項：「違反前項第二款、第三款規定致遭遇危難，並由各級災害應變中心進行搜救而獲救者，各級政府得就搜救所生費用，以書面命獲救者或可歸責之業者繳納；其費用之計算、分擔、作業程序及其他應遵行事項之辦法，由內政部定之。」而內政部依據該授權訂定之災害搜救費用繳納辦法第 3 條第 1 項規定：「人民違反本法第三十一條第一項第二款或第三款規定致遭遇危難，由災害應變中心進行搜救而獲救者，執行機關於搜救任務完成後三個月內，應統籌計算搜救所需費用，開具處分書，命獲救者或可歸責之業者繳納搜救費用。」此規定主要是反映颱風等天然災害發生前，不聽從勸阻從事登山或其他危險活動，在災害來臨時受困，必須被搜救始能解困之社會事件頻傳，對於這種自甘冒險行為要求遵守使用者付費原則<sup>38</sup>。

即時強制之方法，除法律對於人的管束、物的扣留、土地、住宅、建築物、物品之使用、處置與限制使用，有明訂要件，以及因其為緊急之事態，無怠金之適用餘地外，法律並無限制，其實質內容可以是直接強制，亦可以是間接強制之代履行<sup>39</sup>，則如同前文所述，在由主管機關自己代替義務人履行義務，以及直接強制所選擇之方法，含有可以代履行之部分，均有收取費用之正當理由下，無論個別行政法對於即時強制措施有無收取費用之明文規定，均應得比照一般代履行，收取代履行費用<sup>40</sup>。

---

<sup>37</sup> 胡天賜，行政執行法上徵收執行費之立法政策評析，月旦法學雜誌，第 114 期，2004 年 10 月，頁 137-138。

<sup>38</sup> 災害防救法民國 91 年 5 月 14 日版增訂第 39 條之 1 立法理由，該條文於民國 97 年 4 月 22 日版刪除，內容併入第 31 條第 2 項適用迄今，<http://is.ly.gov.tw/lglawc/lglawkm>。

<sup>39</sup> 蔡震榮，行政執行法第四講：即時強制性質與損失補償，月旦法學教室，第 107 期，2011 年 9 月，頁 46。

<sup>40</sup> 陳敏，前揭書（註 23），頁 874；高雄高等行政法院 98 訴 444。

## 伍、結論

在行政法律關係流程中，由行政機關發動者，行政執行應屬最後階段，其功能在實現之前流程中未能達成之目的。舉凡行政機關作成之下命處分，縱使歷經多數個流程，且有相對人甚至專家學者之參與，仍有賴行政執行法制作為擔保，以確保義務人不履行時，有實現行政行為欲達目的之替代方法。由於有行政執行必要之場合，執行若無成效，所有行政流程之努力均是徒勞，故行政執行法制賦予執行機關強大之執行權限，乃不難想像。

然而，行政執行既為行政機關行使公權力之表現，在人權意識抬頭之後，公權力合理可預期地行使，成為最基本之要求。為執行而執行，不顧一切代價之強力執行，均可能使先前所有合法、合理、合情之行政流程都一筆勾銷，轉變成為不法行為。因此，不論被執行對象對於行政執行之發生是否有可歸責事由，均不影響執行機關正當行使職權之義務，以及人民主張公權力合法行使之權利。故對於可歸責義務人之執行法制與執行行為仍須嚴格遵守必例原則，而行政執行救濟制度之建構，應該以一般行政救濟之內容為最低標準。

新行政執行法施行迄今已邁入第 15 年，近年來保障人權之理念已廣受認同，行政執行法制未來之發展，除反映實施以來之爭議問題，應在達成執行目的之同時，更兼顧被執行行為涉及之人之權利保護外，亦應致力於相關人民守法習慣之養成，以及彼此間公平正義之實現，讓不法者亦承受應有的負擔，諸如禁奢條款、直接強制與即時強制之收費制度等，乃有迫切之必要。