公法上金錢給付義務強制執行法制之爭議

陳盈錦 *

目次

壹、前言
貳、公法上金錢給付義務範圍混淆
　一、公法上金錢給付義務之產生不限於行政權之作用
　二、實務操作下顯現的法制爭議問題
　（一）政府採購法關於押標金追繳之執行
　（二）公法上不當得利返還之執行
參、強制執行機關多軌問題
　一、公法上金錢給付義務強制執行非當然由行政執行分署強制執行
　二、行政法院負責行政訴訟法給付訴訟之強制執行
　三、地方法院民事執行處的公法債權執行
　四、小結
肆、行政執行人力不足與執行成本的困境
　一、人力窘迫與案件量龐大
　二、執行成本與公平正義實踐的衡量
　三、小額公法上金錢給付義務案件執行必要性的思考
伍、法制變革的思考——代結論
　一、關於行政執行金錢給付義務之範圍
　二、行政訴訟法似無另設執行單位之必要
　三、地方法院民事執行處任務單純化
　四、公法上金錢給付義務之強制執行應將成本概念法制化

* 法務部行政執行署新北分署分署長

壹、前言

公法上金錢給付義務，係國家基於政府運作財政需要，依憲法課予人民財稅之負擔；或政府各機關為維持社會秩序、增進公共利益、避免緊急危難、防止妨礙他人自由等因素而制定相關法律管制措施，對於違反這些法律規範而產生的法律制裁效果（如罰鍰）；或政府各機關基於服務行政，基於法律規定向人民或機關、團體所收取之法定費用等等，無一不具有公行政目的，無一不源自於具公法關係之法律規範。公法上金錢給付義務，如果無法落實執行，不僅將導致財政空虛，國家各部門無法正常運作，更將使國家各項法律規範因欠缺有效之法律制裁效果而可能形同具文，政府各項服務行政措施欠缺應有的費用挹注，產生崩解效應。因此，法制上必須建立一套公法上金錢給付義務的強制執行制度，以實現公法上金錢債權。此不僅對國家財政的穩固極為重要，亦是保障落實法治、依法行政，實現社會公義的重要關鍵，否則，欠缺強制執行力的法律，恐將僅成為訓示規範，人民或機關團體可能心存僥倖，不願遵守，社會秩序與公平正義將難以實現。

台灣在 1998 年修正公布之行政執行法，對於公法上金錢給付義務的強制執行制度，重行檢討並進行大幅變革，其中相當重要的一部分就是成立專責公法上金錢給付義務強制執行的機關，在法務部下設行政執行署，負責各級政府機關公法上金錢給付義務債權案件的強制執行。法務部行政執行署（以下簡稱行政執行署）在 2000 年設立，所屬各地方行政執行處（現已改稱分署[1]），則於 2001 年 1 月 1 日正式設立，受理各機關移送公法上金錢給付義務的強制執行案件，並同時接收各地方法院移交原由法院受理執行公法上金錢給付義務強制執行的未結舊案件。台灣設置專責公法上金錢給付義務強制執行機關的法制，可說在主要法治國家中罕見而獨創，設立運作迄今已屆滿 15 年，本文將從行政執行分署實務運作所發現的若干問題，來檢視公法上金錢給付義務強制執行法制之部分爭議，並探討可能的解決方向。

本文論述範圍係就行政執行實務所觀察之眾多疑義中，擇其一、二做為探討議題，無法涵蓋公法上金錢給付義務強制執行法制的所有爭議，有其侷限性，併予敘明。

[1] 法務部行政執行署各行政執行處，因配合行政院組織再造，依據 2011 年 6 月 29 日制定公布之法務部行政執行署組織法，將行政執行處更名為分署，並經行政院核定自 2012 年 1 月 1 日正式施行更名。

貳、公法上金錢給付義務範圍混淆

一、公法上金錢給付義務之產生不限於行政權之作用

現行行政執行法第 2 條以「公法上」金錢給付義務之用語，做為行政執行之種類，並在行政執行法第 2 章以「公法上金錢給付義務之執行」為章名，來規範行政執行關於行政權行使所產生金錢給付義務強制執行之名稱，似易造成行政執行關於金錢給付義務強制執行範圍的混淆。

從現行條文用語顧名思義，舉凡國家基於「公法」所產生之金錢給付義務，如需進入強制執行程序，似乎都應交行政執行署所屬各分署來強制執行，並不僅限於行政權作用下產生之金錢給付義務而已，但實務上操作，顯然並非如此。

學者認為公法上金錢給付義務，主要係指國家基於公法之規定課予人民之金錢給付義務，或國家與人民之間基於公法規定所生之金錢給付義務，在類型上可區分為（1）公課；（2）罰金、罰鍰；（3）強制金（怠金）；（4）代履行費用；（5）基於行政契約所生之金錢給付義務；（6）其他基於行政法上債之關係所生之金錢給付義務[2]。

惟「公法」並不僅限於行政權作用下之行政法律，凡國家基於統治權運作，由政府部門（權力分立之行政、立法、司法部門）制定規範公目的之法律，均可稱為廣義之公法，例如對於人民違反刑事法律經由司法權運作判決科處之罰金、或司法權運作非屬行政法關係之法律規範，例如法院依民法第 43 條對清算人不遵法院監督命令或妨礙檢查所科處之罰鍰、清算人違反公司法第 87 條清算人責任法院科處之罰鍰[3]、法院科處證人罰鍰之裁定、或法院依少年事件處理法第 60 條第 1 項所為命負擔教養費用之裁定、刑事法律有關追徵或追繳被告犯罪所得之刑事確定判決等，本質上均屬於基於「公法」所產生之金錢給付義務。

然關於刑事責任之罰金、罰鍰、沒收、追徵、追繳、抵償等所產生之公法上

---

[2] 參李建良，「行政執行」，翁岳生編《行政法—下冊》，初版，台北:翰蘆圖書，1998，頁 886。

[3] 參法務部 2011 年 11 月 30 日法律字第 10000032680 號函釋說明二：「…法院依民法第 43 條規定，對不遵法院監督命令或妨礙檢查者，處以罰鍰之規定，即屬司法權之作用，人民雖因法院裁定之處分而負有公法上金錢給付義務，其本質屬司法事項，非屬於行政法義務。是以，…有關公司法第 87 條第 4 項之裁處罰鍰，似應屬法院之職權，此參酌司法院秘書長 90 年 3 月 16 日（90）秘台廳民二字第 4051 號函釋，亦認法院依法有裁處罰鍰之職權（如民事訴訟法第 303 條第 1 項、第 2 項所為科處證人罰鍰之裁定），惟因屬司法權之作用，性質上不屬行政執行範疇，不宜移送行政執行處執行。…」。

金錢給付義務，依刑事訴訟法之規定，係由檢察官執行；檢察官於必要時，得囑託地方法院民事執行處為之[4]；法院裁定科處證人之罰鍰、負擔教養費用，則是由法院民事執行處執行之[5]，此均難謂非公法上之金錢給付義務，但實務操作，並非交由行政執行分署來強制執行，主要係因此乃基於司法權之運作而產生，與行政執行之本質，係屬行政權之作用，仍有差異，除非立法政策上基於執行經濟之考量或思考將司法權與執行權分離，願意將各種不同權力性質之「公法」所產生之金錢給付義務，均交由行政執行分署來「專責」執行，不然，行政執行法所稱公法上金錢給付義務之範圍，顯然必須有所限縮，並限縮在基於行政權作用下，依行政權運作制定之行政法律所產生之公法上金錢給付義務，才有移送行政執行分署強制執行的必要，並非所有公法上金錢給付義務之強制執行，均由行政執行分署負責執行，也就是將行政執行法有關公法上金錢給付義務之強制執行範圍，定性在狹義的行政法上之公法上金錢給付義務之強制執行，對於非因行政權運作制定之行政法律所產生之其他公法上金錢給付義務，應另循其他法制解決其強制執行之問題。

二、實務操作下顯現的法制爭議問題

（一）政府採購法關於押標金追繳之執行

為建立政府機關採購制度能依公平公開之程序，確保採購品質並提升政府採購之效能，使政府機關辦理採購人員採購程序有所依循，並防杜弊端，國家制定政府採購法，基本上係屬規範政府機關採購人員辦理機關工程之定作、財物買受、定製、承租、勞務委任或僱傭時，應遵循事項，法律定性基本上屬於公法，惟因涉及採購交易之對象多半為民間廠商[6]，且實際交易採購之核心法律關係，屬於

---

[4] 刑事訴訟法第 470 條第 1 項前段、第 471 條第 2 項參照。

[5] 司法院秘書長 2001 年 3 月 16 日（90）秘台廳民二字第 4051 號函：「有關法院依民事訴訟法第 303 條第 1 項、第 2 項所為科處證人罰鍰之裁定，雖屬公法上金錢給付義務；惟貴署檢附貴署台中行政執行處 90 年 2 月 2 日中執秘字第 294 號函，認行政執行法之目的在於貫徹行政機關之自力執行力，應屬可採，法院科處證人罰鍰之裁定，應不屬於行政執行法第 4 條第 1 項所規定應由貴署行政執行處執行之「公法上金錢給付義務」範疇。本院同意有關法院科處證人罰鍰裁定之強制執行，由本院所屬地方法院民事執行處辦理。」；另，少年事件處理法第 60 條第 2 項規定：「前項裁定（教養費用），得為民事強制執行名義，由少年法院囑託各該法院民事執行處強制執行，免徵執行費。」

[6] 政府採購法第 8 條明定廠商係指：公司、合夥或獨資之工商行號及其他得提供各機關工程、財

民事法律私法範疇，具有濃厚之私經濟性質，原則上採購相關爭議，亦應尊重私法自治之原則。惟若採購過程廠商有政府採購法第 31 條第 2 項各款招標違規情形之一時，廠商於投標時所繳納之押標金，招標機關不予發還，其已發還者，招標機關應予追繳。關於押標金追繳之執行方式，由於法律未明確規定，政府機關於實務操作時顯現出無所適從的狀況。

早期法務部及行政院公共工程委員會見解[7]，認為政府採購法則係以政府機關、公立學校、公營事業辦理工程之定作、財物之買受、定製、承租及勞務之委任或僱傭等私經濟行政為適用範圍，有關此等採購事項，應依政府採購法及其子法之規定判斷之，似不生行政程序法之適用問題。採購行為，其性質屬私經濟行政，非屬行政程序法第 2 條第 1 項所規範之行政行為，不適用行政程序法。準此，機關依政府採購法第 31 條第 2 項第 8 款規定追繳廠商押標金之行為，核其性質似非屬行政機關就公法上事件所為之行政處分，其強制執行方式，自無前開行政執行法第 11 條第 1 項規定之適用。因此，政府機關對追繳押標金之強制執行方式，無法逕行移送行政執行分署為強制執行。

因各政府機關對於押標金如何執行追繳迭有疑義，加以實務運作如循民事訴訟途徑向普通法院民事庭起訴，各機關因機關法制人員有限、又面臨是否有足夠預算預繳裁判費之困難，加以訴訟程序繁雜、時間冗長，且無把握定能獲勝訴判決取回裁判費及押標金，機關人員視追繳押標金為畏途；加以民事法院對追繳押標金爭議之性質及執行方式，亦有認係公法上金錢給付義務之性質，應由政府機關以行政處分追繳，如需強制執行，應依行政執行法第 11 條規定為執行名義，移送行政執行分署執行[8]。故行政執行分署原依前開法務部函釋，不執行押標金追繳事件，即生爭議。

惟探究政府採購法之所以要立法規範押標金，主要係藉由法律要求投標廠商繳納押標金，做為擔保投標廠商能遵守政府採購投標之程序，並確保廠商於得標

物、勞務之自然人、法人、機關或團體，因此實務上以民間私部門為主。

[7] 參法務部 2003 年 3 月 3 日法律字第 0920005479 號函及行政院公共工程委員會 2000 年 8 月 17 日(八九)工程法字第八九〇二三七四一號函釋。

[8] 相關民事法院裁判、見解，可參臺東地方法院 95 年度訴字第 205 號判決、臺北地方法院 97 年度簡上字第 394 號判決、板橋地方法院 98 年度建字第 82 號判決、臺灣高等法院暨所屬法院 95 年法律座談會民事類提案第 14 號結論、97 年度上字第 804 號判決、最高法院 94 年度台上字第 1792 號判決、95 年度台上字第 1468 號判決。臺灣高等法院臺南分院 97 年度抗字第 152 號裁定。

後與政府機關簽訂契約，押標金係屬法律規範賦予政府機關為維持招標程序之公平、公正，所得採行之一種事前管制方式，課以廠商以押標金擔保遵循採購投標規定之義務，性質上應屬於立法者賦予政府機關可於採購招標文件中加入之行政管制措施，故政府採購法第 31 條第 2 項明定，政府機關可向廠商追繳已發還之押標金，實具有公法上以公權力措施對外（投標廠商）直接發生法律效果（須繳回已發還之押標金）之單方行政行為。復因法院實務認為政府採購法關於押標金不予發還之爭議，如係因招標、審標、決標之爭議引起，係屬公法上爭議[9]，並認為政府機關追繳廠商押標金係屬行政處分，法務部嗣經行政院核定指示變更見解[10]，通令行政執行署所屬各分署有關政府採購法第 31 條第 2 項有關押標金之追繳，採依行政執行法公法上金錢給付義務強制執行之方式執行，各行政執行分署並自 2011 年 2 月 15 日法務部函釋日起受理是類各機關追繳押標金無著而移送強制執行事件，根據行政執行署統計資料顯示，2011 年至 2015 年 12 月底止，各行政執行分署受理行政機關依政府採購法移送強制執行之案件，已達 1095 件[11]，有逐年增加的趨勢。

上述見解與結論，將押標金追繳以行政處分命返還代替向法院提起給付訴訟請求方式，並進而透過行政強制執行方式來追繳，本文就實務執行者的角度觀察，確實能解決政府機關追繳押標金的實務困境，原則上敬表贊同。但有趣的是，法務部就政府採購法之採購行為，認其性質係屬私經濟行政，非屬行政行為，不適用行政程序法之規定，因而一向認為政府採購法第 31 條第 2 項追繳投標廠商押標金之行為，其性質非行政處分，故不得依行政執行法第 11 條第 1 項移送行政執行分署執行，直到 2010 年 6 月見解始終未曾改變[12]，惟因各機關面對政府採

---

[9] 最高行政法院 97 年 5 月份第 1 次庭長法官聯席會議（二），認為：…立法者已就政府採購法中廠商與機關間關於招標、審標、決標之爭議，規定屬於公法上爭議，其訴訟事件自應由行政法院審判。…廠商對不予發還押標金行為如有爭議，即為關於決標之爭議，屬公法上爭議。惟該會議決議另附帶提及最高行政法院 93 年 2 月份庭長法官聯席會議決議，關於採購契約履約問題而不予發還押標金所生之爭議，屬私權爭執，非公法上爭議，行政法院自無審判權。似乎認為押標金爭議，並不全然為公法爭議事件，似應視不發還押標金之原因性質來定性。

[10] 法務部 2011 年 2 月 15 日法律字第 1000002446 號函釋。

[11] 根據行政執行署統計資料，從 2011 年起至 2015 年 12 月底止，全國各行政執行分署受理各機關依政府採購法移送強制執行之案件，共計 1095 件，從 2011 年 29 件、2012 年 253 件、2013 年 57 件、2014 年 334 件、2015 年 422 件，似有逐年攀升增加之趨勢。資料來源行政執行署統計室。

[12] 參法務部 2010 年 6 月 29 日法律字第 0999014252 號函釋仍再次重申追繳廠商押標金不得移送

購法追繳押標金案件日益增多，行政院公共工程委員會召集各機關研商執行方式又未能獲致共識，行政院公共工程委員會以簽陳行政院核定之方式，由行政院院長核示採行政執行方式解決[13]，法務部因而改變見解，通令行政執行分署受理該類案件之執行。此種以上級機關（行政院）直接核定來改變法律主管機關（行政執行法主管機關法務部）向來維持的法律確信，是否妥適，不無疑問！同時，由私經濟採購行為之一方即政府機關以行政處分來追繳押標金，直接跳過訴訟程序（無論是民事訴訟或行政訴訟），如有爭議，在未經司法訴訟確定前，政府機關即可透過移送行政執行來追繳，對於私經濟採購行為之他造當事人廠商財產權之保障是否周全，亦值思考。此也凸顯出公法上金錢給付義務之範圍界定不清可能造成的混淆。

（二）公法上不當得利返還之執行

最高行政法院 2015 年 6 月份第 1 次庭長法官聯席會議就行政機關所為授益行政處分因違法經撤銷或解除條件成就而溯及既往失其效力，受益人應返還因該處分所受領之給付時，行政機關得否作成下命之行政處分逕命受益人返還，作成決議。該決議重點針對行政程序法第 127 條第 1 項有關行政機關所為授益行政處分，如果有法定原因而失效，行政機關如何對受益人請求返還該不當得利之方式。

從最高行政法院該決議文內容觀之[14]，似認行政機關若要向受益人主張返還

行政執行分署強制執行。

[13] 參法務部 2011 年 2 月 15 日法律字第 1000002446 號函釋說明二內容。

[14] 最高行政法院 2015 年度 6 月份第 1 次庭長法官聯席會議（一）決議：「按行政程序法第 127 條第 1 項規定，目的在使行政機關所為授益行政處分因違法經撤銷等原因而溯及失其效力，受益人應返還因該處分所受領之給付，其條文立法原係繼受德國聯邦行政程序法第 48 條，但並未有如該法第 49 條之 1 第 1 項後段之規定「應返還之給付，以書面之行政處分核定之」而賦與行政機關得以行政處分命人民為給付之法律基礎。本件原告雖有將申購之優惠漁船油用於從事非漁業行為，而該當漁業動力用油優惠油價標準第 13 條第 1 項第 7 款之規定，惟該標準內並未另賦與主管機關得以行政處分命人民為給付之依據，該規定僅係重申漁業人應返還公法上不當得利之意旨，並不得解為主管機關有單方以行政處分裁量命漁業人返還不當得利之核定權。至行政執行法施行細則第 2 條第 4 款所稱之「其他公法上應給付金錢之義務」應指除該條第 1 至 3 款稅款等外，得由行政機關單方以行政處分裁量核定人民金錢給付而言，惟本件被告機關既未有得單方以行政處分裁量命原告返還不當得利之核定權，自無由依行政執行法第 11 條第 1 項以處分文書或書面通知限期履行作為執行名義，而須另行提起給付訴訟，

因法定原因撤銷、廢止或條件成就而有溯及既往失效之授益行政處分所受領之給付，如法律未賦與行政機關得以作成行政處分命受益人返還不當得利之依據，該行政機關即不具有得以單方行政處分裁量命受益人返還公法上不當得利之核定權，自亦無從依行政執行法第 11 條第 1 項以處分文書或書面通知限期履行作為執行名義，移送行政執行分署強制執行，而係行政機關須另行向行政法院提起給付訴訟，於獲得勝訴確定判決後以取得執行名義，並循行政訴訟法第 8 編強制執行程序，向行政法院聲請強制執行。

另從此決議反面觀之，最高行政法院似乎也認為，行政機關對受益人主張授益處分之返還，如果法律上有賦與行政機關得以行政處分命受益人返還之權限時，行政機關即可對受益人做出命限期返還該不當得利之行政處分，於受益人逾期不返還時，得以該行政處分作為執行名義，依行政執行法第 11 條第 1 項規定，移送行政執行分署強制執行。

過去行政機關在實務上對於公法上不當得利返還之強制執行模式，多直接以行政處分或公函通知受益人限期返還公法上不當得利之給付，法務部亦採肯定見解[15]，行政執行分署在受理各行政機關移送此類案件時，在立案審查實務上，只要移送機關有符合行政執行法第 11 條第 1 項之執行名義，並依行政執行法第 13 條檢附相關文件，原則上即予進行執行程序，因行政執行分署就執行事件之債權人有無執行名義所載之請求權，並無審認判斷之權[16]，因此，行政執行分署在實務上，僅採形式審查，並不對移送機關之行政處分是否有法律上之處分權限做實

以取得執行名義。本件被告機關以函文通知漁業人繳回優惠油價補貼款，並未對外直接發生下命原告繳回優惠油價補貼款或確認給付種類、金額之法律效果，核屬觀念通知，而非行政處分。」

[15] 法務部 2011 年 3 月 1 日法律字第 0990700766 號函釋：「按公法上不當得利請求返還，如原給付係依據行政處分之作成，於該行政處分自始無效、或經撤銷、廢止時，始得就基於該行政處分所為之給付，主張返還請求權。至於公法上不當得利請求返還之方式，得否由行政機關對於該請求權之行使以行政處分命其返還，本部傾向採肯定見解，即授予利益行政處分，經行政機關依法撤銷後，受益人受領利益之法律原因即於撤銷範圍內溯及失其效力，其自應負有返還該已無法律上原因之利益之義務，原授予利益之機關即有請求其返還該公法上不當得利之返還請求權，並基於經濟原則，撤銷授予利益處分自得以行政處分之方式命其返還該項不當得利。…」

[16] 最高法院 63 年台抗字第 376 號判例意旨：「強制執行事件之當事人，依執行名義之記載定之。應為如何之執行，則依執行名義之內容定之。至於執行事件之債權人有無執行名義所載之請求權，執行法院無審認判斷之權。」。

體判斷。在執行過程中，如義務人未聲明異議，行政執行分署即依行政執行法規定程序執行至終結為止。

最高行政法院上述決議，對公法上不當得利返還之強制執行實務，產生相當之衝擊，行政執行署報請法務部釋示，法務部旋即於2015年9月24日變更見解[17]，要求各行政執行分署應依最高行政法院上述決議辦理，並檢視已受理之案件有無撤回執行或退請移送機關查明處理；並通函各中央及地方行政機關，就公法上不當得利返還請求權之行使，應依最高行政法院之上述決議辦理，亦即各行政機關如無法律上授權可以直接做成行政處分追討公法上不當得利之依據時，則須先對公法上不當得利之受益人，向行政法院提起給付訴訟，待獲勝訴確定判決後，才能依行政訴訟法強制執行規定，向行政法院聲請強制執行，不能再直接依行政執行法移送行政執行分署強制執行。並且要求各機關對已移送行政執行分署執行之該類案件，審酌有無向行政執行分署撤回執行之必要。

法務部一方面雖以前述函釋，作為各機關對於追討公法上不當得利受益人金錢給付義務債權執行方向之指導性原則，但因對過去整個政府部門各機關追討公法上不當得利的操作實務，產生完全不同的執行流程變革，影響廣泛且茲事體大，也針對最高行政法院上述決議明白指出法制缺漏之處，謀求補救，隨即提出行政程序法第127條修正草案，2015年11月5日經行政院第3473次院會通過，同日函請立法院審議[18]，法務部在上開修正草案修正理由中明白指出修法係參酌上開最高行政法院決議意旨及德國聯邦行政程序法第49條之1規定，增訂第3項，明定行政機關依前二項規定請求返還時，應以書面行政處分確認返還範圍，並限期命受益

---

[17] 法務部 2015 年 9 月 24 日分別以法律字第 10403511420 號函釋各行政執行分署：「…，行政機關對受益人之公法上不當得利返還請求權之行使，應依最高行政法院決議意旨辦理，另請即檢視有無是類案件已移送貴署所屬分署執行，如有，請即審酌有無撤回執行並依前揭最高行政法院決議意旨辦理之必要。…倘依移送資料明顯可知該執行事件應由原處分機關依前揭最高行政法院決議意旨辦理，或義務人於聲明異議程序對原處分之核定有所爭議，甚或移送機關申請撤回執行者，分署得將該執行事件退請移送機關查明再依法處理。」、及同日法律字第 10403511430 號函釋轉知各機關：「…，就旨揭原因發生之公法上不當得利返還請求權之行使，應依前揭最高行政法院決議意旨辦理，…；另請即檢視有無是類案件已移送本部行政執行署所屬分署執行，如有，請即審酌有無撤回執行並依前揭最高行政法院決議意旨辦理之必要，以維人民及貴機關權益，並避免爭議。」。

[18] 參立法院第 8 屆第 8 會期第 9 次會議議案關係文書，院總第 1584 號案由：行政院函請審議「行政程序法第一百二十七條及第一百七十五條條文修正草案」案。資料來源立法院網站，http://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/08/08/09/LCEWA01_080809_00172.pdf。

人返還之，以符行政經濟原則，並杜爭議。

不過行政院上開函請立法院審議之行政程序法第127條修正草案中，僅增訂第3項：「行政機關依前二項規定請求返還時，應以書面行政處分確認返還範圍，並限期命受益人返還之。」，並無第4項條文，立法院於審議時，考量修法授權行政機關可以書面行政處分即可命受益人返還，如受益人對行政機關下命返還之處分有所爭議時，為免行政機關逕行移送行政執行分署強制執行，且因行政執行分署依行政執行法第9條第3項規定：「行政執行，除法律另有規定外，不因聲明異議而停止執行。」，將對有爭議之受益人權益保障不周，因此在第127條修正草案增列第4項文字：「前項行政處分未確定前，不得移送行政執行。」，如受行政處分之受益人有對前開命返還之處分不服而起起行政救濟之情形，行政機關於上開處分未確定前，不得移送行政執行，以保障受益人權益。

上開行政程序法修正草案，從法制上可根本解決過去行政機關處理公法上不當得利返還所需踐行之法律程序之爭議，亦明白指出強制執行方式係移送行政執行，如果草案可修正通過，基本上即可解決最高行政法院上述決議所造成的執行實務困境，也可避免行政法院面臨行政機關可能必須大量提起給付訴訟案件的審理負擔，對於不爭執的民眾（受益人），也可減少前往行政法院訴訟奔波的訟累。但過去立法院審議行政院所送之法律修正案，經常曠日廢時，原本就執行機關而言，也不太期待修正草案何時能順利通過，對於公法上不當得利之執行案件，恐仍有一段過度改正期須面對。幸運的是去年（2015）底，可能因總統選舉及立法委員選舉屆至，拜大選在即之賜，草案在 11 月 5 日才函請立法院審議，隨即於 12 月 11 日經立法院三讀修正通過，總統並於 12 月 30 日公布，並自公布日施行。修正後之行政程序法第 127 條，對行政機關追討公法上不當得利返還及執行程序，有了明確之規範，可做為行政機關以行政處分追討公法上不當得利之法律依據，至於修正公布前已移送繫屬在行政執行分署之案件如何處理，本文認為可參酌法務部前揭 2015 年 9 月 24 日函釋，對於行政機關於移送時，已檢附符合行政執行法執行名義之文件，如受益人不爭執、移送機關亦未申請撤回，行政執行分署不做公法上不當得利之實體判斷，繼續執行；受益人如果爭執移送機關原移送案件之程序有所瑕疵或爭議，行政執行分署則將原案退回原移送機關，另為適法之處分；移送機關如自認追討程式上有爭議，如仍在執行時效內，則可向行政執行分署撤回原移送案件，依修正後之行政程序法第 127 條第 3 項規定，對受益人重為命返還公法上不當得利之行政處分，待行政處分確定，受益人拒絕返還時，再行

移送行政執行分署強制執行。

參、強制執行機關多軌問題

一、公法上之金錢給付義務強制執行非當然由行政執行分署強制執行

1998 年行政執行法修法新增設立行政執行署做為公法上金錢給付義務之強制執行機關，目的在集中並統一各級政府機關如有公法上金錢給付義務案件，當義務人拒不履行時，得交由「專責之機關」統一執行，以收效率，並能節省勞費與執行成本。但檢視現行法制，行政執行署所屬各分署係目前法制體系下公法上金錢給付義務強制執行的唯一「專責機關」嗎？從法制層面來看，似乎不全然如此。由於公法上金錢給付義務之強制執行，取得執行名義的方式（向行政法院提起給付訴訟獲得勝訴之確定判決或由行政機關依法為行政處分）與向何機關聲請強制執行（依行政訴訟法向行政法院聲請強制執行或依行政執行法移送行政執行分署強制執行），係屬二事，因此，依據現行法制與執行實務，行政法院與地方法院民事執行處，對於部分公法上金錢給付義務事件的強制執行案件，也扮演著強制執行機關的角色。

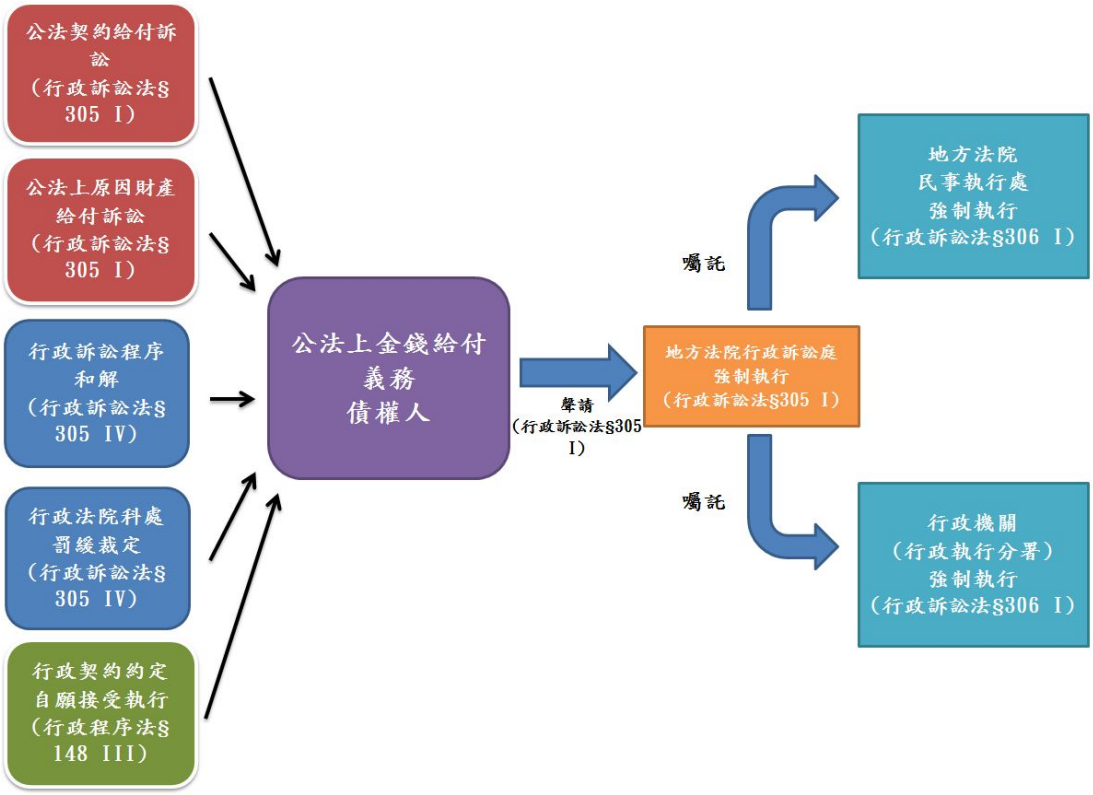
二、行政法院負責行政訴訟法給付訴訟之強制執行

行政訴訟法第 8 條第 1 項規定人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付及公法上契約發生之給付，如有爭訟，可向管轄之行政法院提起給付訴訟；對於給付訴訟裁判確定後之執行，則依行政訴訟法第 8 編強制執行之規定聲請強制執行；另外，關於行政契約，如有約定自願接受執行時，債務人不為給付時，債權人得以該契約做為強制執行之執行名義，行政程序法第 148 條第 1 項定有明文，且同條第 3 項也規定其執行方式，準用行政訴訟法有關強制執行之規定，換言之，因行政契約產生之公法上金錢給付義務，如在行政契約內約定自願接受強制執行，債務人不為給付時，公法債權人可逕以該行政契約做為執行名義，好處只是可以省卻向行政法院提起給付訴訟，取得執行名義冗長程序的麻煩，但進入強制執行之程序，仍須依行政訴訟法第 8 編強制執行之相關條文規定辦理。

由於目前各級行政法院並未設有執行處，獲有公法上給付訴訟勝訴判決確定之債權人，或以行政契約為執行名義之公法債權人，於債務人不為給付時，法制上係依行政訴訟法第 305 條第 1 項規定，由債權人以已確定之判決或行政契約為

執行名義，向「地方法院行政訴訟庭」聲請強制執行；同條第 4 項關於行政訴訟程序成立之和解、科處罰鍰之裁定，其成為執行名義，亦係向地方法院行政訴訟庭聲請強制執行。但實務上因地方法院行政訴訟庭本身並未配置專責執行之人力、設備等因素，故行政訴訟法第 306 條第 1 項復規定，地方法院行政訴訟庭為辦理行政訴訟強制執行事務，得「囑託」民事執行處或行政機關代為執行。

圖：行政法院處理公法上金錢給付義務強制執行流程（作者自繪）



換言之，行政訴訟法給付訴訟之強制執行機關，在法制設計上，並非係以行政執行分署做為強制執行機關，而係以行政法院本身自力執行為原則[19]。即行政法院本身亦可為公法上金錢給付義務之強制執行機關，只是在目前實務上，行政法院尚未設置專責的執行單位及配置執行人力設備，係以「囑託」之方式囑託地

[19]地方法院行政訴訟庭，依行政訴訟法第 3 條之 1 規定亦為行政訴訟法所稱之行政法院。

方法院民事執行處或行政機關 （實務上目前係囑託各行政執行分署[20]）代為強制執行公法上金錢給付義務之案件，但並不影響行政法院可做為強制執行機關之地位。

從統計數據來觀察，根據查詢司法院統計處所提供之資料，從 2006 年 1 月至 2015 年 9 月，行政法院（2011 年行政訴訟法修正前之高等行政法院及修正後之地方法院行政訴訟庭）囑託地方法院民事執行處及行政執行分署強制執行之案件數，總計 779 件，其中囑託地方法院民事執行處強制執行的計有 700 件，囑託行政執行分署強制執行的計有 79 件（參見下表[21]），亦即過去 10 年行政法院依行政訴訟法強制執行之公法上金錢給付義務案件平均每年不到 80 件，就執行之經濟效益面觀察，行政法院在法制上是否有必要單獨設立執行單位，似可再思考。此種以行政法院自身做為強制執行機關之名，實際操作卻囑託他機關（地方法院民事執行處或行政機關）執行之法制設計，當初是否係為了爭取行政法院之編制人力、預算預留空間？還是司法優位考量？抑或其他因素？不得而知。嚴格來說，從經濟效益、操作實務，實在看不出有何具體意義。

表：行政訴訟強制執行事件囑託機關執行情形

資料期間：2006 年 1 月 至 2015 年 9 月

單位：件

年別	高等行政法院		地方法院行政訴訟庭	
	囑託機關		囑託機關	
	行政執行處（執行分署）	法院民事執行處	行政執行處（執行分署）	法院民事執行處
2006 年	3	22		

[20]行政訴訟法第 306 條第 1 項囑託所指之「行政機關」，關於公法上金錢給付義務給付判決之執行，依學者及實務通說認為係法務部行政執行署所屬各分署（行政執行處），參吳庚，行政法之理論與實用，三民書局，2004 年 1 月增訂八版（新刷），頁 502；另參法務部行政執行署行政執行法（總則及公法上金錢給付義務部分）研究修正小組會議紀錄及會議資料彙編（一）（第一次至第八次會議），第四次會議紀錄附件一主席發言，法務部行政執行署編印，2003 年 11 月，頁 182-186。

[21] 行政法院囑託地方法院民事執行處及行政執行分署代為執行之案件數，係撰寫本文時，經筆者服務機關統計室同仁洽詢司法院統計處所提供「行政訴訟強制執行事件囑託機關執行情形」之資料，資料期間為 2006 年 1 月至 2015 年 9 月。

2007 年	43	80		
2008 年	6	57		
2009 年	5	59		
2010 年	3	67		
2011 年	11	73		
2012 年	7	58		45
2013 年			1	114
2014 年				64
2015 年 1-9 月				61

資料來源：司法院統計處提供

三、地方法院民事執行處的公法債權執行

地方法院民事執行處在法務部行政執行署所屬各分署(行政執行處)成立前，原為公法上金錢給付義務之強制執行機關，雖自各地行政執行處於 2001 年 1 月 1 日設立後，依行政執行法第 42 條第 1 項、第 2 項之規定，法律上原有將公法上金錢給付義務移送「法院」強制執行之規定，不適用之；且將原已在法院執行之公法上金錢給付義務強制執行事件，移送該管行政執行處繼續執行。看似法院已不再為公法上金錢給付義務的強制執行機關，實則不然！

其一，地方法院民事執行處，依前述行政訴訟法第 306 條第 1 項規定，仍負有受行政法院囑託代為強制執行公法上金錢給付義務之案件，已如前述，故在受行政法院囑託範圍內，實難認非公法上金錢給付義務之強制執行機關。

其二，根據臺灣高等法院統計資料，各地方法院民事執行處仍舊受理有所謂「行政罰鍰」之強制執行案件，2014 年各地方法院民事執行處受理執行案由為「行政罰鍰」之件數仍有 1338 件[22]，惟統計資料中並未載明係依何種執行名義移送強制執行之「行政罰鍰」案件，經詢問地方法院民事執行處同仁，應多屬法院科處證人罰鍰之裁定、少年法庭依少年事件處理法第 60 條第 1 項所為命負擔教養費用之裁定移送強制執行之案件，若果係如此，仍屬廣義之公法上金錢給付

[22]參臺灣高等法院編 103 年度臺灣司法統計專輯(年刊)，頁 84，臺灣高等法院網站：http://tph.judicial.gov.tw/stati/年報資料/臺灣司法統計專輯_103 年/PRN019.pdf

義務案件之強制執行。

其三，行政執行法關於公法上金錢給付義務之強制執行，係採「不再查封主義」[23]，與民事強制執行採同一原則，即公法上金錢給付義務人之財產為全體債權人（公法債權人、民事債權人）之共同擔保，故行政執行法第 16 條規定行政執行分署已查封之財產，其他機關不得再行查封；而強制執行法第 33 條之 1 及第 33 條之 2，亦分別規定法院執行人員於實施強制執行時，發現債務人之財產業經行政執行機關查封者，不得再行查封；執行法院應將執行事件連同卷宗函送行政執行機關辦理。又執行法院已查封之財產，行政執行機關不得再行查封；行政執行機關應將執行事件連同卷宗，函送執行法院合併辦理。換言之，基於義務人（債務人）之財產應為全體債權人（公法債權人及民事債權人）之共同擔保，始符公平原則，並為使公權力行使經濟便捷、提升執行效能，同一義務人（債務人)分別有公法上金錢給付義務案件繫屬於行政執行分署及民事債務事件繫屬於法院民事執行處，如義務人（債權人）有財產經有權執行機關（行政執行分署或法院民事執行處）查封者，案件則併由查封在前之執行機關辦理，以求查封之財產於變價後，分配清償之便捷。因此，在此情況下，地方法院民事執行處亦扮演若干公法上金錢給付義務強制執行機關之任務。

另依行政執行法得移送公法上金錢給付義務事件為強制執行之債權人(政府主管機關)，若在移送行政執行分署強制執行前，發現義務人之財產已遭法院民事執行處查封並為強制執行程序中，該政府主管機關只須備齊具有公法上金錢給付義務債權之證明文件，依強制執行法第 34 條之 1 規定，即得逕向法院民事執行處聲明參與分配[24]，毋庸先移送行政執行分署強制執行或透過行政執行分署轉送法院民事執行處併案執行，此亦顯現出地方法院民事執行處可執行處理公法上金錢給付義務之強制執行。

四、小結

綜上，從法制層面與實務運作情形，公法上金錢給付義務之強制執行機關，似乎未曾「專責」單一過，或因公法上金錢給付義務強制執行之執行名義取得方式不同，而異其強制執行機關，然如本文前述及，公法上金錢給付義務，取得執行名義（給付訴訟或行政處分）之方式，與向何機關聲請（依行政訴訟法向行政

[23]參吳庚，行政法之理論與實用，三民書局，2004 年 1 月增訂八版（新刷），頁 507。

[24]同前註，頁 508。

法院聲請或依行政執行法移送行政執行分署）強制執行，係屬二事，實非不能於取得執行名義後，交由一個「專責」的執行機關來強制執行，如此，對於政府機關的精簡、人力集中減省勞費，事權集中發揮效能，人民或行政機關於面對公法上金錢給付義務強制執行時，不至於因執行機關的多軌，而東奔西跑，甚或可避免詐騙集團利用，執行機關透過法制單一化，不無思考之價值。

至於司法權運作所產生之公法上金錢給付義務之強制執行，以現行法制交由同屬司法權運作體系下之地方法院民事執行處執行，從實務上觀察，雖無窒礙難行之處，但未來對司法權運作改革的方向，如果係朝司法審判權專業化、單純化，不要讓法院擔負太多非關審判之事務，讓審判權與執行權分離的方向發展，則法院退出強制執行任務，改由專責之強制執行機關負責司法權運作下產生之各項金錢給付義務強制執行，或許也值得做為法制變革的思考。

肆、行政執行人力不足與執行成本的困境

一、人力窘迫與案件量龐大

法務部行政執行署所屬各行政執行分署在2001年1月1日正式掛牌設立後，受理公法上金錢給付義務強制執行案件至2015年12月底止，15年共計受理7554萬4317件新收案件[25]，平均每年新收案件超過500萬件；又各行政執行分署要面對中央及地方各機關可以依行政執行法移送公法上金錢給付強制執行案件之機關數，亦超過二千個各級行政機關（目前全部移送機關共計有2360個機關，如下表）。

表：目前可將公法上金錢給付義務案件移送法務部行政執行署各分署強制執行之機關數統計表

	公法上金錢給付義務移送行政執行機關數
中央機關	921
地方機關	1439

[25] 資料來源法務部行政執行署統計資料，其中，財稅案件1986萬6029件，佔26.3%；健保案件2045萬5994件，佔27.1%；罰鍰案件2490萬4553件，佔33.0%；費用案件1031萬7741件，佔13.7%。參法務部行政執行署網站：http://www.moj.gov.tw/public/Attachment/612114292113.pdf 。

合計	2360

資料來源：法務部行政執行署統計室，資料時間 2015 年 10 月

在面對如此龐大的案件量，及應付如此多的客戶（移送機關），目前全國 13 個行政分署的編制員額人力，僅有 707 人[26]，2016 年行政院核定 13 個行政執行分署之預算員額更僅有 663 人[27]，遠低於編制員額，此預算員額數字均包含各行政執行分署之行政科室（人事室、會計室、統計室、政風室、秘書室）之行政輔助人員，如果將行政科室人員扣除，實際負責執行案件之 13 個行政執行分署之執行人員預算員額：主任行政執行官 11 人、行政執行官 58 人、書記官 278 人、執行員 165 人，共計僅有 512 人。

在有限的執行人力，要處理龐大的執行案件量及面對眾多的執行事務，如果國家財政困難無法增加執行人力的情況下，思考建立成本概念的行政執行法制，就成為一種無奈的必須。

二、執行成本與公平正義實踐的衡量

公法上金錢給付義務需要進入強制執行階段，主要乃在負有公法上金錢給付義務之義務人，基於各種不同的原因（如經濟狀況不佳無力繳納、忙碌疏忽忘記繳納、對負擔實體爭議抗拒繳納、心存僥倖不願繳納等等因素）未能於法定給付期限內或公法債權機關所命履行期限內，向主管機關繳付應納之公法款項，公法債權機關為實現公法上之債權，不得不透過公權力介入的強制手段，來對義務人執行以實現公法債權。曾有官員直白的說，政府成立行政執行署，就是政府最大的討債公司。幫政府討回公法上之債權，固然是公法上金錢給付義務強制執行的目的之一，但是討債並非唯一及主要之目的，重點仍在公平正義的實現。但國家沒有廉價的正義！政府任何舉措都須付出人力與預算之成本，公法上金錢給付案件之執行，亦復如此。

[26] 參法務部行政執行署各分署編制表，臺北分署 77 人、士林分署 51 人、新北分署 75 人、桃園分署 60 人、新竹分署 37 人、臺中分署 72 人、彰化分署 44 人、嘉義分署 53 人、臺南分署 50 人、高雄分署 81 人、屏東分署 37 人、花蓮分署 35 人、宜蘭分署 35 人，各分署編制員額共計 707 人。收錄於〈行政執行機關常用人事法規彙編〉，法務部行政執行署人事室編，2015 年 7 月，頁 9-34。

[27] 參法務部 2016 年 2 月 4 日法人字第 10508500572 號函檢送行政執行署及所屬分署 2016 年度預算員額表。

因此，若單純從增加國家財政收入的立場來思考，執行成本如果高於執行所得，繼續執行不僅無助於國家財政收入，反而將增加國家財政的負擔，得不償失；又若對公法上金錢給付義務的強制執行，係著眼在必須讓違反國家法律的義務人付出代價，國家不計成本都要使負有公法上金錢給付義務之義務人不得心存僥倖逃避應負之責任（如繳稅義務、違法所受裁處之罰鍰、應負擔之法定費用等），則縱使執行成本高於執行所得，為實踐公平正義，國家就必須擔負可能無法回收的執法支出成本。

三、小額公法上金錢給付義務案件執行必要性的思考

現行行政執行法並沒有小額公法上金錢給付義務強制執行案件不續行執行或免予執行之相關法制，且公法債權人（各行政機關）須依法行政，如無法律上之依據，對積欠公法債權之義務人，如未善盡催討及移送強制執行之責，就怕被輿論指為行政怠惰或意圖圖利積欠公法債權之義務人，無論積欠金額多寡，幾乎一律移送行政執行分署強制執行，以減輕審計之壓力。行政執行分署設立 15 年來，受理移送之案件，如前述資料已超過 7500 萬件，執行徵起之金額，截至 2015 年底，已達 4508 億 941 萬元，徵起金額主要以財稅案件為主，罰鍰及費用案件徵起金額較低[28]。罰鍰案件又以違反道路交通安全處罰條例受裁罰之案件居多，金額多為新臺幣（下同）數百元至數千元不等；另外，交通監理案件，積欠汽、機車燃料費，亦多為數百元之案件，惟此類案件數量龐大，更成為媒體報導之素材[29]，均成為各行政執行分署之沉重負擔。

以實務上每件案件基本之執行成本來簡略的分析，行政執行分署受理一件案件，從最初的寄發執行通知書開始，如要嚴格踐行送達程序並存證，則以郵政送達雙掛號一件次 34 元、查詢義務人金融帳戶資料、列印資料、解繳義務人金融帳戶存款等，各金融機構可向執行分署收取每項每筆從 100 元到 500 元不等之費用[30]；如義務人之財產有有價證券，透過證券商查詢、解繳及變賣，證券商亦收取相關費用[31]，基於使用者付費原則，相關提供義務人財產資料之機構收取查詢或協助執行之費用，均無可厚非。因此，一件執行案件如通知兩次、查詢金融

[28] 資料來源行政執行署統計資料，參行政執行署網站：http://www.moj.gov.tw/public/Attachment/612114541555.pdf。

[29] 「123 萬機車欠繳汽燃費 罰 600 元」，中國時報，2016 年 2 月 17 日 A6 生活版。

[30] 參中華民國銀行公會會員機構辦理公務機關查詢及解繳扣押款收費作業要點。

[31] 參中華民國證券商業同業公會會員辦理公務機關查詢、解繳及變賣扣押財產收費作業要點。

帳戶列印一個義務人金融帳戶資料，執行費用即超過 300 元，雖說執行必要費用係由義務人負擔，但前提係義務人有財產並可執行到案才有實益，如義務人查無財產，行政執行分署最後以發執行憑證結案，由移送機關代繳預納之執行費用，可用血本無歸四字來形容，更遑論行政執行分署投入執行之人力成本、相關通知紙張、印刷等庶務成本。因此，有沒有必要針對一定金額以下之公法上金錢給付義務強制執行案件建議免予移送執行之法制，一直是行政執行分署執行實務的課題。

為了節省執行成本，並提高公法上金錢給付義務強制執行案件的執行效益，避免將有限的執行資源投入於無經濟效益之執行案件上，經行政執行署一再反映，行政院於 2011 年 11 月 3 日對稅捐之公法上金錢給付執行案件，如義務人滯納之本稅、滯納金、利息、滯報金、怠報金及罰鍰，其每案待執行金額累計在 300 元以下而執行確有困難者，同意不予執行[32]。然行政院同意針對財稅執行案件在 300 元以下案件不予執行，雖可解決部分行政執行分署小額案件，不符執行成本之困擾，但其他類別同樣在 300 元以下之公法上金錢給付義務執行案件，並不在行政院同意不予執行之範圍，因此，其他類別案件能否援引上述行政院函釋免予執行，不無疑問。因此目前執行實務上，對於非財稅 300 元以下之執行案件，行政執行分署仍舊受理各機關移送執行，以行政執行署新北分署為例，近三年新收案件中，移送金額在 300 元以下之執行案件，2013 年為 24940 件、2014 年為 28929 件、2015 年 93900 件，分別佔各該年度新北分署新收案件的 3.65%、4.23%、11.4%[33]，有明顯逐年上升之趨勢，這類案件，徵起金額低、耗費成本相同，不僅執行效益不高、更造成執行人員沉重之負擔。

前述行政院同意 300 元以下之財稅執情案件，考量執行成本，可免予執行，嚴格來說並無法律上之依據，對不符執行成本之小額公法上金錢給付執行案件，亦僅能治標，無法治本。行政執行法制似可參照其他法制，建立一套類似刑事訴訟法刑事責任微罪不舉、或行政罰法關於情節輕微免予行政罰的制度[34]，從法制上思考解決之道，似乎值得參酌。

伍、法制變革的思考——代結論

[32] 行政院 2011 年 11 月 3 日院臺法字第 1000106471 號函釋同意。

[33] 資料來源法務部行政執行署新北分署統計室。

[34] 參刑事訴訟法第 253 條有關微罪相對不起訴制度、行政罰法第 19 條情節輕微免予處罰制度。

行政執行分署擔負公法上金錢給付義務強制執行任務已屆滿 15 年，逐漸累積各項執行實務經驗，也透過實際操作面發現現行行政執行法制，容有再行檢討之處，本文僅就行政執行實務所顯現之許多法制爭議中，擇上述之問題，就執行實務發生之現象，加以檢討，期能拋磚引玉思考如何從法制的變革，來提升行政執行之效能，發揮公法上金錢給付義務強制執行實踐社會公義之責任。

一、關於行政執行金錢給付義務之範圍

公法上金錢給付義務之範圍，因「公法」用語所涵蓋之範圍過廣，除非法制上如欲透過行政執行手段，來涵蓋所有之公法債權強制執行，否則，需先釐清及定義可透過行政執行方式進行強制執行之公法核心種類範圍，畢竟行政執行核心仍係行政權之作用與行使，法律條文用語上似可更精確的調整，例如將「公法上金錢給付義務」用語，修正為「行政法上金錢給付義務」或「行政上金錢給付義務」，避免因涉及非行政權作用所產生之公法上金錢給付義務強制執行，如刑事責任之罰金、犯罪不法所得之追徵、追繳執行、司法權裁處罰鍰之執行等現行實務並非交由行政執行分署強制執行的法制用語矛盾。

當然，如果立法政策上，基於政府一體精簡機關之概念，或節省勞費，或期待建立專業執行人員之考量，擬將各類不同權力性質（包括刑事責任、司法權運作）所產生之「公法」上金錢給付義務之強制執行，均交由行政執行分署來執行，本文認為並無不可，因執行機關的選擇，應僅屬法律保留之層次。

因此，在立法思考上，似可有兩種選擇：

一是行政執行分署關於公法上金錢給付義務強制執行之範圍，僅限於基於行政權運作下所產生之金錢給付義務之強制執行，如此一來，現行行政執行法關於金錢給付義務強制執行條文之用語，就必須修正，不宜再使用「公法」上金錢給付義務，或可改為「行政法」上之金錢給付義務。

二是立法政策上，選擇讓行政執行分署成為所有「公法」上金錢給付義務真正的「專責」強制執行機關，基於國家一體、政府一體的概念，不論是行政權、立法權或司法權運作下所產生之金錢給付義務，只要係基於國家公法上之規定所產生之金錢給付義務，不再分由檢察署之檢察官執行、法院之執行處執行，換言之，讓行政執行分署成為專業、專責之公法上金錢給付義務強制執行機關，一來可節省檢察署、法院另設執行人員的勞費，讓檢察署的人力、資源配置能更專注於刑事偵查訴追、法院能更專注於審判工作，避免疊床架屋。

也就是說，如果立法者願意整合執行機關，集中人力、預算資源，以發揮專業整體效能，讓檢察官職能核心在偵查訴追犯罪，使檢察官的偵查權單一且專責不受干擾；而法院能集中資源全心投入審判工作。讓檢察官偵查權、法院審判權均與執行權分離，各由專業人員分工執掌，避免備多力分，應可作為公法上金錢給付義務強制執行制度變革的思考方向。進而在法制上，可透過在各該相關程序法律修正，增列移送行政執行分署強制執行，並準用行政執行法相關程序之規定，或在行政執行法中增列不同權力屬性之公法上金錢給付義務之強制執行準用之條文，應可解決法制上之爭議。

二、行政訴訟法似無另設執行單位之必要

行政訴訟法第 8 編強制執行，將經由行政訴訟法給付訴訟、行政訴訟法成立之和解、行政契約自願受強制執行之約定等涉及公法上金錢給付義務之強制執行，在法制上，設計為向地方法院行政訴訟庭聲請強制執行；然事實上，現行實務做法，因地方法院行政訴訟庭並無專責人員負責執行事務，行政訴訟法第 306 條第 1 項另規範透過「囑託」方式，來囑託地方法院民事執行處或行政機關（行政執行分署）來強制執行。此無疑是一種「轉包」制度，法制上實屬疊床架屋，說得直白些，除了為行政法院預留未來可能成立新單位以爭取人力、預算資源的法律依據作用外，本文認為必要性值得商榷。本文前面已述及，公法上金錢給付義務強制執行名義的取得方式與公法上金錢給付義務強制執行交由何機關執行，係屬二事，制度設計上不一定必須綁在一起。

為保障人民權益，對於公法上金錢給付義務之義務人對於公法上金錢債權是否存在有所爭議時，透過行政訴訟程序救濟，並於給付訴訟判決確定後取得執行名義，本文謹表贊同，但依行政訴訟法規定取得公法上金錢給付義務之執行名義，其性質上仍為公法上金錢給付義務之性質，並不因此而有所不同，若交由行政執行分署來強制執行，似無扞格或不妥之處，本文認為可將行政訴訟法第 305 條及第 306 條加以修正，明定行政訴訟法給付訴訟關於公法上金錢給付義務之強制執行，於依行政訴訟法取得執行名義後，直接向行政執行分署聲請強制執行，行政訴訟法無須疊床架屋，另創公法上金錢給付義務之強制執行單位，以統一公法上金錢給付義務強制執行之機關。

三、地方法院民事執行處任務單純化

地方法院民事執行處現有處理司法權運作之罰鍰執行事件、受檢察官依刑事訴訟法第 471 條第 2 項囑託代為執行罰金、罰鍰、沒收、沒入、追徵、追繳及抵償之裁判，或受行政法院囑託執行給付訴訟案件，因該等執行事件，本質上均屬廣義之公法上金錢給付義務之強制執行事件，因已有行政執行分署之設立，就此類案件，關於司法權運作之罰鍰事件，可直接在各該裁罰法條中加入義務人逾期不履行，移送行政執行之文字；另檢察官囑託執行部分，若未能如上述讓檢察官退出執行事務的話，檢察官如仍要保有執行權責時，可僅修正刑事訴訟法第 471 條第 2 項條文，將必要時得囑託地方法院民事執行處為之，修正為囑託法務部行政行署所屬各分署為之即可。

讓地方法院民事執行處任務單純化，可使民事執行處專責於民事執行本業，可使眾多之民事執行債權人，能獲得充足之民事執行資源，早日獲償，不致因民事執行處受理過多業外案件之影響，拖延民事執行案件之期程。至於民事執行之債務人與公法上金錢給付義務之義務人同一，而分別有民事強制執行案件繫屬於地方法院民事執行處與公法金錢給付義務行政執行案件繫屬於行政執行分署時，則仍依現行法制採不再重複查封原則，由查封在先之機關併案執行，在實務上尚不致有執行困擾，可予維持。

四、公法上金錢給付義務之強制執行應將成本概念法制化

公法上金錢給付義務分別有落實法治、實踐社會公義及取回公法上金錢債權之目的，因此，執行成本必須列入考量。否則，假設一件執行效益僅有 1 元的案件，需投入之執行成本為 100 元，此類案件是否均須進入強制執行程序，亟待商榷。由於現行行政執行法並未有移送強制執行案件金額的下限門檻，導致有例如交通監理案件有關汽、機車燃料費因繳費期結算按日計，因此產生移送執行金額有個位數字不到 10 元的案件，因欠缺法律賦予裁量是否執行的權限，也沒有一定金額以下准許不移送之法制規定，公法債權機關不敢不移送，就會形成不符成本概念，也無助社會公義實踐之小額公法上金錢給付義務案件移送行政執行分署執行，佔據並排擠行政執行有限之資源。

本文認為行政執行法可安排設計類似行政罰法第 19 條關於情節輕微免予行政罰的制度，賦予公法債權機關、行政執行機關，對一定金額以下之公法上金錢給付義務案件，公法債權機關可以有裁量權決定是否免予移送、或行政執行分署可以有免予執行之法律依據，從法制上根本解決，要比陳請行政院同意來免予執

行之方式，更符法制，也能解決人民與政府機關間相互的困擾。

目前法務部針對行政執行法，正全面檢討研議修正草案之際，透過行政執行分署過去 15 年來實務運作所發現之問題，希望能提供些許研議修正時之參考，也企盼公法上金錢給付義務之執行法制，能更切合實務運作之狀況，以保障人民權益，並提升執行效能，以實現社會公義。