

國立臺灣大學社會科學院政治學系
「政府與公共事務」碩士在職專班



碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

臺灣行政執行組織與制度之政經分析，2001-2016

— 以公法上金錢給付義務案件為中心

The Political Economy of the Organization and System of

Administrative Enforcement in Taiwan, 2001-2016

- A Focus on Implementing the Monetary Obligation

Cases of Public Law

王金豐

Chin-Feng Wang

指導教授：蕭全政博士

Advisor : Chyuan-Jenq Shiau, Ph.D.

中華民國 105 年 7 月

July 2016

國立臺灣大學碩士學位論文

口試委員會審定書

臺灣行政執行組織與制度之政經分析,2001-2016

-以公法上金錢給付義務案件為中心

The Political Economy of the Organization and System
of Administrative Enforcement in Taiwan, 2001-2016
- A Focus on Implementing the Monetary Obligation
Cases of Public Law


本論文係王金豐 (P03322015) 在國立臺灣大學政治學系
完成之碩士學位論文,於民國105年7月29日承下列考試委員審
查通過及口試及格,特此證明

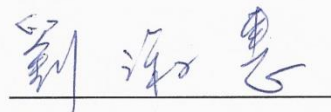
口試委員：



(簽名)

(指導教授)









謝 辭

年近半百，還能有幸從臺大政治系 EMPA 專班拿到一個碩士學位，心中充滿了感恩。

首先要感謝的是我的妻子瑩秀，如果不是她包容並支持我每個星期六到臺大上一整天的課，期中、期末又忙著準備考試及報告，我絕無完成課業的可能，更不必說寫作論文了！她讓我無後顧之憂，我才有機會成為專班的一份子，追隨著大師們，遨遊在學術的殿堂裡。

恩師蕭教授全政對我的指導，不僅讓我的「腦袋」重新與「腳跟」產生連結，思考不再是漫無邊際地飄浮在虛空中，而能真正踩在不斷反映時空變化的相關實地上；也領悟到：原來我視為理所當然、充滿正義的法律制度，竟然存在著政治與經濟的「偏差 (bias)」！此一驚覺，不僅促動我醞釀本論文的問題意識，也讓我重新檢視 2001 年前後，臺灣行政執行制度轉變的始末，及行政執行法的數次修法過程。

這樣的回顧，數度令我心情起伏，久久才能平復。畢竟自己親身參與了 2001 年以後行政執行處到分署的發展過程，榮辱與共，休戚相關。我無法置身事外，也無意分道揚鑣；心中牽掛著的，無非是如何能讓這個制度更好，更能達到「實現公平正義」的目標！當然，本文最後一節所做的建議，可能不被某些人所理解或認同，但我衷心希望，所有關心本議題的人，在了解目前行政執行制度的問題以後，能做出更好的建議。

其次，本論文承蒙許教授宗力及劉教授淑惠兩位口試委員仔細又深入的提點，讓我得以修正本論文在分析架構及理論鋪陳等各方面的不足。許教授一直是我所景仰的法學鴻儒，有幸親炙許教授的指導，實在是我個人莫大的榮幸！而劉教授親切、溫婉，卻又處處切中問題核心的點評，則令我再三嘆服：劉教授果然明察秋毫，一點點錯誤都難逃她的法眼。

此外，本論文受惠於法務部、行政執行署、桃園分署、新北分署的長官及同事們之處甚多，在此感謝他們在各方面所提供的指導、協助與鼓勵，沒有他們，

這篇論文必然失色不少。

最後，謝謝這兩年來臺大 EMPA 專班辛苦授課的老師們，及為我們張羅大小事的欣蕾助教，一直鼓勵我並幫忙蒐集資料的杏慧學姐、雪芳學姐；還有和我一起度過無數個充實又快樂的週末的第 14 屆同學們，謝謝你們帶給我的喜悅與動力，讓我終於能堅持到完成論文的這一刻。

畢業是人生另一個階段的開始，友誼不會隨著課業的結束而畫上句點。第 14 屆的同學們，我們後會有期！

王金豐 謹誌

2016.8



摘要

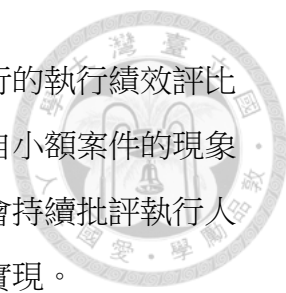
各國有關公法上金錢給付義務行政執行制度之選擇，乃基於其各該政經社文背景。臺灣作為一個大陸法系且發展上相對落後的已開發國家，政府本即肩負以法律規範人民權利義務關係之重責大任；而行政機關之任務，則係以有效率的公權力貫徹法律之規範，以維護社會秩序並實現公平正義。至於「人權保障」，在法制上應以「法律保留」及「法律優位」等「法治國原則」，加以規範；在執行實務上，則是透過復查、訴願及行政訴訟之方式，藉由行政機關之自我審查及司法權之最終審判，來落實對人權的保障。1998年行政執行法修正時，立法者企圖以將執行機關設置在法律人最多的法務部的方式，想要達到保障人權的目的，無異太過簡化問題的複雜性。

其次，從比較制度觀點來看，大陸法系的德國及日本之行政執行制度，公法上金錢給付義務案件皆由原處分機關自力執行，美國的財稅案件也是由稅捐機關自力執行，則台灣為何不能由原處分機關自力執行？尤其是稅捐機關。且由於執行機關與移送機關的分立，造成了二者之間的齟齬及溝通、聯繫成本，對於行政效率的提升及義務人權益的保障，也都有負面的影響。

再其次，在行政效能方面，行政執行處（分署）的執行績效確實比法院時代佳，但卻是以一定程度的限制或侵害人權為代價；在滯欠大戶案件的執行效率方面，也尚有進步的空間。換言之，執行分署基於其行政機關之本質，無疑在「企業化經營」及「績效管理」方面取得了良好的成果，但法務部行政執行署所宣稱的組織目標，即「落實公權力」與「人民權益之維護」，卻在其所建立及引以為傲的「績效評比」制度中，被邊緣化了，而且無法真正引導執行人員為了執行績效所採取之「資源利用行為」，即執行案件與執行手段之選擇。

最後，本文認為如要落實公法上金錢給付義務事件由行政機關自力執行之目的，即「提升行政效率」與「實現公平正義」，有關執行機關選擇之最佳方案，應係由原處分機關自力執行，次佳方案則是由財政部專責執行，因為大部分的應納金額來自稅捐案件；如要維持目前由法務部行政執行署及其分署專責執行之制

度，則應加強執行機關與移送機關之間的聯繫、合作關係。現行的執行績效評比制度也應調整其評分項目及比重，否則目前執行績效大部分來自小額案件的現象將難以改變，滯欠大戶案件之績效也無法有效提升，外界仍然會持續批評執行人員「柿子挑軟的吃」，所謂「公平正義」云云，恐怕無法真正實現。



Abstract



The choice about system of administrative enforcement on implementing the monetary obligation cases of public law in each country is based on her own political, economic, social and cultural backgrounds. As a relatively backward developed civil law country, the responsibility of Taiwan government is to regulate people's rights and obligations by laws. The tasks of Administrative Agencies are to fulfill legal conditions by effectively public power, maintain the social order and so that fairness and justice may be upheld. As for “rights protection”, it should be regulated with the rule of law, including the principles of “legal reservation” and “preemption of statute” on law system, and implemented by review, administrative appeal and litigation on execution practice. It simplified the complexity of the problem for the legislators while attempting to resolve the problems by setting the organization of administrative enforcement in Ministry of Justice.

Secondly, from the point of view of comparative institutional, as a civil law country, Germany and Japan’s administrative enforcement agencies on implementing monetary obligation cases of public law are the original agencies which made the administrative disposition. In US, the administrative enforcement agency on implementing financial obligation cases is the original agency, too. So, why not in Taiwan? Especially taxes authority. The separation of the enforcement agency and the original agency results in discord and communication costs between agencies, negatively affecting administrative efficiency and protection of obligators’ rights.

Thirdly, although the implementing performances of branches of the administrative enforcement agency are much better than the courts’, it was at the expense of certain degree of restrictions or violations of human rights. There's space for progress in the cases of overdue fees or fines exceeding NT\$10,000,000. In the other word, the braches did very well in aspect of “enterprise management” and “performance

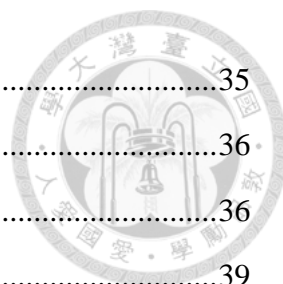
management”, but the organization goals claimed by the Administrative Enforcement Agency, “Implementation of the public authority” and “protection of people’s rights”, have been marginalized by the “performance rating system”. The goals can’t induce the executors’ “resource utilization behavior” for better performance, too.

Finally, this paper argues that, the best enforcement organization of implementing the monetary obligation cases of public law “enhance administrative efficiency” and “uphold fairness and justice” should be the original agencies. The second choice is the enforcement agency transfers to Ministry of Finance. The third is maintaining the system, but enhancing the corporation and connection between the original and enforcement agency, and amending the performance rating system.



目 錄

第一章 緒論.....	1
第一節 問題意識.....	1
壹、法體系的交錯.....	1
貳、執行機關與移送機關之分工與齟齬.....	8
參、執行績效評比與執行案件、執行手段之選擇.....	9
第二節 文獻回顧與檢討.....	12
壹、從行政權、實現公平正義角度探討之文獻.....	12
貳、從司法權、人權保障角度探討之文獻.....	15
第三節 分析觀點及架構.....	16
第四節 章節安排.....	18
第二章 各國行政執行制度之比較.....	19
第一節 序說.....	19
壹、大陸法系國家法體系之歷史發展脈絡及特性.....	20
貳、英美法系國家法體系之歷史發展脈絡及特性.....	21
第二節 德國行政執行制度與執行實務.....	21
壹、德國行政執行制度之沿革.....	21
貳、德國公法上金錢給付義務案件之執行機關及執行實務.....	22
第三節 美國行政執行制度與執行實務.....	25
壹、美國行政執行制度之沿革.....	25
貳、美國公法上金錢給付義務案件之執行機關及執行實務.....	26
第四節 日本行政執行制度與執行實務.....	29
壹、日本行政執行制度之沿革.....	29
貳、日本公法上金錢給付義務案件之執行機關及執行實務.....	29
第五節 小結.....	32
第三章 臺灣行政執行制度與執行實務.....	35



第一節	序說	35
第二節	行政執行法體系之歷史發展脈絡及立法沿革	36
壹	、歷史發展脈絡	36
貳	、立法沿革	39
參	、2016年行政執行法修正草案	55
第三節	執行組織與制度	57
壹	、執行名義	57
貳	、執行主體	57
參	、執行客體	62
肆	、執行手段	62
伍	、救濟程序	64
第四節	執行績效評比與執行案件、執行手段之選擇	65
壹	、執行股評比	66
貳	、行政執行官評比	67
第五節	小結	70
第四章	臺灣行政執行機關與移送機關之關係	73
第一節	序說	73
第二節	執行機關與移送機關之分工	75
壹	、法制面	75
貳	、執行實務面	80
第三節	執行機關與移送機關之齟齬	82
壹	、立案審查	82
貳	、撤回案件	83
參	、分單繳納	85
肆	、執行標的	85
伍	、限制出境	87
陸	、執行費用及協辦人力	87
柒	、績效認列及入帳順序	88

捌、責任歸屬	88
玖、定位與期待	89
第四節 小結	90
第五章 研究發現與建議	91
第一節 研究發現	91
壹、法體系之交錯與執行機關之選擇	91
貳、績效評比	95
第二節 研究建議	96
壹、有關執行機關之選擇	97
貳、有關執行機關之績效評比	102
參考文獻	105

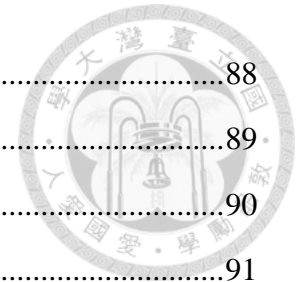




表 目 次



表 1-1	近 3 年行政執行署各分署列管滯欠大戶之人數及待執行金額.....	5
表 1-2	地方法院辦理財務案件收結件數及徵起金額.....	6
表 1-3	行政執行署各分署行政執行案件收結件數及徵起金額.....	7
表 1-4	行政執行署各分署行政執行案件待執行金額.....	7
表 1-5	行政執行署各分署財稅案件徵起率.....	8
表 1-6	行政執行署各分署行政執行案件終結情形—屬性別（年別）.....	10
表 1-7	行政執行署各分署行政執行案件徵起金額—屬性別（年別）.....	11
表 3-1	行政執行署各分署行政執行案件新收件數（種類別）.....	59
表 3-2	行政執行署各分署行政執行案件新收情形（移送機關別）.....	59
表 3-3	行政執行署各分署行政執行案件徵起情形.....	60
表 5-1	違章漏稅案件處理及財務罰鍰執行情形.....	96



第一章 緒論

第一節 問題意識



每年七月份臺灣的財政部公告欠稅大戶後，總會引來媒體的大篇幅報導（聯合新聞網，2015b；Yahoo 奇摩新聞，2016），各界動輒對政府追稅不力加以指責，認為「有錢人不用繳稅，小老百姓卻是一毛也跑不掉」，毫無公平正義可言（中時電子報，2015a）；負責追稅的財政部（中時電子報，2015b）及法務部行政執行署（法務部行政執行署，2015）則會出面解釋，為何有這麼鉅額的稅捐追不回來。但在另一方面，也有輿論批評臺灣的稅捐機關不重視正當法律程序，侵害納稅人的基本人權（新頭殼新聞網，2015），把稅災戶變成欠稅大戶（邱秀珠，2016）。此現象表面上為「課稅不公 vs. 追稅不力」或「公平正義 vs. 人權保障」之問題，但實際上所涉及的是更深層的行政執行制度之設計與選擇，即「法體系」層面的問題。

壹、法體系的交錯

世界上有兩大法系，即大陸法系（或謂「歐陸法系」）與英美法系（或謂「海洋法系」），其主要特徵為：大陸法系國家強調「行政權」及「公平正義」，以國家主權即公權力來支撐全國一體性的權利義務關係；而英美法系國家則強調「司法權」及「人權保障」（城仲謀，1999a：287），強調保障以「天賦人權」為名的自由及財產權（蕭全政，1992：115-116）。而「公平正義」與「人權保障」，本極易處於對立關係，但為了在某種程度上兼顧「公平正義」與「人權保障」，大陸法系國家以「法律保留」及「法律優位」等原則（許宗力，1993：118），來避免行政權對於人民權利造成不法的侵害；而英美法系國家則以法律授權的方式，授予行政機關一定的執行權限，以強化行政權、提高行政效率（蔡震榮，2008：267）。

人民依法納稅的義務，就是所謂「公法上金錢給付義務」的一種，其他像是依法繳納中央健康保險費、勞工保險費、交通罰鍰等等，也都是臺灣行政執行法



(以下簡稱本法)第二條規定的「公法上金錢給付義務」¹。

所謂「行政執行」，依陳敏(2011:822)之定義，係指「人民不履行其行政法義務時，行政機關以強制之方法使其履行，或實現與履行相同之狀態」。²

從歷史發展脈絡來看，臺灣的行政執行法，最初係大陸時期的北京政府於1913年參考當時的日本行政執行法而制定，而日本則係繼受同為大陸法系國家的德國而來(城仲謀，1999:327;蔡震榮，2008:16-17)。但當時的條文，並沒有就公法上金錢給付義務案件應如何執行有所規定。1932年12月28日經大陸時期國民政府略為修改而公布施行之行政執行法，對此仍舊沒有規定，而係透過司法解釋的方式³，起初(1934年)認為：「人民對於行政官署依法令所處分之行政罰金，及依行政執行法第四條所處分之罰鍰，於其處分確定後，抗不完納，自得就其財產而為執行」，即行政機關(原處分機關)可以自力執行，具有明顯大陸法系的色彩；但強制執行法於1940年施行後，司法院變更見解⁴，認為只能由法院負責執行，且必須法律有明文規定者，才可以移送法院強制執行。如果法律未規定，則人民即使積欠鉅額罰鍰未繳，原處分機關也不得逕為執行人民的財產，已採取大陸法系的「法律保留原則」，及英美法系的「司法優位原則」；但卻造成行政機關對人民所科處的罰鍰，人民如拒不履行時，如法無明文⁵，行政機關就會陷入無法自力執行或移送法院強制執行之困境，於是自1957年起，行政機關即嘗試修正其內容(林憲同，1976:176-178)。

在修法過程中，本法修正草案最初係由內政部負責向立法院提案；內政部曾於1976年3月提出本法部分條文修正草案，新增第五條之一，明定行政法上課處


¹ 依行政執行法施行細則第二條規定，本法所謂「公法上金錢給付義務」，包括：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。

² 此為狹義的行政執行，廣義行政執行則另包括「即時強制」，即：「行政機關為即時除去目前急迫危害之必要，無暇課以義務時，或依其性質，若課以義務恐難達成目的時，直接對人民之身體或財產加諸實力，達成行政上必要狀態」(蔡震榮，2008:3)。依本法第二條之規定：「本法所稱行政執行，指公法上金錢給付義務、行為或不行為義務之強制執行及即時強制」，可見係採廣義的定義。

³ 請參司法院院字第1019、1029號解釋。

⁴ 請參司法院院字第2691、3308號解釋、司法院大法官釋字第16、35號解釋。

⁵ 1986年法務部第1次向立法院提出本法修正草案時，有明文規定可移送法院強制執行之法律，僅五十七種(立法院，1986b:12)。



之罰鍰，如逾期不繳，移送法院強制執行；惟當時立法院並不認同，理由即認為行政執行權為行政權，應由行政機關負責執行（立法院，1976a：26-27），行政院旋於次月撤回該修正草案（立法院，1976b）；到1983年，行政院指示本案改由法務部負責（立法院，1986b：6）。1986年3月法務部第1次提出的行政執行法修正草案，即為現行行政執行法之最初版本，原係規定：「行政執行，由原處分機關或該管行政機關為之」，包括公法上金錢給付義務之執行（立法院，1986a），但有關公法上金錢給付義務之強制執行部分，法律已規定移送法院強制執行者，仍維持由法院執行，即採雙軌制⁶。當時答詢的法務部政務次長表示，因為行政機關還未具備採單軌制所具備之條件，司法院認為法院負擔太重，故希望由行政機關自己執行，財政部也認為由自己執行沒問題，故暫採雙軌制，等以後再慢慢修法。但立法委員對於由原處分機關負責執行公法上金錢給付義務之部分意見不一（法務部，1997：156），故此案在立法委員無法達成共識的情形下，仍然無法完成立法程序。

1991年法務部向立法院所提出之行政執行法重行修正草案，有關公法上金錢給付義務案件，已規定由法務部行政執行署所屬行政執行處專責執行。為什麼在法務部下設置專責執行機關？其制度選擇緣由大致出於以下兩點（立法院，1991b）：其一，在大陸法系國家，「行政執行權」法理上屬於「行政權」的範疇（城仲謀，1999a：253），故應由行政機關負責執行。那為什麼不由原處分機關（例如國稅局）自力執行？因為：其二，立法者對於一般行政機關公務員之法律素養不信任，不放心由原處分機關行使侵害人民財產權甚至人身自由權的行政執行權，故決定在中央機關中擁有最多法律人才的法務部下，設立專責機構，以保障執行之合法性，並提升執行效率（立法院，1992a）。

但不論在大陸法系或英美法系國家，除了臺灣以外，現行各國公法上金錢給付義務案件，並沒有成立專責機關負責執行之例。

在大陸法系的德國，依該國行政強制執行法（*Verwaltungsvollstreckungsgesetz*

⁶ 其立法理由為：「原處分機關或該管行政機關對其所主管之行政事件知之熟稔，能駕輕就熟於其管轄區域內迅即執行。不但可期事半功倍之效，且不致因集中專責機關執行而有鞭長莫及之感，或因移送法院執行而拖延時日」。

z) 第四條規定，公法上金錢給付義務案件之執行機關為：A、由最高聯邦機關指定之有關行政部門機關；或 B、聯邦財務行政之執行機關⁷。且以 A 為優先，A 不能執行時，才由 B 執行⁸。而且稅法、社會保險法及司法規費法之行政執行，也不適用上開規定，而係依各該法之特別規定（蔡震榮，2008：65-66），例如稅捐案件依該國租稅通則（*Abgabenordnung*）第二百四十九條規定（陳敏，2013：464-465），稅法上金錢給付（*Geldleistung*）行政處分之執行機關為財政處（*Finanzämter*）及關稅總局（*Hauptzollämter*）⁹，但拍賣不動產則必須由稅捐機關向法院聲請，由法院依民事訴訟法等相關規定執行之（陳敏，2013：548-550）。

在日本，該國舊行政執行法乃師承自普魯士法制（城仲謀，1999a：256），充滿警察國家之色彩，強調公權力之重要性及行政目的之達成；但二次大戰後，因受美國影響，隨著新憲法的制定，從戰前強調行政目的之達成，轉為強調基本人權之保障（蔡震榮，2008：26；楊美華、楊嘉源，2006：6-10）。目前該國有關公法上金錢給付義務案件之執行，係準用或適用日本「國稅徵收法」之執行規定，由原處分機關自為執行（張哲榮，2006：18-20）。

相對於大陸法系國家的德國、日本，屬於英美法系國家的美國，無論對人身自由或財產之限制、剝奪或處罰，概屬法院權限。惟近二、三十年來，立法機關也有授予行政機關處罰及強制執行之權，以減輕法院之負擔，並提升行政效率（蔡震榮，2008：267）。但有關公法上金錢給付義務之強制執行，原則上仍屬法院之權限，人民如逾期未繳，科處罰鍰之行政機關必須請求檢察總長（*Attorney General*）向管轄的地方法院提起訴訟，而不得自力執行（蔡震榮，2008：280）。惟有關聯邦所得稅及罰鍰之部分，聯邦國稅局則被授權得以自力執行，逕對義務人之財產為查封、扣押，並享有優先權（謝和金，2010：47-48）。

則吾人不禁要問：臺灣首創世界先例，成立專責機關，即法務部行政執行署及其分署，負責公法上金錢給付義務案件之執行，是否確能「落實公平正義」及

⁷ 此「最高聯邦機關」，例如聯邦總理府及各部；「聯邦財務行政之執行機關」即為聯邦關稅總局（*Hauptzollämter*）（吳東都，2003：317）。

⁸ 由最高聯邦機關指定之情形，實務上為數不多（吳東都，2003：317）。

⁹ 財政處為邦之財務行政機關，關稅總局則為聯邦之財務行政機關（吳東都，2003：318）。

「兼顧人民權益之維護」¹⁰？如果從表 1-1 來看，答案無疑是否定的！以 2015 年年底資料為例，0.06% 的義務人所欠之待執行金額，竟然占全部待執行金額比率之 39.30%！無疑坐實了國人對於財政部賦稅署及法務部行政執行署「只拍蒼蠅、不打老虎」（聯合新聞網，2015a）之指控，也完全背離了台灣作為一個大陸法系且發展上相對落後的已開發國家，政府即公權力所應該肩負的「實現公平正義」之重責大任！

表 1-1 近 3 年行政執行署各分署列管滯欠大戶之人數及待執行金額

單位：人／新臺幣萬元

項目	滯欠大戶列管人數				滯欠大戶待執行金額	
	個人	法人	小計	占全部義務人 人數比率	金額	占全部待執行 金額比率
截至 2013 年底	650	189	839	0.09%	8,408,322	33.47%
截至 2014 年底	537	169	706	0.07%	7,309,251	34.50%
截至 2015 年底	598	184	782	0.06%	7,623,784	39.30%

資料來源：法務部行政執行署（不含臺北、新北及高雄等 3 個市政府歷年所繳納之中央健康保險費及勞工保險費。）

睽諸行政執行處（即執行分署）2001 年成立前 9 年與後 9 年，雖然徵起金額從法院執行時期每年約新臺幣（下同）41 億元至 87 億元間（請參表 1-2），成長為法務部執行時期，除第 1 年外¹¹，每年約 160 億元至 297 億元間（請參表 1-3），惟是否即能代表法務部時期執行成效較好？¹²或者只是新收案件較多之故？例如依司法院之統計（請參表 1-2），1992 至 2000 年間，財務法庭每年平均受理 59.76 萬件。而 2001 至 2009 年間（請參表 1-3），13 個行政執行處每年平均受理總件數則高達 465.64 萬件，即使只計算財稅案件，平均每年新收也有 142.92 萬件。法務部行政執行署受理案件數，超過法院受理案件數兩倍，徵起金額自當倍數成長。

¹⁰ 請參法務部行政執行署網站：<http://www.tpk.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=255533&CtNode=6098&mp=030>，2016/5/10。

¹¹ 全國 12 個行政執行處於 2001 年 1 月 1 日成立後，當年約有 6 個月左右的時間花在與各地方法院交接案件，故執行成效較差。

¹² 有關法院時期執行效率不佳之原因，可參閱李清友（2002：65-70）、賴明秀（2008：91-98）、李佳甯（1996：48-51）及陳清秀（2006：585-586）之說明。

且從表 1-4 觀之，2001 年至 2015 年間，法務部行政執行署負責執行之財稅案件，每年待執行金額比率皆超過全部案件待執行金額之 55.5%，歷年平均更高達 71.6%；而財稅案件之義務人，乃因有所得或有財產未依法納稅，才會被移送執行；故該類案件之義務人，其資力通常較其他類案件之義務人佳，即較有資力依法繳納半數或提供擔保¹³、聘請律師或會計師提起行政救濟，或在執行程中主張權利或聲明異議，造成案件久懸未結。而無資力委任律師或會計師之其他類案件義務人，其案件則會被迅速移送執行，並儘速徵起、結案；此等結果豈可謂符合「公平正義」乎？再從徵起情形來看，財務法庭時期，1989 年至 1991 年財稅案件徵起率分別為 17.8%、17.5% 及 19.8%；未能徵起的案件，大多是大額案件，原因主要為「義務人無財產可供執行」及「義務人提起行政救濟後脫產」（立法院，1992a：233）；法務部執行時期，從表 1-5 可看出，財稅案件之平均徵起率僅 6.6%，此固與法務部行政執行署各分署自法院接收許多財稅舊案有關，但從徵起率如此低可知，所謂「公平正義」，並沒有因為改由法務部執行而實現。徵起率不佳之主要原因與法院執行時期相同，即義務人脫產或無財產可執行（法務部，2016：36）。故新、舊制度孰優孰劣？由法務部行政執行署專責執行是否確已達成新制度「提升行政效能」、「實現公平正義」及「保障人權」之立法目的？如果由財稅機關自力執行，成效會不會更好？或且更能達到公平正義？皆須進一步檢討。

表 1-2 地方法院辦理財務案件收結件數及徵起金額

單位：件/新台幣千元

年度	新收	終結	未結	徵起金額
1992	448,222	445,351	65,769	6,827,293
1993	381,169	379,704	67,234	6,123,137
1994	261,810	259,434	69,610	4,146,924
1995	395,871	361,716	103,765	4,740,091
1996	536,146	466,141	173,770	5,815,872
1997	640,848	637,147	177,471	8,714,034

¹³ 稅捐稽徵法第三十九條第二項規定參照。

1998	813,755	719,505	271,721	7,016,446
1999	914,364	820,709	365,376	6,915,757
2000	986,590	1,070,577	281,389	7,768,597
平均	597,642	573,365	175,123	6,452,017

說明：1. 財務案件即稅捐機關移送法院強制執行之案件，即財稅案件。
2. 資料來源：司法院，網址：http://www.judicial.gov.tw/juds/1_source5.htm。

表 1-3 行政執行署各分署行政執行案件收結件數及徵起金額

單位：件/新台幣千元

年度	新收		終結		未結		徵起金額	
	全部	財稅	全部	財稅	全部	財稅	全部	財稅
2001	1,898,370	1,236,179	333,367	272,961	1,565,003	963,218	5,945,836	5,614,131
2002	4,225,714	1,420,140	1,943,298	870,582	3,847,419	1,512,776	15,919,605	13,517,298
2003	4,144,506	1,378,196	2,710,090	957,073	5,281,835	1,933,899	19,189,352	15,460,538
2004	7,567,952	1,428,159	4,502,991	1,112,587	8,346,796	2,249,472	22,350,697	16,169,414
2005	5,990,927	1,278,947	7,336,521	1,340,934	7,001,921	2,187,746	25,748,422	16,547,600
2006	6,351,155	1,597,568	7,559,880	1,700,295	5,809,904	2,091,840	24,219,369	15,967,487
2007	3,576,604	1,506,718	4,929,045	1,710,861	4,465,634	1,890,411	26,107,961	15,483,287
2008	3,557,507	1,410,915	4,032,315	1,627,006	3,991,729	1,674,901	29,705,827	15,547,614
2009	4,594,869	1,606,03	4,748,736	1,803,197	3,843,435	1,482,547	27,016,745	14,193,998
平均	4,656,400	1,407,103	4,232,916	1,266,166	4,905,964	1,776,312	21,800,424	14,277,930

資料來源：法務部，網址：<http://www.rjtd.moj.gov.tw/RJSDWEB/inquiry/InquireAdvance.aspx>。

表 1-4 行政執行署各分署行政執行案件待執行金額

單位：新台幣千元/%

年度	合計	財稅	比率	健保	比率	罰鍰	比率	費用	比率
2001	117,094,989	114,234,696	97.6	1,508,621	1.3	1,222,559	1.0	129,114	0.1
2002	168,526,328	159,103,827	94.4	4,637,090	2.8	3,166,271	1.9	1,619,140	1.0
2003	201,749,932	187,497,855	92.9	6,095,761	3.0	5,088,705	2.5	3,067,611	1.5
2004	287,919,157	222,488,180	77.3	29,076,768	10.1	7,616,286	2.6	28,737,923	10.0
2005	308,655,451	240,902,350	78.0	23,554,122	7.6	10,491,049	3.4	33,707,930	10.9
2006	373,211,610	276,335,946	74.0	43,257,825	11.6	13,976,363	3.7	39,641,476	10.6
2007	405,302,812	301,407,345	74.4	45,467,914	11.2	15,685,927	3.9	42,741,627	10.5
2008	431,859,070	313,116,099	72.5	53,992,880	12.5	15,128,576	3.5	49,621,515	11.5
2009	430,974,904	306,468,324	71.1	51,871,975	12.0	13,266,471	3.1	59,368,134	13.8
2010	404,150,904	265,119,307	65.6	65,175,870	16.1	11,456,895	2.8	62,398,832	15.4
2011	318,041,028	194,339,607	61.1	50,079,657	15.7	10,764,691	3.4	62,857,074	19.8

2012	293,912,999	163,153,505	55.5	59,426,836	20.2	10,333,439	3.5	60,999,218	20.8
2013	251,238,012	146,916,496	58.5	49,487,074	19.7	12,306,948	4.9	42,527,494	16.9
2014	211,886,400	135,259,700	63.8	36,866,048	17.4	9,572,678	4.5	30,187,974	14.2
2015	194,013,735	124,747,887	64.3	31,325,038	16.1	9,241,956	4.8	28,698,854	14.8
平均	293,235,822	210,072,741	71.6	36,788,232	12.5	9,954,588	3.4	36,420,261	12.4

資料來源：法務部，網址：<http://www.rjtd.moj.gov.tw/RJSDWEB/inquiry/InquireAdvance.aspx>。

表 1-5 行政執行署各分署財稅案件徵起率

單位：%

年度	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	平均
徵起率	4.7	4.4	5.0	7.8	7.4	7.4	8.4	7.9	6.6

資料來源：法務部行政執行署，2016。

貳、執行機關與移送機關之分工與齟齬

就臺灣目前行政執行制度而言，本法雖規定公法上金錢給付義務案件，由法務部行政執行署及其分署專責執行，但本法對於此等案件之執程序卻未詳細規定，除有 15 條條文規範有關移送、傳繳、限制出境、拘提、管收及禁止命令等程序外，其他係以準用強制執行法第二章「關於金錢請求權之執行」規定之方式，進行相關執程序。但強制執行法在本質上係用以規範民事強制執程序，採當事人進行主義（張登科，2010：14），法院居於中立之地位，須由債權人主動聲請，否則法院不會發動執程序，以滿足債權人之私法債權。相對於此，行政執行本質上乃行政機關之自力執行，具濃厚職權主義色彩，且其執行具有公益目的。依法務部 2012 年 1 月 19 日法律字第 10103100420 號函釋意旨：

按民事強制執程序中，有執行法院、債權人及債務人之三面關係，執行法院係立於第三者之中立客觀立場，其辦理執行事件，採當事人進行原則，債權人聲請執行並查報財產，執行法院始據以執行。至於公法上金錢給付執行事件，其本質為行政機關之自力執行，原處分機關，本應具有自為執行之權限，僅因考量事權統一及民眾權益之保障等因素，故法律規定公法上金錢給付義務之執行由主管機關移送本部行政執行處執行。因此，在執行事件之程序中，執行機關與移送機關間，乃同屬行政權之作用，共同追求公權力之實現，僅係不同機關在不同階段當中之角色分工不同，故執行機關受理案件後，為確

保公法債權之實現，採職權進行原則，主動積極調查義務人之財產及執行。

換言之，公法上金錢給付義務案件之移送機關，亦為廣義的「執行機關」；則本法準用強制執行法之結果，移送機關要如何扮演同時是「債權人」又是「執行機關」的角色？就運作實務而言，也容易造成執行機關（法務部行政執行署及所屬分署）與移送機關（即債權人）對於執行績效不彰一事互推責任（法務部行政執行署，2015）（財政部，2015）；且因有「組織分隸」及「機關本位」的情形發生，增加了兩機關之間的溝通、協調及聯繫成本（洪興聰、溫順德，2011）；遇到民眾指責或陳情，容易互踢皮球；民眾若想問為什麼會欠政府錢，或「利息可不可以不要收」、「罰鍰可不可以少一點」，執行機關都只能回答：「這要問移送機關」，徒造成民眾的不滿。實務上更常見移送機關收到錢了，卻沒有即時告知執行機關，以致於執行機關又發文扣押、重複扣押或超額扣押，引發許多民怨（TVBS 新聞網，2016；蘋果日報，2016b）。或是滯欠大戶案件¹⁴在移送執行前早已脫產，致移送行政執行後，增加後續執行之困難度（監察院，2009）。

則是否應考慮參考其他國家之立法例，改由原處分機關自力執行？以減少移送執行及移送機關與執行機關間之溝通成本，並落實公權力。或至少將財稅案件回歸由財政部自力執行，或採「原處分機關」及「法務部行政執行署」，雙軌執行制度。究竟何者才是「功能最適」¹⁵（許宗力，2007：302）的執行機關，乃本文亟欲探討的重點。

參、執行績效評比與執行案件、執行手段之選擇

臺灣公法上金錢給付義務案件在執行實務方面，由於法務部行政執行署所屬各分署及執行人員之績效評比，重在與「徵起金額」及「結案件數」相關之項目¹⁶，故雖然法務部行政執行署因外界壓力，而要求各分署應強力執行滯欠大戶案件，

¹⁴ 應納金額自然人案件在 1,000 萬元以上，法人案件在 1 億元以上，即為滯欠大戶案件。

¹⁵ 功能最適機關結構觀點出自德國聯邦憲法法院 1984 年飛彈部署判決，該判決指出：「權力分立的目的在於使國家決定達到盡可能正確的境地」，即「要求國家事務應由在內部組織、組成方式、功能與決定方式等各方面均具備最佳條件的機關來擔當作成」（許宗力，2007：302-303）。

¹⁶ 請參「法務部行政執行署各分署辦理執行工作獎勵計畫」及「法務部行政執行署各分署行政執行官執行業務績效評比表」。

該署並積極列管，但因此類案件執行難度相當高，執行人員的投入可能在短期內（例如該績效評比年度內）無法得到執行績效上的回報，甚至發生「前人播種，後人收穫」的情況（蔣兆康，2010：557）。執行人員理性選擇的結果，就會傾向於將大部分的資源及時間用在處理比較容易收到錢及結案的二十萬元以下小額案件，以致於執行績效（包括結案件數及徵起金額）多為此等案件所貢獻。以表 1-6 及表 1-7 為例，20 萬元以下小額案件，即一般案件，占近 9 年全部終結案件數之 99.42%，徵起金額所佔比率則為 55.93%。而如前所述，欠繳金額超過 1,000 萬元以上的滯欠大戶案件，因執行難度較高，徵起及結案都不容易，執行成效自然不佳；此類案件義務人人數雖只占全部案件義務人人數不到 1%，但卻占全部待執行金額比率超過三成，甚至幾乎達到四成（請參表 1-1）！招致外界「只拍蒼蠅、不打老虎」（聯合新聞網，2015a）之譏，也不符「落實公平正義」¹⁷之宗旨。但外界又常以「徵起率太低」（監察院，2010）或「未結案太多」（監察院，2009）為由，指責移送機關或執行機關「執行不力」，亦為執行機關力求提高「結案率」及「徵起金額」之原因。而執行人員此種追求個人利益（執行績效評比成績）之行為，是否將使行政執行機關落入「組織的宣稱目標徒然變成一種裝飾或神話，而無法規範或引導組織的行為」之困境（蕭全政，1997：8）？

表 1-6 行政執行署各分署行政執行案件終結情形－屬性別（年別）

單位：件、%

年度	小計	一般案件	占全部終結件數比	終結／未結比	其他案件	占全部終結件數比	終結／未結比
2007	4,929,045	4,914,823	99.71%	114%	14,222	0.29%	9%
2008	4,032,315	4,014,961	99.57%	105%	17,354	0.43%	10%
2009	4,748,736	4,710,880	99.20%	128%	37,856	0.80%	24%
2010	5,542,053	5,479,623	98.87%	156%	62,430	1.13%	53%
2011	6,280,909	6,223,256	99.08%	182%	57,653	0.92%	74%
2012	6,018,301	5,987,639	99.49%	177%	30,662	0.51%	49%
2013	5,080,371	5,058,608	99.57%	158%	21,763	0.43%	39%

¹⁷ 法務部行政執行署網頁：<http://www.tpk.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=255533&CtNode=6098&mp=030>。

2014	4,847,434	4,830,042	99.64%	154%	17,392	0.36%	33%
2015	5,870,335	5,853,919	99.72%	154%	16,416	0.28%	34%
合計	47,349,499	47,073,751	99.42%	146%	275,748	0.58%	31%

說明：1.「一般案件」為應納金額不滿新臺幣 20 萬元者；「其他案件」為應納金額在 20 萬元以上者。

2.資料來源：法務部，網址：http://www.rjsd.moj.gov.tw/rjsdweb/common/WebList3_Report.aspx?list_id=758。

表 1-7 行政執行署各分署行政執行案件徵起金額一屬性別（年別）

單位：新臺幣千元

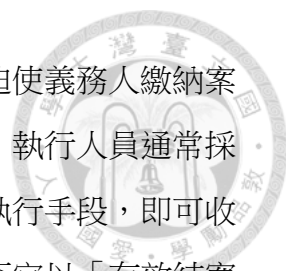
年度	徵起金額		
	總計	一般案件	其他案件
2007	22,016,534.85	12,431,612.41	9,584,922.43
2008	22,628,815.49	12,262,308.05	10,366,507.44
2009	19,730,531.01	11,748,124.03	7,982,406.98
2010	19,445,689.48	10,929,048.41	8,516,641.07
2011	23,691,458.13	11,299,785.16	12,391,672.96
2012	18,524,085.06	10,062,745.29	8,461,339.77
2013	17,407,167.30	10,036,620.31	7,370,547.00
2014	19,369,614.19	10,961,819.95	8,407,794.25
2015	17,980,678.39	11,388,010.57	6,592,667.82
合計	180,794,573.89	101,120,074.17	79,674,499.71
比率	100.00%	55.93%	44.07%

說明：1.統計區間：2007.1~2015.12，並扣除臺北、新北及高雄等 3 個市政府歷年所繳納之中央健康保險費及勞工保險費（此部分資料來源：法務部行政執行署）。

2.資料來源：法務部，網址：http://www.rjsd.moj.gov.tw/RJSDWEB/common/WebList3_Report.aspx?list_id=763。

此外，在執行手段的選擇方面，因法務部行政執行署用以評比全國行政執行官之「執行業務績效評比表」，對於不動產查封、拍賣（無論有無拍定），及聲請管收義務人獲准（無論有無成功管收義務人，或使義務人繳納案款），有加分規定，亦可能影響部分行政執行官對執行手段選擇的偏好。

而從另一角度言之，執行人員對於執行案件及執行手段的選擇，亦關係到「實現公平正義」及「保障人權」之問題。蓋滯欠大戶案件之義務人多為社經地位相對而言較佳者，普遍上較有能力聘請律師及會計師，以維護自己在稅捐上或法律上的權益；執行人員必須花費較大的心力及時間，所採取之手段也多為限制出境、



聲請拘提管收、拍賣動產、不動產等較強烈的執行措施，才能迫使義務人繳納案款；而一般案件之義務人則反是，多無資力委任律師或會計師；執行人員通常採取傳繳、扣押存款或薪資，或同意義務人分期繳納等較和緩之執行手段，即可收到不錯的效果（王金豐，古秀梅，2009）。則此時執行效率是否宜以「有效結案率」¹⁸或其他指標來衡量，例如提高滯欠大戶案件「徵起率」之評比權重，而非以「結案率」或「徵起金額」為準？以免「實現公平正義」及「維護人民權益」之施政目標無法達成。此亦為本文所欲探討之問題。

綜言之，本文之目的，即在透過參考同屬大陸法系、強調行政權、實現公平正義，以國家公權力支持人民的權利義務關係，並為臺灣行政執行法立法參考之德國及日本之行政執行制度；及屬於英美法系、強調司法優位及人權保障之美國行政執行制度，檢視及檢討存在於臺灣行政執行組織與制度中，有關法體系、執行機關及績效評比等三個層次之問題，並指出修正或調整之必要性或可行方向，以為修正相關制度、法規，及選擇執行機關、執行手段或績效評比項目時之參考。

第二節 文獻回顧與檢討

目前臺灣有關行政執行制度的討論文獻，大致可分成從行政權及公平正義的角度，及從司法權與人權保障的角度，兩方面的探討。析述如下：

壹、從行政權、實現公平正義角度探討之文獻

城仲謀（1999a、1999b）從大陸法系國家德國及日本之行政法制歷史發展脈絡，介紹行政強制執行之概念、理論基礎、種類，及行政執行之內容與方法是否須有法律明文規定，以兼顧人權保障，並介紹各國有關行政強制執行之立法動向；最後就臺灣 1998 年修訂前之行政執行法之內容及結構，提出修正建議。該文就第

¹⁸ 法務部行政執行署為因應案件類型及數量之變化，調整執行策略與要領，深化案件之執行，以強化行政執行效能，已將 106 年度至 109 年度施政計畫目標之關鍵績效指標修正為「提升執行案件有效結案率」，並訂定執行案件有效結案率之年度績效目標值，並將 105 年度各分署執行業務績效評比表，原規定之「結案率」評比項目，修正為「有效結案率」。




一層次法體系問題之各國法制部分有處理，但未涉及個別條文修正之政經因素，也未討論第二層次執行機關及第三層次績效評比問題。城仲謀（1999c）建議之本法修正草案，則僅討論第二層次執行機關的問題，但未討論執行機關與移送機關之間的關係。

蔡震榮(2008)主要介紹德國及日本及行政執行法制之歷史發展脈絡及現況，和公法上金錢給付義務執行之意義、要件、執行機關、方法與程序，並檢討臺灣行政執行法現行規定及修正草案。該文就第一層次法體系問題之各國法制部分有處理，但未涉及個別條文修正之政經因素，也未討論第二層次執行機關及第三層次績效評比問題。

吳東都（2003）介紹德國公法上金錢債權之強制執行制度，包括行政強制執行之概念、立法體例、原則、執行基礎、要件、義務人、執行機關及救濟等等；另檢討臺灣行政執行制度，並就行政執行法提出修正建議。吳東都認為，應參照德國租稅通則第 32 條規定，增訂公法債權機關得自為假扣押之規定，以保全公法債權¹⁹。該文就第一層次法體系問題之德國及臺灣法制部分有處理，但未涉及個別條文修正之政經因素，也未討論第二層次執行機關及第三層次績效評比問題。

賴明秀（2008）討論兩岸公法上金錢給付義務之意義、範圍、基本原則、理論演進、立法沿革、制度興替、業務概況、體制爭議、執行主體、執行客體、執行名義、執行政程序及救濟等，逐項說明，並評析兩岸公法上金錢給付義務執行制度之優劣良窳。賴明秀認為臺灣由行政執行分署專責辦理公法上金錢給付義務執行之體制，不僅澈底實踐行政法之行政執行理論，行政執行法修正草案若賦予行政執行分署更多法律工具，勢將強化執行功能，並助益行政機關自力執行之理論發揚光大。該文就第一層次法體系問題之德國、日本、大陸及臺灣法制部分有處理，但未涉及個別條文修正之政經因素，也未討論第二層次執行機關及第三層次績效評比問題。

¹⁹ 臺灣水污染防治法第七十一條第二項原規定：「為保全前項必要費用之強制執行，於徵收有不能或重大困難之虞時，主管機關得命對債務人之財產為假扣押，並移送行政執行機關執行。假扣押之命令於送達債務人前，亦得執行」。但 2015 年 2 月 4 日修法後，已修正為第七十一條之一：「為保全前條主管機關代為清理之債權、違反本法規定所裁處之罰鍰及第六十六條之二追繳所得利益之履行，主管機關得免提供擔保向行政法院聲請假扣押、假處分」。



莊坤山（2006）以臺中行政執行處（現為臺中分署）為例，比較臺中地方法院財務法庭與分署之執行績效，說明臺中地方法院每年徵起金額平均約為4億元，臺中分署則約20億元；臺中地方法院每年投資報酬率約為21倍，臺中分署則約80倍，故認為行政執行分署之執行績效遠高於法院時期，「執行績效獎勵金制度」則發揮了一定的正面效益。該文幾未討論第一層次法體系問題，及個別條文修正之政經因素；也未討論第二層次執行機關與移送機關之關係，及第三層次績效評比問題。

朱文麟（2007）認為法院時期執行績效不好的原因有機關不重視、分案不公等因素；相反的，分署執行績效良好的原因除了「執行績效獎勵金制度」外，人員具法務工作背景、資訊系統完善及特殊的組織文化因素，例如使命感、自我實現需求等，亦扮演重要的角色，並建議擴大分署的人員編制。該文幾未討論第一層次法體系問題，及個別條文修正之政經因素；也未討論第二層次執行機關與移送機關之關係，及第三層次績效評比問題。

謝玉玲（2010）認為，影響行政執行案件徵起績效之關鍵因素最重要的是案件種類、案由，其他因素依序為：執行手段貢獻度、執行績效獎勵金、工作態度、結案控管、景氣循環，及移送機關資料提供的品質（例如有無檢附義務人可供執行的財產資料），並建議區隔案件性質後，採取差異化執行策略、將績效評比項目與組織目標結合、維持獎勵措施及提高移送機關的配合度。該文完全未討論上述第一及第二個層次的問題。對第三個層次問題的討論，仍係從提高「結案率」或「徵起金額」角度出發，故無法解決本文所提出之問題。

洪興聰、溫順德（2011）認為應將整個行政執行制度界定為稅捐機關與行政執行機關的聯合行動，加強溝通，各自貢獻心力，資源互通有無，人員交叉訓練，放棄機關本位，方能達到事半功倍之效。該文未討論第一層次法體系問題，及第三層次績效評比問題；但有討論第二層次執行機關與移送機關之關係。

此外，楊小青（2009）、賴玲玉（2011）、張梅真（2011）、王書薇（2012）皆運用「資料包絡分析法」，分析臺灣各行政執行機關之相對執行績效。他們皆僅稍微論及第一層次法體系問題（即有關1998年本法立法沿革概要），及第三層次績效評比問題，完全未就第二層次執行機關與移送機關之關係有所著墨。



貳、從司法權、人權保障角度探討之文獻

李佳甯（1996）肯定目前的行政執行制度，在落實公平正義及充裕國庫等大方向上值得讚揚。但有些許制度與執行手段，似有過度侵害人權之虞，而不符合法治國家之基本要求；其次，李文並討論應如何界定得移送行政執行之案件範圍、執行機關引進委外人員及替代役男協助案件之進行所產生的問題，及執行救濟制度等等。該文就第一層次法體系問題之各國法制部分有處理，但未討論第二層次執行機關及第三層次績效評比問題。

謝和金（2000）從司法審查、三權分立的角度探討美國聯邦所得稅之執行法制，檢討其優缺點，並就臺灣稅捐案件之執行，提出編置專責的稅務刑事人員、修法讓稅捐機關在一定條件下，得通知有關機關將義務人之財產禁止處分，或得提前課稅、限制其出境，以及行政執行分署限制義務人出境，應一律事先陳報行政執行署核准等建議。該文就第一層次法體系問題之美國及臺灣法制部分有處理，但未涉及個別條文修正之政經因素，也未討論第二層次執行機關及第三層次績效評比問題。

張哲榮（2006）討論行政執行處（即執行分署）之定位及與移送機關之間的關係，認為：政府分權的目的不在效率，而是在防止濫權。行政執行的本質雖是行政權的自為執行，但在執行政序中，由執行分署及移送機關分別立於「執行機關」與「債權人」之地位，最有助於上開目的之達成。該文就第一層次法體系問題之德國、日本及臺灣法制部分有討論，更有相當篇幅討論第二層次執行機關與移送機關之間的關係，但未處理第三層次績效評比問題。

由上述文獻可知，目前討論臺灣行政執行制度者，皆偏重於實現公平正義或保障人權方面之討論，而未就臺灣行政執行組織或制度本身之「偏差」（bias），其發生之原因及影響有所著墨；且分析個別法律體系之變遷，不能「忽略歷史時空相對性及歷史因果連貫性」，亦不應迴避政治力與經濟力對於法秩序的曲解，否則即容易「呈現歷史意識的空洞化」，而無法對於現存法秩序進行正確的結構性理解與批判（蕭全政：1992:114）。

在政治經濟學上，此「偏差」的概念，並不是一個「偏離正軌、偏離真實或

偏離規範」等的價值判斷字眼，而是一個描述性(descriptive)名詞(蕭全政, 1997: 5-6)。依據蕭全政的定義(1988: 53)，即「表示一種涉及相關行為者間有關資源利用與分配的特定模式，此模式隱含不同行為者在相關資源利用與分配過程中的不同利害關係」，且「會體現於組織與制度本身，也可能限制或體現特定行為者的極大化與極佳化行為，亦可能變成行為者極大化與極佳化的工具，並在動態過程中被相關行為者進行合理化的調整」(蕭全政, 1997: 6)。

上述有關探討臺灣行政執行制度或公法上金錢給付義務之文獻，或缺乏對臺灣歷史時空因素及政治力、經濟力的深入探討，或忽略行政執行制度中所隱含特定的政治與經濟偏差，或未討論法體系的形成、運作與變遷，所具有之政治與經濟意義，即未就上述三個層次的問題，從政治經濟學角度，完整地討論，自皆有所不足；故本研究或可在此方面，稍稍彌補本主題目前學界及實務界之不足。

第三節 分析觀點及架構

法之存在與變遷，基本上是為了界定與規範社會生活與發展(蕭全政, 1992:108)，而「組織與制度做為人類社會生存、發展過程中分配資源與利用資源的方式，必然隱含特定的政治與經濟特性」，即有關資源的增加與現有資源的有效利用(蕭全政 1997:5)；組織或制度中的行為者，為了生存與發展，則會利用其稟賦，及「發揮其稟賦所隱含之權力，而以政治行為(即極大化資源汲取的方式)和經濟行為(即極佳化資源利用的方式)的方式，以追求最大利益」(蕭全政, 1992:119)。但是基本上組織與「制度都隱含特定的政治與經濟偏差，而可能直接影響相關行為者的資源汲取和資源利用」(蕭全政 1997:12)；而任何法律條文，甚至整個法體系，也都隱含特定的偏差，即對相關不同個人或團體的不同影響或利害得失關係(蕭全政, 1992:114-115)。若從政治經濟學角度看(蕭全政, 1992:119)，

法體系的形成、運作與變遷，都具有明顯的政治與經濟意義，而且反映與社會生活及其動態間的辯證關係。進一步而言，社會生活中各種個人、團體與組織，為追求最大利益而從事的各種政治與經濟的聯合與衝突，直接促成法體系(或特定法規與法條)的形成；

該法體系（或特定法規與法條）的運作，將對相關行為者產生不同的政治與經濟意義，並因而影響其政經結構地位或社會生活的變遷；接著，社會生活中的相關行為者又將以類似的政治、經濟行為，促成法體系的變遷。

是以吾人研究特定組織與制度，及規範該組織與制度之法體系之形成、運作與變遷時，即不應將法體系與其所界定或規範之實存政治、經濟及社會基礎隔絕，只將研究侷限於法律概念與邏輯結構之清晰及一致性（蕭全政，1992:110），而忽略實存於該組織與制度內之政治與經濟偏差、偏差之動員（即發揮作用）與反動員、相關行為者之資源汲取和資源利用方式，及與該法體系之形成、運作與變遷有關之社會生活與歷史發展脈絡。

綜觀臺灣公法上金錢給付義務強制執行制度的演變及修法的過程，本法從最初繼受日本法制，透過司法院解釋的方式，認定可由行政機關自力執行，到強制執行法頒布施行後，認為只能由法院執行，再到修改為由新設立的法務部行政執行署及所屬分署專責執行。在本法修法過程中，有關公法上金錢給付義務部分，從由「原處分機關」及「法院」雙軌執行，變成由「原處分機關」單軌執行，最終因法務部在組織制度上擁有最多的法律人才，而選擇了目前的制度；其中本法有關執行期間、限制出境、拘提、管收之規定，也都有所修正；各界對於執行機關核發執行憑證的結果，是否產生執程序終結及逾本法第七條所規定之「執行期間」之效果，見解發生歧異；法務部與財政部就有關留抵稅額執行及承受不動產之要件及時機，也有不同立場，並已出現了機關本位及溝通成本等問題。且因執行人員（組織或制度中的行為者）追求個人利益（績效評比成績），出現與組織目標不同的資源利用分配模式（蕭全政，1997:7）。凡此種種，皆可見到立法院、司法院、監察院、行政院、法務部及財政部之間，各種政經勢力的消長、聯合、衝突與妥協，為臺灣行政執行制度的調整、權力與利益體系的重組，及運作規則的重新釐定，作了具體的演繹，也令吾人對此組織或制度應如何修正或調整產生疑問。而（蕭全政，1997：13）

一個好的或較為可行的組織與制度，必須其所隱含的特定政治經濟特性，能與其內外政經權力體系和政經合理化方向相互配合，否則即須進行整體組織或制度的政治性或經濟性調整，包括組織與制度所涉及層級結構與制度性安排的極佳化調整、權力與利益體系

的重組，及運作規則與組織目標上的重新釐定等。

爰此，本研究將以歷史發展脈絡及執行實務現況為基礎，先比較分屬大陸法系與英美法系的德國及美國之行政執行法制及執行實務；再介紹臺灣所繼承的日本之行政執行法制及執行實務，而日本因先後受到德國及美國法制的影響，故本文乃分就三個國家、兩個法系的行政執行制度特性加以論述；再說明臺灣行政執行組織與制度之歷史發展脈絡，次分析其組織與制度中所隱含之政治經濟特性，接著論述此組織與制度中各行為者不同的資源利用分配模式，各種政經勢力的消長、聯合、衝突與妥協之過程；最後嘗試就如何修正或調整行政執行組織與制度，包括此組織與制度所涉及之層級結構與制度性安排、權力與利益體系的重組，及運作規則（含績效評比）與組織目標的調整等，作出建議。

第四節 章節安排

本研究共分為五章，析述如下：

第一章為「緒論」，說明本研究之主題，提出問題意識、研究重點及目的，回顧及檢討相關文獻，提出本研究觀點及分析架構，以作為後續各章節論述之基礎。

第二章為「各國行政執行制度之比較」，介紹、比較大陸法系及英美法系國家法體系之歷史發展脈絡與特性，及德國、美國、日本之行政執行制度與執行實務，以作為臺灣行政執行制度之對照及參考。

第三章為「臺灣行政執行制度與執行實務」，說明臺灣行政執行法體系之歷史發展脈絡及立法沿革、執行組織與制度；包括執行名義、執行機關、執行主體、執行客體、執行手段、救濟程序，執行績效評比與執行案件、執行手段之選擇等。

第四章為「臺灣行政執行機關與移送機關之關係」，分析執行機關與移送機關之分工與齟齬、法體系之交錯，對執行績效、公平正義及人權保障之影響等問題。

第五章為「研究發現與建議」，彙整前面各章之研究成果，提出本研究之發現，並就臺灣行政執行制度在執行機關之組織及績效評比等方面提出建議。



第二章 各國行政執行制度之比較

第一節 序說

世界上有兩大主要法系，一為大陸法系（或稱「歐陸法系」），一為英美法系（或稱「海洋法系」）²⁰；前者以成文法為主要法源，後者則以判例法（屬於習慣法的範疇）為主要法源（林紀東，1990：48）。從法律發展的歷史來看，習慣法比成文法發展得早，但成文法因有具體條文規定，故比較容易模仿（Starck，2011：11）。

從行政法的領域來看，大陸法體系國家之行政法獨立於民、刑事法之外，行政權可自主決定及自力執行，學者稱其為「行政國家（Verwaltungsstaat）」；而英美法體系傳統上只有民事法（Civil Law）及刑事法（Criminal Law），行政機關涉訟時，其地位與一般人民無異，故並無行政法（Administrative Law）的概念，即使到後期行政機關擁有下命權及處分權，原則上並無自力執行權；且行政處分如發生是否適法之爭議，仍須服從司法權之最終審判，學者稱其為「司法國家（Justizstaat）」（城仲謀，2001：6）

英國屬於英美法系國家，在18世紀工業革命時期，因其為工業革命濫觴之地，為當時世界上之先進國家，其國力隨著工業革命向外傳播，終至建立所謂「日不落國」，帶給歐陸其他國家相當大的壓力。德國是大陸法系國家，為了回應十八世紀工業革命及壟斷式資本主義對外擴張的壓力，在中央政府的帶領下，傾全國之力發展政治經濟及維護社會公義，強調的是「行政效能」及「貫徹公權力」；在行政執行方面，行政機關有自力執行權。而美國承襲英國法制，也是英美法系國家，強調的是「司法優位」及「保障人權」；在行政執行方面，政府之權力並

²⁰ 此為傳統分類方式，新的分法可參考謝哲勝（2001）。謝文認為（2001：59），兩大法系的區別「只在於英美法系採特別立法方式，對特定事項立法；大陸法系採一般立法方式，就法律整體為立法。司法審判上，英美法法院仍習以判例為裁判依據，大陸法法院則主要以法條為依據，實體法的規範已缺乏明顯的界線作為區別英美法和大陸法的標準」。

未凌駕於人民之上，與一般民事執行無異，同受司法之監督，原則上法院才有執行權。日本在明治維新之後，亟思富國強兵以提升國力，德國之經驗剛好成為其學習模仿之對象（Starck，2011：46），故當時的日本也是大陸法系國家；但到了第二次世界大戰失敗，被美國佔領之後，該國法制逐漸向英美法系修正，朝加強人權保障之方向修正。

臺灣現代行政執行法制之建置可溯自民國初年，先後學習德國及日本法制，近年亦受美國法制之影響（謝哲勝，2001），是本章介紹大陸法系及英美法系國家法體系之歷史發展脈絡及特性，及德國、美國與日本之行政執行法制有關公法上金錢給付義務之執行制度，以供比較制度方面之參考。

壹、大陸法系國家法體系之歷史發展脈絡及特性

大陸法系國家法體系之歷史，可追溯至羅馬法時代（Starck，2011：43）。斯時並無「權利」之概念，強調的是國家或君主的權力，人民的生命財產皆由君主任意處置，直到十八、十九世紀工業革命造就了財產權保護的需要，及民權革命倡導天賦人權、推翻專制政權之後，人民之自由及財產權才受到保障。但大陸法系國家在十八世紀以後，作為工業革命之後進國家，為了有效對抗資本主義向外擴張之壓力及發展國力之需要，在私法領域對個人自由及財產權之保障，所採取的方式係由國家法律制定權利義務關係，以避免產生濫用個人自由、貧富不均、資本家剝削勞動者等之流弊；在公法領域，則制定社會立法（例如土地法及勞動法），以抑強扶弱、縮小貧富差距（林紀東，1990：148-149）。在行政法制上，則發展出一套與民事法互不隸屬、行政權可以自主決定及執行之行政法體系（城仲謀，2001：6）；為了進行有效管理以提升國家經濟生產、增進人民福祉及維持公共秩序（廖義銘，2002：59-74，黃錦堂，2006：34-35），行政機關所為之行政處分雖受「法治主義」之「依法行政」、「法律優位」及「法律保留」等原則之拘束，及當人民提起行政救濟時，最後須受司法審查，惟行政處分仍具有執行力；在公法上金錢給付義務方面，為確保行政效能，行政機關得以「自力執行」之方式貫徹行政權（林紀東，1992：383），不須透過司法機關即可執行人民之財產，甚至限制人身自由。



貳、英美法系國家法體系之歷史發展脈絡及特性

英美法系國家法體系之歷史發展，應以十八世紀工業革命後的英國法制為起點。當時拜工業革命生產方法大幅度改進之賜，人民的財富快速累積，個人主義興起，強調保障人民之自由權及財產權，國家及君主的權力日益萎縮，法律重在保障契約自由及人民財產權，政府功能受限；在「三權分立」的制度設計下，行政權只能下令或處分，但無執行權，其適法與否如生爭議，則委由司法機關判斷（城仲謀，2001：6）。另外，英美法系國家之法體系，傳統上並無「公法」、「私法」之分，國家與人民之法律關係，與一般人民與人民之間法律關係無異，法院向來具有「司法優位」之地位，所有訟爭皆須透過法院審理（林紀東，1990：282-283）。而在公法上金錢給付義務方面，基於尊重司法，及為避免侵害人權，行政機關無自力執行權，必須透過司法機關才能強制執行（林紀東，1992：383）。

第二節 德國行政執行制度與執行實務

壹、德國行政執行制度之沿革

德國在 18 世紀中葉至 19 世紀中葉，是一個君主專制的「警察國家」，具有強大的中央行政權（城仲謀，2001：7），公權力之行使並無憲法可拘束，行政權可以創設法律，也可進行必要之規制，例如稅捐收取、人口政策，以貫徹公權力、維持公共秩序。此時期之行政乃依警察法及依其授權所訂定之行政命令執行之。當時國家行政的重要任務在於管理及效率，故如何為有效管理，以增進人民福祉，乃國家首要目標（黃錦堂，2006：34-35）。其後因受到 1789 年法國大革命的影響，德國中產階級起而要求國家必須服從法律，國家之行政作為也必須具有可預測性，故當時制定了若干有關行政執行制度之法規。

19 世紀中葉以後，德國進入市民法治國時期，其政經背景一方面係因政治上的自由主義思潮及民族國家興起，另一方面則為經濟、社會的快速發展，不斷的工業化及都市化，及農業、製造業的顯著進步。為因應此一變化，國家行政業務在質與量上皆須快速且大幅提升，故須以更有效的方法進行管理。此時期隨著君



主立憲制度的建立及權力分立理論的發展，法治國原則的「法律保留原則」已然穩定（黃錦堂，2006：36-37），行政權在無法律規定的情形下，已不能侵害人民權益。而不論在「警察國家」或「法治國」時期，國家之任務始終重在「秩序與安全維護」之課題，行政權之優位及公權力之重要性亦從未被否定（城仲謀，2001：10-11）。且19世紀的德國雖然發展出了「法治國」的概念，惟行政權還是可自力執行，以實現行政目的，不受司法權審查或掣肘。例如依帝國租稅通則（Reichsabgabehordnung）及稅捐徵收法（Beitreibungsordnung），稅捐債權由財務官署（Finanzbehörde）直接收取，不須經過法院（吳東都，2003：289）。當時德國行政法學者安休茲（Gerhard Anschütz）及布倫拿（K. Brunner）等人即認為，行政處分權當然包括執行權，而無須法律特別規定，否則如遇到刁民抗拒不履行，法律所保障的公共秩序將盪然無存（城仲謀，1999a：253-254）。而依行政法學巨擘奧托·麥耶（Otto Mayer）之見解，行政強制執行之內容或方法若與行政命令相符者，即無須法律之明文規定；但行政機關必須有法律依據，才可以發佈侵害人民權利或自由之命令（城仲謀，1999a：255）。

二次世界大戰後，德國頒布了聯邦基本法，強調保障人性尊嚴、人身自由權及財產權等基本人權。在新憲法新理念的前導下，行政法學者 Ernst Forsthoff 及 Kautz Riewald 主張，行政權僅能在法律容許時，才能採行強制手段。對於公法上金錢債權之強制徵收，也只在法規有明文規定時，始得為之。此亦為今日德國行政法學界之見解，認為如此方能謂符合「依法行政原則」（城仲謀，1999a，257-259；賴明秀，2008：39-41）。惟無論如何，德國終究是一個具有「行政權優位」傳統的國家（城仲謀，2001：8）。

貳、德國公法上金錢給付義務案件之執行機關及執行實務

一、執行機關

德國作為一個聯邦共和國，並沒有一部中央與地方政府統一適用的行政執行法典，聯邦與各邦地方政府都有自訂的行政執行法律（吳東都，2003：289-296）；且德國也未設立專責的公法上金錢給付義務案件之執行機關，而係依不同法律，規定不同的執行機關。分述如下：



（一）行政強制執行法

德國 1953 年公布之聯邦行政強制執行法（*Verwaltungsvollstreckungsgesetz*）是德國重要的行政執行法律，該法第一條規定：「聯邦及聯邦直屬公法人之公法上金錢債權，依本法之規定以行政途徑強制執行（第一項）。向行政法院提起當事人訴訟或以行政訴訟以外之其他法律途徑為請求之公法上金錢債權，不適用前項規定（第二項）。租稅通則，包含失業保險之社會保險法及司法規費徵收法中，別有規定者，從其規定（第三項）」（賴明秀，2008：17-18）。故只有「聯邦」及「直屬聯邦之法人」²¹之公法上金錢債權，才能依該法為強制執行。

依同法第四條規定，公法上金錢給付義務案件之執行機關為：A、由最高聯邦機關（例如聯邦總理府及各部）經內政部長同意而指定之有關行政部門機關；或 B、聯邦財務行政之執行機關，即聯邦關稅總局（*Hauptzollämter*）。且優先由最高聯邦機關（例如聯邦總理府及各部）指定之，不能執行時，才由聯邦關稅總局執行；但實務上由最高聯邦機關指定之情形，為數不多（吳東都，2003：317）。

（二）租稅通則

依德國租稅通則（*Abgabenordnung*）第二百四十九條規定（陳敏，2013：464-465），稅法上金錢給付（*Geldleistung*）行政處分之執行機關，在聯邦為關稅總局（*Hauptzollämter*），在邦為財政處（*Finanzämter*），但如要拍賣義務人之不動產，則必須由稅捐機關向法院聲請（*Anträge*）²²，由法院依民事訴訟法等相關規定執行之（陳敏，2013：548-550；吳東都，2003：334-335）。

（三）社會保險法等其他法律（蔡震榮，2008：65-66）

社會保險法等其他法律有關金錢債權之執行，須依個別法律之規定，例如依社會法法典第五編之規定執行之（林國彬，1995：71），不適用行政強制執行法之規定。

二、執行實務

（一）行政強制執行法

²¹ 所謂「直屬聯邦之法人」，「係指具有權利能力之公法上團體（*Körperschaften*）、營造物（*Anstalten*）及財團（*Stiftung*）」（賴明秀，2008：1）。

²² 其實質為「機關協助之囑託」，且法院並不會審查原處分之合法性（陳敏，2013：550）。

依德國聯邦行政強制執行法第十三條至第十五條規定，公法上金錢給付義務案件之執行機關必須先對義務人告戒（*Androhung*），限期履行，警告義務人如果逾期不履行，將進行強制執行，其後再度確認（*Festsetzung*）將採取之強制手段（*Zwangsmittel*），最後才可以真正實施（*Anwendung*）所預告之強制手段（李升、應田園，2011：135-137）。

依該法第五條規定，公法上金錢給付義務案件之執行情序，依租稅通則之規定辦理，各邦的行政強制執行情序，大部分也是依租稅通則之規定進行（吳東都，2003：292）。

（二）租稅通則

依德國租稅通則第一條規定，該通則適用於聯邦或歐洲共同體所規定，由聯邦及各邦稽徵機關主管之租稅（*Steuern*）及租稅退給（*Steuervergütungen*）案件（陳敏，2013：1）。該通則第六章分別規定稅捐案件之執行機關、金錢債權之執行情序、對動產、不動產及其他財產權之執行情序、假扣押及擔保之變價（*Verwertung von Sicherheiten*）等等。²³

對適用該通則之租稅事件，行政機關所為之行政處分，及非該類事件之強制執行情序中，聯邦或邦稽徵機關所為之行政處分，若有不服，義務人得以異議（*Einspruchs*）救濟之；如對異議決定不服，再向財務法院（*Finanzgericht*）提起訴訟。異議之目的用以保障人權，並給予原處分機關自我審查之機會，及減輕法院負擔（陳敏，2013：577-578）。

（三）社會保險法等其他法律

雖然德國有許多有關行政執行之法律，而且都將金錢債權之執行與其他義務之執行分開規定，有關金錢債權之執行，又大部分適用租稅通則之規定，但並非所有金錢債權之執行都由原分機關自力執行，而是視實際案量而定；實務上常見以職務協助方式，囑託稅務機關執行之情形。且負責金錢債權執行之執行人員通常非法律人員，值得注意（吳東都，2003：289-295；李援、鄭沖、劉松山，2001：80）。

²³ 此部分之詳情，請參考陳敏（2013：464-556）、吳東都（2003：327-337）之說明。

第三節 美國行政執行制度與執行實務



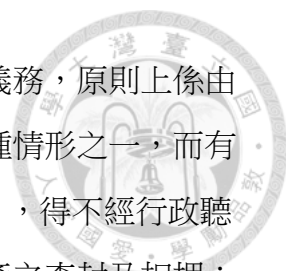
壹、美國行政執行制度之沿革

美國早期乃英國之殖民地，其政經制度皆受到英國之影響，法律制度亦復如此（城仲謀，1999d：175）。以法體系而言，美國是一個英美法系國家，傳統上以習慣法為主，司法權優位²⁴，基於英國殖民時期被行政權迫害之經驗，美國人民不信任行政權，希望政府管的事愈少愈好。所有對人身自由或財產權利之限制或處罰，都屬法院之權限，處罰之內容非民事罰（Civil Penalty）即刑事罰（Criminal Penalty），並無「行政罰」（Administrative Penalty）或「行政強制執行」（Administrative Enforcement）之概念，亦無專為行政機關所立之法；行政機關之權限乃經由「司法形成」而來，即以法院判決作為行政機關權限之依據。而民事罰則包括「強制（Injunction）」（禁止或命令為一定作為或不作為）、「沒收（Forfeiture）」、「金錢罰（Civil Fines）」及「喪失政府利益或特惠（Loss of Government Benefits and Privileges）」（例如吊銷駕照）（蔡震榮，2008：368；Chen, 1991:1325-1328）。

惟進入 20 世紀以後，隨著工商業及科技的發達，資本主義盛行所造成的貧富不均等社會問題的愈形嚴重，「福利國家」觀念興起，人民對政府的期待愈來愈多，行政權逐漸擴張，美國的成文法律也愈來愈多（羅傳賢，1985：5；吳懿婷，2005：8-14），甚至有美國學者認為，美國已不再是一個普通法（Common Law）的國家（林利芝，2001：49）。幾十年來立法機關逐漸授權行政機關處罰與強制執行之權，以減輕法院負擔並提升執行效率，此與「行政程序比司法程序有效率」，國家任務愈形繁複，及美國當時經濟快速發展有關。但美國本質上仍是一個注重人權及重視程序正當性之國家，行政命令及行政處分之適法性皆須受司法控制（judicial control）與司法審查（judicial review）²⁵，且法院仍保留包括公法上金

²⁴ 依美國憲法第三條第二款規定，司法權的適用範圍包括：「由於本憲法、合眾國法律和根據合眾國權力已締結或將締結的條約而產生的一切普通法和衡平法的案件（The judicial Power shall extend to all Cases, in Law and Equity, arising under this Constitution, the Laws of the United States, and Treaties made, or which shall be made, under their Authority）」。

²⁵ 依美國聯邦法典（United States Code）第七章「司法審查（Judicial Review）」第七百零三條規定：「除法律規定有事先、適當及專屬之司法審查機會者外，行政機關之處分須於其依民事



錢債權之強制執行權在內的權限；義務人如不履行其行政法上義務，原則上係由行政機關提起民事訴訟，請求法院促其履行。惟如符合以下四種情形之一，而有即時執行必要時，行政機關具有「簡決權（summary powers）」，得不經行政聽證或司法程序，可以自力執行，即：一、對滯納國稅義務人財產之查封及扣押；二、將外國人驅逐出境；三、取締妨害衛生之行為；四、排除妨害安全秩序之行為（城仲謀，1999a：288；蔡震榮，2008：287；林憲同，1976：80-81），以排除迫切之危害及行政障礙，實現立法目的（羅傳賢，1985：78）。

貳、美國公法上金錢給付義務案件之執行機關及執行實務

一、執行機關

美國為聯邦制之國家，聯邦及各州都有自己的行政執行制度。在法律位階上，聯邦法律原則上雖高於州法律，但在行政執行制度方面，州法律有時也會優先適用（謝和金，2010：42）。²⁶

（一）一般案件

美國公法上金錢給付義務之執行機關原則上為法院，義務人不履行義務時，法律若未規定執行方法，或未賦予行政機關強制執行權時，行政機關須向法院提起訴訟（謝和金，2010：39），經法院審查行政處分之合法性後，發布執行命令（Mandamus）；義務人如仍不履行，則構成蔑視法庭罪（Contempt of Court），會被科處罰金或拘役（城仲謀，1999a：287-288；蔡震榮，2008：267-272、301；謝和金，2010：16-22）。以行政罰為例，行政機關雖然有裁罰權，但於義務人拒不給付罰鍰時，行政機關並無自力執行權，必須等罰鍰處分確定後，才能請求檢察總長（Attorney General）向轄區法院提起訴給付罰鍰訴訟，等法院做成決定並下令後，再交由警長（sheriff）查封、拍賣義務人之財產，以清償債務（張登科 2010：30）。例外像國稅局依下述之聯邦所得稅法規定，可自力執行義務人之財

或刑事程序請求司法之強制執行時，受到司法審查」（羅傳賢，1985：77）。原文可參閱：<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/703>。

²⁶ 例如依聯邦所得稅法第 6323 條第（a）、（f）項規定，聯邦稅優先權須俟依該優先權標的物財產所在地之州法規定之方式通知，始對關係人（例如買受人）產生效力（謝和金，2010：85-89）。



產，逕行扣押、查封、拍賣。

（二）聯邦所得稅法

美國聯邦所得稅法(Internal Revenue Code of United States)²⁷制定於 1939 年，編列為聯邦法典(United States Code)第 26 編。該法第 64 章、第 76 章規範執行、司法審查等程序，為聯邦所得稅執行與司法審查之依據。

該法規定之行政執行機關為聯邦國稅局(Internal Revenue Service, 簡稱 IRS)，隸屬於美國財政部(Department of the Treasury)，是美國聯邦政府負責稅收的機關。義務人如不服聯邦國稅局所為之課稅或執行處分，依聯邦所得稅法規定，原則上須先向美國聯邦國稅局提起訴願，倘對訴願決定不服，再向聯邦法院提起訴訟，以求救濟。

二、執行實務

（一）一般案件

如前所述，義務人不履行公法上金錢給付義務時，行政機關須向法院提起訴訟，此時係由聯邦司法部(Department of Justice)協助行政機關應訴。司法部下設民事司(Civil Division)²⁸，處理所有控告美國政府及由美國政府所提民事與行政訴訟案件(楊崇森，2010：238)。法院如做成義務人應履行公法上金錢給付義務之決定並下令後，可交由警長(sheriff)就義務人之財產加以查封、拍賣，以抵償債務；必要時亦可對不遵守強制命令(Injunction)之義務人科處罰金甚至予以拘禁(羅傳賢，1985：77-78)。

（二）聯邦所得稅法

²⁷ 「Internal Revenue Code of United States」一般雖譯為「美國聯邦所得稅法」，但事實上該法規範的稅目包括個人所得稅、公司所得稅、遺產稅、贈與稅、不動產稅、僱傭稅、消費稅、酒稅、菸草稅等等(謝和金，2010：22)。

²⁸ 本文作者任職於法務部行政執行署期間，曾於 2011 年 9 月參訪聯邦司法部所屬加州中區聯邦司法部檢察署(United States Attorney's Office for the Central District of California)，陪同長官拜會聯邦助理檢察官 Mr. Leon W. Weidman (兼民事司司長 Chief of Civil Division) 等人。據其表示，美國聯邦司法部加州中區聯邦司法部檢察署民事司職掌為：在民事訴訟案件中，代表聯邦政府、所屬機關及員工出庭應訴及其強制執行事項。其下分三科辦事：一、一般民事科(General Civil Section)，負責大部分的民事訴訟案件；二、詐騙訴訟科(Civil Fraud Section)，負責偵辦及起訴民事詐欺及損害賠償案件。三、財務訴訟科(Financial Litigation Section)，負責向依民事或刑事判決，對聯邦政府負有金錢債務者求償事宜。該科在過去 5 年，已為美國政府收回超過 23 億美元的金額(黃賽月、王金豐，2011：7)。

義務人逾期不繳納聯邦所得稅法所規定之稅捐時，係由國稅局負責執行，通常採取催繳、扣押（Seizure）存款或薪資、查封（Levy）、拍賣（Auction）義務人之動產、不動產或其他財產權之方式取償，並得對義務人之財產登記優先權（Lien），在優先權所擔保之義務完全受償前，該財產無法出賣給第三人²⁹（黃賽月、王金豐，2011：10；蔡日昇、周穎宏，2007：8-10；謝和金，2010：83-89）。如因稅務案件涉訟，則可授權聯邦司法部提起訴訟或應訴（謝和金，2010：106）。該部之「稅務司（Tax Division）」負責辦理稅捐訴訟，雇用了 350 名律師，主要當事人為聯邦國稅局。納稅義務人不服國稅局之課稅處分時，須先支付國稅局所認定之稅款，再向法院起訴，要求國稅局退稅（楊崇森，2010：239）。

另外，依聯邦所得稅法規定之「國庫抵銷方案（Treasury Offset Program）」，於義務人欠稅不繳時，美國政府可以與應給付該義務人之金錢，例如退稅、社會安全救助金（上限為 15%）等，加以抵銷³⁰（黃賽月、王金豐，2011：10）。

又美國在 2004 年所制定之創造就業機會法案，規定得以委外執行未繳納之欠稅，故而自 2006 年 7 月起，美國聯邦國稅局與 3 家私人公司簽定契約，委託其代為催收欠稅。但該三家私人公司並不能啟動任何強制性之徵收作為，包括扣押及優先權等，僅能以催繳信函及打電話催繳。惟嗣後經評估，國稅局認為由自己的職員負責催收，效率較好且較有彈性。尤其在 2008 年金融海嘯期間，必須因應義務人的經濟狀況，在執行手段的選擇上做適時調整，故自 2009 年起，已不再委外辦理（蔡日昇、周穎宏，2007：14-15；謝和金，2010：104-105；黃賽月、王金豐，2011：11）。

（三）其他規定

美國其他法律另有相關直接或督促義務人履行公法上金錢給付義務之規定，例如交通違規案件，義務人逾期未繳或無故未於法院通知開庭期日到庭，有可能會被強制拘提，其駕照也可能會被扣留（hold），致駕照到期無法更新，並處以最高 50% 的罰鍰；其車輛則可能被拖吊、扣押（impound）或鎖車（booting devices）；

²⁹ 稅捐優先權之效力，僅及於核課之日納稅義務人既有之財產，核課之後納稅義務人取得之財產，須符合州法之規定，始為優先權效力所及（謝和金，2010：42）。

³⁰ 26 U.S.C. § 6402(d)、31 U.S.C. § 3720A。

或是被移送民間催收公司 GC services collection agency 進行催繳程序，並加計 300 美元的罰鍰。如果在該公司催繳通知送達後 10 日內繳納，則可享有 150 美元的折扣。惟該公司係以電話催繳及寄發催繳通知書等方式進行催收程序，此方式以台灣目前國情來看，恐怕因詐騙電話及詐騙信件太多，民眾對催繳通知書真假難辨，而滯礙難行（TVBS 新聞，2015；黃賽月、王金豐，2011：11）。

第四節 日本行政執行制度與執行實務

壹、日本行政執行制度之沿革

日本自明治維新以後，為追求富國強兵，當時對外在歐洲戰場上連續打敗列強、統一德國，並對內實施以行政權為中心、強力官僚統治制度的普魯士，正好成為日本仿效的對象。日本當時在公法制度及學術界莫不以德國馬首是瞻，包括舊日本行政執行法亦是如此。有關公法上金錢給付債權執行的部分，依 1900 年（明治 33 年）頒行的舊行政執行法第六條之規定，得依 1897 年制定之國稅徵收法之規定執行之（城仲謀，1999b：327）。其他與公法上金錢給付義務執行相關之規定，有國稅徵收法施行細則及國稅通則法為一般性規定；特別規定有地方稅法、失業保險法等等（城仲謀，1999b：324-325）。

但隨著二次大戰日本戰敗後被美國佔領，英美式的國民主權主義、司法國家原理，也跟著新憲法的制定瀰漫東瀛，保障人權成為新憲政體制之首要目的。日本乃於 1948 年（昭和 23 年）頒行新的「行政代執行法」，同時廢止舊行政執行法，行政強制執行手段僅保留「代執行」，且嚴格其要件（該法第二條規定參照，詳後述），惡名昭彰的「即時強制」也不再於行政代執行法內做一般性規定，而係以特別法（例如警察官職務執行法、傳染病預防法）加以規範（城仲謀，1999b：321-327）。其後歷經數次少部分修正，實施至今，為一般行政強制執行之基本法（城仲謀，1999b：344-347；蔡震榮，2008：26）。

貳、日本公法上金錢給付義務案件之執行機關及執行實務

一、執行機關



日本公法上金錢給付義務執行制度，係由原處分機關自力執行，故從地方政府至中央行政機關，各自就其職掌事務所生之公法上金錢給付義務案件，均具有強制執行之權力（楊美華、楊嘉源，2006：4）。析述如下：

（一）行政代執行法

依該法第二條規定：「依法律（包括依據法律委任之命令、規則及條例，以下同）直接所命令，或行政機關依法所命令之處分（限於他人能替代之處分），如義務人不履行，且依其他方法難於確保其履行，如認為聽任其不履行顯有違反公益時，該當行政機關得自為義務人應為之行為，或使第三人為之，其費用向義務人徵收之」。此所指「該當行政機關」，即「有行政處分權限以課予人民義務之行政機關」，包括中央及地方行政機關（地方公共團體）（城仲謀，1999b：347、373）。

（二）國稅徵收法

日本國稅徵收法屬通則法，規範滯納國稅事件之強制執行事項，及國稅與其他債權之優劣關係（楊嘉源，2007：36），在稅捐案件強制執行程序上，其地位類似臺灣的「稅捐稽徵法」。但其他非稅捐法律亦有規定準用國稅徵收法之強制執行程序者，故該法實際上相當於日本公法上金錢給付義務強制執行程序之基本法（賴明秀，2008：20-21）。

日本係由財務省國稅廳下設之「國稅局」、「國稅事務所」及「稅務署」辦理賦稅徵收事務³¹。原則上，巨額欠稅或常業犯、暴力集團等較艱難之案件由國稅局負責執行，稅務署則負責除此以外之其他滯納國稅案件（楊嘉源，2007：33）。

地方稅案件有「都道府縣稅」及「市町村稅」，由地方政府負責執行，通常是由總務部稅務課負責辦理強制執行業務（楊嘉源，2007：34-35、166）。

（三）其他法規

日本其他有關公法上金錢給付義務強制執行之規定，大多以規定「準用國稅

³¹ 日本全國共設立 11 個國稅局（即札幌、仙台、關東信越、東京、金沢、名古屋、大阪、廣島、高松、福岡、熊本等），及 1 個事務所（即沖繩國稅事務所），稅務署則有 524 個（楊嘉源，2007：32）。

徵收之例」或「依國稅滯納處分之例」³²之方式，準用國稅徵收法之相關強制執行規定辦理。如依道路交通法第五十一條之四規定，由「公安委員會」依國稅徵收法有關強制執行程序之規定，負責徵收交通罰鍰（楊嘉源，2007：169-170）。

除行政代執行制度外，其他法律另有規定督促義務人履行行政法上義務之替代措施，例如「國土利用計劃法」第二十六條規定，公告拒不履行行政法上義務之義務人之姓名及違法事實之「勸告—氏名公表制」；「小田原市有關對於滯納市稅之特別措置條例」第六條規定，得對義務人停止行政服務，或拒絕許可認可；皆由各該管行政機關負責執行（楊嘉源，2007：28）。

二、執行實務

（一）行政代執行法

行政代執行法第五條規定：「徵收代執行所需之費用，應以書面載明所需費用之金額及其繳納日期，命義務人繳納之」。第六條第一項規定：「代執行所需之費用，得依國稅滯納處分之例徵收之」第二項規定：「代執行所需之費用，行政機關有順位僅次於國稅及地方稅之優先取償權」。所稱「依國稅滯納處分之例徵收之」，即指由原處分機關依國稅徵收法有關強制執行程序之規定，進行查封、換價、拍賣等程序之意（楊嘉源，2007：164）。由於代執行費用係由原處分機關「自行」依國稅徵收法進行查封、拍賣等相關程序，所需之專業知識繁複，易使原處分機關望之卻步，故真正進行該強制執行程序者，實務上並不多見。甚至為了避免與義務人產生摩擦或受地方居民批判等因素，日本公務員多以較軟性的「行政指導」代替較強制性的「代執行」（楊嘉源，2007：27）。

（二）國稅徵收法

為了確保國家財政收入主要來源的租稅債權，國稅徵收法除在實體上確認國

³² 所謂「依國稅滯納處分之例」，指僅準用有關強制執行程序之規定，有關優先權、第二次納稅義務等實體事項規定，原則上不在準用之列。例如日本地方稅法第六十八條第六項規定：「對於前各項所定者或其他法人等之道府縣民稅、地方團體之徵收金之滯納處分，依國稅徵收法規定之滯納處分之例」。所謂「準用國稅徵收之例」，即指除國稅特有之規定（例如國稅優先於所有公課徵收之規定）不得準用外，其他性質上與「公課」之本質不相違之國稅徵收法之規定，可以準用，包括國稅優先於私債權受償之規定。例如，厚生年金保險法第八十九條規定：「保險費及其他依本法規定之徵收金，除本法另有規定外，以國稅徵收之例徵收」（楊嘉源，2007：164-165）。

稅之受償權優先於其他公課債權³³，及國稅之「第二次納稅義務」³⁴外，在程序上則規定由國稅機關自力執行，而不是由法院執行。該法分別規範動產、不動產、有價證券、債權、無體財產權等之查封、換價、分配等執行程序，及保全、停止執行、義務人財產之調查與搜索、附則與罰則等（楊嘉源，2007：39-45）。另依該法第七十六條規定「薪資收入等禁止查封的金額」³⁵計算結果，日本執行實務上大約只執行四分之一薪資（楊嘉源，2007：118），較我國執行實務大約執行三分之一，較有利於受薪階級之義務人。

對於強制執行程序中之執行行為（行政處分），義務人如有不服，可以「異議申立」（聲明異議）救濟之；再有不服，則可以向法院提起訴訟（楊嘉源，2007：77；陳典聖，2012：124-126）。

（三）其他法規

日本其他有關公法上金錢給付義務之規定，大多以規定「準用國稅徵收之例」或「依國稅滯納處分之例」之方式，準用國稅徵收法之相關強制執行規定辦理。其他督促義務人履行之手段則包括「勸告—氏名公表制」及停止行政服務等，已如前述。

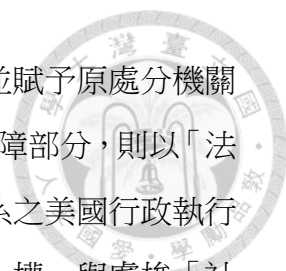
第五節 小結

綜合以上三個國家行政執行制度及執行實務之討論，吾人可知，各國之所以採用某種行政執行制度，乃基於其特定歷史發展因素，及政經社之時空背景，例如大陸法系的德國及明治維新後至二次大戰前之日本，為富國強兵以對抗外部強

³³ 依國稅徵收法第二條規定，「公課」係指「準用本法規定得實施強制徵收之債權中（包含執行費用），國稅及地方稅以外之債權」。

³⁴ 規定於國稅徵收法第三章第三十二條至第三十九條、第四十一條，其立法目的乃係「就即使形式上歸屬於第三人之財產，但實質上認為是歸屬於義務人之財產，在不失公平情形下，否認其形式上的權利歸屬，惟為避免擾亂私法秩序，對於形式上權利的歸屬者，使其負擔納稅義務」（楊嘉源，2007：57；陳典聖，2012：141-147）。第二次納稅義務人包括清算人、無限責任股東、家族公司、實質課稅額等、共同營業人、特殊關係下之受讓營業、無償或以顯著低價受讓財產、無人格社團等情形。

³⁵ 即義務人薪資中依法應負擔而不能自主支配（例如所得稅）、維持最低生活或體面地位之金額（楊嘉源，2007：124）。



權，乃以行政權為優先，以各種法規介入各類公、私法領域，並賦予原處分機關自力執行之權，為提升行政效能之必要手段；至於人民權利之保障部分，則以「法律優位」、「法律保留」及事後之司法審查為衡平。而英美法系之美國行政執行制度則反是，基於殖民時期對政府的不信任，及受洛克「天賦人權」與盧梭「社會契約論」等民主思潮之影響，行政權被壓抑而以司法權為優位，於人民不履行公法上金錢給付義務時，行政機關原則上並無自力執行權，而必須向法院聲請強制執行，行政機關所為之處分並受法院事前之適法性審查。

惟該三個國家之公法上金錢給付義務行政執行法制，亦非全無共通之處，例如財稅案件皆有特別法加以規定，即德國之「租稅通則」，美國之「所得稅法」，及日本之「國稅徵收法」，且其他公法上金錢給付義務之執程序，也多數準用上開 3 種法律規定之執程序。此三部法律規定之行政執行機關皆為稅捐機關，稅捐債權亦皆有優先受償權。德國及日本法制規定，提起訴願或行政訴訟原則上並無停止原處分執行之效力，惟美國法制則規定，在司法審查程序進行中，原則上國稅局的執程序須暫時停止，較能保障義務人之權利，但如義務人被法院認定係「輕率無理由」而提起訴訟者，執程序即無須停止進行（謝和金，2010：22）。此乃因現代社會政治經濟體系中的行為者—政府，其所被賦予之國家公權力，及作為國家公權力基礎之政府機關行政性與強制性組織之強弱，皆取決於自民間社會汲取資源之多寡（蕭全政，1989：17-19），而稅捐即為政府自民間社會汲取之最重要資源，故不論德國、美國或日本，皆賦予稅捐債權優先受償權，於人民不依法繳稅時，稅捐機關並得自力執行，以利快速收到稅款，殊值臺灣行政執行制度參考。





第三章 臺灣行政執行制度與執行實務

第一節 序說

從台灣行政執行制度之歷史發展脈絡來看，本法係繼受強調行政權及公平正義之大陸法系之德國及日本二次大戰前之行政執行法制而來，但在修法過程中，卻因立法者對一般行政機關之不信任及遷就政治經濟現實，一則希望由行政機關自力執行，以符合行政法法理，但又不規定由原處分機關負責公法上金錢給付義務之強制執行；二則想要保障義務人人權，卻不採取強調司法權及人權保障之英美法系由法院執行之制度，而係將行政執行權賦予法律人才最多之法務部，並在其下成立行政執行署及所屬行政執行處（分署）。

而為了提升有形的執行績效，以回應外界對新的機關「提升執行效率」之期待，法務部行政執行署自始即標榜「企業化經營」及「績效評比制度」，並以著重「徵起金額」及「結案件數」之評比項目，配合基本責任金額之訂定、執行績效獎勵金之發放及年終考績評比，激勵執行人員爭取好成績。實施數年後，不論在「徵起金額」及「結案件數」方面，法務部行政執行署及所屬分署的確交出了亮麗的成績，但當初賦予其執行權的最主要考量，即「保障人權」，卻屢被立法院質疑（立法院，2009d）及司法院非難（大法官釋字第五八八號解釋）；而績效評比標準則被立法院及監察院批評及糾正，認為基本責任金額訂得太低、太容易達到、人人有獎（立法院，2012；監察院，2011）；滯欠大戶案件則是被指責執行不力、績效欠佳（立法院，2012：328、520；監察院，2009、2010）。

本章即在探討台灣行政執行制度形成之政經社背景，及立法過程之各方意見、現行制度運作之結果與執行實務，並檢討問題發生之原因，以作為後續各章進一步檢討與分析之基礎。

第二節 行政執行法體系之歷史發展脈絡及立法沿革



壹、歷史發展脈絡

從歷史發展脈絡來看，臺灣的行政執行法，最早可溯源至大陸時期的北京政府於 1913 年 4 月 2 日公布之版本，全文共 11 條，係北京政府參考當時的日本行政執行法而制定，日本則係繼受同為大陸法系國家的德國而來（城仲謀，1999：327；蔡震榮，2008：16-17）。但因當時的日本行政執行法並沒有規定公法上金錢給付義務之執行，而係依該法第六條之規定，依 1897 年制定之國稅徵收法之規定執行之，但北京政府並未訂定類似國稅徵收法的法律，以致於當時的行政執行法沒有就公法上金錢給付義務如義務人不履行時，應如何強制執行有所規範。1932 年 12 月 28 日經大陸時期國民政府略為修改而公布施行之行政執行法，全文共 12 條，對此仍舊沒有規定，而係透過司法解釋的方式，賦予行政機關（原處分機關）自力執行的權力，具有明顯大陸法系的色彩。

依司法院 1934 年 1 月 13 日院字第 1019 號解釋³⁶，「人民對於行政官署依法令所處分之行政罰金，及依行政執行法第四條所處分之罰鍰，於其處分確定後，抗不完納，自得就其財產而為執行」，不須要法律另外明文規定。本件解釋係因當時的江蘇省政府請求司法院解釋：「人民對於行政官署依法令所處分之行政罰金，及依行政執行法第四條所處分之罰鍰，抗不完納，該管行政官署既不能對被處分人身體予以違法之拘罰，能否將其財產逕予扣押或處分」。時值國民政府所謂「黃金十年」之建設時期，即為對日抗戰前之「訓政時期」，執政的中國國民黨實施「以黨領政」，司法院做出此號解釋，並不令人意外。此號解釋也與二次大戰前德國行政法學者安休茲（Gerhard Anschütz）及布倫拿（K. Brunner）等人之見解相符，即認為行政處分權當然包括執行權，無須法律特別規定，否則如遇

³⁶ 另 1934 年 2 月 8 日司法院院字第 1029 號解釋認為：「依行政執行法及其他省、市、縣單行章程科處罰金、罰鍰者，祇得就其財產強制執行，若無明文規定，不得易科拘留」，1935 年 1 月 18 日院字第 1207 號解釋，亦同此旨。

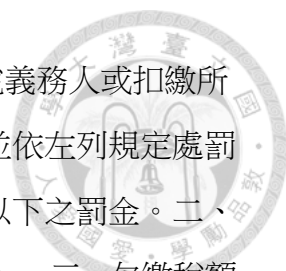


到刁民抗拒不履行，法律所保障的公共秩序將盪然無存。此乃 19 世紀末普魯士當時暢行的法律確信。而當時的普魯士是一個官僚專制的國家，行政權可以自力執行以實現行政目的，不受司法權的審查或掣肘（城仲謀，1999a：253-254；林憲同，1976：201）。

惟由於當時稅法對於稅捐之課徵、處罰、執程序等，規定不夠完備，執行有所偏差，績效亦不理想；司法院亦以 1935 年 3 月 4 日院字第 1229 號解釋變更以往認處分機關在無法律依據時，仍可執行義務人財產之見解，認：「人民滯納稅捐，除各該徵收法令另有規定外，應依行政執行法辦理，不得逕就其財產強制執行」，已改採「法律保留原則」，與德國行政法學者 Ernst Forsthoff 及 Kautz Riewald 之主張相符。

強制執行法於 1940 年施行後，司法院以 1944 年 6 月 6 日院字第 2691 號解釋認為：「強制執行，非有強制執行法第四條所列之執行名義，不得為之。納稅義務人所欠稅款，法律上設有得請法院追繳之規定，徵收機關確定所欠稅額之公文書，即為同條第六款之執行名義，法院固應予以強制執行；若法律上並未設有此項規定者，既無執行名義，法院自不得為之強制執行」。從法理來看，強制執行法第一條第一項規定：「民事強制執行事務，於地方法院及其分院設民事執行處辦理之」，可知該法本來只應適用於「民事」強制執行事件，公法上金錢給付義務案件不應包括在內；惟 1937 年至 1945 年對日抗戰期間，民生困頓，物力為艱，國民政府認為財稅案件若由稅捐機關自行裁處及執行，恐其為增裕國庫，致執行有所偏差，不如由司法機關裁罰及執行，以保障人民權益，「用示輕緩而勵忠信」，以杜「賦斂如虎」之譏評，顯然純係政治考量，僅係欲藉重法院之威信以服人心耳，並無法理依據（林憲同，1976：188、206）；故其後制定之稅法，均規定由法院裁罰及執行。例如 1942 年 7 月 2 日修正公布之營業稅法第二十條規定：「本法之罰鍰，由法院以裁定行之（第一項）。對於前項裁定，得於五日內向該管上級法院抗告（第二項）。對於抗告法院之裁定，不得再行抗告（第三項）。法院得酌定期限，命受罰人繳納罰鍰，逾限不繳納者，強制執行之（第四項）」³⁷；

³⁷ 1950 年 6 月 7 日修正公布之營業稅法第二十二條更進一步規定：「其應繳納之罰鍰、滯納金及應繳之稅款逾限不繳者，由法院強制執行之」，即連滯納金及稅款都由法院強制執行。



1943年2月17日制定公布之所得稅法第二十條也規定：「納稅義務人或扣繳所得稅者，不依期限繳納稅款，主管徵收機關得移請法院追繳，並依左列規定處罰之。一、欠繳稅額全部或一部逾一個月者，科以所欠金額一倍以下之罰金。二、欠繳稅額全部或一部逾二個月者，科以所欠金額二倍以下之罰金。三、欠繳稅額全部或一部逾三個月者，科以所欠金額三倍以下之罰金，並強制執行追繳之」（賴明秀，2008：61-62）。此等做法主要目的無非在防止行政機關裁罰及執行過程之濫權及違失，於當時行政機關公務員素質普遍不高之情形下，或有其不得不然之必要性（陳清秀，2006：584-585）。

1945年8月抗戰勝利後，國民政府於1946年1月1日宣布將於本年度召開制憲國民大會，以制定憲法³⁸。司法院1946年11月26日之院解字第3308號解釋認為，「行政官署」依法科處之「罰鍰」，或「類似罰鍰之罰金」，亦須法令別有規定，否則不得就人民財產強制執行。即行政官署就義務人滯納之罰鍰，如法令未規定如何執行，則原處分機關不能自力執行，亦不得移送法院執行。1947年1月1日，國民政府頒布憲法，並自同年12月25日生效。惟此後國共內戰，政府無心力修法，至國民黨政府戰敗退守臺灣，美軍自1950年後半年開始協防臺灣，海峽局勢穩定後，立法院始於1951年6月16日頒訂「台灣省內中央及地方各項稅捐統一征收條例」，該條例第三十四條規定：「罰鍰案件由主管征收機關移送法院裁定，限期令受處分人繳納罰鍰及滯納稅款，逾期不繳者，由法院強制執行之」。

1953年司法院大法官所作之釋字第16號解釋，認為：「強制執行法施行後，強制執行僅得由法院為之。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為強制執行。本院院解字第三三零八號解釋，仍應適用」；及1954年6月14日作成之釋字第35號解釋，認為：「對人民財產為強制執行，非有強制執行法第四條所列之執行名義，不得為之。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，自得認為同法第四條第六款所規定之執行名義，否則不能逕據以為強制執行」，亦皆採此見

³⁸ 引自維基百科網頁，網址：<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%88%B6%E6%86%B2%E5%9C%8B%E6%B0%91%E5%A4%A7%E6%9C%83>，2016/7/7。

解，顯已採取大陸法系的「法律保留原則」，及英美法系的「司法優位原則」；但卻造成行政機關對人民所科處的罰鍰，人民如拒不履行時，如法無明文³⁹，行政機關就會陷入無法自力或移送法院強制執行之困境。林紀東認為（1992：388-389），該二號解釋文大有研究餘地，蓋強制執行法應只能適用於民事執行事件，而民事執行的聲明異議—抗告之救濟程序，與行政執行之訴願、再訴願程序不分軒輊；且英美法國家不信任行政權，及大陸法系國家畏懼行政專權之心理，乃基於特殊之歷史傳統，且為法治國時期之消極思想，而今早已時移事易，故該二號解釋否定行政法關係上行政機關之強制執行力，認只能由法院執行，即有信任司法而歧視行政、厚此薄彼之不當。

為解決此問題，行政院一方面於 1954 年 10 月 2 日制定公布「財務案件處理辦法」，作為有關公法上金錢給付義務案件移送法院執行之程序規定⁴⁰；另一方面自 1957 年起，開始嘗試修正本法之相關規定（林憲同，1976：176）。歷經 31 載，1998 年本法修正草案終於三讀通過，行政院並以 2000 年 10 月 17 日行政院（89）台法字第 30098 號令，發布自 2001 年 1 月 1 日開始實施。其後僅略增修少數條文，即有關限制出境、拘提、管收、執行期間及禁奢條款之規定。

貳、立法沿革

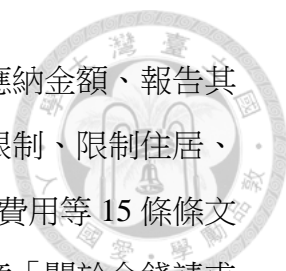
一、1998 年制定新「行政執行法」—設置專責行政執行機關

本次修正實質上形同重新立法，不僅將本法原來僅有的 12 條條文，大幅增加為 44 條，最重要之修正即為新增專章「公法上金錢給付義務之執行」，並設立專責的執行機關，即法務部行政執行署及所屬各行政執行處⁴¹，負責執行公法上金錢給付義務案件；但因本法第二十六條規定：「關於本章之執行，除本法另有規定外，準用強制執行法之規定」，故除了本法第十一條至第二十五條，即有關移

³⁹ 1986 年法務部第 1 次向立法院提出本法修正草案時，公法上金錢給付義務逾期不履行，有明文規定可移送法院強制執行之法律，約 57 種，大部分是稅法；規定由行政機關自己執行者，約有 25 種，例如票據法、戶籍法、違警罰法、建築師法（立法院，1986c：9-12）。

⁴⁰ 依該辦法第二條規定：「本辦法所稱財務案件，指左列各款而言：一、依財務法規送由法院裁定科以罰鍰或為沒入處分之案件。二、依財務法規送由法院限令繳納稅款並加徵滯納金之案件」。


⁴¹ 自 2012 年 1 月 1 日起，因法務部組織改造，更名為「分署」。



送執行之要件及程序、執行人員、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、對遺產執行、再行查封財產之限制、限制住居、限期履行、拘提、管收、禁奢命令、就擔保人之財產執行及執行費用等 15 條條文外，其餘係依本法第二十六條規定，準用「強制執行法」第二章「關於金錢請求權之執行」之規定。此外，本法第四十二條並規定：「法律有公法上金錢給付義務移送法院強制執行之規定者，自本法修正條文施行之日起，不適用之(第一項)。本法修正施行前之行政執行事件，未經執行或尚未執行終結者，自本法修正條文施行之日起，依本法之規定執行之；其為公法上金錢給付義務移送法院強制執行之事件，移送該管行政執行處繼續執行之」(第二項)。故在本法 1998 年修正條文於 2001 年 1 月 1 日施行前，有關公法上金錢給付義務之法律條文如規定「移送法院強制執行」者，即使未修正，仍應移送法務部行政執行署所屬各分署執行。

查本法之修正，最初係由行政院前「司法行政部」，於 1957 年間奉行政院之令，負責辦理本法之修正及研擬「稅捐強制征收法草案」，該二草案規定罰鍰及滯納稅捐皆由行政機關直接強制執行；惟因事涉立法原則問題，經行政院第 589 次院會討論後，決議予以保留；但另定「財務案件處理辦法」，規定由地方法院增設「財務法庭」，負責執行「依財務法規送由法院裁定科以罰鍰或為沒入處分之案件」及「依財務法規送由法院限令繳納稅款並加徵滯納金之案件」(財務案件處理辦法第二條規定參照)。惟查該辦法第一條規定：「依法律規定應由法院裁定及強制執行之財務案件，除法令別有規定外，依本辦法處理之」。故如法律未規定義務人不繳罰鍰時，可以移送法院強制執行者，該辦法並不能作為移送執行之依據；且該辦法實際上並未變更任何有關公法上金錢給付義務執行機關，僅係就法院應如何處理財務案件，做一程序性規定而已⁴²。又該辦法第七條規定：「關於財務案件之執行，本辦法未規定者，適用強制執行法之規定」，故事實上法院主要也係依強制執行法第二章規定，執行義務人之財產。

⁴² 當時臺灣高等法院及各地方法院都隸屬前「司法行政部」，故行政院才能以制定此行政法規之方式，暫時解決此問題，直至該辦法於 1991 年 12 月 17 日被司法院大法官釋字第二八九號解釋宣告違憲，認其係法制未備前之措施，應自該解釋公布之日起，至遲於屆滿 2 年時失其效力，行政院乃於 1994 年 1 月 14 日廢止該辦法。



嗣行政院前「行政院法規整理委員會」於 1967 年成立後⁴³，本法修正移由該委員會負責。有關滯納一般行政罰鍰及財務案件應由何機關執行乙節，該委員會曾函詢行政院所屬中央各部會處局及省市府意見，結果如下：（一）主張均由法院執行者：內政部；（二）主張由行政機關執行者：國防部、教育部、經濟部、交通部、僑委會、新聞局、人事行政局、退輔會及臺北市政府。（三）主張罰鍰由行政機關執行，財務案件由法院執行者：財政部、司法行政部及臺灣省政府（陳明堂，1984：164-173）。顯然主要公法上金錢給付義務主管機關之內政部（一般行政罰鍰主要之主管機關）及財政部（財稅案件之主管機關），都不想自力執行各自主管之該等案件，而是希望由法院幫忙執行。後經該委員會召開「行政執行法修正草案審查會議」審查之結果，本來就人民不履行公法上金錢給付義務時，由行政機關直接執行義務人之財產有初步共識，後來又以「事涉行政法制基本問題，必須特別審慎」、各方意見又極紛歧為由，決定補充修訂後，再行報行政院審查（行政院法規整理委員會，1970：21-25）。然因該委員會於 1970 年結束法規整理工作，本法之修正工作改由內政部接手辦理。

內政部曾於 1976 年 3 月向立法院提出本法第五條及第五條之一修正草案，以提高罰鍰金額之上限（修正草案第五條），並新增第五條之一，明定行政法上課處之罰鍰，如逾期不繳，移送法院強制執行，以解決罰鍰金額過低，及公法上金錢給付義務逾期不履行者，無法依本法規定強制執行之困境（立法院，1976a：25）。惟有關送法院強制執行之部分，立法院並不認同，理由係認為，行政執行權本質上為行政權，故公法上金錢給付義務逾期不履行者，應由行政機關負責執行（立法院，1976a：26-27）。當時答詢之內政部次長及前「司法行政部」次長表示，確曾考慮由行政機關執行，但因如此則須成立新的機關，或增加人員編制及經費；為避免給人擴張行政權之想法，及防止行政機關執行不當、侵害人民權益，且當時已有兒童福利法等三十多種法律，皆有公法上金錢給付義務不履行者，移送法院強制執行之規定，故修正草案採取移送法院執行之方案。因多位發言之立法委

⁴³ 該委員會係一臨時性任務編組，依「行政院法規整理委員會組織規程」第一條規定，該委員會係為統籌整理當時的行政法規而設置；依該規程第十一條規定，其預定工作期間為二年，再視事實情形伸縮之。

員對此部分條文修正草案表達不滿，認為由法院執行不符公法上金錢給付義務案件應由行政機關自力執行之法理，行政院旋於次月撤回該修正草案（立法院，1976b）。

其後，內政部再以 1982 年 8 月 18 日 71 台內法字第 93446 號函，向行政院陳報行政執行法修正草案，該草案第四條第一項規定：「行政強制執行，由原行政處分機關為之」，其立法理由為：「旨在為行政處分與行政強制兩者有一整體與配合之一致作為。與原處分機關了解案情及重心所在，執行較易，尤不致發生分歧」。但有關公法上金錢給付義務之強制執行規定在第十條：「義務人就已確定之金錢給付義務不為履行者，原行政處分機關得就該案件以書面委託法院就義務人之財產執行之（第一項）。前項行政處分機關委託法院執行之文書，視為強制執行法第四條之執行名義（第二項）。委託執行之費用，由行政處分機關依照規定繳納（第三項）」。其立法理由則為：「行政法上金錢給付義務之強制執行，為達成行政目的之必要途徑，義務人對於行政處分所課以金錢給付義務故不履行，或抗不繳納者，就其財產予以強制執行，應為最直接、最有效之方法，但金錢給付義務之強制執行，如由行政機關為之，就行政機關之組織、權責與當前有關體制而言，牽涉必多，且在事實上與技術上均極難實施，故使行政機關於執行無效或顯見其在執行上有困難時，得以書面委託法院就義務人財產直接強制執行之，自屬切要措施。由此規定，法院為行政上金錢給付義務之強制執行，乃係接受行政機關之委託而行之，行政機關基於行政主體之地位（同時亦為當事人之地位）須照章繳納執行費用，法院處於被委託之地位，辦理受委託之執行事宜，故與其他行政法規所規定移送法院執行之情形不同，在法理與法制而言，自較妥適」（法務部，1985a：13-14）。顯見立法委員前此有關「如果行政機關不能負責執行行政事務，這豈是我們所仰望的有能的政府」，及「本身職權所轄都辦不通，卻推給司法機關去執行，這是說不過去的」等批評（法務部，1976a：23、27），對內政部完全不起作用，內政部仍舊堅持「避免給人擴張行政權之想法」及「如由行政機關為之，…在事實上與技術上均極難實施」，對包括內政部自己所屬機關在內的行政機關會不會「執行不當」或「侵害人民權益」，也沒有信心。

1983 年 1 月 18 日，行政院以台 72 法字第 1041 號函，指示本法修正草案改

由法務部⁴⁴負責，理由為：「『行政執行法』之修正工作屬本院之法律事務，移請法務部主管」（法務部，1985a：1）⁴⁵。法務部為此組成了「行政執行法研究修正委員會」，自1983年5月14日開始開會，委員除法務部政務次長及法律事務司司長外，尚包括司法院大法官及第一廳廳長、行政院法規會主委及第一組組長、大學法律系教授、警察學校校長、內政部技監、經濟部、財政部、臺灣省政府及臺北市政府等四機關之法規會主委或執行秘書。有關公法上金錢給付義務案件之執行機關，開會時贊成由行政機關自力執行者，包括司法院大法官及第一廳廳長、行政院第一組組長、台灣大學法學院院長（主張在中央或省市政府另設行政執行處，以統一事權）、大學法律系教授，理由主要為符合法理，避免司法權與行政權不分，並能提升行政效能；贊成由法院執行者，包括財政部執行秘書，認為現制良好，無變更必要，由行政機關執行固符合法理，但實務上不可行，因行政機關無足夠人才，人民恐怕也不信任行政機關；贊成雙軌制者（即原則上由原處分機關執行，但已規定移送法院執行者，仍繼續維持，待日後再慢慢修法），有司法院大法官林紀東、臺灣省政府法規會主委（法務部，1985b：109），理由如下：

行政執行之機關，似仍採雙軌制較妥當，惟應將現行之雙軌制予以調整，因若由行政機關執行，學理上固然合理，但事實上，若由行政機關執行或另設行政執行機關，員額、經費都有困難，且執行涉及不動產或重大財產，恐失諸輕率。而因法院執行有其優點，可加強民主國家形象，且法院執行可以強制執行法補充適用。惟仍有其缺點如程序煩雜且效能降低，小案件移送法院執行，不但程序煩且費時多，因之採雙軌制，靈活運用，似較妥當。

1986年3月14日行政院向立法院提出的行政執行法全文修正草案(立法院，

⁴⁴ 1980年7月1日，為健全司法制度，釐清司法權與行政權之分際，臺灣實施審檢分隸，將原隸屬於司法行政部的高等法院以下各級法院改隸司法院，並將司法行政部改制為法務部，仍隸屬於行政院迄今。引自：法務部網站，網址：<http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=255234&CtNode=27896&mp=001>，2016/7/5。

⁴⁵ 此理由如成立，則行政院及所屬機關之修法工作皆為「法律事務」，豈不全應由法務部主管？可見尚有未其他未言明之考量。前立法委員謝生富及李宗仁就曾質疑：「有關公法上金錢給付義務之執行，最多的是財政部；有關行為、不行為義務之執行，最多的大概是內政部，法務部幾乎沒有，但（本法修正草案）卻由法務部來提案」，「不合理、也不應該」（立法院，1986f：16；1987：3）。



1986a))，即是採雙軌制，是為兼顧法理與現實之妥協。該修正草案第一條規定：「行政執行，依本法之規定。但法律另有規定者，依其規定」。第四條規定：「行政執行，由原處分機關或該管行政機關為之」，包括公法上金錢給付義務之執行（立法院，1986b：6）；其立法理由為：「原處分機關或該管行政機關對其所主管之行政事件知之熟稔，能駕輕就熟於其管轄區域內迅即執行。不但可期事半功倍之效，且不致因集中專責機關執行而有鞭長莫及之感，或因移送法院執行而拖延時日」。但有關公法上金錢給付義務之強制執行部分，因當時實務上法律多規定移送法院強制執行，此次修正因涉及制度及行政、司法政策之重大變更，實施初期，法律已規定移送法院強制執行者，適用草案第一條但書之規定，仍維持由法院執行，以期慎重，即採雙軌制。當時答詢的法務部政務次長表示，因為行政機關還未具備採單軌制所具備之條件，司法院認為法院負擔太重，故希望由行政機關自己執行，財政部也認為由自己執行沒問題，故暫採雙軌制，等以後慢慢修法，規劃先將稅務案件收回自己執行⁴⁶，再全部改成由行政機關自力執行之單軌制。但立法委員對於由原處分機關負責執行公法上金錢給付義務之部分意見不一：有認為將造成行政權膨脹、違反權力分立原則，難以制衡，應由法院執行，才能保障人民權益者；有質疑行政院當時既有「不再擴充編制」之決策，且行政機關法律人才不足，行政人員素質不齊，則目前原處分機關、地方行政機關有無執行能力？且採雙軌制人民容易混淆，老百姓恐怕對行政機關的法律素養沒有信心；有建議先修改各行政機關組織法，設置法制室，以吸引法律人才擔任執行工作者；有主張如認行政權應以強制權作為後盾，公法上金錢給付義務案件即不應委託法院執行，行政機關有無執行能力則應在政策決定前即早安排者；有認為如由行政機關自力執行，容易受民意代表關說或地方派系影響；有贊成由原處分機關自力執行，並希望修正成單軌制者；有認為由行政機關自力執行時，小機關因案量少，應不必建立自己的執行體系，可以委託大機關（例如財稅機關）執行；有指責行政機關數十年來本有充份的時間建立執行體系，但因不想自己執行，才會推給法

⁴⁶ 法務部曾於 1986 年 5 月 29 日召集有關機關開會，討論公法上金錢給付義務應由何機關執行之問題，結論為：建議在行政執行法修正案之附則中規定：「有關稅務案件之執行，於本法修正公布施行後三年內，制定或修正相關法律，改由稅務機關執行」（立法院，1986f：11）。

院，「非不能也，而是不為也」（立法院，1986b、1986c、1986d、1986e、1986f）。此案在立法委員無法達成共識的情形下，仍然無法完成立法程序。

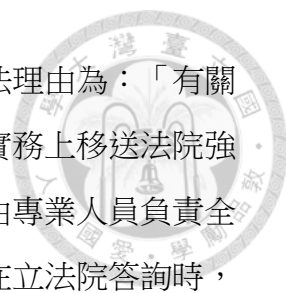
為解決公法上金錢給付義務應由何機關執行之爭議，法務部以 1990 年 7 月 24 日法 79 律字第 5092 號函陳報行政院，建議 3 個方案，並分析各方案之優、缺點如下（法務部，1997：156-158）：

甲案：由各行政機關自己執行，但財務案件之執行由財政部統一辦理；1.優點：各行政機關對其主管事件之始末知之甚稔，較能迅赴事功。2.缺點：（1）各行政機關（例如鄉、鎮）羅致法制執行人才較為困難，能否獲得人民信賴，不致侵害人民權益，不無顧慮。（2）各行政機關之執行，可能各行其是，容易產生紛亂與錯誤。

乙案：於行政院之下設中央級的行政執行主管機關統籌辦理，並於各地方設行政執行處；1.優點：（1）由專責機關統籌辦理，事權統一，較有制度。（2）由法制人員執行，熟諳法令及執行政程序，人民權益較有保障。（3）由獨立的行政執行機關執行，客觀超然，易獲民眾信賴。2.缺點：（1）執行單位如何與行政機關聯繫配合，有待研究。（2）增設機關、擴充編制、增列預算、法制人員訓練等，需有充份的時間、人力、物力之周全準備。（3）於中央增設行政執行主管機關，掌理各行政機關的執行業務，就行政院組織法立法情形而言，似有困難，且亦有層次過高之嫌。

丙案：由法務部主管公法上金錢給付義務之執行義務，並於各地方設獨立的行政執行處。1.優點：（1）與乙案優點同。（2）法務部經常考訓檢察官，故容易培養執行人才。2.缺點：（1）執行單位如何與行政機關聯繫配合，有待研究。（2）增設機關、擴充編制、增列預算、法制人員訓練等，需有充份的時間、人力、物力之周全準備。

其後行政院再以 1990 年 6 月 19 日臺 79 法字第 15445 號函，請法務部就上開丙案之可行性，協調有關機關詳加規劃，並擬具修正條文報院。法務部乃依上開函示以 1990 年 7 月 17 日法 79 律字第 10154 號函陳報行政院，即為 1991 年 5 月 4 日行政院以臺 80 法字第 15316 號函，向立法院提出之「行政執行法重行修正草案」。有關公法上金錢給付義務案件，依該草案第四條之規定，統一由法務部行



政執行署所屬行政執行處專責執行，不再堅持雙軌制。該條立法理由為：「有關公法上金錢給付義務之強制執行，原屬行政執行之範疇，目前實務上移送法院強制執行，顯不合理。爰於各縣市設立專責之行政執行處，統籌由專業人員負責全國公法上金錢給付義務之強制執行業務」。當時的法務部部長在立法院答詢時，進一步說明（立法院，1991b）：

本來希望由財政部來辦，但是財政部只答應辦理稅捐這部分的問題。行政院因此也考慮由各行政機關各自執行，這當然也可以，比如說，環保署設一個執行處，財政部自己也設一個執行處自己去執行。但這會造成一個問題：將來到處都是執行處，機關太多了。各部門都設執行處，一來浪費人力。其次，各機關自行執行，也可能發生人才不夠的情形！像一些小機關如縣政府，鄉鎮公所等就很欠缺這些人才。第三，各機關自行執行，可能發生步驟不一致的情形，如果能統一執行，就比較不會產生歧異。所以行政院考慮的結果，還是認為由法務部來統一執行比較適當，因為法務部人才多，執行起來也比較不會發生錯誤。

換言之，其制度選擇緣由大致出於以下兩點：其一，在大陸法系國家，「行政執行權」法理上屬於「行政權」的範疇（城仲謀，1999a：253），故應由行政機關負責執行。那為什麼不由原處分機關（例如國稅局）自力執行？因為：其二，立法者對於一般行政機關公務員之法律素養不信任，不放心由原處分機關行使侵害人民財產權甚至人身自由權的行政執行權，故決定在中央機關中擁有最多法律人才的法務部下，設立專責機構，以保障執行之合法性，統一事權，並提升執行效率（立法院，1992a）。

本案於1992年6月7日經立法院司法及法制兩委員會聯席會議審查過後，院會遲未審議，直至1998年4月30日才經朝野政黨協商方式，加速審議，並於同年10月22日三讀通過，同年11月11日經總統公布，行政院另訂自2001年1月1日施行，以利法務部做好設置行政執行署及行政執行處的準備。

當初行政機關所提的執行實務或立法技術上的困難，到此似乎全部不成問題。但如果從立法院議事錄來看，即可知道，如不修正為由行政機關自力執行之單軌制，是過不了立法院那關的！但不論在大陸法系或英美法系國家，除了臺灣以外，現行各國公法上金錢給付義務案件，並沒有成立專責機關負責執行公法上金錢債

權之例。



二、修正拘提、管收要件及程序

本次修正條文為本法第十七條及第十九條有關拘提、管收之相關規定，主要是第十七條，將原本可以同時請拘提管收之規定，修正成須分開聲請，並修正部分拘提、管收要件。且管收須將被聲請人帶到法院，由受理申請之法官開庭審理，而不是像之前的規定，法官僅以書面審查被聲請人是否構成拘提、管收事由；如認構成，即同時發給拘票及管收票，由行政執行官自行認定被聲請人有無管收必要。

本案係因 2005 年 1 月 28 日司法院大法官做出釋字第五八八號解釋，宣告本法第十七條及第十九條部分條文⁴⁷違反憲法第八條「正當法律程序」及第二十三條「比例原則」之規定，並均應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿六個月時失其效力，故上開規定有修正必要。

上開解釋源自法務部行政執行署為了鼓勵行政執行官予多做拘提、管收，於是將因聲請拘提、管收而獲得法院核准者，列為績效評比之加分項目。以 2005 年「行政執行官工作績效評比表」之規定為例，因聲請拘提而獲准之人數，每一人增其總分 0.5 分；聲請管收或同時聲請拘提、管收而獲准之人數，每一人增其總分 1 分；執行拘提到場之人數，每一人增其總分 0.5 分。而因為績效評比制度乃為行政執行官年終考績及升遷調動之重要參考依據，行政執行署又規定，績效評比排名全國後三分之一者，年終考績不得考列甲等，導致即使無意爭取表現之行政執行官，為了年終考績不被考列乙等，也會儘量聲請拘提、管收，甚至有行政執行官全年聲請拘提管收件數逾 200 件者。在全國行政執行官競相聲請的情形下，終於導致受理聲請的士林及桃園地方法院法官提請釋憲(李俊慶, 2010: 34)。

⁴⁷ 被宣告違憲之條文，主要為本法第十七條第二項，依同條第一項規定得聲請法院裁定管收之事由中之第四、五、六款事由，即：「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」、「經合法通知，無正當理由而不到場者」。及同條第二項依同條第一項得聲請拘提之各款事由中之第一款、第三款、第四款、第五款事由，即：「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」。

本次修正草案係由在野的中國國民黨立法院黨團提出（立法院，2005a）⁴⁸，案由雖記載：「有鑑於行政執行法關於拘提、管收之部分事由及拘提、管收之程序，經司法院民國 2005 年 1 月 8 日釋字第五八八號解釋宣告違憲，並於 6 個月內失效。為避免對於義務人之心理強制功能減縮，導致惡意拖欠稅款，影響賦稅公平及國家財政基礎，該法亟待於兼顧維護公益及保障人權原則下，予以修正」，但修正條文尚包括未被宣告違憲之本法第十四條⁴⁹及新增第二十四條之一⁵⁰。但在立法院修過程中，以非釋字五八八號解釋宣告違憲之內容而被刪除了。同時，立法委員也要求行政執行官在聲請拘提、管收時，要優先考慮人權保障。最後經過朝野協商，通過了法務部請執政黨立委提出的修正版本（立法院，2005b）。

本件大法官之所以作成違憲解釋，固與本法第十七條及第十九條部分條文違反憲法第八條及第二十三條規定有關，但若非執行實務上，行政執行署為了要「落實公平正義」、「增裕國庫收入」⁵¹，以績效評比制度「鼓勵」或「半強迫」⁵²行政執行官多聲請拘提管收；且因准許與否之權力在受理聲請之法官，行政執行官

⁴⁸ 當時的法務部政務次長在立法院說明時，表示本件大法官宣告違憲是在過年前，「過了一個年，時間就差了約 10 天，再碰上法務部人事大調動，所以就稍微耽誤了。另外，針對這個法，行政執行署本來是想要通盤修正，所以他們提出的修正條文和學者討論不下 4、50 次，但最後我們恐怕時間上來不及，將之限縮在這兩個條文。我們在 4 月 7 日最後一次開完與學者的討論會，整合相關意見又花了一些時間，然後再呈報行政院，所以，時間上是稍晚一些。這個案子提出後，院長、部長及召委也都有時間過於緊迫的質疑，後來在部務會報時，部長也指示應訂定詳細時程」，所以來不及提案，但最後還是透過執政的民進黨立委提出了修正草案。

⁴⁹ 本法第十四條規定：「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」。

⁵⁰ 新增第二十四條之一規定：「行政執行案件難以繼續進行，經行政執行處依法核發債權憑證者，其移送機關應列冊管理，發見義務人有可供執行之財產時，應即聲請執行。前項債權未清償金逾新臺幣十萬元者，行政執行署應公告其義務人姓名及有關事項，獎勵民眾提供義務人或第二十四條所定之人之行蹤或可供執行財產之資料。行政執行處應即依前項資料實施強制執行，其所得金額，應以十分之一為獎金，發給提供資料之民眾。但不得逾新臺幣五百萬元。」立法理由為：「行政執行處辦理行政執行事件，因義務人或第二十四條所定之人逃匿或隱匿財產，致無法發見義務人財產，使执行程序難以進行，而依法核發債權憑證情形，目前財稅主管機關及執行機關均未妥善處理，形同免除義務人義務，對守法納稅之人殊欠公平，亦易生情弊」。

⁵¹ 引自法務部行政執行署全球資訊網，網址：<http://www.tpk.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=255533&CtNode=6098&mp=030>，2016/7/8。

⁵² 依法務部行政執行署 2004 年所訂「行政執行官工作績效評比表」規定：「報署復核案件中，經本署復核結果，認應對義務人或行政執行法第二十四條所列之人聲請拘提管收而未聲請拘提管收者，每件減其總分 1 分。但已聲請拘提、管收而被駁回者，不予減分」，故為了不冒被減分的風險，行政執行官在案件陳報法務部行政執行署復核執行憑證結案前，除非確認該案件絕對不會構成拘提、管收事由（例例如義務人每傳必到，且自始至終都查不到任何隱匿處分財產或虛偽陳述之情形），否則一定會向法院聲請拘提、管收。

之心理壓力也沒那麼大，因為畢竟是法官決定要不要管收義務人的，從而大量聲請的結果，終致被法官聲請釋憲。可知由法務部設立專責執行機關，如不能配合適當的績效評比或管考、監督機制，即使是受過嚴格、完整法律學訓練、隸屬法務部的行政執行官，為了績效考量，也是會侵害人權的（立法院，2006：52-53）！

三、限縮執行期間

本法第七條原只有二項規定，即「行政執行，自處分、裁定確定之日或其他依法令負有義務經通知限期履行之文書所定期間屆滿之日起，五年內未經執行者，不再執行；其於五年期間屆滿前已開始執行者，仍得繼續執行。但自五年期間屆滿之日起已逾五年尚未執行終結者，不得再執行（第一項）。前項規定，法律有特別規定者，不適用之（第二項）」。立法院於 2007 年 3 月 5 日三讀修正本法第七條，新增第三項及第四項規定，即「第一項所稱已開始執行，如已移送執行機關者，係指下列情形之一：一、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（第三項）。第三項規定，於本法中華民國九十六年三月五日修正之條文施行前移送執行尚未終結之事件，亦適用之（第四項）」，使原先依本法第七條第二項及稅捐稽徵法第二十三條第一項規定⁵³，不受本法第七條第一項執行期間規定限制的稅捐案件，從「行政執行處只要不結案，就可以無限期執行」，到變成「自徵收期間屆滿之翌日起，最長只能執行 10 年」。本件提案立委也同時提案修正稅捐稽徵法第二十三條，新增第四項及第五項規定，即：「稅捐之徵收，於徵收期間屆滿前已移送執行者，自徵收期間屆滿之翌日起，五年內未經執行者，不再執行，其於五年期間屆滿前已開始執行，仍得繼續執行；但自五年期間屆滿之日起已逾五年尚未執行終結者，不得再執行（第四項）。本法中華民國九十六年三月五日修正前已移送執行尚未終結之案件，自修正之日起逾五年尚未執行終結者，不再執行（第五項）」，使在

⁵³ 稅捐稽徵法第二十三條第一項規定：「稅捐之徵收期間為五年，自繳納期間屆滿之翌日起算；應徵之稅捐未於徵收期間徵起者，不得再行徵收。但於徵收期間屆滿前，已移送執行，或已依強制執行法規定聲明參與分配，或已依破產法規定申報債權尚未結案者，不在此限」。本項即為行政執行法第二項之特別規定，應優先適用。



2007 年 3 月 5 日本條文修正前已移送執行尚未終結之案件，自修正之日起逾五年尚未執行終結者，不再執行。造成稅捐執行實務上的第 1 次大限，即 2012 年 3 月 4 日，逾此日期之舊受案件，一律註銷欠稅。⁵⁴

本次修正草案係由在野黨立法委員於 2006 年 10 月 25 日提出(立法院,2006a)，因爭議性實在不小，影響公法稅捐債權金額達 498 億元(立法院,2006b:42-43)，故雖只是修正 1 條條文，仍歷經了 5 個多月的協商才三讀通過。主要的爭議，在於到底要不要限縮行政執行處的辦案期間(即執行期間)，好讓執行人員有充份的時間追稅；或者是督促執行人員不要怠惰，以免案件永懸不決，以保障欠稅義務人的權益。而這次立法委員的選擇，顯然是後者，並在議事過程，不斷質疑行政執行官為了績效，以合法但不當的手段逼迫義務人繳錢，例如「傳喚公司的董事或監察人前往說明，又不准他們請假，如果他們不到場，就限制他們出國」(立法院,2006b:52)。此點也為 2009 年及 2010 年立法委員兩度修正本法第十七條限制住居(執行實務上主要為限制出境)的要件埋下伏筆。

四、修正限制住居要件

立法院第 1 次修正本法第十七條限制住居要件，是在 2009 年 4 月 14 日三讀通過，新增本條第二項規定：「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」。本次修法係在 2008 年 5 月 9 日由即將重返執政的國民黨立委提出(立法院,2008a)，提案說明如下：

一、涉及人民權利、義務之限制，應考慮比例原則及法律明文訂定，依據中央法規標準法第五條第二款所示，關於人民之權利、義務事項，應以法律定之。然行政執行法第十七條無明確規定義務人在公法上金錢給付義務之金額數或授權以命令定之，就可將義務人拘提、管收、限制居住(甚至限制出境)，造成民眾可能因欠少數金額之稅金，雖未

⁵⁴ 但後來立法院恪於輿論壓力，又於 2011 年 11 月 8 日修正稅捐稽徵法第二十三條第五項，新增但書規定：「但有下列情形之一，自九十六年三月五日起逾十年尚未執行終結者，不再執行：一、截至一百零一年三月四日，納稅義務人欠繳稅捐金額達新臺幣五十萬元以上者。二、一百零一年三月四日前經法務部行政執行署所屬行政執行處，依行政執行法第十七條規定聲請法院裁定拘提或管收義務人確定者。三、一百零一年三月四日前經法務部行政執行署所屬行政執行處，依行政執行法第十七條之一第一項規定對義務人核發禁止命令者」，使大部分的稅捐案件大限再延 5 年，即到 2017 年 3 月 4 日才屆滿。



達「限制欠稅人及欠稅營利事業負責人出境實施辦法」⁵⁵之限制出境規定，但案件因送法院或行政執行處強制執行，義務人即遭到限制出境之處罰，此情況已讓民眾無所適從，並足以損害人民權利。

二、按現行「限制欠稅人及欠稅營利事業負責人出境實施辦法」所規定，個人欠稅金額在新台幣五十萬元以上，營利事業在新台幣一百萬元以上者，始限制該欠稅人或欠稅營利事業負責人出境，而該辦法為民國七十三年所修正迄今，距今二十二年之久已不符時宜，應比照綜合所得稅免稅額或寬減額，逐年調整或按國民所得、通貨膨脹、物價水準調整，以免太嚴格而引起民怨。因此本修正草案考慮上述原因擬放寬限制標準，而本修正草案通過時「限制欠稅人及欠稅營利事業負責人出境實施辦法」應隨之修正。⁵⁶


三、為避免義務人因積欠行政機關少數金額之給付而遭限制居住(限制出境)，本修正草案明文規定義務人為自然人(即個人)或法人(即公司、營利事業等)負責人，在公法上金錢給付之義務構成限制要件之金額，以落實對人民權利、義務之保障。

簡而言之，就是立法委員認為執行人員不當使用限制住居(主要是限制出境)作為逼迫義務人履行公法上金錢給付義務之手段，有違反「比例原則」之嫌，故修法明定得以限制住居之案件最低金額為新台幣十萬元⁵⁷，以保障民眾權益。

⁵⁵ 財政部嗣後於 2010 年 4 月 28 日修正「限制欠稅人及欠稅營利事業負責人出境實施辦法」第一條，規定：「欠稅人已確定之應納稅捐、罰鍰逾法定繳納期限尚未繳納，其所欠金額單計或合計，個人在新臺幣一百萬元以上，法人、合夥組織、獨資商號或非法人團體在新臺幣二百萬元以上者，由海關報請財政部函請內政部入出國及移民署限制該欠稅人或其負責人、代表人、管理人出國。在行政救濟程序確定前，欠稅人所欠應納稅捐單計或合計，個人在新臺幣一百五十萬元以上，法人、合夥組織、獨資商號或非法人團體在新臺幣三百萬元以上者，由海關報請財政部函請內政部入出國及移民署限制該欠稅人或其負責人、代表人、管理人出國」，並將名稱修正為「限制欠稅人出國實施辦法」。但該辦法於 2010 年 7 月 21 日被廢止，因稅捐稽徵法第二十四條已有規定(詳下註)。

⁵⁶ 立法院於 2008 年 7 月 18 日三讀修正稅捐稽徵法第二十四條，將原先第三項「納稅義務人欠繳應納稅捐達一定金額者，得由司法機關或財政部，函請內政部入出境管理局，限制其出境」之授權，改為在該條明定限制出境之金額為：「個人在新臺幣一百萬元以上，營利事業在新臺幣二百萬元以上者；其在行政救濟程序終結前，個人在新臺幣一百五十萬元以上，營利事業在新臺幣三百萬元以上」，且新增第四項至第六項規定：「稅捐稽徵機關未執行第一項或第二項前段規定者，財政部不得依第三項規定函請內政部入出國及移民署限制出境(第四項)。限制出境之期間，自內政部入出國及移民署限制出境之日起，不得逾五年(第五項)。納稅義務人或其負責人經限制出境後，具有下列各款情形之一，財政部應函請內政部入出國及移民署解除其出境限制：一、限制出境已逾前項所定期間者。二、已繳清全部欠稅及罰鍰，或向稅捐稽徵機關提供欠稅及罰鍰之相當擔保者。三、經行政救濟及處罰程序終結，確定之欠稅及罰鍰合計金額未滿第三項所定之標準者。四、欠稅之公司組織已依法解散清算，且無賸餘財產可資抵繳欠稅及罰鍰者。五、欠稅人就其所欠稅款已依破產法規定之和解或破產程序分配完結者(第六項)」規定。

⁵⁷ 依法務部行政執行署所訂定之「行政執行署審查行政執行案件限制出境應行注意事項」第二項

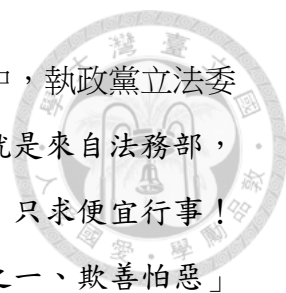


立法院第 2 次修正本法第十七條限制住居規定，是在 2010 年 1 月 12 日三讀通過，修正本條第二項規定，新增一款不得限制出境之情形，即：「已按其法定應繼分繳納遺產稅款、罰鍰及加徵之滯納金、利息。但其繼承所得遺產超過法定應繼分，而未按所得遺產比例繳納者，不在此限」。本次修法係在 2009 年 11 月 3 日由執政黨立委提出（立法院，2009b），提案說明如下：

- 一、行政執行法第三條規定：行政執行，應依公平合理之原則，兼顧公共利益與人民權益之維護，以適當之方法為之，不得逾達成執行目的之必要限度。此外，行政執行法第八條第一項第三款亦規定：義務之履行經證明為不可能者，執行機關應依職權或因義務人、利害關係人之申請終止執行。由此可知，行政執行本身僅是手段，國家不應無限上綱，把手段當成目的看待。
- 二、本席接獲許多基層民眾陳情，他們表示自己與兄弟姊妹繼承父母親財產後，經常因其他繼承人未繳納遺產稅，而連帶遭受行政機關不合理的行政處分。換言之，守法繼承人接獲國稅局繳納遺產稅通知單後，立即悉數繳納個人應繳之稅款，然而卻因其他兄弟姊妹遲遲不繳納遺產稅，行政執行署竟對其全數執行限制出境。
- 三、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，對合法納稅繼承人實不公平。尤其個人已繳清遺產稅之法定應繼分部分，財政部曾於民國 86 年 9 月 27 日作出如下解釋：「遺產稅及贈與稅欠稅人如稽徵機關已就其所有相當於應繳稅數額之財產禁止處分者；或遺產稅繼承人已依遺產及贈與稅法第四十一條之一，按其法定應繼分繳納遺產稅款、罰鍰、及加徵之滯納金、利息者，得免再對該欠稅人為限制出境之處分（台財稅字第 8612388 號）」。由此可知，稅捐稽徵機關已同意納稅義務人繳交個人法定應繼分後，得予以免除該義務人限制出境之處分。
- 四、爰此，擬具「行政執行法第十七條條文修正草案」，增訂遺產繼承人若已繳清其應繼分比例之遺產稅，其義務視為已全部履行，行政執行署不得因其他繼承人未繳納剩餘遺產稅，而對已繳納者執行限制住居之處分。

可見亦係對執行人員運用限制出境之時機有所不滿，認為不應該因為遺產稅未全部繳清，就將所有繼承人限制出境，即已按其法定應繼分繳納遺產稅款、罰

規定，義務人滯納金額不滿 30 萬元者，行政執行分署若要限制義務人出境，必須先陳報該署核准。



緩及加徵之滯納金、利息之繼承人不應被限制出境。審查過程中，執政黨立法委員甚至指責「我們吳敦義院長說要找出十大民怨，第一大民怨就是來自法務部，官僚心態！完全站在法務部的立場看事情！完全站在官方立場、只求便宜行事！完全沒有站在老百姓的立場」、「行政執行署是十大民怨機關之一、欺善怕惡」（立法院，2009d：66、73），故即使備詢之法務部次長已說明上開修正違反遺產及贈與稅法第六條第一項第二款、民法第一千一百五十一條及稅捐稽徵法第十二條等規定，並強調「遺產稅係繼承人之固有義務，而非繼承而來之債務，於全部繳清前，每一位繼承人對於遺產稅之全部均負有繳納義務，不因其已按法定應繼分繳納部分稅款，即得免除義務」（立法院，2009d：69），但立法院委員仍舊認為此種作法「過嚴、不公平、不合情理、違反比例原則、是為了績效獎金才會使用這種手段」，法務部官員「姿態太高、自我感覺良好」，應該聽聽不是學法律的人的意見（立法院，2009d），故仍舊三讀通過上開條文。

五、禁奢條款

立法院於 2010 年 1 月 12 日三讀通過，新增本法第十七條之一，即所謂「禁奢條款」，規定義務人為自然人，其滯欠合計達 1,000 萬元，已發現之財產不足清償其所負義務，且生活逾越一般人通常程度者，行政執行處得依職權或利害關係人之申請，對其核發下列各款之禁止命令：

- 一、禁止購買、租賃或使用一定金額以上之商品或服務。
- 二、禁止搭乘特定之交通工具。
- 三、禁止為特定之投資。
- 四、禁止進入特定之高消費場所消費。
- 五、禁止贈與或借貸他人一定金額以上之財物。
- 六、禁止每月生活費用超過一定金額。
- 七、其他必要之禁止命令。

前項所定一定金額，由法務部定之。

行政執行處依第一項規定核發禁止命令前，應以書面通知義務人到場陳述意見。義務人經合法通知，無正當理由而不到場者，行政執行處關於本條之調查及



審核程序不受影響。

義務人無正當理由違反第一項之禁止命令者，行政執行處得限期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；義務人不為清償、不為報告或為虛偽之報告者，視為其顯有履行義務之可能而故不履行，行政執行處得依前條規定處理⁵⁸。

本案原係執政黨立委因某孫姓義務人滯欠 3 億多元稅金不繳，並宣告破產，卻被媒體爆料「帶嫩妻血拼」（聯合新聞網，2009），認為「破產法已逾 16 年未做修改，社會大眾對不肖人士利用破產法的漏洞，躲避龐大債務，造成無數債權人權益受損，已經感受到法律的不公不義，為了合乎破產法之相關修訂，爰提案增訂行政執行法第十七條第十二項『本法所稱顯有履行義務之可能，其認定辦法，由主管機關以命令定之』，並於同法第十七條中再新增管收之要件為：生活明顯逾越一般人通常之程度，其標準由主管機關訂定之」（立法院，2009a）。其後法務部也提出對案（立法院，2009c），並獲原提案立委支持，故最後通過的條文，其實是法務部的版本。

六、變更見解：核發執行憑證之效果

本案係因監察院函請行政院說明，違反「公職人員財產申報法」之裁罰案件，自處分確定日屆滿 5 年執行期間後核發執行憑證結案，得否再行移送執行等疑義，行政院交議法務部。而監察院之所以會發出此函，係因為監察院本身有移送違反「公職人員財產申報法」之裁罰案件到執行分署執行，經執行後，逾自處分確定日屆滿 5 年期間後，受理案件之執行分署才核發執行憑證。其後監察院再以該執行憑證移送執行，詎被執行分署以逾本法第七條執行期間為由退案。監察院對此退案理由不予苟同，故發函行政院表示其見解，行政院再交議法務部。

法務部研議後，以 2012 年 1 月 19 日法律字第 10103100420 號函陳報行政院，略以：

執行機關雖參考強制執行法第二十七條規定核發執行憑證，其亦僅係執行機關對移送機

⁵⁸ 即依本法第十七條規定，對義務人限制住居，或向法院聲請拘提、管收。

關用以證明執行結果及尚未實現公法債權內容之文件，不生執程序終結之效果。因此，執行機關核發執行憑證對於移送機關而言，由於國家公法債權仍未完全滿足、實現，是執行機關核發執行憑證者，自行政處分或裁定確定之日起算之 10 年執行期間屆滿前，移送機關自得以憑證再移送執行。

並以法務部 2012 年 6 月 22 日法令字第 10103104950 號解釋令⁵⁹，正式變更以往見解⁶⁰。本案之影響在於，本來執行機關核發執行憑證者，若自行政處分或裁定確定之日起算已逾 5 年者，即不得再移送執行；變更見解後，自行政處分或裁定確定之日起算，在 10 年期間屆滿前都可以再移送執行，故相關法律條文雖未變更，但實質上卻因而增加了許多已執行過、以核發執行憑證的舊案。此等案件依強制執行法第二十七條規定，須「發見有財產時，再予強制執行」，但實務上移送機關之做法卻是向財政部查詢義務人名下有無財產，只要有財產，不論該財產是否為前次執行無實益者，或是移送機關已查報所在位置不明之車輛，一概重新移送執行，除造成執行分署分案之龐大負擔，重新執行之效果也非常差，形同浪費寶貴的行政資源。

參、2016 年行政執行法修正草案

法務部業以 2016 年 4 月 12 日法律字第 10503504270 號函，向行政院陳報本法最新修正草案，總共 91 條條文，重要內容包括對義務人心理強制之「代宣誓之保證」及「義務人名簿」制度、公法上不當得利於行政處分未確定前不得移送行政執行，行政機關對義務人財產得採取保全措施等規定。在公法上金錢給付義務之執行方面，多為與執程序或執行方法有關之規定；與本文研究之 3 個層次問

⁵⁹ 本令內容如下：一、行政執行法第 7 條第 1 項規定之執行期間乃法定期間，並非消滅時效，本部行政執行署所屬行政執行分署（101 年 1 月 1 日改制前之行政執行處）核發執行憑證並無中斷執行期間之效果。二、行政執行，除法律有特別規定者外，自處分、裁定確定之日或其他依法令負有義務經通知限期履行之文書所定期間屆滿之日起，5 年內已開始執行，經行政執行分署核發執行憑證交由行政機關收執者，不生執程序終結之效果；行政機關自處分、裁定確定之日或其他依法令負有義務經通知限期履行之文書所定期間屆滿之日起 10 年內，得再移送執行。

⁶⁰ 法務部原先見解認為：「參照行政執行法第 7 條第 1 項規定，倘案件經行政執行處核發執行（債權）憑證交移送機關收執，即非『尚未執行終結』之案件，不生執行期間重行起算之效果，移送機關檢附執行（債權）憑證再移送執行，仍應自行政處分確定之日起算之 5 年期間內為之」（法務部 2011 年 6 月 21 日法律字第 1000015389 號函參照）。



題較有關係之條文略述如下：

一、第十五條規定：「原處分機關於義務人負有行政法上金錢給付義務之行政處分送達後，認有日後不能強制執行或甚難執行之虞者，得免供擔保向行政法院聲請假扣押。但義務人已提供相當擔保者，不在此限。原處分機關或移送機關為保全行政法上金錢給付義務之執行，於移送執行前或執行中均得準用民法第二百四十二條至第二百四十五條及信託法第六條至第七條規定。」

依目前有關假扣押之規定及本法修正草案，皆須「負有行政法上金錢給付義務之行政處分送達後」才能聲請假扣押，為避免義務人脫產，原處分機關應於開始調查程序後，尤其是約談義務人後，儘速聲請假扣押，效果才會比較好，因實務上得知被調查後，惡意的義務人會立即設法隱匿處分財產。但原處分機關，除了稅捐機關外，一般並無足夠的法律人才可以辦理該項業務，為避免麻煩，恐會視為畏途。

目前行政法規有假扣押之規定者，包括稅捐稽徵法第二十四條、所得稅法第一百一十條之一、關稅法第四十八條、海關緝私條例第四十九條之一、食品安全衛生管理法第四十九條之二、全民健康保險法第九十三條、水污染防治法第七十一條之一、廢棄物清理法第七十一條，且皆已規定「免供擔保」。故重點並不是無預算供擔保，而是沒有人可以辦理該項業務。建議增擴編制，或編列預算，委託律師聲請假扣押。

二、第十七條第四項規定：「執行憑證核發後，行政執行分署發現義務人顯有履行義務可能時，亦得依職權續予執行」，即貫徹「職權進行主義」，不待移送機關再度移送，即得主動依職權續予執行。但目前行政執行分署與移送機關之間皆有做新收案件與終結案件之電腦系統回饋，故此部分尚待與移送機關討論修正雙方資訊系統及案件管理系統，否則勢必又造成雙方溝通上的問題，並間接影響義務人之權益。

三、第十九條規定：「行政執行分署認為執行事件有依法不得移送執行或移送執行不合程式或不備其他要件者，應不予受理。但其情形可以補正者，應定相當期間先通知補正。前項情形，執行事件應否受理有疑義者，得通知移送機關提出說明」。則如果移送機關堅持己見，認為並無「依法不得移送執行或移送執行

不合程式或不備其他要件」，但執行機關認為有呢？此為執行實務上常發生之情形，目前係以行政協調之方式處理，惟因涉及一旦執行義務人財產時之責任歸屬，似以明定雙方權責為妥。



第三節 執行組織與制度

壹、執行名義

本法第十一條規定：「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。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」。

簡言之，公法上金錢給付義務之執行名義包括：1.課予義務人公法上金錢給付義務之「行政處分」，2.義務人「依法令」負有公法上金錢給付義務，催告其履行之「書面」，及3.「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」3種；但本法2016年修正草案第十四條已刪除義務人「依法令」負有公法上金錢給付義務部分，因其甚具爭議；並將「公法上金錢給付義務」之用語，亦一併修正為「行政法上金錢給付義務」。

貳、執行主體

包括「執行機關」即行政執行分署，「債權人」即移送機關，「債務人」即義務人。分述之：

一、執行機關

因公法上金錢給付義務之執行，本質上為行政機關之自力執行；且依法務部2012年1月19日法律字第10103100420號函釋意旨，「執行機關與移送機關間，乃同屬行政權之作用，共同追求公權力之實現，僅係不同機關在不同階段當中之



角色分工不同」，故本文將「執行機關」亦列為「執行主體」；不像民事強制執行事件中，執行主體指債權人及債務人，法院民事執行處是純粹的執行機關，非執行主體。

本法第四條規定：「公法上金錢給付義務逾期不履行者，移送法務部行政執行署所屬行政執行處執行之」，即公法上金錢給付義務案件之執行機關為法務部行政執行署及所屬臺北、新北、士林、桃園、新竹、臺中、彰化、嘉義、臺南、高雄、屏東、花蓮、宜蘭等 13 個執行分署（包括基隆、苗栗、南投、雲林、臺東等 5 個行政執行官辦公室）。分署依業務繁簡及轄區面積大小，分成第一類及第二類分署，第一類分署包括臺北、新北、士林、桃園、臺中、嘉義及高雄等 7 個分署；第二類分署包括新竹、彰化、臺南、屏東、花蓮及宜蘭等 6 個分署。

依本法第十二條規定：「公法上金錢給付義務之執行事件，由行政執行處之行政執行官、執行書記官⁶¹督同執行員辦理之，不受非法或不當之干涉」，可知執行分署辦理執行業務者，為行政執行官（包含主任行政執行官）、書記官及執行員。另外，執行分署尚有部分輔助人力，包括替代役及委外人員。以 2016 年 5 月底為例，全國 13 個執行分署共有 67 位行政執行官（含主任行政執行官），265 位書記官及 131 位執行員，合計 463 位；而替代役則有 469 位，委外 389 位，合計 1,038 位，為執行人員的 2.2 倍！此係因 2001 年 1 月 1 日各行政執行處成立時，剛好遇到政府員額縮減，本來預估應編置 579 人（立法院，1992a：243），結果實際上只給 505 位，自法院接收之案件又高達 2,900 萬件，只好以輔助人力協助辦理非核心業務（例如文書整理）（立法院，2006b：42）。

二、債權人

依法有權作成公法上金錢給付義務行政處分之行政機關，皆為公法債權人，例如稅捐機關、中央健康保險署、勞工保險局、監理機關及交通事件裁決所、地方縣市政府之行政機關（例如工務局）等等。

從執行實務來看，執行分署受理最多的案件為罰鍰案件（請參表 3-1），幾占一半，其次為財稅案件；若以移送機關來看（請參表 3-2），移送最多案件者

⁶¹ 2012 年 1 月 1 日起，因法務部組織改造，改稱「書記官」，並分一、二、三等。

為交通部及所屬機關，主要為交通部公路總局各地監理所（站），占 40%；其次為各縣市稅捐稽徵處（稅務局），占 19%，若加計財政部國稅局，則達 25%。若以金額來看，雖前二名為中央健康保險署及勞工保險局，但若扣除北北高政府所繳納之勞健保費，其實徵起金額最高者，應為財政部國稅局及各縣市稅捐稽徵處，即中央與地方稅捐機關。此固與財稅案件應納金額較高有關，另一方面，稅捐債權依稅捐稽徵法第六條之規定，有優先受償權，亦為原因之一。

表 3-1 行政執行署各分署行政執行案件新收件數（種類別）

單位：件

年度	合計	財稅	健保	罰鍰	費用
2007	3,576,604	1,506,718	635,867	867,411	566,608
2008	3,557,507	1,410,915	468,886	1,159,473	518,233
2009	4,594,869	1,606,032	438,801	2,015,042	534,994
2010	5,324,614	1,453,587	446,442	2,845,125	579,460
2011	6,143,781	1,286,046	445,992	3,882,729	529,014
2012	5,964,415	1,223,426	461,431	3,686,032	593,526
2013	4,902,687	1,060,340	454,327	2,722,345	665,675
2014	4,769,211	1,102,359	504,594	2,478,796	683,462
2015	6,532,005	877,417	521,499	2,589,496	2,543,593
2016*	3,215,734	348,107	271,244	1,587,651	1,008,732
合計	48,581,427	11,874,947	4,649,083	23,834,100	8,223,297
比例	100%	24%	10%	49%	17%

說明：1. 2016 年計算 1 至 5 月。

2. 資料來源：法務部，網址：<http://www.rjtd.moj.gov.tw/RJSDWEB/inquiry/InquireAdvanced.aspx>。

表 3-2 行政執行署各分署行政執行案件新收情形（移送機關別）

單位：千件

年度	小計	交通部及所屬機關	稅捐稽徵處、稅務局	交通事件裁決所(處、中心)	中央健康保險署	國稅局	警察局	勞工保險局	環境保護局	其他
2007	3,577	747	1,044	360	636	460	123	123	35	49
2008	3,558	838	1,029	369	469	383	238	132	31	70
2009	4,595	1,328	1,207	525	439	401	469	127	50	49
2010	5,325	2,330	1,125	546	446	329	290	121	62	74

2011	6,144	3,469	1,060	525	446	225	183	106	66	64
2012	5,964	2,877	1,003	613	461	220	413	127	91	159
2013	4,903	1,794	829	900	454	230	240	152	127	177
2014	4,769	1,396	850	1,105	505	252	175	165	144	178
2015	6,532	3,440	681	1,035	522	195	111	168	141	240
合計	45,366	18,219	8,829	5,978	4,378	2,694	2,240	1,220	747	1,061
比例	100%	40%	19%	13%	10%	6%	5%	3%	2%	2%

資料來源：法務部，網址：http://www.rjtd.moj.gov.tw/RJSDWEB/book/Book_Detail.aspx?book_id=191。

表 3-3 行政執行署各分署行政執行案件徵起情形

單位：新台幣百萬元

年度	小計	中央 健康 保險署	勞工 保險局	國稅局	稅捐稽 徵處、 稅務局	交通部 及所屬 機關	交通事 件裁決 所(處、 中心)	環境 保護局	關務署	其他
2007	26,108	4,931	3,427	10,704	4,585	779	322	114	193	1,054
2008	29,706	7,619	3,468	10,727	4,693	906	278	854	132	1,028
2009	27,017	6,546	4,062	9,330	4,755	958	243	136	136	851
2010	30,859	5,762	8,652	9,370	4,444	1,285	256	109	111	870
2011	47,537	16,195	10,485	10,923	5,486	1,561	239	93	84	2,471
2012	48,587	16,935	15,805	8,560	4,395	1,523	264	110	134	861
2013	51,812	17,454	20,071	7,695	3,888	1,231	394	114	79	886
2014	46,161	15,137	15,260	8,345	4,027	1,199	439	146	79	1,528
2015	29,648	9,615	5,935	7,243	3,414	1,736	379	173	105	1,048
合計	337,436	100,195	87,165	82,896	39,687	11,177	2,816	1,849	1,053	10,597
比例	100.0%	29.7%	25.8%	24.6%	11.8%	3.3%	0.8%	0.5%	0.3%	3.1%

資料來源：法務部，網址：http://www.rjtd.moj.gov.tw/RJSDWEB/book/Book_Detail.aspx?book_id=191。

三、義務人

義務人即債務人，含本法第二十四條所訂之人，即：

- 一、義務人為未成年人或受監護宣告之人者，其法定代理人。
- 二、商號之經理人或清算人；合夥之執行業務合夥人。
- 三、非法人團體之代表人或管理人。
- 四、公司或其他法人之負責人。



五、義務人死亡者，其繼承人、遺產管理人或遺囑執行人。

此部分未來修法時，似可考慮增加日本「第二次納稅義務」之規定⁶²，將家族公司等，在一定條件下，列為第二次納稅義務人，並執行其財產，以維護公平正義。

若從各類案件來看，就財稅案件各案由徵起情形而言（表 3-4），各年度徵起金額前 3 名依序為營利事業所得稅、綜合所得稅（大多是欠非薪資所得，例如股東未分配盈餘）及營業稅，都不是受薪階級會欠的稅。其他包括地價稅、房屋稅、遺產稅、贈與稅、土地增值稅及貨物稅等等，也都是資產較多者，欠的比較多。

反面言之，欠勞保費或健保費的，大多數是受薪階級或所得較低者。尤其是健保案件，義務人多半是經濟狀況確實有問題者。罰鍰案件義務人滯納金額高者，常為法人，或是人頭；滯納金額較低之大宗案件義務人則較無資力者，所以實務上執行效率不彰。（王金豐、古秀梅，2009）

表 3-4 2007-2015 年行政執行案件徵起金額（案由別）

單位：新台幣千元

案由別	合計
營利事業所得稅	24,771,833
綜合所得稅	21,549,517
營業稅法	17,959,366
使用牌照稅法	14,872,107
地價稅	11,136,008
遺產稅	10,731,107
房屋稅條例	8,989,033
贈與稅	6,284,160
土地增值稅	3,651,794
貨物稅條例	1,182,783

資料來源：法務部，網址：http://www.rjtd.moj.gov.tw/RJSDWEB/book/Book_Detail.aspx?book_id=191。

⁶² 有關「第二次納稅義務」之細節，請參考本文第二章第四節之說明。



參、執行客體

依本法第二章之規定及準用強制執行法之結果，執行客體一般為義務人之財產所得，包括義務人之動產、不動產、財產權（例如存款、薪資、租金）、無體財產權（例如商標權）、債權等等；但如無財產可執行，在一定條件下（例如本法第十七條），執行人員也會以「義務人本身」為執行標的，例如限制出境或聲請拘提、管收。執行客體及執行手段之選擇，須符合本法第三條之規定，即應依公平合理之原則，兼顧公共利益與人民權益之維護，以適當之方法為之，不得逾達成執行目的之必要限度。

肆、執行手段

執行實務上常見的執行手段包括：

一、對物執行

即扣押義務人的存款、薪資、租金，或查封、拍賣動產或不動產、無體財產權或強制管理、獎勵檢舉財產等方法。如果對物執行即可收到效果，一般而言，執行人員即不會採取對人執行之方法，但因有某些執行方法所須時間甚長，或無法確定是否會足額清償公法債務（例如拍賣不動產），為確保義務人不會逃匿，執行人員也會視情況，在符合法定要件之前提下，同時限制義務人出境。

二、對人執行

即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、對義務人或本法第二十四條所列之人限制住居（出境、出海）、留置、向法院聲請拘提、管收、獎勵檢舉行蹤、禁奢命令等。各項對人執行手段，法律或法務部行政執行署有規定，須尚欠達一定金額以上方能採取者；例如依本法第十七條之一規定，及法務部 2015 年 1 月 15 日法律字第 10403500010 號令，未達一千萬元者，不得核發禁奢命令。另依本法第十七條規定，滯欠金額合計未達十萬元者，不得限制出境。但義務人已出境達二次者，不在此限。而依法務部行政執行署所定「行政執行署審查行政執行案件限制出境應行注意事項」第二項規定：「同一義務人其應執行金額合計在新臺幣三十萬元以下之行政執行案件，應於事前檢

附全案原卷，送行政執行署核定」，奉核後才能限制出境。執行署之所以做此規定，係因限制出境為實務上常見且有效之執行手段，拘提、管收也是(楊淑婷 2016)⁶³，在查無義務人可供執行之財產，或所查得之財產不足以清償公法上金錢給付義務，且尚欠金額符合規定時，執行人員通常會選擇限制出境或聲請拘提、管收，一旦成功，即代表義務人有繳錢之機會，即使不能一次清償，也可以讓義務人辦理分期繳納。

但此部分在實務上也引起極大爭議：一方面為了實現公平正義及充裕國庫，或回應外界「只拍蒼蠅不打老虎」之譏，及在執行署的績效評比項目加分的鼓勵下，執行人員當然會採取他們認為有效的手段，但卻對義務人之基本人權造成限制或侵害(蔡基文，2008；李佳甯，1996)，從而招致民意機關或司法機關之質詢或制衡，造成修法或甚至法律被宣告違憲之結果。不過，從另一方面來看，誠如司法院大法官在釋字五八八號解釋理由書中所言：

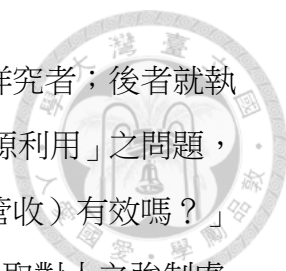
立法機關基於重大之公益目的，藉由限制人民自由之強制措施，以貫徹其法定義務，於符合憲法上比例原則之範圍內，應為憲法之所許。行政執行法係為貫徹行政法令、保障其有效之執行，以國家之強制力，促使人民履行其公法上義務之程序規範。公法上金錢給付之能否實現，攸關國家之財政暨社會、衛生、福利等措施之完善與否，社會秩序非僅據以維護，公共利益且賴以增進，所關極為重大。

而對於惡意不履行公法上金錢給付義務、隱匿處分財產之人，如不採取較激烈之手段，則幾無促其履行之可能。況不僅同屬大陸法系之德國，有因義務人無正當理由，而竟拒絕履行「代替宣誓之保證」之協力義務者，得由法院下令管收之規定(德國租稅通則第九十五條、第二百八十四條參照)；即使強調保障人權之美國，也容許經法院正式之審理程序後，拘束義務人之人身自由，甚至課以刑責。⁶⁴

關鍵即在於：在實現公益的目標下，能對義務人的人權作多大程度的限制或侵害？以及所欲採取之手段是否有效。前者涉及憲法第二十三條、本法第三條及

⁶³ 楊淑婷(2016)分析2001年至2016年1月之483件管收案例，發現在管收的前5天就被釋放出來之義務人的還款比例平均值為46.63%，可見管收在執行實務上確有一定效果。

⁶⁴ 請參釋字第五八八號解釋大法官林永謀協同意見書。



本法施行細則第三條規定之「比例原則」的問題，非本文所欲詳究者；後者就執行實務上，對義務人採取「對人執行」手段之個案而言，為「資源利用」之問題，即「義務人有無履行義務之可能？」與「限制出境（或拘提、管收）有效嗎？」因為如認定其無履行可能，則應核發執行憑證結案⁶⁵，而不是採取對人之強制處分，以免徒勞而無功，浪費寶貴執行人力及物力。雖說此部分在於個案執行人員之主觀心證，但其有無足夠的調查權力或能力，亦影響甚鉅，故有建議引進德國「替代宣誓之保證」⁶⁶與「債務人名冊」制度者⁶⁷，以避免執行人員耗費大量資源與精力，去調查上開事項。本法 2016 年修正草案業已納入該二制度，實際成效如何，猶待時間檢驗。另外，執行人員也會透過統計分析，試圖找出最有效率的執行方法（王金豐、古秀梅，2009；廖家儀，2015；施宜昌，2016），但這些方法在個案上，卻不一定符合「比例原則」，而有因義務人提起行政救濟，被法務部、行政執行署或法院撤銷的可能。

伍、救濟程序

依本法第九條規定：「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，得於執行政程序終結前，向執行機關聲明異議（第一項）。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，應於十日內加具意見，送直接上級主管機關於三十日內決定之（第一項）」；即義務人或利害關係人在行政執行政程序中，所能採取之救濟方法為「聲明異議」，但因行政執行重在效率，故一則「行政執行，除法律另有規定外，不因聲明異議而停止執行」，除非執行機關認為有停止執行必要（例如執行名之行政處分適法性顯有疑義），得依職權或申請停止之（同條

⁶⁵ 本法第二十六條準用強制執行法第二十七條參照。

⁶⁶ 請參釋字第五八八號解釋，大法官許宗力大法官王和雄大法官廖義男大法官林子儀大法官許玉秀部分協同、部分不同意見書，其結論為：「在查明義務人有可供執行之財產時，由執行機關直接依法逕就義務人財產執行之；確定義務人已無可供執行之財產時，不得強制執行，已進行之執行政程序應即終結；在懷疑債務人有履行能力，卻無法證明之情形，應參酌德制精神，改採較小侵害之命義務人出具經代宣誓保證真實之財產清冊的執行方式，向來以拘束人身自由威嚇人民履行義務之管收手段應即放棄，且本席等要特別強調的是，這不是任由立法裁量之制度選擇，毋寧是比例原則之要求」。

⁶⁷ 引自釋字第五八八號解釋大法官林永謀協同意見書。

第三項)」；二則義務人或利害關係人也不得向執行機關主張實體法上事項，例如原處分有行政程序法第一百一十條規定之「具有重大明顯之瑕疵」等無效事由，因實體事項非執行機關所能審酌，只能尋求司法救濟，即於提起訴願程序後，如有不服，再提起行政訴訟。因依法務部行政執行署訂定之「法務部行政執行署各分署立案審查原則」，各分署只能形式審查執行名義是否為公法上金錢給付義務案件、執行名義送達是否合法、是否已逾徵收或執行期間、義務人是否已死亡等等，形式上即可認定之事由。若涉及實體法事項，執行分署只能轉請移送機關處理。

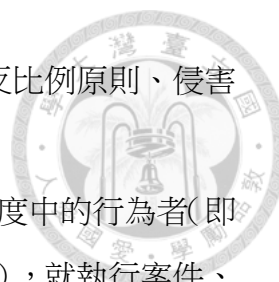
如對法務部行政執行署所做之聲明異議決定不服，可向法務部提起訴願；如對法務部訴願決定不服，則可向管轄之高等行政法院提起訴訟。

第四節 執行績效評比與執行案件、執行手段之選擇

法務部行政執行署為了激勵執行人員士氣，以提高執行績效，以 2001 年 7 月 20 日法務部行政執行署行執一字第 002018 號函訂定發布「法務部行政執行署所屬各行政執行處辦理執行工作獎勵計畫」⁶⁸，並自 2001 年 7 月 1 日開始實施。本計畫係以各執行分署每一執行股為單位（包括書記官及執行員），按月評比，除發給前幾名（視執行分署規模大小而定）績優執行人員獎勵外，也以此作為全年度年終考績之主要依據。

2002 年 10 月 25 日法務部行政執行署再以行執一字第 0910005750 號函訂定發布「法務部行政執行署所屬各行政執行處行政執行官之工作績效評比表」，作為行政執行官年終考績、獎懲及陞遷之重要依據，並自當年度開始評比。與執行股不同者，除評比項目有所不同外，13 個分署之行政執行官係一起評比，且拘提、管收及拍賣不動產之增分項目幾乎影響最後的評比結果，行政執行官為了執行成

⁶⁸ 因法務部組織改造，自 2012 年 1 月 1 日起，名稱修正為「法務部行政執行署各分署辦理執行工作獎勵計畫」。



績及年終考績，遂普遍採取此等執行手段，以致外界批評有違反比例原則、侵害義務人人權之虞。

本節將探討上開二評比制度之評比項目，以說明行政執行制度中的行為者（即書記官、執行員及執行官），為了爭取好的執行成績（資源汲取），就執行案件、執行手段所作之選擇（資源利用），對於行政執行制度及實務運作產生之影響。

壹、執行股評比

其評比項目及各項目之比重分數，每年略有修正，但主要為「徵起金額」、「徵起率」、「結案件數」及「結案率」等項目。依現行「法務部行政執行署各分署辦理執行工作獎勵計畫」（2014年8月6日修正）第四點之規定，評比項目如下：

一、執行績效分數占百分之九十

執行績效原始分數係以 100 分乘以執行股對分署之「執行績效貢獻度」，再乘以全分署股數，加計增分項目計得。「執行績效貢獻度」係以「徵起金額率」之百分之 60，加計「徵起率」百分之 20、「結案件數率」百分之 20。其計算公式如下：

$$\text{執行績效原始分數} = \left[100 \text{ 分} \times \text{執行績效貢獻度} \left(\frac{\text{個股當月徵起金額}}{\text{全分署當月總徵起金額}} \times 60\% + \frac{\text{個股當月徵起率}}{\text{全分署個股當月徵起率}} \times 20\% + \frac{\text{個股當月結案件數}}{\text{全分署當月總結案件數}} \times 10\% + \frac{\text{個股當月結案率}}{\text{全分署個股當月結案率之和}} \times 10\% \right) \times \text{全分署股數} + \text{增分項目} \right]$$

增分項目係指拘提、管收、拍賣，及其他各分署認有必要加分之執行業務項目，總計最多增十分，增分項目及其分數由各分署訂定後報署核定。行政執行官得核減執行績效原始分數⁶⁹，但不得逾十分，如逾七分者，應敘明具體事由，並

⁶⁹ 實務上，因為行政執行官須書記官配合辦理拍賣等執行業務，故除非很嚴重，行政執行官很少有核減的情形。



應送請分署長複評該核減分，以分署長之複評分數計算各股應得之執行績效分數。

二、執行態度考核分數占百分之十

執行態度考核分數，係指依「法務部行政執行署各分署辦理執行態度考核要點」第四點之執行態度考核分數排序表，所載之書記官及執行員執行態度考核個人分數，並以該執行態度考核個人分數加總平均，進行評比。

由以上之說明可知，對執行股績效影響最大之評比項目，為「徵起金額」及「結案件數」，尤其是「徵起金額」。而以本文第一章之表 1-6 及表 1-7 為例，應納金額在 20 萬元以下小額案件，即所謂「一般案件」，占近 9 年全部終結案件數之 99.42%，徵起金額所占比率則為 55.93%。在此情形下，執行人員為求執行績效評良好，自以一般案件為優先執行對象。而案情複雜，結案要求亦較高之二十萬元以上案件，甚至 1,000 萬元以上之「滯欠大戶案件」，自較不受執行人員青睞，除非有財產可供執行，或執行人員經調查結果，認為其有履行可能，或其有限制出境或拘提、管收事由，否則此等案件因短期內無法結案又難以貢獻徵起金額，在執行人員的理性選擇下，自非優先執行之案件，所需結案時間自然較長。法務部行政執行署對此亦非不知，故每年皆以定期及不定期業務檢查的方式督導執行人員，檢查項目即包括「收案後有無積極進行相關程序」，以免案件久懸未結。

貳、行政執行官評比

依法務部行政執行署 2016 年 3 月 29 日行執法字第 10531000610 號函修正發佈之「法務部行政執行署各分署行政執行官執行業務績效評比表」，評比項目如下：拍賣不動產件數（0-25 分）、徵起目標金額達成率（0-20 分）、所督導各股之平均執行（徵起）率（0-15 分）、所督導各股之平均有效結案率⁷⁰（0-15 分）、

⁷⁰ 依「法務部行政執行署各分署行政執行官執行業務績效評比表」之規定，所謂「有效結案率」係指：1. 終結情形為「完全繳清」之案件。2. 終結情形為「部分繳清部分發憑證（撤回、退回或其他）」之案件，需符合移送金額不滿新臺幣(下同)20 萬元(普案)且清償大於移送金額 0.5 倍或移送金額在 20 萬元以上不滿 100 萬元(專案)且清償大於移送金額 0.6 倍或移送金額在 100 萬元以上

全年特專案件逾期未結件數比率（0-5分）、聲明異議意見書之製作（0-5分）、分署長考評（0-10分）及署長考評（0-5分），另有「增減分數」外加。可知亦著重在「徵起金額」及「結案件數」有關之項目，即「徵起目標金額達成率」、「所督導各股之平均執行（徵起）率」與「所督導各股之平均有效結案率」（合計50分）；但因一個行政執行官平均帶3至4股，不太可能每一股這3個項目績效表現都很好，且與其他行政執行官所督導之執行股相較，此3項目最終之分數相去不遠，故真正對行政執行官績效評比影響最大之項目，其實是「拍賣不動產件數」及「增減分數」。分析如下：

一、拍賣不動產件數

依上開評比表之規定，所稱「拍賣不動產件數」，係指全年進行拍賣同一義務人案件之不動產，經拍賣程序終結（含：1、經拍定、承受而拍賣程序終結者。2、經特別拍賣程序無人應買或承受，而拍賣程序終結者。3、經定期公告拍賣或執行拍賣，在拍賣期日終結前，因義務人繳清應納金額或提起行政救濟繳納半數，移送機關撤回執行，致拍賣程序終結者）之案件數，且至少要拍賣10件才有得1分，並依拍賣件數級距累進加分，達34件以上者，得滿分25分。故此項分數對行政執行官評比之重要性，遠超過對書記官及執行員，因為對後者而言，拍賣不動產件數僅係加分預目之一，而且全部加分項目合計上限只有10分。故執行實務上拍賣案件為數眾多，多到法務部行政執行署必須發函⁷¹指示各分署：「對於同一義務人（不含法人）如有滯欠健、勞保費用而尚未終結之行政執行事件，於執行義務人所有而供其住居之建物時，應特別注意義務人是否確有生活困窘以致無力繳納之原因，並依個案具體情形審慎辦理，以體恤弱勢義務人經濟上的困境」，且不定期業務檢查項目亦列入「不動產拍賣程序是否符合法律相關規定」，以避免行政執行官為了分數，「太過積極」進行不動產拍賣程序（尤其是容易在拍賣公告後、拍賣期日終結前到分署繳清之小額案件，詳後述），即可知其嚴重性。

二、增減分數

(特專案)且清償大於移送金額0.75倍之案件。

⁷¹ 法務部行政執行署2016年6月1日行執綜字第10530003520號函參照。



「增減分數」項目包括：

(一) 進行不動產執行情序

1、進行拍賣同一義務人之不動產經拍定或承受，其拍定或承受價額，實際清償公法債權總金額在 5 萬元以上即有加分，最少 0.2 分，最多 5 分(拍定金額 1,200 萬元以上者)。

2、進行拍賣同一義務人之不動產，於拍賣期日終結前，因義務人繳清應納金額或提起行政救濟繳納半數，移送機關撤回執行者，分別依其實際清償公法債權之金額，以前目增分數額之百分之 50 計算其增分。

3、查封同一義務人之不動產，義務人於查封後六個月內，因而繳納者，分別依其實際清償公法債權之金額，以第 1 目增分數額之百分之 25 計算其增分。

第 3 目為 2016 年新增項目，修正理由為：「不動產查封後，義務人因忌於不動產將被拍賣，因而繳納之案件，對於執行官亦應給予一定之鼓勵」，就是因為行政執行官原係準備拍賣不動產，「不料」義務人「竟然」在查封後即繳清案款或辦理分期繳納，致使雖然義務人履行公法上金錢給付義務已達實現公平正義之目的，但卻因未達加分程度，影響行政執行官之辦案成績，經部分行政執行官向法務部行政執行署反映評比標準不公後，始作此修正。

(二) 辦理同一義務人滯納金額合計 50 萬元以上之拘提、管收作業：

1、聲請管收而裁定獲准之人數，每 1 人增其總分數 1 分。

2、經拘獲到場、管收聲請書經法院受理後，裁定准許前或准予管收後，使同一義務人之拘提、管收聲請書所列案件之應執行總金額，於該年度內清償金額達 2 分之 1 以上者，每 1 人增其總分數 1 分；於該年度內全數清償者，增其總分數 2 分。

法務部行政執行署為了顧及第二類分署之案件應納金額平均而言較第一類分署少，故將加分門檻訂在 50 萬元以上，可能導致「精於計算」之行政執行官傾向選擇應納金額只有幾十萬元之案件，向法院聲請拘提、管收義務人；因為該案件應納金額不高，義務人如被拘提到場，一次繳清或分期繳納之可能性較高，而只要其清償金額達 2 分之 1 以上者，即構成加分，對行政執行官而言，係「投資報酬率」較高、「比較有效率」之選項，但是否符合公平正義及社會期待？是否即



所謂「柿子挑軟的吃」？

法務部行政執行署對此情形並非一無所知，但因全國 13 個行政執行官須適用同套評比標準，如將門檻訂得太高，則對第二類分署之行政執行官顯然不利（因為該類分署大額案件相對少很多），故目前尚無修正上開評比標準之計畫；另評比項目規定對於進行拍賣同一義務人之不動產經拍定或承受，其拍定或承受價額加分最多 5 分（拍定金額 1,200 萬元以上），亦係同一考量。

（三）辦理限制住居（含限制出境）處分，經執行署聲明異議決定撤銷者，每 1 件減 0.5 分。此項目用以提醒行政執行官，採限制出境時應審慎為之，以免侵害義務人人權。故可知實務上限制出境為非常普遍之做法，且常被聲明異議或向立法委員陳情，否則本法第十七條第二項也不會因此修法規定「滯欠金額合計未達新臺幣十萬元」及「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」者，原則上不得限制出境。

（四）其他

其他增減分項目包括「辦理執行憑證報署復核案件」、「撰寫研究報告」及該年度獎懲紀錄，因與本文研究主題較無關，茲不詳述。

第五節 小結

台灣行政執行制度從大陸時期繼受德國及日本之法制，從法無明文規定公法上金錢給付義務不履行時應如何處理，以透過司法解釋之方式，認為原處分機關有自力執行權；到政府主動將執行權劃歸法院，司法院大法官也作成「如法無明文，行政機關不得逕就義務人之財產執行」之見解，甚至認為強制執行僅得由法院為之（釋字第 16 號），迫使行政院不得不進行本法之修正。而在修法過程中，原本法理上毫無爭議之「公法上金錢給付義務案件，應由行政機關自力執行」之行政法學上定見，竟然無法通過立法，理由主要還是立法者不信任台灣一般行政機關公務員之法律素養，故最後將執行權賦予法律人才最多之法務部，並在其下成立全世界獨一無二的專責機關「法務部行政執行署及所屬行政執行處(分署)」，而不是如同台灣所繼受的德國及日本制度，將執行權授予原處分機關或財稅機關，

且皆準用稅捐案件執行程序；也不像強調保護人權、不信任行政機關的美國法制，必須先由普通民事法院審查原行政處分之合法性，再由法院負責執行，例外是國稅機關在美國仍舊得以自行拍賣義務人之財產，不須經由法院。

可知台灣之公法上金錢給付義務執行制度，可說是在制度形成過程中，各個行為者之資源分配或掠奪行為所產生之結果：就原處分機關而言，即使被立法委員斥責為「非不能也，不為也」，仍舊不想自力執行，寧願將權力拱手讓給法務部。或許對移送機關而言，法務部徵起的金額，最後也是由其收取，那麼又何必自己費力執行？而且還可因此不須承擔執行過程中之風險（例如民眾陳情或抗拒執行、因執行疏失產生之國家賠償責任或行政懲處）。對立法者而言，起初對法務部比較能「保障人權」之期待，到成立後第 7 年（2007 年）即已幻滅，轉而斥責執行人員怠惰，造成案件永懸不決，且指責部分行政執行官為了績效，以合法但不當的手段逼迫義務人繳錢，進而在 2009 年及 2010 年兩度修正本法第十七條限制住居（執行實務上主要限制出境）之要件，以縮小限制出境處分適用之範圍。

另外一個證明法務部或「法律人」不一定較能保障人權之實例，為司法院大法官釋字第五八八號解釋，起因即是行政執行官濫用拘提、管收之手段，間接造成本法第十七條部分條文被宣告違憲，立法院並因而加以修法。此等案例之所以發生，皆與法務部行政執行署所定之執行人員績效評比制度有關，因該署為了提升執行績效，以加分方式鼓勵行政執行官採取拘提、管收之強制處分，而限制出境則因在實務上確實是非常有效率之手段，義務人為了出境，只好被迫清償公法債務或辦理分期繳納，執行人員遂一用再用，終致被立法院修法限縮使用範圍，法務部行政執行署也將限制出境處分被撤銷者，列為績效評比之扣分項目。





第四章 臺灣行政執行機關與移送機關 之關係

第一節 序說

行政旨在執行法律，處理公共事務，形成社會生活，追求全民福祉，進而實現國家目的，雖因任務繁雜、多元，而須分設不同部門，使依不同專業配置不同任務，分別執行，惟設官分職目的絕不在各自為政，而是著眼於分工合作，蓋行政必須有整體之考量，無論如何分工，最終仍須歸屬最高行政首長統籌指揮監督，方能促進合作，提昇效能，並使具有一體性之國家有效運作，此即所謂行政一體原則（司法院大法官釋字第 613 號解釋理由書）。

在同屬大陸法系的德國與二次大戰前的日本，行政執行制度本該由最了解案情、具有裁量權的原處分機關自力執行，以提升行政效能並實現個別行政法所欲達成之行政目的（例如賦稅公平）；但台灣竟因為不信任一般行政機關公務員之法律素養，而以兼顧行政效能及保障人權為由，選擇在法務部體系下設立專責機關，即法務部行政執行署及所屬分署，負責公法上金錢給付義務之強制執行業務；且本該依職權主義進行的執行政程序，卻又以準用民事強制執行法之方式，適用大部分具有「當事人進行主義」色彩的民事執行規定。此舉除造成法體系上的紊亂，導致執行實務上「移送機關作為公法債權人，在執行政程序中與執行機關應如何分工」的問題；也讓義務人及利害關係人於提起行政救濟時，有不知該向哪一個機關申請的困擾。

有關執行分署與移送機關之關係為何，法務部 2012 年 1 月 19 日法律字第 10103100420 號函認為：

公法上金錢給付執行事件，其本質為行政機關之自力執行，原處分機關，本應具有自力執行之權限，僅因考量事權統一及民眾權益之保障等因素，故法律規定公法上金錢給付義務之執行由主管機關移送本部行政執行處執行。因此，在執行事件之程序中，執行機

關與移送機關間，乃同屬行政權之作用，共同追求公權力之實現，僅係不同機關在不同階段當中之角色分工不同，故執行機關受理案件後，為確保公法債權之實現，採職權進行原則，主動積極調查義務人之財產及執行。


即二者是屬於「分工關係」。至於應如何分工？表面上，依本法第二章之規定，移送機關將案件移送到執行分署後，即由執行分署負責強制執行的部分，但因本法第二十六條規定準用強制執行法，則強制執行法中，有關民事債權人協同義務的部分，是否或如何準用，常造成實務上的困擾。且所謂的「行政一體」，對民眾而言，毋寧是「責任一體」⁷²，即執行機關與移送機關之間的分工，對民眾而言，不應構成卸責或推諉的理由。況兩機關之間既有共同的目標，即實現公法債權、維護公平正義，即應為該共同目標一起努力、分進合擊，而非以機關本位看待行政執行程序中的分工關係。

另外，有從「權力分立與制衡」之觀點出發者，張哲榮（2006：41-42）認為：
法治國原則強調，國家公權力之行使須受到適當的節制，節制的手段包括分權、國家公權力的行使必須有法律之依據。其中分權進一步分析，即為權力分立與制衡，國家分配公權力予不同機關時，即應避免權限過度集中，失去制衡，進而侵害人民基本權利。如由權力分立與制衡之觀點出發，…設置專責執行機關應較甲案由原處分機關與財政部自為執行，更易避免處分權限與執行權限集中於同一機關行使，造成權力濫用，進而落實基本權的保障。

此觀點似與法務部上開函強調之「分工原則」有間，但確與當初立法目的係為了保障人權相符；可惜後來的實務發展情形並不盡然如此，執行人員顯然有「權力濫用」之情形，致本法第十七條部分條文被宣告違憲，有關限制出境的相關條文也被立法院修正。原因之一可能係在於執行分署及移送機關的共同目標都是執行績效，而且執行分署對移送機關之立案審查項目並不包含原處分是否合法或妥適，致使「制衡」之說，似乎變成執行人員「不可能的任務」？

此外，亦有對執行分署是否完全採取「職權進行主義」，有不同看法者（洪興聰、溫順德 2011：64、67-68），蓋就財稅案件之執行過程而言，最能掌握義

⁷² 引自司法院大法官釋字第 613 號解釋，許宗力前大法官協同意見書。



務人財產狀況及課稅原因事實者，其實是移送機關，且財稅機關對於移送執行之案件，訂定有「防止新欠清理舊欠」之比賽，其用力之深，非單純等著收錢之公法債權人可比擬。又不僅各地方之國稅局或稅務局定期與各執行分署召開業務聯繫會議，並支援執行分署人員及車輛，財政部與法務部每年也都會輪流主辦中央部會級的聯繫會議；在整個程序中，有關執行之標的（例如遺產稅或分單繳納之案件），財稅機關並居於主導之地位，不時積極指定優先執行之義務人或遺產，並非如「職權進行主義」所指，程序之進行及執行標的皆由執行機關決定。故二者之間的關係似比較像「聯合行動」，而非「職權進行」。

綜上，本章將探討台灣公法上金錢給付義務行政執行制度中，執行機關與移送機關如何分工與協調，及分析此等分工方式在執行實務上所造成的齟齬或摩擦，並於本文第五章建議可行的調整方向。

第二節 執行機關與移送機關之分工

壹、法制面

所謂「行政執行」，係指「人民不履行其行政法義務時，行政機關以強制之方法使其履行，或實現與履行相同之狀態」（陳敏，2011：822），故公法上金錢給付義務之強制執行，目的無非是使義務人清償公法上金錢債務，以實現行政目的，並充裕中央或地方政府公庫。就此點而言，執行機關與移送機關之目的並無二致。但基於各自法定職掌不同，在執行情序中，雙方負責之業務自有所異。分述如下：

一、移送執行

本法第四條規定：「行政執行，由原處分機關或該管行政機關為之。但公法上金錢給付義務逾期不履行者，移送法務部行政執行署所屬行政執行處執行之」。第十一條規定：「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：…（下略）」。本法施行細則第十九條規定：「公法上金錢給付義務事件移送行政執行處執行前，除法令另有規定或以執行憑證移送執行者外，宜由原處分機關或該管行政機關儘量催繳」。換言之，移送機關只要義務人經催繳後逾期不履行，即可檢附本法第十三條所規定之文件，將案件移送分署執行；而執行分署受理案件後，本於職權進行原則，對於執行程序之開始、暫緩及終止，皆依職權為之，移送機關雖為公法債權之代表人，惟並不像私法債權人有自由處分之權，故在執行名義成立後，除法律另有規外⁷³，即應依法移送執行，而無自由選擇之權（李佳甯 1996：36）。

至於本法第十三條所規定之文件，即移送書、執行名義、義務人之財產目錄（但移送機關不知悉義務人之財產者，免予檢附）、義務人經限期履行而逾期仍不履行之證明文件及其他相關文件（例如義務人戶籍資料）。如未檢附而能補正者，執行機關通常會請移送機關補正，以免逕予退案影響執行期間之計算，因為本法第七條第一項前段規定：「行政執行，自處分、裁定確定之日或其他依法令負有義務經通知限期履行之文書所定期間屆滿之日起，五年內未經執行者，不再執行；其於五年期間屆滿前已開始執行者，仍得繼續執行」，故如予退案，恐來不及在第一個五年期間內開始執行，致逾執行期間或徵收期間⁷⁴；甚至如以送達不合法退案，可能因逾核課期間或裁罰期間而無法重新開單⁷⁵。另外，移送機關如有就公法上金錢給付義務案件之辦理績效計算成績者，通常被執行分署退案會對移送機關有負面影響，故如非確實不可補正，並涉及執行程序之合法性，一般而言，執行機關不會輕易直接退案。

依法務部行政執行署所定之「法務部行政執行署各分署立案審查原則」，各分署於受理案件後，應儘速形式審查執行名義是否為公法上金錢給付義務案件、

⁷³ 例如稅捐稽徵法第三十九條第一項規定：「納稅義務人應納稅捐，於繳納期間屆滿三十日後仍未繳納者，由稅捐稽徵機關移送強制執行。但納稅義務人已依第三十五條規定申請復查者，暫緩移送強制執行」。

⁷⁴ 因為依稅捐稽徵法第二十三條第一項規定：「稅捐之徵收期間為五年，自繳納期間屆滿之翌日起算；應徵之稅捐未於徵收期間徵起者，不得再行徵收。但於徵收期間屆滿前，已移送執行，或已依強制執行法規定聲明參與分配，或已依破產法規定申報債權尚未結案者，不在此限」，而被退案者，視為自始未移送執行，故有逾徵收期間之可能。

⁷⁵ 依稅捐稽徵法第二十一條規定，稅捐之核課期間最長為七年；而依行政罰法第二十七條規定，行政罰之裁處權，因三年期間之經過而消滅。



執行名義送達是否合法、是否已逾徵收或執行期間、義務人是否已死亡等等情事，審查結果如確有應予退案之事由而予退案外，能補正者，應請移送機關迅速補正，否則即應開始進行執行情序。

二、執行情序中之協力義務

移送執行後，雖然執行機關可不待移送機關申請，依職權進行各項執行情序，但移送機關基於公法債權人之地位，仍有如下之協力義務（王金豐，2007a）：

（一）繳納執行必要費用

依本法第二十五條規定，有關公法上金錢給付義務之執行，不徵收執行費。但因強制執行所支出之必要費用，由義務人負擔之。另依本法施行細則第三十條規定，拍賣、鑑價、估價、查詢、登報、保管及其他因強制執行所支出之必要費用，移送機關應代為預納，再依本法第二十五條但書規定，向義務人取償。因為如不由移送機關先行墊付，某些執行情序根本無法進行，例如拍賣貴重物品或不動產前須先鑑價（本法第二十六條準用強制執行法第六十二條、第八十條參照），執行機關不會有預算支付鑑價費；再如郵資，移送機關如不支付，執行機關連郵寄傳繳通知書都會有問題，遑論其他應以雙掛號送達當事人及關係人之公文書（例如限制出境處分）。

（二）聲明異議

本法第九條所規定之聲明異議，原係就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，所提供之救濟方法。惟實務上常見義務人針對實體事項向執行聲分署聲明異議，例如爭執課稅不公或已繳清罰鍰，此時執行分署會轉請移送機關卓處，逕復義務人並副知執行分署。

（三）延緩執行

依本法第二十六條準用強制執行法第十條之規定，「實施強制執行時，經債權人同意者，執行法院得延緩執行。前項延緩執行之期限不得逾三個月。債權人聲請續行執行而再同意延緩執行者，以一次為限。每次延緩期間屆滿後，債權人經執行法院通知而不於十日內聲請續行執行者，視為撤回其強制執行之聲請」，實務上執行分署於義務人要求延緩執行時，常依此規定，請移送機關表示同意與

否。惟如前所述，行政執行係採職權進行主義，執行分署對於執行程序之開始與進行，原無必要徵得移送機關同意，故本法是否準用強制執行法第十條之規定，非無檢討空間；但因實務上義務人申請延緩執行者，多半與實體事項有關，例如已申請復查或提起訴願，故執行分署通常會請移送機關表示同意與否。

（四）第三人異議之訴

依本法第二十六條準用強制執行法第十五條、第十六條之規定，第三人就執行標的物有足以排除強制執行之權利者，得於強制執行程序終結前，向執行法院對債權人（即移送機關）提起異議之訴。如債務人（即義務人）亦否認其權利時，並得以債務人為被告。因移送機關為公法債權人，故如有上開訴訟，則由移送機關代表國家應訴。

（五）查報相關資料

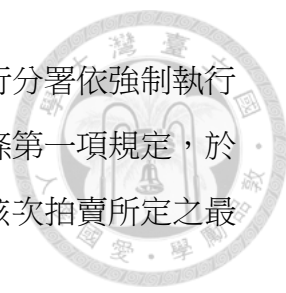
執行分署依本法第十四條及第二十六條準用強制執行法第十九條第一項等規定，固可依職權調查義務人之財產所得等資料，或命義務人報告財產狀況，惟有時因辦案需要，亦有請移送機關補正相關資料（如義務人之報稅資料、認定義務人違法事實之資料等）之情形。

（六）同意分期繳納

本法施行細則第二十七條規定，義務人依其經濟狀況或因天災、事變致遭受重大財產損失，無法一次完納公法上金錢給付義務者，執行分署於徵得移送機關同意後，得酌情核准其分期繳納，故實務上執行分署會請移送機關視具體個案狀況表明是否同意分期繳納。實務上，移送機關大多會同意義務人之分期請求。

（七）配合查封、拍賣動產、不動產

執行分署查封、拍賣移送機關之動產或不動產，原則上並不需要移送機關申請，但有時拍賣可能會無實益，例如有抵押權等優先受償權存在，或標的價值太低、賣相太差等，可能最後會無人應買，或賣得價金連支付程序費用（例如鑑定、指界費用）都不夠，此時執行分署會請移送機關評估要不要執行（強制執行法第八十條之一參照）。例如「國稅稽徵機關承受法務部行政執行署各分署無法拍定不動產作業要點」第三點規定：



欠稅於二年內將逾執行期間者，國稅稽徵機關得就行政執行分署依強制執行法第九十五條第二項規定減價拍賣之不動產，依同法第九十一條第一項規定，於拍賣期日到場，並於該次期日終結前向行政執行分署聲明願依該次拍賣所定之最低價額承受。但有下列情形之一者，得不予承受：

1. 不動產業經移送欠稅執行之稽徵機關以外之第三人設定抵押權、他項權利或除執行必要費用、執行費及第四點第一項第二款、第三款規定之稅費外，尚有優先於國稅受償之債權。

2. 執行之欠稅數額，小於承受價額扣除執行必要費用、執行費及相關稅費後之金額。

3. 承受價額扣除執行必要費用、執行費及相關稅費後之金額小於或等於零。

4. 不動產遭棄置廢棄物、他人占用、違法使用、危害公共安全或公共衛生，經國有財產署評估排除費用龐大或有其他不利管理使用情事，承受無實益者。

有時移送機關會因預算編列不足，到後半年即用罄執行預算，就無法繼續進行拍賣不動產程序；或義務人已死亡，須請移送機關代辦繼承登記；如果拍賣到最後還是無人應買，移送機關也會評估是否可以承受，以免公法債權落空。

（八）對第三人財產之執行

執行分署執行義務人對第三人之財產權時⁷⁶（例如薪資所得），有時會發生第三人（例如義務人上班之公司）於合法收受執行命令後，卻未依法配合扣繳義務人財產權之情事。此時執行分署得依移送機關之申請，依本法第二十六條準用強制執行法第一百一十九條第二項之規定，逕向該第三人為強制執行，即執行該第三人之財產所得。

（九）請求核發執行憑證

執行分署依移送機關移送執行時所附之義務人財產所得資料，及依職權所查得之資料，經傳繳、扣押、查封、拍賣等各項執程序後，如義務人確無其他財產可供執行，或雖有財產，但所得數額仍不足清償義務時，即依本法第二十六條準用強制執行法第二十七條第一項之規定，請移送機關查報可供執行之財產所得，

⁷⁶ 請參強制執行法第二章第五節之規定。



並就是否請求核發執行命令表示意見。通常移送機關所查報之財產所得都是無法執行（例如義務人名下不知去向的車輛）或已經執行過了⁷⁷，故大多會請求或同意核發執行憑證結案。

貳、執行實務面

一、資料回饋

義務人於強制執行程序中所繳納或被執行之款項，皆由移送機關收取，且行政執行案件究竟徵起多少金額？待執行金額仍有多少？皆以移送機關之資料為準。尤其第三人將扣案支票直接交由移送機關收執後，或義務人辦理分期繳納所開立之支票，是否入庫或兌現，亦以移送機關來文告知執行分署為準。如移送機關未通知而義務人也未告知執行分署，執行分署將無從得悉。故移送機關應儘速將繳款情形通知執行分署，以避免超額執行，損及義務人權益。另原處分內容如有變更者，例如經義務人申請復查、訴願或行政訴訟後，金額減少或原處分全部撤銷者，尤應立即通知執行分署，否則輕則引發民怨（TVBS 新聞網，2016；蘋果日報，2016b），重則被告國家賠償⁷⁸，皆非妥適，應極力避免。

部分移送執行案量龐大之移送機關，例如稅捐、健保、勞保及監理機關，目前皆透過電腦系統電子檔回饋之方式，通知執行分署義務人繳納狀況，惟偶有因故回饋出現錯誤之情形，且回饋週期短則一星期，長則約兩個月，是仍有改善空間。

二、業務聯繫會議

為了提升整體執行績效，各執行分署原則上都會與主要移送機關召開業務聯繫會議，尤其是稅捐機關，幾乎每年都會召開。會中除討論溝通須希望對方配合之實務問題外，也會就重大案件列入所謂「合作追查案件」，一旦被列入清單，

⁷⁷ 因為執行分署於執行過程中，一定會向財政部財政資料中心查詢義務人之財產所得資料，而移送機關所查報者，也大多是請求該中心提供之相同資料。

⁷⁸ 臺灣臺北地方法院 100 年度國字第 23 號、臺灣高等法院 100 年度上國易字第 31 號判決參照。



就要一直被列管到結案為止。

依財政部與法務部共同訂定之「強化稅捐稽徵機關與行政執行機關執行案件追查具體措施」之規定，合作追查之案件為：（一）滯欠金額累計新臺幣一千萬元以上、軍公教（含公營事業）人員滯欠金額累計一百萬元以上之執行案件。執行期間將於一年內屆滿者，並優先辦理。（二）社會關注、具指標性意義之執行案件。合作方式為：（一）稅捐稽徵機關指派人員協助行政執行機關追查執行案件。（二）稅捐稽徵機關就內部蒐集之各項課稅資料，例如：義務人（含公司負責人）及其配偶、三親等關係人之基本資料檔、財產變動資料、公共工程承攬、國外投資及行政救濟資料等，提供行政執行機關參考執行，並協助行政執行機關評估義務人親友有無確實資力擔任擔保人，及協助提供義務人生活有無奢華等相關資料。（三）行政執行機關迅速查調義務人之金融帳戶開戶資料、交易資料、信用卡開卡及交易資料、保險（管）箱內容物及公開發行股權變動等資料，以掌握義務人財產資料。（四）稅捐稽徵機關就義務人等財產增減、存款及資金流向深入分析，迅速有效掌握義務人處分或隱匿財產以逃避履行義務之證據，供行政執行機關執行之參考。（五）各地區稅捐稽徵機關與行政執行機關聯合舉辦查核實務課程，邀請相關同仁就已合作追查案件之實務提出研討，俾累積及分享查調經驗與結果。（六）行政執行機關與稅捐稽徵機關視需要召開相關會議，研議強化執行徵起之作業方式，檢討合作追查案件之辦理情形，以掌握合作成效。

此外，法務部與財政部依「財政部與法務部欠稅移送執行案件業務聯繫會議運作原則」，就涉及政策性或需共同協調之重要事項，每年召開「財政部與法務部欠稅移送執行案件業務聯繫會議」；但如在由財政部賦稅署與法務部行政執行署所召開之預備會議中，所有提案已獲得解決，正式會議即不會召開。

三、駐點人力及支援車輛

各主要移送機關，例如國稅局、地方稅務局、中央健康保險署、勞工保險局，通常通常會派駐代表在執行分署，以協助執行業務之推動；協助內容除了遇到民眾詢問為什麼欠國家錢或欠多少錢等實體事項時，可以馬上回答外，義務人如要繳錢，也可以立刻開單讓義務人去附近金融機構或便利商店繳錢，不會白跑一趟。

另外，義務人如要求辦理分期繳納，駐點人員通常也獲授權，可以代表移送機關表示同意與否。

執行人員如有外出執行必要，例如查封不動產，國稅局及地方稅務局一般而言會支援車輛出差，但僅限於自己機關移送的案件，畢竟政府對於公務車用油管控嚴格，司機的人事成本也是一筆不小的開支，移送機關沒理由支援別的機關移送的案件。

第三節 執行機關與移送機關之齟齬

理論上，執行機關與移送機關有相同的目標，即實現國家或地方政府之公法債權，但基於各自的法定職掌不同，責任有異，各自的績效計算方式又有不同，案件難易度更是天差地別⁷⁹，故造成雙方在行政執行制度的齟齬；此種齟齬之發生，有的是制度本身的目的，例如以立案審查來確保行政處分（執行名義）的合法性，以防止侵害義務人權益；有的則是出於雙方對彼此定位的認知不同（張哲榮，2006：41-42；洪興聰、溫順德，2011：64-68），對彼此的期待有落差，致生摩擦。析述如下：

壹、立案審查

本法第十三條規定：「移送機關於移送行政執行處執行時，應檢附下列文件：一、移送書。二、處分文書、裁定書或義務人依法令負有義務之證明文件。三、義務人之財產目錄。但移送機關不知悉義務人之財產者，免予檢附。四、義務人經限期履行而逾期仍不履行之證明文件。五、其他相關文件。前項第一款移送書應載明義務人姓名、年齡、性別、職業、住居所，如係法人或其他設有管理人或代表人之團體，其名稱、事務所或營業所，及管理人或代表人之姓名、性別、年齡、職業、住居所；義務發生之原因及日期；應納金額」，立法目的有二：一、保障義務人權益（立法院，1991a：5），以確保原處分機關「依法行政」，避免

⁷⁹ 簡單的案件經移送機關催繳後，就會自動繳納了！不會被移到分署執行。

權力濫用（姚其聖，2013：41-42；張哲榮，2006：41-42）；二、有利於執行程序之開始與進行，蓋執行分署「為發動本章所定之執行，須有一定之憑證，足以證明義務人負有公法上金錢給付義務而逾第十一條第一項各款所定期限之一不履行者，始得據以執行，故應由移送機關提出相關的資料文件」（立法院，1991a：18）。

基此，法務部行政執行署訂定「法務部行政執行署各分署立案審查原則」，以作為執行分署審查之標準，以免各執行分署查標準寬嚴不一，造成移送機關困擾⁸⁰，致生嫌隙。依上開立案審查原則，行政執行案件具有下列情形之一者，得以退件處理，但可以補正者，仍應先請移送機關補正：（一）不屬行政執行法施行細則第二條所稱公法上金錢給付義務之案件，例如法院科處證人罰鍰之裁定。（二）移送書漏未記載義務人，或所載義務人與稅單、處分書或裁定書不同者。（三）執行名義之送達不合法者。（四）已逾徵收或執行期間。（五）義務人在執行名義送達後，移送執行前死亡者。（六）未依執行署研訂之移送書格式移送或填寫不完整之案件。（七）稅務案件移送執行金額在三百元以下者。（八）同一案件重複移送執行者。

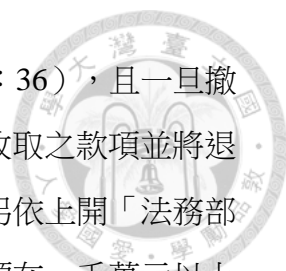
此外，依法務部行政執行署所定之「法務部行政執行署各分署案件復核實施要點」第二點之規定，移送金額在一千萬元以上之特專案件，執行分署如認應予退案者，須先報請執行署復核，在該署核准前，分署不得逕予退案。有時移送機關發現原處分送達不合法，也會自動向執行分署撤回該案，一則體現依法行政原則及落實對義務人權益之保障，二者避免被執行分署退案，導致遭扣減業務評比分數。

貳、撤回案件

原處分如有送達不合法、經行政救濟後被撤銷、變更或義務人於移送執行前已繳清，或繳納半數或提供擔保後提起訴願等法定因素⁸¹，移送機關會來文撤回

⁸⁰ 因同一移送機關可能移送不同的案件到不同的分署執行，視個案可供執行之財產或義務人所在地而定（本法施行細則第二十條規定參照）。

⁸¹ 稅捐稽徵法第四十條規定：「稅捐稽徵機關，認為移送法院強制執行不當者，得向法院撤回。」



該案；惟移送機關對公法債權並無自由處分之權（李佳甯 1996：36），且一旦撤回，常造成執行分署已進行之執执行程序形同浪費，移送機關已收取之款項並將退還義務人，也造成執行人員績效之損失，引發執行人員不滿。另依上開「法務部行政執行署各分署案件復核實施要點」第三點之規定，移送金額在一千萬元以上之特專案件，執行分署如接獲移送機關撤案通知者，須先報請執行署復核，該署將審查其撤回有無違背法令或損及公益。依該要點第五點（二）之規定，執行署如認為案件撤回有違背法令或損及公益之情事者，將通知原分署，該分署應依通知之意旨，協調移送機關將案件重新移送執行或為其他必要之處置。但如移送機關堅持不肯再移送執行呢？執行分署似乎也只能尊重並釐清責任歸屬。

又本法施行細則第二十四條規定：「公法上金錢給付義務執行事件移送該管行政執行處後，移送機關得於執行終結前撤回之。但於拍定後拍賣物所有權移轉前撤回者，應得拍定人之同意」。法務部 2016 年本法修正草案第二十二條則規定：「執行事件移送該管行政執行分署後，移送機關得於執执行程序終結前以書面附具理由撤回之。（第一項）前項情形，義務人之財產已為行政執行分署扣押或查封者，應經行政執行分署同意；如已拍定，於拍賣物所有權移轉前撤回者，並應經拍定人同意（第二項）」立法理由為：「按移送機關就義務人滯欠行政法上金錢給付義務事件移送執行後，應不得任意撤回執行，惟實務上偶有發生移送機關於義務人未繳清欠款或僅補繳半數金額，即向行政執行分署撤回執行事件之情事。為確保行政法債權，並維公益，對於移送機關撤回執行事件應有所限制，爰於本條第一項明定移送機關得於執执行程序終結前附具理由為一部或全部之撤回（例如：移送執行之案件不符法定移送要件或有其他正當理由者，為避免發生重大或難以回復之損害）。義務人之財產已為行政執行分署扣押或查封者，因行政執行分署就執行事件已投入相當之時間及精力，爰於第二項明定此類事件之撤回應經行政執行分署同意；又該財產如已拍定，移送機關於拍賣物所有權移轉前撤回者，並應經拍定人同意，以保障拍定人之權益」。屆時執行分署若不同意撤回，恐怕衍生爭議。

已在執行中者，應即聲請停止執行」。



參、分單繳納

對連帶債務人（義務人）之執行，移送機關常會同意有繳納意願之義務人分單繳納，即就其應有權利部分比例之金額繳納，但法律上全體債務人又負連帶責任，故若未完全繳清，全部義務人還是會被移送執行。依財政部賦稅署 2015 年 4 月 16 日台稅稽徵字第 10404513270 號函：

鑑於旨揭案件之全體公司共有人對欠繳之應納稅捐負連帶責任，爰以全體公司共有人為移送執行對象，惟為維護已核准分單並繳納其（潛在）應有權利部分稅捐之公司共有人權益，並利行政執行機關瞭解欠稅案情，辦理旨揭案件（不含執行標的以遺產為限之案件）之移送執行時，請於行政執行案件移送書之應納金額附表備註欄，敘明各公司共有人就其（潛在）應有權利部分稅捐之繳納情形，並建請行政執行機關就未繳納（潛在）應有權利部分稅捐之公司共有人先予執行，於執行無著後，再執行同案已繳清（潛在）應有權利部分稅捐之其他公司共有人。

但此舉並未能取得同案已繳清應有權利部分稅捐之其他公司共有人諒解，一旦執行分署扣押其存款、股票或查封不動產，常常引爆其怒氣，除聲明異議、到處陳情、向民意代表告狀外，並揚言控告執行人員，造成執行人員莫大困擾及心理負擔。

肆、執行標的

一、留抵稅額

執行分署依職權進行主義，只要依法執行、符合比例原則，對於執行標的之選擇，有自由裁量之權；但若選擇執行具有財產權性質之「留抵稅額」，移送機關並不一定會配合執行。按「留抵稅額」者，即「加值型及非加值型營業稅法」第三十九條第二項規定之「溢付稅額」，而由營業人留抵應納營業稅。就執行分署可否執行留抵稅額，財政部曾詢問法務部意見。經法務部以 2004 年 3 月 26 日法律字第 0930010664 號函復：

營業稅留抵稅額，得否作為強制執行之標的，端視營業人對於該項留抵稅額有無返還請求權而定；如無返還請求權，自不得作為強制執行之標的。本件綜觀營業稅法第三十九

條規定及財政部見解，營業人須於一定條件下，始對國家發生返還請求權，例如營業稅法第三十九條第一項所列之情形及同條第二項但書「但情形特殊者，得報經財政部核准退還之」，類此情形，國家對營業人既已負有金錢給付義務，則營業人此項債權自得作為強制執行之標的。

據此，移送機關於接到執行分署之扣押命令後，即一再主張具體個案之義務人對於該項留抵稅額尚未取得返還請求權，而無視於依加值型及非加值型營業稅法第三十九條第一項第三款規定之「因合併、轉讓、解散或廢止申請註銷登記者，其溢付之營業稅」，應由主管稽徵機關查明後退還之，仍主張其為留抵稅額，義務人尚不具請求返還要件。實則已解散或廢止申請註銷登記之營業人根本不會再有營業行為，主管稽徵機關本應予以返還，執行分署據此扣押該義務人對主管稽徵機關之返還請求權，要無不妥⁸²。其後歷經多年協調，財政部終於以 2006 年 6 月 26 日台財稅字第 09504534920 號函訂定「營業稅溢付稅額轉列應退稅額抵繳欠稅處理原則」，請所屬機關依該原則之規定辦理，惟只能抵繳稅捐案件⁸³。留抵稅額對稅捐機關而言，本即留存公庫中，並非額外增加之收入，故無實質績效可言；但對執行分署卻是執行績效，且為法律上可供執行之財產權，故雙方才會為此協調多年。

二、未拍定不動產

與留抵稅額之協調過程極為類似，關於執行分署未拍定不動產，自 2005 年法務部開始與財政部協商，經 4 年後，財政部終於訂定「國稅稽徵機關承受行政執行處無法拍定不動產作業要點」，並自 2009 年 12 月 28 日實施。其後歷經數次修正，並於 2016 年 6 月 6 日更名為「國稅稽徵機關承受法務部行政執行署各分署無法拍定不動產作業要點」。依該要點第三點之規定，欠稅於二年內將逾執行期間

⁸² 法務部行政執行署法規及業務諮詢委員會（2012 年 3 月 13 日起，更名為「法務部行政執行署法規及業務諮詢小組」）第 69 次及第 74 次會議紀錄參照。

⁸³ 財政部主張之依據為稅捐稽徵法第二十九條之規定：「納稅義務人應退之稅捐，稅捐稽徵機關應先抵繳其積欠。並於扣抵後，應即通知該納稅義務人」，故不同意抵繳非稅案件。執行署曾以 2006 年 5 月 1 日行執一字第 0956000231 號函知各執行處：「為謀行政執行處與稽徵機關之和諧，俾以順利且逐步推動『營業稅留抵稅額供作執行標的事』，此等案件之營業稅留抵稅額，允宜暫緩執行」。



者，國稅稽徵機關得就行政執行分署依強制執行法第九十五條第二項規定減價拍賣之不動產，依同法第九十一條第一項規定，於拍賣期日到場，並於該次期日終結前向行政執行分署聲明願依該次拍賣所定之最低價額承受。

因對移送機關而言，承受未拍定不動產固增加國家名下財產，但對公庫卻無實質稅收，故並非優先選項，不到萬不得已，例如徵收期間即將屆滿，不可輕易為之。

伍、限制出境

稅捐機關與執行分署各自適用各自的法律，對符合要件之義務人予以限制出境，理論上完全合法，但實務上卻時常成為立法委員及民眾指責之對象，且無法理解為何會「一國兩制」。例如同一案件義務人欠稅金額若為 80 萬元，移送機關依稅捐稽徵法第二十四條之規定，因少於 100 萬元，故不會限制其出境；但其如果構成本法第十七條之要件，例如命報告財產而無故不到，限期履行又置之不理者，就可能會被執行分署限制出境。此等衝突雖非稅捐機關及執行分署所刻意造成，但只要一日不修法，即一日難以澈底解決。

陸、執行費用及協辦人力

本法施行細則第二十一條規定：「行政執行處依本法第十一條第一項規定，對於主管機關移送之公法上金錢給付義務執行事件，就義務人財產為執行時，移送機關應指派熟諳業務法令之人員協助配合執行」，但因近年來政府不斷緊縮預算並裁減員額，致移送機關及執行分署都面對經費窘迫的困境，派駐人力已不斷減少。另外，為了外出進行查封動產或不動產，執行分署固以派出自己機關的車輛為主，但稅捐機關為了提升該機關所移送案件之執行效率，也會支援外出執行之車輛，且通常稅捐債權有優先受償權，於拍定後稅捐機關所支出之執行必要費用及本稅都有受償之可能，故配合度較高。相對於此，近幾年移送大量案件之監理機關，因其所移送之公法債權，不論交通罰鍰或汽機車燃料費，都無優先受償權，再加上移送機關僅為各地區之監理站，層級太低，預算更為有限，故連辦理

不動產拍賣之鑑價、指界及登報之費用都不充裕，要求其支援出差車輛，無異難上加難。再如健保及勞保移送機關之情形，亦與此相似，惟自全民健康保險法及勞工保險條例相繼修法，賦予健保費及勞保費與稅捐相同之優先受償權⁸⁴，日後可能連稅捐機關都會降低配合執行的意願。



柒、績效認列及入帳順序

因將案件移送行政執行，必須準備行政執行法第十三條所列之相關資料，及法務部行政執行署依本法施行細則第二十三條規定，要求檢附之「資料交換電子檔」，此等文書製作及蒐集都須相當時日，但對移送機關而言，如義務人繳錢，不管充抵已移送或尚未移送之案件，都是進入其公庫，並無差別。相反的，執行人員對於依法扣押之義務人存款或薪資，竟被移送機關優先充抵尚未移送之案件，屢屢表達不滿，認尚未移送之案件並非執行效力所及，不應充抵；且所扣押之金額既未入帳，執行人員會以為第三人未配合執行，乃發文要求第三人照辦，並警告：「如未配合，將執行第三人財產」，也引起第三人反彈。移送機關雖承諾改善，並邀請行政執行官或書記官前往協助作教育訓練，但只要移送機關承辦人員一更替或稍有疏忽，此等情況又再發生，造成執行分署極大負擔。

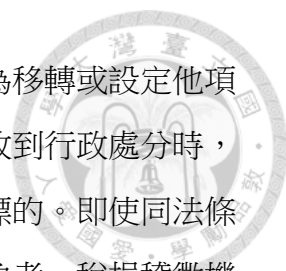
捌、責任歸屬

一、財產保全

理論上，執行分署自受理案件後，始就執行成效負責，移送機關負責移送前之開單及催繳。但一個案件最後會不會徵起全部或大部分的金額，其實與義務人有無脫產及移送機關是否進行保全程序，有相當程度的關連。但目前實務上除社會矚目之重大案件外，移送機關因法制人員不足等因素，很少向法院聲請假扣押義務人財產⁸⁵，造成除像稅捐機關得依稅捐稽徵法第二十四條第一項規定，「就

⁸⁴ 全民健康保險法第三十九條規定：「本保險之保險費、滯納金，優先於普通債權」，及勞工保險條例第十七條之一規定：「勞工保險之保險費及滯納金，優先於普通債權受清償」。

⁸⁵ 行政訴訟法第二百九十三條第一項規定：「為保全公法上金錢給付之強制執行，得聲請假扣



納稅義務人相當於應繳稅捐數額之財產，通知有關機關，不得為移轉或設定他項權利」外，其他有心逃避執行之義務人，於被移送機關約談或收到行政處分時，立即隱匿處分財產，等案件移送到執行分署，已無可供執行之標的。即使同法條第二項規定，義務人「有隱匿或移轉財產、逃避稅捐執行之跡象者，稅捐稽徵機關得聲請法院就其財產實施假扣押」，但實務上此種情形仍非常稀少，此點也是實務上大額案件難以徵起的原因之一。

二、以憑證再移送執行案件


實務上移送機關常常為了怕審計單位檢查，對於執行分署因執行無著而發給執行憑證之案件，未確實查對有無新增財產，即再移送執行。此等案件原本依強制執行法第二十七條規定，須發現有未經執行之財產時，才能再移送執行；但移送機關之做法卻是向財政部查詢義務人名下有無財產，只要有財產，不論該財產是否前次已執行過，一概重新移送執行，不但造成雙方行政作業上之負擔，重新執行之效果也非常差，但部分移送機關還是屢勸不聽，令執行人員相當無耐。

玖、定位與期待

移送機關與執行機關對彼此在整體行政執行情序中之定立、分工及期待，實際上並不完全一致。例如謝玉玲（2010）認為，影響行政執行案件徵起績效之關鍵因素之一，是要提高移送機關的配合度；張哲榮（2006）認為執行機關與移送機關之間關的關係，是依本法第十一條所成立之「特別法律關係」。而洪興聰、溫順德（2011）則認為應將整個行政執行制度界定為稅捐機關與行政執行機關的聯合行動，各自貢獻心力，資源互通有無，放棄機關本位，方能達到事半功倍之效。

此外，移送機關常有「移送執行後，即該由執行機關負責」之心態，自居於協辦之地位，對於義務人所詢有關案件執行之事宜，動輒請義務人自己去向執行機關洽詢，造成義務人不滿。移送機關此心態固然係因本法第四條等規定，行政

押」。



執行案件由執行分署負責辦理所致，但回到公法上金錢給付義務案件之本質，乃行政機關之自力執行，如非立法院不信任一般行政機關之公務員，財政部也無意願辦理，何來法務部設立行政執行署及分署專辦該項業務？而某些移送機關之做法亦屬可議，不但未編列足夠預算以支付拍賣不動產所須費用或支援車輛去現場執行，竟還定期函送執行分署尚未終結之案件清單及統計表，「請惠予儘速辦理結案」，著實令人氣結。

第四節 小結

大陸法系國家賦予原處分行政機關自力執行權，重視行政效能，用以迅速實現公法債權，以充裕歲收，並維持社會公平正義；另以「法律保留」及「法律優位」等原則，來避免行政權對於人民權利造成不法的侵害，及委諸法院事後審查，以檢視原行政處分及執行手段之合法性。英美法系國家傳統上，則重視人權保障及司法優位，行政機關並未被賦予太多任務，小而美的政府自無須講究行政效率，故即使人民未履行公法上金錢給付義務，除有關財稅案件關係政府基本運作，稅捐機關有優先受償權並得自力執行外，強制執行權也是由法院行使，而且事前審查原處分合法性，然後才據以執行。

台灣本係大陸法系國家，擁有重視「大有為政府」之傳統，如何提升行政效率、打造有競爭力，並體現公平正義的政府，更是政府官員及社會各界的共同期待。但為了兼顧行政效能及人權保障，想當然爾地將行政強制執行權賦予新設立的專責機關法務部行政執行署及所屬行政執行處（分署），而非如同其他大陸法系國家以「法律保留」及「法律優位」等原則，來避免行政權對於人民權利的不法侵害；其在徵起金額績效表現上固普受肯定，但其既非司法機關，也無權審查原處分之合法性，則所謂「保障人權」究竟從何而來？如係指嚴謹、合法、適當的執行手段，則似已先後被司法院大法官、受理管收聲請之地方法院法官及立法委員所否定。且若再深究執行績效之案件結構，可發現不論結案件數及徵起金額，大部分都是來自二十萬元以下小額案件（請參表 1-6 及表 1-7），則所謂的公平正義，是否已在執行機關由法院轉換成執行署及其分署後，被澈底實現了呢？



第五章 研究發現與建議

第一節 研究發現

壹、法體系之交錯與執行機關之選擇

各國有關公法上金錢給付義務行政執行制度之選擇，乃基於其各該政經社文背景。台灣作為一個大陸法系且發展上相對落後的已開發國家，政府本即肩負以法律規範人民權利義務關係之重責大任；而行政機關之任務，則係應想方設法提升行政效能，以有效率的公權力貫徹法律之規範，以維護社會秩序並實現公平正義。至於「人權保障」，在法制上應以「法律保留」及「法律優位」等「法治國原則」，加以規範；在執行實務上，則是透過復查、訴願及行政訴訟之方式，藉由行政機關之自我審查及司法權之最終審判，來落實對人權的保障，而不應異想天開、不切實際地，企圖僅僅藉著執行機關之選擇，即將執行機關設置在法律人最多的法務部，就想達到保障人權的目的。

詳言之，大陸法系國家之公法上金錢給付義務行政執行制度，本即存在著「偏差」，即「公平正義」及「行政效能」優先，尤其有關完成國家任務之公課（*öffentliche Abgabe*）及費用（*Kosten*）之徵收，更不因提起訴願或行政訴訟即發生停止原處分執行之效力（吳東都，1998：307-309）；至於「人權保障」部分，除了聲明異議、復查及訴願等「行政自我審查機制」外，最終則以訴訟的方式，由法院裁判加以救濟。

台灣行政執行制度沿襲自德國、日本，亦有上開「行政自我審查機制」，並容許義務人提起訴訟，由法院審理，並最終認定原處分及執行手段之合法性；故僅因「法務部擁有最多的法律人才」，就認定「在法務部下設立專責機構較能保障人權」，恐怕太過簡化推論的過程；徵諸後來的發展，更可證明當初立法者似乎太過於「一廂情願」，尤其在現行執行人員績效評比制度下，由法務部行政執行署各署執行，並無法保證人權必然會受到較好的保障，且更難照顧到社會的公



平正義。

固然在行政效能方面的表現上，執行分署確實比法院表現佳，但卻是以一定程度的限制或侵害人權為代價，在滯欠大戶案件的執行效率方面，也尚有進步的空間。換言之，執行分署基於其行政機關之本質，無疑在「企業化經營」方面取得了良好的成果，但法務部行政執行署所宣稱的組織目標，即「落實公權力」與「人民權益之維護」，卻在其所建立及引以為傲的「績效評比」制度中，被邊緣化了，而且無法真正引導執行人員為了執行績效所採取之「資源利用行為」，即執行案件與執行手段之選擇。

其次，從比較制度觀點來看，大陸法系的德國及日本之行政執行制度，公法上金錢給付義務案件皆由原處分機關自力執行，美國的財稅案件也是由稅捐機關自力執行，則台灣為何就不能由原處分機關自力執行呢？尤其是稅捐機關。

其實本法在修法過程中，財政部一度並未拒絕自力執行稅捐案件，並認為自己有能力執行（立法院，1986f：11）；部分立委亦持相同看法，認為法院以少許的人力都做得到，稅捐機關人員比法院多很多，沒道理不能自己執行（立法院，1986f：14）。但當時財政部法規會執行秘書曾表示（立法院，1987：2-3）：

日本的國稅徵收法規定稅捐有優先權，所以稅捐機關優先執行，其它民間私法的債權再參與分配，所以稅捐機關執行比較有意義。而我國現在只有土地增值稅有優先權，土地增值稅通常在辦理過戶的時候就要繳，所以不會發生執行問題。其他有優先權的只有營業稅和關稅，所以執行的時候，只有能將營業稅和關稅的部分優先取得，其它的國稅再與其它私法上的債權參加分配，可能只分到一成或兩成，即大多數都執行私法上的債權，國稅只佔一小部分，如此由稅捐機關來執行變成沒多大意義」。

但1990年1月24日修正公佈之「稅捐稽徵法」第六條第一項，已規定：「稅捐之徵收，優先於普通債權」，立法理由為：「肆應國家公益之需，及為免租稅債權落於私法債權之後致不得受償，爰參酌司法院大法官會議釋字第二二四號解釋意旨，及參考美國內地稅法及日本國稅徵收法與我國關稅法第五十五條第三項之規定，增訂第一項租稅債權優先於普通債權之規定，俾資因應」。稅捐債權既已取得優先受償權，則如由稅捐機關自行執行，其他無優先權之公法債權再以囑託或併案之方式，由稅捐機關合併執行，似無不當。尤其原處分機關對案件事實

知之甚詳，更能掌握執行時機，自為執行且不用花費時間及人力、物力資源準備移送給其他機關執行，應屬最適功能機關。

若從當初由法務部行政執行署所屬行政執行處專責執行之立法理由，及法務部 2012 年 1 月 19 日法律字第 10103100420 號函釋意旨「考量事權統一及民眾權益之保障等因素」來看：一則財政部不願執行財稅案件以外之公法上金錢給付義務案件，二則為顧及民眾信心，故由法律人才最多之法務部設立行政執行署及行政執行處專責執行；可知當初改由行政機關自力執行其實是為了提升行政效能，但在同是行政機關的財政部與法務部之間，給法務部是為了保障人權，並不是為了法律人做事比較有效率。但法務部行政執行署及所屬分署終究還是行政機關，其任務應是「貫徹公權力」及「落實公平正義」；至於具體個案中，義務人之人權是否受到保障，仍須由法院做最後的裁判，法務部行政執行署及所屬分署在此方面所能做的，僅有確保所有執程序將遵守「依法行政」及「比例原則」等等法律原則而已。若僅以行政效率考量，應由財政部執行更有效率，因就如同 1986 年 3 月 14 日行政院向立法院提出的本法修正草案第四條立法理由所言：「原處分機關或該管行政機關對其所主管之行政事件知之熟稔，能駕輕就熟於其管轄區域內迅即執行。不但可期事半功倍之效，且不致因集中專責機關執行而有鞭長莫及之感，或因移送法院執行而拖延時日」，蓋移送行政執行分署執行與移送法院執行一樣，都有拖延時日的問題，不如由原處分機關於催告義務人履行，義務人逾期不履時，即開始進行強制執程序⁸⁶。而由行政執行分署執行之結果，固然比法院時期效率佳，但原因係其為行政機關使然，再者也有軟、硬體等（例如企業經營文化、績效評比、獎勵金、案件管理系統等）各方面之因素，但這些因素既與是否為「法律人」無關，即非不能移植於其他行政機關；且法務部訓練之法律人才，一樣可以為其他機關所用，例如法官、法院書記官及公務人員高等暨普通考試法制類科錄取人員的養成訓練也是由法務部（司法官學院）所承辦，法律人才並不是只能在法務部服務。

至於移送機關的意願部分，在日本，由於代執行費用係由原處分機關「自行」

⁸⁶ 依德國租稅通則第二百二十四條規定，義務人經催告一星期後，公法上金錢給付義務已屆清償期而仍不履者，除法律別有規定外，執行機關即可開始強制執行（陳敏，2013：471-472）。

依國稅徵收法進行查封、拍賣等相關程序，所需之專業知識繁複，亦易使原處分機關望之卻步，故真正進行該強制執执行程序者，實務上並不多見（楊嘉源，2007：27）。在臺灣，移送機關之心態亦大略如此，以避免和義務人產生衝突為考量，實務上遇有義務人抗爭者，常不願具體指明是否要執行義務人之特定財產。而執行機關則反是，明明可依職權自行決定執行標的，亦常要徵詢移送機關之意見。在民意高漲，民選首長強力要求公務員為民服務態度要親切，造成第一線負責執法之公務員原應「理直氣和」之立場，因怕被陳情「態度不佳」而不敢強力執法，惡意不繳之義務人反而勇於至執行機關大聲叫囂，此豈能謂「貫徹公權力」或「符合社會公平正義」乎？

而所謂「事權統一」，似屬無據；蓋一則得以「管轄權劃分」、「囑託執行」⁸⁷及「執行競合」⁸⁸之制度解決，二則目前全世界皆無「事權統一」之制，也未聞有滯礙難行之情形。目前執行分署為求迅速執行，及因大部分金融機構總部在台北市，有關財產權（存款）之執行皆未囑託，蓋若每件都要囑託，有其執行上之困難；但除此之外，並無不能囑託之理，且與各地方法院民事執行處之相互併案執行，更屬常態，顯無「事權統一」之必要。

至於「信任」問題，以臺灣目前的氛圍來看（民視新聞台，2016；蘋果日報，2016a），財政部要獲得國人及立法院的信任，恐非易事。但「民意如流水」，且現在連以前最受信賴的「司法」，都已經失去國人的信任了。台灣第 14 任總統 520 就職演說：「我們的司法已經失去人民的信任」（中華民國總統府，2016），與媒體民意調查之結果一致（自由時報電子報，2016b、2016c；天下雜誌，2016；）。而國人對法務部行政執行署的信任，更在本法第十七條修法增加限制住居之要件

⁸⁷ 臺灣「行政執行法施行細則」第二十條規定：「公法上金錢給付義務之執行，應以執行標的物所在地之該管行政執行處為執行機關；其不在同一行政執行處轄區者，得向其中任一行政執行處為之（第一項）。應執行之標的物所在地不明者，由義務人之住居所、公務所、事務所或營業所所在地之行政執行處管轄（第二項）。受理公法上金錢給付義務執行事件之行政執行處，須在他行政執行處轄區內為執行行為時，應囑託該他行政執行處為之（第三項）」。

⁸⁸ 臺灣強制執行法第三十三條之一規定：「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。前項情形，執行法院應將執行事件連同卷宗函送行政執行機關合併辦理，並通知債權人。行政執行機關就已查封之財產不再繼續執行時，應將有關卷宗送請執行法院繼續執行」。第三十三條之二規定：「執行法院已查封之財產，行政執行機關不得再行查封。前項情形，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，並通知移送機關。執行法院就已查封之財產不再繼續執行時，應將有關卷宗送請行政執行機關繼續執行」。



時，恐已不復存在。

再者，信任度易受時事影響，與國家公權力之行使也有關。以往就是因為司法比較受信任（法務部，1985a：39、42），公法上金錢給付義務案件才移送法院執行。故有關執行機關之選擇，最終還是要從理性角度，判斷何者為「最適功能機關」。「功能最適機關」結構觀點出自德國聯邦憲法法院 1984 年飛彈部署判決，該判決指出：「權力分立的目的是在於使國家決定達到盡可能正確的境地」，即「要求國家事務應由在內部組織、組成方式、功能與決定方式等各方面均具備最佳條件的機關來擔當作成」（許宗力，2007：302-303）。

若依此標準，原處分機關，例如財稅案件之財政部，比法務部更能掌握案情，也擁有裁量權可以解決民怨。如果由其執行，不僅較能從源頭做好財產保全，對滯欠大戶之執行當更有成效，也可省下移送執行之勞費，並避免與執行機關之溝通及連繫成本，義務人也不會無所適從或必須在執行機關與移送機關之間奔波。尤其滯欠大戶案件多為財稅案件，從比較法的觀點來看，不論是德國、美國或日本，稅捐債權不僅具有優先受償權，在保全債權方面，或可假扣押（德國），或有先為給付義務及優先權（Lien）（美國），或可對第二次納稅義務人執行（日本），此等公權力皆由財稅機關行使；就台灣法制而言，也莫不如此：依稅捐稽徵法第二十四條第一項及第二項規定，稅捐機關不僅就納稅義務人相當於應繳稅捐數額之財產，得通知有關機關，不得為移轉或設定他項權利；如有隱匿或移轉財產、逃避稅捐執行之跡象者，並得聲請法院就其財產實施假扣押，且免提供擔保；故比法務部更能從源頭保全公法債權，即更能實現公平正義。

換言之，只因為法務部法律人才較多，及移送機關無意願，就將實體法上的處分權與程序法上的行政強制執行權，分別賦予原處分機關與法務部行政執行署及各分署，造成實體法與程序法適用上的齟齬（例如稅捐案件之限制出境），甚至互推責任，豈是立法者及國人所樂見（立法院，2009d）？

貳、績效評比

如純粹以行政效率考量，以財稅案件為例，近 5 年來，每年移送執行之金額及移送後繳納金額，都只占當年度全國賦稅實徵淨額不到 1%，且逐年下滑，但

全國賦稅實徵淨額卻逐年成長，移送／繳納比例也逐年成長，故如不考慮其他因素，從稅收增加方面言之，應可謂本制度已發揮了一定成果，法務部行政執行署強力執行的結果，不僅讓欠稅不繳之案例減少，其本身之執行效率也逐漸提升。

表 5-1 違章漏稅案件處理及財務罰鍰執行情形

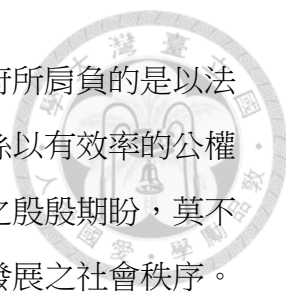
單位：新臺幣千元

年度	全國賦稅 實徵淨額 A	本期移送 執行金額 B	移送/全國 比例% C=B/A	本期移送後 繳納金額 D	繳納/移送 比例% E=D/B
2010	1,622,244,070	14,435,378	0.89%	2,477,140	17.16%
2011	1,764,610,616	11,070,429	0.63%	2,209,905	19.96%
2012	1,796,697,193	9,685,580	0.54%	1,791,685	18.50%
2013	1,834,124,153	9,409,713	0.51%	1,901,796	20.21%
2014	1,976,106,922	7,345,723	0.37%	1,662,524	22.63%
2015	2,134,857,093	5,794,293	0.27%	1,480,756	25.56%
平均	1,854,773,341	9,623,519	0.52%	1,920,634	19.96%

資料來源：財政部，網址：http://www.mof.gov.tw/pages/public/Data/statistic/Year_Fin/104%E9%9B%BB%E5%AD%90%E6%9B%B8/htm/yearmenu.htm。

但在「企業化經營」、「目標管理」及「績效評比」制度內，「民眾權益之保障」淪為次要，僅以「聲明異議被撤銷」或「限制出境被撤銷」或「全年記申誡以上處分者，不能領績效獎勵金」，不足以保障人民權益，執行人員理性計算下，如預期報酬為正，仍將為之。根本解決方法，仍在調整績效評比方式，例如將一、二類分署分開評比，然後加重二十萬元以上大額案件（尤其是滯欠大戶案件）「徵起金額」項目之評比權重，以強化執行人員執行該類案件之誘因；否則僅憑道德勸說及執行業務檢查，實不足以引導執行人員之選擇，執行績效之來源，大部分仍將自小額案件而來。大陸法系國家所追求的「以國家之力實現公平正義」，將遙不可及。

第二節 研究建議



如同本文所一再強調的，台灣作為一個大陸法系國家，政府所肩負的是以法律規範人民權利義務關係之重責大任；而行政機關之任務，則係以有效率的公權力貫徹法律之規範，以實現社會公平正義。蓋哀哀黎民對政府之殷殷期盼，莫不在於祈求國家能照顧其基本生活需求，能維護其賴以求生存、謀發展之社會秩序。而平民百姓偶一違規或漏報繳稅，即被裁罰或被要求補繳稅款，行政機關或就源扣繳、或拍賣其賴以遮風蔽雨之斗室，其皆無所遁逃於天地間；而奸商巨賈、大姦大惡之徒若能藉由唯錢是問的「專業人士」之巧佞脫法之技，屢屢悠遊於法網之外、來去於國門之境，視公權力如無物、睨法秩序猶糞土，行政機關就算裁罰上千億元，最後竟無法徵起於萬分之一，則民怨如何能不沸騰？故對於義務人之人權，固不能視而不見，但應以「法律保留」、「法律優位」及行政救濟之方式予以保障；至於行政執行機關之選擇，則不應以保障義務人人權為主要考量，而應考量由哪一個機關擔負行政執行之職責、藉由何種執行制度，最能提升行政效能、最有利於貫徹公權力及實現公平正義。

職此，本文之最終建議如下：

壹、有關執行機關之選擇

本文就執行機關之選擇，認為有 3 個方案：方案一、由原處分機關自力執行，方案二、行政執行署改隸財政部，同樣專責公法上金錢給付義務之執行；方案三，維持由法務部行政執行署專責執行，但必須加強與移送機關之間的聯繫、合作關係。分析如下：

一、由原處分機關自力執行

此為本文所認為的最佳方案，理由為下列數點：

（一）各行政機關對其主管事件之始末知之最詳，並能立即啟動保全或执行程序。不但節省移送執行所須之勞費及時間，避免大額案件之義務人趁隙脫產，也可從根本解決目前執行分署與移送機關因分工不當及機關本位所造成的摩擦與齟齬或互推責任的問題，更有助於提升行政效率及實現公平正義。而所謂「由專責機關統籌辦理，事權統一，較有制度」云云，實無必要，已如前述；蓋「由專責機關統籌辦理」之「單元執行制度」，在效率上並不一定會比由原處分機關自力執行之「多元執行制度」，在保全義務人財產及開始執行方面更加迅速；專責

執行機關對於原處分事實及義務人之財產狀況，也沒有比原處分機關更能掌握，則所謂「更有制度」云云，實不知語從何起矣！

(二) 義務人不須在執行機關與移送機關之間來回奔波，也不會再有因溝通聯繫、資料回饋不佳產生的重複執行或超額扣押問題，並因具有裁量權，能就實體法方面立即解決義務人的疑問。

(三) 即使認為由「法律人」來執行，比較能確保程序合法，目前法務部行政執行署及各分署之執行人員也可以分散到各原處分機關成立之執行機關，應一樣能提供相同的執行品質。

(四) 回歸各原處分機關執行時，只須在中央主管部會下，成立各自的行政執行署及分署，並以到目前為止法務部行政執行署受理的案量，作為分配各部會執行人力之依據。各地方政府之公法上金錢給付義務執行案件，則視其處分事實所依據之行政法上之中央主管機關，而決定移送哪一個行政執行署執行。例如地方稅務局開立之稅單及罰鍰，義務人逾期不繳者，移送稅法主管機關之財政部行政執行署執行；工務局裁罰之案件，則由建築法主管機關內政部行政執行署執行。蓋其為實體法上之中央主管機關，對該業務知之甚稔，且能透過函釋或行政上的指揮監督或行政指導，協助地方行政機關處理個案實體法上的問題。

(五) 執行程序之準據法仍為「行政執行法」，並仍由法務部作為本法之主管機關，以統一解釋法令。如本法修正後，就各式執行程序皆做詳細規定，自屬甚佳；若維持部分條文準用強制執行法的方式，亦無不可，只要涉及債權人協力義務等規定，而與原處分機關自力執行在本質上有所扞格的部分，排除在準用之列即可；並以執行競合及囑託執行的規定，解決不同的執行機關對同一義務人的財產執行競合的問題。

二、行政執行署改隸財政部，專責公法上金錢給付義務之執行

此為本文所認為的次佳方案，理由為下列數點：

(一) 財稅案件具有如上述，由原處分機關自力執行的優點。且稅法對於公法債權之課徵及保全，相對於其他公法債權，規定較為詳細，如由財政部負責執行，可修法比照德國及日本行政執行制度，訂定類似「租稅通則」或「國稅徵收



法」之法律，以作為執行政序之準據法。

(二) 由專責機關統籌辦理，事權統一，民眾也比較不會對執行機關之認定產生混淆。現有法務部行政執行署及其分署人員、辦公廳舍及財產設備，全部隨同移撥財政部行政執行署及其分署，管轄劃分則維持現狀。此方案不僅仍維持由「法律人」負責執行所帶給民眾的信任感，也可以解決目前法務部與主要移送機關，即財政部之間，因分工不當造成的不協調或齟齬，及因溝通聯繫不佳，對義務人產生的侵害。

(三) 有關限制出境標準不一，及分單繳納案件應優先執行對象的問題，也會因為執行機關與原處分機關皆為財稅機關，而統一優先適用稅法之規定，澈底解決目前執行機關與稅捐機關因適用不同的法規，各自決定限制出境或執行財產之對象，對雙方及義務人所造成的困擾。

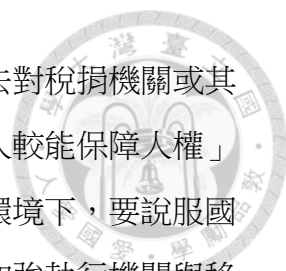
(四) 財稅機關最了解欠稅大戶之案情及義務人財產狀況，故由財政部執行，勢必更有效率及有助於欠稅大戶案件之徵起，即更能實現公平正義，並能回應國人對「課稅不公」、「只拍蒼蠅，不打老虎」的批評與質疑。

(五) 目前公法上金錢給付義務案件，徵起金額及待執行金額之主要來源，皆為財稅案件（請參表 3-1 及表 3-3），且稅捐債權依法具有優先受償權，故若由財政部執行，比較不會有「為人作嫁」、「徒勞無功」或「幫別的機關收錢」的問題。

從上述分析可知，要落實公平正義，及改善執行分署與移送機關之間的摩擦與齟齬，最佳方案應是將公法上金錢給付義務之行政執行，回歸由原處分機關自力行使；此建議並非否定目前各執行分署之執行效率，而是著眼於節省移送過程之勞費、義務人不必面對兩個機關、處分權與執行權合一之優點，及從根本解決目前執行分署與移送機關間，因分工不當及機關本位所造成的溝通及聯繫成本。

三、維持由法務部行政執行署專責執行，並加強與移送機關之間的聯繫、合作關係

本文作者深知，執行機關的變革，除了涉及人民的信任度外，與實體法上的課稅制度也有所關連，即執行效率良窳、滯欠大戶案件徵起情形，固然會影響民



眾對執行機關的觀感，但人民如認為稅制或裁罰不公，則會失去對稅捐機關或其他原處分機關能否勝任行政執行任務的信心。況國人對「法律人較能保障人權」之想法仍舊存在，故上述方案一及方案二雖然可行，但在目前環境下，要說服國人及立法者做如此調整，恐非易事。故退而求其次，即應尋求加強執行機關與移送機關之聯繫、合作關係。理由及具體做法建議如下：

(一) 誠如各界所說：「行政一體」，及法務部亦表示⁸⁹，執行機關與移送機關在公法上金錢給付義務案件中，僅係「不同機關在不同階段當中之角色分工不同」；既然是「行政一體」，考量「民眾權益之保障」，執行分署似不能在義務人爭執實體法問題時，僅是消極說明「無權審酌行政實體法問題」⁹⁰，至少應轉請移送機關回覆義務人，並在移送機關回覆執行名義無違法或不當之虞前，依申請或依職權暫緩執行。尤其在臺灣，一般行政處分不待確定即有執行力，行政執行除非法律有特別規定，原則上不停止執行，不像德國法制，義務人提起行政救濟時，除公課（*öffentliche Abgabe*）及費用（*Kosten*）之徵收外，提起訴願或行政訴訟即發生停止原處分執行之效力（吳東都，1998：307-309）；執行分署為保障義務人權益，自應審慎考量，在保全公法債權無慮或避免義務人發生難以回復之損害（例如拍賣義務人及其家人自住之房屋）之情形下，是否依職權停止執行。蓋以「法務部法律人才較多、較能保障民眾權益」為理由所成立之專責執行機關，如對義務人主張「實體事項不審酌」，似有違立法目的？

(二) 現行有關「限制出境」要件，稅捐稽徵法與行政執行法規定不合的部分，應修法使其一致，至少財稅案件「限制出境」之最低金額應一致。以「行政執行法限制出境須具備其他要件，非僅以應納金額為唯一標準」為理由，實不足以說服外界，蓋限制出境的要件可以不同，但金額如不一致，民眾實無所適從，即使執行人員費盡唇舌，效果仍十分有限，外界仍會繼續懷疑執行人員是為了績效，才濫行限制義務人出境。

(三) 有關「分單繳納」之執行義務人及執行標的，應以實體法上之規定為準，蓋行政執行程序係為了落實稅法之規定，如實體法上已同意分單繳納，執行

⁸⁹ 法務部 2012 年 1 月 19 日法律字第 10103100420 號函。

⁹⁰ 法務部行政執行署 2012 年 10 月 16 日行執法字第 10100046180 號函。

機關卻再執行已依其分單部份繳清之義務人，則分單繳納有何意義可言？日後義務人將不再有意願辦理分單繳納。

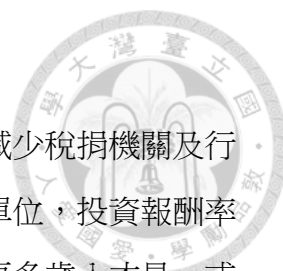
(四) 有關「留抵稅額」及「未拍定不動產之承受」，應一體適用於全部種類之執行案件，蓋「留抵稅額」為義務人對稅捐機關之債權，法理上無不可執行之道理，法務部行政執行署雖顧及機關和協而暫時擱置爭議，但長久以往，仍須建立依法行政之慣例，只要是屬於義務人之財產權且法律無禁止執行之規定者，皆無不可執行之道理，稅捐機應積極配合辦理，以維義務人合法權益。「未拍定不動產之承受」也應逐步推廣至所有中央及地方移送機關，蓋義務人既已無其他可供執行之財產，移送機關如不承受義務人未拍定之不動產，形同浪費執行程序中所支出之人力、物力及其他勞費，變成一無所獲，應非妥適。

(六) 移送機關有關「績效認列」及「入帳順序」應嚴格遵照法律規定及執行機關所發出之執行命令辦理，否則即有違法之虞，且易使不清楚移送機關入帳情形之執行機關再度發動執行情序，或對已依執行命令辦理之第三人執行，造成義務人及第三人之損害，衍生國家賠償或行政懲處等責任。

(七) 移送機關應做好前端的財產保全，法律已規定移送機關得不須提供擔保，即可向法院聲請假扣押義務人財產者，固不在話下；法律未規定得免供擔保者，如義務人有脫產之虞，也應積極向法院聲請假扣押，以免日後執行無著；或迅速由專人將本案移送執行，並向執行人機關指明義務人有脫產之虞，請執行人員儘速執行。

(八) 雙方之執行案件管理系統應再進一步整合，以保障義務人之合法權益。尤其關於義務人公法上金錢義務之內容有變更的部分，與其以資料交換方式互相回饋，不如將雙方案件管理系統合而為一，建立共同的行政執行案件管理，以避免一再發生的誤扣情事。執行人員能直接透過查詢系統，了解義務人繳納情形，或回覆義務人有關實體事項之問題；移送機關也能透過該系統，查明案件目前的執行狀況。

(九) 加強「執行機關與移送機關是分工合作關係」之宣導，有關執行機關「職權進行」及「須移送機關配合或同意」的項目及範圍，應有明確的規範以茲遵循，雙方同仁才不致繼續對對方有不洽當或錯誤的期待或定位，而無法產生分



工合作、分進合擊之綜效。

最後，雖然國家面臨財政收入困窘之問題，但以統刪方式減少稅捐機關及行政執行機關之人力，本文作者仍不敢苟同，蓋此二機關屬生財單位，投資報酬率亦佳，理應支援其充份人員及經費，以為中央及地方政府獲取更多歲入才是。或許中央政府係以「苦民所苦」為優先考量，不希望在經濟不景氣時稅捐機關課稅課太兇，但至少已做成之課稅處分及行政罰鍰應設法促使義務人履行，否則無異鼓勵人民逃漏稅或違反法律，社會秩序將蕩然無存，亦真正違反公平正義。

貳、有關執行機關之績效評比

法務部行政執行署宗旨為：「貫徹公權力，落實公平正義，建立民眾守法觀念」⁹¹，惟人民如果愈守法，因不履行公法上金錢給付義務而被移送行政執行之案件勢必減少，行政執行署帳面上的執行績效就會愈差，恐難逃被不明究理之民意代表或監察委員指責與檢討之命運。故現行制度執行機關與移送機關分工的方式如不改變，檢討法務部行政執行署之績效時，應一併考量移送機關之公法債權績效，方屬週全。例如從表 5-1 來看，違章漏稅及財務罰鍰案件移送後繳納之金額雖然年年減少，但「全國賦稅實徵淨額」及「繳納/移送金額比率」卻是年年提高，可說明移送金額之減少，係執行人員之強力執行所致，因民眾誠實繳稅之守法程度提高了，否則「全國賦稅實徵淨額」不會年年增加。

其次，外界也不宜再以「徵起率」或「結案率」為衡量執行績效之主要標準，而可考慮以二十萬元以上大額案件之「徵起率」或「有效結案率」代替，否則執行機關又會將執行重點放在可迅速結案又容易收到錢的小額案件。

另外，執行機關之績效評比制度，既作為執行人員年終考績及升遷調動之主要考量，並關係執行人員「執行績效獎勵金」之多寡，即勢必影響執行人員之「資源汲取」（爭取年終考績甲等名額、升遷機會及績效獎勵金）及「資源利用」（執行案件及執行手段之選擇）行為，並直接造成法體系的形成與變動，且事關組織

⁹¹ 法務部行政執行署網頁，網址：<http://www.tpk.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=255533&CtNode=6098&mp=030>。



目標能否實現。故為引領執行人員朝著行政執行署「堅守程序正義」、「貫徹公權力」及「落實公平正義」等組織目標前進，爰就現行執行績效評比制度，提出下列數點建議：

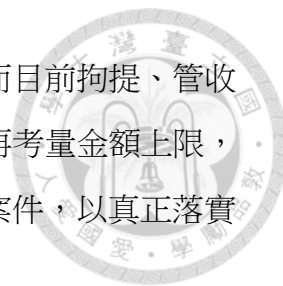
一、將一、二類分署分開評比

法務部行政執行署考量一、二類分署特性不同，但全部 13 個分署及所屬行政執行官又要適用同一套標準一起評比，故評比項目有關徵起金額之數字或分數比重，一向不敢訂太高；例如增分項目之「進行不動產執行情序」，實際清償公法債權總金額 5 萬元以上，未滿 10 萬元者，即增其總分數 0.2 分；最高標是 1,200 萬元以上者，增其總分數 5 分。且進行拍賣同一義務人之不動產，於拍賣期日終結前，因義務人繳清應納金額或提起行政救濟繳納半數，移送機關撤回執行者，分別依其實際清償公法債權之金額，以前目增分數額之百分之 50 計算其增分。查封同一義務人之不動產，義務人於查封後 6 個月內，因而繳納者，分別依其實際清償公法債權之金額，以第 1 目增分數額之百分之 25 計算其增分。故行政執行官如針對小額案件進行查封拍賣程序，義務人因尚欠金額不高，於拍定前繳清，以避免不動產被拍賣的可能性比較高；故對行政執行官而言，此類案件投資報酬率甚佳。相對的，大額案件因尚欠金額太高，義務人於拍賣之前繳清之機率較低，此等案件之拍賣程序比較可能到最後會無人應買，結束拍賣程序時，只計算 1 件拍賣案件，行政執行官並無額外獲得加分，自較無誘因積極進行此類拍賣案件。行政執行署固得以業務檢查之方式，督導行政執行官應依法進行不動產拍賣程序，惟終不若提供正面誘因來得有效。

其他像「辦理同一義務人滯納金額合計 50 萬元以上之拘提、管收作業」評比項目，加分門檻訂在 50 萬元，又規定「經拘獲到場、管收聲請書經法院受理後，裁定准許前或准予管收後，使同一義務人之拘提、管收聲請書所列案件之應執行總金額，於該年度內清償金額達 2 分之 1 以上者，每 1 人增其總分數 1 分；於該年度內全數清償者，增其總分數 2 分」，行政執行官為了獲得額外增分，最佳策略自以選擇尚欠金額較低之案件去聲請拘提、管收，義務人於該年度內清償金額達 2 分之 1 以上，甚至全數清償之機率才會比較高。

綜上所述，法務部行政執行署實應將一、二類分署分開評比，並修正行政執

行官評比項目及比重，免得造成一般案件被優先執行之結果。而目前拘提、管收以實際徵起金額加分之方式，將一、二分署分開評比後，即不用再考量金額上限，以鼓勵行政執行官多做應納金額較高之案件，尤其是滯欠大戶案件，以真正落實公平正義。



二、降低大額案件「有效結案」之認定標準

依「法務部行政執行署各分署行政執行官執行業務績效評比表」之規定，所謂「有效結案」係指：1. 終結情形為「完全繳清」之案件。2. 終結情形為「部分繳清部分發憑證（撤回、退回或其他）」之案件，需符合移送金額不滿 20 萬元，且清償大於移送金額 0.5 倍；或移送金額在 20 萬元以上不滿 100 萬元，且清償大於移送金額 0.6 倍；或移送金額在 100 萬元以上，且清償大於移送金額 0.75 倍之案件；可知移送金額愈高，要符合「有效結案」標準的難度愈大；此無異鼓勵執行人員多執行二十萬元以下之小額案件（例如多做幾次傳繳），應予調整，降低大額案件之有效結案認定標準，即清償大於移送金額之倍數，否則形同坐實外界對執行人員「柿子挑軟的吃」、「只拍蒼蠅、不打老虎」之指控，何來「實現公平正義」？

甫卸任之法務部行政執行署張清雲署長曾說：「與其費盡心思提高後端行政執行的效率，不如想辦法讓前端移送機關能多收一點錢；蓋在事件發生之初，如果能立即加以解決，國家所支出的成本最少；等到案件移送到執行分署時，徵起的困難度已提升數倍，此時國家就必須付出數倍的成本，才能收到一樣多的錢」。

善哉此言！



參考文獻

壹、中文部分

- Christian Starck 著，李建良等譯，2011，《法的起源》，臺北：元照出版有限公司。
- TVBS 新聞網，2015，〈是真的！執行署催繳通知 2 萬內可超商代收〉，TVBS 新聞網站，<http://news.tvbs.com.tw/life/news-622511/>，2015/10/22。
- TVBS 新聞網，2016，〈「防脫產」事前沒催繳！未欠健保費卻遭誤扣〉，TVBS 新聞網站，<http://news.tvbs.com.tw/life/news-652537/>，2016/05/05。
- Yahoo 奇摩新聞，2016，〈欠稅大戶老面孔 環亞飯店欠 24 億續居首〉，Yahoo 奇摩新聞網站，<https://tw.news.yahoo.com/%E6%AC%A0%E7%A8%85%E5%A4%A7%E6%88%B6%E8%80%81%E9%9D%A2%E5%AD%94-%E7%92%B0%E4%BA%9E%E9%A3%AF%E5%BA%97%E6%AC%A024%E5%84%84%E7%BA%8C%E5%B1%85%E9%A6%96-030600221.html>，2016/07/01。
- 中華民國總統府，2016，〈第十四任總統就職演說全文〉，中華民國總統府網站，<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1565>，2016/05/20。
- 王金豐，2007a，〈執行程序中移送機關協力義務〉，《稅務旬刊》，2007：16-19。
- 王金豐，2007b，〈行政執行程序電子化之回顧與展望〉，《法務通訊》，2358：3-5。
- 王書薇，2012，《法務部所屬行政執行機關之執行績效分析-資料包絡分析法之運用》，臺北：私立東吳大學會計學系碩士班碩士論文。
- 天下雜誌，2016，〈報告小英總統：法官信任度吊車尾 司法改革不能等〉，天下雜誌網站，<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5076477>，2016/05/24。
- 中時電子報，2015a，〈防堵不全追討不力 跑了大戶〉，中時電子報網站，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150702000473-260102>，2015/07/02。




中時電子報，2015b，〈欠稅大戶老面孔 財長坦言難追回〉，中時電子報網站，h

<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150702000232-260205>，2015/07/02。

- 立法院，1976a，《立法院公報》，65（47）：22-27。
- 立法院，1976b，《立法院公報》，65（51）：47。
- 立法院，1986a，《立法院關係文書：院總第 989 號，政府提案第 2913 號》。
- 立法院，1986b，《立法院公報》，75（59）：5-17。
- 立法院，1986c，《立法院公報》，75（62）：8-18。
- 立法院，1986d，《立法院公報》，75（67）：17-22。
- 立法院，1986e，《立法院公報》75（71）：9-21。
- 立法院，1986f，《立法院公報》75（76）：11-20。
- 立法院，1987，《立法院公報》76（72）：2-11。
- 立法院，1991a，《立法院關係文書：院總第 989 號，政府提案第 4064 號》。
- 立法院，1991b，《立法院公報》，80（96）：254-257。
- 立法院，1992a，《立法院公報》，81（49）：232-246。
- 立法院，1992b，《立法院公報》，81（51）：7-31。
- 立法院，1998，《立法院公報》，87（42）：156-264。
- 立法院，2005a，《立法院關係文書：院總第 989 號，委員提案第 6124 號》。
- 立法院，2005b，《立法院公報》，94（41）：423-450。
- 立法院，2006a，《立法院關係文書：院總第 989 號，委員提案第 7105 號》。
- 立法院，2006b，《立法院公報》，95（52）：41-58。
- 立法院，2006c，《立法院公報》96（5）：189-1978。
- 立法院，2008a，《立法院關係文書：院總第 989 號，委員提案第 8069 號》。
- 立法院，2008b，《立法院公報》，97（41）：159-166。
- 立法院，2008c，《立法院公報》，97（49）：7-13。
- 立法院，2009a，《立法院關係文書：院總第 989 號，委員提案第 9276 號》。
- 立法院，2009b，《立法院關係文書：院總第 989 號，委員提案第 9305 號》。
- 立法院，2009c，《立法院關係文書：院總第 989 號，政府提案第 11875 號》。
- 立法院，2009d，《立法院公報》，98（72）：64-109。



- 立法院，2009e，《立法院公報》，99（2）：124-156。
- 立法院，2009f，《立法院公報》，99（5）：436-441。
- 司法院，2000，〈近五年訟源消長之探討〉，司法統計網站，http://www.judicial.gov.tw/juds/1_source5.htm。
- 司法院，2016，〈105年歲出機關別預算表〉，司法院會計處網站，<http://www.judicial.gov.tw/acc/index.htm>。
- 司法院民事廳，2007，《法院辦理民事執行實務參考手冊》，臺北：京美印刷企業股份有限公司。
- 民視新聞台，2016，〈同名同姓遭追稅「稅災戶」死後還收到稅單〉，民視新聞台網站，<http://news.ftv.com.tw/NewsContent.aspx?ntype=class&sno=2016526F02M1>，2016/05/25。
- 行政院法規整理委員會，1970，《行政院法規整理委員會工作總報告》，臺北：行政院法規整理委員會。
- 朱文麟，2007，《法務部行政執行署組織文化與執行績效評估之探討》，新竹：私立中華大學行政管理學系研究所碩士論文。
- 自由時報電子報，2016a，〈被批「真的罰單做得像假的」公總局長：主管降級調職〉，自由時報電子報網站，<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1642458>，2016/03/24。
- 自由時報電子報，2016b，〈調查：對法官與檢察官不信任度 84.6%〉，自由時報電子報網站，<http://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/1609704>，2016/02/22。
- 自由時報電子報，2016，〈謝文定：司法公信不彰、人民痛苦不堪〉，自由時報電子報網站，<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1758892>，2016/07/12。
- 李升、應田園，2011，〈德國行政強制執行的方式與程序介紹〉，《行政法學研究》，（4）：129-138。
- 李援、鄭沖、劉松山，2001，〈德國行政執行法律制度〉，《行政法學研究》，2001（4）：77-80。

- 
- 李易璋，2002，《論效能原則與行政執行制度之關係》，臺北：國立臺北大學法律學系碩士論文。著，，*行政法學研究*（大陸地區），2001年第4期，頁78。
- 李佳甯，1996，《公法上金錢給付行政執行相關實務問題之研究》，臺北：私立東吳大學法律學系碩士論文。
- 李俊慶，2010，《行政執行主體變更之研究》，臺北：私立輔仁大學法律學系碩士論文。
- 李清友，2002，《論公法上金錢給付義務之強制執行》，臺北：國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文。
- 李震山，2003，《行政法導讀》，臺北：三民書局股份有限公司。
- 吳東都，1998，〈德國公法上金錢債權之強制執行—兼論我國公法上金錢債權強制執行法制之改正〉，吳東都，《*行政訴訟與行政執行之課題*》，臺北：學林文化事業有限公司，頁279-392。
- 吳庚，2015，《*行政法之理論與實用*》（增訂13版），臺北：三民書局股份有限公司。
- 吳綺雲，2005，《德國「代宣誓之保證」及「債務人名簿」相關制度簡介》，臺北：法務部行政執行署。
- 林永謀，2010，《*刑事訴訟法釋論*（下冊）》，臺北：冠順數位有限公司。
- 林利芝譯，2001，《*英美法導論*》，臺北：元照出版有限公司。譯自 William Burham. *Introduction to the law and legal system of the United States, 2nd ed.* St Paul: West Group, 1999.
- 林紀東，1990，《*法學緒論*》，臺北：五南圖書出版股份有限公司。
- 林紀東，1992，《*行政法*》，臺北：三民書局股份有限公司。
- 林淳宏，2011，《*兩岸行政強制執行之執行法研究—兼論我國傳染病防治法之執行*》，高雄：國立高雄大學法律學系碩士論文。
- 林憲同，1976，《*行政強制執行之理論與制度*》，臺北：國立臺灣大學法律研究所碩士論文。
- 林國彬，1995，《*行政強制執行之研究—兼評我國行政執行法重行修正草案*》，



- 臺北：國立中興大學法律學研究所碩士論文。
- 法務部，1985a，《行政執行法研究修正實錄（上冊）》，臺北：法務部。
- 法務部，1985b，《行政執行法研究修正實錄（下冊）》，臺北：法務部。
- 法務部，1997，《行政執行法研究修正實錄（續）》，臺北：法務部。
- 法務部，2015，〈修正行政程序法第 127 條規定，行政機關請求人民返還公法上不當得利，不必法庭相見〉，法務部網站，<https://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=415370&ctNode=27518&mp=001>，2015/12/11。
- 法務部，2016，《104 年度施政績效報告》，法務部網站，<https://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=435213&ctNode=27340&mp=001>，2016/5/31。
- 法務部行政執行署，1997，《行政執行七年》，臺北：法務部行政執行署。
- 法務部行政執行署，2015，〈曾雅妮母代繳部分稅款茂橘茂裕欠稅 23 億仍可執行未一筆勾銷〉新聞稿，法務部行政執行署網站，<http://www.tpk.moj.gov.tw/public/Attachment/51061075233.pdf>，2016/3/6。
- 法務部行政執行署，2016，〈行政執行案件執行成效分析〉，法務部行政執行署網站，http://www.rjtd.moj.gov.tw/rjtdweb/common/WebListFile.ashx?list_id=1432，2016/7/18。
- 邱秀珠，2016，〈黃任中家族是欠稅大戶，還是稅災戶？〉，風傳媒網站，<http://www.storm.mg/article/138174>，2016/7/9。
- 柳禎坤，2010，《行政強制執行權研究》，成都：電子科技大學憲法學與行政法學碩士論文。
- 城仲謀，1999a，〈行政強制執行序說〉，《行政法之基礎理論》，臺北：三民書局股份有限公司，頁 245-315。
- 城仲謀，1999b，〈日本行政代執行法之研究〉，《行政法之基礎理論》，臺北：三民書局股份有限公司，頁 317-395。
- 城仲謀，1999c，〈行政強制執行法修正草案初稿〉，《行政法之基礎理論》，臺北：三民書局股份有限公司，頁 397-487。
- 城仲謀，1999d，〈論美國行政命令制度〉，《行政法之基礎理論》，臺北：三民書局股份有限公司，頁 173-199。



- 城仲謀，2001，〈21 世紀行政法學發展發展的新趨勢〉，《法令月刊》，52(12)：3-50。
- 胡天賜，2005，《台灣與德國有關拘提管收制度之比較與評析》，法務部行政執行署出國考察報告。
- 姚其聖，2013，《公法上金錢給付義務執行名義之研究》，私立東海大學法律學研究所博士論文。
- 洪興聰、溫順德，2011，《稅捐機關在欠稅執行上應扮演角色及績效提升之研析》，財政部 100 年度研究報告。
- 施宜昌，2016，〈大數據應用於行政執行案件清償行為分析〉，發表於 2016 年 1 月 5 日「法務部行政執行署暨各分署 104 年度年終業務座談會」。
- 郝志紅，2014，《相對集中行政強制執行權研究》，山西：山西大學法學院碩士論文。
- 莊坤山，2006，《我國行政執行署處執行績效獎勵金制度之研究-以台中行政執行處為例》，臺中：私立東海大學公共事務碩士在職專班論文。
- 財政部，2015，〈財政部今(2)日針對媒體報導重大欠稅案件之說明〉新聞稿，財政部網站，<http://www.mof.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=137&pid=66095&ap=1&pc=15&k=,%E8%A1%8C%E6%94%BF%E5%9F%B7%E8%A1%8C,24,&nid=24#>，2016/3/6。
- 陳明堂，1984，《行政上強制執行制度之研究》，臺北：私立中國文化大學法律研究所碩士論文。
- 陳典聖，2012，《日本國稅徵收法之研究》，法務部所屬機關 2012 年度研究報告。
- 陳盈錦，2016，〈公法上金錢給付義務強制執行法制之爭議〉，「行政執行與行政罰制度之展望學術研討會」論文(3 月 5 日)，臺北：臺灣行政法學會。
- 陳敏，2011，《行政法總論》，臺北：新學林出版有限公司。
- 陳敏，2013，《德國租稅通則》，臺北：司法院。
- 陳清秀，2006，《稅法總論》，臺北：元照出版有限公司。
- 蔣兆康譯，2010，《法律經濟學》，臺北：五南圖書出版股份有限公司。譯自 Richard A. Posner. *Economic Analysis of Law* 7th ed. New York: Aspen Publishers, 2003.

- 
- 許玉秀，2005，〈損害債權罪〉，《臺灣本土法學雜誌》，69：175-178。
- 許宗力，1993，〈論法律保留原則〉，《法與國家權力》，臺北：月旦出版社有限公司。
- 許宗力，2007，〈權力分立與機關忠誠〉，《法與國家權力（二）》，臺北：元照出版有限公司。
- 張永明，2016，〈行政執行法制發展與爭議回顧〉，「行政執行與行政罰制度之展望學術研討會論文」（3月5日），臺北：臺灣行政法學會。
- 張哲榮，2006，《論公法上金錢給付義務之執行中行政執行處之定位》，嘉義：國立中正大學法律學研究所碩士論文。
- 張梅真，2011，〈三階段資料包絡分析法應用於行政執行處效率評估〉，臺中：私立逢甲大學財稅研究所碩士論文。
- 張登科，2010，《強制執行法》，臺北：三民書局有限公司。
- 黃錦堂，2006，〈行政法的發生與發展〉，翁岳生（編），《行政法》，臺北：元照出版有限公司，頁 31-93。
- 黃賽月、王金豐，2011，《美國公法上金錢給付義務之強制執行制度與實務考察報告》，法務部行政執行署出國考察報告。
- 傅利曼著，吳懿婷譯，2005，《二十世紀美國法律史》，臺北：商周出版城邦文化事業股份有限公司。譯自 Lawrence M. Friedman. *American Law in the 20th Century*. Yale: Yale University Press. 2002.
- 葛克昌，2011，〈租稅法發展專題回顧：近年來行政法院判決之分析〉，《臺大法學論叢》，40（特刊）：1907-1944。
- 楊小青，2009，〈行政執行處執行效率-資料包絡分析法之實證研究〉，桃園：私立中原大學會計研究所碩士論文。
- 楊美華、楊嘉源，2006，《日本國「公法上金錢給付義務執行制度」之研究—以國稅徵收法為中心》，法務部行政執行署出國考察報告。
- 楊崇森，2010，〈美國聯邦司法部之組織與實務運作〉，《軍法專刊》，56（4）：239-254。
- 楊嘉源，2007，《日本行政執行法制之研究》，法務部所屬機關 2007 年度研究報



- 告。
- 楊與齡著，2007，《強制執行法論》，自刊。
- 楊淑婷，2016，〈行政執行管收案件之有效性〉，2016年法務統計專題分析。
- 新頭殼新聞網，2015，〈稅法學者葛克昌：提倡「賦稅人權」是台灣對世界最大的貢獻〉，新頭殼新聞網站，<http://newtalk.tw/citizen/view/31451>，2015/12/30。
- 臺灣士林地方法院民事執行處，2015，《法院辦理民事執行實務參考手冊（編修版）》，臺北：臺灣士林地方法院。
- 臺灣醒報，2015，〈官大民小立委、律師反對法務部修法〉，台灣醒報網站，<https://anntw.com/articles/20151125-hfaE>，2015/11/25。
- 蔡日昇、周穎宏，2007，《美國行政執行制度考察報告》，法務部行政執行署出國考察報告。
- 廖義銘，2002，《行政法基本理論之改革》，臺北：翰蘆圖書出版有限公司。
- 蔡茂寅，2002，〈行政執行與行政救濟之關係〉，《黃宗樂教授六秩祝賀—公法學篇（二）》，臺北：學林文化事業公司，頁175-204。
- 蔡基文，2009，《論人身自由及遷徙自由之保障——以公法上金錢給付義務之強制執行為中心》，臺北：國立政治大學法律學研究所碩士論文。
- 蔡震榮，2008，《行政執行法》，臺北：元照出版有限公司。
- 監察院，2009，《098 司調 0022 號調查報告》，監察院網站，<http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdurl=./CyBsBox/CyBsR1.asp&ctNode=910>，2016/3/12。
- 監察院，2010，《099 財正 0018 號糾正案》，監察院網站，<http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdurl=./CyBsBox/CyBsR1.asp&ctNode=910>，2016/3/12。
- 監察院，2011，《100 司調 6 號調查報告》，監察院網站，<http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdUrl=./di/RSS/detail.asp&mp=1&no=1071>，2011/2/10。
- 劉邦繡，2012，《英國公法上金錢給付義務之強制執行制度與實務考察報告》，法務部行政執行署出國考察報告。
- 蕭全政，1988，《政治與經濟的整合》，臺北：桂冠圖書股份有限公司。
- 蕭全政，1989，《台灣地區的新重商主義》，臺北：財團法人張榮發基金會國家



政策研究資料中心。

蕭全政，1992，〈法律與政治、經濟間的辯證關係—從法形式主義與社會生活間的疏離論當前法治不立的根源〉，《政治科學論叢》，4：107-130。

蕭全政，1997，〈組織與制度的政治經濟分析〉，《暨大學報》，1（1）：1-16。

蕭全政，2011，〈我為何奔向政治經濟學〉，《政大社科院社會科學前沿課題論壇報告》，臺北：國立政治大學社會科學院。

賴明秀，2008，〈兩岸公法上金錢給付義務強制執行制度之比較〉，臺北：私立東吳大學法律學院法律系碩士論文。

賴玲玉，2011，〈以 DEA 法評估我國法務部行政執行署所屬各行政執行處之執行績效〉，臺中：私立逢甲大學財稅研究所碩士論文。

賴彌鼎，2012，《論刑法第 356 條損害債權罪》，臺北：私立輔仁大學法律學系碩士在職專班碩士論文。

聯合新聞網，2009，〈把妹擺闊、賴稅裝窮 無品有錢人〉，聯合新聞網站，<http://theme.udn.com/theme/story/6178/218647>，2009/9/23。

聯合新聞網，2015a，〈補稅又收罰單 奢侈稅壓垮小民？〉，聯合新聞網站，<http://udn.com/news/story/7243/890925-%E8%A3%9C%E7%A8%85%E5%8F%88%E6%94%B6%E7%BD%B0%E5%96%AE-%E5%A5%A2%E4%BE%88%E7%A8%85%E5%A3%93%E5%9E%AE%E5%B0%8F%E6%B0%91%EF%BC%9F>，2015/05/09。

聯合新聞網，2015b，〈欠稅大戶出爐 黃任中家族包辦前三名〉，聯合新聞網站，<http://money.udn.com/money/story/5648/1027604-%E6%AC%A0%E7%A8%85%E5%A4%A7%E6%88%B6%E5%87%BA%E7%88%90-%E9%BB%83%E4%BB%BB%E4%B8%AD%E5%AE%B6%E6%97%8F%E5%8C%85%E8%BE%A6%E5%89%8D%E4%B8%89%E5%90%8D>，2015/07/01。

聯合新聞網，2016，〈健保卡全面解卡 三大措施防鑽漏洞〉，聯合新聞網站，<http://udn.com/news/story/9/1746813-%E5%81%A5%E4%BF%9D%E5%8D%A1%E5%85%A8%E9%9D%A2%E8%A7%A3%E5%8D%A1-%E4%B8%89%E5%A4%A7%E6%8E%AA%E6%96%BD%E9%98%B2%E9%91%BD%E6%BC%8>



F%E6%B4%9E，2016/06/07。

謝玉玲，2010，〈影響行政執行徵起績效因素之探討－以高雄行政執行處為例〉，
法務部 2010 年度法務統計專題分析。

謝和金，2010，《從比較法觀點研究美國聯邦所得稅法上稅款之執行》，臺北：
私立東吳大學法律學系碩士論文。

謝哲勝，2001，〈英美法和大陸法的融和〉，《國立中正大學法學集刊》，6：3
3-64。

謝哲勝等，2007，《法律經濟學》，臺北：五南圖書出版股份有限公司。

謝燕婷，2015，〈行政執行案件移送金額分析〉，法務部行政執行署網站，<http://www.tpk.moj.gov.tw/HitCounter.asp?xItem=434660&mp=030>。

顏厥安，2004，〈規範、制度與行動〉，《規範、論證與行動》，臺北：元照出
版有限公司，212-260。

羅傳賢，1985，《美國行政程序法論》，臺北：五南圖書出版股份有限公司。

蘋果日報，2016a，〈國稅局電話查稅遭疑詐騙 黃國昌轟違法〉，蘋果日報網站，
<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20160518/864550/>，201
6/05/18。

蘋果日報，2016b，〈已結清機車燃料費 監理站仍強制執行扣款〉，蘋果日報網
站，<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/life/20160602/876609/applesearch/%E3%80%90%E4%BD%A0%E7%88%86%E8%98%8B%E6%9E%9C%E5%A0%B1%E3%80%91%E5%B7%B2%E7%B5%90%E6%B8%85%E6%A9%9F%E8%BB%8A%E7%87%83%E6%96%99%E8%B2%BB%E3%80%80%E7%9B%A3%E7%90%86%E7%AB%99%E4%BB%8D%E5%BC%B7%E5%88%B6%E5%9F%B7%E8%A1%8C%E6%89%A3%E6%AC%BE>，2016/06/02。

貳、西文部分

Dejure.org. 2014. “Bundesrepublik Deutschland Verwaltungsvollstreckungsgesetz”
in <https://dejure.org/gesetze/VwVG>. Latest update 18 June 2016.

Chen, Mary M. 1991. “Constitutional Limits on Using Civil Remedies to Achieve

Criminal Law Objectives: Understanding and Transcending the Criminal-Civil
Law Distinction” *The Hastings Law Journal* 42: 1325-1441.

