

論行政執行法第 18 條擔保書狀性質與擔保人地位

法務部行政執行署新北分署 盧秀虹

壹、案例事實

義務人甲公司因滯欠營利事業所得稅，經財政部北區國稅局（下稱移送機關）依法移送法務部行政執行署所屬分署（下稱行政執行分署）執行，執行程序中公司負責人乙對甲公司欠稅提供擔保，於擔保書狀中具明「擔保書人(乙)願提供全部財產為擔保，義務人(甲)如未按期繳納，具擔保書人願就義務人其餘未繳清之應執行金額，擔負全部清繳責任，並願逕受強制執行」，嗣甲公司未遵期繳款，則行政執行分署得否對擔保人乙逕為強制執行？其執行名義為何？如擔保人乙為規避執行，已為脫產行為，行政執行分署得否據以向法院聲請拘提、管收？

貳、問題說明

「擔保人於擔保書狀載明義務人逃亡或不履行義務由其負清償責任者，行政執行處(現為行政執行分署)於義務人逾前條第 1 項之限期仍不履行時，得逕就擔保人之財產執行之。」
「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：三、依法令負有義務，經以書面通知限期履行者。」行政執行法第 18 條、第 11 條第 1 項第 3 款分別定有明文。則何謂行政執行法第 18 條所稱之擔保書狀？擔保是否有界線？擔保人是否屬同法第 11 條第 1 項第 3 款所稱之「依法令負有公法上金錢給付義務之人」？擔保人是否為拘提、管收等強制處分之適格？學說、實務見解為何？現行執行實務對擔保人財產如何保全？此係行政執行實務上常發生之課題，本文嘗試提出回應與說明。

參、擔保書狀之意義

擔保書狀係指擔保人於行政程序中為義務人作擔保之書狀。此之擔保人限於「行政執行程序中」為義務人作擔保，

至於程序以外者，則不適用¹，蓋其目的在確保公法上金錢債權之實現，及迅速執行。依行政執行法第 18 條規定，擔保人於擔保書狀載明義務人逃亡或不履行義務由其負清償責任者，行政執行分署於義務人逾期仍不履行時，得逕就擔保人之財產執行之。此之擔保書狀須載明：「義務人逃亡或不履行義務，由其負清償責任。」之文字²，嗣義務人未遵期履行，經行政執行分署限期履行，義務人仍不履行義務，得依職權對擔保人之財產執行之。

肆、擔保書狀之性質

一、擔保書狀係行政契約

行政契約又稱為「行政法上契約」或「公法契約」，係指兩個以上之當事人，就公法上權利義務設定、變更或廢止所訂立之契約³。行政程序法第 135 條規定：「公法上法律關係得以契約設定、變更或消滅之。但依其性質或法規規定不得締約者，不在此限。」同法第 137 條第 1 項規定：「行政機關與人民締結行政契約，互負給付義務者，應符合下列各款之規定：一、契約中應約定人民給付之特定用途。二、人民之給付有助於行政機關執行其職務。三、人民之給付與行政機關之給付應相當，並具有正當合理之關聯。」

擔保人簽立擔保書狀，載明擔保義務人義務之履行(下稱主義務)，如義務人逾期仍不履行時，行政執行分署得逕就擔保人之財產執行之，目的係在確保公法上金錢債權之實現，迅速達成執行之公法目的，發生擔保主義務之效果，屬公法

¹參司法院解字 3784 號、吳庚，〈行政執行法理論與實用〉，三民書局股份有限公司，2012 年，頁 531。

²擔保書如僅記載「擔保義務人日後履行義務」，未載明「由擔保人負責清償責任」等文字，該擔保書即不具執行名義，不得逕向擔保人執行，參辦理強制執行事件應行注意事項

第 11 點之 1、司法院民事廳編印「法院辦理民事執行實務參考手冊」編修版，2015 年 8 月編修，頁 123。

³參吳庚，前揭書，頁 403。

上權利義務關係，準此，應定位為行政契約。實務採肯定見解⁴，例如臺北高等行政法院 102 年度訴字 267 號判決：「行政執行法第 18 條所規定之擔保書，其立法原始設計目的在於使原與公法債務無關之第三人，簽署後該第三人對於原尚未執行完畢之公法上債務自願擔保一定之責任，而執行機關則藉該擔保書之簽署，使公法債權獲一定之擔保，進而准予原公法債務之債務人分期付款、寬限給付日期、暫免進一步之扣押、暫免管收主債務人等決定，其性質為由第三人與執行機關間所設定公法上權利義務關係之行政契約」。

二、擔保書狀具從屬性

擔保書狀既在擔保主義務之履行，執行實務肯認擔保書狀之存續及範圍應從屬於主義務⁵，例如高雄高等行政法院 92 年度訴字第 9 號判決：「原告之擔保（保證）義務係屬從屬債務，亦即從屬於主債務（營業稅之公法上金錢給付義務），則其擔保債務亦屬公法上金錢給付義務」、94 年度訴更字第 10 號判決：「擔保債務係屬從債務，其範圍應不大於主債務，本件原告於簽發 3,000,000 元本票擔保建林公司負責人丁○免受管收後，另出具前揭強制執行擔保書，擔保本件全部債務之清償，嗣該 3,000,000 元經執行後，主債務之範圍當然減少該 3,000,000 元，則原告上揭擔保書擔保債務之範圍自亦隨之減少 3,000,000 元」。

⁴參最高行政法院 103 年度判字第 79 號判決、101 年度判字第 645 號判決、100 年度裁字

第 2888 號裁定、95 年度判字第 01246 號判決、臺北高等行政法院 105 年度訴字第 764 號判決、高雄高等行政法院 94 年度訴更字第 10 號判決、法務部行政執行署 94 年度署處聲明 異議實務問題研討會意見、法務部行政執行署法規及業務諮詢委員會第 43 次會議決議、法務部行政執行署 104 度署聲議字第 155 號。

⁵參高雄高等行政法院 101 年度聲字第 13 號裁定、101 年度停字第 3 號裁定、臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1191 號判決、臺中高等行政法院 102 年度訴字第 152 號判決、100 年度訴字第 139 號判決。

然有學者提出否定見解，認為以擔保書狀為執行名義，屬另一執行政程序，不僅非以原來之執行名義為執行名義，亦與原有執行無關⁶，從而，縱原執行政程序因債權人撤回或核發債權憑證結案，仍可對擔保人執行⁷，蓋擔保書狀並未附有執行政程序終結為解除擔保責任之條件，而撤回執行，或核發債權憑證，並無免除擔保責任之意思⁸，似認為主義務消滅後，仍得對從屬之擔保義務執行。

本文認為，行政執行法第 18 條之公法契約，屬「單務」、「無對價」之負擔行為，為保障擔保人之權益，擔保之範圍及強度，不宜超過主義務，其存續及範圍應從屬於主義務；另公法行為具公益，非當然適用私法之法理，但私法規定之表現一般法理，如與公法之性質具共通性者，亦可適用於公法關係，參酌民法第 741 條規定：「保證人之負擔，較主債務人為重者，應縮減至主債務之限度。」亦採相同之見解。

就上揭學者否定見解，於行政執行政程序上，應分別而論：一、主義務經移送機關撤回執行者，執行政程序終結，從屬之擔保義務失所附麗，自不得對擔保人執行，以保障擔保人權權益；二、執行政程序並未終結者，例如主義務經核發執行憑證⁹，依法務部法律字第 10403509150 號函釋，於執行期間內，案件縱核發執行憑證，公法上金錢給付義務並未消滅，執行政程序並未終結¹⁰；又如主義務經破產程序終結者，依最高法院

⁶參吳光陸，〈強制執行法〉，三民書局股份有限公司，2012 年，頁 272-273。

⁷參吳光陸，前揭書，頁 272-273。

⁸參莊柏林，前揭書，頁 114。

⁹依行政執行法第 26 條準用強制執行法第 27 條規定：「債務人無財產可供強制執行，或雖有財產經強制執行後所得之數額仍不足清償債務時，執行法院應命債權人於一個月內查報債務人財產。債權人不為報告或查報無財產者，應發給憑證，交債權人收執，載明俟發現有財產時，再予強制執行。債權人聲請執行時，而陳明債務人現無財產可供執行者，執行法院得逕行發給憑證。」

¹⁰法務部法律字第 10403509150 號函釋：「稅捐案件經行政執行分署核發執行憑證，未逾執行期間，該憑證僅用以證明移送機關所移送執行案件中尚未實現之債權金額，移送

51 年度台上字第 2243 號判例、最高行政法院 95 年度判字第 1246 號判決，擔保義務不因主義務受破產宣告而影響¹¹，執行程序尚未終結，故仍得依職權對擔保人執行，俾保障國家債權。

此外，以擔保書狀對擔保人之財產執行，於未完全清償前，主義務人之清償責任並未消滅，於受償順序上，法未明文規定對擔保人之財產執行時，該行政執行事件之移送機關可優先受償，基於法律保留原則，僅能列為一般債權而受清償¹²，並予敘明。

伍、擔保書狀之效力—另一執行名義之成立

機關於執行期間屆滿前，如發現義務人有可供執行財產，得依行政執行法施行細則第 19 條規定以執行憑證再度移送執行。」即於執行期間內，案件縱核發執行憑證，公法上金錢給付義務並未消滅，執行程序並未終結。

¹¹¹參臺北高等行政法院 105 年度訴字第 764 號判決：「按破產法第 149 條規定：『破產債

權人依調協或破產程序已受清償者，其債權未能受清償之部分，請求權視為消滅。』

臺北高等行政法院 105 年度訴字第 764 號判決：『按破產法第 149 條規定：『破產債

權人依調協或破產程序已受清償者，其債權未能受清償之部分，請求權視為消滅。』最高法院 51 年度臺上字第 2243 號民事判例意旨：『破產法第 149 條規定免責之效力，

僅及於破產人，至破產人之共同債務人或保證人，並無引用該條規定主張免除責任之餘。』、『主債務人已受破產之宣告時，保證人就其債務即應負代位履行義務，不得為先訴之抗辯。』最高法院著有 18 年上字第 2909 號判例可資參照。可見宣告破產並不影響債權人之債權，僅債權之分配應依破產程序為之而已，尚非消滅或妨礙債權人請求之事由（最高行政法院 95 年度判字第 1246 號判決參照），是以侯○宣告破產並不構成消滅或妨礙被告即債權人）請求之事由，亦不影響原告之擔保人責任。況本件被宣告破產者係主債務人侯西峰，並非原告，原告之保證債務並不因侯○之受破產宣告而受影響。」

¹²參法務部行政執行署 101 年度署聲議字第 214 號。

行政執行機關得否逕以擔保書狀，對擔保人之財產執行，涉及擔保書狀得否為執行名義，否定者認為，執行政程序中製作之擔保書狀得為執行名義，無異承認執行機關兼司裁判，現行規定之用意，似以訴訟經濟為唯一著眼點¹³。

多數學者¹⁴及實務¹⁵均採肯定見解，例如，臺北高等行政法院 102 年度訴字第 267 號判決：「此擔保書之執行名義乃屬行政執行法第 11 條第 1 項第 3 款依法令負有義務之人，亦屬行政執行法施行細則第 2 條所定之『其他公法上金錢給付義務』。當執行機關開始對擔保人逕為強制執行時，此一執行程序性質上乃另一執行程序，擔保人即已轉換成為公法上金錢給付義務之義務人身分。」

本文認為，執行名義(Exekutionstitel)¹⁶係發動強制執行之根據，亦是強制執行法定要件，擔保書狀之制度目的本在確保公法上金錢債權之迅速實現，擔保契約可依政程序法第 148 條規定，於行政契約中明定給付內容及自願接受執行約款，以該契約作為強制執行之執行名義(學說上稱之為「行政契約自願接受執行」)¹⁷，況行政執行法第 18 條已特別規定，得逕就擔保人之財產執行之，自屬行政執行法第 11 條第 1 項第 3 款範圍，亦屬行政執行法施行細則第 2 條所定之「其他公法上金錢給付義務」，故採肯定說為宜。

¹³參莊柏林，前揭書，頁 114。

¹⁴參張登科，〈強制執行法〉，三民書局股份有限公司，2012 年，頁 56、吳光陸，前揭書，2012 年，頁 84、陳計男，〈強制執行法釋論〉，元照出版有限公司，2012 年，頁 257、賴來焜，〈強制執行法個論〉，元照出版有限公司，2009 年，頁 30。

¹⁵最高行政法院 103 年度判字第 79 號判決、臺北高等行政法院判決 105 年度訴字第 764 號判決、民事法律問題座談-司法院 94 年第 4 期民事業務研究會、法務部行政執行署聲明異議決定書 101 年度署聲議字第 214 號

¹⁶參吳庚，前揭書，頁 519。

¹⁷參江嘉琪，〈論行政契約自願接受執行之約定〉，〈中原財經法學〉，2004 年 6 月，第 12 期，第 7 頁。

陸、擔保人之地位—得否為拘提管收之對象

擔保人得否為拘提、管收之對象，有肯否定見解：

一、**肯定者**：管收條例第 2 條明文規定：「對於債務人、**擔保人**或其他依法得拘提、管收之人之拘提、管收，除強制執行法及本條例有規定外，準用刑事訴訟法關於拘提、羈押之規定。」管收條例既已明文擔保人得為拘提、管收之對象，自採肯定見解。

二、**否定者**：觀行政執行法第 17 條第 3 項、第 6 項、第 24 條規定，均未將擔保人納入規範，基於法律保留原則，僅得對擔保人之財產執行，不得對之拘提、管收，此為多數學者所採¹⁸，實務臺灣高等法院暨所屬法院 65 年度法律座談會、司法院民事廳編印「法院辦理民事執行實務參考手冊」亦採否定見解，現實上亦未見法院准予對擔保人為拘提、管收之裁定。

本文認為，依憲法第 8 條規定，對於人身自由之限制須有法律明文規定，且自司法院釋字第 329 號以降，均揭示人民身體自由之限制採嚴格審查標準¹⁹，另觀行政執行法第 24 條之拘提、管收對象²⁰，係以對義務人負有「監督、管理義務」之人，因其未盡監督、管理義務，具可歸責性，由此概念下，法既未明文擔保人得為拘提、管收之對象，且擔保人對義務人亦無監督、管理義務，不宜擴張及於擔保人，應採否定見解為宜，況現行執行實務，為確保日後對擔保人財產之執行，

¹⁸參吳庚，前揭書，頁 531、蘇詔勤，〈行政執行實務要說〉，永然文化出版股份有限公司，2001 年，頁 184、李震山，〈行政法導論〉，三民書局股份有限公司，2012 年，頁 476。

¹⁹如釋字 523 號、588 號、665 號、636 號、708 號、710 號等。

²⁰關於義務人拘提管收及應負義務之規定，於下列各款之人亦適用之：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。

多已經擔保人同意後，設定抵押權、質權、預告登記等方式，作為保全手段，以足以保障債權之實現。

柒、結論

公法上金錢給付義務之執行，屬行政權之一部分，於人民，或其他權利主體，未履行其公法上金錢給付義務時，得逕以強制程序實現之，而擔保制度之設計，在確保公法上金錢給付義務之迅速實現，屬具有從屬性質之行政契約，多數學者及實務認為，於條件發生時，係另一執行名義之發生，得逕就擔保人之財產執行之，惟基於法律保留原則，不得對之拘提、管收，以兼顧國家債權與擔保人權益之保障。