

論追繳押標金案件之執行與實務困境

法務部行政執行署新北分署行政執行官 盧秀虹

壹、案例事實

甲公司前於民國(下同)92年8月間參與國家機關招標案，招標機關「採購投標須知」載明：「投標廠商借用他人名義或證件投標者，其所繳納之押標金，不予發還，其已發還者，並予追繳」。甲公司為順利得標，遂借用第三人乙、丙公司相關投標證件，由甲公司負責人A參與投標，上開事實經法院於98年7月依政府採購法第87條第5項規定，以A意圖影響採購結果，借用他人名義及證件投標罪，判處有期徒刑確定，招標機關遂依政府採購法第31條第2項規定，99年2月間發函追繳押標金，義務人聲明異議，移送機關駁回異議後，義務人再向政府採購法主管機關行政院公共工程委員會申訴，公共工程委員會99年5月間以採購申訴審議判斷書駁回申訴確定，義務人未於期限內繳納，移送機關102年4月將本案移送法務部行政執行署所屬分署（下稱行政執行分署）執行，就此，行政執行分署應否受理？本件是否屬行政執行法第11條之公法上金錢給付義務案件？義務人主張已逾請求權時效，是否有理？

貳、問題說明

按「機關辦理招標，應於招標文件中規定投標廠商須繳納押標金」、「機關得於招標文件中規定，廠商有下列情形之一者，其所繳納之押標金，不予發還，其已發還者，並予追繳：一、以偽造、變造之文件投標。二、投標廠商另行借用他人名義或證件投標。三、冒用他人名義或證件投標。四、在報價有效期間內撤回其報價。五、開標後應得標者不接受決標或拒不簽約。六、得標後未於規定期限內，繳足保證金或提供擔保。七、押標金轉換為保證金。八、其他經主管機

關認定有影響採購公正之違反法令行為者。」政府採購法第30條第1項、第31條第2項分別定有明文，則何謂政府採購行為？其與追繳押標金處分之性質有何不同？追繳押標金處分是否有消滅時效規定之適用？若係肯定，時效起算時點如何認定？又強制執行機關為何？執行實務針對此類案件將遭遇何種困境？上述問題及實務運作情形，本文將提出討論與回應。

參、政府採購行為

政府採購法所稱「政府採購行為」，乃參酌世界貿易組織（WTO）1994年政府採購協定（Agreement on Government Procurement）規定及其他國家用法，就政府機關及公營事業等，對於工程之定作、財物之買受、定製、承租及勞務之委任或僱傭等行為¹，例如機關為推行行政事務，辦理採購辦公器材、僱用臨時工作人員、辦公廳舍之營造招標或租用，由國家機關在私法支配下，從事私經濟活動之私經濟行政（Privatwirtschaftsverwaltung），屬「私法型態之輔助行為」²，受私法規範。

依公共工程委員會程企字第 09700311610 號函釋，採購行為屬「私經濟行政」，非行政程序法第2條第1項所規範之行政行為，不適用行政程序法；又法務部法律字第 1000013753 號函釋亦謂，此等「私經濟行為」並非行政程序法所欲規範之範圍，追繳押標金事件應認係特殊例外情形，要不影響一般政府採購屬私法行為之本質。

¹ 參政府採購法第2條、第3條規定，及其立法理由。

² 參吳庚，〈行政法之理論與實用〉，三民書局股份有限公司，2012年，頁11-12。

肆、追繳押標金制度之目的與法律性質

政府採購行為，受私法規範，惟投標廠商如有政府採購法第 31 條第 2 項所定各款情事，所繳納之押標金，已發還者，依法予以追繳，其制度之設立，旨在建立公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，並確保採購品質為目的，擔保投標者能遵照投標應行注意事項以踐行相關程序，確保投標公正目的，避免不當或違法行為介入³。

在性質上，政府採購法賦予機關追繳押標金權限，具有單方、高權性質，適用行政程序法規範，使立於公權力行使優勢地位之機關行為受嚴格法規範，廠商可經異議、申訴程序後，提起行政訴訟⁴；法務部法律字第 10303510490 號函釋、第 10503515070 號函釋認為，追繳押標金行為，屬公法事件，為行政處分。

伍、追繳押標金處分時效適用爭議及起算時點

一、追繳押標金處分時效適用爭議：

權利之行使應有時效之限制，不論私法上或公法上之權利皆然，亦符合法律安定之要求，惟追繳押標金處分應適用何時效規定，有以下爭議：

(一)適用行政罰法規定說：

行政法罰第 27 條第 1 項規定：「行政罰之裁處權，因三年期間之經過而消滅。」追繳押標金處分係針對違反行政法上義務者之財產權加以剝奪，因此該行政處分之目的，具備

³ 參自政府採購法第 1 條立法宗旨。

⁴ 參陳英鈴，〈追繳押標金之救濟途徑〉，月旦法學教室，2009 年，頁 17。

有裁罰性質，屬裁罰性不利益處分⁵，有行政罰法第 27 條裁處權時效規定適用。

(二)適用行政程序法規定說：

行政程序法第 131 條第 1 項前段規定：「公法上之請求權，於請求權人為行政機關時，除法律另有規定外，因五年間不行使而消滅。」追繳押標金處分為管制性不利處分⁶，並為行政主體為公法上財產請求權之行使，應適用行政程序法第 131 條公法上之請求權時效規定。

實務採後者⁷，102 年 11 月份第 1 次庭長法官聯席會議認為，追繳已發還押標金之行為屬「管制性不利處分」，與行政罰法所謂「裁罰性不利處分」係以違反行政法上義務而對過去不法行為所為之制裁並不相同；最高行政法院判決 107 年度判字第 512 號謂：「是廠商倘客觀上有符合政府採購法第 31 條第 2 項各款要件情形，招標機關即行使具公法上請求權性質之追繳押標金處分，並不以主觀上具有故意、過失為責任要件。」

本文認為，追繳押標金制度目的旨在使採購制度能依公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質，且追繳事由，必須明定於招標文件中，機關追繳押標金之行為，「係基於法律規定」，以公權力強制實現廠商參與投標時所為之擔保，並非因「違反行政法上之義務」⁸，本質上不同；況觀行政罰第 2 條明定之「裁罰性之不利處分」限於 1. 限制

⁵ 參李惠宗，〈押標金支票連號案〉，月旦法學教室，2008 年，頁 18-19。

⁶ 參蔡震榮，〈行政執行法第 11 條所稱公法上金錢給付義務之確定及範圍—以政府採購法上之「追繳押標金」為中心〉，法令月刊，2012 年，頁 13。

⁷ 例如：最高行政法院判決 107 年度判字第 75 號、第 512 號、第 588 號、106 年度判字第 309 號、第 519 號、第 520 號等。

⁸ 行政罰法第 1 條前段：「『違反行政法上義務』而受罰鍰、沒入或其他種類行政罰之處罰時，適用本法。」

或禁止行為之處分：如停止營業、吊扣證照；2. 剝奪或消滅資格、權利之處分：如命令歇業、吊銷證照；3. 影響名譽之處分：如公布姓名或名稱；4. 警告性處分：如警告、記點、講習等。並無追繳押標金處分類型，在處罰法定原則下，不宜擴張解釋，故採適用行政程序法時效規定見解。

二、時效之起算

在肯認追繳押標金行為有行政程序法第 131 條時效規定適用下，其時效如何起算，爭議如下：

- (一) **自押標金發還時起算說**：廠商既依法即時取得追繳權利，並得隨時請求繳還，消滅時效自應從該追繳權利成立時起算。
- (二) **可合理期待權利人為請求時起算說**：追繳押標金案件之構成要件事實多緣於廠商一方，且未經顯現，猶在廠商隱護中，難期機關可行使追繳權，如均自發還押標金時起算消滅時效，顯非衡平，亦與消滅時效制度之立法意旨未盡相符，故應自可合理期待機關得為追繳時起算。

本文認為，實務上機關辦理採購案，僅就提出文件、資格形式審查，無法即時辨別是否有妨害投標之情事，自難期待機關於發還押標金後即時行使權利；再者一般情形，機關待採購案受檢舉進入刑事偵查、審判程序(例如公務員向廠商索賄、廠商圍標等)，始知有妨害投標之情事，待發文追繳押標金，往往歷時 6 年至 11 年時間(如最高行政法院判決 107 年度判字第 217 號案件，93 年 8 月間投標，103 年 2 月間始發文追繳押標金，歷時 9 年 6 個月；最高行政法院判決 106 年度判字第 519 號案件，歷時 11 年 9 個月；最高行政法院判決 106 年度判字第 309 號案件，歷時 6 年 6 個月；最高行政法院判決 104 年度判字第 351 號案件，歷時 11 年等，皆為適例)，若採「押標金發還時起算說」則早已罹時效，消滅時效制度不僅形同虛設，事實上亦已背離追繳押標金制度設

立之本意，故客觀上應以機關發現有追繳情事，可合理期待機關行使請求權時起算較為合宜。

三、實務具體認定之追繳時點

可合理期待機關追繳時點，乃事實問題，應依個案具體審認，本文彙整實務認定時點如下：

- (一)機關收受調查局調查函時起算：如最高行政法院判決 104 年度判字第 671 號。
- (二)地檢署作成起訴書、緩起訴書時起算：如最高行政法院判決 107 年度判字第 210 號、第 217 號、104 年度判字第 517 號等。
- (三)經有罪判決時起算：最高行政法院判決 100 年度判字第 1985 號、106 年度判字第 309 號、第 520 號等。
- (四)收受審計部提供之「刑事裁判書列載涉有違法（約）行為廠商之相關行政處罰調查表」時起算：最高行政法院判決 107 年度判字第 588 號、106 年度判字第 519 號等。
- (五)收受公共工程委員會函時起算：最高行政法院判決 107 年度判字第 171 號等。

綜觀上揭實務見解，可合理期待機關得為追繳時點之認定，非必與刑事認定相同，亦非以刑事認定為依歸，而以具體事實客觀獨立判斷。

陸、執行機關

按「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。」為行政執行法第 11 條第 1 項第 1 款所明定；又依法務

部法律字第 1000002446 號函釋要旨：「機關對於廠商有政府採購法第 31 條第 2 項不予發還或追繳押標金之行為，經最高行政法院決議為公法事件，有關追繳押標金之強制執行方式，則奉行政院核定以行政執行方式解決，各行政執行處自即日起受理是類事件之移送執行。」此外，「依政府採購法第 31 條第 2 項辦理不發還或追繳押標金之執程序」第 7 點亦規定，以追繳押標金之行政處分為執行名義，移送行政執行署各管轄分署強制執行，並依行政執行法續辦。

總結而言，機關作成限期追繳押標金通知書，性質上為行政處分，已具執行力，受處分之相對人負有公法上金錢給付義務，機關於履行期限屆滿後，相對人不履行時，得依行政執行法第 11 條第 1 項規定，移送行政執行分署執行。

柒、執行實務困境與對策

一、追繳押標金案件之特性：歷時甚久，事證散佚調查不易

實務上，機關辦理採購案，僅參酌相關招標及決標文件作形式觀察，無法即時辨別是否有妨害投標之情事，往往待採購案受檢舉進入刑事偵查、審判程序(例如公務員向廠商索賄、廠商圍標等)，始知有妨害投標之情事，待發文追繳押標金，歷時平均 6 年至 11 年時間，難以期待機關即時追繳；二則招標機關屬行政機關，固得依行政程序法第 36 條至第 43 條規定，依職權調查事實及證據，但行政調查無法行搜索、扣押，對於證人不能強制其到場或為證言，亦不能使其具結擔保證言之真正，故除非當事人或關係人願意配合調查，否則尚難期待行政調查為真實的發現，與檢察機關之司法偵查權相較，其強度及密度均有相當差距，其事證散佚調查不易，舉證困難。

二、案件待移送執行時常已無可供執行之財產

承上，機關調查強度及密度低，且歷時甚久，相對人於追繳通知書送達前，常為規避執行，業已進行隱匿、處分資產等脫產行為，規避公法上金錢給付義務，甚或以變更負責人、解散公司另立新公司方式，企圖逃遁公法責任，造成機關移送行政執行分署執行時，往往已無可供執行之財產，執行成效宛如鏤塵吹影，水中捉月，此為執行上之無奈與遺憾，亦使國家追繳押標金制度失其實效。

三、善用保全程序，保障公法債權之實踐

「為保全公法上金錢給付之強制執行，得聲請假扣押。前項聲請，就未到履行期之給付，亦得為之。」行政訴訟法第293條定有明文。有別於稅捐稽徵法第24條第2項、關稅法第48條第2項、海關緝私條例第49條之1等特別法之保全條文，於追繳押標金案件，機關為保全將來行政執行之順遂，得依通則性之行政訴訟法第293條規定，向法院聲請行政執行前之假扣押，避免相對人隱匿、處分財產，以保障公法債權之實踐。

四、亡羊補牢：行政執行法第17條強制規定

在現行法上，依據行政執行法第17條規定，就應供強制執行之財產有隱匿或處分之情事，或顯有履行之可能，故不履行等情形者，得採取限制其住居、管收等強制手段促其履行，以實現公法金錢債權。

在執行成效上，以新北地方法院民事裁定107年度聲管字第3號為例，法院以公司負責人於追繳押標金案件執行前，明知負有返還押標金之公法上金錢給付義務，且自90年至99年間公司參與多項政府採購案，得標金額高達1億6,000萬餘元，毫無依法履行返還押標金公法上義務之誠意，於行政爭訟程序期間，將公司資產陸續提領處分一空，未支付應納之欠款分文，亦拒絕提出具體可行之清償計畫，情節重大，

認有管收之必要，爰裁定准予管收，該公司負責人當晚繳清全數欠款，即為適例。

捌、結論

全國移送行政執行分署執行之移送機關共 2,550 個(中央機關 1,084 個、地方 1,446 個)⁹，各機關因推行行政事務，例如辦理採購辦公器材、僱用臨時工作人員、辦公廳舍之營造招標或租用等，必需亦必然依法從事採購行為，其性質上屬私經濟行政；而本件甲公司借用他人名義及證件參與投標行為，構成政府採購法第 31 條第 2 項第 3 款所定妨害投標情事，機關依法追繳押標金，為具有單方、高權性質之行政處分，有行政程序法第 131 條消滅時效規定適用，且處分之作成具執行力，於履行期限屆滿後，得移送行政執行分署執行。

惟實務上，機關辦理採購案，僅作形式觀察，無法即時辨別是否有妨害投標情事，而該違法情事亦往往緣於廠商，未經顯現而在其隱護中，歷時甚久，難以期待機關即時追繳，且事證散佚調查不易，舉證困難，待案件待移送執行時常已無可供執行之財產，有賴採購機關即時發動保全程序，執行機關善用執行手段促其履行，以有效保障國家債權。

⁹ 依法務部統計室 2017 年 11 月最新統計資料。