

法務部行政執行署新北分署

107 年度自行研究報告

以執行憑證再移送執行之法制與實務
研究

撰稿人員：主任行政執行官 王金豐

審查人員：分署長 楊秀琴

中華民國 107 年 12 月

目 錄

第一章 緒論	1
第一節 研究動機	1
第二節 研究方法與研究範圍	7
第二章 臺灣行政執行制度與執行實務	9
第一節 各國行政執行制度概述	9
第二節 行政執行法體系之歷史發展脈絡及立法沿革	15
第三節 行政執行實務	30
第四節 小結	36
第三章 執行機關與移送機關之關係	38
第一節 序言	38
第二節 執行機關與移送機關之分工	41
第三節 執行機關與移送機關之齟齬	48
第四節 小結	59
第四章 執行憑證之法制與實務分析	61
第一節 執行憑證法制	61
第二節 執行憑證實務	72
第三節 小結	110
第五章 研究發現與建議	112
第一節 研究發現	112
第二節 建議	113
參考文獻	116

表 次

表 1-1	行政執行署各分署行政執行案件收結情形（年別）.....	1
表 1-2	行政執行署各分署行政執行案件新收情形—種類別.....	3
表 1-3	行政執行署各分署行政執行案件終結情形（年別）.....	5
表 1-4	97 年-107 年 10 月執行案件新收件數、徵起金額.....	6
表 2-1	行政執行署各分署行政執行案件新收件數（種類別）.....	31
表 2-2	行政執行署各分署行政執行案件終結情形(屬性別).....	32
表 2-3	行政執行署各分署行政執行案件收結情形(屬性別).....	33
表 2-4	行政執行署各分署行政執行案件徵起金額(種類別).....	34
表 2-5	行政執行署各分署行政執行案件徵起金額(屬性別).....	35
表 4-1	民事債權憑證及行政執行憑證比較表	71
表 4-2	97 年-107 年 10 月執行案件新收件數、徵起金額.....	76
表 4-3	107 年 10 月新北分署單一執行股有效結案率分析比較表	83
表 4-4	各分署收結件數暨有效結案分析比較表	84

圖 次

圖 1-1	行政執行署各分署行政執行案件收結情形（年別）.....	2
圖 1-2	憑證再移案件全部發憑證結案件數	7
圖 2-1	行政執行署各分署行政執行案件徵起金額(種類別).....	36
圖 4-1	行政執行案件終結情形-全部發憑證	73
圖 4-2	各分署行政執行案件新收情形(年別)	74
圖 4-3	107 年 1-10 月各分署新收、全部發憑證情形	74
圖 4-4	97-107 年 10 月憑證再移案件全部發憑證結案前 10 名案由..	77
圖 4-5	結案管考基準件數與全部發憑證結案件數	87

提 要

法務部行政執行署近 10 年新收之行政執行案件，從民國 97 年的 355 萬 7,507 件，暴增到 107 年 10 月底的 953 萬 3,007 件，自 104 年以來則不論是新收、終結或未結案件數，年年劇增，尤其未結案件數從 318 萬 3,574 件增加到 866 萬 2,326 件，但行政執行署及 13 個分署執行人力並未相應增加，造成執行人員極大的工作負擔。故如何快速、有效率地辦理行政執行案件，遂成為執行人員的當務之急。而近 10 年來 13 個分署新收總件數計 6,877 萬件，包括 1,635 萬件為以執行憑證再移送執行之案件，其中 1,211 萬件又以全部核發執行憑證結案。此等案件對於國家公法債權之收入貢獻甚微，只占總徵起金額的 4.4%，卻嚴重排擠了執行人員辦理其他更有徵起可能案件之時間及資源。

本文之目的，即在於分析以執行憑證再移送執行之要件、移送機關大量以執行憑證再移送執行之原因，及此類案件應如何執行才能更有效率，以達到移送機關及執行機關資源分配的最佳化，並提升整體公法債權受償之可能性，進而實現社會公平正義。

關鍵字：行政執行、強制執行、行政執行署、執行分署、移送機關、徵起金額、有效結案率、績效評比、執行憑證、憑證再移、公法上金錢給付義務

第一章 緒論

第一節 研究動機

法務部行政執行署（下稱行政執行署）近 10 年新收之行政執行案件，從民國（下同）97 年的 355 萬 7,507 件，暴增到 107 年 10 月底¹的 953 萬 3,007 件，成長 168%；自 103 年來則不論是新收、終結或未結案件數，年年劇增，尤其未結案件數從 318 萬 3,574 件增加到 866 萬 2,326 件，成長 172%，但行政執行署暨 13 個分署執行人力（含行政執行官、書記官及執行員）並未相應增加，97 年年底為 458 人，平均每一執行人力未結件數為 8,716 件；107 年 10 月底為 447 人，平均每一執行人力未結件數為 19,379 件（詳參表 1-1、圖 1-1），造成執行人員極大的工作負擔。故如何快速、有效率地辦理行政執行案件，遂成為執行人員的當務之急。

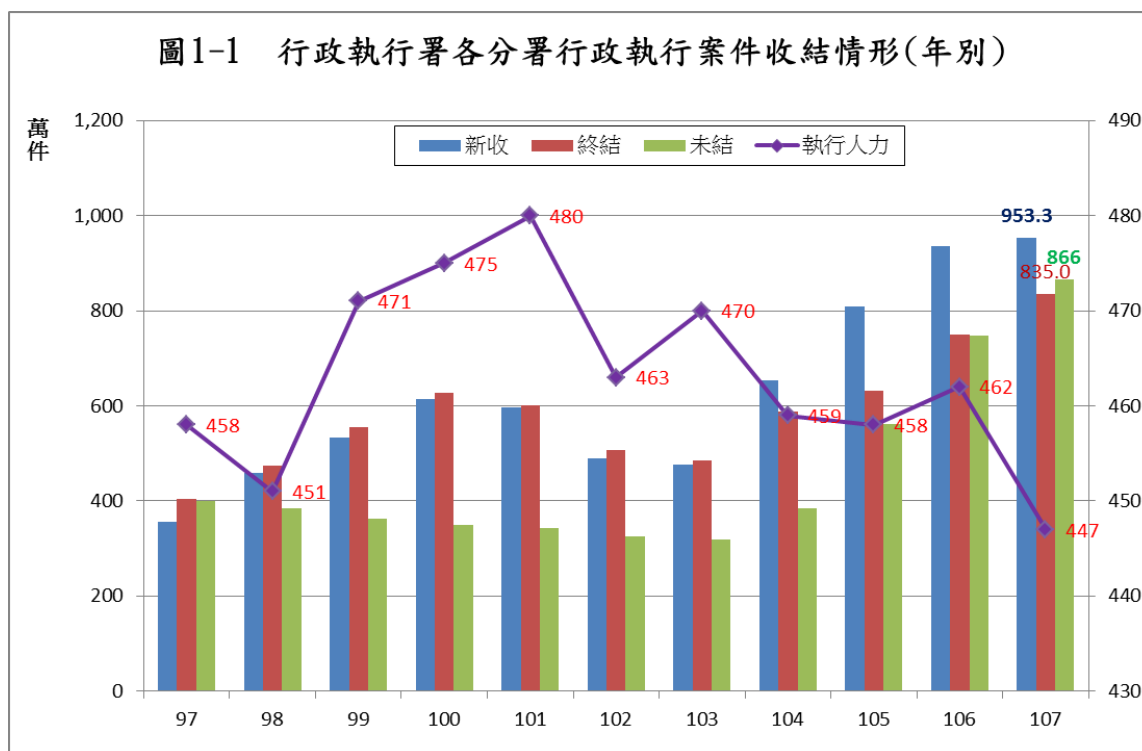
表 1-1 行政執行署各分署行政執行案件收結情形（年別）

單位：件/人				
年別	新收	終結	未結	執行人力
97	3,557,507	4,032,315	3,991,729	458

¹ 本文行政執行案件數據，有關 107 年度的部分，如未特別說明，皆計算到 10 月底為止。

98	4,594,869	4,748,736	3,843,435	451
99	5,324,614	5,542,053	3,627,556	471
100	6,143,781	6,280,909	3,491,192	475
101	5,964,415	6,018,301	3,438,311	480
102	4,902,687	5,080,371	3,261,366	463
103	4,769,211	4,847,434	3,183,574	470
104	6,532,005	5,870,335	3,845,518	459
105	8,090,349	6,324,115	5,612,139	458
106	9,359,813	7,493,345	7,478,941	462
107	9,533,007	8,350,204	8,662,326	447

資料來源：法務部，網址：http://www.rjsd.moj.gov.tw/RJSDWeb/common/WebList3.aspx?menu=INF_COMMON_A；執行人力數據來自行政執行署。



資料來源：1.法務部，網址：http://www.rjtd.moj.gov.tw/RJSDWeb/common/WebList3.aspx?menu=INF_COMMON_A。

2.法務部，2018，〈行政執行未結案件特性分析〉，網址：http://www.rjtd.moj.gov.tw/RJSDWEB/common/WebListFile.ashx?list_id=1582。

進一步分析行政執行署近 10 年新收之行政執行案件，從案件種類來看，以罰鍰案件 3,523.7 萬件最多，占全部新收案件之 51.2%，其次依序為費用案件 1,510.3 萬件（占 22.0%）、財稅案件 1,290.5 萬件（占 18.8%）、健保案件 552.7 萬件（占 8.0%）。罰鍰案件自 97 年起呈增加，係因各監理及交通事件裁決單位自 99 年起，大量移送違反道路交通管理處罰條例案件所致，又因自 105 年起第 3 代監理系統開始運作，臺北市及新北市政府加強清理該類案件，使近 2 年新收件數大幅成長。此外，因 102 年 1 月 1 日起機車之燃料使用費不再隨行照換發徵收，改為比照汽車於每年 7 月份徵收，各監理單位乃自 103 年底起陸續將 101 年度以前之汽車燃料使用費及 102 年度之機車燃料使用費滯納案件移送行政執行，致使費用案件自 104 年起大幅增加。另 104 年 7 月起 ETC 通行費移送強制執行之額度降低，規費法案件也有顯著的增加。（法務部，2017）（表 1-2）

表 1-2 行政執行署各分署行政執行案件新收情形—種類別

單位：萬件、%

年別	新收件數									
	總計		財稅		健保		罰鍰		費用	
	件數	比率	件數	比率	件數	比率	件數	比率	件數	比率
合計	6,877.2	100.0	1,290.5	18.8	552.7	8.0	3,523.7	51.2	1,510.3	22.0
97	355.8	100.0	141.1	39.7	46.9	13.2	115.9	32.6	51.8	14.6

98	459.5	100.0	160.6	35.0	43.9	9.5	201.5	43.9	53.5	11.6
99	532.5	100.0	145.4	27.3	44.6	8.4	284.5	53.4	57.9	10.9
100	614.4	100.0	128.6	20.9	44.6	7.3	388.3	63.2	52.9	8.6
101	596.4	100.0	122.3	20.5	46.1	7.7	368.6	61.8	59.4	10.0
102	490.3	100.0	106.0	21.6	45.4	9.3	272.2	55.5	66.6	13.6
103	476.9	100.0	110.2	23.1	50.5	10.6	247.9	52.0	68.3	14.3
104	653.2	100.0	87.7	13.4	52.1	8.0	258.9	39.6	254.4	38.9
105	809.0	100.0	103.8	12.8	57.1	7.1	419.7	51.9	228.4	28.2
106	936.0	100.0	99.5	10.6	56.2	6.0	471.1	50.3	309.3	33.0
107	953.3	100.0	85.3	8.9	65.2	6.8	495.0	51.9	307.9	32.3

資料來源：行政執行署，網址：<https://www.tpk.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=32412&CtNode=12730&mp=030>，2018/11/23。

97 至 107 年行政執行終結案件總計 6,458.8 萬件，其中全部發憑證者 4,207.3 萬件，占有終結件數之 65.1%，完全繳清 1,835.5 萬件，占 28.4%。²（表 1-3）各分署如此大量的核發執行憑證結案，移送機關收到執行憑證後，將會依行政執行法（以下稱「本法」）第 26 條準用強制執行法第 27 條第 1 項之規定，於發現義務人有財產時，再度移送執行。本條所謂「義務人有財產」，當然係指「義

² 另依曾秋榮（2008）之研究，2001 年 1 月至 2008 年 8 月底止，行政執行署所屬各行政處（分署）共計新收行政執行案件 3,621 萬餘件，終結件數 3,175 萬餘件，其中以「全部發憑證」結案者計 1,654 萬餘件，占 52.11%，可見歷年來，有超過半數的案件都是以「全部發憑證」結案。

務人新增可供執行之財產」³，如無新增財產、所得而再度移送執行，無異徒增移送機關及行政執行機關人力、時間及費用之耗費。但由於各移送機關對於此一要件並未全部嚴格遵守（原因詳後討論），以致於在短期間內大量將這些案件以執行憑證再度移送執行，造成各分署每年所新收之案件中，有許多以執行憑證再移送執行之案件；且因該類案件基本上義務人並無可供執行之財產，故有相當高的比率又以全部核發執行憑證結案。以 97 至 107 年為例，13 個分署新收總件數 6,877.2 萬件，包括 1,634.8 萬件為以執行憑證再移送執行之案件，占 23.8%（表 1-4）；其中 1,211.4 萬件又以全部核發執行憑證結案，占 74.1%（圖 1-2）。此等案件對於國家公法債權之收入貢獻甚微，只占總徵起金額的 4.4%，卻嚴重排擠了執行人員辦理其他更有徵起可能之案件（例如義務人有存款、薪資或不動產可供執行之案件）之時間及資源；但若以個別案件種類或屬性來看，以執行憑證再移送執行之罰鍰案件，其徵起金額占總徵起金額的比例卻高達 13.7%，一般案件也有 10.9%，顯然應加以探討其原因為何，才能提升此類案件之執行效率。

表 1-3 行政執行署各分署行政執行案件終結情形（年別）

單位：件、%

年別	終結件數			
	總計	完全繳清	全部發憑證	其他

³ 法務部 2018 年 11 月 14 日法律字第 0970039936 號函參照。

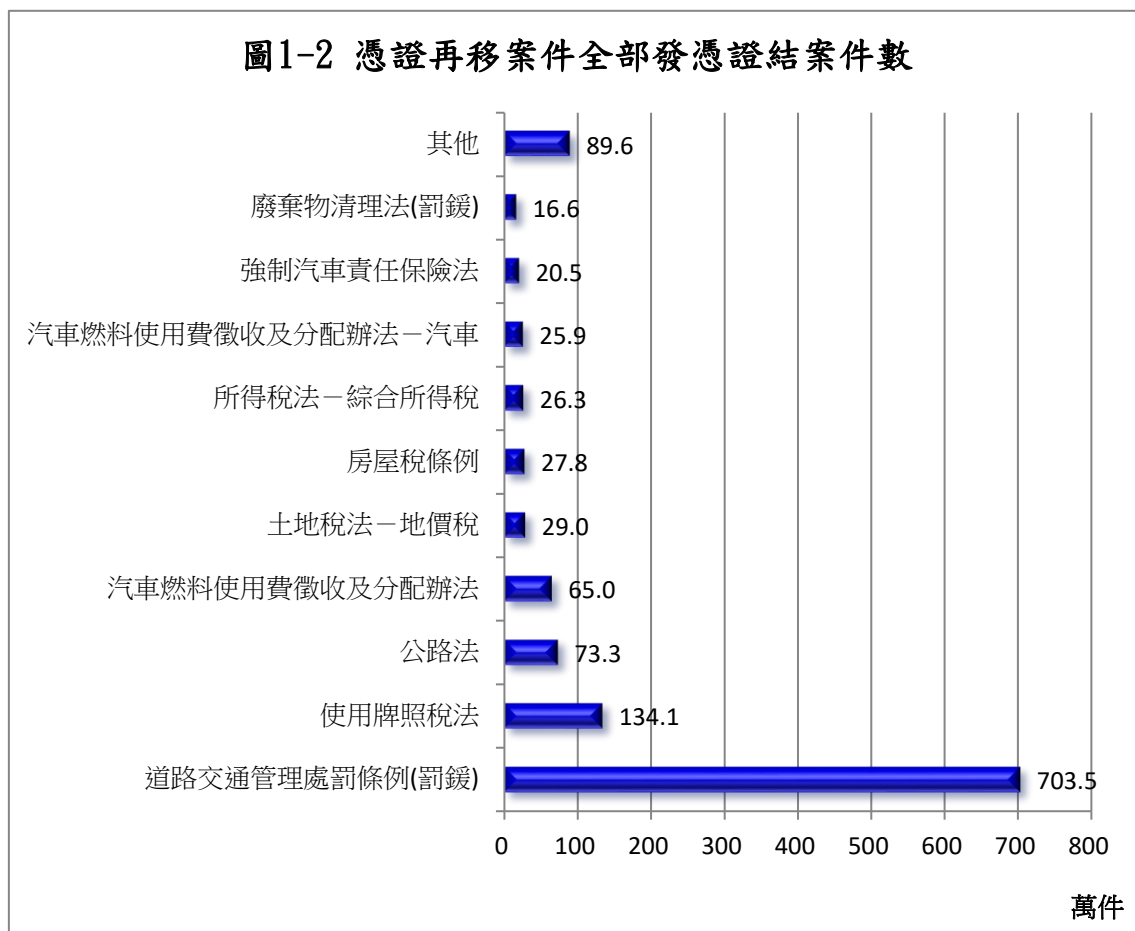
		件數	百分比	件數	百分比	件數	百分比
合計	64,588,118	18,354,710	28.4	42,073,190	65.1	4,160,218	6.4
97	4,032,315	1,162,061	28.8	2,459,043	61	411,211	10.2
98	4,748,736	1,186,856	25	3,104,765	65.4	457,115	9.6
99	5,542,053	1,212,263	21.9	3,912,207	70.6	417,583	7.5
100	6,280,909	1,348,408	21.5	4,523,898	72	408,603	6.5
101	6,018,301	1,382,554	23	4,277,639	71.1	358,108	6
102	5,080,371	1,274,224	25.1	3,484,104	68.6	322,043	6.3
103	4,847,434	1,386,750	28.6	3,159,661	65.2	301,023	6.2
104	5,870,335	2,016,973	34.4	3,557,573	60.6	295,789	5
105	6,324,115	2,141,472	33.9	3,799,189	60.1	383,454	6.1
106	7,493,345	2,691,701	35.9	4,369,710	58.3	431,934	5.8
107	8,350,204	2,551,448	30.6	5,425,401	65.0	373,355	4.5

資料來源：法務部，2017，網址：http://www.rjtd.moj.gov.tw/RJSDWeb/common/WebListFile.ashx?list_id=1540。

表1-4 97年-107年10月執行案件新收件數、徵起金額

		單位：萬件、%、新台幣億元					
項目	新收總件數	憑證再移	憑證再移	總徵起金額	憑證再移	憑證再移占	
案件 種類	總計	6877.23	1634.84	23.77	3900.03	170.59	4.37
	財稅案件	1290.53	376.29	29.16	1370.47	89.60	6.54
	健保案件	552.71	21.30	3.85	1198.48	19.01	1.59
	罰鍰案件	3523.69	1052.53	29.87	219.51	30.13	13.73
	費用案件	1510.30	184.72	12.23	1111.57	31.85	2.87
案件 屬性	一般案件	6858.45	1633.19	23.81	1222.64	133.35	10.91
	執專案件	13.59	1.18	8.65	243.46	6.45	2.65
	特專案件	5.19	0.48	9.16	2433.93	30.79	1.26

資料來源：法務部行政執行署新北分署統計室。



資料來源：法務部行政執行署新北分署統計室。

本文之目的，即在分析以執行憑證再移送執行之要件、移送機關大量以執行憑證再移送執行之原因，及此類案件應如何執行才能更有效率，以達到移送機關及執行機關資源分配的最佳化，並提升公法債權受償之可能性，進而實現社會公平正義。

第二節 研究方法與研究範圍

壹、研究方法

本文所採用之研究方法，主要為文獻分析法及統計分析法。有關以執行憑證再移送執行，在法制方面主要涉及本法及強制執行法，尤其是本法第 26 條準用強制執行法第 27 條，究竟應準用到什麼程度，目前並未有太多的學術論文可供參考，故本文所蒐集到的文獻，大部分是法務部及行政執行署的函釋，及司法院與各級法院的判解函釋。在實務方面，則涉及行政執行署所屬各分署（以下稱各分署）機關評比及執行人員評比，以及各移送機關內部績效評比問題。外部則有民意機關、監察院及審計部的監督，亦影響移送機關對於以執行憑證再移送執行案件之態度及管控。故本文亦會蒐集民意機關、監察院及審計機關對於此類案件之重要質詢及調查報告或糾正文。

另由於各分署所受理之各年度此類案件數量實在是太過龐大，故本文乃以統計分析之方法，以表格或圖表陳述執行實務狀況，並試著找出對於執行績效最佳化之方法來處理此類案件，以提升執行效率。

貳、研究範圍

因 95 年 1 月 1 日士林行政執行處（即現士林分署）成立，致該分署受理大量其他行政執行處（即分署）移轉管轄之案件，臺北、板橋（即新北分署）等行政執行處則於 95 年、96 年間以「移轉管轄」為由終結許多執行案件，故為免統計分析失真，本文研究範圍限於 97 年 1 月至 107 年 10 月，行政執行署所屬 13 個分署所受理之全部行政執行案件。

第二章 臺灣行政執行制度與執行實務

第一節 各國行政執行制度概述

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」）⁴；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）

⁴ 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」。

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 18 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。

申言之，各國之所以採行某種行政執行制度，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行政程序，也多數準用上開 3 種法律規定之執行政程序。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，原則上國稅局的執行政程序須暫時停止，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，執行政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一政府，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。

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行政執行法制，近年亦受美國法制之影響（謝哲勝，2001），是本節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。⁵

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 18、19 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 18 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」

⁵ 有關各國行政執行制度之進一步介紹，可參考：王金豐（2015）國立臺灣大學政治學系碩士論文第二章之論述。

、「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 18 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）。

而從臺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）。

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，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，配合基本徵起責任金額之訂定、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，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，2009）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，認為基本徵起責任金額訂得太低、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）。

本章即在探討臺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，「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 4 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 4 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、執行程序等，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 4 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 1 條第 1 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 20 條規定：「本法之罰鍰，由法院以裁定行之（第 1 項）。對於前項裁定，得於 5 日內向該管上級法院抗告（第 2 項）。對於抗告法院之裁定，不得再行抗告（第 3 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 4 項）」；1943 年 2 月 17 日制定公布之所得稅法第 20 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。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「臺灣省內中央及地方各項稅捐統一征收條例」，該條例第 34 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 4 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 4 條第 6 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，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；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

1998 年制定新「行政執行法」時，於本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，即行政執行署及所屬各行政執行處，負責執行公法上金錢給付義務案件；但因本法第 26 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 11 條至第 25 條，即有關移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 26 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 42 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 1 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 2 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 46 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 2 條規定參照)。惟查該辦法第 1 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，依本辦理處理之」。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。又該辦法第 7 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。

嗣行政院前「行政院法規整理委員會」於 1967 年成立後，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 5 條及第 5 條之 1 修正草案，以提高罰鍰金額之上限（修正草案第 5 條），並新增第 5 條之 1，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）。惟有關移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 30 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 4 條第 1 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 10 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 1 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 4 條之執行名義（第 2 項）。委託執行之費用，由行政處分機關依照規定繳納（第 3 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）。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府等4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、臺灣大學法學院院長（主張在中央或省市府另設行政執行處，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，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 1 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 4 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 1 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，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 4 條之規定，統一由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、組織改造：「行政執行處」改組為「分署」

為配合政府組織改造政策，2011 年 6 月 29 日公布之《法務部行政執行署組織法》第 5 條明定：「本署為應轄區業務需要，得設分署。」法務部於 2011 年 10 月 5 日發布《法務部行政執行署各分署組織準則》，第 7 條明定：「本準則自中華民國 101 年 1 月 1 日施行。」惟執行機關實際上員額及編制並未有重大調整。本法也未有相應修正，僅以 2011 年 12 月 16 日行政院院臺規字第 1000109431 號公告本法各條文所列屬「行政執行處」之權責事項，自 2012 年 1 月 1 日起改由「行政執行分署」管轄。

第三節 行政執行實務

壹、執行機關概況

本法第 4 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 1 類及第 1 類分署，第 1 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 2 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 12 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⁶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之執行人員，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 2018 年 10 月底為例，全國 13 個執行分署共有 447 位執行人員，而替代役及委外人員則合計共 1,038 位，為執行人員的 2.2 倍！此係因 2001 年 1 月

⁶ 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。

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，2006：42）。

貳、歷年執行績效

從新收件數來看，97 至 107 年間執行分署受理最多的案件為罰鍰案件（表 2-1），占 51%，其次為費用案件，占 22.0%。若以屬性來看，一般案件占 99.7%為最多，執專案件及執特專案件二者合計僅占 0.3%。（表 2-3）

從終結件數來看，97 至 107 年間執行分署終結最多的案件為罰鍰案件（表 2-2），占 49.9%，其次為財稅案件，占 21.3%。若以屬性來看，一般案件占 99.5%為最多，執專案件及執特專案二者合計僅占 0.5%。（表 2-3）

表 2-1 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
97	3,557,507	1,410,915	468,886	1,159,473	518,233
98	4,594,869	1,606,032	438,801	2,015,042	534,994
99	5,324,614	1,453,587	446,442	2,845,125	579,460
100	6,143,781	1,286,046	445,992	3,882,729	529,014
101	5,964,415	1,223,426	461,431	3,686,032	593,526
102	4,902,687	1,060,340	454,327	2,722,345	665,675
103	4,769,211	1,102,359	504,594	2,478,796	683,462
104	6,532,005	877,417	521,499	2,589,496	2,543,593

105	8,090,349	1,037,933	571,381	4,197,438	2,283,597
106	9,359,813	994,597	561,884	4,710,703	3,092,629
107	9,533,007	852,628	651,880	4,949,700	3,078,799
合計	68,772,258	12,905,280	5,527,117	35,236,879	15,102,982
比例	100.0	18.8	8.0	51.2	22.0

資料來源：行政執行署，網址：<https://www.tpk.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=32412&CtNode=12730&mp=030>，2018/11/23。

表 2-2 行政執行署各分署行政執行案件終結情形（種類別）

單位：件，%

年度	合計	財稅	健保	罰鍰	費用
97	4,032,315	1,627,006	636,128	1,115,337	653,844
98	4,748,736	1,803,197	615,184	1,692,163	638,192
99	5,542,053	1,624,363	519,992	2,794,518	603,180
100	6,280,909	1,503,344	488,416	3,660,756	628,393
101	6,018,301	1,324,208	424,437	3,715,708	553,948
102	5,080,371	1,139,744	464,687	2,860,407	615,533
103	4,847,434	1,111,445	478,187	2,652,523	605,279
104	5,870,335	966,662	491,634	2,640,339	1,771,700
105	6,324,115	922,003	487,407	2,909,413	2,005,292
106	7,493,345	866,639	403,098	3,881,464	2,342,144
107	8,350,204	847,965	414,561	4,327,329	2,760,349
合計	64,588,118	13,736,576	5,423,731	32,249,957	13,177,854
比例	100.0	21.3	8.4	49.9	20.4

資料來源：行政執行署，網址：<https://www.tpk.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=32412&CtNode=12730&mp=030>，2018/11/28。

表 2-3 行政執行署各分署行政執行案件收結情形(屬性別)

單位：萬件；%

年別	新收件數				終結件數			
	總計	一般	執專	執特專	總計	一般	執專	執特專
97	355.8	353.0	1.9	0.8	403.2	401.5	1.4	0.4
98	459.5	456.9	1.9	0.8	474.9	471.1	2.9	0.9
99	532.5	530.2	1.6	0.7	554.2	548.0	4.5	1.7
100	614.4	612.7	1.2	0.5	628.1	622.3	3.9	1.9
101	596.4	594.9	1.1	0.4	601.8	598.8	2.1	1.0
102	490.3	488.8	1.1	0.4	508.0	505.9	1.5	0.7
103	476.9	475.5	1.0	0.4	484.7	483.0	1.2	0.6
104	653.2	651.9	0.9	0.3	587.0	585.4	1.1	0.5
105	809.0	807.7	1.0	0.3	632.4	630.9	1.1	0.5
106	936.0	934.7	1.0	0.3	749.3	748.2	0.8	0.3
107	953.3	952.2	0.9	0.2	835.0	834.0	0.7	0.3
合計	6877.2	6858.4	13.6	5.2	6458.8	6428.9	21.2	8.7
比例	100.0	99.7	0.2	0.1	100.0	99.5	0.3	0.1

說明：1.資料來源：法務部，網址：http://www.rjsd.moj.gov.tw/rjsdweb/book/Book.aspx?category_id=5，2018/11/26。

2.「一般案件」為不滿新台幣 20 萬元者；「執專案」為 20 萬元以上不滿 100 萬元者；「執特專案」為 100 萬元以上者。

從徵起金額來看（表 2-4），案件種類別最多者為財稅案件 1,370.5 億元（35.1%），其次為健保案件 1,198.5 億元（30.7%），再其次為費用案件 1,111.6 億元（28.5%）⁷若以屬性來看，執特專

⁷ 其中包括台北、新北及高雄 3 個市政府所繳納之勞保費及健保費。

案件占 62.4%為最多，其次為一般案件，占 31.3%，執專案件僅占 6.2%。(表 2-5)

表 2-4 行政執行署各分署行政執行案件徵起金額(種類別)

單位：新台幣億元；%

年月別	合計	財稅	健保	罰鍰	費用
97	297.1	155.5	76.2	21.2	44.1
98	270.2	141.9	65.5	14.0	48.7
99	308.6	139.1	57.6	17.3	94.5
100	475.4	164.8	161.9	20.5	128.1
101	485.9	130.9	169.3	20.7	164.9
102	518.1	116.6	174.5	18.9	208.1
103	461.6	124.5	151.4	23.3	162.5
104	296.5	107.6	96.1	18.6	74.1
105	242.6	107.0	64.3	19.9	51.3
106	275.9	103.2	87.3	23.7	61.7
107	268.3	79.4	94.3	21.1	73.4
合計	3,900.0	1,370.5	1,198.5	219.5	1,111.6
比例	100.0	35.1	30.7	5.6	28.5

資料來源：行政執行署，網址：<https://www.tpk.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=32412&CtNode=12730&mp=030>，2018/11/25。

表 2-5 行政執行署各分署行政執行案件徵起金額—屬性別

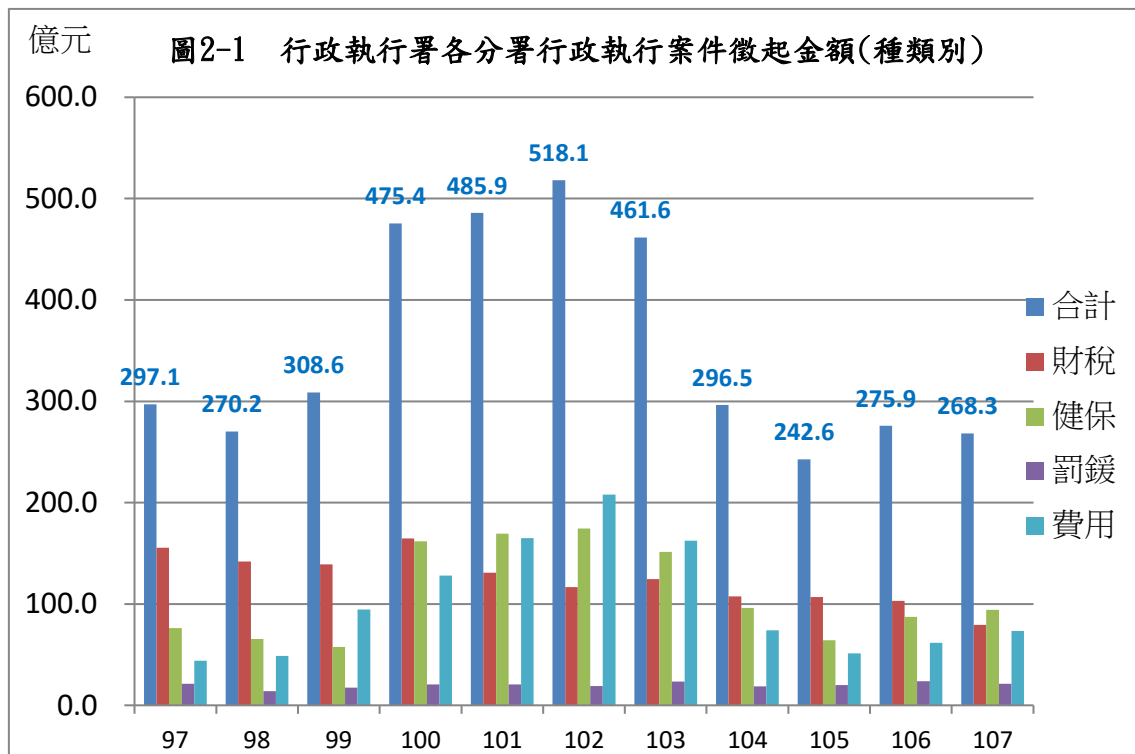
單位：新台幣億元、%

年度	總計	一般	執專	執特專
97	297.1	122.6	29.1	145.3
98	270.2	117.5	27.1	125.6
99	308.6	109.3	27.4	171.9
100	475.4	113.0	26.7	335.7
101	485.9	100.6	21.8	363.4
102	518.1	100.4	19.9	397.9
103	461.6	109.6	19.8	332.2
104	296.5	113.9	18.7	163.9
105	242.6	107.5	18.4	116.6
106	275.9	118.6	18.7	138.6
107	268.3	109.6	15.8	142.9
合計	3,900.0	1,222.6	243.5	2,433.9
比例	100.0	31.3	6.2	62.4

說明：1.資料來源：法務部，網址：http://www.rjtd.moj.gov.tw/RJSDWeb/common/WebList3_Report.aspx?list_id=763，2018/11/29。

2.特專案的部分包括北北高政府所繳的勞健保費。

另從年度來看，97 至 107 年間執行分署徵起金額最高者為 102 年的 518.1 億元，最低者為 105 年的 242.6 億元。此亦與台北、新北及高雄 3 個市政府各年度所繳納之勞保費及健保費多寡有關，如果扣掉 3 個市政府所繳之勞、健保費，100 年至 103 年各年度之總徵起金額，分別為 236.9 億元、185.2 億元、174.4 億元及 193.7 億元。



資料來源：行政執行署，網址：<https://www.tpk.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=32422&CtNode=12731&mp=030>，2018/11/25。

第四節 小結

臺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臺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）」，而不是如同臺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执行程序；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。

可知臺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）。但就臺灣之行政執行制度本質而言，仍不能否認其基本制度設計仍為「行政機關之自力執行」，只是移送機關與執行分署在執执行程序進行中，各自所扮演之角色不同，換言之，即係以「分工合作」之方式，共同追求國家公法債權及社會公平正義之實現。

第三章 執行機關與移送機關之關係

第一節 序言

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）；但臺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执行程序，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。

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 26 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」⁸，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。

⁸ 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。

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似乎並不盡然如此，立法院顯然認為執行人員有「權力濫用」之情形，致有關限制出境等相關條文被立法院修正。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實體法上是否合法或妥適⁹，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，最能掌握義務人財產狀況及課稅原因事實者，其實是

⁹ 執行人員只能依行政執行署所定之「法務部行政執行署各分署立案審查原則」做形式審查。

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」。

第二節 執行機關與移送機關之分工

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：

壹、移送執行

本法第 4 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 11 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）」。¹⁰本法施行細則第 19 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 13 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，對於执行程序之開始、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¹⁰，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 13 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 7 條第 1 項前段規定：「行政執行，自處分、裁定確定之日或其他依法

¹⁰ 例如稅捐稽徵法第 39 條第 1 項規定：「納稅義務人應納稅捐，於繳納期間屆滿 30 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 35 條規定申請復查者，暫緩移送強制執行」。

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 年內未經執行者，不再執行；其於 5 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 1 個 5 年期間內開始執行，致逾執行期間或徵收期間¹¹；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¹²。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、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，否則即應開始進行执行程序。

貳、執行程序中之協力義務

¹¹ 因為依稅捐稽徵法第 23 條第 1 項規定：「稅捐之徵收期間為 5 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。

¹² 依稅捐稽徵法第 21 條規定，稅捐之核課期間最長為 7 年；而依行政罰法第 27 條規定，行政罰之裁處權，因 3 年期間之經過而消滅。

移送執行後，雖然執行機關可不待移送機關申請，依職權進行各項執执行程序，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，2007）：

一、繳納執行必要費用

依本法第 25 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 30 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 25 條但書規定，向義務人取償。因為如不由移送機關先行墊付，某些執执行程序根本無法進行，例如拍賣貴重物品或不動產前須先鑑價（本法第 26 條準用強制執行法第 62 條、第 80 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 9 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 26 條準用強制執行法第 10 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 3 個月。債權人聲請續行執行而再同意延緩執行者，以 1 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 10 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 10 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 26 條準用強制執行法第 15 條、第 16 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 14 條及第 26 條準用強制執行法第 19 條第 1 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 27 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 1 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 80 條之 1 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 3 點規定：

欠稅於 2 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 95 條第 2 項規定減價拍賣之不動產，依同法第 91 條第 1 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：

（一）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 4 點第 1 項第 2 款、第 3 款規定之稅費外，尚有優先於國稅受償之債權。

（二）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。

（三）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。

（四）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¹³（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 26 條準用強制執行法第 119 條第 2 項之

¹³ 強制執行法第二章第五節之規定。

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、拍賣等各項執行程序後，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 26 條準用強制執行法第 27 條第 1 項之規定，請移送機關查報可供執行之財產所得，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¹⁴，故大多會請求或同意核發執行憑證結案。

最後一點也就是本文研究的重點所在，蓋執行分署既然以大量核發執行憑證的方式結案，移送機關收到憑證後，為避免行政執行案件因逾徵收期間或執行期間而無法執行，造成國家公法債權之損失，甚至承辦人為了避免事後變成被究責的對象，莫不戰戰兢兢，努力在執行期間內再次移送執行，因而產生疑似浮濫移送之現象（詳後述）。

第三節 執行機關與移送機關之齟齬

¹⁴ 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，也大都是請求該中心提供之相同資料。

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¹⁵，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）的送達合法性，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 13 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」，避免權力濫用（姚其聖，2013

¹⁵ 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。

：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 11 條第 1 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¹⁶，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 2 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 300 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 2 點之規定，移送金額在 1500 萬元以上之

¹⁶ 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 20 條規定參照)。

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¹⁷，移送機關會來文撤回該案；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 3 點之規定，移送金額在 1500 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

¹⁷ 稅捐稽徵法第 40 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。已在執行中者，應即聲請停止執行」。

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 24 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 22 條則規定：「執行事件移送該管行政執行分署後，移送機關得於執行程序終結前以書面附具理由撤回之。（第 1 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 2 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 1 項明定移送機關得於執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合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 2 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。

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 39 條第 2 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 1 項所列之情形及同條第 2 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 39 條第 1 項第 3 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¹⁸。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¹⁹。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 3 點之規定，欠稅於 2 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 95 條第 2 項規定減

¹⁸ 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。

¹⁹ 財政部主張之依據為稅捐稽徵法第 29 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」。

價拍賣之不動產，依本法第 91 條第 1 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、執行費用及協辦人力

本法施行細則第 21 條規定：「行政執行處依本法第 11 條第 1 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後²⁰，日後可能連稅捐機關都會降低配合執行的意願。

陸、繳納回饋及入帳順序

因將案件移送行政執行，必須準備行政執行法第 13 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 23 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。或是義務人已經到移送機關繳清欠款，移送機關卻漏未以繳納回饋電子檔或其也方式通知執行人員，導致執行人員又發函去扣義務人存款或薪資，引起很大的民怨（蘋果日報，2016）。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

²⁰ 全民健康保險法第 39 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 17 條之 1 規定：「勞工保險之保險費及滯納金，優先於普通債權受清償」。

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。

柒、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²¹，造成除像稅捐機關得依稅捐稽徵法第 24 條第 1 項規定，「就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 2 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。

²¹ 行政訴訟法第 293 條第 1 項規定：「為保全公法上金錢給付之強制執行，得聲請假扣押」。

二、以執行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 27 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，但部分移送機關基於內部評比、民意機關質詢或監察院、審計部調查報告或糾正文（詳後討論），不一定會配合執行機關的意見辦理，有時還會爭執依本法第 13 條規定，因為不知悉義務人的財產，本來就可以不用檢附，認為分署要求檢附義務人財產不然退案的做法是故意刁難，完全不考量無實益的以執行憑證再移送執行只是浪費彼此有限的人力、物力而已，令執行人員相當無耐。甚至在執行人員依本法第 26 條準用強制執行法第 27 條第 1 項之規定，請移送機關查報可供執行之財產所得，並就是否請求核發執行命令表示意見時，少數移送機關並不會明確答覆是否同意，而是請分署「依職權卓處」，令人不知用意及真意為何。

第四節 小結

如前所述，在法制上，「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」，本應相互合作，共同追討公法上金錢給付債權，以充裕國庫、實現社會正義。但在實務上，移送機關與執行機關對彼此在整體行政執行政序中之定位、分工及期待，有時候並不完全一致。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的關係，是依本法第 11 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，少數移送機關有「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 4 條等規定，行政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。

第四章 執行憑證之法制與實務分析

第一節 執行憑證法制

壹、現行法律規定

本法並未就執行分署核發執行憑證之要件自為規定，而係依本法第 26 條準用強制執行法第 27 條方式加以規範。如此即產生一個法律上的問題，即行政執行與民事執行具本質上的差異，公法債權人與私法債權人在各該行政執行及民事制度內所扮演之角色及法定義務亦不同，則本法第 26 條準用強制執行法第 27 條時，究竟應準用到什麼程度？

一、民事核發債權憑證之要件

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。債權人到期不為報告或查報無財產者，應發給憑證，交債權人收執，載明俟發見有財產時，再予強制執行。（第 1 項）債權人聲請執行，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。（第 2 項）」

由上開規定可知，民事強制執行事件核發債權憑證之要件有二：其一、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。其二、執行法院應命債權人於一個月內查報債

務人財產。債權人到期不為報告或查報無財產者，才能發給憑證。換言之，民事強制執行債權人具有查報債務人財產之義務甚明，執行法院基本上僅就債權人查報之財產執行，債權人若不查報債務人財產，或查報債務人無財產可供執行，執行法院即會發給債權憑證結案。

二、民事以債權憑證再聲請強制執行之要件

依強制執行法第 27 條第 1 項後段規定，債權憑證應載明「俟發見有財產時，再予強制執行。」換言之，債權人如發現債務人有新的財產可供執行，即可以債權憑證再向法院聲請強制執行，此為有實益之執行。但同條第 2 項又規定：「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。」本條項係 2000 年 2 月 2 日修法時新增之條文，其立法理由為：「實務上常有債權人僅為中斷請求權時效，而聲請執行，則於其陳明債務人現行無財產可供執行時，執行法院自得逕行發給憑證，以利結案，爰增設第 2 項規定。」可知僅係債權人為依民法第 129 條第 2 項第 5 款規定²²中斷請求權時效，而聲請執行。此時執行法院得逕行發給憑證，而無須進行執执行程序。

三、行政執行核發執行憑證之要件

本法第 26 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。」因本法並未就執行分署核發執行憑證之要件自

²² 民法第 129 條規定：「消滅時效，因左列事由而中斷：…三、起訴。（第 1 項）左列事項，與起訴有同一效力：…五、開始執行行為或聲請強制執行。（第 2 項）」

為規定，故必須透過準用強制執行法第 27 條規定之方式辦理。但因行政執行本質上為行政機關之自力執行，與民事強制執行由債權人向第三方即執行法院聲請強制執行之制度設計不同，遂衍生「執行分署於核發執行憑證前，須否先命移送機關查報財產」之法律疑義。

四、行政執行以執行憑證再移送執行之要件

依本法第 26 條準用強制執行法第 27 條第 1 項後段規定，執行憑證應載明「俟發見有財產時，再予強制執行。」即移送機關如發現義務人有新的財產可供執行，即可以執行憑證再向執行分署申請行政執行，此為有實益之執行。此部分在法律上較無疑義。惟同條第 2 項規定：「債權人聲請執行，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。」是否及如何準用到行政執行案件，則應進一步探究。

貳、行政執行實務見解

一、核發執行憑證之要件

關於此點，行政執行署法規及業務諮詢小組第 124 次會議曾加以討論²³，決議採否定說，即認為：「義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滯納之金額時，行政執行

²³ 該次會議提案二：「義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滯納之金額時，行政執行分署是否應命移送機關於 1 個月內查報義務人之財產，並於移送機關不為報告或查報無財產者，始得發給執行憑證？」

分署不須命移送機關於 1 個月內查報義務人之財產，並於移送機關不為報告或查報無財產者，始得發給執行憑證。」

惟上開見解並不為法務部所肯認，法務部 107 年 3 月 28 日法律字第 10703503670 號函認為：

分署就公法上金錢給付義務之執行，固係採職權進行原則（本部 104 年 7 月 23 日法律字第 10403509150 號函參照），分署得依職權調查義務人之財產狀況（行政執行法第 14 條）；然依行政執行法第 13 條第 1 項第 3 款、第 4 款規定：『移送機關於移送行政執行處執行時，應檢附下列文件：...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。...』、行政執行法施行細則第 19 條復規定：『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。』準此，有關公法上金錢給付義務之執行，移送機關依法應同負查調義務人財產狀況及催促其繳納之職責，此乃其本質上具有自力執行權限使然（本部 103 年 2 月 21 日法律字第 10303502140 號函參照）。是以，分署辦理公法上金錢給付義務執行事件，雖本於職權進行原則，盱衡個案事證情況決定是否核發執行憑證，但仍無礙於移送機關所應盡之自力執行及協力進行執执行程序等義務，則上開決議認為分署無須命移送機關查報義務人之財產，即得依職權發給執行憑證，是否足以彰顯執行機關與移送機關應共同追求公法債權實現之職責？是否因而減免移送機關應配合查報義務人財產義務導致責任全然歸屬分署之不良後果？是否將使移送機關於分署決定核發執行憑證前，錯失再次協力查調義務人財產之機會？如顧及人力問題，建請與移送機

關研擬電腦系統連線等方式減輕作業上人力耗費，俾使移送機關與執行分署協力完成查調財產義務，以明責任分際。綜上所述，本案請貴署再予研酌。

易言之，法務部認為：一、行政執行本質上雖為行政機關之自力執行，執行分署辦理公法上金錢給付義務執行事件，雖本於職權進行原則，但仍無礙於移送機關所應盡之自力執行及協力進行執执行程序等義務，包括查報義務人財產之義務。二、執行分署盱衡個案事證情況決定是否核發執行憑證前，還是必須踐行請移送機關查報義務人財產之程序後，才能核發執行憑證。

二、以執行憑證再移送執行之要件

依本法第 26 條準用強制執行法第 27 條第 1 項後段規定，執行憑證應載明「俟發見有財產時，再予強制執行。」同條第 2 項規定：「債權人聲請執行，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」，是否及如何準用到行政執行案件？

如前所述，本條項係 2000 年 2 月 2 日修法時新增之條文，其立法目的僅係債權人為依民法第 129 條第 2 項第 5 款規定²⁴中斷請求權時效，而聲請執行之用。此時執行法院得逕行發給憑證，而無須進行執执行程序。但依法務部 2012 年 6 月 22 日法令字第 10103104950 號令，「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

²⁴ 民法第 129 條規定：「消滅時效，因左列事由而中斷：…三、起訴。（第 1 項）左列事項，與起訴有同一效力：…五、開始執行行為或聲請強制執行。（第 2 項）」

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，不生執执行程序終結之效果；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。」易言之，既然執行分署核發執行憑證並無中斷執行期間之效果，如果移送機關查無義務人新增可供執行之財產，移送機關應即無為了中斷公法上請求權時效而以執行憑證再度移送執行之法律上理由。只要在查獲義務人新增可供執行之財產後，在執行期間屆滿前，以執行憑證再移送執行即可。

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²⁵。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。

²⁵ 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

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，不生执行程序終結之效果。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，正式變更以往見解。

則依上開見解，移送機關如查無義務人新增可供執行之財產，卻仍以執行憑證再移送執行，此時執行分署應如何處理？理論上執行分署得依行政執行署所訂之「法務部行政執行署各分署立案審查原則」第 2 項第 1 款前段規定，命移送機關限期補正，逾期不補正者，即準用強制執行法第 30 條之 1 及民事訴訟法第 249 條第 1 項規定，予以退案²⁶。惟該立案審查原則第 3 項卻又規定：「移送機關以執行憑證再移送執行，如具有下列情形之一者，分署得逕行核發執行憑證：（一）根據移送機關檢附之財產、所得資料，義務人無新增財產、所得。

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）。

²⁶ 法務部 2008 年 11 月 14 日法律字第 0970039936 號函參照。

（二）移送機關未具體指明可供執行之財產。（三）移送機關所具體指明執行之財產前經分署執行無著或無實益。」即執行分署僅能逕行換發執行憑證給移送機關，而不得予以退案。本項乃行政執行署於2010年4月29日新增之規定，依該署2010年4月29日行執一字第0990003133號函之說明，其新增理由為：「按『債權人聲請執行，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。』為強制執行法第27條第2項所訂明定，移送機關如以債權憑證再移送，惟義務人並無新增之財產、所得，或移送機關未具體指明可供執行之財產，或所具體指明執行之財產前經行政執行處執行無著或無實益，似可認其係陳明現無財產可供執行而得逕行發給憑證，而無須另行調查義務人之財產、所得，以避免虛耗執行人力，並增進執行效能，是以修正『行政執行處立案審查原則』第參點。」

惟查，該新增規定係在法務部2012年6月22日法令字第10103104950號解釋令作成之前所為之修正，而法務部前此之函釋原認為：「案件倘經行政執行處核發執行（債權）憑證交移送機關收執，即非上開規定但書所謂『尚未執行終結』之案件，不生執行期間重行起算之效果，故移送機關檢附執行（債權）憑證再移送執行，仍應依本法第7條第1項前段規定，自行政處分確定之日起算之5年期間內為之；如已逾5年執行期間，該名義之執行力已因上開法律規定而受限制，自不得再執行。」（法務部2008年6月2日法律決字第0970019210號、2010年12月17日法律字第09907008401號及2011年6月21日法律字第1000015389號函參照）即執行分署核發執行憑證結案時，會產生執行程序終結之效果，則依民法第137條第1項規

定，公法上請求權之時效將自執行程序終結後，重行起算。此時移送機關以執行憑證再移送執行，並陳明義務人無財產可供執行，要求執行分署逕行換發執行憑證，才有中斷請求權時效之實益。今法務部已變更見解，認為執行分署核發執行憑證結案時，不會產生執行程序終結之效果，且以上開法務部 2018 年 3 月 28 日法律字第 10703503670 號函，再度肯認移送機關有查報義務人財產之協力義務，則行政執行署上開立案審則原則是否有修正必要，似有檢討空間。

其實有關於以執行憑證再移送執行之案件，移送機關是否須檢附新的且具執行實益之財產所得資料，如未檢附，分署應如何處理乙節，行政執行署歷年來見解並不一致。該署原本採肯定見解，依該署 2001 年 2 月 1 日行執一字第 000306 號函之說明，

按行政執行法第 26 條及強制執行法第 27 條分別規定『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。』、『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。債權人到期不為報告或查報無財產者，應發給憑證，交債權人收執，載明俟發見有財產時，再予強制執行。債權人聲請執行，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。』是以執行(債權)憑證係已踐行命移送機關查報義務人財產或自為調查而無效果時始行核發者，憑證上並載明「俟發見有財產時，再予強制執行」。移送機關如未發現義務人有具體財產可供執行，即以執行(債權)憑證為執行名義移送執行，執行處縱然受理亦將無從執行，顯無執行實益。是以各機關以執行(債權)憑證為執行名義移送行政執行處執行時，應依前開法條意旨，具體

指明義務人可供執行之財產，俾利執行。」另該署 2005 年 9 月 26 日行執三字第 0946200996 號亦重申「各機關以執行(債權)憑證為執行名義移送行政執行處執行時，請具體指明義務人可供執行之財產。

行政執行署並曾於 2007 年 11 月 16 日邀集財政部賦稅署、中央健康保險局、勞工保險局、臺北市政府、臺北縣政府、高雄市政府等主要移送機關，研議以憑證再移送執行之共同標準，然因涉及國家債權之處分，與會機關代表意見不一，未能獲致具體結論。²⁷

另依該署 2006 年 4 月 12 日行執一字第 0950001793 號函意旨²⁸，移送機關如未發現義務人有具體財產可供執行，即以執行(債權)憑證為執行名義移送執行，執行處縱然受理亦將無從執行，顯無執行實益（參照本署 94 年 9 月 26 日行執三字第 0946200996 號函）；二則行政執行法施行日（90 年 1 月 1 日）前已取得之執行（債權）憑證，未於 94 年 12 月 31 日前移送該管行政執行處執行，已逾「執行期間」，依行政執行法第 7 條第 1 項前段、第 42 條第 2 項、第 3 項及法務部 94 年 9 月 7 日法律字第 0940700566 號函釋，亦不得再移送行政執行處執行。是以所詢該類案件，未於 94 年 12 月 31 日前移送該管行政執行處執行，依前揭規定已逾執行期

²⁷ 雖然如此，但法務部也認為，以執行(債權)憑證為執行名義再移送執行時，仍宜具體指明欲執行之財產，至於義務人之可供執行財產有無執行實益，亦宜由移送機關本於職權自行審酌。法務部 2008 年 11 月 14 日法律字第 0970039936 號函參照。

²⁸ 該函係行政執行署就財政部國庫署所詢「菸酒專賣時期應收未收罰鍰案件，於行政執行法施行日（2001 年 1 月 1 日）前已取得之債證，如經查義務人無財產或所得資料，為免請求權因時效消滅或執行期間已過無法再移送強制執行，請依強制執行法第 27 條第 2 項規定，同意逕行核發債權憑證」乙事，所為之函覆。

間，行政執行處不得予以受理，亦無是否核發執行（債權）憑證之問題。

可知是類案件，依行政執行署上開函復，移送機關如未檢附新的且具執行實益之財產所得資料，分署並不能依強制執行法第 27 條第 2 項規定，同意逕行換發債權憑證，因為根本不會有中斷公法債權時效的問題，也無任何實益可言，依該署 2000 年 9 月 4 日行執二字第 00479 號函發布實施之「行政執行案件編號計數分案報結實施要點」第 11 點第 1 款之規定²⁹，應以移送要件不備為由，予以退案。

謹依目前法律規定及實務見解，整理民事債權憑證與行政執行憑證之要件及差異如表 4-1。

表 4-1 民事債權憑證與行政執行憑證比較表

項目	民事債權憑證	行政執行憑證
法規依據	強制執行法第 27 條	本法第 26 條準用強制執行法第 27 條、法務部行政執行署各分署立案審查原則第 3 項
核發要件	一、須具備以下 2 要件（第 1 項）： 1. 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。 2. 命債權人於一個月內查報債務人財產，債權人到期不為報告或查報無財產。 二、債權人聲請執行，而陳明債務人現無財產可供執行者，執行法院得逕行發給	一、須具備以下 2 要件（本法第 26 條準用強制執行法第 27 條第 1 項）： 1. 義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。 2. 命移送機關於一個月內查報義務人財產，移送機關到期不為報告或查報無財產。 二、移送機關以執行憑證再移送執行，如具有下列情形之一者，分署得逕行核發執行憑

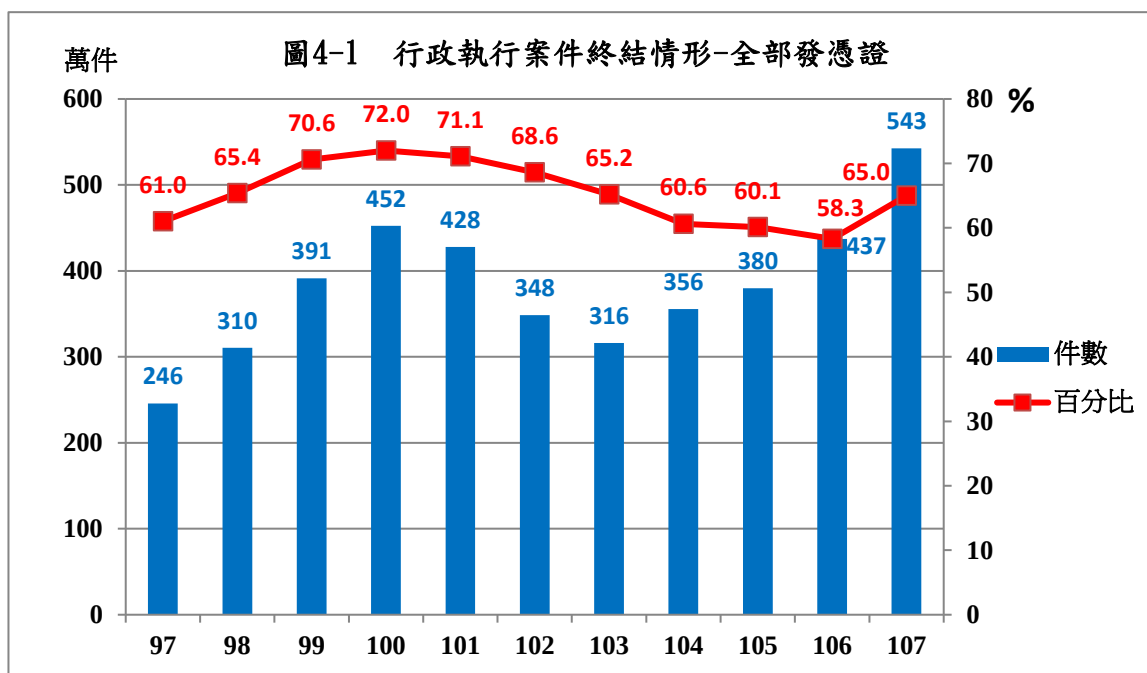
²⁹ 該點規定：「行政執行案件，具有下列情形之一者，報結之：（一）因移送要件不備或送達不合法，經分署將案件退回移送機關者。」

	憑證（第 2 項）。	證（立案審查原則第 3 項）： 1. 根據移送機關檢附之財產、所得資料，義務人無新增財產、所得。 2. 移送機關未具體指明可供執行之財產。 3. 移送機關所具體指明執行之財產前經分署執行無著或無實益。
法律效果	1. 執行程序終結。 2. 案件脫離執行法院繫屬。 3. 因聲請強制執行而中斷的請求權時效重新起算。	1. 不生執行程序終結之效果。 2. 案件脫離執行分署繫屬。 3. 不生請求權時效重新起算之效果。
以債權（執行）憑證再聲請強制執行之要件	1. 發現債務人有新的財產可供執行（第1項）。 2. 陳明債務人現無財產可供執行，聲請執行法院逕行換發憑證（第2項）。	無（立案審查原則第 3 項）。

第二節 執行憑證實務

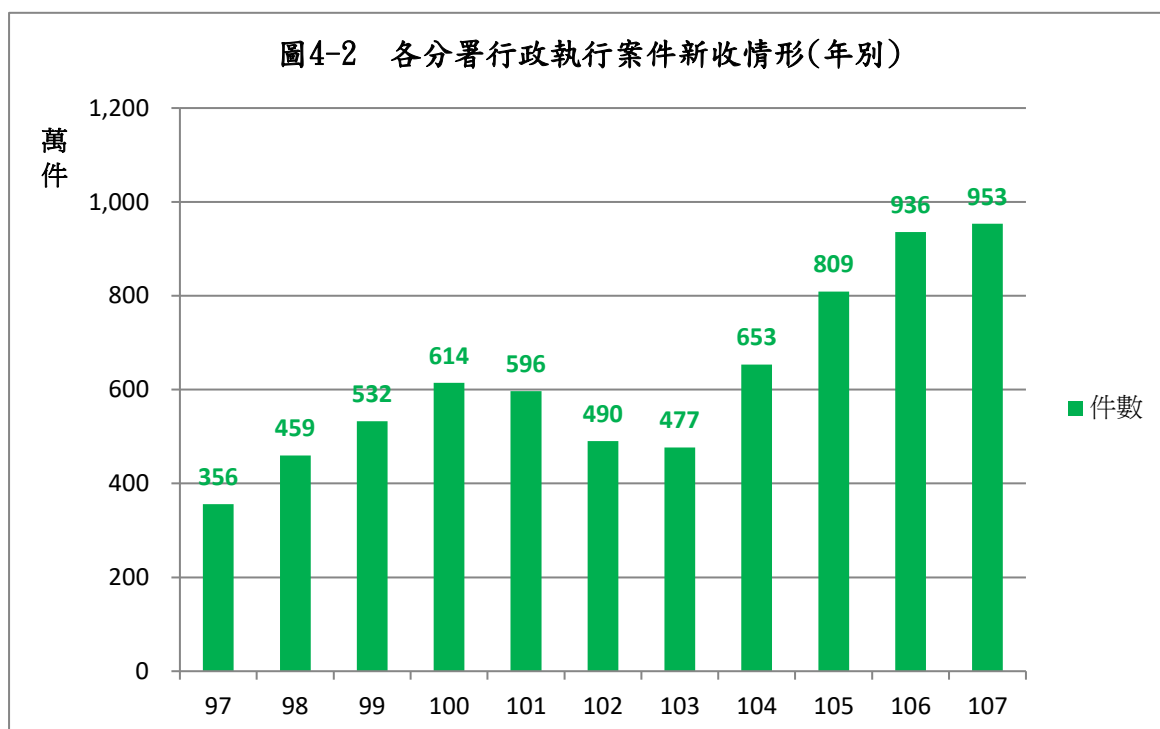
壹、近 10 年核發執行憑證結案之情形

從圖 4-1、4-2 可看出，近 10 年各分署以全部核發執行憑證結案之案件比例一直高於百分之 58，件數則自 97 年起年年攀升，至 100 年達到高峰後，開始下降，惟自 104 年起又再度爬升，至今年 1 至 10 月已達到歷史新高的 543 萬件。而其趨勢，則與每年新收案件數之起落（圖 4-2）幾乎一致。

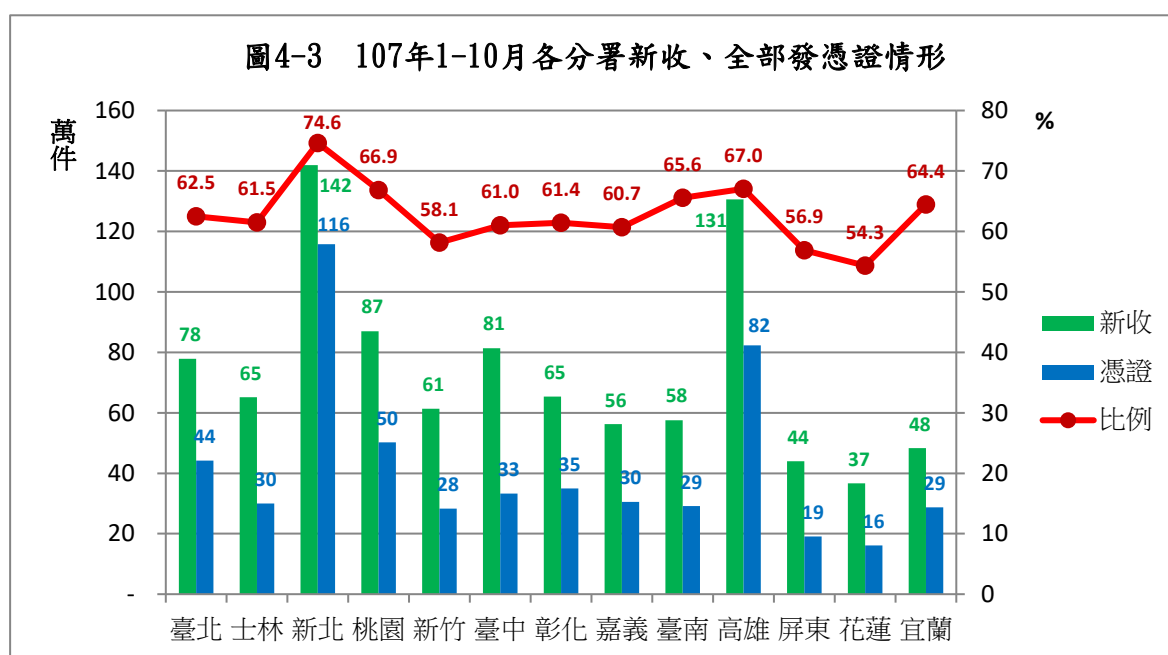


資料來源：法務部，網址：http://www.rjtd.moj.gov.tw/rjtdweb/book/Book_Detail.aspx?book_id=316，2018/11/26。

再以今年 1-10 月來看（圖 4-3），各分署總結案件數 835 萬件，其中完全繳清 255 萬件，占 30.6%，全部發憑證約 543 萬件，占 65.0%。在 13 個分署中，新北分署不論是「新收」案件、「全部核發執行憑證結案」案件，或「全部核發執行憑證結案」占「全部終結」案件的比率，都是各分署中最高的。第 2 名是高雄分署，花蓮分署則是最後 1 名，倒數第 2 名是屏東分署。



資料來源：法務部，網址：http://www.rjsd.moj.gov.tw/rjsdweb/book/Book_Detail.aspx?book_id=316，2018/11/26。



資料來源：法務部，網址：http://www.rjsd.moj.gov.tw/rjsdweb/book/Book_Detail.aspx?book_id=316，2018/11/26。

貳、以執行憑證再移送執行案件之收結及徵起情形

近 10 年各分署總共受理 1,634.8 萬件以執行憑證再移送執行之案件，占總新收案件之 23.8%（表 4-2）。此類案件之總徵起金額為 170.6 億元，占全部案件總徵起金額 3,900 億元的 4.4%。如以案件種類來看，憑證再移案件總徵起金額最多者為財稅案件 89.6 億元，最少者為健保案件；而罰鍰憑證再移案件徵起金額雖然只有 30.1 億元，但卻占罰鍰類案件總徵起金額（219.5 億元）的 13.7%，是各類案件中最高的！比例最低的還是健保類案件，只有 1.6%。

其次，從案件屬性來看，憑證再移案件總件數為 1,634.8 萬件，其中 1,633.2 萬件為一般案件，占 99.9%；徵起金額 133.3 億元，占一般案件總徵起金額（1222.6 億元）的 10.9%，但卻占全部憑證再移案件總徵起金額（170.6 億元）的 78.2%。特專案件憑證再移件數雖然只有 0.5 萬件，占憑證再移案件總件數不到萬分之 3，但該類案件徵起金額卻有 30.8 億元，占全部憑證再移案件總徵起金額（170.6 億元）的 18%，顯然仍相當有執行實益。惟只占特專案件總徵起金額（2,433.9 億元）的 1.3%，表示該類案件於新案第 1 次移送執行時，執行人員就已執行得相當澈底，故會以執行憑證再移送執行之案件，及該類案件所能徵起之金額，皆已相當有限。

表4-2 97年-107年10月執行案件新收件數、徵起金額

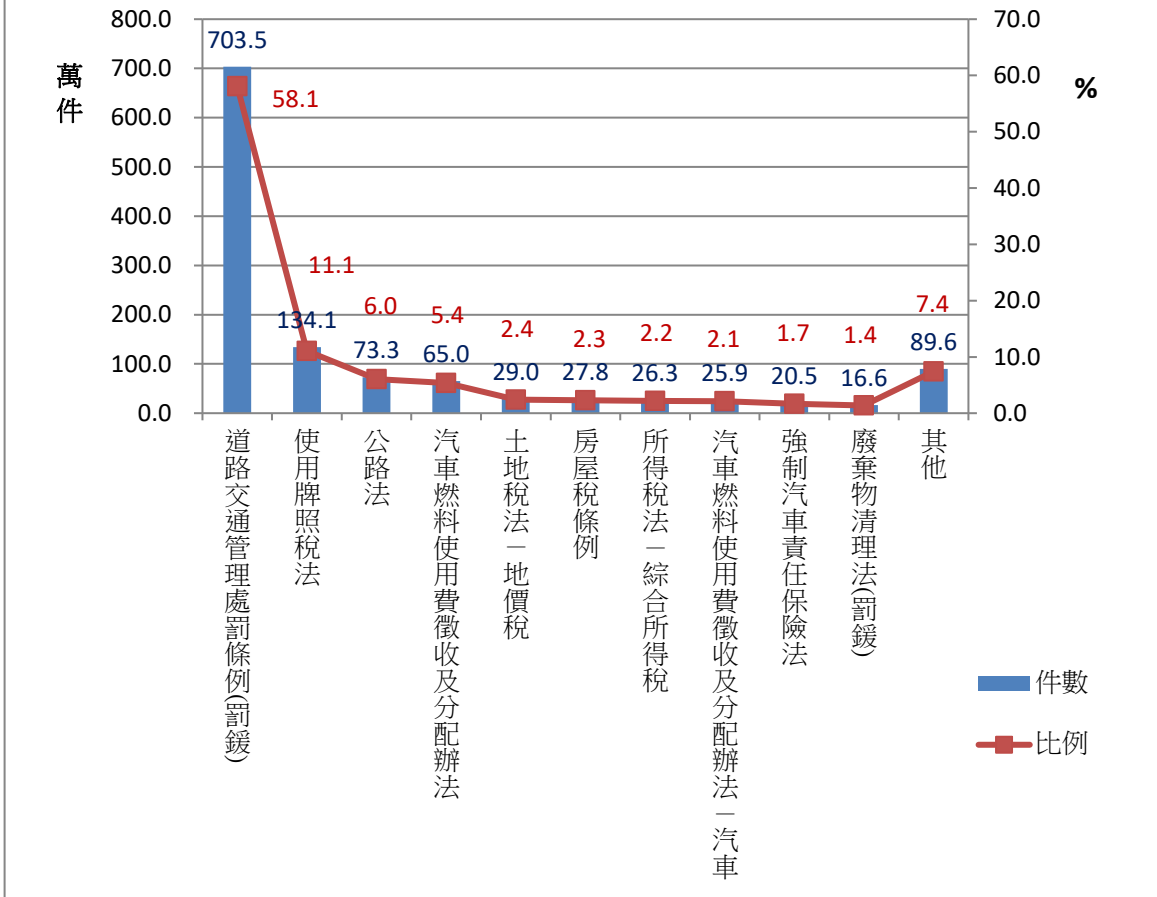
單位：萬件、%、新台幣億元

項目		新收總件數 A	憑證再移 件數 B	憑證再移 占新收總 件數比例 C(=B/A)	總徵起金額 D	憑證再移 徵起金額 E	憑證再移占 總徵起金額 比例 F(=E/D)
案件 種類	總計	6,877.2	1,634.8	23.8	3,900.0	170.6	4.4
	財稅案件	1,290.5	376.3	29.2	1,370.5	89.6	6.5
	健保案件	552.7	21.3	3.9	1,198.5	19.0	1.6
	罰鍰案件	3,523.7	1,052.5	29.9	219.5	30.1	13.7
	費用案件	1,510.3	184.7	12.2	1,111.6	31.9	2.9
案件 屬性	一般案件	6,858.4	1,633.2	23.8	1,222.6	133.3	10.9
	執專案件	13.6	1.2	8.7	243.5	6.5	2.7
	特專案件	5.2	0.5	9.2	2,433.9	30.8	1.3

資料來源：法務部行政執行署新北分署統計室。

最後，近10年來13個分署新收總件數6,877.2萬件，其中1,634.8萬件為以執行憑證再移送執行之案件，占全部新收案件的23.8%；其中1,211.4萬件又以全部核發執行憑證結案，占全部憑證再移案件的74.1%（圖1-2）。從案由來看，憑證再移案件又以全部核發執行憑證結案者，以道路交通管理處罰條例（罰鍰）最多（圖4-4），高達703.5萬件，占該類案件的58.1%，即可想見，移送機關並不認為「義務人有新增可供執行之財產」，為以憑證再移送執行之必要條件。

圖4-4 97-107年10月憑證再移案件
全部發憑證結案前10名案由



參、原因分析

「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)。換言之，在執行機關方面，行政執行署所制定之「績效評比制度」既然作為各分署及執行人員(行政執行制度中的行為者)之年終績效評比、考績及績效獎勵金之重要參考或依據，各分署及其執行人員在有限的人力與時間限制下，為了爭取好成績(資源汲取)，自然會就執行案件、執行手段有所選擇(資源利用行為)，以追求其最大利益(例如工作績效評比名列前茅、年終考績甲等、績效獎勵金極大化等等)。

相同的，在移送機關方面，其機關及承辦人員一樣定有績效評比制度，為了追求好成績(資源汲取)，一樣會就案件之移送及協力執行行為(例如是否申請拍賣義務人之不動產—資源利用行為)有所選擇。

而核發執行憑證結案及以執行憑證再移送執行，因同時關係到執行分署及移送機關之績效評比項目，不幸的是，雙方的評比方式有所衝突，以致於造成歷年來執行分署與移送機關間為此事不斷協商與折衝。

此外，來自於外部監督機關的壓力，例如監察院及審計部的糾正或調查、立法委員或地方民意代表的質詢，都會帶給受監督的執行機關或移送機關壓力，造成其組織目標的改變(例如加強滯欠大戶的執行、降低未結案件數或提高移送執行件數)，並藉由改變組織內部評比規則之方式，進一步引導成員改變其資源利用行為，以達到組織目標。

以下分別從執行機關及移送機關之面向，分析影響執行機關核發執行憑證結案，及移送機關以執行憑證再移送執行之內、外部因素。

一、執行機關

（一）內部評比

為了提升有形的執行績效，以回應外界對新設的行政執行機關「提升執行效率」之期待，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，配合基本徵起責任金額之訂定、執行績效獎勵金之發放、每月執行工作績效評比及年終考績評比，激勵執行人員爭取好成績。

首先，行政執行署以 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」³⁰，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。

以下將探討上開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），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。

執行股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」、「結案率」或「有效結案率」

³⁰ 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」。

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」第四點之規定，評比項目即「執行績效分數」=(執行績效原始分數－分署長複評行政執行官核減分)×90%+執行態度考核分數×10%；而「執行績效原始分數」=100 分×執行績效貢獻度(徵起金額率×60%+徵起率×20%+有效結案率×20%)×全分署股數+增分項目³¹。

所稱之「有效結案率」，係指個股當月有效結案率除以全分署個股當月有效結案率之和；而「個股當月有效結案率」，係指個股當月「有效結案件數」除以個股當月「終結案件數」，與個股當月「有效結案件數」除以個股當月「未結案件數」，其計算公式為：

$$I = \left(\frac{I_2^2}{I_1^2 + I_2^2} \times I_1 + \frac{I_1^2}{I_1^2 + I_2^2} \times I_2 \right) \times 100\%$$

I_1 ＝個股當月有效結案件數÷個股當月終結件數； I_2 ＝個股當月有效結案件數÷個股當月未結件數。

而所稱之「有效結案件數」，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，並需符合：A.移送金額不滿 20 萬元且清償大於移送金額 0.5 倍，或 B.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 C.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。簡言之，如果執行人員以核發執行憑證結案，該案件

³¹ 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 10 分，增分項目及其分數由各分署訂定後報署核定。

原則上就不屬於「有效結案」。

行政執行署以 2017 年 4 月 19 日行執法字第 10631000900 號檢送修正之「法務部行政執行署各分署辦理執行工作獎勵計畫」第 4 點規定，並溯自 2017 年 1 月 1 日生效，有關將「結案率」修正為「有效結案率」之部分，其修正總說明略以：

按近年來各分署受理之財稅特專案件之件數及移送金額，呈現逐年減少現象，連帶使徵起金額受影響，僅部分類型之小額案件，因主管機關積極清理，數量急遽增加。各分署為提升執行績效，對於有執行實益之案件，不論金額多寡，均致力於提升執行之品質，加強其廣度及深度，以提高案件之徵起率，進而提升整體執行績效。惟案件執执行程序精緻化之結果，結案速度勢必減緩，結案之件數亦當然下滑，是以為避免執行案件因罹於執行期間而不得再執行，或案件久懸不結，及確保國家債權，提升執行績效、品質雙重目標之考量下，鼓勵執行人員兼顧執行績效之提升及案件之終結，不能僅以結案件數率高低，作為評比之標準，應改以提升有效結案率，始能克竟其功。復以，本署業將一百零六年度至一百零九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，爰修正法務部行政執行署各分署辦理執行工作獎勵計畫第四點規定，以資配合。

可知其修正理由有二：一、執行人員如果致力於提升執行之品質，加強案件執行之廣度及深度，固然可以提高「徵起率」，但在工作時間及人力不變的限制下，必然產生排擠效果，導致「結案率」的降低，而原本「結案率」之計算方式，係以「結案總件數」除以「終結件數+未結件數」，即「結案」不分有效或無效結案，執行人員如果努

力核發執行憑證結案，也會達到提高「結案率」的目地，但如此一來，行政執行署「提升執行績效及執行品質」之組織目標即難以達成，故將「結案率」修正為「有效結案率」。

此修正理論上足以引導執行人員調整資源配置方式，將重心放在提高徵起金額上，但對於像新北分署這樣，全年受理件數（新收加舊受）逾 275 萬件³²的分署，平均一股未結約 5 萬件³³，執行人員即使核發執行憑證結案（即「無效結案」），雖然提升「有效結案率」的效果沒有「有效結案」好（表 4-3），但多少還是有幫助；另一方面也為了達到結案管考基準（詳後論述），故執行人員仍然會努力核發執行憑證結案。試算如表 4-3。

表 4-3 第 1 列（綠色）資料為新北分署 2018 年 10 月實際上平均一股新收、終結及有效結案之件數。從該表可知，假設當月有效結案件數維持 1,635 件不變，只增加無效結案件數（即核發執行憑證結案），在當月個股無效結案件數一直增加到 29,363 件以前，「有效結案率」都會隨著核發執行憑證結案件數之增加而增加，原因在於未結件數仍然太多；直到核發執行憑證結案件數來到 29,364 件，未結件數降到 26,591 件時，核發執行憑證結案件數的增加才會造成「有效結案率」降低的結果。

³² 2018 年 1 至 10 月，新北分署新收 1,419,684 件，舊受 1,337,552 件，總受理件數 2,757,236 件。

³³ 計至 2018 年 10 月底止，新北分署共 24 股，未結 1,206,829 件，平均一股未結 50,285 件。

表4-3 107年10月新北分署單一執行股有效結案率分析比較表

總受理 件數 T	舊收件數	新收件數	終結件數 C =A+B	未結件數 D =T-A-B	有效結案 件數 A	無效結案 件數 B	I_1 =A/C	I_2 =A/D	有效結案率 $I = \left(\frac{I_1^2}{I_1^2 + I_2^2} \times I_1 + \frac{I_2^2}{I_1^2 + I_2^2} \times I_2 \right) \times 100\%$
57,590	53,089	4,501	7,306	50,284	1,635	5,671	22.38%	3.25%	3.65%
57,590	53,089	4,501	11,635	45,955	1,635	10,000	14.05%	3.56%	4.19%
57,590	53,089	4,501	16,635	40,955	1,635	15,000	9.83%	3.99%	4.82%
57,590	53,089	4,501	21,635	35,955	1,635	20,000	7.56%	4.55%	5.35%
57,590	53,089	4,501	30,998	26,592	1,635	29,363	5.27%	6.15%	5.65%
57,590	53,089	4,501	30,999	26,591	1,635	29,364	5.27%	6.15%	5.64%
57,590	53,089	4,501	7,536	50,054	1,865	5,671	24.75%	3.73%	4.19%
57,590	53,089	4,501	7,796	49,794	2,125	5,671	27.26%	4.27%	4.82%
57,590	53,089	4,501	8,013	49,577	2,342	5,671	29.23%	4.72%	5.35%
57,590	53,089	4,501	8,136	49,454	2,465	5,671	30.30%	4.98%	5.65%

資料來源：法務部行政執行署新北分署統計室

實際比較 13 個分署 106 年 1 至 10 月及 107 年 1 至 10 月各分署有效結案報表（表 4-4），亦可得到相同結論。106 年 1 至 10 月 13 個分署全部有效結案件數為 2,176,272 件，無效結案 3,060,879 件，有效結案率為 28.36%，期末未結件數 9,078,262 件。107 年 1 至 10 月 13 個分署全部有效結案件數為 2,624,119 件，無效結案 5,726,085 件，有效結案率為 30.84%，期末未結件數 8,662,326 件。換言之，107 年 1 至 10 月比前一年度同期多結案了 3,113,053 件，其中有效結案增加 447,847 件，占 14.39%，無效結案增加 2,665,206 件，占 85.61%；即使無效結案增加件數幾乎是有效結案增加件數的 6 倍，有效結案率仍然提高了 2.48%，益可得證核發執行憑證結案件數的增加，並不會造成「有效結案率」降低的結果，反而是只要未結案件數減少的分署（臺北、新北、桃園、高雄及宜蘭），無一例外，其有效結案率都比前

一年度同期高。再以整體來看，13 個分署加總的未結案件數比前一年度減少，有效結案率也提高了！

表 4-4 各分署收結件數暨有效結案分析比較表

單位：件數、%

機關別	年度	新收	終結	未結	有效結案	無效結案	有效結案率
臺北	106	704,989	481,300	694,160	203,116	278,184	33.46
	107	779,163	706,286	658,904	240,366	465,920	35.17
士林	106	459,571	290,595	581,607	137,207	153,388	28.31
	107	651,317	488,057	646,581	170,542	317,515	29.49
新北	106	1,385,872	619,261	1,779,905	274,841	344,420	18.57
	107	1,419,684	1,550,438	1,206,829	338,465	1,211,973	24.18
桃園	106	890,537	562,179	644,405	169,380	392,799	27.95
	107	870,189	751,039	621,683	227,786	523,253	32.90
新竹	106	611,050	211,109	748,617	112,716	98,393	17.88
	107	613,428	486,626	751,932	181,480	305,146	28.02
臺中	106	719,253	456,813	849,439	198,959	257,854	27.94
	107	813,812	545,860	941,064	191,403	354,457	24.05
彰化	106	585,586	415,172	537,780	188,176	226,996	38.85
	107	653,213	569,194	573,186	199,122	370,072	34.86
嘉義	106	607,580	343,736	610,379	147,218	196,518	28.62
	107	562,392	502,081	648,615	174,913	327,168	29.92
臺南	106	490,227	339,795	444,342	141,080	198,715	35.36
	107	575,691	444,038	509,373	133,808	310,230	27.94

高雄	106	1,060,690	750,935	1,033,292	271,289	479,646	29.67
	107	1,305,645	1,227,871	937,591	369,466	858,405	33.52
屏東	106	388,649	266,488	345,874	113,054	153,434	36.31
	107	439,427	335,142	390,588	129,152	205,990	35.39
花蓮	106	333,814	211,362	325,693	109,362	102,000	38.96
	107	366,256	297,576	354,093	124,093	173,483	37.80
宜蘭	106	465,168	288,406	482,769	109,874	178,532	26.79
	107	482,790	445,996	421,887	143,523	302,473	33.05
合計	106	8,702,986	5,237,151	9,078,262	2,176,272	3,060,879	28.36
	107	9,533,007	8,350,204	8,662,326	2,624,119	5,726,085	30.84

說明：1.資料來源：法務部行政執行署。

2.106 及 107 年度皆只採計 1-10 月資料。

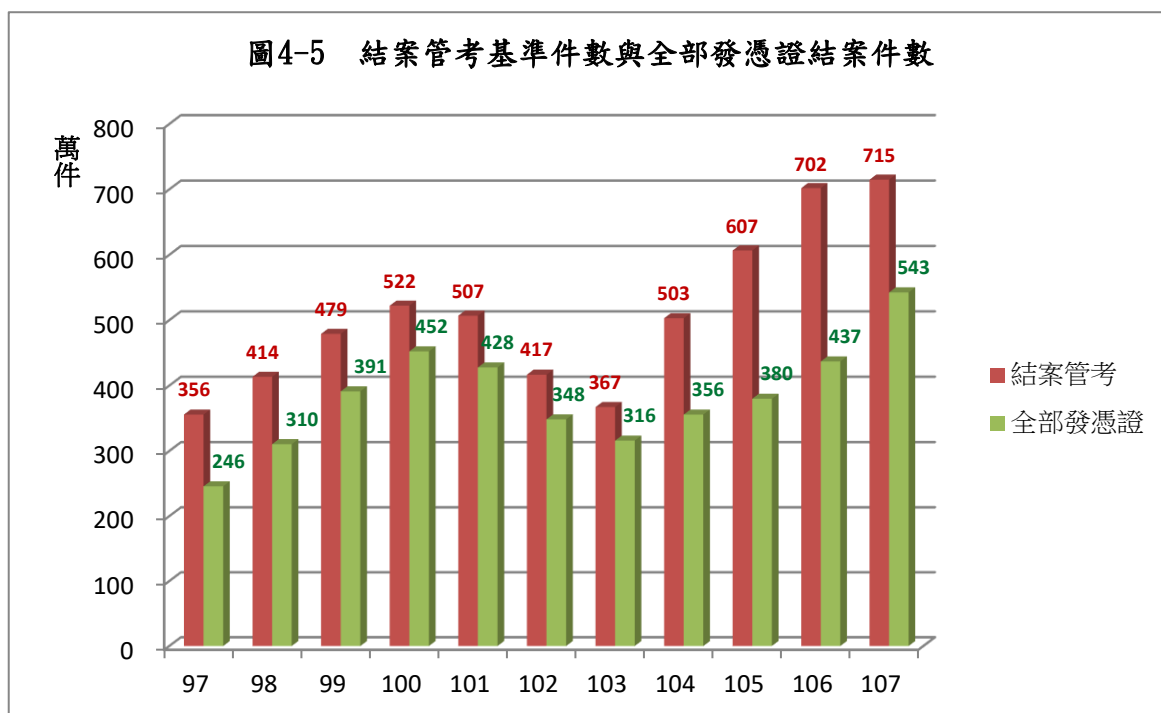
況且，行政執行署除上開績效評比項目外，尚定有「法務部行政執行署各分署每股全年度終結案件數及逾期未結案件數管考基準」，依該基準第 3 點之規定，每股終結案件數應逾當年度新收案件數之百分之 75。如未達到此結案基準，依「法務部行政執行署及各分署執行績效獎勵金發給要點」第 5 點之規定，即不得發給該年度之個人績效獎勵金，已發給者，應予追繳。故執行人員如果不努力核發執行憑證結案，恐怕無法達到結案管考基準³⁴，如果達不到管考基準，就無法領取執行績效獎勵金，執行人員為了避免領不到執行績效獎勵金（資

³⁴ 因執行人員無法預知當月或當年有多少案件可以「有效結案」，故為了達到管考基準，執行人員最後只能以增加「全部核發執行憑證結案」件數，做為達到結案管考基準的方法。請參第一章表 1-3。

源汲取)，必然會兼顧結案件數（資源分配行為），而不會只顧著提高「徵起率」。故雖然行政執行署將「結案率」修正為「有效結案率」，仍無法改變執行人員將大部分案件以核發執行憑證結案之結果。

以 2004 年為例，當年度年底未結案件為 8,346,796 件，為史上最高紀錄，行政執行署立刻將 2005 年每股全年度終結案件數，從 2004 年每股每月至少結案 400 件，提高一倍為每股每月至少結案 800 件，而且新增當年度「終結件數」應逾「新收件數」之基準。並以 2005 年 5 月 6 日行執三字第 0946200462 號函，通令各行政執行處（分署）應於文到 10 日內訂定「移送金額為 1 萬元以下之小額案件加強清理計畫」報署，以有效控管未結案件，俾達成全國 12 個行政執行處 2005 年底總未結案件量低於 800 萬件，甚至 750 萬件的目標。此舉固然使總未結案件量從 2004 年底的 8,346,796 件，驟降到 2005 年底的 7,001,921 件，達到行政執行署的政策目標，但也造成以「全部核發執行憑證」結案的件數，從 2004 年的 177 萬件，暴增到 2005 年的 419 萬件（葉麗萍，2011），占全部終結案件的比率也從 39.30%，提高到 57.14%。

近 10 年「結案管考基準件數」與「全部核發憑證結案件數」之關係，可從圖 4-5 看出其密切關連性，即只要結案管考基準件數提高，全部核發執行憑證結案的件數也會跟著提高。



資料來源：法務部行政執行署

(二) 外部監督

就行政執行署而言，來自外部的監督機關，主要為監察院、審計部及立法院。以立法院來說，基於民意機關監督行政機關之職責，立法院一向對於行政執行署及所屬分署有不少質詢及監督，例如質疑執行人員侵害人權（立法院，2009），或是批評基本徵起責任金額訂得太低、太容易達到、人人有獎（立法院，2012）；或是指責滯欠大戶案件執行不力、績效欠佳（立法院，2012：328、520）等等。但與本文主題比較直接相關者，應該是監察院及審計部，故以下僅舉監察院及審計部將行政執行署列為受調查機關之調查報告之二案例加以析述如下：

1. 098 司調 22

本件調查報告案由為余騰芳委員調查「審計部最近 5 年函請法務

部就『行政執行未結案件連年累增』部分檢討改進缺失，該部遲未改進，涉有違失等情」，於 2009 年 6 月 12 日公告，調查意見略為：

據審計部函報本院，「法務部行政執行署（下稱行政執行署）之行政執行未結案連年累增」，未能有效改善，自 90 至 97 年度止，以健保案件未結案占總件數比率約為 46.05%，財稅案件未結案占總件數比率約為 30.17%。

依該調查報告之記載，健保案件未結案之總件數居高難下之主因為：

依全民健康保險法第 29 條第 1 項、同法施行細則第 45 條第 1 項規定，全民健康保險保險費係按月繳納，健保局按月繕具保險費計算表及繳款單寄發投保單位或被保險人繳納，如逾同法第 30 條第 2 項規定期間未繳納，則得移送執行。再者「公法上金錢給付義務執行事件移送該管行政執行處時，應以 1 執行名義為 1 案，並以 1 案為 1 號。」行政執行法施行細則第 22 條定有明文。是同一義務人如滯欠數月之健保費經移送執行者，即為數案件，以致健保案件件數占各執行處受理案件中極高之比例。

多數健保案件之應納金額僅為數千元至數萬元，屬於小額案件，如義務人尚有繳納能力者，各行政執行處均會從寬准予較長期數之分期繳納，故有部分健保案件在分期繳納完畢前均屬未結案件。

就健保案件，行政執行署陳述之因應改善措施為：

由於欠繳健保費用之義務人大部分係因失業、或為低收入戶等經濟狀況欠佳之經濟弱勢民眾，原則上，該署所屬各行政執行處基於比例原則及符合成本效益考量，如經調查結果，義務人尚有繳納能力，各行政執行處均會從寬准

予分期繳納；如義務人確無職業，且無薪資、存款可供執行者，即會依法核發債權憑證結案。

同一義務人如滯欠數月之健保費經移送執行者，即為數執行名義，為數案件，致健保案件量高漲。為同一義務人積欠各月健保費，應研議就同一義務人併案執行的可行性，宜化繁為簡。³⁵

財稅案件待徵起金額居高難結的主因、因應改善措施及尚有待改善事項，與本文有關者為：

陳年老案因年代久遠，調查財產不易，追查義務人代表人或負責人之行蹤更屬困難。又如係債權憑證經移送機關再移送執行時，復未指明具體可供執行之財產或提供舊資產資料，使得徵起更加困難。

部分移送機關以執行債權憑證再移送執行時，未確實檢附義務人有可供執行之財產，或檢附舊財產資料，導致執行無效果，浪費執行成本，而案件一再重複的移送執行，亦造成案累。

行政執行署因應此次調查，採取了如下政策：

（1）修正行政執行處（分署）年度「執行業務績效評比表」，將「結案率」的占總成績的比重，從 2007 年的 15%，調高到 2008 年的 20%。

³⁵ 行政執行署依 2006 年 8 月 18 日行政院林政務委員萬億主持之「勞、健保滯納案件移送行政執行爭議協調事宜」會議結論，自 2007 年 1 月 1 日起，勞、健保案件之計數方式由原先以 1 執行名義為 1 件，修正為以移送機關同批移送執行案件中同一投保單位累積欠費達 5,000 元，或同一被保險人累積欠費達 7,500 元以上為一件。

(2) 修正每股全年度終結案件數管考標準，從 2007 年每股終結案件數應逾當年度新收案件數之 75%，調高到 2008 年的每股終結案件數應逾當年度新收案件數。

此後行政執行署仍持續藉著上開政策工具引導執行人員配合該署之結案目標，使年底未結件數從 2007 年底的 4,465,634 件，一路降到 2014 年底的 3,183,574 件³⁶，惟以「全部核發執行憑證」結案的件數及比率，也從此居高不下，2011 年時竟高達 452 萬件，占全部結案件數的 72%！（余育儒，2015）雙雙創下史上最高紀錄！2014 年以「全部核發執行憑證」結案的比率也高達 65%。

2. 104 交調 24

本件調查報告案由為：林委員雅鋒、章委員仁香、孫副院長大川調查「為追蹤瞭解截至 103 年底止，各市縣政府辦理交通違規罰鍰收繳情形及具體改進措施等情乙案」之調查報告，與本文主題有關者，有如下數端：

(1) 我國國道電子計程收費方式實施已逾 4 年，惟通行費欠費件數及金額逐年攀升，清理成效尚未見具體改善，高公局允宜再檢討精進欠費清理作業流程及妥謀善策，以遏止用路人欠費行為之持續發生，落實使用者付費精神，並確保國家債權。

(2) 我國高速公路自 95 年起試行電子計次收費，因用路人使用

³⁶ 2015 年後又開始暴增，到 2018 年 10 月底未結總件數為 8,662,326 件，原因詳後論述。

國道電子收費設備時，預先儲值不足，已出現通行費欠費案件，惟高公局遲至 99 年始辦理計次收費欠費案件之送請強制執行作業，迄 105 年方完成全部計次收費階段應送強制執行案件之移送作業。另於 106 年始辦理移送執行 103 年及 104 年計程收費欠費金額 5,000 元以上案件，該局辦理移送執行作業確有延宕。又，高公局移送作法，係以年度別歸戶欠費人後再分次移送，並未將高額欠費人列為重點管制對象，造成渠等欠費餘額持續累積，恐不利通行費欠費債權之追繳。高公局允宜建立機制，儘速移送慣性欠費人之案件，以遏止渠等不良行為，避免日後追討無著，造成國庫損失。

（3）對於已取得債權憑證或執行憑證之案件，未定期再清查義務人之財產及所得資料，或經清查結果雖有財產所得，未適時再次移送行政執行署強制執行。

（4）第三代公路監理資訊系統功能目前已具有憑證電子化之初步功能，而交通違規罰鍰案件先前已有部分處罰機關配合法務部行政執行署實施或試辦憑證電子交換作業，交通部公路總局允宜參酌上開單位之施行經驗及試辦情形，持續精進第三代公路監理資訊系統之憑證電子化功能，並研商逐步全面推行之可能。

對此調查，行政執行署函復監察院之意見為：「有關公法上金錢給付義務案件，經分署執行後，認義務人無財產可供執行，或雖有財產經執行後所得之數額仍不足清償義務人之金錢債務時，經分署請移送機關於 1 個月內查報義務人財產，移送機關逾期未查報或查報無財產者，分署應核發執行憑證，交移送機關收執，載明俟發現有財產時，再予移送執行。移送機關之系統如具備接收憑證電子交換作業功能

者，即由分署核發電子憑證，即分署將憑證經由電子交換系統發送移送機關，取代傳統以紙本核發憑證之作業方式。另有關憑證電子交換作業優點，因交通違規罰鍰案件係以 1 張罰單為 1 執行名義，並由分署分 1 個執行案號執行，故案件量相當龐大，如以紙本核發憑證須使用大量紙張列印，如透過電子交換作業，可大幅節省列印成本與紙張耗費，亦可省卻相關人力與郵寄等傳送憑證之成本，符合環保之理念與趨勢；且分署核發之電子憑證可輸入移送機關之辦案系統資料庫，有助於移送機關對於案件之管理、分析及相關資訊之再利用。」³⁷「目前實施憑證電子交換作業之案件計有財稅案件、健保案件及勞保案件，至於交通違規罰鍰案件，計有高雄市政府交通局交通事件裁決中心及臺北市交通事件裁決所，已正式實施憑證電子交換作業；另交通部公路總局臺北市區監理所就其移送之監理案件自 102 年 1 月 1 日起，分別與臺北分署與士林分署試辦憑證電子交換作業；未來其他交通裁決機關或警察機關就交通違規罰鍰案件，如欲實施憑證電子交換作業，得提出相關實施計畫，本署將盡力配合推動。」

嗣後行政執行署於 2016 年 11 月 1 日就交通部公路總局所屬公路監理機關移送行政執行之案件，全面進行執行憑證電子化交換作業。六都交裁處(中心)使用系統則自 2017 年 5 月 1 日起 13 分署全面上線。

。 37

³⁷ 另交通部臺灣區國道高速公路局(含各區工程處)移送執行之案件，「執行憑證電子化」也自 2017 年 5 月 1 日起全面上線。

二、移送機關

（一）內部評比

1. 稅捐機關

為了清理欠稅，稅捐機關定有若干內部行政規則，此等規則用以規範稅捐機關有關移送執行及管控執行憑證之作業程序，並訂出績效評比要點，以激勵同仁達到政策目標。茲說明如下：

（1）財政部核發稅務獎勵金作業要點

依該要點第 7 點之規定，「規劃、督導或執行欠稅清理工作，績效優異」者，得核發團體獎勵金；「清理債權憑證，徵起鉅額欠稅」者，得核發個人獎勵金。依該要點第 8 點之規定，獎勵金分為一等獎、二等獎及三等獎三種；其獎別之認定標準，由財政部部審查小組定之。

（2）稅捐稽徵機關清理欠稅作業要點

該要點第三點積極有效清理欠稅（五）加強執行（債權）憑證之清理規定如下：

A、稽徵機關收到行政執行處掣發執行（債權）憑證後，應按收到日期先後依序編流水號，且登錄相關電腦檔，裝訂成冊，妥為保管；並列印執行（債權）憑證清冊，每年定期清理，一般案件一年清理一次，巨額案件一年清理兩次，小額案件由各稽徵機關評估成本與效益自行決定清理方式。

B、清理時由電腦就執行（債權）憑證與財產檔及所得資料檔交叉，如發現有財產資料或所得資料即列印清理清單，同時列印財產或

所得資料，逐案審查是否符合再移送執行要件，符合時應調出執行（債權）憑證，迅即移送行政執行處強制執行。

C、對於巨額欠稅之執行（債權）憑證，必要時由追欠小組選案追查行蹤以利執行。

D、訂定執行（債權）憑證清理獎勵規定，以激勵工作士氣。

該要點第 4 點（5）並規定，各稽徵機關對於欠稅清理及憑證之清查，應訂定年度計畫執行列管。

2. 健保署

衛生福利部中央健康保險署為辦理全民健康保險「保險費及滯納金」欠費之催繳、移送行政執行與轉銷呆帳作業，特訂定「全民健康保險保險費及滯納金欠費催收暨轉銷呆帳作業要點」，依該要點第 8 點之規定，欠費者符合下列情形之一者，應將該欠費報請全民健康保險監理委員會審議，經其同意後轉銷為呆帳：（一）無財產可供執行，或有財產但無法受償，或執行無實益已取得債權憑證。但尚在營業之投保單位，非經超過繳納期限一年以上，不得報請轉銷為呆帳。…（六）對於同一欠費者，前已取得債權憑證，嗣又就其欠費部分取得執行名義，但執行已顯無實益。

另依該要點第 13 點規定，經核准轉銷之呆帳，應列冊併同相關憑證保管備查，日後發現債務人有可供執行之財產時，再積極執行。

同樣的，衛生福利部中央健康保險署為辦理全民健康保險「醫療費用」欠費之催收、清理及呆帳之轉銷，特訂定「全民健康保險醫療費用欠費催收及轉銷呆帳作業要點」，依該要點第 8 點之規定，醫療

費用欠費有下列情形之一，應依行政作業程序經其首長核准後轉銷為呆帳：（一）欠費者無財產可供執行，或有財產但無法受償，或執行無實益已取得債權憑證者。但欠費者為尚在經營之保險醫事服務機構時，非經超過繳納期限一年以上，不得報請轉銷為呆帳者。…（七）對於同一欠費者，前已取得債權憑證，嗣又就其欠費部分取得執行名義，但執行已顯無實益者。

另依該要點第 13 點規定，經核准轉銷之呆帳，保險人應列冊併同相關憑證保管備查及註明追償情形，不得遺漏。債權憑證並應妥慎保管，除注意債權憑證求償時效外，並應隨時注意主、從債務人動向，如發現有可供執行之財產，應即依法執行。

3. 勞保局

勞動部勞工保險局為統一處理各種欠費之催收、清理及呆帳之轉銷，特訂定「勞動部勞工保險局欠費催收及轉銷呆帳處理要點」。依該要點第 10 點之規定，欠費經催繳或行政執行後，有下列情事之一者，應依行政作業程序經該局局長核准後轉銷為呆帳：（二）欠費者無財產可供執行，已取得執行（債權）憑證。

該要點第 12 點則規定，轉銷呆帳之各項欠費，應由該局各組逐案詳列登記簿備查及註明追償情形；取得之執行（債權）憑證應列冊妥善保管及隨時注意債務人動向，如發現有可供執行之財產，應即移送法務部行政執行署所屬各地分署執行之。轉銷呆帳經積極追償者，其收回數額應登記於追索債權登記簿。轉銷呆帳之債務人為被保險人或受益人者，本局應於電腦資料中作註記列管。

4. 監理機關

交通部公路總局為加強汽車燃料使用費課徵管制，建立各公路監理機關內部責任中心制度，定期衡量其徵收績效，以減少欠費，特訂定「公路監理機關清理汽車燃料使用費欠費作業要點」。該要點第六點及第七點規定與本文主題有直接相關者摘錄如下：

六、取得執行憑證管理作業

有關汽車燃料使用費及違反公路法第七十五條罰鍰移送行政執行取得之執行憑證，其管理措施如下：

（二）取得執行憑證後，由業務單位將執行憑證（掃描）存檔並匯入公路監理資訊系統管理；若為紙本執行憑證，憑證正本送出納單位管理，以備後續隨時調閱查詢。業務單位取得執行憑證、執行憑證獲清償（刪除、免罰）或註銷等，應將每月資料之增減情形，製作總表（註明上期餘額及本月增減情形）及明細表簽准後送主計單位依據「中央政府各機關註銷經費賸餘—待納庫（押金、材料）」及應收歲入（保留）款會計事務處理作業規定」據以登帳。

（三）執行憑證每年至少清查一次，依欠費義務人之國民身分證統一編號或營利事業統一編號分別函請財政部財稅資料中心查明財產及所得資料；經查有具執行實益之財產及所得，且未逾依行政執行法第七條得執行之期間者，應再移送管轄法務部行政執行署各分署執行。

（四）已逾行政執行法第七條可執行期間之執行憑證，每年由業務單位查明逾時效憑證是否已善盡管理人應有之注意，若已善盡管理

人應有之注意者，再編製「○○年度○○監理所暨轄站汽車燃料使用費本費暨罰鍰已逾執行時效執行憑證」註銷清冊，經各該機關首長核准後，備文轉陳公路主管機關轉審計部審核。經審計部核准後，各機關於公路監理資訊系統將執行憑證登錄註銷，並會主計單位減列該列管案件件數。

七、考核方法與標準：

（一）考核對象包括臺北市區監理所、高雄市區監理所、臺北區監理所、新竹區監理所、臺中區監理所、嘉義區監理所、高雄區監理所等七個單位，各所徵收、催繳績效均含轄站執行績效。

（二）考核期間以配合會計年度每年舉辦一次，以會計年度為計算競賽考核基礎，並由中華電信股份有限公司數據通信分公司將績效報告表填送交通部公路總局彙總陳報交通部。

（三）成績計算：

2. 清理欠費績效：

（5）移送執行率：
$$\frac{\text{移送本費車輛次} + \text{移送處分書車輛次}}{\text{應移送本費車輛次（不含八十九年以前累欠車輛次）} + \text{應移送處分書車輛次}}$$

換言之，案件移送愈多，分數就愈高，各監理機關為了爭取好的成績，難免盡全力辦理移送執行作業，故此規定無疑也是造成執行機關所受理之以執行憑證再移送執行案件量居高不下的原因之一。

5. 交通裁決機關

依道路交通管理處罰條例第 8 條之規定，違反該條例第 12 條至第 68 條及第 92 條第 7 項、第 8 項之行為，由「公路主管機關」設置交通裁決單位辦理；其組織規程由交通部、直轄市政府定之。故目前在直轄市，都設有交通事件裁決所（處）負責處理此項作業，其他縣市則由公路監理機關負責，故以下係就直轄市設置之交通事件裁決所（處）評比規定加以說明。

以新北市政府交通事件裁決處為例，新北市政府為加強管理所屬各機關學校取得之執行(債權)憑證，確保該府權益，特訂定「新北市政府所屬各機關學校債權憑證管理要點」，該要點第三點至第五點規定，摘錄如下：

二、本要點所稱債權憑證，指民事執行事件及行政執行事件，經強制執行無效果，由執行法院或行政執行處發給之債權憑證。

三、各機關取得執行法院或行政執行處發給之債權憑證，其處理程序如下：（三）各機關至少應每年查調債務人財產及所得基本資料，但法定收繳期限或換發債權憑證期限將屆滿之案件，應視實際需要辦理查詢。（四）各機關經查明債務人有新增可供執行且具執行實益之財產，則附具債權憑證影本，應於三個月內簽報聲請強制執行，其強制執行之所得，收繳存入市庫。

四、民事執行事件取得之債權憑證，各機關應於請求權消滅時效屆滿前三個月依規定領出，向執行法院聲請換發債權憑證。行政執行事件取得之債權憑證，其執行時效悉依行政執行法相關規定辦理，無需辦理換發債權憑證。

五、各機關依法取得之債權憑證，如債權屆滿法定收繳期限、逾行政執行期限或其他特殊原因而有辦理註銷之必要時，應查明管理、催繳程序及已盡善良管理人應有之注意，除因債權清償、獲核發新債權憑證或原處分撤銷得自行註銷外，應詳填「申請解除債權憑證財務責任簡明表」如附件，檢同有關證件報經主管機關擬具查核意見，函轉審計部新北市審計處（以下簡稱審計處）核定後，並副知本府主計處及財政局，據以辦理註銷。（第 1 項）

此外，新北市政府制定之「新北市政府及所屬各機關歲入預算執行考核獎懲作業要點」第 1 點規定：「新北市政府為考核本府及所屬各機關歲入預算執行績效及管理行政罰鍰案件，特訂定本要點。」第 3 點規定「歲入預算執行之行政罰鍰部分，採分組考核」，考核項目依附表 4「新北市政府各機關行政罰鍰執行績效考核評分標準表」之規定，包括「債權憑證管理」，考核內容為：「取得債權憑證案件，依規定每年查調所得，給基本分 40 分，未依規定查調所得，查調所得件數占應查調總件數比例計算分數，查得具執行實益之財產未於 3 個月內移送，每一案件扣 10 分。（按附表 3 計算）」附表 3 為「當年度處理以前年度取得債權憑證情形統計表」，評比項目則包括「查得具執行實益件數」、「於 3 個月內再移送執行件數」、「再移送執行金額」及「獲清償金額（不限當年度再移送）」。「倘查調所得情形與前期財產相同或有無執行實益，由各機關判斷。」，「再移送強制執行獲清償金額占再移送金額比例，每增加 1%得 1 分」，面對此等評比規定，也難怪移送機關會用力將已取得執行憑證之案件再移送執行了！

再以臺北市府為例，「臺北市府各機關學校債權憑證管理作

業要點」之規定，與上開「新北市政府所屬各機關學校債權憑證管理要點」之規定類似，該要點第 4 點、第 5 點及第 7 點規定摘錄如下：

四、各機關取得債權憑證，其清理作業如下：

（一）各機關債權憑證清理人員應每年至少全面清理債權憑證一次，其清理方式如下：

1. 依據債務人或其繼承人之國民身分證統一編號或營利事業統一編號，列冊洽請稅捐稽徵機關或財政資訊中心提供債務人或其繼承人財產、所得及納稅資料。

2. 凡查有可供執行之財產者，應即向執行法院聲請再予強制執行。

3. 單一債權憑證之未清償債權金額在新台幣三百元以下，且查無財產及所得者，各機關學校得依權責循程序辦理註銷。

（二）各機關債權憑證清理人員應於稅捐稽徵機關或財政資訊中心函復後，至遲於三個月內將前款清理結果簽陳機關首長核閱，並加會會計室或相關會計人員。

（三）各機關債權憑證清理人員應將每次清理結果連同清理有關資料裝訂成冊，備供查核及列入交代。

五、債權憑證於時效屆滿前二個月，各機關債權憑證保管人員應將該債權憑證移請各承辦人員儘速依法向執行法院聲請換發債權憑證。

七、行政執行事件，經行政執行分署發給之執行憑證，準用本要點之規定。（第 1 項）

前項執行憑證，其執行時效悉依行政執行法相關規定辦理，

不適用第五點換發規定。(第2項)

另臺北市政府為提高各機關行政罰鍰執行績效，以伸張公權力，維護法治，特訂定「臺北市政府各機關行政罰鍰執行績效考核要點」，其第2點至第4點規定，摘錄如下：

二、各機關除其他法令已另有考核規定外，應於年度結束後三個月內，依本要點對執行催繳人員上年度行政罰鍰執行成果進行績效考核。但因法令規定，作業程序具牽制作用，無須經辦人員催繳，執行率即可達百分之百之機關或罰鍰項目，不列入考核。

三、各機關應依「臺北市政府所屬各機關行政罰鍰執行績效考核統計表」(如附表)辦理考核；其考核項目如下：

(三) 強制執行件數移送率： $(\text{當年度罰鍰移送強制執行件數} + \text{以前年度罰鍰移送強制執行件數}) \div (\text{當年度罰鍰應收未收件數} + \text{以前年度罰鍰待處理總件數})$ 。

(四) 強制執行金額移送率： $(\text{當年度罰鍰移送強制執行金額} + \text{以前年度罰鍰移送強制執行金額}) \div (\text{當年度罰鍰應收未收金額} + \text{以前年度罰鍰待處理總金額})$ 。

四、各機關依本要點考核結果，除法令另有規定外，得依下列基準獎勵：

(一) 有下列情形之一者，得予嘉獎：

3. 強制執行件數移送率提高達三%以上，未達五%者，嘉獎一次；達五%以上，未達六%者，嘉獎二次。

4. 強制執行金額移送率提高達三%以上，未達五%者，嘉獎一次；達五%以上，未達六%者，嘉獎二次。

(二) 有下列情形之一者，得予記功：

3. 強制執行件數移送率提高達六％以上，未達八％者，記功一次；達八％以上者，記功二次。

4. 強制執行金額移送率提高達六％以上，未達八％者，記功一次；達八％以上者，記功二次。

此規定與上述「公路監理機關清理汽車燃料使用費欠費作業要點」規定一樣，案件移送愈多，分數就愈高，故各機關為了爭取好的成績，難免盡全力辦理移送執行作業，也會造成執行機關每年新收之以執行憑證再移送執行案件量居高不下。

6. 交通部高速公路局

交通部高速公路局為辦理電子收費申請及欠費追繳作業，依據「公路通行費徵收管理辦法」相關規定訂定「交通部高速公路局電子收費申請及欠費追繳作業注意事項」。依該注意事項第 16 項之規定，用路人欠繳通行費，自交易發生日起經雙掛號通知補繳期限後 6 個月仍未補繳者，即轉列催收款項，並進行帳務管理。欠繳通行費累計金額逾 300 元者，應併其追繳作業費用，依「規費法」相關規定移送強制執行。經通知補繳期限屆滿逾 5 年仍未繳納且未移送強制執行者，該局依「規費法」相關規定得檢具有關憑證影本註銷之，並送審計單位備查及為會計帳務處理。

(二) 外部監督

就移送機關而言，與本文有關之外部監督也多來自監察院及審計

部，惟立法院預算中心今年有一篇報告（立法院預算中心，2018：32-33）與本文有關，引述如下：

近年取得執行憑證後之再徵起數額不高，允宜加強辦理，以切實收取租稅

104 及 105 年度財政部所屬 5 區國稅局因無法順利徵起稅收而依稅捐稽徵法移送法務部行政執行署執行之案件金額龐鉅，該 2 年度期初數額分別為 428 億 9,930 萬 9 千元及 400 億 7,358 萬 4 千元，復查法務部行政執行署倘無法查獲可予執行之財產，則掣發債權憑證予原移送機關(5 區國稅局)，5 區國稅局對相關案件尚未再移送行政執行署執行，將逾徵收或執行期間而註銷，難以保障政府債權。經查：(一)目前再徵起數額不高，占比偏低，相關績效尚待加強。查 104 及 105 年度 5 區國稅局之再移送案件徵起數不高，總數分別為 3 億 4,701 萬 8 千元及 3 億 7,301 萬 4 千元，占各年度期初取得執行憑證欠稅數 428 億 9,930 萬 9 千元及 400 億 7,358 萬 4 千元之 0.81%及 0.93%（詳附表 1），占比偏低，顯示相關 5 區國稅局再移送徵起之績效不足，難以保障政府相關債權，允宜檢討加強。

附表1：104及105年度再移送案件徵起數明細表

單位：件、新台幣千元

地區別	年度	期初取得執行憑證欠稅數(含憑證再移)(1)		再移送徵起數(2)		占比(2)/(1)	
		件數	金額	件數	金額	件數	金額
合計	104	309,562	42,899,309	17,852	347,018	5.77%	0.81%
	105	274,621	40,073,584	13,024	373,014	4.74%	0.93%
臺北	104	45,955	14,575,302	2,761	83,191	6.01%	0.57%
	105	40,215	14,715,044	1,597	80,638	3.97%	0.55%
北區	104	127,191	12,906,288	6,977	90,656	5.49%	0.70%
	105	115,533	12,367,838	5,513	76,602	4.77%	0.62%
中區	104	56,137	8,793,320	3,039	71,964	5.41%	0.82%
	105	49,030	7,048,695	2,401	153,724	4.90%	2.18%
南區	104	41,493	2,874,691	2,457	36,544	5.92%	1.27%
	105	35,668	2,045,350	2,006	31,589	5.62%	1.54%
高雄	104	38,786	3,749,708	2,618	64,663	6.75%	1.72%
	105	34,175	3,896,657	1,507	30,462	4.41%	0.78%

資料來源：立法院預算中心（2018：32-33）

事實上，統計 2008 至 2018 年間之憑證再移案件之徵起金額，財稅案件總徵起金額為 89.6 億元，已經是各類案件中最多的了！（表 4-2）

至於監察院及審計部，該二機關就各移送機關辦理公法上金錢給付義務案件之情形，已提出多次調查報告，甚至提出糾正，而移送機關為了改正被調查或糾正的事項，就會修正其內部行政規則（例如前述作業要點或管考要點），進而影響案件移送行政執行的件數及頻率。茲舉以下數例說明：

1. 098 司調 0022

該案就涉及移送機關中央健康保險局（即今衛生福利部中央健康保險署）之調查報告指出：「積欠健保費，其待徵之金額不大，從人力成本的考量，應研議更簡化的流程，避免投入過多的人力。」³⁸「據行政執行署稱，同一義務人如滯欠數月之健保費經移送執行者，即為數執行名義，為數案件，致健保案件量高漲。為同一義務人積欠各月健保費，應研議就同一義務人併案執行的可行性，宜化繁為簡。」健保局隨即在調查過程中，於 2007 年 2 月 12 日訂定發布「全民健康保險保險費及滯納金欠費催收作業要點」³⁸，並自 2007 年 1 月 15 日生效。該要點第 3 點規定：「保險人應積極催繳欠費，但符合下列情形之一者，得免催繳：（一）單筆欠費金額在 100 元以下。（二）被保險人符合本法第 87 條之 5 所稱經濟困難資格。但具有清償能力者，不在此限。（三）被保險人死亡且查無財產。被保險人曾具有本法第 87 條之 5 所稱經濟困難資格者，如不具有清償能力，其有效資格截止日前之欠費，仍適用前項但書得免催繳之規定。」另第 5 點規定：「欠費經催繳仍未繳清者，應於請求權時效消滅前移送行政執行，但符合下列情形之一者，得不移送行政執行：（一）投保單位欠費金額累計在 5,000 元以下、被保險人欠費金額累計在 7,500 元以下。（二）被保險人死亡且查無財產。（三）被保險人符合社會救助法規定之低收入戶成員資格。（四）被保險人符合中低收入 70 歲以上老人資格。（五

³⁸ 2009 年 12 月 14 名稱修正為「全民健康保險保險費及滯納金欠費催收暨轉銷呆帳作業要點」。

）被保險人未成年且未申報法定代理人。（六）被保險人符合本法第 87 條之 5 所稱經濟困難資格。但經保險人查得具有清償能力者，不在此限。（七）被保險人持有重大傷病卡，且不具有清償能力。（八）被保險人係未滿 20 歲、55 歲以上或設籍於台東縣蘭嶼鄉之原住民，且不具有清償能力。（九）被保險人持有身心障礙手冊，且不具有清償能力。被保險人曾具有本法第 87 條之 5 所稱經濟困難資格者，如不具有清償能力，其有效資格截止日前之欠費，仍適用前項但書得不移送行政執行之規定。」自此，行政執行署各分署所受理之健保案件數即大幅減少，從 2006 年的 3,016,459 件，驟降到 2007 年的 635,867 件³⁹，再降到 2008 年的 468,886 件，此後健保案件全年新收總件數多僅約 40-60 萬件左右。

該調查報告另外指出，依稅捐稽徵法第 34 條第 1 項規定：「財政部或經其指定之稅捐稽徵機關，對重大欠稅案件或重大逃漏稅捐案件經確定後，得公告其欠稅人或逃漏稅捐人姓名或名稱與內容，不受前條第 1 項限制。」僅依法公告，效能有限，賦稅署如能以新聞媒體傳銷為手段，將使此公示制度更有放大的效果，更能達到稽徵的目的。

財政部據此調查意見，以 2010 年 11 月 4 日台財稅字第 09904542230 號函，通令所屬稅捐稽徵機關，於公告符合稅捐稽徵法第 34 條第 1 項規定之欠稅人資料時，應於每年 7 月 1 日至 9 月 30 日將內容一併刊登於機關網站，並自 100 年起實施。各區國稅局於公告

³⁹ 此與行政執行署改變健保案件的計數方式也有關係，註 38。

欠稅大戶前多會發布新聞稿（財政部，2018），此舉往往引來各大媒體爭相報導（自由時報，2018），達到監察院調查報告之「以新聞媒體傳銷」之要求。⁴⁰

2. 104 交調 24

本調查報告意見包括以下 2 點：

（1）中央及各市縣政府截至 2014 年底，違反道路交通管理處罰條例之交通違規罰鍰，應收未收餘額總計尚有 70 億 1,972 萬餘元，金額龐鉅，各處罰機關應積極催繳，以貫徹公權力並強化政府執法威信。

（2）審計單位抽查各市縣政府辦理交通違規罰鍰之收繳、移送強制執行及清理情形，發現多有缺失，例如收繳情形欠佳、未積極辦理移送強制執行作業等。各市縣政府允應切實檢討改進，並檢視交通違規罰鍰收繳之管理作為是否周妥，以提升收繳及清理績效。

各移送機關就交通違規罰鍰之收繳所研擬之具體改進措施，與本文有關者略有：

A、訂定交通違規積案催繳計畫，設定年度目標值，以落實控管催繳作業並加速移送強制執行。

B、建置「裁決業務資訊系統」，以程式處理大量違規資料進行總歸戶挑檔、裁決書轉檔及執行案件管理等作業，並能自動勾稽受處

⁴⁰ 現行每年 7 月 1 日欠稅大戶由各地稅捐機關分別公告，財政部長 2018 年 10 月 24 日上午在立法院財委會表示，財政部將建立平台，明年 7 月 1 日起會在財政部官網統一公告欠稅大戶名單。（經濟日報，2018）

分人監理、戶籍、財產等相關電子資料，協助使用者產製相關移送文書及回饋電子檔。該系統並能記錄移送歷程以供後續辦理憑證之需。

C、結合資訊作業及流程控管，建立完善憑證管理制度，定期(每年 2 次)清查債務人之財務狀況，若發現有可執行之最新財產，皆依規定辦理再執行作業。

D、於 2012 年開發由資訊系統自動篩選出「有」最新所得財產可再執行之清單，並能配合匯出移送時所需之所得財產報表，能有效減少人為判斷空間及縮短作業時間，提升憑證再執行效能。

此舉造成行政執行署各分署自 2016 年起新收之罰鍰案件（主要為滯納道路交通處罰條例罰鍰案件）暴增，從 2015 年的 2,589,496 件，劇增到 2016 年的 4,197,438 件，2017 年再增加到 4,710,703 件，2018 年更高達 5,339,761 件。

3. 地方政府追繳停車費案件

(1) 監察院糾正臺北市停車管理工程處

地方政府辦理民眾停車費欠費追繳案件，不僅地方議員會質詢（ETtoday 新聞雲，2017），監察院及審計部也曾提出糾正及檢討建議。例如監察院以 2018 年 1 月 15 日 107 交正 0001 案糾正臺北市停車管理工程處，案由為：「臺北市停車管理工程處對於路邊停車欠費之催追繳作業未臻嚴謹落實，致生鉅額欠費，復未能妥善規劃移送強制執行作業並落實執行，致有逾請求權時效，而衍生公帑損失等情，確有違失，爰依法提案糾正。」事實與理由略以：

道路交通管理處罰條例」94 年 2 月 5 日修正並於同年 9 月 1 日施行後，臺

北市停管處雖於當年度新增且於 102 年 7 月修正路邊停車開單收費、催繳、追繳、舉發作業流程，惟遲至 98 年始辦理移送強制執行，嗣因未符相關規定遭退回，方於次(99)年及 100 年分別移送前 50 滯欠大戶，直至 104 年 12 月底始完成停車欠費強制執行業務管理系統。迄 106 年 8 月底止，臺北市路邊停車費逾期未繳共 316 萬餘件，滯欠金額(含工本費)逾 4 億餘元，甚有個人積欠金額達 436 萬餘元者，又該期間，逾請求權時效無法收回者計 179 萬餘件，金額高達 2 億餘元，凡此在在顯示，臺北市停管處對於路邊停車欠費之催追繳作業未臻嚴謹落實，致生鉅額欠費，復未能妥善規劃移送強制執行作業並落實執行，致有罹請求權時效，而衍生公帑損失等情，另未能善用資訊科技技術，致移送強制執行之件數受限，違失之情，至為明確。

本案在議員質詢及監察院調查過程中，行政執行署不僅指示各分署進行「強力執行停車費及罰鍰案件專案」，並通令 13 個分署於 2017 年 11 月 14 日同步強力執行滯欠停車費及罰鍰案件，計徵起金額 172 萬 7,358 元，查封義務人車輛 43 輛，另查封不動產 4 筆及字畫、扇畫與硯台等動產（行政執行署，2017）。此外，各分署與臺北市停車管理工程處之間的執行憑證電子交換作業，也於 2017 年 10 月 1 日正式上線。

在本糾正文公告後，臺北市停車管理工程處更立刻於 2018 年 1 月 22 日發文，邀請北區臺北、士林、新北及桃園等 4 個分署，及交通部公路總局臺北市區監理所、臺北市政府警察局、臺北市交通事件裁決所，共同開會研商「停車欠費戶等車輛即時停車資訊通知系統」，獲致日後

臺北市停車管理工程處如發現欠繳停車費之車輛，立即以簡訊⁴¹通知分署執行人員即刻派員前來查封拖吊車輛之決議，車主如仍不繳清欠費，即拍賣該車輛抵償。自 2018 年 2 月起簡訊通知系統上線至 5 月 31 日止，臺北及士林分署執行成效為：查封 41 部車輛，徵起 634 萬 9,223 元。

（2）桃園市審計處促請桃園市政府交通局檢討改善

因桃園市政府交通局應收欠繳停車費收入未於期限內移送強制執行，經桃園市審計處促請檢討改善。嗣後該局已於 2017 年 11 月修正其內部作業規範，簡化移送強制執行之前置作業，並與法務部行政執行署桃園分署成立聯合稽查小組，透過停車管理資訊系統，即時查扣及拍賣車輛，以清償欠繳停車費。另桃園市政府復於 2018 年 1 月邀集府內外相關單位研商擴大執行，優先納入地方稅務局欠稅達一定金額以上案件。自 2017 年 11 月至 107 年 4 月底止，已查獲已註銷車牌仍使用之車輛 183 輛，查扣欠繳停車費 11 件及欠繳牌照稅 7 件，共追繳金額 127 萬餘元。（審計部，2018）

第三節 小結

由本章之分析可知，執行分署核發執行憑證結案，在法律上並不會發生中斷公法上請求權時效或執执行程序終結之效果，故本法並無準

⁴¹ 其後為利統整資料及減省經費，改採電子郵件發送，惟失竊車輛仍維持發送簡訊通知。（2018 年 6 月 6 日研商「強執欠費、失竊車輛即時停車簡訊通知系統實務執行相關事宜」會議紀錄參照）

用強制執行法第 27 條第 2 項之必要，移送機關也不須為了中斷公法債權時效而請求執行分署換發憑證。

執行實務上，影響執行人員核發執行憑證結案件數的主要原因，其實是行政執行署所訂的結案管考基準及當年度的新收案量。執行人員為了達到上開管考基準之要求，以免領不到執行績效獎勵金，莫不全力核發憑證結案。而移送機關為了達到內部的評比標準及回應外部監督機關的要求或指正，也會儘量以執行憑證再移送執行。至於該類案件之執行績效，則因移送機關並未確實審核義務人是否具新增可供執行之財產即移送執行，故徵起情形向來不佳，大部分憑證再移案件恐怕只能淪為「案球」，在執行分署與移送機關間踢來踢去，直到執行期間屆滿為止。

第五章 研究發現與建議

第一節 研究發現

近 10 年內各分署核發執行憑證案之件數，與新收案件數有很高的關聯性，主要是因為行政執行署為因應外界對於未結案件數日益龐大所為之指責或糾正，因而制定結案管考基準。執行人員為了達到結案管考基準，以免辛苦一整年卻領不到執行績效獎勵金，甚至年終考績被打乙等，而以大量快速核發執行憑證結案做為因應，故即使後來行政執行署將績效評比項目之一從「結案率」改成「有效結案率」，仍無法改變執行人員此等作為。

在移送機關方面，大量以執行憑證再移送執行之原因，主要來自於外部機關的壓力，包括民意機關、監察院及審計部等。其內部評比規定造成了移送機關不管義務人有沒有新增可供執行之財產，近乎浮濫地將案件再度以執行憑證移送執行，造成了執行分署極大的案件負擔，卻對徵起金額之貢獻非常有限，只占總徵起金額的 4.4%，反而排擠了執行人員對更有效益的案件進行執执行程序的人力及時間，對於整體公法債權執行績效的提升，未必有利。雖然從表面上來看，罰鍰類的憑證再移案件徵起金額，占該類案件總徵起金額的 13.7%，似乎不低，但如考量其龐大的案件量及平均每案徵起金額（近 10 年罰鍰憑證再移案件共 1,052 萬 5,319 件，共徵起 30 億 1,280 萬 6,457 元，平均每案徵起 286 元），仍不能肯認其值得執行人員花太多人力及資源

去執行此類案件。且以近 10 年道路交通管理處罰條例(罰鍰)憑證再移案件來看（圖 4-4），最後又以全部核發憑證結案者竟高達 58.1%，可見此類案件之執行效益，實在是無足掛齒。

第二節 建議

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）。

從臺灣行政執行法制來看，移送機關與執行機關既同為廣義的「行政執行機關」，就「核發執行憑證結案」及「以執行憑證再移送執行」，究竟應具備什麼要件，或兩機關應如何分工，本文認為，皆宜從如何處理最能提升整體行政執行效益（即執行績效最大化）的觀點去檢討。準此：

有關於分署核發執行憑證前，應否先命移送機關查報義務人財產乙節，本法並未就此有所規定，而係依本法第 26 條準用強制執行法第 27 條之方式加以規範。而所謂「準用」，自應限於事務本質相似的範圍內，才有準用的餘地。準此，行政執行本質上為「行政機關之自力執行」，不論是執行分署或是移送機關，都是廣義的「執行機關」，

與民事執行之法院及債權人的關係不同。在執行實務上，除了稅捐機關外，移送機關所能查報之義務人財產所得資料，大概只有來自於財政部財政資訊中心之義務人全國財產總歸戶資料，及各年度的綜合所得資料；與執行分署透過法務部單一窗口、財金公司、中央集保公司等途徑所能調查之範圍，實在太過懸殊。而且財政資訊中心之義務人全國財產總歸戶及所得資料，分署可以透過電子交換的方式向財政資訊中心取得，本無請移送機關提供的必要。故雖說「執行機關與移送機關應共同追求公法債權實現」，而移送機關也確實應配合查報義務人財產，但在執行分署決定核發執行憑證前，再請移送機關協力查調義務人財產，在執行實務上，其實象徵意義大於實際效果。

其次，就移送機關以執行憑證再移送執行時，應否檢附義務人新增及可供執行之財產乙節，行政執行署所訂之「法務部行政執行署各分署立案審查原則」第3項雖規定：「移送機關以執行憑證再移送執行，如具有下列情形之一者，分署得逕行核發執行憑證：（一）根據移送機關檢附之財產、所得資料，義務人無新增財產、所得。（二）移送機關未具體指明可供執行之財產。（三）移送機關所具體指明執行之財產前經分署執行無著或無實益。」但法務部既已以2012年6月22日法令字第10103104950號令，認定分署核發執行憑證並無中斷執行期間之效果，且以2012年1月19日法律字第10103100420號函，做出「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，不生執行程序終結之效果」之解釋，則移送機關已無以執行憑證再移送執行，並陳明義務人無財產可供執行，要求執行分署逕行換發執行憑證，以中斷請

求權時效之實益。故行政執行署上開立案審則原則是否有修正必要，似有檢討空間。

再其次，各分署在執行個案上固然係依據法律規定，於查無義務人可供執行之財產時，才會核發執行憑證結案，但到底要核發多少張執行憑證，主要的考量卻是行政執行署所訂的結案管考基準及績效評比規定。而移送機關決定要移送多少憑證再移案件，考量的因素也包括內部的評比規定，而內部評比規定的制定或修正，又常肇因於回應來自監察院及審計部等外部監督機關的壓力，此點與執行機關並無不同，故雙方實應考量是否共同出具說帖，向外部監督機關說明憑證再移案件之實際執行效益，以免除雙方一再將此類案件移送執行與大量結案的壓力。

最後，本法修正草案第 17 條第 3 項、第 4 項規定：「行政執行分署對移送執行事件，於義務人無財產可供執行，或雖有財產經執行後所得之數額仍不足清償時，得通知移送機關查報義務人財產。如移送機關未另查報義務人其他可供執行之財產或查報無財產者，應發給執行憑證交移送機關收執，載明俟發現義務人顯有履行義務可能時，得通知行政執行分署續予執行。（第 3 項）前項執行憑證核發後，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。（第 4 項）」可免除上開移送機關一再以憑證再移送執行之困擾，如能順利通過立法並制定適切的行政規則加以落實，亦不失為解決方案之一，應能進一步提升整體執行效益，再創執行佳績。

參考文獻

Christian Starck 著，李建良等譯，2011，《法的起源》，臺北：元照出版有限公司。

ETtoday 新聞雲，2017，〈停車欠繳大戶 436 萬免繳 停管處挨轟瀆職：沒有評論〉，ETtoday 新聞雲網站，<https://house.ettoday.net/news/1039970>，2018/11/19。

王金豐，2007，〈執行程序中移送機關協力義務〉，《稅務旬刊》，2007：16-19。

王金豐，2015，《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》，臺北：國立臺灣大學政治學系碩士論文。

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，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，2006，《立法院公報》，95（52）：41-58。

立法院，2009，《立法院公報》，98（72）：64-109。

立法院預算中心，2018，〈財政部賦稅署及5區國稅局108年度單位預算評估報告〉，立法院網站，https://www.ly.gov.tw/Pages/ashx/File.ashx?FilePath=~/File/Attach/166536/File_150104.pdf，2018/11/27。

自由時報，2018，〈欠稅大戶週日公告 921 大戶積欠 956 億元〉，自由時報網站，<http://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/2473264>，2018/11/17。

行政執行署，2017，〈停車費大執法 霸王車被查封〉，行政執行署新聞稿，<https://www.tpk.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=493016&ctNode=35868&mp=030>，2018/11/19。

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。

余育儒，2015，〈歷年行政執行案件終結情形分析〉，行政執行署網站，<https://www.tpk.moj.gov.tw/lp.asp?ctNode=22856&CtUnit=6055&BaseDSD=7&mp=030>，2018/11/15。

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。

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。

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，2017，〈行政執行案件辦理情形概況分析〉，法務部網站，http://www.rjtd.moj.gov.tw/rjtdweb/common/WebListFile.ashx?list_id=1540，2018/10/29。
- 法務部，2018，〈行政執行未結案件特性分析〉，法務部網站，http://www.rjtd.moj.gov.tw/RJTDWEB/common/WebListFile.ashx?list_id=1582，2018/10/29。
- 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，2001，〈21 世紀行政法學發展發展的新趨勢〉，《法令月刊》，52（12）：3-50。
- 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。
- 財政部，2018，〈國稅局將於 107 年 7 月 1 日公告重大欠稅人資料，近日常內繳清稅款者，請儘速與該局聯繫〉，財政部網站，<https://www.mof.gov.tw/Detail/Index?nodeid=137&pid=79800>，2018/11/17。
- 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。

- 陳敏，2011，《行政法總論》，臺北：新學林出版有限公司。
- 陳清秀，2006，《稅法總論》，臺北：元照出版有限公司。
- 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。
- 曾秋榮，2008，〈行政執行案件結案類型統計分析〉，行政執行署網站，
<https://www.tpk.moj.gov.tw/lp.asp?CtNode=22855&CtUnit=6054&BaseDSD=7&mp=030&nowPage=2&pagesize=15>，2018/11/15。
- 葉麗萍，2011，〈管考基準對執行績效的影響〉，行政執行署網站，<https://www.tpk.moj.gov.tw/lp.asp?CtNode=22856&CtUnit=6055&BaseDSD=7&mp=030&nowPage=3&pagesize=15>，2018/11/15。
- 經濟日報，2018，〈欠稅大戶名單 明年 7 月 1 日財政部統一公告〉，
財政部網站，<https://money.udn.com/money/story/6710/3439349>，2018/11/17。
- 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>，2018/11/23。
- 監察院，2011，《100 司調 0006 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>，2018/11/23。

審計部，2018，〈桃園市政府交通局應收欠繳停車費收入未於期限內移送強制執行，經審計機關促請檢討改善，已修正催繳停車費之內部作業規範，並擴大運用科技執法，提升應收欠稅費之執行成效〉，審計部網站，<https://www.audit.gov.tw/p/406-1000-4628,r12.php?Lang=zh-tw>，2018/11/17。

蕭全政，1989，《臺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。

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。

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》，6：33-64。

蘋果日報，2016，〈已結清機車燃料費 監理站仍強制執行扣款〉，蘋果日報網站，<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20160602/876609/>，2018/11/19。