

公法上金錢給付義務執行之救濟

壹、前言

強制執行之救濟，係指債務人（義務人，以下均同）或利害關係人之利益，因違法執行或不當執行而受侵害時，得請求救濟之方法而言。就下列不同執行行為之瑕疵探討強制執行救濟之方法¹：

一、違法執行：強制執行係以國家之權力，對個人之自由或財產加以干涉，基於法治國家之基本要求，有關執行機關行使國家權力之形式、限度以及程序均須有法律明文規定，亦須嚴格遵守，違背其規定之執行行為即屬違法執行，對此違法執行之救濟之方法，係向執行法院聲請或聲明異議，屬程序上之救濟方法。

二、不當執行：執行機關之執行行為，依強制執行法之規定雖非違法，但執行結果卻與實體法之權利關係不符者，稱為不當執行。例如：執行名義成立後，債權人之債權經消滅，但執行法院仍應依債權人提出之執行名義強制執行；又如執行法院以債務人占有之動產為其所有實施查封，然實質上該動產係第三人所有者，均屬不當之執行，執行機關僅得依據執行名義強制執行，至執行名義所載之請求權是否存在，不負審查之責，以期迅速執行，惟實體法上既無權利，卻以國家權力實施強制執行，自屬不當，故其救濟方法，係由債務人提起異議之訴，或第三人提起第三人異議之，經由訴訟解決紛爭，俟判決確定後，將判決結果反映至執行機關，此係屬實體上之救濟方法。

有關公法上金錢給付義務之強制執行，現行行政執行法第九條，僅就程序上救濟方法（即聲明異議）有明文規定，又依該條第二項規定，執行機關認為聲明異議為無理由者，應於十日內加具意見，送直接上級機關於三十日內決定之，與民事強制執行程序由執行法院送抗

¹ 張登科著【強制執行法】，2001年三月版，頁141-142。

告法院裁定之救濟方式不同，故抗告程序，在公法上金錢給付義務之執行程序中並不適用。其次，違法執行之救濟方法「聲請」，因公法上金錢給付義務之執行，由增設之專責機關為之，職權進行之成分濃厚，執行機關無待聲請，應即主動積極為之，且實務上亦不承認移送機關有聲請之權能，因此亦無適用之餘地。至於針對不當執行之實體上救濟方法之債務人異議之訴、第三人異議之訴，行政執行法未明文規定，可否依行政執行法第二十六條準用強制執行法之規定，實有探討釐清之必要。

貳、聲明異議：

行政執行程序本無救濟途徑之設，對當事人權保障未臻周全，新法於第九條第一項增設：「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，得於執行程序終結前，向執行機關聲明異議。」此救濟程序乃指對於行政機關之行政執行程序行為有所不服之救濟程序而言，與對發生義務之行政處分有所不服，或對是否負有義務有所爭執，而涉及行政實體法上判斷之救濟程序（訴願、行政訴訟）有所區別²。

一、聲明異議之主體：

依行政執行法第九條規定聲明異議之主體為義務人或利害關係人，所謂義務人係指行政執行程序中，負有公法上履行義務之人，例如：稅款之繳納義務人、罰鍰之被裁罰人等；所謂利害關係人係指義務人以外，而其法律上之權益因強制執行而受有影響或侵害之人，例如：第三人佔有債務人之動產或不動產，行政執行處未經該第三人之同意而對該動產或不動產實施查封，該第三人即得聲明異議。至於事實上之利害關係，則非屬之，例如工廠被查封，其員工不能以失業為由，聲明異議³。另移送機關（例

² 林錫堯著【行政法要義】，1999年八月第二次訂版，頁361

³ 張登科著【強制執行法】，2001年三月版，頁148。

如：稅捐課徵機關）亦不得為聲明異議主體，如移送機關對執行之程序、方法認有不妥，宜與執行機關以協商方式處理，不宜逕向執行機關聲明異議⁴。

二、聲明異議之事由：

依上開行政執行法第九條第一項規定，聲明異議事由有四：即（一）對於執行機關強制執行之命令（二）對於強制執行之方法（三）對於強制執行應遵守之程序（四）對於其他侵害利益之情事，此等事項固以程序上之措施為限，惟不限於符合行政處分之措施，事實行為或觀念通知均可為異議之對象，例如義務人或利害關係人依行政執行法第八條規定，申請終止執行程序，遭執行機關駁回者，即可依本條聲明異議，又如執行方法有違比例原則等，亦屬異議之對象⁵。

三、聲明異議之程序：

聲明異議應於執行程序開始後，至執行程序終結前為之，行政執行法並未規定聲明異議之期限，依行政執行法第九條第一項之規定，只要在執行程序終結前即可，至於行政執行進行至何種程度才為終結，則應視執行內容而定。例如，金錢給付義務之執行，如標的物之執行程序須經拍賣，則拍賣所得之價金交付債權人時，程序才算終結。又義務人或利害關係人聲明異議時應以書面為之。但執行時，當場以言詞聲明異議，依本法施行細則第十五條之規定，亦應准許。並由執行人員載明於筆錄中。

對聲明異議決定之程序規定於本法第九條第二項，其謂：「前項聲明異議，執行機關認為有理由者，應即停止執行，並撤銷或更正已為之執行行為；其認為無理由者，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。」由於本法有關公法上金

⁴ 法務部九十年十月十九日法九十律字第0三四二一七號函釋，刊於【行政執行業務相關令函彙編一】，頁55-57

⁵ 吳庚著【行政法之理論與實務】，2000年九月增訂六版，頁469-470

錢給付義務執行機關為行政執行處，其上級機關當然是指法務部行政執行署。直接上級機關對於執行機關送請決定之聲明異議事件，認其異議有理由者，應命執行機關停止執行，並撤銷或更正已為之執行行為；認其為無理由者，應附理由駁回之。上述決定應以書面通知原執行機關及異議人，俾使其知悉決定之內容。

四、聲明異議之效果：

行政執行法第九條第三項規定：行政執行，除法律另有規定外，不因聲明異議而停止執行。但執行機關因必要情形，得依職權或申請停止之。因此，行政執行義務人或利害關係人，對於程序上之違法或不當之執行行為，雖得聲明異議，但為免執行程序延滯及維護公共利益，自不應聽任其久不執行，故執行程序原則不因聲明異議而停止執行，但為免規定過於僵化，乃另設例外之規定。以法律另有規定或執行機關因必要情形，得依職權或因當事人之申請而停止執行。惟此執行機關因必要情形得依職權停止執行程序是否包括直接上級機關在內，現行法未明文規定，法理上應準用訴願法之規定，在決定前，應認該上級機關如認有必要，自應可先令執行機關停止執行⁶，目前法務部行政執行署受理聲明異議案件時，應迅即審認有無「得命行政執行處停止」之事由，於決定作成前，如認有必要，得命行政執行處停止執行⁷。

五、聲明異議之性質：

聲明異議係就行政機關之行政執行的程序行為有所不服之救濟方法，目的在撤銷、更正或停止執行行為，原則上並不涉及行政實體上之判斷。執行措施性質多屬事實行為，以聲明異議之方式為救濟方法，應無疑義，但如執行措施為另一行政處分時，究應適用一般行政爭訟途徑，經訴願、行政訴訟尋求救濟，或仍以適

⁶ 吳庚著【行政法之理論與實務】，2000年九月增訂六版，頁471

⁷ 參酌〈法務部行政執行署法規及業務諮詢委員會第十次會議提案〉，刊於【法務部行政執行署法規及業務諮詢委員會會議紀錄及會議資料彙編一】，頁290；295-297

用行政執行法第九條之異議程序為之？似發生疑義，試從不同之論點探討。茲分述如下⁸：

(一) 特別救濟程序，不得聲明不服：

義務人或利害關係人於執行程序終結前因 執行程序中之執行命令、方法等有關措施而受侵害者，法律既特設「聲明異議」為救濟途徑，則該措施縱為另一行政處分或兼具行政處分之性質，均應一體適用（參考奧國行政執行法第十條）。不得再循行政處分之一般爭訟程序，請求救濟，以免影響執行程序之迅速終結⁹。且聲明異議並不以一次為限，對於不同之執行命令或方法，自可分別提起異議，在程序終結前，異議雖經上級機關以無理由駁回，當事人復以同一理由聲明異議，經認為有理由者，執行機關得為與先前決定相反之處置（參照三十三年司法院院字第二七七六號解釋）¹⁰。故義務人或利害關係人對於執行機關執行行為，認有違法或不當時，應可再利用聲明異議程序達到救濟目的，對當事人權益之保障亦已臻周全。再從行政執行法立法意旨觀之，行政執行法第二十六條規定，行政執行準用強制執行法之規定，顯示聲明異議為一特別救濟程序，係就行政執行之程序行為有不服之救濟方法，旨在撤銷、更正或停止執行行為而不涉及行政實體法上判斷，故貴在迅速執行，義務人或利害關係人對聲明異議之決定不得聲明不服。

(二) 得循行政救濟程序聲明不服：

現行法並未禁止異議人對於聲明異議之決定不得再聲明不服，且基於憲法保障人民訴願、訴訟權之意旨及從立法過程之演變觀之，直接上級機關對聲明異議所為之決定，有如訴願性質，性質上應屬行政處分，當事人如有不服，依新修正之訴願

⁸ 以下資料參酌〈法務部行政執行署法規及業務諮詢委員會第五次會議提案〉，刊於【法務部行政執行署法規及業務諮詢委員會會議紀錄及會議資料彙編一】，頁 165-169

⁹ 楊與齡主編【強制執行法實例問題分析】，1999年11月版，頁 385

¹⁰ 吳庚著【行政法之理論與實務】，2000年九月增訂六版，頁 471

法及行政訴訟法，應可向高等行政法院提起撤銷訴訟¹¹。且行政執行法第九條第三項已明定「行政執行，除法律另有規定外，不因聲明異議而停止執行。但執行機關因必要情形，得依職權或申請停止之。」因此，基於同一法理，行政執行亦不因提起行政訴訟之救濟而停止執行，執行機關對於是否停止執行，仍有裁量權。故聲明異議之決定係行政機關所作的行政處分，不服行政處分之決定者，自可依一般行政救濟程序聲明不服。

上述二者論點均有其理論之依據，各有理由，惟若考慮執行程序貴在迅速終結、避免拖延，行政執行法第九條亦明定聲明異議為特別救濟途徑，則只要屬於執行程序中之執行命令、方法等相關措施，不問其性質是否為行政處分之一種，均應一體適用特別救濟途徑¹²。且執行機關就上開程序上之執行行為是否適法、妥當，經聲明異議之程序，使執行機關自我審查，並由上級機關再予審查，程序保障已趨周全。因此，二者以第（一）說較符合實務需求及執行現況，惟第（二）說將聲明異議認為相當於訴願之程序，對於聲明異議之決定得提行政訴訟，對人權保障與行政效能較能調和兼顧，為避免爭議，應以修法明定，才能徹底解決。

參、債務人異議之訴

債務人異議之訴，係債務人主張執行名義所示之請求權，有消滅或妨礙債權人請求之事由，因此提起訴訟，請求判決不許強制執行，以排除執行名義之執行力。按執行機關應依執行名義實施強制執行，以實現債權人之權利，但對當事人間實體法之權利是否存在，無審認之權，若執行名義所表彰之權利，自始未成立或已發生消滅、妨礙之事由，即與以債權人實體存在之權利狀態不符，執行機關仍

¹¹ 陳敏著【行政法總論】，1999年十二月二版，頁783-784

¹² 吳庚著【行政法之理論與實務】，2000年九月增訂六版，頁470

依債權人之聲請實施強制執行，在程序上雖屬合法，在實體上則使債務人蒙受損害，自屬不當之執行。為維持公平正義，並確保強制執行之實質正當性，法律特許債務人提起訴訟，請求法院以判決排除該執行名義之執行力，不許據以實施強制執行，並撤銷已為之執行處分。

債務人異議之訴，我行政執行法未明文規定，惟有關公法上金錢給付義務之強制執行，義務人可否依行政執行法第二十六條規定，準用強制執行法中債務人異議之訴相關之規定？義務人是否應依行政訴訟法第三百零七條規定向高等行政法院提起債務人（義務人）異議之訴之必要？則須從公法上金錢給付義務之執行名義種類，分別加以分析探討。依行政執行法第十一條規定，公法上金錢給付義務之執行名義有四，即（一）直接依據法令發生之公法上金錢給付義務（二）依據行政處分發生之公法上金錢給付義務（三）依法院裁定發生之公法上金錢給付義務（四）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。其中直接依據法律發生之公法上金錢給付義務，主管機關移送執行前，仍須經以書面通知限期履行，該限期履行之書面通知不問其形式或名稱為何，若已具備行政程序法第九十二條、第九十六條有關行政處分之要件及書面應記載之事項時，義務人收到通知之後，如有不服並非不得提起行政訴訟（司法院釋字第四二三號解釋）。如此書面通知與以行政處分，既無實質上之差別，本款之規定與行政處分負金錢給付義務者，並無區別實益¹³。至於依（三）、（四）發生之公法上金錢給付義務，均以法院之裁定為執行名義，義務人有無提起債務人（義務人）異議之訴之必要，因執行名義之種類不同而有不同之判斷，茲分述如下：

（一）依據行政處分發生之公法上金錢給付義務：

¹³ 吳庚著【行政法之理論與實務】，2000年九月增訂六版，頁472

公法上金錢給付義務依行政處分發生者，須該行政處分屬下命處分且具有執行力之行政處分，此類行政處分一旦合法送達，即具執行力，原則上不因提起行政爭訟而停止執行，但如法律有特別規定，或由原處分機關、受理訴願機關、行政法院依職權或聲請停止執行者，不在此限。

義務人於強制執执行程序終結前，如有消滅或妨礙債權人（移送機關）請求之事由發生，在法定救濟期間內，對行政處分可依各種救濟程序，例如訴願、行政訴訟等程序救濟之，在法定救濟期間經過後，行政處分雖具形式確定力，然若屬違法之行政處分，依行政程序法第一一七條規定，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷，其上級機關，亦得為之。若屬合法之行政處分，依行政程序法第一二二條、第一二三條規定，原處分機關得依職權為全部或一部之廢止，依非授予利益或授予利益之行政處分，有不同之法律限制。此外，依行政程序法第一二八條規定，具形式確定力之行政處分，於一定情形（即一、具有持續效力之行政處分所依據之事實，事後發生有利於相對人或利害關係人之變更者、二、發生新事實或發現新證據者，但以如經斟酌，可受較有利益之處分者為限、三、其他具有相當於行政訴訟法所定再審事由，且足以影響行政處分者）下，相對人或利害關係人得向原處分機關申請撤銷、廢止或變更之。

故依據行政處分發生公法上金錢給付義務者，義務人於強制執执行程序終結前，如有消滅或妨礙債權人請求之事由發生，無論在行政處分法定救濟期間內或法定救濟期間經過後，均可依上述途徑救濟，而不須再設計義務人異議之訴或依行政執行法第二十六條準用強制執行法第十四條有關債務人異議之訴相關之規定。

(二) 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：

假扣押、假處分之裁定，雖得為執行名義，但其性質僅係保全執行，不生確定請求權本身之效力，依行政訴訟法第二九五條規定：假扣押裁定後，尚未提起給付之訴者，應於裁定送達後十日內提起，逾期未起訴者，行政法院應依申請撤銷假扣押裁定，且假扣押、假處分原因消滅或其他命假扣押、假處分之情事變更者，依行政訴訟法第二九七條、第三〇二條規定，準用民事訴訟法第三五〇條第一項規定，亦得聲請撤銷，故亦不得提起債務人（義務人）異議之訴。

(三) 依據法院裁定發生公法上金錢給付義務：

公法上金錢給付義務依法院裁定發生者，義務人於強制執行政程序終結前，如有債權不成立或消滅、妨礙債權人請求之事由發生，無論在執行名義成立前或執行名義成立後，依行政執行法第二十六條準用強制執行法第十四條第二項規定，義務人依行政訴訟法第二百零七條前段規定得向高等行政法院對債權人提起異議之訴救濟。

公法上金錢給付義務之強制執行，義務人只有在依據法院裁定發生公法上金錢給付義務時，才有依行政執行法第二十六條準用強制執行法第十四條第二項規定提起債務人異議之訴之可能，其他依據法令、行政處分或法院假扣押、假處分裁定而發生公法上金錢給付義務，因法律上已有其救濟之途徑，無提起債務人異議之訴之必要。惟人民之公法上金錢給付義務由法院裁定之者，其事例亦屬少有，昔日租稅違章案件之科處罰鍰及沒入，係有一般法院之財務法庭依「財務案件處理辦法」裁定及執行，並無經法院裁定後再由行政機關執行之必要，其他應移送法院裁定之案件，亦屬如此，例如：

「臺灣省內菸酒專賣暫行條例」第四十一條第一項即明文規定：「本條例規定之罰鍰及沒入，由專責機關移送法院裁定並強制執行之」，惟現行稅法之罰鍰既一律由稽徵機關自行科處，已無此項裁定之問題，另臺灣省內菸酒專賣暫行條例亦於九十一年五月二十二日廢止，因此，行政執行法第十一條第一項所謂義務人依法院裁定負有公法上金錢給付義務之規定，其適用機會如何，尚待研究¹⁴，故義務人依行政執行法準用強制執行法第十四條第二項提起債務人異議之訴之機會亦甚少。

肆、第三人異議之訴

第三人異議之訴，係指第三人就執行標的物有足以排除強制執行之權利，請求法院宣示不許對該物為執行之訴訟。按強制執行僅能依執行名義對債務人之責任財產為之，不得對第三人之財產強制執行，惟強制執行貴在迅速，執行機關就執行標的物是否為債務人所有，僅依外觀事實認定，與實際權利歸屬未必相符，致有對第三人之財產強制執行之危險，此種對第三人之財產所為之強制執行，因執行機關已據外觀之事實而為判斷，雖難指為違法，但第三人實體權利既受侵害，自應賦予第三人救濟之機會，強制執行法第十五條規定：「第三人就執行標的物有足以排除強制執行之權利者，得於強制執程序終結前，向執行法院對債權人提起異議之訴，如債務人亦否認其權利時，並得以債務人為被告。」現行行政執行法雖未明文，執行實務上經常發生，自有準用強制執行法相關規定之必要。且依行政執行法施行細則第十八條規定，第三人異議之訴其適用範圍亦包含公法上金錢給付義務之執行事件。

所謂之「第三人」係指執行名義效力所不及之人，且對於標的物具有足以排除強制執行權利之人即執行當事人以外之人。包括權利所

¹⁴ 陳敏著【行政法總論】，1999年十二月二版，頁730

有人及對於該所有人之財產有管理及處分權之人，例如破產管理人，遺囑執行人等。所謂足以排除強制執行之權利，係指就執行標的物有所有權或其他足以阻止物之交付或讓與之權利，除所有權外，何種權利，始可排除強制執行，應依其在實體法上之性質、效力及執行之目的或方法決定之，凡第三人在執行標的物上所存在之權利，無忍受強制執行之法律上理由者，無論是否物權，均可據提起本訴¹⁵。

公法上金錢給付義務之執行事件，第三人提起第三人異議之訴，係就執行標的物之爭執，性質上為私權之爭訟，因此，依行政訴訟法第三百零七條後段規定，由普通法院管轄，此與債務人異議之訴係對於執行名義所表彰之實體請求權有爭執，屬公法上權利義務之爭議，而由高等行政法院審理有所不同。

伍、結論

公法上金錢給付義務強制執行之救濟，包括異議之訴及聲明異議，異議之訴係就實體上法律關係有所主張；聲明異議則係就程序上之執行行為有所不服，兩者性質不同，其適用程序亦不一致，惟我國現行法制規定不夠周嚴與完整，僅於行政執行法第九條規定程序上之聲明異議，至於實體上之債務人異議之訴，第三人異議之訴，於行政上強制執行有無適用，則無設專條之規定，僅在行政訴訟法第三〇七條簡略規範異議之訴之管轄法院，實務上於公法上金錢給付義務之強制執行，遇到上開爭議，均須透過行政執行法第二十六條之規定準用強制執行法之相關規定，予以補充，惟民事強制執行與行政上強制執行兩者本質並非完全相同，準用上易產生疑義，為避免適用上之割裂，建議日後修法時，應於行政執行法中規範完整之救濟方法與程序，以期對人民權益之保障更加周全。

¹⁵楊與齡著【強制執行法論】，2001年九月版，頁260

參考資料：

- 一、 林錫堯著【行政法要義】 1999年八月版 作者自版。
- 二、 吳庚著【行政法之理論與實務】 2000年九月版 三民書局出版。
- 三、 吳庚著【行政爭訟法論】 1999年三月版 三民書局出版。
- 四、 張登科著【強制執行法】 2001年三月版 三民書局出版。
- 五、 陳敏著【行政法總論】 1999年十二月版 三民書局出版。
- 六、 楊與齡著【強制執行法論】 2001年九月版 五南圖書出版公司。
- 七、 楊與齡主編【強制執行法實例問題分析】 1999年十一月版 五南圖書出版公司。
- 八、 蔡震榮著【行政執行法】 1999年一月版 元照出版有限公司。
- 九、 法務部行政執行署法規及業務諮詢委員會會議紀錄及會議資料彙編（一）
法務部行政執行署 編印