

論行政執行相關程序的銜接

蔡 志 方

目 次

- 壹、問題的提出
- 貳、行政執行程序的自主性與不自主性
- 參、行政執行程序的基礎原因程序與執行程序的銜接
- 肆、行政執行程序的前置程序與執行程序的銜接
- 伍、行政執行程序的手段程序
- 陸、行政執行程序的確保程序與執行程序的銜接
- 柒、行政執行程序的中斷程序與執行程序的銜接
- 捌、行政執行程序的解除程序
- 玖、行政執行程序的救濟程序與執行程序的銜接
- 拾、結論

壹、問題的提出

任何法律上的行為，除了其「本身的行為」以外，常常以其「原因行為」作為基礎(Vollstreckungsgrundlage)，並可能還有「前置行為」(vorausgehende Handlung)、「輔助行為」(zusätzliche Hilfs-handlungen)，甚至還有「後續行為」或「善後行為」(nachträgliche Gehilfeshandlungen)。一個行為，絕大部分都不是「孤立的行為」(isolierte Handlungen)或

「片斷的行為」(Schnittzenhandlungen)，總是存在著各式各樣的相關或「鄰接行為」(Nachbar- od. Anknüpfungshandlungen)與程序。這些行為的合法、有效作成，以及能夠對外發生效力或作用，也常常需要履行一定的程序或方式，而這些程序和方式，由相關及不同的法制支配。行政執行作為國家公權力機關（行政執行機關）的正式、要式公法上行為，自然也沒有例外。所以，我們如果要能夠完整觀察與掌握行政執行程序的全貌，自然也必須對於這些和行政執行程序有密切關係的鄰接程序及其支配法制，有個基本的認識。基於這個動機，本文嘗試就與我國行政執行程序相關的程序與制度，作一個比較宏觀的分析與研究，希望對於我國的行政執行法制，能有個較周全的理解，也冀望學者先進不吝指教！

貳、行政執行程序的自主性與不自主性

如果行政執行的程序是獨立的、孤立的、完整的，不需要以其他行為和程序為基礎、輔助與確保，也不會衍生出其他的後續行為或需要其他善後的行為，那他就具有「自主性」(Selbständigkeit)，其執行機關不必與其他機關發生瓜葛，不必在乎其他機關的行為和權限，也可以不必前瞻後顧、左顧右盼其他行為與程序。反之，如果行政執行的程序不是獨立的、



孤立的、完整的，而需要以其他行為和程序為基礎、輔助與確保，而且會衍生出其他的後續行為或需要其他善後的行為，那他就不具有「自主性」，也就是僅具有「不自主性」(Unselbständigkeit)，其執行機關自然就會「不由自主地」與其他機關發生牽連。究竟行政執行程序有那些具有「自主性」，而那一些具有「不自主性」呢？以下就行政執行法之規定，進行觀察、分析：

一、自主的行政執行程序

我國的行政執行程序，到底有那一些是「自主執行的程序」(selbständige Vollstreckungsverfahren)呢？首先，有必要先釐清到底什麼是「行政執行」及理解「行政執行」需要那些「相關程序」。

行政執行法第2條規定：「本法所稱行政執行，指公法上金錢給付義務、行為或不行為義務之強制執行及即時強制」。同法第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：一、其處分書或裁定書定有履行期間或有法定履行期間者。二、其處分文書或裁定書未定履行期間，經以書面限其催告履行者。三、依法令負有義務，經以書面通知限期履行者（第1項）。法院依法律規定就公法上金錢給付義務為假扣押、假處分之裁定經主管機關移送者，亦同（第2項）。」同法第27條規定：「依法令或本於法令之行政處分，負有行為或不行為義務，經於處分書或另以書面限定相當期間履行，逾期仍不履行者，由執行機關依間接強制或直接強制方法執行之（第1項）。前項文書，應載明不依限履行時將予強制執行之意旨（第2項）。」同法第36條規定：「行政機關為阻止犯罪、危害之發生或避免急迫危險，

而有即時處置之必要時，得為即時強制（第1項）。即時強制之方法如下：一、對於人之管束。二、對於物之扣留、使用、處置或限制其使用。三、對於住宅、建築物或其他處所之侵入。四、其他依法定職權所為之必要處置（第2項）。」

根據上述4個條文的規定，並參照行政執行法的其他規定，不管是公法上金錢給付義務、行為或不行為義務之強制執行或即時強制，顯然行政執行程序並不存在所謂的「自主行政執行程序」。

二、不自主的行政執行程序

基於上面的分析，行政執行程序既然都屬於「不自主的程序」，那緊接著我們有必要知道的，就是行政執行程序究竟有那一些相關聯的程序與制度？尤其是那一些「行政執行程序」與那一些「其他程序與制度」是相關的？他們之間的相關性為何？

就行政執行程序相關的程序與制度言，根據行政執行法的規定可以窺知，計有：(1)核心程序(Kernverfahren)：指直接可以實現執行目的的程序，包括直接的強制執行程序、間接的強制執行程序與即時強制程序，並以手段程序為其核心。(2)鄰接程序(Nachbar- od. Anknüpfungsverfahren)：指構成執行的基礎程序與為實現執行程序所必要的其他輔助性程序，可細分為基礎原因程序、前置程序、確保程序、中斷程序、解除程序與救濟程序。

參、行政執行程序的基礎原因程序與執行程序的銜接

由於行政執行法第2條規定，將行政執行的範圍或種類，界定和侷限於公法上金錢給付義務、行為或不行為義務的強制執行與即時強制，而行政執行程序的基礎原因，有屬於需要履行一定程序的行為（例如公法上金錢給付義





務、行為或不行為義務的強制執行)，有些則是屬於不需要履行一定程序(verfahrensfrei)的狀態（例如即時強制^(註1)）。因此，以下僅就公法上金錢給付義務、行為或不行為義務的強制執行的基礎原因程序與执行程序本身之間的銜接，加以說明：

一、法令的制頒程序

根據行政執行法第 11 條第 1 項、第 27 條第 1 項規定，法令（依中央法規標準法第 5 條第 2 款、地方制度法第 26 條、行政程序法第 150 條等，這裡所稱的法令，應該是指法律、自治條例及法規命令）可以課予人民負擔公法上金錢給付義務或行為、不行為義務^(註2)。但法令的成立與生效，必須經過制定（法律、自治條例稱制定）或訂定（法規命令稱訂定）與公布（法律、自治條例稱公布）或發布（法規命令稱發布）的程序。因此，法令的踐行正當制頒程序，乃公法上金錢給付義務或行為、不行為義務為合法行政執行的先決要件之一。比較值得注意的是，因為法令的廢止，對於既已發生，而具有繼續的法定義務關係，基於法規的「後續力」(Nachwirkung)^(註3)，仍然存在法令與行政执行程序間可銜接的關係^(註4)。

二、行政處分的程序

根據行政執行法第 11 條及第 27 條規定，行政處分是建立公法上金錢給付義務、行為或不行為義務之執行的基礎原因之一。因此，行政處分的有關程序，對於行政執行的合法性，亦有相當的影響。特別值得提出的是，行政執行法第 7 條第 1 項規定行政處分的執行除斥期間，自行政處分確定之日起五年內為之。所以行政程序法第 98 條第 2 項、第 3 項、第 158 條、訴願法第 14 條、第 90 條、第 92 條至第 94 條、行政訴訟法第 116 條至第 118 條等所規定的行政處分形式存續力發生時點與爭訟不停止執行原則及例外，與行政执行程序均有所關聯。

三、法院裁定的程序

根據行政執行法第 11 條第 1 項、第 2 項規定，法院的裁定課予一定公法上金錢義務者（如罰鍰），經其移送行政執行處執行者，亦構成行政執行的基礎原因^(註5)。因此，法院裁定的合法程序，對於合法有效的行政執行，自有重大影響。此從行政執行法第 8 條第 1 項第 2 款及第 2 項規定，更可印證^(註6)。再者，根據行政執行法第 7 條規定，因法院裁定而需為行

註 1：根據行政執行法第 36 條第 1 項規定，即時強制的理由，包括：(1)阻止犯罪；(2)阻止危害的發生；和(3)避免急迫的危險。而這些情況，基本上都沒有基礎原因程序可言。

註 2：行政執行法第 11 條、第 27 條。

註 3：相關理論，詳請參見拙著，行政法三十六講（普及版），全新增訂再版，旁碼 2081，自刊（1997.10）；M. Kloepfer, Vorwirkung von Gesetzen, S.5., C. H. Beck(1974).有關的實務見解，請參見司法院大法官釋字第 385 號解釋，尤其是蘇俊雄大法官的協同意見書。

註 4：至於法令尚未施行之前，是否容許發生「先發效力」(Vorwirkung)，在行政執行的領域，疑義較多。純學理的探討，可參見上揭拙著，旁碼 2080。最重要而詳盡的文獻，另請參考 M. Kloepfer, Vorwirkung von Gesetzen, C. H. Beck 1974.

註 5：由於行政執行法第 42 條第 1 項規定：「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。」所以，以往在我國涉及公法上金錢給付義務的處分，都須移送財務法庭依當時的財務案件處理辦法（1991 年 12 月 27 日司法院大法官釋字第 289 號解釋認定其不合法制，而於 1994 年 1 月 14 日由行政院令廢止）裁定後交民事執行處依強制執行法第 4 條第 1 項第 6 款執行的情況，也就不復存在。

註 6：行政執行法第 8 條第 1 項第 2 款規定，裁定經撤銷或變更確定的，執行機關應依職權或因義務人、利害關係人的申請，而終止執行。

政執行的，必須從裁定確定之日起，五年內送請執行者，不再執行；但自五年期間屆滿之日起已逾五年尚未執行終結者，不得再執行。由此可見，法院裁定程序的合法和及時移送強制執行，在行政執行的基礎原因程序與執行程序的銜接上，具有重要意義。

肆、行政執行程序的前置程序 與執行程序的銜接

一、移送執行程序

由於行政執行法第 4 條第 1 項規定，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為之。因此，對於公法上金錢給付義務的強制執行與依法由原處分機關以外的機關執行的案件，就需要移送執行的程序。無移送執行的程序，也就沒有後續的執行程序。移送行為，從行政的一體性 (Einheit der Verwaltung) 上來看，雖然基本上僅屬於機關間的「內部行為」(innerer Akt)，而不是另一個「處分行為」(Verwaltungsakt)^(註 7)。但是，如果沒有移送強制執行的行為，行政執行機關並不會主動依職權進行執行行為。因此，移送行為在行政執行程序上，是一項具有重要意義的先行程序行為，也是啟動執行機關執行程序的因素，而且兩者在時間點上，具有密切的銜接關係。

移送執行的機關，除了應依行政執行法第 13 條規定備具應有的書類以外，還負有協力的義務 (Mitwirkungspflicht)。行政執行法施行細則第 21 條規定：「行政執行處依本法第十一

條第一項規定，對於主管機關移送之公法上金錢給付義務執行事件，就義務人財產為執行時，移送機關應指派熟諳業務法令之人員協助配合執行。」另對於移送執行的案件，如無繼續執行的必要，原移送機關亦得予以撤回。行政執行法施行細則第 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。」

二、限期履行的催告程序

就行政執行法第 11 條第 1 項第 2 款規定而言，原處分文書沒有定履行期間，而嗣後另以書面限期催告履行，在學理上，可以被認為是屬於「處分的嗣後追加附款」(nachträgliche Anordnung od. Hinzufügung von Nebenbestimmungen eines Verwaltungsaktes)，而且屬於另一個行政處分行為^(註 8)。但就同項第 3 款規定的情形，該限期履行的書面通知 (催告) (Mahnung nach Stundung)，究竟是否也屬於一個行政處分，而得據以進行行政救濟，或者僅屬於單純履行義務的催告，而不具處分性，則有探討的空間。本文認為就同項第 3 款規定的情形可以據以移送執行的基礎原因，仍然是該法令，而不是該催告履行的「處分」(Verwaltungsakt) 或「事實行為」(Realakt)。

三、通知義務人到場的程序

行政執行法第 14 條規定通知義務人到場之程序，一方面在於促進執行的迅速與確實，另一方面，也有保障義務人免受過度執行或侵擾的功能^(註 9)。至於是否有通知義務人到場，

註 7：最高行政法院 44 年度判字第 55 號 (第一則)、45 年度裁字第 21 號、45 判字第 37 號、50 年度裁字第 43 號、第 107 號、54 年度裁字第 50 號、第 94 號、55 年度裁字第 33 號、61 年度裁字第 180 號等號判例。

註 8：詳請參見拙文，論行政處分附款之嗣後追加，收於拙著，行政救濟與行政法學 (五)，1 版，頁 134, 147-149，正典 (2004.9)。

註 9：本條的立法目的，似乎僅設定在前者，而不及於後者。



則應依比例原則作適當的認定和裁量，否則，動輒通知義務人到場，反而有侵擾當事人之虞(註 10)。

伍、行政執行程序的手段程序

一、直接執行的手段程序

(一) 執行公法上金錢給付義務的手段程序

行政執行法對於公法上金錢給付義務的直接執行手段程序，並沒有直接的明文，而基於「立法經濟」(ökonomie der Gesetzgebung)僅在第 26 條以準用強制執行法的有關規定方式作了規定。因此，強制執行法第 31 條以下關於參與分配的程序規定及第 45 條以下關於拍賣與變賣的程序規定與第 75 條以下關於拍賣的程序規定，似乎就有準用的餘地。

1. 參與分配的程序

就財產債權的滿足而言，參與分配(Verteilungsteilnahme)原本是基於「債權公平分配原則」，相關的債權人可以請求就現有的執行標的物平均受償，惟在公法債權上，往往有所謂的「優先債權優先受償原則」，而打破了「債權公平分配原則」(註 11)。我國的稅捐稽徵法第 6 條第 1 項及第 2 項，就規定：「稅捐之徵收，優先於普通債權(第 1 項)。土地增值稅之徵收，就土地之自然漲價部分，優先於一切債權及抵押權(第 2 項)。」(註 12)準此，強制執行法第 38 條的規定，應該可以直接適用(註 13)。

2. 拍賣與變賣的程序

強制執行法第 60 條第 1 項前段規定：「查封物應公開拍賣之。」所以經查封的執行標的物，以拍賣為原則，變賣為例外。所謂「拍賣」(Auktion od. Versteigerung)，是指將「查封」(Arrest; Beschlagnahme)的執行標的物(動產或不動產)，以公開競價的方式出售，而以售得的價金來清償義務人公法上金錢給付義務的執行行為。至於「變賣」(Verkaufen)，依強制執行法第 60 條第 1 項後段及第 2 項規定，原則上僅適用於動產，依本法第 115 條第 3 項，例外及於金錢債權。

行政執行法對於拍賣和變賣，並沒有直接的明文，而只能根據該法第 26 條規定，準用強制執行法的相關規定，而行政執行法施行細則也僅在第 24 條(註 14)及第 30 條(註 15)提到拍賣，且屬於就其他事項(撤回執行的移送和定必要費用的範圍)時，間接提及。

(二) 執行公法上行為或不行為義務的手段程序

執行公法上行為或不行為義務的手段程序，也可被稱為是「直接執行的手段程序」，行政執行法第 28 條第 2 項規定直接強制的五大類方法，分述如下：

1. 扣留、收取交付、解除占有、處置、使用、限制使用動產或不動產的程序

扣留、收取交付、處置、使用、限制使用

註 10：請參見法務部法律字第 0910047607 號法務部法規諮詢意見(2002.12.2)所附監察院調查意見。

註 11：結論相同，而說理不盡相同的學說，請參見蔡震榮，行政執行法，增訂 2 版，頁 124，元照(2001.1)。

註 12：司法院大法官釋字第 224 號解釋並請參照。

註 13：強制執行法第 38 條規定：「參與分配之債權人，除依法優先受償者外，應按其債權額數平均分配。」

註 14：本條規定：「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。」

註 15：本條規定：「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，並依本法第二十五條但書規定向義務人取償。」

的客體或對象，屬於動產，而解除占有專對不動產，而屬於不動產交付的必要程序。至於處置、使用與限制使用的客體或對象，也及於不動產。

2. 進入、封閉、拆除住宅、建築物或其他處所的程序

進入、封閉或拆除的客體或對象，包括住宅、建築物或其他處所。對於執行封閉的程序，行政執行法施行細則第 31 條特別規定，「執行機關依本法第二十八條第二項第二款規定執行封閉時，應派員將處分文書及封閉範圍之圖說明顯揭示於該封閉處所，並於各出入口設置障礙物。」以彰顯執行的事實，並收執行的效果。

3. 收繳、註銷證照的程序

所謂「收繳」證照，指的是發照機關要收回有關的證照，原持有人將喪失該等證照的占有權，而無法再為使用，和「吊扣」有一定期間，期滿應返還者，並不相同。在執行程序上，通常必須先通知占有人於一定期間內繳回該等證照予發證機關。反之，所謂「註銷」證照，則在於使有關的證照所表彰的權利、資格或能力，不再享有。註銷通常固配合收繳後為之，但對於依法應繳回，並已限期繳回，而逾期不繳回的，則採取公告註銷的方式。

4. 斷絕營業所必須之自來水、電力或其他能源的程序

斷絕營業所必須的自來水、電力或其他能源，如瓦斯、發電機、抽水機等，屬於對違規營業行為最有力，也是最後的手段(ultima ratio)。不過，因為在多數的情況下，營業所需的自來水、電力或其他能源，都是業者以繼續性供給契約的方式，和自來水公司、電力公司及瓦斯公司等締結私法契約，涉及業者的相對

給付義務，特別是基本度數，再加上該等斷絕的安全與有效措施，涉及科技安全問題。所以必須會同該等利害關係第三者共同為之，才能徹底解決，並防止不必要的紛爭。因此，在執行程序上，除告知被執行者以外，還必須知會有關的事業單位「協助執行」或「共同執行」。

5. 其他以實力直接實現與履行義務同一內容狀態之方法的程序

所謂「其他以實力直接實現與履行義務同一內容狀態之方法」，指的是執行機關使用腕力、實力輔助器或武器等，以達成義務人履行義務的同一狀態。由於此等措施的採行，可能發生另外的抗爭或危害，最好應在比例原則要求下，先作好預告和預防措施。

二、間接執行的手段程序

(一) 執行公法上金錢給付義務的手段程序—強制管理

行政執行法對於公法上金錢給付義務的間接執行手段程序，並沒有直接的明文，僅在第 26 條以準用強制執行法的有關規定。因此，強制執行法第 75 條以下關於「強制管理」(Zwangsverwaltung)的程序規定，就有準用的餘地。強制管理，因其是否應先經拍賣或併行拍賣程序，或於拍賣無效後為之，有「單純的強制管理」、「併行的強制管理」和「輔助的強制管理」的區別^{註 16}，因此，是否必須踐行拍賣所需的程序，即有所不同。

(二) 執行公法上行為或不行為義務的手段程序

1. 決定代履行、指定代履行及委請代履行的程序

對於行為或不行為義務的執行，僅有行為義務，始可採取間接強制方法中的代履行。行

註 16：詳請參見蔡震榮，行政執行法，增訂 2 版，頁 122-123，元照(2001.1)。





政執行法第 29 條第 1 項規定：「依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務而不為，其行為能由他人代為履行者，執行機關得委託第三人或指定人員代履行之。」^{註 17}因此，執行機關決定委託第三人或指定人員代履行時，就還需和第三人締結委任或承攬等私法契約^{註 18}，或以指令命內部人員代替義務人履行^{註 19}。就委託第三人代履行時，在根據同法第 27 條第 1 項為告誡時，還須根據同法第 29 條第 2 項規定，就代履行所需的費用估算其金額，命義務人繳納；繳納數額如果與實支不一致時，就退還其餘額或追繳其差額。至於該受託代履行的第三人，對於為委託的執行機關直接享有費用請求權，而執行機關不管是自為代替履行，或委託第三人代為履行，對於義務人有費用歸墊或者償還請求權或下命權^{註 20}。

2. 科處怠金的處罰程序

對於依法令或本於法令的行政處分，負有行為義務而不行為或負有不行為的義務，而違法為行為，結合行政執行法第 27 條第 1 項及第 30 條規定，即得課義務人以「怠金」。行政執行法第 30 條規定：「依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務而不為，其行為不能由他人代為履行者，依其情節輕重處新臺幣五千元以上三十萬元以下怠金（第 1 項）。依法令或本於法令之行政處分，負有不行為義務而為之者，亦同（第 2 項）。」第 31 條規定：

「經依前條規定處以怠金，仍不履行其義務者，執行機關得連續處以怠金（第 1 項）。依前項規定，連續處以怠金前，仍應依第二十七條之規定以書面限期履行。但法律另有特別規定者，不在此限（第 2 項）。」可知「連續處罰」，除應履行處分的程序與方式以外，除非法律另有免除的規定，否則，還需要進行必要的告誡程序。

三、即時強制執行的手段程序

（一）對於人之管束的程序

行政執行法第 37 條規定：「對於人之管束，以合於下列情形之一者為限：一、瘋狂或酗酒泥醉，非管束不能救護其生命、身體之危險，及預防他人生命、身體之危險者。二、意圖自殺，非管束不能救護其生命者。三、暴行或鬥毆，非管束不能預防其傷害者。四、其他認為必須救護或有害公共安全之虞，非管束不能救護或不能預防危害者（第 1 項）。前項管束，不得逾二十四小時（第 2 項）。」由於即時強制的時機緊迫，基於「緊急無法」(Notstand braucht kein Recht)的法理，此時自無需先踐行其他程序^{註 21}，且似亦無需因其究屬於保護性管束、安全性管束或其他認為必須救護或有害公共安全之虞的管束，而有所不同。

（二）對於物之扣留、使用、處置或限制其使用的程序

基於行政執行法第 36 條規定，行政機關

註 17：本條規定的「依法令」，其必要性與可能性，學者已有所質疑，認應刪除。請參見蔡震榮，行政執行法，增訂 2 版，頁 155，元照(2001.1)。

註 18：此等委託行為的法律性質，究為私法契約、公法契約或需得相對人同意的行政處分，學說見解不一致，詳請參見蔡震榮，行政執行法，增訂 2 版，頁 152，元照(2001.1)。

註 19：至於能否以處分命機關外部的第三人為之，學說有不同見解。詳請參見蔡震榮，行政執行法，增訂 2 版，頁 150-151，元照(2001.1)。

註 20：受託人與委託機關及義務人間的三角關係，亦請參見蔡震榮，行政執行法，增訂 2 版，頁 152-153，元照(2001.1)。

註 21：學者間對於此一可能影響人民人身自由的公權力行為，是否有憲法第 8 條規定的適用，有不同的意見與討論。詳請參見蔡震榮，行政執行法，增訂 2 版，頁 202-204，元照(2001.1)。

為阻止犯罪、危害之發生或避免急迫危險，而有即時處置之必要時，得為即時強制，而其方法及於對於物之扣留、使用、處置或限制其使用。同法第 38 條規定：「軍器、凶器及其他危險物，為預防危害之必要，得扣留之（第 1 項）。扣留之物，除依法應沒收、沒入、毀棄或應變價發還者外，其扣留期間不得逾三十日。但扣留之原因未消失時，得延長之，延長期間不得逾兩個月（第 2 項）。扣留之物無繼續扣留必要者，應即發還；於一年內無人領取或無法發還者，其所有權歸屬國庫；其應變價發還者，亦同（第 3 項）。」（註 22）

由於依據行政執行法第 36 條及第 38 條實施扣留的原因不一，扣留物應如何處理，亦有多樣。如行政執行法施行細則第 38 條及第 39 條規定，在扣留程序上，必須分別踐行移送、通知和啟封的程序。另本於行政執行法第 39 條規定，除法定原因是否存在，應嚴格認定以外，是否有必要為相關強制措施，其裁量也應該合乎義務性考量。此外，除非事態緊急，否則，對於相關之人，也必須踐行告知的程序。

（三）對於住宅、建築物或其他處所之進入的程序

行政執行法第 40 條規定：「對於住宅、建築物或其他處所之進入，以人民之生命、身體、財產有迫切之危害，非進入不能救護者為限。」本條規定在適用要件上，比前一條的規定更為嚴格，僅限於救護目的，並以人民的生命、身體、財產有迫切的危害為其前提。然如條件具備，則基於「緊急無法」(Notstand braucht kein Recht)的法理，此時自亦無需先踐行其他程序。

（四）其他依法定職權所為之必要處置的程序

行政執行法第 36 條第 2 項第 4 款規定，一方面在於彌補前 3 款規定的不足，另一方面則在將其他法規規定，儘量容納。不過從立法技術而言，基於本法第 1 條但書的規定，這似乎又有重複之嫌。至於依此一規定所為的必要處置，是否需要踐行相關程序，則視相關法規如何規定而定。

陸、行政執行程序的確保程序與執行程序的銜接

為確保行政執行的順暢與效率，乃有行政執行程序的確保程序。以下就此等確保程序與執行程序的銜接關係，分別說明：

一、請求其他機關協助的程序

行政執行法第 6 條規定，執行機關遇有若干情形之一者，得於必要時請其他機關協助之。此乃基於「行政一體性」原則所衍生的規定，除此一規定外，復見於行政程序法第 19 條。行政協助除緊急情況外，原則上應以書面為請求。至於費用部分，除本條第 3 項的規定以外，行政程序法第 19 條第 7 項規定，可資補充。

二、查封的程序

查封(Pfändung)的目的，在於確保查封物得以拍賣，並用以清償公法上金錢給付義務的履行(註 23)。查封，具有防止義務人隱匿、處分該物的效果，但不排除無害的使用(註 24)，以資物盡其用。故，查封無須重複，也不可以重複為之(Verbot der Überpfändung)。行政執行法第 16 條規定：「執行人員於查封前，發見義務人

註 22：本條第 1 項規定，將扣留軍器、凶器及其他危險物的時機，僅限於為預防危害，似乎太狹隘。

參以同條第 2 項規定，更可看出其邏輯上的矛盾。

註 23：行政執行法第 26 條準用強制執行法第 57 條、第 60 條。

註 24：強制執行法第 78 條準用。



之財產業經其他機關查封者，不得再行查封。行政執行處已查封之財產，其他機關不得再行查封。」根據行政執行法第 26 條規定，強制執行法有關查封的規定，即有準用的餘地。

三、命提供擔保的程序

行政執行法為確保執行的可能和效率，乃於第 17 條第 1 項規定，義務人有若干情形之一者，行政執行處得命其提供相當擔保，限期履行，並得限制其住居。根據本條的規定，而命義務人提供擔保，並限期履行的，則就命提供擔保言，顯然就必須遂行處分的相關程序。

四、限制住居的程序

義務人的行蹤，與執行程序的落實與效能，均有密切關係。由於人民的居住、遷徙自由為憲法所保障，基於憲法第 23 條的規定，行政執行法第 17 條第 1 項乃規定，義務人有若干情形之一者，行政執行處得命其提供相當擔保，限期履行，並得限制其住居。根據本條之規定，而限制義務人住居，必須遂行處分的相關程序。行政執行法施行細則第 28 條規定：「行政執行處依本法第十七條第一項規定限制債務人之住居者，應通知債務人及有關機關。」乃其明證。

五、請求法院拘提管收及報告執行拘提管收的程序

由於拘提與管收，影響人民的人身自由甚鉅，因此，行政執行法第 17 條第 2 項至第 11 項乃規定拘提管收之事由、相關程序及準用強制執行法、管收條例及刑事訴訟法有關訊問、拘提、羈押之規定。另根據行政執行法第 17 條第 11 項的規定，強制執行法第 22 條（對債務人之拘提管收）、第 25 條（管收之效力及得管收之人），亦被準用。故行政執行拘提與管收程序，尚應與司法機關的裁定程序及管收所作業程序緊密結合。

柒、行政執行程序的中斷程序與執行程序的銜接

一、行政執行程序的中斷原因

行政執行法第 21 條規定：「義務人或其他依法得管收之人有下列情形之一者，不得管收；其情形發生管收後者，行政執行處應以書面通知管收所停止管收：一、因管收而其一家生計有難以維持之虞者。二、懷胎五月以上或生產後二月未滿者。三、現罹疾病，恐因管收而不能治療者」；同法施行細則第 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，無法一次完納公法上金錢給付義務者，行政執行處於徵得移送機關同意後，得酌情核准其分期繳納。經核准分期繳納，而未依限繳納者，行政執行處得廢止之。」

二、行政執行程序的中斷與不中斷

行政執行法第 3 條規定：「行政執行，應依公平合理之原則，兼顧公共利益與人民權益之維護，以適當之方法為之，不得逾達成執行目的之必要限度」。準此，如果在行政執行的過程，發現執行與此一原則不盡符合時，自應中斷原執行程序，於適度調整後，再行執行，甚至終止執行程序。同法第 5 條第 1 項規定：「行政執行不得於夜間、星期日或其他休息日為之。但執行機關認為情況急迫或徵得義務人同意者，不在此限。」同條第 2 項規定：「日間已開始執行者，得繼續至夜間。」第 17 條第 10 項規定：「抗告不停止拘提或管收之執行。但准拘提或管收之原裁定經抗告法院裁定廢棄者，其執行應即停止，並將被拘提或管收人釋放。」

三、行政執行程序之中斷的恢復程序

行政執行法第 19 條第 4 項規定：「執行期限，自管收之日起算，不得逾三個月。有管收新原因發生或停止管收原因消滅時，行政執

行處仍得聲請該管法院裁定再行管收。但以一次為限。」準此，行政執行於中斷程序後，能可依法恢復。

捌、行政執行程序的解除程序

一、申請終止執行的處理程序

行政執行法第 8 條第 1 項規定：「行政執行有下列情形之一者，執行機關應依職權或因義務人利害關係人之申請終止執行：一 義務已全部履行或執行完畢者。二 行政處分或裁定經撤銷或變更確定者。三 義務之履行經證明為不可能者。」；同法施行細則第 14 條也規定：「執行機關執行時，應依職權調查有無本法第八條第一項各款所定情形（第 1 項）。行政執行有本法第八條第一項各款所定情形之一者，義務人或利害關係人得陳明理由並檢附有關文件，申請執行機關終止執行（第 2 項）。執行機關終止執行時，應通知義務人及利害關係人（第 3 項）。」

二、依職權終止執行的處理程序

依據行政執行法第 8 條之規定，若義務已全部履行或執行完畢者、行政處分或裁定經撤銷或變更確定者或義務之履行經證明為不可能者，執行機關應依職權或因義務人利害關係人之申請終止執行。另行政處分或裁定經部分撤銷或變更確定者，執行機關應就原處分或裁定經撤銷或變更部分終止執行；另第 19 條第 2 項規定：「拘提後，有下列情形之一者，行政執行處應即釋放義務人：一、義務已全部履行。二、義務人就義務之履行已提供相當擔保。三、不符合聲請管收之要件。」同條第 4 項規定：「管收期限，自管收之日起算，不得逾三個月。有管收新原因發生或停止管收原因消滅時，行政執行處仍得聲請該管法院裁定再行管收。但以一次為限。」第 22 條規定：「有下列情形之一者，行政執行處即以書面通知管

收所釋放被管收人：一、義務已全部履行或執行完畢者。二、行政處分或裁定經撤銷或變更確定致不得繼續執行者。三、管收期限屆滿者。四、義務人就義務之履行已提供確實之擔保者。」

三、行政執行確保程序的解除程序與重開程序

行政執行法第 22 條規定：「有下列情形之一者，行政執行處即以書面通知管收所釋放被管收人：一、義務人已全部履行或執行完畢者。二、行政處分或裁定經撤銷或變更確定致不得繼續執行者。三、管收期限屆滿者。四、義務人就義務之履行已提供確實之擔保者。」本條規定，即涉及行政執行確保程序的解除程序。同法第 19 條第 4 項規定：「管收期限，自管收之日起算，不得逾三個月。有管收新原因發生或停止管收原因消滅時，行政執行處仍得聲請該管法院裁定再行管收。但以一次為限。」本條規定，即涉及行政執行確保程序之解除程序的重開程序。

玖、行政執行程序的救濟程序與執行程序的銜接

一、聲明異議的處理程序

與行政執行程序有關的救濟程序，首推執行異議程序。行政執行法第 9 條規定：「義務人或利害關係人對執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，得於執行程序終結前，向執行機關聲明異議（第 1 項）。前項聲明異議，執行機關認其有理由者，應即停止執行，並撤銷或更正已為之執行行為；認其無理由者，應於十日內加具意見，送直接上級主管機關於三十日內決定之（第 2 項）。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（第 3 項）。」



二、請求國家賠償的處理程序

與行政執行程序有關的救濟程序，其次，則屬於國家賠償程序。行政執行法第 10 條規定：「行政執行，有國家賠償法所定國家應賠償責任之情事者，受損害人得依該法請求損害賠償。」至於有關的程序，如協議與進一步的訴訟程序，則見於國家賠償法與民事訴訟法或行政訴訟法。

三、請求損失補償的處理程序

行政執行法第 41 條規定：「人民因執行機關依法實施即時強制，致其生命、身體或財產遭受特別損失時，得請求補償。但因可歸責於該人民之事由者，不在此限（第 1 項）。前項損失補償，應以金錢為之，並以補償實際所受之特別損失為限（第 2 項）。對於執行機關所為損失補償之決定不服者，得依法提起訴願及行政訴訟（第 3 項）。損失補償，應於知有損失後，二年內向執行機關請求之。但自損失發生後，經過五年者，不得為之（第 4 項）。」

就上述規定來說，人民因為即時強制所發生的損失補償請求權，除了他的請求權基礎顯然和即時強制的執行程序，具有密不可分的關係以外，該損失補償的請求程序，亦即訴願與行政訴訟程序，根據行政執行法第 41 條第 4 項規定，此等損失補償請求程序，必須於知道有損失後的二年內向執行機關請求，而且應該在該損失發生之後的五年內為之，逾期就會喪失請求權^{註 25}。所以在時間上，兩種程序必須適時銜接，才能具體實現損失補償請求權。

拾、結論

綜上所述，我國行政執行的程序，大部分均不是「孤立的程序」，而存在著各式各樣的「相鄰接程序」。行政執行程序除了核心程序

（手段程序）以外，可分為「基礎原因程序」、「前置程序」、「確保程序」、「中斷程序」、「解除程序」與「救濟程序」，而此等程序之間，均具有銜接的問題。行政執行程序的銜接，包括：核心程序（手段程序）間、核心程序（手段程序）與鄰接程序間，甚至是不同的鄰接程序間的緊接著、不中斷的進行，尤其是不能逾越行政程序法第 7 條規定的執行除斥期間、第 10 條間接轉致國家賠償法第 8 條規定的請求權消滅時效及第 41 條第 4 項規定的損失補償請求時效。行政執行程序各種相鄰接程序的緊密銜接，是促進行政執行完美化的必要步驟，而這些程序的完美銜接，又有賴於各關係機關，甚至有關人員間的協力或合作無間。任何環結的鬆脫或忽略，都會造成行政執行程序的瑕疵，而形成另外不必要紛爭的禍因，值得我們去注意避免。從本文的探討，可以知悉，行政執行程序的完整體系，並無法單單從行政執行法本身去建立，而有賴於相關法規的完整觀察與觀照。以上的一愚心得，是個人以一位公法學者的立場觀察所得，還請學者方家先進予以指正是盼！*

（本文作者現為國立成功大學法律學系暨科技法律研究所教授、台灣大學法律學研究所法學博士、德國葩芍大學研究）



麥可·波特
(1947 —)
策略就是限制！

註 25：根據行政程序法第 131 條第 2 項規定，該損失補償請求權如果罹於時效，則請求權當然消滅與絕對消滅，而不是如同民法上的時效消滅，僅發生債務人得拒絕給付的抗辯權而已。