

公法上金錢給付義務聲明異議 事由之研究

姚其聖*

行政執行法第9條第1項規定：「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。」本條規定在總則篇，故其適用範圍應包括，第三章行為或不行為義務之執行、第四章即時強制，本文之討論範圍則限於第二章公法上金錢給付義務；且更僅限於聲明異議之事由，關於聲明異議之程序（行政程序法第9條第2項）、主體（義務人或利害關係人）及效力（行政程序法第9條第3項聲明異議不停止執行）等問題，不在討論範圍。

關於公法上金錢給付義務之聲明異議事由，依行政執行法第26條準用強制執行法之規定，民事強制執行法之聲明異議事由，在行政強制執行與民事強制執行，兩者性質具類似性，可為公法上金錢給付義務援用之部分，本文就不再費詞贅述；所論者均為行政強制執行本身獨特之問題。

壹、聲明異議之事由

一、聲明異議之客體限「程序事項」嗎？

（一）各方見解及本文管見

1.立法資料顯示

關於現行行政執行法第9條規定，所參照之立法例，依行政院民國80年所提之行政執行法重新修正法草案第9條第1項之立法說明二載明：「執行機關之執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事如違法或不當者，理當給與義務人或利害關係人適當的救濟機會，爰依照強制執行法第12條，明定聲明異議之事由¹。」

強制執行法第12條聲明異議，係當事人對於違背執执行程序上規定之執行行為之救濟方法，所設之程序合法保障²。是從立法資料而言，行政執行法第9條聲明異議既係參照強制執行法第12條

* 本文作者係東海大學法學博士，中信金融管理學院助理教授

註1：《行政執行法研究修正實錄》（續），法務部編印，1996年6月，頁606。立法院司法委員會編輯，行政執行法修正案，《法律案專輯》第244輯，88年8月初版刷，頁40。相同見解之學者有：李建良，〈行政執行法〉，收錄於翁岳生主編，《行政法》（下冊），翰蘆圖書出版有限公司，1998年3月初版，頁884。該書於2000年版改由蔡震榮教授執筆，亦採取相同見解，見同書2000年7月2版2刷，頁996。

註2：黃柄縉，〈強制執行異議程序所衍生訴訟類型之研究〉，收於司法院印行，《司法院研究年報》第26及第2篇，2009年11月出版，頁8。陳計男，《強制執行法釋論》，元照出版有限公司，2002年8

所為之創制立法，在解釋上若無特殊之情事，亦應採同一作法，——聲明異議之客體僅限於執行程序事項，不包括執行程序涉及實體事項之爭議。

2. 學者分歧見解

學界對這個問題，多數似採不區別之觀點，凡屬執行措施一律依行政執行法第9條聲明異議程序提起救濟。如吳庚教授謂：「得提起異議之事項固以程序上之措施為限，惟不限於符合行政處分概念之措施，事實行為或觀念通知均可為異議之對象³。」還有楊與齡教授也認為：「得聲明異議之事項為執行程序上之措施，惟不以具有行政處分性質者為限，事實行為或觀念通知均可為異議之對象⁴。」

少數見解，則為蔡震榮教授；其援引之立法資料指出：「本條係參考強制執行法第12條規定而來，係針對行政執行之程序，而非針對行政機關對義務人所作成實質之行政處分⁵。」

更大多數學者在論著上都僅注重：行政執行署聲明異議決定後，義務人猶有不服可否進一步提起行政訴訟，這一問題上。關於行政執行法第9條聲明異議

之客體是否僅限於執行行為之程序事項，而不包括實體事項；則態度不明，未明確表示意見⁶。

(二) 本文見解

少數見解，以行政執行法第9條聲明異議程序，既是參照強制執行法第12條規定之立法例，所為之創制立法，在解釋適用上自應採取相同之見解，固屬有據。但其忽略行政執行之執行行為本質上是行政行為；而非司法行為，故聲明異議客體（對象）之適用範圍，應從行政救濟之功能在「法規維持說」與「權利保護說」著手⁷，以及給行政執行機關有自我反省之機會等，公法上特殊性質之原理原則加以理解，方屬正辦。

是故，本文採多數之見解：行政程序法第9條聲明異議之客體，不限於對執行程序事項，還包括實體事項——行政機關對義務人所作成實質之行政處分，這是基於行政救濟應給行政機關自我反省之功能而來的見解。

二、最高行政法院決議之意旨探詢

關於對行政執行機關依行政執行法第9條聲明異議之決定不服，可否提起行政訴訟？這個問題，最高行政法院97年12月份第3次庭長法官聯席會議決議，採肯定見解之同時；對

初版1刷，頁191。張登科，《強制執行法》，三民書局，2012年8月修訂，頁146。

註3：吳庚，《行政法之理論與實用》，三民書局，2012年9月增訂12版1刷，頁516。

註4：楊與齡，〈公法上金錢給付義務之執行程序〉，收於楊與齡主編，《強制執行法實例問題分析》，五南圖書出版有限公司，2000年11月初版1刷，頁385。

註5：蔡震榮，《行政執行法》，元照出版有限公司，2008年9月4版1刷，頁105。

註6：陳敏，《行政法總論》，新學林出版有限公司，2007年10月5版，頁892-895。李震山，《行政法導論》，頁467-469。陳新民，《行政法學總論》，三民書局，2015年9月新9版，頁422、423。林錫堯，《行政法要義》，元照出版有限公司，2006年9月3版第1刷，頁383、384。

註7：蔡志芳，《行政救濟法新論》，元照出版有限公司，2000年1月出版，頁3。

不服聲明異議之決定後，應如何續行行政訴訟指出：「……至何種執行行為可以提起行政訴訟或提起何種類型之行政訴訟，應依執行行為之性質及行政訴訟法相關規定，個案認定。其具行政處分之性質者，應依法踐行訴願程序，自不待言。」對此決議本文解讀如下：

第一，該決議所謂「應依執行行為之性質」，就是指應將執行行為，依行政行為形式理論，將行政執行機關為達執行之目的，而使用之執行行為（或稱執行方法），依其性質，予以分析與檢討執行行為之構成要件，分別歸類入行政程序法所明定，已經型式化成功之行政行為（行政處分、行政命令、行政契約、行政計畫、行政指導）之行為型態中。行政行為形式理論在實踐上，有確定重要訴訟種類（類型）之功能⁸。

第二，行政執行分署依行政執行法所為之所有執行行為，除同法第17條第3項及第6項之拘提管收，應循民事訴訟程序救濟外，其餘的執行行為均可為行政執行法第9條聲明異議事由所包括，不服行政執行署聲明異議之決定得否提起行政訴訟，應視聲明異議程序中義務人所爭執之執行行為之性質，依行政行為形式理論歸類之結果而定。

第三，當執行行為依其性質被歸類為觀念通知時，由於不會對執行義務人產生權利之侵害，純屬執行程序事項，只能依行政執行法第9條規定聲明異議，仍不許其提起行政訴

訟。例如：行政執行分署依行政執行法第14條規定，通知義務人到場為報告財產或陳述，該通知之執行行為係屬觀念通知，蓋義務人不到場尚無法產生任何之法律效果；還須有行政執行分署後續⁹依行政執行法第17條第1項第6款為限制住居之執行行為，才能對義務人之權利產生侵害。

第四，當執行行為依其性質被歸類為行政處分時，由於是屬對原執行名義所載；義務人應負公法上金錢給付義務以外之實體權利侵害，行政執行法第9條聲明異議之客體包括程序事項及實體事項，故義務人應依上開行政執行法第9條聲明異議。關於聲明異議程序之性質，前揭最高行政法院97年12月份第3次庭長法官聯席會議決議，認為相當於訴願程序，故義務人不服聲明異議之決定，可逕依行政訴訟法第4條規定，提起行政救濟。承上例：行政執行分署以義務人經合法通知不到場，依行政執行法第17條第1項第6款規定為限制出境之執行行為，這個限制出境之執行行為性質，依行政行為形式理論應歸類為行政處分。

第五，當執行行為依其性質被歸類為行政處分以外之行政行為時，義務人經聲明異議後仍有不服，應如何提起行政訴訟，則視在聲明異議程序中所爭執之執行行為之性質而定。例如：執行行為被歸類為事實行為時，應依行政訴訟法第8條提起一般給付訴訟；若為行政契約則依事件爭議之性質，提起行政

註8：賴恆盈，《行政法律關係論之研究—行政法學方法論評析》，元照出版有限公司，2003年1月出版1刷，頁57。

註9：關於行政處分與觀念通知之區別，請參吳庚，見註2，頁323。

訴訟法第8條一般給付訴訟；或依同法第6條第1項確認公法上法律關係成立或不成立之訴。這個時候的聲明異議程序，性質上是屬行政訴訟之特別實體判決要件¹⁰，未經行政執行法第9條聲明異議程序，逕行提起行政訴訟，行政法院應依行政訴訟法第107條第1項第10款後段規定；「起訴不備其他要件者。」裁定駁回原告之起訴。

第六，當行政執行分署之違法執行行為，法律另訂有法定之救濟程序時，則不需再經行政執行法第9條聲明異議程序，直接依該法律所定之程序救濟。例如：拘提管收為行政執行之執行方法，不服法院裁定則依民事訴訟法所定之程序，提起抗告。

貳、行政執行法第9條之立法與實務運作

一、例示概括型之立法句型

行政執行法第9條第1項規定：「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。」是屬例示概括型之立法句型，為廣義的定義方法之一。先將所欲說的事項，舉一、二具體例子，然後再加以抽象、概括的文句¹¹。大陸

學者稱此抽象、概括的文句為「兜底條款」，另稱例示概括型之立法句型為不完全列舉規定¹²。不完全列舉規定優點是可以防止掛一漏萬，保證了法律、法規的嚴謹性、周密性¹³。

這個列舉後之概括文句（兜底條款），在解釋上應遵守「列舉（例示）事項之末，所加之概括文句，不包括與列舉事項中明示事物相異之事項¹⁴。」也就是；依概括文句所認定之具體個案之事實，受列舉事項性質之限制，不包括與列舉事項性質不同之事物。

基上所述，行政執行法第9條聲明異議之事由，應作如下之解釋有四：（一）執行命令應遵守之程序有違法之情形。（二）執行方法應遵守之程序有違法之情形。（三）執行命令有違法侵害利益之情形。（四）執行方法有違法侵害利益之情形。

二、列舉事由，難以嚴格劃分

（一）楊與齡教授研究指出

行政執行法第9條第1項規定：「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。」上述四種事由，相互關聯，實際上難以嚴格劃分。同一執行處分，常兼具數種事由之性質，例

註10：吳庚，《行政爭訟法》，元照出版有限公司，2008年3月4版，頁136。

註11：鄭玉波，《法諺（一）》，三民書局，1986年6月再版，頁171。本文認為應稱為列舉概括型，因為是在列舉事項之後，再加概括文句。

註12：周旺生、張建華，《立法技術手冊》，北京：中國法制出版社，2000年10月北京第2次刷，頁376。

註13：周旺生、張建華，見註12，頁377。

註14：鄭玉波，見註11，頁171。

如就義務人對於第三人之金錢債權為執行時，行政執行處所發禁止債務人收取命令，為強制執行之命令及實施強制執行之方法，亦為應遵守之程序是¹⁵。

（二）聲明異議實務亦不加以區別

行政執行署對聲明異議事由從寬認定，不區分程序事項或實體事項，也不辨別債務人或第三人異議之訴。行政執行聲明異議決定實務上出現，有異議人主張：本件義務人應為○○社區發展協會，行政執行分署查封異議人個人財產，實已違法云云。行政執行署認聲明異議有理由之情形下，僅泛言：「……是以，本件執行名義究竟為何既尚有未明，高雄處逕對異議人之不動產強制執行，自有未恰，其執行程序應予撤銷，……¹⁶。」即未指明究屬行政執行法第9條第1項所列舉四種事由中之何一事由。

本文認為，義務人為○○社區發展協會，行政執行分署查封異議人個人財產強制執行，是屬對執行名義以外之第三人強制執行，在民事強制執行應依強制執行法第15條規定，提起第三人異議之訴。惟依上所述，行政救濟功能有「法規維持說」與「權利保護說」，以及給行政執行機關有自我反省之特性，應認該對執行名義以外之第三人強制執行之執行行為，是屬執行命令應遵守之程序有違法情形，該第三人屬行政執行法第9條之利害關係人，應先向行政執行署聲明異議，不服聲明異議之決定，再依行政執行法

第1條規定：「行政執行，依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律之規定。」適用強制執行法第15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，得於強制執行程序終結前，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。」提起第三人異議之訴，方屬正辦。

行政強制執行程序中，行政執行分署對執行名義以外之第三人強制執行，該第三人依強制執行法第15條提起第三人異議之訴，應向行政法院或普通法院起訴請求救濟？本文認為，依行政訴訟法第307條規定：「債務人異議之訴，依其執行名義係適用簡易訴訟程序或通常訴訟程序，分別由地方法院行政訴訟庭或高等行政法院受理；其餘有關強制執行之訴訟，由普通法院受理。」依此規定，第三人異議之訴，應屬上開行政訴訟法第307條後段規定：「其餘有關強制執行之訴訟，由普通法院受理。」

（以下即針對公法上金錢給付義務特有之爭議問題，應如何提起行政救濟，整理行政執行所發生之案例事實，進行分析討論。）

參、限制出境為聲明異議救濟事由

一、實務與學者間之見解

關於行政執行分署依行政執行法第17條規定，對義務人所為命限制出境之執行行為

註15：楊與齡，見註3，頁385。

註16：行政執行署97年度署聲異字第1734號決定書。收於《聲明異議決定書選輯（第9輯）》，行政執行署編，2009年8月初版，頁9。

(以一般公文書之方式函知義務人)，義務人不服可以依同法第9條規定聲明異議，是實務與學者一致之見解，惟究屬何一事由，則有不同，有認是「執行命令¹⁷」；亦有認是「執行方法¹⁸」；至於執行實務認為是「侵害利益¹⁹」。上開對異議事由認定之歧異，益徵前述楊與齡教授所指：聲明異議事由，相互關聯，實際上難以嚴格劃分之事實。

二、台中高等行政法院93年訴字第91號判決

(一) 案例事實經過及爭點

行政執行分署依修正前行政執行法第17條第1項第6款及第24條第4款規定，以義務人公司董事經合法通知無故不到場為由，函請入出境管理局限制出境。義務人公司董事不服，依行政執行法第9條規定聲明異議，經法務部行政執行署決定駁回異議，因而提起行政訴訟²⁰。與本文論述有關之爭點在：命限制出境之執行行為，是否為行政執行法第9條聲明異議之事由。

(二) 行政法院認非聲明異議範圍之理由

台中高等行政法院判決首先認為：聲明異議之事由，係指執行機關就應執行之公法上義務內容所為者，方屬之。次而認為：行政

執行分署對義務人公司董事限制出境，係對於所執行之義務以外之第三人所為，超過執行之實體上法律關係之第三人權利之限制或侵害，已非屬行政執行機關為直接實現所執行之公法上義務，所為之執行行為，而為原得據以執行之實體上法律關係，所能包含者，自非屬上開行政執行法第9條所指行政執行中執行機關所為「執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事」之範圍²¹。

(三) 對這號判決的簡評

上開判決認為，只有為實現公法上金錢給付義務內容之執执行程序事項，方有行政執行法第9條聲明異議程序之適用；若屬執行過程中，對義務人或第三人（在本案為義務人公司之董事遭限制出境），所為超過執行名義所載，應負履行義務範圍以外之權利侵害，非屬行政執行法第9條聲明異議之適用範圍。

這樣的觀點，忽視了限制出境其本質依行政執行法第17條第1項規定，是行政執行為達迫使義務人履行公法上金錢給付義務的法定執行方法之一，在執行方法的分類上是屬間接強制²²；不會因其超過移送機關據以移送執行的執行名義所載之權利義務範圍，造成執行過程中新生之實體權利爭執，而有所改

註17：李震山，見註5，頁467。

註18：吳東都，〈微觀對行政措施之權利保護〉，《台灣本土法學》，2007年6月第95期，頁81。

註19：行政執行署94年度署聲異字第271號決定書，收於《聲明異議決定書選輯（第5輯）》，行政執行署編，2006年7月初版，頁248。

註20：整理摘要自台中高等行政法院93年訴字第91號判決書事實概要。

註21：台中高等行政法院93年訴字第91號判決理由三。收於法院關於行政執行實務見解彙編，行政執行署編印，2008年11月出版，頁170。正文之論述係摘要其判決要點。本案判決尚涉及原告如何正確選擇訴訟類型之問題，因與本文敘述無關不擬申論。

註22：張登科，見註6，頁8。

變，故應屬行政執行法第9條聲明異議客體。而其聲明異議事由，則為執行方法應遵守之程序有違法之情事。

肆、擔保書為聲明異議之救濟事由

一、問題提出

擔保人依行政執行法第18條之規定，於簽訂擔保書後，主張被詐欺、脅迫或不清楚擔保書內容等事由，可否依同法第9條規定聲明異議，執行實務認係屬「侵害利益」之情事²³。

二、台中高等行政法院95年訴字第585號判決

(一) 案例事實經過

台中行政執行分署在執行過程中，發現義務人公司將新台幣2100萬元，匯入原告之銀行帳戶中，並於同日轉出。行政執行分署因而認：原告涉嫌故意處分隱匿該項資金，傳訊原告到被告訊問該項資金流向。原告為避免被管收，遂簽定擔保書，擔保此2,100萬之清償責任，同意在先繳納300萬元，而剩下之1,800萬元則分36期清償完畢。嗣原告向法務部行政執行署提出聲明異議，經聲明異議決定駁回。

原告不服起訴主張：伊非上開稅捐之清償

義務人，亦非義務人公司之負責人，且係在遭被告脅迫、詐欺下簽定系爭擔保書，其所為意思表示顯有瑕疵，系爭公法上行政執行擔保契約關係已不存在，遂提起本件行政訴訟²⁴。

(二) 法院區分聲明異議之原因，分別認定

這號判決之要點有三，茲摘要如下²⁵：

1. 擔保書性質為行政契約

該判決首先定性行政執行法第18條擔保書性質，為行政程序法第135條之行政契約，其理由為：按行政執行法第18條規定：「擔保人於擔保書狀載明義務人逃亡或不履行義務由其負清償責任者，行政執行處於義務人逾前條第一項之限期仍不履行時，得逕就擔保人之財產執行之。」此所指「擔保人」應係擔保債務人公法上債務履行之人，而「擔保書」之性質，應為第三人與行政執行機關間所簽訂之書面公法上負擔契約。依行政程序法第135條規定，因「擔保書」之簽立，「擔保人」始與行政執行機關間發生「公法上法律關係」。

2. 為實現債權對擔保人財產執行，是聲明異議之範圍

對為實現執行名義所載之債權對擔保人財產執行，是聲明異議之範圍。判決理由謂：……行政執行處於符合行政執行法第18條規定要件時，就擔保人之財產執行。而行政執行處據「擔保書」所為之執行，擔保人對執行命令、執行方法應遵守之程序或其他侵害

註23行政執行署96年度署聲異字第401號決定書。收於《聲明異議決定書選輯（第7輯）》，行政執行署編，2008年7月初版，頁170。

註24：整理摘要自台中高等行政法院95年訴字第585號判決書事實概要。

註25：台中高等行政法院95年訴字第585號判決理由一。收於《法院關於行政執行實務見解彙編》，行政執行署編印，2008年11月出版，頁213。

權利之情事，固得依行政執行法第9條之規定聲明異議。

3.對擔保書（契約）本身有瑕疵，非聲明異議之範圍

針對擔保人事後發現擔保契約本身有瑕疵，非聲明異議之範圍。判決所持之理由為：……然對於「擔保書」簽訂之是否有無效情事，則屬「擔保人」對於該公法上契約是否有效之公法上爭執，非行政執行法第9條之聲明異議問題，依行政訴訟法第2條之規定，自得提起行政訴訟請求救濟。被告（即行政執行分署）主張原告僅得依行政執行法第9條之規定聲明異議，尚屬誤會。

三、對擔保人強制執行之要件

行政執行法第18條規定：「擔保人於擔保書狀載明義務人逃亡或不履行義務由其負清償責任者，行政執行處於義務人逾前條第一項之限期仍不履行時，得逕就擔保人之財產執行之。」擔保書（契約）通常發生在義務人辦理分期繳納，為確保義務人遵期繳納，而由義務人以外之第三人簽立擔保書，故在解釋上擔保責任之發生，應是發生義務人逃亡或不按時履行義務時，經行政執行分署依行政執行法第17條第1項規定，命義務人限期履行全部義務，義務人仍不履行時，才可逕對擔保人強制執行。在無義務人逃亡或不按時履行義務之情形下，行政執行分署就對擔保人強制執行，則是屬行政執行程序違法，擔保人應依行政執行法第9條聲明異議提起行

政救濟。

此外，擔保書既被歸類為行政契約，要不經法院判決直接取得執行名義，對擔保人強制執行，在擔保書上仍應依行政程序法第148條第1項規定，記載義務人逃亡或不遵期履行，擔保人自願接受強制執行之意旨，方可以「擔保書」為行政執行法第11條「依法令負公法上金錢給付義務」之執行名義，逕對擔保人之財產強制執行²⁶。擔保書若無記載行政程序法第148條第1項規定「自願接受強制執行之意旨」，行政執行分署未向行政法院依行政訴訟法第8條規定起訴，取得確定判決之執行名義，而直接以擔保書為執行名義對擔保人強制執行，是屬執行命令應遵守之程序有違法之情形，擔保人應依行政執行法第9條聲明異議。

四、擔保人不得主張義務人所得行使之抗辯

最高法院94年台上字第1134號判決謂：「按當事人約定一方對於他方於一定擔保事故發生時，即應為一定之給付者，學說上稱之為擔保契約。此項契約具有獨立性，於擔保事故發生時，擔保人即負有為給付之義務，不以主債務有效成立為必要，自不得主張主債務人所有之抗辯，與民法上之保證契約具有從屬性或補充性不同。」故行政執行法第18條之擔保責任發生後，縱使執行名義發生有撤銷或無效等事由，擔保人亦不得援引抗辯而免除擔保責任。

註26：蔡震榮，〈行政執行法第11條所稱公法上金錢給付義務之確定及範圍—以政府採購法上之「追繳押標金」為中心〉，《法令月刊》，2012年6月第63卷第6期，頁3。

五、非管收之對象，告以將施以管收之執行方法，有「脅迫」之嫌

依行政執行法第17條第6項及第7項規定，暫時留置與管收之對象限義務人，當公司為法人時，依同法第24條第3款規定，其負責人亦有管收之適用。依前所述之案例事實，原告為自然人，並非義務人公司之負責人，僅與義務人公司有財務往來關係之人，並非上開行政執行法定之管收對象，且擔保人在法無明文之情形下，亦非管收之對象。

關於行政執行之擔保人得否為拘提管收之對象？吳庚教授採否定見解謂²⁷：「本法第二十四條仿強制執行法第二十五條及破產法第三條規定，擴大拘提管收之對象，…（中略）…。至於擔保人則不在前開人員之列（本文註：指行政執行法第24條各款規定所列舉之人）如遇有擔保人故縱義務人逃亡，執行機關得否聲請拘提管收之（準用強制執行法第23條）？頗滋疑義，行政執行法既有意省略，本書認為應採否定說。」

準此以言，則強制執行法第25條第2項規定：「前項各款之人，於喪失資格或解任前，具有報告及其他應負義務或拘提、管收、限制住居之原因者，在喪失資格或解任後，於執行必要範圍內，仍得命其履行義務或予拘提、管收、限制住居。」在行政執行

亦無準用之餘地。蓋行政執行法第24條既係仿強制執行法第25條而來，但並未將該法第25條第2項之人列入行政執行拘提管收之對象，足認係行政執行法立法有意省略，不欲將強制執行法第25條納入拘提管收之對象。還有另一個理由是，準用規定由法律適用的觀點，這種法條具有授權法院或其他主管機關為法律補充的功能²⁸，而行政執行法第26條規定，概括籠統的準用整部強制執行法，準用之目的、內容及範圍根本不明確，充其量僅能說是一種概括授權，在概括授權之下，自不得涉及人民權利義務有關之事項，業經司法院大法官第313號解釋等在案，實務與學說對此亦無二見²⁹，難得有高度之共識。

基上所述，行政執行分署對不得拘提管收或留置之對象，告已將施以管收之執行方法，台中高等行政法院似未明察秋毫，發現原告非行政執行法之法定拘提管收對象，因而對執行分署告已將實施管收，該判決認：……自屬其基於公法債務執行機關，依法之執行行為，尚難認係對原告所為不法之危害，自無對原告「脅迫」之可言，……因執行官表示要將其留置等之處置，是屬對被告合法為執行行為，致原告實際上心生畏懼，是原告之感受問題，與「脅迫」之要件不符等語³⁰。

本文認為，對非拘提管收對象，告已將施

註27：吳庚，見註2，頁529。

註28：黃茂榮，〈法律規定之邏輯結構〉，收於氏著，《法學方法與現代民法》，國立台灣大學法學叢書（三二），2002年9月增訂4版，頁195。

註29：詳細資料，可參吳庚，見註2，頁274。李惠宗，《憲法要義》，元照出版有限公司，2006年9月3版1刷，頁107-110。李惠宗，《行政法要義》，五南圖書出版有限公司，2000年9月出版1刷，頁107。

註30：台中高等行政法院95年訴字第585號判決理由七，節錄如下：……認系爭2100萬元既係由義務人思薇爾公司匯入原告帳戶，作為入股凱督公司之用，原告有將義務人思薇爾公司之財產隱匿之情

以留置拘提管收之執行方法，是否屬合法之執行行為？並非全然無疑。原告因非法之告知而心生畏懼，是否純屬感受問題，與「脅迫」之要件不符，亦有討論空間。

六、對這號判決之再認識

這裡論述所涉之案例事實，為擔保人主張係遭行政執行分署以管收加以脅迫，才簽訂擔保書（契約），是屬擔保書本身有瑕疵之情形，為執行程序之過程中，所生獨立且新生於原執行名義所載，公法上金錢債權以外之權利義務爭議。由於行政執行法第18條規定擔保人責任，亦屬為達成公法上金錢給付義務之法定執行方法之一，故仍屬行政執行法第9條聲明異議之客體。擔保人對行政執行署聲明異議之決定不服，由於擔保契約之性質為行政契約，可依行政訴訟法第6條規定，以擔保契約係遭行政執行分署脅迫或詐欺為由，請求確認依擔保契約所生之法律關係不成立。

如果擔保人對擔保契約本身效力不爭執，僅對於是否發生行政執行法第18條之擔保責任要件有爭議時（如義務人逃亡或不履行義務），行政執行分署為實現擔保書所擔保之金錢債權，對擔保人之財產強制執行時，擔保人應以義務人無逃亡或不履行義務之情事，擔保責任尚未發生，進而主張行政執行

分署之執行行為，有應執行命令應遵守程序之違法情事，依行政執行法第9條聲明異議。不服行政執行署聲明異議之決定，則以上開擔保責任尚未發生為由，依行政訴訟法第9條規定，請求確認依擔保契約所生之法律關係不成立。

伍、對第17條命供擔保，限期履行聲明異議

一、問題所在及解決關鍵

依行政執行法第17條第1項規定：「義務人有下列情形之一者，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：一、顯有履行義務之可能，故不履行…（下略）…。」因義務人有上開行政執行法第17條第1項各款列舉事由之一，行政執行分署因而命義務人供相當擔保，限期履行，義務人認無該法所定之事由，可否依行政執行法第9條聲明異議？

行政執行分署此一命供擔保限期履行之執行命令性質，在行政行為形式理論下，究應歸類為何一行政行為？義務人有無於執行程序中，產生新的不利益，是判斷之關鍵所在。

二、命供擔保，限期履行為觀念通知

由於命供擔保之後，若義務人未提供擔

形，自屬合理且屬有所依據之認定。從而，被告（筆者註：指執行分署）對原告表示將予留置，甚至告以有送請裁定管收之可能，自屬其基於公法債務執行機關，依法之執行行為，尚難認係對原告所為不法之危害，自無對原告「脅迫」之可言，故原告縱因罹患重病，且高齡七十，因執行官表示要將其留置等之處置，致原告實際上心生畏懼，亦屬被告合法為執行行為，原告之感受問題，與「脅迫」之要件不符。再者，被告於約談原告時，依執行筆錄之記載及原告之主張，除告以義務人公司有匯款入原告所有帳戶之事實外，並無故意示以不實之事實，令其有因錯誤而為意思表示之情形，自亦無「詐欺」之情事。

保，亦未限期履行，隨後將遭行政執行分署依同法第17條第3項規定拘提，是行政執行分署依行政執行法第17條第1項規定，命義務人供擔保，限期履行之執行行為，其性質應歸類為觀念通知。理由是：關於行政處分之法效性判斷上，行政處分與觀念通知之區別，原則上不以是否有後續處置為斷³¹，在有後續行為之情形下，通常被認為是觀念通知。行政執行分署以義務人有行政執行法第17條第1項各款所列舉之事由之一，命義務人供擔保，限期履行，並不立即發生任何法律效果，尚待行政執行分署後續依同法第17條第3項規定，為拘提之執行行為才發生法律效果，故應屬觀念通知而非行政處分。

三、命供擔保，限期履行為聲明異議之範圍

由於行政執行分署依行政執行法第17條第1項規定，所命義務人提供相當之擔保，其擔保數額仍在原執行名義所載之範圍內（與上述第三人簽訂擔保書不同，應注意區別），並無對義務人造成新的權利侵害，故不論爭執是否有同法第17條第1項各款所列舉之事由；或提供之擔保數額不相相當；或限期履行之期限合不合理，均屬為實現執行名義所載之金錢給付義務之執行方法，尚未超過執行名義所載權利義務之範圍，是屬執行程序中執行命令應遵守之程序違法所生之爭議，應為行政執行法第9條聲明異議之適用範圍；

又因其不發生任何之法律效果，在行政行為歸類上屬觀念通知，故對聲明異議決定不得提起行政訴訟。

但是，當行政執行分署以義務人有行政執行法第17條第1項所列各款情形之一，命義務人供擔保並限期履行，義務人仍不供擔保並限期履行，行政執行分署進而依同法第3項及第6項規定，向法院聲請拘提管收時，義務人即可於法院訊問時，以行政執行分署依行政執行法第17條第1項命供擔保並限期履行，有上揭聲明異議所主張之違法情形，作為攻擊防禦之方法。

陸、對分期繳納否准為聲明異議

一、案例事實概要

異議人（即義務人）滯納新台幣100萬1040元罰鍰案件，經宜蘭行政執行分署核發執行命令，就義務人於第三人台灣銀行松山分行之存款，在上開債權範圍內，禁止異議人收取或為其他處分，並禁止第三人向異議人清償。嗣經台灣銀行松山分行查覆已依囑扣押異議人存款100萬1040元，尚有餘款90餘萬元。另經移送機關查報，異議人名下尚有房屋、土地及汽車等財產。異議人主張：伊僅靠微薄退休俸及銀行定存利息維持家計，經向移送機關陳情後，移送機關已同意分36期繳納³²。

這個事實的爭點有二：一是移送機關同意

註31：吳庚，見註2，頁323。

註32：本案例事實整理自行政執行署94年度聲議字第16號至第25號。收於《聲明異議決定書（第五輯）》，行政執行署編印，2006年7月，頁30-32。

義務人分期繳納，行政執行分署是否即應依其同意而為准許之決定。二是維持義務人及其家屬生活必須之判斷標準。

二、爭點及駁回異議之理由

(一) 移送機關同意分期對執行分署准否無影響

聲明異議決定之理由略以：「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……。」為行政執行法施行細則第27條所明定，故公法上金錢給付義務行政執行事件，義務人就其應納金額請求分期，除應徵得移送機關同意外，尚須義務人有「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」之情形，行政執行分署始得酌情核准。且已移送行政執行分署之案件，移送機關除應行政執行分署之請，而為同意分期與否之意思表示外，並無直接受理是否准予分期繳納之權限（本署90年9月19日行執一字第002171號函意旨參照）³³。

也就是說，移送機關同意義務人分期繳納，僅為行政執行分署審查是否准予分期繳納要件之一，若不符行政執行法施行細則第27條規定之其他要件，行政執行分署並不受移送機關同意分期之拘束，仍得否准義務人

分期繳納之申請。

(二) 維持義務人及其家屬共同生活所必需之判斷標準

對此問題，聲明異議理由略謂：按義務人對於第三人之債權，係維持義務人及其共同生活之親屬生活所必需者，不得強制執行，故為行政執行法第26條準用強制執行法第122條所明定，惟所謂維持義務人及其共同生活之親屬生活所必需，係指依一般社會觀念，維持最低生活客觀上所不可缺少者而言（參照辦理強制執行事件應行注意事項第65點(1)規定），如於維持最低生活所需以外，尚有所餘，自無不許強制執行之理³⁴。

三、分期付款否准屬觀念通知

由於分期付款主要之目的是在實現執行名義所載之權利義務，仍在原執行名義權利義務之範圍內，並未對義務人產生新的不利益，對行政執行分署否准分期之行為，是對執行方法應遵守之程序之不服，應為行政執行法第9條聲明異議之適用範圍。行政執行分署否准義務人分期付款之行為，在行政行為形式歸類理論之下應是觀念通知，故對聲明異議之決定不得提起行政訴訟。

此時，義務人應以行政程序法施行細則第27條分期繳納之規定，係原執行名義成立後有妨礙債權人請求之事由發生，依行政執行法第1條規定：「行政執行，依本法規定；本

註33：行政執行署94年度聲議字第16號至第25號。收於《聲明異議決定書（第五輯）》，行政執行署編印，2006年7月，頁31-32。關於辦理分期繳納之重要法源依據，尚有行政執行事件核准期繳納執行金額實施要點。

註34：行政執行署94年度聲議字第16號至第25號。收於《聲明異議決定書（第五輯）》，行政執行署編印，2006年7月，頁31。

法未規定者，適用其他法律之規定。」因行政執行法對債務人異議之訴，並無明文規定，故依上開行政執行法第1條之規定，應適用強制執行法第14條規定提起債務人異議之訴。而其管轄法院，依行政訴訟法第307條本文規定：「債務人異議之訴，依其執行名義係適用簡易訴訟程序或通常訴訟程序，分別由地方法院行政訴訟庭或高等行政法院受理。」

柒、是否為聲明異議應探求真義

一、問題提出

在執行程序過程中，義務人或利害關係人對執行分署之執行程序認有違法時，得依行政執行法第9條規定聲明異議。義務人或利害關係人聲明異議之方式法律並未加以規定，除以書面提出者外，以言詞向執行人員為之，亦無不可³⁵。實務上發生以陳情或書函之方式；甚至於就在執行分署依行政執行法第26條準用強制執行法第115條第1項規定，所寄發之執行命令上記載「調查清楚，不要亂寄，再寄告人」等類似用語，傳真或寄回行政執行分署，是否為聲明異議之表示？

二、探求真義，不拘泥用語及書狀名稱

行政執行署曾就此問題表示意見謂：「受

理『陳情』事件，應探求陳情人真意，如陳情意旨係對於具體執行事件之執行命令、執行方法、依法應遵守之程序或其他侵害利益之情事，有所主張顯屬行政執行法第9條第1項聲明異議範疇者，不應拘泥書狀名稱，而應循聲明異議程序辦理³⁶。」細譯該函示之意旨似認：義務人是否對行政執行分署之執行行為表示聲明異議，在形式不應拘泥其提出之方式；在內容上不應拘泥其遣字用語之表面意思，不論當事人是否寫明「聲明異議狀³⁷」，要斟酌一切情況探求義務人之實質意思，有疑義時應詢問義務人真意。

三、面對陳情行政機關應如何處理

吳庚教授對此問題有明白之表示謂：「陳情可能與陳情人個人權益無關（如興革之建議），亦可能係依法採取行動前之預備行為（如法令查詢），但也可能係維護權益之意思表示，例如向行政機關為特定請求，已屬於行政訴訟法上依法申請之性質；或對某項行政措施不服，已具有訴願之實質意義，只因陳情者不諳法令未依法定格式提出而已，遇此情形，收受陳情之機關仍應按各相關法律之規定處理，不可與其他陳情事項等同視之³⁸。」這樣的見解，與行政執行署上開函釋有異曲同工之效。也就是；探求人民實際上所欲追求行政目的之真意，依其真意，解釋適用

註35：吳庚，見註2，頁518。

註36：行政執行署91年10月29日行執二字第0916101037號函。收於《行政執行業務相關令函彙編》，行政執行署編印，2007年7月2版，頁100。

註37：張委員登科在行政執行署法規諮詢委員會議中的發言意見要旨。見《行政執行署法規諮詢彙編（一）》，行政執行署編印，2001年12月，頁160。

註38：吳庚，見註2，頁605。

法律。就此，本文進一步歸納說明如下：

第一，人民對行政機關之行政處分不服，應依訴願法第1條規定提起訴願，然卻於訴願之法定期間內依行政程序法第七章規定，向原處分機關陳情表示不服之意思，原處分機關應依訴願程序辦理，不得以訴願程序不合法駁回（訴願法第56條規定參照）。

第二，人民依法律對中央或地方機關依法申請之案件，於法定期間內依行政程序法第七章規定提出陳情，只要依其陳情之意思，有希望主管機關為一定內容的作為，即應認其申請合法，主管機關若未於法定期間內有所作為，人民即得依訴願法第2條規定提起課予義務之訴願³⁹。

第三，人民或第三人對行政執行分署之執行行為聲明異議，只要有依其陳情之表示有不服之意思，不應拘泥於所用之文字或格式。如上例所舉，行政執行分署依行政執行法第26條準用強制執行法第115條第1項規定，就義務人對第三人之金錢債權發執行命令，第三人在執行命令上記載「調查清楚，不要亂寄，再寄告人」等類似用語，探求當事人真義，應認該第三人有不妥之表示，已經依行政執行法第26條規定準用強制執行法第119條規定聲明異議。

捌、結論

行政執行法第9條聲明異議制度，雖是仿照強制執行法第12條規定之立法例所制定，但

基於行政救濟之功能應考量「法規維持」、「權利保護」及行政自我反省等，行政救濟獨有之特質，在法規維持及行政自我反省下，適用客體上應包括程序及實體事項，此與民事強制執行法第12條之聲明異議程序僅限於程序事項，有所不同。這也就是上開本文為什麼認為：依行政執行法第1條規定，債務人異議之訴及第三人異議之訴，分別適用強制執行法第14條及第15條規定，在起訴前仍應先經行政執行法第9條聲明異議程序的理由所在。

另行政執行分署依行政執行法第17條第1項規定命義務人限制出境、行政執行法第18條第三人簽訂擔保書，雖為行政執行程序之執行方法，然因其係就移送機關據以移送執行之原執行名義所載義務以外，造成義務人或第三人新的權利侵害，是屬執行程序過程中之實體事項爭議，在行政救濟的行政自我反省之功能下，向行政法院起訴前，仍應踐行行政執行法第9條之聲明異議程序。

對於具觀念通知性質之執行行為，經行政執行署依行政執行法第9條規定聲明異議決定後；雖不得提起行政訴訟。但是，如果行政執行分署依該具觀念通知之執行行為，更進一步做出對義務人原執行名義以外，新的權利侵害之執行行為時，則可在後續之訴訟程序，以之作為攻擊防禦之方法。例如，行政執行分署依行政執行法第17條第1項規定，命供擔保並限期履行，義務人對供擔保金額或限期履行期限不服，經行政執行署聲明異議決

註39：吳庚，見註10，頁367。

定駁回，雖不得對之再提起行政訴訟；然當行政執行分署又進一步依行政執行法第17條第3項及第6項規定，向法院聲請拘提管收時，義務人除得主張行政執行分署之聲請不合同法第3項及第6項之事由外；更得以上開命供擔保並限期履行之執行命令有瑕疵，主張其不合於行政執行法第17條第3項拘提之要件。

後記

本文成於民國105年，最高行政法院院長庭長聯席會議於107年4月份作成決議謂：行政執行聲明異議程序，相當於訴願程序。有關內容，不及更正，無力改寫，特此註明。容筆者日後再努力。

稿 約

- 一、每期截稿日為每月月底五天前。
- 二、手寫稿之字跡務必工整；為求校稿之便利，請作者提供磁片或電子檔案。
- 三、本刊各專欄均歡迎投稿及提供資料，學者專家來稿請附學、經歷及現職基本資料及聯絡地址電話。
- 四、請作者切勿一稿兩投。但如為研（座）討會內之特定人士閱覽之文章不在此限。
- 五、文稿如有引用其他著作者，請註明其出處，並提供註釋。
- 六、本刊為公會刊物，常態性設有中華民國律師公會全國聯合會會務屬性之專欄，關於該專欄之文件或文章，由秘書長會知會訊委員會主任委員刊登，不計稿酬。
- 七、所有稿件均應依審稿辦法處理。
- 八、本刊審稿委員得提供修稿建議，如作者拒絕者，應特別註明。
- 九、為感謝作者熱心支持本刊，除第六條規定外，凡經審稿通過之文稿，當酌致稿酬如下：
 - （一）本刊稿酬每一字新台幣壹元，外文稿酬另議。
 - （二）凡超過壹萬貳仟字之稿件，壹萬貳仟字以上部份，每字新台幣0.5元。
 - （三）每篇稿件給付稿酬上限為新台幣壹萬伍千元。
 - （四）翻譯之文稿，每字新台幣0.5元。
 - （五）未具原創性，而係引用其他學術文獻及法案等之附件者，除有例外，否則不列入稿酬之計算。
- 十、投稿者欲撤回投稿時，若已完成編排作業者，須賠償本會審稿之審查費用新台幣貳千元，並經編輯委員會同意後始得撤回。
- 十一、本稿約經會訊委員會修正通過後自2008年1月10日施行。