民事與行政執行程序競合探討

一、 概說

債務人之財產為全體債權人之共同擔保，基於公平原則，不管公法上金錢給付義務之執行或民事上之強制執行，若遇執行同一債務人之財產時，以先行查封之機關為優先，後者採不再查封主義[1]。換言之，行政執行處在辦理公法上金錢給付義務之強制執行程序時，同時遇有地方法院民事執行處在辦理私法上債權之強制執行程序，即公法上金錢給付義務強制執行程序之義務人，同時也是私法上債權強制執行程序之債務人，則發生「公法上金錢給付義務強制執行程序」與「私法上債權強制執行程序」競合之情形。由於行政執行處本質上係行政機關與執行法院的角色大不相同，而公法上金錢給付義務之強制執行程序富有強烈的職權主義色彩，與私法上債權之強制執行程序一向所採用之當事人主義差異甚大，在發生「公法上金錢給付義務強制執行程序」與「私法上債權強制執行程序」競合之情形時，也就在行政執行處與執行法院之間造成許多適用法律見解之歧異及執行行為之衝突[2]。若能基於執行機關相互尊重之精神，及加強執行機關間之

[1]蔡震榮，行政執行法，作者出版，元照出版公司經銷，2001 年 1 月增訂二版，頁 118。
[2]陳文生，從稅務強制執行專責機關-談行政執行處之角色定位， 稅務旬刊第一八七四期，2003 年 10 月，頁 11-12。

互動聯繫之機制，則可達到相互配合之目的。

二、　行政執行機關先查封者

（一）執行法院不得再行查封

債務人之財產一經查封，其處分權即受限制，故本法及行政執行法均採不再查封主義，執行人員於實施強制執制行時，發現債務人之財產業經行政執行機關查封者，不得再行查封，以免程序上之重複浪費[3]。實務上對不動產之查封，多於發函於地政機關查封之公文上載明，若有其他機關已先查封者，請地政機關於回函時一併註明，則後查封者可從地政機關之回函得知該標的物是否已遭查封，若該標的係屬已查封之標的，則將併案先查封之執行機關處理。

（二）民事執行事件合併由行政執行機關辦理

債務人之財產，業經行政執行機關查封者，執行法院應將執行事件連同卷宗函送行政執行機關合併辦理（強制執行法第三十三條之一第二項前段)。私法上金錢債權與公法上金錢債權之強制執行，由行政執行機關合併辦理之程序，則依行政執行法規定行之。執行法院為上述措置時，並應通知債權人(同項後段)，俾其知悉並為必要之配合[4]。

---

[3]楊與齡，強制執行法論，作者發行，2005 年 9 月修正 12 版，頁 302。

[4]楊與齡，前揭書，頁 303；張登科，強制執行法，三民書局印行，2005 年 4 月修訂版，頁 509。

（三）行政執行機關不續行執行時由執行法院續行執行

行政執行機關對於執行法院函送合併辦理之事件，如因行政執行案件終結，「就已查封之財產不再繼續執行時應將有關卷宗送請執行法院繼續執行」（強制執行法第三十三條之一第三項）。換言之，行政執行機關不得將查封撤銷，而應移交執行法院繼續進行拍賣等執行程序，以免債務人藉機處分財產，逃避執行，損害債權人之利益[5]。

通常行政執行機關所查封之不動產上有高額之抵押權存在，且該擔保債權通常為私法上之債權，移送機關之債權最多為債權性質之優先權，經常無法受清償[6]，因此有行政執行法第二十六條準用強制執行法第八十條之一規定「…不動產之拍賣最低價額不足清償優先債權及強制執行之費用者…」之情形，移送機關常於受行政執行機關通知後，未提出證明該不動產賣得價金有賸餘可能或指定超過該項債權及費用總額之拍賣最低價之聲明，此時若執行法院有私法上抵押權人聲請執行時，行政執行機關則不應撤銷查封，將不動產返還債務人，應將該不動產查封登記維持原狀，將法

[5]楊與齡，前揭書，頁 303；張登科，前揭書，頁 509。

[6]目前實務之運作上，執行法院就債務人之財產執行以不動產為大宗，除非債權人有對特殊之財產請求執行，否則法院執行之標的多以不動產為主；至於行政執行處之執行方向正與法院相反，因滯欠公法上金錢給付義務之義務人，通常其資力已不良，若有不動產可供執行，該不動產上通常已設定高額抵押債權。因此，就公法債權人而言，該不動產拍賣後所分配之金額，常僅足以償還抵押債權，至於公法債權之性質多為債權優先權或普通債權，故無法就該分配款受償，因此，行政執行案件以不動產為執行標的物者，多有無益執行之問題。

院合併執行之卷宗，退回執行法院處理[7]，另將行政執行卷宗之影本，送交法院合併辦理。且將併案法院執行之公文副本抄送地政機關，若將來該不動產有拍出之情形時，則由執行法院發文地政機關塗銷查封登記；若未拍出時，則執行法院將併案卷宗退回，由行政執行機關塗銷查封登記。

三、　執行法院先查封者[8]

（一）行政執行機關不得再行查封

債務人負有公法上及私法上金錢債務，其財產經執行法院查封在先者，對於「執行法院已查封之財產，行政執行機關不得再行查封」（強制執行法第三十三條之二第一項）。[9] 如前所述，行政執行機關於執行不動產時，發現不動產之謄本上已註記遭法院查封或發函查封地政機關實施查封時，地政機關通知已遭法院查封，即應併案法院處理。

---

[7] 中華民國 95 年 2 月 22 日行政院與司法院以院台法字第 0950006801 號、院台廳民二字第 0950002508 號函會銜發布「行政執行與民事執行業務聯繫要點」。第二點規定「辦理民事執行之執行人員，於查封債務人之財產時，發現就同一財產已經行政執行事件查封者，不得再行查封，應將被執行事件連同卷宗函送該管行政執行處合併辦理，並通知債權人。行政執行處就前項已查封之財產不再繼續執行，而債權人私法上債權尚未受滿足執行者，應維持已實施之執行程序原狀，將合併執行後之相關卷宗函送原執行法院繼續執行，並通知債權人。前二項所稱債權人，係指聲請查封之債權人及已聲明參與分配之債權人。」。

[8]楊與齡，前揭書，頁 303；張登科，前揭書，頁 509。

[9] 楊與齡，前揭書，頁 303；張登科，前揭書，頁 509。

（二）行政執行事件合併由執行法院辦理

債務人之財產業經執行法院查封者，行政執行機關既不得再行查封，自「應將執行事件連同卷宗函送執行法院合併辦理」（強制執行法第三十三條之二第二項前段）。俾公、私法債權得公平受償。執行法院合併辦理時應依強制執行法所定程序行之。行政執行機關將執行事件函送執行法院合併辦理時並應通知移送機關(強制執行法第三十三條之二第二項後段)，俾其知悉並為必要之配合。[10]

（三） 執行法院不續行時由行政執行機關續行執行

執行法院對於行政執行機函送合併辦理之事件，如因民事執行事件終結，「執行法院就已查封之財產不再繼續執行時，應將有關卷宗送行政執行機關繼續執行」（強制執行法第三十三條之二第三項）。故執行法院不得將該財產之查封撤銷，而由行政執行機關繼續進行拍賣等執行程序，以清償公法上之債權。[11]

實務上除非有債權人撤回強制執行之情形，否則鮮少有此種情形發生，並且通常會以執行法院塗銷查封登記之同時，行政執行機關再為查封登記之方法處理，因該執行法院查封登記之案件已經結案，故維持該原案號為查封登記之案號，反而使行政執行機關易生混淆，因此通常會以協商

[10]楊與齡，前揭書，頁 303；張登科，前揭書，頁 509。
[11]楊與齡，前揭書，頁 303。

之方式，變更查封登記之機關。

四、 實務所衍生之問題

民事執行程序與行政執行程序之合併，強制執行法及行政執行法僅有簡單之數條文規定，但實務上所衍生之問題現行法皆漏未規定，造成許多難以解決之問題，並且若無統一之見解時，將造成債權人或債務人無所適從，因此相關實務問題有加以研究之必要，以下則將就實務上所生問題提出加以探討，並對修法方向作出建議。

（一） 地方法院民事執行處與行政執行處法律認知上之差異

本來行政執行處與法院民事執行處同為國家之執行機關，兩者所為之強制執行行為效力相同，僅公、私法性質不同，兩者實為對等之強制執行機關，然而在地方法院民事執行處對於行政執行處依強制執行法第三十三條之二的併案，多將行政執行處當成代表國家債權之移送機關[12]，故對於行政執行處依強制執行法第三十三條之二規定函送執行法院合併辦理之公法上金錢給付義務行政執行事件，認為與聲請參與分配無異，多要求依參與

[12]如台灣基隆地方法院九十年十一月八日基院政民勤九一六字第六五九一九號函通知宜蘭行政執行處於分配期日到場表示意見，惟宜蘭行政執行處並非原處分機關，故對原處分機關之債權額為何，實無法表示任何意見。陳伯均，公法上金錢給付義務執行之研究兼論商港法金錢給付義務之執行，國立海洋大學海洋法律研究所碩士學位論文，尹章華教授指導，2003 年 6 月，頁 41。

分配之規定辦理[13]，即行政執行處併案之時間點應於「標的物拍賣、變賣終結或依法交債權人承受之日一日前，其不經拍賣或變賣者應於當次分配表作成之日一目前」[14]否則移送機關僅得就受償餘額而受清償。上開法院所持見解於法理上有所疑義，因「聲明參與分配」者，係向執行法院請求就執行所得之金額，同受清債之意思表示，其本身並無獨立之執行效力，其本質上係附屬他債權人聲請強制執行之程序，如執行程序經撤回或被撤銷而消滅，則參與分配之效力，亦隨之而消滅，而與執行程序之合併不同，執行程序之合併係屬兩獨立發生效力之執行程序，於其中一執行程序經撤回或被撤銷時，應將相關卷宗送請另一執行機關繼續執行不同，換言之，行政執行處把案件移到民事執行處就等同於乙法官將其案件移給甲法官辦理，同樣的，民事執行處將案件移到行政執行處辦理，就等同於甲法官移案件給乙法官合併辦理，兩者之效果應屬相同。

（二） 參與分配與執行程序合併之要件及效果

又「聲請參與分配」與「強制執行程序合併」之法律要件及效果並不一致。「參與分配」應於標的物拍賣、變賣終結或依法交債權人承受之日一日前，其不經拍賣或變賣者，應於當次分配表作成之日一日前，以書狀聲明之，若逾期始聲明參與分配，則僅得就原聲請執行即如期聲明參與分配

[13] 陳文生，前揭文，頁 12。

[14] 司法院秘書長九十年十二月六日〔九十〕祕台廳民二字第二九二五六號函表示，經徵詢各地法院執行法官意見結果，多數執行法官認行政執行處之併案應受強制執行法第三十二條第一項時間點之限制。

債權之受償餘額而受清償，至於查封、扣押及拍賣等執行行為之效力是否及於聲請參與分配之債權人並非重要，而「執行程序之合併」，依強制執行法第三十三條之規定已實施執行行為之效力，於為聲請時及於該他債權人，應合併其執行程序，並依參與分配之規定，所強調者乃原聲請執行之債權人已聲請而實施執行行為之效力，於再聲請執行之債權人為聲請時，及於該再聲請執行之債權人，依「參與分配之規定辦理」乃指再聲請執行之債權人，其受償之方式擬制參與分配之效果，但本質上並非參與分配，且「聲請之方式」仍然應以「書狀」為之[15]。

至於「合併執行程序」應由執行機關依職權為之，涉及執行機關受理強制執行案件多寡、辦理強制執行業務態度及執行機關間在聯繫是否暢通等問題，則「合併執行程序之時間」，無論從法律條文的解釋或法理上言之，均應不受「標的物拍賣、變賣終結或依法交債權人承受之日一日前」或「當次分配表作成之日一目前」之限制始為正當，且「執行程序之合併」關係，再聲請執行之債權是否能公平受償之問題，對於再聲請執行債權人權益之影響甚鉅，倘使「是否得以合併執行程序」取決於之合併執行程序之時間是否在「標的物拍賣、變賣終結成依法交債權人承受之日一日前」或「當次分配表作成之日一日前」， 則無非以執行機關本身之作為來左右再聲請執行債權人權利之實現，使再聲請執行之債權人無端忍受執行機關作為所

[15] 陳伯均，公法上金錢給付義務執行之研究兼論商港法金錢給付義務之執行，國立海洋大學海洋法律研究所碩士論文，尹章華教授指導，2003 年 6 月，頁 42-43。

造成之不利益，甚為不當。

執行法院往往將行政執行處與代表國家債權之移送機關等同看待之認知，及對於行政執行處調卷或函送併辦之公法上金錢給付義務強制執行事件，認為與聲請參與分配無異，多要求依參與分配之規定辦理，函送併辦如逾「標的物拍賣、變賣終結或依法交債權人承受之日一日前或當次分配表作作成之日一日前」即予退還或僅就餘額給予分配之作法，顯然悖於債務人之財產為其全體債權人之共同擔保應由全體債權人公平受償之法理，甚且在「公法上金錢給付義務強制執行程序與私法上債權強制執行程序合併執行」之情形，由於公法上債權多擁有優先權，例如稅捐稽徵法第六條規定「稅捐之徵收優先於普通債權。」對於國家債權的不利益更甚。由於執行法院在實務上根深蒂固的作法，使得行政執行處處函送執行法院併辦公法上金錢給付義務強制執行事件時遭遇到很大的困難，加上行政執行處對於執行法院之作為有不同看法時[16]，在現行法中除「拘提、管收之裁定」

---

[16] 法務部行政執行署民國 90 年 12 月 19 日 行執一字第012128號函「主旨：貴機關待移送執行之公法上金錢給付義務案件，發現義務人之財產已經法院查封者，如欲就該同一財產強制執行，請逕向法院聲明參與分配以爭取時效。請　查照。說明：行政執行處於查封義務人財產時，發現同一財產已經民事執行事件查封者，應將該執行事件連同卷宗函送該管執行法院合併辦理（強制執行法第三十三條之二參照），行政執行處依前開規定將公法上金錢給付義務執行事件函送法院合併辦理時，是否應受強制執行法第三十二條參與分配時間之限制（應於標的物拍賣、變賣終結或依法交債權人承受之日一日前為之）雖不無疑義，惟司法院秘書長函認為『・・・經徵詢各地方法院執行法官意見結果，多數法官認應受強制執行法第三十二條第一項之限制。惟本件疑義核屬具體個案法律問題，移送機關若有不服，得依強制執行法第十二條向執行法院聲明異議，由執行法院視個案情形裁判之。・・・』。是以為爭取時效並確保公法上債權之實現，宜請逕

外，均無救濟方法，透過代表國家債權之移送機關來進行救濟亦緩不濟急，如進行修法解決又曠日費時，因此惟有各執行法院與各行政執行處均放棄本位主義，加強彼此互動聯繫，明定各種爭議的解決方法，始能符合需要，有效推展公法上金錢給付義務之行政執行工作。[17]

現行法律對於上述爭議並無明文，故對上述疑難於法理上與實務運作上如何求取平衡，有待觀察日後實務上之動向。故為解決上述現實上之困難，在長遠的目標上，還是應該進行修法解決，使行政執行處在強制執行程序中之地位能夠明確，行玫執行處辦理公法上金錢給付義務強制裁行與地方民事執行處辦理私法上金錢債權強制執行發生爭議時能有終局的解決之道[18]。

（三） 案款分配之流程

強制執行程序合併時，不論是行政執行處併案給法院；或由法院併案給行政執行處，分配案款時，併案債權人為何人：一、如法院合併行政執行處執行時，併案債權人應為聲請強制執行之債權人。二、如行政執行處合併法院執行時，併案債權人應為移送機關。由於法院常誤將行政執行處列為債權人，並通知行政執行處派代表到法院領取分配款，行政執行處並非公法債權之移送機關，非立於代表國家債權人之地位，故無受領該案款

向法院聲明參與分配。」。

[17] 陳文生，前揭文，頁 12-13。

[18] 陳文生，前揭文，頁 14。

之權利，若行政執行處將法院分配後之案款領回後，再作分配表分配給各移送機關，此方式與強制執行法之規定不符，且剝奪各移送機關依本法第三十九條規定對分配表異議之權利，將造成國家債權之受償不能確保，期將來實務運作上能透過協調並制定聯繫辦法之方式解決此問題。

五、 結論

民事執行與行政執行金錢給付義務之競合，其性質應與第二章之金錢債權間終局執行之競合性質相同，其最大之相異點在於民事執行之執行名義大多為私法債權[19]，行政執行之執行名義為公法債權，其餘之執行程序大同小異。

由於我國係採禁止雙重查封之立法例，因此同一之債務人財產，同時被執行法院與行政執行處所執行之情形時，應以先為查封之機關為承辦機關，後執行之機關僅能將案件卷宗送交合併辦理，目前實務上就此部分並無疑義，且其程序強制執行法與行政執行法皆已明定。

然而執行實務上常因法院對行政執行處之定位認知有誤，將行政執行

---

[19] 由於司法院認為罰金之執行乃司法權之作用，因此罰金雖屬公法上之債權，但目前仍援用以下函釋，由地方法院民事執行處執行罰金債權。
前司法行政部民國 63 年 2 月 5 日(63) 台函刑字第01087號函，法務部行政解釋彙編(第二冊)(81年5月版)，頁 1616。
要旨：「查罰金裁判之執行，依刑事訴訟法第四百七十一條第二項之規定，檢察官於必要時，得囑託地方法院民事執行處為之，受刑人判處罰金確定後死亡，依同法第四百七十條第三項規定就受刑人遺產執行時，在執行方法上牽涉較多，應認為有囑託民事執行之必要。」。

處列為債權人之地位，使行政執行處併案之程序，受到與一般私法上參與分配債權人相同之限制，甚為不合理。蓋行政執行之執行程序係依法律獨立存在，並非如同參與分配程序係附屬於終局執行之程序，因此行政執行與強制執行程序之競合類型，應與第二章中終局執行與終局執行之競合作相同之處理，並非認作是參與分配程序，其概念上有所不同。

實務上執行法院並未就此概念有所釐清，認為行政執行併案辦理之案件，仍須受到參與分配時間點之限制，造成公法上債權人常因此限制，故無法受清償之損害，似非妥當。因此司法院與法務部應就此問題召開聯繫會議，並於行政執行與民事執行業務聯繫要點中明定，始能迅速解決目前實務上所衍生之問題。若立法者針對長遠之考量，仍應就該併案辦理之時點，是否受到參與分配時間點之限制有所規範，避免爭議。

另外法務部與司法院應召開聯繫會議，就行政執行處之定位問題作研討，並於聯繫要點中明文移送機關係立於公法債權人之地位，以防止真正之公法上債權人，對分配表有異議之情形時，被認作無權利之人，無法提起分配表之異議及分配表異議之訴，造成國家債權之損害。

行政執行處之多數強制執行程序係依據行政執行法第二十六條準用強制執行法之規定，因此就參與分配之處理程序，皆可適用強制執行程序，並可援用強制執行實務之見解，並無疑義，自無需再重複討論，在此附帶敘明。