

# 債權憑證制度於行政執行程序之準用

## 目次

### 壹、前言

### 貳、債權憑證制度準用之檢討

- 一、行政執行法第 26 條準用的步驟
- 二、債權憑證制度準用上的限制
- 三、行政執行期間的實務運作
- 四、債權人的選擇－私法自治與依法行政的差異

### 參、實務部分現象

- 一、案件短期內重複移送
- 二、統計資料分析
- 三、何謂「發現有財產」無具體標準
- 四、無益移送浪費資源
- 五、移送適當與否執行機關難以查核

### 肆、結論與建議

- 一、制度本質差異的認知
- 二、建議－探尋有效率的法律規則

## 摘要

行政執行與民事執行整體的法律制度有所不同，故行政執行法不可無條件的準用強制執行法。債權憑證制度在法理上似屬私法自治原理下，基於處分權主義與當事人進行原則所建構制度之一環，與行政執行為國家本身自力執行以貫徹行政任務而偏重職權進行原則有其制度本質上差異，且行政執行並非全然等同民事執行之債權人、債務人與執行機關三面關係，行政執行法若準用強制執行法，應注意如何與行政執行本身制度調和。準用債權憑證制度雖有助於行政執行處將大量案件迅速終結執程序，以便於數以萬計案件的控管與執行，在結案的技術層面上是該制度不可或缺的優點且有助於執行機關節省案件控管成本，然在行政執行程序準用之後，卻也產生行政機關浮濫移送案件的實務現象，促使本文思考債權憑證制度的準用問題。本文探討範圍聚焦於債權憑證制度的準用，以及準用後制度面將引發何種行為誘因的實務現象，最末分析有無更有效率的法律規則並提出立法建議。

## 壹、前 言

行政執行法第 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。」<sup>1</sup>，強制執行法第 27 條規定「I.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

---

\* 高雄行政執行處行政執行官。

<sup>1</sup> 本條的立法理由為「公法上金錢給付義務之執行，以實現公法上金錢債權為目的，雖與民事上之強制執行，係為實現人民私法上之金錢債權不同。惟公法上金錢給付義務是以義務人之財產為執行標的物，此與民事上強制執行是以債務人之財產為執行標的物，並無不同；且本法兼其維護義務人之財產權益之目的，爰明訂其程序，除本法另有規定外，準用強制執行法之規定（由於目前強制執行法正在研修中，故本法不一一列舉準用

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，載明俟發現有財產時，再予強制執行。II. 債權人聲請執行時，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。」準此，目前行政執行程序於義務人之財產執行不足取償，認為無財產可供執行或欠缺執行實益時，於徵得移送執行之行政機關（下稱移送機關）同意或發函定期一個月後移送機關仍未查報可供執行之財產時，皆核發債權憑證（亦稱執行憑證<sup>2</sup>）交由移送機關收執，以作為執行程序終結之依據。學說上一般認為行政執行程序可準用債權憑證制度<sup>3</sup>。

然行政執行與民事執行整體的法律制度有所不同，行政執行法是否可以完全無條件地準用強制執行法，實不無疑問。<sup>4</sup>債權憑證制度除了技術上便利法院結案外<sup>5</sup>，在法理上似屬基於處分權主義與當事人進行原則所建構制度之一環，而行政執行為國家本身自力執行以貫徹行政任務，故多偏重執行機關職權進行原則，兩者之程序基本原則顯有差異<sup>6</sup>。準用涉及另一法理問題在於行政執行並非全然等同民事執行之債權人、債務人，執行機關三面關係<sup>7</sup>，行政執行法若準用強制執行法，應注意如何與行政執行本身制度調和（包含執行程序的開始、範圍、進行與終結），準用結果是否會產生橘化為枳的制度質變？本文探討範圍聚焦於債權憑證制度的準用，以及準用後制度面將引發何種行為誘因的實務現象，最末分析有無更有效率的法律規則與立法建議。

## 貳、債權憑證制度準用之檢討

### 一、行政執行法第 26 條準用的步驟

首先，**檢視本法有無特別規定**：例如，第7條執行程序開始、第8條執行程序終止、第15條逕對遺產執行、第17條拘提管收、第18條對擔保人執行程序、第25條不徵收執行費。其次，**準用範圍限於財產執行程序之條文**：如本條立法理由所示民事執行與行政執行皆以財產為執行標的物，就此而言，兩者並無不同。故若強制執行法之規定並非是財產執行程序的條文，則不在本條的準用範圍之內，如訴訟程序的條文<sup>8</sup>。再者，**具有制度本質上差異者不準用**：民事

---

之條文)。至於準用之原則，係以性質相近 能準用者，始得準用。」引自，立法院關係議案文書，院總第 989 號，頁 65。

<sup>2</sup> 行政執行法施行細則第 19 條。

<sup>3</sup> 例如，陳敏，《行政法總論》，2007 年 10 月 5 版，頁 855。

<sup>4</sup> 參照行政訴訟法準用民事訴訟法的限制，張文郁，〈論民事訴訟法有關事實和證據調查程序規定於行政訴訟之準用〉，《權利與救濟-以行政訴訟為中心》，2005 年 9 月，頁 234：「…在行政訴訟程序雖可準用（或類推適用）民事訴訟法之規定，但準用並非毫無限制，若兩種訴訟存有原則性之差異時，行政訴訟程序即不應準用民事訴訟法之規定。」

<sup>5</sup> 耿雲卿，《實用強制執行法（上冊）》，1999 年 7 月，頁 370。

<sup>6</sup> 相較於民事執行，行政執行具職權進行色彩的條文為行政執行法第 8、14、15、17、18 條。

<sup>7</sup> 陳新民，《行政法學總論》，2006 年 9 月 8 版，頁 435-436：「在民事執行方面，法治國家為了禁止人民實行自力救濟，故以強制執行法規定救濟私權之程序。國家立於債權人的協助者之地位，以公權力來實現私人（債權人）之請求。而且，債權人也以法院確認其權利存在之執行名義為前提。方可請求國家協助其維護並實現其私權。但行政強制執行是行政機關主動確認其權利存在，並且得自行行使其強制手段。所以，強制執行的請求者、確認者及執行者成三位一體之特徵，與民事強制執行分屬三方迥異，是行政強制權利集中之特色。」

<sup>8</sup> 提起行政執行債務人異議之訴並不準用強制執行法第14條，參照最高行政法院97年5月份第1次庭長法官聯席會議決議。

執行制度若源自於私法自治原理的處分權主義<sup>9</sup>與當事人進行原則<sup>10</sup>為基礎者，由於公法債權之執行較具公益性而非移送機關得任意處分，因此行政執行程序應從依法行政原則與合義務裁量權行使之觀點來理解制度如何運作，程序進行並應以執行機關職權進行為主軸，若有制度本質上差異者則不準用。例如，移送機關不可基於處分權主義之精神任意撤回案件、變更執行範圍與停止執执行程序，或與義務人訂立執行契約<sup>11</sup>，關於案件撤回將來修法上可參照稅捐稽徵法第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。」<sup>12</sup>。最末，**非本質上差異者修正準用範圍**，所謂準用是指<sup>13</sup>「擬處理之案型與擬引用之法條所規範之類型之抽象的法律事實雖不同一，但卻類似，從而基於平等原則，對它們應作同一處理的情形。然由於它們之間究竟只是類似而不同一，故準用與適用在範圍上仍有區別，亦即在準用的情形，一直必須注意系爭兩個法律事實間之特徵差異，並針對該差異，慎重地認定為擬處理之案型，是否有限制或修正擬準用法條的必要。」。行政與民事執行兩者在本質上若非有重大差異，應可準用，但應視兩者在本質上的差異而修正其準用範圍。例如，移送機關準用強制執行法第10條規定<sup>14</sup>聲請延緩執行，於第二次延緩執行期滿之後，經執行機關通知後若未聲請續行執行者，是否無條件準用強制執行法發生視為撤回強制執行的效果，行政執行實務原採肯定說，後改否定說不再準用視為撤回之法律效果<sup>15</sup>。本文認為其法理基礎在於行政執行以職權進行為原則，縱無移送機關聲請續行執行，執行機關自可依職權續行執执行程序，非如民事執行應尊重當事人私法自治，必待債權人聲請不可。

## 二、債權憑證制度準用上之限制

本文認有四點制度差異應斟酌債權憑證制度準用之限制，第一，**關於執行時效**：民事聲請強制執行可中斷請求權時效，並於核發債權憑證後重新起算時效<sup>16</sup>；行政執行的執行期間為固定5年或最長10年之法定不變期間，不因核發或換發債權憑證而延長執行期間<sup>17</sup>。第二，**關於執**

<sup>9</sup> 民事訴訟上的處分權主義是指，就訴訟之開始，審判之對象、範圍，及訴訟之終結，賦予當事人以領導權之主義。參照，駱永家，〈辯論主義與處分權主義〉，《既判力之研究》，1999年9月11版，頁213。

<sup>10</sup> 當事人進行主義即程序之進行、終結均依當事人之意思而定，如聲請強制執行、撤回執行等等。參照，盧江陽編著，《強制執行法實務》，2004年9月修訂一版，頁13。

<sup>11</sup> 關於執行契約的探討，請參照陳榮宗，《強制執行法》，2002年10月2版2刷，頁15-19。

<sup>12</sup> 稅捐機關如何裁量是否移送不當，參照最高行政法院92年度判字第1895號判決：「繳納稅捐之文書如未於開始繳納稅捐日期前送達，該文書之送達即非合法，不得移送法院強制執行。如已移送，其移送自屬不當。稅捐稽徵法第四十條雖規定『得』，惟此係稅捐稽徵機關之職責，且為保障納稅義務人之權利而設，稅捐稽徵機關如怠於行使，而致損害納稅義務人之權利，該納稅義務人應有請求稅捐稽徵機關依法撤回之權，稅捐稽徵機關苟否准其請，應認係行政處分，得提起行政救濟。」

<sup>13</sup> 黃茂榮，《法學方法與現代民法》，2006年4月5版，頁255。

<sup>14</sup> 規定為「I.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三個月。債權人聲請續行執行而再同意延緩執行者，以一次為限。II.每次延緩期間屆滿後，債權人經執行法院通知而不於十日內聲請續行執行者，視為撤回其強制執行之聲請。」

<sup>15</sup> 參照，法務部行政執行署編印，《法務部行政執行署法規及業務諮詢委員會會議記錄及會議資料彙編（十）》，2009年12月，頁239。

<sup>16</sup> 民法第129條：「消滅時效，因左列事由而中斷：…三、起訴。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。」、辦理強制執行注意事項十四（二）：「執行法院依本法第二十七條規定，發給俟發見財產再予執行之憑證者，其因開始執行而中斷之時效，應由此重行起算。」。

<sup>17</sup> 此為目前行政執行實務的見解，參照法務部97年6月2日法律決字第0970019210號函：「按『行政執行，自

**行標的物**：債務人財產的指明與發現，在民事執行是採當事人進行原則<sup>18</sup>，債務人何筆財產是否成爲強制執行之標的物，應受債權人聲請之拘束，未聲請者法院不得主動執行<sup>19</sup>；行政執行法第13條第1項規定「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。…」準此規定，行政機關移送行政執行時不僅無須指明執行特定財產，甚至若無法知悉者更不用檢附，此乃行政執行偏重職權進行爲原則，縱然移送機關未指定或未發現特定財產，行政執行處亦得依職權調查與執行而不待移送機關逐一請求或指明<sup>20</sup>。然若移送機關若有指定特定財產執行或不執行，行政執行處是否受其拘束，或可另爲職權調查再行判斷？解決之道在於雙方機關應協調適當的程序規範，以資遵守，否則易生權責不明互相推諉之爭議。

**第三、準用結果與現行法矛盾**：承上，即便移送機關不知悉義務人之財產，仍然可以移送執行，所以準用債權憑證制度要求移送機關「發現有財產」才可移送執行，似與行政執行法本身有所矛盾，除非認爲行政執行法第13條規定不適用於債權憑證移送程序，否則要求移送機關「發現有財產」才可移送，只是一種欠缺拘束力的呼籲，空有債權憑證之名而無「發現有財產」之實。

**第四、準用不宜割裂適用**：民事執行核發債權憑證有三種作用：1.終結執程序2.以債權憑證爲執行名義再聲請執行3.請求權時效重新起算。重點在於執行期間無時效中斷，核發債權憑證後可否再移送，取決於5年執行期間（徵收期間亦同）是否已經屆滿，未屆滿前固可移送，屆滿之後行政執行處核發債權憑證結案形同終局性的終結該執行名義的執程序。另強制執行法第27條第2項於民國89年2月2日增訂之立法理由在於：「實務上常有債權人僅爲中斷請求權時效，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，爰增設第二項規定」<sup>21</sup>，故該項規定在行政執行並無準用的意義。而第1項準用時並非一發現有財產即可移送執行，而必須加

---

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，五年內未經執行者，不再執行；其於五年期間屆滿前已開始執行者，仍得繼續執行。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。』行政執行法第7條第1項定有明文。準此，行政執行案件於5年執行期間屆滿前，而行政執行處已開始執行尚未終結者，得繼續執行，最長之執行期間爲10年。至於行政執行案件已逾5年執行期間，並核發執行（債權）憑證交移送機關（債權人）收執，自非所謂『尚未執行終結』之案件，該名義之執行力已因上開法律規定而受限制，即屬不得再移送執行。本件所詢義務人曾君等3人固係自處分確定之日起5年內移送執行，惟據來函附表所示迄今已逾5年執行期間，並由行政執行處核發執行（債權）憑證交貴處收執在案，揆諸上開說明，自屬不得再移送執行之案件。又行政執行法第7條所定5年性質，目前通說及實務見解均採執行期間，而非來函主旨所稱請求權時效，併予指明。」。類似的學說見解認爲執行期間並無時效中斷制度，只有時效不完成制度。參照，陳清秀，《稅法總論》，2006年10月4版，頁613。

<sup>18</sup> 參照，強制執行法第5條第2項：「書狀內宜記載執行之標的物、應爲之執行行爲或本法所定其他事項。」，第27條第1項後段：「…債權人不爲報告或查報無財產者，應發給憑證，交債權人收執，載明俟發現有財產時，再予強制執行。」

<sup>19</sup> 高雄地方法院95年度訴字3517號判決：「強制執行之聲請，原則上採當事人進行主義，故當事人聲明參與分配需符合前開參與分配之要件，執行法院始得酌定是否准許。倘債權人甲對債務人丙所有之不動產及租金債權聲請強制執行，債權人乙對債務人丙所有之租金債權又聲請強制執行，經法院併案處理，則債權人乙既未對債務人丁所有之不動產聲請強制執行，自不得就該不動產之拍賣價金同受分配（有臺灣高等法院94年11月25日法律座談會審查意見可資參照）。」

<sup>20</sup> 同旨，林錫堯，《行政法要義》，2006年9月3版，頁393：「行政上強制執行具有濃厚之公益性，行政執行處之執行標的物，以義務人之財產爲範圍，但不以主管機關移送文件所載義務人之財產爲限，行政執行處調查後確知之義務人財產，縱未在主管機關移送文件之列，亦得強制執行。」

<sup>21</sup> 參照，立法院公報，第89卷第9期，院會記錄，頁205。

上執行期間的限制，因此目前行政執行是對債權憑證制度割裂式的準用。

### 三、行政執行期間的實務運作

行政執行案件主要以行政處分確定日起算執行期間，縱使核發債權憑證後仍自原行政處分確定日起算5年，並不延長執行期間。若該5年屆滿之時案件仍繫屬於行政執行處者，最長可再繼續執行5年；若未繫屬，則於5年執行期間屆滿之日起，即不得再移送執行<sup>22</sup>。對移送機關而言，爲了爭取案件能執行更久，勢必於5年執行期間屆滿之前（徵收期間亦同），盡量將案件移送行政執行處繫屬，否則萬一執行期間屆滿（徵收期間亦同）義務人形式上有財產而漏未移送恐有行政責任之虞。「聰明的」移送機關爲了預防「萬一」就會在執行期間屆滿之前，不論義務人是否有財產可供執行，一律將案件移送由行政執行處來負責判斷究竟有無財產可供執行，如此一來移送機關將不用負擔任何行政責任，「更聰明的」移送機關只要一收到債權憑證，就會把案件立即再次移送，即使是不聰明的移送機關也會在審計機關的查核風險下「學聰明了」。質言之，債權憑證制度在民事執行程序主要的法律效果在於結案，結案後請求權時效可重新起算，讓債權人發現有財產後再聲請執行，而債權憑證制度準用於行政執行程序後，儼然變成了行政責任的燙手山芋，已然喪失原先的制度意義。

### 四、債權人的選擇<sup>23</sup>－私法自治與依法行政的差異

金錢債權的民事強制執执行程序略爲：債權人聲請強制執行並預納強制執行之費用，同時向執行法院陳報欲執行債務人何筆財產，再由債權人引導執行機關至現場對財產爲查封程序，查封後經由換價程序將責任財產金錢化<sup>24</sup>，最後將金錢交付或分配給債權人受償。從法律經濟分析之方法而言，將經濟分析運用於法律規範的選擇與解釋時，可依情況分別從效用大小或成本大小的比較著手，或同時進行成本效用的分析（成本效益分析法）<sup>25</sup>，本文以下就債權人開

<sup>22</sup> 目前行政執行實務一致的運作方式，參照法務部96年4月27日法律字第0960014561號函：「…公法上金錢給付請求權於行政執行法90年1月1日修正施行前已發生且得移送強制執行者，至遲應於94年12月31日前移送行政執行處執行，此等已移送執行之案件，於逾越94年12月31日後仍持續繫屬於行政執行處者，行政執行處始得依同法第7條第1項規定，繼續執行至99年12月31日，如經行政執行處於94年12月31日以後核發執行憑證，案件既已脫離行政執行處之繫屬，即屬不得再移送執行之案件。」；稅捐案件亦有徵收期間屆滿之時，案件必須繫屬，方得繼續執行的要件，參照財政部66年1月14日台財稅字第30300號函：「本法第二十三條規定欠稅徵收期間爲七年（註：現行法修正爲五年），指行使欠稅之徵收期間僅有七年（註：現行法修正爲五年）而言，期滿不再徵收。至但書係因納稅義務人之欠稅已移送法院強制執行，徵起並非不能，故設例外規定。惟該項欠稅案件，應以繫屬於法院者爲限，如經法院發給執行憑證，或經法院依據財務案件處理辦法第四十五條規定，以稽徵機關未能依期查報財產等理由退案者，除在徵收期間屆滿前，另案移送法院強制執行者外，既均未繫屬於法院，不得視爲已移送法院強制執行尚未結案者處理。」

<sup>23</sup> 本文關於債權人是否選擇開啓強制執执行程序的想法來自於：黃國昌，〈在十字路口上自我選擇、自我負責的債務人〉，《自由·責任·法－蘇俊雄教授七秩華誕祝壽論文集》，2005年8月，元照出版，頁411。該文是從債務人是否選擇自動履行義務的成本效益分析，得出「當成功執行的之機率越高。債務人所必須承擔除原有債務外之額外成本（指執行費用及其他不利益）愈高時，債務人自動履行之機會將亦隨之提升。」。更早關於強制執行法律經濟分析的文獻，請參閱，胡天賜，〈從法律經濟分析觀點探討我國強制執行法上拘提管收制度之合憲性〉，《台灣本土法學雜誌》，第74期，2003年6月，頁45-62。

<sup>24</sup> 除查封之物爲金錢，得交付債權人以供清償外，需經換價程序，使查封之財產金錢化。換價即國家機關基於查封取得之處分權，將查封物金錢化之處分行爲。參照，張登科，《強制執行法》，2004年2月修訂版，頁271。

<sup>25</sup> 參照，謝哲勝，〈兩個主要法律目的及其分析方法〉，謝哲勝編，《法律經濟學》，頁49，五南出版公司，2007

啓強制執程序的成本效益分析，探討影響債權人選擇開啓強制執程序的因素為何。首先分析執行效益，若債務人現有財產價值A，假設債權人發現後查封該財產的機率為 $P_1$ ，查封後換價成功的機率為 $P_2$ ，換價過程的減價<sup>26</sup>成數為 $P_3$ ，因此，財產價值從發現到換價後的價值比率為： $P_1 \times P_2 \times P_3 = P_x$ ，此比率並非客觀上的不變數字而是隨個別強制執行事件主觀上有所不同的預期值，爲了方便說明本文暫稱爲**換價率**<sup>27</sup>，債權人強制執行的效益爲財產價值乘以換價率【 $A \times P_x$ 】，爲了方便說明本文暫稱爲**換價額**。次就執行成本而言，債權人爲開啓強制執程序所支出的成本中，包含債權人先向執行法院預納後可從換價額優先受償的強制執行之費用<sup>28</sup>，強制執行之費用爲換價額的減項即換價成本之一，故強制執行之費用加上由債權人支出但不可向債務人求償的私人成本爲**總換價成本B**。因此，債權人在換價結果至少有**淨效益**時會選擇開啓強制執程序：**【財產價值×換價率－總換價成本＞零】**即**【 $A \times P_x - B > 0$ 】**→**【 $A \times P_x > B$ 】**→**【 $P_x > B/A$ 】**<sup>29</sup>。在該公式中由於財產價值通常不易在短期內變動，容易變動的是換價率與總換價成本，爲了方便分析可將金額不易變動的A以價值1代入該公示→**【 $P_x > B$ 】**，發現 $P_x$ 與B是成正比關係，亦即，若換價率變低<sup>30</sup>時，則債權人只於總換價成本更低<sup>31</sup>時，換價結果才有淨效益會選擇開啓強制執程序。換言之，若總換價成本變高時，除非換價率更高，債權人才願意開啓強制執程序。總結之，債權人是否選擇開啓強制執程序的**變動因素**取決於換價率或總換價成本；此二項變動因素也是債權人爲了在強制執程序中提升強制執行淨效益，所努力的方向。

強制執行法第50條之1規定「I.應查封動產之賣得價金，清償強制執行費用後，無賸餘之可能者，執行法院不得查封。II.查封物賣得價金，於清償優先債權及強制執行費用後，無賸餘之可能者，執行法院應撤銷查封，將查封物返還債務人。」本條一般稱爲無益執行禁止原則，在查封階段也展現應考量成本效益<sup>32</sup>的立法思想。國家即公法債權人就行政執程序而言，理

---

年5月。

<sup>26</sup> 換價過程有減價之程序者：例如，動產拍賣程序第一次未拍定者，於減價再行拍賣時，拍定價格不得低於第一次拍賣底價百分之五十；不動產拍賣程序第一次未拍定者，再行拍賣程序按前一次拍賣底價每次減價不得逾百分之二十，作爲後續再行拍賣之底價；船舶、航空器、金錢債權、其他財產權的拍賣程序分別準用不動產或動產之規定。參照強制執行法第70、91、92、95、114、114之4、115、117條。

<sup>27</sup> 由於強制執行成功率在文義上似偏向於債權金額獲得清償之結果而言，故本文以換價率來形容財產價值在換價過程的價值比率，以示區別。

<sup>28</sup> 強制執行法第28條「強制執行之費用，以必要部分爲限，由債務人負擔，並應與強制執行之債權同時收取。前項費用，執行法院得命債權人代爲預納。」、第29條2項「前項費用及其他爲債權人共同利益而支出之費用，得求償於債務人者，得就強制執行之財產先受清償。」

<sup>29</sup> 以上公式本文舉實例說明之：債務人之動產價值10,000元，債權人發現後查封該動產的機率爲50%，查封後拍定的機率爲50%，若於再行拍賣程序拍定減價成數爲50%，則此財產價值的換價率爲12.5%（即0.125），故換價額爲：10,000元 $\times$ 0.125=1,250元，當10,000 $\times$ 0.125-B>0，則總換價成本至少要降低於1,250元才有淨效益；當總換價成本變高爲2,000元時：10,000 $\times$  $P_x$ -2,000>0，則換價率至少要提高於20%，債權人才會選擇開啓強制執程序。

<sup>30</sup> 換價率變低代表財產更難發現、更難換價以及換價後的減價成數更高。

<sup>31</sup> 總換價成本若以法律規定是否必須支出爲標準，可分爲法定成本與非法定成本，後者可經由債權人努力而降低。

<sup>32</sup> 聲請查封之債權人不可對他人（債務人、其他債權人、執行機關）造成執行成本，而對自己卻無任何淨效益，該條第1項主要是指對債務人構成成本，第2項是指對先順位或優先債權人構成成本，並且兩種情形均對執行機關構成成本卻對案件執行無所幫助。

應考量提升換價率或降低總換價成本<sup>33</sup>，但行政執行法對於是否該開啓執行程序卻未作出具體明確的成本效益<sup>34</sup>或便宜原則<sup>35</sup>之規定。實際上執行程序的開啓取決於移送機關是否移送案件，比起法律所未明定的成本效益或便宜原則，他更關心的是「萬一」未遵守法律移送執行的規定，導致發生債權滅失的行政責任風險，行政責任對公務人員是一種職業成本（譬如形式上有財產的案件漏未移送的行政疏失，致公務人員年終考績由甲等降為乙等，當年度喪失半個月的考績獎金）。關鍵在於移送機關不完全等同於私法上的債權人，私法自治下的債權人可以衡量實現債權的成本與放棄實現債權的成本而兩害相權取其輕，然公務人員面對債權滅失的職業成本比起實現債權的成本更具有切身利益關係<sup>36</sup>，私法債權人會節約債權實現的成本以追求自身的效益極大，公務機關會選擇避免承擔職業成本而不顧執行成本，預期職業成本越嚴重則投入的執行成本也越高。因此，移送機關移送案件時，關心的是職業成本而非總換價成本，故可將上開公式去掉總換價成本B改寫為【 $A \times P_x > 0$ 】，則移送機關是否選擇開啓強制執行程序的**變動因素**取決於財產價值與換價率其中之一是否為零。亦即，只要形式上有財產或換價不是不可能，移送機關就會選擇移送案件。<sup>37</sup>

尤其是審計機關積極對移送機關查核債權憑證案件有無妥適移送之後，為了避免審計機關的

<sup>33</sup> 行政執行的成本效益如何衡量，遠比計算個別私法債權人的成本效益複雜。至少就執行成本而言，國家不僅應考量各機關的預算支出為成本，也應考量社會上配合行政執行的第三人成本，更不可忽略義務人本身因被行政執行而付出的成本，這些都是整體社會因為行政執行事件而付出之成本。當行政執行成本被低估時，意味著國家忽視了成本浪費的情形且高估了行政執行的效能。

<sup>34</sup> 本文認可從行政執行法第3條與施行細則第3條的比例原則推導成本效益之內涵。簡言之，由於「成本」一詞在文義上較「損害」為廣，因此比例原則的「損害」可由「成本」涵蓋而替換之，則損害最小原則即為成本最小原則；狹義比例性原則即為成本效益衡量原則。以下文獻均提及比例原則與成本的關係：簡資修，《經濟推理與法律》，2006年11月2版，頁39，將法律經濟分析的漢德公式運用於比例原則之操作；陳淳文，〈比例原則〉，《行政法爭議問題研究（上）》，2000年12月，頁96、102，從經濟學上分析比例的概念並提及法國行政法院於1970年代開始「成本－效益對照評估」之審查；黃茂榮，《稅法總論第一冊》，2005年9月增訂2版，頁509-510，認為稅捐之稽徵為大量行政，相對於待徵稅捐，行政資源顯然有限，因此稅捐稽徵之經濟性在稅務行政上極為重要，稅捐稽徵經濟原則之立基法律原則為比例原則。

<sup>35</sup> 城仲模主編/羅名威執筆，〈論行政法上之便宜原則〉，《行政法之一般法律原則（二）》，1997年7月，頁482：「便宜原則在行政強制執行法上之適用亦是出自於行政資源之有限性，從而為以有限之資源追求較大之公益，不強制行政機關必須對所有之案件加以執行，…」；吳庚，《行政法理論與實用》，9版，頁546：「…惟從整個法律體系而言，並無一項法律硬性規定，行政機關對人民未履行之義務，不計代價或不問後果均應徹底強制執行，故支配行政執行者並非不具彈性之合法主義，而是便宜主義。…蓋使用強制措施乃行政機關最後手段，實施以前必須考慮其各種後果：包括…貫徹執行所需付出之經濟成本或其他代價；為個別事件所投入之人力物力是否影響其他公眾事務之處理能力…」。氏並舉所得稅法第100條之1（小額稅款免予退補），稅捐稽徵法第48條之2（行為處罰之減輕或免除）為例。另有從「義務情節輕微」考量應增訂免予執行之便宜原則，參照，姚其聖，〈行政執行法修正意見-總則及公法上金錢給付義務部分（一）〉，《法務通訊》。2217期，2004年12月，頁3-4。

<sup>36</sup> 公共選擇的文獻指出：我們必須接受，在政府機關工作的人們，正如在任何形式的商業活動中一樣，會追求其私人利益。而且他們只有在符合其私人利益的情況下，才會達到相當近似於公司股東或公民所期望的目標。問題是，要如何設計一個機制以引領官僚為了他們自己的利益而服務我們其他人的利益，正如麵包師傅為了他自己的利益而滿足裁縫師的需要。參照，Gordon Tullock · Arthur Seldon · Gordon L. Brandy, Government: Whose Obedient Servant? A Primer in Public Choice. 徐仁輝、陳敦源、黃光雄翻譯，《政府失靈－公共選擇的初探》，2005年4月，智勝出版，頁19、65。

<sup>37</sup> 相同的道理也適用於執行機關，亦即，只要有換價可能性，不願意負擔責任風險的執行機關人員會不斷投入執行成本，直到他認為換價率趨近於零，才會停止執行程序。

質疑與追究，移送機關寧可將案件一律傾倒至執行機關，以鄰為壑必然是在法律暨現實面下移送機關的最佳選擇。由於執行機關並無選擇受理案件與否之裁量權限，因此大量案件源源不絕地湧至執行機關，惟若案件有執行實益也罷，問題在於大量無執行實益的案件拖累了執行效能，整體制度是才最大的受害者。唯一的受益者是那些有履行能力卻故不履行的義務人可以混雜在大量的案件中找到規避執行的棲身處所，執行機關為應付大量無實益的案件即無多餘的時間發現此類義務人（例如近來新聞報導的孫道存事件），惡性循環的結果是整體執行政程序的精確度與效率每況愈下。譬如一個武林高手要打擊他所面臨的敵人各一拳，那麼隨著敵人越多他的拳腳威力就會遞減，敵人跑掉（脫產）的機率也會遞增。<sup>38</sup>

## 參、實務部分現象

準用債權憑證制度雖有助於行政執行處將大量案件迅速終結執行政程序，以便於數以萬計案件的控管與執行，在結案的技術層面上是該制度不可或缺的優點且有助於執行機關節省案件控管成本。<sup>39</sup>然在行政執行政程序準用之後，卻也產生下述移送機關浮濫移送案件的現象，明顯地拖累執行效能，促使本文思考債權憑證制度的準用問題。

### 一、案件短期內重複移送

法務部 96 年 1 月 3 日第 0950047243 號函「高雄市政府以行政處分確定時間分別為 86 年 7 月 6 日、78 年 2 月 3 日、76 年 2 月 3 日之公法上金錢給付義務案件，於 90 年 12 月 21 日移送高雄行政執行處執行，經該處於 94 年 6 月核發執行（債權）憑證，高雄市政府於 94 年 8 月再移送執行，行政執行處復於 95 年 5 月核發執行（債權）憑證，既已逾越 94 年 12 月 31 日，參照上開說明，高雄市政府即不得再將案件移送執行。」。高雄市政府收到第一次債權憑證後，2 個月後再次移送，行政執行處 9 個月後再次核發憑證，高雄市政府隨後又再移送而被行政執行處以執行期間屆滿為由退案，為了爭取移送的權利才函請法務部做出此函示。此函示的案例事實中，同一案件在移送機關跟執行機關在一年內來回 2 次，可以發現對於案件「有無財產可供執行」，行政執行處跟高雄市政府認定不同，導致了同一案件短期內重複移送。

### 二、統計資料分析

依據法務部民國 98 年 10 月的統計專題分析<sup>40</sup>，僅稅捐案件在屏東行政執行處民國 90 年到 98

<sup>38</sup> 以全國行政執行新收案件量來看：97 全年度 355.8 萬件，98 全年度 459.5 萬件，增加約 29%。99 年 1-3 月新收 144.2 萬件，較去年同期增加約 31.4%。全國行政執行署處 97 年度預算累計支用數為 1,213,901,729 元，98 年度為 1,284,214,984 元，增加 5.7%；97 年底總人力為 748 人，98 年底為 734 人，減少 14 人。案件量雖增加三成，但執行機關的人力物力沒有相對增加三成，執行機關應思考對人力物力為更有效率的運用來處理增加之案件量。資料來源：法務部全球資訊網：<http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=35128&CtNode=11604&mp=001> 最後瀏覽日 2010 年 5 月 20 日。

<sup>39</sup> 於此附帶對行政執行實務控管案件的方式，略作建議：法律程序上的執行終結與行政管考上的結案（行政報結）應可脫鉤處理，例如民事執行為了避免扣押薪資債權的案件長期積案未結，而增訂強制執行法第 115 之 1 第 2 項，讓扣薪案件在行政管考上可以結案但在法律程序上並不終結執行，請參臺灣高等法院 92 抗字第 2988 號、94 抗字 143 號民事裁定。本文認為在行政管考上何種事由或如何結案以控管案件並非對人民權利的限制，應可增訂行政規則為依據（如：行政執行案件編號計數分案報結實施要點），尚無須在行政執行法增訂之。

<sup>40</sup> 林峻德，〈行政執行案件憑證再移送結案情形－以屏東執行處為例〉，資料來源，法務部全球資訊網：

年9月底以債權憑證移送之案件有4萬2134件，移送執行後未徵起任何金額又核發債權憑證的案件有3萬2026件，比率約為76%，亦即稅捐機關平均每移送4件債權憑證，就有3件是全部執行無效果的。

### 三、何謂「發現有財產」無具體標準

以債權憑證移送的要件為移送機關發現有財產，然何謂「發現有財產」牽涉執行、移送與審計等多方機關的協調與共識，截至目前為止因協調不易尚無具體結論，導致移送機關是否應該移送案件缺乏準據，例如：牌照稅、汽車燃料費案件移送機關常指定執行車輛，然而車輛不論年份、下落或現況都可以在書面資料上當作發現有財產。如果每件牌照稅、汽車燃料費案件都要出差去找車，恐怕需要出差數十萬輛車次才夠，果真如此其他的執行業務也會跟著停擺。真實的現狀是：移送機關為了移送案件可以在書面資料上任意指定財產，就當作算是「發現有財產」，不論該筆財產有無執行實益。甚至是有移送機關為了移送案件，會故意用錯誤的舊資料來移送執行。

### 四、無益移送浪費資源

移送一個案件要用掉的紙張數目有：卷面（底）、移送書2張、債權憑證影本正反面、戶籍資料、財產目錄。執行機關要核發債權憑證的流程會增加：傳繳通知及信封（另加郵資5元）、繳款狀況查詢、財產清冊、債權憑證同意書、債權憑證稿函及送達回證，以上估計最「陽春」的一個無實益的債權憑證移送之後又核發債權憑證要16張紙加上5元郵資，其中還不包含執行人力的浪費。另外還要加上將這些案件歸檔後的運輸費用、存放場所、保存費用及卷宗保存年限到期的銷毀費用，這些無益的支出浪費國家的預算資源。

### 五、移送適當與否執行機關難以查核

移送機關所檢附的義務人財產資料主要是根據財政部的財稅資料（所得資料與財產歸戶清單），資料的開始陸續更新約為每個年度的5月份之後（所得稅結算申報期間），因此在每年度5月之前的資料都是同一份，換言之，前年度的5月到今年度的5月都是同一份財產資料，在該段期間內移送機關不太可能另外會「發現有財產」。另就執行機關而言，上一次移送案件所進行的執行情序，例如扣押存款、薪資、現場執行等，相關文稿已一併與原執行卷宗歸檔，執行機關無從查核此次再移送所要執行的財產，是否在上一次已經執行過。況且分案後執行機關另有本身的職權調查程序，無法全以移送機關之資料為準，因此發生執行情序常有不必要的重複。總之，究竟是不是真的「發現有財產」，大多數情況下是無從查核的。

## 肆、結論與建議

### 一、制度本質差異的認知

民事執行以債權人指定特定標的物之執行情序為核心，行政執行在職權進行原則的運作下，偏向於義務人整體財產狀況調查與執行<sup>41</sup>。債權憑證制度適用於民事執行以指定執行特定財產

---

<http://www.moi.gov.tw/ct.asp?xItem=148367&ctNode=11613> 最後瀏覽日99年5月23日。

<sup>41</sup> 比較以下兩條文執行機關對於債務人/義務人的調查範圍：強制執行法第9條「開始強制執行前，除因調查關

而開啓執行政程序，民事執行機關毋庸另為調查債務人其他財產狀況，但行政執行以債權憑證移送僅有重新開啓執行政程序而無特定執行標的物的效果，程序開啓後執行機關對於義務人的財產狀況負有職權調查的責任<sup>42</sup>。因此現行債權憑證制度賦予移送機關無限制地開啓執行政程序的權利，卻無限制地加重了執行機關職權調查責任。行政執行固與民事執行有高度的相似性，但是程序進行的根本原則大有不同，如果只是一味的準用民事執行，就會困頓在兩種制度差異所構成的迷宮裡。因此，若有涉及處分權主義與當事人進行原則的制度，於行政執行程序準用時，必須考量制度差異再決定是否準用或者修正準用的範圍。總之，行政執行處不等同於民事執行處的被動消極，無聲請之財產不執行，移送機關也不等同於民事債權人對於公法債權具有無限制之處分權並對債權的實現考量成本效益，因此將民事執行的三面關係全盤移植到行政執行會產生運作上的扭曲。

又國家分設執行、移送、審計三個機關是爲了辦理公法債權有無適時追討，相對民事執行而言，分屬三個機關的功能就是由私法債權人一人自行評估債務人有無可供執行的財產並以債權憑證爲執行名義來開啓執行政程序。目前公法債權人的功能（義務人有無財產之認定）三個機關都各自有認定的法定職權，認定不一的結果，形同多頭馬車各行其是。相對於憲法上的權力分立，透過分權制衡以保障人權，國家內部機關的分權監督，卻是以犧牲行政效能爲代價，將有限資源用在構築預防行政責任的高牆。如果對於何時該開啓執行政程序，何筆財產具有執行實益，無法協調出一致標準，那麼僅剩改變法律見解或修法之途。

## 二、建議－探尋有效率的法律規則

若牽涉機關太多以致無法協調具有拘束力的共識方案，那麼試著探尋有效率的法律規則取代機關間的共識，似爲解決之道。<sup>43</sup>一種方式是對第一次移送或以債權憑證再移送的案件徵收執行費<sup>44</sup>，以價制量減少無益移送案件量。然而基於下列理由應再斟酌：1.執行費雖是債權人預納，但最終仍是由債務人負擔，起因於國家機關本身因素的浮濫移送，若仍要義務人買單顯

---

於強制執行之法定要件或執行之標的物認爲必要者外，無庸傳訊當事人。」；行政執行法第 14 條「行政執行處爲辦理執行事件，得通知義務人到場或自動清繳應納金額、報告其財產狀況或爲其他必要之陳述。」

<sup>42</sup> 最近主管機關認爲在一定條件下可以免除職權調查責任，參照法務部行政執行署 99 年 4 月 29 日行執一字第 0990003133 號函：「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。』爲強制執行法第 27 條第 2 項所明定，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。」。此函示的重點在於，移送機關若未發現義務人有執行實益之財產即以債權憑證移送執行，即擬制移送機關有逕行求核發債權憑證的意思，藉此免除執行機關的職權調查責任以減少虛耗人力。但重點應該是移送機關事前不可以浮濫移送案件，不是事後免除執行機關的調查責任，此函示用心地解決事後的問題卻反讓事前浮濫移送的問題更加惡化，不過更可以凸顯準用債權憑證制度的法律疑義所在。

<sup>43</sup> Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law*, 《法律的經濟分析（下）》，蔣兆康譯，中國大百科全書出版社，2003 年 2 月，頁 792：「業務關係縱向一體化的正當經濟理由是，它通過用命令替代作爲生產協調方法的契約而節約了成本，類似的觀點在行政關係上也是行得通的。」

<sup>44</sup> 行政強制執行政程序所衍生之執行費用若由義務人負擔，具有符合肇因者付費之公平原則；另由債權人先行墊付相關費用之政策，有促使債權人在聲請開啓執行政程序前將案件本身得否順利執行之機率納入考量，以避免無益執行之案件進入執行政程序，使執行資源能發揮其最大功效。參照，胡天賜，〈行政執行法上徵收執行費用之立法政策評析〉，《月旦法學雜誌》，2004 年 11 月，第 114 期，頁 138。

屬不公。況且目前多數法規已針對義務人逾期未繳納公法債務皆加徵滯納金與利息<sup>45</sup>，若加徵執行費恐有過度加重人民負擔之虞。2.縱使徵收執行費最終不由義務人負擔，該筆費用也只是各機關預算單位之間的支出與收入，徒增會計作業上複雜而已，浮濫移送所造成的執行成本並未真正內部化由移送機關吸收，最終仍是國家預算買單，不如從案件移送之方式控管較為簡易可行。

以下簡要分析準用與否的三種法律規則，所產生的制度成本以及對執行效能的影響。

**規則一：**繼續準用債權憑證制度，則浮濫移送案件的成本影響執行效能，但可減少執行機關控管案件的成本。如此勢必對移送的條件做出限制，才能降低浮濫移送的案件量，可能方式有：1.年度移送案件總量控管 2.最低移送金額限制 3.指定執行財產限制 4.移送時間間隔限制。但條件限制涉及多方機關協調且無法律明確授權，不免有適法性爭議而衍生責任歸屬問題，恐難成事。

**規則二：**不準用債權憑證制度，則增加執行機關對案件的控管成本影響執行效能，但無浮濫移送案件的成本。當案件一旦移送執行之後，執行機關須符合下列事由方能終結執程序：1.終止執行<sup>46</sup> 2.移送機關撤回 3.執行機關退案 4.十年執行期間屆滿。執行實務必須擴大適用這些事由來取代債權憑證在法律程序上執行終結的功能，如此一來執行機關對於龐大案件量的控管將是一大挑戰，若技術層面無法配合也有可能拖垮執行效能，並且案件若長久繫屬於行政執行處而未執行終結，可能會讓移送機關對於義務人是否已經履行義務變成比較不關心。

**規則三：**修正準用範圍的折衷方式。當案件移送之後，繼續執行到屆滿五年執行期間或徵收期間之後再核發債權憑證，法律效果可終局性的終結執程序，不致有債權憑證案件浮濫移送但執行機關需控管案件大約五年。準用與否都有其制度成本與行政責任風險，端視如何取捨對國家整體而言是一種有效率達成行政任務的方式，但整體制度如何興革牽涉廣泛，宜集思廣益妥善規劃。本文則建議先採取折衷方式，之後進而不再準用債權憑證制度。

惟當行政機關找不到適當的法律規則來管理公法債權時，則有待立法者於行政執行法針對移送條件或案件受理裁量權明訂成本效益或便宜原則條款，以終止行政機關們爲了預防案件萬一漏未移送以及漏未執行而過度浪費執行成本的「依法行政」行爲，並且當初立法程序爲節省立法成本（即立法經濟），而過度精簡地於行政執行法訂定概括式的準用條款<sup>47</sup>，造成目前實務運作上的混亂，應再思考是否以精確的立法計畫，解決當初立法不精確所造成後續的法律執行成本。本文則建議立法方式除了保留概括式準用作爲補遺條款之外，應個別針對不同執程序建構符合行政執行特色的法律制度。

名古屋大學福家俊朗教授曾言<sup>48</sup>：「人民繳納給國家的金錢是否被妥適運用才是（公法上金錢給付義務執行）制度能否成功的關鍵所在。亦即，如果人民所繳納的金錢遭任意浪費，則人民繳納意願低落，制度設計再怎麼的好，亦無法徹底解決滯納稅捐之問題。」旨哉斯言！藉

<sup>45</sup> 參照，所得稅法第 112 條、規費法第 20 條、全民健康保險法第 30 條等

<sup>46</sup> 行政執行法第 8 條第 1 項「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、義務之履行經證明爲不可能者。」

<sup>47</sup> 行政執行法第 26 條僅表示除本法另有規定外，準用強制執行法之規定，然強制執行法全文共有 142 條，如何準用欠缺明確判準。蔡震榮教授建議：「本條文並無規定準用之範圍與準用之條文，採取如此概括之規定，似有立法不夠明確之錯誤之虞，實有重新釐清之必要。未來修法時，似應如 2005 年新修正的本法第十七條之一明訂準用之範圍。」氏著，《行政執行法》，2008 年 9 月 4 版，頁 53。

<sup>48</sup> 引自，楊美華·楊家源，〈法務部行政執行署 95 年度日本國考察報告〉，頁 55。

此反思我國的現狀，如何規劃一套組織、程序、政策、執行方法讓行政機關們兼顧執行效能並有合理節約執行成本的誘因，是未來重要而無法迴避的課題。