

行政執行之救濟

——以最高行政法院107年4月份第1次、107年10月份第2次庭長法官聯席會議決議為中心

陳宗憶*

要目

- | | |
|------------------------------|-------------------------------|
| 壹、前言 | 三、最高行政法院107年4月份第1次庭長法官聯席會議決議 |
| 一、行政執行法之簡述 | 四、憲法取向之解釋——訴訟權保障 |
| 二、問題意識 | 五、聲明異議與申請終止執行 |
| 貳、行政執行之救濟——行政執行程序之定位 | 伍、行政執行之救濟——債務人異議之訴 |
| 一、基礎處分程序與行政執行程序間之關係 | 一、行政執行之債務人異議之訴 |
| 二、行政執行程序之階段 | 二、最高行政法院97年5月份第1次庭長法官聯席會議決議 |
| 參、行政執行之救濟——行政執行法之規範漏洞？ | 三、最高行政法院107年10月份第2次庭長法官聯席會議決議 |
| 一、行政執行法與強制執行法 | 四、附論——行政執行之第三人異議之訴 |
| 二、行政執行法與行政訴訟法 | 五、異議之訴與聲明異議 |
| 肆、行政執行之救濟——聲明異議 | 陸、結 論 |
| 一、行政執行之聲明異議 | |
| 二、最高行政法院97年12月份第3次庭長法官聯席會議決議 | |

* 成功大學法律學系專任助理教授，德國慕尼黑大學法學博士。作者對於匿名審查者所提出的寶貴評論與建議，表示由衷感謝。

投稿日期：一〇九年二月十八日；接受刊登日期：一〇九年十二月十七日

摘 要

本文以「行政執行之救濟」為題，說明行政執行法所涉聲明異議、債務人異議之訴的救濟方式。簡言之，行政執行法就行政執行之救濟所為規定，尚有不足，故行政法院需適用、準用或類推適用強制執行法、行政訴訟法等規定，甚至援引學說見解，以資補充，而最高行政法院107年4月份第1次、107年10月份第2次庭長法官聯席會議決議，正是在行政執行法之相關救濟規定有所爭議或缺漏的背景下，孕育而生。該等決議分別論述行政執行之聲明異議、行政執行之債務人異議之訴，以釐清行政執行之救濟方式，然而，該等決議未藉此對於行政執行之救濟——行政執行法所涉行政執行之救濟——與司法執行之救濟——行政訴訟法所涉強制執行之救濟，作出適當的區分，稍有可惜，故本文對其加以評論及分析，以確保人民訴訟權獲得合理的保障。

關鍵詞：行政執行法、行政執行、聲明異議、債務人異議之訴、第三人異議之訴、基礎處分程序、行政執执行程序



壹、前言

本文從行政執行法之角度，探討「行政執行之救濟」，尤其聚焦於最高行政法院107年4月份第1次庭長法官聯席會議決議所涉之聲明異議、最高行政法院107年10月份第2次庭長法官聯席會議決議所涉之債務人異議之訴。簡言之，行政執行法就行政執行之救濟所為規定，尚有不足，故行政法院需適用、準用或類推適用強制執行法、行政訴訟法等規定，以資補充，而最高行政法院107年4月份第1次、107年10月份第2次庭長法官聯席會議決議，正是在行政執行法之相關救濟規定有所爭議或缺漏的背景下，孕育而生，並就行政執行之聲明異議、行政執行之債務人異議之訴作出解釋，以解決行政執行之救濟的若干爭議。依此，上開決議值得討論，故本文藉由簡述行政執行法來呈現其所涉的相關救濟問題，以詮釋上開決議之形成背景，並分析上開決議，使行政執行之相關救濟方式獲得適當的澄清。

一、行政執行法之簡述

「行政執行法」是行政法重要的規範之一，並作為實現公法上義務之依據，其所規範之行政執行係指，「行政機關對於不履行義務之相對人（或稱義務人），以強制手段使其履行義務，或產生與履行義務相同之事實狀態而言」¹。按行政執行法第2條：「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。」行政執行被規範成三種態樣，即「公法上金錢給付義務之執行」、「行為或不行為義務之執行」、「即時強制」，此可稱為廣義的行政執行，若是狹義的行政執行，則不包括即時強制²，即行政執行分為「公法上金錢給付義務之執行」、「行為或不行為義務之執行」。至於「即時強制」毋寧係為「行為或不行為義務之執行」的一種執行方式，而無涉於「公法上金錢給付義務之執行」，因為，即時

¹ 吳庚、盛子龍，行政法之理論與實用，第15版，2017年9月，頁501。

² 林明鏞，行政法講義，第4版，2018年4月，頁418。

強制無須執行名義，亦無庸踐行告戒程序——「執行政程序之簡化」，屬於「一般行政執行之例外情形」³，蓋即時強制相對於一般行政執行，其差別在於「『得不先為行政處分』，而非『無須先有義務存在』」⁴，故即時強制為「無行政處分之行政強制」——「無執行名義之行政強制」⁵，其屬行政執行法第27條第1項所稱「依法令……，負有行為或不行為義務」所生之執行。

行政執行大多以「行政處分」為行政執行名義，可稱其為「基礎處分」⁶，而基礎處分原則上限於下命處分，不及於確認處分或形成處分⁷。行政機關依行政執行名義（或簡稱執行名義）作出行政執行行為（或簡稱執行行為），故行政執行由行政執行名義與行政執行行為所構成，惟在論述上若稱行政執行，大多指行政執行行為的階段，此亦為行政執行法所規範之處。除此之外，行政執行也可能以「法令」——法律或行政命令——及「法院裁定」為執行名義，故有三種作為行政執行依據之「執行名義」，此部分可參酌行政執行法第7條所稱「行政執行，自處分、裁定確定之日或其他依法令負有義務……。」即得獲知。若依照同法所述「公法上金錢給付義務之執行」、「行為或不行為義務之執行」的區分，前者按同法第11條，執行名義有三種可能——法令⁸、行政處分、法院裁定⁹，後者按同法第27條，執行名義僅有二種可能——法令、行政處分，兩者稍有差異。然而，若從保障人民權益以觀，「宜於行政執行法中規定，行政（強

3 莊國榮，行政法，第5版，2019年9月，頁295-296；李建良，論行政強制執行之權利救濟體系與保障內涵——以行為、不行為或容忍義務之執行為探討重心，中研院法學期刊，第14期，2014年3月，頁12。

4 李建良，同前註，頁15。

5 李建良，前揭註3，頁87。

6 陳敏，行政法總論，第10版，2019年11月，頁917。

7 吳志光，行政法，第9版，2019年3月，頁408。

8 宜結合行政執行法第11條第1項第3款之規定，一併思考。

9 吳庚、盛子龍，前揭註1，頁511-512。



制)執行原則上非依行政處分不得為之」¹⁰，故本文的討論範疇以行政處分作為執行名義為主。

再者，按行政執行法第4條：「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執行之。法務部行政執行署及其所屬行政執行處之組織，另以法律定之。」在公法上金錢給付義務之執行，「執行名義機關」與「執行行為機關」大多相異，故就其行政執行之救濟，形式上義務人得以「執行名義機關」或「執行行為機關」，作為分別的不服對象。相對於此，在行為或不行為義務之執行，「執行名義機關」與「執行行為機關」雖大多相同，但其行政執行措施較公法上金錢給付義務之行政執行措施，更為多元，包括直接強制、間接強制、即時強制等——公法上金錢給付義務之執行並無即時強制¹¹。依此，對於「公法上金錢給付義務之執行」與「行為或不行為義務之執行」之救濟，其方式有可能因執行態樣不同，而有所差異，不可不察。

「行政執行法」主要規範，以行政處分為執行名義所涉之執行行為，本文稱其為行政執行，而其所涉之救濟即為「行政執行之救濟」；「行政訴訟法」主要規範，以法院裁判為執行名義所涉之執行行為，本文稱其為司法執行，而其所涉之救濟即為「司法執行之救濟」。無論是行政執行之救濟或司法執行之救濟，都可區分為三種情形，其一，就執行行為之救濟，以聲明異議為之；其二，就執行名義之救濟，以債務人異議之訴為之；其三，就執行標的物之救濟，以第三人異議之訴為之。惟行政執行之救濟或司法執行之救濟的法律依據有所差異，前者主要按行政執行法，以聲明異議之救濟為主——第9條，後者主要按行政訴訟法，以債務人異議之訴之救濟為主——第

10 李建良，前揭註3，頁54。

11 李建良，前揭註3，頁14。

307條¹²，故兩者似皆有規範上之漏洞，而有適用、準用或類推適用強制執行法等規定之情形，就此，實務上或學說上常有不同見解，蓋值得討論。

本文題目所稱之「行政執行」，係指行政執行法所涉之行政執行，而非行政訴訟法所涉之強制執行¹³，並以討論行政處分為執行名義所生之執行為主，其涉及公權力對人民之執行，而無關人民對公權力之執行。又本文題目所稱之「行政執行之救濟」，即行政執行程序中的救濟，係指人民不服於「行政執行程序」中公權力行使所為之救濟，而無涉人民不服於「基礎處分程序」中公權力行使——行政處分——所為之救濟。為避免探討「行政執行之救濟」的範疇過廣，本文主要說明最高行政法院107年4月份第1次庭長法官聯席會議決議所涉之聲明異議、最高行政法院107年10月份第2次庭長法官聯席會議決議所涉之債務人異議之訴，以探討該二者之相關救濟問題。

二、問題意識

本文從行政執行法之角度，探討「行政執行之救濟」，而對於其中「行政執行」概念的理解，自然成為該探討之前提。簡言之，行政執行由（行政）執行名義與（行政）執行行為所構成，而執行名義是執行行為之前提——即時強制為例外，若執行名義是行政處分時，則兩者分別踐行「基礎處分程序」與「行政執行程序」。基於依法行政原則，除了基礎處分程序必須依法進行以外，行政執行程序亦應如此¹⁴，故行政機關「執行」基礎處分內容時，係藉由行政執行程序

¹² 李建良，訴訟類型、關聯與標的（上），月旦法學教室，第201期，2019年7月，頁52-56。

¹³ 就行政訴訟法所涉之強制執行及其救濟，已有中文文獻詳加探討，得參考李建良，行政強制執行之救濟體系——以司法執行程序為中心，東吳大學法律學報，第13卷第2期，2002年1月，頁31-60。然該文獻乃參考舊行政訴訟法第304條至第307條之1為相關論述，不可不察。

¹⁴ 按行政執行法第3條，行政執行程序中的執行措施應遵守比例原則，自不待言（陳敏，前揭註6，頁860）。至於，國家強制執行或行政執行與比例原則間之關係，得參考Peter Weyland, Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in der

對人民基本權利為新的干預措施——有別於基礎處分程序對人民基本權利為舊的干預措施，自應符合依法行政原則，即執行方法、執行程序等應依法行使之，而行政執行法之相關規定為此存在¹⁵。由此可知，基礎處分程序與行政執行程序之法律基礎不同、干預方式不同，蓋對於人民來說，就兩者不服之救濟方式，亦有所差異，而於行政執行程序中人民所為之救濟，即為本文討論之核心。

就基礎處分程序所生執行名義與行政執行程序所生執行行為的區分，得參酌最高法院99年度判字第1379號行政判決：「依行政執行法第27條第1項關於行為或不行為義務之執行規定：『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。』是以，人民受有公法上行為或不行為義務者，通常係由行政機關依法以行政處分設定之，此即行政執行法第27條所謂『本於法令之行政處分』而負有義務，該行政處分即為行政執行之執行名義，一般稱之為基礎處分，應與執行行為具處分性之執行處分，二者嚴予區辨。如前所述，義務人縱得對告戒或執行方法之選擇等事項為爭議，但不得就該基礎處分表彰之實體事項為主張，否則執行義務人若於執行階段再重覆爭執基礎處分之違法性或其表彰之內容，行政處分存續力將盪然無存，殊有礙行政處分所形成法律秩序之安定性。」之意旨，其說明對於基礎處分——執行名義——與執行處分——執行行為——之救濟，由於前後處分所涉內容不同——前者涉及實體事項、後者涉及執行措施，而有所差異，故原則上相關當事人於「基礎處分程序」，得對執行名義（基礎處分）提起訴願及行政訴訟，於「行政執行程序」，得對執行行為（執行措施）按行政執行法第9條為聲明異議¹⁶。

Zwangsvollstreckung, 1987, S. 26 ff.; BVerfGE 48, 396.

¹⁵ 陳敏，前揭註6，頁859-860；莊國榮，前揭註3，頁297；李建良，前揭註3，頁10。

¹⁶ 蔡震榮，行政執行與行政救濟，月旦法學教室，第103期，2011年5月，頁45-

形式上，基礎處分程序與行政執行程序有時間先後次序，行政執行程序以基礎處分程序為前提，然而，行政執行之合法性，並非依據基礎處分之合法性，而是依據基礎處分之有效性或可執行性，所謂基礎處分之有效性或可執行性，係指基礎處分未經訴願機關或法院為停止執行或撤銷處分之決定或裁定，故即便基礎處分存在瑕疵或違法，只要未達無效或消滅，仍可具有有效性或可執行性¹⁷。植基於此，於行政執行程序中，相關當事人不得爭執基礎處分之合法性為救濟，而僅得爭執行政執行名義或行政執行行為以資救濟，其中，對於行政執行名義之救濟將可能與基礎處分程序產生連結，致行政執行程序中所提出之救濟——行政執行之救濟，錯綜複雜，且在實務操作上仍存若干爭議，因而有最高行政法院107年4月份第1次、107年10月份第2次庭長法官聯席會議決議之作成，以解決行政執行之救濟所涉的部分爭議。

申言之，「最高行政法院107年4月份第1次庭長法官聯席會議決議」，係變更「最高行政法院97年12月份第3次庭長法官聯席會議決議(三)」，主要處理行政執行程序中，義務人對於「行政執行行為」不服而為聲明異議所涉之爭議。有別於此，「最高行政法院107年10月份第2次庭長法官聯席會議決議」，係補充「最高行政法院97年5月份第1次庭長法官聯席會議決議(一)」，主要處理行政執行程序中，義務人對於「行政執行名義」不服而提起債務人異議之訴所涉之爭議。依此，本文以上述實務見解為中心，分別對於聲明異議所涉之行政執行救濟、債務人異議之訴所涉之行政執行救濟為評論暨分析，而該評論暨分析的前提，是對於「行政執行」、「行政執行程序」為正確的理解，及對於行政執行法的相關救濟規定有所認識，俾利於思考何以作成、如何分析最高行政法院107年4月份第1次、107年10月份第2次庭長法官聯席會議決議——本文之問題意識。

46。

17

李建良，前揭註3，頁27、88。

為此，本文以下先探討行政執行及其程序，特別是行政執行程序與基礎處分程序的區分與關聯（第貳部分）；其次，依照行政執行法之相關規定，說明行政執行所涉救濟規範之不足，故參酌強制執行法、行政訴訟法等規定加以補充論述（第參部分）；接著，探討行政執行之聲明異議，進而評論最高行政法院107年4月份第1次庭長法官聯席會議決議，即從訴訟權保障的觀點予以詮釋，且比較聲明異議與申請終止執行之救濟差異（第肆部分）；爾後，論述行政執行之債務人異議之訴，並分析最高行政法院107年10月份第2次庭長法官聯席會議決議，且論及行政執行之第三人異議之訴，另外亦比較異議之訴與聲明異議的差異（第伍部分）；最後，總結以上，說明如何思辨行政執行之救濟的問題（第陸部分）。

貳、行政執行之救濟——行政執行程序之定位

探討行政執行之救濟的關鍵在於，如何正確定位行政執行程序，即澄清行政執行程序與基礎處分程序間之關係為何，和行政執行程序究竟得細分成哪些階段，此將影響行政執行救濟之方式、內涵及法律依據。簡言之，本文探討行政執行之救濟——行政執行程序中的救濟，係嘗試釐清行政執行程序中因國家公權力行使，造成人民權益損害所生的救濟爭議，而對於該損害所進行之救濟，人民可就行政執行程序中的行政執行名義為之——例如債務人異議之訴，或就行政執行程序中的行政執行行為為之——例如聲明異議，尤其，行政執行名義（行政處分）來自於基礎處分程序，對其救濟容易被誤解為，行政執行程序中可爭執行政處分之不當或違法為救濟，即將基礎處分程序與行政執行程序混為一談，而導致錯誤對於行政執行名義進行救濟。故本文以下說明行政執行程序與基礎處分程序間之關係、行政執行程序之階段，以理解何謂行政執行、行政執行程序，進而明瞭行政執行程序中的救濟——行政執行之救濟。

一、基礎處分程序與行政執行程序間之關係

行政執行之救濟，意味行政執行程序中的救濟，惟何謂行政執行、行政執行程序，單從行政執行法之相關規定來解讀，不易理解，而宜從基礎處分與行政執行間之關係、基礎處分程序與行政執行程序間之關係談起，或許更有助於理解之。形式上，行政執行以基礎處分（行政處分）為據進行，而該行政處分具有「具體化及建立執行名義之功能」¹⁸，所謂「行政執行」（*Verwaltungsvollstreckung*）毋寧是「行政處分之執行」（*Verwaltungsaktvollstreckung*）¹⁹。然而，行政機關作成基礎處分的依據——處分權依據，無涉於行政執行的依據——強制權依據，故有賴於行政執行法提供行政機關進行行政執行之依據²⁰，畢竟作出基礎處分與進行行政執行的行政機關可能有所不同，其所涉方法、程序等亦大相逕庭，而「基礎處分所課予之義務」與「行政執行所課予之義務」，也可能有所差異²¹。依此，形式上，行政執行與基礎處分有所區分，惟實質上，行政執行毋寧是基礎處分之執行，使得兩者又有所關聯，故當基礎處分違法時，是否亦導致行政執行違法，即行政執行之合法性是否源自於基礎處分之合法性，容有討論。

詳言之，行政執行的合法性非來自於基礎處分的「合法性」，而來自於基礎處分的「有效性」與「可執行性」，該有效性係指，基礎處分沒有無效事由，且未有行政程序法第110條第3項失效的情形；該可執行性意味，基礎處分具有形式存續力，即「基礎處分未經訴願機關或行政法院為停止執行之決定或裁定」²²。是以，一個有瑕疵卻尚

¹⁸ 李建良，前揭註3，頁9-10。

¹⁹ 李建良，前揭註3，頁10。

²⁰ 李建良，前揭註3，頁10；另得參考陳敏，前揭註6，頁859-860；李惠宗，行政法要義，第7版，2019年9月，頁570-571。

²¹ 李建良，前揭註3，頁71。

²² 李建良，前揭註3，頁28；另得參考吳東都，微觀對行政執行措施之權利保護，台灣本土法學雜誌，第95期，2007年6月，頁80。

未無效之行政處分，仍得作為行政執行之基礎處分，無礙於行政執行的合法性²³。作成基礎處分之機關與進行行政執行之機關不同時，則行政執行之機關不得以基礎處分違法為由，拒絕進行行政執行²⁴，而其拒絕與否之依據——基礎處分是否得行政執行——繫於行政執行法之規定²⁵。蓋基礎處分有效時，即便其有違法但尚未無效或被撤銷，則該基礎處分亦可作為行政執行的依據²⁶，此得參酌行政執行法第8條第1項第2款之規定，即可獲知²⁷。是以，當理解行政執行之合法性來自於基礎處分之有效性後，方可知悉為何行政執行程序與基礎處分程

²³ 李建良，前揭註3，頁27-28；另得參考陳敏，前揭註6，頁917-918、923-925。

²⁴ 有審查委員質疑，若行政執行之機關（執行行為機關）已發現基礎處分違法，則不許其拒絕進行行政執行，是否與依法行政原則相互抵觸。就此，本文主張，此等質疑宜分成二種情形，第一種情形涉及「公法上金錢給付義務之執行」，其「執行名義機關」與「執行行為機關」大多相異，執行行為機關對於作為執行名義之基礎處分，並無權進行其合法性之審查，即不得以基礎處分違法為由，拒絕進行行政執行，以確保基礎處分（行政處分）之存續力暨構成要件效力，而「執行行為機關」應遵守之依法行政原則所稱的「依法」，乃以「行政執行法」等為主；第二種情形涉及「行為或不行為義務之執行」，其「執行名義機關」與「執行行為機關」大多相同，執行行為機關亦為執行名義機關，故對於作為執行名義之基礎處分，自有權進行其合法性之審查，亦即，若執行行為機關發現基礎處分違法時，則其基於執行名義機關（原處分機關）之地位，按行政程序法第117條規定，得撤銷違法之基礎處分——得拒絕進行行政執行，而「執行名義機關」應遵守之依法行政原則所稱的「依法」，乃以「行政程序法」等為主。此得參照最高法院99年度判字第1379號行政判決：「是以，人民受有公法上行為或不行為義務者，通常係由行政機關依法以行政處分設定之，……，該行政處分即為行政執行之執行名義，一般稱之為基礎處分，應與執行行為具處分性之執行處分，二者嚴予區辨。如前所述，義務人縱得對告戒或執行方法之選擇等事項為爭議，但不得就該基礎處分表彰之實體事項為主張，否則執行義務人若於執行階段再重覆爭執基礎處分之違法性或其表彰之內容，行政處分存續力將盪然無存，殊有礙行政處分所形成法律秩序之安定性。」之意旨，可資佐證。

²⁵ 李建良，前揭註3，頁28；另得參考陳敏，前揭註6，頁924-925。

²⁶ 李建良，前揭註3，頁29。此亦涉及，「原則上，行政處分不待『存續力』發生（確定），即可強制執行」（陳敏，前揭註6，頁858）。

²⁷ 李建良，前揭註3，頁45。

序實質上可能有所關聯，而有進一步澄清之必要。

形式上，雖然基礎處分程序與行政執行程序有所區分，但由於行政執行的合法性來自於基礎處分的有效性，故當基礎處分的有效性產生變化時，基礎處分程序將影響行政執行程序，使得基礎處分程序與行政執行程序產生關聯。舉例來說，於行政執行程序中，若「基礎處分所依據之事實或法律事後變更」²⁸——行政程序法第128條所規範之情形——或「基礎處分之義務已全部履行或執行完畢」²⁹，即基礎處分之有效性或可執行性有所變更，將導致行政執行程序及其所涉的救濟方式例外地受到影響³⁰。是以，於上述例外的情形，由於基礎處分之有效性或可執行性有所變更，義務人或利害關係人得按行政執行法第8條規定，申請終止執行，前者例外情形可能涉及同條第1項第3款事由——執行目的無法達成，後者例外情形涉及同條第1項第1款事由——執行目的已達成³¹。尚可補充者，行政執行法第8條第1項各款事由，可作為行政執行程序中，基礎處分之有效性或可執行性有所變更的情形，進而導致行政執行程序所涉的救濟方式例外地受到影響。

申言之，基礎處分對於行政執行具有「構成要件效力」，若基礎處分消滅或被撤銷，則將影響其行政執行之執行方法³²。其中，行政處分可能因執行完畢而消滅³³，但不必然如此，參酌行政訴訟法第6

²⁸ 李建良，前揭註3，頁30。

²⁹ 李建良，前揭註3，頁30。

³⁰ 以前者例外情形為例，因為，「行政執行本身並非目的，其毋寧是為實現基礎處分之義務及其所欲規制之法律狀態。……，基礎處分作成後發生之事實或法律變更，若導致執行目的無法達成者，執行機關即不得啟動執行程序，或應終止進行之執行措施。」（李建良，前揭註3，頁45-46）。

³¹ 「執行目的無法達成」與「執行目的已達成」之區分，得參考李建良，前揭註3，頁45。

³² 李建良，前揭註3，頁74。

³³ 有審查委員提問，「行政處分可能因執行完畢而消滅」所指為何，為此，本文回應如下，以說明對於消滅的行政處分之救濟，無法透過撤銷訴訟予以進行。簡言之，按行政訴訟法第196條第2項：「撤銷訴訟進行中，原處分已執行而無回復原狀可能或已消滅者，於原告有即受確認判決之法律上利益時，

條、第196條之立法理由，行政處分執行完畢後是否消滅，取決於「有無回復原狀之可能」，若無回復原狀之可能，行政處分方歸於消滅³⁴，依此，若行政處分（基礎處分）消滅，其自無有效性或可執行性可言，故所生之行政執行的合法性將受影響。再者，於基礎處分被撤銷的情形，大多源自義務人或利害關係人藉由撤銷訴訟——不發生停止行政執行措施的效力——加以救濟，並同時行使執行結果除去請求權，此部分得參考行政訴訟法第196條第1項：「行政處分已執行者，行政法院為撤銷行政處分判決時，經原告聲請，並認為適當者，得於判決中命行政機關為回復原狀之必要處置。」予以思考，其中所稱之「行政機關為回復原狀之必要處置」，即可理解為，行政執行機關應就被撤銷的基礎處分（執行名義）所涉行政執行措施，為回復原狀之處置，而所謂的執行結果除去請求權，係請求將已執行的行政執行措施加以除去³⁵。

基礎處分程序結合行政執程序，得構成所謂「多階段之行政程序」³⁶，其中，依照「基礎處分是否確定」、「（進行之中）行政執行是否執行完畢」，可以形成如下四種組合³⁷：其一，基礎處分未確定且行政執行未執行完畢時，對此之救濟，原則上由基礎處分相對人

行政法院得依聲請，確認該行政處分為違法。」行政處分相對人對於違法之行政處分進行救濟，原則上應提起訴願、撤銷訴訟，但若該行政處分因執行完畢而消滅，則此等撤銷訴訟之方式（撤銷違法之行政處分）應轉換為確認訴訟之方式（確認行政處分之違法），因為，此時該行政處分之效力——包括存續力、執行力等——已「終止」，致該行政處分無撤銷、回復原狀或執行之可能（陳敏，前揭註6，頁411-414），故該行政處分相對人對於消滅的行政處分之救濟，若仍以撤銷訴訟為之，將毫無實益。

³⁴ 李建良，前揭註3，頁76。另得參酌BVerwGE 26, 161.

³⁵ 李建良，前揭註3，頁75。

³⁶ 李建良，前揭註3，頁22-25。在行政執行程序中，執行機關亦可能作出一個新的行政處分，即同時帶出一個新的基礎處分程序，而結合成「多層次之行政程序」（李建良，前揭註3，頁25-26）。

³⁷ 另得參考陳典聖，行政執行上的債務人異議之訴——兼評高雄高等行政法院九七訴更一字第一九號判決，作者授權於月旦知識庫，頁4-5；簡要的二種組合得參考陳敏，前揭註6，頁923-925。

就基礎處分進行訴願、行政訴訟，並得分別按訴願法第93條、行政訴訟法第116條，申請或聲請停止執行，或者，行政執行義務人或利害關係人按行政執行法第9條，聲明異議。其二，基礎處分已確定但行政執行未執行完畢時，對此之救濟，原則上由行政執行義務人或利害關係人就行政執行，按行政執行法第9條為聲明異議，以資救濟；例外時方由基礎處分相對人，按行政程序法第128條申請程序重開，若請求消滅或變更原處分未果，則得進一步提起課予義務訴訟³⁸，而就進行之行政執行程序，得合併提起確認訴訟，以阻止行政執行³⁹。其三，基礎處分未確定但行政執行已執行完畢時，對此之救濟，原則上基礎處分相對人可能已就基礎處分進行訴願、撤銷訴訟，此時相對人依照已執行的部分是否可回復原狀，而判斷該基礎處分是否業已消滅，進而按行政訴訟法第6條、第196條，將撤銷訴訟轉換為確認訴訟，且視具體情形，相對人並得依照行政訴訟法第7條、行政執行法第10條，請求損害賠償，惟就行政執行已執行完畢，行政執行義務人或利害關係人可能按行政執行法第8條，申請終止執行，又若對於該申請結果不服，尚得按行政執行法第9條為聲明異議。其四，基礎處分已確定且行政執行已執行完畢時，對此之救濟，除基礎處分相對人得按行政程序法第128條申請程序重開之外，行政執行義務人或利害關係人尚可按行政執行法第10條，請求損害賠償。

二、行政執行程序之階段

行政執行程序或可區分成三個階段，依序為告戒、執行方法之確定（核定）、執行方法之實施⁴⁰。執行機關的告戒為獨立於基礎處分之行政處分⁴¹；執行機關的執行方法之確定，無論是「公法上金錢給

³⁸ 陳清秀，行政執行程序之救濟，法令月刊，第65卷第3期，2014年3月，頁57。

³⁹ 陳敏，前揭註6，頁924-925。

⁴⁰ 李建良，前揭註3，頁21。

⁴¹ 告戒作為或視為行政處分的認定，部分源自對於德國聯邦行政執行法第18條第1項：「為執行一行政處分所為強制方法之告戒，得對之提起對該行政處分

付義務之執行」或「行為或不行為義務之執行」，原則上亦為行政處分⁴²；執行機關的執行方法之實施，可再細分為一般行政執行（包括間接強制及直接強制）與即時執行，而一般行政執行或即時執行可為行政處分或事實行為，難以一概而論⁴³。由此以觀，行政執行程序中可能另外產生一至三個不同的行政處分——相異於基礎處分⁴⁴，就其行政處分，相關當事人似得在行政執行程序中，另行訴願、行政訴訟，以資救濟，此與行政執行程序中聲明異議或異議之訴的救濟方式，可能產生連結或競合，不可不察。

本文區分行政執行程序之階段的實益，在於澄清其所涉的救濟方式。行政執行義務人或利害關係人對於行政執行程序中的各階段措施——告戒、執行方法之確定、執行方法之實施——不服時，無論該措施是否具有行政處分之性質，義務人或利害關係人皆得按行政執行法第9條為聲明異議，若該措施具行政處分之性質，對於異議決定不服者，得再提起撤銷訴訟，若該措施不具行政處分之性質，對於異議決定不服者，原則上得再提起一般給付訴訟，惟其執行完畢且已消滅者，則改提或轉換為確認訴訟⁴⁵。申言之，義務人或利害關係人對於

所許可之法律救濟。……。」之解釋（陳敏，前揭註6，頁917；auch vgl. BVerwGE 49, 120; 82, 246; 122, 293）。

42 Vgl. Ferdinand O. Kopp/Ulrich Ramsauer, *Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG Kommentar*, 20. Aufl., 2019, § 35 Rn. 113. 另有學者分析，「基礎處分、告戒及核定，為依次相隨之行政處分，係以基礎處分為前提之從屬行政處分，而強制方法之核定，又為第二級之從屬行政處分」（陳敏，前揭註6，頁903）。此得參照最高行政法院99年度判字第1379號行政判決：「特別在行政執行程序中，執行機關就具體強制執行方法之告戒或執行方法所為之選擇（如行政機關選擇採行政執行法第28條第2項之直接強制等），其具有行政處分性質，自得依行政執行法相關規定為不服，並循序提起行政訴訟，……。」之意旨，可資佐證。

43 另得參考陳敏，前揭註6，頁904。

44 以上內容整理自李建良，前揭註3，頁53-71；另得參考陳敏，前揭註6，頁922-923。

45 李建良，前揭註3，頁70-71、85。另得參考陳敏，前揭註6，頁923；吳東都，前揭註22，頁89；陳清秀，前揭註38，頁43-44。惟就行政事實行為因執行完

行政執行情序中的各階段措施不服時，即便其具行政處分之性質，仍不得提起訴願以資救濟，僅得聲明異議為救濟。

承上，若行政執行義務人或利害關係人聲明異議後再行訴訟，仍無法獲得救濟時，按行政執行法第10條規定，就行政執行措施所受之損害，義務人或利害關係人得請求損害賠償⁴⁶。尚可補充者，即時強制為行政執行情序之最後階段——執行方法之實施，其救濟方式仍得依其定性——具行政處分之性質或非具行政處分之性質，以進行救濟⁴⁷，換言之，即時強制義務人或利害關係人，就即時強制不服時，得先按行政執行法第9條為聲明異議，若對於異議決定仍不服，再按其性質進行撤銷訴訟、一般給付訴訟或確認訴訟⁴⁸；另外，義務人或

畢而消滅之情形，義務人固得提起確認為違法之訴訟，但其依據究竟為何，即「類推適用」行政訴訟法第6條第1項後段的「行政處分為違法之訴訟」，或「直接適用」同法第6條第1項前段的「公法上法律關係成立或不成立之訴訟」，容有爭議（李建良，台灣行政訴訟法制之沿革、演進與發展課題，載2006兩岸四地法律發展（上冊），2007年8月，頁308-309）。

⁴⁶ 李建良，前揭註3，頁82-83。

⁴⁷ 然而，有學者說明，「學說上原認為，『即時強制』係集中『設定義務之行政處分』及『執行方法之告戒、核定及行使』於一行為，本身即為一行政處分。惟行政處分必須對相對人為通知，而後發生效力，即時強制則未必對特定之相對人為之。因此現行通說認為，即時強制係事實行為」（陳敏，前揭註6，頁910）。就此，本文認為，無論將即時強制定性為行政處分或事實行為，按行政執行法第9條規定，即時強制義務人或利害關係人對於即時強制不服時，第一時間皆係透過聲明異議以資救濟，僅差別在於，若即時強制為行政處分，則該義務人或利害關係人就異議決定仍為不服，得提起撤銷訴訟，反之，若即時強制為事實行為，則該義務人或利害關係人就異議決定仍為不服，得提起一般給付訴訟或確認訴訟，此等不同訴訟救濟方式雖證實即時強制之定性，有所實益，但皆緩不濟急，不見得符合該義務人或利害關係人之實際需求。是以，即時強制之救濟的關鍵在於，其為涉及緊急事態處置之救濟，若仍透過撤銷訴訟等手段為之，往往不符合即時強制義務人或利害關係人之實際需求——第一次權利保護根本緩不濟急，而應透過行政執行法第41條或第10條規定，請求損失補償或損害賠償（另得參考吳庚、盛子龍，前揭註1，頁527-528），方能真正達成其救濟需求。

⁴⁸ 參考陳清秀，前揭註38，頁44-46。按德國聯邦行政執行法第18條第2項：「強制方法之使用，並無先行之行政處分者，得對其提起一般對行政處分所許可之法律救濟。」德國法上對即時強制之救濟，不論其定性為何，皆如同對行

利害關係人就即時強制所造成的損失，尚可依行政執行法第41條規定請求損失補償，而對其請求結果仍不服時，得提起訴願、課予義務訴訟⁴⁹。

綜上所述，論者在探討行政執行之救濟時，一方面，應理解基礎處分程序與行政執行程序之區分與關聯，尤其思考行政執行程序中的救濟是否受基礎處分有效性的變更，而有所影響；另一方面，亦應釐清行政執行程序中各階段措施的定性，並特別陳述究竟是對於何者階段措施為救濟，及其救濟依據是否有競合的情形。尤其，本文所探討行政執行之救濟，係以最高行政法院107年4月份第1次、107年10月份第2次庭長法官聯席會議決議，分別所涉之聲明異議、債務人異議之訴為論述中心，其屬行政執行程序各階段皆存在的救濟方式，而值得詳加說明之。

參、行政執行之救濟——行政執行法之規範漏洞？

人民權利保障有賴於司法訴訟制度與強制執行制度，而最終人民權利實現植基於強制執行制度之貫徹，故強制執行制度的完整建構對於私法上權利或公法上權利之實現——私法上義務或公法上義務之履行，至關重要，而民事強制執行或行政強制執行之法制即孕育而生，並皆搭配國家公權力行使予以進行。然而，強制執行法制之體系，由於私法上義務及公法上義務之性質不同，而有「民事強制執行」與「行政強制執行」之區別，前者無論執行名義為何，皆依照強制執行法進行，後者則因執行名義之不同而有別，即若以法院裁判為執行名義，則大多依照行政訴訟法進行執行——「行政訴訟之強制執行（司法執行）」⁵⁰，若以行政處分為執行名義，則依照行政執行法進行執

政處分之救濟一般，以訴願、撤銷訴訟為之（陳敏，前揭註6，頁917-918）。

⁴⁹ 陳清秀，前揭註38，頁46。

⁵⁰ 應澄清的是，法院裁判亦得作為行政程序之強制執行的執行名義，惟此等情形非本文討論之主軸。

行——「行政程序之強制執行（行政執行）」，此導致「行政強制執行」——包含「行政訴訟之強制執行」、「行政程序之強制執行」⁵¹，較「民事強制執行」更為複雜，其中，「行政程序之強制執行」之所以可行，係因作為執行名義之行政處分本身具有執行力，及行政權含有強制執行權之性質，而其所涉之救濟，即本文題目所稱「行政執行之救濟」——行政程序之強制執行之救濟，成為本文討論之主軸⁵²。

一、行政執行法與強制執行法

「民事強制執行」係依照強制執行法所進行的執行，大多以確定終局判決為執行名義，並由司法機關進行執行，而「行政程序之強制執行（行政執行）」係依照行政執行法所進行的執行，大多以行政處分為執行名義，並由行政機關進行執行，兩者執行的本質有所不同⁵³。舉例來說，行政執行若依據基礎處分（執行名義）進行，則基

⁵¹ 「行政訴訟之強制執行」與「行政程序之強制執行」之分別規定，可能相互補充援用。舉例來說，就我國行政訴訟法所涉之強制執行，第306條第2項明文規定，其執行程序得適用行政執行法；同樣地，就德國行政法院法（VwGO）——如同我國行政訴訟法——所涉之強制執行，第169條第1項亦明文規定，其執行依行政執行法（Verwaltungsvollstreckungsgesetz）為之（vgl. Peter Schmidt, in: Erich Eyermann/Ludwig Fröhler (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung: VwGO Kommentar, 14. Aufl., 2014, § 169 Rn. 8 ff.）。

⁵² 以上內容整理自李建良，試論行政執行之債務人異議之訴——兼評最高行政法院97年5月份第1次庭長法官聯席會議決議，載2008行政管制與行政爭訟，2009年11月，頁132-133。其中，「行政訴訟之強制執行（司法執行）」、「行政程序之強制執行（行政執行）」之用語與簡稱，皆援引自上開文獻第133頁，合先敘明。

⁵³ 參考莊國榮，前揭註3，頁296；陳敏，前揭註6，頁858-859。附帶一提，「民事強制執行」之性質與「行政訴訟之強制執行（司法執行）」之性質，較為相近，兩者不僅都是透過國家公權力實現私法上或公法上義務，更是皆由「司法機關」大多依照「確定終局判決」為執行名義所進行之強制執行，即皆展現司法權之行使。相對於此，「民事強制執行」之性質與「行政程序之強制執行（行政執行）」之性質，有所不同，兩者固然皆是透過國家公權力實現私法上或公法上義務，但前者乃由「司法機關」大多依照「確定終局判決」為執行名義所進行之強制執行，即展現司法權之行使，後者乃由「行政機關」大多依照「行政處分」為執行名義所進行之強制執行，即展現行政權之行使，故本文依此稱兩者執行的本質有所不同。

礎處分本有其主觀效力——「依行政處分拘束力判斷其執行名義之主觀效力範圍」，故於行政執行中，不宜再如同依照強制執行法第4條之2規定一般，透過執行名義之主觀效力來擴張行政執行義務人的範疇⁵⁴。

對於行政執行程序中瑕疵的排除，行政執行法主要規定申請終止執行、聲明異議，以資救濟，而未規定異議之訴等訴訟方式為救濟，其理由繫於前述差異，即行政執行法所規範的內容，係延續行政程序法而為實現「基礎處分所課予之義務」，並由行政機關為執行機關暨救濟機關，此不同於強制執行法所規範的內容，係延續民事訴訟法而為實現「已確定的私法上權利」，並由司法機關為執行機關暨救濟機關，因此，行政執行法未規定異議之訴等訴訟方式為救濟，尚可理解。植基於此，本文以下簡單比較行政執行法與強制執行法、行政訴訟法之相關救濟規定，以論述若於行政執行程序中，義務人或利害關係人對於該程序所涉公權力行使不服，因行政執行法就行政執行之救濟所為規定，尚有不足，而無法適用其相關規定以資救濟時，則必須參酌、適用、準用或類推適用強制執行法、行政訴訟法之相關規定，予以救濟。

行政執行法第9條係參酌強制執行法第12條而為規定，兩者在規範結構上有相異之處，亦有相同之處。就其相異之處：強制執行法第12條明確規定，相關當事人對於聲明異議不服，得再提抗告以資救濟，此有別於行政執行法第9條未規定，相關當事人對聲明異議不服得再行救濟⁵⁵。另外，強制執行法第12條不僅規定「聲明異議」，其

⁵⁴ 林錫堯，行政法要義，第4版，2016年8月，頁420。此亦涉及行政法上義務繼受之爭議，得參考李建良，行政法上義務繼受問題初探——兼評高雄高等行政法院九十二年度訴字第八〇六號判決暨最高行政法院九十四年度判字第六二二號判決，載2005行政管制與行政爭訟，2006年12月，頁88。

⁵⁵ 行政院所提行政執行法草案第9條第2項本有規定「異議人對之不得再聲明不服」，惟嗣後遭立法院刪除之（吳庚、盛子龍，前揭註1，頁509）。故有若干實務見解——例如臺北高等行政法院91年度訴字第4427號、第4533號等裁定——以此為據，論述聲明異議後不得再加以救濟（李建良，前揭註3，頁

屬請求除去執行行為，係「消極的」救濟方法，更規定「聲請」，其屬請求行為或不行為，係「積極的」救濟方法⁵⁶，而「聲請」之救濟方法為行政執行法第9條所未規定者。然而，行政執行義務人或利害關係人就行政執行措施，除了依行政執行法第9條等規定聲明不服外，若有違法執行而受損害的情形，亦得按行政執行法第10條，請求國家賠償⁵⁷，此為強制執行法未明文規定者。就其相同之處：強制執行法第12條或行政執行法第9條，皆係當事人（義務人）或利害關係人對於「執行之命令，……強制執行之方法，……應遵守之程序，或其他侵害利益之情事」——執行行為——不服之救濟依據⁵⁸，再者，強制執行法第12條第1項但書與行政執行法第9條第3項本文，皆明定聲明異議時原則上不停止執行。

強制執行法第14條所規定債務人異議之訴、第15條所規定第三人異議之訴，皆係提供相關當事人司法救濟之依據，即由司法機關審理實體上法律關係之爭議，前者涉及「執行名義成立後，如有消滅或妨礙債權人請求之事由發生」，以排除執行名義之執行力，後者涉及「第三人就執行標的物有足以排除強制執行之權利」，以排除執行標的物之執行，兩者皆涉及實體上法律關係之抗辯，並以訴訟法上之異議權為訴訟標的。有別於此，行政執行法並無債務人異議之訴、第三人異議之訴的規定⁵⁹，其原因或許在於，行政執行法之執行由行政機關所主導——行政機關為執行機關，此有別於強制執行法之執行由司法機關所主導——司法機關為執行機關，故行政執行法中僅設有行政

51)。相對於此，按強制執行法第12條第2項、第3項，當事人或利害關係人不服執行法院就聲明異議所為之裁定，得為抗告。

56 李建良，前揭註13，頁37。

57 參考吳庚、盛子龍，前揭註1，頁511。實則，就公法上行政執行或私法上強制執行所生之國家賠償責任，兩者之受損害人皆按國家賠償法之相關規定，請求損害賠償。

58 參考黃俊杰，行政執行之權利救濟，月旦法學教室，第97期，2010年10月，頁28-29。

59 蔡震榮，前揭註16，頁50。

救濟之機制，未設有司法（訴訟）救濟之機制⁶⁰。然而，公法上義務之執行——包括行政程序之強制執行、行政訴訟之強制執行——所涉的債務人異議之訴，規定於行政訴訟法第307條，而公法上義務之執行所涉的第三人異議之訴，規定於行政執行法施行細則第18條⁶¹，惟兩者規定的內容主要涉及審判權或管轄權歸屬，皆未詳定相關訴訟構成要件，故導致行政法院在處理該債務人異議之訴或該第三人異議之訴時，產生爭議⁶²，而最高行政法院107年10月份第2次庭長法官聯席會議決議即於該背景下所作成。

總結以上，行政執行法就行政執行之救濟所為規定，尚有不足，是以，相關當事人按行政執行法第9條之規定，為聲明異議後仍不服時，是否可再行救濟，該規定並未處理，故可參酌強制執行法第12條之規定，予以思考，此即為最高行政法院107年4月份第1次庭長法官聯席會議決議所討論之範疇；又相關當事人於行政執行情序中，可否與如何提起債務人異議之訴，行政執行法尚未明定，是可參酌強制執行法第14條之規定，加以思考，此即為最高行政法院107年10月份第2次庭長法官聯席會議決議所處理之核心。

二、行政執行法與行政訴訟法

「行政執行法之行政執行」——行政程序之強制執行（行政執行）——大多屬二方關係，即行政機關以行政處分為執行名義，基於行政處分的執行力，行政機關得按行政執行法第4條規定，逕行對義務方執行之，使得請求方與執行方可能為同一行政機關（原處分機

⁶⁰ 行政執行法第10條國家賠償、第41條損失補償之規定，亦賦予義務人或利害關係人救濟權利（司法機關進行審查），但其皆為「行政執行程序結束後」方可主張，有別於本文所強調「行政執行程序中」之救濟權利，於此敘明。

⁶¹ 行政執行法施行細則第18條：「公法上金錢給付義務之執行事件，第三人就執行標的物認有足以排除執行之權利時，得於執行程序終結前，依強制執行法第十五條規定向管轄法院提起民事訴訟。」

⁶² 以行政執行法所涉第三人異議之訴為例，其雖被行政法院所肯認，並多以準用強制執行法第15條的方式為之，但此部分有學者仍持保留意見（林錫堯，前揭註54，頁421-422）。

關)⁶³，而形成二方的執行過程。反之，「行政訴訟法之強制執行」——行政訴訟之強制執行（司法執行）——係屬三方關係，即行政法院就公法上義務之二方——原告（大多為人民）、被告（大多為行政機關）——作出確定判決後，以此作為執行名義⁶⁴，再按行政訴訟法第306條等規定，大多由地方法院行政訴訟庭辦理執行行為，而形成請求方（大多為人民）、義務方（大多為行政機關）、執行方（大多為司法機關）之三方執行過程，其類似民事強制執行之三方執行過程⁶⁵。再者，行政執行法之行政執行，主要為公權力對人民——行政處分相對人——的執行，而非人民對公權力的執行，反之，行政訴訟法之強制執行，公權力對人民、人民對公權力、公權力之間、人民之間的執行，都有可能⁶⁶。

申言之，行政執行法之行政執行與行政訴訟法之強制執行，尚存若干差異⁶⁷：其一為執行名義，即前者大多以行政處分為執行名義，後者主要以法院裁判為執行名義；其二為執行機關，即前者係行政機關為執行機關，後者原則上係司法機關為執行機關⁶⁸；其三為執行對象，即前者大多以人民——行政處分相對人——為執行對象，後者除以人民為執行對象之外，亦包括行政機關——例如其為行政契約之當

⁶³ 按行政執行法第4條，公法上金錢給付義務由行政執行處執行，而非由原處分機關執行，惟兩者皆屬行政機關。此亦得參酌行政執行法施行細則第20條。

⁶⁴ 行政訴訟法的強制執行之執行名義，按行政訴訟法第305條，除給付裁判外，尚包括「依本法成立之和解，及其他依本法所為之裁定得為強制執行者，或科處罰鍰之裁定」，以及依行政程序法第148條規定所成立之行政契約（李建良，論行政訴訟強制執行之基本體系，臺北大學法學論叢，第49期，2001年12月，頁68-69、99-101）。

⁶⁵ 參考李建良，行政執行，載行政法（下），1998年3月，頁874；李建良，同前註，頁66-68。

⁶⁶ 李建良，前揭註64，頁75-98；Peter Schmidt, aaO. (Fn. 51), § 167 Rn. 21.

⁶⁷ 德國行政法院對於行政執行法之行政執行與行政法院法之強制執行，作出明確區分（Schmidt, aaO. (Fn. 51), § 167 Rn. 1）。

⁶⁸ 吳志光，前揭註7，頁408。按行政訴訟法第306條，後者之執行機關亦可能為行政機關。

事人；其四為準用規定，按行政執行法第26條：「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。」第35條：「強制執行法第三章、第四章之規定於本章準用之。」行政執行法之行政執行，依照「公法上金錢給付義務之執行」、「行為或不行為義務之執行」之不同，而有準用強制執行法不同規定之可能，反之，按行政訴訟法第306條第2項：「執程序，除本法別有規定外，應視執行機關為法院或行政機關而分別準用強制執行法或行政執行法之規定。」第307條之1：「民事訴訟法之規定，除本法已規定準用者外，與行政訴訟性質不相牴觸者，亦準用之。」行政訴訟法之強制執行，不區分「公法上金錢給付義務之執行」、「行為或不行為義務之執行」，該強制執行若涉及「執程序」，則依照執行機關之不同，而分別準用強制執行法或行政執行法之規定，該強制執行若涉及「非執程序」，則得準用民事訴訟法之規定⁶⁹。

行政執行法之行政執行來自於行政處分之執行力，且該法明定其執行方式與程序；相對於此，行政訴訟法之強制執行來自於不同訴訟類型之裁判的執行力，惟該法未明定其執行方式與程序——視不同執行機關而分別準用強制執行法或行政執行法，使得不同訴訟類型如何執行，頗多爭議。其中，行政訴訟法主要的強制執行條文係第305條：「行政訴訟之裁判命債務人為一定之給付，經裁判確定後，債務人不為給付者，債權人得以之為執行名義，聲請地方法院行政訴訟庭強制執行。地方法院行政訴訟庭應先定相當期間通知債務人履行；逾期不履行者，強制執行。債務人為中央或地方機關或其他公法人者，並應通知其上級機關督促其如期履行。依本法成立之和解，及其他依本法所為之裁定得為強制執行者，或科處罰鍰之裁定，均得為執行名義。」依此，法院按行政訴訟之裁判為強制執行，以給付訴訟之執行

69

行政訴訟法第307條之1「屬準用民事訴訟法之概括性規定，非僅涉及強制執行」（李建良，前揭註12，頁55），卻制定在行政訴訟法第八編強制執行，此於體例上似有未洽（李建良，第八編強制執行，載行政訴訟法逐條釋義，第2版，2018年7月，頁857-858）。

為主，而於執行前有先行通知債務人履行之義務，且其執行機關為司法機關，其執行名義包括「依本法成立之和解，及其他依本法所為之裁定得為強制執行者，或科處罰鍰之裁定」，其執行標的限於「命債務人為一定之給付」。但論諸實際，行政訴訟之類型不限於給付訴訟，尚包括撤銷訴訟（形成訴訟）、課予義務訴訟、確認訴訟，就此，形成訴訟或確認訴訟原則上沒有執行的問題，故形成訴訟或確認訴訟之裁判，並非行政訴訟法所稱得作為執行名義之法院裁判⁷⁰。

詳言之，若以人民對公權力之強制執行（司法執行）——行政訴訟之原告大多為人民、被告大多為行政機關的情形——為例⁷¹：就撤銷訴訟，單純參考行政訴訟法第304條、第305條規定，將誤以為只有撤銷訴訟或給付訴訟方有強制執行，實則，撤銷訴訟本質上為使行政處分效力消失，原則上並無強制執行的問題，故同法第304條方規定「撤銷判決確定者，關係機關應即為實現判決內容之必要處置」，其顯示撤銷判決非為執行名義，不可誤解之⁷²。此得參酌最高法院98年度裁字第169號裁定：「至同法第304條規定之撤銷判決，則應由關係機關為實現判決內容之必要處置，尚非得作為聲請高等行政法院強制執行之執行名義。蓋撤銷判決，僅係使遭撤銷之行政處分溯及失其效力，並無使行政法院代行政機關重為處分之效力，此自行政訴訟法第304條立法理由明載：『行政處分經判決撤銷確定後，溯及失其效力，關係機關自應以判決所示之見解為依據，重為處分或決定，或應為其他必要之處置，俾判決內容得以實現。』等語亦明。」之意旨。

就課予義務訴訟，其裁判是否得作為執行名義，行政訴訟法第八章並無明文規定，故學說上有正反兩說，惟參酌臺北高等行政法院93

⁷⁰ 陳清秀，行政訴訟法，第9版，2019年9月，頁889。

⁷¹ 有別於此，公權力對人民之強制執行所涉的執行名義，原則上只有給付裁判，而沒有撤銷裁判、課予義務裁判、確認裁判（李建良，前揭註64，頁114-115）。

⁷² 陳清秀，前揭註70，頁890-891。

年度執字第11號行政裁定：「按『行政訴訟之裁判命債務人為一定之給付，經裁判確定後，債務人不為給付者，債權人得以之為執行名義，聲請高等行政法院強制執行。』行政訴訟法第三百零五條第一項固定有明文。又為使課予義務訴訟判決效力得以貫徹，避免行政機關拒不遵從行政法院判決之情形發生，行政訴訟法第三百零五條所指之裁判，解釋上固應包括課予義務訴訟之判決。惟行政機關如已依行政法院之判決法律見解另為處分，縱該處分對當事人不利，亦屬對該另為之處分提起行政爭訟之問題，並非行政機關未依行政法院判決執行，自無從聲請對行政機關強制執行。」之意旨，雖以舊法第305條第1項為解釋，但其將「行政訴訟之裁判命債務人為一定之給付」，擴張解釋包括課予義務訴訟之裁判，此仍適用於新法第305條第1項之情形，蓋本文肯認課予義務訴訟之裁判得作為執行名義。是以，於課予義務訴訟，若行政機關怠於依照裁判內容為行政處分時，人民得對於行政機關為強制執行，自不待言⁷³。

就給付訴訟，其裁判按行政訴訟法第305條，得作為執行名義，但給付訴訟存在不同的執行方式，即按同法第306條，給付訴訟之執行依不同執行機關，得分別準用強制執行法或行政執行法，以進行執程序，尤應注意⁷⁴。尚可補充者，行政訴訟法未就保全程序所涉強制執行為相關規範，而在實務運作上頗多爭議⁷⁵。另外，同法第305條第4項所稱「依本法成立之和解」得作為執行名義，其係指同法第119條以下所稱之和解，而同法第305條第4項所稱「其他依本法所為之裁定」亦得作為執行名義，其係指假扣押裁定或假處分裁定等⁷⁶。

⁷³ 此亦涉及行政訴訟法第216條第3項：「前二項判決，如係指摘機關適用法律之見解有違誤時，該機關即應受判決之拘束，不得為相左或歧異之決定或處分。」之解釋。

⁷⁴ 此亦衍生相關討論，參考李建良，前揭註64，頁103-114。

⁷⁵ 反之，德國「行政法院法」——如同我國「行政訴訟法」——對於保全程序之強制執行，設有明文規定（李建良，前揭註64，頁87-90）。

⁷⁶ 陳清秀，前揭註70，頁892-893。

行政訴訟法之強制執行的當事人，若對於其強制執行不服，亦有明文規定的救濟方式得以主張。救濟依據之一，為行政訴訟法第306條：「地方法院行政訴訟庭為辦理行政訴訟強制執行事務，得囑託民事執行處或行政機關代為執行。執行程序，除本法別有規定外，應視執行機關為法院或行政機關而分別準用強制執行法或行政執行法之規定。債務人對第一項囑託代為執行之執行名義有異議者，由地方法院行政訴訟庭裁定之。」依此，當事人就其強制執行所涉措施不服時，似得聲明異議，而視囑託機關為民事執行處或行政機關，分別準用強制執行法第12條或行政執行法第9條⁷⁷，惟此尚存爭議，因為，該等準用規定主要係對於「執行程序」，而是否包括強制執行法總則（第12條）或行政執行法總則（第9條）之規定，容有討論。救濟依據之二為，同法第307條：「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，當事人（債務人）就其執行名義的執行力有爭執時，得提起異議之訴，惟該規定內容主要涉及審判權或管轄權歸屬，而未規範相關訴訟構成要件，故仍有參酌、適用、準用或類推適用強制執行法第14條之必要。

綜上所述，無論是行政執行法之行政執行或行政訴訟法之強制執行，在相關救濟規範上仍有不足，故行政法院於處理該行政執行或該強制執行之救濟時，即容有不同的處理方式，尤其，究應如何參酌、適用、準用或類推適用強制執行法之相關規定，有所爭議，而最高行政法院107年4月份第1次、107年10月份第2次庭長法官聯席會議決議，即為解決該等爭議所作成。

肆、行政執行之救濟——聲明異議

行政執行法第9條所規定的聲明異議，是行政執行法最主要的明

文救濟方式，亦為行政法院處理行政執行之救濟時，最常適用的條文，然而，因為過去各該行政法院就義務人或利害關係人於聲明異議後仍為不服時，可否及如何再行救濟，有不同的見解，而產生裁判不一致之情形，故最高行政法院97年12月份第3次庭長法官聯席會議決議(三)、最高行政法院107年4月份第1次庭長法官聯席會議決議，於前後不同時期作出相關法律解釋，以解爭議，特別是後者決議透過憲法取向的解釋方法，詮釋該等爭議並變更前者決議，難能可貴。

一、行政執行之聲明異議

按行政執行法第9條：「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，得於執程序終結前，向執行機關聲明異議。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。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。」其異議主體包括義務人或利害關係人，惟該利害關係人不包括移送機關或作成基礎處分之行政機關⁷⁸；其異議事由包括行政執行法第二章「公法上金錢給付義務之執行」、第三章「行為或不行為義務之執行」、第四章「即時強制」所涉措

⁷⁸ 參酌最高行政法院99年度裁字第3389號行政裁定：「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，得於執程序終結前，向執行機關聲明異議。』茲比較強制執行法第12條聲明異議之規定為：『當事人或利害關係人，對於執行法院強制執行之命令……，得……為聲請或聲明異議。』二者所規定得『聲明異議』主體，一為『義務人』，一為『當事人』，顯見行政執行法上並不承認移送機關為執行債權人概念。另由行政執行法第4條關於執行機關之規定內容觀之，行政機關亦可自為行政執行行為，因此各行政機關與專設之行政執行機關間，如對管轄權限或執行事務之法律意見有衝突時，應循行政內部之協調機制解決，而不得訴請司法救濟。是以，上開所稱之『利害關係人』，應不包括移送機關。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。」

施⁷⁹。惟有論者將異議事由區分為，「針對執行措施之異議」、「針對基礎處分之異議」、「消滅基礎處分所表彰請求權事由之異議」⁸⁰，即將行政執行法第9條所規定異議事由——「執行命令」、「執行方法」、「應遵守之程序」、「其他侵害利益之情事」，加以歸類，然而，若該歸類未先將「基礎處分程序」與「行政執行程序」，作出適當的區分，則恐有紊亂行政執行救濟體系之嫌，似有未洽。

再者，有論者指稱，行政執行法第9條所規定異議事由——行政執行措施，應解釋為限於「程序事項」，而無涉於「實體事項」，若對於實體事項之救濟，宜透過訴願、行政訴訟為之⁸¹，蓋聲明異議專為程序事項之救濟而來⁸²。惟本文認為，何謂程序事項與實體事項⁸³，尚有爭議，且從保障人民訴訟權的角度出發，不宜斷言實體事項就必然較程序事項，獲得較多的司法救濟或行政法院審理之機會，故上述藉由程序事項作為認定異議事由的方式，雖有實益，但不得因此推導出異議事由之救濟將有所受限。行政執行法第9條所規定異議事由之認定，除以程序事項作為判斷標準外，亦得解釋為包含行政執

79 黃俊杰，前揭註58，頁29-30。

80 吳東都，前揭註22，頁82-83。

81 參考李貴芬，論稅捐救濟與行政執行，稅務旬刊，第2029期，2008年2月，頁9。

82 程序事項所涉行政執行措施大多為事實行為（吳志光，前揭註7，頁412；黃俊杰，前揭註58，頁33-34）。行政執行措施之定性，得參酌BVerwGE 77, 273.

83 此等簡要區分宜搭配行政程序法第174條：「當事人或利害關係人不服行政機關於行政程序中所為之決定或處置，僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明之。但行政機關之決定或處置得強制執行或本法或其他法規另有規定者，不在此限。」一併思考（另得參考李建良，行政訴訟十講，2020年4月，頁28-33）。惟「行政執行程序」是否為該規定所稱「行政程序」，值得討論，而行政執行法第9條聲明異議是否為該規定但書所稱「其他法規另有規定者」之情形，亦值得思考。但仍有學者似乎認為，行政執行措施皆得作為聲明異議之事項，而該等事項原則上為程序事項（吳庚、盛子龍，前揭註1，頁507-508、517）。

行程序中之一切措施——三個不同階段的措施皆屬之，而無論該措施為行政處分或非行政處分，其義務人或利害關係人得按行政執行法第9條，對該措施之不當或違法為聲明異議⁸⁴，使該規定乃訴願法第1條第1項但書所稱「但法律另有規定者，從其規定」之情形⁸⁵。

值得一提者，按臺中高等行政法院95年度訴字第346號行政裁定：「次按未依限履行公法上之給付義務，須經主管機關之移送，行政執行署始得進行行政強制執程序，而此主管機關之移送，僅係該機關對行政執行署所為之內部處理程序，核其性質僅為機關間之觀念通知，乃事實行為，尚未對外發任何法律上效果，非屬對給付義務人所為之行政處分。」之意旨，於行政執行法第4條第1項但書所規定之情形，其原處分機關之移送決定為觀念通知，但非為行政執行措施，故義務人或利害關係人不得以原處分機關之移送決定作為異議事由，而聲明異議⁸⁶。

行政執行法所規範的行政執行措施（行政執行行為），可區分為具行政處分之性質與不具行政處分之性質，惟無論是否具行政處分性質，若義務人或利害關係人對於行政執行措施不服時，皆得按行政執行法第9條為聲明異議。當義務人或利害關係人聲明異議以資救濟時，其所涉爭議為，其一，聲明異議的功能為何；其二，於異議期間是否停止執行；其三，義務人或利害關係人對於異議決定不服時，是否得再行救濟⁸⁷。

84 參酌最高行政法院94年度判字第1754號行政判決：「按行政執行法上之執行措施，性質上多屬事實行為，依行政執行法第9條第1項、第2項之規定，係採聲明異議之特別程序予以救濟。雖然執行措施仍有若干如『命提供相當擔保』、『限制住居』等具有行政處分之性質，但因行政執行法對此具有行政處分性質之執行措施，並無排除適用聲明異議程序之特別規定，依訴願法第1條第1項但書之規定，自仍應一體適用聲明異議之程序救濟。」

85 黃俊杰，前揭註58，頁34。

86 參考吳志光，前揭註7，頁410。

87 有論者從行政執行法第9條所涉之各種解釋方法——尤其是體系解釋、目的解釋、比較法解釋——加以分析，說明對於異議決定不服，是否得再行救濟，此值得參考（陳淑芳，對行政執行行為不服之第一次權利保護——評最高行

其一，聲明異議的功能為何：行政執行法所規定的聲明異議屬於特殊救濟程序⁸⁸，其賦予義務人或利害關係人對於行政執行措施不服時，得進行救濟，以阻止行政執行之進行，即「停止執行，並撤銷或更正已為之執行行為」，此無涉於實體上法律關係之審查，故如同強制執行法第12條規定一般，強調迅速由執行機關本身自行審查行政執行措施之合法性，但為求謹慎，其異議決定如同訴願決定一般，先由執行機關審查，若認為聲明異議為無理由，再由直接上級主管機關審查，並於三十日內決定之⁸⁹。其二，於異議期間是否停止執行：按行政執行法第9條第3項，執行機關於異議期間原則上不停止執行，因為，若無正當理由而停止執行，將犧牲執行名義所生之義務實現，而有礙於行政目的之達成。惟停止執行之決定機關，僅限於執行機關，而不包括直接上級主管機關，此容有討論餘地⁹⁰。其三，義務人或利害關係人對於異議決定不服時，是否得再行救濟：首先，早期行政法院認為，義務人或利害關係人對於異議決定，無論其所涉行政執行措施是否具有行政處分之性質，皆不得再行救濟⁹¹，然上述見解嗣後被最高行政法院97年12月份第3次、107年4月份第1次庭長法官聯席會議決議，加以推翻，即義務人或利害關係人對於異議決定不服時，得再行救濟。

政法院94年度裁字第1228號裁定，世新法學，第3期，2006年7月，頁118-122)。

88 有論者將聲明異議的程序性質進行各種分析，其中包括屬於訴願先行程序、取代訴願程序、相當訴願程序等（蔡震榮，前揭註16，頁46-47）。

89 直接上級主管機關亦應遵守行政執行法施行細則第17條之規定，自不待言。

90 吳庚、盛子龍，前揭註1，頁509。

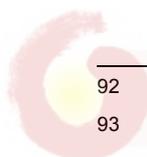
91 參酌最高行政法院94年度判字第1754號行政判決：「行政執行貴在迅速有效，始能提高行政效率，故其救濟程序乃採簡易之聲明異議方式（行政執行法第9條立法理由第3項參照），如再允許異議人對駁回聲明異議所為之決定提起訴願及行政訴訟，則無異聲明異議成為不服執行行為提起訴願及行政訴訟之前置程序，行政救濟程序多一層級，反有失行政執行救濟程序採取簡明之聲明異議方式之立法本旨。」最高行政法院93年度裁字第1142號行政裁定、最高行政法院93年度裁字第1096號行政裁定之意旨亦同。

二、最高行政法院97年12月份第3次庭長法官聯席會議決議

按最高行政法院97年12月份第3次庭長法官聯席會議決議(三)：「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。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10日內加具意見，送直接上級主管機關於30日內決定之。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。』旨在明定義務人或利害關係人對於執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，如何向執行機關聲明異議，以及執行機關如何處理異議案件之程序，並無禁止義務人或利害關係人於聲明異議而未獲救濟後向法院聲明不服之明文規定，自不得以該條規定作為限制義務人或利害關係人訴訟權之法律依據，是在法律明定行政執行行為之特別司法救濟程序之前，義務人或利害關係人如不服該直接上級主管機關所為異議決定者，仍得依法提起行政訴訟，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。」之意旨，其已說明，義務人或利害關係人對於直接上級主管機關所為異議決定不服者，若執行行為「不具行政處分」之性質者，得直接提起行政訴訟——一般給付訴訟⁹²，若執行行為「具行政處分」之性質者，應先踐行訴願程序，方得提起行政訴訟——撤銷訴訟⁹³。蓋依照該意旨，肯認義務人或利害關係人對於異議決定不服時，得再行救濟，並視執行行為是否具行政處分之性質，而有不同的救濟途徑。然而，義務人或利害關係人對於執行行為不服，若「未經行政執行法第9條之聲明

⁹² 莊國榮，前揭註3，頁319。

⁹³ 李建良，行政法基本十講，第9版，2019年9月，頁369。



異議程序，逕行提起行政訴訟，起訴不合法，應予駁回」⁹⁴。

再按最高行政法院99年度判字第1379號行政判決：「行政執行法第9條所規定者，旨在明定義務人或利害關係人對於執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，如何向執行機關聲明異議，以及執行機關如何處理異議案件之程序，並無禁止義務人或利害關係人於聲明異議而未獲救濟後向法院聲明不服之明文規定，自不得以該條規定作為限制義務人或利害關係人訴訟權之法律依據，是在法律明定行政執行行為之特別司法救濟程序之前，義務人或利害關係人如不服該直接上級主管機關所為異議決定者，仍得依法提起行政訴訟，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。業經本院97年12月份第3次庭長法官聯席會議(三)決議在案，本院決議除闡明法律『並無禁止義務人或利害關係人於聲明異議而未獲救濟後向法院聲明不服』之限制外，並說明執行行為並非全屬事實行為，亦有具有行政處分性質者。特別在行政執行情序中，執行機關就具體強制執行方法之告戒或執行方法所為之選擇（如行政機關選擇採行政執行法第28條第2項之直接強制等），其具有行政處分性質，自得依行政執行法相關規定為不服，並循序提起行政訴訟，但僅得就於執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事不服。」之意旨，其一方面，肯認義務人或利害關係人對於異議決定不服者，可再行救濟，另一方面，就執行行為所涉及的性質進行說明，並強調執行行為既然作為行政執行法第9條異議事由，則僅限於涉及執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，而行政執行情序中各階段執行機關之行政執行措施，即屬於該執行行為，皆可構成上述異議事由。

三、最高行政法院107年4月份第1次庭長法官聯席會議決議

最高行政法院97年12月份第3次庭長法官聯席會議決議(三)之見解，嗣後被予以變更。按最高行政法院107年4月份第1次庭長法官聯席會議決議：「行政執行依其性質貴在迅速，如果對具行政處分性質之執行命令提起撤銷訴訟，必須依行政執行法第9條之聲明異議及訴願程序後始得為之，則其救濟程序，反較對該執行命令所由之執行名義行政處分之救濟程序更加繁複，顯不合理。又行政執行法第9條規定之聲明異議，並非向行政執行機關而是向其上級機關為之，此已有由處分機關之上級機關進行行政內部自我省察之功能。是以立法者應無將行政執行法第9條所規定之聲明異議作為訴願前置程序之意。再者，司法院釋字第243號解釋認為公務人員受免職處分，經依當時（民國75年7月11日制定公布）公務人員考績法第17條規定，向上級機關（無上級機關者向本機關）申請復審，及向銓敘機關申請再復審，或類此之程序謀求救濟者，相當於業經訴願及再訴願程序；依司法院釋字第755號解釋意旨，對具行政處分性質之監獄處分及其他管理措施而言，向監督機關提起申訴，亦相當於已經訴願程序。據此可知，就法律所規定之行政內部自我省察程序，是否解釋為相當於訴願程序，並不以該行政內部自我省察程序之程序規定有如同訴願程序規定為必要，仍應視事件性質而定。因此，對具行政處分性質之執行命令不服，經依行政執行法第9條之聲明異議程序，應認相當於已經訴願程序，聲明異議人可直接提起撤銷訴訟。本院97年12月份第3次庭長法官聯席會議(三)決議末句：『其具行政處分之性質者，應依法踐行訴願程序』，應予變更。」其明確區分，具行政處分性質之執行行為與不具行政處分性質之執行行為，若是前者且其執行名義也是行政處分時，即執行名義與執行行為皆是行政處分時，依照最高行政法院97年12月份第3次庭長法官聯席會議決議(三)，將導致執行行為之救濟遠較執行名義之救濟更為繁瑣，而顯不合理。再者，按行政執行法第9條，若執行機關為異議無理由之決定時，必須經由執行機關之直接上級主管機關再行審理，其已達成訴願程序所要求之行政內部自我省

察，並參酌司法院釋字第243號、第755號解釋之意旨，及行政執行法第9條聲明異議之事件性質，異議程序本身已如同訴願程序，使得義務人或利害關係人對異議決定不服時，得逕行提起行政訴訟，故先前決議所稱「其具行政處分之性質者，應依法踐行訴願程序」，應予變更，自不待言。依此，執行機關及直接上級主管機關前後作出異議無理由之決定時，前者決定係觀念通知，後者決定如同訴願決定。

申言之，按最高行政法院107年4月份第1次庭長法官聯席會議決議，就行政執行措施之救濟，於義務人或利害關係人聲明異議後，得對於異議決定逕行提起行政訴訟，以排除或終止行政執行措施，此救濟主要於「行政執程序」中所提起，完全無涉於「基礎處分程序」所生的基礎處分及其實體上法律關係。義務人或利害關係人按行政執行法第9條為聲明異議，乃針對行政執行措施進行救濟，惟該等措施無論是行政處分或事實行為，以及，無論是公法上金錢給付義務之執行、行為或不行為義務之執行或即時強制，皆可作為異議事由⁹⁵，而其異議方法，按行政執行法施行細則第15條，以書面或有條件言詞為之皆可⁹⁶。然而，若行政執行措施屬於事實行為，義務人或利害關係人對其不服時，以聲明異議進行救濟，並無疑義，但若行政執行措施屬於行政處分，義務人或利害關係人對其不服時，是否必須聲明異議——是否得逕行提起訴願⁹⁷，以資救濟⁹⁸，容有爭議。就此，考量行政執行之救濟貴在迅速、簡便，且按前述相關實務見解，本文認為，

⁹⁵ 最高行政法院93年度裁字第1096號行政裁定。

⁹⁶ 吳庚、盛子龍，前揭註1，頁507-508。

⁹⁷ 若義務人或利害關係人就具行政處分性質之行政執行措施為聲明異議，而對於異議決定不服提起訴願時，受理訴願機關是否應受理並為實體審查，容有爭議（劉建宏，對於行政執行處分不服之救濟方式——最高行政法院107年4月份第1次庭長法官聯席會議決議，月旦法學教室，第195期，2018年12月，頁10）。

⁹⁸ 有別於此，參考德國行政執行救濟之實務，若行政執行措施屬事實行為，則當事人可提起課予義務訴訟，若行政執行措施屬行政處分，則當事人可提起撤銷訴訟（吳庚、盛子龍，前揭註1，頁508）。

不問行政執行措施的性質為何⁹⁹，若義務人或利害關係人對其不服提起救濟時，應一律以聲明異議為之，而對異議決定不服，皆得逕行提起行政訴訟¹⁰⁰——不見得提起撤銷訴訟¹⁰¹。是以，行政執行法第9條聲明異議之規定，乃訴願法第1條第1項但書所稱「法律另有規定者，從其規定」之情形¹⁰²。

四、憲法取向之解釋——訴訟權保障

最高行政法院107年4月份第1次庭長法官聯席會議決議，變更了最高行政法院97年12月份第3次庭長法官聯席會議決議(三)之見解。亦即，行政執行措施不論是否具行政處分性質，若義務人或利害關係人對其不服，得按行政執行法第9條為聲明異議，就異議決定仍為不服時，皆無須經由訴願程序以資救濟，得逕行提起行政訴訟。依此，同法第9條聲明異議程序相當於訴願程序，而異議決定亦同於訴願決定，使得聲明異議之人就其異議決定不服時，得直接透過司法機關進行救濟——訴訟權行使，而無須再由行政機關為內部自我審查——再次為訴願權行使。因此，最高行政法院107年4月份第1次庭長法官聯席會議決議，以訴訟權保障為出發點，透過憲法取向之解釋來說明同

⁹⁹ 判斷行政執行措施是否具有行政處分之性質，有其模糊地帶，畢竟該等執行措施必然都發生一定之效果，而是否得論為「對外直接發生法律效果」，常有爭議，特別是，以行政處分為執行名義所生之執行措施，該執行措施本身可能就是系爭行政處分中「對外直接發生法律效果」之表現。值得一提的是，對於行政執行措施是否具有行政處分性質之認定，已涉及行政處分概念之擴張，然而，過去論者考量行政行為之爭訟可能性，而將許多行政行為——包括行政執行措施——盡可能定性為行政處分，乃因為舊行政訴訟法僅對於行政處分提供救濟方式——撤銷訴訟，但現今行政訴訟法已有確認訴訟、一般給付訴訟等完整之救濟方式，則是否如同過去一般，將許多行政行為——包括行政執行措施——盡可能定性為行政處分，容有討論（陳敏，前揭註6，頁917-918）。

¹⁰⁰ 參考李建良，前揭註93，頁370。

¹⁰¹ 吳志光，不服行政執行機關執行命令之法律救濟途徑，月旦法學教室，第16期，2004年2月，頁22-23。

¹⁰² 李建良，前揭註3，頁71。

法第9條聲明異議之後續救濟問題。

申言之，憲法取向之解釋（*verfassungsorientierte Auslegung*），係指對於特定法律——存在適用疑義的法律——之解釋，透過憲法所彰顯的價值或秩序進行之，特別由相關基本權利條款來加以引導，使該法律最適化而得予以適用¹⁰³。詳言之，憲法取向之解釋的特徵有三：「以憲法作為衡量的因素，與其他解釋方法（文義、歷史、體系、目的）併存」、「基本權利具體化」、「此種解釋不同於合憲性解釋，其目的不在於維持法律的效力，而在於使規範最適化」¹⁰⁴，使得憲法取向之解釋成為一種「法律解釋」之方法，並主要由普通法院或行政法院所運用，藉此將憲法精神或價值運用至（有疑義的）法律之解釋與適用，以促使普通法院或行政法院之個案裁判更符合憲法保障人民基本權利之意旨¹⁰⁵。植基於此，行政法院得藉由憲法取向之解

¹⁰³ Vgl. Franz Reimer, *Juristische Methodenlehre*, 2016, S. 191 f.; Helmut Simon, *Die verfassungskonforme Gesetzesauslegung*, EuGRZ (1974), S. 86 ff.

¹⁰⁴ 王澤鑑，*法律思維與案例研習——請求權基礎理論體系*，第4版，2019年9月，頁222。

¹⁰⁵ 值得一提的是，「合憲性解釋」（*verfassungskonforme Auslegung*）大多由司法院大法官進行違憲審查時所使用，其常被歸類為「憲法解釋」之方法（吳庚，*憲法的解釋與適用*，第3版，2004年6月，頁585-596；陳淳文，*論憲法解釋原則*，中研院法學期刊，2019特刊2，2019年12月，頁174-175），而有別於「憲法取向之解釋」被歸類為「法律解釋」之方法。應澄清的是，有學者將「合憲性解釋」與「憲法取向之解釋」視為相同的解釋方法，即兩者皆係依憲法意旨進行法律解釋之方式（Claus-Wilhelm Canaris, *Die verfassungskonforme Auslegung und Rechtsfortbildung im System der juristischen Methodenlehre*, in: Heinrich Honsell (Hrsg.), *Privatrecht und Methode: Festschrift für Ernst A. Kramer*, 2004, S. 142 ff.），此另得參考司法院釋字第523號解釋王澤鑑大法官、吳庚大法官部分不同意見書：「所謂符合憲法之法律解釋，指應依憲法之規範意旨及價值體系解釋法律，而於某項法律規定有多種解釋可能時，為避免該項法律被宣告為違憲，應採可導致其合憲之解釋，以維護法秩序之統一。此項合憲性解釋係以法律為對象，性質上屬法律體系解釋，在其具體化的過程中，須對憲法加以詮釋，一方面在於保全法律，以維護法秩序的安定，他方面亦在開展憲法，以實踐憲法的規範功能。不惟普通法院負有依合憲原則解釋法律之義務，釋憲機關更可藉此原則之運用達成規範控制之目的，期能在發現規範內容的過程中，調整下位規範與上位規範（如刑事法律與憲法）的互動

釋，將訴訟權保障之價值運用於行政執行救濟規範之解釋暨適用，致行政執行之救濟與訴訟權之保障相互結合，以確保行政執行義務人或利害關係人，不會因為行政執行之強制性、便利性、快速性，而犧牲其基本權利，由此平衡國家行政執行之公益性與人民基本權利之保障。就此，本文認為，最高行政法院107年4月份第1次庭長法官聯席會議決議，係基於訴訟權保障之價值，進行行政執行法第9條聲明異議之解釋，即透過憲法取向之解釋，詮釋義務人或利害關係人對於異議決定不服時，得直接提起行政訴訟，以彰顯憲法保障訴訟權之價值——有權利即有救濟。

按司法院釋字第774號解釋理由書：「憲法第16條保障人民訴訟權，係指人民於其權利或法律上利益遭受侵害時，有請求法院救濟之權利。基於有權利即有救濟之憲法原則，人民權利或法律上利益遭受侵害時，必須給予向法院提起訴訟，請求依正當法律程序公平審判，以獲及時有效救濟之機會（本院釋字第736號及第742號等解釋參照）。」之意旨，司法機關（法院）就相關法律規定產生適用疑義，而涉及人民司法救濟權利時，宜從訴訟權保障之觀點出發，為該規定之解釋¹⁰⁶，使「人民於其權利或法律上利益遭受侵害時，有請求法院

關係及貫徹同位階規範（如刑法與特別刑法）之價值判斷。就釋憲方法言，若無害於人民權益之保障，合憲性解釋應先行於違憲解釋，以維持法秩序之和諧及運作。」再者，合憲性解釋不必然皆由司法院大法官所運用，普通法院或行政法院雖無違憲審查權，但在進行法律解釋時，亦有運用合憲性解釋為之的可能，例如，最高法院刑事大法庭108年度台上大字第2306號裁定：「本裁定則採修正的肯定說，從文義及體系解釋出發，來解釋刑法第55條前段規定，並依循司法院釋字第471號解釋意旨，採合憲性解釋，就前開條例規定為目的性限縮，既符合法理，又適應社會需要，且方便實務運作。」可資佐證。

¹⁰⁶ 宜澄清的是，僅於相關救濟規定不明確——人民應採取何種救濟方式不明確，而有解釋及適用疑義時，例如行政執行法第9條所涉異議決定之救濟，法院方有對該規定特別進行解釋的必要，即方有運用憲法取向之解釋的空間；反之，於相關救濟規定明確——人民依法應先經訴願程序或得逕行行政訴訟程序為救濟，而沒有解釋及適用疑義時，法院原則上並無對該規定運用憲法取向之解釋的必要。至於，何種情形人民應先經訴願程序以資救濟，則由立

救濟之權利」。然而，最高行政法院97年12月份第3次庭長法官聯席會議決議(三)認為，義務人或利害關係人就具行政處分性質之行政執行措施，按行政執行法第9條——其所涉救濟存在解釋及適用疑義——為聲明異議，而對於異議決定仍為不服時，應先經由訴願程序，方能提起行政訴訟。就此以觀，該決議難謂忽略保障人民訴訟權，只是人民應先經由訴願程序後，方得行使訴訟權，惟若如此解釋即為低估訴訟權保障之憲法價值。參照該號解釋所稱「人民權利或法律上利益遭受侵害時，……，以獲及時有效救濟之機會」，人民「及時」之司法救濟權利，亦為訴訟權保障之價值、核心範圍¹⁰⁷，是以，若要求義務人或利害關係人就同法第9條異議決定不服時，應先行使訴願權，而不得「及時」行使訴訟權，可謂是忽略人民訴訟權保障之憲法價值¹⁰⁸。畢竟，義務人或利害關係人對於行政執行措施不服，業經聲明異議程序為第一次行政救濟，若必須再經訴願程序為第二次行政救濟，方得提起行政訴訟，將使得義務人或利害關係人之權利（法律上利益）救濟，未能由司法機關「及時」依正當法律程序公平審判，此對於人民而言，所謂「有權利即有救濟之憲法原則」將成具文¹⁰⁹，因為，「有

法者明定之（參照訴願法第1條第1項），自不待言。

107 何謂訴訟權保障之核心範圍（保護範圍），得參考司法院釋字第736號解釋湯德宗大法官協同意見書、司法院釋字第755號解釋許志雄大法官部分協同部分不同意見書。

108 另得參考李建良，前揭註45，頁311-318。

109 應澄清的是，人民行使訴願權或行政機關進行訴願程序，絕非有礙於人民訴訟權之保障（另得參考李建良，前揭註45，頁312）。簡言之，依照訴願法第1條第1項本文之規定，人民對於行政處分之違法或不當，致損害其權利或利益，而欲加以救濟時，應先經訴願程序，方得進入行政訴訟程序——應先行使訴願權才能行使訴訟權，此亦屬人民權利或利益之救濟，因為，訴願程序之進行不僅是對於人民「訴願權」——憲法第16條明定——之保障，更得同時審查行政處分之「合法性」及「妥當性」（陳敏，前揭註6，頁1293），其中「妥當性」審查為行政訴訟程序——訴訟權行使——所無法包含，故人民爭執行政處分「不當」時，確實僅能透過行使訴願權得到救濟，此已顯示訴願權保障之實益。再者，依照訴願法第1條第1項但書之規定，若人民對於特定行政處分之救濟，法律另有規定其他特殊救濟方式時——相當訴願程序、逕行行政訴訟程序等，人民自應按其規定以資救濟，舉例來說，行政執行法

權利即有救濟」所稱之「救濟」，係指司法機關（法院）之權利救濟，並非指行政機關之權利救濟¹¹⁰。

尚可補充者，本文藉由憲法取向之解釋，將行政執行之救濟結合訴訟權之保障，以解決行政執行救濟規範存在解釋（適用）疑義的情形，並實現訴訟權之保障——「有權利即有救濟」。申言之，按司法院釋字第396號解釋理由書：「惟人民之訴訟權有其受憲法保障之核心領域，為訴訟權必備之基本內容，對其若有欠缺，即與憲法第十六條保障人民訴訟權之意旨不符。本院釋字第二四三號解釋所謂有權利即有救濟之法理，即在指明人民訴請法院救濟之權利為訴訟權保障之核心內容，不容剝奪」、司法院釋字第736號解釋文：「本於憲法第十六條有權利即有救濟之意旨，教師認其權利或法律上利益因學校具體措施遭受侵害時，得依行政訴訟法或民事訴訟法等有關規定，向法院請求救濟」、司法院釋字第755號解釋理由書：「本於憲法第16條有權利即有救濟之意旨，始許其向法院提起訴訟請求救濟」之意旨，其皆呼應本文前述所言，即「有權利即有救濟」意味「人民訴請法院救濟之權利」，也揭示「人民應有『普遍近用法院』（general access to the courts）之權利」¹¹¹。

是以，本文除了肯認最高行政法院107年4月份第1次庭長法官聯

第9條涉及之相當訴願程序，抑或，行政訴訟法第二編第三章交通裁決事件涉及之逕行行政訴訟程序，此等特殊救濟方式亦為對於人民權利之救濟。至此，憲法及法律明定人民之訴願權行使，實與人民之訴訟權行使相輔相成，以達成人民權利之保障，而限於法律明文規定人民應先經訴願程序（或相當訴願程序）以資救濟之前提下，方使人民未能「及時」行使訴訟權，至於，相關救濟規定不明確而有適用疑義時，即人民是否應先經訴願程序以資救濟不明確時（例如行政執行法第9條所涉異議決定之救濟），法院自應以訴訟權保障之價值為指標，藉由憲法取向之解釋，對於該相關救濟規定為適當之解釋與適用，以實現「有權利即有救濟」。

¹¹⁰ 司法機關之權利（法律）救濟與行政機關之權利（法律）救濟的區別，得參考陳敏，前揭註6，頁1289-1297。訴願與行政訴訟間之關係，得參考李建良，行政訴訟序說（上），月旦法學教室，第186期，2018年4月，頁38。

¹¹¹ 司法院釋字第774號解釋湯德宗大法官部分協同意見書。

席會議決議之外，更建議，若未來行政法院對行政訴訟法、行政執行法等相關救濟規定產生適用疑義時，就該規定之解釋應優先採取憲法取向之解釋方式，即以憲法保障訴訟權或其他基本權利之價值詮釋該規定，如此方式方符合司法院釋字第774號解釋所稱「人民於其權利或法律上利益遭受侵害時，有請求法院救濟之權利。……，請求依正當法律程序公平審判，以獲及時有效救濟之機會」。

五、聲明異議與申請終止執行

按行政執行法第8條：「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。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。」其餘規範義務人、利害關係人可申請執行機關終止執行之情形，而執行機關亦可依職權自行終止執行。該規定乃除聲明異議外，另外由行政執行法明文給予義務人、利害關係人之救濟權利，惟如同聲明異議一般，其救濟乃由行政機關自行審理，而非交由司法機關為審理。是以，行政執行法所規定之救濟權利，主要限縮於由行政機關自行審理之情形¹¹²，而並未如強制執行法所規定，由司法機關進行審理——債務人異議之訴、第三人異議之訴——之救濟權利。

行政執行法第8條第1項所規定之各該事由，可以作為行政執行程序中，因基礎處分之有效性或可執行性有所變更，而導致行政執行程序所涉的救濟方式例外地受到影響之情形，其蘊含著基礎處分程序與行政執行程序間相互關聯之原因¹¹³。其中，「義務已全部履行或執行

¹¹² 為避免誤會，容本文再次說明如下：行政執行法第10條國家賠償、第41條損失補償之規定，亦賦予義務人或利害關係人救濟權利（司法機關進行審查），但其皆為「行政執行程序結束後」方可主張，有別於本文所強調「行政執行程序中」之救濟權利，於此敘明。

¹¹³ 「基礎處分程序」與「行政執行程序」看似相互區隔，卻有時相互關聯，其兩者關係不易理解。

完畢者」意味著，基礎處分所課予之義務已達成，若由執行機關繼續執行，已無可執行之標的，故該執行顯無實益；同樣地，「義務之履行經證明為不可能者」代表著，基礎處分所課予之義務已無履行可能，故由執行機關繼續執行，客觀上根本無從為之，而無執行的實益；至於，「行政處分或裁定經撤銷或變更確定者」係指，作為執行名義的行政處分或裁定原本所課予之義務，已無效或有所變更，使得其所生之執行自然失所附麗，即沒有原初的執行名義之有效性或可執行性存在，而無法執行之。上開三種情形成為義務人、利害關係人於行政執行程序中得救濟之事由，亦為執行機關可終止執行之事由¹¹⁴。

行政執行法所規定聲明異議、申請終止執行之救濟方式，皆係由行政機關進行審理，由於兩者有不同之要件，故行政執行義務人或利害關係人得個別或同時為之，但假若以爭執行政執行之合法性為由聲明異議，嗣後卻因基礎處分之有效性變更而影響其合法性之認定時，宜善用申請終止執行為適當的救濟。然而，義務人或利害關係人對於申請終止執行之決定不服時，是否可再行救濟或提起行政訴訟，容有討論，本文認為，若參照行政執行法第9條所規定異議事由中「其他侵害利益之情事」，似可解釋為包括執行機關拒絕終止執行申請的情形，使得申請終止執行之當事人仍為不服時，得聲明異議，即透過「執行機關之直接上級主管機關」——行政執行法第9條之救濟機關——審查，「執行機關」——行政執行法第8條之救濟機關——對於申請終止執行之決定是否妥適，以資救濟¹¹⁵。但觀諸前述申請終止執行之事由，將可推測，義務人或利害關係人以「義務履行已完畢或不可能」或「行政處分或裁定經撤銷或變更」為由，申請終止執行遭拒絕後，若再聲明異議及為其後續行政訴訟以資救濟，可能已失去了第一次權利保護之必要，故本文認為，按同法第10條，若義務人或利害關係人對於申請終止執行之決定不服時，視具體情形而定，或可透過第

114 另得參考陳敏，前揭註6，頁905-906。

115 李建良，前揭註52，頁139。

二次權利保護之方式，請求國家賠償。

伍、行政執行之救濟——債務人異議之訴

債務人異議之訴，可謂是民事強制執行中最常運用的救濟方式，其規定於強制執行法第14條，使債務人得於強制執行程序中爭執執行名義之執行力，以資救濟。相對於此，行政執行法並無債務人異議之訴之規定，其反而規定在行政訴訟法，使得行政執行程序中，若行政處分之相對人（行政執行之義務人、債務人）欲爭執執行名義之執行力時，究竟可否及如何主張，有所爭議。於此背景下，過去行政法院一方面肯認行政執行之義務人，有提起債務人異議之訴的權利，以處理義務人於行政執行程序中爭執執行名義執行力的情形，另一方面卻對於該債務人異議之訴的法律基礎為何，有不同的見解，而最高行政法院97年5月份第1次庭長法官聯席會議決議^(一)、最高行政法院107年10月份第2次庭長法官聯席會議決議，即為解決上述爭議而作成¹¹⁶。尚可一言者，行政執行之債務人異議之訴，是義務人（債務人）於行政執行程序中，就執行名義進行救濟，而其救濟係執行名義所涉執行之救濟，並非執行名義本身之救濟¹¹⁷，不可不察。

一、行政執行之債務人異議之訴

按最高行政法院94年度判字第395號行政判決：「按有關債務人異議之訴，行政執行法並無明文規定，依行政執行法第26條準用強制執行法第14條規定，及行政訴訟法第307條規定，行政執行名義成立後，如有債權不成立，或消滅或妨害債權人請求事由發生，債務人得於強制執行程序終結前，提起異議之訴，即行政執行名義無確定判決

¹¹⁶ 目前我國對於行政執行法所涉債務人異議之訴的探討，已有詳細之研究專論，得參考馬紹瑜，建構行政執行法上債務人異議之訴——以公法上金錢給付義務之執行為中心，臺灣大學法律學研究所碩士論文，2013年7月。

¹¹⁷ 李建良，前揭註12，頁54。

同一效力者，於執行名義成立前，如有債權不成立，或消滅或妨害債權人請求事由發生，債務人亦得於強制執执行程序終結前，提起異議之訴。」之意旨，藉由依行政執行法第26條準用——非適用——強制執行法第14條規定，及適用行政訴訟法第307條規定，行政執行之債務人異議之訴——行政處分為執行名義所生執行之債務人異議之訴，係指債務人（義務人）於行政執程序中，以「行政執行名義成立後，如有債權不成立，或消滅或妨害債權人請求事由發生」為由，請求排除執行名義之執行力，即請求撤銷或終止行政執执行程序。又按最高行政法院94年度裁字第624號行政裁定：「按債務人異議之訴係以排除執行名義之執行力為目的，如執执行程序業已終結，已無阻止強制執行之實益，自不得提起本訴，起訴時執执行程序尚未終結，判決確定前執执行程序已終結者亦同。」之意旨，行政執行之債務人異議之訴的提起或進行，以行政執执行程序終結前為前提。

然而，行政執行之債務人異議之訴，本質上或許非行政執行法所應規範，因為，行政執行法主要規範，行政處分為執行名義所生的執行及其救濟，且接續行政程序法——非行政訴訟法——而來，並以行政機關為執行機關暨救濟機關¹¹⁸。若於行政執程序中，債務人有「債權不成立，或消滅或妨害債權人請求事由發生」，提起債務人異議之訴時，係爭執實體上法律關係，而應由司法機關為救濟機關以進行審理，此似非行政執行法所應規範之範疇，宜交由行政訴訟法或強制執行法所規範。是以，行政執行之債務人異議之訴——有別於司法執行（行政訴訟）之債務人異議之訴，即需參酌行政訴訟法或強制執行法的相關規定，加以適用、準用或類推適用之。

按最高行政法院94年度判字第395號行政判決：「又債務人異議之訴，為債務人對執行名義所示之請求權，如具有實體法上之異議事由時，即發生屬於訴訟法上形成權性質之異議權，基於此種異議權，

118

有別於此，強制執行法大多規範，確定終局判決為執行名義所生的執行及其救濟，且接續民事訴訟法而來，並以司法機關為執行機關暨救濟機關。

得排除執行名義之執行力。」之意旨，債務人異議之訴，以訴訟法上之異議權為訴訟標的，屬於形成訴訟之態樣¹¹⁹，藉此排除執行名義之執行力，而非排除執行名義¹²⁰。然而，有學者認為，由於行政訴訟體系有別於民事訴訟體系，故是否一律沿用強制執行法中債務人異議之訴為形成訴訟之認定，容有討論，實則，考量行政訴訟主要係透過「行政行為態樣」作為訴訟類型（態樣）的判斷¹²¹，以此分析行政執行之債務人異議之訴的訴訟態樣，更為妥適。換言之，若執行機關已進行執行行為，則依照執行行為之性質加以判斷，即執行行為屬行政處分性質者，債務人所提之異議之訴係撤銷訴訟（形成訴訟），執行行為非屬行政處分性質者，債務人所提之異議之訴係給付訴訟；若執行機關尚未進行執行行為或特別阻止未來執行行為，則債務人所提之異議之訴係「不得執行之一般給付訴訟」¹²²，然考量債務人欲排除整個執行程序，該訴訟仍帶有形成訴訟之性質¹²³。於此脈絡下，行政執行之債務人異議之訴，即無適用或類推適用行政訴訟法第307條之必要，亦非按行政執行法第1條而適用強制執行法第14條，更非按行政執行法第26條而準用強制執行法第14條，毋寧是直接回歸行政訴訟法第2條所採「行政訴訟概括主義」之本旨，依行政訴訟法第3條等所規定之訴訟態樣，以此並視具體情形，為行政執行之債務人異議之訴即可¹²⁴。

¹¹⁹ 參考張登科，強制執行法，修訂版，2019年8月，頁166-167；陳計男，強制執行法釋論，2012年2月，頁190-194。另有不同見解，得參考陳榮宗，強制執行法，第2版，2002年10月，頁163-166；楊與齡，強制執行法論，第13版，2007年9月，頁213-218。

¹²⁰ 陳清秀，前揭註38，頁51-52。

¹²¹ 李建良，前揭註12，頁57；李建良，前揭註45，頁303-305。

¹²² 此等說法類似於最高行政法院97年5月份第1次庭長法官聯席會議決議（一）甲說之理由二：「故行政處分之受處分人，不得向高等行政法院提起債務人異議之訴，而應循提起行政訴訟法第6條之確認公法上法律關係不存在或第8條結果除去或不作為之一般給付訴訟為救濟。」

¹²³ 李建良，前揭註52，頁148-151；李建良，前揭註12，頁54-55。

¹²⁴ 李建良，前揭註52，頁153。

然而，本文就前述學說見解持保留意見，即不支持行政執行之債務人異議之訴依照「行政訴訟概括主義」之本旨，視具體情形而有不同的訴訟態樣，因為，本文仍認為，行政執行之債務人異議之訴，本質上仍屬於形成訴訟¹²⁵，即為排除「執行名義」執行力而存在，並非直接爭執「執行行為」本身¹²⁶，此得參考最高行政法院97年5月份第1次庭長法官聯席會議決議(一)丙說理由二：「另債務人異議之訴，制度上既係針對執行名義所示請求權之存在與內容，與執行時實體法之權利狀態不一致時，為給予債務人救濟途徑而為之規範，且因債務人異議之訴，目的係為排除執行名義之執行力，法院在此不過是消極性地消滅一個既存的違法執行之法律關係」。至於，前述學說見解所主張，行政執行之債務人異議之訴視具體情形而定，得屬形成訴訟、給付訴訟等，或同時兼容之，固有實益，但似稍顯複雜，不見得有利於債務人提起之¹²⁷。依照目前實務見解及前述學說見解，本文主張，債務人於行政執行程序中提起異議之訴時，仍應參酌行政訴訟法第307條，以形成訴訟來判斷其訴之利益、訴訟類型與訴訟標的¹²⁸，以「消極性」地排除「執行名義」執行力，而債務人例外時——單純形成訴訟未能達成特定法律效果時，得於此一併提起給付訴訟等，進而「積極性」地排除「執行行為」或請求損害賠償¹²⁹。

¹²⁵ Vgl. Friedhelm Hufen, *Verwaltungsprozessrecht*, 11. Aufl., 2019, § 13 Rn. 11 f.

¹²⁶ Vgl. Schmidt, aaO. (Fn. 51), § 167 Rn. 16; BGHZ 127, 146, 149.

¹²⁷ 亦有類似本文看法，即對於前述學說見解之主張，持不同意見，得參考陳敏，前揭註6，頁925。

¹²⁸ 值得一提者，行政訴訟法之不同訴訟類型，不僅影響其所涉之訴訟要件，亦影響其所涉之訴訟標的（李建良，*訴訟類型、關聯與標的*（下），*月旦法學教室*，第203期，2019年9月，頁41）。因此，若行政執行之債務人異議之訴依照「行政訴訟概括主義」之本旨，視具體情形而有不同的訴訟類型，將導致該債務人異議之訴所涉之訴訟標的相當複雜，而不利於債務人提起之。

¹²⁹ 惟目前行政法院進行「行政執行之債務人異議之訴」時，雖以形成訴訟的方式處理，但往往依照行政執行法第1條之規定，適用強制執行法第14條之規定，以資救濟。舉例來說，最高行政法院107年度判字第373號行政判決：「按行政執行法對『債務人異議之訴』並無直接規定，而係依同法第1條規

申言之，行政執行之債務人異議之訴，係為處理基礎處分——執行名義——所涉實體上法律關係的爭議，以排除將開始或進行中的行政執行，其為義務人將執行機關或原處分機關列為被告之行政訴訟，屬於一種「不得執行之不作為請求訴訟」¹³⁰——「消極的給付訴訟」¹³¹。亦即，行政執行之債務人異議之訴，乃以「執行目的無法達成」為由，使基礎處分——執行名義——之執行力消滅，而阻止整個行政執行政程序之進行，此為「訴請行政法院作成不許就該執行名義之全部或一部為強制執行之形成判決」¹³²，而與債務人異議之訴相對應的保全方式為假處分，並非基礎處分停止執行¹³³。有別於以假處分為其保全方式，另有論者主張，宜準用強制執行法第18條第2項之保全方式，即債務人提起異議之訴的過程中，雖然無暫時停止執行之效力——俟勝訴判決確定後方得停止執行，但得經由行政法院「因必要情形或依聲請定相當並確實之擔保」，為暫時停止執行¹³⁴。

尚可說明者，於債務人提起異議之訴後，若該訴判決確定前行政執行政程序已終結，則債務人得為訴之變更，以請求返還不當得利或損害賠償¹³⁵，此部分宜結合行政執行法第10條國家賠償之規定，一併思考，其中，對於該執行政程序終結的認定，參酌司法院院字第2776號解

定，適用強制執行法規定之結果，而得在行政執行中提起『債務人異議之訴』。又因為本案之執行名義（原處分）已有既判力，故本件上訴人提起之『債務人異議之訴』，其應適用強制執行法第14條第1項規定，……。而債務人異議之訴之規範屬性，依國內之通說係採『形成訴訟說』，即以程序法上之異議權為訴訟標的，……。』可資參照。

¹³⁰ 李建良，前揭註3，頁48。

¹³¹ Hufen, aaO. (Fn. 125), § 16 Rn. 1 f.

¹³² 李建良，前揭註3，頁48。

¹³³ 李建良，前揭註3，頁49-50。

¹³⁴ 陳清秀，前揭註38，頁53。

¹³⁵ 李建良，前揭註52，頁147-148。另得參酌臺北高等行政法院99年度簡字第726號行政判決：「惟按債務人異議之訴係以排除執行名義之執行力為目的，如執行政程序業已終結，已無阻止強制執行之實益，而於執行政程序進行中提起本訴，判決確定前執行政程序已終結者，應為訴之變更，請求返還不當得利或損害賠償。」

釋(一)：「債務人異議之訴以排除執行名義之執行力為目的，故同條所謂強制執行程序終結，係指執行名義之強制執行程序終結而言，執行名義之強制執行程序，進行至執行名義所載債權全部達其目的時，始為終結，故執行名義所載債權，未因強制執行全部達其目的以前，對於某一執行標之物之強制執行程序雖已終結，債務人仍得提起異議之訴，……。」之意旨¹³⁶，該執行程序終結，係指整個執行程序終結，而非個別執行程序終結。

就行政執行之債務人異議之訴的原告與被告，原告為（行政執行）義務人尚無疑義，但被告究竟為原處分機關或執行機關，或有爭議。行政執行法中的公法上金錢給付義務之執行，其原處分機關與執行機關往往不同，而直接造成義務人權益受損者為執行機關，故在其債務人異議之訴中，宜由執行機關為被告，惟因執行機關對於義務人所涉實體上法律關係並無權審查、亦無所悉，宜由原處分機關作為輔助參加人，藉此使原處分機關、執行機關、義務人皆得於債務人異議之訴中，針對執行名義執行力——牽涉實體上法律關係——之有無，陳述意見，致行政法院得作出適當之裁判。有別於此，行政執行法中的行為或不行為義務之執行，其原處分機關與執行機關往往相同，故在其債務人異議之訴中，直接由執行機關（原處分機關）作為被告即可¹³⁷。植基於此，行政執行之債務人異議之訴的管轄法院，一律為執行機關（被告）所在地的法院，而非原處分機關所在地的法院¹³⁸。

二、最高法院97年5月份第1次庭長法官聯席會議決議

就行政執行之債務人義務之訴，按最高法院97年5月份第1次庭長法官聯席會議決議(一)：「按行政執行名義成立後，如有消滅或妨

¹³⁶ 司法院院字第2776號解釋對於強制執行法第14條債務人異議之訴、第15條第三人異議之訴，進行要件之說明，而此等說明亦得運用於，行政執行法或行政訴訟法所涉債務人異議之訴及第三人異議之訴的要件認定。

¹³⁷ 李建良，前揭註52，頁142-145。

¹³⁸ 李建良，前揭註52，頁146。

礙債權人請求之事由發生，不論其執行名義為何，於強制執行程序終結前應許債務人提起異議之訴，以排除強制執行。行政訴訟法第307條前段規定：『債務人異議之訴，由高等行政法院受理』，應認其係屬行政訴訟法關於債務人異議訴訟類型之規定。雖該條係列於同法第8編，但既未明定僅以同法第305條第1項或第4項規定之執行名義為強制執行者為限，始有其適用，則行政處分之受處分人，於行政機關以行政處分為執行名義行強制執行時，如於執行名義成立後有消滅或妨礙債權人請求之事由發生，亦得於強制執行程序終結前，向高等行政法院提起債務人異議之訴。」之意旨，其明確說明，在行政強制執行程序中，不論其執行名義為何——包括行政訴訟法所定之法院裁判或行政執行法所定之行政處分，於執行程序終結前，債務人皆得提起異議之訴¹³⁹，以排除強制執行，而無須透過確認訴訟或一般給付訴訟為之¹⁴⁰。依此，以行政處分為執行名義所生之行政執行，其義務人得「直接適用」行政訴訟法第307條，而提起債務人異議之訴，實則，上述意旨與說明恐有混淆「行政執行」與「司法執行」之虞¹⁴¹。

就最高行政法院97年5月份第1次庭長法官聯席會議決議(一)——依照舊的行政訴訟法第307條所作成，有論者持保留意見：按新的同法第307條：「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。」此有別於前述決議所採舊的同法第307條：「債務人異議之訴，由高等行政法院受理；其餘有關強制執行之訴訟，由普通法院受理。」故前述決議後方修正之（新的）同法第307條規定，似已限縮「行政法院裁判」為執行名義之情形，才可提起債務人異議之訴，而不包括「行政處分」為執行名

¹³⁹ 債務人異議之訴之訴之聲明，得參考最高行政法院100年度裁字第367號行政裁定：「其訴之聲明通常為：請求撤銷某某執行案件之執执行程序，如已執行，且可回復原狀時，並回復原狀。」

¹⁴⁰ 蔡震榮，前揭註16，頁51。

¹⁴¹ 李建良，前揭註12，頁54。



義之情形，蓋依照前述決議而主張，以行政處分為執行名義所生之行政執行，其債務人亦得按（新的）同法第307條提起債務人異議之訴，恐有疑義¹⁴²。

值得一提者，最高行政法院97年5月份第1次庭長法官聯席會議決議(一)，雖最後採取「得依行政訴訟法第307條規定提起」（丙說），而非採取「不得提起」（甲說），抑或，「不得依行政訴訟法第307條提起債務人異議之訴，但關於公法金錢債權之行政執行得依行政執行法第26條準用強制執行法第14條規定，提起債務人異議之訴」（乙說），但甲、乙二說有若干理由值得參考。其中，甲說透過行政訴訟法的體系解釋認為，「行政訴訟法第307條前段所謂『債務人異議之訴』，乃規定於行政訴訟法第8編『強制執行』中，係於債權人依行政訴訟法第305條第1項或第4項規定之執行名義，聲請高等行政法院強制執行，債務人對該執行名義所示之實體請求權有所爭執時，方有其適用」，並透過行政執行法的文義解釋認為，「行政執行法第26條因僅就公法上金錢給付債務之『執行』為準用，故其準用應僅限於執行程序部分，而債務人異議之訴因涉及實體爭議，且其起訴構成要件規定在強制執行法總則中，並非行政執行法第26條準用範圍」。依此，甲說上述理由似言之有理，畢竟，「行政訴訟之強制執行」（司法執行）以法院裁判為執行名義，依照行政訴訟法為之，而「行政程序之強制執行」（行政執行）以行政處分為執行名義，依照行政執行法為之，兩者本難以相提並論¹⁴³，故「行政訴訟之強制執行」的救濟規定——行政訴訟法第307條等，自無法理所當然為「行政程序之強制執行」的救濟所直接適用¹⁴⁴。但甲說是否因此限縮行政執行中——

¹⁴² 劉世民，行政執行救濟制度之研究——以公法上金錢給付義務之執行為中心，法務部行政執行署宜蘭分署102年度自行研究報告，2014年4月，頁52-53；亦得參考李建良，前揭註3，頁46-47。

¹⁴³ 李建良，前揭註52，頁157。

¹⁴⁴ 在德國法上，對於行政處分所生執行——「行政程序之強制執行」——之債務人異議之訴，有主張「類推適用」民事訴訟法債務人異議之訴的規定者，亦

特別是行為或不行為義務之執行——義務人之訴訟權或平等權行使¹⁴⁵，亦值得深思。

自最高行政法院97年5月份第1次庭長法官聯席會議決議(一)之後，行政法院依此作出相關裁判，並參考強制執行法第14條債務人異議之訴的實務運作，以補充行政執行之債務人異議之訴的要件。例如，行政執行之債務人異議之訴所涉異議事由——消滅債權人請求之事由——之認定，可參照臺北高等行政法院99年度訴字第805號行政判決：「再按債務人異議之訴須主張執行名義成立後，有消滅或妨礙債權人請求之事由發生，始得為之。所謂有消滅債權人請求之事由，係指足以使執行名義之請求權及執行力消滅之原因事實，例如清償、提存、抵銷、免除、混同、債權讓與、債務承擔、更改、消滅時效完成、解除條件成就、契約解除或撤銷、另訂和解契約，或其他類此之情形。又債務人所主張消滅或妨礙債權人請求之事由，例如債權人同意延期清償、債務人行使同時履行抗辯權等。」再者，行政執行之債務人異議之訴所涉異議事由認定之時點，亦可參照最高行政法院102年度判字第404號行政判決：「對行政處分之執行名義提起之債務人異議訴訟，既係針對『執行名義成立後之消滅或妨礙債權人請求之事由』為之，是此類型之債務人異議訴訟，其認定事實及適用法律之基準時點原則上自應為事實審言詞辯論終結時。」

是以，行政執行之債務人異議之訴的實務操作，多少受到民事強制執行之債務人異議之訴的實務操作所影響，以確保法律雖未明定行政執行之債務人異議之訴的要件，但債務人在行政訴訟上仍得順利主張之。惟可惜的是，目前我國行政法院就行政執行之債務人異議之訴

有主張「準用」民事訴訟法債務人異議之訴的規定者（BVerwGE 27, 141, 142 ff.）。上述說明整理自李建良，前揭註3，頁46-47。

145

此同最高行政法院97年5月份第1次庭長法官聯席會議決議(一)丙說之理由：「依甲說理由一僅行政訴訟法第305條執行名義得提起債務人異議之訴，乙說亦只限於行政訴訟法第305條之執行名義及公法上金錢給付義務之執行得提起債務人異議之訴，其餘執行名義不得提起，有失公平。」

的審理，似乎未明確區分「行政訴訟法所涉（司法執行）之債務人異議之訴」與「行政執行法所涉（行政執行）之債務人異議之訴」，甚至經常對於兩者進行相同規範之適用與相同要件之認定，其是否妥適，容有討論。

三、最高法院107年10月份第2次庭長法官聯席會議 決議

最高法院107年10月份第2次庭長法官聯席會議決議，係對於最高法院97年5月份第1次庭長法官聯席會議決議(一)進行補充。按最高法院107年10月份第2次庭長法官聯席會議決議：「現行行政訴訟體系下之債務人異議之訴，係由債務人於強制執行程序終結前向行政法院提起，旨在排除執行名義之執行力。至於作為執行名義之行政處分本身是否違法之爭議，則係由受處分人向行政法院提起撤銷訴訟，對未形式確定之行政處分，尚得依法聲請停止執行，以為救濟，二者之制度目的及規範功能均屬有別。在行政處分是否違法之爭議，已有撤銷訴訟及停止執行制度作為權利保護方式下，當無再許受處分人以行政處分之違法事由提起債務人異議之訴，以免混淆並破壞行政訴訟權利保護機制。從而，行政處分之受處分人，於行政機關以該行政處分為執行名義之強制執行程序終結前，主張有消滅或妨礙債權人請求之事由發生，而向行政法院提起債務人異議之訴，其所得主張之異議事由應以執行名義『成立後』之事由為限。本院97年5月份第1次庭長法官聯席會議(一)決議應予補充。」之意旨，其仍認為，無論行政強制執行之執行名義係「行政法院裁判」或「行政處分」，債務人皆得提起債務人異議之訴¹⁴⁶，若在行政處分為執行名義之情形下，其救濟先後涉及撤銷訴訟與債務人異議之訴，惟「二者之制度目的及規範功能均屬有別」，因此，「行政處分之受處分人，……，主張有消滅或妨礙債權人請求之事由發生，而向行政法院提起債務人異議之訴，

¹⁴⁶

但該決議未提及，行政處分為執行名義所生之債務人異議之訴，是否得直接適用行政訴訟法第307條，以資救濟。

其所得主張之異議事由應以執行名義『成立後』之事由為限。」是以，若行政強制執行之執行名義為行政處分，而債務人所主張消滅或妨礙債權人請求之事由，在執行名義「成立前」已發生者，則債務人依此僅得事先（基礎處分程序中）提起撤銷訴訟以資救濟，不得事後（行政執行程序中）提起債務人異議之訴以資救濟。

申言之，行政執行之債務人對於執行名義——行政處分——本身進行救濟時，應在「基礎處分程序」中，以行政處分不當或違法為理由，提起訴願、撤銷訴訟，反之，行政執行之債務人對於執行名義所涉執行進行救濟時，應在「行政執行程序」中，以行政處分「成立後」發生之異議事由為理由，提起債務人異議之訴。是以，行政執行之債務人異議之訴，係債務人於「行政執行程序」中所提起，為排除執行名義的「執行力」，而非於「基礎處分程序」中所提起，為否定執行名義的「合法性」。

參考最高行政法院97年5月份第1次庭長法官聯席會議決議(一)、最高行政法院107年10月份第2次庭長法官聯席會議決議之意旨，無論以行政法院裁判或行政處分為執行名義，其所涉債務人異議之訴的依據，皆為行政訴訟法第307條，故行政執行之債務人異議之訴，得直接「適用」行政訴訟法第307條，而非依照行政執行法第1條所稱「本法未規定者，適用其他法律之規定」，可「適用」強制執行法第14條，抑或，依照行政執行法第26條，可「準用」強制執行法第14條¹⁴⁷。就此，有學者採取否定看法¹⁴⁸，而本文雖贊同上述決議之部分結論，但對於行政執行之債務人異議之訴，債務人得直接「適用」行政訴訟法第307條的部分，仍持保留態度，因為，此等適用恐有混淆行政訴訟法之強制執行（司法執行）與行政執行法之行政執行（行政執行）之虞¹⁴⁹。

¹⁴⁷ 李建良，前揭註52，頁129-131。

¹⁴⁸ 李建良，前揭註52，頁142。

¹⁴⁹ 行政訴訟實務上，不僅有混淆行政訴訟法之強制執行（司法執行）與行政執行法之行政執行（行政執行）之虞，更有混淆行政執行法第1條規定之解釋及

按行政訴訟法第307條所稱之「執行名義」，既然限縮於「適用簡易訴訟程序或通常訴訟程序」之態樣，則宜解釋為限於法院裁判，而不包括行政處分，再者，其所稱「強制執行」，似僅限於行政訴訟法之強制執行，而不包括行政執行法之行政執行¹⁵⁰，故同法第307條僅適用於法院裁判為執行名義之情形¹⁵¹。是以，本文認為，就行政處分為執行名義所涉之債務人異議之訴，即本文所稱行政執行之債務人異議之訴，因行政執行法並未規定，債務人必要時得準用或類推適用——不得直接適用——行政訴訟法第307條為主張，而該等訴訟的相關要件得透過行政法院實務操作加以形塑、補充¹⁵²，以區別司法執行與

適用的情形。例如，參照最高行政法院107年度判字第373號行政判決：「按行政執行法對『債務人異議之訴』並無直接規定，而係依同法第1條規定，適用強制執行法規定之結果，而得在行政執行中提起『債務人異議之訴』。……，其應適用強制執行法第14條第1項規定」、最高行政法院101年度判字第857號行政判決：「依行政執行法第1條準用強制執行法第15條規定……行政訴訟法第307條規定」，前者判決係依行政執行法第1條「適用」強制執行法之規定，後者判決係依行政執行法第1條「準用」強制執行法之規定，兩者判決對於行政執行法第1條規定之不同解釋及適用的結果，容有重新思考之必要。

¹⁵⁰ 李建良，前揭註52，頁159。

¹⁵¹ 附帶一提，參考德國行政訴訟之強制執行所涉債務人異議之訴的操作，一說認為，由於該債務人異議之訴於行政法院法並無明文規定，屬法律漏洞的情形，故應按行政法院法第137條規定，準用民事訴訟法有關債務人異議之訴的規定；另一說主張，該債務人異議之訴雖在行政法院法未有明文規定，但難謂是法律漏洞，宜直接透過行政法院法相關規定，加以適用。然而，德國法有上述不同操作的見解，係植基於其民事強制執行直接規定在民事訴訟法——我國是獨立的強制執行法典，且行政法院法有準用民事訴訟法之一般條款（另得參考林明昕，論行政訴訟法與其他法律之關係：兼談行政訴訟準用民事訴訟法之問題，載論權利保護之理論與實踐，2006年6月，頁603-608；李建良，行政訴訟序說（下），月旦法學教室，第187期，2018年5月，頁33-38），故我國行政訴訟之強制執行所涉債務人異議之訴——非本文所稱行政執行之債務人異議之訴——的操作，難以繼受德國法上述的操作，不可不察。上述說明整理自李建良，前揭註52，頁141-142。

¹⁵² 另得參考李建良，前揭註52，頁160。宜澄清的是，本文僅論證，行政執行之債務人異議之訴，不得如最高行政法院107年10月份第2次庭長法官聯席會議決議之見解一般，直接適用行政訴訟法第307條為主張，但本文並未論證，在肯認債務人得提起行政執行之債務人異議之訴的前提下，究竟如何準用或類

行政執行之差異性，並確保行政執行債務人（義務人）之訴訟權保障。

四、附論——行政執行之第三人異議之訴

行政執行之第三人異議之訴——行政執行法所涉第三人異議之訴，如同行政執行之債務人異議之訴一般，乃形成訴訟¹⁵³，為第三人透過異議權之行使，阻止執行機關對於特定執行標之物之執行¹⁵⁴。若於行政執程序程中，「第三人就執行標之物認有足以排除執行之權利」（行政執行法施行細則第18條），則該第三人得提起第三人異議之訴。另參酌司法院院字第2776號解釋(一)：「強制執行法第十五條所定第三人異議之訴，以排除執行標之物之強制執行為目的，故同條所謂強制執程序終結，係指對於執行標之物之強制執程序終結而言，對於執行標之物之強制執程序如已終結，則雖因該執行標之物之賣得價金不足抵償執行名義所載債權之全部，致執行名義之強制執程序尚未終結，第三人亦不得提起異議之訴」之意旨，第三人異議之訴有別於債務人異議之訴，其以「排除執行標之物之強制執行為目的」，而非以「排除執行名義之執行力為目的」，且其執程序程終結，係指「執行標之物之強制執程序終結」——個別執程序程終結，並非指「執行名義之強制執程序終結」——整個執程序程終

推適用行政訴訟法第307條或強制執行法第14條為主張，此部分宜另文討論之。申言之，本文僅藉由對於最高行政法院107年10月份第2次庭長法官聯席會議決議之探討，說明行政執行法就債務人異議之訴的救濟，似有規範不足之處，但是否在法學方法上可稱為「規範漏洞」（法律漏洞），不無爭議（另得參考李惠宗，法學方法論，第3版，2018年9月，頁316-329；王澤鑑，前揭註104，頁246-256），因為，單純從行政執行法的立法例來看，難謂有規範漏洞存在，但從保障人民訴訟權的角度以觀，似有開放漏洞，對此之論證需要另文詳加討論之，方能進一步回答上述提問——如何準用或類推適用行政訴訟法第307條或強制執行法第14條，甚者，究應採取準用或類推適用作為補充之方式，亦值得思考。上述提問不僅涉及行政法之體系研究，更涉及法學方法論之理論運用，宜另文詳細討論之。

¹⁵³ Hufen, aaO. (Fn. 125), § 22 Rn. 5.

¹⁵⁴ 參考張登科，前揭註119，頁187-189；陳計男，前揭註119，頁210-213。

結。若第三人於提起異議之訴後、判決確定前，行政執程序已終結——個別執程序終結，則應為訴之變更，以請求返還不當得利或損害賠償¹⁵⁵，此部分宜結合行政執行法第10條國家賠償之規定，一併思考。

然而，行政執行之第三人異議之訴，並未明文規定在行政執行法或行政訴訟法，而係規定於行政執行法施行細則第18條：「公法上金錢給付義務之執行事件，第三人就執行標的物認有足以排除執行之權利時，得於執程序終結前，依強制執行法第十五條規定向管轄法院提起民事訴訟。」一方面，該規定確定第三人異議之訴的要件及管轄法院，使第三人得「直接適用」強制執行法第15條，提起第三人異議之訴，藉此釐清執行標的物所涉之權利，即執行標的物所涉第三人與義務人間之私法上關係，另一方面，該規定卻限於「公法上金錢給付義務之執行事件」，而不包括「行為或不行為義務之執行事件」，其原因或許在於，行為或不行為義務之執行，似乎沒有執行標的物存在，但若參酌行政執行法第28條所規定行為或不行為義務的直接強制方法，包括「扣留、收取交付、解除占有、處置、使用或限制使用動產、不動產」、「進入、封閉、拆除住宅、建築物或其他處所」等，此等執行亦有類似執行標的物之存在，更可能侵害第三人之權利，故該第三人也應有對其執行提起異議之訴的救濟權利。此部分未在行政執行法施行細則中一併規定，似有未洽¹⁵⁶。

行政執行之第三人異議之訴，形式上雖是處理執行標的物所涉之

¹⁵⁵ 參考陳清秀，前揭註38，頁58-59。

¹⁵⁶ 在德國法上，德國聯邦行政執行法未明文規定第三人異議之訴的處理方式，但在德國各邦不同的行政執行法（施行細則）中，有準用民事訴訟法相關規定者，例如 Saarland 邦之行政執行法（Saarländisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz）第38條規定，亦有直接適用民事訴訟法相關規定或模仿其規定而明文制定者，例如 North Rhine-Westphalia 邦之行政執行法施行細則（Verwaltungsvorschriften zum Verwaltungsvollstreckungsgesetz NRW）第8條規定（另得參考李建良，前揭註3，頁73；auch vgl. Schmidt, aaO. (Fn. 51), § 167 Rn. 20）。

權利，即執行標的物所涉第三人與義務人間之私法上關係，但實質上，其所涉爭議起源於行政機關之執行行為，即公法上執行之爭議所產生私法上標的物權利受損之爭議，而非單純第三人與義務人間之私法上爭議，故從紛爭解決來看，行政執行之第三人異議之訴似由行政法院管轄為妥¹⁵⁷。申言之，行政執行措施造成第三人權益受損害時，原則上屬公法上之爭議，按行政訴訟法第2條規定，本應由行政法院管轄，惟依照行政執行法施行細則第18條規定，就公法上金錢給付義務之執行，第三人得按強制執行法第15條規定，向普通法院提起第三人異議之訴，此是否違反行政訴訟法第2條規定，容有討論，然而，參照行政執行法第26條規定，行政執行法施行細則第18條規定得解釋為行政執行法第26條規定之具體化，而未違反行政訴訟法第2條規定¹⁵⁸。至於，行政執行之第三人異議之訴，若涉及行為或不行為義務之執行，則非行政執行法施行細則第18條所規範，故應由行政法院管轄之，自不待言¹⁵⁹。

有別於本文上述見解，實務上對於行政執行之第三人異議之訴的審理，無論涉及公法上金錢給付義務之執行、行為或不行為義務之執行，似皆由普通法院（民事法院）管轄，其不僅依照前述行政執行法施行細則第18條規定，更依照行政訴訟法第307條所規定「其餘有關強制執行之訴訟，由普通法院受理」，加以處理，因為行政訴訟法第307條之立法理由曾說明：「……至於其餘有關強制執行之訴訟，例如第三人異議之訴……則係就執行標的物或執行債權之歸屬等之爭執，性質上純屬私權之爭訟，自宜由普通法院受理，爰設本條，俾有

¹⁵⁷ 李建良，前揭註12，頁55。

¹⁵⁸ 李建良，前揭註3，頁72-73。值得一提者，若是司法執行所涉之第三人異議之訴，則應依照行政訴訟法第307條所規定「其餘有關強制執行之訴訟，由普通法院受理」（李建良，前揭註12，頁54-55），而非依照行政執行法施行細則第18條規定。由此可見，行政執行所涉之第三人異議之訴與司法執行所涉之第三人異議之訴，雖都適用、準用或類推適用強制執行法第15條規定，但其各別依據有所不同，不可不察。

¹⁵⁹ 李建良，前揭註3，頁73。

依據。」¹⁶⁰基於上述規定，實務上由普通法院審理行政執行之第三人異議之訴，是否恰當，容有討論，尤其，行政訴訟法第307條所規定「其餘有關強制執行之訴訟，由普通法院受理」，係制定於行政訴訟法第八章「強制執行」，故該「有關強制執行之訴訟」，應限指行政訴訟法之強制執行所生之訴訟，而不應包括行政執行法之行政執行所生之訴訟（含行政執行之第三人異議之訴）¹⁶¹，不可不察。

五、異議之訴與聲明異議

於行政執行法所涉行政執行的救濟體系下——非行政訴訟法所涉強制執行的救濟體系下¹⁶²，異議之訴——包括債務人異議之訴與第三人異議之訴，是債務人或第三人在行政執行情序中，透過司法救濟的方式，對於實體上法律關係行使異議權，爭執執行名義或執行標的物所涉執行，以資救濟；聲明異議，是義務人或利害關係人在行政執行情序中，透過行政救濟的方式，爭執程序上行政執行措施，為求「撤銷或更正已為之執行行為」，以資救濟¹⁶³。兩者作為行政執行之分別救濟方式，其救濟時點皆在行政執行情序中，但救濟機關、救濟標的有所差異，使得相關當事人對於異議之訴與聲明異議，可同時為之¹⁶⁴。再者，於行政執行情序中的異議之訴，不只有債務人異議之訴或第三人異議之訴，參酌強制執行法之相關規定，尚包括分配表異議

¹⁶⁰ 按行政訴訟法第307條所規定「其餘有關強制執行之訴訟，由普通法院受理」，最高行政法院大多肯認（例如，最高行政法院99年度判字第47號行政判決），行政執行之第三人異議之訴應由普通法院管轄。

¹⁶¹ 陳敏，前揭註6，頁919-920。

¹⁶² 於行政訴訟法之強制執行的救濟體系下，行政訴訟法第307條所涉債務人異議之訴與行政訴訟法第306條第3項所涉「債務人對第一項囑託代為執行之執行名義有異議」，有所不同，後者反而與行政執行法第9條聲明異議類似。惟行政訴訟法第306條第3項異議係針對「發生於開始執行之前，並非執行法院或執行機關所為」，而行政執行法第9條聲明異議係針對「發生於開始執行之後，執行法院或執行機關所為」，兩者仍有差異（吳庚、盛子龍，前揭註1，頁517）。

¹⁶³ 另得參考吳庚、盛子龍，前揭註1，頁517。

¹⁶⁴ 蔡震榮，前揭註16，頁55。

之訴等，此固非行政執行法所明文規定，但相關當事人若有救濟之必要時，得準用或類推適用強制執行法之相關規定，以資救濟¹⁶⁵。實則，上述各該異議之訴——形成訴訟，主要為排除執行名義執行力或錯誤執行，而非否定執行名義¹⁶⁶，故其訴訟標的皆係「訴訟法上之異議權」¹⁶⁷，至於，行政法院為上述各該異議之訴的判決，並無確定「異議權所涉之實體上法律關係」之效力，亦即，於系爭判決中，僅「訴訟法上之異議權」具既判力，而「異議權所涉之實體上法律關係」不具既判力¹⁶⁸。

以第三人異議之訴為例，就異議之訴與聲明異議之關係，得參酌臺中高等行政法院100年度訴字第221號行政判決：「再按聲明異議係對違法執行之救濟方法，當事人或利害關係人對執行機關所為之執行

¹⁶⁵ 強制執行法的救濟規定，若於行政強制執行之救濟加以援用時，則應先澄清是在「行政執行之救濟」或「司法執行之救濟」的脈絡下，並確認其管轄法院究竟為普通法院或行政法院（另得參考李建良，前揭註12，頁57-58），方可正確地援用之。

¹⁶⁶ 參考陳清秀，前揭註70，頁897。

¹⁶⁷ 簡言之，行政執行之債務人異議之訴或第三人異議之訴，皆是形成訴訟，其訴訟標的為「訴訟法上之異議權」，蓋此等形成訴訟主要係審理「異議權之存否」，而非「異議權所涉實體上法律關係之存否」。

¹⁶⁸ 吳庚、盛子龍，前揭註1，頁517；陳敏，前揭註6，頁920。附帶一提，以強制執行法之第三人異議之訴——民事訴訟上第三人異議之訴——為例，其訴訟標的係「訴訟法上之異議權」，而非「異議權所涉之實體上法律關係」，故該第三人若敗訴，僅係否認該第三人有異議權，但就該實體上法律關係——「異議權存否之先決問題」（楊與齡，前揭註119，頁231），只作為判決理由之論述，而不具既判力，蓋該第三人仍得另行訴訟，但此等情形毋寧有悖於訴訟經濟，更可能導致裁判矛盾之發生，故有學者分析，於上述情形，該實體上法律關係屬於該第三人異議之訴（前訴）之重要爭點，即便該第三人為此另行訴訟（後訴），由於該實體上法律關係於前訴已產生爭點效（陳榮宗，前揭註119，頁177-178；陳計男，前揭註119，頁225），故後訴不得再就其爭執，以避免裁判矛盾之發生（姜世明，強制執行法基礎講座：第四講——第三人異議之訴，月旦法學教室，第166期，2016年8月，頁59）。若在肯認行政訴訟亦有適用爭點效理論之前提下（參考最高行政法院107年度判字第631號行政判決），即可藉由爭點效理論，解決行政訴訟上債務人異議之訴或第三人異議之訴，就「實體上法律關係」不具既判力而生之另訴爭議。

行為，請求變更或除去該行為之意思表示。又在民事執行方面，執行機關依標的物之外觀是否屬執行債務人所有，或依債權人之主張實施強制執行，自然無法避免因外觀之事實與實體之事實不一致，致第三人之財產為強制執行之危險，如執行機關違反外觀之原則而查封第三人之財產，此時，第三人得以其執执行程序違法，聲明異議，亦得以該財產為其所有，而提起第三人異議之訴。……是於民事強制執程序中，對於執行財產歸屬何人之實體認定，及財產是否為執行名義效力所及，即非執行法院之權限，無法依聲明異議之方式所能救濟，於行政執行事件，本於同一法理，亦應同為解釋。」是以，對於異議之訴與聲明異議，相關當事人有可能於行政執程序中，併行為之，只是兩者救濟標的、救濟機關、救濟效果等，皆有所不同，蓋相關當事人宜依照其實際需要、救濟目的，選擇其救濟方式，以資救濟。但無論以異議之訴或聲明異議作為救濟方式，不僅應注意是否於行政執程序中提起並進行，更應觀察其救濟方式，是否因基礎處分之有效性有所變更而受影響或必須加以轉換。

實則，就異議之訴與聲明異議在實務上之運用，由於行政執行法未對異議之訴為明文規定，導致相關當事人為救濟時，容易將聲明異議事由作為異議之訴的理由¹⁶⁹，或者，將異議之訴事由作為聲明異議的理由，使其無法為正確的救濟主張，而錯失獲得救濟的機會¹⁷⁰。然

¹⁶⁹ 例如，最高行政法院101年度判字第935號行政判決：「據此，提起債務人異議之訴，以存在執行名義為要件，苟行政執行機關在無執行名義之情形下，對債務人進行強制執行，雖因欠缺執行要件，行政執行機關之執行行為違法，受執行人得依行政執行法第9條之規定聲明異議，未獲救濟後，得以執行機關為對造提起行政爭訟（參見本院97年12月份第3次庭長法官聯席會議決議），然究與提起債務人異議之訴之要件未合，尚不得提起債務人異議之訴（參見本院101年10月份第1次庭長法官聯席會議決議）。」

¹⁷⁰ 值得一提者，最高行政法院101年10月份第1次庭長法官聯席會議決議(一)，涉及異議之訴與聲明異議之適用爭議，亦即，「主管機關以函文限期人民繳還一定數額之金錢，人民屆期未繳還，主管機關乃移送行政執行機關進行強制執行。人民於行政執程序中提起債務人異議之訴，以排除該行政執程序，如受訴法院認為該函本無執行力，起訴是否合法？」其決議內容為，

而，藉由最高行政法院107年10月份第2次、107年4月份第1次庭長法官聯席會議決議等實務見解之澄清，使相關當事人於行政執行程序中，得適當地行使異議之訴或聲明異議之救濟權利，進而實現其訴訟權保障。

陸、結 論

本文以「行政執行之救濟」為題，特別探討最高行政法院107年4月份第1次庭長法官聯席會議決議所涉之聲明異議、最高行政法院107年10月份第2次庭長法官聯席會議決議所涉之債務人異議之訴。簡言之，最高行政法院107年4月份第1次庭長法官聯席會議決議，變更最高行政法院97年12月份第3次庭長法官聯席會議決議(三)之見解，即就行政執行法所涉之聲明異議，義務人或利害關係人「對具行政處分性質之執行命令不服，經依行政執行法第9條之聲明異議程序，應認相當於已經訴願程序，聲明異議人可直接提起撤銷訴訟。本院97年12月份第3次庭長法官聯席會議(三)決議末句：『其具行政處分之性質者，應依法踐行訴願程序』，應予變更」，依此，本文對其加以詮釋，尤其強調人民訴訟權保障於聲明異議為救濟時之重要性。再者，最高行政法院107年10月份第2次庭長法官聯席會議決議，補充最高行政法院97年5月份第1次庭長法官聯席會議決議(一)之見解，即就行政執行法所涉之債務人異議之訴，「行政處分之受處分人，於行政機關以該行政處分為執行名義之強制执行程序終結前，主張有消滅或妨礙債權人請求之事由發生，而向行政法院提起債務人異議之訴，其所得主張之異議事由應以執行名義『成立後』之事由為限」，依此，本文對其予以評價，尤其就行政執行之債務人異議之訴得直接適用行政訴訟法第

「主管機關移送行政執行函文既非行政處分，即與甲說所引本院庭長法官聯席會議決議所稱『行政執行名義成立後，如有消滅或妨礙債權人請求之事由發生』之債務人異議之訴之要件未合，僅得為聲明異議之事由，人民不得提起債務人異議之訴。」

307條之部分，持保留意見。本文在分析該二決議所涉之聲明異議、債務人異議之訴的同時，亦釐清行政執行及其救濟的複雜之處。

申言之，行政執行法所涉的行政執行及其救濟，錯綜複雜，而其原因或可簡單如下述之：其一，行政執行法或強制執行法，都是藉由國家公權力行使以實現公法上或私法上義務之法律依據，但兩者的執行機關、執行名義、執行方式、執行程序、救濟規範等，皆有所差異，使得行政執行法之體系自成一格；其二，行政執行法所規定之「行政執行」與行政訴訟法所規定之「強制執行」，實有所區分，但行政爭訟實務上易忽略之，而衍生相關爭議；其三，行政執行法係為實現行政處分所課予之義務，而為行政程序法之延伸，即行政執行係行政處分之延續，兩者分別依據「行政執行程序」與「基礎處分程序」為之，該二程序看似相互區隔，卻有時相互影響，故不易理解之；其四，行政執行法就行政執行之救濟所為規定，尚有不足，蓋於必要時應參酌強制執行法或行政訴訟法之相關規定為補充，以資救濟。

是以，若論者探究行政執行法所涉的行政執行及其救濟時，應先與行政訴訟法所涉的強制執行及其救濟作出區隔，並將「基礎處分程序」與「行政執行程序」加以區分，前者依照行政程序法，係使基礎處分符合依法行政原則，後者依照行政執行法，則使行政執行符合依法行政原則，兩者都是依法行政原則之具體化，而結合成「多階段之行政程序」，由此方能獲知正確的行政執行之救濟方式，惟於行政執行法對其救濟方式未明文規定時，應適當地適用、準用或類推適用強制執行法或行政訴訟法之相關規定，予以救濟。

綜上所述，論者在處理行政執行之救濟的問題時，應釐清其以法院裁判或行政處分為執行名義、以行政執行名義或行政執行行為為爭執對象、以基礎處分程序或行政執行程序為爭執階段、以行政機關或司法機關為救濟機關、以行政法院或普通法院為管轄法院、以第一次權利保護或第二次權利保護為救濟行使……等等，方可適當地解決該問題。再者，藉由最高行政法院107年4月份第1次庭長法官聯席會議

決議之分析及其啟發，行政法院於適用行政執行法所涉相關救濟規定有所疑義時，宜採取憲法取向之解釋，即以保障人民訴訟權與其他基本權利為解釋之出發點，解決該疑義；藉由最高行政法院107年10月份第2次庭長法官聯席會議決議之分析及其啟發，行政法院於審理行政執行法未明定的行政執行之救濟時，應正確地適用、準用或類推適用強制執行法或行政訴訟法之相關規定，以形塑完整的行政執行救濟之體系。



參考文獻

一、中文

(一)專書

1. 王澤鑑，法律思維與案例研習——請求權基礎理論體系，第4版，自版，2019年9月。
2. 吳志光，行政法，第9版，新學林，2019年3月。
3. 吳庚，憲法的解釋與適用，第3版，三民，2004年6月。
4. 吳庚、盛子龍，行政法之理論與實用，第15版，三民，2017年9月。
5. 李建良，行政執行，載行政法（下），元照，1998年3月，頁873-940。
6. 李建良，行政法上義務繼受問題初探——兼評高雄高等行政法院九十二年度訴字第八〇六號判決暨最高行政法院九十四年度判字第六二二號判決，載2005行政管制與行政爭訟，中央研究院法律學研究所，2006年12月，頁75-122。
7. 李建良，台灣行政訴訟法制之沿革、演進與發展課題，載2006兩岸四地法律發展（上冊），中央研究院法律學研究所，2007年8月，頁259-323。
8. 李建良，試論行政執行之債務人異議之訴——兼評最高行政法院97年5月份第1次庭長法官聯席會議決議，載2008行政管制與行政爭訟，中央研究院法律學研究所，2009年11月，頁127-166。
9. 李建良，第八編強制執行，載行政訴訟法逐條釋義，第2版，五南，2018年7月，頁825-859。
10. 李建良，行政法基本十講，第9版，元照，2019年9月。
11. 李建良，行政訴訟十講，元照，2020年4月。
12. 李惠宗，法學方法論，第3版，新學林，2018年9月。
13. 李惠宗，行政法要義，第7版，元照，2019年9月。
14. 林明昕，論行政訴訟法與其他法律之關係：兼談行政訴訟準用民事訴訟法之問題，載論權利保護之理論與實踐，元照，2006年6月，頁595-609。

15. 林明鏘，行政法講義，第4版，新學林，2018年4月。
16. 林錫堯，行政法要義，第4版，元照，2016年8月。
17. 張登科，強制執行法，修訂版，自版，2019年8月。
18. 莊國榮，行政法，第5版，元照，2019年9月。
19. 陳計男，強制執行法釋論，元照，2012年2月。
20. 陳敏，行政法總論，第10版，新學林，2019年11月。
21. 陳清秀，行政訴訟法，第9版，元照，2019年9月。
22. 陳榮宗，強制執行法，第2版，三民，2002年10月。
23. 楊與齡，強制執行法論，第13版，三民，2007年9月。

(二) 期刊論文

1. 吳志光，不服行政執行機關執行命令之法律救濟途徑，月旦法學教室，第16期，2004年2月，頁22-23。
2. 吳東都，微觀對行政執行措施之權利保護，台灣本土法學雜誌，第95期，2007年6月，頁78-94。
3. 李建良，論行政訴訟強制執行之基本體系，臺北大學法學論叢，第49期，2001年12月，頁61-122。
4. 李建良，行政強制執行之救濟體系——以司法執行程序為中心，東吳大學法律學報，第13卷第2期，2002年1月，頁31-60。
5. 李建良，論行政強制執行之權利救濟體系與保障內涵——以行為、不行為或容忍義務之執行為探討重心，中研院法學期刊，第14期，2014年3月，頁1-105。
6. 李建良，行政訴訟序說（上），月旦法學教室，第186期，2018年4月，頁34-45。
7. 李建良，行政訴訟序說（下），月旦法學教室，第187期，2018年5月，頁28-44。
8. 李建良，訴訟類型、關聯與標的（上），月旦法學教室，第201期，2019年7月，頁46-57。
9. 李建良，訴訟類型、關聯與標的（下），月旦法學教室，第203期，2019年9月，頁30-41。
10. 李貴芬，論稅捐救濟與行政執行，稅務旬刊，第2029期，2008年2月，頁7-11。



11. 姜世明，強制執行法基礎講座：第四講——第三人異議之訴，月旦法學教室，第166期，2016年8月，頁49-60。
12. 馬紹瑜，建構行政執行法上債務人異議之訴——以公法上金錢給付義務之執行為中心，臺灣大學法律學研究所碩士論文，2013年7月。
13. 陳淑芳，對行政執行行為不服之第一次權利保護——評最高行政法院94年度裁字第1228號裁定，世新法學，第3期，2006年7月，頁98-132。
14. 陳淳文，論憲法解釋原則，中研院法學期刊，2019特刊2，2019年12月，頁139-209。
15. 陳清秀，行政執程序之救濟，法令月刊，第65卷第3期，2014年3月，頁30-62。
16. 黃俊杰，行政執行之權利救濟，月旦法學教室，第97期，2010年10月，頁28-39。
17. 劉建宏，對於行政執行處分不服之救濟方式——最高行政法院107年4月份第1次庭長法官聯席會議決議，月旦法學教室，第195期，2018年12月，頁9-11。
18. 蔡震榮，行政執行與行政救濟，月旦法學教室，第103期，2011年5月，頁45-55。

(三) 其他

1. 陳典聖，行政執行上的債務人異議之訴——兼評高雄高等行政法院九七訴更一字第一九號判決，作者授權於月旦知識庫，頁1-16。
2. 劉世民，行政執行救濟制度之研究——以公法上金錢給付義務之執行為中心，法務部行政執行署宜蘭分署102年度自行研究報告，2014年4月。

二、德 文

(一) 專 書

1. Canaris, Claus-Wilhelm, Die verfassungskonforme Auslegung und Rechtsfortbildung im System der juristischen Methodenlehre, in: Heinrich Honsell (Hrsg.), Privatrecht und Methode: Festschrift für

- Ernst A. Kramer, 2004, S. 141-159.
2. Hufen, Friedhelm, Verwaltungsprozessrecht, 11. Aufl., 2019.
 3. Kopp, Ferdinand O./Ramsauer, Ulrich, Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG Kommentar, 20. Aufl., 2019.
 4. Reimer, Franz, Juristische Methodenlehre, 2016.
 5. Schmidt, Peter, in: Eyermann Erich/Fröhler Ludwig (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung: VwGO Kommentar, 14. Aufl., 2014.
 6. Weyland, Peter, Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in der Zwangsvollstreckung, 1987.

(二)期刊論文

- ©Simon, Helmut, Die verfassungskonforme Gesetzesauslegung, EuGRZ (1974), S. 85-91.



Remedies for Administrative Enforcement: Focus on the Resolutions of the Joint Meeting of the Supreme Administrative Court in April and October 2018

Tsung-I Chen *

Abstract

This article uses “Remedies for Administrative Enforcement” as a topic to explain remedies for the motion of objection and the debtor’s objection against the administrative enforcement under Administrative Execution Act. In a few words, due to inadequate norms on remedies under Administrative Execution Act, the administrative court needs to apply to, apply *mutatis mutandis* to or analogously apply to the provisions of Compulsory Enforcement Act, Administrative Litigation Act and so on, and even to cite theoretical insights to supplement. The Resolutions of the Joint Meeting of the Supreme Administrative Court in April and October 2018 were born in this context. The Resolutions separately discussed the motion of objection and the debtor’s objection against the administrative enforcement to clarify the method of remedies for administrative enforcement. However, it is a pity, that the

* Assistant Professor, Department of Law, National Cheng Kung University; Dr. jur., Ludwig-Maximilians-University of Munich, Germany.
Received: February 18, 2020; accepted: December 17, 2020

Resolutions did not take the appropriate distinction between remedies for administrative enforcement — remedies for administrative enforcement under Administrative Execution Act—and remedies for judicial enforcement—remedies for compulsory enforcement under Administrative Litigation Act. Therefore, this article reviews and analyzes it to ensure that the people’s right to litigate is reasonably guaranteed.

Keywords: Administrative Execution Act, Administrative Enforcement, Motion of Objection, Debtor’s Objection, Third Party Objection, Procedure of Fundamental Administrative Act, Procedure of Administrative Enforcement

