

法 務 部 行 政 執 行 署 屏 東 分 署

1 0 3 年 度 自 行 研 究 報 告

行 政 執 行 債 務 人 異 議 之 訴

撰 寫 人：行 政 執 行 官 劉 惠 文

審 查 人：分 署 長 何 景 東

中 華 民 國 一 〇 三 年 十 二 月

目 錄

目 錄.....	I
提 要.....	VI
第一章、緒論.....	1
第一節、研究緣起與問題意識	1
第二節、研究方法與架構	6
第一項、研究方法.....	6
第二項、研究架構.....	6
第二章、強制執行之救濟制度	9
第一節、強制執行之二大法體系：「民事強制執行」與「行政強制執行」	9
第二節、民事強制執行與行政強制執行之救濟法制介紹	10
第一項、民事強制執行之救濟法制	10
第二項、行政強制執行之救濟法制	14
第一款、行政訴訟法第 304 條至 307 條規定	14
第一目、100 年 11 月 1 日修正前之規定	14

第二目、100 年 11 月 1 日修正後之規定	15
第三目、行政訴訟法強制執行之介紹	18
第二款、行政執行法規定	25
第一目、行政執行法第 9 條聲明異議	25
第二目、行政執行法對於異議之訴規定付之闕如	29
第三章、公法上金錢給付義務行政執行債務人異議之訴之必要性與容 許性	32
第一節、行政執行對於執行名義之調查	33
第二節、債務人異議之訴與原處分救濟關聯性	37
第三節、其他救濟途徑之可行性	39
第四節、小結	46
第四章、公法上金錢給付義務行政執行債務人異議之訴之分析	51
第一節、債務人異議之訴之法律依據	51
第一項、行政法院實務見解	51
第一款、最高行政法院 97 年 5 月份第 1 次庭長法官聯席會議 決議前	51

第二款、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).....	61
第三款、最高行政法院 97 年 5 月份第 1 次庭長法官聯席會議	
決議做成後.....	65
第二項、學說見解.....	67
第一款、直接提起行政訴訟救濟.....	67
第二款、依行政執行法第 26 條準用強制執行法第 14 條.....	69
第三款、依行政訴訟法第 307 條提起.....	70
第三項、本文見解.....	70
第二節、債務人異議之訴之原告與被告.....	74
第三節、提起債務人異議之訴之事由.....	77
第四節、債務人異議之訴之管轄法院.....	97
第五節、債務人異議之訴之起訴期間.....	99
第六節、債務人異議之訴之訴訟類型與審理裁判.....	101
第一項、債務人異議之訴訴訟類型.....	101
第二項、債務人異議之訴審理裁判.....	104

第一款、債務人異議之訴為形成之訴	104
第二款、債務人異議之訴之裁判	105
第三項、債務人異議之訴與保全程序及停止執行之關係	112
第一款、行政訴訟法之保全程序	112
第二款、行政訴訟法及強制執行法之停止執行	112
第一目、行政訴訟法第 116 條之停止執行	113
第二目、強制執行法第 18 條之停止執行	114
第三目、法院實務見解	115
第四目、小結	118
第五章、結論	120
第一節、公法上金錢給付義務行政執行債務人異議之訴之建構	120
第一項、債務人異議之訴之設立實益	120
第二項、債務人異議之訴之依據、審理與程序	123
第二節、修法與建議	126
參考文獻	129

一、專書及專論	129
二、期刊論文	130
三、研究論文	131

提 要

最高行政法院 97 年 5 月份第 1 次庭長法官聯席會議認為，受處分人於行政執行程序終結前，得依行政訴訟法第 307 條規定提起債務人異議之訴，對於過去實務一直晦暗不明之爭議，該決議提供最終的答案。雖然結論看似合理，且是保障了義務人之訴訟權，然若仔細研究的話，該決議之論點與理由仍有許多值得商榷之處。

依照現行規定，債務人異議之訴之內涵可見於強制執行法與行政訴訟法。那行政執行法是否有其內涵存在？經過研究可以發現，該內涵於行政執行程序是否有存續必要性，關鍵就在於三個方面，即執行名義之調查可能性、原處分救濟之關連以及其他救濟途徑是否具備同等之功能而言。而如債務人異議之訴之內涵有其存在必要性者，則接下來必須處理的有：債務人異議之訴之內涵依據為何？是否行政訴訟法第 307 條規定得作為其依據？實務及學說係如何提供該內涵之依據？及關於債務人異議之訴之程序，其內容主要有債務人異議之訴之審判與管轄、其訴訟標的與訴訟類型，以及債務人異議之訴之進行。

在結論上，本文認為：(一)基於「執行機關」與「權利判定機關」(執行名義作成機關)分離制度，執行機關僅得依據執行名義強制執行，並不就執行名義所示之權利義務進行調查，故為了避免執行名義所示權利義務前後不一致卻侵害義務人之權利，債務人異議之訴之內涵就有存在之必要。而對於行政執行之基礎處分之救濟，應透過對該基礎處分之行政爭訟解決，乃屬當然。惟對於行政實體法律關係於基礎處分成立後有所變動者，如清償、抵銷、免除而消滅者，此時已非基礎處分之合法性問題，從而構成基礎處分行政爭訟之救濟界限，且債務人異議之訴所審究者係執行時義務人是否有排除或妨礙債務人之權利，意即執行時之法律狀態與處分作成時之法律狀態有所不同，與原處分無關。且債務人異議之訴與不當得利之訴或確認之訴相比較，乃更為直接有效之救濟途徑。是以，行政執行債務人異議之訴有其設立之必要。(二)雖行政執行法並無直接對該程序之債務人異議之訴作明文規定，然其內涵亦為公法上之爭議，依行政訴訟法第 2 條規定，自得依相關規定提起債務人異議之訴。(三)在現行債務人異議之訴於

行政執行法上無明文規定情形下，將來若是修法的話，基本上，可增訂在行政訴訟法或者為行政執行法。而本文認為基於債務人異議之訴為公法上之爭議，得依行政訴訟法提起救濟，既最終會回歸至行政訴訟來處理，不妨增訂在行政訴訟法。

關鍵字：行政執行、公法上金錢給付義務、強制執行、聲明異議、債務人異議之訴、行政訴訟、訴訟類型、訴訟標的、訴訟權保障、一般給付之訴、撤銷之訴、不當得利、確認之訴。

第一章、緒論

第一節、研究緣起與問題意識

行政執行係指行政機關對於不履行義務之相對人，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。其與民事執行不同之處在於行政執行係行政機關以自己對人民所作成之行政處分為執行名義，無須透過法院，依行政執行手段由行政機關自己執行之，與民事執行係人民依法取得執行名義後，向法院聲請強制執行不同。行政執行既係行政機關在行政自我程序中使用公權力，對人民之財產或人身自由加以干涉，是其干涉不但須有法律依據，其執行方法、應遵守之程序等，皆應符合法律之規定，否則即為不適法，人民對於不適法之行政執行得以尋求法律救濟。而在行政執行之法律救濟上可分為對於違法行為之救濟及對於不當行為之救濟。

就違法行為之救濟，行政執行之當事人或利害關係人對於執行機關之執行措施不服，行政執行法第 9 條明文規定當事人或利害關係人得於執行程序終結前，向執行機關聲明異議，對於此異議之決定仍有不服時，依最高行政法

院 97 年 12 月份第 3 次庭長法官聯席會議決議(一)做成之結論，已肯認義務人或利害關係人如不服執行機關之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。而所謂不當執行之救濟，係指執行機關之執行行為，依行政執行法之規定雖非違法，但執行結果卻與實體法之權利義務關係不符。此等情事尤易發生在執行機關與處分機關分屬不同機關之情形。依行政執行法第 4 條第 1 項規定：「行政執行，由原處分機關或該管行政機關為之。但公法上金錢給付義務不履行者，移送法務部行政執行署所屬之行政執行處執行之。」是以公法上金錢給付義務而言，由於執行名義作成之機關與執行機關分屬不同機關，執行機關僅得依執行名義強制執行，至於執行名義所載之請求權自始不存在或事後消滅，而執行機關仍依執行名義加以執行時，雖難認其執行行為違法，但其行為究屬不當，且對人民之權利有所侵害，自應予以人民救濟之機會。

就民事執行而言，不當執行因係欠缺實體上之權利，故其救濟方法，係由債務人提起異議之訴，或由第三人提起第三人異議之訴，經由訴訟解決紛爭，俟判決確定後，

將該判決反應至執行機關。然而，行政執行法對於義務人¹得否提起異議之訴並無明文規定，是當行政機關對人民做成行政處分，而該行政處分之受處分人(即人民)，可否於行政機關以該行政處分為執行名義之行政強制執行程序終結前，以有消滅或妨礙債權人請求之實體事由發生為由，提起債務人異議之訴？

上開問題即是最高行政法院於97年5月份所召開之庭長法官聯席會議所討論之議題，該聯席會議決議採取肯定行政執行名義成立後，如有消滅或妨礙債權人請求之實體事由發生，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。而其所採用之法律依據為修正前之行政訴訟法第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，亦即受處

¹ 基於行政執行法之規定係將受處分相對人以義務人稱之，顧本文在內文中提及行政程序強制執行之債務人皆以義務人稱之，而債權人當係指處分之行政機關，先予敘明。

分人得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，以有消滅或妨礙債權人請求之實體事由發生為由，向行政法院提起債務人異議之訴。

然而，所謂異議之訴，通說以為其係指以訴訟法之異議權為訴訟標的，請求法院宣告不許可基於執行名義為強制執行，本質上為排除執行名義之執行力之形成訴訟，而對移送機關與義務人之實體關係並無既判力之訴之內涵²。且提起債務人異議之訴於強制執行上有一個重要功能：就是可作為強制執行法第 18 條停止執行之原因，倘於行政執行程序中，債務人異議之訴是否有其同樣之作用？相較於強制執行法第 18 條規定，行政執行法第 8 條似乎並未以提起債務人異議之訴為停止執行之原因，那是否有於行政執行程序中，規範債務人異議之訴之必要？

再者，於行政訴訟法所規範之訴訟類型亦有確認之訴及一般給付之訴，如果債務人異議之訴對實體法上之法律關係並無既判力，那為何要提起債務人異議之訴？何不依行政訴訟法提起行政訴訟，再依行政執行法第 8 條規定申

² 張登科，強制執行法，台北，作者自版，2007 年 9 月修訂版，第 155 頁 以下。

請終止執行即可？而債務人異議之訴與行政訴訟，是否有先後之分，或其之間關係為何？又對當事人之訴訟權有何影響³？

又如認為於行政執行程序中有提起債務人異議之訴之必要性者，則關於提起債務人異議之訴的法律依據為何？雖最高行政法院97年5月份第1次庭長法官聯席會議認為得依行政訴訟法第307條規定提起之，然亦有學者已有提出解決之道，或許可作為參考及比較。還有債務人異議之訴要以何種訴訟類型提起之？而提起訴訟後之程序要如何進行，法院又要如何審理裁判，亦有討論之空間。

最後，本文係處理行政執行之債務人異議之訴，故基本上包含行政執行之公法上金錢給付義務、行為或不行為義務，但須注意的是，因為公法上金錢給付義務、行為不行為義務之執行內容有別，是其債務人異議之訴所要排除之內容亦有所不同，在此若本文不特別提及的話，均係以公法上金錢給付義務之行政執行為主要討論範圍，即本文

³ 另可參考吳晉晞，論行政執行債務人異議之訴之研究，國立中正大學法律研究所碩士論文，2010年1月，第4頁。

所指之行政執行均為公法上金錢給付義務之行政執行。而於即時強制方面，因其有獨自之救濟管道，不在本文討論範圍之內，合先敘明。

第二節、研究方法與架構

第一項、研究方法

本文欲採取的研究方法係採文獻探討與分析，並就我國實務之看法予以佐證或參考，亦即就最高行政法院及高等行政法院的判決予以整理及分析，同時探究學者之意見，最後針對兩者所呈現出的見解提出意見，以建構本文。

第二項、研究架構

第一章乃本文之緒論，其內容有研究緣起與問題意識、研究方法及研究架構。

於第二章中首先要說明就是關於強制執行之救濟制度，分為民事強制執行及行政程序強制執行二大體系。因此，本文將就此二大體系之救濟制度進行介紹，並將兩者互相作個比較，尋求是否有相同或相異之處，例如債務人異議之訴之內涵於公法上之救濟體系之設置是否有同等意義之

討論，以做為後續討論於行政執行程序中是否有債務人異議之訴之內涵存在可能與必要之前提。

緊接著第三章先探討行政執行程序中之債務人異議之訴是否有其存在之必要及意義，本文欲從行政執行程序中對於執行名義之調查、原處分救濟之關連以及是否其他救濟途徑來說明：債務人異議之訴之內涵與執行名義之內容有關，從而執行機關是否於行政執行時得調查執行名義則攸關執行違法之內容，故其違法類型是否符合債務人異議之訴之內涵尚有討論空間；又此一救濟內涵可能衍生一個弊端在於，債務人為規避原處分所課與之義務，可能會以此內涵來對抗處分機關，甚至形成架空訴願、行政訴訟作為原處分救濟之問題，那是否影響該內涵存在之必要性？還有是否有其他救濟內容得替代此訴之功能，而排除其存在之正當性？

第四章即進入本文主要重心內容，若確定債務人異議之訴之內涵有存在必要性，接下來必須討論的是，債務人異議之訴之內涵依據為何？是否行政訴訟法第 307 條規定得作為其依據？實務及學說係如何提供該內涵之依據？再

來要討論的是債務人異議之訴之程序。內容主要有債務人異議之訴之原被告、提起之事由、審判與管轄、其訴訟標的與訴訟類型以及債務人異議之訴之進行等。

第五章為本論文的最後一章，為結論之部分，內容有針對本文所整理及建構的行政執行之債務人異議之訴之統括說明、提出一些仍待解決之問題，以及對於未來修法之建議。

第二章、強制執行之救濟制度

第一節、強制執行之第二大法體系：「民事強制執行」與「行政強制執行」

法律上的強制執行，泛指就特定之法律上義務，以法定之強制手段，經由法定之程序，予以貫徹之制度。經由強制執行制度，得以促使特定法律上義務獲得履行，或實現與履行義務相同內容之狀態。

強制執行法治之建構與體系，基本上係依義務之類別與義務之確認方式(執行名義)。義務性質之類別，蓋可分為行政法上(公法上)義務及民法(私法上)義務二類，由此乃有「行政強制執行」與「民事強制執行」二大執行法體系。行政法上義務之執行，依行政強制執行法制；民法上義務之執行，依民事強制執行法制，各有所據。於我國之現行法，統一規定民法上義務強制執行之法律係為「強制執行法」。反觀行政法上義務之強制執行，則因執行名義的不同，而又分為「行政訴訟之強制執行」與「行政程序之強制執行」二種法體系，前者以行政法院裁判為執行名義，於行政訴訟法第 304 條至 307 條定有基本規範；後者以行

政處分為執行名義，原則上統由行政執行法規範之⁴。

下節文中就強制執行之救濟法制部分，除提及民事強制執行法對於強制執行救濟法制之規定外，亦將討論行政訴訟法與行政執行法對於行政法上義務之強制執行救濟規定。

第二節、民事強制執行與行政強制執行之救濟法制介紹

第一項、民事強制執行之救濟法制

強制執行乃國家執行機關基於統治關係，依取得執行名義之債權人聲請，對債務人施以強制力，強制其履行債務，以實現或確保債權人私法上請求權之民事程序。強制執行機關所進行之執行行為，涉及債權人財產權利，顯難避免發生侵害債務人權益之情事。當當事人⁵或利害關係人之權益，因強制執行違法或不當而受侵害時，自得請求救濟，以貫徹私權之保護。而於民事強制執行一般救濟之方

⁴ 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，2008 行政管制與行政爭訟，王必芳主編，中央研究院法律學研究所籌備處專書，台北市，2009 年 11 月，頁 132-133。

⁵ 在此所指之當事人係為債權人與債務人而言。

法可分為二：

(一)程序上之救濟方法：即當事人對於違背執行程序上之執行行為之救濟方法。亦曰程序合法之保障。可分為三：

1. 聲請：指當事人或利害關係人請求執行機關為一定行為或不為一定行為之意思表示而言。

2. 聲明異議：指當事人或利害關係人請求執行機關將其所為一定行為或不行為予以變更或撤銷之意思表示而言。

3. 抗告：指當事人或利害關係人對於執行法院就其聲請或聲明異議所為之裁定，聲明不服而言。

(二)實體上之救濟方法：係債務人或第三人基於實體上之法律關係，請求排除不當之強制執行方法。即指異議之訴而言，亦為對於當事人實體上正當性之保障。異議之訴，可分為下列二種：

1. 債務人異議之訴：即債務人要求排除執行名義之執行力為目的之強制執行救濟方法。亦即債務人對於執行名

義所載之請求，主張有足以排除強制執行之事由，而求為宣示該執行名義不許強制執行之判決。

2. 第三人異議之訴：即第三人請求排除對於特定標的物之強制執行為目的之強制執行救濟方法。亦即第三人就執行標的物有足以排除強制執行之權利，而求為宣示不許就該物執行之判決⁶。

綜上而言，關於民事強制執行所生爭議之救濟方式，主要可分為下列三種情形：(一)關於執行行為之救濟問題：聲明異議。(二)關於執行名義之救濟問題：債務人異議之訴。(三)關於執行標的物之救濟問題：第三人異議之訴。

又聲明異議，係當事人或利害關係人對執行機關之執行行為，於程序上有所不服時之救濟方法。異議之訴，係債務人或第三人在實體上有所主張，而請求排除強制執行之救濟方法。二者區別如下：

(一)當事人不同：聲明異議得由債務人、利害關係人或執行債權人為之。異議之訴，係由債務人或第三人提起。

⁶ 楊與齡，強制執行法論，台北，作者自版，1999年9月修正10版，頁214-215。

(二)管轄法院不同：聲明異議係由執行法院管轄。異議之訴，係由執行法院之民事庭管轄。

(三)異議目的不同：聲明異議，係對執行程序有所不服，已撤銷或更正該程序為目的。異議之訴，係實體上有所主張，以排除強制執行為目的。

(四)異議原因不同：聲明異議，係以強制執行之命令或對於執行人員實施強制執行之方法、強制執行時應遵守之程序或其他侵害利益之情事，為其原因。異議之訴，係以執行名義成立後，有消滅或妨礙債權人請求之事由發生，或就執行標的物有足以排除強制執行之權利為其原因。

(五)裁判程序不同：聲明異議，其准駁係以裁定為之，原則上不經言詞辯論及宣示。異議之訴，依通常訴訟程序辦理，除有民事訴訟法第 249 條第 1 項之情形，應以裁定駁回外，其准駁均以判決行之。

(六)效力不同：聲明異議無停止執行之效力(強制執行法第 12 條但書規定)。異議之訴，原則上不停止執行，但法院因必要情形或依聲請定相當並確實之擔保額為停止強

制執行之裁定(強制執行法第 18 條規定)⁷。

第二項、行政強制執行之救濟法制

第一款、行政訴訟法第 304 條至 307 條規定

行政訴訟法上之強制執行依行政訴訟法第 305 條規定，係指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，債權人得以此為執行名義，聲請地方法院行政訴訟庭強制執行而言。而行政訴訟法之債務人異議之訴就是債務人對於行政訴訟強制執行，而具備債務人異議事由之訴訟內涵。

關於行政訴訟法上之強制執行乃規定於行政訴訟法第 304 條至 307 條規定，其中第 305 條至第 307 條於 100 年 11 月 1 日為因應地方法院設置行政訴訟庭而予以修正，以下即就修正前後之條文分別予以介紹：

第一目、100 年 11 月 1 日修正前之規定

修正前之行政訴訟法第 305 條規定：「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

⁷ 楊與齡，強制執行法論，頁 215-216。

者，債權人得以之為執行名義，聲請**高等行政法院**強制執行。**高等行政法院**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。」

第 306 條規定：「**高等行政法院**為辦理強制執行事務，得設**執行處**，或囑託**普通法院民事執行處**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**高等行政法院**裁定之。」

第 307 條規定：「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。」

第二目、100 年 11 月 1 日修正後之規定

修正後之行政訴訟法第 305 條規定：「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。」其修正理由為強制執行事件宜由最下級之法院處理，爰修正本條規定，於地方法院設置行政訴訟庭後，將強制執行事件交由地方法院行政訴訟庭受理。

修正之行政訴訟法第 306 條則規定：「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。」其修正理由為：「一、徵諸實際，目前行政訴訟強制執行事務，係囑託普通法院民事執行處或行政機關代為執行。行政訴訟改為三級二審制之後，行政訴訟強制執行事務，依前條規定雖係由地方法院行政訴訟庭辦理，為免行政訴訟庭另設專人

辦理行政訴訟強制執行，致耗費人力、物力，爰於本條第一項明定地方法院行政訴訟庭得將行政訴訟強制執行事務，囑託民事執行處或行政機關代為執行。二、依第 305 條第 1 項規定，行政訴訟強制執行事務既改由地方法院行政訴訟庭辦理，對囑託代為執行之執行名義有異議者，自宜由地方法院行政訴訟庭裁定，爰修正第 2 項規定。」

再者，行政訴訟法第 307 條修正為：「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。」修正理由為債務人異議之訴係對於執行名義所示之實體請求權有所爭執，此項公法上權利義務之爭執，自應由行政法院受理。惟地方法院設置行政訴訟庭後，債務人異議之訴，究竟應由地方法院行政訴訟庭受理，抑或由高等行政法院受理？恐生爭執。為求程序明確，爰於本條明定，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，亦即，原執行名義係適用簡易訴訟程序之判決者，債務人異議之訴即由地方

法院行政訴訟庭依簡易訴訟程序審理；原執行名義係適用通常訴訟程序之判決者，債務人異議之訴即由高等行政法院依通常訴訟程序審理。

第三目、行政訴訟法強制執行之介紹

依現行行政訴訟法第 306 條規定，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。因此，行政訴訟法上之強制執行係採雙軌制，即司法執行程序與行政執行程序⁸。

承上所述，地方法院行政訴訟庭得委託他機關執行，使他機關成為執行機關，並視法院或行政機關為執行機關準用強制執行法或行政執行法，以補行政訴訟法規範之不足，則該如何準用？準用之範圍為何？

依上述行政訴訟法第 306 條規定可知，行政訴訟法對於強制執行係取決於何機關執行，而準用何部法律。以下

⁸ 參考李建良，行政訴訟強制執行之救濟體系—依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 2 月，頁 34-35。

分別就地方法院行政訴訟庭囑託普通法院民事執行處執行，或由行政機關執行分別論述：

在地方法院行政訴訟庭囑託普通法院民事執行處執行之情形，其準用之範圍是否除了執行程序外，還包括執行方法？雖單從條文本身規定為「執行程序」，而不應獲致如此結論，然僅準用執行程序之規定，並無法支撐行政訴訟法有關於執行之章節，仍就須要執行方法之搭配，否則執行機關執行時，亦是於法無據，不得進行強制執行，且亦找不出該條有使執行方法準用他條規範之意旨，故宜採取廣義解釋之方式，將執行方法亦包含於執行程序範圍內。

雖於地方法院行政訴訟庭囑託民事執行處執行時，係準用強制執行法之程序，然行政訴訟法之債務人異議之訴之依據仍存於行政訴訟法第 307 條及其他相關行政訴訟法之規定，此為值得須澄清之處。不過關於其事由及發生時期，由於行政訴訟法並未針對異議事由及其發生時期作規範，故基於同為強制執行事項，又非為性質上所不許，應得類推適用強制執行法第 14 條之規定。

從而，債務人異議之訴均須有消滅或妨礙債權人之事

由，方合於該訴之內涵。消滅債權人請求之事由係指清償、抵銷、行政契約之解除或終止；妨礙債權人請求之事由乃同意延期清償或同時履行抗辯等情形。

依強制執行法第 14 條規定：「執行名義成立後，如有消滅或妨礙債權人請求之事由發生，債務人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。如以裁判為執行名義時，其為異議原因之事實發生在前訴訟言詞辯論終結後者，亦得主張之。執行名義無確定判決同一之效力者，於執行名義成立前，如有債權不成立或消滅或妨礙債權人請求之事由發生，債務人亦得於強制執行程序終結前提起異議之訴。」而行政訴訟亦屬程序保障，與民事訴訟並無不同，透過該等程序保障當事人得於衡量程序及實體利益後，提出攻擊及防禦方法，若係獲致終局確定判決或與其有同一效力之執行名義，因已受此程序保障，應受既判力拘束，不得任意變更，僅有異議事由係於執行名義作成後始發生，才不受其拘束，方符合訴之內涵之要求；相反地，如法院所作之裁定(如裁定罰鍰)得強制執行者，法院有較大之職權裁量空間，當事人不得任意衡量程序及

實體利益，其所受之程序保障較小，故對於非有確定判決同一效力之執行名義，就算該等異議事由發生在執行名義之前，基於程序保障程度較小，亦應以此訴之內涵作為保障手段⁹。

至於在囑託行政機關執行之情形，常與行政執行作類比，因為均由行政機關來執行，且行使依據均為行政執行法，其本質上有很大之不同。所謂行政執行，係以行政處分作為執行名義，施與強制力，由行政機關實施，迫使義務人履行義務或達到與履行義務之同一狀態；而行政訴訟法第 306 條所指囑託行政機關執行本質是行政訴訟之強制執行，該執行名義包括行政法院之確定判決、和解或其他依行政訴訟法所得為強制執行之裁定或科處罰鍰之裁定，與行政執行主要以行政處分作為執行名義有所不同，且行政訴訟法第 306 條規定實屬職務協助，該事務主管機關仍是地方法院行政訴訟庭，與行政執行法中的行政機關或法

⁹ 吳晉晞，論行政執行債務人異議之訴之研究，國立中正大學法律研究所碩士論文，2010年1月，頁17-18。

務部行政執行署所屬行政執行分署亦是有所不同¹⁰。

而行政訴訟之執行略可分為四種情形，分別為「公權力對私人」、「私人對公權力」、「公權力對公權力」，以及「私人對私人」，那就四種情形而言，「公權力對公權力」及「私人對私人」於實務上實屬罕見，故通常行政訴訟之執行係屬「公權力對私人」及「私人對公權力」之情形，由於私人對公權力機關進行執行，為免有官官相護之印象，衍生有強制執行不公平之虞，應由法院執行較為妥適，故由行政機關執行乃公權力對私人執行而言。以下試就行政執行法中公法上金錢給付義務及其執行方法作簡單之介紹，然後帶入當準用行政執行法後，其與債務人異議之訴之關聯。

基本上，公權力對私人為強制執行應僅限於給付判決之情形。首先依照行政訴訟法第 306 條規定，若屬實現金錢債權為執行名義之內容者，地方法院行政訴訟庭為移送機關，法務部行政執行署所屬行政執行分署為執行機關。

其次，於金錢給付義務之部分，若執行標的物為動產

¹⁰ 參考蔡震榮，行政執行法，元照出版，2001年1月，增訂二版，頁8-9。

者，執行方法為查封、拍賣及變賣；不動產者，執行方法則為查封、拍賣及管理，並且輔以拘提管收之間接強制執行措施。

最後，因強制執行法關於拘提、管收之規定規範於總則，故除對於金錢請求權之執行外，行為及不行為請求權之執行亦有適用，然反觀於行政執行法，拘提管收之規定是規定在公法上金錢給付義務之執行，行為或不行為義務則無此規定，似乎衍生適用不同法規卻有不同結果，即對於行為或不行為義務之執行，若是法院執行時，則有拘提、管收規定得以準用，行政機關執行時，因行政執行法無此規定，則不得為拘提、管收之措施。兩者比較之下，強制執行法之規定係較為嚴苛，是否有必要援用強制執行法之規定補充行政執行法不足，以求相同事件相同處理之公平原則？學者李建良認為，一來於行政執行法於行為或不行為義務執行部分，並無準用強制執行法之規定；二來行政執行法於該部分雖無拘提管收之方法，卻因行政執行法第28條規定，可使行政機關得於符合該條要件情形下，以實力直接實現與履行義務同一內容狀態，即所謂的直接強制

而得有所平衡。故不僅沒有準用或類推適用強制執行法之需要，行政機關於執行時亦不致於因不得拘提管收，而有無法實現公法上之義務之問題發生，並得兼顧法律適用一致性¹¹。

雖行政訴訟法第 307 條有針對債務人異議之訴係由地方法院行政訴訟庭或由高等行政法院管轄作規定，顯示關於債務人異議之訴之事件由行政法院管轄，然若依同法第 306 條第 1 項及第 2 項規定準用行政執行法時，是否就會面臨到行政執行法並未規範債務人異議之訴之事實？當然不能說，因行政執行法未規範債務人異議之訴，準用行政執行法後就不得提起債務人異議之訴，否則與行政訴訟法第 307 條有所衝突。因此，就算行政機關作為執行機關而準用行政執行法，本質上仍屬行政訴訟之強制執行，且行政訴訟法第 306 條規定僅是就執行程序作準用規範，並無否定行政訴訟法第 307 規定之意思¹²。從而，行政強制

¹¹ 李建良，論行政訴訟強制執行之基本體系，台北大學法學論叢第 49 期，2001 年 12 月，頁 116。

¹² 參考吳晉晞，論行政執行債務人異議之訴之研究，頁 21。

執行於囑託行政機關執行時，債務人仍得依行政訴訟法第307條規定提起債務人異議之訴。

最後，行政訴訟之強制執行於修正前原由高等行政法院受理，然在地方法院設置行政訴訟庭後，債務人異議之訴，究竟應由地方法院行政訴訟庭受理，抑或由高等行政法院受理？恐生爭執。為求程序明確，爰於本條明定，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，亦即，原執行名義係適用簡易訴訟程序之判決者，債務人異議之訴即由地方法院行政訴訟庭依簡易訴訟程序審理；原執行名義係適用通常訴訟程序之判決者，債務人異議之訴即由高等行政法院依通常訴訟程序審理。

第二款、行政執行法規定

第一目、行政執行法第9條聲明異議¹³

行政程序強制執行之救濟，是指受行政執行之義務人或利害關係人，認為行政執行違法或不當而使其權利或利

¹³ 蔡震榮，行政執行法，頁84-88。

益受到侵害，得向執行機關請求救濟之謂。

就義務人或利害關係人認為行政執行程序違法或不當部分，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。」其規定介紹如下：

(一)聲明異議之主體

依行政執行法第 9 條規定聲明異議之主體為義務人或利害關係人。所謂義務人係指行政執行程序中，負有公法上履行義務之人。所謂利害關係人，是指義務人以外，其法律上之權益，因執行行為而受侵害之人。

(二)聲明異議之事由

1. 執行命令：所謂執行命令是指執行機關於執行程序中所發之各種命令而言。例如義務人報告財產狀況或命義務人提供相當擔保或限制其住居。

2. 執行方法：所謂執行方法是指執行機關於行政執行時所使用之手段而言。

3. 應遵守之程序：所謂應遵守之程序是指，執行機關實施行政執行時，依法律規定應遵守之程序而言。在此所謂法律規定，除本法外，尚包含其他法律之程序。例如，行政執行法有關公法上金錢給付義務請求程序之規定，如限期履行以及其他法律之規定，例如拘提或管收除適用行政執行法外，依本法第 17 條第 5 項規定準用他法之規定。

4. 其他侵害利益之情事：所謂其他侵害利益之情事是指，除上述情形外，任何違反行政執行程序規定，而侵害義務人或利害關係人利益之情事。本項事由係為防止立法疏漏，所作概括之規定。

(三) 聲明異議之程序

聲明異議應於執行程序開始後，至執行程序終結前為之。行政執行法並未規定聲明異議之期限，依本法第 9 條第 1 項之規定，只要在執行程序終結前即可。至於行政執行進行至何種程度才為終結，則應視執行內容而定。例如，金錢給付義務之執行，如標的物之執行程序，須經拍賣，則拍賣所得之價金交付債權人時，程序才算終結。

義務人或利害關係人依本法聲明異議者，應以書面為

之。但執行時當場以言詞聲明異議，亦宜准許，以資便民，並由執行人員載明於筆錄中。

對聲明異議決定之程序規定於本法第 9 條第 2 項，其謂：「前項聲明異議，執行機關認為有理由者，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。」由於本法有關公法上金錢給付義務執行機關為行政執行分署，其上級機關當然是指法務部行政執行署。直接上級機關對於執行機關送請決定之聲明異議事件，認其異議有理由者，應命執行機關停止執行，並撤銷或更正已為之執行行為；認其無理由者，應附理由駁回之。上述決定，應以書面通知原執行機關及異議人，俾使其知悉決定之內容。

(四)聲明異議之效果

行政執行法第 9 條第 3 項規定：「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。」

行政執行義務人或利害關係人對程序之違法或不當雖得聲明異議，但為免執执行程序延滯且行政法上之義務屬公

法上義務之性質，為維護公共利益，殊不應停其久不執行，因此，原則上行政執行不因聲明異議而停止執行。但為免規定過於僵硬，乃另設有例外規定，其一為法律另有特別規定，另一為賦予執行機關停止執行裁量權，執行機關因必要情形，得依職權或當事人之申請而停止執行之。

第二目、行政執行法對於異議之訴規定付之闕如

上述行政執行法第 9 條第 1 項之聲明異議，乃屬行政執行措施之法定救濟程序，而非針對義務人或利害關係人之實體法權利義務爭議。如最高行政法院 101 年度判字第 629 號判決意旨所示：「…按行政執行情序中依行政執行法第 9 條所為之聲明異議與依行政執行法第 26 條準用強制執行法第 14 條與第 14 條之 1 所為之債務人異議之訴，其聲明事由或訴請事由原則上並無重疊。爰說明如下：A. 得為聲明異議之事由，以強制執行情序中執行法院之職權審查事項為核心（包括執行名義本身之合法性），而不及於執行債權之實體爭議。B. 債務人異議之訴則原則上以執行債權之實體爭議為其異議事由，最多僅在執行名義效力所及主觀範圍之擴張上，例外因為強制執行法第 14 條之 1 之

規定，而為債務人異議之訴之事由。C. 由此可知，只要執行名義之基礎非屬形成性行政處分者，有關執行名義是否合法成立之爭議，除了主體效力之擴張外，其餘屬聲明異議之範圍。」

又如最高行政法院 99 年度判字第 1379 號判決認為：

「行政處分即為行政執行之執行名義，一般稱為基礎處分，應與執行行為具處分性之執行處分，二者嚴予區辨。是義務人縱得對執行方法為爭議，但不得就該基礎處分表彰實體事項為主張，否則執行義務人若於執行階段再重複爭執基礎處分違法性或表彰內容，行政處分存續力將蕩然無存，疏有礙行政處分所形成之法律安定性。是公法上之義務人或利害關係人，對於具處分性之執行處分，得依行政執行法第 9 條第 1 項規定提聲明異議以求救濟；然對於本文欲探討之執行名義及基礎處分之救濟問題，亦即義務人得否於行政機關以基礎處分為執行名義之行政強制執行程序終結前，以有消滅或妨礙行政機關請求之實體事由發生為由，提起債務人異議之訴？並非行政執行法第 9 條第 1 項所規定之得對執行行為或程序之爭議提起聲明異議所能處理。」

然行政執行法對於義務人得否提起債務人異議之訴並無明文，導致義務人對於作為執行名義之基礎處分實體權利義務爭議可否救濟產生疑問。誠如前述，本文所欲探討者即是否有於行政執行程序中，規範債務人異議之訴之必要？又如認為於行政執行程序中有提起債務人異議之訴之必要性者，則關於提起債務人異議之訴的法律依據為何？要以何種訴訟類型提起之？而提起訴訟後之程序要如何進行，法院又要如何審理裁判，亦有討論之地方。

從而，以下本文將先探討行政執行上就債務人異議之訴之必要行與容許性，再於第四章中針對此議題做細部分析，嘗試針對行政執行上債務人異議之訴建立完整架構，以求行政程序強制執行之救濟法制上之完整。

第三章、公法上金錢給付義務行政執行債務人異議之訴 之必要性與容許性

所謂債務人異議之訴，指債務人主張執行名義所示之請求權，與債權人在實體法上之權利現狀不符，請求以判決排除執行名義之執行力為目的之訴訟而言。

強制執行法上，之所以有債務人異議之訴存在，乃基於執行名義所示請求權之在與內容，有時與執行時實體法之權利與義務並不一致，且因執行法院對於所記載之請求權是否存在，並無調查之權，故仍須依據執行名義強制執行。在此情形之下，執行法院所為之強制執行，雖屬合法，然因債權人實體法上之請求權業已消滅或無法行使，對於實體法而言自是有所不當，應與債務人提出救濟之機會¹⁴。而於行政訴訟方面，有可能因行政契約有清償或抵銷或其他情形，導致執行時實體法之權利與義務不一致，且地方法院行政訴訟庭、普通法院民事執行處或行政機關乃是依據執行名義來執行，故對於執行名義所示之請求權亦無調

¹⁴ 張登科，強制執行法，頁 155-156。

查之權，若依此執行，雖執行合法，然對債務人未免保護不周，於行政訴訟法上亦是有債務人異議之訴之需要。然於行政執行方面，行政執行分署亦根據移送之行政機關之行政處分為執行，則此時債務人異議之訴之內涵是否有必要？

以下本文欲從行政執行可否對執行名義為調查、提起債務人異議之訴與原處分救濟之關連以及有無其他救濟途徑可取代債務人異議之訴三部分來說明：第一部分為債務人異議之訴之內涵與執行名義之內容有關，從而執行機關是否於行政執行時得調查執行名義則攸關執行違法之內容，故其違法類型是否符合債務人異議之訴之內涵尚有討論空間；又債務人異議之訴與義務人對於原處分之救濟間關係為何？是否有形成架空訴願、行政訴訟作為原處分救濟之問題，是否影響債務人異議之訴存在之必要性？再者，是否有其他救濟內容得替代此訴之功能，而排除其存在之正當性？

第一節、行政執行對於執行名義之調查

就民事執行而言，強制執行法第 14 條第 1 項規定，執

行名義成立後，如有消滅或妨害債權人請求之事由發生，債務人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，如以裁判為執行名義時，其為異議原因之事實發生在前訴訟言詞辯論終結後者，亦得主張之。此即學理上所謂之債務人異議之訴。債權人與債務人之間，有關實體法律關係所生之權利義務，於執行名義成立之際，雙方當事人於法律程序上均有充分救濟之機會。債務人如對於債權人主張之權利有爭執者，應盡量利用法律程序為防禦，使債權人無法取得執行名義。惟一旦債權人取得執行名義，聲請執行法院為強制執行程序之進行時，執行機關僅得專依執行名義設法實現債權人之權利，使債權人滿足，不得再就當事人間之實體權利存否問題為審究，此乃基於執行機關與審判機關職務分工合作之要求。惟若執行名義成立之後，由於當事人間之實體權利關係發生變動，該執行名義在實際上已經無法再反映債權人真正之實體權利時，如仍然任由債權人依該執行名義為執行，債務人勢必因強制執行而受害，法律之正義亦無以維持。為使債務人對於此種實體權利發生變動之情況能及時為法律上之主張，以

及能獲得阻止債權人依執行名義為強制執行起見，法律賦予債務人得提起債務人異議之訴，以資解決救濟¹⁵。

由上可知，就民事執行法院而言，由於作成執行名義之機關與權利判定機關是不同的，亦即先有民事法院作成執行名義，而後由民事法院執行處予以執行，故民事法院執行處於執行案件之法律事實，因並非參與執行名義之作成，認知本就有限，且既已進入執行程序，其程序所追求者應係效率簡便，而非實體正義，否則執行名義無正當性可言，更無民事執行處增設之必要。故在民事執行處對於執行名義僅得為形式審查，且為組織設計所應當之前提下，其係有可能對於不合法律現狀之執行名義予以執行，從而債務人之權利就有保護之必要¹⁶。

另一方面，就執行名義而論，假若該執行名義係確定之終局判決，因其有既判力時點之問題，亦即以第二審言詞辯論終結之時點作為既判力拘束之範圍情形下，第二審

¹⁵ 陳榮宗著，強制執行法，2000年11月，三民書局出版，第161至162頁；另可參楊與齡，強制執行法論，頁236、242。

¹⁶ 張登科，強制執行法，頁155至156。

言詞辯論終結後所發生的事由，係不被既判力所遮斷，本得針對該事由另行提起救濟，若能就此訴之內涵排除本件之執行力，不僅得追求實體正確，更有促進訴訟的效果，自無禁止之必要；若該執行名義與確定判決無同一效力者，債務人並無接受嚴謹之訴訟程序保障，此時無論該事由發生在執行名義作成之前或之後，均應追求實體正義，就當事人雙方之權利義務作明確地確認，以資救濟¹⁷。

於公法上金錢給付義務，因執行機關係法務部行政執行署所屬行政執行分署，而處分機關乃其他行政機關，故行政執行分署僅得依行政執行法第 13 條規定，就移送機關所檢附之文件，確認執行名義是否存在，然實體法上之權利義務是否與執行名義相當，則非其義務，也無調查可能，否對於人民之行政法義務每每均予以調查，不僅有害行政效率，更是有害於公益，失其強制執行之意旨¹⁸。因此，就行政執行而言，似亦與上述民事執行法院相同，由於作

¹⁷ 湯東穎，行政強制執行救濟程序之研究，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，2005 年 6 月，第 14 頁。

¹⁸ 陳敏，行政法總論，5 版，2007 年 10 月，新學林出版股份有限公司，頁 827。

成執行名義之機關與強制執行機關是不同的，亦即先有處分之行政機關作成執行名義，而後由行政執行分署予以執行，故行政執行分署於執行案件之法律事實，因並非參與執行名義之作成，認知本就有限，且既已進入執行程序，其程序所追求者應係效率簡便，而非實體正義，否則執行名義無正當性可言，更無行政執行分署增設之必要。故在行政執行分署對於執行名義僅得為形式審查，且為組織設計所應當之前提下，似對義務人之權利就有保護之必要¹⁹。

第二節、債務人異議之訴與原處分救濟關聯性

關於行政執行之案件可否提起債務人異議之訴，可以將之細分為該案件根本未進入爭訟程序，即行政處分確定，就移送行政執行分署執行或自行執行；另一種則是，行政處分之相對人，有對行政處分提起訴願、行政訴訟，然因行政處分以不停止執行為原則而進入行政執行程序，形成行政爭訟與行政執行程序同時進行。事實上，涉及行政執行救濟之問題，往往前者多於後者，因為行政處分一旦進入訴願或行政訴訟程序，其確定力會被阻斷，處分內容仍

¹⁹ 參考張登科，強制執行法，頁 155 至 156。

有可能變更，若逕行執行的話，行政機關可能會因原處分變更或撤銷，而有須負結果除去或其他給付之責任之風險。

針對義務人已對於行政處分提起訴願、行政訴訟，然因行政處分以不停止執行為原則而進入行政執行程序，形成行政爭訟與行政執行程序同時進行之情形，於訴願、行政訴訟程序雖有停止執行之規定，然本文認為，訴願法第 93 條及行政訴訟法第 116 條必須以「將發生難以回復之損害，且有急迫情事之情形」，始得停止執行，並非任何處分及決定得以停止執行，仍有許多情形是並非發生難以回復之損害，畢竟我國以不停止執行為原則，故光以訴願法第 93 條及行政訴訟法第 116 條規定來解決債務人異議之訴之問題係治標不治本，且最重要的是，之所以有停止執行之需要，係因原處分之執行恐使受處分之人有難以回復之損害，故還是與原處分有關；而債務人異議之訴所審究者係執行時義務人是否有排除或妨礙債務人之權利，意即執行時之法律狀態與處分作成時之法律狀態有所不同，與原處分無關。因此，既然兩者所處理的問題係有所不同，就

不應因有停止執行之規定而排除債務人異議之訴之內涵。

那義務人並無提起訴願或行政訴訟，是否允許執行程序中再為爭執？意即是否會有義務人本身已對其自身權益保障不積極，而值得為其違背法安定性的問題。應予釐清的是，債務人異議之訴強調義務人是否有排除或妨礙債權人請求之事由，並不在乎基礎處分是合法或違法，若係違法者，處分確定後自不得再為爭執，且違法之行政處分仍是有效成立存在之行政處分，債權人(移送機關)當得以此作請求之依據成為執行名義而執行，義務人不得以處分內容違法來排除或妨礙債權人之請求，故不會有上述所擔憂之情事發生；若該基礎處分為合法者，不是更說明了義務人無法以行政訴訟來撤銷合法之基礎處分或作其他請求？不僅無消極面對其權利之問題，反倒是需要憑藉債務人異議之訴來救濟其權利²⁰。

第三節、其他救濟途徑之可行性

最後，則是救濟途徑多元化之問題。在行政訴訟修法以後，行政訴訟法除了撤銷之訴外還有課予義務之訴、一

²⁰ 參考吳晉晞，論行政執行債務人異議之訴之研究，頁 28-30。

般給付之訴，及確認之訴。故債務人異議之訴得以不當得利之訴訟內涵替代，並以一般給付之訴之訴訟類型提起，或得以確認之訴之內涵及訴訟類型來救濟，故若前種方式具備債務人異議之訴之救濟功能的話，於行政執行程序中設置債務人異議之訴，恐怕就值得懷疑了。

基本上，債務人異議之訴之功能主要在於排除執行名義之執行力，意即得使此執行名義之執行程序不再進行。若與不當得利之訴訟內涵相比較的話，通常該訴之聲明係基於被告無法律上原因而受領利益而致原告損害者，進而請求被告返還所受領之利益。故充其量僅得就被執行之標的物或所受領執行之利益，令債權人返還執行利益，雖某種程度上具有排執行名義執行力之效果，然義務人可能須多次請求或為客觀訴之合併，才能有效保障權利。因為行政執行程序未終結前，義務人除要求債權人返還因拍賣所得之價金外，亦必須要求移送機關撤回行政執行，或要求執行機關終止執行，否則若是只單純請求返還處分機關所受領執行利益的話，在未滿足債權人之債權情形下，陸續拍賣其他執行標的物的情形仍會不斷發生，故排除執行名

義執行力之效果係相當有限，義務人有可能須另行提起一般給付之訴，以救濟其權利。

再者，行政訴訟法所指確認之訴之內涵，依行政訴訟法第 6 條之規定，有確認行政處分無效之訴、確認行政處分違法之訴及確認公法上關係成立或不成立之訴三種：

首先，於確認行政處分無效之訴，應不妨認為確認行政處分無效之訴本質上係處理與債務人異議之訴不同之概念，即原處分無效並不足以包括所有義務人異議事由，因債務人異議之訴之事由係以有消滅、妨礙債權人之事由作為其範疇，通常係指請求權消滅、債權消滅或暫時無法行使之情形，若義務人認為行政機關所下之行政處分係無效的，已非是否行政處分有被消滅或妨礙之問題，而係國家所為行政處分之公權力行為有可能自始無效，頂多係屬於其他異議事由，而無法解決債務人異議之訴全部欲解決之問題，且通說以為此所涉及者為無執行名義卻為強制執行之情形，僅須依行政執行法第 9 條規定聲明異議，主張行政執行程序違法即可，無須以債務人異議之訴來處理²¹。

²¹ 參考張登科，強制執行法，頁 147；此亦為最高行政法院 101 年度 10 月份第 1 次庭

又確認行政處分無效之訴由於其訴訟標的乃確認行政處分是否無效²²，並不審及債務人是否有消滅或妨礙債權人請求，故不具有直接排除執行名義執行力之功能，須義務人於執行終結前持勝訴確定判決，告知執行機關，始有意義。

第二，確認行政處分違法之訴是否可作為替代債務人異議之訴的救濟內涵並非毫無疑義，首先面臨之問題是，若義務人並無對基礎處分提起爭訟，卻允許於執行程序中提起確認行政處分違法之訴，是否讓義務人有藉此拖延之機會，而有訴訟程序濫用之可能？其次，確認行政處分違法之訴僅限於因執行完畢或其他事由而消滅之行政處分而

長法官聯席會議(一)結論所指：乙說：否定說。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。

²² 李建良，行政爭訟，收錄於李建良、陳愛娥、陳春生、林三欽、林合民、黃啟禎合著，《行政法入門》，修訂版，元照出版，2004年5月，頁593-595；吳庚，行政爭訟法論，4版，元照出版，2008年9月，頁170-174、197；吳庚，行政法之理論與實用，增訂七版，自刊，頁653-654；陳敏，行政法總論，頁1471。

言，是否可於行政執行程序中提起？關於此一問題，應先從撤銷之訴與確認行政處分違法之訴兩者之區別及關係開始探討，然後再就確認行政處分違法之訴是否具有債務人異議之訴之功能作一番討論。

確認行政處分違法之訴其在訴訟類型上為撤銷之訴之補充訴訟，其原因乃在於該訴對訴訟程序當事人的權利保障較為迂迴，僅得確定行政處分違法，不如撤銷之訴得直接除去違法侵害來得有效率及便利。換句話說，提起撤銷之訴，因其訴訟標的之關係會除了具備上述確定行政處分違法之訴之功能外，亦有涉及是否撤銷系爭行政處分之功能²³。因此，既撤銷之訴有確定行政處分違法之內容，則基於司法資源之合理使用、訴訟經濟及被告之程序利益等原因，唯有當撤銷之訴不得提起時，才有提起之空間，不然原告很有可能為迴避行政訴訟法第 106 條起訴期間之限

²³ 李建良，行政爭訟，頁 581-586；吳庚，行政爭訟法論，頁 148-163、197；吳庚，行政法之理論與實用，頁 653-654；撤銷之訴之訴訟標的，係確定行政處分違法侵害原告公法上權利，及撤銷該行政處分而言，參自陳敏，行政法總論，頁 1470。

制而不提撤銷之訴，不斷提起確認行政處分違法之訴，自是不被允許者。此就是為何確認訴訟強調即受確認判決利益之緣故。故義務人於行政處分確定前未爭執其違法性，待確定後於行政執行程序中提起確認行政處分違法之訴，應認為欠缺即受確認判決之利益，該訴為不合法駁回。從而，既該訴於此時不得提起，自無可能具備債務人異議之訴之功能。

又我國行政執行僅須行政處分送達於相對人生效即可執行，無須待其確定，故亦有可能於爭訟階段，行政處分就已進入行政執行程序。那於此情形中，確定行政處分違法之訴是否具備債務人異議之訴之功能？

在此本文亦持否定之見解。依據行政訴訟法第 6 條第 1 項後段規定：「其確認已執行完畢或因其他事由而消滅之行政處分為違法之訴訟」。雖債務人異議之訴未合於已執行完畢之要件，然既然條文有規範因其他事由而消滅行政處分之字句，那履行、抵銷亦可被其他事由所涵攝。然上述並非問題所在，其癥結點在於確認行政處分違法之訴必須先依行政訴訟法第 106 條規定提起撤銷之訴，於行政訴訟

程序進行中，發生執行完畢或其他原因致行政處分消滅之事由，其訴訟始可變更為確認行政處分違法之訴。若是如此，其與債務人異議之訴之內涵就大為衝突，不得兩立，一為執行終結，而債務人異議之訴卻要求執行未終結。因此，確認執行違法之訴係無債務人異議之訴之功能²⁴。

最後，確認公法關係成立或不成立之訴，於行政執行程序中，若義務人已履行行政處分所課與之行政任務或具有其他得足以消滅或妨礙債權人之事由，係可就確認公法關係成立或不成立之訴作為救濟，意即義務人已履行行政義務，可提起確認公法關係不存在之訴；義務人並無先為給付之義務，亦可提起確認公法關係存在之訴，並待始期屆至時，再為給付。然而光是提起確認公法上關係成立或不成立之訴並不足以直接排除執行名義之執行力，僅是確認公法上之關係而已。雖得確認執行名義之內容是否已經發生變動，而與債務人異議之訴所具備功能並不衝突，然該訴仍必須依行政訴訟法第 7 條規定，於同一程序中，合併請求損害賠償或其他財產上之給付，方得有全然救濟，

²⁴ 參考吳晉晞，論行政執行債務人異議之訴之研究，頁 32-33。

不然對排除執行名義執行力之效果有限，此係該內涵不周全之處²⁵。

第四節、小結

按行政執行係以國家之公權力，對於人民之自由或財產予以干預，故除須具有法律之依據外，尚須合乎法律所規定之形式、限制及程序，始符合現代法治國原則之基本要求。行政執行機關實施強制執行時，若違反法律所定之形式、限制及程序，即構成違法之強制執行，權利受有侵害之人民，自得依法提起救濟，以維權益。宜明定行政救濟程序並將「告知救濟 (Rechtmittel belehrung)」制度，予以條文化，以保障受不法強制執行之人民權益，受到「有權利就有救濟 (Where there is a right ; there is a remedy)」之保障²⁶。

又按憲法第 16 條所規定之訴訟權，乃人民於其權利遭受侵害時，得訴請救濟之制度性保障。人民之訴訟權有其

²⁵ 參考吳晉晞，論行政執行債務人異議之訴之研究，頁 33-34。

²⁶ 鄭昆山，論行政強制制度—從警察法學觀點以論，中央警官學校警政研究所碩士論文，1983 年 6 月，第 169 頁。

受憲法保障之核心領域，此為訴訟權必備之基本內容，而所謂有權利斯有救濟，即在指明人民訴請司法機關救濟之權利為訴訟權之核心內容，不容剝奪²⁷。

關於得否強制執行之實體法上爭議，係指執行機關之執行行為，雖合於強制執行法之規定，惟其執行之結果卻與實體法上之權義關係有所不符，此種現象係出於執行制度之設計使然。蓋近代強制執行制度係採「執行機關」與「權利判定機關」(執行名義作成機關)分離制度，執行機關僅得依據執行名義強制執行，至於執行名義所載請求權是否存在，則不負審查之責。因此，執行名義所載權利自始不存在，或其後消滅，但執行機關仍依該執行名義開始或續行執行者，亦難認其行為違法²⁸，惟終究與行政強制執行之本旨未合，且對人民權利有所侵害，故有加以救濟之必要，以達訴訟權之「有權利斯有救濟」核心內容之保障。

再者，關於行政強制執行之救濟，一般學說上認為應

²⁷ 司法院大法官會議解釋第 396 號解釋理由書參照。

²⁸ 有學者稱此為「不當執行」，以資與「違法執行」相區別，請參照張登科，強制執行法，頁 141。

區別基礎處分與執行措施而為區別處理。所謂基礎處分(Grundverfügung)，係指行政機關憑以發動行政強制執行，並構成執行基礎準據之行政處分，亦可說是行政強制執行程序中之「執行名義」，執行機關基於基礎處分而於執行程序中所採取之行政強制執行手段，則稱為「執行措施」(Vollstreckungsmaßnahmen)²⁹。基礎處分如有違法或不當之瑕疵，以致侵害人民權益時，相對人或利害關係人自得循訴願、行政訴訟途徑等一般行政爭訟途徑謀求解決。對於基礎處分之救濟，應透過對該基礎處分之行政爭訟解決，乃屬當然。惟對於行政實體法律關係於基礎處分成立後有所變動者，如清償、抵銷、免除而消滅者，此時已非基礎處分之合法性問題，從而構成基礎處分行政爭訟之救濟界限，且債務人異議之訴所審究者係執行時義務人是否有排除或妨礙債務人之權利，意即執行時之法律狀態與處分作成時之法律狀態有所不同，與原處分無關。因此，既然兩者所處理的問題係有所不同，就不應因有停止執行之規定而排除債務人異議之訴之內涵。而就義務人並無提起訴願

²⁹ 陳敏，行政法總論，頁 850。

或行政訴訟，即行政處分確定，就移送行政執行分署執行或自行執行之情形，仍應認為債務人可能欠缺訴願、行政訴訟之保障，而應提供債務人異議之訴之訴來救濟其權利³⁰。

最後，在探討債務人異議之訴於行政執行程序中是否有存立必要性時，最大之疑問就在於：其似乎可從其他訴之內涵獲得救濟。於緒論曾提及過，對於行政執行程序之債務人是否得依行政訴訟法第 307 條規定提起債務人異議之訴，最高行政法院 97 年 5 月份第 1 次庭長法官聯席會議對此係採取肯定之見解，然持反對意見者認為，債務人異議之訴係規定於行政訴訟法第 8 章，自是以該法第 305 條第 1 項及第 4 項所指之執行名義為限，方有其適用，故應以一般給付之訴或確認之訴尋求救濟。經過上述討論可以發現，債務人異議之訴係以執行終結前，排除執行名義之執行力為目的，不當得利之訴或可就債權人所受領之利益要求返還，使義務人獲得救濟，然必須為複數請求，才符合債務人異議之訴之功能。而於確認訴訟內涵方

³⁰ 最高行政法院 101 年度判字第 629 號判決亦同此旨。

面，確認公法上關係成立或不成立之訴雖亦具有相當程度的債務人異議之訴之功能，使債務人有所救濟，然亦必須與行政訴訟法第 7 條規定配合行使，並非得全然解決問題。

因此，在確立債務人異議之訴乃有獨於訴願或行政訴訟救濟內容之前提下，於公法上金錢債權執行方面，其情形與民事強制執行比較類似，執行機關對執行名義所示之債權並無調查之權，若對此執行名義執行，亦難認執行機關之執行行為違法，故應予義務人救濟之權利。其次，本文認為債務人異議之訴，其並非僅係消極地請求回復因執行所損失之利益，更得於執行終結前排除執行名義之執行力，既債務人異議之訴有如此強大之效力，應使義務人獲得更立即之救濟。因此，債務人異議之訴係有其存在之價值，更能使該執行名義之義務人於執行程序中有救濟之機會。

第四章、公法上金錢給付義務行政執行債務人異議之訴 之分析

第一節、債務人異議之訴之法律依據

在確定債務人異議之訴之內涵有存在必要性，接下來必須討論的是，債務人異議之訴之內涵依據為何？就民事強制執程序，強制執行法設有「債務人異議之訴」制度，以資救濟，即強制執行法第 14 條第 1 項規定；反觀於公法領域，行政訴訟法第 307 條設有類似規定，惟此一規定僅適用於以「行政法院裁判」為執行名義之執程序，其能否類推適用於「行政處分」之執程序尚有疑義，又行政執行債務人異議之訴或得否適用或準用強制執行法第 14 條第 1 項之規定，抑或直接根據行政訴訟法之規定，尚有爭議，本文將整理行政法院之實務見解及學說見解分述如下。

第一項、行政法院實務見解

第一款、最高行政法院 97 年 5 月份第 1 次庭長法官聯 席會議決議前

行政強制執行得否準用民事強制執行法之規定提起債

務人異議之訴，實務見解分述如下：

(一)執行法第 26 條準用強制執行法第 14 條規定：

行政執行法第 26 條明定：關於本章之執行，除本法另有規定外，準用強制執行法，但行政執行法並無相關債務人異議之訴之規定，因此除性質上不合者外，應準用民事強制執行法。

如臺中高等行政法院 100 年度簡字第 46 號判決認為：
「…又按『執行名義成立後，如有消滅或妨礙債權人請求之事由發生，債務人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。』為強制執行法第 14 條第 1 項前段所規定，此一規定，依行政執行法第 26 條規定於行政執行程序固亦有準用；然按債務人異議之訴，係以『執行名義成立後，如有消滅或妨礙債權人請求之事由發生』為其要件，與本件原告所主張『系爭擔保書，非其所為之意思表示，認屬行政契約之擔保書不生效力』並不相同，本件自非屬債務人異議之訴問題。」雖本件訴訟標的與債務人異議之訴無關，但其判決理由中亦提及強制執行法第 14 條所規定之債務人異議之訴依行政執行法第 26 條規定

於行政執行程序亦有準用³¹。

³¹ 此判決嗣遭最高行政法院 101 年度判字第 645 號判決廢棄發回，其理由為：「次按『判決不適用法規或適用不當者，為違背法令。』行政訴訟法第 243 條第 1 項著有規定。而關於公法上金錢給付義務之執行，除行政執行法另有規定外，準用強制執行法之規定，此觀行政執行法第 26 條規定甚明。又『執行名義無確定判決同一之效力者，於執行名義成立前，如有債權不成立或消滅或妨礙債權人請求之事由發生，債務人亦得於強制執行程序終結前提起異議之訴。』強制執行法第 14 條第 2 項著有規定。是執行名義無與確定判決有同一效力者，得許債務人就執行名義成立前，有實體上權利義務存否之爭執，提起債務人異議之訴，而其異議之事由，且包括債權不成立之事由。再『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 1 項之限期仍不履行時，得逕就擔保人之財產執行之。』行政執行法第 18 條所明定。核該條係為確保公法上金錢債權之實現，迅速達成執行之目的，參考強制執行法第 23 條規定所制定。故依行政執行法第 18 條規定逕就擔保人之財產執行，其執行名義固屬擔保書，而與對義務人之執行名義有別，然該擔保書既屬為確保義務人之公法上金錢給付義務而為，參諸行政執行法第 4 條規定，應認依該法執行公法上金錢給付義務之行政執行處係屬立於同強制執行法第 23 條所規定執行法院之地位，並非該擔保書執行名義之債權人。是擔保人就擔保書之執行名義提起之債務人異議之訴，自應以該擔保書所擔保公法上金錢債權之債權人為被告。原審就系爭無與確定判決有同一效力，而係依行政執行法第 18 條規定成立之擔保書執行名義，援引強制執行法第 14 條第 1 項規定，謂債務人異議之訴係以執行名義成立後，有消滅或妨礙債權人請求之事由發生為要件，本件非屬債務人異議之訴問題云云，已有未依行政執行法第 26 條準用強制執行法第 14 條第 2 項規定之不適用法規情事。又原判決認以被上訴人名義所出具之系爭擔保書性質，乃係被上訴人與上訴人間成立擔保享祐公司債務履行之行政契約，其適用行政執行法第 18 條規定亦有不當。」

又如最高行政法院 95 年度判字第 1246 號判決認為：

「按公法上金錢給付義務之執行，債務人固得依行政執行法第 26 條準用強制執行法第 14 條第 1 項提起債務人異議之訴…³²」。

(二)依行政執行法第 26 條類推適用強制執行法第 14 條規定：

如臺北高等行政法院 95 年度簡字第 00482 號判決：「…按債務人異議之訴由高等行政法院受理。執行名義成立後，如有消滅或妨礙債權人請求之事由發生，債務人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。行政訴訟法第 307 條、強制執行法第 14 條第 1 項前段定有明文。又行政訴訟法第 306 條第 2 項僅規定『執行程序』，除本法有別有規定外，應視執行機關為法院或行政機關分別準用強制執行法或行政執行法之規定。至於債務人於行政執行程序中，主張債權於執行名義成立後消滅之債務人異

³² 另可參考最高行政法院 95 年度判字第 1246 號判決；最高行政法院 94 年度裁字第 2687 號裁定；臺北高等行政法院 94 年度訴字第 761 號判決；94 年度訴字第 696 號判決。

議之訴應如何提起，除前述管轄之規定外，行政訴訟法並無其他規定，解釋上自應類推性質相近之強制執行法之規定。本件原告主張被告對其 85 年至 89 年之使用燃料費之債權已逾徵收或執行期間，不得再徵收或執行，乃係指作為執行名義之各期繳納處分成立後，有消滅債權人請求之事由發生，應類推適用前述強制執行法第 14 條第 1 項規定，對債權人即本件被告向本院提起債務人異議之訴，合先敘明³³。」

(三)不得提起債務人異議之訴：

行政執行法第 26 條之準用，僅限於執行程序部分，對於民事強制執行法總則部分，不在準用之列，而債務人異議之訴既規定於民事強制執行法總則部分，自不得準用。

此如臺中高等行政法院 95 年度停字第 11 號裁定認為：「按行政執行法第 26 條規定，公法上金錢給付債務之『執行』準用強制執行法之規定，其所準用之範圍，應僅限於有關執行程序之部分，債務人異議之訴及其相關之停止執

³³ 另可參照臺北高等行政法院 93 年度停字第 50 號裁定；93 年度停字第 49 號裁定。

行程序，則不在之準用之列，執行債務人不得以其已提起債務人異議之訴，主張依行政執行法第 26 條準用強制執行法第 18 條第 2 項規定，聲請裁定停止執行。」

又如最高行政法院 94 年度裁字第 2772 號裁定及 96 年度裁字第 124 號裁定認為：「行政訴訟法第 307 條所謂『債務人異議之訴』，乃規定於行政訴訟法第 8 編『強制執行』中，依該編第 305 條第 1 項及第 4 項規定以觀，足知債務人異議之訴，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，倘債權人非以前揭執行名義聲請強制執行，債務人自無依據行政訴訟法第 307 條規定向高等行政法院提起債務人異議之訴之適用。本件相對人所為之強制執行程序，並非由債權人即財政部臺灣省南區國稅局、高雄縣政府稅捐稽徵處（即高雄縣政府地方稅務局）聲請高等行政法院執行之案件，且其據以強制執行之執行名義亦非債權人依行政訴訟法第 305 條第 1 項或第 4 項規定取得之執行名義，從而，抗告人提起本件債務人異議之訴，核與行政訴訟法

第 305 條及第 307 條規定之要件不符等由，裁定駁回抗告人於原審之訴³⁴。」

(四)依行政訴訟法第 307 條規定得提起債務人異議之訴：

如最高行政法院於做出 97 年 5 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議前，於 94 年判字第 1754 號判決中僅說明：「…況且關於行政執行之聲明異議與涉及行政實體法上之判斷之爭議不同，異議人如就執行名義實體法事項有所爭執，亦得提債務人異議之訴，由高等行政法院受理以資救濟(行

³⁴ 此判決嗣被最高行政法院以最高行政法院已做出 97 年度 5 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議而予以廢棄發回更為裁判。另最高行政法院 97 年度裁字第 3395 號裁定；97 年度裁字第 2897 號裁定；96 年度裁字第 124 號裁定；94 年度裁字第 2772 號裁定；94 年度裁字第 1938 號裁定；臺北高等行政法院 96 年度簡字第 00194 號裁定；95 年度訴字第 02981 號裁定；93 年度訴字第 03345 號裁定；93 年度訴字第 2142 號裁定；93 年度訴字第 1874 號裁定；91 年度訴字第 5038 號裁定；92 年度訴字第 4704 號裁定；臺中高等行政法院 96 年度簡字第 425 號裁定；96 年度訴字第 00313 號裁定；96 年度訴字第 00374 號判決；95 年度訴字第 00138 號裁定；94 年度訴字第 338 號判決；高雄高等行政法院 98 年度簡字第 158 號裁定；96 年度訴字第 955 號裁定；95 年度簡字第 112 號裁定；95 年度訴字第 40 號裁定；93 年度訴字第 810 號裁定；93 年度訴字第 828 號裁定亦同此意旨。

政訴訟法第 307 條參照)，期臻妥慎³⁵」等語。

亦有直接在判決理由中指出可在行政執行程序中提起債務人異議之訴，如臺北高等行政法院 94 年度簡字第 866 號判決：「至於原告主張上開公法上債權已歸於時效屆至而消滅一節，本應在行政執行程序中提起債務人異議之訴，

³⁵ 最高行政法院 94 年裁字第 1228 號裁定；95 年度裁字第 2873 號裁定；95 年度判字第 1936 號判決；95 年度裁字第 1989 號裁定；95 年度判字第 1335 號判決；94 年度判字第 1754 號判決；94 年度裁字第 1480 號裁定；94 年度裁字第 1228 號裁定；94 年度裁字第 999 號裁定；94 年度判字第 211 號判決；94 年度裁字第 195 號裁定；93 年度裁字第 1142 號裁定；93 年度裁字第 1096 號裁定；臺北高等行政法院 94 年度訴字第 958 號裁定；95 年度訴字第 3965 號裁定；95 年度訴字第 3940 號裁定；94 年度訴字第 00859 號裁定；93 年度訴字第 4050 號裁定；93 年度訴字第 2133 號裁定；93 年度訴字第 1161 號裁定；93 年度訴字第 1430 號裁定；93 年度訴字第 462 號裁定；93 年度訴字第 463 號裁定；93 年度訴字第 464 號裁定；92 年度訴字第 5230 號裁定；92 年度訴字第 2827 號裁定；91 年度訴字第 4427 號裁定；高雄高等行政法院 97 年度訴字第 634 號判決；96 年度訴字第 00676 號裁定；96 年度訴字第 179 號裁定；95 年度訴字第 1080 號裁定；95 年度簡字第 326 號裁定；94 年度訴更字第 21 號裁定；94 年度訴字第 716 號裁定；94 年度訴字第 717 號裁定；94 年度訴字第 417 號裁定；94 年度訴字第 00269 號判決亦同其旨。另可參照最高行政法院 95 年度裁字第 2432 號裁定；95 年度裁字第 577 號裁定；96 年度訴字第 361 號裁定。

而非提起本件撤銷訴訟³⁶。」

又如高雄高等行政法院 95 年度訴字第 00084 號判決：
「按『執行名義成立後，如有消滅或妨礙債權人請求之
事由發生，債務人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。』強制執行法第 14 條第 1 項前段定
有明文，此即強制執行法上關於債務人異議之訴之規定。
又『債務人異議之訴，由高等行政法院受理』則為行政訴
訟法第 307 條前段所明定；此條固為行政訴訟法上關於『債
務人異議之訴』之規定，惟因其是規定於行政訴訟法第 8
編『強制執行』中，故本條所規範之債務人異議之訴，固
是指債權人依行政訴訟法第 305 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之情況；惟因債務人
異議之訴，目的係為排除執行名義之執行力，故法院在此
不過是消極性地消滅一個既存的違法執行之法律關係，性
質上係屬消極之形成之訴；故於此種訴訟類型，法院並未

³⁶ 此判決嗣經最高行政法院 95 年度裁字第 02737 號裁定廢棄發回，然其對於本判決認為得於行政執行程序中提起債務人異議之訴似採肯定見解。另臺中高等行政法院 94 年度訴字第 00682 號判決亦同其旨。

進一步干涉行政權，是亦不生是否損及權力分立之問題。至於行政訴訟法第 2 條、第 3 條固規定：『公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。』『前條所稱之行政訴訟，指撤銷訴訟、確認訴訟及給付訴訟。』然行政訴訟法之訴訟類型是否僅限於行政訴訟法第 3 條所稱之撤銷訴訟、確認訴訟及給付訴訟，不僅理論上尚有爭議，且自上述行政訴訟法第 307 條規定，益見行政訴訟法關於訴訟類型之規範並不排斥『債務人異議之訴』之存在；尤其債務人異議之訴，目的係為排除執行名義之執行力，然依行政訴訟法第 3 條規定之行政訴訟訴訟類型，是否得直接排除執行名義之執行力，亦有疑義，加以行政執行法第 26 條復規定：『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。』故關於行政執行法上公法金錢債權之行政執行，應認債務人若主張有執行名義成立後消滅或妨礙債權人請求之事由，得依行政訴訟法第 307 條規定之精神，定法院之管轄，以移送機關為被告，向高等行政法院提起『債務人異議之訴』（最高行政法院 93 年度裁字第 1142 號裁定、陳敏著行政法總論第 4 版第 868 頁參照）；

先予敘明³⁷。」

第二款、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)

〔法律問題〕：

行政處分之受處分人，可否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，以有消滅或妨礙債權人請求之實體事由發生，向高等行政法院提起債務人異議之訴？

甲說：不得提起。

理由一：行政訴訟法 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。至於行政執行法第 26 條因僅就公法上金錢給付債務之「執行」為準用，故其

³⁷ 最高行政法院 96 年度裁字第 2564 號裁定維持之。另高等行政法院 93 年度訴字第 899 號判決(最高行政法院 95 年度判字第 1335 號判決維持之)及高雄高等行政法院 92 年度訴字第 9 號判決亦同其旨。

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。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。

理由二：行政訴訟法 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。至於行政執行法第 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。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。

乙說：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。

行政訴訟法第 307 條前段規定之「債務人異議之訴」，因其是規定於行政訴訟法第 8 編「強制執行」中，故本條所規範之債務人異議之訴，固是指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之情況；惟因債務人異議之訴，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，故於此種訴訟類型，法院並未進一步干涉行政權，並不生是否損及權力分立問題；是應認依行政執行法第 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。」之規定，關於行政執行法上公法金錢債權之行政執行，債務人得準用強制執行法第 14 條規定提起債務人異議之訴，並類推適用行政訴訟法第 307 條規定，向高等行政法院提起之。

丙說：得依行政訴訟法第 307 條規定提起。

一、按行政訴訟法第 8 編強制執行主要雖係規範行政法院裁判之強制執行問題，惟同法 2 條規定：「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」行政法上

之執行名義確定後，若因有消滅或妨礙其實體請求權之事由發生而生爭議，自應許其提起行政訴訟。且行政訴訟法第 307 條規定：「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。」設有債務人異議之訴，該條既未明定債務人異議之訴之要件，亦未明文以同法第 305 條之執行名義為限，故宜解為非行政訴訟法第 305 條之執行名義亦得依同法第 307 條規定提起債務人異議之訴。

二、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。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，並未進一步干涉行政權，並不生是否損及權力分立問題；故於行政訴訟法第 307 條已明文

為此訴訟類型之規定下，自應認行政處分之受處分人得逕依該條規定提起債務人異議之訴，而無庸再迂迴提起確認訴訟或一般給付訴訟為救濟。

決議：按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，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。

第三款、最高行政法院 97 年 5 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議做成後

於最高行政法院做出 97 年 5 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議後，行政法院實務見解就行政執行可否提起債務

人異議之訴部分，皆一貫引用該決議，如最高行政法院 101 年度判字第 1023 號判決即表示：「按『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。』行政訴訟法第 307 條定有明文。又按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，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。為本院 97 年 5 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議在案。」等語³⁸。

³⁸ 最高行政法院 101 年度判字第 946 號判決；100 年度判字第 1099 號判決；臺灣士林地方法院 102 年度簡字第 24 號行政訴訟判決；臺北高等行政法院 102 年度訴字第 1863 號；101 年度簡字第 57 號；100 年度簡字第 595 號；100 年度訴字第 1525 號判決；100

第二項、學說見解

第一款、直接提起行政訴訟救濟

學者李建良認為，查行政訴訟法第 2 條規定：「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」再參照同法第 1 條之立法宗旨，可知凡屬公法上之爭議，且涉及人民權利保護事件，均得透過行政訴訟，謀求救濟。基礎處分(執行名義)確定後，如有消滅或妨礙該處分請求事項之事由發生，尤其義務已全部履行之情形，執行機關

年度簡字第 460 號判決；100 年度簡字第 23 號判決； 99 年度簡字第 726 號判決；99 年度簡字第 726 號判決；99 年度訴字第 2066 號判決；99 年度訴字第 1937 號判決；98 年度訴字第 1201 號判決；98 年度簡字第 78 號判決；97 年度訴字第 842 號判決；97 年度訴字第 1611 號判決；臺中高等行政法院 102 年度訴字第 237 號判決；101 年度訴字第 147 號判決；100 年度訴字第 361 號判決；100 年度訴字第 437 號裁定；100 年度簡字第 73 號判決；99 年度訴字第 416 號判決；99 年度簡字第 187 號判決；99 年度簡字第 158 號判決；99 年度訴字第 194 號判決；高雄高等行政法院 102 年度訴字第 13 號判決；101 年度訴字第 316 號；100 年度訴字第 688 號判決；101 年度訴字第 241 號判決；101 年度訴字第 73 號判決；100 年度訴字第 445 號判決；100 年度簡字第 254 號判決；100 年度訴字第 465 號判決；100 年度訴字第 373 號判決；100 年度訴字第 363 號判決；99 年度簡字第 221 號判決；99 年度訴字第 28 號判決；99 年度簡字第 177 號判決；99 年度簡字第 178 號判決；98 年度訴字第 314 號判決；97 年度訴字第 924 號判決亦同其旨。

仍繼續實施強制措施，乃屬公法上之爭議，殆無疑義，其對人民權利造成侵害，亦至明顯，依憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨，自應給予義務人提起行政訴訟之機會。是以，行政執行所生之債務人異議之訴，應直接適用行政訴訟法提起救濟，既無類推適用行政訴訟法第 307 條規定之餘地，亦無適用或準用強制執行法第 14 條規定之必要³⁹。

又有認為，依照行政訴訟法所規範之訴訟類型，債務人可提起確認之訴來確認其與處分機關之法律關係，並以此判決結果告知執行機關不得再為執行，就足以保障債務人之權利，受處分人根本沒有於執行終結前提起債務人異議之訴之需要，故應採取否定之見解⁴⁰。

³⁹ 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，2008 行政管制與行政爭訟，頁 142。法官吳東都亦持相同見解，基本上其係持最高行政法院 97 年 5 月份第 1 次庭長法官聯席會議中甲說之見解，反對依行政訴訟法第 307 條或行政執行法第 26 條規定提起債務人異議之訴，參吳東都，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 95-132。

⁴⁰ 林錫堯，行政法要義，3 版，2006 年 9 月，元照出版，頁 385 至 387。

第二款、依行政執行法第 26 條準用強制執行法第 14 條

學者陳清秀認為，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 條之規定，應可做如下解釋：「行政執行名義成立後，如有消滅或妨礙債權人之事由發生，例如公法上金錢給付債權已經罹於時效消滅，或應准予暫緩履行等情形，債務人得於執行程序終結前，向法院對債務人提起異議之訴。如以裁判為執行名義時，其為異議原因之事實發生在前訴訟言詞辯論終結後者，亦得主張之。執行名義無確定判決之同一效力者，於執行名義成立前，如有債權不成立或消滅或妨礙債權人請求之事由發生，債務人亦得於行政執行程序終結前提起異議之訴。」基此，其當係肯認第 14 條第 1 項與第 2 項，均在準用之列。不過其亦指出，基礎處分之違法或不當瑕疵，本應該於基礎處分之行政救濟程序解決，不得再透過債務人異議之訴加以爭執，蓋該訴訟並非在反覆賦予債務人雙重行政救濟之機會⁴¹。

⁴¹ 陳清秀，稅法總論（第二版），植根雜誌，2001 年 10 月，頁 551-552。同陳氏著，

公法上金錢給付義務之強制執行，植根雜誌，第 17 卷第 7 期，2001 年 9 月，頁 20-21。

第三款、依行政訴訟法第 307 條提起

學者吳庚認為，關於行政強制執行之異議之訴，行政執行法草案原本就異議之訴設有專條，在立法過程中刪除，稽其用意，異議之訴之管轄事項已見諸行政訴訟法第 307 條，自無庸再加規範⁴²，似認為行政訴訟法第 307 條之規定，可作為行政強制執行程序提起異議之訴之規範依據。反此，學者陳敏則認為，該條規定係規範在行政訴訟法第八編「強制執行」內，故所謂「有關強制執行之訴訟」，應係對行政法院裁判之強制執行而言，並非針對行政強制執行之規定，惟在公法上金錢給付義務之執行事件提起異議之訴時，得依該條規定之精神，定法院之管轄⁴³。

第三項、本文見解

本文以為，行政執行之債務人異議之訴當然與行政訴訟有關，因為該法律關係乃行政處分所生之關係，自為公法關係，又依據行政訴訟法第 2 條規定：「公法上之爭議，

⁴² 吳庚，行政法之理論與，頁 482。另陳新民，行政法學總論，修訂七版，自刊，2000 年，第 606 頁亦同此見解。

⁴³ 陳敏，行政法總論，頁 893。

除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟」，故關於該訴訟之問題，當然得回歸行政訴訟法來處理，尤其行政執行法對於債務人異議之訴並無明文規範或特別規定之情形下，更是毫無疑問。從而，最高行政法院 97 年 5 月份第 1 次庭長法官聯席會議提及行政訴訟法第 305 條規定，方向應係正確，然從整部立法體系觀之，所謂行政訴訟強制執行，係指以行政訴訟法上所定之執行名義為基礎，由行政法院所為之強制執行⁴⁴。依行政訴訟法第 305 條之規定，此處所稱之執行名義，包括確定之給付判決、依同法成立之和解、其他依同法所為之裁定得為強制執行者、或科處罰鍰之裁定等。於行政訴訟強制執行，雙方當事人乃係立於對等之地位，由法院就其權利義務關係為公正之裁斷後，再以之為執行名義，由債權人持以向法院聲請強制執行，其情形類似民事強制執行，在性質上兩者亦同屬司法權之作用，差別僅在於民事強制執行係以私法關係之實現為其目的，而行政強制執行則是謀求公法關係之實現。反之，行政強制執行之當事人乃是立於上命下從之關係，由行政

⁴⁴ 參考李建良，論行政訴訟強制執行之基本體系，頁 66-67。

機關自己作成行政處分，並以之為執行之基礎據以強制執行，無待法院之介入，本質上屬行政權之作用，而與行政訴訟強制執行之當事人立於對等關係、由法院本司法權之作用進行執行者不同，則行政執行之債務人異議之訴可能本就非行政訴訟法第 8 章所直接規範之對象。因此，可能就需透過行政執行法第 26 條準用之規定，然而，行政執行法第 26 條準用之規定就算得準用到強制執行法第 14 條規定，卻僅及於公法上金錢債權之執行，行為或不行為義務之執行卻未得以適用，若於該部分之執行債務人有消滅或妨礙債權人之事由，不就無法提起債務人異議之訴？是否符合平等權或平等原則？且對於此種行政處分所課處之義務，該義務人應如何尋求救濟⁴⁵？

⁴⁵ 本論文雖然僅聚焦於公法上金錢債權之行政執行，然在本文上述論述過程中亦發現此問題，故而一併提及；又按行政執行法第 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。」可見本法有關適用範圍之規定，係採取基本法之立法例。行政執行法乃屬行政強制執行之基本法，各行政機關處理有關行政強制事項時，應優先適用本法之規定，蔡震榮，行政執行法，頁 38，或許行為不行為之行政執行可以透過本條規定適用強制執行法第 14 條規定來提起債務人異議之訴，然而本文認為，既然公法上金錢債權之執行及行為或不行為義務之執行皆屬行政執行法之規範內容，其可提起債務人異議之訴之依據應不要割裂分別適用才是，附此敘明。

再者，最高行政法院 97 年 5 月份第 1 次庭長法官聯席會議所採之結論，除了過於迂迴之解釋外，其最大之問題在於行政訴訟法第 307 規定之定位為何？其是否可為行政執行之債務人異議之訴法律基礎？

依據行政訴訟法第 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。」，其係在說明債務人異議之訴之審理內容為公法關係，應為行政法院管轄，其他有關於強制執行之訴訟，由於當事人間之關係為私法關係，為普通法院管轄，該條表明上似為管轄之規定，實則乃在於作提醒之功能，因為就算無該條條文之規定，亦得循行政訴訟法第 2 條規定予以了解，充其量係為了明示，以免發生爭議或錯誤。因此，本文不以為行政訴訟法第 307 條規定得作為行政執行之債務人得向高等行政法院提起債務人異議之訴之依據，其並非為行政法院有權審理某種案件之管轄規定，而是重申普通法院與行政法院審判權之區分，應就法律關係公私法性質而定。且大多公法上之爭議本就

應先由行政法院受理，僅有特別管轄之規定，才會規定說由普通法院或直接由最高行政法院受理，而行政訴訟法第307條卻非如此，即說明出債務人異議之訴並非於公法上之爭議有其獨特性，而是其他強制執行救濟應歸於普通法院管轄，此應為該規定之由來。

因此，誠如學者李建良以為，應以行政訴訟法第2條規定作為行政執行債務人異議之訴之內涵基礎⁴⁶，其理由在於行政訴訟法第2條規定係採概括主義，凡屬行政法上之爭議，除無法律特別規定之外，均得向行政法院尋求救濟，今別法既無針對行政執行之債務人異議之訴設有明文規定（公法上金錢義務及或不行為義務均係如此），其所涉之爭議又屬行政法上之爭議，自得依行政訴訟法之規定向行政法院提起債務人異議之訴。

第二節、債務人異議之訴之原告與被告

債務人異議之訴，係以訴訟之方式，解決執行名義上

⁴⁶ 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，2008行政管制與行政爭訟，頁142。吳東都同此見解，請參閱微觀對行政執行措施之權利保護，頁91。

之實體法上爭議，故有原告與被告之存在。債務人異議之訴之原告，原則上為執行名義所示之義務人，於行政法上債務人異議之訴，為行政處分之相對人，即公法上金錢給付義務之義務人，其主要是人民，但亦有可能是公法人或行政機關，端視執行名義之內容而定。

此觀高雄高等行政法院 99 年度簡字第 178 號判決可明：「末查提起債務人異議之訴，須以其主張消滅或妨礙債權人請求之事由，發生於執行名義成立後者，始得為之，亦即須執行名義所據以執行之債務人始得提起債務人異議之訴，非執行名義所載之當事人則不得為之，此觀之行政訴訟法第 307 條及前開最高行政法院庭長法官聯席會議決議自明。查本件原告聲明欲撤銷之執行名義為被告 90 年度綜合所得稅核定（繳款書）及罰鍰處分，其納稅義務人及受處分人為原告楊淞棉，原告楊善雲並非本件補稅之納稅義務人，亦非罰鍰處分之受處分人，亦即其非本件之債務人，其遽予提起本件債務人異議之訴，其當事人為不適格，應予駁回。」

而債務人異議之訴之被告為執行債權人即移送執行之

行政機關，此觀最高行政法院 101 年度判字第 645 號判決意旨：「按債務人異議之訴係債務人主張執行名義所表彰之請求權與債權人在實體法上之權利現狀不符，請求法院以判決排除該執行名義執行力為目的之訴訟，其訴之聲明除請求確認該執行名義所表彰之債權不成立或不存在外，尚須求為撤銷尚未終結之執行程序，然債務人為此項聲明係請求法院以判決排除該執行名義之執行力，性質上為債權不成立或不存在所附隨之當然效果，法院一旦認定執行名義所表彰之債權實質上不成立或不存在，該執行名義即不具執行力，自應以判決形成其法律效果，因執行機關並非執行名義所表彰債權之當事人，其對債權存否並不具爭訟實益，自無訴訟實施權可言，故債務人提起債務人異議之訴，以執行債權人為被告即屬當事人適格⁴⁷。」

又臺北高等行政法院 100 年度訴字第 1769 號判決指出：「又按債務人異議之訴係債務人主張執行名義所示之請求權與債權人在實體法上之權利現狀不符，請求以判決排除執行名義之執行力為目的之訴訟，為形成之訴，其訴訟標

⁴⁷ 最高行政法院 101 年度裁字第 1391 號裁定意旨暨最高法院 93 年度臺上字第 1576 號及 98 年度臺上字第 275 號民事判決亦同其旨。

的為請求排除不當執行之請求權，並經法院判決准許後，即創設其效果，並非命執行機關為特定內容之行為。故債務人提起債務人異議之訴，以強制執行之債權人為被告，其當事人即屬適格，並無併列執行機關為共同被告之必要。準此以論，本件原告提起債務人異議之訴，併以被告行政執行署臺北分署為共同被告，自屬當事人不適格⁴⁸。」

第三節、提起債務人異議之訴之事由

誠如前述，本文認為行政執行之債務人異議之訴得回歸行政訴訟法來處理，然行政訴訟法對於得提起債務人異議之訴之事由並無規定，此時似僅得類推適用強制執行法第 14 條第 1 項規定⁴⁹，即得提起行政執行上債務人異議之

⁴⁸ 此判決嗣經最高行政法院 101 年度判字第 629 號判決維持之；另臺北高等行政法院 100 年度簡字第 139 號判決；99 年度簡字第 858 號裁定；99 年度再字第 12 號判決；98 年度訴字第 1771 號判決；98 年度簡字第 504 號判決；臺中高等行政法院 102 年度訴字第 152 號判決；高雄高等行政法院 98 年度訴字第 649 號判決；98 年度訴字第 664 號判決亦同其旨。

⁴⁹ 此可參考臺北高等行政法院 99 年度訴字第 805 號判決：「按強制執行依執行名義為之，然執行名義所載請求權之存在與內容，有時與執行時實體法之權利狀態並不一致，即執行名義所載權利可能於執行名義成立後有消滅或妨礙債權人請求之事由，因該業已成立之執行名義並不因此當然失效，故執行機關依執行名義所為強制執行尚難認違

訴之事由，主要有二：

(一)消滅債權人請求之事由：係指足以使執行名義所示之請求權及執行力，全部或一部歸於消滅之事由，例如清償、抵銷、免除等。

執行名義成立後，發生債權人請求事由絕對消滅，例如：清償、提存、抵銷、免除混同債務更改、請求權時效完成、解除條件成就、和解、撤銷權或解除權之行使、免除債務等。相對消滅事由，如債權讓與債務承擔請求權主體之變更等⁵⁰。

(二)妨礙債權人請求之事由：係指足以使執行名義所示之請求權，暫時不能行使，或使執行力暫不生效力之事由，例如同意延期清償，債務人行使同時履行抗辯權等⁵¹。

法，惟所為執行對人民權利確有所侵害，自應給予救濟，此為債務人異議之訴所由設。而現行行政執行法並無債務人異議之訴相關規定，行政訴訟法亦僅就受理法院設有明文，故關於強制執行法有關債務人異議之訴，應得作為行政執行債務人異議之訴類推適用之參考。」

⁵⁰ 參考楊與齡，強制執行法實例問題分析，五南圖書出版公司，2000年11月，初版1刷，頁84。

⁵¹ 張登科，強制執行法，頁145。

在實務見解方面，亦可參考最高行政法院 102 年度判字第 672 號判決說明：「債務人提起異議之訴，須具備有異議之原因，而其原因有二，即：(一)須有消滅債權人請求之事由發生，而所謂『消滅債權人請求事由之發生』，係指可使執行名義所載請求之全部或一部失其存在（即足以消滅強制執行之請求權）之事由者而言；其為請求權之全部或一部絕對消滅者，例如清償、免除、抵銷、提存、混同、解除條件成就、時效消滅、和解、撤銷權或解除權之行使等；其為請求權之全部或一部相對消滅者，例如債權讓與或債務承擔等。(二)須有妨礙債權人請求之事由發生，所謂『妨礙債權人請求之事由』，係指可使執行名義所載請求之全部或一部暫難以行使之事由而言，如允許延期、欠賦之停徵、債務人為同時履行之抗辯、債務人對於債權人之請求標的行使留置權等。」

而有疑問的是，強制執行法第 14 條第 2 項規定：「執行名義無確定判決同一效力者，於執行名義成立前，有債權不成立或發生消滅或妨礙債權人請求之事由發生，債務人亦得於強制執行程序終結前提起債務人異議之訴。」以

及第 14 條之 1 規定：「債務人對於債權人依第 4 條之 2 規定聲請強制執行，如主張非執行名義所及者，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。」是否亦在行政執行法債務人異議之訴類推適用範圍之內？

就強制執行法第 14 條第 2 項規定部分，臺中高等行政法院 92 年度訴字第 252 號裁定指出：「(一) 按『債務人異議之訴，由高等行政法院受理。』『執行名義無確定判決同一之效力者，於執行名義成立前，如有債權不成立或消滅或妨礙債權人請求之事由發生，債務人亦得於強制執行程序終結前提起異議之訴。』行政訴訟法第 307 條前段及行政執行法第 26 條準用強制執行法第 14 條第 2 項固定有明文。(二) 惟查，強制執行法第 14 條第 2 項債務人異議之訴之適用需：(一) 以無確定判決同一效力者為執行名義；(二) 執行名義成立前有債權不成立或消滅或妨礙債權人請求之事由發生；(三) 於強制執行程序終結前提起。本條項為 85 年 10 月 9 日修正強制執行法時所增訂，其增修意旨乃因無實體上確定力之執行名義（例准許拍賣抵押物裁定、本票強制執行裁定），未經實體上權利存否之審查，債

務人亦無抗辯機會，故此項執行名義成立前，所存實體上權利義務存否之爭執，宜許債務人提起異議之訴，以謀求救濟。……系爭工程受益費徵收處分既經確定，具有形式及實質的存續力，其處分內容對原告、被告及原查定機關均發生拘束之效力。此與強制執行法第 14 條第 2 項規定所指『無確定判決同一之效力』執行名義未經實體上權利存否審查之情形不同，自不得引用該條規定，提起債務人異議之訴。又『準用』者，乃法律明文規定，將關於某事項所設之規定，適用於相類似之另一事項上。此種用語用於擬處理之案件類型與擬引用之法條所規範的案件類型，其法律事實並不同一，但卻類似之情形，基於平等原則的考量，亦應為相同之處理。申言之，『準用』與『適用』同為避免法律繁雜規定而設，但兩者在程度上仍有差別，『適用』係完全依其規定辦理，不必變通；『準用』非完全適用所援引之法律，而僅在應予準用事項之性質所容許之範圍內，始有適用之餘地。查強制執行法第 14 條第 2 項所謂債務人異議之訴，為形成之訴，其訴訟無非以債務人於執行名義成立前，有債權不成立或消滅或妨礙債權人請求之事由，

請求法院以形成判決宣示不許就某一執行名義為全部或一部之強制執行。該條項規定增修意旨乃因無實體上確定力之執行名義(例准許拍賣抵押物裁定、本票強制執行裁定)，未經實體上權利存否之審查，債務人亦無抗辯機會，故此項執行名義成立前，所存實體上權利義務存否之爭執，宜許債務人提起異議之訴，以謀求救濟，有如上述。惟工程受益費之受益人對應納之工程受益費有異議時，應依上揭規定申請復查及訴願之前置程序，始得提起行政訴訟，請求撤銷或變更原行政處分或訴願決定。此與無確定判決同一之效力執行名義之債務人，以執行名義成立前，有債權不成立或消滅或妨礙債權人請求之事由發生，於強制執行程序終結前向普通法院提起債務人異議之訴，受訴之普通法院即應就債務人主張之事由，即『是否有債權不成立或消滅或妨礙債權人請求之事由』從實體上予以審查者性質上顯有不同。揆諸上開說明，於本件情形，也不得援引適用(即不得準用強制執行法第14條第2項規定提起債務人異議之訴)。綜上所述，原告此部分之訴與強制執行法第14條第2項規定之要件不符，其訴不備起訴要件，亦應駁

回之。⁵²」

另亦可參考最高行政法院 101 年度判字第 629 號判決說明：「A. 因為考量到『至少要給當事人有為實體爭點為救濟』之觀點，本院還是認為，只要核課（包含稅捐裁罰）處分實際上完全沒有經過行政救濟程序，即應給予當事人爭訟之機會。即使其沒有即時利用前階段之行政救濟程序（對核課處分之復查及訴願制度），仍應許其引用『稅捐實體法適用爭議』為異議事由。B. 但如果據為執行名義之核課處分已經經過『復查』等行政救濟程序，則在行政救濟程序實質審查之爭點範圍內（稅捐爭訟採爭點原則），該等核課或稅捐裁罰處分是否還應視為強制執行法第 14 條第 2 項所指之『無確定判決同一效力之執行名義』，即有疑義。理論上言之，應該不許可，但目前司法實務見解尚未統一，惟有視個案情形決定，而本案似無此問題，故本院在此暫不表明見解。^③另外強制執行法第 14 條第 2 項之債務人異議之訴，其異議事由既已明定為『限於債權實體成立或消

⁵² 此判決嗣經最高行政法院 94 年度裁字第 1130 號裁定維持之；另可參考最高行政法院 94 年度裁字第 1938 號裁定。

滅、妨礙要件事實』，而與此等實體要件事實無關之程序事項（例如核課處分之作成及送達是否符合程序法之要求等議題），並不在該法規範之規制範圍內，法院自不能逾越法律之規定，擴大解釋其異議事由。」

而就強制執行法第 14 條之 1 規定部分，債權人若對義務人之繼受人，或其他因執行名義執行力之擴張而應受強制執行之人，聲請強制執行，如受執行人主張非執行名義效力所及者，得於強制執行程序終結前，向行政法院對債權人提起異議之訴。行政法院如認為執行事件之義務人非執行名義所及者，應做成不得強制執行之判決。債權人如有不服，除得提起上訴外，得另行向行政法院對義務人提起「許可執行之訴」，以解決執行當事人是否為執行名義效力所及之實體上爭執⁵³。就此，臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1079 號判決指出：「現行債務人異議之訴之制度設計，僅是針對執行債務之有無及數量等客體面爭議，讓執行債務人在執行程序中有為實體爭訟之機會，至於客體對

⁵³ 參考李建良，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，2008 行政管制與行政爭訟，頁 152。

主體歸屬之主體面爭議，原則上均不經由債務人異議之訴來解決，例外情形僅有強制執行法第 14 條之 1 之規定，特別針對『執行名義效力所及之主體範圍爭議』，容許利用債務人異議之訴之機制來解決，但這本屬例外情形，而應嚴格解釋⁵⁴。」

而行政法院實務上對於是否屬於得提起債務人異議之訴之事由，亦有一些判決可供參考，如臺中高等行政法院 99 年度訴字第 194 號判決指出：「…本件被繼承人 000 積欠營業稅及罰鍰，均已具執行力，而後被繼承人 000 始死亡，其中罰鍰部分…僅能就 000 所遺之遺產為執行，惟仍以繼承人為執行義務人，故僅係執行方法應限對原義務人之遺產為執行，尚非行政執行名義成立後，有消滅或妨礙

⁵⁴ 另可參考最高行政法院 101 年度判字第 629 號判決：「債務人異議之訴則原則上以執行債權之實體爭議為其異議事由，最多僅在執行名義效力所及主觀範圍之擴張上，例外因為強制執行法第 14 條之 1 之規定，而為債務人異議之訴之事由。C. 由此可知，只要執行名義之基礎非屬形成性行政處分者，有關執行名義是否合法成立之爭議，除了主體效力之擴張外，其餘屬聲明異議之範圍。不過若執行名義本身為形成性行政處分，由於實體上之權利是因為該形成處分之作成而發生，則形成處分本身之瑕疵及其效果會與實體權利是否成立之議題連結，故該形成處分程序法上之瑕疵，當構成『債務人異議之訴』之訴請事由。」

債權人請求之事由之發生，與強制執行法第 14 條規定之債務人異議之訴尚屬有間（如有對遺產以外之財產執行，應屬行政執行法第 9 條聲明異議之問題）」等語⁵⁵。

又如高雄高等行政法院 97 年度訴字第 924 號判決：「本件上訴人關於被上訴人就系爭房屋 87 年至 90 年房屋稅均只開立 1 張稅單，係屬違法之主張，乃對上述行政執行事件之執行名義即系爭房屋 87 年至 90 年房屋稅繳款書之行政處分是否適法為爭議，核屬對執行名義本身是否適法之爭執，尚非債務人異議之訴所規範『行政執行名義成立後，有消滅或妨礙債權人請求事由』之事項。另上訴人 95 年 11 月 28 日所為分期攤還是否有上訴人所稱之無效情事，則屬關於執行程序之爭議，亦非本件之行政執行名義成立後，所發生行政執行名義之消滅或妨礙債權人請求之事由。依上開所述，均非屬得提起債務人異議之訴之事由，故上訴人據以於本件債務人異議之訴為爭議，均無足採⁵⁶」

高雄高等行政法院 102 年度訴更一字第 12 號判決：「按

⁵⁵ 此判決嗣經最高行政法院 100 年度判字第 1441 號判決維持原審判決。

⁵⁶ 此判決嗣經最高行政法院 99 年度判字第 1069 號判決維持。

行政執行法第 7 條第 1 項規定：『行政執行，自處分、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，5 年內未經執行者，不再執行；其於 5 年期間屆滿前已開始執行者，仍得繼續執行。但自 5 年期間屆滿之日起已逾 5 年尚未執行終結者，不得再執行。』

本件最高行政法院所為廢棄原判決之理由，已就上開法規予以闡釋如下：『此項行政執行期間規定，其立法目的在求法律秩序之安定，性質上宜解為係法定期間，其非時效，亦非除斥期間，為本院向來之見解。行政執行期間經過後，法律效果為不得再執行或免予執行，並非公法上債權當然消滅，且屬執行機關應遵守之程序，如未為遵守，所為執行程序自非合法，其救濟方式依行政執行法第 9 條規定，得於執行程序終結前，向執行機關聲明異議，請求停止執行並撤銷或更正已為執行之執行行為，且依本院 97 年 12 月份第 3 次庭長法官聯席會議決議，義務人或利害關係人如不服該執行機關直接上級主管機關所為異議決定者，仍得依執行行為之性質及行政訴訟法相關規定，提起行政訴訟。然究與上揭債務人異議之訴，乃執行義務人（債務人）

請求確定執行名義上之實體上請求權與債權人現有之實體上之權利狀態不符，以判決排除執行名義之執行力為目的之訴訟有別。因此，行政執行已否逾執行時效之爭議，屬行政執行法第 9 條聲明異議之範圍，應非得提起債務人異議之訴。』（判決第 14 頁）等語。是以，行政執行已逾法定執行期間者，所生法律效果僅為不得再執行，並非消滅或妨礙債權人請求之事由，執行債務人僅得依聲明異議程序為救濟，而不得提起債務人異議之訴。」

又臺中高等行政法院 100 年度簡字第 46 號判決認為：「按『執行名義成立後，如有消滅或妨礙債權人請求之事由發生，債務人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。』為強制執行法第 14 條第 1 項前段所規定，此一規定，依行政執行法第 26 條規定於行政執行程序固亦有準用；然按債務人異議之訴，係以『執行名義成立後，如有消滅或妨礙債權人請求之事由發生』為其要件，與本件原告所主張『系爭擔保書，非其所為之意思表示，認屬行政契約之擔保書不生效力』並不相同，本件自

非屬債務人異議之訴問題⁵⁷」

再者，臺北高等行政法院 98 年度訴字第 2664 號判決認為：「…(一)、上訴人於 98 年 7 月 27 日以空四旅人字第 0980001415 號函請被上訴人賠償所受領之公費待遇及津貼 490,408 元，核其性質僅係催告被上訴人履行之通知，並非行政處分，非可作為移送執行之執行名義，上訴人於

⁵⁷ 此判決嗣經最高行政法院 101 年度判字第 645 號判決所廢棄，其理由為：「行政執行法第 18 條所明定。核該條係為確保公法上金錢債權之實現，迅速達成執行之目的，參考強制執行法第 23 條規定所制定。故依行政執行法第 18 條規定逕就擔保人之財產執行，其執行名義固屬擔保書，而與對義務人之執行名義有別，然該擔保書既屬為確保義務人之公法上金錢給付義務而為，參諸行政執行法第 4 條規定，應認依該法執行公法上金錢給付義務之行政執行處係屬立於同強制執行法第 23 條所規定執行法院之地位，並非該擔保書執行名義之債權人。是擔保人就擔保書之執行名義提起之債務人異議之訴，自應以該擔保書所擔保公法上金錢債權之債權人為被告。原審就系爭無與確定判決有同一效力，而係依行政執行法第 18 條規定成立之擔保書執行名義，援引強制執行法第 14 條第 1 項規定，謂債務人異議之訴係以執行名義成立後，有消滅或妨礙債權人請求之事由發生為要件，本件非屬債務人異議之訴問題云云，已有未依行政執行法第 26 條準用強制執行法第 14 條第 2 項規定之不適用法規情事。又原判決認以被上訴人名義所出具之系爭擔保書性質，乃係被上訴人與上訴人間成立擔保享祐公司債務履行之行政契約，其適用行政執行法第 18 條規定亦有不當。」；臺中高等行政法院 95 年度訴字第 00585 號判決亦同其旨。

該函敘明被上訴人不服得提起訴願，並於被上訴人未提訴願後隨即移送板橋行政執行處執行，自屬於法未合。被上訴人固得依行政執行法第 9 條第 1 項規定向執行機關聲明異議，惟執行機關僅能從程序上審查上訴人之執行名義是否合法？對於執行名義所表彰之債權是否存在及其他實體事項，即非執行機關所能審究，本件上訴人對於賠償公費之請求，並未依法提起行政訴訟，致上訴人對於被上訴人之賠償請求權是否存在？無從經由訴訟程序加以確認，是被上訴人於強制執执行程序終結前提起確認債權不存在之訴，應有即受確認判決之法律上利益，亦與確認訴訟之要件尚無不合。(二)、被上訴人於提起確認債權不存在之訴後，同時提起債務人異議之訴，雖與本院 97 年 5 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議係以行政處分為執行名義之例示情形不儘相同，但均係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，其法理相通，自可援用，是被上訴人提起債務人異議之訴，於法亦無不合。」，然此判決嗣經最高行政法院 100 年度判字第 998 號判決廢棄，其理由在於：「…再查執行名義成立後，如有消滅或妨礙債權人請求

之事由發生，債務人固得於強制執行程序終結前，對債權人提起異議之訴。惟如原判決所審認，上訴人於 98 年 7 月 27 日以空四旅人字第 0980001415 號函請被上訴人賠償所受領之公費待遇及津貼 490,408 元，核其性質僅係催告被上訴人履行之通知，並非行政處分，非可作為移送執行之執行名義。是本件上訴人對被上訴人並無執行名義，被上訴人在原審提起債務人異議之訴，與前開『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』之債務人異議之訴要件即有未合，僅係得聲明異議之事由。原判決認以被上訴人得提起債務人異議之訴，所為強制執行之程序應予撤銷，理由亦有矛盾而違背法令。」此案件嗣再經臺北高等行政法院 100 年度訴更一字第 95 號判決認為：

「被告以 98 年 7 月 27 日函請原告賠償所受領之公費待遇及津貼 490,408 元，核其性質僅係催告被上訴人履行之通知，並非行政處分，非可作為移送執行之執行名義，已如前所述，是本件被告對原告並無執行名義存在。至於原告雖以最高行政法院 97 年 5 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議意旨，執為其得提起本件債務人異議之訴之依據，惟

細繹上開決議業已載明『不論其執行名義為何』，且上開決議之案例係指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，自與本件並無執行名義存在之情況不同，而無從比附援引。(四)綜上，原告於本件提起債務人異議之訴，與前開『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』之債務人異議之訴要件即有未合，僅係得依行政執行法第9條第1項規定向執行機關聲明異議之事由，是原告此部分之請求於法未合，自無從准許。」

就此，最高行政法院101年10月份第1次庭長法官聯席會議做成決議指出：「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(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。」

在上述決議做成後，行政法院之見解也隨之更迭，如臺中高等行政法院 101 年度訴字第 165 號判決說明：「被告雖分別於 94 年 7 月 8 日及 94 年 12 月 8 日以中鄉建字第 0940007278 號函及中鄉建字第 0940017023 號函通知原告或其被繼承人等共 86 人溢領補償費之人員（同卷 120 頁反面及 121 頁）繳還溢領補償費，惟依上開說明，該 2 函件所稱應繳還之溢領補償費，並非行政機關依法令規定，得逕以行政處分下命義務人履行上述公法上金錢給付義務，被告自不得逕以行政處分令原告或其被繼承人履行系爭公法上之金錢給付義務。本件被告雖得依行政程序法第 117 條規定撤銷先前違法之受益性行政處分，原告或其被繼承人應依同法第 127 條規定對被告負有返還公法上不當得利之義務，惟被告該 2 函件命原告等或其繼承人返還之部分，尚無依其單方裁量核定之權限，此部分並非行政處分，仍應向返還義務人提起公法上之給付訴訟，俟獲行政法院勝訴判決確定後，方具執行名義。被告上開 2 函件，關於撤

銷溢領系爭補償費之部分，屬行政程序法第 117 條所規定之撤銷違法受益性之行政處分，惟催告原告或其被繼承人應返還系爭補償費之部分，僅係通知彼等履行債務之觀念通知，尚非行政機關本於法令規定所為之形成或下命處分，與行政執行法第 11 條第 1 項所規定之要件不合，被告以上開 2 函件，認原告或其被繼承人應負返還系爭補償費之義務，逕行移送彰化分署執行，自有違誤。被告主張其上開 2 件函文係依法令職權所為之行政處分，具有形成及下命處分之性質，原告或其被繼承人因該處分負有公法上金錢給付義務，且彼等如有不服該處分，得提起行政訴，因渠等逾期未履行返還系爭溢領補償費，被告依法自得移送彰化分署強制執行等云，並無可採。原告另稱依行政執行法第 11 條第 1 項第 1 款之規定，行政機關本於法令之行政處分，使行政法上之義務人，負有公法上金錢給付義務，處分文書定有履行期間，如逾期不履行，主管機關即得移送行政執行處就義務人之財產強制執行，又同法施行細則第 2 條第 1、2、3 款所列舉之公法上金錢給付義務並非僅稅款、滯納金、滯報費等，尚有利息、短估金、怠金及代履

行費用，其中短估金與本件系爭溢領補償費性質相近，本件被告對於原告等人應負返還系爭溢領補償費公法上義務，移送行政執行自屬有據乙節，按行政機關依行政程序法第117條之規定，對受益人撤銷先前之違法受益性行政處分，受益人雖對行政機關負有返還公法上不當得利之義務，惟行政機關不得以行政處分之方式命受益人返還，被告上開2函件，並非行政執行法第11條第1項所規定之行政執行名義，有如上述，被告既不得移送行政執行，尚不得依行政執行法施行細則第2條第1款所規定之短估金(此係指得為行政執行名義所涵蓋之金錢給付義務之項目)，而認系爭溢領補償費，亦得為行政執行名義之依據，原告該部分主張，亦無可取。十、從而，被告逕依催請原告返還之上開2函文，移送法務部行政執行署彰化分署強制執行，……因與行政執法第11條第1項所規定之要件不合，本件原告依行政訴訟法第307條規定提起本件執行債務人異議之訴之部分，為有理由，應由本院將該等執行程序均以撤銷，以維法制。」；然此判決嗣經最高行政法院102年度判字第61號判決廢棄，其理由為：「按『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，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。』（本院 97 年 5 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議）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（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(本院 101 年 10 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議)
58」。

第四節、債務人異議之訴之管轄法院

按「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。」為修正前行政訴訟法第 307 條所明定。嗣因行政訴訟制度改採三級二審制，地方法院設置行政訴訟庭，為求程序明確，100 年 11 月 23 日修正公布、101 年 9 月 6 日施行之行政訴訟法第 307 條乃修正為「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。」是債務人異議之訴，應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，亦即，原執行名義係適用簡易訴訟程序之判決者，債務人異議之訴即由地方法院行政訴訟庭依簡易訴訟程序審理；原執行名義係適用通常訴訟程序之判決者，債務人異議之訴即由高等行政法院依通常訴訟程

⁵⁸ 最高行政法院 101 年度判字第 946 號判決亦同其旨。

序審理⁵⁹。

然而，本文認為行政訴訟法第 2 條與第 307 條乃基於同一旨趣，後者僅係重申前者之意旨，具有提醒作用之功能，說明強制執行訴訟之審判權如何區分，並非有意創設此條作為債務人異議之訴之管轄規定，是以，行政執行之債務人異議之訴，並無適用行政訴訟法第 307 條規定之必要，而因行政訴訟法就債務人異議之訴之管轄法院並無特別規定，自應適用同法第 2 章第 1 節相關規定定其管轄法院；又如符合行政訴訟法第 229 條簡易訴訟事件規定者，則由地方法院行政訴訟庭管轄⁶⁰。

⁵⁹ 臺北高等行政法院 101 年度訴字第 835 號判決參照。

⁶⁰ 就此，學者李建良認為，行政法上債務人異議之訴，牽涉行政法上之爭議，且係直接根據行政訴訟法規定而提起之，故由高等行政法院受理本訴，應不生爭議。然如何定管轄法院，卻未必無疑。按債務人異議之訴，旨在排除執行名義之執行力，而非針對執行機關之執行行為，故此一訴訟原應向掌理實體權利義務事項之機關(原處分機關)提起。惟基於有效權利保護之考量，宜以執行機關為被告，故行政法上債務人異議之訴之管轄法院，允應以執行機關(行政執行分署)之所在地，定管轄法院，而非取決於實體權義主管機關之所在地，參見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，2008 行政管制與行政爭訟，頁 146。

第五節、債務人異議之訴之起訴期間

值得探討者，乃債務人異議之訴，得於何時提起？原則上債務人異議之訴之異議事由，須發生在執行名義成立之後，始得提出異議之訴。為異議之事由若涉及抵銷權等形成權，而抵銷之原因發生在執行名義成立之前者，得否於執行名義成立後主張，非無疑義。按抵銷並非雙方當事人於債務適合抵銷時，即必須由當事人之一方對於他方為抵銷之意思表示，始生抵銷之效力。是以，於執行名義成立前雖有適合抵銷之情形，但於執行名義成立後，始為抵銷之意思表示者，仍得做為提出異議之訴之理由，以維護義務人之權益⁶¹。

又按債務人異議之訴，旨在排除執行名義之執行力，故其得於執行政程序開始後提起之，固無疑問，惟於執行名義成立後執行政程序開始前，是否亦得為之，容有爭議。按執行名義成立後，即有開始執行之可能，為維護義務人之權利，避免造成不可回復之損害，並樽節行政成本，應給

⁶¹ 參考楊與齡，強制執行法論，頁 230；張登科，強制執行法，頁 161；最高法院 29 年上字第 1123 號判例。

予債務人異議之訴阻止開始執行之機會。至於義務人應提起何種訴訟，則屬另一問題⁶²。

其次，債務人異議之訴係以排除執行名義之執行力為目的，执行程序若已終結，自無提起異議訴訟之必要，故起訴前执行程序雖尚未終結，但於判決確定前执行程序已終結者，解釋上自不得提起異議之訴，於此情形，行政法院自應以裁定駁回之⁶³。所謂「执行程序終結」，係指執行名義之強制执行程序終結而言，亦即執行名義所載內容全部實現時，始為終結，若僅對某一標的物強制執行完畢，則該执行程序尚未終結，義務人仍得提起異議之訴。提起債務人異議之訴，如有多數得主張之異議原因事實，應一併主張之⁶⁴。

⁶² 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，2008 行政管制與行政爭訟，頁 148。

⁶³ 最高行政法院 94 年度裁字第 624 號裁定參照。

⁶⁴ 司法院院字第 2776 號解釋意旨：「又債務人異議之訴以排除執行名義之執行力為目的，故同條所謂強制执行程序終結，係指執行名義之強制执行程序終結而言，執行名義之強制执行程序，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，對於某一執行標的物之強制执行程序

而學者李建良認為，於執行程序終結後，始發生異議之事由者，因無從再透過異議之訴，排除執行名義之執行力。於此情形下，義務人須另行向行政法院提起一般給付訴訟，請求返還不當得利。又如在執行程序中提起債務人異議之訴，而於判決確定前執行程序終結，此時應為訴之變更，請求返還不當得利。義務人若因此權利受有損害，尚得依國家賠償法規定請求國家賠償，自不待言⁶⁵。

第六節、債務人異議之訴之訴訟類型與審理裁判

第一項、債務人異議之訴訴訟類型

按義務人以義務已經履行為由，訴請廢除相關執行行為，其訴訟類型端視執行行為之法律性質而定：若屬行政處分，以撤銷訴訟為之，若屬事實行為，則提起一般給付訴訟救濟之。固然行政執行之實施，不以基礎處分所課予

雖已終結，債務人仍得提起異議之訴，但此項異議之訴有理由之判決，僅就執行名義所載債權未因強制執行達其目的之部分排除其執行力，不能據以撤銷強制執行程序業經終結部分之執行處分。」參照；最高法院 93 年台上字第 2329 號判決及 89 年台上字第 2544 號判決；臺北高等行政法院 100 年度訴字第 1985 號判決亦同此意旨。

⁶⁵ 參考李建良，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，2008 行政管制與行政爭訟，頁 148。

之義務是否合法存在為要件。換言之，基礎處分若已確定，縱使違法，仍不影響行政執行之進行。然而基於法治國原則，對於業已履行之基礎處分，執行機關自不得繼續執行之，否則即構成違法，此亦是行政執行法第 8 條第 1 項第 1 款規定之意旨所在。從而，在義務已履行之後所為之執行措施，即得予以撤銷之。行政法院如認為義務人之主張有理由，除撤銷執行機關已做成之執行措施外，並得於判決理由中確認「整個」行政執行程序之違法行，俾以指示執行機關不得再為其他之執行措施。

上述之救濟方法，係針對執行機關業已做成之強制措施，而為事後之救濟。設若執行機關尚未開始強制執行，或雖經義務人提出異議，執行機關仍執意執行者，有無「阻止」執行程序開始或「阻斷」執行程序續行之救濟方法，於人民權利之保障，即至關緊要。蓋我國行政訴訟法係採「原則不停止、例外停止」之暫時權利保護制度，若俟執行機關做成執行措施，在對之提起行政爭訟，並聲請停止執行，復又等到訴願機關或行政法院做成准予停止執行之決定或裁定，損害恐已然發生，縱使獲准予停止執行之裁

定，亦無濟於事。換言之，義務人若俟執行機關做成執行措施，再對之提出救濟，恐將發生不可回復之損害。就此情形而言，實無法期待義務人等待執行機關做出執行措施後，始採取救濟手段。於此可資考量者，乃由義務人向行政法院請求執行機關不得做出執行行為，亦即提出「不得執行之不作為請求訴訟」。透過此種預防性之請求不作為訴訟，尚可搭配假處分之制度，而獲得暫時性之保護。據此，義務人得於提起請求不作為之本案訴訟之同時，依行政訴訟法第298條第2項規定，聲請行政法院為假處分之裁定，以定暫時狀態，在行政法院做出本案裁判前，暫時凍結執行程序之續行。

除上開之救濟方法外，義務人尚得提起確認訴訟，請求確認執行行為不合法，或確認基礎處分所課予之義務已不存在。

又如前所述，債權人若對債務人之繼受人，或其他因執行名義執行力之擴張而應受強制執行之人，聲請強制執行，如受執行人主張非執行名義效力所及者，得於強制執行程序終結前，向高等行政法院對債權人提起異議之訴。

高等行政法院如認為執行事件之債務人非執行名義所及者，應做成不得強制執行之判決。債權人如有不服，除得提起上訴外，得另行向行政法院對債務人提起「許可執行之訴」，以解決執行當事人是否為執行名義效力所及之實體上爭執⁶⁶。

第二項、債務人異議之訴審理裁判

第一款、債務人異議之訴為形成之訴

強制執行法上之債務人異議之訴，係指債務人主張執行名義所示之請求權，與債權人在實體法上之權利現狀不符，請求以判決排除執行名義執行力為目的之訴訟而言。關於該債務人異議之訴的性質，實務與通說見解採形成訴訟說，即債務人對於執行名義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，以此得排除執行名義之執行力，故債務人異議之訴係以程序法上之異議權為訴訟標的，對債權人與債務人之實體關

⁶⁶ 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，2008 行政管制與行政爭訟，頁 148 至 152。

係不生既判力⁶⁷。

如最高法院 98 年度台上字第 275 號判決即認為：「…債務人異議之訴係債務人主張執行名義所示之請求權與債權人在實體法上之權利現狀不符，請求以判決排除執行名義之執行力為目的之訴訟為形成之訴，其訴訟標的為請求排除不當執行之請求權」。又最高行政法院 102 年度判字第 672 號判決認為：「債務人異議之訴為形成之訴，其訴訟如上所述，無非以債務人於執行名義成立後，有消滅或妨礙債權人請求之事由，請求法院以形成判決宣示不許就某一執行名義為全部或一部之強制執行。倘原告係以被告聲請執行之債權不存在為異議權之理由，其本質上即含有消極確認債權不存在訴訟之性質。可見確認債權不存在之請求與債務人異議之訴，兩者並無不能併存且互相排斥之性質。」

第二款、債務人異議之訴之裁判

債務人異議之訴無理由者，應駁回原告之訴；反之，債務人異議之訴有理由者，應宣告不許就執行名義之全部或一部為強制執行，或宣告暫時不許就該執行名義之全部

⁶⁷ 張登科，強制執行法，頁 156-157。

或一部為強制執行。一旦債務人獲得勝訴確定判決，系爭執行名義之執行力即被排除，當然得據此請求執行機關終止行政執行⁶⁸。

又最高行政法院 102 年度判字第 404 號判決指出：「…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。」準此，債務人異議之訴，應在事實審言詞辯論終結時，其強制執行政程序尚未終結，行政法院始審究其訴有無理由，若強制執行政程序已經終結，行政法院自無庸審究，蓋其訴已無阻止強制執行之實益。

就行政法院實務上對於債務人異議之訴之審理與裁判，或可參酌臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1079 號判決：「從程序法之觀點言之，不論是強制執行政程序或行政執行程序上之債務人異議之訴，其基本功能是停止執行程序之續行發展，並試圖將受執行之財產回溯調整至尚未執行前

⁶⁸ 李建良，行政訴訟強制執行之救濟體系-司法執行程序為中心，頁 52。

之狀態。如果執执行程序因為目的已達成而終結，或者因為意外事故而中斷，執行狀態下之財產已回復至沒有執行之狀態，即無提起債務人異議之訴之合法要件，其起訴應認不備其他要件，而依行政訴訟法第 107 條第 1 項第 10 款之規定，從程序上予以駁回，不過法院亦可選擇程序上更為慎重之判決為之。

2. 其次從實體法之觀點言之，現行債務人異議之訴之制度設計，僅是針對執行債務之有無及數量等客體面爭議，讓執行債務人在執执行程序中有為實體爭訟之機會，至於客體對主體歸屬之主體面爭議，原則上均不經由債務人異議之訴來解決，例外情形僅有強制執行法第 14 條之 1 之規定，特別針對『執行名義效力所及之主體範圍爭議』，容許利用債務人異議之訴之機制來解決，但這本屬例外情形，而應嚴格解釋。

(三)在上開程序法理及實體法理之基礎下，本案之判斷結論及其理由形成。

1. 其實本案中原告起訴請求撤銷之 20 個執行案件中(案號詳見附表編號 1 至編號 20 所示)，僅有編號 13 之執行案件現仍在執行繫屬中(執行債權機關為被告財政部臺灣省北區國稅局)，其餘 19 個執行案件或已註銷執执行程序，或係

已發債權憑證，執行程序均已中斷或終結，從程序法之觀點，根本不具備提起債務人異議之訴之合法要件，依上所述，原告此部分請求原應從程序上予以裁定駁回，本院爰以程序上更為慎重之判決為之。2. 至於附表編號 13 之執行案件，現固繫屬於執行機關續行執行中，但從實體法之觀點言之，原告既非爭執『上開稅捐執行債務是否客觀存在與金額大小（客觀面）』，亦非爭執『其本人是否為上開稅捐執行債務執行名義所及之債務人（主觀面）』，而是在二者均不爭執之情況下，主張其對上開執行債務僅負有限責任（以所繼承之遺產為限負清償責任），根本不符合債務人異議之訴之客觀要件。其起訴顯無理由，本院亦無庸再行調查其是否實體爭議事實內容是否為真正，即應予以判決駁回其此部分之起訴。就此原告對本院以上實體法論點所提出之不同論點並不可採，爰說明如下。(1)原告第一個論點認為，本案中『原告繼承債務是否顯非公平』，屬實體認定事項，非強制執行之聲請或聲明異議程序所能解決者，因此本案之紛爭一定要透過『債務人異議之訴』之制度機制才能解決。但是：這樣的主張在法理上的最大誤解出在：

『其實強制執行機關在執行過程中，一樣要對實體法律關係為其認定，只是其認定結論，僅生強制執行法上之法律效果，而不生實體裁判之既判力而已』，舉例言之，執行人員在債權人指封動產時，認定該動產不屬債務人所有，而拒絕查封時，其即是為實體法律關係之認定，而生不為查封之強制執行效果，執行債權人即可聲明異議。當然執行人員為上開實體法律關係之認定，依執行事務之本質會採取形式外觀審查原則，因此未必與實質相符，所以才有債務人異議之訴或第三人異議之訴之後續救濟機制，但值得強調者，後續救濟機制不是只有『債務人異議之訴』或『第三人異議之訴』，還包括直接向民事法院起訴之救濟手段，只不過『債務人異議之訴』或『第三人異議之訴』有暫時停止執行程序之續行，或終結全部或一部執行程序之作用，對債務人實益最大而已。可是該二項異議訴訟有其制度設計之安排，不能無限制類推適用到其他與其要件不同之情形，更不能認為『強制執行或行政執行程序上之實體爭議，只有債務人異議之訴一個解決途徑』。(2)原告第二個論點則是：『司法實務上有先例，民事法院透過債務人異議之訴

之審理，直接對繼承保證債務是否顯失公平之實體爭點為審理及判斷，進而撤銷原來之執行程序，由此推斷本案應為實體審理』。然而本院對上開不具法律拘束力之先例有以下法理上質疑，而認其主張不可採。第一，其違反債務人異議之訴以債務之有無及多寡等客觀面為爭議標的之基本原則。其次就算要採取此等類推適用之方式處理『債務有限責任』之事例，但由於『債務有限責任』之意涵為：『執行程序中查封換價之標的必須為遺產或其替代物，而不及債務人本身之固有財產』。此等訴訟如果經許可，其結構也近似於『第三人異議之訴』，其起訴之先，也要經過聲明異議程序，而由執行機關表明依形式外觀審查原則為認定後，方有其起訴之正當性。而訴訟之最後結果原則上也不能撤銷整個執行程序，僅能撤銷不屬於遺產範圍標的物之查封換價程序。但原告所引之先例，卻將整個程序均撤銷，在法理上顯然有誤。固然若債務人能證明其完全沒有繼承任何之遺產，或許理論上還有『類推適用』債務人異議之訴尋求救濟之必要性存在，可是這樣的論點如果是基於救濟效率最佳化之觀點而被接受，其先決條件也是要由原告先

釋明『其完全沒有繼承任何遺產』之事實，不然即無類推適用之正當性，但這樣的處理方式又會擴張『債務人異議之訴』之調查範圍，使該制度承擔了原來立法者所未曾預期之工作，其妥當性實有疑義。事實上本案原告比較可行（指與現行法制規劃較相容）之救濟手段，應是先對被告財政部臺灣省北區國稅局指封標的物之查封聲明異議，聲明異議被駁回時，再類推適用『第三人異議之訴』相關規定，撤銷被查封固有財產之執行程序。並在『各別標的物查封程序撤銷後，但人身強制處遇仍被維持』之情況下，以交待所繼承全部遺產（即本件債務責任財產）之方式，要求執行機關解除人身強制處遇（當責任財產已完整交待，執行機關之人身強制處遇處分即難以維持），並循聲明異議之程序處理，如此方能真正滿足原告在本案所試圖達成之經濟實質目的。（四）總結以上所述，本案原告對如附表所示之 20 件行政執行事件，提起債務人異議之訴，或屬不合法，或屬無理由，應予駁回。」

第三項、債務人異議之訴與保全程序及停止執行之關係

第一款、行政訴訟法之保全程序

債務人異議之訴為依行政訴訟法所提起之訴訟，故與其他行政訴訟事件一般，均有可能適用到行政訴訟法上之保全程序或者暫時權利保護。然債務人異議之訴與本案救濟仍有所不同，其本質上係執行之救濟，與本案救濟或判決並無關連，故基於行政訴訟法所規範「保全程序」之目的而言，與債務人異議之訴所面臨之情景相較之下，其無須確保之執行之結果，因為要麼已經在進行行政執行程序，不然就是義務人之目的係為阻止行政執行之發動，均與確保執行之結果無關，故行政訴訟法所規範之保全程序，於債務人異議之訴係不僅不適用，亦不需要⁶⁹。

第二款、行政訴訟法及強制執行法之停止執行

由於債務人異議之訴與一般訴訟事件一般，隨著訴訟進行亦有是否得停止執行之問題：受處分人或利害關係人對原行政處分提起救濟，得依行政訴訟法第 116 條規定聲

⁶⁹ 吳晉晞，論行政執行債務人異議之訴之研究，頁 97。

請停止執行，以阻止行政處分發生事實上或法律上之效力；而提起債務人異議之訴，亦是適用相關行政訴訟之類型進行訴訟，似乎亦得依前述規定聲請停止執行。然問題在於基於保護義務人之訴訟權，是否亦得類推適用強制執行法第 18 條之停止執行之規定，即行政訴訟法第 116 條與強制執行法第 18 條規定關係為何？即有討論空間。

第一目、行政訴訟法第 116 條之停止執行

對於行政訴訟法已針對停止執行有所規定，似無強制執行法第 18 條之需求，應該否定其於行政執行債務人異議之訴之適用。然而，行政訴訟法第 116 條之停止執行之規定係僅限於撤銷之訴或確認處分無效之訴，若義務人提起一般給付訴訟者，則根本不符合停止執行所預設之訴訟類型；其次，就停止執行之效果來看，因該制度能使行政處分之效力暫時不發生，不只執行力，連形成力及確定力均在停止範圍之內，且從其審查內容來看，行政訴訟法之停止執行其實與本案救濟息息相關，「原處分合法性是否顯有疑義」、「判決有無理由與是否停止執行」之利益衡量，都證明實質上停止執行乃針對本案救濟，原處分內容合法與

否之配套制度，身為執行救濟之債務人異議之訴，是否全得適用？

因此，基於債務人異議之訴為執行之救濟，適用於專為原處分救濟而設的行政訴訟法第 116 條停止執行之規定，本就有所不適合。

第二目、強制執行法第 18 條之停止執行

根據強制執行法第 18 條規定，提起再審或異議之訴者，法院因必要情形或依聲請定相當並確實之擔保，得為停止強制執行之裁定。相較於行政訴訟法第 116 條有已有「難以回復之訴害」、「急迫之情事」作為要件，強制執行法第 18 條第 2 項之規定顯然較有彈性多了，且另多加了債務人得因提供一定之擔保獲得停止執行之選擇。的確在檢討「必要情形」之要件上，亦與行政訴訟法第 116 條之解釋相同，即指發生不能或難以回復原狀之損害⁷⁰，然誠如前文所提，為了建立符合債務人異議之訴需求，一個欲為執行救濟而設之停止執行制度，或許無須作上述相同之解釋，且「必要情形」這二字可容許解釋之空間頗大，這可代表者針對

⁷⁰ 張登科，強制執行法，頁 125-126。

該條之解釋適用是有一定操作之空間。

關於「必要情形」內涵之解釋，除了需要斟酌義務人是否因執行而所受到無法回復之損害以及處分機關是否有迅速實現公益之考量外，另外就是債務人異議之訴是否顯無理由以及若行政執行已開始進行，其是否有可能發生債務人異議之訴因還未判決確定卻導致執行終結之情形。因此，當義務人提起債務人異議之訴後，關於類推適用強制執行法第 18 條停止執行之規定，其思維模式如下：一、債務人已不得依訴願、行政訴訟對原處分進行行政救濟。二、須符合提起債務人異議之訴之要件並提起之。三、非屬於債務人提供擔保之情形。四、債務人異議之訴非顯無理由。五、處分機關所欲執行之公益是否有急速實現之需要。六、債務人如繼續執行將遭致無法回復之損害。七、債務人異議之訴無法於執行終結前確定⁷¹。

第三目、法院實務見解

行政法院有認為依據行政執行法第 26 條準用之規定，義務人提起債務人異議之訴時，強制執行法第 18 條之聲請

⁷¹ 參考吳晉晞，論行政執行債務人異議之訴之研究，頁 98-100。

停止執行規定亦在準用之列，如最高行政法院 102 年度裁字第 1791 號裁定指出：「關於公法上金錢給付義務之執行，除行政執行法另有規定外，準用強制執行法之規定，行政執行法第 26 條亦有明定。按強制執行法第 18 條第 1 項規定強制執行程序開始後，除法律另有規定外，不停止執行。明示以不停止執行為原則。同條第 2 項所以例外規定得停止執行，係因回復原狀等訴訟，如果勝訴確定，債務人或第三人之物已遭執行無法回復，為避免債務人或第三人發生難以回復之損害，必於認有必要時，始得裁定停止執行。如無停止執行必要，僅因債務人或第三人憑一己之意思，即可達到停止執行之目的，不僅與該條所定原則上不停止執行之立法意旨有違，且無法防止債務人或第三人濫行訴訟以拖延執行，致害及債權人權益。故受訴法院准債務人或第三人提供擔保停止執行，須於裁定中表明有如何停止執行之必要性，始得謂當。而有無停止執行必要，更應審究提起回復原狀或異議之訴等訴訟之債務人或第三人之權利是否可能因繼續執行而受損害以為斷。倘債務人或第三人所提訴訟為不合法、當事人不適格、顯無理由，均難認

有停止執行之必要⁷²。」

再者，最高行政法院 101 年度裁字第 507 號裁定亦說明：「強制執行法第 18 條第 2 項亦僅規定：『有回復原狀之聲請，或提起再審或異議之訴，或對於和解為繼續審判之請求，或提起宣告調解無效之訴、撤銷調解之訴，或對於許可強制執行之裁定提起抗告時，法院因必要情形或依聲請定相當並確實之擔保，得為停止強制執行之裁定。』並未以債務人異議之訴之異議事由必須在執行名義成立以後發生，才得供擔保停止執行。原裁定對此規定似有誤解。

(3)又本院 97 年 5 月 1 日作成之 97 年 5 月份第 1 次庭長法官聯席會決議，亦僅言明『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，得提起債務人異議之訴，排除強制執行』，但並沒有因此認為債務人異議之訴之異議事由一定要在執行名義成立後發生，更未認『依行政執行法第 26 條準用強制執行法 18 條第 2 項之停止執行請求，

⁷² 另可參照最高行政法院 101 年度裁字第 454 號裁定；臺北高等行政法院 99 年度停字第 86 號裁定；臺中高等行政法院 102 年度停字第 21、19、18 號裁定；100 年度停字第 21、8 號裁定；95 年度停字第 00011 號裁定。

以其異議之訴事由發生在執行名義成立以後』。」

然而，臺中高等行政法院 95 年度停字第 11 號裁定卻認為：「按行政執行法第 26 條規定，公法上金錢給付債務之『執行』準用強制執行法之規定，其所準用之範圍，應僅限於有關執行程序之部分，債務人異議之訴及其相關之停止執行程序，則不在之準用之列，執行債務人不得以其已提起債務人異議之訴，主張依行政執行法第 26 條準用強制執行法第 18 條第 2 項規定，聲請裁定停止執行⁷³。」

第四目、小結

縱上所述，義務人提起債務人異議之訴之後，行政訴訟法有停止執行之制度，對於公法上之債務人異議之訴，看似較為妥當，然須要注意的是債務人異議之訴本質上為執行之救濟，如運用行政訴訟法第 116 條之規定，反倒使作為原處分救濟之暫時權利保護制度顯與債務人異議之訴

⁷³ 此判決似經最高行政法院以 95 年度裁字第 2178 號裁定維持原判在案。另臺北高等行政法院 103 年度停字第 26 號裁定；103 年度聲字第 20 號裁定；103 年度聲字第 12 號裁定；100 年度停字第 75 號裁定；臺中高等行政法院 98 年度停字第 12 號裁定；高雄高等行政法院 98 年度聲字第 15 號裁定亦同其旨。

有所不合，且該條要件以及利益衡量略顯僵化，若類推適用強制執行法第 18 條規定，其條文內容較為彈性，並有提供擔保可供選擇，而得符合債務人異議之訴之需求，因此，一旦提起債務人異議之訴，凡涉及申請或依職權為停止執行之問題，本文認為應類推適用強制執行法第 18 條停止執行之規定為之。

第五章、結論

第一節、公法上金錢給付義務行政執行債務人異議之訴之建構

所謂公法上金錢給付義務行政執行之債務人異議之訴乃指執行名義成立後，如有消滅或妨礙債權人所課與之義務或其他應予排除執行之事由，義務人得於行政執行程序終結前，向地方法院行政訴訟庭或高等行政法院對債權人提起之異議訴訟內涵。因此，無論係合法之執行名義，或是違法之執行名義；亦無論是有提起行政爭訟，或是已不得以行政爭訟之方式尋求救濟者，債務人僅要對於債權人請求有異議事由存在，就有機會於執行終結前將執行名義執行力予以排除。從而該訴訟內涵係得跳脫出既有以檢視行政措施違法與否為目的之行政救濟體系，而自成一格。

以下即整理本文對於債務人異議之訴之建構與思考流程，其要點有：

第一項、債務人異議之訴之設立實益

經過研究可以發現，債務人異議之訴於行政執行程序是否有設立必要性，關鍵就在於三個方面，即執行名義之

調查可能性、原處分救濟之關連以及其他救濟途徑是否具備同等之功能而言。債務人異議之訴之內涵與執行名義之內容有關，從而執行機關是否於行政執行時得調查執行名義，就是該訴訟設立實益所面臨第一個命題：若是肯認有調查義務的話，未盡調查之義務就可能構成執行違法，進而以聲明異議來處理，反之，才有可能說明債務人異議之訴之重要性；其次，此一救濟內涵可能存有一個弊端，那就是債務人會利用此內涵來規避原處分所課與之義務，進而對抗及架空作為原處分救濟制度之訴願、行政訴訟，此係值得深思熟慮之處；第三，若有其他救濟內容具備此訴之功能，該訴存在之正當性即會受到挑戰。

承前所述，近代強制執行制度係採「執行機關」與「權利判定機關」(執行名義作成機關)分離制度，執行機關僅得依據執行名義強制執行，並不就執行名義所示之權利義務進行調查，故為了避免執行名義所示權利義務前後不一致卻侵害義務人之權利，債務人異議之訴之內涵就有存在之必要。

再者，關於行政強制執行之救濟，一般學說上認為應

區別基礎處分與執行措施而為區別處理。基礎處分如有違法或不當之瑕疵，以致侵害人民權益時，相對人或利害關係人自得循訴願、行政訴訟途徑等一般行政爭訟途徑謀求解決。對於基礎處分之救濟，應透過對該基礎處分之行政爭訟解決，乃屬當然。惟對於行政實體法律關係於基礎處分成立後有所變動者，如清償、抵銷、免除而消滅者，此時已非基礎處分之合法性問題，從而構成基礎處分行政爭訟之救濟界限，且債務人異議之訴所審究者係執行時義務人是否有排除或妨礙債務人之權利，意即執行時之法律狀態與處分作成時之法律狀態有所不同，與原處分無關。因此，既然兩者所處理的問題係有所不同，就不應因有停止執行之規定而排除債務人異議之訴之內涵。而就義務人並無提起訴願或行政訴訟，即行政處分確定，就移送行政執行分署執行之情形，仍應認為債務人可能欠缺訴願、行政訴訟之保障，而應提供債務人異議之訴之訴來救濟其權利。

又債務人異議之訴與不當得利之訴或確認之訴相比較，比起不當得利之訴優勢在於，其並非僅係消極地請求回復

因執行所損失之利益，更得於執行終結前排除執行名義之執行力，具有得及時救濟之功能，此為不當得利之訴所欠缺者；另因可能請求債權人為一定之給付，此比起確認之訴必須與行政訴訟法第 7 條規定配合行使，乃更為直接有效之救濟。

第二項、債務人異議之訴之依據、審理與程序

確認完債務人異議之訴之內涵有其存在必要性後，接下來必須處理的是：債務人異議之訴之內涵依據為何？以及關於債務人異議之訴之程序，其內容主要有債務人異議之訴之審判與管轄、其訴訟標的與訴訟類型，以及債務人異議之訴之進行。

首先，本文認為，雖行政執行法並無直接對該程序之債務人異議之訴作明文規定，然其內涵亦為公法上之爭議，依行政訴訟法第 2 條規定，自得依相關規定提起債務人異議之訴。

再者，債務人異議之訴之原告，原則上為執行名義所指示之義務人，即行政處分之相對人；而債務人異議之訴之被告為執行債權人，即移送執行之行政機關。又行政訴訟

法就債務人異議之訴之管轄法院並無特別規定，自應適用同法第 2 章第 1 節相關規定定其管轄法院；又如符合行政訴訟法第 229 條簡易訴訟事件規定者，則由地方法院行政訴訟庭管轄。

其次，依行政執行法第 26 條準用強制執行法第 14 條第 1 項規定，債務人提起異議之訴，須具備有異議之原因，而其原因有二，即：(一)須有消滅債權人請求之事由發生，而所謂『消滅債權人請求事由之發生』，係指可使執行名義所載請求之全部或一部失其存在（即足以消滅強制執行之請求權）之事由者而言。(二)須有妨礙債權人請求之事由發生。另現行債務人異議之訴之制度設計，僅是針對執行債務之有無及數量等客體面爭議，讓執行債務人在執行程序中有為實體爭訟之機會，至於客體對主體歸屬之主體面爭議，原則上均不經由債務人異議之訴來解決，例外情形僅有強制執行法第 14 條之 1 之規定，特別針對「執行名義效力所及之主體範圍爭議」，容許利用債務人異議之訴之機制來解決。至於作為執行名義之行政處分，因如未經撤銷、廢止或未因其他事由而失效者，皆具有形式及實質的存續

力，且其處分內容對義務人及移送機關均發生拘束之效力，此與強制執行法第 14 條第 2 項規定所指『無確定判決同一之效力』執行名義未經實體上權利存否審查之情形不同，自不得引用該條規定，提起債務人異議之訴。

再者，於訴訟標的訴訟類型方面，如義務人以義務已經履行為由，訴請廢除相關執行行為，其訴訟類型端視執行行為之法律性質而定：若屬行政處分，以撤銷訴訟為之，若屬事實行為，則提起一般給付訴訟救濟之。若執行機關尚未開始強制執行，或雖經義務人提出異議，執行機關仍執意執行者，可由義務人向行政法院請求執行機關不得做出執行行為，亦即提出「不得執行之不作為請求訴訟」。透過此種預防性之請求不作為訴訟，尚可搭配假處分之制度，而獲得暫時性之保護。

最後，債務人異議之訴並無保全程序設置之必要，因為該訴之目的主要在於排除執行名義之執行力，而非保全執行之結果。於提起債務人異議之訴之後，與訴願法第 93 條或行政訴訟法第 116 條規定比較之下，類推適用強制執行法第 18 條之停止執行規定，其要件較具有彈性，且有

提供擔保可供作選擇，得符合債務人異議之訴之需求，於此情狀下，停止執行之制度之運用，應以此為之。

第二節、修法與建議

可以預見的是，最高行政法院 97 年 5 月份第 1 次庭長法官聯席會議有針對行政執行救濟做出決議，雖對於行政執行是否有債務人異議之訴之救濟作出明確之解答，為之前之紛爭劃下句點，然本文認為，上開庭長法官聯席會議所提及行政訴訟法第 305 條規定，方向應係正確，但從整部立法體系觀之，於行政訴訟強制執行，雙方當事人乃係立於對等之地位，由法院就其權利義務關係為公正之裁斷後，再以之為執行名義，由債權人持以向法院聲請強制執行，其情形類似民事強制執行，在性質上兩者亦同屬司法權之作用，差別僅在於民事強制執行係以私法關係之實現為其目的，而行政強制執行則是謀求公法關係之實現。反之，行政強制執行之當事人乃是立於上命下從之關係，由行政機關自己作成行政處分，並以之為執行之基礎據以強制執行，無待法院之介入，本質上屬行政權之作用，而與行政訴訟強制執行之當事人立於對等關係、由法院本司

法權之作用進行執行者不同，則行政執行之債務人異議之訴可能本就非行政訴訟法第 8 章所直接規範之對象。再者，可能就需透過行政執行法第 26 條準用之規定，然而，行政執行法第 26 條準用之規定就算得準用到強制執行法第 14 條規定，卻僅及於公法上金錢債權之執行，行為或不行為義務之執行卻未得以適用。而其結論所採之行政訴訟法第 307 條規定，其係在說明債務人異議之訴之審理內容為公法關係，應為行政法院管轄，其他有關於強制執行之訴訟，由於當事人間之關係為私法關係，為普通法院管轄，該條表明上似為管轄之規定，實則乃在於作提醒之功能，因為就算無該條條文之規定，亦得循行政訴訟法第 2 條規定予以了解。

從而，在現行債務人異議之訴於行政執行法上無明文規定情形下，將來若是修法的話，基本上，可增訂在行政訴訟法或者為行政執行法。而本文認為基於債務人異議之訴為公法上之爭議，得依行政訴訟法提起救濟，既最終會回歸至行政訴訟來處理，不妨增訂在行政訴訟法。總而言之，唯有使行政執行之債務人異議之訴明文化，債務人異

議之訴之依據與基礎之問題才會更加明朗，並促進學說與實務間之互相激盪，進而讓義務人之權利保護能夠更加完善，最後，亦希望本文所持之見解與整理對將來實務與學說得有所參考。

參考文獻

一、專書及專論

1. 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」，《2008 行政管制與行政爭訟》，王必芳主編，中央研究院法律學研究所籌備處專書，台北市，2009 年 11 月。
2. 李建良，行政爭訟，收錄於李建良、陳愛娥、陳春生、林三欽、林合民、黃啟禎合著，《行政法入門》，修訂版，元照出版，2004 年 5 月。
3. 陳榮宗著，強制執行法，三民書局出版，2000 年 11 月。
4. 陳敏，行政法總論，5 版，新學林出版股份有限公司，2007 年 10 月。
5. 陳新民，行政法學總論，修訂 7 版，自刊，2000 年。
6. 林錫堯，行政法要義，3 版，元照出版，2006 年 9 月。
7. 吳庚，行政法之理論與實用，增訂 7 版，自刊，2001 年。
8. 吳庚，行政爭訟法論，4 版，元照出版，2008 年 9 月。
9. 張登科，強制執行法，台北，作者自版，2007 年 9 月修訂版。

10. 楊與齡，強制執行法論，台北，作者自版，1999年9月修正10版。
11. 楊與齡，強制執行法實例問題分析，五南圖書出版公司，2000年11月，初版1刷。
12. 蔡震榮，行政執行法，台北：元照出版，2001年1月，增訂2版。

二、期刊論文

1. 李建良，行政訴訟強制執行之救濟體系—依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2月，頁31-60。
2. 李建良，論行政訴訟強制執行之基本體系，台北大學法學論叢第49期，2001年12月，頁61-122。
3. 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95-132。
4. 陳清秀，稅法總論（第二版），植根雜誌，2001年10月，頁551-552。
5. 陳清秀，公法上金錢給付義務之強制執行，植根雜誌，第17卷第7期，2001年9月，頁20-21。

6. 蔡震榮，行政執行法第二講：行政執行與行政救濟，月旦法學教室，103期，2011年5月，頁45-55。

三、研究論文

1. 吳晉晞，論行政執行債務人異議之訴之研究，國立中正大學法律研究所碩士論文，2010年1月。
2. 湯東穎，行政強制執行救濟程序之研究，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，2005年6月。
3. 鄭昆山，論行政強制制度—從警察法學觀點以論，中央警官學校警政研究所碩士論文，1983年6月。