

司法院釋字第一一二號解釋

中華民國 55 年 4 月 27 日

解 釋 文

行政官署對於違反行政執行法第四條所定行為或不行為義務者，經依該法規定，反覆科處罰鍰，而仍不履行其義務時，尚非該法第十一條所稱不能行間接強制處分。自難據以逕行直接強制處分。

解釋理由書

本案據來文所述情形，既經依法反覆科處罰鍰，即非行政執行法第十一條所稱之不能行間接處分。如義務人仍不履行其行為或不行為之義務時，應由行政官署曉諭、告誡繼續科罰，以促其履行義務，不能遽行施以直接強制處分。

不同意見書 大法官 金世鼎

一、程序問題

(一)聲請解釋對象院部意見不同

本件係准行政院據交通部呈請函轉本院解釋，但其聲請解釋之對象與交通部意見並不一致。在交通部方面，略以：「依行政執行法第五條之規定，予以反覆科罰，仍不能達成目的時，是否即可認為符合行政執行法第十一條所指「不能行間接強制處分，而得行直接強制處分」為理由，呈請行政院轉請解釋。是其所請解釋之對象係關於行政執行法第十一條適用上之疑義。但行政院方面略以「按本院院解字第三三〇八號，院解字第三六二九號，院解字第三八二八號，釋字第十六號，及釋字第三十五號各號解釋之意旨，行政官署依法科處之罰鍰或類罰鍰之罰金，行政官署不能對人民財產直接強制執行，須移送法院強制執行，而移送法院強制執行，又必須有明文規定得移送法院強制執行之法律為依據。多數案件因無移送執行之法律，以致無法強制義務人履行其義務。上開各號之解釋在適用

上發生困難」為理由，轉請本院解釋。是其所請解釋之對象係上開本院各號解釋適用上之疑義。行政院既據交通部之呈請而轉請本院解釋，何以其聲請解釋之對象不一致？又本院究竟應就行政院之疑義為解釋？抑就交通部之疑義為解釋？或兼就兩方面之疑義為解釋？此兩項問題與本件之進行關係重大。如不解決，則本件解釋之目標固無從確定，而本件究竟應否受理亦無決定。應再就各該問題研究之。

(二)院部意見何以不同

行政院與交通部對於聲請解釋之對象何以發生歧見？茲就事實法理分析言之：據行政院來文所附之文件，關於此項問題，內政部嘗奉行政院交議，並邀請司法行政部、交通部及臺灣省政府會商。司法行政部認為在行政執行法未修訂前，因受行政執行法第八、九兩條規定要件之限制，即使如交通部之意見，對於汽車運輸業之履次違反規則，經依行政執行法第五條之規定，反覆科罰，仍不能達成目的時，可認為符合行政執行法第十一條所指「不能行間接強制處分」。但仍不得行直接強制處分，而扣留其汽車號牌或限制其使用。內政部同意司法行政部之意見，並建議行政院聲請本院在行政執行法未修訂前考慮變更前開解釋。又查依大法官會議法第七條之規定，關於聲請統一解釋必須有歧見，關於行政執行法第十一條之疑義，交通部所持之見解，與其他機關並無歧見。行政院尤難接受其意見，而據以轉請解釋。由上開分析，可以洞悉行政院與交通部之意見，對於申請解釋之對象發生歧異之原因，不待深論。

(三)本院應以何方意見為準

查就上開分析，苟依交通部之意見，就行政執行法第十一條為解答，不僅毫無意義，且不合司法院大法官會議法第七條申請統一解釋之規定，況交通部所持之見解應受行政部見解之拘束，縱與行政院意見歧異，亦僅能以行政院之意見為準。是本院僅應就行政院對上開本院各號解釋之疑義為解釋，毫不容疑。

(四)本解釋違背聲請機關之意思及法律

本件據前開說明，應以行政院之意見為準，本會議自應依行政院申請，就上開本院解釋之疑義為解答。縱退一步言之，即使認為應依交通部之意見就行政執行法第十一條為解釋，但查無歧見，依司法院大法官會議法第七條之規定，亦難予以受理為實體上解答，而本解釋竟就行政執行法第十一條適用之疑義為實體上解答，對於行政院之意思及司法院大法官會議法均有違背。至於其何以不採行政院意見及其應受理之根據如何，又均未加闡明。殊難令折服，不免違法武斷之嫌。

二、實體問題

(一)「不能行間接處分」涵義之分析

依行政執行法第一條之規定，分為間接處分及直接處分前者按第二條又分為代執行及罰鍰，後者按第四條亦分為對於人之管束，對於物之扣留使用或處分或限制其使用及對於家宅或其他處所之侵入。關於直接強制處分，不僅有一般原則之限制，並各類有其具體條件之限制。如第十一條規定，非認為不能行間接處分或認為緊急時不得行直接強制處分，此乃對直接處分一般原則之限制，第七條規定管束，非因保護生命健康及社會之安全不得為之，此乃對於人之直接強制處分之限制。第八條規定軍器凶器或其他危險物非因預防危害不得為之，此乃對於物之直接強制處分之限制。第九、十兩條規定家宅或其他處所，非在特殊情況下，為防護危害，救護生命財產或維護公序良俗之目的，不得為之，此乃對於家宅或其他處所直接強制處分之限制。由上開各條規定，可見行政執行法所請直接強制處分，因受各種限制之結果，僅存即時強制處分，並不包括一般直接強制處分。而第十一條規定認為不能行間接強制處分或認為緊急時不得行直接強制處分，綜合相關規定，就論理言之，所謂「認為不能行間接強制處分」與「認為緊急時」兩者應有同一之涵意，殊難為其他之解釋，後者不過解說前者而已。倘若行政執行法如日本之舊行政執行法或西德聯邦行政執行法，另有一般直接強制處分之規定，則第十一條所謂「認為不能行間接強制處分」解釋上當有不同之涵義。蓋依行政執行

法第三、四兩條之規定，代執行僅能適用於得由行政官署或命第三人代執行之行為義務而不為者之情形，罰鍰僅能適用於非得由行政官署或命第三人所能代執行之行為義務，或不行為義務而不為者之情形，如代執行有困難，或履經罰鍰仍不能達成目的時，自可解為符合行政執行法第十一條所指不能行間接強制處分而得行直接強制處分。

(二)本解釋理由不備

審查會通過之解釋文及解釋理由書均僅謂「行政官署對於違反行政執行法第四條所定行為或不行為義務者，經依規定反覆科處罰鍰，而仍不履行其義務時，尚非該法第十一條所稱不能行間接強制處分。自難據以逕行強制處分」。至於何以認為非該法所稱不能行間接強制處分，毫未闡明理由，殊難令人折服。並有違司法院大法官會議法應附理由之規定。

三、本件應為如何之解釋

(一)程序上應為如何之決定

本件所請解釋之法律疑義，行政院與交通部意見不同，但據前開分析，應以行政院之見解為準。即應就行政院對上開本院各號解釋適用上之疑義為解釋。本院既應就各該號解釋之疑義為解釋，依據本會議釋字第二十七號解釋，第十八號決議，及實務上慣例，自應予以受理。

(二)實體上應為如何之決定

(1)一般法理上之研討

查負繳納罰鍰義務人，如抗不繳納，該管行政官署，是否得就其財產為強制執行。本院解釋所持之見解，先後並不一致，按院字第一〇一九號、第一〇二九號、第一二〇七號等解釋，對於依行政執行法第四條所處之罰鍰，於其處分確定後，抗不完納，均認為行政官署得就義務人財產執行之。惟自院字第三三〇八號，變更見解，按該號解釋認為除法令別有規定外，不得就人民財產為強制執行。本院設置大法官會議後，如釋字第十六號及釋字第三十五號解釋，仍維持原來之見解，對於罰鍰認為應依強制執行法第四條第六款之規

定，送請法院強制執行，行政官署不得逕行執行。

行政院以近年來因多數法律，均無明文規定「移送法院強制執行」，而法律又未規定其他強制義務人履行行政義務之方法。此類案件發生甚多，無法解決，影響法令推行甚鉅。關於此項問題，究竟應否回復舊解釋之見解，由行政官署逕行執行，以免實務上困難，若從一般法理言之，法律貴在切實執行，殊難因法律規定不完全，立法上之疏忽，而使行政執行法第四條罰鍰之規定，等於具文，自應許由行政官署逕行強制執行，藉以維護公益。但有謂法律規定不完全，係立法上之通件，非立法機關不能補充。且由行政機關自行執行，難免專斷，易滋流弊。為確保人民自由財產，自以由司法機關執行為宜。如無「移送法院強制執行」之法律，無從移送執行時，應依民事訴訟簡易程序先行取得判決後，再請執行，亦不發生重大困難。顯非決無強制執行方法，正反兩面見解，見仁見智，各有理由，究應如何取捨，殊難據以決定，尚須就其他方面，進一步研討其利弊。

(2)行政執行法制度上之研討

各國行政執行法制度，可分為兩大法系，曰海洋法系，曰大陸法系。海洋法系，在原則上視行政機關與私人處同一地位，關於行政處分之執行，如私人所為之法律行為，必須經司法機關審判，取得執行名義後，再由司法機關強制執行。至於大陸法系，在原則上，認行政機關為國家執行法律，其所為之行政處分，本身有執行力，無須經司法機關裁判，行政機關得逕行強制執行。茲就各法系重要法例說明之：

(甲)海洋法系

海洋法系以美國為例言之

美國對於以行政命令所課之義務，義務人如不履行其義務者，一般除由司法機關以刑罰制裁外，得由行政機關請求司法機關以命令命其履行，如仍不履行時由法院以藐視法庭罪，處以罰金或拘禁之方法強制之。但有例外情形，如對於負有繳納國稅義務人財產之扣押，外

國人之驅逐以及違反衛生或安全秩序之排除而認為有即時強制執行之必要者，得由行政機關逕行強制執行。

(乙)大陸法系

大陸法系以德、法、日為例言之

按西德一九五三年四月二十四日聯邦行政執行法規定關於強制執行方法有代執行，強制金及直接強制處分。負有第三人可代替之行為義務而不履行者，得以代執行之方法強制之。負有第三人不能代替之行為或不行為之義務而不履行者，得以強制金之方法強制之。代執行或強制金不能達成目的或適用上有困難時，得以直接強制方法強制之。關於強制金之徵收，依一九一九年租稅法，行政機關得自行征收。強制金不能征收時，由行政裁判所詢問義務人後，易科拘留以代償強制金，拘留日期一日以上二週以下。關於代償強制金拘留之執行，應請司法行政部依民事訴訟法第九〇四條至第九一一條之規定執行之。

法國無一般行政執行法之規定，但法律有民事或刑事制裁之規定者，對於違反行政處分之義務人，由司法機關依民刑事訴訟程序制裁之。法律有強制處分方法之特別規定者，由行政機關依其規定行之，如一八八八年四月十五日之法律規定，對於生有害蟲之葡萄，得拔除之，一八九八年六月二十一日法律規定市長對於危屋得以所有人之費用拆除之；同前法又規定，迷失之狗未戴頸圈者，得送扣留所留置之。如無強制處分之特別規定，而有緊急情況者，例如因公共安全或預防危害之緊急情況，得為即時強制處分。倘既無法律特別規定又無緊急情況而又無民刑事制裁者，舊判例認為非具備三要件，行政機關不得依職權強制執行。所謂三要件即(1)行政處分必須有法律之根據。(2)義務人必須確實違反法定義務。(3)強制執行方法必須不超過實現義務人所負法定義務之實際需要。(Rec.1902.P.743.Rec.Sirey.1904.3.17)

晚近判例對於有刑事制裁，而仍為強制執行者，認為構成暴力行為。（Confli.12.Maiet 30 juin 1949,rev.dr,publi. 1950.P.234）

日本舊行政執行法亦採大陸制度，分有間接強制處分及直接強制處分。間接強制處分，又分代執行及罰鍰，直接強制處分，除一般直接強制處分之外，並有即時強制處分之規定。關於罰鍰之征收依國稅法之規定。第二次大戰後，日本於昭和二十四年五月十五日頒布行政代執行法，以代行政執行法。自行政執行法廢止後，除另有特別規定外，罰鍰及直接強制處分不再有其適用。

就上開現代各國行政執行法制度之分析，可見採大陸制度國家對於行政處分雖認為有執行力，但為保障人民自由財產，對於強制處分，規定綦詳，尤其戰後民主國家，更重視司法執行而有限制行政執行之趨向。

(3) 憲法規定上之研討

我國憲法對於自由財產採直接保障主義，非具有憲法規定第二十三條之原因，不得以法律限制之。公務人員違法侵害人民之自由或權利者應負行政、刑事或民事各項責任，國家並與之依法律規定負連帶民事賠償責任。

(4) 結論

由上開各點可得結論如下：現代民主法治國家為保障人民憲法上所賦予之自由權利，寧可削減行政行為之執行力，而以司法機關之執行，代替行政機關逕行執行。又按我國憲法之規定，對於人民自由權利保護，較之其他國家更為週密，人民之自由權利非以法律不得限制。我國強制執行法雖採大陸制度，但為確保人民自由權利未曾設一般直接強制處分之規定，行政機關對於人民財產本難行直接強制處分。本會議因無法律根據又受憲法之限制，未便變更上開各號解釋。

四、解釋文及解釋理由書之擬具

據前項結論，上開各該號解釋均應予以維持。茲依此結論及

就個人淺見，擬具解釋文及理由書如下：

(一)解釋文

行政官署依行政執行法第四條科處之罰鍰，義務人如抗不繳納，如無移送法院強制執行之法律可資依據，僅得先行依法取得執行名義，再送法院強制執行。本院院解字第三三〇八號、院解字第三六二九號、院解字第三八二八號，釋字第十六號及釋字第三十五號等解釋均應予以維持。

(二)解釋理由書

查憲法第二十三條之規定，人民之自由權利，非具有該條所例情形之一，不得以法律限制之。行政官署對於人民之財產權，自非依據法律不得有所限制。復查行政執行法雖有直接強制處分之規定，但僅限於即時強制處分。如具備法定條件，行政官署始得為之。行政執行法既未設有一般直接強制處分之規定，行政官署對於罰鍰義務人之財產，自難行直接強制處分。如其義務人抗不繳納，又無移送執行之法律可資依據時，在行政執行法修正前行政官署得先行依法取得執行名義，再送法院強制執行。上開各號解釋均仍應予以維持。

附行政院函一件及附件

行政院函

- 一、據交通部本年一月十八日交參(54)字第0044一號呈為公路主管機關對於汽車運輸業之屢次違反依行政執行法第五條之規定予以反覆科罰仍不能達成目的時是否可認為符合行政執行法第十一條所指之「不能行間接強制處分」而得依同法第六條第二款之規定行使直接強制處分扣留其違規之營運汽車號牌或限制其在一定期間不得使用請賜予解釋俾資適用之依據一案經交據內政部會商司法行政部交通部財政部經濟部及臺灣省政府議復到院。
- 二、查依貴院院解字第三三〇八號「行政官署依法科處之罰鍰或類似罰鍰之罰金除法令別有規定外不得就人民之財產強制執行」院解字第三六二九號「行政官署依法科處之罰鍰或類似罰鍰之罰金除法令別有規定得就其財產強制執行外應由該管官署依法令所許適

當方法追繳」院解字第三八二八號「院解字第三六二九號解釋所謂依法令所許適當之方法追繳係指強制執行以外之一切方法（勸諭催告等）而言」暨大法官會議釋字第十六號「行政官署依法科處之罰鍰除依法移送法院辦理外不得逕就抗不繳納者之財產而為強制執行」及釋字第三十五號「行政機關依法科處罰鍰之公文書如法律定有送由法院強制執行者得認為強制執行法第四條第六款之執行名義否則不能逕據為強制執行」等各號解釋意旨行政機關自亦不得對人民財產直接強制執行因此行政機關依法令或本於法令之行政處分負有行政義務而不履行者（如義務人抗不繳納罰鍰代執行費用或不履行作為或不作為之義務是）除少數案件法律明文規定得移送法院強制執行者外一般言之現行法令別無其他強制義務人履行行政義務之方法近年來此類案件發生甚多均屬無法解決馴至刁頑之徒益藉此法律上之漏洞藐視法令影響法令之推行與政府威信至深且鉅且查法律必須有執行力行政執行法尤然但如上述所述該法目前始無執行力似非制定該法之意旨。

- 三、按大法官會議釋字第十八號及第二十七號解釋中央或地方機關對於行憲前貴院所為解釋暨就職權上適用法律或命令對於該會議所為解釋發生疑義聲請解釋時得認為合於司法院大法官會議法第四條規定予以解答本案交通部原呈所敘既對貴院行憲前及大法官會議所為解釋發生疑義相應抄附交通部原呈及內政部會商有關機關議復函及附件函請查照轉送大法官會議再予解釋並惠復俾便轉飭遵照為荷

交通部五十四年一月十八日交參（54）字第00四四一號原呈

- 一、本部於五十三年六月二十四日修正公布之汽車運輸業管理規則第四十二條規定「汽車運輸業有左列各款情事之一者公路主管機關得依行政執行法第五條之規定予以罰鍰處分」公路主管機關依該條規定對汽車運輸業之屢次違反予以反覆科罰仍不能達成目的時是否即可認為符合行政執行法第十一條所指之「不能行間接強制處分」而得依同法第六條第二款規定行使直接強制處分扣留其違規之營運汽車號牌或限制其在一定期間不得使用一節本部經

洽詢司法行政部五十三年十一月七日臺參字六〇九〇號函復認為「行政執行法規定直接強制之方法即以實力加諸義務人之身體或財務為之故對於物之扣留使用或處分或限制其使用如非具有行政執行法第八、九兩條規定之要件不得為之且國家依權力科人民以業務時皆須有法規上之根據不得任意為之本案汽車運輸業管理規則第四十二條僅規定得依行政執行法第五條之規定予以罰鍰處分如再對之扣留其汽車牌照或限制其在一定期內不得使用即有擴張解釋之嫌亦與行政執行法第十一條之規定有違。」

- 二、本部經將司法行政部上述意見令轉臺灣省政府交通處去後茲據該處呈略以「行政執行法第十一條所規定之要件為『不能行間接強制處分』或『緊急時』並無如司法行政部所云『如非具有行政執行法第八條或第九條所規定之要件不得為之』之說倘公路主管機關今後對屢次違反者經反覆科罰仍不能達成目的且又不能採取有效手段行使直接強制處分時將使玩法者益視法令為弁髦而笑守法者為多事政令如何可望有效推行擬請依大法官會議法第七條之規定轉請大法官會議解釋使推行政府法令與維護人民權益得以各有分際。
- 三、查本案在法令執行上發生下列兩點疑義：
 - (一)行政執行法第十一條所指之「不能行間接強制處分」之場合是否對義務人無資力不能繳納執行罰之金額或反覆科罰仍不能達成目的之情形均包括在內。
 - (二)汽車運輸業管理規則第四十二條雖僅規定「汽車運輸業有左列各款情事之一者公路主管機關得依行政執行法第五條之規定予以罰鍰處分」倘公路主管機關依其規定予以反覆科罰仍不能達成目的時該條雖未規定得依行政執行法第六條第二款之規定行使直接強制處分但是否即可認定為不能行間接強制處分而行駛之使得公路主管機關能以扣留其汽車號牌或限制其在一定期間內不得使用。
- 四、前項兩點疑義司法行政部與臺灣省政府交通處之意見不一而在法令執行上確有澄清之必要擬請鈞院賜予統一解釋俾今後行政機關援引行政執行法行使間接或直接強制處分有適用之依據當否謹呈

請鑒核示遵

內政部五十四年三月三日臺內警字第一六七三〇八號原函

- 一、五十四年二月十日臺（54）法字第八九五號交議案件通知單為交通部請解釋行政執行法有關行使直接強制處分疑義奉交本部會商有關機關議復一案敬悉。
- 二、案經本部於二月二十日邀請司法行政部交通部財政部經濟部臺灣省政府等有關機關會商獲得結論參項並紀錄在卷。
- 三、相應抄附上項會議紀錄函復查照轉陳為荷。
- 四、副本連同附件抄送司法行政部、交通部、財政部、經濟部、臺灣省政府，並抄發臺灣省警務處、本部參事室、警政司。

商討行政院交議行政執行法有關行使直接強制處分疑義會議紀錄

時 間：五十四年二月廿日上午九時

地 點：本部會議室

出席人：司法行政部 黃煦雲

交 通 部 查凱周

財 政 部 李心彰 王 永

經 濟 部 高瑞錚

臺灣省政府 楊孟學 廖兆祥

本 部 易敬簡 鄭澤光 陳立中 李興唐 王景漳

主 席：易幫辦敬簡代 紀錄：王景漳

主席報告（略）

司法行政部代表：按直接強制要件有二即（一）以代執行或執行罰不能達到目的（二）有緊急情形如必須經過告戒與科罰程序勢必失卻機宜處置，本部致交通部原函曾已言及之，是以行政執行法第六條至第十條所稱之直接強制，非真正之直接強制，而為警察上之即時強制，因為(1)真正之直接強制常以義務之成立與不履行為前提，而第六條至第十條所定之強制則否。(2)真正之直接強制，其使用實力之方法並無限制，得由官署適宜定之，而第六條就其方法限定僅為三種。(3)第七條及第十條所定「非有左列

情形之一者不得為之」與第十一條正面衝突。故本部前函所述「如非具有行政執行法第八條或第九條所規定之要件不得為之」亦即闡明第六條第二款「對於物之扣留使用或處分或限制其使用」必須與行政執行法第八條或第九條要件相符，如超過此限度，便與憲法第十五條及第一七二條規定有違。至於執行上在反覆科罰不能達成目的時似可根據行政院五十年五月四日臺五十內字第二六六四號令第三項第三款第二目結論所為之決定「經勸導仍不履行義務時由行政機關按行政執行法反覆處罰直至其履行義務為止」辦理。

交通部代表：查公路主管機關為維護交通安全，在某種情形下扣留汽車號牌或限制其在一定期間內不得使用，乃係屬本部職權，故本部原呈第（二）項疑義，由本部自行修正規定飭遵外請就第（一）項疑義討論具體辦法以解決執行上之困難。

臺灣省政府交通處代表：倘公路主管機關今後對屢次違反者經反覆科罰仍不能達成目的且又不能採取有效手段行使直接強制處分時，即政令難能有效推行，故原疑義第（一）點擬請行政院轉請大法官會議解釋。

本部代表：查行政執行法係二十一年公布，三十二年及三十六年雖曾先後予以修正，惟自實施以來仍感有若干條文未能適應事實，係屬一般行政規定援引該法普通發生之問題，故早經本部會商有關機關於四十五年二月廿八日研訂修正草案呈請行政院核辦，迄未奉示，在該法未修正公布前，依現行規定，本部同意司法行政部意見。

會議結論：

- (一)查行政執行法修正草案早經本部於四十五年二月廿八日以臺（45）內參字第八六五一三號呈請行政院鑒核，迄未轉送立法院審議。為解決一般行政規定援引該法普遍發生之執行上困難問題起見，建議行政院迅將修正案核轉立法院審議完成立法程序早日公佈施行。
- (二)依行政執行法第四條處以罰鍰後仍抗不遵行者可否予以直接強制處分一節，似應視其情節是否合於行政執行法第八條第九條

暨第十一條所規定之要件而定。並依照司法院卅五年解字第三三〇八號：「行政官署依法科處之罰鍰或類似罰鍰之罰金，除法令別有規定外，不得就人民財產強制執行」卅六年解字三六二九號：「行政官署依法科處之罰鍰 應由該管官署依法令所許適當方法追繳」卅七年院解字第三八二七號：「所謂依法令所許適當之方法追繳係指強制執行以外之一切方法，如勸導、催告等而言」及行政院臺（50）內字第二六六四號令：「經勸導仍不履行義務時由行政機關按行政執行法反覆處罰直至其履行義務為止」等有關現行解釋規定，交通部原請解釋第（一）點疑義似應受上項各該規定之限制，惟據臺灣省政府交通處所述執行上之困難問題，建議行政院將上項疑義在行政執行法未修正公布前可否考慮，轉請司法院大法官會議變更解釋以利推行政府功令與維護人民權益。

(三)交通部原呈第（二）點疑義請交通部參酌實際需要自行修正飭遵。

散 會