

最高行政法院 103 年 9 月份第 2 次庭長法官聯席會議

【決 議】

行政訴訟法第七編所規定之假扣押，乃附屬於債權人對於債務人所提起之本案訴訟，係為確保本案訴訟之強制執行為目的而存在；且由行政訴訟法第 295 條規定假扣押裁定後，尙未提起給付之訴者，應於裁定送達後 10 日內提起；逾期未起訴者，行政法院應依聲請撤銷假扣押裁定觀之，行政訴訟法之假扣押與本案訴訟之關係，具有附屬性的連結。而海關緝私條例第 49 條之 1 第 1 項規定受處分人未經扣押貨物或提供適當擔保者，海關為防止其隱匿或移轉財產以逃避執行，得於處分書送達後，聲請法院假扣押或假處分，並免提擔保之保全制度，不以債權人對於債務人提起之本案訴訟存在為前提要件，且無提起給付訴訟之必要，顯然有別於行政訴訟法第七編所規定之假扣押。至於債務人（受處分人）可能對於原處分提起撤銷訴訟，乃屬依海關緝私條例所聲請假扣押之相關案件，並非該假扣押事件之本案。依海關緝私條例規定所聲請之假扣押事件，並不附屬於本案，與本案法律概念既然不能作出有效的連結，則行政訴訟法第七編關於假扣押制度所規定之本案管轄法院之特別審判籍規定無法有效的適用，其無假扣押標的時，當有必要以一般行政訴訟聲請事件處置而適用普通審判籍規定（以原就被的原則），作為決定管轄法院的依據。

【法律問題】

甲公司設於屏東縣，因違反海關緝私條例遭財政部關務署基隆關（下稱基隆關）科處逾新台幣 40 萬元罰鍰，而甲公司未經扣押貨物亦未就欠款提供適當擔保，經基隆關依海關緝私條例第 49 條之 1 聲請假扣押，倘無假扣押標的所在地之情形，則假扣押聲請之管轄法院，應為台北高等行政法院抑或高雄高等行政法院？

【甲說：管轄法院為高雄高等行政法院】

原理由：

- （一）假扣押程序為債權人為保全公法上金錢債權，而發動之保全程序，性質上為給付之訴之前階段保全行為，是若起訴，債權人應為原告。僅因行政處分所生之債權，依行政程序法第 110 條第 3 項規定，處分具有實質確定力與執行力，債權人無須依行政訴訟法第 295 條之規定提起給付之訴，然仍應類推適用給付之訴定假扣押之管轄法院。
- （二）又依最高行政法院 102 年度裁字第 1106 號裁定意旨略以：行政訴訟法規定之「假扣押」，係債權人為保全其因公法上關係而生之金錢請求將來得以強制執行為目的，聲請管轄行政法院裁定暫時查封債務人之財產或權利，而禁止其（債務人）處分之程序。假扣押之聲請，由管轄本案之行政法院管轄。所稱「管轄本案之行政法院」為訴訟已繫屬或應繫屬之第一審法院。倘該聲請保全之公法上金錢請求，依法應適用通常程序者，其管轄法院為訴訟已繫屬或應繫屬之「高等行政法院」。而假扣押裁定後，應於裁定送達後 10 日內提起給付之訴者，乃指聲請假扣押裁定之「債權人」而言。認本件應以債務人住所地定管轄法院，即應以高雄高等行政法院為管轄法院。

用以取代之新理由：

訴訟法上之保全處分的性質，附屬於債權人對於債務人所進行之本案訴訟，係為確保本案訴訟之強制執行為目的而存在，訴訟法上之假扣押聲請與本案訴訟之關係，必須具有附屬性的連結，學理上稱之為一般的保全，有別於不以本案訴訟存在為前提的特別保全，海關緝私條例之聲請假扣押應當屬於特別保全，而非一般保全。行政訴訟法第 295 條明文規定假扣押的本案訴訟類型為給付訴訟，並非撤銷訴訟。應為由債務人提起的撤銷訴訟，與假扣押的本案訴訟所請求的剛剛好相反，一個要取得強制執行名義，一個要除去強制執行名義。所以海關緝私條例之聲請假扣押事件之法定要件與行政訴訟法所規定或民事訴訟法所規定之假扣押制度是不在同一個軌道上的制度，目的雖均係保全，但手段與途徑不盡相同。

再者，海關緝私條例之聲請假扣押事件有一個民事訴訟法所無的而具有效力的行政處分存在，形成假扣押與行政處分連結，而債權人行政機關不須對於債務人提起本案訴訟（債權人若對債務人提起給付訴訟，將被行政法院以欠缺保護要件駁回起訴），因為它不必以本案訴訟存在為前提，不具附屬性。所以簡而言之，海關緝私條例之聲請假扣押無庸虛擬一個本案訴訟存在為前提，就直接可以聲請假扣押。至於類推適用有一個前提要件，必須是事務本質上類似者，方有類推適用之餘地，否則只是混淆，徒增第二層次的困擾。

就因為如此，所以在此正式提出一個大膽的理念：「行政訴訟法藉助民事訴訟法而發展，但不能將行政訴訟的特性不顧，必要時行政訴訟法要從民事訴訟法中解放出來，才能解決困境。」相信從事行政訴訟審判者有智慧有能力共同建構一個具有行政訴訟特色的法體系。

綜合以上所導出之結論，作為立論基礎，用以分析本件法律問題：

首先，必須基於共同的平台來進行論述：本件法律問題的共同平台，大家必須面對一個客觀上存在而具有執行力且已生效的行政處分的客觀情境。

不論甲說原理由或乙說，都是為了「本案管轄法院」的概念，須要假設一個不務實的本案存在，甲說原理由虛擬一個不務實的給付訴訟存在（因為聲請人若對於相對人提起給付訴訟，實務上乃欠缺訴訟保護必要），乙說虛擬一個不務實且與行政訴訟法第 295 條規定不符合的撤銷訴訟存在（債權人行政機關不會提起一個撤銷其自己作出行政處分的撤銷訴訟）；而且行政訴訟法第 295 條規定假扣押裁定後，未提起本案給付之訴者，行政法院應依聲請撤銷假扣押裁定，其所指本案之訴訟類型當屬給付訴訟，而非由債務人提起之撤銷訴訟。足見本件法律問題不論虛擬一個給付訴訟或一個撤銷訴訟，均與本件依海關緝私條例規定所聲請假扣押之目的或保全執行名義行政處分之強制執行不相符，當然不會合法存在一個訴訟法上假扣押制度所指本案訴訟。況且提供一個不務實的連結點，似乎是純概念或純虛擬。虛擬的假設若成立，債務人是否可以聲請法院命假扣押債權人於一定期間內起訴，否則可以聲請法院撤銷假扣押。這就是虛擬世界與現實世界不相容的困境。要如何解決這個困境？雖然行政訴訟法藉助民事訴訟法而發展，但不能將行政訴訟法的特性不顧，必要時行政訴訟法要從民事訴訟法中解放出來，才能解決困境。依海關緝私條例規定所聲請之假扣押與本案的概念既然不能作出有效的連結，且不應該連結時，行政訴訟法上假扣押制度所規定之本案管轄法院之特別審判籍規定無法有效的適用，則有必要回歸適用普通審判籍規定（以原就被的原則），作為決定本件特別假扣押之管轄法院的依據。

【乙說：管轄法院為臺北高等行政法院】

海關基於其對受處分人之公法上請求權之法律基礎，業已就該公法上具體事件單方對外作成直接發生法律效果之下命行政處分，則其本案訴訟，揆諸行政訴訟法有關訴訟類型之規定，應由受處分人對海關提起行政訴訟法第 4 條撤銷原處分之撤銷訴訟，始為正確之本案訴訟類型。是本

件適用行政訴訟法第 294 條第 1 項所定「假扣押之聲請，由管轄本案之行政法院管轄」之要件，解釋上自應指管轄本案撤銷訴訟之行政法院而言。是以，基隆關既為原處分機關，依行政訴訟法第 13 條第 1 項規定，該本案撤銷訴訟之管轄法院，即應由基隆關公務所所在地之第一審行政法院即台北高等行政法院管轄。

【表決結果】

採甲說

【決議】

如決議文。

研究意見：擬採乙說（肯定說）

第一庭林樹埔法官 提

假扣押之管轄法院本有「管轄本案之行政法院」及「假扣押標之所在地之地方法院行政訴訟庭」兩者，惟本題已設定為無假扣押標之物所在地之情形，是本文僅專就「管轄本案之行政法院」加以討論。採乙說之理由有下列三點：

一、就行政處分之效力而言：

行政程序法第 110 條第 3 項規定：「行政處分未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，其效力繼續存在。」行政執行法第 11 條第 1 項規定：「義務人依法令或本於法令之行政處分或法院之裁定，負有公法上金錢給付義務，有下列情形之一，逾期不履行，經主管機關移送者，由行政執行處就義務人之財產執行之：……。」是行政處分具有存續力、確定力及執行力，負有公法上金錢給付義務之行政處分（包括罰鍰、稅款、或其他命給付、返還或追繳之處分）一經對外發生效力，即得由主管機關移送強制執行，無須再由主管機關提起給付之訴待法院判決確定後始得移送執行。準此，若主管機關於作成負有公法上金錢給付義務之行政處分後，復對受處分人提起給付之訴，則因其訴顯然欠缺訴之利益，亦不具權利保護必要，勢必遭行政法院駁回其訴。因此在解釋行政訴訟法第 294 條所謂「管轄本案之行政法院」時，自應將公法上金錢給付中具有行政處分效力者，予以特別之考量，而與因行政契約或其他公法上關係而生之公法上金錢給付予以區別分開處理，始符法律之整體規範意旨，並利於維持法制之實務運作。易言之，依行政訴訟法有關訴訟類型之規定，具有行政處分性質之公法上金錢給付，所應提起之本案訴訟係由受處分人所提起之撤銷訴訟，而非由主管機關所提起之給付訴訟；反之，因行政契約或其他公法上關係而生之公法上金錢給付，所應提起之本案訴訟，則係由債權人（或契約之一方）所提起之給付訴訟，兩者所應提起之訴訟類型炯然有別，其管轄本案之行政法院自亦有所不同。

本題題目已設定為甲公司遭基隆關科處新台幣 40 萬元以上罰鍰，該罰鍰顯然係屬行政處分，生效後即生執行力，無由基隆關再提起給付訴訟之必要，如有爭議自係由受處分人提起撤銷訴訟。因此依行政訴訟法第 13 條第 1 項規定，所謂「管轄本案之行政法院」自係指管轄撤銷訴訟之基隆關公務所所在地之第一審行政法院即臺北高等行政法院。

又因基隆關已無提起給付訴訟之必要，因此行政訴訟法第 295 條規定：「假扣押裁定後，尚未提起給付訴訟者，應於裁定後 10 內提起。」自應隨之解釋為：有提起給付訴訟必要者，始有該條規定之適用，若已作成行政處分之情形，即無提起給付訴訟必要，自無該條規定之適用，否則若限期命基隆關提起必遭駁回之給付訴訟，不但浪費司法資源，亦導致司法實務運作上之困難。是以在實務上僅發生兩件由高雄高等行政法院依行政訴訟法第 295 條撤銷假扣押之案例（註一），且該兩案例均係因行政契約或其他公法關係而生之公法上金錢給付，

並非因行政處分而起，與本文所採見解尚無扞格。

二、就行政訴訟法假扣押制度之立法過程及體例而言：

行政訴訟法假扣押制度，係指債權人爲保全因公法上關係而生之金錢請求將來得以強制執行爲目的，請求行政法院暫時查封債務人財產之制度。參酌比較法例，假扣押制度爲德國及日本法上所無，然是否應予明文立法，不但在學說上頗有爭議（註二），在行政訴訟法修法過程中，修法委員贊成與反對採行假扣押制度者參半，其中楊仁壽委員曾有「按特別法有關假扣押規定者皆以行政處分爲前提，經聲請法院裁定後准爲假扣押，與本法修正條文第 284 條（即現行第 293 條）所規範之假扣押是以公法上金錢給付爲限，有所不同。」之發言（見附件第 12 頁），足見依當時修法之原意，所謂公法上金錢給付並不包括罰鍰、稅捐等行政處分在內。而當初在立法草案上所以增訂假扣押制度之理由在於：民事訴訟上有假扣押制度可循，且因行政契約或其他公法上債權之關係，人民亦有成爲債務人之可能，爲保全行政訴訟之結果，必須有假扣押之必要（註三）。再觀我國行政訴訟法第 7 編所規定之「保全程序」，不僅名稱且包含大部分之內容，皆沿襲民事訴訟法之相關體例，原則上民事訴訟法之相關規定，除行政訴訟法有明文排除者外，皆得準用於行政訴訟法上。由以上立法過程及立法體例觀之，立法者似有意將假扣押制度，限縮在僅適用於「基於行政契約或其他公法上債權之關係所建構之行政法法律關係中」，而排除具有行政處分性質之公法上金錢給付。因此，現行行政訴訟法第 293 條雖僅規定爲「公法上金錢給付」，文義上並未將行政契約或行政處分所產生之公法上金錢給付加以區分而作不同之規定，惟探求立法原意，並基於填補法律隱藏漏洞之法理（註四），自應作目的性限縮解釋，將行政訴訟假扣押制度限縮在原則上僅適用於因行政契約或其他公法上關係而生之公法上金錢給付，若欲適用於具有行政處分性質之公法上金錢給付，則行政訴訟法第 294 條「管轄本案之行政法院」自應解釋爲管轄撤銷訴訟之行政法院，而非給付訴訟之法院。且行政訴訟法第 295 條就應提起撤銷訴訟者而言，應無適用之餘地。故本題之管轄法院自應爲管轄撤銷訴訟之臺北高等行政法院。

三、就行政實體法上有假扣押之特別規定者而言：

海關緝私條例第 49 條之 1 第 1 項規定：「受處分人未經扣押貨物或提供適當擔保者，海關爲防止其隱匿或移轉財產以逃避執行，得於處分書送達後，聲請法院假扣押或假處分，並免提擔保。但受處分人已提供相當財產保證者，應即聲請撤銷或免爲假扣押或假處分。」本條立法理由明載：「若干受處分人雖自知顯無理由獲得行政救濟，惟仍一再依第 48 條規定聲明異議乃至提起訴願、再訴願、行政訴訟，其目的在延緩案件之確定，以便進行隱匿或移轉財產，及至處分確定，已無執行效果，對緝私政策之遂行，實有嚴重之影響，爰參照所得稅法第 110 條之 1 及稅捐稽徵法第 24 條規定，增訂本條，以資確保。」（關稅法第 48 條第 2 項、所得稅法第 110 條之 1、稅捐稽徵法第 24 條第 2 項、廢棄物清理法第 71 條第 1 項、全民健康保險法第 93 條等，均有類似規定）。由以上立法理由可知，法律授權處分機關得免提供擔保聲請爲假扣押，其用意在於事先透過免供擔保查封受處分人財產，防止受處分人於移送執行前處分或移轉其財產，以確保其公法上債權。惟依照行政訴訟法第 295 條規定，處分機關於假扣押裁定後 10 日內若未提起給付之訴，行政法院應依聲請撤銷假扣押裁定，且如前所述，處分機關並無提起給付訴訟之必要與可能，則一經受處分人聲請撤銷假扣押裁定，行政法院若准予撤銷，則前開免供擔保准予假扣押規定之良法美意及規範目的將完全喪失，顯非該等規定之立法本意。就此等行政實體法上有假扣押之特別規定者，自應如上所述，將其列爲具有行政處分性質之公法上金錢給付，而就行政訴訟法第 294 條、295 條之適用作差別之處理，以符法規之原意。

- 註一：參照高雄高等行政法院 91 年度全聲字第 2 號、94 年度全聲字第 1 號裁定。
- 註二：按假扣押制度主要係針對確保金錢請求或得易為金錢請求，聲請行政法院暫時查封被告財產之保全措施。此時被告若為一般人民，依現行之行政執行法第 11 條以下之規定可供強制執行，以保全債權；若被告為行政機關時，除前揭行政執行法外，強制執行法第 122 條之 1 至 3 的規定，亦可供保全債權，況且行政機關為被告在性質上亦無日後不能強制執行或有甚難執行之虞，有何存在之必要，令人懷疑。林明鏘主筆，收錄於翁岳生主編，《行政訴訟法逐條釋義》，2006 年 7 月，五南出版，頁 741 至 742；蔡進良，〈論行政救濟上人民權利之暫時保護〉，月旦法學雜誌第 47 期，1999 年 4 月，頁 78；蔡志方，〈論行政訴訟與民事訴訟之制度與法理〉，月旦法學雜誌第 47 期，1999 年 4 月，頁 56。
- 註三：《司法院行政訴訟制度研究修正委員會之研修資料彙編（五）》，1995 年 6 月再版，司法院編印，頁 434 以下。
- 註四：按「法律漏洞，除『公開漏洞』外，尚有所謂『隱藏漏洞』（Verdeckte Rechtslücke），即關於某項規定，依法律之內在目的及規範計畫，應消極地設有限制，而未設此限制。其填補之道，係將此項規定的適用範圍，依法律規範意旨予以限縮（目的性限縮，teleologische Reduktion）。……目的性限縮的法理，則在於『非相類似的，應為不同的處理』，均係基於正義的要求。……」，參閱王澤鑑，《法律思維與民法實例》，2005 年 9 刷，自版，頁 320 至 321。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！