

現在位置 [首頁](#) [法治視窗](#) [法律資源](#) [行政程序法](#)

行政程序法

法務部「行政程序法諮詢小組」第二十次會議紀錄 95/10/14

法務部「行政程序法諮詢小組」第二十次會議紀錄

壹、時間：九十年五月四日（星期五）上午十時

貳、地點：本部二樓會議室

參、主席：林常務次長錫堯

肆、出席委員：（略，詳見會議簽到簿）

伍、列席單位及人員：（略，詳見會議簽到簿）

陸、討論題綱：

一、行政程序法第三條第二項規定：「下列機關之行政行為，不適用本法之程序規定：一、各級民意機關。二、司法機關。三、監察機關。」上開規定所列之各級民意機關、司法機關（包括檢察機關）及監察機關，有無「行政資訊公開辦法」之適用？（法律事務所研提）

二、現行勞工保險制度相關法律適用疑義：

（一）勞工保險局對於投保單位依法應繳納而未繳納之保險費或滯納金經限期通知仍未繳納時，應依行政訴訟法之規定提起一般給付之訴，抑或依行政執行法之規定逕行移送法務部行政執行署所屬各行政執行處執行？

（二）投保單位依勞工保險條例之規定，應繳納之保險費或滯納金未依法繳納時，勞工保險局對其所為之限期繳納通知書，其性質是否為行政處分？（行政院勞工委員會函詢）

柒、發言要旨：

※關於討論題綱一部份：

一、司法院代表：依憲法規定，司法院為國家最高司法機關，故行政程序法第三條第二項第二款所稱「司法機關」，除各級法院外，司法院亦應包括之。其次，在普通法院，除審判工作外，其他行為所佔比例微乎其微，此等少數行政行為，應非行政程序法立法意旨所欲規範之對象。再者，行政程序法第三條第二項係指「不適用程序規定」，而行政程序法第四十四條有關資訊公開之規定，應屬程序規定，依此程序規定再授權訂定之「行政資訊公開辦法」，亦應解為屬於行政程序法第三條第二項所稱之「程序規定」。事實上目前各級法院及司法院已不斷充實及保障人民之知的權利，例如公告、發行出版品及上網供查閱等，對於人民知的權利之保障，應已十分充足。綜上說明，本院認為行政程序法第三條第二項第二款所稱「司法機關」，應包括各級法院及司法院，從而，行政資訊公開辦法應不適用於各級法院及司法院。

二、監察院代表：行政程序法第四十四條第三項規定：「有關行政機關資訊公開及其限制之法律，應於本法公布二年內完成立法。於完成立法前，行政院應會同有關機關訂定辦法實施之。」惟嗣後行政院僅會同考試院訂定「行政資訊公開辦法」，故上開辦法得否適用於監察院，恐有疑義。

三、台灣高等法院檢察署代表：首先應理解者係，如各級民意機關、司法機關與監察機關等三機關欲援用行政程序法，例如有關送達之規定，可否？顯然應該可以援用，並無所謂禁止問題；惟如係應適用而未適用時，恐將有違法之虞。其次，討論機關是否適用行政程序法時，應先界定該機關屬性是否屬應適用行政程序法之機關，如是，再討論該機關之何種事項（行為）應適用行政程序法。然而，以「行政資訊公開辦法」而言，若僅僅討論何種機關應適用或不適用，恐有失平衡。蓋民主原則為憲法所明文保障，係同時適用於行政、立法與司法三種國家公權力領域，而行政資訊公開係落實民主原則之具體表現。再者，行政程序法第四十四條第三項規定之立法意旨係著重在催促立法，亦即應儘速制定政府資訊公開法，而「行政資訊公開辦法」僅具過渡性質。因此，行政程序法第四十四條第三項規定，可謂並非典型之法律授權，依此所訂定之「行政資訊公開辦法」，倘各級民意機關、司法機關與監察機關欲援用之，自無不可，惟該辦法對於此等機關並無拘束力。

四、本部檢察司代表：依行政程序法第三條第二項第二款文義解釋已極為明確，亦即司法機關（包括檢察機關）不適用行政程序法之程序規定。但另一方面而言，行政程序法諸多程序規定係涉及人民知的權利，如程序上之規定不適用，事實上人民許多實體上之權利亦會受限制。故上開二者間似有法律上之衝突，如何取舍乃重要問題，惟本司並無結論，認為尚有待研究。

五、陳委員愛娥：否定說。首先，檢察機關應不在行政程序法第三條第二項第二款規定之適用範圍內，而是應探討有無同條第三項第三款規定事項之適用問題，此不在本題討論範圍內。其次，同條第二項「程序規定」所指為何？行政資訊公開辦法乃是將人民知的權利透過程序法上所給之程序權利加以落實，而事實上該辦法之規定即為程序規定，不因該規定涉有人民之權利而變為實體法規定。此為純粹就行政程序法第三條第二項規定而言，資訊公開之規定為程序規定，故該「程序規定」係指所有相關的程序規定，包括程序規定引發之程序權。最後，就行政機關於職權範圍內作成或取得之資訊而言，司法機關當然亦有行政行為，如公證、非訟事件之處理等，故亦不無成為行政機關之可能性。

六、廖委員義男：否定說。應尊重此三機關行使職權之獨立地位。

七、陳委員慈陽：否定說。此為尊重此三機關行使職權之獨立地位，故無行政程序法程序規定之適用，但是仍應就各自行政行為儘速個別立法，訂定相關之法規，以保障人民知的權利。另外，建議明確界定行政程序法第一百七十四條之一規定之立法意旨，以導正其他機關之誤用情形。

八、張委員自強（由陳專員明仁代理）：肯定說。行政程序法乃規範行政行為，此三機關亦有立於行政機關所為之行政行為存在，且人民知的權利與閱覽卷宗權利究有其不同之處，故將知的權利認為是實體規定而給予保障，應無不妥。另外，司法機關應不包括檢察機關，甚至司法院是否包括在內亦有疑問，惟此應由司法機關自行解決。監察機關之監察權行使究為行政權之發動或立於準司法權之地位，亦有疑問。

九、陳委員明堂：肯定說。首先，關於行政程序法第三條第二項第二款是否包括檢察機關在內？請參照司法院大法官釋字第392號解釋意旨，避免再做不同之認定。其次，資訊公開為人民知的權利之實現，本為實體上權利，且亦有學者認為資訊公開之規定似不應在行政程序法中規範，從行政程序法第四十四條及第四十五條係為保障人民知的實體權利而來，則依據同條第三項授權訂定之辦法亦應為實體規定，故不應排除適用。

※關於討論題綱二部分：

一、勞工保險局代表：

（一）勞保費欠費案件每月將近五千件，因高等行政法院全面駁回本局所提之公法上給付訴訟，經本局移送行政執行處執行，又不受理。本局自九十年四月份起已暫停辦理提起訴訟及移送執行。自八十九年十月份起欠費未結案件已逾三萬件，導致本局勞保費欠費催收業務陷入困境。由於欠費持續累增，勢將造成後續龐大之呆帳問題，影響勞工保險基金之收益，全國七百八十萬名勞工之權益亦將直接受到影響。

（二）普通法院民事執行處自九十年一月一日起不受理本局聲請強制執行案件，本局留存債權憑證之效力將面臨嚴重考驗。

（三）司法院秘書長八十九年八月三十日（八九）秘廳行一字第一八八三號函：「勞工保險為社會保險之一種，勞工保險條例具公法性質，投保單位依該條例規定應繳納之勞工保險費及滯納金，係屬公法上之金錢給付（行政法院五十五年判字第二二八號判例）。

（四）全民健康保險費已可移送行政執行署所屬各行政執行處強制執行，勞工保險為社會保險之一種，勞工保險條例具公法性質，勞工保險費同全民健康保險皆屬一公法上金錢給付義務，勞工保險費應同全民健康保險費移送行政執行署所屬各行政執行處強制執行。

二、本部行政執行署代表：

（一）依勞工保險條例第十七條第二項規定：「一加徵前項滯納金十五日後仍未繳納者，保險人應就其應繳納之保險費及滯納金，依法訴追。」所稱「依法訴追」依文義解釋，自應向法院提起給付之訴，取得執行名義後，始得強制執行。實務上勞工保險局均依該規定向法院聲請支付命令或起訴，取得執行名義後，始得向民事執行處聲請強制執行。

（二）全民健康保險法第三十條第二項修正前規定「----得依法訴求。」基於保險費及滯納金皆屬公法上之金錢給付，性質上原無待以「訴」為之，為疏減訟源，乃於八十八年七月十五日條文文字「依法訴求」修正為「得移送法院強制執行」，本署各行政執行處始依修正後之規定受理其移送執行。本件於勞工保險條例未如全民健康保險法完成

修正前，尚不得移送行政執行處執行。

(三) 最高行政法院與台北、台中、高雄等高等行政法院就本件作成法律問題研討結論，認自九十年一月一日起毋庸再提起一般給付之訴，究非最終之決定，對本署及各行政執行處並無拘束力。

三、行政院勞工委員會代表：本件屬公法上金錢給付義務並無爭議，勞保局作出以勞保費、滯納金之限期繳納通知書之處分，性質上係行政處分，得作為執行名義，勿須再提起給付之訴。又勞工保險條例修正草案已在立法院審議中，本會已積極推動修正草案儘速完成。目前在制度上，公法上金錢給付之行政執行，由行政執行處執行將會更有效率，是故，在行政法院不受理本件之情形下，請行政執行處在修法通過前能夠受理移送執行。

四、司法院代表：

(一) 勞工保險局於投保單位或被保險人未依法繳納時，依例均就其應繳納之保險費及滯納金，作成限期催繳通知書，該催繳通知書，自符合修正行政執行法第十一條第一項第一款或第三款之規定。是故，勞保局於九十年一月一日修正行政執行法施行後，即可逕行移送行政執行署所屬各行政執行處執行，毋須向行政法院提起公法上給付之訴。

(二) 雖然行政訴訟法法律座談會見解，法律上拘束力似不強。惟嗣後最高行政法院庭長法官聯席會議亦作成決議，採取相同見解，最近，最高行政法院亦作出二個不受理駁回裁定，見解一致認為勞保費及滯納金毋須再向行政法院提起公法上給付之訴。

(三) 本件因所請求勞保費及滯納金規定明確，不具訟爭性。且一依法訴追—有其法制不備之時代歷史背景，時空環境已轉移，可能有不同之解讀，但並非一定要逕向法院提起訴訟之意義。

五、張委員自強(由陳專員明仁代理)：首先要釐清投保單位與勞保局之法律關係之定性，再談如何移送執行之問題。例如全民健康保險，從強制性社會保險關聯性及大法官釋字意旨，有認為係行政契約，但學者亦有不同看法。投保單位與勞保局之法律關係非行政契約，因當事人契約之締結、內容、消滅等都會涉及當事人意思形成自由，勞工保險屬強制性締約，內容、無法定事由不得消滅或退出，除投保手續外，完全無形成契約締約之意思自由，效力都以法律規定等觀之，屬公法上債之關係，以依勞工保險條例施行細則第三十六條規定開具之繳款通知書處分為執行名義，並非直接依據法令即可強制執行。勞工保險，在本質上，依法令即可移送行政執行處執行，修法完成前，其法律定性，只因早期行政法制、行政訴訟法不備，一依法訴追—以民事法院為受理，制度本質與其所表達之文字顯有落差。是以，不宜認為修正為一移送法院強制執行—即可改變其定性，現階段行政法院已明白表示不受理，行政執行處予以受理行政執行較妥適，亦可避免積極權衝突。就本件而言，不宜拘泥於傳統早期法制，在現階段由行政執行署所屬各行政執行處執行為妥。就限期繳納通知書，性質上較類似觀念通知或催告，非行政處分。

六、廖委員義勇：勞保關係為公法上法律關係，直接依據法令產生之公法上權利義務關係，非行政契約，為法律強制性社會保險，歷史上有其時空背景，在法制不健全時，勞工保險條例第十七條第二項規定，保險人就勞工保險費，依法訴追，其意義即討回保險費，行政機關依當時之法制不得自行執行，不得已始以訴訟為之，現行法制已健全，行政執行法修正亦已施行，公法上金錢給付義務既可以依行政執行法執行，何必大費周張再以訴訟方式取得執行名義？是以，本件得以義務人直接依據法令產生之義務不履行為執行名義，移送行政執行處執行。

七、林委員明鏞：本人贊同廖教授見解，本人認為勞保局與投保單位間為行政契約關係。即勞工保險條例本質上應以行政契約設計之，但現行法制，為直接依法令發生之公法上債之關係。行政執行署以勞工保險條例第十七條第二項規定，依法訴追，依文義解釋，即須提起訴訟，修法前，該署以之作為不應執行之理由。但司法院代表已經解釋其為歷史之痕跡，行政執行法施行後可否解釋為該法係勞工保險條例之特別法，即以行政執行法為執行之特別規定，排除勞工保險條例第十七條第二項規定—一依法訴追—，應優先適用行政執行法第十一條規定。本件行政執行處不得拒絕受理。

八、陳委員愛媛：本件爭點應先釐清投保單位與勞保局之法律關係，投保單位與勞保局之法律關係為行政契約，不因有法律強制性規定其契約內容，即否定契約關係，倘認為係契約關係，則行政機關即不得以單方之行政處分移送行政執行處強制執行，應向行政法院提起給付之訴判決確定後，再由行政執行處協助執行。行政執行法第十一條規定，直接依法令產生之義務強制執行之部分，應該儘量保守，宜以行政處分具體化其法律義務之效果。

九、陳委員慈陽：本件為依法令規定強制形成之公法上債之關係，本人認為係契約關係，姑且稱為「不真正行政契約關係」。因其成立原因為依據法令強制形成。又限期繳納，如果期限及繳納金額明確，可認為係行政處分性質，但事實上勞保局作成限期繳納，否則「一依法訴追—」之通知，並不明確，宜認為係催告性質。

十、陳委員明堂：行政程序法第一百三十九條規定，行政契約之締結，應以書面為之。勞工保險條例並未另有其他方式為之規定，故不是行政契約。保險費及滯納金為基於依法令產生之公法上金錢給付義務，保險費依勞工保險條例第十五條、第十六條規定，為依法令負有義務繳納，義務不履行時，依行政執行法第十一條規定，依法令直接負有給付義務為執行名義；至於滯納金部分，須另有行政處分，始發生法律上之義務，再本於行政處分為執行名義移送執行。

十一、劉委員宗德(會後書面意見)：一、按投保單位與勞保局間，原應以行政契約形成「公法上法律關係」；惟現行法制係直接依法令規定發生「公法上債之關係」。

二、勞保局應依行政程序法第一百四十八條第一項，強制投保單位與其約定自願接受執行，並以該約定為執行名義。三、依行政訴訟法第三百零六條第一項及行政程序法第一百四十八條第三項，應先由勞保局以前項之執行名義聲請高等行政法院強制執行後，再由高等行政法院囑託普通法院民事執行處或法務部行政執行及其行政執行處代為執行，方為適當。

十二、黃委員錦堂(會後電話紀錄)：

(一) 有關勞保費或滯納金於本案可視為具有行政處分之性質，因繳款通知單為一行政處分，故可直接移送行政執行處執行。另外，有關公法上金錢債權不直接提起給付訴訟，主要是行政機關若得以行政處分具體化當事人之權利義務關係且得自己執行，通常在訴訟上會欠缺權利保護必要之要件。

(二) 勞工保險為官方所設，屬高度公共利益性質，與一般商業保險契約之具有等價性、同時履行抗辯等有所差別。有關公法上法律關係，可區分為以下二種情形：

1、在舊法時代，行政契約無救濟之途，至大法官釋字第四六六號解釋指出因公法關係所生爭議自應循行政爭訟程序解決，是八十九年七月一日起人民權利始得依行政訴訟法獲得有效救濟，在此之前行政契約被迫以其他管道救濟。所以，有關本件公法上金錢債權法律關係可以法律規定所生法律關係之方式認定為行政處分之性質。

2、在新法時代，公法契約獲得法制上肯認，然是否即將前述意見改為行政契約？本人採否定見解而認為仍屬行政處分之性質，因為在個案解決上，當個案具有行政處分及行政契約二種性質之競爭關係時，因行政處分為單方高權，具立即執行效力，且制度悠久，應具優先效力。而行政契約於一九八九年後，認為其適用情形限於以下四者：

- (1) 為解決非典型案件。
- (2) 為處理困難且較複雜之案件，須經當事人高度之接受性及執行性。
- (3) 須藉助當事人特殊知識及經驗者。
- (4) 存在不同且複雜之法律關係者，如重大開發案件。

由於本件屬於典型案件，其次，行政契約須要式性、自願接受執行約定且經上級機關核定，故程序嚴格。再者，契約尚須探求當事人之真意。因而本件法律關係仍認為屬行政處分，惟基於勞保費追討困難且金額頗多之故，建議得由投保單位與勞保局間依行政程序法相關規定成立和解契約。

(三) 因勞保費具有通案性，某程度上為依法律規定負有公法上給付義務，惟在個案上容有具體情形得透過行政處分為之。因此，本件之執行名義為繳款通知單。

十三、施委員惠芬(會後電話紀錄)：一、本案同意八十九年最高行政法院暨臺北、臺中、高雄三所高等行政法院法律座談會結論之見解(參照本次諮詢小組會議資料之附件五)。二、查勞工保險條例於八十九年修正時，就第十七條第二項有關「保險人應……依法訴追」之規定並未做修正，該條例前開規定係沿用八十四年公布之條文迄今。而行政執行法係於八十七年十一月十一日修正公布，依「後法優於前法」原則，應優先適用行政執行法之規定，此亦為採前述結論之理由。

十四、蔡委員茂寅(會後電話紀錄)：投保單位與勞保局間之法律關係為公法關係，勞保費或滯納金可移送行政執行處執行，惟其執行名義並非依法令規定所發生之公法上金錢給付義務，蓋除非法令所規定之公法上金錢給付義務其內容已非常明確具體，否則仍有待以行政處分來充實並具體該給付義務之內容，故以本案而言，得移送行政執行處執行之執行名義為繳款通知此一行政處分。

捌、結論：

一、討論題綱一部分：

彙整各出席機關代表與諮詢委員發言要旨供參考。

二、討論題綱二部分：

(一) 幕僚單位就本件發言要旨整理後，繼續研究辦理。

(二) 建議行政院勞工委員會儘速推動勞工保險條例修正草案完成立法。又該草案修正條文—依法移送強制執行—通過後能否解決目前之困難？究竟執行名義為何？是否符合行政執行法規定移送行政執行處強制執行之要件？修正前之案件如何處理？請行政院勞工委員會再研究卓處。

玖、散會：（中午十二時三十分）

主席：林錫堯

紀錄：郭全慶 王仁越 邱銘堂 黃荷婷