

法務部行政執行署臺南分署

114年度自行研究報告

廢棄物清理代履行費用  
相關實務問題研析

The Practical Research on Substitute Performance Fees  
for Waste Disposal

撰稿人員：	行政執行官	林仲立
	行政執行官	林家禾
	行政執行官	黃姿穎
審查人員：	分署長	張雍制
	主任執行官	張哲榮

中華民國 114年11月



## 提要

近年廢棄物非法棄置事件及大型污染案件頻仍，除對環境造成危害，亦對地方政府及環境主管機關形成極大執行壓力。本研究以文獻分析法為主要研究方法，旨在分析廢棄物清理案件中代履行費用之法律定位及其行政執行相關問題。首先探討命限期清除廢棄物之行政處分（基礎處分）與執行方法（代履行及代履行費用）間之關係。其次，探討行政執行法第7條執行期間如何適用。最後，探討聲請假扣押之可行性。研究結果期能釐清實務操作疑義，強化代履行費用之執行效能，並提供相關機關研擬制度精進措施之參考。

關鍵字：代履行費用、基礎處分、執行方法、代履行、行政執行法、執行期間、假扣押

## **Abstract**

In recent years, incidents of illegal waste dumping and large-scale pollution have occurred with increasing frequency, causing environmental harm and placing substantial enforcement pressure on local governments and environmental authorities. Using literature analysis as the primary research method, this study aims to examine the legal nature of substitute performance fees and the related issues of Administrative Enforcement in waste disposal cases. It first examines the relationship between the administrative act ordering the removal of waste within a prescribed period (the fundamental administrative act) and the manner of enforcement (namely, substitute performance and substitute performance fees). Next, it explores how the execution period under Article 7 of the Administrative Execution Act applies. Finally, it discusses the feasibility of applying for provisional attachment. The research findings are expected to clarify practical uncertainties, enhance the enforcement effectiveness of substitute performance fees, and provide a reference for relevant authorities in formulating institutional improvement measures.

Keywords : substitute performance fees 、 fundamental administrative act 、 manner of enforcement 、 substitute performance 、 Administrative Execution Act 、 execution period 、 provisional attachment

# 目錄

第一章	研究動機與方法 .....	1
第二章	廢棄物清理案件中基礎處分與執行方法及相關法律問題探討..	3
第一節	基礎處分與執行方法 .....	3
第二節	廢棄物清理實務中之基礎處分及重要爭點 .....	6
第三節	廢棄物清理實務之執行行為及重要爭點 .....	13
第四節	小結 .....	19
第三章	預估代履行費用之執行期間與救濟 .....	21
第一節	預估代履行費用之執行期間 .....	21
第二節	預估代履行費用之救濟 .....	29
第三節	本文見解 .....	35
第四節	小結 .....	39
第四章	假扣押聲請 .....	41
第一節	假扣押之意義及目的 .....	41
第二節	法源依據與要件 .....	42
第三節	廢棄物清理案件之假扣押 .....	48
第四節	小結 .....	56
第五章	結論 .....	57
參考文獻	.....	60

## 表目錄

表1：最高行政法院108年度判字第68號判決事實摘要.....	25
---------------------------------	----

## 第一章 研究動機與方法

隨著我國經濟快速發展與產業結構轉型，如何在促進經濟成長與維護環境品質之間取得平衡，已成為國家治理的重要課題。廢棄物為人類日常生活及工業生產所不可避免之產物，若未能妥適處理，極易造成無法回復之環境污染與公共危害。近年國內屢見重大廢棄物棄置案件，部分甚至導致嚴重污染事件，足證廢棄物清理、再利用及資源循環管理之重要性與迫切性。非法棄置與不當清理問題的持續發生，不僅侵害環境公益，亦對環保主管機關提出更高挑戰。為有效維護環境衛生及公共安全，我國廢棄物清理法第71條明定主管機關得於義務人不履行限期清除處理義務時，逕行代為清除並向其求償清理、改善及衍生之必要費用以落實「汙染者負責原則」理念。此規範使行政機關得以透過代履行與行政執行手段，確保環境污染之防制與修復得以及時進行。

筆者等人現職於法務部行政執行署所屬各行政執行分署（下稱行政執行分署），主要職責為公法上金錢給付義務之強制執行。近年來，隨著環境保護意識高漲及非法棄置廢棄物案件頻仍，環保主管機關於個案中，經限期命義務人自行清除處理未果後，雖得依廢棄物清理法第71條規定先代為清除、處理後再求償；但環保主管機關多依行政執行法第29條規定，先課予義務人繳納「預估代履行費用」之執行處分，期確保後續代履行費用得以回收，此一作法固有其考量，然其運作結果，卻使廢棄物棄置事件之執行機制形成由環保主管機關與行政執行分署雙軌並行之現象。

本研究以廢棄物清理案件中代履行費用即公法上金錢

給付義務之行政執行實務為核心探討範圍。首先，將針對廢棄物清理案件中基礎處分與執行處分之關聯性進行分析，以避免實務上發生欠缺有效基礎處分（執行名義即命義務人限期清理處分）而執行（包含原處分機關做成預估代履行費用及將該公法上金錢給付義務移送行政執行分署執行）之情形；其次，接續探討執行期間應如何適用於基礎處分及執行處分，避免因雙軌制的執行政程序導致執行期間不當延長；最後，考量在雙軌制執行下，環境主管機關因行政流程繁複而未能及時移送行政執行分署，進而導致義務人脫產、執行無效等風險，爰將探討於廢棄物清理案件中聲請假扣押之可行性。期藉本研究之探討，從實務操作面向，促進制度運作之合理化，並在環境保護、行政效率與人民權利保障之間取得平衡，以作為後續政策研擬與法制修正之參考。

本研究計畫所採用之研究方法，主要係文獻分析法，透過研讀行政執行法、學者文章、行政函釋、司法實務見解進行歸納分析。並分別由林行政執行官家禾負責撰寫「假扣押聲請」章節、黃行政執行官姿穎負責撰寫「廢棄物清理案件中之基礎處分與執行方法及相關法律問題探討」章節及林行政執行官仲立撰寫「預估代履行費用之執行期間與救濟」章節並做本研究計畫之彙整與總結。

## 第二章 廢棄物清理案件中基礎處分與執行方法及相關法律問題探討

現行廢棄物清理案件代履行費用係由環保主管機關與行政執行分署雙軌並行，為深入探討這些實務問題，本章將首先從行政行為的階段劃分入手，區分「基礎處分」與「執行行為」的內涵與界線，並以此為分析框架，進一步剖析廢棄物清理法中「限期清除處理處分」(基礎處分)與後續執行行為(代履行或命繳納預估代履行費用)之間的關聯性，特別是針對實務上曾引起爭議的「限期提出清理計畫書」是否等同「限期清除處理」，以及執行方法在廢棄物清理法與行政執行法間的競合適用等重要爭點探討。

### 第一節 基礎處分與執行方法

#### 一、行政行為之階段劃分<sup>1</sup>

行政乃是一種不斷向未來開展，而為一系列、有延續性的社會形成過程，常見之行政程序結構為：行政機關依法以行政處分課予人民特定之公法上義務(公法上金錢給付義務、行為或不行為義務)，人民如自動履行義務，則該行政任務即告達成；惟當人民不遵從此等義務時，即須進入執行階段，必要時則動用行政強制執行遂行此行政目的<sup>2</sup>。從而在行政程序之體系下，通常會有形成規範內涵之「行政行為的作成」與落實規範內涵之「行政行為的實現」兩種層次，而行政過程基本上可區分成「基礎處分階段」(行政行為之作成)與「執

<sup>1</sup> 關於基礎處分階段及執行行為階段之圖示，可參見：李建良，行政行為與行政爭訟的程序構造，月旦法學教室，250期，2023年8月，頁45。

<sup>2</sup> 李建良，行政行為與行政爭訟的程序構造，月旦法學教室，250期，2023年8月，頁44。

行行為階段」(行政行為之執行)兩種階段<sup>3</sup>：

**(一) 基礎處分階段 (行政行為的作成)：**

此階段指在一定條件下行政機關經由一定程序作出特定的行政決定，形成基本的行政法律關係，於此階段中，行政機關在法律的框架或授權下，經由抽象的規範（如行政命令）或特定具體的措施（行政處分或行政契約）等行政行為，賦予人民一定的權利或課予一定的義務，建立人民與行政間之基本法律關係。

**(二) 執行行為階段 (行政行為的實現)：**

此階段指行政機關為實現前一階段所形成的行政決定而採取的後續公權力措施。當義務人未能履行基礎處分所課予的義務時，行政機關便會依據行政執行法的相關規定，採取強制執行措施，而依行政執行法第28條所規定，行為不行為義務之執行方法可分為：間接強制方法及直接強制方法，前者可包括代履行、處以怠金（或依行政執行法第29條第2項命繳納預估代履行費用），此類費用或怠金均係因間接強制方法所產生之公法上金錢給付義務，逾期未繳納則依行政執行法第34條規定依公法上金錢給付義務之執行方法為之<sup>4</sup>；後者包括「以實力直接實現與履行義務同一內容狀態之方法」，如：拆除住宅、建築物、斷絕營業所必須之自來水、電力或其他能源等<sup>5</sup>，此類強制措施即為所謂之「執行行為」。

---

<sup>3</sup> 李建良，行政行為與行政爭訟的程序構造，月旦法學教室，250期，2023年8月，頁43。

<sup>4</sup> 黃俊杰，行政法實務講座：第六講行為或不行為義務之執行，月旦法學教室，99期，2010年12月，頁54。

<sup>5</sup> 黃俊杰，行政法實務講座：第六講行為或不行為義務之執行，月旦法學教室，99期，2010年12月，頁44-45。

## 二、基礎處分與執行行為之關係

基礎處分與執行行為之間存在著緊密之關聯性，執行行為必須以合法有效的基礎處分為前提，行政執行法第11條第1項及第27條第1項規定亦明確揭櫫此意旨：「公法上金錢給付義務」必須是「依法令或本於法令之行政處分或法院之裁定」或「行為不行為義務」必須是「依法令或本於法令之行政處分」所課予者，始得強制執行。易言之，如無合法有效的基礎處分作為執行名義，執行機關便無從發動強制執行程序<sup>6</sup>。

此外，如前後二程序互有關聯，先前程序所作成之行政處分（尤其是授益處分）未被撤銷前，於事實及法律狀態不變下，對同一處分機關於後續程序作成之後續處分具有拘束力，此即學說上所稱「行政處分之跨程序拘束力」<sup>7</sup>。又依行政程序法第110條第3項規定，先前程序合法有效的行政處分（基礎處分）除自始無效外，在未經撤銷、廢止或因其他事由而失其效力前，其效力持續存在，並對作成處分之行政機關本身、其他機關、法院或第三人均具有拘束力，這即是所謂的「構成要件效力」，而後程序之執行處分（執行行為）以基礎處分的存在及內容為前提要件時，後續處分的審查，通常不能直接審查前一個基礎處分的實質合法性<sup>8</sup>，以廢棄物清理相關案件為例，如義務人對於「限期清除處理」的基礎處分未在法定期限內提起救濟而使其確定，則當行政機關依此基礎處分命繳納代履行費用時，義務人便難以再針對基礎處

<sup>6</sup> 執行名義 (titulus executionis) 制度功能在於使義務具體化，構成行政執行法制之必要內在要素，是謂無執行名義，無執行 (nulla execution sine titulo)，參見李建良、陳清秀主編，行政執行法十講，2023年3月，頁4-5。

<sup>7</sup> 最高行政法院 109 年度判字第 65 號判決意旨參照。

<sup>8</sup> 臺中高等行政法院高等庭 114 年度訴字第 38 號判決意旨參照。

分的實質合法性提出爭執<sup>9</sup>。

至於行政爭訟部分，如係對於「基礎處分」(執行名義)不服，應循訴願、撤銷訴訟等程序尋求救濟，除法律特別規定外，不生停止執行之效力；如係針對「執行行為」(執行方法)不服，則可依執行行為之性質(如性質為事實行為)採取一般給付訴訟或一般確認訴訟救濟<sup>10</sup>。而對於行政機關依行政執行法第29條第2項規定「命繳納預估代履行費用之處分」不服，實務見解認為其兼具執行命令與行政處分性質，義務人或利害關係人不服此類處分，應先依行政執行法第9條規定聲明異議，若聲明異議決定未獲救濟，再依法提起行政訴訟<sup>11</sup>。

## 第二節 廢棄物清理實務中之基礎處分及重要爭點

### 一、廢棄物清理實務中之基礎處分

廢棄物清理實務中之基礎處分，其法源依據為廢棄物清理法第71條規定，是目前主管機關處理「清理義務人不依規定清除、處理廢棄物情形」之核心條款，其內容歷經多次修正<sup>12</sup>。而依該條第1項規定：「不依規定清除、處理之廢棄物，直轄市、縣(市)主管機關或執行機關得命事業、受託清除

<sup>9</sup> 臺中高等行政法院高等庭 113 年度訴字第 288 號判決、高雄高等行政法院高等庭 112 年度訴字第 416 號判決意旨參照。

<sup>10</sup> 李建良、陳清秀主編，行政執行法十講，2023 年 3 月，頁 20-21。

<sup>11</sup> 最高行政法院 106 年度判字第 588 號判決意旨參照。

<sup>12</sup> 最初 74 年 11 月 20 日修正增訂廢棄物清理法第 34 條，使主管機關或執行機關得代修正條文第 7 條所定廢棄物所有人、使用人或管理人清除處理其廢棄物，並得向其收取必要之費用之機制，後又歷經 88 年 7 月 14 日修正(明定逾期不清除、處理及費用收取之強制作為，以落實污染者付費原則)、90 年 10 月 24 日修正(條次由第 34 條變更為第 71 條，並增加主管機關得自為或委託第三人清除處理並求償、免供擔保聲請保全程序、必要費用求償權之最優先性、強制進入等機制)、及 101 年 11 月 28 日修正(現行條文)，前後共四次修正，逐漸完善我國廢棄物清除處理法制。

處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人，限期清除處理。屆期不為清除處理時，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得代為清除、處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用。屆期未清償者，移送強制執行；直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得免提供擔保向行政法院聲請假扣押、假處分」

準此，在廢棄物清理案件中，主管機關依廢棄物清理法第71條規定，認定清理義務人，並命令其「限期清除處理」的行政處分，這個處分課予人民應負的公法上作為義務，是整個行政干預的「基礎」又謂「基礎處分」，於法制上又稱作「執行名義」（*titulus executionis*）<sup>13</sup>。如義務人逾期未依主管機關「限期清除處理」之基礎處分，為清除、處理時，主管機關則可進入後續之執行行為，即得代為清除、處理，並向以行政處分限期命義務人清償「清理、改善及衍生之必要費用」，義務人如逾期未繳納，則屬依行政處分負有公法上之金錢給付義務逾期不履行，行政機關得依行政執行法第11條以下之規定，移送強制執行<sup>14</sup>。

## 二、基礎處分階段之重要爭點：「限期提出廢棄物清理計畫書」與「限期清除處理」之區辨

### （一）前言：

環境部（原行政院環境保護署，112年8月22日改制為環境部，涉及原行政院環境保護署之內容，本文均以環境部稱

<sup>13</sup> 李建良，行政行為與行政爭訟的程序構造，月旦法學教室，250期，2023年8月，頁43-44。

<sup>14</sup> 江嘉琪，廢棄物清除處理義務之代履行，月旦法學教室，199期，2019年4月，頁6-7。

之) 101年4月訂定之私有土地遭棄置廢棄物清理作業程序(下稱101年作業程序), 針對「私有土地如發生非法棄置廢棄物之情形應如何處理」作出詳細規範, 依該作業程序, 地方主管機關應先核發「廢棄物棄置場址管制編號」予清理義務人, 並令其限期提報「棄置場址廢棄物清理計畫」<sup>15</sup>, 清理義務人並應依前揭作業程序第貳章第三節廢棄物分析結果及選定之清理或再利用之方式提報清理計畫, 送地方主管機關審查通過後, 依核准之清理計畫內容執行後續清理或再利用工作; 如係可立即清理之廢棄物, 地方主管機關可視需求, 請清理義務人直接清理廢棄物, 不用提報清理計畫, 惟地方主管機關需請清理義務人切結, 並監督清理作業<sup>16</sup>。

如廢棄物清理義務人未於處分機關限定期限內提出「廢棄物棄置場址清理計畫, 且未提出可逕行認定具清理意願或清理能力之證明文件」時, 依環境部103年1月13日環署廢字第1030002433號令(下稱103年令)<sup>17</sup>第1點第1款規定, 即構成廢棄物清理法第71條第1項規定所稱之「屆期不為清除處理」, 此時可依第2點規定: 直轄市、縣(市)主管機關或執行機關得代為清除、處理, 並向其求償清理、改善及衍生之必要費用; 屆期未清償者, 移送強制執行。由此可知, 環境

---

<sup>15</sup> 環境部 101 年 4 月發布之「私有土地遭棄置廢棄物清理作業程序第貳章第三節」參照。

<sup>16</sup> 更細部之清理作業流程, 參見環境部 101 年 4 月發布之「私有土地遭棄置廢棄物清理作業程序: 圖 4 之限期清理處理流程圖」。

<sup>17</sup> 環境部 103 年 1 月 13 日環署廢字第 1030002433 號令:「一、有關清理義務人經主管機關依廢棄物清理法第七十一條第一項規定命限期清除處理, 其限期未清理之判定, 依照下列原則辦理:(一) 未於處分機關限定期間內提出「廢棄物棄置場址清理計畫」, 且未提出可逕行認定具清理意願或清理能力之證明文件。(二) 清理義務人所提之「廢棄物棄置場址清理計畫」經處分機關審查認定非屬具體可行, 予以駁回。(三) 清理義務人未依「廢棄物棄置場址清理計畫」期程及內容執行, 或其改善及期程變更未獲處分機關重新認可者。(四) 清理義務人執行場址調查、清理、復原過程發生二次污染, 或再度發生廢棄物非法棄置事件, 經處分機關認定清理義務人已不宜繼續執行後續清理相關工作。二、依上列原則判定, 屆期不為清除處理時, 直轄市、縣(市)主管機關或執行機關得代為清除、處理, 並向其求償清理、改善及衍生之必要費用; 屆期未清償者, 移送強制執行。」

部103年令認為「未依限提出清理計畫書且未提出可逕行認定具清理意願或清理能力之證明文件」本身，即可被認定為廢棄物清理法第71條第1項所定的「屆期不為清除處理」，進而開啟後續之代為清除、處理並向其求償清理、改善及衍生之必要費用（廢棄物清理法第71條第1項代履行）或依行政執行法第29條第2項預估代履行費用命義務人繳納，逾期未繳納則依公法上金錢給付義務規定執行等執行行為。

## （二）實務見解存在分歧：

環境部103年令發布後，各縣市政府環保主管機關，於實務操作上均照前揭101年作業程序及103年令之意旨，對於廢棄物清理義務人有兩種類型之行政處分內容，第一類型為：「直接限期清除處理，屆期未清除處理，則預估代履行費用限期命繳納，如未繳納則依法進行催告程序，經催告仍不履行則依行政執行法第34條規定移送行政執行分署依公法上金錢給付義務之執执行程序處理」；第二類型為：「限期提出清理計畫及提出可逕認定有清理意願或清理能力之證明文件供審查，屆期未提出清理計畫或相關證明文件，則視為無清理意願，預估代履行費用命限期繳納，如未繳納則依法進行催告程序，經催告仍不履行則移送行政執行分署強制執行」。關於第一類型之行政處分，實務上較無爭議，惟關於第二類型之行政處分，實務判決則存在「限期提出廢棄物清理計畫書」是否等同於已「限期清除處理」之爭議？

### 1、肯定說<sup>18</sup>：

肯定說認為，主管機關有限定期間命清理義務人先提出

<sup>18</sup> 臺北高等行政法院 106 年度訴更一字第 97 號判決意旨參照。

「廢棄物棄置場址清理計畫」，且清理義務人屆期未提出可供主管機關逕行認定具清理意願或清理能力之證明文件者，已符合廢棄物清理法第71條第1項所稱「限期清除處理，屆期不為清除處理」之要件，據此主管機關即可進入執行行為階段，依行政執行法第27及第29條規定為命清理義務人繳代履行費用之處分。

## 2、否定說<sup>19</sup>：

否定說認為，依環境部103年令，係廢棄物清理法之中央主管機關基於職權就如何適用該法第71條第1項所為之令釋，經核與該法相關規定之意旨相符，地方主管機關或執行機關於處理關於該法第71條之案件時，應予適用。而依上開令釋之意旨，如主管機關命限期清除處理廢棄物，而義務人發生未於限期內提出廢棄物棄置場址清理計畫等情形之一者，固得認構成該法第71條第1項規定所稱「屆期不為清除處理」，並得依同條項之規定代為清除、處理，並向義務人求償，逾期未清償者，移送強制執行，惟主管機關或執行機關命義務人依限提報清理計畫與命義務人限期清除處理係屬二事，義務人未依限提報清理計畫與其未限期清除處理亦屬二事，均不容混淆，故主管機關不得僅以清理義務人未依限提報清理計畫書為由，逕行認定義務人負有「清除處理廢棄物之行為義務而不為」，並逕命繳納代履行費用。

### (三) 環境部之回應：

關於實務見解之分歧，環境部於111年8月12日以環署循字第1111021350函（下稱111年函）發文各直轄市、縣市環保

<sup>19</sup> 最高行政法院 108 年度上字第 1067 號判決意旨參照。

機關，內容並函轉最高行政法院108年度上字第1067號判決意旨：「103年1月13日令，係廢棄物清理法之中央主管機關基於職權就如何適用該法第71條第1項所為之令釋，經核與該法相關規定之意旨相符，地方主管機關或執行機關於受理關於該法第71條之案件時，應予適用。惟主管機關或執行機關命義務人依限提報清理計畫與命義務人限期清除處理係屬二事，義務人未依限提報清理計畫與其未限期清除處理亦屬二事，均不容混淆」，並請各直轄市、縣市環保機關依說明段辦理，似已採納否定說（前揭最高行政法院判決）之看法。

#### （四）各縣市主管機關之因應：

為避免實務上再發生「是否已為限期清除處理」之基礎處分之爭議，目前各縣市主管機關，多採用「一函文中賦予複數行為義務」之模式，即第三種類型，例如：「限期文到翌日起若干日內提出清理計畫，並限期於文到翌日起若干日（會比提清理計畫之期限長）內完成廢棄物清除處理，屆期未提清理計畫，亦未於期限內完成清除處理，則預估代履行費用命限期繳納，如未繳納則依法進行催告程序，經催告仍不履行則移送行政執行分署強制執行」。

而主管機關此種在同一個處分中，同時要求提出清理計畫書與完成清除處理的作法，亦獲得司法實務如：最高行政法院113年度上字第52號判決<sup>20</sup>、高雄高等行政法院高等庭112年度訴字第233號判決<sup>21</sup>、高雄高等行政法院高等庭113年度

<sup>20</sup> 最高行政法院 113 年度上字第 52 號判決認為：主管機關高雄市政府環境保護局以原處分命清理義務人「文到次日起 5 日內提報清理計畫送審，於 3 年內完成清除」於法有據。

<sup>21</sup> 高雄高等行政法院高等庭 112 年度訴字第 233 號判決認為：主管機關臺南市政府環境保護局依廢棄物清理法第 71 條第 1 項前段作成原處分，分別命清理義務人等四人於文到翌日起 90 天內完成廢棄物清除處理，並應於文到翌日起 30 天內提出廢棄物棄置場址清理計畫送被告審查，於法有據，自屬適法。

訴字第234號判決<sup>22</sup>等所支持。

#### (五) 評析：

綜上所述，實務上曾因環境部101年作業程序及103年令之解釋適用而產生「限期提出廢棄物清理計畫書是否等同於限期清除處理」此關於基礎處分合法性之爭議，關於該爭議，司法實務見解逐漸形成「限期提出廢棄物清理計畫書不等同於限期清除處理」之共識，且經環境部111年函所採用，函請各縣市政府主管機關依最高行政法院見解辦理，然在環境部尚未修正或廢止103年令之內容的前提下，各縣市主管機關目前多採用「一函文中賦予複數行為義務」之模式，於一函文中同時要求義務人「限期提出清理計畫書」及「限期內完成廢棄物清除處理」。只有當義務人逾期未提清理計畫，且亦未於期限內完成清除處理時，主管機關才會啟動預估代履行費用並命其繳納的後續執行程序，此新模式亦獲近期司法實務判決的支持。

本文認為，各縣市主管機關之新模式及近期司法實務見解之支持，暫時解決了長久以來對於基礎處分認定之爭議，值得肯認。惟從立法論觀點而言，有鑑於101年作業程序所規定之「限期提出清理計畫書」，畢竟未明文規範於廢棄物清理法中，而義務人亦無從自現行之廢棄物清理法第71條規定預見有「提出清理計畫之義務」，建議日後在修正廢棄物清理法時，可將「限期提出清理計畫書」明文化，提升至法律位階，

---

<sup>22</sup> 高雄高等行政法院高等庭 113 年度訴字第 234 號判決認為：主管機關臺南市政府環境保護局以「基礎處分」命清理義務人等 2 人「文到翌日起 90 天內完成廢棄物清除處理，並應於文到翌日起 30 天內提送廢棄物棄置場址清理計畫由被告審查」，然清理義務人等 2 人屆期仍未完成清除或提送清理計畫書，並再次申請展延，則主管機關認定清理義務人等實際上並無清理意願，並非無據。

更符合憲法法律保留原則及法律明確性原則之意旨<sup>23</sup>。

### 第三節 廢棄物清理實務之執行行為及重要爭點

#### 一、廢棄物清理法實務中之執行行為

##### (一) 廢棄物清理法之規定

廢棄物清理法第71條規定：「不依規定清除、處理之廢棄物，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得命事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人，限期清除處理。屆期不為清除處理時，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得代為清除、處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用。屆期未清償者，移送強制執行；直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得免提供擔保向行政法院聲請假扣押、假處分（第1項）。直轄市、縣（市）主管機關或執行機關依前項規定代為清除、處理廢棄物時，得不經土地所有人、管理人或使用人同意，強制進入公私場所進行有關採樣、檢測、清除或處理等相關措施（第2項）。第一項必要費用之求償權，優於一切債權及抵押權（第3項）。直轄市、縣（市）主管機關或執行機關代為清除、處理第一項廢棄物時，得委託適當公民營廢棄物清除處理機構清除、處理之（第4項）。」

##### (二) 行政執行法之規定

行政執行法第三章「行為或不行為義務之執行」亦為廢

---

<sup>23</sup> 相同看法，參見：林淑靜，廢棄物之環境回復責任與執行相關法制問題研析，立法院法制局專題研究報告，2024年10月，頁19。

棄物清理法第71條所課予的作為義務提供了具體的執行情序與方法，該法第27條規定第1項規定：「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。」是有關行為或不行為義務之「強制方法」即可區分「間接強制」與「直接強制」兩類，而依同法第28條第1項規定，間接強制又可再細分為「代履行」與「怠金」；而直接強制則列舉如：限制使用不動產、拆除住宅、進入其他處所、斷水斷電等以實力直接實現與履行義務同一內容狀態之各種方法規範於同條第2項<sup>24</sup>。又依同法第29條規定：「依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務而不為，其行為能由他人代為履行者，執行機關得委託第三人或指定人員代履行之（第1項）。前項代履行之費用，由執行機關估計其數額，命義務人繳納；其繳納數額與實支不一致時，退還其餘額或追繳其差額（第2項）。」是以，負清除處理義務之人，經主管機關限期命其處理，若屆期不為處理，為基於行政處分負有行為義務而逾期不履行，因廢棄物之清理係屬於具有可代替之行為，故行政機關得依行政執行法第27條及第29條第2項之規定，預估必要之代履行費用，命義務人先行繳納<sup>25</sup>，而該命令，屬於執行機關在執行情序終結前所為之執行行為，且係執行機關依其公權力之意思決定而使義務人發生公法上金錢給付義務之單方行政行為，同時具有執行命令及行政處分之性質<sup>26</sup>。

## 二、執行行為階段之重點爭點：廢棄物清理法第71條與行政執行法之競合適用

<sup>24</sup> 李建良、陳清秀主編，行政執行法十講，2023年3月，頁154。

<sup>25</sup> 江嘉琪，廢棄物清除處理義務之代履行，月旦法學教室，199期，2019年4月，頁7。

<sup>26</sup> 最高行政法院108年判字第68號判決意旨參照。

關於主管機關已依廢棄物清理法第71條第1項之規定，命事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人等清理義務人限期清除處理，惟義務人屆期仍不為清除處理時，主管機關究應依「廢棄物清理法第71條第1項至第4項等規定代為清除、處理，並向義務人求償清理、改善及衍生之必要費用」之途徑？抑或係依「行政執行法第27條至29條及第34條等相關規定，預估必要之代履行費用執行命令請義務人繳納，屆期不繳納則依公法上金錢給付義務方式執行」之途徑？司法實務曾有前後不同的見解：

### (一) 早期實務見解（行政執行法優先適用說）：

早期實務如臺北高等行政法院91年訴字第4116號判決<sup>27</sup>

<sup>27</sup> 臺北高等行政法院 91 年訴字第 4116 號判決略以：按廢棄物清理法第七十一條第一項中段雖規定：「．．屆期不為清除處理時，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得代為清除、處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用。屆期未清償者，移送強制執行...」，惟行政執行法第一條規定：「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。」，已揭示有關行政執行之事項，行政執行法優先於其他法律之規定而適用。因此，被告援引行政執行法第二十九條、第三十四條：「依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務而不為，其行為能由他人代為履行者，執行機關得委託第三人或指定人員代履行之。前項代履行之費用，由執行機關估計其數額，命義務人繳納；其繳納數額與實支不一致時，退還其餘額或追繳其差額。」、「代履行費用或怠金，逾期未繳納者，移送行政執行處依第二章之規定執行之。」之規定，要求原告如不為清理（亦即，被告依行為時廢棄物清理法第七十一條規定，限期原告於文到十五日內將自行清理計畫書報被告核定並應於文到二個月內清理完畢之處分，原告負有行為義務而不為，其行為能由他人代為履行者），則應依被告估計之數額，於文到十五日內繳納代履行費用九八、五九八、三三五元，於法即屬無違。法務部行政執行署九十年九月五日行執一字第〇〇三〇〇四號函亦認：「二、查行政執行法第二十九條第一項規定，負有行為義務而不為，其行為能由他人代為履行者，執行機關得委託第三人或指定人員代履行之。為避免代履行後，義務人無力繳納或拒不繳納費用而失去代履行之目的，同條第二項復明文規定，由執行機關估計其數額，命義務人先行繳納（該條項規定之立法理由參照），義務人此項應先行繳納之代履行費用，性質上屬公法上金錢給付義務，如逾期未繳納者，依行政執行法第三十四條規定，可移送行政執行處依行政執行法第二章規定執行。三、次查，廢棄物清理法第三十四條第一項（即本件行為時廢棄物清理法第七十一條第一項）規定：不依規定清除、處理之廢棄物，直轄市、縣（市）主管機關得命事業機構等限期清除處理，屆期不為清除處理時，直轄市、縣（市）主管機關得代為清除處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用，該項清理、改善及衍生之必要費用理論上即為代履行之費用，此項費用須由主管機關代為清除處理後，始得向義務人求償，與前揭行政執行法之規定有間。惟查，行政執行法第一條規定：『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。』係指行政執行之事項，應先依行政執行法規

認為：依據行政執行法第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。」及行政執行法立法理由說明：「係指行政執行之事項，應先依行政執行法規定實施。行政執行法未規定者，始適用其他法律有關之規定」，已揭示有關行政執行之事項，行政執行法優先於其他法律之規定而適用，從而針對「主管機關已依廢棄物清理法第71條之規定，命義務人限期清除處理改善，惟義務人仍未遵限清理改善完成」之情形，主管機關應依「行政執行法第27條至29條及第34條等相關規定，預估必要之代履行費用，發執行命令之方式，後續依公法上金錢給付義務之執行程序處理」。

## (二) 近期實務見解（主管機關擇一適用說）：

近期實務如最高行政法院102年度判字第459號判決<sup>28</sup>認

定實施。行政執行法未規定者，始適用其他法律有關之規定（立法理由參照）。有關代履行費用之執行係屬行政執行事項，行政執行法已有明文規定，應較廢棄物清理法優先適用，是以本件違法傾倒廢棄物案，依前揭行政執行法第二十九條規定於執行機關代履行前，得由執行機關作成計算書估計其數額（不論係執行機關自行或委託學者專家估計），以作成行政處分方式定履行期間命義務人先行繳納，如逾期不繳納時，得依行政執行法第三十四條規定，移送行政執行處執行之。」，從而，被告依行政執行法第二十九條規定，以作成行政處分方式，定履行期間命負有行為時廢棄物清理法第七十一條清除處理廢棄物之義務人即原告先行繳納被告估計之代履行費用數額，於法洵屬有據。

<sup>28</sup> 最高行政法院 102 年度判字第 459 號判決略以：按廢棄物清理法第 71 條第 1 項、第 4 項分別規定：「(第 1 項) 不依規定清除、處理之廢棄物，直轄市、縣(市) 主管機關或執行機關得命事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人，限期清除處理。屆期不為清除處理時，直轄市、縣(市) 主管機關或執行機關得代為清除、處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用。屆期未清償者，移送強制執行；直轄市、縣(市) 主管機關或執行機關得免提供擔保向高等行政法院聲請假扣押、假處分。」「(第 4 項) 直轄市、縣(市) 主管機關或執行機關代為清除、處理第 1 項廢棄物時，得委託適當公民營廢棄物清除處理機構清除、處理之」。復按行政執行法第 29 條規定：「(第 1 項) 依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務而不為，其行為能由他人代為履行者，執行機關得委託第三人或指定人員代履行之。(第 2 項) 前項代履行之費用，由執行機關估計其數額，命義務人繳納；其繳納數額與實支不一致時，退還其餘額或追繳其差額。」同法施行細則第 1 條規定：「本細則依行政執行法(下稱本法) 第 43 條規定訂定之。」第 32 條規定：「執行機關依本法第 29 條第 1 項規定，委託第三人或指定人員代履行時，應以文書載明下列事項，送達於義務人：一、執行機關及義務人。二、受委託之第三人或指定之人員。三、代履行之標的。四、代履行費用之數額、繳納處所及期限。五、代履行之期日」。經查本件上訴人已以 100 年 12 月 5 日處分處以被上訴人 60,000 元罰鍰，並命其停止營業，依廢棄物清理法第 71 條規定，命被上訴人限期清除處理改善完成，惟被上訴人未遵限清理改善完成，則上訴人究係採行廢棄物清理法第 71 條規定之代為清除、處理，並以行政處分方式向其求償清理、改善及衍生之必要費用之途徑，抑依行政執行法之相關規定，預估必

為：當義務人不依規定清除、處理廢棄物時，直轄市、縣(市)主管機關或執行機關得命其限期清除處理，當義務人居期仍未履行上述清除處理的行為義務時，主管機關得依職權就「廢棄物清理法第71條規定之代為清除、處理，並以行政處分之方式向義務人求償清理、改善及衍生之必要費用」或「行政執行法第27條至29條及第34條等相關規定，預估必要之代履行費用，發執行命令之方式處理」二種方式擇一為之，此屬於主管機關裁量權之範疇，惟該實務見解亦指出，前揭二種方式並非並存，不得同時為之。

### (三) 評析：

實務上會有前後不同見解的演變，主要係因行政執行法在87年修法時，定位為「行政執行之基本法」性質，於行政執行法與其他行政法規「均有規定」，且其規定「不同」時，應優先適用行政執行法之規定<sup>29</sup>，並將此概念落實在行政執行法第1條規定<sup>30</sup>，故早期實務見解包括行政執行署及司法實務如：臺北高等行政法院91年度訴字第4915號判決、臺北高等行政法院93年度訴字第2854號裁定、臺中高等行政法院97年度訴字第445號裁定均爰引該規定，採行政執行法優先適用說。

然而，近年最高行政法院見解如：最高行政法院102年度判字第752號判決，即一改先前實務判決見解，認為廢棄物清理法第71條係針對廢棄物清理義務所為之特別規定，而行政執行法第27條至第29條則是規範一般行為義務執行的普通

---

要之代履行費用，發執行命令之方式處理，係屬上訴人之行政裁量權範疇，惟上開二種方式並非並存，而應擇一為之，非得二者同時為之。

<sup>29</sup>蔡震榮，行政執行法，元照出版有限公司，五版第1刷，2013年11月，頁31-33。

<sup>30</sup>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。」

性規定，兩者原則上並無相互排斥的關係而係擇一適用關係，主管機關得裁量決定是否先代為清除、處理後再向義務人求償必要費用，亦或先預估代履行費用命義務人繳納後，再為清除、處理，此見解後續迭經最高行政法院103年度判字第298號判決、最高行政法院104年度判字第539號判決、最高行政法院105年度判字第449號判決、最高行政法院106年度判字第106號判決、最高行政法院107年度上字第207號判決、最高行政法院108年度判字第68號判決、最高行政法院109年度上字第443號判決及最高行政法院110年度上字第102號判決等實務判決所採用，已成為目前最高行政法院之穩定見解。

本文認為，如採行政執行法優先適用說，則廢棄物清理法第71條規定之方式不啻被架空而形同具文，恐不符合廢棄物清理法101年修法之意旨，蓋101年修正之廢棄物清理法，其修法時空背景即是在因應日益嚴重之廢棄物非法棄置問題，提供主管機關主動清理、債權保全及費用最優先求償權等特別規範，強化環境主管機關於廢棄物清理實務上之主導權，故本文亦贊同司法實務見解揚棄行政執行法優先適用說之看法。惟從國家保護義務<sup>31</sup>之觀點切入，於具有高度危害急迫性、易造成二次污染之虞的個案場址，此際主管機關裁量權縮減為零，似應一律依廢棄物清理法第71條規定，由主管機關先代為清除處理，再向清理義務人求償，而不宜再依「擇一適用說」，由主管機關裁量選擇依廢棄物清理法第71條或行政執行法之規定執行，較符合廢棄物清理法修法強化主管機關主導權之意旨<sup>32</sup>。

<sup>31</sup> 「國家保護義務不應限於國家積極排除對環境破壞及損害—此時亦包含國家有排除現存在汙染之義務—此僅能符合具體危險排除的保護義務，更應進一步去積極促進及維護環境行為—此包含國家有使現行環境不得更加惡劣之維護義務—此稱為促進義務。」陳慈陽，環境法總論，元照出版有限公司，2011年11月，3版，頁168。

<sup>32</sup> 從執行實務中可歸納出多數清理義務人之共同特徵：1.經濟上弱勢，從移送前、移送後之財產

## 第四節 小結

隨著經濟快速發展，廢棄物的產量日益增加，而相關廢棄物非法棄置問題更日益嚴重，部分不肖業者為節省處理成本，將廢棄物任意傾倒、棄置或掩埋至河川地、公有地、農地、魚塢等私有土地，不僅嚴重破壞環境，更對國民健康構成潛在威脅，長期以來已成為國家、社會之重大挑戰<sup>33</sup>。為有效清除、處理廢棄物、改善環境衛生，維護國民健康，我國廢棄物清理法經過多次修正與強化，其中第71條<sup>34</sup>扮演了關鍵角色，該條文規範「主管機關在廢棄物未依規定清除處理時，得命相關義務人限期改善，屆期不為清除處理者，得代為清除處理並求償必要費用」之制度，提供主管機關介入代為清除處理的法律依據，並落實污染者付費原則。此外，行政執行法第三章「行為或不行為義務之執行」同時為廢棄物清理法第71條所課予的作為義務提供了具體的執行程序與方法。

本文首先開宗明義介紹行政行為階段之劃分可分成：「基礎處分階段」及「執行行為階段」，並進一步闡釋各該階段之內涵及前後二階段間之關聯性。其次，廢棄物清理法第71條規定為主管機關處理清理義務人未依規定清除廢棄物

---

狀況可發現大多數名下無財產或幾無可供執行。2.查無相關金流、移轉財產之紀錄，無法透過管收強制其履行。3.本無穩定之工作，無固定薪資可供執行。4.同時因違反廢棄物清理法而入監執行，無法提清理計畫、亦無法繳納。5.預估代履行費用之金額動輒數百萬、數千萬甚至數億以上之天價，義務人通常無法負擔，亦不可能全額繳清。從而，於執行實務上，預估代清除處理費實際上能完全徵起之案例少之又少，除對於執行分署造成沉重之負擔外，假設環境主管機關選擇採取行政執行法第29條預估代履行費用之執行方法，然實際為代履行行為之前提是「預估代履行費用全額徵起」，事實上能進入實際之「代為清除處理階段」之個案應係少之又少，此種情形如國家未介入清除處理，則廢棄物恐會持續堆置在污染場址，此亦是目前廢棄物清理實務之重要困境。

<sup>33</sup> 參見環境部101年4月訂定之「私有土地遭棄置廢棄物清理作業程序」，頁1。

<sup>34</sup> 依據立法院法律系統之立法沿革資料顯示：廢棄物清理法自民國63年7月26日公布以來，已歷經13次修法，網址：<https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?0%5e260C8198C00321660C8118790318C68CA918D80398074CA919C0>（最後瀏覽日：114年9月30日）。

之主要依據，主管機關依該規定命清理義務人「限期清除處理」處分即為廢棄物清理實務中之「基礎處分」，然因環境部於101年4月訂定之101年作業程序，增加廢棄物清理法第71條所未提及「限期提出清理計畫書」之程序，又於103年發布103年令，從而產生「限期提出清理計畫書」是否等同於已命「限期清除處理」之爭議，本文對此爭議，整理出爭議產生之原因及相關之實務見解，並論述實務上各縣市主管機關因應實務見解而產生出之「一函文中賦予複數行為義務」之模式，獲得最近司法實務見解支持。再次，本文介紹廢棄物清理實務上，如清理義務人違反限期清除處理之行為義務，逾期不履行而進入執行行為階段時，實務上關於執行方法，應適用行政執行法等相關規定或廢棄物清理法第71條之規定之爭議，並整理出早期見解認為行政執行法係基本法應優先適用，近期見解則轉向認為廢棄物清理法第71條與行政執行法間屬於擇一關係，可由主管機關裁量決定之結論。

最後，本文認為，我國目前關於廢棄物清理實務上之基礎處分及執行行為之內涵，在近十幾年來之案例及實務累積之下，見解日趨穩定，透過廢棄物清理法與行政執行法之交錯適用，共同建構出完整之廢棄物清理與費用追償法制體系，而從立法論層面切入，本文認為在「基礎處分階段」，廢棄物清理實務上所謂之「限期提出清理計畫書」似可明文化，明定於廢棄物清理法中，更符合憲法法律保留原則及法律明確性原則。此外，在「執行行為階段」於具有高度危害急迫性、易造成二次污染之虞的個案場址，似應一律依廢棄物清理法第71條規定，由主管機關先代為清除處理，再向清理義務人求償，較符合廢棄物清理法第71條之修法意旨，亦更符合憲法國家保護義務之內涵。

### 第三章 預估代履行費用之執行期間與救濟

第二章透過對基礎處分與執行行為的探討，除釐清「限期清除處理」處分的合法性爭議，亦分析環保主管機關在執行方法上的選擇與兩法競合適用之實務變遷。然而，一旦環保主管機關選擇依行政執行法第29條第2項規定，課予義務人繳納「預估代履行費用」之公法上金錢給付義務，該處分之執行期間與義務人的權利救濟機制，便成為下一階段必須面對的重大課題。執行期間的適用與救濟程序的設計，直接關係到國家公權力行使的穩定性與人民權利保障。因此，本章將以行政執行法第7條所定之執行期間為核心，探討預估代履行費用之執行期間應如何起算與適用，特別是針對基礎處分與執行處分執行期間競合的疑義提出本文見解，並分析義務人對於執行處分所能採取的聲明異議、行政訴訟等各項法律救濟途徑，以求在行政效率與人民權益保障間，尋求更完善的制度平衡。

#### 第一節 預估代履行費用之執行期間

##### 一、執行期間概說

按行政執行法第7條規定：「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，五年內未經執行者，不再執行；其於五年期間屆滿前已開始執行者，仍得繼續執行。但自五年期間屆滿之日起已逾五年尚未執行終結者，不得再執行（第1項）。前項規定，法律有特別規定者，不適用之（第2項）。第一項所稱已開始執行，如已移送執行機關者，係指下列情形之一：一、通知義務人到場或自動清繳應納金額、報告其財產狀況

或為其他必要之陳述。二、已開始調查程序（第3項）。第三項規定，於本法中華民國九十六年三月五日修正之條文施行前移送執行尚未終結之事件，亦適用之（第4項）。」

關於行政執行法所規定執行期間之性質，學說上有除斥期間說<sup>35</sup>、消滅時效說<sup>36</sup>及法定期間說<sup>37</sup>，惟我國實務見解採法定期間說，其謂「……行政執行法所規定之行政執行期間，其立法目的在求法律秩序之安定，此項期間之性質，宜解為係法定期間，其非時效，亦非除斥期間，而與消滅時效之本質有別。」此有最高行政法院99年判字第1138號判決意旨可資參照。且該判決認為執行期間僅針對執行力，行政執行期間經過後，法律效果為不得再執行或免予執行，法務部亦同此見解<sup>38</sup>。

又上開起算日，義務人所負之義務係以行政處分做成者，應以行政處分確定日之為執行期間之起算日，又行政處分何時確定，實務見解<sup>39</sup>認行政處分不能再以通常之救濟途徑（訴願及行政訴訟）加以變更或撤銷者，例如法律救濟期間屆滿（訴願法第14條有關訴願期間之規定、行政訴訟法第106條、第241條有關提起訴訟及上訴期間之規定參照）、義務人捨棄爭訟權（訴願法第60條、行政訴訟法第113條有關撤回訴願或行政訴訟之規定、行政訴訟法第240條有關捨棄上訴權之規定參照）、已窮盡法律救濟程序（例如經最高行政法院判決，而原行政處分未遭撤銷），行政處分即告確定，並非以行政處

<sup>35</sup> 蔡震榮，行政執行法，2008年第四版，頁95-96。

<sup>36</sup> 吳庚，行政法之理論與實用，2008年增訂第10版，頁535。

<sup>37</sup> 林三欽，行政程序法上「消滅時效制度」之研究－兼論「行政執行期間」與「退稅請求權消滅時效期間」之相關問題，東吳公法論叢第2卷，2008年11月，頁443。

<sup>38</sup> 法務部89年01月26日法律字第042230號、101年06月22日法令字第10103104950號。

<sup>39</sup> 法務部行政執行署98年6月9日行執一字第0980003884號。

分作成日為確定日。

執行期間之立法意旨在於督促執行機關迅速執行，以免義務人之義務陷於永懸不決之狀態。依此規定，行政執行，必須在上述起算日起5年內開始強制執行，否則不得強制執行；如在5年內已開始強制執行，而在10年內（亦自上述起算日起算）未執行完畢者，亦不得強制執行，此有法務部89年1月26日法律字第042230號行政函釋可資參照。又該函進一步指出，如相關法規無特別規定，似難將執行期限予以展延。如相關主管機關適用上有實際困難，得依行政執行法第7條第2項規定之意旨，修正相關法規另設特別規定，以資因應（編按：現行稅捐稽徵法及社會秩序維護法<sup>40</sup>即有特別規定）。

有疑義者為，執行期間之規定是否適用所有類型之義務？申言之，「公法上金錢給付義務之執行」及「行為或不行為義務之執行」是否均應設有執行期間？學說肯否<sup>41</sup>兩說均有採之，採肯定見解之學說更甚有認，為提高執行機關之效能，得以6個月為行為或不行為義務之執行期限（編按：該見解認不同類型之義務應適用不同之行政執行期間），逾期不能再行執行，並應通報上級機關以求釐清怠於執行之責任，以有效懲戒在權力上睡著之執行機關與執行公務員，避免造成規範赤字<sup>42</sup>。至於實務見解係採肯定說，此有法務部89年1月26日法律字第042230號行政函<sup>43</sup>釋可資參照。

---

<sup>40</sup> 分別規定於稅捐稽徵法第23條及社會秩序維護法第32條

<sup>41</sup> 林三欽，公法上請求權消滅時效、裁處時效與執行期間之關連性，東吳公法論叢，第6期，2013年07月，頁3-30。

<sup>42</sup> 李建良、陳清秀主編，行政執行法十講，2023年3月，頁209-210。

<sup>43</sup> 法務部89年1月26日法律字第042230號：「……本件台○市政府執行違章建築拆除作業，倘係行為或不行為義務之執行，揆諸前揭說明，自應適用修正後行政執行法第七條第一項規定，其起算日則依同法第四十二條第二項、第三項規定辦理。」

於廢棄物清理案件，倘原處分機關先命義務人限期清理廢棄物（下稱基礎處分），義務人未履行基礎處分所課予之義務，原處分機關通常選用之執行行為係代履行，惟實際代履行前，則通常先以另一執行處分命義務人繳納預估代履行費用（下稱執行處分），此時義務人即同時負有「行為或不行為義務」及「公法上金錢給付義務」，倘義務人均逾期不履行，行政執行機關分別為原處分機關及法務部行政執行署所屬分署（下稱行政執行分署），且兩義務依前開說明，似均應有5年內開始強制執行，10年內執行完畢之執行期間限制，倘逾越執行期間，不得繼續強制執行。

## 二、執行期間於「預估代履行費用處分」之適用疑義

關於執行期間之性質、立法目的、屆滿之法律效果，以及各類義務是否均應受執行期間之限制已於前述。然筆者於辦理公法上金錢給付義務強制執行過程中時，觀察到一特殊現象：即「預估代履行費用」之執行處分，其性質頗具特殊性。執行處分即「預估代履行費用」此種公法上金錢給付義務，原義務人所負之義務實僅屬行為義務，即限期履行廢棄物清理之作為義務。然而，因原處分機關得依行政執行法第29條第2項規定，於代履行前，先命義務人繳納預估代履行費用，此時，義務人所負義務除原本之行為義務外，亦同時負有公法上金錢給付義務，形成兩種性質迥異之義務並存之情形。

依該法規定，兩種不同種類之義務，如義務人屆期不履行，將分由原處分機關及行政執行分署強制執行，原處分機關及行政執行分署強制執行所憑之執行名義、執行方法均有

不同，然此種雙軌執行架構，又延伸另一層次之問題，執行處分之執行期間是否受基礎處分影響？

為釐清此一問題，本文擬以最高行政法院108年度判字第68號判決之案例（下稱系爭案例）事實為背景（編按：僅借用該案之事實說明，無涉該案之爭點），進一步探討在基礎處分與執行處分之間，是否存在相互牽連或獨立運作之關係，並據以分析行政執行法第7條規定之「執行期間」於行政執行實務運作上之意涵與可能影響，說明如下：

（一）系爭案例事實，依時間順序表列如下：

表1：最高行政法院108年度判字第68號判決事實摘要

時間	系爭案例事實
41年間	上訴人（陸軍步兵訓練指揮部）在鳳山復校，並將系爭土地納入訓練場管制範圍，作為戰地訓練使用。
82年2月17日	90、101地號土地的管理者變更為高雄市立凱旋醫院（輔助參加人）。
82-83年間	運泰公司在系爭土地非法傾倒掩埋事業廢棄物。
83年7月11日	運泰股份有限公司（下稱運泰公司）辦理廢止公司登記。
<b>100年8月22日</b>	<b>被上訴人（高雄市政府環境保護局）以100年8月22日高市環局廢管字第10000086639號函，請上訴人檢具清理計畫。</b>
100年9月1日	上訴人以100年9月1日陸步校教字第100000385067號函送「新植林地廢棄物清理工作計畫」，表示預計自101年3月開始執行清理作業、101年11月底前完成。
<b>102年9月5日</b>	<b>被上訴人以102年9月5日高市環局廢管字第10239874200號函，通知上訴人負有清理系爭土地非法棄置廢棄物之責，並限期於102年10月30日前完成清理。</b>
102年9月23日	上訴人以102年9月23日陸步校總字第102000461566號函表示其非行為人，被上訴人之102年9月5日函已違反規定。
102年10月14日	被上訴人以102年10月14日高市環局廢管字第10240884800號

時間	系爭案例事實
	函說明在系爭土地非法傾倒掩埋廢棄物是運泰公司於82、83年間所為，上訴人自41年在鳳山復校以來，即使用原拷潭段土地作為訓練場地，系爭土地長期為上訴人使用迄今。
103年10月22日	被上訴人以103年10月22日高市環局廢管字第10341992400號函（原處分），通知上訴人於文到次日起30日內預繳代履行費用79,468,764元。
104年4月9日	高雄市政府以104年4月9日高市府環廢管字第10430970900號函（異議決定）駁回上訴人異議。
105年9月13日	高雄高等行政法院105年度訴字第9號判決。
108年2月21日	最高行政法院108年度判字第68號判決駁回上訴，認為上訴人未履行其應清除處理系爭土地上廢棄物之義務，被上訴人依行政執行法第29條第2項規定，對上訴人所為繳納預估代履行費用計79,468,764元之決定，即屬有據。

資料來源：筆者自行製作整理

## （二）系爭案例之基礎處分應於102年10月24日即告確定。

原處分機關基礎處分為102年9月5日高市環局廢管字第10239874200號函（下稱系爭基礎處分），其義務內容為命義務人即陸軍步兵訓練指揮部清除處理系爭土地上廢棄物之行為義務。又參判決內容義務人未就該函文提起救濟，是系爭基礎處分其確定日為法律救濟期間屆滿即告確定，查判決內容亦未能看出原處分機關何時送達義務人，僅知義務人於同年9月23日顯已知悉係爭基礎處分，爰假設該日為送達日，行政處分已生效，義務人應於行政處分達到次日起30日內提其訴願，義務人未提其訴願，該基礎處分於同年10月24日即告確定。

## （三）系爭案例之執行處分確定日為108年2月21日。

原處分機關就系爭基礎處分，復於被上訴人以103年10月22日高市環局廢管字第10341992400號函（下稱系爭執行處分），作成命義務人繳納代履行費用7,946萬8,764元之行政處分，其本質為兼具行政處分性質之執行行為（最高行政法院103年度判字第298號、104年度判字第539號、106年度判字第322號判決<sup>44</sup>意旨參照）。義務人所負義務人為公法上金錢給付義務。又義務人就系爭執行處分提起行政救濟，最高行政法院於108年2月21日判決，系爭執行處分確定日為108年2月21日。

#### **（四）系爭案例之基礎處分及執行處分分別由不同機關強制執行，且各有其執行期間之起算時點。**

系爭基礎處分課予義務人公法上行為義務，義務人逾期仍不履行時，依行政執行法第4條及第27條規定，由原處分機關強制執行，又系爭基礎處分於102年10月24日確定，其至遲應於112年10月23日執行完畢，如未執行完畢，不得強制執行；至系爭執行處分課予義務人公法上金錢給付義務，義務人逾期仍不履行時，依行政執行法第4條及第11條規定，則由行政執行分署強制執行，又該處分於108年2月21日因最高行政法院判決確定，其至遲應於118年2月20日執行完畢，如未執行完畢，不得強制執行。

#### **（五）執行處分既係基於基礎處分而生，其執行期間應**

---

<sup>44</sup> 最高行政法院106年度判字第322號判決：「……執行機關依行政執行法第29條第2項規定命義務人繳納代履行執行費用之預估金額，核係執行機關在執行政程序終結前所為關於執行方法之執行行為，乃執行機關依其公權力之意思決定而使義務人發生公法上金錢給付義務之單方行政行為，為行政執行法第34條明定可據以移送強制執行者，足認其同時具有執行命令及行政處分之性質。」

## 不得逾越基礎處分之執行期間。

執行處分既係基於基礎處分而來，其目的係為產生與履行義務相同之事實狀態，該執行處分之執行方法選定及實施，不能超出基礎處分所課予義務人應履行義務之範圍，即不能超出執行名義所賦予之執行力範圍，此有高雄高等行政法院111年度訴字第205號判決可資參照。

申言之，執行處分作為行政執行政序中承上啟下之環節，執行處分並非獨立之行政行為，而係依附於基礎處分之存在而得以產生。其核心目的，在於透過具體執行行為之介入，使義務人履行原處分所定之作為、給付或不作為義務，進而實現行政目的之具體化。基此，執行處分不得突破執行名義所界定之執行力範圍，此一限制係對行政機關權力行使之必要節制。

有疑義者為，行政執行法第7條所規定之執行期間既係就基礎處分執行力之期間限制，則執行行為之執行期間是否亦不得超出執行名義所賦予之執行力範圍？以系爭案例言之，系爭基礎處分雖然合法有效存在，惟囿於執行期間限制，於112年10月23日後已不得強制執行，則系爭執行處分是否仍得繼續執行至118年2月20日？抑或於112年10月23日起亦因基礎處分不得執行而影響其效力？

本文認為，如許執行處分仍繼續執行至118年2月20日，顯已超出執行名義所及之範圍，此種「基礎處分不得執行而執行處分猶存」之現象，於法理上難以自圓其說；此外，行政機關於基礎處分執行期間屆滿後，仍以執行處分形式繼續強制執行，將導致行政機關得以藉「執行處分之執行」迴避

執行期間之限制，變相延長公權力之存續，與執行期間「督促執行機關迅速執行，以免義務人之義務陷於永懸不決之狀態」之立法意旨不符。

故本文認為，行政執行期間屆滿，應視為對行政機關執行權限之實質終止，並及於基於該執行名義所作之一切執行處分，使之不得再繼續發生效力。申言之，執行處分既因基礎處分而來，倘基礎處分因執行期間屆滿不得強制執行，則其所衍生之執行處分亦失所附麗而不得繼續強制執行，此乃理之當然。

## 第二節 預估代履行費用之救濟

### 一、一般救濟方法

#### (一) 聲明異議

依行政執行法第9條規定，聲明異議係對於執行命令有違法或不當之情形所設之救濟方法。但為免執行政程序延滯，且行政法上義務屬公法上義務之性質，為維護公共利益，殊不應聽其久不執行，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<sup>45</sup>。

預估代履行費用既同時具有執行命令及行政處分之性質，是如義務人認原處分機關之執行命令違法、不當，得依

---

<sup>45</sup> 蔡震榮，行政執行法，元照出版有限公司，2013年11月五版，頁83。

前開規定對之聲明異議。又聲明異議之標的為執行機關之執行命令，故應向命繳納預估代履行費用之原處分機關提出，若其認為有理由者，應即停止執行，並撤銷或更正已為之執行行為；認為無理由者，應於10日內加具意見，送原處分機關之直接上級主管機關決定之<sup>46</sup>。

## （二）行政訴訟

對聲明異議結果不服得否續行救濟，早期有肯否兩說，惟此一爭議於最高行政法院97年度12月份第3次庭長法官聯席會議後有了結論，會議決議認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，惟須視執行行為之性質個案認定，如執行行為具行政處分性質者，尚需應依法踐行訴願程序。

復按最高行政法院107年4月份第1次庭長法官聯席會議決議<sup>47</sup>之意旨，雖延續前開決議，贊同聲明異議人得續行救濟，惟變更該決議部分見解而認，行政執行法第9條之聲明異議程序相當於訴願程序，倘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。

綜上，原處分機關所為之預估代履行費用雖具有行政處

<sup>46</sup> 蔡震榮，行政執行法，元照出版有限公司，2013年11月五版，頁84。

<sup>47</sup> 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……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。」

分之性質，聲明異議人如不服原處分機關之上級機關之異議決定，可逕提起行政訴訟而無庸先經訴願程序，且其救濟目的為撤銷該處分，故應依行政訴訟法第4條之規定提起撤銷訴訟，撤銷命繳納預估代履行費用之處分。

## 二、有無其他救濟管道再思考

延續適用行政執行期間之疑義，倘基礎處分已過執行期間，執行處分亦因失所附麗而不得再強制執行，義務人除前開所述救濟途徑外，是否仍存在其他救濟管道並非無疑，本文認為，義務人得依執行程序進行程度，提起「債務人異議之訴」或以「一般給付訴訟」請求返還公法上不當得利，茲分述如下：

### （一）債務人異議之訴

按「債務人異議之訴，依作成執行名義之第一審行政法院，分別由地方行政法院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。」行政訴訟法第307條定有明文；又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<sup>48</sup>。

執行名義成立後如有消滅或妨礙債務人請求之事由，得藉「債務人異議之訴」排除執行名義之執行力。惟有見解認基礎處分已不可爭訟後，如事實或法律發生有利於相對人之變更，因當事人得提起「課予義務訴訟」請求做成有利於當事人之第二次裁決消滅該基礎處分、或提起「確認訴訟」確認執行行為不合法，而否認提起異議之訴之可能。但學說亦有認前開見解係因德國法制未明文規定對行政執行之「異議之訴」而否定提起異議之訴之可能，於我國現行行政訴訟法第307條已有「異議之訴」之規定下，我國是否得如同前開見解提起課予義務訴訟、確認訴訟以為救濟，不無疑問<sup>49</sup>，易言之，似肯認我國得提起「異議之訴」。

本文見解認為，於我國法制已明文規定「異議之訴」，縱認有其他救濟途徑，亦不排除提起異議之訴之可能，且於本文所舉情形，因基礎處分及執行處分形式上係為不同執行名義，執行機關、執行方法、執行時形式審查範圍均有不同，更顯是類案件有提起異議之訴之實益。又現行行政訴訟法僅規定「債務人異議之訴」之管轄，尚無就其要件為相關規範，僅有最高行政法院實務見解為相關補充，併以敘明。

故縱義務人曾就命清理之基礎處分或執行處分即預估代履行費用依通常救濟程序救濟並確定而有形式確定力，但「執行期間屆滿」必於執行名義成立後始發生，且因其效果

<sup>48</sup> 最高行政法院 107 年 10 月份第 2 次庭長法官聯席會議參照。

<sup>49</sup> 陳敏，行政法總論，神州圖書出版有限公司，2004 年 11 月四版，頁 873。

為不得繼續執行，係得為排除執行名義即基礎處分執行力之  
事由，應許義務人提起「債務人異議之訴」以為救濟。

以前開所舉案例，倘基礎處分於112年10月23日執行期  
間屆滿，原處分機關就基礎處分已不得強制執行，應不得續  
為執行行為，惟其執行行為即預估代履行費用係屬公法上金  
錢給付義務，仍移送執行分署強制執行中，行政執行分署強  
制執行所憑之執行名義即執行處分，形式上仍可執行至118  
年2月20日，基礎處分是否已逾越執行期間之實體事由爭議，  
尚非得由行政執行分署審認<sup>50</sup>，而係應由法院審認，義務人得  
向高等行政法院依行政訴訟法第307條提起債務人異議之訴，  
主張原處分機關所為之基礎處分已逾執行期間而不得執行，  
藉此排除基礎處分之執行力，進而主張預估代履行費用之執  
行行為亦不得為之。

茲有附言，行政院於2021年4月29日第3749次會議決議  
通過之最新版本的行政執行法修正草案第13條，即新增了  
「債務人異議之訴」，該條第1項規定：「執行名義成立後，如  
有消滅或妨礙義務人所負義務之事由發生，義務人得於執行  
程序終結前，以原處分機關或移送機關為被告，向管轄行政  
法院提起異議之訴。」立法理由略以：「義務人主張執行名義  
成立後，有消滅或妨礙義務人所負義務之事由發生（所謂消  
滅義務人所負義務之事由，係指足以使執行名義之請求權消  
滅之原因事實，如清償、提存、抵銷、免除、混同等；所謂  
妨礙義務人所負義務之事由，則係指執行名義所載請求之全  
部或一部暫難行使之事由，如移送機關同意延期清償等），此  
宜賦予義務人有救濟之機會，爰參酌強制執行法第十四條第

---

<sup>50</sup> 最高法院 63 年台抗字第 376 號判例意旨參照。

一項規定，於第一項明定義務人得向管轄行政法院提起異議之訴，以維義務人權益。至於義務人主張在執行名義成立前，即行政處分或法院之裁定生效前，執行名義有不成立、消滅或妨礙原處分機關或該管行政機關請求之事由發生者，係義務人對基礎處分或法院之裁定有所爭執，其應循行政爭訟程序或抗告程序救濟，不得依第一項提起異議之訴，併予敘明。」

## （二）請求返還公法上不當得利

按行政執行法第29條規定：「依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務而不為，其行為能由他人代為履行者，執行機關得委託第三人或指定人員代履行之（第1項）。前項代履行之費用，由執行機關估計其數額，命義務人繳納；其繳納數額與實支不一致時，退還其餘額或追繳其差額（第2項）。」

復按公法上不當得利，係指在公法範疇內，欠缺法律上之原因而發生財產變動，致一方得利，他方失利。是以，公法上不當得利之發生，應具備（一）財產變動；（二）公法範疇；（三）欠缺法律上原因等3要件；其係屬行政法上債權債務關係發生原因之一種。公法上不當得利返還請求權，可能是行政主體對人民之請求權（例如：請求返還不法給付之補助金），可能是人民對行政主體之請求權（例如：請求返還依法不必給付之規費），亦可能是行政主體相互間之請求權<sup>51</sup>。

筆者於辦理預估代履行費用類型之公法上金錢給付義務強制執行過程中發現，原處分機關即地方環保機關於廢棄

---

<sup>51</sup> 林錫堯，行政法要義，元照出版有限公司，2016年8月4版，頁145-147。

物清理案件個案處理上，倘行政執行分署就預估代履行費用未全額徵起前，通常不會有實際代履行之清理作為。簡言之，因環保機關通常未實際清理，即無所謂代履行清理費用產生。

是倘基礎處分執行期間屆滿，行政執行分署就義務人財產強制執行徵起費用，並解繳予原處分機關，原處分機關因無實際作為而致無代履行費用產生，即應依行政執行法第29條第2項規定退還，倘原處分機關未主動退還，其受領該筆預估代履行費用即欠缺公法上原因，義務人得依行政訴訟法第8條提起一般給付訴訟，起訴請求原處分機關返還公法上不當得利。

### 第三節 本文見解

本章以行政執行期間觀點為出發點，探討廢棄物清理案件中「預估代履行費用」處分之適用與實務運作效果，得出廢棄物清理案件如逾執行期間，除最終致使廢棄物棄置的違法狀態繼續存續外，亦有國家機關喪失向違法義務人追索費用可能性，此一制度效果顯與社會大眾對環境法秩序之期待相悖。

惟國家公權利之行使應有其界限，於肯認國家機關對人民的強制執行不可永無止盡追索的前提下，該結論實係設計行政執行期間限制國家權力之必然；再者，行政執行期間之設定亦非僅為權力自我約束之技術性規範，其背後更蘊含督促行政機關積極作為之立法意旨。立法者透過期間設限，期使行政機關及時行使公權力，以防行政怠惰導致環境污染或其他違法狀態之恆常化。是故，行政執行期間制度兼具「限制權力」與「促進作為」之雙重功能。

或有論者主張，原處分機關於命清理處分經執行期間屆滿後，仍得再次作成新之命清理處分，以維持行政目的之實現（編按：法務部肯認此見解<sup>52</sup>）。然此一見解，除可能架空行政執行期間制度之立法意旨外，其於實際促成違法狀態消滅之實益，亦殊堪懷疑。

舉例言之，倘原處分機關就廢棄物棄置案件作成命清理處分（下稱「A處分」），於義務人未履行清理義務後，機關依規定核課預估之代履行費用，惟隨著A處分之行政執行期間屆滿，該處分已不再得為強制執行。若此時容許原處分機關再度作成一新的命清理處分（下稱「B處分」），形式上固可再次啟動十年之行政執行期間，然此舉是否具有實際意義，即有待深思。

申言之，義務人既於A處分執行期間內即無履行清理義務或清償代履行費用之能力或意願，則於B處分所延伸之新執行期間內，亦大概率不具履行可能；再者，倘肯認原處分機關得再次裁處，可以想見，理論上將出現無限迭代之處分鏈—B處分之後可有C處分、D處分，乃至第N次處分。如此一來，行政執行期間制度作為限制國家權力之時間界線，實際上將形同虛設。

此外，從行政目的達成之觀點觀之，重複作成新處分之行為，除徒增行政成本外，恐淪為行政機關以拖待變之工具。此種「以處分代行動」之治理模式，無助於實際排除環境污

---

<sup>52</sup> 法務部 95 年 2 月 8 日法律決字第 0950004671 號：「……主管建築機關依建築法第 97 條之 2 所定違章建築處理辦法，執行違章建築之拆除行為，屬行政執行法第三章所定行為或不行為義務之強制執行，如法律就違章建築拆除之執行期間無特別規定，應受行政執行法首揭法條有關執行期間之拘束。……至於執行期間屆滿後，如仍符合違章建築應命拆除之規定者，似仍得再作成命拆除違章建築之處分，併此敘明。」

染或廢棄物棄置之違法狀態，無法通過比例原則中合適性原則之檢驗；反而可能掩飾行政機關怠於採取更有效之執行措施之事實，甚可能陷入學說所稱國家公權力對於環境保護措施採取是完全不適當或無意義的，而有國家違反保護義務之虞<sup>53</sup>。

於廢棄物清理案件中，原處分機關所應追求之首要行政目的，實應在於排除廢棄物堆置所造成之違法狀態，恢復環境原狀並維護生態之永續發展，而非僅以徵起代履行費用為最終目的。環境行政之核心價值，在於確保公共利益與環境品質之維護，而非轉化為單純的債權債務關係。

或有論者質疑，倘國家因義務人無資力而最終須以公帑支應清理費用，是否即意味著「全民買單」，形同將私人之違法成本社會化，有違「污染者負責原則<sup>54</sup>」？此一疑問固有其正當之公平考量，惟從實務運作觀察，多數廢棄物案件中，義務人確因種種原因無資力，而使費用徵起實質上難以實現。於此情形下，若行政機關仍堅持以追償費用為主要目標，反而可能偏離環境保護之本旨。

更進一步言之，若容任原處分機關於義務人未履行清理義務後，僅以一紙公文，一再重複作成基礎之命清理處分與核課預估代履行費用，而未採取實際清理、代履行或其他具體排除違法狀態之措施，則此等行為不僅難以實現環境保護之實質目的，亦可能導致行政資源之虛耗與制度信賴之流失。試問，若義務人最終因死亡、解散而「不復存在」，則再多的費用核課終難實際徵起，廢棄物棄置之違法狀態依舊存在。

<sup>53</sup> 陳慈陽，環境法總論，元照出版有限公司，2011年11月，3版，頁353。

<sup>54</sup> 陳慈陽，環境法總論，元照出版有限公司，2011年11月，3版，頁318。

此種僅止於形式完備之行政作為，是否為社會大眾所樂見，實值得深思。

行政機關固有責任審慎運用公帑，避免國家資源濫用，然於環境治理領域中，「違法狀態之排除」與「費用負擔之公平」二者之間，應有層次之區分，若以避免公帑支出為由而放任污染狀態持續，則不僅違背環境永續之理念，亦可能使行政權怠於行使，形同國家對環境維護之自我放棄。

本文以為，基於行政目的之考量，原處分機關於行政執行分署就預估代履行費用處分核發債權憑證之際，即應依行政執行法第32條規定，評估間接強制是否已無法達成行政執行目的，而改以直接強制之方式，以確保行政目的得以實質實現，並促使廢棄物堆置之違法狀態真正排除，而非陷入僅止於文書往返與費用核課之形式性行政循環。

至於相關行為人等如何負擔相關費用、甚或後續應受行政罰、刑罰制裁，應由相關權責機關另行妥為裁處、執行。倘現行法制有所不足，則應思考於確保人民權利保障與行政權合理限制之前提下，兼顧環境保護目的，引入更具彈性之規範設計，如「汙染者付費原則」本不應局限於環境遭受破壞後始找出行為人，並由其負擔排除毀損及破壞之費用，反可以藉由事前採取徵收費用（包括稅及規費）等行政法規措施來因應及實現此原則，透過付出一定相對的代價始能加以使用「環境」此一「公共財」<sup>55</sup>，以回應環境法領域之特殊公共性與長期治理需求。

---

<sup>55</sup> 陳慈陽，環境法總論，元照出版有限公司，2011年11月，3版，頁320。

囿於筆者見識尚有侷限，「預估代履行費用處分之執行期間應如何適用」相關問題亦未見學說、實務探究，本文僅能拋磚引玉指出，於多數廢棄物清理案件中，環境主管機關得藉由另一處分，將義務人原所負之行為義務轉化、延伸為公法上金錢給付義務，此際義務人之行為義務與公法上金錢給付義務併存，致使行政執行期間應如何適用產生疑義；又因環境主管機關得將該公法上金錢給付義務之強制執行交由他機關辦理，將使行政責任之歸屬與界限趨於模糊，更易導致環境主管機關偏好擇用此種「以處分代行動」之治理模式，造成執行過程中可能出現滯緩或推卸責任的情況，削弱行政效率及影響環境保護的實效性，凸顯行政執行期間於現行實務操作上存在不足之處，惟如何在環境保護目的與行政權力節制之間尋求平衡，仍有待學理與實務之進一步檢討與細緻反思。

#### 第四節 小結

行政執行法第7條規定行政執行之期間，旨在促使行政機關及時行使公權力，避免義務人之義務陷於無限期不確定狀態。實務上認為，此期間屬「法定期間」，非時效或除斥期間，屆滿效果為行政機關不得再執行或免予執行，且除法律另有特別規定外，不得展延。

於廢棄物清理案件中，原處分機關通常先命義務人清理廢棄物（基礎處分），若不履行，再命其繳納預估代履行費用（執行處分）。前者為行為義務，後者為金錢給付義務，兩者性質、強制執行之機關、執行方法均有所不同，但執行處分之存在係以基礎處分為依附基礎。若基礎處分執行期間屆滿，

執行處分亦應隨之失其存續根據。倘允執行處分於基礎處分屆滿後繼續執行，將形同延長執行期間，有違背行政執行法設置執行期間之立法目的。

又義務人對違法或不當之執行行為，一般得依行政執行法第9條聲明異議；如不服異議決定，得依法提起行政訴訟。惟本文認為，若於基礎處分執行期間屆滿後，執行處分形式上執行期間尚未屆滿前仍繼續執行，義務人得依行政訴訟法第307條提起債務人異議之訴，主張基礎處分因執行期間屆滿而無執行力，且執行處分亦隨之失效。又若行政機關未有實際代履行行為，卻收受預估代履行費用，義務人得提起一般給付訴訟請求返還公法上不當得利。

行政執行期間制度之核心意旨，在於對行政權行使設置明確界限，避免行政機關無限期維持執行權限。本文認為，如許行政機關於期間屆滿後，仍重複作成新處分以重啟執行期間，形同架空執行期間限制，亦無助於違法狀態之排除。廢棄物清理案件之目的應在於恢復環境原狀與排除污染，而非僅以費用徵收為終局目標。現行法制下，若間接強制已無法排除違法狀態，行政機關應即評估是否改採直接強制，以確保行政目的實現；相關主管機關如認現行法制不足，則應在確保人民權利保障、行政權限合理限制並兼顧環境保護目的的前提下，思考有無其他更具彈性之規範設計。

## 第四章 假扣押聲請

第三章探討了預估代履行費用處分之執行期間限制，現行法制下，代履行費用處分移送行政執行分署強制執行之執行期間實應縮減，是以如何避免義務人惡意脫產，確保國家債權得以實現，是環保主管機關在執行程序啟動前就必須嚴肅面對的關鍵風險。有鑑於此，本章將聚焦於公法上債權保全的法律工具—「假扣押」聲請。本章將探討假扣押之意義、目的、法源依據及要件，並將廢棄物清理法第71條所規定的假扣押制度與性質相近的稅捐稽徵法相關規定進行比較分析，藉此為主管機關提供在廢棄物清理實務中，運用假扣押制度以有效保全代履行費用的具體可行性建議。

### 第一節 假扣押之意義及目的

假扣押為一種關於保全程序之手段，而保全程序係當事人為保全其公法上金錢給付，或公法上權利因現狀變更有不能實現或甚難實現之虞，為保全強制執行；或於爭執之公法上法律關係，為防止發生重大之損害或避免急迫之危險而有定暫時狀態處分之程序。我國現行之行政訴訟法第七編所規定的保全程序，仔細觀之不難發現，不論是名稱或內容，皆沿襲民事訴訟法相關法例，原則上行政訴訟法沒有特別規定或排除者，皆均準用民事訴訟法相關規定。

假扣押一詞之「假」字，並非真假之「假」字字義，假扣押乃真扣押債務人之財產或權利，惟假扣押係因暫時之目的，故假扣押係債權人為保全其公法上金錢請求將來得以強制執行之目的，暫時扣押債務人之財產或權利而禁止其處分

之意，故「假」字實為「暫時」之意<sup>56</sup>。行政訴訟法假扣押制度，係指債權人為保全因公法上關係而生之金錢請求將來得以強制執行為目的，請求法院暫時查封債務人財產之制度<sup>57</sup>；學者江嘉琪稱假扣押制度係「為保全公法上金錢給付之強制執行」程序，為預防債務人於踐行行政訴訟程序中移轉財產，致債權人於將來獲判勝訴後，不能強制執行或難於執行而設<sup>58</sup>。

## 第二節 法源依據與要件

### 一、法源依據

#### （一）民事訴訟法

在民事訴訟法第七編保全程序，假扣押規範在該法第522條至第531條，依民事訴訟法第522條第1項規定：「債權人就金錢請求或得易為金錢請求之請求，欲保全強制執行者，得聲請假扣押。」而民事訴訟法第523條第1項則規定，非有日後不能強制執行或甚難執行之虞者，不得為之。民事訴訟法規定之假扣押制度，法條載明係債權人就「金錢請求」或「得易為金錢請求」等請求權基礎下而設，旨在於保全私權之強制執行為目的之特別訴訟程序，使債務人之財產狀況不變，以待判決將來實現<sup>59</sup>。

#### （二）行政訴訟法

---

<sup>56</sup> 陳計男，行政訴訟法釋論，初版，2000年1月，頁742。

<sup>57</sup> 黃俊杰，行政訴訟法假扣押制度之裁判分析-以廢棄物清理法第71條假扣押之實務困境為中心，月旦法學雜誌，第357期，頁14~15。

<sup>58</sup> 江嘉琪，機關代清除處理廢棄物費用之假扣押，月旦法學教室，第264期，頁8。

<sup>59</sup> 陳計男，民事訴訟法論（下），增訂三版，2005年4月，頁437。

我國行政訴訟法第七編所規定之保全程序，不僅名稱而且包含大部分之內容，皆沿襲我國民事訴訟法上之相關體例，例如亦分成假扣押與假處分兩大部分，與民事訴訟法第七編之體例大致雷同，此外，原則上民事訴訟法之學說判例，除行政訴訟法有明文排除者外，似皆得準用於行政訴訟上<sup>60</sup>。

依行政訴訟法第293條規定：「為保全公法上金錢給付之強制執行，得聲請假扣押。前項聲請，就未到履行期之給付，亦得為之。」本條之立法理由為，行政訴訟之種類已然增加，其中有關中央或地方機關與人民間，因公法上原因發生之金錢給付，或因公法上契約發生之金錢給付，於判決確定前，有依假扣押程序以保全強制執行之必要。由此可知，行政訴訟之假扣押係發生於行政機關與人民間之公法上金錢給付關係而生，與民事訴訟法係雙方為私人間之金錢給付關係不同。

### （三）稅捐稽徵法

按稅捐稽徵法第24條第1項第2款規定，稅捐稽徵機關得依下列規定實施稅捐保全措施。但已提供相當擔保者，不適用之：...二、納稅義務人有隱匿或移轉財產、逃避稅捐執行之跡象者，稅捐稽徵機關得於繳納通知文書送達後，聲請法院就其財產實施假扣押，並免提供擔保；其屬納稅義務人已依法申報而未繳納稅捐者，稅捐稽徵機關得於法定繳納期間屆滿後聲請假扣押。實務上，稅捐稽徵機關查得債務人將名下不動產辦理移轉給第三人，又將公司負責人變更，顯有利用移轉財產及變更負責人方式，規避稅捐義務之跡象，法院

---

<sup>60</sup> 翁岳生，行政訴訟法逐條釋義，初版二刷，2003年5月，頁741。

通常會准予稅捐稽徵機關免提供擔保得為假扣押<sup>61</sup>。

#### （四）廢棄物清理法

按廢棄物清理法（下稱廢清法）第71條第1項規定，不依規定清除、處理之廢棄物，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得命事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人，限期清除處理。屆期不為清除處理時，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得代為清除、處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用。屆期未清償者，移送強制執行；直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得免提供擔保向行政法院聲請假扣押、假處分。

## 二、假扣押要件

### （一）一般要件

#### 1、民事訴訟法、行政訴訟法之規定

所謂假扣押之一般要件，亦有稱之為「有效要件」<sup>62</sup>。主要有二，其一為須有欲為保全強制執行之金錢請求或得易為金錢請求之請求；其二為須有日後不能強制執行或甚難強制執行之虞者。在行政訴訟法上，則為保全公法上金錢給付之強制執行，而債務人有日後不能強制執行或甚難執行之虞。有學者則提出質疑，認若債務人屬國家或其他公法人，因國家或其他公法人有國庫或其他公庫可供支應，本質上無日後

<sup>61</sup> 高雄高等行政法院 111 年度全字第 39 號假扣押裁定案例事實參照。

<sup>62</sup> 陳計男，民事訴訟法論（下），增訂三版，2005 年 4 月，頁 440。

不能強制執行或甚難執行之虞；若債務人為人民，雖可構成本要件，但因人民受公法上金錢給付係以基於行政處分為主要情形，行政處分本身即具有執行力，毋庸聲請假扣押，所以本要件縱已構成，實務上適用機會並不多見<sup>63</sup>。

## 2、對於假扣押聲請案件之審查

依民事訴訟法第526條規定，聲請人向法院聲請假扣押時，其「請求及假扣押之原因」，應釋明之。所謂釋明應提出可使法院信其主張為真實並能即時調查之一切證據，此觀民事訴訟法第526條第1項、第2項、第284條之規定自明。又所謂假扣押之原因，依民事訴訟法第523條第1項規定，係指債務人有日後不能強制執行或甚難執行之虞而言，例如債務人浪費財產、增加負擔或就財產為不利之處分，將達於無資力之狀態、或移往遠地、逃匿無蹤或隱匿財產或經債權人催告後仍斷然拒絕給付，且就債務人之職業、資產、信用等狀況綜合判斷，其現存之既有財產已瀕臨成為無資力或與債權人之債權相差懸殊或財務顯有異常而難以清償債務之情形等是<sup>64</sup>。債權人如已為相當之釋明者，法院如認債權人主張之請求及假扣押之原因，有相當之可信度（大致為正當）時，法院即得為假扣押裁定<sup>65</sup>。不過實務上，縱經債權人為相當之釋明，法院通常仍會搭配命債權人提供一定金額之擔保金後，始准為假扣押裁定，主要在於避免萬一准許假扣押裁定失當時，債務人可能遭受一定程度之損害之故。

### （二）行政法上特別要件

<sup>63</sup> 翁岳生，行政訴訟法逐條釋義，初版二刷，2003年5月，頁744～745。

<sup>64</sup> 最高法院108年度台抗字第618號民事裁定參照。

<sup>65</sup> 陳計男，民事訴訟法論（下），增訂三版，2005年4月，頁443。

按稅捐稽徵法第24條第1項第2款及廢清法第71條第1項，是屬於較為常見的行政法上可得向法院聲請假扣押之規定。前者為「納稅義務人有隱匿或移轉財產、逃避稅捐執行之跡象者，稅捐稽徵機關得於繳納通知文書送達後，聲請法院就其財產實施假扣押，並免提供擔保」；後者為「廢棄物清理義務人不遵從主管機關限期清除廢棄物之處分時，主管機關得基於該條規定代為清除、處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用，屆期未清償者，主管機關得免提供擔保向行政法院聲請假扣押。」

由此可見，上開二個行政法之假扣押規定，均符合上述假扣押之一般要件中，有關「需為保全強制執行之金錢請求」，即稅捐債權或代為清除、處理廢棄物之費用求償權等。然而在另一個假扣押一般要件為「須有日後不能強制執行或甚難強制執行之虞者」，在稅捐稽徵法上已例示化地規定如「納稅義務人有隱匿或移轉財產、逃避稅捐執行之跡象者」，就已該當稅捐債權有日後不能強制執行或甚難強制執行之虞等情形。惟因廢清法第71條第1項並未像稅捐稽徵法一樣，有具體揭示何種情形下屬於「有日後不能強制執行或甚難強制執行之虞」等情形，所以在判斷是否符合得聲請假扣押時，仍應回歸到此假扣押之一般要件上作判斷<sup>66</sup>。

茲有附言，按行政訴訟法第293條第1項規定：「為保全公法上金錢給付之強制執行，得聲請假扣押。」、稅捐稽徵法第24條第1項第2款前段規定：「稅捐稽徵機關得依下列規定實施稅捐保全措施。但已提供相當擔保者，不適用之：...二、

---

<sup>66</sup> 高雄高等行政法院 112 年全字第 21 號裁定理由認為：「聲請人難遽認其依廢清法第 71 條第 1 項規定已對相對人具有公法上金錢債權...尚難認聲請人已提出得以即時調查之證據釋明相對人有日後不能強制執行或甚難執行之虞等假扣押之原因。」參照。

納稅義務人有隱匿或移轉財產、逃避稅捐執行之跡象者，稅捐稽徵機關得於繳納通知文書送達後，聲請法院就其財產實施假扣押，並免提供擔保……。」又稽徵機關聲請假扣押者，應就納稅義務人「有應補徵之稅捐，且核定稅捐之繳納通知書已經合法送達」(債權存在)一事予以積極證明，同時對「有隱匿或移轉財產、逃避稅捐執行之跡象」等保全必要性事實予以釋明；然既係為確保該核定稅捐之獲償，探究納稅義務人有無前揭假扣押原因，自不限於核定稅額送達繳納通知後，而應包括在該稅捐債務發生後<sup>67</sup>。

復按稅捐為法定之債，於稅捐構成要件被滿足之時點，稅捐債務(對國家而言則為稅捐債權)即依法成立生效，並在符合報繳期間之相關法律規定後(稅捐稽徵法第22條參照)，清償期屆至，開始起算核課期間，其債權之存在與稅捐核課處分何時作成無涉<sup>68</sup>。再按申報納稅制，乃基於民主參與之精神與理念，由納稅義務人自行確定納稅基準與應納稅額，向管轄之稅捐稽徵機關申報，並繳納稅款完畢，除非逾期未申報或申報不適當者，須由稅捐稽徵機關核定處分或補稅處分外，應認於其申報繳納應納稅款完畢時，關於申報納稅部分即屬確定。依營業稅法第35條第1項、所得稅法第80條第1項規定：「營業人除本法另有規定外，不論有無銷售額，應以每2月為1期，於次期開始15日內，填具規定格式之申報書，檢附退抵稅款及其他有關文件，向主管稽徵機關申報銷售額、應納或溢付營業稅額。其有應納營業稅額者，應先向公庫繳納後，檢同繳納收據一併申報。」、「稽徵機關接到結算申報書後，應派員調查，核定其所得額及應納稅額。」可知，我

<sup>67</sup> 臺北高等行政法院 114 年度全字第 21 號裁定參照。

<sup>68</sup> 最高行政法院 101 年度判字第 629 號判決參照。

國之營業稅，除營業稅法規定免申報銷售額之營業人等情形外，係採申報納稅制，即由營業人按期向稽徵機關申報銷售額、應納或溢付營業稅額，其有應納營業稅額者，並應自行繳納<sup>69</sup>。另有關「所得稅」係以年度為單位而課徵之週期稅，依所得稅法第71條第1項規定：「納稅義務人應於每年5月1日起至5月31日止，填具結算申報書，向該管稽徵機關，申報其上一年度內構成綜合所得總額或營利事業收入總額之項目及數額，以及有關減免、扣除之事實，並應依其全年應納稅額減除暫繳稅額、尚未抵繳之扣繳稅額及依第15條第4項規定計算之可抵減稅額，計算其應納之結算稅額，於申報前自行繳納。……」足見納稅義務人上一年度所得稅之納稅義務，於該年度屆滿時，即因構成要件實現，租稅債務已然成立<sup>70</sup>。換言之，只要在租稅債務發生成立後，稅捐義務人「有隱匿或移轉財產、逃避稅捐執行之跡象」等情形時，就符合聲請假扣押之要件，毋須等到稅單合法送達後始能進行。

### 第三節 廢棄物清理案件之假扣押

#### 一、廢棄物清理案件中核課代履行費用之情形

按廢清法第71條第1項規定：「不依規定清除、處理之廢棄物，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得命事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人，限期清除處理。屆期不為清除處理時，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得代為清除、處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用。屆期未清償者，移送

<sup>69</sup> 最高行政法院 99 年度判字第 1371 號判決參照。

<sup>70</sup> 最高行政法院 111 年度抗字第 184 號裁定參照。

強制執行；直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得免提供擔保向行政法院聲請假扣押、假處分。」

次按行政執行法第27條第1項規定：「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。」同法第28條第1項第1款規定：「前條所稱之間接強制方法如下：一、代履行。……。」同法第29條規定：「（第1項）依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務而不為，其行為能由他人代為履行者，執行機關得委託第三人或指定人員代履行之。（第2項）前項代履行之費用，由執行機關估計其數額，命義務人繳納；其繳納數額與實支不一致時，退還其餘額或追繳其差額。」

準此，廢清法第71條第1項所定應負清除處理義務者，如義務人經限期清除處理而逾期不為時，主管機關得採同法第71條規定之代為清除、處理，並向義務人求償清理、改善及衍生之必要費用途徑；或依行政執行法第27條、第29條規定，預估必要之代履行費用，以對外發生執行費用之預估及課予負擔金錢給付義務法效力、性質兼具行政處分之執行命令方式處理<sup>71</sup>。申言之，於廢棄物清理案件中，主管機關所欲保全公法上金錢給付義務有分為以下兩種情形：

### （一）主管機關已實際代為清理，再向義務人求償<sup>72</sup>

按縣（市）政府轄區內有不依規定清除、處理廢棄物者，

<sup>71</sup> 高雄高等行政法院 114 年度訴字第 81 號裁定參照。

<sup>72</sup> 主管機關實際代為清理而向義務人求償之案例，可參考臺北高等行政法院 110 年度訴字第 575 號判決、同院 109 年度訴字第 1444 號判決。

主管縣（市）政府或執行縣（市）政府環境保護局得依廢棄物清理法第71條第1項前段規定，命限期清除處理廢棄物，而該廢棄物清理義務人屆期不為清除處理廢棄物時，縣（市）政府環境保護局得選擇代為清除、處理廢棄物，亦得委託適當公民營廢棄物清除處理機構清除、處理之，並作成行政處分向義務人求償清理、改善及衍生之必要費用。此項必要費用之求償，性質上屬行政執行法第11條所稱之義務人本於法令之行政處分負有公法上金錢給付之義務，義務人屆期未清償者，依廢棄物清理法第71條第1項後段及行政執行法第4條第1項但書規定，移送法務部行政執行署所屬行政執行分署執行之<sup>73</sup>。

## （二）主管機關未實際代為清理，先命義務人繳納預估代履行費用

按行政執行法上所稱「代履行」係指義務人依法令或本於法令之行政處分負有行為義務，經於處分書或另以書面限定相當期間履行，並於上開文書載明不依限履行時將予強制之意旨，逾期仍不履行，其行為能由他人代為履行者，由執行機關委託第三人或指定人員代履行之，屬間接強制方法。且為避免執行機關代履行後，義務人無力繳納或拒不繳納費用而失去代履行之目的，執行機關代履行前，即得估計其數額，命義務人繳納。蓋此項代履行費用乃因義務人不自動履行義務而主管機關委託第三人或由指定人員執行後所產生之費用支出，即應由義務人自行負擔。在主管機關依廢清法命行為人清除處理廢棄物之情形，代履行處分記載之代履行費用係主管機關為代行為人改善廢棄物棄置場址所需而先

<sup>73</sup> 臺北高等行政法院 111 年度訴字第 537 號判決參照。

行估算所得，若其後實際代履行時有原繳納數額與實支不一致時，依同法第29條第2項規定即應退還其餘額或追繳其差額<sup>74</sup>。

## 二、代履行費用聲請假扣押之實務操作

### (一) 前項情形一者，准許假扣押：

此種情形最為單純，即縣市主管機關代為清除、處理廢棄物，或委託公民營廢棄物清除處理機構清除、處理後，並作成行政處分向義務人求償清理、改善及衍生之必要費用，符合廢清法第71條第1項之情形，並具備假扣押之要件時，當然得向法院聲請免供擔保准予假扣押。

惟實務上縣市主管機關會先代為清除、處理廢棄物者之案例少之又少，肇因於清除處理的費用高得嚇人，動輒千萬或上億元，地方主管機關通常礙於預算之問題，不太可能會有金錢先代為支出清除及處理之費用。

### (二) 前項情形二者，是否准許假扣押聲請則有爭議：

#### 1、肯定說<sup>75</sup>：

實務見解有認為，主管機關得預估代履行費用數額並命其預繳，而此預估並命繳納，核其性質乃屬確認及下命處分，具行政處分之存續力及執行力，是主管機關為該處分後，與義務人間即發生公法上金錢給付之債權關係，得聲請假扣押

<sup>74</sup> 高雄高等行政法院 113 年度訴字第 234 號判決參照

<sup>75</sup> 最高行政法院 103 年度裁字第 1486 號裁定參照。

查該實務見解雖認為得聲請假扣押，卻引用廢棄物清理法第71條第1項規定，並准予免供擔保得為假扣押，容有商榷之餘地。且在義務人「日後有不能強制執行或甚難執行之虞」之假扣押要件上，認為義務人只要逾期未完成清理，就認定符合該原因要件，似乎略嫌寬鬆。

## 2、有條件肯定說：

實務上有認為，債權人聲請假扣押，應就假扣押之原因提出能即時調查之證據加以釋明。聲請人僅以相對人未於聲請人限定期間內完成廢棄物清理及未依限繳納前揭預估代履行費用為由，主張相對人有不能強制執行或甚難執行之虞。惟相對人縱有屆期未履行其前揭行為義務之情形，僅係聲請人就其在行政執行法第29條所定範圍內對相對人具有公法上金錢債權之發生原因，核屬請求原因之釋明，尚難認聲請人已提出得以即時調查之證據釋明相對人有日後不能強制執行或甚難執行之虞等假扣押之原因<sup>77</sup>。

換言之，該實務見解認為，若是採用行政執行法第29條代履行預估數額之方式，就有別於廢清法第71條第1項的處理方法，也必須要提出證據釋明義務人有何種「日後不能強制執行或甚難執行之虞」等假扣押之原因，不能僅以義務人未於限定期間內完成廢棄物清理及未依限繳納前揭預估代履行費用，即逕行認定其有不能強制執行或甚難執行之虞！又因為法律依據非屬廢清法第71條第1項之情形，故法院未

<sup>76</sup> 臺北高等行政法院 112 年度全字第 9 號裁定。

<sup>77</sup> 高雄高等行政法院 112 年度全字第 21 號裁定參照。

必能准予免供擔保而為假扣押。

### 3、學說見解：

學者對此有認為，主管機關對於自己作成之行政處分所生之公法上金錢給付義務，已得直接移送法務部行政執行署所屬行政執行分署執行，再無經由法院強制執行之必要，受處分人如有脫產或其他將來難為執行之情事，行政機關自得考量公益與急迫性，移送行政執行分署速為執行，殊無聲請對受處分人之財產實施假扣押之必要<sup>78</sup>；惟肯定學說<sup>79</sup>則認，行政處分送達後，履行期限屆滿前，行政處分雖有執行力，但仍不能移送執行<sup>80</sup>，此段期間內，仍有假扣押的實益。

### 4、本文意見：

按廢棄物清理法第71條第1項因條文僅規範限於「主管機關已實際代為清理者，始得聲請免擔保假扣押」，故在主管機關未實際代履行，僅係預估其數額，先命義務人繳納預估代履行費用之情形，似乎不得直接援引該條規定作為假扣押之依據。

於現行體制下，是類案件僅得依據行政訴訟法第293條等規定辦理，惟因行政訴訟法聲請假扣押之規定，嗣後必須要有本案訴訟之提起，但在本案此種情形，主管機關預估數額命義務人繳納之代履行，並不會有本案訴訟的起訴問題，反而是義務人逾期未繳納，而移送行政執行各分署來強制執

<sup>78</sup> 江嘉琪，機關代清除處理廢棄物費用之假扣押，月旦法學教室，第264期，頁8。

<sup>79</sup> 范文清，公法上金錢給付義務執行前之保全措施，法學叢刊，第241期，2016年1月，頁36。

<sup>80</sup> 行政執行法第11條：「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：……一、其處分文書或裁定書定有履行期間或有法定履行期間者。……」

行，故在法源依據上會有扞格之處。

前揭採否定說之學者認為因預估代履行費用處分係屬主管機關自己作成之行政處分，因為可以直接移送強制執行，故無聲請假扣押之必要，本文認為容有商榷餘地，蓋在廢棄物清理法第71條第1項之情形，主管機關就已先實際清理而支出費用之求償權，也是對義務人作成行政處分命其返還，而義務人如逾期未繳納，雖然可移送行政執行分署強制執行，惟該條仍肯認有假扣押聲請之必要。

且在廢棄物清理實務上，主管機關自義務人有違犯之行為開始，一直到移送執行分署執行，期間每每相隔數年之久，通常到行政執行分署開始執行時，義務人名下早已無財產，或可能係脫產而致，此舉將導致無效之執行，此時方移送各行政執行分署執行實際上也流於形式，故主管機關在移送行政執行分署執行前，實有透過聲請假扣押之方式，達到保全將來之債權受償的必要！

故本文認為，在目前現行法下，基於「先行代為清除、處理後向義務人求償必要費用」，或「先預估代履行費用命其繳納，再行清除、處理」兩種情形都是為維護國家公益之需求目的下，可以透過類推適用廢棄物清理法第71條第1項，來達到此目的。

### （三）修法方向

考量現行行政執行實務之需求，建議可以將主管機關預估其數額，先命義務人繳納之代履行情形，增訂於廢棄物清理法第71條第1項，以資符合法律明確性原則，讓主管機關在

對付違法傾倒廢棄物之業者，多一種管道可以選擇，而透過假扣押之施行，避免義務人脫產，使將來移送行政執行各分署強制執行時，能夠有效地執行義務人的財產。

茲有附言，行政執行法修正草案第15條，亦新增了「假扣押」相關規定，該條第1項規定：「原處分機關於義務人負有行政法上金錢給付義務之行政處分送達後，認有日後不能強制執行或甚難執行之虞者，得免供擔保向行政法院聲請假扣押。但義務人已提供相當擔保者，不在此限。」該條立法理由略以：「……二、義務人依行政處分負有行政法上金錢給付義務，經限期履行而未履行，主管機關本得依修正條文第十四條第一項規定，移送行政執行分署就義務人財產執行之，惟考量上開行政處分送達後，至移送行政執行分署執行前，容有相當之時間，另行政程序法第一百二十七條第四項規定，撤銷、廢止授予利益之行政處分，受益人應返還之不當得利，於行政處分未確定前，不得移送行政執行，而義務人於行政處分送達後，即負有行政法上金錢給付義務，如義務人於此期間內浪費財產、隱匿財產、增加負擔或為不利益處分，將使行政法上金錢債權有未能充分實現之虞。為避免上開情事，現行法律已有規定行政機關得對義務人採取保全措施者（例如廢棄物清理法第七十一條第一項、水污染防治法第七十一條之一），爰參酌上開法律、行政訴訟法第二百九十七條及民事訴訟法第五百二十三條規定，於第一項本文定明原處分機關於義務人負有行政法上金錢給付義務之行政處分送達後，認有日後不能強制執行或甚難執行之虞者，得免供擔保向行政法院聲請假扣押，以保全行政法上金錢債權。……此外，行政機關作成書面處分命義務人繳納預估之代履行費用，並合法送達義務人後，義務人即負有行政法上之金錢給付義務，

此時如符合第一項要件，原處分機關自得依法向行政法院聲請假扣押，附此敘明。」

#### 第四節 小結

現行實務上，地方主管機關即縣市政府環保局針對廢棄物清理之違法業者，均係以預估其數額，命義務人繳納之代履行方式辦理，反而鮮少是透過主管機關自己或者業者先予清理，再向義務人求償。惟廢清法第71條第1項因條文僅規範限於「主管機關已實際代為清理者，始得聲請免擔保假扣押」，依照法律保留原則之精神，主管機關僅以預估其數額，命義務人繳納之代履行方式辦理者，似無法直接援引該條作為聲請免供擔保假扣押之依據。本文認為，基於兩者方式都是維護國家公益之需求目的下，可以透過類推適用廢清法第71條第1項之方式，來達到此目的。另外並建議未來廢棄物清理法修法時，可以參酌上開意見，將主管機關預估其數額，命義務人繳納之代履行情形，增訂於廢清法第71條第1項，俾符合實務上之運作。

## 第五章 結論

在廢棄物清理案件中，主管機關依廢棄物清理法第71條所作「限期清除處理」之行政處分，屬基礎處分。義務人不履行，以代履行或命繳納預估代履行費用等間接強制方法予以實現，執行行為乃基礎處分之延伸與實現，無合法基礎處分即無執行名義可言。實務上曾有「限期提出廢棄物清理計畫書」取代「限期清除處理」之情形，惟命提報清理計畫與命清除處理應屬二事。近年，各地方環保機關多改採「一函文賦予複數行為義務」方式以為因應，惟本文認為「限期提出清理計畫書」宜明文規範於廢棄物清理法，俾符憲法法律保留原則及法律明確性原則。又主管機關依廢棄物清理法第71條第1項規定，命義務人限期完成清除處理。如義務人屆期未履行，近期實務見解認廢棄物清理法係針對廢棄物清理義務所設之特別規定，而行政執行法則屬一般行為義務執行之普通規定，主管機關得依個案情形裁量擇一適用。惟本文認為從國家保護義務之觀點出發，對於具有高度危害性、急迫性且可能造成二次污染之個案場址，應一律適用廢棄物清理法第71條規定，由主管機關先行代為清除處理，再向清理義務人求償，不宜由主管機關裁量，較能符合強化主管機關主導權之立法意旨。

行政執行法第7條明定行政執行之執行期間。實務見解認此屬「法定期間」，目的在於督促行政機關迅速行使權限，防止義務陷於永久懸宕。於廢棄物清理案件中，義務人未履行基礎處分所課之清理義務時，主管機關得依行政執行法第29條第2項命其繳納預估代履行費用，義務人同時兼負行為義務及公法上金錢給付義務，然此執行處分之執行期間是否

獨立於基礎處分，非無疑義。從法理觀之，執行處分係基於基礎處分而生，目的在實現同一行政義務，故不宜認為其執行期間可獨立延伸。倘基礎處分執行期間屆滿，執行處分應隨之失其附麗基礎而不得再行強制執行。又預估代履行費用處分兼具執行命令與行政處分性質。義務人若認其違法或不當，得依行政執行法第9條聲明異議。如異議經駁回，義務人得逕提起行政訴訟，無庸再經訴願程序，並得聲請停止執行。此外，如基礎處分執行期間屆滿，而執行處分形式上執行期間尚未屆滿，義務人得於強制執行程序終結前提起「債務人異議之訴」，主張執行名義即基礎處分已不得執行，執行處分亦不得執行；若執行已終結，環境主管機關無實際代履行行為仍收受代履行費用，得依提起一般給付訴訟請求返還公法上不當得利。

行政訴訟法第293條所規定之假扣押目的在保全公法上金錢給付之強制執行。又廢棄物清理法第71條第1項末段明文規定，主管機關得免提供擔保向行政法院聲請假扣押或假處分，其設計與稅捐稽徵法第24條相類，均屬行政法上特別規範。惟廢棄物清理法第71條第1項，條文僅規範限於「主管機關已實際代為清理者，始得聲請免擔保假扣押」，是於先預估代履行費用命義務人繳納之情形下，得否聲請假扣押即有爭議。否定見解認為行政處分所生之公法上金錢給付義務，得逕行移送行政執行署分署執行，倘有脫產或其他將來難以執行之情形，行政機關得基於公益及急迫性考量即時移送，而無聲請假扣押之必要。肯定見解雖認得聲請假扣押，惟得否適用廢清法第71條第1項規定仍有爭議，且就「不能強制執行或甚難執行之虞」之假扣押要件亦有寬嚴不一之標準。本文認為，基於「先行代為清除、處理後向義務人求償必要費

用」，或「先預估代履行費用命其繳納，再行清除、處理」兩者方式都是為維護國家公益目的，可以類推適用廢清法第71條第1項。另建議未來廢棄物清理法修法時，可以將主管機關預估其數額，命義務人繳納之代履行情形，增訂於廢清法第71條第1項，俾符合實務需求。

## 參考文獻

### 一、實體書籍

吳庚，行政法之理論與實用，三民，2008年，10版。

李建良、陳清秀主編，行政執行法十講，2023年3月。

林錫堯，行政法要義，元照，2016年8月，4版。

翁岳生，行政訴訟法逐條釋義，五南，2003年5月。

陳計男，民事訴訟法論（下），三民，2005年4月，3版。

陳計男，行政訴訟法釋論，三民，2000年1月。

陳敏，行政法總論，神州，2004年11月，4版。

陳慈陽，環境法總論，元照，2011年11月，3版。

蔡震榮，行政執行法，元照，2013年11月，5版。

### 二、期刊論文

江嘉琪，廢棄物清除處理義務之代履行，月旦法學教室，199期，2019年4月。

江嘉琪，機關代清除處理廢棄物費用之假扣押，月旦法學教室，第264期，2024年10月。

李建良，行政行為與行政爭訟的程序構造，月旦法學教室，250期，2023年8月。

林三欽，公法上請求權消滅時效、裁處時效與執行期間

之關連性，東吳公法論叢，第6期，2013年7月，頁3-30頁。

林三欽，行政程序法上「消滅時效制度」之研究—兼論「行政執行期間」與「退稅請求權消滅時效期間」之相關問題，東吳公法論叢第2卷，2008年11月，頁433-474頁。

林淑靜，廢棄物之環境回復責任與執行相關法制問題研析，立法院法制局專題研究報告，2024年10月。

范文清，公法上金錢給付義務執行前之保全措施，法學叢刊，第241期，2016年1月。

黃俊杰，行政法實務講座：第六講行為或不行為義務之執行，月旦法學教室，99期，2010年12月。

黃俊杰，行政訴訟法假扣押制度之裁判分析-以廢棄物清理法第71條假扣押之實務困境為中心，月旦法學雜誌，第357期，2025年2月。