

欠稅移送執行的管轄問題

壹、前言

全國設有13個行政執行處，稅捐機關移送執行時，需移送有管轄權之行政執行處。依行政執行法施行細則第20條規定：「公法上金錢給付義務之執行，應以執行標的物所在地之該管行政執行處為執行機關；其不在同一行政執行處轄區者，得向其中任一行政執行處為之。應執行之標的物所在地不明者，由債務人之住居所、公務所、事務所或營業所所在地之行政執行處管轄。受理公法上金錢給付義務執行事件之行政執行處，須在他行政執行處轄區內為執行行為時，應囑託該他行政執行處為之。」此條文乃仿照強制執行法第7條而來，民事執行大部分以拍賣不動產為主，以標的物所在之民事執行處管轄事屬當然，然而行政執行法的管轄權規定是否必定如同民事執行一般以標的物所在地為行政執行處之管轄依據，是否應以納稅義務人之住居所地為管轄地，以便利民眾至所在之行政執行處繳款或辦理相關程序。因此管轄的規定是否合理，將影響全國潛在義務人之權益，如同民事訴訟規定「以原就被」之原則，也是在保護被告之利益。本文將以實際案例之管轄為例，呈現問題所在，並比較行政執行與民事執行程序的差異。另參考行政程序法、民事訴訟法、刑事訴訟法、強制執行法、破產法的土地管轄規定及其法理原則，歸納出結論，進而提出修法建議。

貳、案例

近來高雄地區有件納稅義務人被移送高雄行政執行處，於行政執行處核發扣押薪資債權之執行命令時，義務人之公司聲明異議表示：「該公司之薪水是由台北總公司統一發放，高雄行政執行處無管轄權」。類似問題於民事執行領域也曾討論過：「金門調查處調查員之薪資係由調查局本部統一發放，扣薪時究應由何地法院管轄？」研究意見：甲說：由台北地院管轄。依強制執行法第七條第一項規定，就債務人對第三人之金錢債權執行，應由第三人所在地之管轄法院管轄。調查處調查員之薪資係由法務部調查局本局統一發放，則應由該本局所在地之台北地院管轄，金門地院無管轄權。乙說：由金門地院管轄。查調查處調查員之薪資雖係由調查局本局統籌，但調查員仍在金門地區上班，解釋上，各地調查處之所在地應屬應執行標的物所在地，否則，在金門之債權人必須至台北地院聲請強制執行，造成人民殊多不便。初步研究意見：為避免人民不便，由金門地院管轄此類案件。研討結論：採甲說。（資料來源：司法院司法業務研究會第四十九期研究專輯第5則；民事法律專題研究（十九）第18-19頁。）

從扣薪案件已突顯出所謂以執行標的物所在地為管轄依據，事實上會造成不管是債權人或債務人的諸多不便，然礙於法律明文規定，仍不得不採甲說之結論。一般債權人或稅捐機關也不會事先得知，義務人任職單位的薪水是不是特定地區的單位發放，這樣的規定與結論是不是真的合理，值得探討。

參、行政執行程序與民事執行程序的比較

（一）案件處理流程比較

行政執行法第14條規定：「行政執行處為辦理執行事件，得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。」基此規定，行政執行實務上於收受稅捐機關移送之案件後，會先發『傳繳通知』通知義務人自行到場繳清應納金額或報告財產狀況，不會逕對義務人的財產強制執行，且若義務人因經濟狀況無法一次完納公法上金錢給付義務者，亦可到場辦理分期繳納（請參照行政執行處辦理行政執行案件處理流程及行政執行事件核准分期繳納執行

金額實施要點)。因此行政執行案件若一律以標的物所在定管轄權，一旦有標的物與義務人住所地相異時，勢必造成義務人需奔波至外地繳款或辦理其他程序，也會與現行實務先發傳繳通知義務人到場繳納發生扞格，如同前揭案例的研究意見：「會造成人民殊多不便」。在此，值得附帶一提的是，有關於滯欠健保費之案件大多是經濟困難的弱勢，通常無法一次完納所欠費用，大多數都是讓義務人到場辦理分期繳納居多。

民事執执行程序之流程，以動產及不動產為例：取得執行名義→債權人具狀聲請→繳交執行費→引導執行→實施查封…；不動產則是繳交執行費後，發函地政事務所囑託查封登記，再引導執行至現場查封。（以上參考盧江陽法官編著，強制執行法實務，93年9月修訂一版，第7頁以下）強制執行法並未設有行政執行法通知債務人自動到場繳清或報告財產之規定，而是依債權人之聲請逕對執行標的物查封，兩者的執行流程顯有不同。此點有可能是民事執行採當事人不平等主義之立法原則有關。（請參楊與齡，強制執行法論修訂12版，第24頁：民事訴訟，為使兩造當事人各盡攻擊防禦之能事，以期裁判公平。故採當事人平等主義，強制執行，當事人的權利義務，業已確定，為迅速實現債權人權利，自應偏重債權人利益之保護，不宜使債務人與債權人處於同等地位，故本法採當事人不平等主義）

（二）執执行程序之進行原則比較

民事執执行程序依強制執行法第5條第1項規定：「債權人聲請強制執行，應以書狀表明左列各款事項，提出於執行法院為之…」第2項：「書狀內宜記載執行之標的物…」準此，民事執行是依當事人聲請的執行標的物為準，民事執行法院並不主動通知債務人到場調查其財產狀況，僅依債權人之聲請為執行範圍，執行完畢後即可終結執执行程序。而行政執行除稅捐機關移送時所檢附之義務人財產目錄外，行政執行處尚須依職權調查義務人之財產狀況以及有無履行義務的能力，並非義務人名下財產執行完畢後即可終結執执行程序。兩者顯著之不同在於，行政執行是以職權進行為主且義務人要負擔更多的協力義務，例如到場報告財產、配合行政執行處調查，因此行政執行的要著重於便利義務人到場履行各種協力義務（關於協力義務的內涵及說明請參考：蕭文生，論當事人的協力義務—以行政執行制度為例，政大法學評論第95期以及大法官會議釋字第588號解釋之協同意見書）。而義務人的住所也是其生活中心所在，比較容易蒐集、配合行政執行要調查的證據資料。因此在定管轄時，義務人的住所應該是考量的主要重點。

肆、其他程序土地管轄的原則性規定

（一）行政程序法

行政程序法第11條規定：「行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規規定之。」第12條規定：「不能依前條第一項定土地管轄權者，依下列各款順序定之：一、關於不動產之事件，依不動產之所在地。二、關於企業之經營或其他繼續性事業之事件，依經營企業或從事事業之處所，或應經營或應從事之處所。三、其他事件，關於自然人者，依其住所地，無住所或住所不明者，依其居所地，無居所或居所不明者，依其最後所在地。關於法人或團體者，依其主事務所或會址所在地。四、不能依前三款之規定定其管轄權或有急迫情形者，依事件發生之原因定之。」上述管轄權，大體上是採『就近處理』之原則，使與各該事件關係較近之機關取得管轄權限，俾便就近處理事務、解決問題。至於土地管轄依「事件發生之原因」定之，則是補餘性之概括規定，以濟規範不足及急迫需求。綜而言之，除法規明訂外，定土地之管轄先後順序為：不動產所在地→企業經營

處所→住所地（主事務所或會址所在地）→居所地→最後所在地→採取措施之原因發生地；（急迫時）採取措施之原因發生地。（以上參考蔡茂寅等四人合著，行政程序法實用3版，第45頁，李建良執筆）土地管轄，原則上應由較接近之行政機關取得，以便就近處理。各組織法及其他行政法規，莫不依循此一法理而規定。（參考陳敏，行政法總論5版，第925頁）

（二）民事訴訟法

民事訴訟法第1條規定：「訴訟，由被告住所地之法院管轄。被告住所地之法院不能行使職權者，由其居所地之法院管轄。訴之原因事實發生於被告居所地者，亦得由其居所地之法院管轄。被告在中華民國現無住所或住所不明者，以其在中華民國之居所，視為其住所；無居所或住所不明者，以其在中華民國最後之住所，視為其住所。在外國享有治外法權之中華民國人，不能依前二項規定管轄法院者，以中央政府所在地視為其住所地。」本條是規定自然人的普通審判籍，以自然人為被告之訴訟，原則上，需向被告住所地之法院起訴，不得由原告任意決定起訴法院，否則無從保護被告利益，此一原則，學者稱為「**以原就被之原則**」同法第3至20條係有關特別審判籍之規定，立法者制訂特別審判籍之目的，係為兼顧原告與被告雙方訴訟實際之方便利益，同時為訴訟法院之審理便利。（以上參考陳榮宗、林慶苗，民事訴訟法（上），修訂四版，第132、133頁）

（三）刑事訴訟法

刑事訴訟法第5條規定：「案件由犯罪地或被告之住所、居所或所在地之法院管轄。在中華民國領域外之中華民國船艦或航空機內犯罪者，船艦本籍地、航空機出發地或犯罪後停泊地之法院，亦有管轄權。」為了達到現代法治國家法定法官的基本要求，避免司法行政「以操縱由何人審判的方式來操縱審判結果」，這也是常見的干預審判方式。此一原則要求：何等案件由何位法官法官承辦之問題，必須事先以抽象的、一般的規定，不能等待具體的個案發生後才委諸個別處理，否則司法行政只要控制少數的法官，再令其承辦重要敏感的案件，則法官獨立性也成為空談。…簡之，刑事訴訟法的管轄規定，其法理基礎正是**法定法官原則**。（以上參考林鈺雄，刑事訴訟法（上）五版，第109、110頁）

（四）強制執行法

強制執行法第7條規定：「強制執行由應執行之標的物所在地或應為執行行為地之法院管轄。應執行之標的物所在地或應為執行行為地不明者，由債務人之住、居所、公務所、事務所、營業所所在地之法院管轄。同一強制執行，數法院有管轄權者，債權人得向其中一法院聲請。受理強制執行事件之法院，須在他法院管轄區內為執行行為時，應囑託該他法院為之。」強制執行，**以對物執行為原則**。故應由「應執行標的物所在地」之法院管轄（參考楊與齡，強制執行法論修訂12版，第41頁）。

（五）破產法

破產法第2條規定：「和解及破產事件，專屬債務人或破產人住所地之地方法院管轄，債務人或破產人有營業所者，專屬其主營業所所在地之地方法院管轄，主營業所在外國者，專屬其在中國之主營業所所在地之地方法院管轄。不能依前項規定管轄法院者，由債務人或破產人主要財產所在地之地方法院管轄。」現代各國，關於和解及破產事件，均在法院干涉或監督下進行。由法制史上觀之有由法院沒收債務人之財產而分配於債權人，其破產程序均由法院行之者，謂之官治主義。亦有債權人不受國家之干涉，自行分配債務人財產者，稱為自治主義。極端之自治主義，容易導致債權人之濫用破產制度，極端官治主義，亦有不能周

密保護債權人之缺點，故現行各國法制均採折衷主義，使在法院干涉或監督下實行自治主義。（以上參考，陳計男，破產法3版，36頁）

伍、本文見解

基於行政執行法上的實務運作重點有三：1、移送執行後先通知義務人到場繳清應納金額、報告財產或為其他陳述。2、行政執行處應依職權調查義務人的財產狀況。3、義務人對行政執程序負有協力義務。這三點特色與民事執程序有根本上的差異，因此行政執行法上的管轄規定不應仿照強制執行法第7條以執行標的物所在地為管轄地。誠如蔡震榮教授指出：「行政執行屬公法之行為，公法上發展較民事法為晚，且由於執程序與強制執行法仍有若干類似而有借用之處，但本質上仍與規範私法的強制執行法不同，因為公法上之行為涉及行政機關本身之職權，而屬職權進行主義，而與民法的當事人進行主義有所差異。且強制執行法其強制措施屬法院之職權（司法權），與行政執行法屬行政執行處（行政權）之職權性質，仍有若干不同，若有借用時，仍須考慮其職權本質的不同」（請參翁岳生編，行政法（下）2006年10月3版，第162頁，蔡震榮執筆）

本文認為行政執行法管轄的規定，首要應採納行政程序法的「就近處理」原則，以便利義務人或行政執行處就近處理事務，解決問題，另關於不動產等標的物之執程序，就近由標的物所在地的行政執行處執行比較經濟者，應囑託所在地之行政執行處執行。故試擬條文如下：「公法上金錢給付義務之執行，應以債務人之住居所、公務所、事務所或營業所所在地之行政執行處管轄。義務人在中華民國現無住所或住所不明者，以其在中華民國之居所，視為其住所；無居所或住所不明者，以其在中華民國最後之住所，視為其住所。受理公法上金錢給付義務執行事件之行政執行處，須在他行政執行處轄區內為執行行為時，應囑託該他行政執行處為之。」