

# 中科三期開發案停止執行之強制執行

— 兼評台北高等行政法院九九年度執字第五七號裁定 —

李建良

(中央研究院法律學研究所研究員)

## 目次

- 壹、事件背景與問題提出
- 貳、德國法制實務之觀察與借鏡
- 參、我國行政訴訟法相關規定之解釋與適用
- 肆、中科三期「開發許可」停止執行裁定之強制執行
- 伍、綜合論述
- 陸、簡評台北高等行政法院 99 年度執字第 57 號裁定
- 柒、後記

## 摘要

本文旨在以中科三期開發案為例，探討停止執行裁定之停止執行問題。爭議緣於國科會及中科管理局拒不遵守台北高等行政法院命中科三期停止執行之裁定（99 年度停字第 54 號裁定），且對外宣稱「停工不停產」，視行政法院裁判如廢紙，不僅損及司法威信至鉅且深，更危及當地居民之生命、身體、財產以及臺灣的環境生態。本文借鏡德國法制實務，剖析我國停

止執行之強制執行的法律依據、執行程序及執行方法，同時兼評台北高等行政法院 99 年度執字第 57 號裁定，期能對台灣環境法治行政的建立與落實有所幫助。

**關鍵詞：**中科三期、停止執行、強制執行、環境影響評估、暫時權利保護

## 壹、事件背景與問題提出

行政院國家科學委員會（國科會）中部科學工業園區管理局（中科管理局）經由國科會提出「中部科學工業園區第三期發展區（后里基地——七星農場部分）開發計畫」（中科三期）環境影響說明書，經行政院環境保護署（環保署）決議有條件通過環境影響評估（環評）審查，並公告審查結論。詹○德等（當地居民）不服，循序提起行政救濟。經台北高等行政法院於 97 年 1 月 31 日以 96 年度訴字第 1117 號判決撤銷系爭審查結論，並經最高行政法院於 99

年 1 月 21 日以 99 年度判字第 30 號判決駁回環保署之上訴確定在案。

當地居民於 99 年 3 月 2 日，依行政程序法第 113 條、環境影響評估法（環評法）第 14 條第 1 項及第 22 條規定，請求環保署確認系爭中科三期「開發許可」<sup>1</sup>無效。經環保署復稱仍屬有效。當地居民乃向台北高等行政法院提起確認訴訟（99 年度訴字第 1179 號）<sup>2</sup>，請求確認開發許可無效，同時依行政訴訟法第 117 條規定，以系爭開發許可之執行將發生難於回復之損害，且有急迫情事，聲請停止執行<sup>3</sup>。經台北高等行政法院於 99 年 7 月 30 日以 99 年度停字第 54 號裁定，系爭開發許可應於原審 99 年度訴字第 1179 號裁判確定前停止執行。國科會不服，提起上訴，經最高行

政法院於 99 年 9 月 2 日以 99 年度裁字第 2032 號裁定駁回國科會之抗告，停止執行之裁定確定在案。

最高行政法院確定裁定作出後，國科會並未立即以主管機關之地位命中科管理局停止中科三期的開發行為。與此同時，中科管理局則對外表示中科開發案「停工不停產」，且如原審確定裁定所言「在沒有任何環評監督機制之下，日夜加緊趕工」。行政部門視行政法院之停止執行裁定如廢紙，不僅損及司法威信至鉅且深，更危及當地居民之生命、身體、財產以及台灣的環境生態，停止執行之強制執行，爰為當前刻不容緩的法治課題。本文借鏡德國法制實務，剖析我國停止執行之強制執行的法律依據、執行程序及執行方法，同時兼評台北高等行政法院 99 年度執字第 57 號裁定，為台灣環境法治行政的建立與落實略盡棉薄之力。

## 貳、德國法制實務之觀察與借鏡

停止執行制度之設計與運作，牽涉人民欲藉行政爭訟程序撤銷侵害其權利之行政處分時，該行政處分應否於爭訟程序前或進行中「暫時停止執行」之問題。對此德國行政法院法於第 80 條、第 80a 條及第 80b 條，設有明文，係以「停止執行」為原則（行政法院法第 80 條第 1 項），「不停止執行」為例外（行政法院法第 80 條第 2 項）。此點雖與我國係採「不停止執行為原則，停止執行為例外」不同，惟德國關於停止執行之

<sup>1</sup> 此處所指「開發許可」，係國科會於 95 年 8 月 3 日發給中部科學工業園區開發籌備處之公函（台會協字第 0950039651 號），其內容為「主旨：行政院環境保護署業函送『中部科學工業園區第三期發展區（后里基地—七星農場部分）開發計畫環境影響說明書』審查結論公告影本到會，檢附該函及公告影本如附件，請查照辦理。說明：依行政院環境保護署 95 年 7 月 31 日環署綜字第 0950060540B 號函辦理。」

<sup>2</sup> 訴之聲明：（一）請求確認被告國科會就「中部科學工業園區第三期發展區（后里基地—七星農場部分）開發計畫」案所核發之開發許可之行政處分為無效。（二）請求確認被告內政部就本案所核發之 95 年 10 月 26 日台內營字第 09508063931 號函之開發許可之行政處分為無效。（三）被告環保署應命開發單位中科管理局於本案重新辦理環境影響評估審查並合法通過前，停止實施本案之開發行為（包括施工及營運）。

<sup>3</sup> 行政訴訟法第 117 條規定：「前條規定（按：停止執行），於確認行政處分無效之訴訟準用之。」

強制執行的法制與實務，仍有供我國參考與借鏡之處。

於德國，在停止執行與不停止執行之間有無及如何強制執行之問題，較具爭議者，乃行政法院依行政法院法第 80 條第 5 項及第 80a 條第 3 項所為之裁定，得否為執行名義<sup>4</sup>？

按德國行政法院法第 80 條第 5 項規定：「本案訴訟之法院，於第 2 項第 1 款至第 3 款所定情形<sup>5</sup>，得依聲請諭知全部或一部停止執行，於第 2 項第 4 款所定情形<sup>6</sup>，得諭知全部或一部回復執行。此項聲請於提起撤銷訴訟之前，亦得為之。行政處分於裁判前已執行完畢者，法院得諭知除去該執行之結果。執行效力之回復，得以提供擔保或其他負擔而免除之。回復執行，亦得附加期限。」同法第 80a 條第 3 項規定：「法院經聲請，對於第一項及第二項所定之各種措施，得變更、撤銷或採取之。」據此二項規定，行政法院基於當事人之聲請，得為如下之裁定：

一、對於無停止執行效力之行政處分，諭知其全部或一部停止執行（行政法院法第 80 條第 5 項第 1 句）。

二、對於先前諭知立即執行之行政處分，諭知其全部或一部回復停止執行

效力（行政法院法第 80 條第 5 項第 2 句）。

三、對於已執行完畢之行政處分，諭知除去執行之結果（行政法院法第 80 條第 5 項第 3 句）。

四、變更、撤銷或採取保護行政處分利害關係人之暫時措施（行政法院法第 80a 條第 3 項）。

依德國學說及實務之見解，上揭裁定得否為執行名義而據以強制執行，應視其內容而定。行政法院之裁定如含有得為強制執行之內容者，即屬於行政法院法第 168 條第 1 項第 1 款所稱「確定之法院裁判」（德國行政法院法有關強制執行之規定，參見「附錄」）<sup>7</sup>，而得為執行名義。茲分別情形說明如下：

一、行政法院若對於無停止執行效力之行政處分，諭知其全部或一部停止執行者，由於此項裁定具有形成之效力（*rechtsgestaltende Wirkung*），故其內容並無執行之問題<sup>8</sup>。此種情形通常發生於課予公法上金錢給付之行政處分，此類處分一旦被行政法院諭知停止執行，即（暫時）喪失其效力，猶如經法院判決撤銷，行政機關自不得據之為執行名義，故諭知停止執行之裁定，原則上無強制執行之問題。

二、行政機關作成一授益處分，但

<sup>4</sup> 關於行政法院裁判之強制執行問題，詳參李建良，論行政訴訟強制執行之基本體系，台北大學法學論叢，49 期，2001 年 12 月，頁 61-122。

<sup>5</sup> 此三種情況，簡而言之，即：一、公課及費用之處分；二、警察執行處分；三、第三人針對投資處分提起訴願或行政訴訟。

<sup>6</sup> 此種情形，係指行政機關基於重大公益之原因而宣告系爭處分具有立即執行之效力。

<sup>7</sup> Redeker/von Oertzen, *Verwaltungsgerichtsordnung*, 14. Aufl., 2004, § 80 Rn. 63; Kopp/Schenke, *Verwaltungsgerichtsordnung*, 12. Aufl., 2000, § 80 Rn. 118.

<sup>8</sup> Klaus Finkelnburg/Klaus Peter Jank, *Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren*, 4. Aufl., 1998, Rn. 675.

未宣告其具有立即執行效力，而於第三人提起行政爭訟而發生停止執行效力時，如該處分相對人仍繼續執行該行政處分者，由於停止效力僅具有形成之效力，故該第三人須依行政法院法第 80a 條第 3 項規定，聲請行政法院為確保其權利之暫時措施，再據以聲請強制執行此等措施<sup>9</sup>。例如：某領得建造執照之起造人，於其鄰人對該執照提起訴願之後，仍然繼續建築，於此情形，該鄰人得聲請行政法院為暫時保護措施，譬如命該起造人停止建築，再以之為執行名義，聲請強制執行之。

三、行政處分經行政機關宣告立即執行，再經行政法院為回復其停止執行效力時，如作成該處分之行政機關仍予執行者，行政法院得依聲請，依行政法院法第 80 條第 5 項第 3 句規定，諭知除去該執行之結果。該除去執行結果之諭知，基於權利保護有效性之考量，自得予以強制執行<sup>10</sup>。至於其執行方法則準用行政法院法第 172 條第 1 句規定<sup>11</sup>。例如某主管長官對其所屬公務員為返還溢領薪俸之處分，並為立即執行之宣告。嗣

該公務員提起行政爭訟，並由行政法院依其請求作成回復停止執行效力之處分，惟該主管長官仍自該公務員薪俸中扣抵之。此種情形與前述不同，其係由行政機關執行該行政處分，故行政法院得依行政法院法第 80 條第 5 項第 3 句規定，諭知除去該執行結果之裁定，而此項裁定即得為強制執行之名義<sup>12</sup>。

四、行政處分之立即執行效力經廢除，並回復停止執行之狀態，但在此之前，行政機關已經執行該處分內容之一部分。例如某興建機場之計畫確定裁決（Planfeststellungsbeschluss），其立即執行之效力遭廢除並回復為停止執行之狀態，在此之前，該工程興建單位已為之設施或設備（例如排水設施），行政法院得依第三人之聲請，作成確保其權利之暫時措施，例如為回復原狀之措施，再據以聲請強制執行<sup>13</sup>。

關於執行方法，一般係以科處怠金為之，至於能否準用民事訴訟法有關管收之規定<sup>14</sup>，學說及實務見解不一。部分

<sup>9</sup> 參見 VGH München, DVBl. 1982, 1012 ff.; Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, § 80 Rn. 118.

<sup>10</sup> 參見 Friedrich K. Schoch, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), Kommentar, 2006, § 80 Rn. 366 f.

<sup>11</sup> 參見 Rainer Pietzner, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, § 172 Rn. 17; Schoch, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, § 80 Rn. 367; Papier, VerwArch 64 (1973), 283, 399 (402); Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, § 172 Rn. 2; Redeker/von Oertzen, Verwaltungsgerichtsordnung, § 172 Rn. 63.

<sup>12</sup> 德國有學者主張，行政機關若不遵從行政法院回復停止執行之裁定時，該行政機關之行為即構成違法，於此情形，人民應依行政法院法第 123 條規定，聲請法院為假處分，以保護其權利。參見 Finkenburg/Jank, Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, Rn. 675.惟行政法院法第 123 條之假處分制度，旨在處理行政處分以外之暫時權利保護問題，與行政法院法第 80 條第 5 項之間具有互斥之關係。換言之，二者僅能擇一為之，故前述見解有待商榷。另參見 OVG Münster, NJW 1970, 1812.

<sup>13</sup> 參見 OVG Münster, NVwZ 1993, 383 f.; Schoch, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, § 80 Rn. 368.

<sup>14</sup> 德國民事強制執行之規定係定於民事訴訟法中，

學者及實務見解認為，行政法院法第 172 條之立法意旨，係基於權力分立原則之考量，避免過度干預行政部門之權限，尤其強制執行之客體係行政部門「不可替代」之公務行為；至於行政法院法未採「管收」制度，顯亦是基於相同考量，避免因「監禁」機關之人員而影響到該行政機關之功能運作<sup>15</sup>。是以，行政法院法第 172 條規定，僅能看作是立法者基於高權行政特性之考量，而對於此類行政行為所選用之「唯一」強制手段（間接強制）<sup>16</sup>。至於行政法院法第 167 條第 1 項第 1 句之準用規定，其用意並非在「比照」民事訴訟法之執行模式<sup>17</sup>，而是在「填補」執行機制上之漏洞，亦即，防止行政法院之判決因執行機制之不足而無法執行<sup>18</sup>。準此以言，執行法院若以怠金強制行政機關履行其義務而無效果時，尚難經由行政法院法第 167 條第 1 項第 1 句規定，準用民事訴訟法第 883 條以下有關規定<sup>19</sup>。反之，有

未如我國另有獨立之強制執行法。

<sup>15</sup> 參見 VGH Mannheim, VBIBW 1995, 191 (192); Bank, Zwangsvollstreckung gegen Behörden, S. 89 f.

<sup>16</sup> 參見 Pietzner, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, § 172 Rn. 11 f., 18 ff.; OVG Münster, DÖV 1997, 794; Wolfgang Roth, Die Zwangsvollstreckung verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen und Vergleich gegen Behörden, VerwArch 2000, S. 18.

<sup>17</sup> 參見 Bank, Zwangsvollstreckung gegen Behörden, S. 77 ff.

<sup>18</sup> 參見 BT-Drucks. III/55, S. 48 zu § 164.

<sup>19</sup> 參見 Bank, Zwangsvollstreckung gegen Behörden, S. 82 f., 86 ff.; Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, § 172 Rn. 3; Kuhla/Hüttenbrink, Der

學者及部分法院主張，基於有效權利保護之要求，應允許執行法院準用民事訴訟法之規定，採取怠金以外之方法強制執行之<sup>20</sup>。

後述之見解獲得聯邦憲法法院之肯認與支持，憲法法院於 1999 年 8 月 9 日的一則裁判中指出：

「根據過去之經驗，或基於明顯之事證，或經由多次無效果之告戒而可以明顯地看出，行政機關在怠金之壓迫下，仍不為所動時，基於有效權利保護之要求（Gebot des effektiven Rechtsschutzes），自可依行政法院法第 167 條規定，『準用』民事訴訟法規定，並採取切合需要之強制措施，以促使行政機關為合法之行為<sup>21</sup>。」

據此憲法裁判之意旨可知，執行法院若以怠金強制行政機關履行其義務而無效果時，即得依行政法院法第 167 條第 1 項第 1 句規定，準用民事訴訟法相關規定，強制行政機關履行其義務。

謹就德國停止執行之強制執行的法制、理論與實務，稍作歸納整理，以供參照：

一、德國行政處分之爭訟制度，係採「原則停止執行，例外不停止執行」，

Verwaltungsprozeß, 1998, I Rn. 26; Baumbach/Lauterbach, Zivilprozeßordnung, § 888 Anm. 5; VGH Mannheim, NVwZ-RR 1995, 619.

<sup>20</sup> 參見 Karl August Bettermann, Anmerkung zu OVG Lüneburg 17. 3. 1967, DVBl. 1969, 120 (121); Theodor Maunz, Besprechung von Eyermann/Fröhler, VwGO, 5. Aufl, BayVBl. 1971, 388 (400); OVG Münster, NVwZ 1992, 897.

<sup>21</sup> 參見 BVerfG, NVwZ 1999, 1330.



人民對於行政處分提起行政爭訟，即生行政處分停止執行之效力。換言之，行政處分之停止執行原則上並非經由行政法院之裁判，而是因行政爭訟之提起而自動發生停止執行的效力。關於停止執行之效果，依德國學說及實務之通說，採所謂「效力說」，即該行政處分之效力因行政爭訟之提起而喪失。因此，行政處分之停止執行，一如撤銷訴訟之判決，具有形成效力，原則上不生強制執行之問題。

二、於例外不停止執行之情形（具立即執行效力之行政處分），得由行政法院依聲請為回復停止執行之裁定，亦即回復系爭行政處分效力喪失之狀態。於此情形，行政法院得依處分相對人或第三人之聲請，諭知除去該執行之結果，或為暫時保護之措施（如命停止建築），並據以為強制執行之執行名義。

三、行政執行之方法，主要係採怠金，至於能否為管收措施，見解不一，聯邦憲法法院持肯定說，即執行法院若以怠金強制行政機關履行其義務而無效果時，即得依行政法院法第 167 條第 1 項第 1 句規定，準用民事訴訟法相關規定，強制行政機關履行其義務。

德國的停止執行制度及其強制執行的實務運作，可供我國借鏡反思者，計有如下幾點：

一、不同於德國的「原則停止執行制」，我國係採「例外停止執行制」，即爭訟中之行政處分基本上須經由行政法院之裁定<sup>22</sup>，始生停止執行之效力。換言

之，行政法院之裁定，乃行政處分停止執行之法律上基礎，類如德國行政法院依聲請為回復停止執行之裁定，應足以作為停止執行之執行名義。

二、行政處分之停止執行，德國通說採「效力說」，即系爭行政處分暫時喪失法律上之效力。我國行政訴訟法第 116 條第 5 項設有明文，除停止原處分之效力外，原處分之執行或程序之續行亦一併停止，故行政法院所為之停止執行裁定，其規制內涵除形成效力外，尚且具有課予作為或不作為義務（含回復原狀）之給付效力。

三、行政執行之方法，除採怠金外，亦得對行政機關首長為拘提及管收之強制措施。蓋法治先進之德國尚且有行政機關不遵從法院裁判之顧慮，我國行政人員法治觀念未臻健全，行政機關漠視行政法院裁判，甚至詆毀行政法院之情形，時有所聞，對行政機關首長為拘提及管收之強制措施，尤有必要。

## 參、我國行政訴訟法相關規定之解釋與適用

### 一、停止執行功能之獨立性與強制執行之必要性

暫時權利保護制度，依行政訴訟法之規定，可分為「停止執行」與「保全程序」二大體系，前者針對行政處分為對象，分別規定於訴願法第 93 條及行政

原處分機關亦得依職權或依申請就原行政處分停止執行。惟實際上，受理訴願機關及原處分機關甚少停止行政處分之執行。

<sup>22</sup> 依訴願法第 93 條第 2 項規定，受理訴願機關或

訴訟法第 116 條；後者可分為「假扣押」與「假處分」二種，分別規定於行政訴訟法第 293 條及第 298 條。行政處分之停止執行，為行政爭訟暫時權利保護的重要制度之一，由來已久，運作多年。在訴訟程序體系上，停止執行屬於暫時權利保護之一環，相對於本案訴訟，固具有從屬性質，惟就其制度功能而言，停止執程序則是一種緊急程序，具有獨立之地位與價值，旨在確保向行政法院尋求權利保護之人民，得以獲得有效之權利保護，此所以對於構成停止執行要件之事實證明度，以釋明為已足，不要求完全之證明，由法院依兩造提出之證據資料及法院可即時依職權調查所得，就停止執行要件事實之存在，得蓋然心證，即得准予停止執行。

節要言之，停止執行制度之所由存在，乃為避免因行政處分之執行而生難以回復之損害。此一制度宗旨若要貫徹，則非輔以強制執行制度不可。若須俟本案訴訟確定始得為以「本案裁判」為執行名義，進而實施強制執行，則不僅完全喪失停止執行之制度目的，憲法第 16 條保障人民向行政法院尋求權利保護之制度功能勢必亦無以實現。

## 二、停止執行裁定之強制執行的法律依據

「有效之權利保護」必須輔以「有效之強制執行」，權利保障之體系方為完整，故強制執行制度，乃任何以權利保障為核心的訴訟制度的要素之一。現行行政訴訟法雖未特別針對「暫時權利保護制度」（停止執行及假處分）之強制執

行設有專章，僅於第 8 編闢有「強制執行」專編，明定行政法院裁判強制執行相關事項。惟在法律體系上及目的解釋上，第 8 編之規定不僅適用於本案訴訟之裁判，於暫時權利保障之裁判，亦有適用。蓋從法律體例上，強制執行規定乃屬獨立之一編，並非附屬於特定之訴訟程序，且其適用之標的亦非僅侷限於判決。此外，我國行政訴訟法大體承襲德國法制<sup>23</sup>，而德國行政訴訟強制執行之規定，亦通用於本案訴訟裁判及暫時權利保護裁判，故從比較法的觀點，亦可得到相同之結論。

次觀行政訴訟法第 8 編之規定，得作為停止執行裁定之強制執行的法律依據，基本上有兩種可能：一是第 305 條第 1 項：「行政訴訟之裁判命債務人為一定之給付」；另一是第 305 條第 4 項第 2 句：「其他依本法所為之裁定」。按行政訴訟法第 305 條所稱之「裁判」，在文義上包括「裁定」在內，故解釋上自可包括「停止執行之裁定」。此二項規定之內容對照觀之，皆屬「給付裁判」之強制執行，差異之處在於前者以「債務人」（即被告）為對象，後者則無此限制<sup>24</sup>。

<sup>23</sup> 尤其是訴訟類型及訴訟權能之規定。

<sup>24</sup> 行政法院依行政訴訟法所為裁定，而其內容得為強制執行者，其情形大體如下：1. 進行訴訟必要費用之裁定：係指進行訴訟之必要費用，經行政法院定期命當事人預納而逾期未納者，於判決確定後，行政法院依職權以裁定向應負擔訴訟費用之人徵收之（行政訴訟法第 100 條）。2. 強制處分之裁定：係指第三人無正當理由不遵從提出文書之命令者，行政法院於必要時所為之強制處分（行政訴訟法第 149 條第 1 項）。此項強制處分之執行，適用行政訴訟法第 306 條之規定（行政

由於停止執行裁定之作成，係針對行政處分撤銷訴訟及行政處分無效確認訴訟，二者均以行政處分為程序標的，故停止執行裁定之對象主要即為作成該行政處分之行政機關或實現（執行）該行政處分之行政機關，亦即主要以「債務人（即被告）」為對象，故停止執行裁定之強制執行，應以行政訴訟法第 305 條第 2 項為法律依據。

再查行政訴訟法第 116 條第 5 項規定：「停止執行之裁定，得停止原處分或決定之效力、處分或決定之執行或程序之續行之全部或部分。」是停止執行裁定之效力，除停止原處分之「效力」外，尚包括行政處分之「執行」及「程序之續行」<sup>25</sup>。從文義及體系解釋以言，所謂「執行」或「程序之續行」者，乃

在停止原處分之效力外，更進一步要求行政機關不得為任何有關執行原處分之法律行為及事實行為（禁止債務人為一定行為），或為實現該停止執行規制內容之義務（命債務人為一定之行為）。換言之，停止執行裁定屬於一種命債務人（處分機關或執行該處分之機關）為一定給付（行為或不行為）之裁判，依行政訴訟法第 305 條第 1 項之規定，於確定後，債務人不為給付（繼續為原處分之執行）時，債權人得以停止執行裁定為執行名義，聲請高等行政法院強制執行。

### 三、停止執行裁定之執程序與執行方法

行政訴訟法第 306 條第 1 項規定：「高等行政法院為辦理強制執行事務，得設執行處，或囑託普通法院民事執行處或行政機關代為執行。」據此規定，行政法院裁判之強制執行，主要是以高等行政法院為「執行法院」，故高等行政法院為辦理強制執行事務，得設執行處，係採取由「法院自行執行」制度，寓有以法院保障人民權益之意旨<sup>26</sup>。是以，給付訴訟之強制執行，係以確定給付裁判為強制執行名義，由債權人聲請高等行政法院執行之。高等行政法院於受理聲請後，應先定相當期間通知債務人履行；逾期不履行者，始得為強制執

訴訟法第 149 條第 2 項）。3.假扣押裁定：係指為保全公法上金錢給付之強制執行，由行政法院所為之假扣押（行政訴訟法第 293 條）。4.假處分裁定：係指公法上之權利因現狀變更，有不能實現或甚難實現之虞者，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，由行政法院所為定暫時狀態之處分（行政訴訟法第 298 條第 1、2 項）。假處分之內容如得為強制執行者，即得為執行名義，例如假處分命先為一定之給付者（行政訴訟法第 298 條第 3 項）。

<sup>25</sup> 最高行政法院 99 年度裁字第 2034 號裁定廢棄台北高等行政法院關於中科四期開發案停止執行裁定的理由之一，為「原裁定逾越相對人聲請之範圍，命非開發程序主管機關之環保署停止『關於開發程序之續行』，其並強調：『環保署並非所謂開發許可之主管機關，亦非開發單位，非實施開發程序者，原裁定竟命環保署停止關於開發程序之續行』，顯非適法」云云。顯而易見的是，本庭法官清楚地區分「停止行政處分之效力」與「停止程序之續行」，否則不會有逾越聲請範圍之問題。

<sup>26</sup> 立法理由：「行政法院所為命債務人為一定給付之裁判，或依本法所成立之和解，及其他依本法所為之裁定，如必須為強制執行時，自以由高等行政法院自行辦理為宜。」



行（行政訴訟法第 305 條第 2 項）。債務人爲中央或地方機關或其他公法人者，高等行政法院並應通知其上級機關督促其如期履行（行政訴訟法第 305 條第 3 項）。

有關執行之方法，行政訴訟法第 305 條第 2 項後段僅規定：「逾期不履行者，強制執行。」惟究應如何爲強制執行，行政訴訟法並未作進一步之規定。按行政訴訟法第 306 條第 2 項規定：「執行程序，除本法別有規定外，應視執行機關爲法院或行政機關而分別準用強制執行法或行政執行法之規定。」其中雖僅就「執行程序」設有準用強制執行法規定，惟解釋上應包括「執行方法」在內，而所謂「執行機關爲法院」者，應指由高等行政法院自行執行及囑託普通法院民事執行處代爲執行二種情形。

承上所述，停止執行裁定之規制內容，乃要求行政機關不得爲任何有關執行原處分之法律行爲及事實行爲（禁止債務人爲一定行爲），或爲實現該停止執行規制內容之義務（命債務人爲一定之行爲），故其執行程序及方法應準用強制執行法第 128 條、第 129 條及第 129 條之 1 有關「命債務人應爲一定之行爲，而其行爲非他人所能代爲履行」及「禁止債務人爲一定行爲」之規定，亦即：

(一)債務人不履行時，執行法院得拘提、管收之。

(二)處新台幣三萬元以上三十萬元以下之怠金。

(三)於必要時，並得因債權人之聲請，以債務人之費用，除去其行爲之結果。

(四)執行法院得通知有關機關爲適當之協助。

## 肆、中科三期「開發許可」停止執行裁定之強制執行

原審（台北高等行政法院 99 年度停字第 54 號）停止執行裁定之主文爲：

「相對人於 95 年 8 月 3 日以台會協字第 0950039651 號函檢附環保署 95 年 7 月 31 日環署綜字第 0950060540B 號函及【中部科學工業園區第三期發展區（后里基地——七星農場部分）開發計畫環境影響說明書】審查結論公告影本予參加人之開發籌備處所作成之開發許可，於本院 99 年度訴字第 1179 號裁判確定前，停止執行。」

上開裁定主文核其意旨，乃禁止行政機關不得爲任何有關執行開發許可之法律行爲及事實行爲，尤其禁止系爭中科三期之所有開發、工程、生產行爲（非僅排放污水部分）<sup>27</sup>，故系爭停止執行裁定屬一種命債務人（處分機關或執行該處分之機關）爲一定給付（不作爲）之裁判，債權人（即聲請人）得依行政訴訟法第 305 條第 1 項規定，以停止執行裁定爲執行名義，聲請台北高等行政法院強制執行。

依原審裁定之理由，系爭停止執行之標的爲行政處分，且係開發許可之執行。系爭開發許可係由國科會所作成，其處分相對人爲中科管理局，規範內容

<sup>27</sup> 參見最高行政法院 99 年度裁字第 2032 號裁定理由。



為允許中科管理局執行中科三期相關之開發行為，故停止執行裁定之債務人及給付內容如下：

一、國科會：系爭開發許可之作成機關暨中科開發案之主管機關，其負有以主管機關之地位命中科管理局停止所有開發行為之作爲義務。

二、中科管理局：系爭開發許可之執行機關，即實現該處分之機關，其負有停止所有開發行為（停工暨停產）之不作爲義務<sup>28</sup>。

台北高等行政法院於受理債權人之聲請後，應先依行政訴訟法第 305 條第 2 項規定，定相當期間通知國科會及中科管理局履行上述之義務；並依行政訴訟法第 305 條第 3 項規定，通知行政院督促其如期履行。逾期不履行者，台北高等行政法院得分別爲以下之執行措施：

(一)拘提、管收國科會主任委員及（或）中科管理局局長。

(二)處國科會及（或）中科管理局新台幣三萬元以上三十萬元以下之怠金。

(三)於必要時，得因債權人之聲請，以中科管理局之費用，除去其行為之結果，例如拆除相關開發設施、設備。台

北高等行政法院並得通知當地警察機關爲適當之協助。

附此說明者，環保署於 99 年 8 月 31 日就中科三期開發案之環評作成有條件通過之審查結論，並於同年 9 月 2 日公告該審查結論。國科會隨即於 9 月 6 日另以台協字第 0990064454 號函核發「開發許可」，同時廢止系爭開發許可。此一「新事實」對於系爭停止執行裁定之強制執行，基本上不生影響。蓋一則，系爭開發許可依環評法第 14 條第 1 項規定，無效，無效之行政處分無從廢止；二則，系爭停止執行裁定係依據行政訴訟法第 117 條準用第 116 條規定所作成，亦即本案係確認行政處分「無效」訴訟之停止執行，自不因行政處分「嗣後失效」而受影響；三則，系爭開發許可是否無效暨「新」審查結論是否足以取代「舊」審查結論，乃屬本案訴訟審理之事項，與暫時權利保護制度旨在防止難以回復損害之發生，其功能及法院應考量之因素容有不同，停止執行裁定之效力自不因行政機關「廢止」系爭處分而受影響，否則行政機關可以輕易地透過重作並廢止行政處分而擺脫停止執行裁定之拘束。

## 伍、綜合論述

茲將以上所論，綜合列述如下，以供參考：

一、在訴訟程序體系上，停止執行屬於暫時權利保護之一環，相對於本案訴訟，固具有從屬性質，惟就其制度功能而言，則具有獨立之地位與價值。停

<sup>28</sup> 在此必須強調的是，中科管理局雖非系爭開發許可之處分機關，惟仍應為停止執行裁定之效力所及，蓋中科管理局乃實現該開發許可的機關，若不受停止執行裁定之拘束，則停止執行制度之功能將無以發揮。此猶如主管機關核發建造執照予人民，其鄰人以該建造執照違法而提起撤銷訴訟，並聲請停止執行獲准，則該裁定停止建造執照執行之效力除及於主管機關外，當然包括即將施作之人民，否則法院命停止建造執照執行之目的（阻止系爭建築的實施）將失去意義。

止執行制度之所由存在，乃為避免因行政處分之執行而生難以回復之損害。此一制度宗旨若要貫徹，則非輔以強制執行制度不可。

二、現行行政訴訟法雖未特別針對停止執行之強制執行設有專章，惟在法律體系上及目的解釋上，行政訴訟法第8編之規定不僅適用於本案訴訟之裁判，於暫時權利保障之裁判，亦有適用。

三、行政訴訟法第305條所稱之「裁判」，在文義上包括「裁定」在內，解釋上自可包括「停止執行之裁定」。停止執行裁定之作成，係針對行政處分撤銷訴訟及行政處分無效確認訴訟，二者均以行政處分為程序標的，停止執行裁定之對象主要即為作成該行政處分之行政機關或實現（執行）該行政處分之行政機關，即以「債務人」（即被告）為對象，故停止執行裁定之強制執行，得以行政訴訟法第305條第2項為法律依據。

四、依行政訴訟法第116條第5項規定，停止執行裁定之效力，除停止原處分之「效力」外，尚包括行政處分之「執行」及「程序之續行」，亦即在停止原處分之效力外，更進一步要求行政機關不得為任何有關執行原處分之法律行為及事實行為（禁止債務人為一定行為），或為實現該停止執行規制內容之義務（命債務人為一定之行為）。

五、依行政訴訟法第306條第1項規定，行政法院裁判之強制執行，係採取由「法院自行執行」制度，寓有以法院保障人民權益之意旨。有關執行之方

法，行政訴訟法第306條第2項雖僅就「執行程序」設有準用強制執行法規定，惟解釋上應包括「執行方法」在內。

六、停止執行裁定之規制內容，乃要求行政機關不得為任何有關執行原處分之法律行為及事實行為（禁止債務人為一定行為），或為實現該停止執行規制內容之義務（命債務人為一定之行為），故其執行程序及方法應準用強制執行法第128條、第129條及第129條之1條有關「命債務人應為一定之行為，而其行為非他人所能代為履行」及「禁止債務人為一定行為」之規定，包括：(一)債務人不履行時，執行法院得拘提、管收之。(二)處新台幣三萬元以上三十萬元以下之怠金。(三)於必要時，並得因債權人之聲請，以債務人之費用，除去其行為之結果。

七、中科三期停止執行裁定，核其意旨，乃禁止行政機關不得為任何有關執行開發許可之法律行為及事實行為，尤其禁止系爭中科三期之所有開發、工程、生產行為（非僅排放污水部分），屬一種命債務人（處分機關或執行該處分之機關）為一定給付（不作為）之裁判，債權人（即聲請人）得依行政訴訟法第305條第1項規定，以停止執行裁定為執行名義，聲請台北高等行政法院強制執行。

八、依原審裁定之理由，系爭停止執行之標的為行政處分，且係開發許可之執行。系爭開發許可係由國科會所作成，其處分相對人為中科管理局，規範內容為允許中科管理局執行中科三期相

關之開發行為，故停止執行裁定之債務人及給付內容如下：(一)國科會：系爭開發許可之作成機關暨中科開發案之主管機關，其負有以主管機關之地位命中科管理局停止所有開發行為之作爲義務。(二)中科管理局：系爭開發許可之執行機關，即實現該處分之機關，其負有停止所有開發行為（停工暨停產）之不作為義務。

九、國科會及中科管理局經限期履行上述義務而逾期不履行者，台北高等行政法院得分別爲以下之執行措施：(一)拘提、管收國科會主任委員及（或）中科管理局局長。(二)處國科會及（或）中科管理局新台幣三萬元以上三十萬元以下之怠金。(三)於必要時，得因債權人之聲請，以中科管理局之費用，除去其行為之結果，例如拆除相關開發設施、設備。

十、爲執行中科三期停止執行裁定，台北高等行政法院得通知當地警察機關爲適當之協助。

## 陸、簡評台北高等行政法院 99 年度執字第 57 號裁定

中科三期開發案停止執行之強制執行，台北高等行政法院於 99 年 9 月 14 日作出駁回聲請之裁定（以下簡稱本裁定），其理由主要有兩點：

一、停止執行之裁定係屬形成裁判，即一旦裁定停止執行，將使因原處分或決定所生之法律關係，發生回復如未爲處分或決定前之狀態，此項形成力原則上僅能向將來發生效力；處分或決

定之執行或程序之續行，一經裁定停止，其實施執行之事實行為或因續行之程序自當隨之停止。從而，停止執行之裁定既具有形成力之效力，原處分或決定經裁定停止執行後，即生其法律上之效力，毋庸向法院聲請強制執行。

二、99 年度停字第 54 號停止執行裁定之主文係命系爭開發許可於本案訴訟確定前，停止執行，而系爭開發許可並非命爲一定給付之處分，該確定裁定所命停止執行應是指停止系爭開發許可之效力，業經最高行政法院在 99 年度裁字第 2032 號裁定中敘明，本件執行名義非屬命停止爲一定給付之確定裁判，應無疑義；且依前開規定及說明，停止執行之裁定爲具有形成效力之裁判，系爭開發許可經法院裁定停止執行後，即生停止其法律上之效力，不待於法院之強制執行，是本院 99 年度停字第 54 號停止執行裁定，性質上非屬得爲強制執行者，亦堪認定，聲請人以之爲執行名義聲請本院爲強制執行，於法有所未合。

觀諸上述理由，最重要的關鍵在於，行政法院將停止執行裁定視作一種「形成裁判」，再以此爲基礎，推論出系爭裁定「不待於法院之強制執行」，從而以之爲執行名義之聲請「於法有所未合」。細究本裁定之論證過程及說理內涵，有以下幾點問題：

一、關於停止執行裁定是否爲「形成裁判」一節，須嚴格區分「抽象法律解釋」與「具體個案判斷」兩種不同層次之問題。前者涉及的是行政訴訟法第 116 條所定之停止執行裁定是否僅有形成裁定一種，別無其他裁判之可能性？

後者則是行政法院於具體個案中作成之停止執行裁定是否為形成裁定，抑或其他效力之裁定？設若行政訴訟法第 116 條限定行政法院只能作成具形成效力之停止執行裁定，則個案之停止執行裁定也只能是形成裁判，否則即構成違法；反之，行政訴訟法第 116 條若容許行政法院為其他效力之裁定（例如給付裁定），則具體個案中之停止執行裁定具有何種效力，尚有判斷之餘地。本裁定一方面引據行政訴訟法第 116 條，謂停止執行之裁定係屬形成裁判；另一方面又表示系爭確定裁定所命停止執行應是指停止系爭開發許可之效力，業經最高行政法院在 99 年度裁字第 2032 號裁定中敘明，二者間容有法律論述邏輯相悖之處，顯示承審法官舉棋難定的猶疑心態。

二、次查本裁定認定停止執行之裁定屬形成裁判之「理由」，主要是：「一旦裁定停止執行，將使因原處分或決定所生之法律關係，發生回復如未為處分或決定前之狀態，此項形成力原則上僅能向將來發生效力……」仔細研讀，可知上述內容其實是形成裁判之法律效果，而非行政訴訟法第 116 條所定停止執行裁定僅有形成裁定的理據。換言之，法官是拿裁判的形成效力作為詮釋法律是否僅允許法官為形成裁定之理由，其論述過程似有「倒果為因」的謬誤。抑且，法官既言「發生回復如未為處分或決定前之狀態」，又說「形成力原則上僅能向將來發生效力」，則所謂「形成力」究係「向前回復」還是「向後生效」，委實讓人莫名其妙。

三、再觀本裁定所稱「處分或決定之執行或程序之續行，一經裁定停止，其實執行之事實行為或因續行之程序自當隨之停止」云云，更是牛頭馬嘴。蓋所謂「形成裁判」者，其所得形成者，僅法律關係暨特定之法律狀態，而不及於「事實狀態」。換言之，事實行為之續行並不會因形成裁判之作成而「隨之停止」<sup>29</sup>。證之實際，彰彰明甚，承審法官難道天真（顛預）到以為系爭停止執行裁定作成後，中科三期開發案已然隨之停工且停產？

四、末者，本裁定謂：「停止執行之裁定既具有形成力之效力，原處分或決定經裁定停止執行後，即生其法律上之效力，毋庸向法院聲請強制執行」，其中「毋庸」二字，等於是說聲請人以系爭裁定為執行名義聲請強制執行，實乃多此一舉。問題是，停止執行裁定的「形成效力」如果真的有法官所說的神奇效力，農民們又何必放著莊稼活，北上打官司！？

## 柒、後記

「有權利，必有救濟（ubi jus, ibi remedium）」、「有救濟，斯為權利（ubi remedium, ibi jus）」，乃近代法治國家的

<sup>29</sup> 此所以行政訴訟法第 196 條第 1 項規定：「行政處分已執行者，行政法院為撤銷行政處分判決時，經原告聲請，並認為適當者，得於判決中命行政機關為回復原狀之必要處置。」蓋行政法院雖為撤銷判決（形成判決），但不必然產生回復原狀的事實狀態，故需要由法院於判決中為命行政機關為回復原狀必要處置之「給付判決」。

重要原理之一，而完善之訴訟制度，更是落實憲法基本人權之不二法門。惟訴訟制度若要竟其全功，則必須輔以有效之強制執行制度。蓋「執行乃法律之終局與果實（*executio est finis et fructus legis*）」、「法律之效力貴在強制執行（*juris effectus in executione consistit*）」，故唯有透過強制執行，始能讓權利獲得實現。此項基本法治理念不僅存於解決公法爭議之行政本案訴訟，於防止難以回復損害之暫時權利保護制度，尤有適用。

固然，在健全的民主法治國家中，行政機關遵循法院的裁判，應屬當然之理。不過，在國家組織結構益漸分殊化，以及地方自治日受重視的趨勢下，行政機關不遵從法院判決的現象及爭

議，仍有所聞<sup>30</sup>。法治後進國家如台灣，行政官員欠缺法治素養及守法觀念，甚至帶頭違法，拒絕執行法院裁判者，更是不乏其例，中科三期開發案即是鮮活的鐵證。原本以為本件承審法官將首開先例，作成准予強制執行之相關裁定，為我國法治行政與人權保障的落實，樹立典範，進而鞏固司法作為正義最後一道防線的堅實基座。未料裁定出爐，不僅結論（個案）令人大失所望，理由部分（通案）更使停止執行成為無用之制。行政法院不願負起法治國守護者的責任，恁憑行政踐踏法治，也無怪乎行政部門視司法為無物，而行政法院蒙受行政官僚的霸凌污衊，雖非法治常態，實亦侮由自取也！

<sup>30</sup> 例如：在德國，行政訴訟強制執行用於基層地方自治機關拒絕履行上級監督機關所為處分之情形，屢見不鮮。參見 OVG Lüneburg, DVBl. 1969, 119 mit Anmerkung von Bettermann; Jülich, DVBl. 1968, 846, 848; BVerfG, NVwZ 1999, 1330.

**附錄：德國行政法院法第四編第十七章「強制執行」條文中譯文**

第一百六十七條〔民事訴訟法之準用，假執行〕

(1)除本法另有規定外，民事訴訟法第八篇規定於強制執行準用之。執行法院為第一審法院。

(2)對於撤銷訴訟及課予義務訴訟之判決，僅能就訴訟費用部分，宣告假執行。

第一百六十八條〔執行名義〕

(1)強制執行基於

1.確定之法院裁判及假執行之法院裁判，

2.假處分，

3.訴訟上和解，

4.確定訴訟費用之裁定，

5.公法上仲裁法院所為之仲裁判斷及仲裁和解，經宣告得予執行者。但以宣告仲裁判斷得予執行之裁判已確定，或宣告得為假執行者為限。

(2)對於強制執行，訴訟當事人得聲請發給未記載要件及裁判理由之裁判書正本，該正本之送達，與完整判決書之送達，具有相同之效力。

第一百六十九條〔有利於公權力之強制執行〕

(1)有利於聯邦、邦、鄉鎮協會、鄉鎮或公法上社團、營造物或公法上財團之強制執行，依行政強制執行法之規定為之。行政強制執行法所稱之強制執行機關，係指第一審法院之審判長；審判

長得囑託其他執行機關或執行官實施之。

(2)作為、容忍及不作為之強制執行，依各邦機關職務協助之方式為之，應依邦法規定實施之。

第一百七十條〔對抗公權力之強制執行〕

(1)向聯邦、邦、鄉鎮協會、鄉鎮或公法上社團、營造物或公法上財團之金錢債權為強制執行者，由債權人聲請第一審法院執行之。執行法院應決定其執行方法，並得囑託主管機關執行之。受託機關有義務按其囑託，依適用於該機關之規定執行之。

(2)法院在作成執行處分前，應先將欲實施之強制執行，通知行政機關，或將被施以強制之公法上社團法人、營造物或財團法人之法定代理人，並同時要求其法院所指定之期間內執行完畢。該期間不得超過一個月。

(3)對於履行公共任務所不可或缺之物，或其出賣違反公共利益者，不得實施強制執行。對於異議之提出，法院於聽取主管監督機關或主管部最高聯邦或邦行政機關之意見後，決定之。

(4)公法上信用金融機構，不適用第一項至第三項規定。

(5)於假處分之強制執行，無須為強制執行之通知及遵守等待期間。

第一百七十一條〔強制執行書〕

第一百六十九條、第一百七十條第一項至第三項之情形，無須使用強制執行書。



第一百七十二條〔對於行政機關之  
怠金〕

行政機關於第一百十三條第一項第二句、第五項及第一百二十三條之情形，而不履行判決或假處分所課予之義務時，第一審法院得依聲請設定期限，以裁定對該機關施以一萬歐元以下怠金之告戒，於屆期仍不履行者，確定該怠金，並依職權強制執行之。怠金得反覆告戒、確定並執行之。