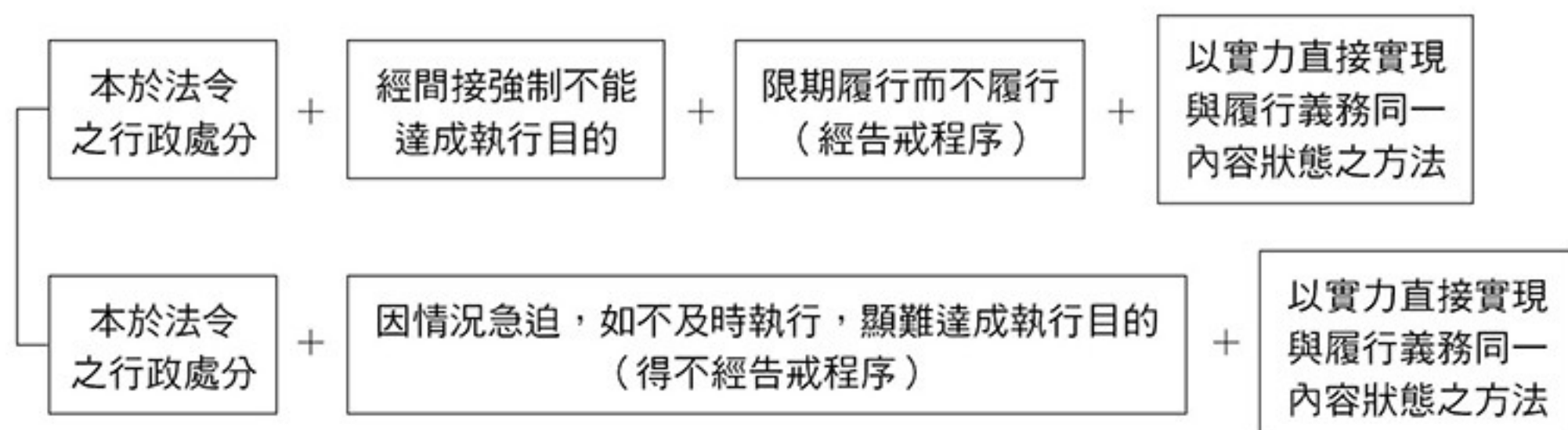


肆 直接強制執行方法

一、概念與要件

直接強制者，係當義務人不履行其行為義務或不行為義務（包括容忍義務）時，行政機關對義務人之身體財產「直接」施以物理上之強制，而實現與履行義務同一內容狀態之方法。由於直接強制係在義務人原本之義務外，新加之不利益，且該新加之不利益可能不會因義務之履行而歸於消滅，故除非不得已（例如情況急迫），應先使用間接強制（怠金或代履行）作為執行方法。亦即，直接強制應為行政強制執行之「最後手段」。²⁷

依行政執行法第27條及第32條規定，關於直接強制之要件可描繪如下圖：



二、執行方法

直接強制是行政機關付諸實力之行動，為達到行政目的最有效且迅速之方法，其特點在於直接以物理力壓制義務人之抗拒意志，其對人民權利干預之程度，既深且鉅，故關於直接強制之方法，行政執行法第28條第2項乃明文規定如下：

- (一) 扣留、收取交付、解除占有、處置、使用或限制使用動產、不動產。
- (二) 進入、封閉、拆除住宅、建築物或其他處所。
- (三) 收繳、註銷證照。
- (四) 斷絕營業所必須之自來水、電力或其他能源。
- (五) 其他以實力直接實現與履行義務同一內容狀態之方法。

27 參閱李建良，〈論行政強制之執行方法〉，《政大法學評論》第63期，2000年6月，183頁；陳敏，《行政法總論》，新學林，2019年11月10版，895頁。

另應注意行政執行法第28條第2項所規定之各款執行方法，僅是執行方法的授權規定，而非執行合法基礎的授予其實施；若欲採為個案執行方法，仍須另有法律授權，始得為之，方符合法律保留原則要求。²⁸例如建築法第91條第1項規定：「有左列情形之一者，處建築物所有權人、使用人、機械遊樂設施之經營者新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並限期改善或補辦手續，屆期仍未改善或補辦手續而繼續使用者，得連續處罰，並限期停止其使用。必要時，並停止供水供電、封閉或命其於期限內自行拆除，恢復原狀或強制拆除：……」即屬斷水電執行方法採用之法律授權。

行執法草案（110年版）第67條第2項增訂第5款之直接強制方法：「五、強制驅離、疏散或其他對義務人之暫時措施。」按修法說明：「義務人逾期不履行其行為或不行為之義務，有關對『人』之強制執行方法，本法尚無明文，實務上例如經許可進入自然保留區之人員，違反申請進入自然保留區許可辦法第八條第一項第八款規定，於該區域內露營、搭設棚帳等，主管機關即得對相關人員進行強制驅離；又如殯葬禮儀服務業提供之殯葬服務，如違反殯葬管理條例第六十八條規定，而有製造噪音、深夜喧嘩或其他妨礙公眾安寧、善良風俗之情事，主管機關亦得對相關人員實施適當之暫時措施等均屬之，為利適用，爰增訂第二項第五款對人實施直接強制方法之規定，現行第二項第五款遞移為第六款。」

三、執行費用負擔

行政機關因採取直接強制方法所支出之費用，係因義務人未履行義務所致，且為避免僥倖心理，自應由義務人負擔。行執法草案（110年版）爰增訂第74條，明定執行機關得就直接強制所生之費用，以書面限期命義務人繳納；至有關其費用之項目、計算、作業程序及其他應遵行之事項，則授權由各中央或地方主管機關定之（修法說明參照）。

28 參閱陳敏，《行政法總論》，新學林，2019年11月10版，897頁。

【試題演練】

100司二(三)

A市為轉型為工商業之都市，B為政商關係良好之養豬企業，C為轄區內活躍之環保團體，經常成功扮演官民合作，共同維護居住環境品質之角色。B向A市申請設立廢棄物清理法第41條所稱之公民營廢棄物清除處理機構，業經A市政府許可在案，B機構亦已正式營運。惟嗣後C環保團體發現，B機構所提污染防治計畫書與廢棄物處理設備清冊顯然不實，以致營運後排放之廢污水過量，遂向A市政府檢舉，市政府承辦人起初堅持原許可無誤，經C檢具資料向檢察官告發，檢察官偵結提起公訴後，A市政府迅速依據廢棄物清理法第42條授權訂定之公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法第24條規定，撤銷B之申請許可、命立即停工，並依據水污染防治法第43條規定：「事業或污水下水道系統違反依第九條第二項所定之總量管制方式者，處新臺幣三萬元以上三十萬元以下罰鍰，並通知限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰；情節重大者，得命其停工或停業；必要時，並得廢止其排放許可證、簡易排放許可文件或勒令歇業。」科處B最高額罰鍰三十萬元。B則以該廢污水並非其獨力所造成，鄰近養豬戶亦為共同污染者為由，拒絕停工且拒繳罰鍰。試問：

(三) A市政府對於B機構拒絕停工，如何適用行政執行法之規定迫使其真正停工，以維環境品質？（15分）

模擬解答：

(三) A應先對B處怠金，若無效果，方得依直接強制方法使其停工；若水污染情形已屬情況急迫，則A亦得不處怠金，而直接使用直接強制方法為執行

A命B停工之處分，乃課予B負擔一公法上之不行為義務（不營運義務），若B拒不履踐，按行政執行法第32條規定之直接強制執行補充性原則，原則應先採用「間接強制」方法執行之，惟若情況急迫，則得逕自使用直接強制方法執行。由於B負擔者乃公法上不行為義務，故A應使用「怠金」此一間接強制手段。若經處怠金後，B仍置之不理，依行政執行法第31條規定，得連續處分之，惟每次處怠金前皆必須踐行告戒程序，且連續處怠金之總額不得逾新台幣30萬元。

若連續處怠金後，乙仍無動於衷，則表示間接強制方法無法收執行之效果，依行政執行法第32條規定，執行機關應續依直接強制方法

執行之。依行政執行法第28條規定，A得依相關法律規定予以斷水、斷電，以達勒令停止使用之效果。惟應注意，直接強制執行方法之使用，除情況急迫外，仍應履踐告戒程序。

【試題演練】

93律二

甲所有之房屋出租予乙開設「禮品商店」，其房屋之合法使用用途為「店舖、住宅」，民國九十二年一月，經丙縣聯合查報小組當場查獲該禮品商店內擺設三十四台電子遊戲機，違規經營「電子遊戲場業」。丙縣政府爰依建築法第七十三條後段及同法第九十條第一項之規定，處新台幣三十萬元之罰鍰並勒令停止使用，請問：（25%）

- (一) 丙縣政府應處罰甲或乙，理由何在？
- (二) 若處分確定後，受處分者拒不配合，行政機關應如何強制執行？

附：

建築法第七十三條後段：「非經領得變更使用執照，不得變更其使用。」建築法第九十條第一項：「違反第七十三條後段規定擅自變更使用者，處建築物所有權人或使用人新台幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並勒令停止使用。」（九十年十一月十四日修正公布）

綱要簡析：

1. 按最高行政法院95年度1月份庭長法官聯席會議決議見解，丙縣政府應先處罰行為責任人乙。
2. 就罰鍰部分，應移送行政執行分署執行；就勒令停止使用部分，應先處以怠金，若無效果，則續以直接強制方法執行之

(1) 關於新台幣30萬元罰鍰部分

丙縣政府對乙所裁罰之新台幣30萬元罰鍰，若乙拒不繳納，按行政執行法第11條規定，丙縣政府應先通知乙限期履行（告戒），若乙逾期仍未履行，丙應將此罰鍰移送行政執行分署執行之。

(2) 關於勒令停止使用部分

丙縣政府對乙所作之勒令停止使用之行政處分，乃課予乙公法上之不行為義務，若乙拒不履行，依行政執行法第32條規定之先間

接強制、後直接強制之原則，丙應先採用「間接強制」方法執行之（本案並無情況急迫而得逕自使用直接強制方法之情形）。由於為公法上不行為義務之強制執行，間接強制方法應對乙處「怠金」，且依行政執行法第31條規定，得連續處之，但每次處怠金前皆必須踐行告戒程序，且連續處怠金之總額不得逾新台幣30萬元。

倘若連續處怠金後，乙仍無動於衷，則表示間接強制方法無法收執行之效果，依行政執行法第32條規定，執行機關應續依直接強制方法執行之。依行政執行法第28條規定，丙得依建築法第91條第1項規定予以斷水斷電，以達勒令停止使用之效果。惟應注意，直接強制執行方法之使用，除情況急迫外，仍應履踐告戒程序。

⑤ 物之交付義務之執行準用行為或不行為義務之執行

行政執行法第33條：「關於物之交付義務之強制執行，依本章之規定。」

行政執行法第35條：「強制執行法第三章、第四章之規定於本章準用之。」

行政執行法之「物之交付義務」，係指義務人負有物之交付義務（亦屬「行為義務」之一種），而不履行時，執行機關透過強制執行方法而占有之。由於物之交付義務強制執行與行為或不行為義務之強制執行，兩者所請求給付之內容不一致，遂於第33條另行規定物之交付義務的執行，但其執行，仍乃依行為或不行為義務之強制執行方法為之。²⁹

29 參閱蔡震榮，《行政執行法》，自版，2008年9月4版，227～230頁。

第四節 即時強制

壹 即時強制之概念與發動要件

行政機關之任務在於維持公共秩序及保護社會安全，故於情況危急時，行政機關必須立即採取必要措施，以避免人民生命、身體或財產遭受損害。於此情況下，行政機關若仍要先作成行政處分，並踐行告戒等法定程序，始得實施強制措施者，往往有緩不濟急、延誤時機之危險。³⁰因此，行政執行法第36條第1項乃規定，行政機關為阻止犯罪、危害之發生或避免急迫危險，而有即時處置之必要時，得為即時強制，無庸事先作成行政處分，且無須預為告戒等程序。職此，即時強制之發動要件得分列如下：

$$\text{基於法定職權所為之行為} + \left[\begin{array}{l} \text{阻止犯罪} \\ \text{阻止危害發生} \\ \text{避免急迫危險} \end{array} \right] + \text{必要性（時間急迫性之判斷）}$$

惟應留意本條係即時強制之一般性規定，僅在一般性地規範即時強制之目的、方法態樣、實施程序。至於個別即時強制措施之要件，仍應由各該行政領域之法律規範。

學者洪家殷認為，即時強制因係為因應緊急狀況而採取的強制措施，無須先以行政處分使相對人產生義務負擔始得發動，故在性質上屬行政事實行為；縱使於事後將此即時強制行為通知關係人，亦不具行政處分之性質。³¹

貳 即時強制之方法

行政執行法第36條第2項：「即時強制方法如下：一、對於人之管束。二、對於物之扣留、使用、處置或限制其使用。三、對於住宅、建築

30 參閱蔡震榮，《行政執行法》，自版，2008年9月4版，244～248頁。

31 參閱洪家殷，〈第八章 即時強制〉，李建良、陳清秀主編《行政執行法十講》，元照，2023年3月，172頁。

物或其他處所之進入。四、其他依法定職權所為之必要處置。」

- 人之管束：行執 § 37：「I 對於人之管束，以合於下列情形之一者為限：
一、瘋狂或酗酒泥醉，非管束不能救護其生命、身體之危險，及預防他人生命、身體之危險者。二、意圖自殺，非管束不能救護其生命者。三、暴行或鬥毆，非管束不能預防其傷害者。四、其他認為必須救護或有害公共安全之虞，非管束不能救護或不能預防危害者。II 前項管束，不得逾二十四小時。」
- 對物之扣留：行執 § 38：「I 軍器、凶器及其他危險物，為預防危害之必要，得扣留之。II 扣留之物，除依法應沒收、沒入、毀棄或應變價發還者外，其扣留期間不得逾三十日。但扣留之原因未消失時，得延長之，延長期間不得逾兩個月。III 扣留之物無繼續扣留必要者，應即發還；於一年內無人領取或無法發還者，其所有權歸屬國庫；其應變價發還者，亦同。」
- 對處所之進入：行執 § 40：「對於住宅、建築物或其他處所之進入，以人民之生命、身體、財產有迫切之危害，非進入不能救護者為限。」
- 對物之其他處置：行執 § 39：「遇有天災、事變或交通上、衛生上或公共安全上有危害情形，非使用或處置其土地、住宅、建築物、物品或限制其使用，不能達防護之目的時，得使用、處置或限制其使用。」

對人即時強制處置，其目的在於對人之保護，例如保護酒醉路倒之人、保護意圖自殺之人或迷途者、救護傷病者。為期明確，行執法草案（110年版）爰將人之「管束」用語，修正為「保護、制止、強制避難、驅離、疏散或限制進出」（行執 § 78修法理由參照）。

進入處所之即時強制方法，其所須進入之處所，並不限於定著於土地者，尚包括土地本身及未定著於土地之「其他處所」，例如貨櫃屋、涵管或山洞、防空洞等處所均屬之。行執法草案（110年版）爰增列「土地」、「運輸工具」等處所，以資明確（行執 § 78修法理由參照）。

行執法草案（110年版）第78條修訂增列現行行政執行法第37條規定之得發動人之管束的情形為：「I 對於下列各款之人，行政機關認有必要時，得強制收容於醫院、精神病人收容設施、救護設施或其他適當場所，

實施暫時之保護及必要之救治：一、因精神疾病、酒醉、意圖自殺或自傷，有危害自己或他人生命、身體之虞，須緊急救護。二、迷途、傷、病等，無適當保護之人陪伴，須緊急救護。三、因其他事由須緊急救護。II 依前項規定所為之保護，不得逾二十四小時。III 行政機關實施第一項之保護時，應即查明受保護人身分，並以適當方法通知其親友。」

此外，為使行政機關於有事實足認有對人之生命、身體、健康造成危害，或對財產造成重大損害之虞時，能採取必要之即時處置，例如發生天災、事變或交通、環境、衛生、公共安全等緊急情事時，採取必要之對人之制止、強制避難、驅離、疏散、限制進出或其他必要即時處置之權限，行執法草案（110年版）爰增訂第80條規定：「行政機關於有事實足認有對人之生命、身體、健康造成危害，或對財產造成重大損害之虞，且情況急迫者，得採取制止、強制避難、驅離、疏散、限制進出或其他必要之即時處置。」（修法理由參照）

最後，關於「人之管束」之執行方法的採用，是否須由「法官」介入保護，即行政執行法第37條規定，是否有違憲法第8條人身自由保障之正當法律程序要求？

我國實務上，人民若依憲法第8條第2項第二句規定所制定之提審法向法院請求移審，法院大都認為管束並非逮捕或拘禁，從而不予受理。從而可推知，對人之管束未經法官之裁定，並不致有違憲法第8條之疑慮。另學者蔡震榮認為，行政執行法第37條之規定並不牴觸憲法第8條之要求。蓋對人之管束，並非對於人身之處罰，其管束又係由於救助被管束者本人，或維護社會秩序之必要，非以犯罪為其原因，且行政執行法規定之要件甚嚴，尚不致有侵害人身自由之虞。³²司法院釋字第690號解釋亦揭示類似見解：照護型人身自由權之剝奪不必然適用法官保留原則要求。惟若對人之管束會持續一段時間，則為免除牴觸憲法第8條之疑慮，似可建議須取得法官之同意，較為恰當。惟學者李震山認為，「管束」與「管收」本質上皆屬非刑事被告之人身自由之拘束，釋字第588號解釋之要旨，應皆可適用於此兩項措施。³³從而，行政執行法第37條規定之對人之管束，

32 參閱蔡震榮，《行政執行法》，自版，2008年9月4版，251頁。

33 司法院釋字第588號解釋文第3段：「管收係於一定期間內拘束人民身體自由於一定之處所，亦屬憲法第八條第一項所規定之『拘禁』，其於決定管收之前，自應踐行必要之程序、即由中立、公正第三者之法院審問，並使法定義務人到場為程序之參與，除藉之以明管收之是否合乎法定要件暨有無管收之必要外，並使法定義務人得有防禦之機會，提出有利之相關抗辯以供法院調查，期以實現憲法對人身自由之保障。」

未經法官之裁定，應有違憲法第8條保障人身自由之意旨。³⁴

【試題演練】

102司三(二)

甲因經濟情況不良，繳不起房租，被迫流浪街頭成為遊民。其經常遊蕩於某公園，與該地區其他遊民聚集成群，亦常在公園附近商店與住家之騎樓或公園內之椅子休息與睡覺，造成髒亂與噪音等問題。某市政府所屬公園管理處乙，為維護秩序，並解決上述問題，雖在寒冬的環境下，仍持續多日以冷水噴灑遊民予以驅趕。又該地區之商店與附近住家因長期受到遊民問題之困擾，乃向管轄警察局陳情，請其採取措施處置遊民。請附具理由回答下列問題：

- (二) 若該管轄警察局對遊民採取管束措施，該措施是否符合管束之法律要件？又採取該措施，應否遵守憲法第8條之程序？

參考法條：

社會救助法

第17條：「（第1項）警察機關發現無家可歸之遊民，除其他法律另有規定外，應通知社政機關（單位）共同處理，並查明其身分及協助護送前往社會救助機構或社會福利機構安置輔導；其身分經查明者，立即通知其家屬。不願接受安置者，予以列冊並提供社會福利相關資訊。（第2項）有關遊民之安置及輔導規定，由直轄市、縣（市）主管機關定之。（第3項）為強化遊民之安置及輔導功能，應以直轄市、縣（市）為單位，並結合警政、衛政、社政、民政、法務及勞政機關（單位），建立遊民安置輔導體系，並定期召開遊民輔導聯繫會報。」

某市遊民輔導收容自治條例

第2條：「本自治條例所稱遊民係指流浪（落）街頭、孤苦無依或於公共場所行乞必須收容輔導者。」

第4條：「遊民之處理，依下列分工之權責辦理：一、遊民之身分調查、違法查辦及協助護送等由本府警察局辦理。二、遊民之安置、諮商、輔導、救助、送醫、返家及其他協調事項，由本府社會局辦理。三、遊民罹患疾病之診斷、鑑定及醫療，由本府衛生局所屬公立醫院及私立區域以上醫院辦

34 參閱李震山，《行政法導論》，三民，2019年2月11版，444～445頁。

理。」

綱要簡析：

1. 行政執行法第37條乃就對人之管束所為之一般性規定，在特定具體個案之情形下，仍須結合特定授權法律規定，綜合觀察→社會救助法第17條+遊民輔導收容自治條例第2、4條+行政執行法第37條。
2. 行政執行法第37條第1項第4款此概括條款之解釋，參酌同項前3款之例示事由，仍應以生命、身體之危害預防作為解釋基準→髒亂與噪音等問題未達生命、身體危害之標準，故應不足構成管束之事由。
3. 參酌社會救助法第17條規定，縱使得施以管束措施，在實施程序上，仍不得僅由警察機關獨力完成，而須協同相關社政機關共同為之→引進公正中立之第三者角色介入監督，以滿足憲法第8條人身自由限制之正當法律程序要求（釋690）。

參 即時強制之費用負擔

現行行政執行法未明定即時強制之費用負擔。基於使用者付費原則精神，行執法草案（110年版）爰新增第87條規定：「I 行政機關依第七十九條規定實施保護所生費用，除依法由政府社會救助者外，由受保護人或其法定代理人、有扶養義務之人負擔。II 行政機關依第八十條、第八十一條規定實施制止、強制避難、驅離、疏散、限制進出、使用、處置、限制其使用或其他即時處置所生費用，由可歸責之人負擔。III 行政機關依第八十二條規定實施扣留所生費用，由物之所有人、持有人或保管人負擔。IV 前三項費用，行政機關得作成書面處分命應負擔費用之人限期繳納；逾期不繳納者，移送執行之。」

肆 即時強制之即時異議程序與損失補償

一、即時異議

基於有權利即有救濟，即時強制亦應有其救濟途徑。鑒於即時強制措施具有立即實施、時間短暫、侵權程度強烈等特性，行執法草案（110年版）爰參酌司法院釋字第535號解釋、行政罰法第35條及警察職權行使法