

論追繳押標金案件之執行與實務困境(二)

盧秀虹 法務部行政執行署新北分署行政執行官

在性質上，政府採購法賦予機關追繳押標金權限，具有單方、高權性質，適用行政程序法規範，使立於公權力行使優勢地位之機關行為受嚴格法規範，廠商可經異議、申訴程序後，提起行政訴訟（註14）；法務部法律字第10303510490號函釋、第10503515070號函釋認為，追繳押標金行為，屬公法事件，為行政處分。

伍、追繳押標金處分時效適用爭議及起算時點

一、追繳押標金處分時效適用爭議

權利之行使應有時效之限制，不論私法上或公法上之權利皆然，亦符合法律安定之要求，惟追繳押標金處分應適用何時效規定，有以下爭議：

(一)適用行政罰法規定說：

行政罰法第27條第1項規定：「行政罰之裁處權，因三年期間之經過而消滅。」追繳押標金處分係針對違反行政法上義務者之財產權加以剝奪，因此該行政處分之目的，具備有裁罰性質，屬裁罰性不利處分（註5），有行政罰法第27條裁處權時效規定適用。

(二)適用行政程序法規定說：

行政程序法第131條第1項前段規定：「公法上之請求權，於請求權人為行政機關時，除法律另有規定外，因五年間不行使而消滅。」追繳押標金處分為管制性不利處分（註6），並為行政主體為公法上財產請求權之行使，應適用行政程序法第131條公法

上之請求權時效規定。

實務採後者（註7），102年11月份第1次庭長法官聯席會議認為，追繳已發還押標金之行為屬「管制性不利處分」，與行政罰法所謂「裁罰性不利處分」係以違反行政法上義務而對過去不法行為為所為之制裁並不相同；最高行政法院判決107年度判字第512號謂：「是廠商倘客觀上有符合政府採購法第31條第2項各款要件情形，招標機關即行使具公法上請求權性質之追繳押標金處分，並不以主觀上具有故意、過失為責任要件。」

本文認為，追繳押標金制度目的旨在使採購制度能依公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質，且追繳事由，必須明定於招標文件中，機關追繳押標金之行為，「係基於法律規定」，以公權力強制實現廠商參與投標時所為之擔保，並非因「違反行政法上之義務」（註8），本質上不同；況觀行政罰法第2條明定之「裁罰性之不利處分」限於1.限制或禁止行為之處分：如停止營業、吊扣證照；2.剝奪或消滅資格、權利之處分：如命令歇業、吊銷證照；3.影響名譽之處分：如公布姓名或名稱；4.警告性處分：如警告、記點、講習等。並無追繳押標金處分類型，在處罰法定原則下，不宜擴張解釋，故採適用行政程序法時效規定見解。

二、時效之起算

在肯認追繳押標金行為有行政程序法第131條時效規定適用下，其時效如何起算，爭議如下：

(一)自押標金發還時起算說：廠商既依法即時取得

註釋

註4：參陳英鈴，〈追繳押標金之救濟途徑〉，月旦法學教室，2009年，頁17。

註5：參李惠宗，〈押標金支票連號案〉，月旦法學教室，2008年，頁18-19。

註6：參蔡震榮，〈行政執行法第11條所稱公法上金錢給付義務之確定及範圍——以政府採購法上之「追繳押標金」為中心〉，法令月刊，2012年，頁13。

註7：例如：最高行政法院判決107年度判字第75號、第512號、第588號、106年度判字第309號、第519號、第520號等。

註8：行政罰法第1條前段：「『違反行政法上義務』而受罰鍰、沒入或其他種類行政罰之處罰時，適用本法。」

追繳權利，並得隨時請求繳還，消滅時效自應從該追繳權利成立時起算。

(二)可合理期待權利人為請求時起算說：追繳押標金案件之構成要件事實多緣於廠商一方，且未經顯現，猶在廠商隱護中，難期機關可行使追繳權，如均自發還押標金時起算消滅時效，顯非衡平，亦與消滅時效制度之立法旨未盡相符，故應自可合理期待機關得為追繳時起算。

本文認為，實務上機關辦理採購案，僅就提出文件、資格形式審查，無法即時辨別是否有妨害投標之情事，自難期待機關於發還押標金後即時行使權利；再者一般情形，機關待採購案受檢舉進入刑事偵查、審判程序(例如公務員向廠商索賄、廠商圍標等)，始知有妨害投標之情事，待發文追繳押標金，往往歷時6年至11年時間(如最高行政法院判決107年度判字第217號案件，93年8月間投標，103年2月間始發文追繳押標金，歷時9年6個月；最高行政法院判決106年度判字第519號案件，歷時11年9個月；最高行政法院判決106年度判字第309號案件，歷時6年6個月；最高行政法院判決104年度判字第351號案件，歷時11年等，皆為適例)，若採「押標金發還時起算說」則早已罹時效，消滅時效制度不僅形同虛設，事實上亦已背離追繳押標金制度設立之本意，故客觀上應以機關發現有追繳情事，可合理期待機關行使請求權時起算較為合宜。

三、實務具體認定之追繳時點

可合理期待機關追繳時點，乃事實問題，應依個案具體審認，本文彙整實務認定時點如下：

(一)機關收受調查局調查函時起算：如最高行政法院判決104年度判字第671號。

(二)地檢署作成起訴書、緩起訴書時起算：如最高行政法院判決107年度判字第210號、第217號、104年度判字第517號等。

(三)經有罪判決時起算：最高行政法院判決100年度判字第1985號、106年度判字第309號、第520號等。

(四)收受審計部提供之「刑事裁判書列載涉有違法(約)行為廠商之相關行政處罰調查表」時起算：最高行政法院判決107年度判字第588號、106年度判字第519號等。

(五)收受公共工程委員會函時起算：最高行政法院判決107年度判字第171號等。

綜觀上揭實務見解，可合理期待機關得為追繳時點之認定，非必與刑事認定相同，亦非以刑事認定為依歸，而以具體事實客觀獨立判斷。

陸、執行機關

按「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。」為行政執行法第11條第1項第1款所明定；又依法務部法律字第1000002446號函釋要旨：「機關對於廠商有政府採購法第31條第2項不予發還或追繳押標金之行為，經最高行政法院決議為公法事件，有關追繳押標金之強制執行方式，則奉行政院核定以行政執行方式解決，各行政執行處自即日起受理是類事件之移送執行。」此外，「依政府採購法第31條第2項辦理不發還或追繳押標金之執行政程序」第7點亦規定，以追繳押標金之行政處分為執行名義，移送行政執行署各管轄分署強制執行，並依行政執行法續辦。

總結而言，機關作成限期追繳押標金通知書，性質上為行政處分，已具執行力，受處分之相對人負有公法上金錢給付義務，機關於履行期限屆滿後，相對人不履行時，得依行政執行法第11條第1項規定，移送行政執行分署執行。

柒、執行實務困境與對策

一、追繳押標金案件之特性：歷時甚久，事證散佚調查不易

實務上，機關辦理採購案，僅參酌相關招標及決標文件作形式觀察，無法即時辨別是否有妨害投標之情事，往往待採購案受檢舉進入刑事偵查、審判程序(例如公務員向廠商索賄、廠商圍標等)，始知有妨害投標之情事，待發文追繳押標金，歷時平均6年至11年時間，難以期待機關即時追繳；二則招標機關屬行政機關，固得依行政程序法第36條至第43條規定，依職權調查事實及證據，但行政調查無法行搜索、扣押，對於證人不能強制其到場或為證言，亦不能使其具結擔保證言之真正，故除非當事人或關係人願意配合調查，否則尚難期待行政調查為真實的發現，與檢察機關之司法偵查權相較，其強度及密度均有相當差距，其事證散佚調查不易，舉證困難。

二、案件待移送執行時常已無可供執行之財產

承上，機關調查強度及密度低，且歷時甚久，相對人於追繳通知書送達前，常為規避執行，業已進

行隱匿、處分資產等脫產行為，規避公法上金錢給付義務，甚或以變更負責人、解散公司另立新公司方式，企圖逃遁公法責任，造成機關移送行政執行分署執行時，往往已無可供執行之財產，執行成效宛如鏖塵吹影，水中捉月，此為執行上之無奈與遺憾，亦使國家追繳押標金制度失其實效。

三、善用保全程序，保障公法債權之實踐

「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。」行政訴訟法第293條定有明文。有別於稅捐稽徵法第24條第2項、關稅法第48條第2項、海關緝私條例第49條之1等特別法之保全條文，於追繳押標金案件，機關為保全將來行政執行之順遂，得依通則性之行政訴訟法第293條規定，向法院聲請行政執行前之假扣押，避免相對人隱匿、處分財產，以保障公法債權之實踐。

四、亡羊補牢：行政執行法第17條強制規定

在現行法上，依據行政執行法第17條規定，就應供強制執行之財產有隱匿或處分之情事，或顯有履行之可能，故不履行等情形者，得採取限制其住居、管收等強制手段促其履行，以實現公法金錢債權。

在執行成效上，以新北地方法院民事裁定107年度聲管字第3號為例，法院以公司負責人於追繳押標金案件執行前，明知負有返還押標金之公法上金錢給付義務，且自90年至99年間公司參與多項政府採購案，得標金額高達1億6,000萬餘元，毫無依法履行

返還押標金公法上義務之誠意，於行政爭訟程序期間，將公司資產陸續提領處分一空，未支付應納之欠款分文，亦拒絕提出具體可行之清償計畫，情節重大，認有管收之必要，爰裁定准予管收，該公司負責人當晚繳清全數欠款，即為適例。

捌、結論

全國移送行政執行分署執行之移送機關共2,550個（中央機關1,084個、地方1,446個）（註9），各機關因推行行政事務，例如辦理採購辦公器材、僱用臨時工作人員、辦公廳舍之營造招標或租用等，必需亦必然依法從事採購行為，其性質上屬私經濟行政；而本件甲公司借用他人名義及證件參與投標行為，構成政府採購法第31條第2項第3款所定妨害投標情事，機關依法追繳押標金，為具有單方、高權性質之行政處分，有行政程序法第131條消滅時效規定適用，且處分之作成具執行力，於履行期限屆滿後，得移送行政執行分署執行。

惟實務上，機關辦理採購案，僅作形式觀察，無法即時辨別是否有妨害投標情事，而該違法情事亦往往緣於廠商，未經顯現而在其隱護中，歷時甚久，難以期待機關即時追繳，且事證散佚調查不易，舉證困難，待案件待移送執行時常已無可供執行之財產，有賴採購機關即時發動保全程序，執行機關善用執行手段促其履行，以有效保障國家債權。（全文完）

註釋

註9：依法務部統計處2017年11月最新統計資料。



「因為廉政，少了民怨、贏得公益」系列

廉政交流網

浚深 · 慎浚 — 維護商港船舶航行安全

臺灣港務股份有限公司

浚深偷工恐意外，受罰刑責不應該；

廉能航運人人愛，共創臺灣好未來。

國際貿易與海上運輸，對臺灣經貿發展，一直扮

演重要角色。人體「血管」繫著心臟，是輸送血液重要通道，必須保持通暢，身體才會強健；「航道」猶如臺灣的「血管」，是接軌世界之「路」，