

南 華 大 學

公共行政與政策研究所

碩 士 論 文

行 政 處 分 停 止 執 行 法 制 研 析
Study on the Legal System of Suspension in
Administrative Acts



研 究 生：羅 金 燕

指 導 教 授：賀 德 芬 教 授

中 華 民 國 九 十 四 年 六 月 十 七 日

論文名稱：行政處分停止執行法制研析

頁數：176

校（院）所組別：南華大學 社會科學院 公共行政與政策研究所 碩士班

畢業時間及提要別：九十三年學年度第二學期 碩士 學位論文提要

研究生：羅金燕

指導教授：賀德芬教授

論文提要內容：

人民不服行政機關所為行政處分，提起行政救濟之目的，在於排除行政處分所造成之侵害，設若經冗長行政救濟之結果，人民雖獲得勝訴之結果，然其所欲救濟之權利，早因行政處分之不停止執行，致造成難於回復之損害，則其行政救濟將歸於徒勞，對人民權利之保護顯有不週；故而，應有一套暫時權利保護措施，使原行政處分於行政救濟中暫時停止執行，人民基於憲法所賦予之訴願與行政訴訟權利，方能獲得確保。

反之，若行政處分於人民提行政救濟時即停止執行，而行政救濟之結果，行政機關獲得終局勝訴。則亦可能因冗長行政救濟之進行，致有諸多行政處分欲達成之公益，受到重大之損害。且人民亦將動輒藉行政救濟，以阻撓行政處分執行，則對國家行政效力及公益，亦將造成重大之影響。

為使行政機關得以迅速實現公益目的，又能兼顧人民權益之保障，自應有一套完善之行政處分停止執行法制，合法考量公益與人民權利之輕重緩急，以決定於行政救濟中，原行政處分應否停止執行。

我國訴願法與行政訴訟法就原行政處分之執行，向採不停止執行原則，於民國八十七年訴願法與行政訴訟法大幅修正時，就此部分，雖仍延續舊有法制，續採不停止執行原則，惟為兼顧人民權益之暫時保障，乃仿德國及日本立法例，增設例外

停止執行之相關規定，於符合法定要件情形下，即得停止原行政處分之執行。新制訴願法與行政訴訟法，自八十九年七月一日正式施行，其成效如何，亟須予以探討。

又我國停止執行法制係初次參酌德、日法制中之部分內容而制定，條文之疏漏、不完整與競合衝突所在多見，諸如聲請停止執行之時期之不明確、決定機關之重複競合、訴願法與行政訴訟法停止執行要件之不一致、訴願法未規定停止執行之審查程序及效力內容等均屬之，另實務見解就法律之適用與解釋亦有諸多歧異，與立法者立法時之預期，亦有重大落差。解決上述問題及兼顧行政效力與人民權利之保障，乃本文主要之研究動機與目的。

經蒐集最行政法院自新制訴願法與行政訴訟法施行以來，迄九十四年四月三十日止，所有行政處分聲請停止執行之案例計三百二十一件中，獲得停止執行者，竟僅有十件，可謂鳳毛麟角，施行成效，顯不如預期。

本文除細嚼相關實務案例見解外，並參考德、日停止執行相關法規範及國內學者論著學說與修法之立法理由，針對法律規定之妥適性與適用疑義及實務見解，逐步研討分析，提出本文見解，期以淺見，提供實務運作之參考，與將來修法之建議。

關鍵字

行政救濟 停止執行 審查標準 暫時權利保護 利益衡量

Title of Thesis: Study on the Legal System of Suspension in Administrative Acts

Key words: administration remedy, suspend of enforcement, review standards, temporary right protection, benefit analysis

Name of Institute: Institute of Public Administration and Policy

Graduate date: June 2005

Degree conferred: Master.

Name of student: Lo, Chin-Yen (羅金燕)

Advisor: Ho, Te-Fen (賀德芬教授)

Abstract:

The purpose of judicial remedy is to prevent citizen from injured by administrative agency's administration action. So while the process of judicial remedy is too cumbersome and during the processing, the controversial injured administrative action not been suspend, then the petitioner's right still could not been protected.

But if the controversial administrative action been suspended right after petitioner instituting legal proceedings, then the public interest will also been harm when the court upheld administrative agency's controversial action.

So an appropriate legal system to temporary suspend the controversial administration action is necessary for protecting the citizen's right.

Taiwan's complaining law and administration proceeding law used to adopt the non-suspending principle. And even amended at 1998, they still been maintained, but imitate the German and Japanese example, under some statutory conditions, there are exception allowed to suspending the controversial administrative action. Effecting at July 1, 1998, it is still necessary to study how this new rule functioning.

Because of imitating the German and Japanese legislation example and lacking of experience, there are many careless omissions, contradictions in the words of statutory. Take for example, the conditions of appealing suspending are vague, the decision offices are overlap, the conditions of enforcing suspending in the complaining law and administration proceeding law are inconsistency, and the reviewing process and efficacy of suspending absent in complaining law, etc. There are also some seriously conflicts between the practice of legal applying and explaining and the expectation of lawmaker.

To study the above questions is the major purpose of this dissertation. This dissertation collected 321 cases applying for suspend to controversial administration action and found that only 10 cases were approval. So the function of it is out of expectation.

This dissertation studied some opinions from practice, referring to some scholar ideas, the reasoning of amending, and the theories of German and Japanese relevant norms for raising some humble opinion about the future amendment.

目 次

第一章	緒論-----	1
第一節	研究動機與目的-----	1
第二節	研究方法-----	6
第二章	行政處分及其執行與行政救濟之關係-----	7
第三章	我國行政救濟中原行政處分是否停止執行法制-----	11
第一節	不停止執行原則-----	12
第二節	行政處分之停止執行-----	13
第一項	停止執行之發動時期與決定機關-----	14
第一款	適用時期不明確-----	16
第二款	數決定機關之競合-----	30
第二項	停止執行之標的 - - 行政處分-----	33
第一款	單純受益之行政處分-----	34
第二款	已確定之行政處分-----	35
第三款	未發生具體法律效果之意思通知-----	37
第四款	行政機關之私法行為-----	39
第五款	抽象法律效果行為-----	40
第六款	事實行為-----	41
第七款	行政執行行為-----	42

第三項	停止執行之聲請人-----	46
第四項	聲請停止執行之利益-----	49
第五項	停止執行之實質審查要件-----	53
	第一款 概說-----	53
	第二款 停止執行實質要件之審查-----	59
	第一目 原處分之執行將難以回復之損害-----	59
	一 金錢給付義務之執行-----	60
	二 對非金錢義務之執行-----	66
	第二目 停止執行有急迫性-----	76
	第三目 停止執行於公益無重大影響-----	77
	第四目 原處分之合法性顯有疑義-----	81
	第五目 原告之訴在法律上非顯無理由-----	85
	第三款 停止執行要件之不一致-----	85
	第四款 聲請停止執行要件之審查階段模式-----	87
第六項	停止執行審查程序-----	88
第七項	停止執行之效力內容-----	90
第三節	停止執行之撤銷-----	93
第四節	停止執行與撤銷停止執行之救濟-----	94
第四章	原行政處分是否停止執行之利弊評析-----	96

第一節	以救濟結果分析利弊-----	97
第一項	確定前執行之利弊-----	97
第二項	確定後執行之利弊-----	99
第三項	是否停止執行利弊之綜合排比-----	100
第二節	以事件之性質分析應否停止執行-----	101
第三節	小結-----	102
第五章	我國不停止執行法規範之合憲性分析-----	104
第一節	概說-----	104
第二節	限制人民基本權利之合憲性要件-----	106
第一項	形式合憲性要件 - 法律保留-----	107
第二項	實質合憲性要件公益要件-----	107
第一款	公益事由-----	108
第二款	比例原則-----	109
第三節	合憲性分析-----	110
第一項	形式合憲性要件之審查 - 法律保留原則-----	113
第二項	實質合憲性要件公益事由之審查-----	113
第三項	實質合憲性要件比例原則之審查-----	114
第四節	小結-----	117
第六章	結論-----	118

第一節	法律疑義解析-----	118
第二節	最高行政法院案例回顧-----	121
第三節	訴願法第九十三條及行政訴訟法第一一六條之合憲性--	122
第四節	聲請停止執行要件之審查階段模式-----	122
第五節	建議-----	123
參考文獻	-----	175

表 次

表 一	停止執行之決定機關列表-----	14
表 二	依救濟程序進行階段列表-----	15
表 三	訴願法第九十三條第二、三項及行政訴訟法第一一六條第二、三 項適用時期列表-----	16
表 四	救濟程序中適格之聲請人-----	48
表 五	法條規定適格之聲請人-----	48
表 六	符合停止執行之要件-----	57
表 七	是否停止執行利弊之綜合排比一-----	100
表 八	是否停止執行利弊之綜合排比二-----	100
表 九	最高行政法院對聲請停止執行之裁定案例彙整表-----	125

第一章 緒論

美國總統麥迪遜（J. Madison）曾說過：「假如人類是天使，那麼就不需要政府，假如由天使來控制政府，那麼就不需要外部和內部的控制了，如果要建立一個由人來管理人的政府，會出現一大堆的問題，首先要由政府先控制人民，再其次由政府自我控制」（Rosenbloom，1998）。民主國家，可貴的是在觀念及制度的設計上允許人們假定行政權力是有可能會被濫用的，官員有可能是腐敗的，不再假設行政行為代表的都是公益與善意，而須承認官僚智識能力的有限，所以可以設計和檢討改革相關的制度及措施去防弊與制約。從孟德斯鳩的行政、立法、司法三權分立制衡，到法院對行政機關的司法審查權，例如法國的行政法庭獨立制度，瑞典的調查員監督制度，前蘇聯的檢察官制度，·等都是對行政權的監督與制衡。

民主政治中行政權力根源於授權關係，從主權的角度思考，公民是授權關係的委託人，而民選政治人物則是選民的代理人，民選政治人物擁有雙重角色，一方面受託於人民，一方面將權力再授權給官僚體系，而官僚體系內部再以科層組織作出行政行為完成行政目的。在 Ross 提出的「代理人理論」（agency theory）亦被稱為「委託人－代理人理論」（principal－agent theory）中，假定在社會分工是有益的，不同的個體有其不同的優勢，人們經由分工可以提升集體福利；在整體的環境中人們互為他人的代理人，為了別人的目的而工作，然而在此運作模式下代理人相對擁有較高的資訊優勢，而產生了所謂委託人監控代理人的成本即稱之為「代理成本」¹。制度的建立即在重視績效同時降低代理人成本，代理人理論對制度提供一個有系統的思考，因公共領域中治理即需有官僚體制，但官僚體制不能反客為主而擅權，必須回歸法制正軌。本文探討之停止執行法制，則為官僚體制所為之行政行為相對於委託人個人利益之適當性。在行政機關擁有裁量權，有可能存在尋租行為之前提下，挑戰行政法可能造成對人民基本權利的侵害；在個人與公權力不對等的官司中，試圖對行政權力反思，作法制的探究與檢討。

第一節 研究動機與目的

國家設置行政機關任命公務員以達成國家作用，行政機關執行各種行政任務諸如環保稽查、公共衛生維護、社會秩序維持、公共工程建設、疾病防疫、稅捐

¹ 陳敦源，民主與官僚，韋伯，2002年2月，頁79。

徵課···等，均係公益目的的行政行為。執行眾多國家任務之不同行政作為中，概以公益為依歸，然同一行為對個人則不免直接發生權益得喪之法律效果，是類行政作用則以行政處分²居多；例如為興建高速公路，徵收人民土地及拆除土地上之房屋或地上農作物；為維持交通安全秩序，對違規闖紅燈之駕駛人科處罰鍰；為維護建築物安全，命令人民限期拆除違章建築；為維護商業交易安全之管理，對合法商業准予營利事業登記，對違法商業則撤銷營利事業登記或勒令停止營業或科處罰鍰；為鞏固國家財政稅收，對逃漏稅者，科處罰鍰或對積欠高額營業稅者限制出境；為維護行政機關清廉吏治，對違法的公務員為免職處分等均屬之。顯見行政處分之效力及其執行，乃達成國家公益作用之具體行政措施。

為使行政處分得以具體迅速的實現國家任務，乃賦予行政處分具有公定力³及執行力⁴，使行政處分受合法性與妥當性之推定，並於成立生效後，即具執行力，而得據以執行迅速實現國家之公益目的。例如命令人民限期拆除違章建築之行政處分作成並送達人民後，即推定⁵該行政處分之作成係合法且有效(即具公定力)，人民如逾期未自行拆除，行政機關即得以國家公權力予以強制拆除(即具執行力)。惟國家公益作用之實現，難免造成相對人利益或多或少之損害，諸如上述之徵收人民土地及拆除土地上之房屋或農作物、科處人民罰鍰、命令人民拆除建築物、勒令人民停止營業、限制人民出境、對公務員免職等，均會造成人民財產、自由之損害。

然而，公務員並非聖賢，公務員在執行職務行使公權力時，難免因故意或過失違法(或不當)而侵害到人民之權利(或利益)。1986年諾貝爾經濟學獎得主布坎南(James M. Buchanan)在公共選擇理論中即指出經濟學的「經濟人」與政治學的國家理論的困境：經濟學以「經濟人」的成本—效益分析作為唯一的工具，而作為政治學的國家理論則以國家代表社會利益作為分析的出發點。這兩個學科的分離，使對經濟行為的分析和對政府行為的分析分屬於兩個不同的概念體系。布坎南(James M. Buchanan)指出，國家仍是一種人類的組織，一樣會犯錯誤。當行政行為違法或錯誤時，行政救濟制度乃為保障人民之權利(或利益)免於行政機關之違法(或不當)侵害而設計之制度。「有權利，即有救濟」，「有救濟，斯為權利」

² 依行政程序法第九十二條第一項規定：「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」

³ 依行政程序法第一一〇條第一項規定，行政處分於送達、通知相對人或使其知悉時起，發生效力。且依同法條第三項規定：「行政處分未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，其效力繼續存在。」此種行政處分受合法有效推定之效力，稱為行政處分之公定力。故而行政處分於成立並送達相對人後，縱使客觀上違法，惟在依法定程序(例如行政救濟程序)否定其效力前，仍受合法有效之推定。

⁴ 行政處分成立生效後，即得據以強制執行，乃行政處分之執行力。此與一般民事私權及刑事刑罰權，須嗣判決確定後，始得據以執行，迥然不同。

⁵ 法律規定「推定」之效力，並非絕對，仍得透過法定程序以事實證據加以推翻其效力。但於未經法定程序推翻其效力前，仍依法律規定，推定其效力。

(Ubi jus, ibi remedium; Ubi remedium, ibi jus)⁶，其中訴願及行政訴訟乃是人民面對違法的行政行為維護個人利益最重要的救濟制度⁷。人民透過訴願之決定或行政訴訟之裁判，對行政作為做合法性、適當性的檢視，確定行政處分是否違法(或不當)，讓行政不再高權，行政行為不必然等於公益，不必然等於合理與合法。相對地，經由行政救濟途徑，如果確定行政機關所為之原行政處分並無違法或不當，則行政機關之行政處分縱有侵害人民權利(或利益)，惟屬合法之侵害，人民在公益原則下即應負擔權利(或利益)之受損；反之，行政處分如經行政救濟結果確定係違法(或不當)，則人民自無負擔權利(或利益)受損害之義務，人民自應依法受保障。例如行政機關以甲公司違法營業，對甲公司科處罰鍰，甲公司以其並無違法營業，提起行政救濟，請求撤銷行政機關所為罰鍰處分，經行政救濟結果，若認甲公司確有違法營業行為，行政機關對甲公司科處罰鍰為合法，則甲公司即須擔負繳交罰鍰之損害。反之，若行政救濟結果，認甲公司並無違法營業行為，而撤銷行政機關所為罰鍰處分，則甲公司即無負擔罰鍰之義務，公權力即不得侵害之。

如前所述，行政行為負有國家任務，為提昇行政效力，使行政處分得以迅速實現公益，在行政處分必須賦予公定力及執行力之前提下，人民雖對行政處分不服提起行政救濟，然在行政處分經行政救濟機關撤銷前，行政處分仍受合法及有效之推定，仍得據以繼續執行，故而我國訴願法與行政訴訟法均採不停止執行原則。不停止執行原則，對行政效力之提昇及防止人民藉由行政救濟而阻礙國家公益之實現，具有絕對之功效。例如為興建公路徵收人民土地及拆除地上房屋與農作物，人民雖以行政機關之徵收程序違法提起行政救濟，但徵收程序及拆除地上房屋等行為，並不因人民提起行政救濟而停止，如此使得道路工程之興建，仍得以迅速完成，公共建設之計畫尚不至因個人之不服而停滯，蒙受更大損失。

惟貫徹不停止執行原則之結果，縱行政處分經行政救濟結果確定為違法而遭

⁶ (Ubi jus, ibi remedium; Ubi remedium, ibi jus)引自蔡志方，行政救濟法新論，元照，2001年8月二版，目錄前頁。

⁷ 行政救濟乃因行政機關違法或不當之措施，致人民之權利或利益受損害時，請求排除該違法或不當措施及所受損害之救濟程序。廣義而言，除本文所探討之訴願及行政訴訟外，散見各行政法規之聲明異議(如道路交通管理處罰條例第八十七條第一項規定：受處分人不服第八條主管機關所為之處罰，得於接到裁決書之翌日起二十日內，向管轄地方法院聲明異議)、申請複查(如海關緝私條例第四十七條第一項規定：受處分人不服前條處分者，得於受到處分書之日起三十日內，依規定格式，以書面向原處分海關申請複查)、再審查(專利法第四十條第一項規定：發明專利申請人對於不予專利之審定有不服者，得於審定書送達之次日起三十日內備具理由書，申請再審查)、申請複查(稅捐稽徵法第三十五條第一項規定：納稅義務人對於核定稅捐之處分如有不服，應依規定格式，敘明理由，連同證明文件，依左列規定申請複查)、申復(集會遊行法第十六條第一項前段規定：室外集會、遊行之負責人，對於主管機關不予許可、許可限制事項、撤銷許可、變更許可事項之通知，得於收受通知之日起二日內以書面附具理由提出於原主管機關向其上級警察機關申復)、複核(兵役法第四十條規定：不服免役、禁役、緩徵、緩召之核定者，得於接到證明書或通知書後三十日內申請複核；申請複核期間，不得停止徵集、召集之執行)等均屬之。陳新民，行政法學總論，三民，1992年1月初版，頁326。

撤銷，常因行政救濟訴訟耗費時日，時需一至三年始可確定；是時，行政處分早已執行完畢，可能已造成人民無法回復之損害，亦為實務上常遭詬病的遺憾。例如行政機關以甲公司違法營業科處甲公司巨額罰款，並據以執行查封拍賣甲公司所有資產設備迨盡致甲公司破產，則雖甲公司以無違法營業為由提起行政救濟，並經確定行政機關之罰鍰處分違法，而撤銷該行政處分，甚或返還甲公司遭科處之罰鍰金額，然甲公司破產及員工失業之損害，已無法以該罰鍰金額予以回復。此與行政救濟保障人民權益免受行政機關違法侵害之立法意旨，似有未合。

為使行政機關迅速實現公益目的所採行政處分不停止執行原則與人民權益保障所要求之原行政處分停止執行間，常處於對立之立場，如何兼顧，乃一值得深入探討的問題。由下列三則實際案例，即可知此一問題之重要性。

案例一(最高行政法院92年度裁字第161號裁定)

(下稱某甲)參加大學聯合招生，經大學聯合招生委員會(下稱聯招會)以某甲違規，處以「物理科考試成績不予計分」之處分。惟甲除主張並無違規而提起行政救濟外，並以原處分若停止執行，依89學年度大學聯合招生複查辦法第四條第二項規定，可採計物理科考試成績，改分發就讀 醫學院醫學系，若未採計物理科考試，將受分發就讀 大學植物系，於行政救濟確定前，若不停止該「物理科考試成績不予計分」行政處分之執行，於其行政救濟勝訴確定後，將受不可回復之損害，請求於行政救濟確定前，停止該行政處分之執行。

本案例於行政救濟之冗長期間，該「不採計某甲物理成績」之行政處分應否停止執行？究應維護聯招會之行政處分效力之即早實現，抑或應於行政救濟確定前，暫時保護某甲之權利？

案例二(最高行政法院92年度裁字第1376號裁定)

行政院公平交易委員會(下稱公平會)以 瓦斯設備股份有限公司(下稱甲公司)違反公平交易法，對甲公司科處新台幣(下同)二千萬元罰鍰，並限期於十日內繳納，逾期不繳納即移送強制執行(查封拍賣甲公司資產設備)；甲公司除主張無違反公平交易法行為外，並以其公司總資產全部僅一千餘萬元，罰鍰執行之結果，公司將破產倒閉，請求於行政救濟確定前，停止該罰鍰處分之執行。

本案例於行政救濟期間，該罰鍰行政處分應否停止執行？究應迅速實現公平會為維護交易秩序所為罰鍰處分，抑或應於行政救濟確定前，暫時保護甲公司免于破產之損害？

案例三(最高行政法院92年度裁字第1064號裁定)

交通部公路總局第二區養護工程處(下稱公路局)以 工程有限公司(下稱甲公司)違反政府採購法，予以停權三年處分(執行內容為將甲公司列為不良廠商，刊登政府公報，三年內就各機關採購案，不得參加投標或為分包廠商)，甲公司除主張無違反採購法行為而提起行政救濟外，並主張甲公司係專門承攬政府號誌工程之投標案，民間並無任何號誌工程，若遭刊登政府公報停權三年，將面臨關門倒閉及員工失業之困境，請求於行政救濟確定前，停止該行政處分之執行。

本案例究應維護政府機關為維護政府採購秩序所為停權處分，抑或於行政救濟確定前，給予甲公司暫時權利保護？

由上述案例可知，提昇行政機關之行政效力，迅速實現公益，固然重要，然於行政救濟期間，亦應視情形給予人民暫時權利保護。

為維護行政效力與公益之迅速實現，我國舊訴願法及舊行政訴訟法，均採行政處分不停止執行原則。立法者，為使人民權益於行政救濟中，獲有暫時性之權利保護，於民國87年訴願法、行政訴訟法修正時，除仍以不停止執行為原則外，並引進日本及德國相關法制，規定於符合一定要件時，得例外停止行政處分之執行，行政執行法於同年修正時，並增設行政執行聲明異議程序及異議程序中停止執行之規定。

歷史傳統的觀念中，行政權是強大而不容懷疑的，行政權的執行等同於正義與公益。崇拜公權力不容挑戰的文化，自力救濟常被解讀為尋求一己之私。然而，行政權是管理社會公共事務的國家權力，行政權的行使當然必須依法從事，但行政行為非常廣泛、複雜，不可能將所有行政行為之規範均詳盡制定。當訴願法與行政訴訟法之不停止執行原則被過度解釋，反客為主忽略個人權利的保護，則非立法意旨；法制演進至今，當人民與行政機關發生爭訟時，行政權已能檢討、審視自我的作為，行政訴訟體系也已脫離早期之行政體系回歸司法系統，皆為落實憲法保障人民權益的具體關注；加以原訴願、再訴願程序之改變更為保障民權的具體作為，至於訴訟條文之檢討則是適用上最攸關權益的實質反省。法律之訂定，本難期完美無缺，實務運作時，就法律文字之解釋與適用，亦難期盡善與見解一致，訴願法及行政訴訟法之修正亦然，尤以停止執行法制係初次參酌德、日法制中之部分內容而制定，條文之疏漏、不完整與競合衝突所在多見，實務見解之法律之適用與解釋亦生歧異，施行成效更容質疑。為解決我國停止執行法律之解釋與適用疑義，並兼顧行政效力與人民權利之保障，乃本文主要之研究動機與目的。

第二節研究方法

本文擬以下列方法進行研究

- 一、歸納、統計、分析訴願法與行政訴訟法修法施行以來，最高行政法院對聲請停止執行案件之實務裁判見解，整理裁判案例作為本文論述分析之實證資料。
- 二、參酌國內學者論著學說及立法理由，分析現制條文之妥適性。
- 三、參考德、日停止執行相關法規範，分析現制條文及實務裁判。
- 四、以研究心得，對我國停止執行法規範之解釋與適用，提出本文見解。

第二章 行政處分及其執行與行政救濟之關係

行政處分之效力與執行，深切影響人民之權利，已如前述。故而欲研析我國停止執行法制之前，須先對行政處分及其效力與執行併行政救濟之法律關係，有初步之瞭解，茲先舉例以說明其間之關係。

案例事實：

經濟部以某甲違反水利法第七十八條之一第三款規定⁸，未經許可在河川區域內堆置砂石，依同法第九十二條之二第七款規定⁹，對某甲處新台幣一百萬元罰鍰之決定(行政處分)及併依同法第九十三條之五規定¹⁰沒入某甲所使用之挖土機(行政處分並執行)。某甲以其並未為違反水利法之行爲，向行政院(經濟部之上級機關)提起訴願，請求撤銷經濟部所爲科處罰鍰及沒入挖土機之行政處分(行政救濟)，行政院審理後，駁回某甲關於罰鍰一百萬元之訴願，惟撤銷經濟部沒入某甲挖土機之行政處分。某甲不服行政院駁回其罰鍰一百萬元之訴願決定，而向台北高等行政法院提起行政訴訟，請求行政法院撤銷經濟部科處罰鍰之行政處分及行政院駁回其此部分訴願之訴願決定。於行政救濟(訴願、行政訴訟)進行中，經濟部已依水利法第九十三條之五後段規定，將某甲被沒入之挖土機公告拍賣完畢，並就罰鍰一百萬元行政處分部分，通知某甲限期繳納未果後，依行政執行法第四條規定移送法務部行政執行署所署行政執行處執行¹¹，行政執行處並已依法拍賣某甲之房屋完畢。

由上例可概略得知，行政處分乃行政機關為達行政目的，所爲之行政行爲¹²。

⁸ 水利法第七十八條之一規定：「河川區域內之下列行爲應經許可：(三)採取或堆置土石。」

⁹ 水利法第九十二條之二規定：「有下列情形之一者，處新臺幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰：(七)違反第七十八條之一第三款．．．規定，未經許可採取或堆置土石者。」同法第七十八條之一規定：「河川區域內之下列行爲應經許可：(三)採取或堆置土石。」

¹⁰ 水利法第九十三條之五規定：「違反．．．第七十八條之一．．．者，主管機關得沒入行爲人使用之設施或機具，並得公告拍賣之。」

¹¹ 依行政執行法第四條規定：行政執行，由原處分機關或該管行政機關爲之。但公法上金錢給付義務逾期不履行者，移送法務部行政執行署所屬行政執行處執行之。故除公法金錢給付由行政執行處執行外，其餘執行行爲，即由原處分機關執行。

¹² 行政機關之行政行爲種類繁多，其中與人民權利最直接關係者，爲行政處分，依行政程序法第九十二條第一項規定：「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所爲之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行爲。」行政處分有下列重要特徵：一、行政處分係由行政機關所爲之行爲。例如前述水利法案例中之經濟部即爲行政機關。二、行政處分係行政機關對外之行爲。亦即行政機關對人民所爲之行爲，例如前述水利法案例中，經濟部所爲科處罰鍰及沒入機具等行爲，係對人民某甲而爲之行政處分，至於行政機關間之事務委託或行政機關內部所爲管理指揮行爲，則非行政處分。三、行政處分爲直接發生法律效果之行爲。亦即必須發生創設或剝奪人民權利義務或確定其範圍等直接產生既存權利義務狀態之變動之行爲。例如前述水利法案例，經濟部對某甲所爲科處罰鍰及沒入其挖土機之行爲，係直接發生創設某甲負有繳納一百萬元罰鍰之義務之法律效果，及直接發生某甲或原挖土機所有人對挖土機之所有權被剝奪之法律效果即是。其他行政機關所爲單純之通知、宣導、建議等即非行政處

而訴願、行政訴訟則係人民不服行政處分，所為之行政救濟制度，而行政執行則係行政機關為具體實現行政處分效力及內容之執行行為。再者，由上例亦可得知，行政處分於行政救濟程序中，應否停止行政處分之執行，與人民之基本權利是否獲得及時之保障關係至鉅。

行政機關所為行政行為種類甚多，其中最直接對人民發生權利義務之法律效果者，非行政處分莫屬¹³。人民因不服行政機關之行政處分所提之行政救濟，則以訴願與行政訴訟為最典型、最多、最重要。易言之，人民能對行政機關之作為在衡量個人權利、利益之後，覺得受侵害將蒙受損失而可以對行政機關之作為依法提起救濟之訴願、行政訴訟者，僅得對行政處分而為之¹⁴；一旦提起訴願、行政訴訟則置行政機關與人民於平等地位之相對人，循民事救濟途徑審查行政處分。然並非所有之行政處分，人民均得對之提起訴願，必須人民因行政處分受有不利利益¹⁵時，始得提起訴願，亦即因行政處分而獲得利益之人民，不得提起訴願。又不服行政處分而提起行政訴訟前，須先依規定救濟程序提起訴願，法制之設計先予行政機關對該處分之作成有自我審查之機會；倘對訴願決定仍為不服，始得

分，例如行政機關對某甲科處罰鍰行政處分生效後，行政執行機關依據該行政處分通知某甲自動繳納罰鍰(單純之通知)之行為，或行政機關於颱風季節為加強防颱所為之宣導，或建議漁船儘量不要出海作業等行為，即非行政處分。四、行政處分係行政機關就具體事件所為之決定或措施。例如前述水利法案例，經濟部即係針對某甲在河川區域堆置砂石之具體事件而為之決定(罰鍰與沒入)。至於行政機關所為一般抽象之行政立法(法規命令、行政規則)行為，例如行政機關為維護交通安全制定「道路交通安全管理規則」(法規命令)或行政機關為管理行政事務制訂「事務管理規則」(行政規則)等，即非行政處分。五、行政處分係公法行為。行政機關所為之行為，非必為公法行為，行政機關亦得立於私人地位為私法行為，例如販賣報廢之公務車後，向承買人請求給付價款之行為，並非公法行為，故非行政處分。公法行為與私法行為之主要區別，在於公權力之有無，行政處分即係以基於公權力之職權行使為要素。例如前述水利法案例，經濟部即係以公權力強制沒入某甲使用之挖土機及強制某甲負擔罰鍰義務。六、行政處分為行政機關之單方行為。單方行為主要強調行政機關行為之高權性，行政機關可單方面對相對人為命令支配，不受相對人意思之拘束。如前述水利法案例，經濟部所為科處某甲罰鍰及沒入其所使用之挖土機，無須經某甲之同意。

¹³ 行政機關所為行政處分以外之行為，或多或少多與公益有直接或間接之關聯，而間接影響人民之權益，然除行政處分外，甚少直接對人民發生法律效果者。

¹⁴ 不服行政處分而提起訴願者，其法條依據有二，(1)訴願法第一條第一項規定：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。」(單純之撤銷訴願)；(2)同法第二條第一項規定：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法定期間內應作為而不作為，認為損害其權利或利益者，亦得提起訴願。」(課以義務訴願)

¹⁵ 行政處分以給與人民利益或負擔為分類標準，可區分為授益處分與負擔處分。行政處分之效果，係對相對人設定或確認權利或法律上之利益者，稱為授益處分，例如准許商標註冊、核准專利、核發營利事業登記、核發建築執照等屬之。反之，行政處分之效果係課予相對人義務或產生法律上不利利益者，稱為負擔處分。罰鍰、沒入、勒令歇業、撤銷公司登記等屬之。另授益處分雖予受處分人利益，然亦可能因而造成第三人之不利利益，例如對受處分人核發建築執照，造成鄰地所有人權利之損害即是。最高行政法院 93 年度裁字第 1022 號裁定案例亦屬之，其案情為桃園縣政府核發「○○靈(納)骨塔」建造執照予○○公司(受處分人)，附近鄰地所有人(第三人)，以該建造執照執照之核發與執行，破壞水源及該處溪流之排洪功能，而提起行政救濟及聲請停止執行。再者，亦有所謂附負擔之授益處分，此類處分係行政機關之行政處分係給予受處分人利益，惟該處分附有受處分人應履行一定之作為或不作為義務，此類行政處分，於受處分人不履行負擔時，行政機關亦得強制其履行。

提起行政訴訟¹⁶。

人民對行政處分提起訴願後，經受理訴願機關審查結果，如認原行政處分並無違法或不當之情事，即認人民之訴願為無理由時，應駁回人民之訴願(訴願法第七十九條第一項)，亦即行政機關勝訴，而人民敗訴，例如前述之行政院(受理訴願機關)駁回某甲關於罰鍰一百萬元之訴願決定即是。惟若經受理訴願機關審理結果，認為原行政處分違法或不當者，亦即人民之訴願為有理由者，受理訴願機關應以決定撤銷原行政處分之全部或一部，並得視事件之情節，逕為變更之決定或發回原行政處分機關另為適法之行政處分(訴願法第八十一條第一項前段)，亦即行政機關敗訴，而人民勝訴之，例如前述水利法案例中，行政院撤銷經濟部沒入某甲挖土機之行政處分即是。

若人民不服訴願機關所為決定(亦即訴願機關駁回人民之訴願)，人民得以原行政處分違法侵害人民之權利或法律上之利益為由，向高等行政法院提起行政訴訟，請求行政法院撤銷原行政處分及訴願決定(撤銷訴訟)。高等行政法院審理結果，認為原告(即人民)之訴為有理由者(亦即原行政處分違法)，除別有規定外，應為原告其勝訴之判決(即撤銷原處分與訴願決定)；惟如認為無理由者，應以判決駁回原告之訴(行政訴訟法第一九五條第一項)。對於高等行政法院之判決人民與行政法院，若仍不服，尚得向最高行政法院提起上訴(行政訴訟法第238條第一項)。

例如前述水利法案例，某甲對經濟部科處罰鍰一百萬元處分部分，向行政院提起訴願，行政院審理結果，認為經濟部所為罰鍰處分，並無違法或不當，乃為駁回某甲訴願之決定。某甲不服行政院此部分訴願決定，而向高等行政法院提起行政訴訟，若高等行政法院認為經濟部科處罰鍰處分及行政院駁回某甲訴願之決定，並無違法，則應以判決駁回某甲所提行政訴訟。惟若行政法院認為經濟部所為處分及行政院所為訴願決定違法，則應以判決撤銷經濟部之處分及行政院之決定，為某甲勝訴之判決。

¹⁶ 不服行政處分而提起行政訴訟之法條依據有四，(1)行政訴訟法第四條第一項規定：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間逾二個月不為決定者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。」(2)同法第四條第三項規定：「訴願人以外之利害關係人，認為第一項訴願決定，損害其權利或法律上之利益者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。」(3)同法第五條第一項規定：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，得向高等行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」(4)同法第五條第二項規定：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向高等行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」

又對人民權利(或利益)不利益之行政處分，非必於行政處分生效時，既已具體實現其內容，有多數之行政處分，尚須藉由另一執行行為，始能真正實現行政處分之目的(或達到侵害人民權利或利益之結果)¹⁷，例如前述水利法案例中，對某甲科處罰鍰之行政處分，成立生效時，該行政處分雖已使某甲負有應繳納罰鍰之義務，但此部分行政處分，尚須藉由另一執行程序，始能實現某甲繳納罰鍰之結果¹⁸。

¹⁷ 行政處分依行政處分內容亦可區分命令處分、形成處分及確認處分三種。其中僅命令處分中，關於命令人民一定作為及禁止人民作為(命令人民不作為)部分，於人民若拒絕履行命令處分內容時，始須由行政機關以另一執行行為予以強制執行。

(1) 命令處分：在於命令或免除人民為特定之作為、不作為。命令處分中，免除人民之作為義務及解除人民之不作為義務，均屬有利於相對人之處分，並無強制執行之問題。惟命令處分中，關於命令人民一定作為及禁止人民作為(命令人民不作為)部分，係屬負擔處分，於人民拒絕履行命令處分內容時，行政機關即得據以強制行政執行。

(2) 形成處分：形成處分內容，係設定、變更或撤銷(廢止)法律關係。給予特許、撤銷特許、對公務員之任命或免職、專利權之核准或撤銷、商標註冊之核准或撤銷等均屬之，此類行政處分，一經成立生效，其結果即已實現，不須藉由另一行政執行行為，以實現形成處分內容。

(3) 確認處分：確認處分內容，係由行政機關就對特定法律關係之存否予以確認或對人之地位或物之性質在法律上具有重要意義事項之認定。土地登記、戶籍登記、地價或改良物補償之估定等均屬之，就申請確認被拒絕者，亦屬之。確認處分與形成處分不同處，在於形成處分係就現有之法律關係予以變更，而確認處分，則係就現存的法律關係以確認之宣示。確認事項，於經行政機關確認處分後，其處分內容，即已實現，無須再另為行政執行行為。

¹⁸ 罰鍰處分，係命人民繳納罰鍰之金額，乃係公法上之金錢給付義務。依行政執行法第二十六條規定準用強制執行法之規定，執行機關得對受處分人之動產或不動產予以執行。就動產之執行方法，以查封、拍賣、變賣之方式為之。就不動產之執行，則以查封、拍賣、強制管理方式為之。

第三章 我國行政救濟中原行政處分是否停止執行法制

我國行政救濟制度在民國87年通過之訴願法、行政訴訟法修正案，乃是自訴願法及行政訴訟法公佈施行以來，對人民權益保障的一大進程，如學者陳清秀所言，本次制度性改革有讓行政救濟制度從訓政邁向憲政之意義。87年修法改善了諸多不合理之處，諸如讓人民享有閱卷權、言詞辯論權．．等，讓人民在行政救濟程序上的權利，獲得較合理的對待。

行政救濟耗費時日，故常有不符訴訟經濟及現代資訊社會需求之譏，如果需長期投注人力、物力於爭訟後，才能獲得救濟，往往「遲來的正義，不是正義」，已失權利保護之實效性。故而在行政救濟確定前，應視情況予人民以暫時性之權利保障機制。

行政救濟中，原行政處分是否停止執行，各國立法例不一，德國採停止執行原則，不停止執行為例外¹⁹，而日本則採不停止執行原則，停止執行為例外²⁰。我國訴願法與行政訴訟法就原行政處分之執行，向採不停止執行原則²¹，於民國87年訴願法與行政訴訟法大幅修正時，就此部分，雖仍延續舊有法制，續採不停止執行原則，惟為兼顧人民權益之暫時保障，乃仿德國及日本立法例，增設例外停止執行之相關規定，於符合法定要件情形下，給予人民暫時權利之保護，有助於落實憲政國家對人民權利應有的保障以及提升行政救濟的品質與公正性。然而，實務運作時，對不確定法律概念實質審查的標準，是否有「不食人間煙火」之議，甚或因而造成人民權益損失的無可回復，更是能否賦予法律條文生命的試煉。如果，對法條之解讀適用均採保守態度，就一切行政處分，均冠以公益目的不可承受之重，對人民因行政處分所造成財產權、工作權、信譽與情感之損害，均以金錢萬能，非不得以金錢予以回復，而不予人民暫時權利之保護，則事後獲得之程

¹⁹ 德國行政法院法第八十條第一項規定：「異議與撤銷之訴，具有停止執行之效力。形成權利與確認之行政處分，以及具有雙重功能之行政處分亦同。」即採停止執行原則。然例外於第二項第一句規定：「下列情況，無停止執行之效力：(1)公共稅捐與費用之徵收。(2)員警執行官對於不得停止之命令與措施之執行。(3)聯邦法所規定之其他事項。(4)為公共利益或訴願當事人之特殊利益，經行政處分之機關或對於異議，須予決定之行政機關，特別諭知須立即執行之事件。」引自陳清秀，行政訴訟法，翰蘆，2002年9月二版，頁573。

²⁰ 日本行政事件訴訟法第二十五條第一項規定：「撤銷處分之訴之提起，於處分之效力、處分之執行或手續之續行無影響。」即採不停止執行原則。然例外於第二項規定：「提起撤銷處分之訴時，為避免因處分、處分之執行或手續之續行發生難以回復之損害，而有急迫必要時，法院得依聲請以決定停止處分之效力、處分之執行或手續續行之全部或一部。但處分之效力之停止，如依處分之執行或手續之續行之停止，已能達成目的時，不得為之。」引自陳清秀，行政訴訟法，翰蘆，2002年9月二版，頁574、575。

²¹ 我國修正前訴願法第二十三條規定：「原行政處分之執行，除法律另有規定外，不因提起訴願而停止。但原處分機關或受理訴願機關，必要時得依職權或依訴願人之聲請，停止其執行。」修正前行政訴訟法第十二條規定：「原處分或決定之執行，除法律另有規定外，不因提起行政訴訟而停止。但行政法院或為處分或決定之機關，得依職權或依原告之請求停止之。」

序正義對權利之保護，亦已名存實亡，實值得深入探討。

茲訴願及行政訴訟乃人民面對違法行政行為維護個人利益最重要的行政救濟制度，從而，原則上，本文擬以訴願法及行政訴訟法為探討主軸²²。又人民必須因行政處分受有不利益時，始得提起訴願，故就單純授予利益之行政處分，亦非本文探討之範圍。

第一節 不停止執行原則

訴願法第九十三條第一項規定：「原行政處分之執行，除法律另有規定外，不因提起訴願而停止。」行政訴訟法第一一六條第一項規定：「原處分或決定之執行，除法律另有規定外，不因提起行政訴訟而停止。」可知，我國在訴願法與行政訴訟法明確採行不停止執行原則。除法律另有規定外，原行政處分之執行，並不因人民提起訴願、行政訴訟而停止。

²² 訴願法與行政訴訟法關於停止執行之規定如下：

1 訴願法

(1)第九十三條

第一項：原行政處分之執行，除法律另有規定外，不因提起訴願而停止。

第二項：原行政處分之合法性顯有疑義者，或原行政處分之執行將發生難以回復之損害，且有急迫情事，並非為維護重大公共利益所必要者，受理訴願機關或原行政處分機關得依職權或依申請，就原行政處分之全部或一部，停止執行。

第三項：前項情形，行政法院亦得依聲請，停止執行。

(2)第九十四條

第一項：停止執行之原因消滅，或有其他情事變更之情形，受理訴願機關或原行政處分機關得依職權或依申請撤銷停止執行。

第二項：前項情形，原裁定停止執行之行政法院亦得依聲請，撤銷停止執行之裁定。

2 行政訴訟法

(1)第一一六條

第一項：原處分或決定之執行，除法律另有規定外，不因提起行政訴訟而停止。

第二項：行政訴訟繫屬中，行政法院認原處分或決定之執行，將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，得依職權或依聲請裁定停止執行。但於公益有重大影響或原告之訴在法律上顯無理由者，不得為之。

第三項：於行政訴訟起訴前，如原處分或決定之執行將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，行政法院亦得依受處分人或訴願人之聲請，裁定停止執行。但於公益有重大影響者，不得為之。

第四項：行政法院為前二項裁定前，應先徵詢當事人之意見，如原處分或決定機關已依職權或依聲請停止執行者，應為駁回聲請之裁定。

第五項：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式之續行之全部或部分。

(2)第一一七條：前條規定，於確認行政處分無效之訴訟準用之。

(3)第一一八條：停止執行之原因消滅，或有其他情事變更之情形，行政法院得依職權或依聲請撤銷停止執行之裁定。

(4)第一一九條：關於停止執行或撤銷停止執行之裁定，得為抗告。

此所謂法律另有規定，狹義而言，係指訴願法及行政訴訟法所規定之例外停止執行而言，包括訴願法第九十三條第二、三項及行政訴訟法第一一六條第二至五項與第一一七條等停止執行之規定(詳後述)。廣義而言，除上開訴願法及行政訴訟法所規定之例外情形外，尚包括其他法律規定之停止執行，例如銀行法第一三四條規定之救濟程序中供擔保停止執行、稅捐稽徵法第三十九條稅捐處分申請複查停止執行、同法第五十條之二規定之稅捐罰鍰於行政救濟程序終結前免予強制執行、關稅法第九十五條第三項前段之申請複查供擔保停止執行、公務人員考績法第十八條之免職處分於確定前停止執行、行政執行法第九條等規定之異議停止執行等均屬之²³。

第二節 行政處分之停止執行

行政處分基於其公定力與執行力，於行政處分成立生效後，即推定其合法有效，並得據以執行，固無疑義，惟於人民不服行政處分，而提起行政救濟進行中，原行政處分之合法性即處於不確定狀態，若仍完全放任原處分繼續執行，則人民縱於行政救濟結果，獲得勝訴決定或判決，其權利已因行政處分之執行而造成無法回復之損害，致權利救濟歸於徒勞，此與憲法對人民訴訟權之有效性保障，亦有未合。惟若於人民提起行政救濟時，原行政處分即予停止執行，則對行政處分

²³僅就所見，就訴願法及行政訴訟法以外，相關停止執行規定略載如下：

- (1)銀行法第一三四條第三項：前項罰鍰之受罰人不服者，得依訴願及行政訴訟程序請求救濟。在訴願及行政訴訟期間，得命提供適額之保證，停止執行。(第一、二項係規定罰鍰之處罰權責)
- (2)稅捐稽徵法第三十九條第一項：「納稅義務人應納稅捐，於繳納期間屆滿三十日後仍未繳納者，由稅捐稽徵機關移送法院強制執行。但已依第三十五條規定申請復查者，暫緩移送法院強制執行。同法條第二項規定「前項暫緩執行之案件，除有左列情形之一者外，稽徵機關應移送送法院強制執行：一 納稅義務人對復查決定之應納稅額繳納半數，並依法提起訴願者。二 納稅義務人依前款規定繳納半數確有困難，經稽徵機關核准提供相當擔保者。」
- (3)稅捐稽徵法第五十條之二：「依本法或稅法規定應處罰鍰者，由主管稽徵機關處分之，不適用稅法處罰程序之有關規定，受處分人如有不服，應依行政救濟程序辦理。但在行政救濟程序終結前，免依本法第三十九條規定予以強制執行。」
- (4)關稅法第九十五條第三項前段：第一項應繳或應補繳之款項，納稅義務人已依第四十五條規定申請復查者，得提供相當保，申請暫緩移送強制執行。
- (5)公務人員考績法第十八條：年終辦理之考績結果，應自次年一月起執行；一次記二大功專案考績及非於年終辦理之另予考績，自主管機關核定之日起執行。但考績應予免職人員，自確定之日起執行；未確定前，應先停職。
- (6)行政執行法第九條：(第一項)義務人或利害關係人對執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，得於執行程序終結前，向執行機關聲明異議。(第二項)前項異議，執行機關認其有理由者，應即停止執行，並撤銷或更正已為之執行行為；認其無理由者，應於十日內加具意見，送直接上級主管機關於三十日內決定之。(第三項)行政執行，除法律另有規定外，不因聲明異議而停止執行。但執行機關因必要情形，得依職權或申請停止之。

所欲實現之公益或所欲避免之危害，亦有負面影響，更易造成人民假藉行政救濟以阻撓行政處分之執行，影響行政效率甚鉅，為使行政處分得以迅速執行以實現公益，並使人民權利於行政救濟進行中，得有暫時性之權利保護，我國訴願法與行政訴訟法，除採前述不停止執行原則外，例外規定於符合一定要件情況下，得予停止執行。

茲分就我國停止執行法制敘述於後。

第一項 停止執行之發動時期與決定機關

人民聲請停止執行應向何機關為之？何機關掌有決定是否停止執行之許可權？可否依職權為之？

訴願法第九十三條第二項規定：「原行政處分之合法性顯有疑義者，或原行政處分之執行將發生難以回復之損害，且有急迫情事，並非為維護重大公共利益所必要者，受理訴願機關或原行政處分機關得依職權或依申請，就原行政處分之全部或一部，停止執行。」同法條第三項規定：「前項情形，行政法院亦得依聲請，停止執行。」行政訴訟法第一一六條第二項規定：「行政訴訟繫屬中，行政法院認原處分或決定之執行，將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，得依職權或依聲請裁定停止執行。但於公益有重大影響，或原告之訴在法律上顯無理由者，不得為之。」同法條第三項規定：「於行政訴訟起訴前，如原處分或決定之執行將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，行政法院亦得依受處分人或訴願人之聲請，裁定停止執行。但於公益有重大影響者，不得為之。」茲將此部分法條規定，按停止執行之決定機關、救濟進程序，分別排列如下：

表一 以停止執行之決定機關列表

停止執行之決定機關	法律依據	適用時期	停止執行之發動
原行政處分機關	訴願法 93 條第 2 項	未明確規定？	依職權或依申請
受理訴願機關	訴願法第 93 條第 2 項	未明確規定？	依職權或依申請
行政法院	訴願法第 93 條第 3 項	未明確規定？	依聲請
	行政訴訟法第 116 條第 2 項	行政訴訟繫屬中	依職權或依聲請 ✓
	行政訴訟法第 116 條第 3 項	行政訴訟起訴前？	依聲請

資料來源：作者整理。

表二 以救濟程序進行階段列表

救濟進行程序	救濟受理機關	法律依據	停止執行決定機關
提起訴願前	無	訴願法第 93 條第 2 項？	原行政處分機關、訴願受理機關？
		訴願法第 93 條第 3 項？	行政法院？
		行政訴訟法第 116 條第 3 項？	
訴願繫屬中	受理訴願機關	訴願法第 93 條第 2 項	原行政處分機關、訴願受理機關 ✓
		訴願法第 93 條第 3 項	行政法院
		行政訴訟法第 116 條第 3 項	行政法院
訴願決定後行政訴訟起訴前	？	訴願法第 93 條第 2 項？	原行政處分機關、訴願受理機關？
		訴願法第 93 條第 3 項？	行政法院？
		行政訴訟法第 116 條第 3 項 ✓	行政法院 ✓
行政訴訟繫屬中	行政法院	行政訴訟法第 116 條第 2 項	行政法院 ✓
		訴願法第 93 條第 2 項？	原行政處分機關、訴願受理機關？

資料來源：作者整理。

由上揭訴願法第九十三條第二、三項及行政訴訟法第一一六條第二、三項規定對照上開二表可知：

一、行政訴訟繫屬中(提起行政訴訟後，裁判確定前)之停止執行決定機關為行政法院。故而原告²⁴於提起行政訴訟後，得依行政訴訟法第一一六條第二項規定，向行政法院聲請停止執行。行政法院依該條項規定，亦得依職權裁定停止執行。

二、訴願繫屬中(提起訴願後，訴願決定前)，有權決定原行政處分是否停止執行之機關有：

- (一) 受理訴願機關
- (二) 原處分機關
- (三) 行政法院。

訴願人於訴願繫屬中，依訴願法第九十三條第二項規定得向受理訴願機關或原行政處分機關申請停止原行政處分之執行；受理訴願機關或原行政處分機關依本條項規定，亦得依職權停止原行政處分之執行。

²⁴ 不服行政機關之行政處分，於行政訴訟程序中，人民為原告，行政機關為被告，故聲請停止行政處分停止執行者，為原告。

另訴願人於訴願繫屬中，亦得依訴願法第九十三條第三項規定向行政法院聲請停止原行政處分之執行(似亦得依行政訴訟法第一一六條第三項向行政法院聲請)。惟行政法院於訴訟繫屬前，不得依職權就原行政處分為停止執行之裁定。此乃基於司法不告不理原則之使然，行政法院於訴訟繫屬前，不得於人民未聲請前提下，越俎代庖而逕依職權停止原行政處分之執行。

細品訴願法第九十三條第二、三項及行政訴訟法第一一六條第三項規定，不難發現，該等規定，單就停止執行決定機關部分，即有二個耐人尋味的特點，其一為適用時期不明確，其二為有數決定機關競合。基於此二特點，在適用上，將衍生出諸多疑義，有待釐清，茲分述如下：

第一款 適用時期不明確

訴願法第九十三條第二項規定之停止執行機關為受理訴願機關或原處分機關，同法條第三項規定之停止執行決定機關則為行政法院。惟該二項法條，均未明確規定適用之時期。行政訴訟法第一一六條第二項規定之停止執行決定機關為行政法院，其適用時期，有明確規定僅適用於行政訴訟繫屬中(行政訴訟起訴後，裁判確定前)，同法條第三項雖有規定適用於「行政訴訟起訴前」，然由行政處分生效後至行政訴訟起訴前尚可區分為提起訴願前、訴願繫屬中及訴願決定後行政訴訟起訴前等三階段，則行政訴訟法第一一六條第三項所定之適用時期(行政訴訟起訴前)，究係該三階段均有適用，或僅適用於第二、三階段(提起願後至行政訴訟起訴前)，甚至僅適用於訴願決定後行政訴訟起訴前，亦屬不明確。

茲依上開法條之適用時期，比對行政救濟程序之階段，列表如下：

表三 訴願法第九十三條第二、三項及行政訴訟法第一一六條第二、三項適用時期排列表

法律依據	決定機關	訴願前	訴願中	訴願後訴訟前	行政訴訟中
訴願法 93 條 2 項	原處分機關	?	✓	?	?
	受理訴願機關	?	✓	?	?
訴願法 93 條 3 項	行政法院	?	✓	?	?
行政訴訟法 116 條 2 項	行政法院	×	×	×	✓
行政訴訟法 116 條 3 項	行政法院	?	?	✓	×

“✓”「明確適用」 “×”「明確不適用」 “?”「是否適用不明確」

資料來源：作者整理。

上表中所列 “？” 之疑義，即係因訴願法第九十三條第二、三項及行政訴訟法第一一六條第三項未規定明確之適用時期所致。

茲將本文欲探討之疑義臚列如下：

一、訴願法第九十三條第二、三項，是否僅適用於訴願繫屬中？

(一)提起訴願前，訴願管轄機關或原行政處分機關，可否依訴願法第九十三條第二項，依職權或依申請停止原行政處分之執行？提起訴願前人民可否依訴願法第九十三條第三項規定，向行政法院聲請停止原行政處分之執行？

(二)訴願決定後，訴願決定機關或原行政處分機關，可否依訴願法第九十三條第二項，依職權或依聲請停止原行政處分之執行？訴願決定後，人民可否依訴願法第九十三條第三項規定，向行政法院聲請停止原行政處分之執行？

二、行政訴訟法第一一六條第三項規定之適用時期？

(一)提起訴願前，可否依行政訴訟法第一一六條第三項規定，向行政法院聲請停止原行政處分之執行？

(二)訴願繫屬中，訴願人可否未依訴願法第九十三條第二項規定向受理訴願機關或原處分機關聲請停止執行，而直接向行政法院聲請停止執行？

茲就上揭疑義，分就學者見解、實務見解予以整理，並提出本文研析看法如下：

一、訴願法第九十三條第二、三項，是否僅適用於訴願繫屬中？

(一)提起訴願前，訴願管轄機關或原行政處分機關，可否依訴願法第九十三條第二項，依職權或依聲請停止原行政處分之執行？提起訴願前人民可否依訴願法第九十三條第三項聲請行政法院停止執行？

肯定說²⁵：

²⁵ 陳世明：為使在行政處分作成後，訴願提出前，人民之權利亦能透過法院來保護，訴前停止執行之聲請，自應不以訴願繫屬為前提。詳見陳世明著，行政法上停止執行制度之研究，中央警察大學法律學研究所碩士論文，91年11月，頁177。

陳慈陽：訴願法第九十三條及行政訴訟法第一一六條規定，對行政法院而言，實賦予其在作成停止執行時，有較大之決定形成空間。行政法院亦在時間上有更寬廣的適用期間，亦即行政法院在訴願提起前至提起行政訴訟之期間，均可依此兩條文來對人民權利為暫時保護。詳見陳慈陽著，訴願法修正後相關問題之探討，收錄于臺灣行政法學會學術研討會論文集(2000)行政命令、行政處罰及行政爭訟之比較研究，翰蘆，2001年12月版，頁398。

蔡進良：依文義解釋，只要符合該項停止執行之要件，有關機關即應停止執行，而不以訴願繫屬為必要。蔡進良，論行政救濟上人民權利之暫時保護，月旦法學雜誌，第47期(1999年4月)，頁71。

1 訴願法第九十三條第二項規定：「原行政處分之合法性顯有．．，受理訴願機關得依職權或依申請，就原行政處分之全部，或一部，停止執行」；同法條第三項更規定：「前項情形，行政法院亦得依聲請，停止執行。」並未限制受處分人或利害關係人不得於提起訴願前聲請停止執行。

2 原行政處分成立生效後，行政機關即得就原處分立即予以行政執行。而提起訴願之期限，依訴願法第十四條規定，尙有三十日之期間；且依行政程序法第九十八條第三項規定，若原行政處分未告知得提起行政救濟之期間，則受處分人或利害關係人得於一年內提起之，另有於提起訴願前，亦有須先為申請復查或其他法定之先行政程序者，故而於提起訴願前，若情況急迫，自應有上揭訴願法之適用。

3 為使在行政處分作成後，訴願提出前，受處分人或利害關係人之權利亦應予以暫時性之保障，故應許受處分人或利害關係人，於提起訴願前，得向原行政處分機關或訴願管轄機關聲請停止執行。

否定說：

受處分人或利害關係人尙未提起訴願前，並無不服原行政處分之表示，自不能認有聲請執行停止之利益，故至少須與訴願之提起同時為之始可²⁶。

實務見解：採否定說

1 最高行政法院暨臺北、台中、高雄三所高等行政法院89年12月18日法律座談會——法律問題六「未提起訴願前，受處分人或利害關係人得否向行政法院聲請停止原處分之執行？」研討結論：「受處分人或利害關係人尙未提起訴願前，並無不服原行政處分之表示，不能認有停止執行之利益．．。²⁷

2 最高法院90年度裁字第420號裁定(要旨)²⁸

²⁶ 陳計男，行政訴訟法釋論，翰蘆，2002年9月二版，頁728、729。

陳英鈴，論撤銷訴訟之暫時權利保護——從雙贏的風險分配評析實務見解，收錄于葛克昌、林明鏘主編「行政法實務與理論」，國立臺灣大學法律學院研究中心叢書，公法研究中心(1)，元照，2003年3月初版，頁250至252。

²⁷ 刊司法院公報第43卷第1期91年1月份，頁105。

²⁸ 最高行政法院90年度裁字第420號聲請停止執行案件之事由，係台中縣政府於90年○月○日以○號公告○○○(下稱甲)所有坐落台中縣烏日鄉同安厝段七五七之五號國有土地上之建物為違章建築，公告期間自90年4月2日至同年5月2日，公告期滿依法拆除。甲主張略以：「其所有該房屋於民國62年以前興建，並合法課繳房屋稅籍迄今，屬實施都市計畫以外地區建築管理辦法以前完成之合法房屋，依違章建築處理辦法第十一條規定為舊建物，並無補辦建造執照之問題，依法不得拆除。且台中縣政府公告列冊之違章建築查報單，所附建物照片雖為甲所有建物，但所記載建物坐落地號為七六六之一及七五七之九地號，而其房屋系坐落七五七之五地號完全不符，應有錯誤，倘經率然拆除，抗告人之權益必將造成難於回復之損害，有

按行政救濟之提起，以有保護之必要為該訴訟程序成立要件之一，此乃訴訟法上不爭之原則，故原裁定認聲請人可先對原處分表明不服，其於提起訴願前，逕聲請停止執行，並無保護必要。

本文意見：

原則：

提起訴願前，訴願管轄機關或原行政處分機關，不得依訴願法第九十三條第二項，依職權或依聲請停止原處分之執行。受處分人或利害關係人亦不得依訴願法第九十三條第二、三項規定聲請訴願管轄機關、原處分機關或行政法院停止執行。亦即原則上訴願法第九十三條第二、三項規定不適用於訴願繫屬前。

例外：

受處分人或利害關係人已依法提起訴願之先行救濟程序，而該先行程序並無停止執行之規定者，得類推適用訴願法第九十三條第二項規定，由原處分機關或訴願管轄機關依職權或依聲請停止執行，亦得類推適用同法條第三項規定向行政法院聲請停止執行。²⁹

理由：

- 1 訴願法第九十三條第二、三項關於停止執行之規定，係行政救濟中之暫時權利保護制度，其目的乃為避免於行政救濟中因原處分之執行，造成不可回復之損害，致人民權利雖因提起行政救濟而獲得勝訴決定或判決時，仍無法實際享有所救濟權利之內容，致使權利救濟歸於徒勞，未能達到有效的法律保護效果³⁰。受處分人或利害關係人於未提起訴願前，並無不服原行政處分表示之救濟程序。故原則上即無訴願法第九十三條第二、三項規定之適用。訴願管轄機關或原處分機關自不得依訴願法第九十三條第二項規定，依聲請或依職權停止原行政處分之執行。受處分人或利害關係人，亦不得依同法條第 3 項規定向行政法院聲請停止執行。
- 2 德國基於人民權益之有效性保護，採停止執行原則，然參照德國行政法院法第八十條第一項前段規定，亦須於提起訴願或撤銷訴訟時，始有停止執行之效力³¹。

停止執行之必要性及急迫性。」臺中高等行政法院 90 年度停字第 4 號裁定予以駁回，甲向最高行政法院提起抗告，最高行政法院駁回甲之抗告，理由之一為甲不得於未提起訴願前聲請停止執行。

²⁹ 最高行政法院 92 年裁字第 1190 號停止執行案件，聲請人遭開除學籍處分，因聲請已依法提起申訴，請求救濟，其以有急迫情事，於行政訴訟起訴前聲請裁定停止執行，自不以已提起訴願為要件。

³⁰ 參照蔡進良，論行政救濟上人民權利之暫時保護，月旦法學雜誌，第 47 期(1999 年 4 月)，頁 66。

³¹ 就德國行政法院法第八十條第一項規定之翻譯，學者有不同用語，林昱梅譯為：「訴願及撤銷訴訟有停止執行之效力，形成處分，確認處分，及第三人效力處分亦同。」見林昱梅，德國營

- 3 訴願法第九十三條於第一項規定：「原行政處分之執行，除法律另有規定外，不因提起『訴願』而停止。」後，接續於第二項規定：「原行政處分之合法性顯有疑義者．．．『受理訴願機關』或原行政處分機關得依職權或依聲請，就原行政處分之全部或一部，停止執行。」再於第三項規定：「前項情形，行政法院亦得依聲請，停止執行。」顯見該第二、三項規定，乃係就第一項提起「訴願」不停止執行，所為提起「訴願」得停止執行之例外規定，且該第二項規定之停止執行決定機關中，係規定「受理訴願機關」而非規定「訴願管轄機關」³²，於提起訴願前，依訴願法第四條規定，雖有「訴願管轄機關」，然並無「受理訴願機關」，必於提起訴願後，始有實際之「受理訴願機關」，故必已實際提起訴願後，始有訴願法九十三條第二、三項之適用。
- 4 訴願法第九十三條第二、三項規定，須提起訴願後，於訴願繫屬中，始有其適用。未提起訴願前，自無該法條之適用。亦即，於提起訴願前，訴願管轄機關或原處分機關，不得依訴願法第九十三條第二項規定，停止原處分之執行。人民亦無依同法條第二、三項規定向原處分機關、訴願管轄機關或行政法院聲請停止執行之權利。
- 5 惟對於行政處分之救濟，原則上以訴願、行政訴訟方式為之，惟例外於提起訴願前須先踐行先行政程序者，例如對道路交通管理處罰條例處罰之行政救濟，須先向管轄地方法院聲明異議(第八十七條第一項)、海關緝私條例規定之沒入貨物等處分之救濟，須先向原處分海關申請複查(第四十七條第一項)．．等等³³，受處分人或利害關係人，不服此類行政處分，於提起訴願前，須先依法為先行程序之救濟，不服行政機關就該先行救濟程序所為之決定後，始得提起訴願。而該類先行程序之救濟，若無關於停止執行之規定者³⁴，將形成暫時權利保護之漏洞，於該先行程序進行中，人民權利亦可能因行政機關之執行，而受難以回復之損害，基於對人民於行政救濟中暫時權利之保障，自應類推適用訴願法第九十三條第二、三項規定，許受處分人或利害關係人得就該行政處分，向訴願管轄機關或原行政處分機關或行政法院聲請停止執行。

業法上之危害防止措施及行政救濟，第 311 頁，載於逢甲人文社會學報第 1 期；林明昕譯為：「訴願及撤銷訴訟有延宕效力。其為涉及形成處分、確認處分及雙重效力處分(第八十條之一)之情形者，亦同。」見林明昕，論行政訴訟法上之「執行(不)停止原則」，載於月旦法學雜誌第 77 期(2001 年 10 月)，第 77 頁，元照。而陳清秀則譯為：「異議與撤銷之訴，具有停止執行之效力。形成權利與確認之行政處分，以及具有雙重功能之行政處分(第八十條之一)亦同。」，見陳清秀，行政訴訟法，翰蘆，2002 年 9 月二版，頁 573。

³²所謂「訴願管轄機關」乃指依訴願法第四條規定，就訴願案件「應」受理之機關，例如該法條第 1 款規定，不服鄉(鎮、市)公所之行政處分者，向縣(市)政府提起訴願。該縣(市)政府，即為不服鄉(鎮、市)公所行政處分之訴願管轄機關。而所謂「受理訴願機關」係指人民不服行政處分，已向訴願管轄機關提起訴願，該「已」受理訴願之機關，即為「受理訴願機關」。

³³提起訴願前，須踐行之先行政程序，散見各法規，集會遊行法第十六條第一項、兵役法第四十條等均屬之。陳新民，行政法學總論，1992 年 1 月初版，326 頁，三民。

³⁴提訴願前之先行程序，非必無停止執行之規定，亦有相關停止執行之規定者，如稅捐稽徵法第三十九條第一項之申請複查停止執行、關稅法第九十五條第三項前段之申請複查供擔保停止執行等即有停止執行之規定。

另須說明者，本文認為，原行政處分機關，無論有無救濟程序之進行，不論行政處分是否已確定，均得類推適用行政程序法第一一七條、一二二條規定，依職權停止原行政處分之執行。行政處分基於公定力及執行力，行政機關於行政處分成立生效後，固得依法執行。然有關行政處分之執行，多未規定應執行之期限，故而是否立即執行(或移送行政執行處執行³⁵)，均由行政機關視情況，逕行決定。又我國行政法制，本即賦予行政機關就所為行政行為自我檢視之職權，就違法行政處分，縱使救濟期間經過後，原處分機關(或其上級機關)仍得依職權為全部或一部之撤銷(行政程序法第一一七條前段)；就非授予利益之合法行政處分，亦得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止(行政程序法第一二二條前段)³⁶。舉重以明輕，行政機關就所為行政處分，自亦得依其職權停止原處分之執行。此部分，依上揭論述，受處分人或利害關係人，因未提起訴願或法定訴願之先行程序，故無依訴願法第九十三條第二、三項規定聲請停止執行之權利；惟受處分人若向原處分機關聲請停止執行者，其聲請行為，應僅有促使原處分機關自我檢視之作用，至於是否停止執行(甚或應否撤銷違法行政處分或廢止合法行政處分)，仍由原處分機關依職權為之。然此部分，尚無明文規定，故本文認為，應類推適用行政程序法第一一七條及一二二條規定，認原行政處分機關得視情況，依職權停止原行政處分之執行，其就公法上金錢給付義務，已移送法務部行政執行署所屬行政執行處執行者亦同。惟此部分因行政程序法及行政執行法尚無明文規定，易滋疑義，建議爾後修法時，予以明定為宜。

(二)訴願決定後，訴願決定機關或原行政處分機關，可否依訴願法第九十三條第二項，依職權或依聲請停止原處分或決定之執行？訴願人或利害關係人可否依同法條第二、三項規定向行政法院聲請停止原處分或決定之執行？

本文認為，同前所述訴願法第九十三條於第一項規定：「原行政處分之執行，除法律另有規定外，不因提起『訴願』而停止。」後，接續於第二項規定：「原行政處分之合法性顯有疑義者，，『受理訴願機關』或原行政處分機關得依職權或依聲請，就原行政處分之全部或一部，停止執行。」再於第三項規定：

³⁵行政執行法第四條第一項規定：「行政執行，由原處分機關或該管行政機關為之。但公法上義務逾期不履行者，移送法務部行政執行署所屬行政執行處執行之。」

³⁶行政程序法第一一七條規定：「違法行政處分於法定救濟程序經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。但有下列各款情形之一者，不得撤銷：1 撤銷對公益有重大危害者。2 受益人無第一百十九條所列信賴不值得保護之情形，而信賴受予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於推銷所欲維護之公益者。」

同法第一二二條規定：「非授予利益之合法行政處分，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止。但廢止後仍應為同一內容之處分或依法不得廢止者，不在此限。」

另就授予利益之合法行政處分，於符合行政程序法第一二三條列舉五款情形之一(例如附負擔之行政處分，受益人未履行該負擔)時，亦得由原處分機關為全部或一部之廢止。

「前項情形，行政法院亦得依聲請，停止執行。」顯見該第二、三項規定，乃係就第一項提起「訴願」在訴願繫屬中，就不停止執行原則，所為停止執行之例外規定，故該條項之規定，應僅適用於訴願程序繫屬中。故而訴願決定後，該救濟程序，已脫離訴願繫屬。訴願決定機關或原處分機關即不得再依訴願法第九十三條第二項規定，依職權或依聲請停止原處分或決定之執行，訴願人或利害關係人亦不得依訴願法第二、三項規定向訴願決定機關或原處分機關或行政法院聲請停止執行。惟如前述，原行政處分機關就所為行政處分，無論有無救濟程序之進行，不論行政處分是否已確定，均得類推適用行政程序法第一一七條、一二二條規定，依職權停止原行政處分之執行，然行政機關此部分依職權停止原處分之執行，其法律依據並非訴願法第九十三條第二項，附此敘明。

綜上所述，本文認為訴願法第九十三條第二、三項，僅適用於提起訴願後，訴願決定前，亦即僅適用於訴願繫屬中。例外於受處分人或利害關係人已對行政處分提起訴願之先行救濟程序時，得類推適用訴願法第九十三條第二項規定，向原處分機關或訴願管轄機關聲請停止執行。

二、行政訴訟法第一一六條第三項規定之適用時期？

行政訴訟法第一一六條第三項規定：「於行政訴訟起訴前，如原處分或決定之執行將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，行政法院亦得依受處分人或訴願人之聲請，裁定停止執行。但於公益有重大影響者，不得為之。」可知本條項之規定，係適用於行政訴訟起訴前。

然由行政處分生效後至行政訴訟起訴前，尚可區分為

- 1 提起訴願前
- 2 訴願繫屬中(提起訴願後訴願決定前)
- 3 訴願決定後行政訴訟起訴前等三階段

其中第三階段(訴願決定後行政訴訟起訴前)訴願人或受處分人得依該條項規定聲請行政法院裁定停止執行，並無疑義。然於第一階段(提起訴願前)人民得否依該條項規定向行政法院聲請停止執行則有爭議。再者第二階段(訴願繫屬中)，學者多數認為訴願人得依該條項規定向行政法院聲請停止執行，然於此階段，對訴願人聲請停止執行之規定，除行政訴訟法第一一六條第三項規定³⁷外，

³⁷最高行政法院暨臺北、台中、高雄三所高等行政法院 89 年 12 月 18 日法律座談會——法律問題八「行政訴訟法第一一六條第三項所指『於行政訴訟起訴前』，是否應限縮解釋為『訴願決定後、起訴前』？」研討結論：「行政訴訟法第一一六條第三項之適用，雖不限於「訴願決定後起訴前」，惟適用該法條聲請停止執行，必須已向原處分機關或受理訴願機關申請未獲救濟(例如申請被駁回，或原處分機關或受理訴願機關不於適當期間內為准駁)，或情況緊急須即時由行政法院處理，否則難以救濟之情形，始得認有聲請利益。」刊於司法院公報 43 卷第 1 期，90 年 1 月出版，頁 106、107。

尚有如前述之訴願法第九十三條第二、三項規定，其中訴願法第九十三條第三項規定，同係訴願人向行政法院聲請停止執行之規定³⁸，而九十三條第二項則係訴願人得向受理訴願機關或原處分機關聲請停止執行之規定，則訴願人得否未依訴願法第九十三條第二項規定向受理訴願機關或原處分機關聲請停止執行，即逕向行政法院聲請停止執行，抑或須向受理訴願機關或原處分機關聲請無效果後，始得向行政法院聲請停止執行？則頗有爭議。

本文擬就此二部分爭議，分別探討如下：

(一)未提起訴願得否依行政訴訟法第一一六條第三項規定，向行政法院聲請停止原處分之執行？

肯定說：

- 1 行政訴訟法第一一六條第三項規定：「於行政訴訟起訴前，如原處分．．，行政法院亦得依受處分人或訴願人之聲請，裁定停止執行。但於公益有重大影響者，不在此限。」明確規定，於提起行政訴訟前行政法院得依聲請裁定停止執行。所謂行政訴訟起訴前，當包含行政處分作成後，至行政訴訟繫屬前之階段，均有其適用，要不以人民是否提起訴願而有別。
- 2 又法條明定行政法院得依「受處分人」或訴願人之聲請，裁定停止執行，益見該條聲請之主體，並不以提起訴願之訴願人為限，其未提起訴願之「受處分人」，亦可提出聲請。
- 3 原行政處分成立生效後，行政機關即得據以為行政執行。而提起訴願之期限，依訴願法第十四條規定，尚有三十日之期間，且若原行政處分未告知得提起行政救濟之期間，則受處分人或利害關係人得於一年內提起之，另有於提起訴願前，須先為申請復查或其他法定程序者，故而於提起訴願前，若情況急迫，自應有行政訴訟法第一一六條第三項之適用。
- 4 不服行政處分，非必經訴願程序，始可提起行政訴訟，例如對行政機關作成經聽證之行政處分，若有不服，得依行政程序法第一〇九條規定，免除訴願及其先行政程序。則受處分人或利害關係人於行政訴訟起訴前，基於急迫，自得依行政訴訟法第一一六條第三項規定，逕向行政法院聲請停止執行。
- 5 行政處分的停止執行與訴願程序之進行，乃屬二事，並不會有所謂「規避訴願程序」之問題；至於「情況緊急」則是判斷是否准予停止執行的考量點，而非是否「受理聲請」之要件³⁹。
- 6 為使在行政處分作成後，訴願提出前，人民之權利亦能透過法院來保護，訴前

³⁸ 訴願法第九十三條第三項及行政訴訟法第一一六條第三項，依文義觀之，於訴訟繫屬中，似均有其適用，其二者間之關係如何？究係擇一關係或係併用或須捨棄其一，學者與實務俱有爭議，因此部分涉及法條規定實質停止要件內容之差異，容後詳述。

³⁹ 李建良，90年度行政法實務見解回顧，臺灣本土法學雜誌，2002年9月，頁48。

停止執行之聲請，自應不以訴願繫屬為前提⁴⁰。

否定說：

受處分人或利害關係人尚未提起訴願前，並無不服原行政處分之表示，自不能認有聲請執行停止之利益，故至少須與訴願之提起同時為之始可⁴¹。

實務見解：採否定說

1 最高行政法院暨臺北、台中、高雄三所高等行政法院89年12月18日法律座談會——法律問題六「未提起訴願前，受處分人或利害關係人得否向行政法院聲請停止原處分之執行？」研討結論：「受處分人或利害關係人尚未提起訴願前，並無不服原行政處分之表示，不能認有停止執行之利益。且訴願程序之目的在使行政機關有自我審查之機會，不待訴願而逕向行政法院聲請停止執行，無異由行政法院直接為行政處分之審查，不僅規避訴願程序，使行政機關喪失自我審查之機會。關係人如充分利用此一程序，將耗費大量司法資源於停止執行之暫時權利保護，影響訴訟事件之審判。」⁴²

2 最高法院90年度裁字第420號裁定要旨

(1)按「於行政訴訟起訴前，如原處分或決定之執行將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，行政法院亦得依受處分人或訴願人之聲請，裁定停止執行。但於公益有重大影響者，不在此限。」行政訴訟法第一一六條第三項定有明文。其適用以情事急迫不及向訴願機關表明不服，且原行政處分之執行將發生難以回復之損害為要件。

(2)再按行政救濟之提起，以有保護之必要為該訴訟程序成立要件之一，此乃訴訟法上不爭之原則，故原裁定認聲請人可先對原處分表明不服，其於提

⁴⁰ 陳世明：為使在行政處分作成後，訴願提出前，人民之權利亦能透過法院來保護，訴前停止執行之聲請，自應不以訴願繫屬為前提。詳見陳世明著，行政法上停止執行制度之研究，中央警察大學法律學研究所碩士論文，91年11月，頁177。

陳慈陽：訴願法第九十三條及行政訴訟法第一一六條規定，對行政法院而言，實賦予其在作成停止執行時，有較大之決定形成空間。行政法院亦在時間上有更寬廣的適用期間，亦即行政法院在訴願提起前至提起行政訴訟之期間，均可依此兩條文來對人民權利為暫時保護。詳見陳慈陽著，訴願法修正後相關問題之探討，收錄于臺灣行政法學會學術研討會論文集(2000)行政命令、行政處罰及行政爭訟之比較研究，翰蘆，2001年12月版，頁398。

蔡進良：依文義解釋，只要符合該項停止執行之要件，有關機關即應停止執行，而不以訴願繫屬為必要。蔡進良，論行政救濟上人民權利之暫時保護，月旦法學雜誌，第47期(1999年4月)，頁71。

⁴¹ 陳計男，行政訴訟法釋論，翰蘆，2002年9月二版，頁728、729。

陳英鈴，論撤銷訴訟之暫時權利保護——從雙贏的風險分配評析實務見解，收錄于葛克昌、林明鏘主編「行政法實務與理論」，國立臺灣大學法律學院研究中心叢書，公法研究中心(1)，元照，2003年3月初版，頁250至252。

⁴² 刊司法院公報，第43卷第1期91年1月份，頁105。

起訴願前，逕聲請停止執行，並無保護必要，與訴願法第九十三條第三項及行政訴訟法第一一六條第三項立法意旨無違。

- (3) 訴願法第九十三條第二項既規定受處分人得申請受理訴願機關或原處分機關停止執行，自得由上開機關獲得救濟，殊無逕向行政法院聲請之必要。且行政訴訟係審查行政處分違法之最終機關，若一有行政處分，不待訴願程序即聲請行政法院停止原處分之執行，無異規避訴願程序，而請求行政法院為行政處分之審查，故必其情況緊急，非即時由行政法院予以處理，則難以回復損害，否則尚難認有以行政法院之裁定停止執行之必要。

本文見解

原則上未提起訴願，不得依行政訴訟法第一一六條第三項規定向行政法院聲請停止執行。

例外於下列情形，雖未提起訴願，亦得依行政訴訟法第一一六條第三項規定向行政法院聲請停止執行：

- 1 受處分人或利害關係人已提起訴願之先行救濟程序，而該先行程序並無停止執行之規定者。
- 2 依法不須提起訴願得逕行提起行政訴訟者(例如行政程序法第一〇九條、行政訴訟法第四條第三項)。

理由：

- 1 如前所述，停止執行乃暫時之權利保護措施，其目的乃為避免於行政救濟中因原處分之執行，造成不可回復之損害。從而受處分人或利害關係人未提起訴願前，並無不服原行政處分之表示，自不能依行政訴訟法第一一六條第三項規定聲請停止執行。
- 2 對於行政處分之救濟，原則上以訴願、行政訴訟方式為之，惟例外於提起訴願前須先踐行先行程序者，受處分人或利害關係人，對此類行政處分欲提起訴願前，須先依法為先行程序之救濟，而該類先行程序之救濟，若無停止執行之規定，則於提起訴願前之先行程序進行中，行政機關本得就原處分據以執行，受處分人因該執行若將受難以回復之損害，基於對人民於行政救濟中暫時權利之保障，自應許受處分人或利害關係人得對該行政處分，依行政訴訟法第一一六條第三項規定，向行政法院聲請停止執行。
- 3 不服行政處分於提起行政訴訟前，非必先提起訴願不可，例如經行政機關舉行聽證後所作成之行政處分，人民若有不服，即無須經訴願或其先行程序，即得逕行提起行政訴訟(行政程序法第一〇九條)；另涉及第三人效力之行政處分，受處分人提起訴願後，若該訴願決定不利於第三人者，第三人雖非受處分人或訴願人，亦得依法提起行政訴訟，請求撤銷該不利之訴願決定(行政訴訟法第四條第三項)，此情形，自不應以人民未提起訴願，而禁止其依行政訴訟法第

一一六條第三項規定，向聲請行政法院停止執行。

(二)受處分人或利害關係人，於訴願繫屬中，可否未依訴願法第九十三條第二項規定向受理訴願機關或原處分機關聲請停止執行，而直接向行政法院聲請停止執行？

肯定說：

- 1 行政訴訟法一一六條第三項聲請停止執行之合法性要件，並無以聲請人事先向原處分機關或受理訴願機關聲請停止執行而無效果為前提。否則將因此造成行政機關立即執行原處分，致延誤及時給予暫時權利保護之時機⁴³。
- 2 行政訴訟法一一六條第三項並未規定訴願人須先向受理訴願機關或原處分機關申請而未獲救濟時，始得向行政法院提出聲請⁴⁴。
- 3 基於憲法保障人民訴願及訴訟權之意旨，救濟途徑應盡量多樣化，讓人民有選擇之機會⁴⁵。

否定說：

行政法院係審查行政處分違法性之最終機關，若一有行政處分，不待訴願程序即聲請行政法院停止原處分之執行，無異規避訴願程序，而請求行政法院為行政處分之審查。故訴願人在行政訴訟繫屬前，逕向行政法院聲請停止執行者，須其已向原處分機關或受理訴願機關申請未獲救濟(例如申請被駁回，或原處分機關或受理訴願機關不於適當期間內為准駁)，或情況緊急須即時由行政法院處理否則難以救濟之情形，始得認有聲請利益，庶不致浪費司法資源⁴⁶。

實務見解：

肯定說：

⁴³陳清秀，行政訴訟法，翰蘆，2002年9月二版，頁580。

⁴⁴林石猛，行政訴訟類型之理論與實務，學林，2004年6月二版，頁521。

⁴⁵陳慈陽，訴願法修正後相關問題之探討，收錄於「行政命令、行政處罰及行政爭議之比較研究」臺灣行政法學學會學術研討會論文集(2000)，翰蘆，2001年12月，初版，頁399。
另蔡茂寅認基於人民權利保護之觀點，人民可同時向數決定機關聲請停止執行，並無禁止之理。此時各機關在解釋上，均有受理權限。詳見蔡茂寅，停止執行決定之競合問題，月旦法學雜誌，第77期(2001年10月)，頁19。

⁴⁶陳計男，行政訴訟法釋論，三民，2000年1月，頁729-732。僅於處分屬於行政程序法第109條規定之直接訴訟程序標的者，因無訴願之問題，或者其他之處分，因受理訴願機關之怠惰或已駁回其申請，始得依行政訴訟法第116條第3項規定，向該管之行政法院聲請裁定停止原處分之執行。蔡志方：行政救濟與行政法學，國立成功大學法律學系法學叢書，正典出版，2004年9月，頁228。

最高行政法院 94 年度裁定第 327 號裁定要旨：

訴願法第九十三條第二項、第三項及行政訴訟法第一一六條第三項之立法目的，乃因行政機關之處分或決定，在依法撤銷或變更前，具有執行力，原則上不因提起行政救濟而停止執行。然於行政訴訟起訴前，如原處分或決定之執行將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，自應賦予行政法院依受處分人或訴願人之聲請，裁定停止執行，俾兼顧受處分人或訴願人之利益。抗告人既已向訴願機關以有急迫情形請求停止原處分之執行，訴願機關逾時已久，迄今仍不予處理，致抗告人等無從依停止執行制度向訴願機關聲請而受到應有之保護，自應許抗告人等直接向行政法院聲請對原處分停止執行⁴⁷。

最高行政法院 92 年度裁字第 154 號裁定、92 年度裁字 415 號裁定、91 年度裁字第 307 號裁定同此見解。

另最高行政法院 93 年度裁字第 182 號裁定理由中，認為「按訴願法第九十三條第二項所謂『受理訴願機關或原行政處分機關得依職權或依申請，就原行政處分之全部或一部，停止執行』及第三項所謂『行政法院亦得依聲請，停止執行』，係採雙軌制，得由受處分人依其選擇向『受理訴願機關或原行政處分機關』及『行政法院』提出申請，否則無異容許受處分人得任意濫用行政救濟程序之資源，且恐將發生各機關准駁不一，致無所適從之情形，顯非立法賦與多方救濟管道之本意。抗告人不服原處分，已提訴願並向訴願機關聲請停止執行，自應由訴願機關本於行政自我審查之功能，審查應否停止原處分之執行，尚無再由行政法院介入之必要。抗告人未待該訴願機關作成准駁之決定，又向原法院聲請停止執行，自屬欠缺權利保護必要。」

該裁定雖以訴願人之聲請無保護必要而否准其停止執行之聲請，惟依該裁定之理由觀之，似認受處分人若未向受理訴願機關或原處分機關聲請停止執行，即得向行政法院聲請停止執行。

⁴⁷最高行政法院 94 年度裁定第 327 號停止執行之事由，為聲請人三人向考選部繳驗美國加州南灣大學之針灸及中醫碩士證明文件，報考民國 92 年第 2 次專門職業及技術人員高等考試中醫師考試，經榜示及格並由考試院發給考試及格證書。嗣聲請人向行政院衛生署申請中醫師英文證明書時，衛生署認考選部歷來均未准以美國加州南灣大學碩士學位證書報考是項考試，經考選部認聲請人所繳驗學歷，未符教育部訂頒「國外學歷查證認定作業要點」第八點及專門職業及技術人員考試法第二十三條第四款規定，乃撤銷聲請人等中醫師考試及格資格及吊銷考試及格證書。經聲請人提起訴願並聲請停止執行外，更向台北高等行政法院聲請停止原處分之執行，台北高等行政法院以聲請人已向受理訴願機關聲請停止執行，無向行政法院聲請停止執行之緊急情事，亦無逕向行政法院聲請停止裁定救濟之必要，應認欠缺保護之必要，而駁回聲請人之聲請。聲請人不服，向最高行政法院提起抗告。最高行政法院認上開情況，應許聲請人等直接向行政法院聲請停止執行，而廢棄台北高等行政法院之裁定。

否定說：

- 1 最高行政法院暨臺北、台中、高雄三所高等行政法院 89 年 12 月 18 日法律座談會——法律問題七「訴願法第九十三條第二項規定受理訴願機關或原行政處分機關得就原行政處分停止執行，行政訴訟法第一一六條第三項又規定，於行政訴訟起訴前，行政法院亦得依聲請，裁定停止原處分或決定之執行，兩者關係若何？」研討結論：「訴願法第九十三條第二項既規定受處分人得申請受理訴願機關或原處分機關停止執行，理論上得由上開機關獲得救濟，殊無逕向行政法院聲請之必要，且行政法院係審查行政處分違法性之最終機關，若一有行政處分，不待訴願程序即聲請行政法院停止原處分之執行，無異規避訴願程序，而請求行政法院為行政處分之審查。必須其情況緊急，非即時由行政法院予以處理，則難以救濟，否則尚難認有以行政法院之裁定予以救濟之必要，應認欠缺保護之必要而駁回其聲請，庶不致浪費司法資源。」⁴⁸
- 2 最高行政法院就訴願人於訴願繫屬中，「未」向受理訴願機關聲請停止執行，而逕向行政法院聲請停止執行者，絕多數裁定均依上揭座談會見解，認訴願人未向訴願機關聲請停止執行，不得逕向行政法院聲請停止執行，而以其聲請無保護必要，為不合法，而否准訴願人之聲請⁴⁹。
- 3 最高行政法院 91 年度裁字第 1385 號裁定，認就訴願人於訴願繫屬中，「已」向受理訴願機關聲請停止執行，則原處分是否確有停止執行之原因及必要，受理訴願機關知之最詳，由受理訴願機關就停止執行之聲請一併處理，亦最允要，殊無另向行政法院聲請停止執行之必要，因而否准訴願人之聲請。

由上開最高行政法院之裁定觀之，除少數裁定理由認抗告人已向訴願機關以有急迫情形請求停止原處分之執行，訴願機關逾時已久，迄今仍不予處理，得向行政法院聲請停止執行外，多數裁定見解均認「未」向訴願機關或原處分機關申請停止執行不得逕向行政法院聲請停止執行；「已」向訴願機關申請停止執行者，應待訴願機關決定，不得再向行政法院聲請停止執行。顯見實務見解原則上採否定說，僅少數例外情形認屬急迫，且須已向訴願機關聲請，未獲處理時，始准向行政法院聲請停止執行。

本文見解：採肯定說

理由：

- 1 行政訴訟法第一一六條第三項明文規定：「於行政訴訟起訴前，如原處分或決定之執行將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，行政法院亦得依受處分人或訴願人之聲請，裁定停止執行。但於公益有重大影響者，不在此限。」該條

⁴⁸刊司法院公報第 43 卷第 1 期，第 105、106 頁，91 年 1 月出版。

⁴⁹ 93 裁 963 號、92 裁 41 號、92 裁 162 號、91 裁 247 號、91 裁 485 號、91 裁 877 號、91 裁 906 號、92 裁 1432 號均採此見解。

文並未限制人民須先向原處分機關或受理訴願機關聲請停止執行而無效果始得為之。實務運作時，自不得逾越法律之規定，以法律所未規定之事項，限制人民基於法律所得享有聲請行政法院停止執行之權利。

- 2 訴願與暫時權利保護中處分停止執行，乃二種不同之行政救濟程序，聲請停止執行程序之訴訟標的、聲請有無理由、及裁定主文之效力，均與本案訴願不同，顯係一獨立之程序，而非對於行政機關之先行決定進行事後審查的權利救濟程序，故行政法院就停止執行之聲請，必須自行作成第一次裁判⁵⁰，自不得限制聲請人須先向訴願機關申請無效果，或遭駁回，始受理停止執行之聲請。
- 3 行政訴訟法第一一六條第三項之立法理由乃因行政訴訟採訴願前置主義，要提起行政訴訟之前，必須先踐行訴願程序，故在行政處分作成之後，於行政訴訟繫屬前，需經過一段相當漫長期間，在此期間，原處分機關隨時可執行原處分，而受處分人卻無法聲請行政法院暫時停止執行，至人民權利保護呈現重大漏洞，爰增列第三項，明定行政訴訟起訴前，亦得聲請停止執行。顯見行政訴訟法第一一六條第三項之規定，係為使人民於提起訴願後至行政訴訟起訴前，得直接向行政法院聲請停止執行，以為暫時權利保護，故依該法條向行政法院聲請停止執行，不以須先向訴願機關聲請停止執行無效果為前提。
- 4 依行政訴訟法第一一六條第三項規定，向行政法院聲請停止執行，以受處分人或利害關係人已提起訴願程序為前提，從而自無所謂「規避訴願程序」之問題。且未向訴願機關聲請停止執行，並不表示，情況不急迫，反之若須向訴願機關申請停止執行無效果後，始向行政法院聲請停止執行，其情況急迫，恐已緩不濟急，與具急迫性之暫時權利保護措施反相違背。且「情況緊急」係判斷是否准予停止執行有無理由之要件，而非是否「受理聲請」之合法性要件⁵¹。
- 5 所謂「權利無保護必要」係指當事人之主張，縱予准許，亦無實益而言，例如行政訴訟法第一一六條第四項後段所定，原處分或決定機關已依職權或依聲請停止執行者，行政法院縱予裁定停止執行，對聲請人亦無實益。又如對課以義務訴願或行政訴訟(請求行政機關為一定之行爲諸如核發營利事業登記證)，縱原處分停止執行，亦僅回復行政機關未駁回聲請之原狀，然行政機關仍未為准許聲請人之請求(停止執行之結果，行政機關仍未核發營利事業登記證)，故縱停止原行政機關駁回人民請求之處分之執行，對人民並無實益。然於訴願人未向訴願機關或原行政處分機關聲請停止執行而逕向行政法院聲請停止執行之情形，行政法院若准予停止執行，對聲請人權利之暫時保護，即有相當大之實益，自非無保護必要。
- 6 暫時權利保護制度中處分停止執行之功能，係為防止人民於行政救濟中，因行政機關就原處分之執行，遭受難於回復之損害，乃一保障人民權利之制度，其功能不在於給予行政機關再一次自我審查之機會。且於行政救濟程序中，訴願

⁵⁰ 陳英鈴，論撤銷訴訟之暫時權利保護——從雙贏的風險分配評析實務見解，收錄於葛克、林明鏘主編「行政法實務與理論」，頁 244。

⁵¹ 李建良，九十年行政法實務見解回顧，臺灣本土法學雜誌，2002 年 9 月，頁 48。

人與原處分機關為對立之相對人，而訴願機關亦為行政機關，若原行政機關認原處分應停止執行，則行政機關應本即得依職權停止原處分之執行。行政機關或訴願機關既未依職權停止執行，則欲期待行政機關依聲請停止執行之機率，本不可多得，反易使行政機關因而立即執行原處分，致延誤及時給予暫時權利保護之時機。若為給予行政機關再一次自我審查之機會，而限制人民須先向行政機關聲請停止執行無效果後，始得向行政法院聲請停止執行，顯與暫時權利保護制度給予人民及時保護之法制相背。

綜上本文認為，訴願人於提起訴願後，得逕依行政訴訟法第一一六條第三項規定向行政法院聲請停止執行。

第二款 數決定機關之競合

訴願法第九十三條第二、三項及行政訴訟法第一一六條規定之停止執行決定機關有受理訴願機關、原行政處分機關及行政法院三者，且至少於提起訴願後，訴願決定前之訴願繫屬中，此三決定機關係處於競合狀態，則受處分人或利害關係人可否同時或先後向受理訴願機關、原行政處分機關或行政法院聲請停止原處分之執行？若人民同時向前述三機關聲請停止執行，而該三機關之決定不一致時，該如何解決？受處分人或利害關係人若先向行政法院聲請停止執行，遭行政法院駁回後，可否復向原處分機關或訴願管理機關聲請停止執行？不無疑義。茲分別敘述如下：

一、受處分人或利害關係人，於訴願繫屬中，可否同時或先後向受理訴願機關、原行政處分機關或行政法院聲請停止原處分之執行？

肯定說：

訴願法第九十三條第二、三項及行政訴訟法第一一六條第三項規定，均未限制人民不得同時或先後向各該機關申(聲)請停止執行，基於人民權利保護之觀點，並無禁止之理。解釋上，各機關均有受理權限⁵²。

⁵²蔡茂寅，停止執行決定之競合問題，月旦法學雜誌，第 77 期(2001 年 10 月)，頁 19。另陳慈陽認此種救濟途徑多樣化，在未有矛盾與衝突下，更是符合憲法第十六條保障人民訴願及訴訟權之意旨。見陳慈陽，訴願法修正後相關問題之探討，收錄於「行政命令、行政處罰及行政爭議之比較研究」臺灣行政法學學會學術研討會論文集(2000)，翰蘆，2001 年 12 月初版，頁 399。

否定說：

聲請停止原處分之執行之權利不得濫用，故必須予以限制。基於權力分立原則，與司法本質(保守性)，暫時權利保護之補充性與介入時機之成熟性或妥當性，受處分人或相對人提起訴願後，僅能依訴願法第九十三條第二項規定，向受理訴願機關提出申請。(此時原處分機關僅能依職權裁定停止原處分之執行)，且於行政機關已可提供暫行權利保護之申請，且無怠惰之情況，則行政法院應自行退讓。亦即行政法院依行政訴訟法第一一六條享有之權力，具有「後備性」或「補充性」，所以僅於受理訴願機關之怠惰或已駁回停止執行之申請後，始得依行政訴訟法第一一六條第三項規定，向該管之行政法院聲請裁定停止原處分之執行⁵³。

實務見解

採否定說，認不得同時，僅得擇一。

最高行政法院 93 年度裁字第 182 號裁定要旨⁵⁴：按訴願法第九十三條第二項所謂「受理訴願機關或原行政處分機關得依職權或依申請，就原行政處分之全部或一部，停止執行」及第三項所謂「行政法院亦得依聲請，停止執行」，係採雙軌制，得由受處分人依其選擇向「受理訴願機關或原行政處分機關」或「行政法院」提出申請，否則無異容許受處分人得任意濫用行政救濟程序之資源，且恐將發生各機關准駁不一，致無所適從之情形，顯非立法賦與多方救濟管道之本意。抗告人不服原處分，已提訴願並向訴願機關聲請停止執行，自應由訴願機關本於行政自我審查之功能，審查應否停止原處分之執行，尚無再由行政法院介入之必要。抗告人未待該訴願機關作成准駁之決定，又向原法院聲請停止執行，自屬欠缺權利保護必要。

本文見解：

採肯定說：理由同肯定說見解。

⁵³蔡志方：行政救濟與行政法學，國立成功大學法律學系法學叢書，正典出版，2004 年 9 月，頁 227 至 230。

⁵⁴最高行政法院 93 年度裁字第 182 號案件事由為：內政部核准徵收受處分人之土地，受處分人不服於 92 年 10 月 14 日向行政院提起訴願，並於 92 年 10 月 15 日向原處分機關內政部及受理訴願機關行政院聲請停止原處分之執行，時經近二個月原處分機關及受理訴願機關均未為准駁，受處分人乃於 92 年 12 月 08 日向臺北高等行政法院聲請停止執行，高等行政法院以受處分人既已向受理訴願機關聲請停止執行，復向行政法院聲請停止執行，係屬欠缺權利保護必要為理由之一駁回受處分人之聲請，受處分人不服向最高行政法院提起抗告，最高行政法院則以受處分人得選擇向「受理訴願機關或原行政處分機關」或「行政法院」提出申請，不得同時聲請，駁回受處分人之抗告。

二、受處分人或利害關係人，於訴願繫屬中，若同時向受理訴願機關、原行政處分機關及行政法院聲請停止執行，而該三機關就是否停止執行之決定不一致，發生衝突時該如何解決？

此部分有學者認為，行政訴訟法第一一六條第四項規定，行政法院應先徵詢當事人之意見，如原處分或受理訴願機關已停止執行者，行政法院應為駁回之裁定。換言之，此時即令各權責機關得分別受理，但其決定順序則應先由行政機關為之，司法機關次之，並且停止執行之決定，不論由司法機關抑或行政機關為之，均有優先之效力，此由本條規定可當然推之⁵⁵。

本文見解以為各權責機關均得分別受理，且各機關之決定，並無順序之要求，任一機關為停止執行之決定，均有優先效力，其餘機關即應以原處分已停止執行，聲請人之聲請已無實益，而駁回聲請人之聲請⁵⁶。若限制須原處分機關先就停止執行之申請決定後，受理訴願機關始得就停止執行之聲請決定，則若原處分機關怠於決定，則聲請人就停止執行之聲請，將因行政機關之遲延而喪失實質意義。

三、受處分人或利害關係人若先向行政法院聲請停止執行，遭行政法院駁回後，可否復向原處分機關或訴願管理機關聲請停止執行？

有學者認為，按依行政訴訟法第一一六條第四項規定，行政法院於裁定前既需踐行徵詢當事人之程序，則縱令此時所行者並非訴訟程序，但原處分機關、原決定機關及處分之相對人既以當事人之身分表示過意見，其程序上攻擊防禦之權利，在某種程度上已受保障，行政法院之裁定自得拘束雙方當事人，此種推論亦與行政爭訟的管轄層級相合。是故，行政法院既已作成裁定，則受其拘束之原處分機關及受理訴願機關即不應再受理停止執行之申請，以免混淆爭訟管轄之層級⁵⁷。

本文見解支持前述學者見解，認行政法院駁回聲請人聲請停止執行之裁定後，原處分機關及受理訴願機關不應再受理停止執行之申請。惟原行政處分機關基於行政機關之自我審查功能，得視情況，類推適用行政程序法第一一七條及一二二條規定，依職停止原行政處分之執行，其就公法上金錢給付義務，已移送法

⁵⁵蔡茂寅，停止執行決定之競合問題，月旦法學雜誌，第 77 期(2001 年 10 月)，頁 19。

⁵⁶如行政機關先為停止執行之決定，則行政法院應依行政訴訟法第一一六條第四項規定駁回聲請人之聲請，若行政法院先為停止執行之裁定，則原處分機關或受理訴願機關，尚乏直接之法律依據以駁回聲請人之聲請，本文認為此情形，應類推適用行政訴訟法第一一六條規定駁回聲請人之聲請。

⁵⁷蔡茂寅，停止執行決定之競合問題，月旦法學雜誌，第 77 期(2001 年 10 月)，頁 19。

務部行政執行署所行行政執行處執行者，亦同。

第二項 停止執行之標的---行政處分

依訴願法第九十三條第二、三項及行政訴訟法第一一六條第二、三項規定，得聲請停止執行之標的，均以行政處分為限。所謂行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。例如准許商標註冊、核准專利、核發營利事業登記、核發建築執照罰鍰、沒入、勒令歇業、撤銷公司登記等均為行政處分。

行政處分有六個重要特徵，茲以本文第二章所舉水利法案例中，經濟部以某甲違反水利法規定，未經許可在河川區域內堆置砂石，對某甲處新台幣一百萬元罰鍰之決定及宣告沒入某甲所使用之挖土機為例，略予說明如下：

- 一、行政處分係由行政機關所為之行為。例如水利法案例中之經濟部即為行政機關。
- 二、行政處分係行政機關對外之行為。亦即行政機關對人民所為之行為，例如水利法案例中，經濟部所為科處罰鍰及沒入機具等行為，係對人民某甲而為之行政處分，至於行政機關間之事務委託或行政機關內部所為管理指揮行為，則非行政處分。
- 三、行政處分為直接發生法律效果之行為。亦即必須發生創設或剝奪人民權利義務或確定其範圍等直接產生既存權利義務狀態之變動之行為。例如水利法案例，經濟部對某甲所為科處罰鍰及沒入其挖土機之行為，係直接發生創設某甲負有繳納一百萬元罰鍰之義務之法律效果，及直接發生某甲或原挖土機所有人對挖土機之所有權被剝奪之法律效果即是。其他行政機關所為單純之通知、宣導、建議等即非行政處分，例如行政機關對某甲科處罰鍰行政處分生效後，行政執行機關依據該行政處分通知某甲自動繳納罰鍰(單純之通知)之行為，或行政機關於颱風季節為加強防颱所為之宣導，或建議漁船儘量不要出海作業等行為，即非行政處分。
- 四、行政處分係行政機關就具體事件所為之決定或措施。例如水利法案例，經濟部即係針對某甲在河川區域堆置砂石之具體事件而為之決定(罰鍰與沒入)。至於行政機關所為一般抽象之行政立法(法規命令、行政規則)行為，例如行政機關為維護交通安全制定「道路交通安全管理規則」(法規命令)或

行政機關為管理行政事務制訂「事務管理規則」(行政規則)等，即非行政處分。

五、行政處分係公法行為。行政機關所為之行為，非必為公法行為，行政機關亦得立於私人地位為私法行為，例如販賣報廢之公務車後，向承買人請求給付價款之行為，並非公法行為，故非行政處分。公法行為與私法行為之主要區別，在於公權力之有無，行政處分即係以基於公權力之職權行使為要素。例如水利法案例，經濟部即係以公權力強制沒入某甲使用之挖土機及強制某甲負擔罰鍰義務。

六、行政處分為行政機關之單方行為。單方行為主要強調行政機關行為之高權威性，行政機關可單方面對相對人為命令支配，不受相對人意思之拘束。如水利法案例，經濟部所為科處某甲罰鍰及沒入其所使用之挖土機，無須經某甲之同意。

就得對之提起行政救濟及聲請停止執行之「行政處分」有下列幾點須補充說明者：

第一款 單純授益之行政處分

對單純授益之行政處分，不得聲(申)請停止執行。行政處分，以給與人民利益或負擔為分類標準，可區分為授益處分與負擔處分。行政處分之效果，係對相對人設定或確認權利或法律上之利益者，稱為授益處分，例如准許商標註冊、核准專利、核發營利事業登記、核發建築執照等屬之。反之，行政處分之效果係課予相對人義務或產生法律上不利益者，稱為負擔處分。罰鍰、沒入、勒令歇業、撤銷公司登記等屬之。另授益處分雖予受處分人利益，然亦可能因而造成第三人之不利益(第三人效力處分)，例如對受處分人核發建築執照，造成鄰地所有人權利之損害即是。再者，亦有所謂附負擔之授益處分，此類處分係行政機關之行政處分係給予受處分人利益，惟該處分附有受處分人應履行一定之作為或不作為義務，此類行政處分，於受處分人不履行負擔時，行政機關亦得強制其履行⁵⁸。

因人民必須因行政處分受有不利益時，始得提起行政救濟，故就單純受予利益之行政處分，不得提起行政救濟，故自不得對該單純授益之行政處分，聲請停止執行。故而提聲請停止執行之標的，以負擔處分及第三人效力處分及附負擔之授益處分為限。

⁵⁸ 吳庚，行政法之理論與實用，三民，2004年1月增定八版，頁362。

第二款 已確定之行政處分

對已確定之行政處分，不得聲(申)請停止執行。停止執行之目的，在於訴訟程序終結前，提供人民暫時權利之保護。故而若行政處分已確定，人民已不得對該行政處分聲明不服，則自無予以暫時權利保護之必要。故而對已確定之行政處分不得聲請停止執行。實務所見，對已確定之行政處分聲請停止執行者，大致有下列幾種情形：

一、行政處分生效後，受處分人逾期未提起訴願(或訴願之先行救濟程序)而確定，不得聲請停止執行

案例一

台中縣政府以 公司於違法排放廢水，科處新臺幣 18 萬元， 公司主張，當日係因蓄水站馬達故障，致部分廢水溢出，當日上午九時，該公司即曾以 號電話，向台中縣環保局報備，該局蔡秘書曾口頭告知本件不用處罰。致抗告人未提起訴願，請查明事實，並聲請停止執行。

最高行政法院 91 年度裁定第 1525 號裁定要旨：某甲收受系爭處分，未對原處分提起訴願，原處分業已確定，其所為停止原處分執行之聲請，應無保護之必要。

案例二

某甲於 88 年 4 月 1 日繼承遺產，其中土地一筆為農業用地並供農業使用，依遺產及贈與稅法免徵遺產稅，並經台北市國稅局確認後核發免徵遺產稅證明書。惟台北市國稅局於 90 年 8 月，對某甲核發遺產稅更正核定通知書及 88 年度遺產繳納通知書，命某甲限期繳納遺產稅新台幣 677380 元，繳納期限 90 年 9 月 11 日起至 90 年 11 月 10 日，該通知書於 90 年 8 月 15 日送達某甲。某甲於 91 年 6 月 27 日始以訴願書向台北市國稅局提起訴願，並聲請停止執行。

最高行政法院 92 年度裁定第 418 號裁定要旨：不服遺產稅之課徵，依稅捐稽徵法第 35 條第 1 項第 1 款規定，不服核定稅捐之處分，應於繳納期間屆滿翌日起三十日內申請復查(訴願之先程序)，某甲申請復查，應自繳納期間屆滿翌日 90 年 11 月 11 日起算三十日內為之。某甲以訴願書對相對人之命繳納遺產稅處分表示不服，縱認係申請復查之意，其申請復查亦已逾法定期間，原處分已形

式確定，不得依行政訴訟法第一百十六條第二項前段、第三項前段規，或依訴願法第九十三條第三項、第二項聲請裁定停止執行。

二、行政處分業經行政救濟程序確定，不得聲請停止執行

案例一

某甲以系爭土地上其所有之建物，於 84 年增建至今，對通路通行不生影響，若被拆除，將發生難以回復之損害為由，聲請停止執行。

最高行政法院 91 年度裁字第 661 號裁定要旨：對已確定之行政處分，不得聲請停止執行。本件系爭建物經雲林縣斗六市公所認其係屬未經申請許可，領得建造執照，擅自搭建之違章建築，通報相對人所屬建設局，據以作成民國 84 年 2 月 16 日局建管字第 121 號新違章建築勘查結果通知單，通知某甲應於一個月內，補辦建造執照手續，並於 84 年 4 月 7 日復以某甲期未補辦為由，再以局建管字第 2527 號違章建築拆除通知單通知某甲執行拆除在案。該上開事件，早經本院(最高行政法院)以 85 年度判字第 2760 號判決駁回確定在案，某甲之聲請，不符聲請停止執行之要件。

案例二

財政部臺灣省北區國稅局以某甲未依法辦理營業登記，於 86 至 88 年間營業，認某甲漏稅，對某甲為補徵營業稅新台幣 225,312,600 元，並裁處罰鍰 34,601,090 元。某甲聲請停止執行。

最高行政法院 94 年度裁字第 30 號裁定要旨：系爭處分或決定業經判決確定者，即非屬行政訴訟繫屬中或於行政訴訟起訴前，自不得就系爭處分或決定向行政法院聲請停止執行。本件某甲就系爭營業稅所提起之行政爭訟程序，業經本院以 93 年 3 月 5 日 93 年度裁字第 220 號裁定駁回其抗告確定在案，罰鍰部分亦因某甲未對台北縣政府稅捐稽徵處 91 年 6 月 4 日北稅法字第 0910081163 號所為之復查決定提起訴願而告確定。系爭營業稅及罰鍰處分之行政爭訟已經確定，不符停止執行之要件，應予駁回。

三、對已確定之行政處分聲請再審，仍不得聲請停止執行

案例

桃園縣政府辦理都市計畫，於民國 78 年徵收某甲土地及地上物後，某甲以土地徵收後尚未使用為由，於 85 年 4 月 24 日向桃園縣政府請求收回被徵收土

地，桃園縣政府以 85 年 8 月 13 日府地用字第 191152 號函否准，某甲不服，經訴願後提起行政訴訟，最後由最高法院以 86 年度判字第 2489 號判決駁回。某甲以該判決適用法規顯有錯誤，對之提起再審之訴，並以桃園市公所 91 年 5 月 22 日公告限期拆除系爭土地上之地上物，如依原處分執行勢必將有難於回復之損害，請准予於判決確定前暫停止執行。

最高行政法院 91 年度裁字第 582 號裁定要旨：行政訴訟法第一一六條停止執行之規定，僅適用於行政訴訟繫屬中尚未確定之事件，如係業經判決確定之事件，雖就該確定判決提起再審之訴，亦無該規定之適用。查本件相對人所為之原處分既經本院 86 年度判字第 2489 號判決確定，縱對之提起再審之訴，揆之首揭說明，其停止執行之聲請，仍難謂為適法，應予駁回。⁵⁹另最高行政法院 91 年度裁字第 351 號⁶⁰及 91 年度裁字第 361 號裁定⁶¹同此見解。

第三款 未發生具體法律效果之意思通知

未發生具體法律效果之意思通知非行政處分，基於行政處分，所為接續執行之事實行為及為該執行行為前所為之通知，亦非行政處分，均不得聲請停止執行。

案例一 未發生具體法律效果之意思通知非行政處分

甲為 A 大學 學系教授，經該校 學系主任遴選委員會遴選後，由 A 大學發聘書聘請甲兼任 學系系主任，聘期自 90 年 8 月 1 日起至 91 年 7 月 31 日止，俟 A 大

⁵⁹(1)依土地法第二一九條第一項第一款規定，徵收補償費發給完竣後，未依徵收計畫開始使用者，原土地所有權人得聲請照徵收價額收回其土地。

(2)最高行政法院 91 年度裁字第 582 號裁定事件，當事人聲請停止者，係桃園市公所 91 年 5 月 22 日所為限期拆除系爭土地上之地上物之公告，而當事人提起行政訴訟及再審之訴請求撤銷者，桃園縣政府 85 年 8 月 13 日府地用字第 191152 號函否准其申請收回土地之行政處分，行政法院以當事人申請買回遭否准之行政處分業已確定為由，駁回其就「拆除地上物之公告」停止執行之聲請，容有可議。

(3)系爭土地及地上物，於桃園縣政府在 78 年間核准徵收之原行政處分生效後，該土地及地上物所有權即已因徵收處分之法律效果而歸屬於桃園縣，桃園縣政府所為拆除地上物之行為，係基於 78 年徵收處分所為接續之事實行為，而拆除公告，則係桃園縣政府，將所欲進行之行為公告週知，該公告乃單純之事實通知，該公告並不發生權利得喪變更之法律效果，故非行政處分，當事人對該單純之通知聲請停止執行，於法不合。

(4)本件當事人欲停止拆除行為，應就原徵收之行政處分提起行政救濟，並對聲請徵收之行政處分停止執行方為適法。惟該徵收之行政處分早已因當事人未提起行政救濟而確定。

⁶⁰最高行政法院 91 年度裁字第 351 號，係當事人就財政府臺灣省北區國稅局核定贈與稅之處分經判決確定後，聲請再審，並聲請停止執行。

⁶¹最高行政法院 91 年度裁字第 361 號，係當事人就財政部臺灣省南區國稅局所為核定遺產稅之處分，經判決確定後，聲請再審，並聲請停止執行。

學於91年7月24日以書函通知甲以：期限屆滿後不予續聘兼 學系系主任。甲不服提起提願並聲請停止執行。

最高行政法院 91 年裁字第 1073 號裁定要旨：A 大學發給甲之聘書，已明確記載自 90 年 8 月 1 日起至 91 年 7 月 31 日止，系爭書函係於甲聘期屆滿前預為告知自 91 年 8 月 1 日起不予續聘兼系主任，並非中斷原來雙方之聘任關係，該書函自屬意思通知之性質，並不生具體之法律效果，非屬行政處分。

案例二 事實通知，尚未發生具體法律上之效果，非行政處分

甲經兵役體檢為心律不整，彰化縣員林鎮公所發文通知甲於 91 年 2 月 27 日上午 7 時 45 分至員林鎮公所報到後前往臺中榮民總醫院受檢(即複檢)，甲主張體檢已證明心律不整，免服兵役，拒絕複檢，提起訴願、行政訴訟，並聲請停止該複檢通知之執行。

最高行政法院 91 年裁字第 418 號裁定要旨：兵役體檢之複檢通知書，僅係事實之通知，尚未發生具體法律上之效果，即尚未發生判定體位等級之效果，自非行政處分，不得對之聲請停止執行。

案例三 基於命拆除違章建築之行政處分，所為執行拆除日期之通知，為單純事實之通知，非行政處分

甲所有坐落臺中縣梧棲鎮中棧路 號房屋，業台中縣政府於 91 年 11 月 19 日以工使字第 09131525100 號拆除通知單，以該建物為違章建築，逾期未補辦申請建造手續，依違章建築處理辦法第五條規定應執行拆除。甲接獲該通知單後，逾期未提行政救濟，嗣臺中縣政府另於 92 年 10 月 4 日府工程字第 0920326163 號函，通知甲定於 92 年 12 月 25 日上午十時派員至現場檢查及拆除。甲不服，向行政法院聲請停止該 92 年 10 月 4 日府工程字第 0920326163 號通知之執行。

最高行政法院 93 年裁字第 136 號裁定要旨：台中縣政府於 91 年 11 月 19 日以工使字第 09131525100 號拆除通知單，以該建物為違章建築，逾期未補辦申請建造手續，依違章建築處理辦法第五條規定應執行拆除之通知單為行政處分，甲未提起訴願救濟，業已確定。而臺中縣政府另於 92 年 10 月 4 日府工程字第 0920326163 號函，通知甲定於 92 年 12 月 25 日上午十時派員至現場檢查及拆除之函件，係臺中縣政府將定期執行拆除該建物行為之日期告知抗告人，此為單純事實之通知，既不因該通知而生何法律上之效果者，自非行政處分。

小評：

本件使當事人負有拆除房屋之義務之法律效果者，為台中縣政府 91 年 11 月 19 日工使字第 09131525100 號拆除通知，故該通知為行政處分，當事人若有不服，應對該通知之行政處分提起行政救濟，欲停止執行之標的，亦為該通知之執行。台中縣政府所為拆除房屋之行爲，係基於拆除通知之行政處分所為接續之事實行爲，而所為 92 年明定拆除時間之通知，則係台中縣政府，將所欲進行之行爲告知當事人之單純的事實通知，該事實通知並不發生權利得喪變更之法律效果，故非行政處分，自不得對該單純的事實通知聲請停止執行。

案例四 基於徵收處分所為接續為之拆除地上物公告，為單純之事實通知，非行政處分。

彰化縣政府為辦理彰化交流道特定區「和美鎮、彰化市五號道路工程」經前臺灣省政府 85 府地二字第 149321 號函及府地二字第 23562 號核准徵收某甲所有土地及地上物後，彰化縣政府另於民國 91 年 11 月 15 日，以府工土字第 09102164430 號函通知抗告人，於 91 年 12 月底前自行拆除地上建物，某甲聲請暫緩拆除其所有房屋。

最高行政法院 92 年度裁字第 959 號裁定要旨：彰化縣政府民國 91 年 11 月 15 日府工土字第 09102164430 號函，為意思通知，非就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施，尚不對外發生准駁之法律上效果，難謂其屬行政處分。另最高行政法院 91 年度裁字第 228 號裁定同此見解⁶²。

第四款 行政機關之私法行爲

行政機關立於私人地位所為非行使公權力對外發生法律效果之行爲，非行政處分，不得聲請停止執行。

案例 行政機關代表國庫出租公有財產，非公法行爲，所為調整租金之行爲非行政處分

⁶² 最高行政法院 91 年度裁字第 228 號裁定，係桃園市公所就已確定之徵收處分，就已徵收補償完竣之土地，另以公告定期拆除徵收土地上之地上建物，當事人聲請停止該公告之執行，最高行政法院以該公告為實現已確定之土地徵收處分所為之接續執行行爲，不得認為係對抗告人發生法律效果之另一行政處分，原非行政訴訟法第一百一十六條第二項所定得聲請停止執行之行政處分或決定。

甲向財政部國有財產局臺灣南區辦事處(下稱國有財產局)承租公有土地,國有財產局片面調整租金,甲不服提起訴願,並聲請停止執行。

最高行政法院91年裁字第360號裁定要旨:行政機關代表國庫出租公有財產,並非行使公權力對外發生法律效果之單方行政行為,應屬私法上契約行為,非屬行政處分,無許對之聲請停止執行之餘地。另最高行政法院91年度裁定第344號、91年度裁字第238號等裁定同此見解⁶³。

第五款 抽象法律效果行為

行政機關對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定,為法規命令,非行政處分,不得聲請停止執行。

案例一 限用購物用塑膠袋及塑膠類免洗餐具之公告為法規命令,非行政處分

某甲公司主張係其生產「雙軸延伸聚苯乙烯」之塑膠原料廠商,供應下游廠商製作塑膠類免洗餐具。因行政院環境保護署於民國91年7月23日以環署廢字第0910049869號公告,自92年1月1日起,限制購物用塑膠袋及塑膠類免洗餐具之使用,致抗告人產生經營存續之重大困難,甚至須解散等無法回復損害之急迫情事,乃聲請停止上開公告之執行。

最高行政法院92年度裁字第886號裁定要旨:行政院環境保護署所為「購物用塑膠袋及塑膠類(含保麗龍)免洗餐具第二批限制使用對象、實施方法及實施日期」,此乃抽象性規定,包含現在及將來之所有使用購物用塑膠袋及塑膠類免洗餐具之不特定人民而為之反覆性、多次性規範,性質上為行政程序法第一百五十條第一項規定之法規命令。與針對具體事件所為之決定或其他公權力措施之行政處分或一般處分之概念有別。主管機關於限制使用之對象違反上開公告規定時(公法上具體事件),單方面依據廢棄物清理法第五十一條規定,處違反者罰鍰(決定或其他公權力措施)而對外直接發生法律效果,方構成行政處分。上開公告與行政訴訟法第一百十六條第二項所定要件不符,自非聲請停止執行之標的。

⁶³ 最高行政法院91年度裁字第344號裁定,當事人聲請停止執行之標的為嘉義市政府之招標行為,非行政處分。91年度裁字第238號等裁定,當事人聲請停止執行之標的為中國石油股份有限公司關於承攬契約中驗收爭議,對當事人所發之通知,係屬私法上之事實行為,非行政處分。

案例二 修正「汽車運輸業管理規則」增加業者須加入同業公會之限制，為法規命令，非行政處分。

交通部於民國 90 年 7 月 2 日令公布修正汽車運輸業管理規則第二十三條第二項，規定汽車運輸業者向公路監理機關申辦轉讓、變更公司行號組織名稱、地址或負責人、增加營業種類、變更資本額或增減資產、抵押財產等項業務，應備具當地商業同業公會核發之有效會員證書影印本，始得辦理。某甲公司不服，聲請該公告規定於行政救濟期間，對某甲公司停止執行。

最高行政法院 92 年度裁字第 457 號裁定要旨：
行政訴訟法第一一六條第二項所謂原處分或決定之執行，乃指行政處分之執行而言，行政處分依訴願法第三條第一項規定，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。汽車運輸業管理規則乃交通部依公路法第七十九條授權所制定之法規命令，並非對具體事件所為決定，自非行政處分。抗告人聲請裁定停止執行該規則第二十三條有關規定，核與前開行政訴訟法第一百十六條第二項所定停止執行之要件不符。

第六款 事實行為

行政機關所為之事實行為，非行政處分，不得聲請停止執行

案例

政黨以臺北市政府工務局養護工程處將台北市士林區磺溪，自天母西路段以下兩岸之高大樹木全數砍伐殆盡，緊接著相對人將兩岸堤防可供通行之道路予以封閉，並將原有堤防予以拆毀，經該兩岸居民向臺北市政府查詢，得知臺北市政府欲將磺溪兩岸堤防加高、加固，以防止天母地區區民因磺溪氾濫而受害；茲因天母磺溪兩岸人民全數反對該工程，臺北市政府工務局養護工程處即不得違反民意，而有立即停止該行政行為之義務，政黨除提起行政訴訟外，並聲請於該行政訴訟終結前，停止天母磺溪兩岸堤防加高工程。

最高行政法院 91 年度裁字第 312 號裁定要旨：按行政訴訟法第一百十六條第二項規定，得聲請裁定停止執行者，須為原處分或決定之執行，至於事實行為之執行則不包括在內。本件臺北市政府工務局養護工程處於 90 年 3 月 20 日起所作之磺溪堤防加固工程，係直接發生事實上效果之行為，為事實行為，而非對外發生法律效果之行政處分或一般處分。縱如聲請人所述，磺溪兩岸居民全數反對

該工程，全體居民一致決議命相對人立即中止該破壞環境之行爲等情爲真實，然並未對聲請人之上開聲請答覆而可得視爲行政處分，是聲請人逕對事實行爲聲請裁定停止執行，於首揭規定不符，應予駁回。

第七款 行政執行行爲

基於行政處分(下稱基礎處分)所爲之行政執行之行爲中，事實行爲部分，並非行政處分，故不得對該行政執行之事實行爲依訴願法第九十三條第二、三項或行政訴訟法第一一六條第二、三項聲請停止執行。惟基於基礎處分所爲之行政執行行爲中，屬行政處分者(諸如怠金、代履行、命提供擔保、命限制住居、命拘提管收等)，得否依訴願法第九十三條第二、三項或行政訴訟法第一一六條第二、三項聲請停止執行？即有疑義？

爲便於探討茲先將行政執行關於聲明異議與停止執行之規定臚列如下：

行政執行法第九條

第一項：義務人或利害關係人對執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，得於執程序終結前，向執行機關聲明異議。

第二項：前項聲明異議，執行機關認其有理由者，應即停止執行，並撤銷或更正已爲之執行行爲；認爲其無理由者，應於十日內加具意見，送直接上級主管機關於三十日內決定之。

第三項：行政執行，除法律另有規定外，不因聲明異議而停止執行。但執行機關因必要情形，得依職權或申請停止之。

- 一、基於基礎處分之效力，而爲行政執行之事實行爲，非行政處分，不得對該執行行爲聲請停止執行。僅得依行政執行法第九條規定聲明異議或申請停止該事實行爲之執行。
- 二、基於基礎處分之效力，而爲行政執行之行爲，爲行政處分者，若僅對基礎處分提起訴願、行政訴訟救濟，而未對執行行爲之行政處分，提起訴願、行政訴訟救濟，則依訴願法第九十三條第二、三項及行政訴訟法第2、3項，僅得就基礎處分聲請停止執行，不得依訴願法或行政訴訟法規定，就行政執行行爲之行政處分聲請停止執行。

惟基於基礎處分之效力，而爲行政執行之行爲，爲行政處分者，除得對基礎處分提起訴願、行政訴訟並依訴願法或行政訴訟法聲請該基礎處分停止執行外，

可否對行政執行行為之行政處分提起訴願、行政訴訟及依訴願法、行政訴訟法聲請該執行處分之停止執行？

肯定說：

- 一、訴訟權為憲法上保障之人民權利，行政執行法第九條雖已提供異議人救濟之機會，但僅為行政途徑之補救程序，僅提供執行機關先有一自我反省之機會而已，並非訴訟權之性質，故不應僅著重行政效率，而剝奪人民訴訟之權利⁶⁴。
- 二、執行措施若屬行政處分者，直接上級機關對異議人聲明異議所為之決定，有如訴願決定，性質上亦屬行政處分，當事人如有不服，依訴願法及行政訴訟法，應可逕向高等行政法院提起撤銷之訴⁶⁵。
- 三、德國就執行措施屬於事實行為者，認為其違法之當事人得依行政法院法第一一三條第一項，主張結果除去請求權，視其執行措施有無除去之可能，請求回復原狀或損害賠償；如執行措施為行政處分者，則當事人得依行政法院法第四十二條第一項提起給付訴訟，謀求救濟⁶⁶。

否定說：

- 一、執行程序貴在迅速終結，法律既明定異議為其特別救濟途徑，則祇要屬於執行程序中之執行命令、方法等有關措施，不問其性質是否為行政處分之一種，均應一體適用特別救濟途徑，方符行政執行法之立法意旨⁶⁷。
- 二、奧國行政執行法第十條規定與我國相似，當事人不服各種執行處分者，得向直接上級機關上訴，對上訴之裁決，則不得聲明不服⁶⁸。

實務見解：採否定說

案例一

台中市政府通知甲繳回逾領之補償費，甲拒絕繳回，台中市政府乃移送臺中行政執行處強制執行。甲不服，聲請停止臺中行政執行處之強制執行行為。

最高行政法院 91 年裁字第 1073 號裁定要旨：則聲請人所聲請停止執行者，為行政執行機關之強制執行處分，而非相對人之原行政處分。聲請人對該項強制執行處分如有異議，應循行政執行程序救濟，非行政訴訟程序所得受理。

⁶⁴ 蔡震榮，行政執行法，元照，2002 年 9 月修定三版，頁 97。

⁶⁵ 廖義男，行政執行法簡介，台灣本土法學，第 8 期 2000 年 3 月，頁 5。

⁶⁶ 引自吳庚著，行政法之理論與實用，三民，2004 年 1 月增訂八版，頁 500。

⁶⁷ 吳庚支持否定說，行政法之理論與實用，三民，2004 年 1 月增訂八版，頁 500。

⁶⁸ 引自吳庚著，行政法之理論與實用，三民，2004 年 1 月增訂八版，頁 500。

案例二

彰化縣稅捐稽徵處對某甲公司為課稅處分並限期繳納，甲公司不服，乃對該課稅處分依序提起訴願，彰化縣稅捐稽徵處乃移送法務部行政執行署彰化執行處執行，甲公司乃聲請停止該執行處 92 年度房稅執字第 10457 號至 10467 號執行命令之執行。

最高行政法院 92 年度裁字第 710 號裁定要旨：行政訴訟法第一一六條第五項規定：「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」，惟此所謂停止原處分之執行係指原處分之執行力而言，並非指原處分機關依原處分所載，因受處分人有公法上之金錢給付義務，而依行政執行法之規定移送法務部行政執行署所屬行政執行處執行受處分人之財產後，該執行處於此行政執行中所為執行命令之執行力。故受執行義務人或利害關係人對此執行命令，如有行政執行法第八條第一項各款及第九條所規定之情形時，雖得向執行機關申請終止執行或聲明異議，然不得依首開規定對行政執行處之執行命令向行政法院聲請停止執行該命令。

案例三

台北縣政府警察局板橋分局會同該縣聯合查報小組以抗告人營業違規，台北縣政府乃據以於 90 年 9 月 13 日對抗告人為「停業五年」之處分，抗告人以其均合法營業為由提起訴願，遭訴願駁回後，提起行政訴訟，案經台北高等行政法院於 92 年 3 月 11 日以 91 訴字第 439 號判決「撤銷原處分及訴願決定」，台北縣政府不服上訴於最高行政法院，訴訟繫屬中。台北縣政府復以抗告人未依前開停業處分停業，連續於(1)92 年 1 月 21 日、(2)92 年 4 月 9 日、(3)92 年 6 月 20 日，各處抗告人新臺幣（下同）三十萬元怠金。抗告人不服，依序提起行政訴訟並以該怠金處分之合法性顯有疑義為由，聲請停止系爭怠金處分之執行。

最高行政法院 93 年度裁字第 525 號裁定要旨：「系爭怠金執行方法，屬金錢給付義務，如經執行而受有損害，將來仍可以金錢償還或賠償，殊難認原處分之執行，有何不能回復或將發生何種難以補償之損害。又本件抗告人聲請停止執行之系爭怠金，係依行政執行法第二十八條第一項第二款規定所為之間接強制執行方法，其救濟方法，如前所述，依同法第八條規定得向執行機關申請終止執行；或對執行行為依同法第九條規定聲明異議，縱怠金性質為執行罰，屬行政處分，惟依行政訴訟法第二條規定，對怠金之救濟程序，已有上開規定獲得與停止執行相同效果之救濟，自不得聲請行政法院裁定停止執行。另行政訴訟法第一一六條第二項行政訴訟繫屬中聲請停止執行之要件，並未有「原行政處分合法性顯有疑義」之規定，故行政法院僅須就原處分或決定之執行，是否將發生難以回復之損

害，且有急迫情事者，而於公益無重大影響等要件，予以審查即可，如未符合上述要件，即應予駁回，不得依訴願法第九十三條第二項或第三項規定，審查行政處分之合法性是否顯有疑義，為本院最近之見解。綜上所述，本件抗告非有理由，應予駁回。

本文意見：本文見解支持肯定說。

茲以最高行政法院 93 年度裁字第 525 號聲請停止案件為例，原處分機關台北縣政府對抗告人所為「停業五年」之處分，業經台北高等行政法院於 92 年 3 月 11 日以 91 訴字第 439 號判決「撤銷原處分及訴願決定」撤銷，雖台北縣政府就台北高等行政法院之撤銷判決提起上訴，然於最高法院判決前，該被撤銷之處分之效力，尚未回復，台北縣政府，即不得再就原「停業處分」據以執行⁶⁹。

本件台北縣政府於該停業處分(基礎處分)繫屬於台北高等行政法院，尚未被撤銷前於 92 年 1 月 21 日，以抗告人未依上開「停業處分」停業為由，對抗告人科處怠金三十萬元處分，雖難謂為違法，然於 92 年 3 月 11 日台北高等行政法院撤銷原「停業處分」後，台北縣政府竟仍以抗告人未依該業已撤銷之「停業處分」停業為由，連續更於 93 年 4 月 9 日及 93 年 6 月 20 日，對抗告人各再處 30 萬元之怠金，茲該三怠金處分所依據之「停業處分」業已遭撤銷，除不得就該停業處分續予執行外，更不得再據該被撤銷之行政處分，復對抗告人處怠金處分，抗告人不服，先按否定說見解，依行政執行法規定聲明異議，然執行機關(即原處分機關)不予停止，將異議送由上級機關內政部後，內政部仍駁回抗告人之異議。

顯見若僅賴行政機關之自我省察，顯無法保障人民權利。且訴訟權為憲法賦予人民之基本權，自不得僅為使行政執行迅速，而剝奪人民之訴訟權。故而本文認為，就執行行為之行政處分，人民除於依行政執行法第九條異議遭行政機關駁回後，應許人民提起行政訴訟以資救濟。且此部分異議時，既已經執行機關之直接上級機關審查決定，該決定與訴願決定性質相同，故而當事人如有不服，應可逕向高等行政法院提起撤銷之訴，並得視其時期，依訴願法或行政訴訟法規定，聲請停止執行。

⁶⁹ 最高行政法院 93 年度裁字第 731 號裁定，同此見解，該裁定係某甲不服法務部資遣處分，依序提起行政訴訟，經台北高等行政法院以九十二年度訴字第二五四號判決：「原處分、復審決定及再復審決定均撤銷。」法務部不服向最高行政法院提起上訴，當事人乃聲請裁定停止執行資遣處分。最高行政法院 93 年度裁字第 731 號裁定要旨：原處分既經撤銷，無從據以執行，聲請人聲請裁定停止原處分之執行，失其標的，自非所許。

第三項 停止執行之聲(申)請人⁷⁰⁷¹

關於停止執行之聲請人，訴願法第九十三條第二、三項及行政訴訟法第二項均並未明文規定，而行政訴訟法第一一六條第三項則規定為「受處分人或訴願人」。然停止執行法制乃人民因行政機關所為不利益之行政處分，於行政救濟中，為避免行政處分之執行造成難於回復之損害，而為之暫時權利保護措施，故停止執行之聲請人，必為主張因行政處分而受不利益之人民，若非主張因行政處分而受不利益之人，則不得為聲請停止執行之當事人。且此部分就聲請人資格所為之限制，並不因聲請人所據以聲請停止執行之規定而有所差異，至多僅係於不同救濟程序，而有不同之用語而已。

如前所述，行政處分依是否給予受處分人利益或負擔，可區分為負擔處分或授益處分二種。另授益處分中除單純授益處分外，亦有因該授益處分致造成第三人利益之第三人效力處分及於授益處分中，附有受處分人應履行一定義務之附負擔授益處分。因單純授益處分之受處分人，係由行政處分受有利益，故該受處分人不得對該行政處分提起行政救濟，自不得聲請行政處分之停止執行。故而得為停止執行之聲請人，為負擔處分之「受處分人」、附負擔授益處分之「受處分人」及第三人效力之「利害關係人」。

上述適格之聲請人，依行政救濟進程序而論，情形如下：

一、提起訴願前，原則上不得聲請停止執行，例外者：

- (一) 提起訴願前已進行訴願先程序之「受處分人」或「利害關係人」得依訴願法第九十三條第二項向訴願管轄機關聲請停止執行，亦得依同法條第三項或行政訴訟法第一一六條第三項向行政法院聲請停止執行。
- (二) 依行政程序法第一〇九條規定對行政機關作成聽證之行政處分得逕行提起行政訴訟之「受處分人」或「利害關係人」，雖未提起訴願，亦得行政訴訟法第一一六條第三項向行政法院聲請停止執行。

二、提起訴願後，訴願決定前，「訴願人」得依訴願法第九十三條第二項向訴願管轄機關聲請停止執行，亦得依同法條第三項或行政訴訟法第一一六條第三

⁷⁰ 依訴願法第九十三條第二項規定，對受理訴願機關或原處分機關停止執行之請求，稱為「申」請。而依訴願法第九十三條第三項及行政訴訟法第一一六條第二、三項，對行政法院為停止執行之請求，則稱為「聲」請。

⁷¹ 所謂聲(申)請人，非僅指自然人，尚包括法人及非法人之團體。(訴願法第十八條規定：「自然人、法人、非法人之團體或其他受行政處分之相對人及利害關係人得提起訴願。行政訴訟法第二十二條規定自然人、法人、中央及地方機關、非法人之團體，有當事人能力。)，最高行政法院 94 年度裁字第 416 號即為聲請人即為台北市政府(行政機關)就原行政處分機關勞工保險局所為命繳納勞工保險費補助款處分聲請停止執行。

項向行政法院聲請停止執行。

三、訴願決定後行政訴訟起訴前，得提起行政訴訟者，除該訴願人外，尚包括依行政訴訟法第四條三項規定因訴願決定受有損害之利害關係人，而「受處分人或利害關係人」已可涵蓋「訴願人」之概念，故於訴願決定後行政訴訟起訴前，概以「受處分人或利害關係人」稱之。

四、於行政訴訟起訴後，則稱為「原告」。

依法條項之適用對象之聲請人而論，情形如下：

一、訴願法第九十三條第二項規定，依本文認前述見解，原則上僅適用於提起訴願後訴願決定前，故原則上，依此條項規定向「受理訴願機關」或原處分機關為停止執行之聲請人為「訴願人」。惟依本文見解，例外者，於提起訴願前已進行訴願先行政程序之「受處分人」或「利害關係人」於提起訴願前，亦得依此條項規定向「訴願管轄機關」或原行政處分機關聲請停止執行，故得依此條項為停止執行之聲請人為「訴願人」、「受處分人」、「利害關係人」。

二、訴願法第九十三條第三項規定，依本文認前述見解，原則上亦僅適用於提起訴願後訴願決定前，故原則上，得依本條項向行政法院為停止執行之聲請人為「訴願人」，惟依本文見解，例外者，於提起訴願前已進行訴願先行政程序之「受處分人」或「利害關係人」於提起訴願前，亦得依此條項規定行政法院聲請停止執行，故得依此條項為停止執行之聲請人為「訴願人」、「受處分人」、「利害關係人」。

三、行政訴訟法第一一六條第二項規定，僅適用於行政訴訟起訴後，故得依此條項為停止執行之聲請人，僅指行政訴訟之「原告」。

四、行政訴訟法第一一六條第三項規定，依本文見解，其適用範圍包括(1)「訴願人」(含訴願繫屬中及訴願決定後提起行政訴訟前)，(2)因訴願決定而受不利益之「利害關係人」，(3)尚未提起行政訴訟，而依行政程序法第一〇九條規定，對行政機關作成聽證之行政處分，得不經訴願程序逕行提起行政訴訟之「受處分人」或「利害關係人」，(4)提起訴願前，已進行訴願先行政程序之「受處分人」或「利害關係人」。故得依此條項規定為停止執行之聲請人為訴願人、受處分人及利害關係人。惟「受處分人或利害關係人」之法律概念，已可涵蓋「訴願人」之概念，故此部分以「受處分人或利害關係人」為聲請人即可。

有學者認為，第三人效力(或稱為雙重效力)之利害關係人，依訴願法第十八條規定，即得提起訴願。若未提起訴願，尚不得聲請停止執行，一旦提起訴願，

即為訴願人，似無擴張解釋將之必要⁷²。惟如前所述，一者，訴願決定後，因訴願決定受有損害利害關係人得提起行政訴訟；二者，依行政程序法第一〇九條規定對行政機關作成聽證之行政處分之受處分人或利害關係人，得未經訴願逕行提起行政訴訟，三者，未提起訴願前已進行訴願先行政程序之受處分人或利害關係人，於提起訴願前亦許其逕向行政法院、訴願管轄機關或原行政處分機關聲(申)請停止執行。故本文認為，停止執行之聲請人，應並列利害關係人。

基此論述，得為停止執行之適格聲請人，歸類如下：

表四 救濟程序中適格之聲請人

救濟進行政序	停止執行決定機關	聲請人
提起訴願前	訴願機關管轄機關或原行政處分機關	受處分人、利害關係人
	行政法院	受處分人、利害關係人
提起訴願後繫屬中	受理訴願機關或原行政處分機關	訴願人
	行政法院	受處分人、利害關係人(含訴願人)
訴願決定後行政訴訟起訴前	行政法院	受處分人、利害關係人(含訴願人)
行政訴訟起訴後	行政法院	原告

資料來源：作者整理。

表五 法條規定適格之聲請人

法律條項	法條規定	本文見解
訴願法第93條第2項	未明確規定	1已提起訴願之訴願人。 2已提起訴願先行政程序之受處分人、利害關係人。
訴願法第93條第3項	未明確規定	1已提起訴願之訴願人。 2已提起訴願先行政程序之受處分人、利害關係人。
行政訴訟法第116條第2項	未明確規定	原告
行政訴訟法第116條第3項	受處分人或訴願人	1已提起訴願之訴願人。 2已提起訴願先行政程序之受處分人、利害關係人。 3依行政程序法第109條得不經訴願而逕行提起行政訴訟之受處分人、利害關係人。

資料來源：作者整理。

⁷² 陳計男，行政訴訟法釋論，三民，2000年1月初版，頁729。

第四項 聲(申)請停止執行之利益

停止執行之目的，在於避免於行政救濟程序中，因行政處分之執行造成難於回復之損害，故而必因行政處分之停止，可防止損害之發生或擴大，始有聲(申)請停止執行之利益。就停止執行無利益之聲(申)請，除浪費聲(申)請人及停止執行決定機關之程序資源外，別無實益。行政救濟，以有保護必要之利益為程序要件之一，此乃不爭之原則，故而當事人所為停止執行之聲(申)請，若欠缺聲請利益，即不應准許，而應予以駁回。

本文認為下列對下列行政處分，無聲(申)請停止執行之利益⁷³：

一、對已停止執行之行政處分聲(申)請停止執行，無聲(申)請利益。

原行政處分既已停止執行，則受理機關縱再為停止執行之決定，其結果與未再為停止執行之決定相同，仍維持於停止執行之狀態，故對已停止執行之行政處分，聲(申)請停止執行，無聲(申)請利益，應予駁回。

行政訴訟法第一一六條第四項後段規定：「如原處分或決定機關已依職權或依聲請停止執行者，應為駁回聲請之裁定。」即係本於此意旨之規定⁷⁴。另訴願法雖未為此部分規定，仍應為相同之處理。

二、對已撤銷之行政處分聲(申)請停止執行，無聲(申)請利益。

行政處分既已經撤銷，即無行政處分可據以執行，不論停止執行決定機關，是否決定停止執行，對聲(申)請人均無實益，故不得對已撤銷之行政處分，聲(申)請停止。

⁷³ 另有認為下列停止執行之聲請無聲請利益

- (1)在行政訴訟繫屬前，逕向行政法院聲請停止執行，須其已向原處分機關或受理訴願機關申請未獲救濟，始得認為聲請利益。見陳計男，行政訴訟法釋論，2000年1月初版，第728、729頁，三民。最高行政法院實務見解多採此說(93裁963號、92裁41號、92裁162號、91裁247號、91裁485號、91裁877號、91裁906號、92裁1432號)。本文認為，訴願人未向訴願機關或原行政處分機關聲請停止執行而逕向行政法院聲請停止執行之情形，行政法院若准予停止執行，對聲請人權利之暫時保護，即有相當大之實益，自非無聲請利益。
- (2)對已執行完畢之行政處分聲請停止執行，無聲請利益。最高行政法院92裁161號裁定採此說。另陳世明亦採此說，見陳世明，行政法上停止執行制度之研究，中央警察大學法律學研究所碩士論文，91年11月，頁178。本文認為對已執行完畢之行政處分聲請停止，仍有其實益，詳見本文「停止執行之內容」部分論述。

⁷⁴ 參閱行政訴訟法草案條文對照表，立法院議案關係文書，院總字第829號，中華民國律師公會印制「新行政訴訟法實務研討會」(資料一)，頁598。

案例：

某甲遭法務部資遣，依程序提起行政訴訟，經台北高等行政法院以 92 年度訴字第 254 號判決：「原處分、復審決定及再復審決定均撤銷。」，法務部不服向最高行政法院提起上訴，某甲乃以原處分之合法性顯有疑義及法務部已提起上訴，至判決確定遙不可期，聲請人一家賴其薪資維生，為防止損害擴大難以回復，依訴願法第九十三條第二項、第三項聲請裁定停止執行資遣處分，令聲請人先行回復原職。

最高行政法院 93 年度裁字第 731 號裁定要旨：原處分既經撤銷，無從據以執行，聲請人聲請裁定停止原處分之執行，失其標的，自非所許。

小評：

法務部所為資遣之原行政處分，既經台北高等行政法院撤銷，雖法務部不服上訴最高行政法院，然於最高行政法院撤銷台北高等行政法院之判決前，原行政處分形式上已遭撤銷，受處分人自得向法務部申請回復任職，然受處分人聲請停止執行，因乏聲請利益，故不得聲請原處分之停止執行。再者，該原處分之撤銷訴訟，既已繫屬於行政法院，聲請人依訴願法第九十三條第二、三項聲請停止執行，引用之法條，亦有未合。

三、人民申請行政機關為一定作為，行政機關為駁回之行政處分，其申請行為於未獲准駁前，不具法律上利益者，無聲(申)請停止執行之利益。

按此類訴願或行政訴訟，係人民申請行政機關為一定之作為，遭行政機關駁回其申請，或人民申請後，於法定期間內應作為而不作為，請求受理訴願機關或行政法院撤銷原行政處分機關之駁回處分，並請求受理訴願機關或行政法院命該行政機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴願或訴訟⁷⁵。

此類駁回之行政處分，聲(申)請停止執行有無聲請利益，應以人民請求行政機關為一定作為之申請，其申請行為未獲准駁前，是否具有法律上之利益而異其結果。

⁷⁵ 訴願法第二條第一項規定：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法定期間內應作為而不作為，認為損害其權利或利益者，亦得提起訴願。」第二項規定：「前項期間，法令未規定者，自機關受理申請之日起為二個月。」行政訴訟法第五條第一項規定：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，得向高等行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」第二項規定：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向高等行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」

(一) 申請行為未獲准駁前，不具法律上利益者，無聲(申)請停止執行之利益課以義務訴願或行政訴訟，受處分人提起行政救濟之目的，即在予撤銷行政機關之駁回處分及請求行政機關為一定之作爲。若訴願或行政訴訟結果，人民勝訴，除該駁回之行政處分經撤銷外，行政機關尚應依訴願決定或行政訴訟判決而為一定內容之行政處分，始能達到申請人之目的。故而單純停止原行政處分，僅暫時回復至行政機關就人民申請案，未予准駁之狀態，人民之申請行為，若未另具法律上利益者，則是否停止執行，對申請人並無利益上之差別，故無聲(申)請停止執行之利益。(駁回處分前與駁回處分後，狀態相同)

(二) 人民之申請於被駁回前，依法得有法律上之利益者，其停止執行之聲(申)即有利益。(未駁回前之狀態較駁回後之狀態，有利於申請人)

茲以電子遊戲場條例第十二條第一、二項與第十五條之規定相對應即可明瞭，駁回處分有無聲請停止執行利益之差異。

電子遊戲場條例第十二條

第一項 電子遊戲場業於申請營利事業登記、遷址或增加電子遊戲場業營業項目登記時，除應依相關法令辦理外，應向直轄市、縣(市)主管機關申請核發營利事業登記證及營業級別證，並辦理下列事項之登記：

- 一 營業級別。
- 二 機具類別。
- 三 營業場所管理人。
- 四 營業場所之地址。

第二項 前項各款登記事項如有變更時，應自事實發生之次日起十五日內辦理變更登記。

第三項 主管機關依法撤銷電子遊戲場業營利事業登記時，應一併註銷其營業級別證；其自行解散或歇業時，亦同。

第十五條 依未依本條例規定辦理營利事業登記者，不得經營電子遊戲場業。

- 1 人民向主管機關申請第十二條第一項之營利事業登記，若遭主管機關駁回，則申請人依本法第十五條規定，不得營業。此種情形，停止執行之結果，僅回復至行政機關未駁回前之狀態，申請人依然未獲得營利事業登記，仍不得營業，故而是否停止執行，對聲(申)請人並無實益。
- 2 業已合法營業之營業人，遷移營業場所，依第十二條第二項規定，應於遷移後十五日內辦理變更登記。亦即營業人得先遷移營業處所，再於十五日內辦理變更登記即可。若營業人依法於遷移後十五日申請辦理變更登記，惟遭主管機關

駁回其變更之聲請。此時，若不停止執行，則營業人即不得在遷移後之新址營業。惟若停止該駁回處分，則回復至未為駁回之狀態，其變更營業處所之申請案，既未經駁回，營業人於行政救濟確定前，仍得於遷移之新址營業，其權利即獲得暫時之權利保護，故有實益。

茲舉實務案例數則，進一步說明

案例一

某甲係大陸地區人民，於 83 年 9 月 19 日與臺灣地區人民 A 結婚，89 年 6 月 30 日以依親居留事由進入臺灣地區，同年 9 月 13 日 A 死亡，內政部警政署入出境管理局乃以某甲依親對象即某甲之夫 A 已死亡，而以 89 年 10 月 4 日（89）境局宜字第 114488 號處分書為不予許可之處分。嗣高雄縣警察局仁武分局查獲抗告人係停留逾期，而將抗告人收容在該局仁武臨時收容所。某甲以其為繼承先夫心願，而留在家中，以繼母身分關愛照顧二未成家之兒子，且先夫之子亦與其訂立收養契約，有關收養手續已在申辦中，如因遭遣送出境，將發生難於回復之損害，聲請裁定停止前開依親居留不予許可處分之執行。

最高行政法院 91 年度裁字第 187 號裁定要旨：某甲聲請停止執行之標的即相對人（89）境局宜字第 114488 號處分書，係對抗告人依親居留申請為不予許可之處分，與逾期停留強制出境，係屬二事，縱予裁定停止執行，亦無從免其遭強制出境。

小評：

本件某甲聲請依親居留，遭不予許可處分，縱停止執行，僅回復未許可之狀態，所為申請，並無使某甲取得暫時居留之權利，故就依親居留不予許可處分聲請停止執行，並無聲請利益。實者，某甲應就其遭收容及遣送出境處分提起行政救濟及聲請停止執行。

案例二

某甲於民國 90 年 5 月 31 日向臺中市警察局申請無國籍外僑居留證，旋於 90 年 8 月 8 日以該局迄今未為准駁為由，提起訴願，嗣臺中市警察局業以 91 年 4 月 16 日中市警外字第 091 . . . 號函作成駁回處分。某甲聲請停止該駁回處分之執行。

最高行政法院 92 年裁字第 159 號裁定要旨：行政處分本身如為無積極內容之行政處分，例如否准申請之處分，縱停止執行，亦僅回復至原未否准前之狀態，除未否准前之狀態較否准狀態於申請人有利（如因居留期間將屆

滿，於屆滿前申請延長居留期間，未被否准前可繼續居留，被否准後，有被遣送出境之危險）情形外，難認有聲請停止執行之利益。本件抗告人主張臺中市警察局逾二個月未為答覆，縱可視為否准之處分，然停止該處分之執行，亦不過回復為未否准前之狀態，抗告人未因而取得居留權，而可免於被驅逐出境或遭收容。某甲自承未於居留期滿前申請延長居留期間，主管機關將來如予驅逐出境或收容，並非上開否准處分之程序之續行，不在該處分之停止執行效力範圍，抗告人申請停止該處分之執行，自難認有停止執行之利益。

小評：

本件依最高行政法院見解，否准處分，有無聲請停止執行之利益，應視申請案未否准前之狀態是否較否准狀態於申請人有利為判斷之基準，申請後否准前之狀態，較否准後之狀態有利於申請人者，即有停止執行之利益，若否准前，並無較否准後具較有利之狀態，即無聲請停止執行之利益。此亦係基於當事人之「申請行為」，是否具有法律上之利益所致，當事人之申請行為具法律上之利益者，其為申請後，未遭駁回前，享有因申請行為所得受之利益，遭駁回後該申請利益，始因而消滅。故而停止該駁回處分，對聲請人即有停止利益。反之若申請行為本身若無另具法律上之利益，則其申請後，遭駁回處分前後，均處於同一狀態，故該駁回處分是否停止執行，於申請人並無實益。

第五項 停止執行之實質審查要件

第一款 概說

一、訴願法第九十三條第二、三項規定之要件

訴願法第九十三條第二項規定：「原行政處分之合法性顯有疑義者，『或』原行政處分之執行將發生難以回復之損害者，且有急迫情事，並非為維護重大公共利益所必要者，受理訴願機關或原行政處分機關得依職權或依聲請，就原行政處分之全部或一部，停止執行。」

由上開規定可知，依訴願法第九十三條第二項規定，向受理訴願機關或原行政處分機關，聲請停止執行有二種情形：「原行政處分之合法性顯有疑義者」或「原行政處分之執行將發生難以回復之損害者，且有急迫情事，並非為維護重大公共

利益所必要者。」

(一)原行政處分之合法性顯有疑義者。

所謂「合法性顯有疑義」，乃指依原處分之形式及內容觀之，不待調查即知其違法或不當而言。

此種情形，原行政處分將因不合法而遭撤銷之可能性甚高，自不宜放任原行政處分之執行，致擴大人民基本權利與公益之損害，為貫徹依法行政原則，於原處分之合法性顯有疑義時，即得停止執行。

此要件，為獨立之要件，只要符合此要件，即得停止執行。

(二)原行政處分之執行將發生難以回復之損害，且有急迫情事，並非為維護重大公共利益所必要者。

1、此部分文義應解為，原行政處分若予執行，相對人將發生難以回復之損害，且屬急迫，而該原處分之執行，並非為維護重大公共利益所必要。

2、此部分要件，須三者兼備，始得停止執行。亦即除須有「原行政處分之執行將發生難以回復之損害，且有急迫情事」外，尚須「原處分之執行，並非為維護重大公共利益所必要」始得停止執行，若原處分之執行，係為維護重大公共利益所必要，自以不停止執行為宜。

訴願法第九十三條第三項規定，前項規定，行政法院亦得依聲請，停止執行。可知依此條項規定，向行政法院聲請停止執行，其要件，與前述第二項規定相同。

二、行政訴訟法第一一六條第二項規定之要件

行政訴訟法第一一六條第二項規定：「行政訴訟繫屬中，行政法院認原處分或決定之執行，將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，得依職權或依聲請裁定停止執行。但於公益有重大影響，或原告之訴在法律上顯無理由者，不得為之。」

由此規定可知，行政訴訟繫屬中，向行政法院聲請停止執行，須具備下列四要件，行政法院始得裁定停止執行。

- (一) 須原處分或決定之執行將發生難以回復之損害。此與訴願法第九十三條第二項所定「原行政處分之執行將發生難以回復之損害者」要件相同。
- (二) 須有急迫情事。訴願法第九十三條第二項同有此項要件。
- (三) 須停止執行於公益無重大影響。亦即若停止執行不會嚴重影響公益；易言之，原行政處分之執行，並非維護重大公益所必要。此與訴願法第九十三條第二項規定之意義相同。
- (四) 須原告之訴在法律上非顯無理由者。亦即若原告之訴在法律上顯無理由者，即不許停止執行。此要件為訴願法第九十三條第二項所無。

上開四要件，必須全部具備，行政法院始得裁定停止執行，若缺要件之一，即不得停止執行。

三、行政訴訟法第一一六條第三項規定之要件

行政訴訟法第一一六條第三項規定：「於行政訴訟起訴前，如原處分或決定之執行將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，行政法院亦得依受處分人或訴願人之聲請，裁定停止執行。但於公益有重大影響者，不得為之。」

依此條項規定可知，行政訴訟起訴前，依此項規定向行政法院聲請停止執行，須具備下列三要件

- (一) 須原處分或決定之執行將發生難以回復之損害。
- (二) 須有急迫情事。
- (三) 須停止執行於公益無重大影響。

此三要件須全部具備，行政法院始得為裁定停止之裁定。又此條項規定與同法條第二項比較，僅少了原告之訴在法律上非顯無理由外，其餘三要件則相同。

上列停止執行之要件中，有共同要件，即：

- (一) 原處分之執行將發生難以回復之損害
- (二) 有急迫情事
- (三) 停止執行於公益無重大影響。

另「原處分之合法性顯有疑義者」則屬訴願法第九十三條第二、三項另立要

件；而「原告之訴在法律上非顯無理由者」，則僅行政訴訟法第一一六條增加之要件。

訴願法第九十三條第二、三項規定，僅有「三共同要件」即得停止執行；僅有「原處分之合法性顯有疑義者」亦得停止執行。既有「三共同要件」復有「原處分之合法性顯有疑義者」當然得停止執行。

行政訴訟法第一一六條第三項，僅有「三共同要件」時得停止執行，其他要件是否具備，均無關聯。

行政訴訟法第一一六條第二項，除須有「三共同要件」外，且須「原告之訴在法律上非顯無理由者」始得停止執行。

首須說明者：依文義以觀，

- (一) 具有上揭三共同要件時，依訴願法第二、三項及行政訴訟法第一一六條第三項均得停止執行。
- (二) 僅有原處分之合法性顯有疑義之單一要件，不論是否具有其他共同要件，即得依訴願法第九十三條第二、三項規定停止執行。
- (三) 除該三共同要件外，尚須加上「原告之訴在法律上非顯無理由」之要件，始得聲請停止執行。

茲排列組合如下：

表六 符合停止執行之要件列表

符合停止執行之要件	停止執行法條依據	可否停止
僅符合「三共同要件」	訴願法第 93 條第 2、3 項	可
	行政訴訟法第 116 條第 2 項	否
	行政訴訟法第 116 條第 3 項	可
僅符合 「原處分之合法性顯有疑義者」	訴願法第 93 條第 2、3 項	可
	行政訴訟法第 116 條第 2 項	否
	行政訴訟法第 116 條第 3 項	否
僅符合 「原告之訴在法律上非顯無理由」	訴願法第 93 條第 2、3 項	否
	行政訴訟法第 116 條第 2 項	否
	行政訴訟法第 116 條第 3 項	否
符合「三共同要件」 + 「原處分之合法性顯有疑義者」	訴願法第 93 條第 2、3 項	可
	行政訴訟法第 116 條第 2 項	否
	行政訴訟法第 116 條第 3 項	可
符合「三共同要件」 + 「原告之訴在法律上非顯無理由」	訴願法第 93 條第 2、3 項	可
	行政訴訟法第 116 條第 2 項	可
	行政訴訟法第 116 條第 3 項	可
符合「原處分之合法性顯有疑義者」 + 「原告之訴在法律上非顯無理由」	訴願法第 93 條第 2、3 項	可
	行政訴訟法第 116 條第 2 項	否
	行政訴訟法第 116 條第 3 項	可
符合「三共同要件」+ 「原處分之合法性顯有疑義者」+ 「原告之訴在法律上非顯無理由」	訴願法第 93 條第 2、3 項	可
	行政訴訟法第 116 條第 2 項	可
	行政訴訟法第 116 條第 3 項	可

資料來源：作者整理

茲先分就訴願法第九十三條、行政訴訟法第一百十六條第二項(行政訴訟繫屬中)及同條第三項(行政訴訟起訴前)原行政處分是否停止執行之要件，排列如下：

一、訴願法之是否停止執行(訴願法第一項、第二項)：

- (一) 原行政處分之合法性顯有疑義者，得停止執行。
- (二) 原行政處分之執行，為維護重大公共利益所必要者，不停止執行。
- (三) 原處分之執行，將發生難以回復之損害者，且有急迫情事，且原處分之執

行非為維護重大公共利益所必要者，得停止執行。

(四) 除上述情形外，其餘情形，一律不停止執行。

二、行政訴訟法第一百十六條第一項、第二項(行政訴訟繫屬中)之是否停止執行：

(一) 原處分或決定之執行，將發生難於回復之損害，且有急迫情事，且停止執行對公益無重大影響，且原告之訴在法律上非顯無理由者，得停止執行。

(二) 停止執行對公益有重大影響者，不停止執行。

(三) 原告之訴在法律上顯無理由者，不停止執行。

(四) 其他情形，均不停止執行。

三、行政訴訟法第一百十六條第一項、第三項(行政訴訟起訴前)之是否停止執行：

(一) 原處分或決定之執行將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，且停止執行對公益無重大影響者，得停止執行。

(二) 若停止執行對公益有重大影響者，不停止執行。

(三) 其他情形，均不停止執行。

再綜觀上揭停止執行之要件，有三個特點：

一、要件中「三共同要件部分」屬「公益」與「人民私益」利益衡量之要件，乃屬不確定之法律概念

二、另「原處分之合法性顯有疑義」及「原告之訴在法律上非顯無理由」屬本案訴訟是否明顯有無理由之要件，須就本案訴訟有無理由作初步之判斷。

三、對同一行政處分，於不同時期，適用不同之法律規定，停止執行之要件，並不相同。

待探討之處：

一、基於三個共同停止要件法律概念之不確定，賦予實務判斷是否停止執行時，相當彈性之審定解釋空間，反之，實務就停止要件之審定所為解釋，是否允妥，是否兼顧公益之維護與人民權益之保障，即值探討。

二、對同一行政處分聲請停止執行，而有不同法律為不同要件之規定造成不同結果，是否允妥？該如何解決，亦值探析。

三、本案訴訟有無理由之審查及執行與否之利益衡量，立於互相消長又彼此牽連之地位，則對此二類要件之審查，應以何種模式進行審查，較能發揮暫時權利保護之功能，亦值進一步研究。

第二款 停止執行實質要件之審查

如上所述，停止執行實質要件，共有五項，即

- 一、原處分之執行將發生難以回復之損害
- 二、有急迫情事
- 三、停止執行於公益無重大影響
- 四、原處分之合法性顯有疑義
- 五、原告之訴在法律上非顯無理由。

然該五項皆屬不確定之法律概念，如何判定，即有疑義，茲分述如下：

第一目 原處分之執行將發生難以回復之損害

難以回復之損害，乃一不確定法律概念，學者有謂：「難於回復之損害，係指其損害不能回復原狀或不能以金錢賠償，或在一般社會通念上，如為執行可認達到回復困難之程度而言，例如否准遊行之處分或遣送出國之處分，此種非財產之損害，不可能以金錢補償，且難期待以本案判決獲得救濟，蓋遊行有一定之目的與時間性，縱本案判決獲得勝訴，因目的或時間性關係，已難達遊行之目的；已被遣送出國，本案縱屬獲勝訴，亦未入境，且此等損害，不能以金錢補償。又雖財產上之損害能以金錢補償，但如須待終局的救濟，將有生活上之困難，例如公務員之停職處分如不停止執行，聲請人及其家屬之生活將面臨於窮困難以維生，或營業許可撤銷之行政處分若不停止執行，將有事業倒閉之虞之情形是。」⁷⁶另有學者認為：參照民法第二百十五條規定，只能以金錢賠(補)償時，即已無法回復原狀或難以回復損害前之原狀⁷⁷。本文認為是否有難於回復原狀之損害，僅係停止執行之要件之一，縱有難以回復原狀之損害且屬急迫，尚須與「停止執行是否對公益有重大影響」作利益之衡量，故而有無難以回復之損害，應從寬認定；參照民法第二一三條第一項規定：「負損害賠償責任，除法律另有規定或契約另有訂定外，應回復他方損害發生前之原狀。」二一五條規定：「不能回復原狀或回復顯有重大困難者，應以金錢賠償其損害。」最高法院並有二判例可資參考，一者為 26 年上字第 515 號判例：「因損壞他人房屋負損害賠償責任時，如該房

⁷⁶陳計男，行政訴訟法釋論，三民，2000 年 1 月初版，頁 732-733。

⁷⁷陳清秀，行政訴訟法，翰蘆，2002 年 9 月二版，頁 580。

屋已被全部拆除，其回復原狀即顯有重大困難，被害人自得請求金錢賠償其損害。」，二者為 67 年台再字第 176 號判例：「不能回復原狀或回復顯有重大困難者，應以金錢賠償其損害，為民法第二百五條所明定，再審原告砍伐毀棄再審被告種植之桃樹及樹薯，縱能以移植同年生、同品種、同數量之桃樹及樹薯方法賠償損害，亦難期與原桃樹、樹薯完全相同，則其回復原狀即顯有重大困難之情形，再審被告依前開法條規定，自得請求以金錢賠償其損害。」顯見金錢賠償，乃不能回復原狀或回復原狀顯有重大困難時，不得已之替代方法。故而，僅能以金錢賠償時，即應認難於回復原狀。

惟最高行政法院，就難於回復原狀之認定，採極度嚴格之看法，茲就各類因行政執行可能造成之損害，分類略予整理如下：

一 金錢給付義務之執行

1 納稅

案例：

財政部臺灣省南區國稅局處分抗告人應納稅額新臺幣 7,967,567 元，抗告人不服，依序提起行政訴訟，並以原處分機關並移送法務部行政執行署臺南行政執行處查封抗告人所有銀行帳戶，亦有急迫情事，且對公司財務與商譽產生重大影響，此項商譽之損害，實非金錢所得以計算，自屬將生難以回復之損害且於公益並無影響，聲請停止原處分之執行。

最高行政法院 94 年度裁字第 123 號裁定要旨：「系爭核定課徵贈與稅之處分，其執行標的為「金錢」，屬於金錢給付義務之執行，揆其性質上，縱不停止執行，於一般社會通念上，將來仍得以金錢償還，並無達到回復困難之情形，是該稅款處分之執行，並不會發生日後難於回復之損害情事，從而抗告人遽向本院請求停止相對人等所為本件處分之執行，即不應准許。」

相同實務見解：94 裁 334 號、93 裁 1634 號、93 裁 1353 號、93 裁 1214 號、93 裁 639 號、92 裁 1422 號、92 裁 1332 號、92 裁 1031 號、92 裁 1017 號、92 裁 866 號、92 裁 914 號、92 裁 370 號、92 裁 229 號、92 裁 98 號、92 裁聲 21 號、91 裁 774 號、91 裁 534 號、91 裁 469 號、91 裁 398 號、91 裁 361 號、91 裁 351 號、91 裁 119 號。

2 罰鍰

案例 A：

財政部高雄市國稅局對抗告人為補徵營業稅處一七、三三六、三五元，及罰鍰一三八、六八八、二〇〇元之行政處分，抗告人不服提起行政救濟並以抗告人目前員工有四百多人，如經強制執行，公司即會陷於無法運作，導致代工停頓、公司破產，影響員工生活，使抗告人及員工權益遭受難以回復之損害，故相對人無立即執行原處分之必要為由，聲請停止執行。

最高行政法院 92 年度裁字第 914 號裁定要旨：「所謂難以回復之損害，係指其原行政處分之執行所造成損害不能回復原狀，或不能以金錢賠償等情形而言。如原處分係金錢之給付，則顯不生難以回復之損害之問題。本件原行政處分係補徵營業稅一七、三三六、〇三五元，及罰鍰一三八、六八八、二〇〇元，均屬金錢繳交之處分，原行政處分之執行，自不生難以回復之損害之情事。至原處分之執行，是否導致公司破產、員工失業，以及抗告人要求分期繳交稅款乙節，係屬強制執行方法之範疇，與聲請停止原處分執行無涉。」

案例 B：

經濟部以抗告人於南投縣集集鎮柴橋頭段洞角小段濁水溪河川區域內未經許可採取土、料以罰鍰新臺幣(下同)一百萬元。抗告人不服依序提起行政訴訟，並以：抗告人受僱用至系爭區域載運砂石前，有前往砂石行查詢係合法砂石行並經許可，始前往載運，並非違法採取砂石，且該案業經臺灣南投地方法院檢察署檢察官為不起訴處分。相對人課以抗告人一百萬元罰鍰之處分其合法性顯有疑義。及抗告人以駕駛砂石車承攬工程維生，收入不穩定，對一百萬元罰鍰實無力繳納。如將抗告人機具沒入或執行變價清償，抗告人及家屬生計必陷入困境，且抗告人名下無其他財產，恐遭執行處管收，其損害俟行政訴訟確定後有難以回復之虞，而聲請停止原處分之執行。

最高行政法院 93 年度裁字第 1321 號裁定要旨：「原處分之內容僅為罰鍰，如予以執行，縱使將來抗告人獲有勝訴判決而受有損害，亦非不能以金錢賠償而回復，並無將發生難以回復之損害之情事，核與停止執行之要件不符，不應准許。至抗告人陳稱其名下無財產，惟恐遭法院管收云云，查管收並非本件行政處分之內容，僅係促使公法上金錢給付義務履行之手段，管收之要件及不服法院管收裁定之救濟程序，於行政執行法另有明文規定，故管收所可能發生之損害，是否有礙抗告人一家之生計？均非本件行政處分之聲請停止執行程序所應審酌，抗告人執此作為停止執行之理由，自屬不合，應予駁回。」

相同實務見解 94 裁 86 號、93 裁 735 號、93 裁 984 號、93 裁 1133 號、93 裁 1175 號、93 裁 1214 號、93 裁 1267 號、93 裁 1568 號、92 裁 164 號、92 裁 955 號、92 裁 988 號、92 裁 999 號、92 裁、1146 號、92 裁聲 22 號、92 裁 1017 號、91 裁 1466 號、91 裁 398 號、91 裁 718 號、91 裁 756 號、91 裁 903 號、91 裁 1144 號。

3 勞健保費

案例：

勞工保險局以台北市政府應負擔民國 81 年度至 84 年度、89 年 11 月份（差額）職業工人勞工保險費補助款及 89 年 12 月份至 92 年 1 月份間各類勞工保險費補助款（下稱系爭勞保費補助款）應撥未撥金額合計新台幣（下同）99 億 5,040 萬 9,910 元，於 92 年 5 月 7 日以保財欠字第 09260009210 號函（下稱系爭函文）要台北市政府於 92 年 6 月 30 日前繳納，如逾期未繳，將移送行政執行處強制執行。台北市政府不服，提起訴願，經勞工保險局同意於本件訴願決定前暫緩移送執行，嗣行政院勞工委員會於 93 年 1 月 12 日作成勞訴字第 0920040450 號訴願不受理之決定，勞工保險局旋將本案移送強制執行，台北市政府認系爭函文之合法性確有疑義，乃提起行政訴訟，並依行政訴訟法第一一六條第二項及訴願法第九十三條第二項、第三項規定，聲請停止系爭函文之執行。

最高行政法院 94 年度裁字第 416 號裁定要旨：「所謂難以回復之損害，係指其損害不能回復原狀，或在社會一般通念上，如為執行可認達到回復困難之程度，且均不能以金錢估價賠償者而言。查本件相對人以系爭函文，通知抗告人限期繳納系爭勞保費補助款，係屬命抗告人為金錢給付之處分，是項行政處分之執行，乃屬公法上金錢給付義務之執行，該處分縱不停止執行，而日後該處分倘遭行政法院予以撤銷確定，依一般社會通念，相對人並非不能以金錢填補抗告人之損害，殊不會發生難於回復損害之情形，自難謂符合停止執行之要件。

相同實務見解：94 裁 316 號、94 裁 55 號、93 裁 1658 號、93 裁 865 號、93 裁 419 號 92 裁 296 號 91 裁 893 號。

4 其他金錢給付義務

案例：

臺南市政府，命 公司繳納「中石化安順廠海水貯水池及鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢驗計畫」費用計新臺幣六五二、二二一元之處分。 公司

以若依原處分繳納本件費用，無異承認其係土地之污染行為人，將立即面臨居民高額之求償，及永無寧日之污染整治及後續鉅額之相關賠償事宜，並將使抗告人之股價應聲下跌，不惟將對股東權益造成無法彌補之損害，且恐因而影響銀行團對抗告人繼續借貸之意願為由，聲請停止執行。

最高行政法院 93 年度裁字第 1305 號裁定要旨：「所謂「難於回復之損害」，係指其損害不能回復原狀，或不能以金錢賠償，或在一般社會通念上，填補損害之費用，與因停止執行所造成損害之花費相較，顯然過鉅之情形而言。經查：本件原處分係命抗告人給付六五二、二二一元，若予執行，或為由抗告人自行提出現金給付之，或由執行機關就抗告人之財產於六五二、二二一元之範圍內，強制變價以支付之。苟本件原處分於執行後經撤銷確定，相對人固應返還抗告人已繳納之金錢，而相對人為政府機關，就此項金額之金錢，尚無不能返還之虞，則因不停止執行所生之損害無非為自給付之日起至返還之日止之利息，或執行程序中支出之費用等金錢損害，為填補此損害之費用額，尚無過鉅之情形，即非不能回復原狀或難以回復原狀，此情形與停止執行之要件，尚有未合。

相同實務見解：92 裁 1191 號

小評：

依上揭最高行政法院之見解，如果行政處分之執行標的為「金錢」(繳稅、罰鍰、勞健保費)，屬於金錢給付義務之執行，將來仍可以金錢償還，如經執行尚難認將發生難於回復之損害。惟金錢給付義務之執行，對受處分人之影響，非必僅止於金錢，是否有難於回復之損害，本應就執行所可能造成之結果，加以衡量。就金錢給付義務之執行，依行政執行法第二十六條規定準用強制執行法之規定，係就義務人之動產查封、拍賣、變賣及就義務人不動產之執行，以查封、拍賣、強制管理方式為之，故而執行之結果是否會造成難以回復之損害，本應就具體個案，考量受處分人之經濟狀況及處分之金額等，以判斷執行之結果是否將造成難以回復之損害。斷非以只要是金錢給付義務之執行，將來仍可以金錢償還，即認將不發生難於回復之損害。

最高行政法院92年度914號裁定認「原處分之執行，是否導致公司破產、員工失業，係屬強制執行方法之範疇，與聲請停止原處分執行無涉」，然是否將發生難於回復之損害，本即應就執行結果加以衡量，上開見解，自有可議。

最高行政法院 93 年度裁字第 1321 號裁定就聲請停止執行事件，受處分人基於同一涉嫌違反水利法事實，業經檢察署檢察官為不起訴處分，則原處分機關所為科處新台幣一百萬元罰鍰處分，待行政救濟確定後，再拍賣受處分人賴以維生

之砂石車，於公益應無重大影響，則就合法性顯有疑義之行政處分，是否應於行政救濟確定前停止執行，非無衡酌餘地。

最高行政法院就行政處分之執行標的為金錢給付義務者，均認將來仍可以金錢償還，如經執行尚難認將發生難於回復之損害。惟自訴願法及行政訴訟法修訂以來，就金錢給付義務之執行，絕無僅有唯一例外，認行政執行結果，將造成難於回復之損害，而予裁定停止執行之案例（92 年度裁字第 1376 號）。
罰鍰停止執行案例：

某瓦斯安全設備股份有限公司(下稱瓦斯公司)於民國 90 年 9 月 22 日收受行政院公平交易委員會(下稱公平會)90 年 9 月 19 日(90)公處字第 8810217 046 號函檢送同日(90)公處字第 139 號處分書(下稱原處分)，原處分以相對人假藉瓦斯安全檢查及瓦斯防災宣導名義，且藉其經銷商及業務員提供引人錯誤之行銷資訊及方法欺罔消費者等行為，達行銷瓦斯器材之目的，為足以影響交易秩序之欺罔行為，認違反公平交易法第二十四條規定，乃命瓦斯公司自處分書送達之次日起，應立即停止前項違法行為，及科處新臺幣(下同)二千萬元罰鍰，並限於文到十五日內繳納，逾期拒不繳納者，即依行政執行法第十一條規定移送行政執行處強制執行。瓦斯公司認原處分具有重大明顯之瑕疵，且已逾越權限，當然自始無效，瓦斯公司有即受確認判決之法律上利益，乃於依法向公平會請求確認其無效逾三十日未獲確答後(按公平會已於稍後函覆拒絕相對人之請求)，提起確認原處分無效之行政訴訟(90 年度訴字第 6116 號)；並主張瓦斯公司之資本額為一千六百萬元，實質資產只有一千六百四十二萬八千八百九十五元，該二千萬元罰鍰之處分已影響瓦斯公司之存立，若不停止該處分之執行，瓦斯公司恐有倒閉可能，嗣後縱得司法上之救濟，因公司已解散或信譽破產，將造成無法回復之損害，且該處分已由法務部行政執行署臺中行政執行處於 90 年 12 月 18 日分案執行，並以專案方式列管，執行之發動只在旦夕，情況之急迫實不言而喻，請准予停止原處分關於罰鍰二千萬元部分之執行。

臺北高等行政法院審理結果，以 90 年度停字第 88 號裁定停止該二千萬元罰鍰之執行，內容略以：

(1)相對人(瓦斯公司)公司登記之資本總額 16,000,000 元，負債總額 17,018,312 元；流動資產 14,232,990 元(含現金 18,574 元，銀行存款 1,992,003 元，存貨 10,643,164 元等)，固定資產 19,149,636 元，資產總額為 23,447,207 元，此有相對人所提之公司變更登記表及 89 年 12 月 31 日資產負債表影本附卷可稽，而原處分之罰鍰 20,000,000 元，顯已高於相對人之資本額 16,000,000 元，再者相對人之負債總額 17,018,312 元，若再加上該筆罰鍰 20,000,000 元合計達 37,018,312 元，

亦已高於資產總額 23,447,207 元，是執行原處分，相對人將有不能清償債務而宣告破產之虞。

- (2)聲請人之流動資產為 14,232,990 元，其中現金及銀行存款僅 2,010,577 元，顯不足以支付原處分之罰鍰 20,000,000 元，執行機關勢必查封其餘，流動資產(包括存貨和原料)及固定資產(包括土地、廠房和機械設備)。此等流動資產及固定資產一旦遭查封拍賣，相對人將無法繼續生產及營運出貨，而須關廠停工，不再接訂單，已接之訂單(此有相對人所提中國及馬來西亞訂單影本各一份附卷可參)，勢須停止生產或不能開始生產，故將面臨債務不履行之損害賠償責任，信用亦將破產，其損失將無以計數。
- (3)若執行原處分，相對人之資產一旦被查封拍賣，債權人必將群起請求其償還債款，相對人只有宣告破產一途，縱使暫時免於破產，但因其所面對者乃國家機關強大之公權力措施，一旦發動，自將對相對人之信譽造成莫大之損害，不再有訂單，銀行停止貸款，無法繼續經營，最後亦只有解散清算一途。
- (4)若執行原處分，縱使相對人本案之訴訟最後勝訴確定，如前所述，因屆時聲請人公司或已關廠停工，或已破產、解散，該損害乃毀滅性地消滅其公司人格或信譽，此非金錢所能賠償，依一般社會通念，顯將難於回復。
- (5)抗告人(公平會)陳稱已將原處分移送行政執行處強制執行，且據相對人陳稱臺中行政執行處已於 90 年 12 月 18 日分案，並提出該行政執行處執行案件卷宗面皮影本附卷可參。是執行機關隨時均有執行原處分之可能，難謂無急迫情事。

故原處分之執行，將發生難於回復之損害，且有急迫情事，准許停止該二千萬元罰鍰之執行。

公平會不服台北高等行政法院上揭停止執行之裁定，抗告於最高行政法院。最高行政法院審理結果，以 92 年度裁字第 1376 號裁定，駁回公平會之抗告，理由要旨如下：

經查公平交易法之行政裁罰目的，意在導正受罰者之違法或不當行為，並非在使受罰者遭受不能回復之毀滅。本件相對人(瓦斯公司)因違反公平交易法第二十四條規定，經抗告人(公平會)裁處二千萬元罰鍰，原裁定以該罰鍰二千萬元，高於相對人公司之資本額，相對人之負債總額再加上該筆罰鍰亦高於資產總額，如執行原處分，將有不能清償債務而宣告破產之虞。又相對人之流動資產不足支付該罰鍰，執行機關勢必查封其餘流動資產及固定資產，相對人將無法繼續生產

及營運出貨，相對人只有倒閉清算。縱令將來該罰鍰之本案訴訟勝訴確定，則已倒閉清算之公司人格或信譽，非金錢所能賠償，將難以回復，況且行政執行機關已分案執行，實有急迫情事，因而准予於本案訴訟裁判確定前，停止執行，認事用法核無違誤。抗告意旨以該罰鍰為金錢給付，不生難以回復之損害，公司是否因罰鍰而宣告破產，係執行標的以外之事項，不應參酌等理由指摘原裁定違誤。惟查公司在正常營運中如因鉅額罰鍰而遭受破產清算，實有難以回復之損害，抗告意旨認非難以回復之損害之詞尚不足採。綜上所述，原裁定准予停止執行尚無不合，抗告意旨仍執前詞指摘原裁定違誤，經查為無理由，應予駁回。

本案例台北高等行政法院及最高行政法院，擺脫歷來裁判之見解，就公法上金錢給付義務停止執行案件，一併斟酌受處分人之經濟資力及執行方法所可能造成之結果，依據實際證據資料，綜合考量執行結果是否將造成難以回復之損害及其急迫性，為停止執行之裁定，提供受處分人於訴訟中之暫時權利保護，堪值讚許。

二 對非金錢義務之執行

(一) 徵收土地

案例：

屏東縣琉球鄉公所（下稱琉球鄉公所）為興辦琉球風景特定區計畫墓二用地及連外工程，經內政部以民國 92 年 11 月 14 日台內地字第 0920071298 號函核准徵收抗告人等所有土地及土地改良物，抗告人等不服依據提起行政訴訟，並以系爭土地為山坡地，其上有抗告人等之祖墳存在，而琉球鄉公所不但未經任何環境評估及擬具水土保持計畫，且在未通知抗告人遷葬祖墳之情形下，貿然在土地上剷除林木，開挖道路，若不停止執行，非但使抗告人祖墳遭到破壞之情形益加嚴重，且將引發土石流、地層下陷、淹水等重大災害之急迫情事，尤其會造成抗告人祖墳涉及之地理、風水難予回復原狀之損害，況系爭土地一旦整地完成，開始作公墓使用，任人埋葬，若日後撤銷徵收，亦將發生遷葬之糾葛，而難予回復等為由，聲請停止執行該內政部核准函之執行。

最高行政法院 94 年字裁字第 58 號裁定要旨：所謂「難於回復之損害」係指其損害不能回復原狀，或不能以金錢賠償，或在一般社會通念上，如為執行可認達到回復困難之程度而言，祖墳之地理、風水乙節，為抗告人主觀之個人情感，客觀上難謂必有損害。依法應行遷葬之墳墓，直轄市、縣（市）主管機關應於遷葬前先行公告，限期自行遷葬，並應以書面通知墓主，及在墳墓前樹立標誌。但

無主墳墓，不在此限。前項期限，自公告日起，至少應有 3 個月之期間。墓主屆期未遷葬者，除有特殊情形提出申請，經直轄市、縣市)主管機關核准延期者外，視同無主墳墓，依第二十七條規定處理之。」「直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市)主管機關對其公立公墓內或其他公有土地上之無主墳墓，得經公告三個月確認後，予以起掘為必要處理後，火化或存放於骨灰(骸)存放設施。」可知抗告人可以自行遷葬其祖墳，不僅無急迫情事，亦不致生難於回復之損害。倘若該祖墳最終係由主管機關處理，亦是抗告人自行選擇之結果，難謂係原處分之執行造成之損害。況無論如何，抗告人之祖墳均有安置之處所，事後並非難於回復或不能以金錢補償，核與難於回復損害之要件不符。

依最高法院見解，徵收土地，得以金錢補償，非難於回復損害。相同實務見解：92 裁 41 號、93 裁 997 號、92 裁 1068 號、91 裁 1124 號

(二) 拆除房屋等物

案例：

臺北市政府工務局以抗告人所有系爭房屋係新建之違建，命拆除該違建，抗告人以該建物係 83 年前已存在之建物，相對人所提出之現場照片，與抗告人之建物不符，除提起訴願外，並以抗告人長期以來於該處與先夫作心靈溝通，以增長精神力量，系爭建物對抗告人而言，且有超越經濟價值以外之精神上感情，具有紀念價值，實非金錢可衡量，如驟將系爭建物拆除，將造成抗告人精神上之痛苦異常，而受難以用金錢來加以填補之損害，符合難於回復損害，自應停止執行為宜系爭違建之拆除為由，聲請停止執行。

最高行政法院 93 年度裁字第 1269 號裁定要旨：若抗告人因此受有損害，在一般社會通念上，並非不能以金錢賠償或回復，難謂其情況緊急需即時由本院處理，否則難以救濟之情形，本件核與停止執行之要件不符，其聲請停止執行，自不合法抗告人所稱拆除系爭建物，將造成精神之痛苦云云，惟拆除系爭房屋，與抗告人因夫妻間堅貞情誼，對過世配偶牌位遷移，及心靈溝通無涉；縱抗告人主張屬實，就此抗告人亦得依相關法律規定，請求適額慰撫金，難認有難於回復之損害。

依最高行政法院見解，拆除房屋等地上物，均得以金錢賠償損害，非難於回復之損害。相同實務見解，94 裁 286 號、94 裁 163 號、94 裁 53 號、93 裁 1575 號、92 裁 1257 號、92 裁 1209 號、92 裁 859 號、92 裁 145 號、91 裁 1520 號、91 裁 1455 號、91 裁 820 號。

最高行政法院於訴願法、行政訴訟法施行後迄今，關於拆除房屋之行政處分爲停止執行之裁定案例僅有二則，其餘關於拆除房屋停止執行案件，則均認房屋拆除後，得以金錢賠償損害，非難於回復損害。

拆除房屋停止執行案例：

新竹市政府(下稱抗告人)以楊某所租用之房屋之基地係「稅捐大樓預定地」，乃張貼公告限期命楊 搬遷。

楊某主張伊於民國(以下同)四、五十年間向抗告人之前身新竹市公所租用坐落新竹市中央路 112 巷 1 號日式木造房屋一戶，經過四十餘年，該木造房屋因自然風化而不存在，現有房屋係伊出資重新建築者(下稱系爭房屋)，所有權屬於伊，經伊向台灣新竹地方法院聲請假處分，該院已裁定禁止抗告人於取得執行名義前，不得拆除系爭房屋。

抗告人則以臺灣省建築師公會新竹縣市辦事處鑑定，指系爭房屋為危險房屋，並依建築法第八十一條之規定，於 89 年 7 月 21 日以(八九)府工建字第 51649 號公告，擬於 89 年 8 月 21 日上午九時起執行拆除系爭房屋。

楊某不服，提起訴願，並以兩造就系爭房屋所有權之歸屬，仍在法院涉訟中，抗告人逕行公告拆除，合法性顯有疑義。且系爭房屋並無傾頹或朽壞情形，非建築法第八十一條第一項所指有危害公共安全之危險房屋，抗告人亦未依規定通知伊停止使用或命限期拆除，而伊又非住址不明，要無依建築法第八十一條公告強制拆除之適用。又兩造就系爭房屋之民事訴訟，既尚未判決確定，如遽遭抗告人逕於 89 年 8 月 21 日執行拆除，伊將發生難以回復之損害，況伊已依法提起訴願，抗告人之違法行政處分顯有被撤銷之可能，為避免發生難以回復之損害，及本件顯有其時間上之急迫情形，且於公益無重大影響為由，依訴願法第九十三條第二、三項及行政訴訟法第一百十六條第三項規定，請求裁定停止原處分之執行。

最高行政法院 89 年度裁字第 1285 號裁定要旨：楊某主張抗告人於 89 年 7 月 21 日以(八九)府工建字第 51649 號公告，擬於 89 年 8 月 21 日上午九時起執行拆除系爭房屋，有其提出之該號公告影本可參，並為抗告人所是認；又楊某已對該公告(原處分)提起訴願，亦據其提出訴願書影本為證，並為抗告人所不爭，是系爭房屋拆除在即，情況急迫，在行政訴訟繫屬前，有即時由行政法院處理之必要。且兩造就系爭房屋，尚有民事訴訟在普通法院審理中，業據楊某提出臺灣高等法院 89 年度上易字第 105 號及臺灣新竹地方法院 89 年度訴字第 70 號言詞辯論期日通知書影本為證，抗告人對此亦不爭執。系爭房屋如依抗告人公告逕於 89 年 8 月 21 日執行拆除，則尙在法院涉訟中之案件，因標的物已不存在，所有權誰屬之認定，將增添其困難，顯將發生難以回復之損害，楊某聲請停止執

行，即有聲請之利益。本件原處分之執行，將發生難於回復之損害，且有急迫情事，楊某聲請停止執行，為有理由，應予准許。

最高行政法院 89 年度裁字第 1285 號裁定，認拆除房屋，將造成難以回復之損害，本文贊同此說。另最高行政法院 92 年度裁字第 307 號裁定亦認拆除房屋，屬難於回復之損害。

(三) 停止營業、勒令歇業、撤銷營利事業登記等

案例 A

抗告人為土木工程科及機械工程科技師，因遭人檢舉於民國 77 年 8 月 6 日至 78 年 8 月 21 日間受聘營造業擔任專任工程人員，惟同時設立技師事務所執業，違反營造業管理規則第十八條及技師法施行細則第三條前段「技師僅得在同一執業機構執行業務規定」，另 86 年 4 月 11 日至 90 年 3 月 27 日抗告人分別以土木工程科及機械工程科於不同執業機構執行技師業務，違反技師法施行細則之規定，於 90 年 3 月 1 日由相對人行政院公共工程委員會之技師懲戒委員會作成九十工程懲字第九三四號技師懲戒決議書，決議抗告人應予停止業務一年。抗告人不服，以抗告人雖領得機械科技師開業執照，然並未實際設立事務所，亦未執行機械工程科技師業務向相對人之技師懲戒覆審委員會提起覆審，相對人之技師懲戒覆審委員會以工程懲覆字第九一三二三一號覆審決議書，決議覆審駁回。抗告人以其於提起行政訴訟救濟前，恐因執行停止業務一年之懲處將造成抗告人工作權益上不可彌補之損失，且抗告人手上之鑑定案件於毫無緩衝期下，無法順利完成，將發生對多位鑑定申請人、利害關係人及善意第三人之權益發生難以回復之損失，其他諸如工作收入、客戶流失、名譽、精神等損失，且相對人已發函限期抗告人繳回技師執業執照，而有急迫情事，依行政訴訟法第一百十六條第三項之規定，聲請本院裁定停止相對人之技師懲戒委員會九十工程懲字第九三四號技師懲戒決議書之執行。

最高行政法院 92 年度裁字第 864 號裁定要旨：所謂難於回復之損害，係指其損害不能回復原狀，或不能以金錢賠償等情而言。查相對人對抗告人處以停止業務一年之處分，致抗告人無法從事技師工作，影響抗告人之商譽，惟商譽或名譽並非不得回復，民法關於人格權之侵害，亦訂有回復之方法，故原處分縱有嗣後被撤銷之可能，惟仍難謂將對抗告人發生難以回復之損害。至於因系爭處分影響抗告人之工作收入、客戶流失、精神等損失，則非不得以金錢補償。且前開行政訴訟法第一百十六條第二項前段所稱難以回復之損害，係對受處分人而言，抗告人主張其因受停業處分，將致鑑定申請人客戶流失受難以回復之損失，不論其主張是否屬實，均與該條規定不符。

案例 B：

彰化師範大學以 公司(下稱抗告人)參與辦理該校運動場地下停車場興建工程採購，認為抗告人因可歸責於廠商之事由，致延誤履約期限，為政府採購法第一〇一條第一項第十款之事由，依同法第一〇二條第三項規定，將抗告人公司名稱及相關情形刊登政府採購公報，禁止抗告人於一定期間內參與政府之採購案件。抗告人不服除依法提起行政訴訟外，並以刊登政府公報因而停權，限制抗告人參加政府採購之相關標案，公司營運將陷入困難，造成公司生存危機，且對銀行債信之傷害，影響商譽及公司生存等為由，聲請停止執行。

最高行政法院 94 年度裁字第 13 號裁定要旨：查相對人(彰化師範大學)系爭函內容，係以抗告人參與相對人辦理之運動場地下停車場興建工程採購，經發現有政府採購法第一〇一條第一項第十款情形，將依同法第一〇二條第三項規定，將抗告人公司名稱及相關情形刊登政府採購公報，有該函附卷可憑。而機關辦理採購，將具有政府採購法第一〇一條第一項第十款情形之廠商名稱及相關情形刊登政府採購公報所產生之法律效果，依據同法第一〇三條第一項第二款規定，係禁止該廠商自刊登之次日起一年內不得參加投標或作為決標對象或分包廠商。又廠商參與機關辦理採購，係為賺取從事該項採購案之營業利潤；是廠商因前開情形，被辦理採購機關將其公司名稱及相關情形刊登政府採購公報，致無法於一定期間內參加機關採購案之投標或作為決標對象或分包廠商，如因此受損，自屬廠商原可由標案獲得之利潤，而為財產之損害，得以金錢賠償。關於損害賠償之方法，依民法第二一三條至第二一五條規定，以回復原狀為原則，金錢賠償為例外，法律雖有原則與例外之規定，惟回復原狀與金錢賠償均為負損害賠償責任者填補債權人損害之目的則一。至損害賠償之範圍，民法第二一六條規定：「損害賠償，除法律另有規定或契約另有訂定外，應以填補債權人所受損害及所失利益為限。依通常情形，或依已定之計劃、設備或其他特別情事，可得預期之利益，視為所失利益。」次按，廠商因被辦理採購機關以具有政府採購法第一〇一條第一項第十款情形，而依同法第一〇二條第三項將公司名稱等刊登政府採購公報者，如經行政爭訟程序判決撤銷原處分，同法第一〇三條第一項第二款但書有「應註銷」前揭自刊登政府採購公報之次日起一年內不得參加投標等規定；且該廠商因招標機關違法處分致其商譽受損，而有招標機關應負責任情事，亦非不得依據民法第一九五條第一項規定，向招標機關為請求回復名譽之適當處分，並請求賠償相當之金額(國家賠償法第七條第一項規定「國家負損害賠償責任者，應以金錢為之。但以回復原狀為適當者，得依請求，回復損害發生前原狀」參照)。綜上所述，本件相對人以系爭函將抗告人公司名稱及相關情形刊登政府採購公報，尚難使抗告人將發生難於回復之損害之情形，核與行政訴訟法第一一六條第三項規定停止執行之要件不符。

案例 C：

行政院金融監督管理委員會以抗告人違反會計師法、會計師查核簽證財務報表規則及一般公認審計準則公報規定，依證券交易法第三十七條第三項第二款規定，以 93 年 7 月 15 日金管證六字第 0930003412 號處分書，處抗告人停止二年辦理證券交易法所定簽證業務，期間自 93 年 8 月 1 日至 95 年 7 月 31 日止。抗告人不服，以其執業 28 年以來克盡職責，並無任何疏失，系爭處分若予執行，將對聲請人在業界之名譽及工作權造成難以回復之損害，且非為維護重大利益所必要等語聲請停止該處分之執行。

最高行政法院 93 年度裁字第 1232 號裁定要旨：所謂「難以回復之損害」，係指無法用經濟手段填補之損害或事後填補損害之費用過鉅，而影響重大之情形。本件處分執行之結果，僅係停止抗告人二年辦理證券交易法所定簽證業務，於上揭停止期間，除證券交易法所定簽證業務外，抗告人仍得從事其他會計師法第十五條所定之其他業務，原處分並非全然剝奪抗告人本於會計師資格之工作權益。該處分之執行，縱致抗告人受有損害，亦非不得以金錢或其他方式（如登報以回復名譽）為補償回復，是本件並無抗告人所稱有「難以回復原狀」之損害情事。從而抗告人聲請停止原處分之執行，核與前揭停止執行之要件不符。依最高行政法院之見解，停止營業所造成之損害，無論營業收入、客戶流失、商譽、精神等損失，均得以金錢賠償，非難於回復之損害。

相同法律見解：相同法律見解：94 裁 78 號、93 裁 1296 號、93 裁 1277 號、93 裁 1058 號、93 裁 968 號、93 裁 709 號、93 裁 671 號、93 裁 510 號、93 裁 499、93 裁 363 號、93 裁 352 號、93 年裁 194 號、93 裁 144 號、93 裁 80 號、92 裁 1709 號、92 裁 1626 號、92 裁 1529 號、92 裁 1388 號、92 裁 1172 號、92 裁 869 號、92 裁 129 號、91 裁 1407 號、91 裁 929 號、91 裁 987 號、91 裁 986 號。

最高行政法院於訴願法、行政訴訟法修正施行後，除於施行之初曾有三件停止執行案例外，其餘情形均認停止營業等所造成之損害，得以金錢賠償，非難於回復之損害。

撤銷營業許可證停止執行案例

A 環保企業有限公司(下稱 A 公司)係合法成立之環保公司，原領有高雄縣政府核發之八九府環四廢清字第 W B 一六九五號廢棄物清除許可證廢棄物清除許可證，嗣高雄縣政府於 89 年 7 月 29 日以該府環境保護局前曾於 88 年 10 月 12 日函命 A 公司不得將一般事業廢棄物載入燕巢鄉衛生掩埋場處理，A 公司

一再違反，明顯違反公民營廢棄物清除處理機構管理輔導辦法第三十條第一項第四款規定，乃以 89 年 7 月 29 日八九府環四字第九九八二三號函，撤銷該公司第一類乙級廢棄物清除機構清除許可證，並命該公司於文到七日內逕向所屬環境保護局繳回八九府環四廢清字第 W B 一六九五號廢棄物清除許可證。

A 公司乃以該處分嚴重違反憲法之法律保留原則及處分內容未有事證依據等情，於 89 年 8 月 4 日向訴願機關提出訴願，及如依原處分所為，目前貯存於 A 崑銘公司處之廢棄物將無法清運處理，勢將造成廢棄物緊急處理之問題；且如遽撤銷 A 公司之許可證，則 A 公司所建立之商譽及營業上之損失自將難以回復。又 A 公司自接到高雄縣政府之公函後，即停止營業，十二名員工目前均無工作，高雄縣政府此舉，不但影響 A 公司之工作權，亦影響員工之生存權為由，依行政訴訟法第一百十六條之規定，於提起本件行政訴訟前，請求依法停止前開處分之執行。

最高行政法院 89 年度裁字第 1370 號裁定要旨：依廢棄物清理法第二十一條之規定：「公民營廢棄物清除處理機構管理輔導辦法及專業技術人員之資格由中央主管機關定之」，主管機關固得訂定法規命令，對公民營廢棄物清除處理機構之行為，為必要之規範，惟廢棄物清理法第二十一條並未就上述清除處理機構違反義務應予處罰之構成要件與法律效果為具體明確之授權，則中央主管機關行政院環境保護署依據上開法條訂定發布之「公民營廢棄物清除處理機構管理輔導辦法」第三十條，對於清除處理機構違反義務之行為，訂定得予裁罰性之行政處分，涉及人民權利之限制，是否違反憲法第二十三條之「法律保留原則」，非無疑義。另高雄縣政府所為撤銷 A 公司廢棄物清除許可證之行政處分，造成 A 公司停止營業之損失，日後本件訴訟 A 公司縱獲得勝訴，雖非不得以金錢予以補償，惟將造成該公司營運困難，且使其員工及家屬陷於生活困境，均屬難於回復之損害，且有急迫之情形。再者，A 公司係合法成立之環保公司，原領有廢棄物清除許可證，停止原處分之執行，由 A 公司再繼續執行廢棄物清除工作，於公益尚無重大影響，爰准許 A 公司之聲請，停止原處分之執行。

本件最高行政法院裁定，認停止營業之損失，雖非不得以金錢予以補償，惟將造成公司營運困難，且使其員工及家屬陷於生活困境，均屬難於回復之損害，且有急迫之情形，並衡量原行政處分之合法性顯有疑義及停止執行對公益尚無重大影響等情，為停止執行裁定，頗符合訴願法及行政訴訟停止執行提供人民暫時權利保護之意旨，堪值嘉許。(最高行政法院 90 年度裁字第 185 號裁定同此見解，另最高行政法院 90 年度裁字第 168 號裁定亦准許撤銷營利事業登記證處分之執行)

(四) 其他非金錢義務執行所造成之損害，諸如：

免職(94 裁 133 號)
解聘(92 裁 1352 號)
命令離職(91 裁 901 號)
限制出境(94 裁 123 號、92 裁 1332 號、92 裁 866 號)
遣送出境(94 裁 530 號、91 裁 1461 號、91 裁 1075 號、91 裁 187 號)
徵兵入伍(91 裁 216 號)
撤銷農會總幹事登記及受聘資格(92 裁 1426 號)
撤銷中醫師資格及吊銷考試及格證書(94 裁 327 號)
解除學校董事職務(93 裁 1182 號、92 裁 46 號、93 裁 1229 號、91 裁 1388 號、
91 裁 1385 號、91 裁 1171 號、91 裁 879 號、91 裁 878 號、91 裁 875 號、91
裁 679 號、90 裁 646 號、90 裁 643 號、90 裁 345、90 裁 266 號)
名譽及商譽損害(94 裁 13 號、94 裁 78 號、94 裁 133 號、93 裁 1232 號、92
裁 129 號、92 裁 864 號)
實務見解，均認非不得以金錢賠償，均非難於回復原狀。

綜上，實務認所謂難於回復之損害，係指其損害不能回復原狀，或不能以金錢賠償等情而言。依前揭實務案例見解，不論是否金錢給付義務之執行，均得以金錢賠償，均非難於回復之損害。

本文見解認為，若損害只能以金錢賠償時，即屬難於回復之損害，實務上開見解，顯有未洽。

理由：

一、損害之賠償方法有回復原狀與金錢賠償二種，參照民法第二一三條第一項規定：「負損害賠償責任，除法律另有規定或契約另有訂定外，應回復他方損害發生前之原狀。」第二一五條規定：「不能回復原狀或回復顯有重大困難者，應以金錢賠償其損害。」最高法院並有二判例可資參考，一者為 26 年上字第 515 號判例：「因損壞他人房屋負損害賠償責任時，如該房屋已被全部拆除，其回復原狀即顯有重大困難，被害人自得請求金錢賠償其損害。」，二者為 67 年台再字第 176 號判例：「不能回復原狀或回復顯有重大困難者，應以金錢賠償其損害，為民法第二百五條所明定，再審原告砍伐毀棄再審被告種植之桃樹及樹薯，縱能以移植同年生、同品種、同數量之桃樹及樹薯方法賠償損害，亦難期與原桃樹、樹薯完全相同，則其回復原狀即顯有重大困難之情形，再審被告依前開法條規定，自得請求以金錢賠償其損害。」顯見金錢賠償，乃不能回復原狀或回復原狀顯有重大困難時，不得已之替代方法。故而，僅能以金錢賠償時，即應認難於回復原狀。

- 二、民法就任何損害，均定有賠償之方法，不論財產上之損失或非財產上之損失，於不能回復原狀或回復原狀顯有重大困難時，均定有得以金錢賠償之方法。甚至不法侵害人之生命，亦定有得以金錢請求賠償之方法。自不能倒果為因，而認只要有金錢賠償之方法，即謂非難於回復之損害。否則不法侵害人之生命，亦得以金錢賠償損害，亦謂非難於回復之損害，其不合理，顯而易見。
- 三、對公法上金錢給付義務之執行，所造成之損害，非必僅止於金錢。就該等義務之執行，是否將造成難於回復之損害，本應就執行所可能造成之結果，加以衡量。就金錢給付義務之執行，依行政執行法第二十六條規定準用強制執行法之規定，係就義務人之動產查封、拍賣、變賣及就義務人不動產之執行，以查封、拍賣、強制管理方式為之，故而執行之結果是否會造成難以回復之損害，本應就具體個案，考量受處分人之經濟狀況及處分之金額等，以判斷執行之結果是否將造成難以回復之損害。斷非以只要是金錢給付義務之執行，將來仍可以金錢償還，即認將不發生難於回復之損害。
- 四、難於回復原狀之損害，僅係停止執行之要件之一，縱有難於回復原狀之損害且屬急迫，尚須與「停止執行是否對公益有重大影響」作利益之衡量，故而有無難以回復之損害，應從寬認定。
- 五、最高行政法院絕多數因認金錢萬能，只要得以金錢賠償，即謂非難以回復原狀，致自新法施行迄今，僅有十件停止執行案例，人民於行政救濟中，未能獲得暫時權利之保護，顯有未洽。

茲損害之賠償方法有回復原狀與金錢賠償二方法，若無法回復原狀或回復原狀顯有重大困難時，尚不能即令受損害人蒙受損失，故而民事法律就賠償之方法，不論財產上之損失或非財產上之損失，於不能回復原狀或回復原狀顯有重大困難時，均定有得以金錢賠償之方法。甚至不法侵害人之生命，亦定有得以金錢請求賠償之方法。則依最高行政法院之見解，只要得以金錢賠償，即謂非難以回復原狀，貫徹之結果，任何違法行政處分之執行，均將得以金錢賠償，故而我國停止執行法制，將因實務對難於回復原狀之見解，而盡失其作用，人民權利之暫時保護，即無法落實。

惟最高行政法院實務見解中，亦有就非財產上之損害裁定停止執行案例二則，值得嘉許。

限令出國停止執行案例：

外國人甲女於 87 年 6 月 12 日以依親事由申請入境，而後與本國人乙男於 90 年 4 月 24 日生有一子，惟甲女收到臺北市政府警察局中華民國 91 年 6 月 3 日北市警外字第 09136561100 號函，通知伊自 91 年 6 月 10 日限令出國，甲女主張伊因停留簽證延期申請事件，業經提起訴願，惟訴願案尚未決定，茲因伊必須繼續居留以照顧一歲大之兒子，為免遭遇收容及強制出國之命運等重大難以回復之損害，聲請停止系爭處分之執行。

最高行政法院 91 年度裁字第 1461 號裁定要旨：按行政訴訟繫屬中，行政法院認為原處分之執行，將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，得依聲請裁定停止執行，行政訴訟法第一百十六條第二項前段，定有明文。經查甲女係於 87 年 6 月 12 日入境，有外國人居留停留案件申請表一紙在卷足憑，甲女與本國人乙男於 90 年 4 月 24 日生有一子，亦有出生證明書及戶籍謄本等影本各一紙在卷可稽；且甲女之丈夫乙男分別於 91 年 3 月 14 日及 8 月 20 日兩次前往臺北市政府警察局內湖分局大湖派出所陳報二女之流動人口登記，復有流動人口登記聯單二紙在卷可按；經核甲女自 87 年 6 月 12 日以依親事由申請入境，依規定即應於六十日內出境，惟迄今已逾四年，台北市政府警察局始通知甲女自 91 年 6 月 10 日限令出國，處理本案已有重大延誤；況甲女現育有一子，基於人倫之常，甲女有其必要繼續居留以便照顧幼子；是原處分苟予繼續執行勢將發生難以回復之損害，且有急迫之情事，甲女聲請停止執行，應予准許。

最高行政法院此裁定見解認限令出國之執行，致無法照顧幼子，係難以回復之損害。

開除學籍停止效力案例

甲參加台灣警察專科學校(抗告人) 本件相對人以其參加抗告人九十一學年度專二十一期正期組新生入學考試經錄取，在學中，抗告人指稱甲以電子舞弊之不正當方式參加上開考試，而以 92 年 3 月 28 日警專訓字第 0920401467 號獎懲令開除相對人之學籍。甲於提出申訴後，主張抗告人不同意甲在爭訟期間繼續在校就讀，若俟申訴、訴願、行政訴訟確定後再行復學，將浪費數年光陰，發生難於回復之損害，且有急迫情事，聲請停止執行。

最高行政法院 92 年度 1190 號裁定要旨：按於行政訴訟起訴前，如原處分之執行將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，行政法院得依受處分人之聲請，裁定停止執行。停止執行之裁定，得停止原處分之效力、處分之執行或程序之續行之全部或部分，行政訴訟法第一百十六條第三項前段、第五項定有明文。行政處分之停止執行，係阻止行政處分效力之發生，因處分而生之作爲或不作為義務

或為其實現處分內容之行爲均暫不履行，所形成之權利義務關係或所確認之法律關係，亦不生形成、確認應有之效果。本件甲既已就原處分提出申訴請求救濟，其以有急迫情事，於行政訴訟起訴前聲請裁定停止執行，自不以已提起訴願爲要件。查抗告人係以 92 年 3 月 9 日基層公務人員特考時，高雄考場查獲有電子舞弊之情形，經法務部調查局高雄市調查處偵辦後發現，有抗告人之學生涉嫌支付費用予亞太消防顧問公司，據以電子舞弊方式參加該校九十一學年度專二十一期正期組新生入學考試，甲名列涉嫌電子舞弊名單中，經抗告人九十一學年度第六次訓育委員會決議相對人以電子舞弊之不正當方式參加新生入學考試證據確鑿，違規情形重大，予以開除學籍。甲雖提出申訴爲救濟，惟抗告人已將甲開除學籍相關資料陳報教育部註銷學籍，其有急迫之情事至明。相對人遭開除學籍，縱事後行政爭訟獲得救濟回復學籍，其因中斷、遞延學習與消耗之時光所致損害，確屬難於回復。又僅暫停止原處分之效力，並未認原處分爲違法不當，自無使原處分所爲懲處形同具文，鼓勵學生違反紀律，而妨害對其他學生之管理，影響公益情形。甲如確係以不當方法獲得錄取，固影響其他考生之就讀，惟此係原處分前已存在之事實，非因停止原處分之效力而發生，自難執此爲原裁定停止原處分之效力對公益所生影響。原處分停止其效力後，相對人繼續修業，其行政救濟期間之修業，如另有違規情事，仍得依規定懲處。嗣後行政救濟程序終結，原處分如獲維持確定，僅相對人於原處分後所修學分是否不生效力問題，應由相對人自行考量，於公益當無妨害。至抗告人之學生修業期間可享受公費待遇及津貼，甲於行政救濟期間繼續修業，如可領取公費、津貼，雖難謂於公益全無妨害，惟尚非屬重大影響，無據爲否准停止原處分效力之理由。是本件原處分之執行確有將發生難於回復損害之情形，且有急迫情事，而其停止執行於公益並無重大影響，應予停止原處分之效力。

最高行政法院 92 年度 1190 號裁定，認已就原處分提出申訴請求救濟，其以有急迫情事，於行政訴訟起訴前聲請裁定停止執行，自不以已提起訴願爲要件。最值讚許。又該裁定，就甲遭開除學籍，若不停止執行，縱事後行政爭訟獲得救濟回復學籍，其因中斷、遞延學習與消耗之時光所致難於回復之損害及其急迫性，及因停止執行對公益所可能造成之影響，相衡量，認對公益並無重大影響，而爲裁定停止執行，本文敬表讚同。

第二目 停止執行有急迫性

行政處分之執行，若將造成難於回復之損害，而原則上行政處分於成立生效後，就形成處分與確認處分部分，無須執行即已造成行政處分內容之效果，而下命處分部分關於作爲或不作爲義務部分，行政機關得隨時據以執行，公法上金錢

給付義務部分，於定期命受處分人履行未果後，亦得移送行政執行立即執行，故而為求人民權利於行政救濟中之暫時權利保護，即有聲請停止執行之急迫性。是以，若行政處分之執行有難於回復之損害，即其急迫性，二者要件應一體審查判斷。⁷⁸我國最高行政法院，相關案例，就行政處分之執行是否難於回復原狀，少數幾則案例，認為難於回復原狀，有急迫性外，絕多數案件均認，因執行所造成之損害得以金錢賠償，非難於回復原狀，因而亦認聲請停止執行，無急迫性。

第三目停止執行於公益無重大影響

關於公益的認定，乃一不確定之法律概念，行政處分之執行，或多或少均具有某種公益，若以此而言，行政處分之停止執行，均影響公益，則停止執行法制，將形同具文，對人民暫時權利之保護，自有未洽。行政處分的執行原本就符合某種公共利益，但仍不能以此據為行政處分應立刻執行之理由，所謂公共利益，原則上必須舉出還有其他特別須予立即執行事由，才能以社會義務予以限制聲請人聲請停止執行之利益。況且個人權利本身就是公益的一部分，保護個人權利也是行政法院責無旁貸的任務，因而公益與行政處分的即時執行不能劃上等號。如果過度強調個人權利與公共利益的對立，恐怕會使得個人權利的保護邊緣化。故不能空言行政處分執行之一般公益，據為駁回聲請人聲請之事由⁷⁹。從權利保護之觀點而言，聲請人聲請停止執行係為防止因行政處分之執行而受有難於回復原狀之損害，故而有急迫聲請停止執行之必要。反之，行政處分之不停止執行，係為維護行政處分立即急迫執行之公益，故而此處所言之公益，應指立即執行必要之公益，而非原行政處分所欲達成之公益，故不能單以合法的原處分所代表之公益為不停止執行之理由，而是要有更進一步之執行利益。二者，若不立即執行，則該公益難於維護，且屬重大。綜言之，必須具有行政處分之執行不能等到訴訟程序終結之急迫性⁸⁰，始得謂停止執行於公益有重大影響。若原行政處分，並無須立即執行之急迫性，則停止執行即於公益無重大影響。

實務見解：

案例一

⁷⁸ 林騰鶴，行政訴訟法，三民，2004年6月初版，頁422。

⁷⁹ 陳英鈴，論撤銷訴訟之暫時權利保護——從雙贏的風險分配評析實務見解，收錄于葛克昌、林明鏘主編「行政法實務與理論」，國立臺灣大學法律學院研究中心叢書，公法研究中心(1)，元照，2003年3月初版，頁259。

⁸⁰ 林昱梅，德國營業法上之危害防止措施及行政救濟，收錄於逢甲人文社會學報第1期，2001年11月，頁312。

內政部於 90 年 6 月 29 日台(九十)內地字第 9069289 號函核准徵收抗告人等土地作為臺灣電力股份有限公司(下稱臺電公司)興建輸電塔基用地,桃園縣政府公告徵收日期為 90 年 8 月 27 日至 90 年 9 月 27 日止三十日,抗告人於公告期間提出書面異議。並依序以臺電公司未依土地徵收條例第十條舉行公聽會,內政部核准徵收係違法庇護臺電公司為由,依序提起訴願,並聲請停止執行。

最高行政法院 92 年度裁字第 41 號裁定要旨:行政訴訟起訴前,如原處分或決定之執行將發生難於回復之損害,且有急迫情事者,當事人固得依行政訴訟法第一百十六條第三項前段規定,向行政法院聲請停止執行。但在提起訴願後,訴願決定前,當事人既得依訴願法第九十三條第二項規定,向訴願機關申請停止執行,竟未為之,而逕向行政法院聲請者,應認為並無聲請之必要。次查,抗告人主張系爭被徵收之土地中,坐落桃園縣觀音鄉茄苳坑段對面厝小段一〇三之三號土地之三七五減租租約之原始承租人係其祖父,其係繼承人,現在還在耕作云云,固據提出私有耕地租約及戶籍謄本等為證,惟本件徵收處分縱有違誤,如續予執行其效力及程序,抗告人之損害在一般社會通念上非不能以金錢彌補,並無將發生難以回復之損害之情事。且徵收系爭土地之目的係為興建輸電鐵塔,以便將桃園大潭電廠生產之電力輸出,供應桃園、新竹地區之民生及工業使用,業據相對人到庭陳明,並為抗告人所不爭執,足見如停止本件徵收處分(不進入被徵收之土地內工作),於公益顯有重大影響。抗告人之聲請,經核與停止執行之要件亦屬不符,應駁回其聲請。

相同實務見解:94 裁 163 號(拆除高速公路旁看板)、93 裁 199 號(拆除砂石場)、93 裁 789 號(中部科學園區道路與治洪池工程,徵收土地後拆除工廠)。本件最高行政法院之裁定有三要點:

- 1 訴願繫屬中,未向受理訴願機關或原處分機關聲請停止執行,不得逕向行政法院聲請停止執行。
- 2 徵收土地致受處分人所受損害,得以金錢彌補,並無將發生難以回復之損害之情事。
- 3 徵收系爭土地之目的係為興建輸電鐵塔,以便將桃園大潭電廠生產之電力輸出,供應桃園、新竹地區之民生及工業使用,足見如停止本件徵收處分(不進入被徵收之土地內工作),於公益顯有重大影響。

本文認系爭土地,若停止執行,將導致輸電鐵塔工程進行延宕,影響桃園、新竹地區之民生及工業使用,於公益有重大影響,故而最高行政法院以此理由否准停止執行之聲請,值得讚同。惟該裁定認訴願繫屬中,未向受理訴願機關或原

處分機關聲請停止執行，不得逕向行政法院聲請停止執行，及徵收土地受處分人所受損害，得以金錢彌補，並無將發生難以回復之損害之情事本文則持反對見解，理由已如前述。

案例二

交通部公路總局第二區養護工程處(下稱公路局)以 工程有限公司(下稱甲公司)違反政府採購法，予以停權三年處分(執行內容為將甲公司列為不良廠商，刊登政府公報，三年內就各機關採購案，不得參加投標或為分包廠商)，甲公司除主張無違反採購法行為而提起行政救濟外，並主張甲公司係專門承攬政府號誌工程之投標案，民間並無任何號誌工程，若遭刊登政府公報停權三年，將面臨關門倒閉及員工失業之困境，請求於行政救濟確定前，停止該行政處分之執行。

最高行政法院 92 年度裁字第 1064 號裁定要旨：原審(臺中高行政法院)以政府採購法第一〇一條第一項第一款「容許他人借用本人名義或證件參加投標」規定，係指被借用名義或證件之廠商無投標之意思，而明示或默示同意他人使用其名義或證件參加投標，但不為價格之競爭，以達使借用之廠商或其他特定廠商得標之目的；至於該借用之廠商本身是否具備投標資格，則非所問，且政府採購法第一〇一條之立法意旨，即在明定對於廠商有違法情形時，機關應將其情形通知廠商，並經異議及申訴之處理程序後，視其結果刊登於政府採購公報，以作為各機關辦理其他採購案時，於招標文件規定該等廠商不得參加投標、作為決標對象或分包廠商之依據，以杜不良廠商之違法，避免再危害其他機關，並建立廠商間之良性競爭環境，而違反政府採購法第一〇一條第一項第一款之廠商，若不予停權處分，則無法避免其再危害其他機關，亦將對公益將產生重大影響。從而抗告人上揭主張，尚難認有不能回復之損害，核與前揭停止執行之要件不符，其聲請停止執行，不應准許為由，裁定駁回抗告人在原審之聲請，揆諸首揭說明，核無違誤。又違反政府採購法第一〇一條第一項第一款之行為，即「容許他人借用本人名義或證件參加投標」，足以促成達到圍標之目的，從而破壞採購制度與廠商間之良性競爭環境。換言之，被借用名義或證件之廠商無投標之意思，而明示或默示同意他人使用其名義或證件參加投標，但不為價格之競爭，以達使借用之廠商或其他特定廠商得標之目的；若投標廠商之間有此行為，則彼此間私相授受，合意製造競爭假象欺瞞採購機關，或不為價格競爭，或藉以減少價格競爭對手，均使採購案失卻公平競標之本旨，是故其行為足以危害採購機關，對公益自亦影響重大。

相同實務見解：93 裁 144 號(採購法，不停權，抗告人必會持續違法，使採購失卻公平競標，對公益影響重大)

本件若受處分人確有違反政府採購法第一〇一條第一項第一款之行爲，即「容許他人借用本人名義或證件參加投標」之行爲，基於處罰性之目的，禁止受處分人於三年內不得參與政府投標，尙難認有何違法或不當，然須說明下各點：

- (1)受處分人以經營政府號誌工程爲營業，民間並無任何號誌工程可供受處分人公司施作，則若禁止受處分人參與政府工程之投標，將導致受處分人公司倒閉、員工失業，則原處分之執行將造成難於回復之損害，合先陳明。
- (2)受處分人是否有違法行爲？尙在行政爭訟中，刑事責任部分，亦仍在刑事訴訟進行中，則就刑事責任而言，基於無罪推論，尙不能認定被告犯罪，而在行政處分之執行上，若基於立即執行始能維護之公益，而於行政爭訟程序進行中，不停止原處分之執行，亦難謂有何不妥，然斷不能僅以受處分人業遭處分爲由，逕予認定受處分人確有違法行爲，最高行政法院此部分，亦未說明受處分人所提本案訴訟，有何顯無理由之處，則最高行政法院於停止執行程序中，遽認受處分人有違法行爲，應受處罰，即有未洽。
- (3)縱認受處分人有違反上揭採購法行爲，則其違法行爲對該投標案所造成公益之損害，已經影響而成過去。而不停止執行所爲維護之公益，則係就處分執行本身之執行公益而言，亦即於行政救濟終結前，若不停止執行，將對公益造成何等影響而言。諸如上一案例，若停止執行將造成輸電鐵塔工程進行延宕，影響桃園、新竹地區之民生及工業使用，於公益有重大影響即是。反觀本件案例，最高行政法院先假定受處分人確實違反採購法，認其違法行爲影響公益重大，而否准其停止執行之聲請，所指之公益，係指違法行爲所損害之公益，而非執行行爲所欲維護之公益，最高法院就過去已危害之公益，據以停止執行可能影響之公益，此部分見解，亦有未允。
- (4)不得以某人曾犯罪，即認其往後必定會不斷犯罪，曾違反採購法之受處分人，自亦不能以人性本惡論之觀點，遽認該受處分人將不斷繼續違反採購法。則本件臺中高等行政法院，僅以受處分人涉嫌違反採購法，遽而以人性本惡論之觀點而臆測認該受處分人將繼續違反採購法，而影響公益，顯有倒果爲因，未審先判、及對受處分爲惡意臆測之不是，最高行政法院，就此部分理由，予以認同維持，亦有不當。

另關於第三人效力處分，於衡量行政處分是否停止執行對公益之影響時，並應就因原處分而受利益者之利益，一併考量。

第四目 原處分之合法性顯有疑義

所謂原行政處分之合法性顯有疑義，係指原行政處分，不具合法性之或然率以專業與經驗判斷甚高之意⁸¹。

因行政訴訟法第一一六條第二、三項，並無原行政處分之合法性顯有疑義之要件規定，則行政法院就是否停執行之裁定，應否審查「原行政處分之合法性顯有疑義」？

肯定說：

審查原行政處分之合法性，乃行政法院之首要任務，若原行政處分之合法性顯有疑義，則原行政處分將因不合法而遭撤銷之可能性甚高，自不宜放任原行政處分之執行，致擴大人民基本權利與公益之損害，以貫徹依法行政原則⁸²，故此部分，不待法律明文，行政法院即應主動加以審查。若行政法院就合法性明顯有疑義之行政處分，仍許其繼續執行，則顯有縱任行政機關違法高權之嫌。

否定說：

行政訴訟法第一一六條第二、三項規定，審查停止執行之要件，並無「原處分之合法性顯有疑義」，故行政法院審查停止執行之聲請時，無須審查原處分之合法性是否顯有疑義。

最高行政法院實務見解：

採肯定說案例：90 年度裁定 185 號及 89 年度裁字 1370 號

原裁定以原行政處分之合法性顯有疑義，其執行所受之損害有急迫情事，且由相對人再繼續執行廢棄物清除工作，於公益尚無重大影響等情，而准相對人之聲請為准許停止執行之裁定，並無不合

否定說

一、最高行政法院暨臺北、台中、高雄三所高等行政法院 89 年 12 月 18 日法律座談會——法律問題七研討結論及最高行政法院 93 裁 1269 號、92 裁 546 號、91 裁 238 號。

⁸¹ 陳慈陽，訴願法修正後相關問題探討，收錄於「行政命令、行政處罰及行政爭議之比較研究」臺灣行政法學學會學術研討會論文集(2000)，翰蘆，2001 年 12 月初版，頁 400。

⁸² 陳清秀認為參照德國行政法院法第 80 條規定「Ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit eines VA」之用語，宜從寬解釋，只要原告(訴願人)在本案爭訟勝訴之可能性至少大於或等於敗訴的可能性時，即應認為其合法性顯有疑義，而應得請求停止執行。見陳清秀，行政訴訟法，翰蘆，2002 年 9 月二版，頁 578。

行政訴訟法第一一六條第三項起訴前聲請停止執行之要件，並未有「原處分合法性顯有疑義」之規定，故行政法院僅須就原處分或決定之執行，是否將發生難以回復之損害，且有急迫情事者，而於公益無重大影響等要件，予以審查，即可，如未符合上述要件，即應予駁回，不得依訴願法第 93 條第 2 項或第 3 項規定審查行政處分之合法性是否顯有疑義。

二、93 年度裁字第 525 號裁定及 91 年度裁字第 929 號

行政訴訟法第一一六條第二項行政訴訟繫屬中聲請停止執行之要件，並未有「原處分合法性顯有疑義」之規定，故行政法院僅須就原處分或決定之執行，是否將發生難以回復之損害，且有急迫情事者，而於公益無重大影響等要件，予以審查，即可，如未符合上述要件，即應予駁回，不得依訴願法第九十三條第二項或第三項規定審查行政處分之合法性是否顯有疑義。

由上開最高法院實務見解可知，於新制訴願法與行政訴訟法施行初期，最高行政法院就停止執行之聲請，應否審查「原處分合法性顯有疑義」，曾有肯定說之見解，然而最近四年來，則均採否定說之見解。

本文見解：同肯定說。

茲簡述最高行政法院早期以原行政處分之合法性顯有疑義裁定停止執行案例如下：

90 年度裁定 185 號案例：

高雄縣政府撤銷甲公司之「廢棄物清除許可證」及「廢棄物處理場(廠)操作許可證」其理由為經該府環保局於甲公司現場發現，有廢印刷電路板粉末有三百餘包堆置於非法暫存廠區，再經該府環保局於 89 年 7 月 25 日上網確認，認甲公司共計有 31.73 噸未依規及許可內容申報完成，向環保署上網申報資料，乃以甲公司已明顯有不實申報情事，違反廢棄物清理法第二十一條暨『公民營廢棄物清除處理機構管理輔導辦法』第三十條第一項第三款、第四款暨第六款規定，除依法告發處分外，並依廢棄物清理法第十三條第五項規定予以撤銷甲公司之清除處理機構許可證」。

甲公司除依程序對高雄縣政府所為前開系爭行政處分提起訴願外，並以若依原處分執行，則目前貯存於相對人公司之廢棄物將無法清運處理，勢將造成環保緊急處理之問題，且該公司所建立之商譽及營業上損失自將難以回復。及該已因本件行政處分被迫停工數月，致員工目前無薪資可領。高雄縣政府此舉，業已影

響相對人公司及員工憲法上之工作權、生存權等語，並以該公司雖一併向訴願機關聲請停止行政處分之執行，然訴願機關遲未為處理，爰依行政訴訟法第一百十六條第三項及訴願法第九十三條第二項、第三項規定，聲請在本件行政訴訟確定前裁定停止本件行政處分之執行等語。

高雄縣政府則以甲公司明知故犯、犯行明顯確鑿，該府為求徹底執行政府公權力依法撤銷並廢止其清除、處理兩項許可證並無不妥。

最高行政法院 90 年度裁字第 185 號裁定要旨：按原行政處分之合法性顯有疑義者，或原行政處分之執行將發生難以回復之損害，且有急迫情事，並非為維護重大公共利益所必要者，行政法院亦得於當事人起訴前依聲請，就原行政處分之全部或一部，停止執行，又停止執行之裁定，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，訴願法第九十三條第二、三項、行政訴訟法第一百十六條第五項分別定有明文。另對人民違反行政法上義務之行為，予以裁罰性之行政處分，涉及人民權利之限制，其處分之構成要件與法律效果，應由法律定之，法律雖得授權以命令為補充規定，惟授權之目的、範圍及內容必須具體明確，然後據以發布命令，始符合憲法第二十三條之意旨，司法院釋字第三一三號、第三九四號、第四〇二號、第五一四號分別解釋在案。又依廢棄物清理法第十三條第五項：「第一項第三款第一目公、民營廢棄物清除、處理機構之許可、廢止及應遵行事項，應依第二十一條所定管理輔導辦法為之。」之規定觀之，本件法律授權，僅以公、民廢棄物清除處理機構之「許可」、「廢止」、「應遵守事項」為其範圍，而未就裁罰性之行政處罰(撤銷許可證)為明文授權。抗告人所述有關行政院環境保護署如何訂定公民營廢棄物清除處理機構輔導辦法，及抗告人如何依該辦法執行撤銷相對人公司之許可證等情，並未能去除行政院環境保護署未經法律明確授權，即訂定發布公民營廢棄物清除處理機構管理輔導辦法第三十條，有違反憲法第二十三條之「法律保留原則」之疑慮。原裁定以原行政處分之合法性顯有疑義，其執行所受之損害有急迫情事，且由相對人再繼續執行廢棄物清除工作，於公益尚無重大影響等情，而准相對人之聲請為准許停止執行之裁定，並無不合，本件抗告人抗告意旨求予廢棄，難認為有理由，應予駁回。

本件最高行政法院裁定，衡量原行政處分之合法性顯有疑義及停止執行對公益尚無重大影響等情，為停止執行裁定，頗符合訴願法及行政訴訟法停止執行提供人民暫時權利保護之意旨，堪值嘉許。

(最高行政法院 89 年度裁字第 1370 號裁定同此見解)

另須補充說明者，最高行政法院實務見解中，審查原行政處分是否顯有違法疑義者微乎其微。

1 就訴願繫屬中逕向行政法院聲請停止執行之案件，多以未向受理訴願機關或原處分機關聲請停止執行，逕向行政法院聲請，無保護必要，而駁回當事人之聲請。最高行政法院暨臺北、台中、高雄三所高等行政法院 89 年 12 月 18 日法律座談會——法律問題七研討結論，採此意見。最高行政法院亦多採意見，諸如 94 裁 327 號、93 裁 963 號、92 裁 1432 號、92 裁 162 號、92 裁 154 號、92 裁 415 號、92 裁 41 號、91 裁 906 號、91 裁 877 號、91 裁 485 號、91 裁 307 號、91 裁 247 號等。

2 就訴願繫屬中已向受理訴願機關聲請停止執行之案件，則多認應待受理訴願機關決定，無逕向行政法院聲請停止執行之必要，而駁回當事人之聲請。最高行政法院 93 年度裁字第 182 號裁定採此說。

3 訴願決定後，行政訴訟起訴前，依行政訴訟法第一一六條第三項向行政法院聲請停止執行，則多認為行政訴訟法第一一六條第三項起訴前聲請停止執行之要件，並未有「原處分合法性顯有疑義」之規定，故行政法院僅須就原處分或決定之執行，是否將發生難以回復之損害，且有急迫情事者，而於公益無重大影響等要件，予以審查，即可，如未符合上述要件，即應予駁回，不得依訴願法第九十三條第二項或第三項規定審查行政處分之合法性是否顯有疑義。最高行政法院暨臺北、台中、高雄三所高等行政法院 89 年 12 月 18 日法律座談會——法律問題七研討結論，採此意見。最高行政法院 93 裁 1269 號、92 裁 546 號、91 裁 238 均採此意見。

4 行政訴訟起訴後，依行政訴訟法第一一六條第二項規定向行政法院聲請停止執行者，亦多認行政訴訟法第一一六條第二項行政訴訟繫屬中聲請停止執行之要件，並未有「原處分合法性顯有疑義」之規定，故行政法院僅須就原處分或決定之執行，是否將發生難以回復之損害，且有急迫情事者，而於公益無重大影響等要件，予以審查，即可，如未符合上述要件，即應予駁回，不得依訴願法第九十三條第二項或第三項規定審查行政處分之合法性是否顯有疑義。

最高行政法院 93 年度裁字第 525 號裁定及 91 年度裁字第 929 號裁定均採此說。

由上可知，行政法院審查停止執行聲請案件，幾乎對「原行政處分之合法性顯有疑義」部分拒絕審查。如此縱容違法行政處分，迅速執行，對人民權利之保障，顯有不周。審查原行政處分是否違法侵害人民權利，本係行政法院之基本責任，然自行政訴訟法修法施行以來，最高行政法院審查原行政處分之合法性顯有疑義而裁定停止執行者，僅 90 年度裁定 185 號及 89 年度裁字 1370 號二件，其餘當事人以原行政處分之合法性顯有疑義聲請停止執行之案件，幾都以上述理由拒絕此部分之審理而駁回當事人之聲請，此與行政法院之基本職責，顯然有違。

第五目 原告之訴在法律上非顯無理由

所謂原告之訴在法律上顯無理由，係指依原告之起訴狀，其所為之事實不待調查，即可得知在法律上顯無理由。此種情形，依行政訴訟法第一〇七條第三項規定行政法院本即得不經言詞辯論，判決駁回原告之訴，則其執行停止之聲請，自不應准許⁸³。

實務上，曾有役男基於觀光事由出國，而在外國讀書，而就徵兵處分聲請停止執行，行政法院認原告之訴在法律上顯無理由，而駁回其停止執行之聲請者(最高行政法院 92 裁聲字第 13 號及 92 裁字第 1623 號裁定)。

第三款 停止執行要件之不一致

於行政救濟中聲請停止執行之要件，訴願法第九十三條第二、三項與行政訴訟法第一一六條第二項、第三項規定，同中有異，異中有同。就上述三共同要件部分(原處分之執行將發生難以回復之損害、有急迫情事、停止執行於公益無重大影響)各條項雖各以不同用語而為規定，惟其實質意義相同。然就「原行政處分之合法性顯有疑義」部分，訴願法第九十三條第二、三項規定，即應停止執行。而行政訴訟法第一一六條第二、三項則未為此規定，再就「原告之訴在法律上顯無理由者」依行政訴訟法第一一六條第二項規定，則不得停止執行，然訴願法第九十三條第二、三項及行政訴訟法第一一六條第三項，又無(聲請人之主張在法律上顯無理由)之規定。

須進一步探討者，行政訴訟起訴前，受理停止執行聲(申)請機關，應否審查「聲請人之主張在法律上顯無理由」？

肯定說：

- 1 於行政訴訟繫屬中向行政法院聲請停止執行者，若原告之訴在法律上顯無理由者，依行政訴訟法第一一六條第二項規定，即不符合停止執行要件，行政法院

⁸³ 陳計男，行政訴訟法釋論，翰蘆，2002年9月二版，頁733、734。

即應駁回停止執行之聲請。同理，於行政訴訟起訴前，聲請人依訴願法第九十三條第三項或行政訴訟法第一一六條第三項規定向行政法院聲請停止執行者，若聲請人提起訴願或訴願前之先行政程序所為主張，在法律上顯無理由者，訴願法第九十三條第三項及行政訴訟法第一一六條第三項規定，雖無「聲請人之主張在法律上顯無理由者」不得停止執行之規定，然聲請人提起訴願或先行政程序所為主張，在法律上既顯無理由，則聲請人提起行政救濟之結果，終將遭敗訴之結果，其聲請原處分停止執行，自不宜准許，以防濫訴，致阻礙行政處分之執行。

2 相同之行政處分，相同之聲請停止執行事由，不應因受理聲請之機關或依據之法條不同，而獲得相異之結果。

否定說：

訴願法第九十三條第二、三項及行政訴訟法第一一六條第三項，均無「聲(申)請人之主張在法律上顯無理由」不許停止執行之規定，故行政訴訟起訴前，受理停止執行聲(申)請機關，即無庸審查「聲請人之主張在法律上顯無理由」。

本文見解：同肯定說。

原告之訴在法律上顯無理由者，依行政訴訟法第一〇七條第三項規定行政法院本即得不經言詞辯論，判決駁回原告之訴。則無論行政救濟程序進行至何時期，於行政訴訟起訴前，聲(申)請人聲請停止執行自不應准許。

據此以論，本文認為，相同之行政處分，相同之聲請停止執行事由，不應因受理聲請之機關或依據之法條不同，而獲得相異之結果。於行政訴訟繫屬中向行政法院聲請停止執行者，若原告之訴在法律上顯無理由者，依行政訴訟法第一一六條第二項規定，即不符合停止執行要件，行政法院即應駁回停止執行之聲請。至於行政訴訟起訴前，聲請人依訴願法第九十三條第三項或行政訴訟法第一一六條第三項規定向行政法院聲請停止執行者，若依聲請人聲請停止執行所主張之事實，在法律上顯無理由者，雖訴願法第九十三條第三項及行政訴訟法第一一六條第三項規定，雖無「聲請人之主張在法律上顯無理由者」不得停止執行之規定，然聲請人聲請停止執行之主張，在法律上既顯無理由，則聲請人提起行政救濟之結果，終將遭敗訴之結果，其聲請原處分停止執行，自不宜准許，以防濫訴，致阻礙行政處分之執行。

反之，原行政處分之合法性顯有疑義者，原行政處分將因不合法而遭撤銷之可能性甚高。則雖行政訴訟法第一一六條第二、三項規定停止執行要件並無原行政處分之合法性顯有疑義之規定，然為貫徹依法行政原則，提供人民為行政救濟中權利之暫時保護，自不宜放任原行政處分之執行，致擴大人民基本權利與公益之損害。故而，本文認為，行政法院審理停止執行聲請時，有原行政處分之合法性顯有疑義情事時，即應裁定停止執行。

基上論述，本文以為，訴願法第九十三條第二、三項及行政訴訟法第一一六條第二、三項，就原告之訴或主張在法律上顯無理由者，不得停止執行及原行政處分之合法性顯有疑義者，應停止執行等意旨，於爾後修法時，應予明定，以資兼顧公益與私益，並維法治。

第四款 聲請停止執行要件之審查階段模式

由本文整理我國自訴願法與行政訴訟法修法施行以來最高行政法院就停止執行所為裁定觀之，最高行政法院就停止執行要件之審查，幾無模式可言，均係依法條規定之要件個別審查，只要有一可駁回聲請人之聲請理由時，即為駁回聲請之裁定。

然停止執行法制之作用，在於行政救濟程序終結前，為避免因行政救濟審理期間，因原行政處分之執行，致造成人民縱最後獲得勝訴，其權利亦已因執行而造成難於回復之損害。易而論之，若行政救濟之最終結果，原行政處分獲得合法認定，則於行政救濟中，原行政處分若停止執行，則原行政處分之執行利益，將因停止執行而未能確保，致影響公益。是以停止執行之裁定，若能與行政救濟認定之結果一致，則對公益與個人利益之確保，最為完善。然行政救濟之所以非經長時間，無法完成，乃在於本案訴訟所為實體調查之不易。若停止執程序，為達與本案訴訟一致之見解，則其所為之審查，亦非長期不可得，則於不停止執行原則下，於是否停止執行決定前，行政處分已執行完畢，私益即顯無法急迫確保，為求緩和，除「原行政處分之合法性顯有疑義」時，應立即停止執行，及「聲請人之訴或主張在法律上顯無理由」時，即應立即駁回停止執行之聲請外，應盡可能迅速就「因立即執行所確保之公益」與「停止執行所保護之個人利益」予以衡量，以迅速決定是否停止執行。

基此，停止執行之要件，應可明確區分為

- 一、本案訴訟是否明顯有無理由之要件(「原行政處分之合法性顯有疑義」及「聲請人之訴或主張在法律上顯無理由」)

二、與利益衡量要件(原處分之執行將發生難以回復之損害、有急迫情事、停止執行於公益無重大影響)。

就此二類要件之審查，與德國通說所採階段審查模式，相當一致。為求迅速作成是否停止執行之決定，又期盡可能作成與本案訴訟相同結論之決定，本文認為，仿照德國之階段審查模式，最能達此目的。茲就德國階段式審查模式，略述如下⁸⁴：

德國審查模式分為二階段，第一階段為略式審查模式(明顯性審查)，第二階段為利益衡量審查模式。第一階段，先進行略式審查模式，先就原行政處分是否明顯合法或明顯違法，以及本案訴訟是否明顯有理由或明顯無理由，作略式審查。若原行政處分明顯合法而本案訴訟聲請人之訴顯無理由，則立即駁回聲請人停止執行之聲請。反之，若原行政處分明顯違法而聲請人之本案訴訟明顯有理由，則立即為停止執行之裁定。若第一階段略式審查結果，無確定答案，亦即原行政處分並無明顯合法或明顯違法，本案訴訟並非明顯有理由或明顯無理由，則進行第二階段之審查模式。第二階段之審查模式為利益衡量模式，亦即考量「若不停止執行，而事後聲請人之本案訴訟卻有理由而獲得勝訴時，聲請人所受損害(停止執行所保護之利益)」與「若停止執行，而日後聲請人之本案訴訟卻無理由時，對公益之影響⁸⁵」比較其輕重，以決定是否停止執行。此即所謂之「雙重假設模式」，亦即比較行政處分之立即執行利益與停止執行利益，若立即執行利益高於停止執行利益，則不應停止執行，而應為駁回停止執行之裁定。若停止執行利益高於立即執行利益，則應為停止執行之裁定。

第六項 停止執行審查程序

行政訴訟法第一一六條第四項規定：「行政法院為前二項裁定前，應先徵詢當事人之意見。如原處分或決定機關已依職權或依聲請停止執行者，應為駁回聲請之裁定。」可知：

一、行政法院無論訴訟繫屬中，或訴訟繫屬前，受理停止執行事件，於裁定前，

⁸⁴ 參照(1)陳英鈴，論撤銷訴訟之暫時權利保護——從雙贏的風險分配評析實務見解，收錄于葛克昌、林明鏘主編「行政法實務與理論」，國立臺灣大學法律學院研究中心叢書，公法研究中心(1)，元照，2003年3月初版，頁259。(2)陳清秀，行政訴訟法，翰蘆，2002年9月二版，頁581；(3)林明昕，論「停止執行裁(決)定之實質審查標準」，載於台北市府訴願編審議委員會編印「訴願專論選輯—訴願新制專論系列之三」，頁2至20。

⁸⁵ 此處所稱對公益之影響，就屬於第三人效力處分者，亦應就因原處分而受益者之利益，一併考量。

應先徵詢當事人之意見後，始得據以為是否停止之裁定。惟最高行政法院94年度裁字第316裁定，認如聲請不符合停止執行要件，即無須徵詢當事人意見，然是否符合停止執行之要件，本係於行政法院徵詢當事人意見後，始為之判斷，若先認當事人之聲請，不符合停止執行要件，而不必徵詢當事人意見，則行政法院徵詢當事人意見時，似已認符合停止執行之要件，此情形，若欲為停止執行之裁定，詢問聲請人，似已無必要，則詢問當事人之實益，似僅在於符合停止執行要件後，詢問原處分機關或因該處分之停止受不利益之第三人，以增加不停止執行之機會而已，此顯非行政訴訟法第116條第5項規定之目的，故而本文認為最高行政法院94年度裁字第316號裁定，認如聲請不符合停止執行要件，即無須徵詢當事人意見，顯有未洽。

又此所謂當事人，於訴訟繫屬中，係指提起行政訴訟之原告、被告之行政機關及對原行政處分有利害關係之訴訟參加人，訴訟繫屬前，則包括處分或決定之行政機關及受處分之相對人及因原處分或決定之是否停止執行，有利害受不利益之利害關係人。

另訴願法第九十三條並未規定於受理停止執行事件，於決定前應否先徵詢當事人之意見。惟於第六十三條規定：(第一項)受理訴願機關必要時得通知訴願人、參加人或利害關係人到達指定處所陳述意見。(第二項)訴願人或參加人請求陳述意見而有正當理由者，應予陳述意見之機會。依訴願法第六十三條規定，當事人之陳述意見，僅於受理訴願機關認為必要時，或訴願人或參加人請求陳述意見且有正當理由時始有機會。本文認為為兼顧公益與私益，並使是否停止執行之決定更臻完善，受理訴願機關或原處分機關就停止執行之決定，均應予受處分人、利害關係人陳述意見之機會，受理訴願機關為決定時，並應予原行政處分機關陳述意見之機會較為允洽。

再者，參照訴願法第二十八條第二項規定：「訴願決定因撤銷或變更原處分，足以影響第三人權益者，受理訴願機關應於作成訴願決定之前，通知其參加訴願程序，表示意見。⁸⁶」行政訴訟法第四十二條第一項規定：「行政法院認為撤銷訴訟之結果，第三人之權利或法律上利益將受損害者，得依職權命其獨立參加訴訟，並得因該第三人之聲請，裁定允許其參加。」衡其立法作用，在於使利害關係人得藉參加制度保障其權利，並協助發現真實作成正確決定或判決，及避免利害關係人因未參加而另行提起行政救濟所生之不經

⁸⁶ 訴願法第二十八條第二項之立法理由為「按行政機關之行政處分，可能係根據人民之申請所作成，此時如因第三人不服原處分提起訴願，原申請人反成為訴願程序當事人以外之第三人，如訴願決定撤銷或變更原處分時，勢必影響該原申請人之權益，為免該原申請人(第三人)因訴願決定撤銷或變更原處分致遭受不測之損害，爰仿德國行政法院法第七一條規定，對於此類情形，受理訴願機關應於作成訴願前，通知該有利害關係之第三人表示意見，以協助發見真質，作成正確決定，並維護第三人權益。參閱訴願法草案條文對照表，立法院議案關係文書，院總字第 830 號，中華民國律師公會印制「新行政訴訟法實務研討會」(資料一)，訴願法修法立法理由說明，頁 35、36。

濟，與避免訴願或裁判矛盾⁸⁷。同理，於停止執行之決(裁)定程序，就原行政處分之停止執行，足以影響第三人權益者，受理訴願機關、原處分機關與行政法院於決(裁)定前，應通知第三人表示意見。使利害關係人⁸⁸得藉表示意見以保障其權益，並協助作成正確決(裁)定，及避免利害關係人因未參與表示意見，不服停止執行之決定，而另聲請停止該決定，造成程序繁複之不經濟，並可避免停止執行決(裁)定之矛盾。

二、若行政法院於裁定前，原處分或決定機關已停止執行者，聲請人所為停止之聲請，即已無重覆停止之保護必要，故而行政法院應以聲請人之聲請無保護必要為由，裁定駁回聲請人之聲請，乃屬必然。此部分於受理訴願機關受理停止執行之申請，於決定前，行政法院或原處分機關業已依聲(申)請或依職權為停止執行之決定者，自亦無重覆為停止執行之必要，故而受理訴願機關，亦應為駁回聲請之決定。

第七項 停止執行之效力內容

行政處分可區分為下命、形成、確認三種，其中僅下命之行政處分，於成立生效後，尚須由另一執行行為以實現行政處分之內容，形成處分及確認處分，則於成立生效後，即已實現行政處分之內容，並無須另一執行行為以實現其內容。然對人民權益之損害，非僅行政處分之執行所致，行政處分效力之存續，亦可能繼續侵害人民之權益。為使停止執行得以真實保護人民之暫時權利，行政訴訟法於修法時，為第一一六條第五項明定：「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。」可知行政法院裁定停止執行，得視情形，為以下內容之停止執行，且得就原處分或決定裁定全部停止，亦得裁定僅停止原處分或決定之部分停止⁸⁹。

⁸⁷ 蔡志方認訴願參加機能有四，(1)權利保護功能(保障利害關係人權益)，(2)協力功能或確保決定正確功能(協助發現真實，作成正確決定)，(3)經濟功能(避免未參加訴願另提行政救濟所生之不經濟)，(4)矛盾排除功能或矛盾避免功能(避免二訴願決定發生矛盾)。另認訴訟參加之固有目的，在於維護參加人之權益，以既判力之擴張，促進法之安定性，並基於訴訟經濟要求，避免其他訴訟之發生，及避免不同裁判間之矛盾。蔡志方，行政救濟法新論，元照，2001年8月二版，頁45、201。

⁸⁸ 此處所稱利害關係人情形有二：(1)受處分人聲請停止執行，該因原處分之執行致受利益之第三人，亦即原處分若停止執行將受不利益之第三人。(2)非受處分人聲請停止執行，因原處分之執行受有利益之受處分人，亦即受處分人基於原處分受有利益，致他人受有損害，該他人聲請停止執行，若原處分停止執行，原受利益之受處分人，將遭受損害，此時受處分人於停止執行程序，則為利害關係人。

⁸⁹ 停止執行之效力內容，有所謂執行說與效果說之分。採執行說者，停止執行之裁定，僅停止原處分之執行而已；採效果說者，停止執行之裁定，得使原處分之法律上效果均暫緩發生。依我國現行行政訴訟法第一一六條第五項規定，實務及學者通說，均認依我國停止執行係採效果說。

一、原處分或決定效力之停止

係指使原行政處分或訴願決定之效力暫時停止，而暫時處於未為原處分或決定之情況。例如撤銷商標註冊之行政處分效力停止後，與未受撤銷處分相同，相對人仍得繼續使用原註冊之商標。針對行政處分一經成立生效，無待執行即已發生效果之形成處分與確認處分，及已執行完畢為防止損害持續擴大時，即須停止原處分之效力，始能達停止執行之目的。

二、原處分或決定之執行之停止

係指原行政處分或訴願決定之效力，仍存續有效，而僅停止原行政處分或決定之行政執行。例如命令拆除違章建築之行政處分其行政執行停止後，該行政處分之效力仍然存續有效，但拆除之執行政程序，則暫時停止。

三、程序續行之停止

行政處分成立生效後，除展現原處分之法律效果及得據以執行原處分之內容外，亦常因原處分之效力，而衍伸出一定程序之續行。例如對公務員為免職處分後，續行對公務員進行返還借用宿舍及溢領薪資之追討程序；確認相對人不具有中華民國國籍之處分後，續行對相對人進行驅逐出境程序；確認相對人之採礦權不存在之處分後，續行對相對人追討公法上不當得利⁹⁰程序；對相對人為行政沒入處分後，除執行沒入標的物外，續行就沒入物為拍賣變價程序等是。

一般而言，若停止原處分之效力，則原處分之執行及程序之續行，亦均一併停止。若僅停止原處分之執行，則原處分之效力仍然存續，而執行政程序及續行程序，則均停止。惟若僅停止程序之續行，則原處分之效力及原處分之執行，並未因而停止。何種情形，須停止原處分之效力，何種情形僅停止原處分之執行或僅停止程序之續行，即可使人民權利於行政救濟中獲得暫時性之保障，須視原行政處分之內容，由訴願受理機關決定。

又停止執行之裁定，除得斟酌情形，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外，亦得斟酌情形，就原處分或決定之全部或一部停止執行。

吳庚，行政爭訟法論，三民，1999年5月修訂版，頁149、150；陳計男，行政訴訟法釋論，三民，2000年1月初版，頁736、737；林明昕，論行政訴訟法上之「執行(不)停止原則」，載於月旦法學雜誌，元照，2001年10月，第77期，頁68、69；蔡進良，論行政救濟上人民權利之暫時保護，載月旦法學雜誌，元照，1999年4月第47期，頁75；林石猛，行政訴訟類型之理論與實務，學林，2004年6月二版，頁522、523。

⁹⁰ 無法律上之原因而獲得利益者，為不當得利，因而致他人受損害者，他人即得請求返還不當得利。無公法上原因，而獲得公法上利益者，為公法上之不當得利，因而受損害者(國家或人民)即得請求返還公法上之不當得利。例如上述相對人之採礦權經行政機關確認自始不存在時，相對人即屬無公法上原因而享有採礦之利益，國家即得向相對人請求返還公法上之不當得利。

另訴願法第九十三條第二項雖僅規定得就原行政處分之全部或一部，停止執行，雖無如行政訴訟法第一一六條第五項為得否停止原行政處分之效力或程序之續行之規定，惟為停止執行之實益得以發揮，應認受理訴願機關或原處分機關，亦得類推適用行政訴訟法第一一六條第五項規定，得停止原行政處分之效力、原行政處分之執行或程序之續行之全部或一部。

停止執行既得停止原行政處分之效力，則就形成處分、確認處分即均得為停止執行之標的，故而行政訴訟法第一一七條「前條規定於確認行政處分無效之訴訟準用之。」之規定，即無規定之必要⁹¹。

最高行政法院實務見解，多數均認形成處分、確認處分，亦得為停止原處分效力之裁定，例如前述最高行政法院 93 年度裁字第 525 號裁定及 91 年度裁字第 929 號裁定，即係針對已撤銷廢棄物清理許可之處分(形成處分)所為停止原處分效力之裁定⁹²。

惟最高行政法院 92 年度裁字第 161 號裁定，則持反對見解⁹³，值得商榷

案例

某甲(聲請人)參加大學聯合招生，經大學聯合招生委員會(相對人)以某甲違規，處以「物理科考試成績不予計分」之處分。惟甲除主張並無違規而提起行政救濟外，並以原處分若停止執行，依八十九學年度大學聯合招生複查辦法第四條第二項規定，可採計物理科考試成績，改分發就讀 醫學院醫學系，若未採計物理科考試，將受分發就讀 大學植物系，於行政救濟確定前，若不停止該「物理科考試成績不予計分」行政處分之執行，於其行政救濟勝訴確定後，將受不可回復之損害，請求於行政救濟確定前，停止該行政處分之執行。

最高行政法院 92 年度裁字第 161 號裁定要旨：原審裁定以：大學聯合招生考試後，試務人員除計算考生之各科成績外，尚須依考生之成績及所填志願，辦理分發至各學校各科系就讀之作業程序，故相對人所為聲請人物理科考試「不予計分」之處分，縱使停止執行，充其量僅回復至原來之成績，非有積極之分發作

⁹¹ 吳庚，行政爭訟法論，三民，1999 年 5 月修訂版，頁 152。

⁹² 最高行政法院 94 年度裁字第 13 號、92 年度裁字第 1117 號、92 年度第 1332 號裁定，雖未為准許停止執行之裁定，惟亦均明確表示，已執行完畢之行政處分，亦得聲請停止執行。

⁹³ 最高行政法院 90 年度裁字第 150 號裁定，亦採反對見解。認得依訴願法第九十三條第二項、第三項聲請(申請)停止執行者，以原行政處分尚未執行為要件，此為當然之解釋；如原行政處分業已執行完畢，猶向行政法院為停止執行之聲請者，應認不符停止執行之要件，而應駁回其聲請。本件行政處分係自 89 年 10 月 15 日起撤銷抗告人第一類乙級清除許可證，且自是日起禁止抗告人所使用之車輛進入相對人所屬環境保護局處理設施，相對人並於 89 年 10 月 16 日以府環三字第 8909413600 號函否准抗告人停止執行之申請，原處分自 89 年 10 月 15 日起發生撤證之執行效力，則原處分既已執行完畢，自不符停止執行之要件。

業程序，聲請人尙無法至臺北醫學院醫學系就讀，其目的即非停止執行之效力所及。況查八十九學年度大學聯合招生各校院錄取學生名單，業經相對人於 89 年 8 月 7 日以（八九）大聯委試字第 136 號公告在案，聲請人獲分發至中興大學植物學系，此有上開公告及錄取學生名單在卷可稽；換言之，本件相對人所為聲請人物理科考試成績「不予計分」之處分，早已執行完畢，相對人依此成績合併其他科目之成績，業將聲請人分發至○○大學植物學系，則聲請人聲請停止上開「不予計分」之處分，顯屬無實益。是聲請人聲請停止本件原處分之執行，核與前揭停止執行之要件不符，其聲請不應准許為由，裁定駁回抗告人在原審之訴。揆諸首揭說明，原處分之執行，並無使聲請人發生難於回復之損害，原裁定認與命停止執行之要件不符，不應准許，並無不合，故抗告難認有理由，應予駁回。

本文認為，雖大學聯合招生委員會已完成分發，某甲之物理科考試成績不予計分已執行完畢，然依八十九學年度大學聯合招生複查辦法第四條第二項規定，考生俟分發後，已錄取之考生，經查其成績變動且已達其較前志願之錄取標準，或未達原已錄取大學校系(組)之錄取標準，但已達其較後志願之錄取標準時，均照改正後之分數予以改分發，有該複查辦法可稽。是依該複查辦法規定，本件聯招會所為某甲物理科考試成績「不予計分」之處分，如予以停止執行，某甲即回復至原來之成績，依前揭複查辦法第四條第二項之改分發程序，改分發至某甲所選填前志願○醫學院醫學系自費生就讀，則某甲請求停止本件原處分執行之效力，當然影響某甲是否能於行政救濟獲得勝訴結果之前，依實際成績先行至○醫學院醫學系就讀之權利，某甲自有提出本件停止原處分執行聲請之必要與實益。實者，八十九學年度大學聯合招生複查辦法第四條第二項，未為上揭規定，若依行政訴訟法第一一六條第五項規定停止原處分(物理科考試不予計分)之效力，則某甲即得據以向聯招會聲請改分發，顯有實益。又最高行政法院另認本件原處分之執行，並無使聲請人發生難於回復之損害，實難令人贊同，蓋某甲就讀醫學系與就讀植物系所可能造成之損害，於某甲最後獲得勝訴判決時，顯無法予以回復。

第三節停止執行之撤銷

訴願法第九十四條第一項：「停止執行之原因消滅，或有其他情事變更之情形，受理訴願機關或原處行政處分機關得依職權或依申請撤銷停止執行。」第二項規定：「前項情形，原裁定停止執行之行政法院亦得依聲請，撤銷停止執行之裁定。」

行政訴訟法第一一八條規定：「停止執行之原因消滅，或有其他情事變更之

情形，行政法院得依職權或依聲請撤銷停止執行之裁定。」

原行政處分經停止執行之處分、決定或裁定⁹⁴後，若停止執行之原因消滅，或有其他情事變更之情形，例如難於回復損害之必要性業已消滅、停止執行後，發生有影響公益情事、原告之訴業經敗訴確定或本案訴訟業經撤回等，受理訴願機關、原行政處分機關或為裁定之行政法院，即得依職權或依申請撤銷該停止執行之決定或裁定。

第四節 停止執行與撤銷停止執行之救濟

依行政訴訟法第一一九條規定：關於停止執行或撤銷停止執行之裁定，得為抗告。故而對行政院所為停止執行、駁回停止執行之聲請、撤銷停止執行或駁回撤銷停止執行之聲請，若有不服，均得依抗告之方式，以為救濟，固無疑義，惟訴願法並無類似規定，則就原行政處分機關或訴願決定機關所為停止執行、駁回停止執行之申請、撤銷停止執行或駁回撤銷停止執行申請等處分或決定，若有不服，應如何救濟，不無疑義。

本文認為

- 一、原行政處分機關所為停止執行、駁回停止執行之聲請、撤銷停止執行或駁回撤銷停止執行之聲請，固為原行政機關所為之行政處分，受行政處分人民若若有不服，本得依訴願程序以為救濟，惟於原行政處分是否合法，應否撤銷之爭議，既已進入訴願或行政訴訟進行中，為求程序經濟與時效，本文認為，就原行政處分機關所為停止執行、駁回停止執行之聲請、撤銷停止執行或駁回撤銷停止執行之聲請，若有不服，以於原行政處分之訴願、行政訴訟程序中，併為主張為宜。
- 二、受理訴願機關所為停止執行、駁回停止執行之聲請、撤銷停止執行或駁回撤銷停止執行等決定，乃受理訴願機關之決定，不服訴願機關之決定，亦以於本案提起行政訴訟時，一併主張為宜。

⁹⁴ 原行政機關所為停止執行、駁回停止執行之聲請或撤銷停止執行，均係行政機關所為之「行政處分」；受理訴願機關所為停止執行、駁回停止執行之聲請或撤銷停止執行，性質上雖亦屬行政處分，惟訴願機關就訴願事件所為之意思表示，依訴願法規定均稱為「決定」，故而受理訴願機關所為停止執行、駁回停止執行或撤銷停止執行，均為受理訴願機關之「決定」；行政院所為裁判，除依法應用判決外，均以裁定為之。且就行政院所為停止執行、駁回停止執行之聲請或撤銷停止執行，依行政程序法第一百十六條、第一百十八條及第一百十九條，亦均規定應以裁定為之。

另不服原處分機關或受理訴願機關所為駁回停止執行之聲請時，受處分人或利害關係人，基於急迫事由，得於提起行政救濟後，依訴願法第九十三條第二、三項規定或行政訴訟法第一一六條第三項規定，逕向訴願機關或行政法院聲請為停止執行之裁定，已如前述。惟此部分仍屬單獨之聲請停止執行之行為，而非不服受理訴願機關或原處分機關所為駁回停止執行決定之救濟方式，並此說明。

第四章 行政救濟中原行政處分是否停止執行之利弊評析

國家為達行政目的賦予行政機關可以對人民違反行政法義務者科以各種強制性之裁處，類此不利益的行政處分是國家對人民直接的處罰，授由行政機關依法律裁量及核處，相較於民、刑事訴訟審理程序之縝密，在民主政治的角度來看行政機關對是類不利益處分屬高權行政。在琅琅總總的行政行為中，許多法制設計不得不採概括條款之用意主要在補充特別規定之不足，以便因應立法者未能預見之危害⁹⁵，另一方面現代的公部門已不可置身潮流外地也躋身改革之列，被迫揚棄永業文官的安適，必須朝向流動性的結構、快速、績效與成果的壓力；在民主體制中這些不利益處分必須受檢視和考驗的是，在被迫要求績效並賦與裁量權的行政行為是否得當，當官僚本身可能尋求自利行為之時，人民不免擔心的是在官僚模型下原本只是工具性手段的程序和規則會不會在實務的應用上反成為行政行為的目標，發生了目標錯置（displacement of goals）。在政策工具觀點，行政部門除了「依法而治」之外，尚難免需靠行政裁量以補法規無法鉅細靡遺之現實需求；戴維斯（Davis）對行政裁量的界定中即認為公部門所有決策及委任事務中都包含著不同程度的裁量而作成，而公民在追求程序正義的權利時，最好的方法是藉由初期與制定細膩的行政規則，讓裁量權受最佳的結構與監督⁹⁶

法律制度必須植基於社會變遷的演化才能落實法條的意義，不同國家的制度本即無法全盤移植或複製，惟行政救濟的態度從形式到實質、從消極到積極、從簡化到詳細、從行政到司法，應是現代國家行政法一致的發展趨勢。德國學者修賀（Schoch）認為，所謂暫時權利保護（vorläufiger Rechtsschutz）制度具有三項功能：保住訴訟標的不會因為救濟期程冗長而發生不可回復之損害，是為權利的確保（Sicherungsfunktion）；行政救濟中人民與行政機關二者是互為對抗的，人民提起行政救濟的目的在使原處分撤銷，在二者互為悖離的情況下可以降低審判錯誤造成的風險，是為分配與降低錯誤判決風險（Verteilung und Minimierung des Fehlentscheidungsrisikos）；行政救濟進行期間提供一過渡性的規範，可以確保法和平的狀態，是為暫時滿足功能（interimistische Befriedungsfunktion）⁹⁷。

修正後的訴願法第九十三條、行政訴訟法第一一六條納入暫時權利保護制度，一改以前對權利保護徒具形式的行政救濟的法制，加入了實質審查標準的規範，惟從最高行政法院自 89 年修法以來對聲請停止執行案件的裁判見解來看，

⁹⁵ 林昱梅，德國營業法上之危害防止措施及行政救濟，收錄於逢甲人文社會學報第 1 期，頁 297 頁。

⁹⁶ 林鍾沂、柯義龍、陳志瑋譯，現代國家的政治過程，韋伯，2003，頁 196。

⁹⁷ 陳英鈴，論撤銷訴訟之暫時權利保護——從雙贏的風險分配評析實務見解，收錄于葛克昌、林明鏘主編「行政法實務與理論」，國立臺灣大學法律學院研究中心叢書，公法研究中心(1)，元照，2003 年 3 月初版，頁 235、236。

在實務的適用上，「不停止為原則，停止執行是例外」是為法官對聲停案件的審理原則，且似有被過度解釋而忽略權利保護的立法意旨，能在行政救濟中獲得暫時性權利保護予以停止執行原處分者，謂之鳳毛麟角而不為過。經本文統計分析結果，我國自 89 年 7 月 1 日訴願法第九十三條、行政訴訟法第一一六條修正施行以來截至 94 年 4 月底止，行政救濟程序中聲請停止執行計有 321 件，獲判決停止執行者共計僅 10 件⁹⁸。從裁判書的裁判見解中亦可知行政法院仍然沿襲、堅持行政處分原則上不因提起行政訴訟而停止執行之審查標準。如此不能以保護權利的出發點作個案審理，造成人民仍然必須承擔行政機關違法行政處分之惡果，導致訴願法第九十三條、行政訴訟法第一一六條的修正美意無法落實掃除救濟制度長久以來的積弊，殊為可惜。本文所探討有關不利益處分之救濟，當行政目的與個人權益衝突致有不服並經提起行政救濟程序之時，原處分是否適時停止執行，攸關能否藉由暫時性權利保護措施，達到保障人民權益之實質效益並兼顧政府的行政目的與行政威信，方圓之間過與不及。

第一節 以救濟結果分析利弊

原行政處分是否停止執行之利弊，與行政救濟之結果係行政機關勝訴或敗訴有直接之關聯；如行政機關勝訴，則原行政處分之執行即合法；惟若行政機關敗訴，則原行政處分即遭撤銷，人民即無接受行政執行之義務；反之，若原行政處分已執行，除人民權益受損外，行政機關即應對人民擔負損害賠償責任，而浪費公帑。故本文擬以行政救濟中原行政不停止執行與停止執行、行政救濟結果行政機關勝訴或敗訴及造成行政機關與受處分人之利弊予以評析。

第一項 確定前執行之利弊

行政救濟中原行政處分不停止執行(確定前執行)之利弊

一、行政機關勝訴之情形：

行政機關之利弊

利：(1)可展現行政威權，增加其他人民對行政處分之接受度。

⁹⁸ 最高行政法院 89 裁 1285 號、89 裁 1370 號、90 裁 168 號、90 裁 185 號、90 裁 830 號、90 裁 920 號、91 裁 1461 號、92 裁 307 號、92 裁 1190 號、92 裁 1376 號，資料來源：司法院法學資料全文檢索系統 <http://nwjirs.judicial.gov.tw/FJUD/index.htm>，內容摘要，詳見本文附錄。

- (2)對具急迫性之公益事件，得予維護。例如重大公益工程，得如期進行，減少損失。
- (3)可避免受處分人於訴訟進行中脫產。
- (4)避免於行政救濟程序中，因現狀變更，有不能實現或甚難實現之虞。

弊：(1)受處分人自動履行意願極低，多數執行案件均須以強制手段為之，增加人力及金錢之支出。此乃因受處分人因不服行政處分而提起行政救濟，於行政救濟未終結前，尚期盼訴訟結果能獲勝訴，則受處分人自動履行義務之可能性極低。

(2)人民抗爭事件增加。受處分人已不服原行政處分，於行政救濟尚未終結確定，又遭執行機關強制執行，則受處分人之配合度自然低落，聚眾抗爭事件將因而增加。因而受處分人對國家之支持度亦會隨之降低。

受處分人民之利弊

利：無。

弊：受處分人自動履行意願低，其財產將因受強制執行由第三人低價承買，因而擴大受處分人民之損害。例如本得以金錢借貸方式履行金錢給付義務，因不服行政處分，於訴訟尚未確定敗訴前，尚存有有可能勝訴之希望，而不願自動履行，以致於確定前遭強制執行，其不動產遭拍賣，損失擴大。

二、行政機關敗訴之情形：

行政機關之利弊

利：無。

弊：(1)因於確定前即執行「不應執行行為」增加強制執行人力與費用支出。

(2)應負擔因執行「不應執行行為」之損害賠償責任。若「不應執行行為」於確定前即已執行，則人民所受損害，將可向國家(行政機關)請求賠償。

(3)法院增加審理國家賠償案件之訴訟負荷與審理支出。

(4)國家因執行「不應執行行為」而遭民怨。

(5)國家因執行「不應執行行為」而影響行政機關威信，人民對國家作為之支持度降低。

受處分人之利弊

利：無。

弊：(1)受處分人因行政機關所為「不應執行行為」而受損害。

(2)受處分人因而增加請求國家賠償程序之勞費。

(3)受處分人因行政機關所為「不應執行行為」所受損害，縱可以金錢賠償，事實上亦難以回復未受執行前之原狀。例如因執行金錢給付義務而拍賣人民之農地、房屋，或執行行為或不行為義務而拆除人民房屋、勒令歇業等，縱使事後以金錢賠償，人民亦無法利用原有農地耕作，受拆除之房屋，亦難以回復、勒令歇業後，即使回復營業，原有熟練技術之技師，業已他就，原有往來客戶，已與其他同業往來，凡此種種均非單純金錢賠償可以彌補。

第二項 確定後執行之利弊

行政救濟中原行政處分停止執行(確定後執行)之利弊

一、行政機關勝訴之情形：

行政機關之利弊

利：(1)受處分人自動履行之機率提高，可減省行政機關之執行人力及費用。蓋受處分人已敗訴確定，履行義務已無可免，為避免因強制執行致擴大自己之損害，故而易於自動履行，行政機關因而減少執行費用。

(2)少數仍須藉由強制執行之事件，執行阻力亦將大量減少。蓋受處分人已敗訴確定，接受執行已無可逃避，若其仍無法自動履行義務，其認命而接受執行之及配合度亦將提高，而易於接受執行。

弊：(1)於行政救濟進行中，受處分人易將可能受強制執行之財產，予以脫產。

(2)減損及早執行之公益。例如對於重大工程之徵收，若延緩執行，將延緩工程進度，而減損公益。又如對有害公益營業之禁止營業處分或對有害物品之查扣處分，亦將因延緩執行，而損害公眾之權益。

受處分人之利弊

利：受處分人可自行安排自動履行之方式，減少因強制執行所造成之損失。因受處分人已敗訴確定，須履行義務，已無可免，為避免因強制執行致擴大自己之損害，故而易於自動履行，因有計畫之安排接受執行，所受損害，遠較受行政強制執行之損害為低。例如金錢給付義務之執行，以人民之不動產貸款給付，遠較遭執行拍賣所受之損失為輕。

弊：無。

二、行政機關敗訴之情形：

行政機關之利弊

- 利：(1)可減省因未執行「不應執行行爲」所支出之費用與人力。行政機關既然敗訴，原行政處分即遭撤銷，則自始即不應對人民爲強制執行行爲，又因未於確定爲執行，故可減省因未執行「不應執行行爲」所支出之浪費。
- (2)不用負擔因執行「不應執行行爲」之損害賠償責任。若「不應執行行爲」於確定前即已執行，則人民所受損害，可向國家(行政機關)請求賠償。
- (3)法院可減少審理國家賠償案件之訴訟負荷與審理支出。
- (4)可免除國家因執行「不應執行行爲」而遭之民怨。
- (5)可免除國家因執行「不應執行行爲」而影響政府威信。

弊：無。

受處分人之利弊

- 利：(1)受處分人不致因行政機關所爲「不應執行行爲」而受損害。
- (2)受處分人可減省因請求國家賠償所支出之程序勞費。

弊：無。

第三項 是否停止執行利弊之綜合排比

表七 利弊評比一(確定前執行)

行政機關勝訴			行政機關敗訴		
	利	弊		利	弊
行政機關	有	有	行政機關	無	有
受處分人	無	有	受處分人	無	有

資料來源：作者整理

表八 利弊評比二(確定後執行)

行政機關勝訴			行政機關敗訴		
	利	弊		利	弊
行政機關	有	有	行政機關	有	無
受處分人	有	無	受處分人	有	無

資料來源：作者整理

顯見，不停止執行(於確定前執行)，僅於行政機關勝訴時，對行政機關之利弊參半，其他情形，對行政機關或人民，則均無利有弊。反之，停止執行(確定後執行)，於行政機關勝訴時，對行政機關利弊參半，其他情形，對行政機關或人民均係有利無弊。前後相較，自以停止執行較為允妥。

第二節 以事件之性質分析應否停止執行

一、原行政處分之執行，為維護重大公共利益所必要者。

此部分，原行政處分之執行，既為維護重大公共利益所必要，若停止原處分之執行，將對公益有重大影響，於無其他可避免公益受重大不利情形下，即應不停止原行政處分之執行。

二、受處分人提起行政救濟之主張在法律上顯無理由者。

此部分首須說明者，依行政程序法第一百十條第一項規定，書面之行政處分，自送達相對人及已知之利害關係人起，發生效力。書面以外之行政處分，自以其他適當方法通知或使其知悉時起，依送達、通知或使知悉之內容對其發生效力。於行政處分生效後，受不利益之相對人，得以原行政處分違法(或不當)為由提起行政救濟。藉由行政救濟程序，以保障其權利免予違法侵害。故而就相對人未提起行政救濟之非違法(或不當)行政處分，行政機關即得依法執行，以實現行政處分之目的。

若原告之訴在法律上顯無理由者，原告提起行政救濟，並不能免除其權利受行政機關之合法侵害，故而原行政處分不停止執行，原則上並不因而另侵害人民之權利，亦可謂係屬侵害人民權利最小之措施。故而本文認為，此種情形，應不停止原行政處分之執行。

三、就具急迫性處分之不停止執行

若行政處分，具急迫性，俟行政救濟確定後，即無法執行而無法實現行政處分之目的，又無其他對人民侵害較小之方法者，此種行政處分亦應不停止執行。

四、其他行政處分之不停止執行

其他行政處分若停止執行，並未對公益造成重大影響，人民所提之行政救濟亦非顯無理由，且行政處分並不具急迫性者，依前所述，原行政處分不停

止執行，使原行政處分於行政救濟確定前即早執行，於嗣後行政機關獲得勝訴之情形，行政機關可獲得之利益僅有：

- (一) 可展現行政威權，增加人民對行政處分之接受度。
- (二) 可避免人民於訴訟進行中脫產。
- (三) 避免於行政救濟程序中，因現狀變更，有不能實現或甚難實現之虞。此情形，行政機關得依行政訴訟法第二百九十四條或二百九十八條規定，以假扣押或假處分方式為之，即可展現行政威權，並可避免人民於訴訟進行中脫產及避免於行政救濟程序中，因現狀變更，有不能實現或甚難實現之虞。

而提早執行之結果，行政機關亦有如下之弊：

- (一) 受處分人自動履行意願極低，多數執行案件均須以強制手段為之，增加人力及金錢之支出。
- (二) 受處分人抗爭事件增加等損害。且對受執行人民並無何利益，而有自動履行意願低，因受強制執行而擴大其損害。

另若行政機關敗訴，則不停止執行之結果，行政機關並無任何利益，而有如下之弊：

- (一) 因於確定前即執行「不應執行行為」增加強制執行人力與費用支出。
- (二) 應負擔因執行「不應執行行為」之損害賠償責任。
- (三) 國家因執行「不應執行行為」而遭之民怨及因而影響政府威信之損害。

法院亦因而有增加審理國家賠償案件之訴訟負苛與審理支出之損害。對受處分人而言，亦未獲任何利益，而有如下之弊：

- (一) 因「不應執行行為」而受損害。
- (二) 人民因而增加請求國家賠償之勞費等損害，則行政機關就此等部分所為提早執行致受損害。

利弊衡量結果，損害顯大於所增加之利益。故一般情形，原行政處分於行政救濟中以停止執行為宜。

第三節 小結

在行政救濟中人民面對的是擁有專業的公務人員，和一場資訊不對稱的官司，如何設計一套制度並透過執行可以達到保障個人權益的效益，正是本文對行政救濟法制反思的重要原由。雖然，近年來法制再造在管理變革中與政府組織再造是同受正視，行政機關依法行政以確保人民權利，防止對人民產生不利的違法

行政行爲；但有時依法行政的行政作爲及訴願救濟制度本身卻有可能已侵害到人民的憲法基本權，危害救濟手段本身即可能對基本權造成侵害。

我國行政執行案件中，公法上金錢給付義務之執行，占絕對之多數，且此類案件若於行政救濟中停止執行，均不會對公益造成不利影響，又不具急迫性，另行爲不行爲義務中，具急迫性及若停止執行將影響重大公益者，亦佔少數，且於行政救濟中，爲保全執行效果，又得以假扣押或假處分之方式爲之。

除外情形：

- 一、原行政處分之執行，爲維護重大公共利益所必要者。
- 二、原告之訴在法律上顯無理由者。
- 三、行政處分具急迫性。

若待行政救濟確定即無法執行者等三種佔少數之情形外，其餘絕多數之行政處分，於行政救濟中提早執行，均弊多於利。爲去弊求利，於行政救濟中，人民聲(申)請停止執行之審理時，除就原行政處分之執行，爲維護重大公共利益所必要者，原告之訴在法律上顯無理由者，行政處分具急迫性，若待行政救濟確定即無法執行者等情形外，應盡量准予以執行，以兼顧公益與人民之權利。

第五章 我國不停止執行法規範之合憲性分析

第一節 概說

人民基本權利之保障，為憲法之重要內容，我國憲法第七條至第十八條及第二十一條列舉人民之基本權利⁹⁹，並於第二十二條規定：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」以作為人民基本權利原則上保障。然在人民基本權利之自由行使下，有可能會影響到憲法所要保障之他人之基本權利或其他公益，故而憲法例外於第二十三條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」作為基本權利之限制。因此，憲法對人民權利之保障，係原則性之保障，人民無須具備何種積極要件，原則上即享有憲法所保障之基本權利。反之，對人民基本權利之限制，則須符合憲法第二十三條規定之要件，始具合憲性。

為保障人民權利免於違法侵害，憲法第十六條規定：「人民有請願、訴願及訴訟之權。」其中訴願及行政訴訟乃為保障人民權利免於行政機關之違法行政處分侵害而設之行政救濟制度。

憲法對人民訴願及訴訟權之保障，並非僅保障人民有終局向法院請求法律救濟之形式權利而已，同時也必須保障此項救濟途徑，能提供有效的權利保護，否則欠缺有效性的權利保護¹⁰⁰，人民縱使經行政救濟結果，終局獲得勝訴，然若其權利，已因行政處分之效力或執行及其他因現狀之情事變更，而成為難於回復之損害，則形式上雖有訴訟權之程序保障，實際上亦等於沒有權利保護。另在行政程序中，身為一造當事人之行政機關或國家，常獲得立法之授權或本於行政處分之公定力或執行力，得先行執行有關處分之內容，此時若不賦予人民相對之對應權利，則無法達到訴訟法上當事人武器之平等，與憲法保障人民平等權之意旨，亦有違背¹⁰¹。為貫徹憲法基於人民訴訟權及平等權之保障，於訴願、行政訴訟程序中，即必須提供人民暫時之權利保護制度，所謂之執行停止制度，即屬之¹⁰²。

⁹⁹ 憲法第七條至第十八條及第二十一條所列舉人民之基本權利計有「平等權」、「人身自由」、「居住及遷徙自由」、「言論、講學、著作及出版自由」、「秘密通訊自由」、「信仰宗教自由」、「集會結社自由」、「生存權、工作權及財產權」、「請願、訴願及訴訟權」、「選舉、罷免、創制及複決權」、「應考試、服公職權」、「受國民教育權」等。

¹⁰⁰ 蔡進良，論行政救濟上人民權利之暫時保護，月旦法學雜誌，第 47 期，1999 年 3 月，元照，頁 66、67。

¹⁰¹ 蔡進良，論行政救濟上人民權利之暫時保護，月旦法學雜誌，第 47 期，1999 年 3 月，元照，頁 67。

¹⁰² 關於暫時權利之保護，除本文所探討之停止執行制度外，尚有假扣押、假處分等保全程序(行

惟憲法於以執行停止制度有效保障人民訴訟權及平等權時，並不得即置憲法所保障之其他公益及其他個人權利於不顧。基於公益之考量，我國訴願法第九十三條及行政訴訟法第一百十六條，就行政救濟中，原行政處分之執行，乃採不停止執行原則，於例外情形，始予停止執行。然如此之作法，是否符合憲法保障人民基本權利之意旨，則有探討之必要。

學者有持立法衝突解決說¹⁰³之立場，認為憲法保障人民基本權利，不能作孤立之解釋，在考量人民訴訟權或實體基本權同時，必須注意到憲法其它條文之保護目的，作整體且協調性之解釋，除憲法中對於被告之權益保護外，對於行政、立法及司法之保護，及對於公益之保護，亦均需並地加以考量。且現代行政法關係，並非僅侷限於原告與行政機關之二元關係，同時將涉及多方私人利益而共同組成「多元關係(mehrpoilige Verhältnisse)」，在其它第三人之基本權與原告基本權發生衝突時，原告非必居於有利之地位，故以原告為優先考量之執行停止原則，勢必受到修正，基本權發生衝突時，立法者，享有優先權限(Vorrang)，於衡量特定社會態樣中相衝突權利之比重，而決定對立基本權利實現之先後；基此，立法者於衡量受處分人利益及公共利益或其他相關人利益後，所採行執行不停止原則，即當然不違憲。

就上述立法衝突解決說之立場中，關於對人民權利之限制，應由立法者以法律規定，本文持贊同之立場。惟此僅係就「法律保留」而已，依憲法第二十三條規定，對人民基本權利之限制，除「為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序、或增進公共利益」所「必要」者外，得以法律限制之。可知除法律保留外，尚須限制之目的符合上述四項公益事由，且須於必要時，始得為之。並非謂只要人民權利之保護與其他公益或私人利益相衝突時，即授權立法解決(法律保留)，即謂其不違憲。故而本文擬就我國現行不停止執行法制，依憲法第二十

政訴訟法第二百九十三條以下)，以行政訴訟法第二百九十三條第一項規定，關於公法上金錢給付之強制執行，得聲請假扣押。同法第五條、第七條規定之課以義務訴訟及一般給付訴訟請求權利之保全，即得以假扣押方式為之。另依第二百九十八條第一項規定，公法上權利因現狀變更，有不能實現或甚難實現之虞者，為保全強制執行，得聲請假處分。第二項規定，於爭執之公法上關係，為防止發生重大之損害或避免急迫之危險而有必要時，得聲請為定暫時狀態之處分。乃為保障權利免於訴訟程序進行過程中，因事實行為之進行及時間之經過而造成難以回復或實現之狀態，而設之暫時權利保護制度。據此而言，行政處分之執行，本亦得依假處分法制，請求停止原行政之執行；惟同法第二百九十九條規定，關於行政機關之行政處分，不得為前條之假處分。觀此部分之立法理由，係謂，本法第二編第一章第二節已就行政處分之停止執行設有規定，該項停止行之制度，可謂係假處分之代償制度。因之，行政機關之行政處分，自無須再行適用假處分程序，以免重覆。據此而言，關於人民聲請行政處分之停止執行，僅得依本文所述之行政訴訟法第一百十六條至一百十九條規定為停止執行之請求。

¹⁰³ 參閱(1)蘇俊雄，從整合現論之觀點論個案憲法解釋之規範效力及其界限，載於劉孔中、李建良編「憲法之理論與實務」87年6月版，頁27至31。(2)陳英鈴，論撤銷訴訟之暫時權利保護——從雙贏的風險分配評析實務見解，收錄于葛克昌、林明鏘主編「行政法實務與理論」，國立臺灣大學法律學院研究中心叢書，公法研究中心(1)，元照，2003年3月初版，頁240至242。(3)陳文貴，基本權利之衝突，載於月旦法學別冊(1)公法學篇，元照，頁32、33。

三條規定之要件予以分析，以探討不停止執行法規範之合憲性。

就人民權利保障之立場而論，人民提起行政救濟之目的，在於排除原行政處分之效力，以保障人民之權利，反之，原行政處分即屬對人民權利之限制，故而該行政處分應符合憲法第二十三條規定要件，始具合憲性。進而言之，於行政救濟中，原行政處分之停止執行，係保障人民權利之方式，而原行政處分之不停止執行，則屬人民權利之限制。從而本文認為，原處分不停止執行之規定，須符合憲法第二十三條規定之要件，始具合憲性。

訴願法第九十三條第一項規定：「原行政處分之執行，除法律另有規定外，不因提起訴願而停止。」行政訴訟法第一百十六條第一項規定：「原處分或決定之執行，除法律另有規定外，不因提起行政訴訟而停止。」此二規定，係採行政處分不停止執行原則，惟訴願法第九十三條第二、三項及行政訴訟法第一百十六條第二、三項，並另設有停止執行之例外規定。故本文擬綜合上述不停止執行原則及例外停止執行規定，依憲法第二十三條規定要件，予以探討分析其合憲性。

第二節 限制人民基本權利之合憲性要件

人民之基本權利，固為憲法所保障，然在人民基本權利之自由行使下，有可能會影響到憲法所要保障之他人之基本權利或其他公益，為加以調和，憲法第二十三條乃對人民基本權利為限制之規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」

依此規定，對人民基本權利之限制須符合下列三要件，始具合憲性：

- (一)須其限制目的係為「防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益」等四項公益事由之一。
- (二)須依據「法律」規定—法律保留原則。
- (三)須有「必要」—比例原則。

其中法律保留，為形式合憲性要件，而四項公益事由及比例原則，則為實質合憲性要件。若符合上開三要件，即得合憲性的限制(侵害)人民之基本權利，否則即屬違憲¹⁰⁴。行政救濟中原處分不停止執行原則及例外停止執行之要件規定，係屬

¹⁰⁴ 憲法第二十三條所規定限制人民基本權利之要件，並非僅拘束行政行為，亦拘束立法及司法行為，亦即立法機關所制定限制人民權利之法律、司法機關所為之審判，亦均須符合憲法第二十三條之規定，始得限制人民基本權利。陳新民，論憲法人民基本權利的限制，收錄氏著：憲法基本權利之基本理論(上)，2002年7月五版，183頁。

本文所探討行政救濟中，原處分不停止執行是否合憲，即係對立法機關所制定訴願法及行政訴訟法之不停止執行原則，是否違憲予以探討，性質上，係屬針對立法行為之審查。

人民基本權利之限制，自須符合憲法第二十三條規定要件，始屬合憲，否則即為違憲。

第一項 形式合憲性要件－法律保留

依憲法第二十三條規定，國家限制人民之基本權利之外在形式，須以法律為之，此即法律保留原則。所謂法律，原則上係指經立法院通過，總統公布之法律(憲法第一七〇條)¹⁰⁵。惟法律對於有關人民權利義務之事項，往往無法鉅細靡遺加以規範，故關於細節性或技術性之事項，法律得授權主管機關以命令定之。立法者於授權行政機關以命令為補充時，須將授權之目的、內容及範圍等明確規定，始合乎法律保留之本旨，此即所謂授權明確性原則¹⁰⁶。而行政機關基於此種授權發布之命令，其內容如未逾越授權範圍，且符合授權目的，亦為憲法所許可。

¹⁰⁷

第二項 實質合憲性要件公益要件

限制人民之基本權利，形式上須以法律為之，是謂法律保留原則，已如前述。而該法律本身，尚須符合二種實質要件，始得據以限制人民之基本權利。一者，限制人民基本權利之目的，須符合憲法第二十三條規定之四項公益事由之一；二者，法律限制人民基本權利之內容，須符合比例原則。

¹⁰⁵ 學者認為地方自治條例，亦得合法限制人民之權利。吳信華，基本權利的體系思考，月旦法學教室，2003年，第九期，元照，頁127。惟此部分非本文探討範圍，僅略載相關法規定，供識者參酌(1)憲法第一百十八條：直轄市之自治，以法律定之。(2)憲法增修條文第九條第一項：省、縣地方制度，應包括左列各款，以法律定之。四屬於縣之立法權，由縣議會行之。(3)地方制度法第二十五條：直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)得就其自治事項或依法律及上及法規定採權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例；自治法規由地方行政機關訂定，並發布或下達者，稱自治規則。(4)第二十六條第二項前段：直轄市法規、縣(市)規章就違反地方自治事項之行政義務者，得規定處以罰鍰或其他種類之行政罰。

¹⁰⁶ 李建良，基本權利體系之構成及其思考層次，收錄氏著：憲法理論與實踐(一)，1997年7月版，頁91。

¹⁰⁷ 司法院大法官會議釋字第四〇二號解釋：對人民違反行政法上義務之行為予以裁罰性之行政處分，及人民權利之限制，其處分之構成要件與法律效果，應由法律定之，法律雖得授權以命令為補充規定，惟授權之目的、範圍及內容必須具體明確，然後據以發布命令，方符憲法第二十三條之意旨。

第一款 公益事由

憲法第二十三條規定之公益事由有四，即「防止妨礙他人自由」、「避免緊急危難」、「維持社會秩序」、「增進公共利益」等，此四公益事由係屬「列舉規定」，而非「例示規定」¹⁰⁸，亦即對人民基本權利限制之目的，須滿足此四項公益要件之一，始得據以限制人民之基本權利。行政救濟中原處分不停止執行規定所欲達成之目的，須滿足此四項公益要件之一，始合憲。

(一)防止妨礙他人自由之概念

此要件在於兼顧憲法所保障個人與個人間之權利關係。基於法治國家理念，任何人不得超出自己的權利範圍去侵犯他人之權利範圍。故而，為防止妨礙他人自由，國家得據以限制人民之基本權利。

(二)避免緊急危難之概念

此要件所指緊急危難，除國家或社會之緊急危難外，尚包括人民個人之緊急危難，因國家負有排除存在國家社會及個人危害之義務¹⁰⁹。故為避免國家或社會或個人之緊急危難，國家得據以限制人民之基本權利。

(三)維持社會秩序之概念

此要件所指維持社會秩序，係指摒斥個人之「有害社會」之行為¹¹⁰。為排除個人有害社會之行為，國家得據以限制人民之基本權利。

(四)增進公共利益之概念

公共利益，乃典型不確定之法律概念，若對公共利益之概念予以極度擴充，則任何一項立法之目的，或多或少均可包含公益之考量，則人民基本權利之保

¹⁰⁸ 陳新民，論憲法人民基本權利之限制，收錄於氏著，憲法基本權利之基本理論(上)，2002年7月五版，元照，頁188頁。

¹⁰⁹ 惟有認為此處所指緊急危難，不包括個人之緊急危難，而僅指國家或社會之緊急危難；傅肅良，中國憲法論，民國74年，頁159。引自陳新民，論憲法人民基本權利之限制，收錄於氏著，憲法基本權利之基本理論(上)，2002年7月五版，元照，頁190。

¹¹⁰ 社會秩序之概念，有廣義與狹義之分，廣義之社會秩序，及於一切以維持國家社會秩序，狹義之社會秩序，則僅指摒斥個人之「有害社會」之行為，憲法第二十三條所指之維持社會秩序目的，應僅指狹義者而言。若採廣義見解，則與後述增進公共利益目的之意義重疊。陳新民，論憲法人民基本權利之限制，收錄於氏著，憲法基本權利之基本理論(上)，2002年7月五版，元照，頁196。

障，將失其實益¹¹¹，人民基本權利之保障，既為憲法層次之保障，故而對人民基本權利限制之公益，亦應係憲法層次所保障之公益始可。基此，公益內容須為實踐憲法所定之各種條款，如國家任務之條文、基本國策及立國根本原則、人民基本權利之保障等是。且以此公益條款限制人民基本權利時，應將其所欲達成之憲法公益目的予以具體規範，使得由法律條文中，得悉其憲法公益之內容、動機及範圍，期避免國家權利濫用公益，侵害人民基本權利。¹¹²

第二款 比例原則

依憲法第二十三條規定，人民之基本權利，除為了四項公益事由及依法律可限制外，亦必須在有「必要」情形下，始得為之。所謂必要，即係比例原則之具體規定。亦即為達前述四項公益事由之目的，而限制人民基本權利之法律，須符合比例原則，始為合憲。

依學界與實務上之通說，「比例原則」可分三個下位原則，即「適合性原則」、「必要性原則」、「狹義比例原則」¹¹³，茲就原行政處分不停止執行所欲達成之目的(四項公益目的)與手段符合比例原則之要件概述如下：

(一)適合性原則(Grundsatz der Geeignetheit)¹¹⁴：限制權利之措施，必須能夠達到所預期之目的。亦即以不停止執行之手段，可達到四項公益目的之一。

(二)必要性原則(Grundsatz der Erforderlichkeit)¹¹⁵：在適合達到目的之多種手段中，應選擇對人民侵害最小之手段，又稱「最小侵害原則」。亦即行政救濟中原行政處分不停止執行(行政救濟確定前提早執行)，是達成原行政處分所欲達成之四項公益目的的方法中，使人民權利損害最少之方法。易言之，若採取停止執行或其他使人民權利損害更少之方法，則原行政處分所欲達成之四項公益目的即不能達成。

¹¹¹ 陳新民，論憲法人民基本權利之限制，收錄於氏著，憲法基本權利之基本理論(上)，2002年7月五版，元照，頁197。

¹¹² 陳新民，公共利益的概念，收錄於氏著：憲法基本權利之基本理論(上)，2002年7月五版，頁178。

¹¹³ Christian Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz, Bd. I, Kommentar, 3. Aufl., 1985, Art. 1 Rn. 178；Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III/2, 1994, S. 775-785.，引自李建良，基本權利體系之構成及其思考層次，收錄於氏著憲法理論與實踐(一)，1997年7月版，頁94頁；陳新民，論憲法人民基本權利之限制，收錄於氏著，憲法基本權利之基本理論(上)，2002年7月五版，元照，239頁。

¹¹⁴ Rainer Dechsling, Das Verhältnismäßigkeitsgebot, 1989, S. 75 ff.，引自李建良同上註。

¹¹⁵ Dechsling(註8)，S. 51 ff.，引自李建良同上註。

(三)狹義比例原則(Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne)¹¹⁶：對於基本權利之侵害程度與所欲達到之目的間，必須處於一種合理且適度的關係，又稱「合比例性原則」。此原則，係以「利益衡量」原則，亦即衡量公益目的與人民權利損失二者有無成比例，就本章而言，即係衡量「行政救濟確定前即予執行與行政救濟確定後始為執行，所增加之公益(若停止執行，而事後聲請人之本案訴訟卻無理由時，對公益之減損)」與「若不停止執行，而事後聲請人之本案訴訟卻有理由而獲得勝訴時，聲請人所受損害(停止執行所保護之利益)」比較其輕重，有無成比例。

第三節 合憲性分析

訴願法第九十三條第一項及行政訴訟法第一百十六條第一項規定之不停止執行原則，係為使行政處分之作用內容，不待行政救濟確定，即得予以執行。故而有關於不停止執行之法規範，是否具備憲法第二十三條規定之合憲性要件，應就執行時期之不延後至行政救濟確定，而於行政救濟確定前即予執行之手段及目的予以分析。

行政處分於提起訴願後行政訴訟終結前，若依法規範內容，原行政處分應停止執行，則該停止執行規範，並未侵害人民基於訴訟權所欲有效保障之基本權利。故本文僅就法規範不停止執行部分，是否具合憲性，予以分析。

茲先依訴願法第九十三條、行政訴訟法第一百十六條第二項(行政訴訟繫屬中)及同條第三項(行政訴訟起訴前)等規定內容，原行政處分是否停止執行之情形，排列如下：

一、訴願法九十三條規定之是否停止執行：

- (一) 原行政處分之合法性顯有疑義者，得停止執行。
- (二) 原行政處分之執行，為維護重大公共利益所必要者，不停止執行。
- (三) 原處分之執行，將發生難以回復之損害者，且有急迫情事，且原處分之執行非為維護重大公共利益所必要者，得停止執行。
- (四) 除上述情形外，其餘情形，一律不停止執行。

該法條規定內容中，關於上揭（一）、（三）部分，係屬停止執行之規定，故本章僅探討關於（二）、（四）部分不停止執行規定之合憲性。

¹¹⁶ Bodo Pieroth/Berngard Schlink, Grundrecht – Staatsrecht II, 10. Aufl., 1994, Rn. 300 ff.，引自李建良同上註。

二、行政訴訟法第一百十六條第一項、第三項(行政訴訟起訴前)之是否停止執行：

- (一) 原處分或決定之執行將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，且停止執行對公益無重大影響者，得停止執行。
- (二) 停止執行對公益有重大影響者，不停止執行。
- (三) 其他情形，均不停止執行。

該法條規定內容中，關於上揭第(一)部分，係屬停止執行之規定，故本章僅探討關於(二)、(三)部分不停止執行規定之合憲性。

三、行政訴訟法第一百十六條第一項、第二項(行政訴訟繫屬中)之是否停止執行：

- (一) 原處分或決定之執行，將發生難於回復之損害，且有急迫情事，且停止執行對公益無重大影響，且原告之訴在法律上非顯無理由者，得停止執行。
- (二) 停止執行對公益有重大影響者，不停止執行。
- (三) 原告之訴在法律上顯無理由者，不停止執行。
- (四) 其他情形，均不停止執行。

該條項規定內容中，關於上揭(二)、(四)部分不停止執行規定之合憲性為本章擬探討之範籌，關於第(一)部分，係屬停止執行之規定，非本章探討範圍，另第(三)部分關於原告訴之在法律上顯無理由不停止執行之規定，須加以說明者有二點，一者，行政救濟中，行政處分之停止執行，乃為有效保護人民基於憲法所保障之訴訟權，避免人民於依行政救濟程序，獲得勝訴判決前，因行政處分之不停止執行，致受難以回復之損害，所提供之暫時權利保護。若原告之訴，在法律上顯無理由者，其既無勝訴希望，自無暫時權利保護之必要。故行政訴訟法就此情形，規定原處分不停止執行，並未因而另侵害原告之權利。二者，依行政程序法第一百十條第一項規定，書面之行政處分，自送達相對人及已知之利害關係人起，發生效力。書面以外之行政處分，自以其他適當方法通知或使其知悉時起，依送達、通知或使知悉之內容對其發生效力。於行政處分生效後，受不利益之相對人，得以原行政處分違法(或不當)為由提起行政救濟。藉由行政救濟程序，以保障其權利免予違法侵害。故而就相對人未提起行政救濟之非違法(或不當)行政處分，行政機關即得依法執行，以實現行政處分之目的。若受處分人提起行政救濟所為主張在法律上顯無理由者，受處分人提起行政救濟，並不能免除其權利受行政機關之合法侵害，故而原行政處分不停止執行，並不因而另侵害人民之權利。故而原告之權利既未因不停止執行而受侵害，自無是否合憲性問題，從而本章就此部分即不另予探討。

以上三條項所規定，「停止執行對公益有重大影響者，不停止執行」，為共同之不停止執行之規定，另除上述應停止執行及例外不停止執行外，其他行政處分依訴願法第九十三條第一項及行政訴訟法第一百十六條第一項規定均不停止執行。故本文擬分就「停止執行對公益有重大影響者，不停止執行」及其他行政處分不停止執行部分，探討訴願法第九十三條及行政訴訟法第一百十六條就此部分之規定是否具合憲性。

又其他不停止執行之行政處分，範圍過於含糊，且各行政處分所欲實現之作用內容不一，為便於探討，本文擬基於第三、四章就實務聲請停止執行案例之整理及執行利益之分析所得，依行政處分之執行與公益之關聯性，區分為「達成公共建設目的行政處分」、「課徵稅捐行政處分」、「非懲罰性之危害防止或維護秩序行政處分」及「罰鍰(懲罰性)處分」四種。其中關於課徵稅捐行政處分部分，稅捐稽徵法第三十九條第一項已有申請復查暫緩執行之規定，同法條第二項，亦有不服復查提起訴願，繳納半數或提供擔保停止執行之規定，該部分，復係訴願法第九十三條及行政訴訟法第一百十六條之特別規定，故就稅捐處分不停止執行部分，本章擬不予探討。

從而本章以下，就行政處分之不停止執行(行政救濟確定前即予執行)規定，擬按合憲性之要件順序，分別就下列行政處分之不停止執行，探討各該不停止執行規定之合憲性。

- 1 停止執行對公益有重大影響者，原處分之不停止執行。
- 2 達成公共建設目的行政處分之不停止執行。
- 3 非懲罰性之危害防止或維護秩序行政處分之不停止執行。
- 4 罰鍰處分之不停止執行。

上述第 1 點「停止執行對公益有重大影響者」之概念，本文於第三章，停止執行之實質審查要件中，已有說明，故不贅述，僅就其餘四者，略予說明如下：

2 達成公共建設目的行政處分：

例如為興建高速公路、圖書館等等公共建設目的所為之徵收土地及地上物等行政處分。

3 非懲罰性之危害防止或維護秩序行政處分：

所謂非懲罰性之危害防止處分或維護秩序處分，乃指為防止現在或將來之危害或為維護現在或將來秩序所為之行政處分，而非就過去違法行為所為之懲罰性行政處分，例如為防止現在或將來之公共危險所為命拆除河川區域內之砂石場設施之行政處分、為防止水污染所為禁止排放污水之行政處分、為防止空氣污染所為限期改善之行政處分等是。

4 罰鍰處分

罰鍰，乃對過去已經發生之違反行政義務行為，所為之處罰。¹¹⁷例如就逃漏稅所為之罰鍰、違法排放廢水之罰鍰等。罰鍰處分，固亦有維護社會秩序之作用，然係屬對過去行為之處罰，其直接目的，並非在於未來危害之防止或秩序之維護。

於進行審查前，須再強調者，上述第 2 至 4 點所示之分類，係指不符合訴願法第九十三條第二項及不符合行政訴訟法第一百十六條第二、三項所定例外停止執行要件者而言。若符合該等例外停止執行要件者，依該等條項規定，本應停止執行，並無違憲性問題。

第一項 形式合憲性要件之審查－法律保留原則

訴願法第九十三條及行政訴訟法第一百十六條關於不停止執行之規定，均係經立法院通過，總統公布之法律，故該等條文所為不停止執行之規定，具形式上合憲性要件。

第二項 實質合憲性要件公益事由之審查

憲法第二十三條規定之公益事由要件為「防止妨礙他人自由」、「避免緊急危難」、「維持社會秩序」、「增進公共利益」，只要立法限制人民基本權利之目的，係為達四項公益事由之一，即符合此部分之合憲性要求，茲分就前述訴願法第九十三條及行政訴訟法第一百十六條規定排比後之四種不停止執行情形，分述如下：

1 停止執行對公益有重大影響者，原處分之不停止執行。

此部分，不停止之目的，係為維護重大公共利益之即早實現，符合增進公共利益之事由。

2 達成公共建設目的行政處分之不停止執行。

此類行政處分不停止執行之目的，係為如期完成公共建設，符合增進公共利益

¹¹⁷ 罰鍰處分與非懲罰性處分之秩序維護、危害防止處分之區別，在於其處分目的，係就過去行為之制裁或就未來行為之期許。就工廠違法排放廢水而言而為之處置而言，就已為之排放廢水行為科處罰鍰，係屬懲罰性處分，而禁止排放廢水、限期改善等，則屬非懲罰性處分。

事由。

3 非懲罰性之危害防止或維護秩序行政處分之不停止執行。

此等處分，不停止執行之目的，在於防止行政救濟期間危害行為之繼續或發生及維護行政救濟期間社會秩序與人民自由，故而該等處分不停止執行之目的，符合避免緊急危難、維持社會秩序及防止防害他人自由等公益事由。

4 罰鍰處分之不停止執行。

罰鍰處分係屬對過去行為之處罰，其直接目的，並非在於未來危害之防止或秩序之維護，就原處分之執行，固有維護社會秩序之作用，然該等處分不停止執行之目的，係在於及早對受處分人執行處罰，此於行政救濟中，原行政處分之合法性，尚有疑義情形下，及早對人民執行處罰，僅有提早使人民受損及顯現行政高權形象及維護行政機關抽象公信力之作用。本文認為於行政救濟中，原行政處分之合法性尚有疑義情形下，顯現行政機關高權形象並非憲法所欲保障之公益，維護行政機關抽象之公信力，亦非屬憲法第二十三條所定之公益事由。且罰鍰處分，俟行政救濟終結原行政處分獲得維持時，才據以執行，對行政機關之公信力並無負面作用。反之，於行政救濟終結，原罰鍰處分遭認定為違法而撤銷時，若該處分業因不停止執行而執行完畢，則行政機關之公信力，更因強制執行「不應執行行為」，而受貶損。德國秩序罰法第八十九條亦明文規定，「罰鍰處罰在判決生既判力後才可執行」¹¹⁸，另我國稅捐稽徵法第五十條之二就違反稅法規定所為之罰鍰處分，亦規定於行政救濟程序終結前，免予強制執行。故本文認為，罰鍰處分不停止執行之目的，非屬上述四項公益事由。

綜上所述，本文認為罰鍰處分「不停止執行」之目的，非基於憲法第二十三條所定公益事由，就罰鍰處分於訴願、行政訴訟中，仍採原處分不停止執行原則，未設例外之規定，與憲法保障人民訴訟基本權之意旨有違，不具合憲性。

其餘處分於訴願、行政訴訟中，不停止執行之目的，係基於憲法第二十三條所定公益事由，符合憲法此部分公益事由要件。

第三項 實質合憲性要件比例原則之審查

符合比例原則之要件有三，即

¹¹⁸ 德國秩序罰法(Ordnungswidrigkeitengesetz)第八十九條原文為「Bussgeldentscheidungen sind vollstreckbar, wenn sie rechtskraeftig geworden sind」，引自陳英鈴，論撤銷訴訟之暫時權利保護——從雙贏的風險分配評析實務見解，收錄于葛克昌、林明鏘主編「行政法實務與理論」，國立臺灣大學法律學院研究中心叢書，公法研究中心(1)，元照，2003年3月初版，頁261、262。

一、適合性原則

限制權利之措施，必須能夠達到預期之目的。亦即行政救濟中原行政處分不停止執行，能夠達到所預期之公益目的

二、必要性原則

在適合達到目的之多種手段中，應選擇對人民侵害最小之手段，又稱「最小侵害原則」。亦即行政救濟中原行政處分不停止執行，是達成原行政處分公益目的方法中，使人民權利損害最少之方法。易言之，若採取停止執行或其他使人民權利損害更少之方法，則原行政處分之目的即不能達成。

三、狹義比例原則

對於基本權利之侵害程度與所欲達到之目的間，必須處於一種合理且適度的關係，又稱「合比例性原則」。此原則，係以「利益衡量」原則，亦即衡量「行政救濟確定前即予執行與行政救濟確定後始為執行，所增加之公益(若停止執行，而事後聲請人之本案訴訟卻無理由時，對公益之減損)」與「若不停止執行，而事後聲請人之本案訴訟卻有理由而獲得勝訴時，聲請人所受損害(停止執行所保護之利益)」比較其輕重，有無成比例。

茲分述如下：

適合性原則審查

(一) 停止執行對公益有重大影響者，原處分之不停止執行。

此類行政處分之不停止執行，可達到重大公共利益即早實現之目的，符合適合性原則。

(二) 達成公共建設目的行政處分之不停止執行。

此類行政處分之不停止執行，可達至使公共建設如期完成增進公共利益之目的，符合適合性原則。

(三) 非懲罰性之危害防止或維護秩序行政處分之不停止執行。

此等處分，不停止執行之目的，可達到防止行政救濟期間危害行為之繼續或發生及維護行政救濟期間社會秩序與人民自由之目的，故符合適合性原則。

(四) 罰鍰處分之不停止執行。

罰鍰處分之不停止執行，僅有及早造成人民受處罰之作用，無達到維護上述四項公益目的之作用，故不符合適合性原則。

必要性原則審查

(一) 停止執行對公益有重大影響者，原處分之不停止執行。

此部分，原行政處分之執行，為維護重大公共利益所必要，若停止原處分之執行，將對公益有重大不利影響，若除停止執行外，無其他使人民損害較少且可避免公益受重大不利影響者，該不停止執行即符合必要性原則。

(二) 達成公共建設目的行政處分之不停止執行。

此類行政處分不停止執行之目的，係為如期完成公共建設，通常均具有如期完成公共建設之急迫性。若停止執行，將工程延宕之損害甚鉅，則除停止執行外，若無其他使人民損害較少且可如期完成公共建設者，該不停止執行即符合必要性原則。(若停止執行，對工程之進行之重大公益，無甚影響，反造成人民難於回復之損害者，原已符合依訴願法第九十三條第二、三項或行政訴訟法第一百十六條第二、三項規定之例外停止執行要件。並無違憲問題，已如前述)

(三) 非懲罰性之危害防止或維護秩序行政處分之不停止執行。

此等處分，不停止執行之目的，在於防止行政救濟期間危害行為之繼續或發生及維護行政救濟期間社會秩序與人民自由，通常均具須立即執行之急迫性，若除不停止執行外，於行政救濟期間，別無其他避免危害或維護社會秩序與人民自由之方法，則符合必要性原則。(若停止執行對行政救濟期間危害防止及社會秩序維護之公益，無重大影響，反造成人民難於回復之損害，則符合訴願法第九十三條第二項及行政訴訟法第一百十六條第二、三項規定之停止執行要件，應予停止執行，並無違憲問題，已如前述)

(四) 罰鍰處分之不停止執行。

罰鍰處分係屬對過去行為之處罰，此等處罰於行政救濟確定後，再予執行，並無不可，且可避免因原處分未確定，致人民無辜受損情事。故此等處分之不停止執行，並非達成目的中，使人民受損最少之方式，並無於行政救濟未確定前，即予執行之必要，不符合必要性原則。

狹義比例原則

對於基本權利之侵害程度與所欲達到之目的間，必須處於一種合理且適度的關係，又稱「合比例性原則」。此原則，係以「利益衡量」原則，亦即衡量「訴訟確定前即予執行與行政救濟確定後始為執行，所增加之公益(若停止執行，而事後聲請人之本案訴訟卻無理由時，對公益之減損)」與「若不停止執行，而事後聲請人之本案訴訟卻有理由而獲得勝訴時，聲請人所受損害(停止執行所保護之利益)」比較其輕重，有無成比例。

(一) 停止執行對公益有重大影響者

此部分，不停止執行，既可避免公益蒙受重大不利影響所獲得之利益，與人民大於人民因不停止執行之損害，符合比例。

(二) 達成公共建設目的行政處分之不停止執行。

如期達成公共建設目的，與人民因不停止執行所受之損害相較，符合比例。

(三) 非懲罰性之危害防止或維護秩序行政處分之不停止執行。

不停止執行，可達防止行政救濟期間危害行為之繼續或發生及維護行政救濟期間社會秩序與人民自由，故而該等處分不停止執行所得利益，與人民因不停止執行所受損害，符合比例。

(四) 罰鍰處分之不停止執行。

罰鍰處分係屬對過去行為之處罰，於確定後處罰或行政救濟中即予處罰，並無甚大差異，此與可能遭致無辜處罰人民之損害相較，顯不成比例。

第四節 小結

綜上，就罰鍰處分於行政救濟中，若不符合訴願法第九十三條第二項與行政訴訟法第一百十六條第二、三項規定之例外停止執行要件，即一律不停止執行，與憲法第二十三條規定限制人民權利之要件不合，不具合憲性。

本文建議，就罰鍰處分之執行，應增設行政救濟中停止執行之規定。

第六章 結論

歷來行政救濟案件，經行政法院以判決或裁定駁回者，所佔比例極高，而使我國行政法院擁享「駁回法院」名號，實令人汗顏。於各界就保障人民權益、兼顧公益及私益、增進行政效能、維護行政權之合法行使等目的¹¹⁹之高聲呼籲下，終於八十七年完成訴願法與行政訴訟法之修正，並於八十九年七月一日施行。新制訴願法與行政訴訟法徹改舊制之失，除行政法院改採二級二審制、廢除再訴願、增加訴訟種類外，更引進德、日暫時權利保護制度，期使人民之基本權利，得藉由訴願、訴訟權之行使，而獲得確實有效之保障。尤以執行停止規定，使人民權利於行政救濟程序進行中，得避免因行政處分之立即執行，致人民救濟勝訴前，即已陷於難於回復之損害，而使救濟程序歸於徒勞，實值喝采。

行政訴訟法第一條規定：「行政訴訟以保障人民權益，確保國家行政權之合法行使，增進司法功能為宗旨。」學界對新制訴願法與行政訴訟法之施行，均滿懷期許，誠盼施行結果得有如該宗旨所訂之成效，而洗刷人民對行政法院向來獨偏行政機關高權之誤解。

然施行五年以來，就停止執行法制之成效，似不如預期，由本文蒐集最高行政法院自89年7月1日起迄94年4月30日止相關聲請停止執行案件，計321件中，獲得停止執行結果者，僅有10件，成效實非顯著。此或因法令規定之疏漏、致造成實務就法律文字之詮釋與立法者預期之落差。

經本文細嚼相關案例，參酌各家學說，針對法律規定之適用疑義，藉由本文對我國停止執行法制之闡述，予以逐步研討分析，提出下列淺見，期能就我國停止執行法制，提供實務運作之參考，與將來修法之建議。

第一節 法律疑義解析

一、訴願法第九十三條第二、三項規定，原則上，僅適用於提起訴願後，訴願決定前，亦即僅適用於訴願繫屬中。提起訴願前或訴願決定後，訴願管轄機關或原行政處分機關，不得依訴願法第九十三條第二項，依職權或依聲請停止原處分之執行。受處分人或利害關係人亦不得依訴願法第九十三條第二、三項規定聲請訴願管轄機關、原處分機關或行政法院停止執行。例外於受處分人或利害關係人已對行政處分提起訴願之先行救濟程序時，得類推適用訴願

¹¹⁹ 林騰鷗，行政訴訟法，三民，2004年5月，頁41

法第九十三條第二項規定，向原處分機關或訴願管轄機關聲請停止執行，亦得類推適用同法條第三項規定向行政法院聲請停止執行。

二、未提起訴願，原則上，不得依行政訴訟法第一一六條第三項規定向行政法院聲請停止執行。例外，於下列情形，雖未提起訴願，亦得依行政訴訟法第一一六條第三項規定向行政法院聲請停止執行：

(一)受處分人或利害關係人已提起訴願之先行救濟程序，而該先行程序並無停止執行之規定者。

(二)依法不須提起訴願得逕行提起行政訴訟者(例如行政程序法第一〇九條、行政訴訟法第四條第三項)。

三、受處分人或利害關係人，於訴願繫屬中，雖未依訴願法第九十三條第二項規定向受理訴願機關或原處分機關聲請停止執行，仍得逕依行政訴訟法第一一六條第三項規定向行政法院聲請停止執行。

四、受處分人或利害關係人，於訴願繫屬中，可同時或先後向受理訴願機關、原行政處分機關或行政法院聲請停止原處分之執行。

五、受處分人或利害關係人，於訴願繫屬中，若同時向受理訴願機關、原行政處分機關及行政法院聲請停止執行，則各權責機關均得分別受理，且各機關之決定，並無順序之要求，任何一機關為停止執行之決定，均有優先效力，其餘機關即應以原處分已停止執行，聲請人之聲請已無實益，而駁回聲請人之聲請¹²⁰。

六、受處分人或利害關係人若先向行政法院聲請停止執行，遭行政法院駁回後，原處分機關及受理訴願機關不應再受理停止執行之申請。惟原行政處分機關基於行政機關之自我審查功能，得視情況，類推適用行政程序法第一一七條及一二二條規定，依職權停止原行政處分之執行，其就公法上金錢給付義務，已移送法務部行政執行署所行行政執行處執行者，亦同。

¹²⁰如行政機關先為停止執行之決定，則行政法院應依行政訴訟法第一一六條第四項規定駁回聲請人之聲請，若行政法院先為停止執行之裁定，則原處分機關或受理訴願機關，尚乏直接之法律依據以駁回聲請人之聲請，本文認為此情形，應類推適用行政訴訟法第一一六條規定駁回聲請人之聲請。

七、基於基礎行政處分之效力，而為之行政執行行為，若為行政處分者，除得對基礎處分提起訴願、行政訴訟並依訴願法或行政訴訟法聲請該基礎處分停止執行外，就該行政執行行為之處分，於受執行處分人，依行政執行法第九條聲明異議後，若不服行政執行機關之直接上級機關就聲明異議所為決定者，亦得逕向高等行政法院提起撤銷訴訟，以為救濟。

八、人民申請行政機關為一定作為，就行政機關所為駁回之行政處分，有無停止執行之聲(申)請利益？應以人民請求行政機關為一定作為之申請，該申請行為未獲准駁前，其「申請行為」本身是否具有法律上之利益而異其結果。

(一)申請行為未獲准駁前，不具法律上利益者，無聲(申)請停止執行之利益，例如，人民依電子遊戲場條例向主管機關申請第十二條第一項之營利事業登記，若遭主管機關駁回，則申請人依同法第十五條規定，不得營業。此種情形，停止執行之結果，僅回復至行政機關未駁回前之狀態，申請人依然未獲得營利事業登記，仍不得營業，故而是否停止執行，對聲(申)請人並無實益。

(二)人民之申請於被駁回前，依法享有法律上之利益者，其停止執行之聲(申)即有利益(未駁回前之狀態較駁回後之狀態，有利於申請人)。例如，已合法取得電子遊戲場條例規定營利事業登記之營業人，遷移營業場所，依第十二條第二項規定，應於遷移後十五日內辦理變更登記。亦即營業人得先遷移營業處所，再於十五日內辦理變更登記即可。若營業人依法於遷移後十五日申請辦理變更登記，惟遭主管機關駁回其變更之聲請。此時，若不停止執行，則營業人即不得在遷移後之新址營業。惟若停止該駁回處分，則回復至未為駁回之狀態，其變更營業處所之申請案，既未經駁回，營業人於行政救濟確定前，仍得於遷移之新址營業，其權利即獲得暫時之權利保護，故是否停止執行，對聲(申)請人即有實益。

九、停止執行要件中，「原處分之執行將發生難於回復之損害」，應就具體個案，考量受處分人之經濟狀及處分之金額等，判斷執行之結果是否將造成難於回復之損害，且損害之結果，若只能以金錢賠償時，即屬難於回復之損害。

十、行政訴訟起訴前，受理停止執行聲(申)請機關，應就「聲請人之主張在法律上顯無理由」予以審查，若聲請人提起訴願或訴願前之先行程序所為主張，在法律上顯無理由者，即應駁回其停止執行之聲請。

十一、行政法院就是否停執行之裁定，應依職權審查「原行政處分之合法性顯有疑義」，若原行政處分之合法性顯有疑義，即應為停止執行之裁定，不宜放任原行政處分之執行，致擴大人民基本權利與公益之損害。

第二節 最高行政法院案例回顧

由本文第三章及如附錄最高行政法院對聲請停止執行裁定案例之整理分析發現，最高行政法院就停止執行聲請之裁定有一貫行模式：

- 一、就非行政處分、已確定之行政處分或無聲請利益之行政處分，逕予駁回聲請。(94 年度裁字第 30 號等數十案例)此部分本文持肯定見解。
- 二、訴願繫屬中逕向行政法院聲請停止執行之案件，多以未向受理訴願機關或原處分機關聲請停止執行，逕向行政法院聲請，無保護必要，而駁回當事人之聲請。(94 年度裁字第 327 號等數十案例)此部分，本文持否定見解。
- 三、就訴願繫屬中已向受理訴願機關聲請停止執行之案件，則多認應待受理訴願機關決定，無逕向行政法院聲請停止執行之必要，而駁回當事人之聲請。(93 年度裁字第 182 號等數案例)此部分，本文持否定見解。
- 四、訴願決定後，行政訴訟起訴前，依行政訴訟法第一一六條第三項規定向行政法院聲請停止執行，及行政訴訟起訴後依行政訴訟法第一一六條第二項規定向行政法院聲請停止執行者：
 - (一)於聲請人主張原行政處分之合法性顯有疑義時，則多認為行政訴訟法第一一六條第二、三項規定，並未有「原處分合法性顯有疑義」之規定，故行政法院不得依訴願法第 93 條第 2 項或第 3 項規定審查行政處分之合法性是否顯有疑義(93 年度裁字第 1269 號等數十案例)，此部分本文持否定見解。
 - (二)聲請停止執行之行政處分為金錢給付義務者，則多以金錢給付義務之執行，將來仍可以金錢償還，如經執行尚難認將發生難於回復之損害駁回聲請人之聲請。(94 年度裁 416 號等近百篇案例)此部分本文深度質疑。

(三) 聲請停止執行之行政處分為非金錢給付義務者，則多以所受一切損害，非不得以金錢賠償，而駁回聲請人之聲請(94 年度裁字第 327 號等近百篇 案例)此部分本文持否定見解。

(四) 其餘部分，則多以影響公益為由駁回聲請人之聲請或以原審未盡調查清楚而發回更為裁定。(94 年度裁字第 163 號等數十案例)此部分本文部分支持。

(五) 准予停止執行案件十件(89 年度裁字第 1285 號等十件)，此部分本文敬表贊同。

上述最高行政法院三百餘件案例中，有二百餘件，最高行政法院係以因執行所受損害得以金錢賠償或不得逕向行政法院聲請為由，駁回聲請人之聲請，此等最高行政法院於法律規定外，自行於「難於回復之損害」加上「金錢萬能」之否定要件，及「未經向受理訴願機關或原處分機關聲請遭否准，不得逕向行政法院聲請」之程序要件，致我國停止執行法律對人民行政救濟中權利之暫時保護功能不張。

第三節 訴願法第九十三條及行政訴訟法第一一六條之合憲性

本文認為罰鍰處分「不停止執行」之目的，非屬達成憲法第二十三條所定防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序、增進公共利益等四項公益事由，且該處分之「不停止執行」對人民權利之侵害，亦不符合比例原則，故罰鍰處分，於行政救濟中，並無不停止執行之必要。訴願法第九十三條及行政訴訟法第一一六條就罰鍰處分於行政救濟中，未設例外停止執行之規定，與憲法保障人民權利之意旨不符，應屬違憲。

第四節 聲請停止執行要件之審查階段模式

本文認為，就停止執行要件之審查，應仿照德國之階段審查模式，以衡量聲請停止執行案件，應否准許。茲就德國階段式審查模式，略述如下¹²¹：

¹²¹ 參照(1)陳英鈴，論撤銷訴訟之暫時權利保護——從雙贏的風險分配評析實務見解，收錄于葛

德國審查模式分為二階段，第一階段為略式審查模式(明顯性審查)，第二階段為利益衡量審查模式。第一階段，先進行略式審查模式，先就原行政處分是否明顯合法或明顯違法，以及本案訴訟是否明顯有理由或明顯無理由，作略式審查。若原行政處分明顯合法而本案訴訟聲請人之訴顯無理由，則立即駁回聲請人停止執行之聲請。反之，若原行政處分明顯違法而聲請人之本案訴訟明顯有理由，則立即為停止執行之裁定。若第一階段略式審查結果，無確定答案，亦即原行政處分並無明顯合法或明顯違法，本案訴訟並非明顯有理由或明顯無理由，則進行第二階段之審查模式。第二階段之審查模式為利益衡量模式，亦即考量「若不停止執行，而事後聲請人之本案訴訟卻有理由而獲得勝訴時，聲請人所受損害(停止執行所保護之利益)」與「若停止執行，而政後聲請人之本案訴訟卻無理由時，對公益之影響」比較其輕重，以決定是否停止執行。此即所謂之「雙重假設模式」，亦即比較行政處分之立即執行利益與停止執行利益，若立即執行利益高於停止執行利益，則不應停止執行，而應為駁回停止執行之裁定。若停止執行利益高於立即執行利益，則應為停止執行之裁定。

第五節 建議

- 一、罰鍰處分於提起行政救濟時，應停止執行。(於行政罰法或訴願法第九十三條、行政訴訟法第一一六條明定)
- 二、訴願法第九十三條第二項規定應明定其適用時期，為訴願繫屬中，惟於已依法提起訴願之先行救濟程序者亦同。
- 三、行政訴訟法第一一六條第三項之適用時期，應包含訴願繫屬中及已依法提起訴願之先行救濟程序者，訴願法第九十三條第三項即配合刪除。
- 四、訴願法第九十三條第二項及行政訴訟法第一一六條第二、三項規定之停止執行要件，應採同一規定，即1原處分之合法性顯有疑義者，應停止執行。2原告(或聲請人)之訴(或主張)，在法律上顯無理由者，不停止執行。3原處分之執行有發生難於回復原狀損害之急迫性，且停止執行於公益無重大影響者，應停止執行。

克昌、林明鏘主編「行政法實務與理論」，國立臺灣大學法律學院研究中心叢書，公法研究中心(1)，元照，2003年3月初版，頁259。(2)陳清秀，行政訴訟法，翰蘆，2002年9月二版，頁581；(3)林明昕，論「停止執行裁(決)定之實質審查標準」，載於台此市政府訴願編審議委員會編印「訴願專論選輯－訴願新制專論系列之三」，頁2至20。

- 五、難於回復原狀，應作定義性之規定，排除得以金錢賠償之否定要件。
- 六、訴願法第九十三條應仿行政訴訟法第一一六條第四、五規定，增加「受理訴願機關為停止執行決定前，應先徵詢當事人或利害關係人之意見。」及「如原處分已停止執行者，應為駁回之裁定。」與「停止執行之決定，得停止原處分之效力、處分之執行或程序之續行之全部或部分。」
- 七、行政程序法應仿該法第一一七條至一三〇條規定，明定原處分機關得依職權停止原處分執行之規定。
- 八、於行政執行法明定，不服行政執行之行政處分行為，於依該法第九條第一項聲明異議後，不服直接上級主管機關之決定或直接上級主管機關逾期未決定者，得逕行提起行政訴訟。

最高行政法院對聲請停止執行之裁定案例（94 年度）

年度字號	行政處分內容	聲請意旨	裁判結果	裁判理由摘要	備註
94 裁 13	○○公司違反採購法，刊登公報停權一定期間	停權影響銀行債信、商譽及公司生存。	不停止執行	因原處分無法參與政府工程投標，縱生營利損害，非不得以金錢賠償，並不將發生無法回復之損害。	
94 裁 30	欠繳營業稅及科處罰鍰	營業稅及科處罰鍰計算錯誤，執行將發生難以回復之損害。	不停止執行	訴願已告確定，非繫屬行政訴訟中；行政處分業已確定，不能聲請停止執行。	
94 裁 33	相對人未依祭祀公業土地清理要點，遽發給申報人派下全員證明書，影響第三人權利	停止派下全員證明書，以免移轉土地及徵收之補償費。	不停止執行	原處分之執行，移轉土地及領取徵收補償費等所受損害，並非不能以金錢補償。	
94 裁 53	第三人聲請拆除廣告看板	行政訴訟繫屬中，如執行拆除將致抗告人無法回復之損害。	不停止執行	廣告看板拆除後，嗣如認原處分違法，抗告人可依法重行設置，僅生以金錢賠償重新設置費用問題。	
94 裁 55	積欠健保費強制執行	未積欠健保費。	不停止執行	抗告無理由，且因執行所受損害非不能以金錢賠償或回復。	
94 裁 58	徵收土地做公墓使用	未經評估及水土保持計畫，及未通知遷葬山坡地原祖墳，遭破壞之風水將難以回復。	不停止執行	所謂祖墳之地理、風水乙節，係抗告人主觀之個人情感，客觀上難謂必有損害。	
94 裁 78	停止執行環境工程技師業務六個月	爭訟定讞前原處分如予執行，將不能承接新業務亦不能了結舊業務，侵害信譽及收入損失。	不停止執行	原處分如經撤銷，商譽、名譽並非不得回復，工作收入之損失得以金錢賠償。	

94 裁 86	違反建築法科處罰 鍰	原處分違法，如強制執行將遭拍賣房地產	不停止 執行	罰鍰係能以金錢核計賠償，自無難以回復之情形。	
94 裁 105	核定堤防所有權取得計畫書	堤防計畫書之核備將危及抗告人等生命財產之安全。	不停止 執行	計畫書之核定非屬行政處分，要件不合	
94 裁 123	納稅	行政救濟中依法須先繳半數稅額，始可停止執行；因無力負擔將遭限制出境，無法赴大陸任總經理職務，對公司財務及商譽影響至鉅。	不停止 執行	課稅之處分係以金錢為執行標的，對金錢給付義務之執行，縱不停止執行，將來仍得以金錢償還，無回復困難之情形，如受限制出境產生之影響，尚非可採。	
94 裁 133	公務人員免職處分	原處分違法，因免職遭受精神、名譽損害，且經濟陷入困境。	不停止 執行	免職案經提起行政訴訟則自訴訟確定之日起執行，尚無執行可言；且嗣經行政訴訟確定如勝訴，可於事後回復其被免除之身分，並無難以回復之損害問題。	
94 裁 163	高速公路旁設置廣告物之拆除	標的物非廣告看板，係供農舍使用，農舍如遭拆除將無法回復。	不停止 執行	執行原處分將廣告物拆除，尚非不能以金錢賠償；況以該廣告物影響國道高速公路之行車安全，於公益有重大影響。	
94 裁 278	停止從事就業服務業務營業一年	停業期間須支付之員工資遣費、辦公室設備費等財產損失，及商譽、人才損失，有停止執行之急迫情事。	不停止 執行	處分後原處分機關函准延緩至訴願決定日執行，已有七個月時間予抗告人妥善清理業務，自無急迫情事。	

94 裁 286	已完成徵收土地，拆除地上工廠	工廠從事之生產原料粗估需一年方能使用完畢，執行拆遷將造成難以回復之損害。	不停止執行	土地及地上物已完成徵收程序，補償款業已發放，所有權已移轉登記為公所所有，且原處分之執行抗告如受損害，非不能以金錢賠償。	
94 裁 316	強制執行○○市政府積欠應撥未撥全民健康保險補助費	高等法院作成原裁定前未依法事先徵詢當事人意見	不停止執行	限期繳納保險費無難以回復之損害；對不符停止執行要件之駁回裁定，無須徵詢聲請人意見。	
94 裁 327	撤銷中醫師資格並吊銷考試及格證書	不服原處分提起訴願並向原審聲請停止執行。	不停止執行	抗告人提起訴願並聲請停止執行，已無請求行政法院裁定予以救濟之必要，欠缺保護之必要，予以駁回。	訴願中向行政法院聲請停止執行
94 裁 334	綜合所得稅	原裁定逾期送達，且已依稅捐稽徵法規定繳交一半稅款，應暫免強制執行	不停止執行	原裁定之送達雖因行政疏失有所延誤，但尚難認原裁定違法；繳納半數稅款並提起訴願者，依稅捐稽徵法規定應暫緩執行，惟上開規定與行政訴訟法第一一六條規定停止執行之要件不同，尚難據以聲停，且依該條規定得聲停之案件以訴訟繫屬前或中，不及確定案件再審程序。	
94 裁 416	○○市政府積欠勞保費補助款強制執行處分	系爭處分如予執行將嚴重影響抗告人之各項公共建設支出，導致財務出現重大危機	不停止執行	公法上金錢給付義務之執行，對於公法人執行時僅得在原列預算項目範圍內，或對於其非推行	

				公務所必需及不違反公共利益或非公用之財產，加以執行，並無構成抗告人所稱之各項公共建設支出嚴重影響或導致抗告人財務出現重大危機之虞。	
94 裁 530	逾期停留強制離境處分	抗告人尚有離婚無效之訴訟繫屬中，為照顧臥病之前夫，請求停止執行強制出境	不停止執行	原處分係以抗告人逾期在台停留為原因，所為之離境處分非以抗告人與其前夫之婚姻關係存否為處分依據	
94 裁 562	教育部核備私立○ ○工商董事會名單	該校已以公文撤回原報核之名單，教育部仍予核備，將致抗告人任期與職權行使以及學校師生之權益，造成無可回復之損害	不停止執行	抗告人之董事任期已屆滿，無因相對人核備新任董事會名單而受損害可言；所主張損害師生權益部分，要屬他人得否聲停之問題，與抗告人無涉。	

最高行政法院對聲請停止執行之裁定案例（93 年度）

年度字號	行政處分內容	聲請意旨	裁判結果	裁判理由摘要	備註
93 裁 80	○○公司違反採購法，刊登公報停權一年	執行處分將造成停權期間將無法參加政府採購案投標之損失。	不停止執行	高等行政法院以刊登公報及停權一年係事實行為非行政處分，不得聲請停止執行予以駁回聲請；惟停權情形係發生公法上之法律效果，應係行政處分，原裁定之認定尚有未洽。然抗告人所稱停權之損害，非不得以金錢賠償。	
93 裁 136	拆除違章建築	如經民事訴訟勝訴，抗告人即可取得地主同意書補行建造手續，為確保財產權，請求停止執行。	不停止執行	違章建築逾期未補辦申請建造手續，經相對人通知將拆除日期，此為單純事實之通知自非行政處分，與停止執行之要件不合。	對行政處分逾期訴願確定不得聲請停止執行；對事實通知訴願顯不合法
93 裁 144	○○公司違反採購法，刊登公報停權三年	停權三年無法預估損害，也無法事後評估損害，公司及員工有倒閉及失業之虞。	不停止執行	如原處分遭撤銷所受損害並非不能以金錢賠償獲得救濟，停止執行對公益有重大影響。	以過去之違法行為，認爾後會繼續違法損害公益
93 裁 182	未依都市計畫規劃道路路線而徵收土地，原處分合法性顯有疑義	停止系爭路段之施工	不停止執行	已向訴願機關提起訴願，於行政自我審查之際請求行政法院為行政處分之審	認訴願法 93 條第二、三項規定

				查，無保護之必要。	係不得同時聲停
93 裁 186	○○大學拒絕聲請人報到處分	原審以無裁定標的駁回，與抗告本意不符。	不停止執行	課以義務訴訟不得聲請停止執行	
93 裁 194	停止就業服務全部營業一年	停業期間造成商譽受損、客戶流失，營業損失及僱員工作權、生活困難等如何補償	不停止執行	如受執行停止營業所受損失並非不得以金錢加以補償，且相對人以聲請人之訴願案已遭駁回確定，核發原處分應繼續執行之通知並非行政處分，不得聲請停止執行。	
93 裁 199	罰鍰及限期拆除碎石場之碎解洗選場設施	原處分之執行將造成財產損失，且抗告人以刑事無罪判決主張未對公益影響，請求停止執行	不停止執行	雖拆除有難以回復之損害且有急迫性，但於公益有重大影響，仍不宜停止執行。	
93 裁 230	撤銷假釋	停止撤銷處分之執行	不停止執行	司法行政處分如有不服應依刑事訴訟辦理，不得提行政訴訟聲請停止執行	
93 裁 268	聲請依原徵收價收回被徵收土地。	救濟期間，應停止該用地相關工程之執行及程序之續行	不停止執行	課以義務之訴不得聲請停止執行	
93 裁 307	市地重劃	重劃公告違法，損害權利	不停止執行	不屬行政機關就公法上具體事件所為之決定或措施，非行政處分，不得聲請停止執行。	
93 裁 323	公務員免職後返還違佔之宿舍	權益受剝奪，可期利益難以回復	不停止執行	免職處分已執行完畢，無停止執行之可能，返還佔用宿舍係私法爭執。	

93 裁 352	停止就業服務全部營業一年	停業期間造成商譽受損、客戶流失均難以回復	不停止執行	已同意自訴願決定駁回後才開始執行	
93 裁 363	違反採購法，刊登公報停權一定期間	營利受損、信譽受損，難以回復	不停止執行	所受損害非不能以金錢賠償	
93 裁 364	最高行政法院之裁判	聲請再審	不停止執行	非當事人不得聲請再審	
93 裁 365	眷村改建之執行	房屋拆除後將無法回復	不停止執行	所受損害得以金錢賠償	
93 裁 375	高等法院之裁定	聲請再審	不停止執行	不合法	
93 裁 384	用地徵收停止執行之行政處分	撤銷停止執行處分	撤銷停止執行	其他情事變更之事由	
93 裁 419	積欠健保費強執行	追償健保費將發生難以回復之損害	不停止執行	顯無理由	
93 裁 384	廢止外籍勞工之招募許可、遞補招募許可及聘僱許可	粗重工作無法聘用本國勞工，執行原處分將致工廠停工、關廠，損失非金錢得以回復	不停止執行	尚難認有難以回復及急迫之情形	
93 裁 510	違反採購法，刊登公報停權一年	營利受損、信譽受損，無法累積工程實績回復至未執行前之結果	不停止執行	所受損害非不能以金錢賠償	
93 裁 525	怠金之強制執行	原處分原審合法性顯有疑義	不停止執行	訴訟繫屬中停止執行之要件無原處分之合法性顯有疑義	
93 裁 538	受刑人請求停止執行執行施用腳鐐戒具	難以回復之損害	不停止執行	監獄處分應向典獄長提申訴，不得提行政訴訟。	
93 裁 592	撤銷配住眷舍居住權並收回眷舍	影響眷村改建後有無申請分配改建後眷舍之權利	不停止執行	屬私法借貸非行政處分	
93 裁 639	補徵營業稅強制執行	不動產遭查封拍賣無棲身之所，所受損害無法回復	不停止執行	所受損害非不能以金錢賠償，且聲請人如無法一次繳納，係聲請分期繳納之問	

				題，尚非據以得停止執行	
93 裁 667	土地事務事件民事強制執行	將發生難以回復之損害且有急迫情形	不停止執行	民事執行案件非屬公法爭議事件，聲請停止執行於法不合	
93 裁 671	罰鍰及停業一年處分	營業中斷將面臨違約賠償、客戶流失、聲譽受損，影響生計等不能以金錢賠償之損失	不停止執行	所受損害非不能以金錢賠償	
93 裁 709	違反採購法，刊登公報停權一年	造成公司生存危機，影響銀行債信	不停止執行	所受損害非不可回復	
93 裁 731	公務員資遣事件	原處分經復審、再復審決定均撤銷，足見原處分合法性顯有疑義，因相對人提起上訴，訴送期間為維生計請求停止執行資遣處分	不停止執行	原處分既已撤銷即無從據以執行，已失聲請標的；又若原處分已執行完畢，欲除去執行結果回復原狀，非停止原處分執行所能救濟。	
93 裁 735	罰鍰	失業中且無資產，強制執行將面臨生活上難以回復之困境。	不停止執行	如獲判勝訴後以金錢賠償，尚非難以回復之損害	
93 裁 781	○○縣政府核發系爭巷道施工建築執照	本案提出行政救濟期間已逾一年，相對人仍不斷施工興建地上物至六樓之既成事實，佔用巷道影響抗告人之通行便利及安全，本件聲請停止起造人繼續施工確有「急迫性」	原裁定廢棄	原審裁定僅以相對人所述，系爭建築物並未占用巷道，認該建築執照之核發未致抗告人難於回復之損害，予以裁定不停止執行，不無疏漏	
93 裁 789	開發中部科園區徵收土地拆除地上物	處分前抗告人未收受協議通知及	不停止執行	執行處分對工作權與生存權，均無發生	

		未收到補償費及勒令拆除工廠，廠內高科技設備須專業搬遷及停工損失均漏未評估。		難以回復之損害，如停止執行將影響公益。	
93 裁 852	營業稅強制執行，債務人異議之訴	原審裁定涉及實體爭議，對課稅及裁罰處分之合法性不得提起異議之訴，有違權利保障及憲法第十六條訴訟權的保障。	不停止執行	對執行方法異議，應依行政執行法第八、九條辦理，不得依行政訴訟法聲請停止執行。	
93 裁 865	強制執行○○市政府健保費補助款處分，原審駁回市府停止執行之聲請	強制執行系爭補助款將造成無可回復之損害，有急迫性。	廢棄原審對停止執行之裁定	原審漏未斟酌抗告人依據司法院釋字第五五〇號解釋，請求相對人重新認定抗告人負擔健保補助款之計算基礎及金額，並經相對人依抗告人申請之意旨，實體審查後，另為行政處分之事實，遽以系爭函非屬行政處分，不得提起撤銷訴訟，乃程序上逕予裁定駁回抗告人先位之訴(撤銷訴訟)，容有未洽。	
93 裁 874	興建納骨塔工程	原處分危害飲用水源及道路通行權	不停止執行	無提證據證明有難以回復之損害	
93 裁 875	興建納骨塔工程	同上	不停止執行	無提證據證明有難以回復之損害	同裁 874
93 裁 885	健保費強制執行	健保局未核發健保卡，卻要求履行金錢給付義務，對抗告人權益難以回復	不停止執行	行政執行署之通知書非行政處分，聲請停止執行於法未合。	

93 裁 963	衛生署核備醫師聯合會辦理牙醫師代訓,收取行政事務費權利	原處分違法醫師法等規定,且抗告人爲牙醫專業單位,原處分之執行將造成抗告人難以回復之損失	不停止執行	提起訴願未向訴願機關聲請停止執行,逕向行政法院聲請,無保護必要	
93 裁 968	停止特約健保醫療業務二個月	影響業務、名譽及工作收入	不停止執行	民法關於人格權之侵害,亦訂有回復之方法;原處分縱被撤銷,仍難謂將生難以回復之損害。	
93 裁 984	罰鍰	一事二罰原裁定失察	不停止執行	損害可回復	
93 裁 997	興建北宜高速公路徵收土地案	高等法院已判決原處分違法,卻以公益理由駁回停止執行之訴,將致聲請人土地無法回復	不停止執行	其恐受之損害爲不能耕作等財產上之損害,非無賠償之道。	
93 裁 1022	納骨塔設置許可	影響住居環境權、身體權、財產權及人身安全之生命權	不停止執行	尙難認定將發生無法回復之損害	
93 裁 1058	停止健保醫療業務二個月	原處分違法,將影響業務、名譽	不停止執行	仍難謂將生難以回復之損害。	
93 裁 1133	罰鍰	已補繳欠稅完畢,聲請停止執行罰鍰之繳納	不停止執行	罰鍰得於返還,無不可回復之損害	
93 裁 1182	教育部對○○工商學校五位董事,不予核備,董事長及董事遭解除職務	原處分執行將致董事人數不足,校務無法運作	不停止執行	無急迫性,無庸審酌是否難以回復即可裁定駁回	
93 裁 1175	罰鍰	提起撤銷訴訟中,如予執行,財產恐生不可回復之損害	不停止執行	金錢給付義務,原處分縱撤銷,亦無難以回復之損失	

93裁1214	補徵綜合所得稅及罰鍰	抗告人有遭管收之虞，有急迫危險	不停止執行	金錢給付之執行，損害可予回復	
93裁1229	教育部核備○○職業學校撤回董事會名單	相對人對撤回已生效力之董事會名單仍予核備，當然無效，將致學校難以回復之損害，且情事急迫	不停止執行	原裁定以抗告人無當事人能力，所為聲請要件不合法，縱予補正亦無從推翻原裁定之結論。	
93裁1232	停止會計師辦理證交法簽證業務二年	名譽損害之無可回復	不停止執行	名譽損害可以登報回復	
93裁1267	罰鍰	經濟上的損害，顯有不利益，事後金錢之賠償已無實益	不停止執行	金錢給付義務，無難以回復之損失	
93裁1269	拆除違章建築	系爭建物對抗告人有超越經濟價值以外之精甚情感，具紀念價值，無法以金錢填補損害	不停止執行	拆除房屋的損失以及精神痛苦皆可以金錢回復	
93裁1277	停止二年辦理證券交易法所定簽證業務	影響工作權及財產權，情況緊急	不停止執行	損失非不得以金錢加以補償	
93裁1296	違反採購法，刊登公報停權一定期間	營業信譽與生計，受難以回復之損害	不停止執行	損害非不能以金錢回復	
93裁1305	限期繳納防污費	救濟確定前如繳納防污費形同承認污染行為，將面臨當地居民數十億之求償及公司股價下跌對股東之損害	不停止執行	費用可以金錢回復，其餘損害係屬臆測	
93裁1318	北縣環河快速道路工程徵收用地拆除地上物	查估地上物之證據滅失，補償金額爭議中聲請暫緩拆除	不停止執行	證據保全非停止執行之理由，且所受損害係得以金錢回復	
93裁1321	違反水利法罰鍰一	無力繳納罰鍰如	不停止	金錢得以回復	

	百萬元	予強制執行將影響生計	執行		
93裁 1353	補繳贈與稅	將發生不能回復之損害	不停止執行	金錢得以回復	
93裁 1510	公平會裁罰二千萬元	強制執行公司將遭破產之不可回復之損害	不停止執行	判決已確定	
93裁 1568	罰鍰	權益受有重大損害	不停止執行	損害得以金錢回復	
93裁 1575	拆除廣告招牌	已依建築法補申請建照中，仍予執行將受不可回復之損害	不停止執行	損害得以金錢回復	
93裁 1634	遺產稅	土地如因強制執行遭查封，將致不可回復之損害	不停止執行	非不得以金錢回復	
93裁 1658	對○○市政府全民健保保險費補助款之執行	強制執行將造成抗告人財政上重大損害，妨害自治事項之推動及公共建設之支出，造成難以回復之損害	不停止執行	所稱造成損害難以回復等情形仍屬臆測，尚無證據證明。	

最高行政法院對聲請停止執行之裁定案例（92 年度）

年度字號	行政處分內容	聲請意旨	裁判結果	裁判理由摘要	備註
92 裁 21	營業稅強制執行	原處分違法，且已繳納二分之一稅款為擔保，請求停止執行	不停止執行	提供擔保停止執行係依行政執行法準用強執法規定，非行政訴訟法，且金錢給付義務，損害得以回復	
92 裁 22	罰鍰	原處分合法性顯有疑義	不停止執行	金錢給付義務，損害得以回復	
92 裁 23	贈與稅	將執行名下全部存款，將生難以回復之損害	不停止執行	執行行為非原行政處分	
92 裁 26	台電輸電線路之塔基工程	危害居民安全，執行標的回復原狀顯有困難	不停止執行	台電設置線路之意思表示非行政處分，不得聲停	
92 裁 41	徵收土地	徵收違法，將造成不可回復之損害	不停止執行	興建輸電鐵塔係為重大公益，且原未向訴願機關聲停，無保護之必要	
92 裁 46	教育部對○○私校補選董事不予核備	將使校務停擺而走入結束之不可回復之損害	不停止執行	無難以回復之損害	
92 裁 98	否准抵繳遺產稅	將致聲請人生活陷入困境之不可回復	不停止執行	金錢給付義務無不可回復之損害，且否准之行政處分無實質之內容，本無停止執行之問題。	
92 裁 126	眷村改建強制搬遷	將造成不可回復之損害	不停止執行	國防部對聲請人之函復內容並非行政處分，非行政處分，該眷村改建縱有損害亦得以金錢賠償	
92 裁 129	違反採購法，刊登公	營利受損、信譽受	不停止	所受損害得以金錢	

	報停權一定期間	損，難以回復	執行	回復	
92 裁 145	拆除違章建築	原處分違法將生難以回復之損害	不停止執行	所受損害得以金錢回復	
92 裁 154	○○縣政府停止○商會理監事之職權行使，原審以其逕向行政法院聲停，欠缺保護必要而予駁回	原處分合法性顯有疑義	原裁定廢棄	已向訴願機關聲停，逾久未處理，因急迫得向行政法院聲停	
92 裁 159	向○○市警局申請無國籍外僑居留，迄未獲否准	相對人逾二個月不為答覆，視同否准之處分	不停止執行	否准申請之處分，縱停止執行亦僅回復至原未否准前之狀態，行政處分無益，不得聲停	
92 裁 161	大學聯朝對物理科不予計分處分	原審以該處分已執行完畢，予以停止執行並無實益，有違權利保護	不停止執行	不發生難以回復之損害	
92 裁 162	建物徵收強制拆除	未徵收土地僅單獨附帶徵收建物，於法不合且尚未完成發給補償費	不停止執行	未向訴願機關聲停，逕向行政法院聲停，無保護必要。	
92 裁 164	罰鍰	財務困難，如予執行將發生資金排擠效應，影響企業生存	不停止執行	相對人已准分期繳納	
92 裁 186	○○縣府命醫師公會限期整理，停止職權及動用預算	影響新入會及退會醫師之執業權及工作權	不停止執行	無急迫性，損害亦可回復	
92 裁 229	課稅處分	強制執行將造成查封拍賣不動產、限制出境，拘提、管收等不可回復之損害	不停止執行	損害得以金錢回復	
92 裁 262	都市計劃案	反對所屬財產納入都市計劃，恐遭低價強制徵收	不停止執行	未核定之都市計劃書，非行政處分	

92 裁 264	市政府不予備查○ ○農會之決議	將致農會會務停頓	不停止執行	農會決議非行政處分	
92 裁 296	健保費	原裁定違法	不停止執行	無生難以回之損害，與停止執行要件不符	
92 裁 307	拆除判定全倒戶之公寓大樓處分，建設公司聲請獲裁定停止執行	停止執行之裁定影響住戶所有權人及鄰居之安全，有違對居民生命財產權利利益均衡之衡量	停止執行	拆除六棟均高達十七樓之巨型集合住宅，依社會一般通念，可認事後欲予回復原狀，已達困難	
92 裁 329	撤銷假釋	對撤銷假釋之理由不服	不停止執行	司法刑事執行不可提訴願，自不可依行政訴訟法聲停	
92 裁 370	遺產稅	原處分合法性顯有疑義	不停止執行	金錢給付義務之執行，將來仍可以金錢償還	
92 裁 415	核發靈骨塔建照，第三人聲停，原裁定以，抗告人已向訴願機關聲停，又再向行政法院聲停，無異規避訴願程序，欠缺權利保護之必要	山坡地開發將對居民造成不可回復之人身安全	原裁定廢棄	行政訴訟起訴前，如原處分之執行將發生難以回復之損害，且有急迫，自應賦予行政法院依聲請裁定停止執行。	
92 裁 418	遺產稅	原處分違法	不停止執行	申請複查逾期，原處分已告確定	
92 裁 457	對○○部公布修正法規命令聲停	抗告人將致公司倒閉	不停止執行	法規命令非行政處分	
92 裁 459	對聲請停止執行案件經確定裁判後再聲請重新審理	原裁判於法不合	不停止執行	對確定判決得聲請重審，對確定裁判不得聲請重審	
92 裁 546	違反政府採購法，遭刊登公報，停權一定期間處分，高等行政法院裁定停止執行，經最高行政法院原審裁定廢棄	造成商譽之損害，將使無法參與公共工程投標，均將造成難以回復之損害。	駁回	行政法院僅須就原處分或決定之執行，是否發生難以回復之損害，且有急迫情事者，而於公益無重大影響等要件予以審查即可，不得依	

				訴願法第九十三條規定審查行政處分之合法性是否顯有疑義，為本院最近之見解。原審法院卻依訴願法第九十三條規定審查系爭函符合合法性有疑義為由，准予停止執行，於法有違。	
92 裁 710	稅捐強制執行	稅額複查中，聲請停止強制執行	不停止執行	依行政處分而為之執行行為，非原行政處分，不可依行政訴訟法聲停	
92 裁 743	變更都市計劃案	影響抗告人利益不實現	不停止執行	同案聲請停止執行已駁回確定，同一事件提出同一聲請，自非法所允許	
92 裁 859	拆除違建鐵皮、鐵架	為免發生難以回復之損害	不停止執行	難謂將發生無可回復之損害	
92 裁 864	停止技師業務一年	影響商譽、名譽、工作收入、客戶流失	不停止執行	非不得以金錢補償	
92 裁 866	欠稅遭限制出境	喪失良好工作機會	不停止執行	無理由	
92 裁 869	違反政府採購法，刊登公報，停權三年	原裁定以相對人營運將發生困難，准予停止執行	原裁定廢棄	相對人圍標工程件數及金額龐大，影響公共工程品質	
92 裁 886	○○署公告購物限用塑膠袋之規定	致抗告人經營之公司經營存續重大困難	不停止執行	系爭公告係法規命令，不得聲停	
92 裁 914	欠稅及罰鍰	將致公司破產、員工失業	不停止執行	金錢給付義務並無急迫使之發生不可回復之損害	
92 裁 949	聲請所提供解除限制出境之擔保品停止移送行政執行處執行	將造成不可彌補之損害	不停止執行	對執行標的的事實行為非行政處分	

92 裁 955	罰鍰	原處分違法，如予執行將造成對司法及人權之不回復之損害	不停止執行	所受損害得以金錢回復	
92 裁 959	徵收土地拆除房屋	處分違法，損害權利	不停止執行	徵收後通知拆除地上物之通知係事實行為，非行政處分	
92 裁 966	納骨塔建照核發	原裁定採以該範圍係軍事管制區之理由，裁定停止執行	原裁定廢棄	依證據原裁定未調查清楚，顯有理由	
92 裁 988	罰鍰	原處分違法	不停止執行	所受損害得以金錢回復	
92 裁 993	變更都市計劃將住宅區變為產業專用區	環境權遭受侵害，回復極為困難	不停止執行	不確定將有損害	
92 裁 999	罰鍰	原處分違法	不停止執行	所受損害得以金錢回復	
92 裁 1017	課稅、罰鍰	將致公司破產造成難以回復之損害	不停止執行	公司是否破產於系爭處分之執行無必然關聯，如受損害得以金錢回復	
92 裁 1031	課稅、罰鍰	不服複查決定	不停止執行	金錢給付義務，所受損害得以金錢回復	
92 裁 1064	違反政府採購法，刊登公報，停權三年	營運將發生困難	不停止執行	如受損害非不得以金錢賠償，且若不予停權處分將無法避免其再危害公益	
92 裁 1068	○○市政府變更地目，徵收土地拆除房屋	原處分違法，所造成損害難以回復	不停止執行	所受損害得以金錢回復	
92 裁 1077	電子遊戲場停業通知	損害難以回復	原裁定廢棄	原裁定誤以行政處分為非行政處分而駁回	
92 裁 1117	違反政府採購法，刊登公報，停權三年	原裁定以既已刊登公報，處分已無	原裁定廢棄	刊登公報雖無續行程序，但停權期間未	

		停止之可能，而予駁回		滿，執行效力未完成，仍可聲停。	
92裁 1146	罰鍰	損害難以回復	不停止執行	所受損害得以金錢回復	
92裁 1172	停止牙醫健保特約三個月及罰鍰	影響病患權益無可回復	不停止執行	所受損害非不得以金錢回復	
92裁 1190	以警專入學考試作弊為由開除學籍	原裁定為停止原處分之效力，准予爭訟期間繼續就讀，抗告人以該處分已執行完畢無停止餘地	停止執行	本案於訴訟係屬前得向行政法院聲停，且原處分之執行將造成聲請人難以回復之急迫，停止執行對公益無重大影響	
92裁 1191	補償金發放	補償金發放予無受領權人，將發生不當得利之追償問題	不停止執行	難謂將發生難以回復之損害，尚不足採	
92裁 1209	拆除違建	損害難以回復	不停止執行	損害可以金錢回復，且拆除未定日期無急迫性	
92裁 1249	贈與稅	行政處分合法性顯有疑義	原裁定廢棄	原審程序於是否發生難以回復之損害並未詳審酌論駁	
92裁 1284	廢棄物清理事件	有損權益	不停止執行	未具聲請理由	
92裁 1332	限制出境	影響商譽及生存困難，損害難以回復	不停止執行	無急迫性且損害可以回復	
92裁 1352	解除志工服務資格(即解聘)	原裁定合法性顯有疑義	不停止執行	無急迫性或損害難以回復	
92裁 1376	原審以罰鍰處分之金額高於資本額，執行將造成公司倒閉，予以裁定停止執行	抗告人公平會以罰鍰係得以金錢賠償及無急迫性	停止執行	公司如因鉅額罰鍰而宣告破產，係屬難以回復	
92裁 1388	違反政府採購法，刊登公報，停權三年	致營業困難之不可回復之損害	原裁定廢棄	採購機關須有具體明確事證	

92裁 1412	建物徵收通知拆除工程	急迫性	不停止執行	拆除通知非行政處分	
92裁 1422	所得稅	損害難以回復	不停止執行	損害可以金錢回復	
92裁 1426	撤銷農會總幹事登記及受聘資格	損害難以回復	不停止執行	須訴願決定後，提起行政訴訟前始得為之，否則無保護必要	
92裁 1432	商業登記事件	情況緊急之急迫性	不停止執行	訴願中應向訴願機關提起，無保護必要	
92裁 1527	拆除圍牆	圍牆具特殊意義，強制拆除將造成無可回復之損害	不停止執行	所敘理由與是否得以回復無關	
92裁 1574	廢止駕訓班立案	將造成無可回復之損害	不停止執行	非不能請求金錢損害賠償且無急迫性	
92裁 1623	兵役緩召駁回處分	出國讀書	不停止執行	顯無理由	
92裁 1626	違反政府採購法，刊登公報，停權三年	營業權及生存權受嚴重之剝奪	原裁定停止其效力之執行部分廢棄發回	採購機關須據相關事證及程序	
92裁 1665	通知拆除地上物之告誡行為聲停	徵收處分否准配置原土地，原處分及原裁定違法	不停止執行	對原處分未提行政救濟，通知非行政處分	
92裁 1709	違反政府採購法，刊登公報，停權三年	營業陷入困難	不停止執行	非不能請求金錢損害賠償	
92裁 1740	不服原裁定駁回抗告	執以原裁定違法	駁回	提起抗告顯已逾越法定不變期間，抗告不合法。	
92裁 1743	贈與稅及罰鍰	依強制執行法第十八條規定聲停	不停止執行	原處分已確定	
92裁 1772	拆除違建通知	本違建並未影響公益，若遭拆除將發生無法回復之損害	不停止執行	拆除行為係一事實行為非行政處分，自不得作為行政訴訟法聲請停止執行之對象	

92裁1801	再審	不服原審裁定，認有再審事由	移送臺北高等行政法院	訴訟之一部或全部，法院認無管轄權者，依原告聲請或依職權以裁定移送管轄管法院	
92裁1802	再審	主張原裁定適用法規顯有錯誤	駁回	泛指原裁定有適用法規錯誤，均未予具體指明，為不合法，應予駁回。	
92裁1855	公有市場攤位承租權	系爭建物交付或出租第三人，權益恐遭巨大損失	不停止執行	縱因相對人○○公所未依保證書履行而受有損害，非不得以金錢補償。	
92裁1859	罰鍰	商譽受損、客戶流失，且因無力負擔將致無法繼續營業之虞	不停止執行	執行標的為罰鍰，原處分如遭撤銷該損害得以金錢計算而補償，商譽受損、客戶流失之損害，非不能以金錢或他法如登報等方法補償，難謂將發生難以回復之損害。	

最高行政法院對聲請停止執行之裁定案例（91 年度）

年度字號	行政處分內容	聲請意旨	裁判結果	裁判理由摘要	備註
91 裁 26	撤銷藥品輸入許可證並將庫存品依禁藥沒入	申請登載補充資料須費時日，原處分未予陳述意見機會，致商愈無可回復之損失	不停止執行	無難以回復之損害	
91 裁 94	遊藝場之歇業處分	將致吊銷營業執照及不准再行申請設置、經營遊藝場之難以回復之損害	不停止執行	執照吊銷、歇業致生計困難等情均屬損害賠償性質，得以金錢求償	
91 裁 96	原審對聲請停止執行事件以逾期抗告為由駁回	時因受納莉颱風水患影響，受損嚴重，請體諒受災事實，准廢棄原裁定	不停止執行	對遲誤期間之原因及其消滅時期併未釋明，抗告難認有理	
91 裁 100	撤銷電子遊樂場營利事業登記	遊樂場設備資金來源係為銀行貸款，無法營業將瀕臨破產	不停止執行	縱向銀行貸款，經營遊樂場並非為償還貸款之唯一方法，難謂無法回復之損害	
91 裁 101	行政罰款	住所因遇納莉風災，財物毀損，無力繳納鉅額罰款，將發生難以回復之損害	不停止執行	金錢給付義務，如經執行而受損害，仍可以金錢賠償	
91 裁 107	強制拆除地上物	原徵收逾期發放補償費，已提起確認徵收處分無效訴訟中，執行拆除將致不可回復之損害	不停止執行	徵收處分之接續執行行為不得認係另一行政處分，對拆除公告自非得聲停之處分或決定。	
91 裁 111	罰鍰	原處分顯有疑	不停止	訴願法九十三條第	

		義，強制執行將生不可回復之損害	執行	二項之原處分合法性顯有疑義者，係指不待調查即知違法不當之情形；且金錢給付義務無不可回復情形	
91 裁 112	縣府核准照價買回被徵收土地之處分，○○公所不服聲停，原裁定准予停止執行	聲請撤銷停止執行之裁定	駁回	聲請人以「其他情事變更」聲請撤銷停止執行之裁定，既未提出確定之證明，即嫌無據，應予駁回	
91 裁 119	補徵贈與稅與罰鍰	聲請停止執行	駁回	本案未見有何執行法院開始強制執行之程序	
91 裁 121	罰鍰	抗告人以無違法定事實，原處分合法性顯有疑義，為避免危害聲請停止執行	不停止執行	原審依行政訴訟法第一一六條聲請，非依訴願法第九十三條規定聲請，所持法律見解及抗告意旨無理由	
91 裁 144	聲請停止執行事件	不服原審裁定	駁回	已逾聲請再審期間	
91 裁 146	銀行拍賣抵押物	發見未經斟酌之證物請求再審	駁回	民事強制執行事件非屬公法爭議事件，行政法院無審判權	
91 裁 153	撤銷廢棄物清除及處理技術員合格證書	原處分依據辦法違反憲法第二十三條法律保留原則，合法性顯有疑義，影響工作權	不停止執行	合法性無庸置疑	
91 裁 187	遣送出境處分	依親丈夫亡故，須照顧二子	駁回	抗告人已收容在收容所，經查尚無強制執行出境之處分，無從聲停	
91 裁 211	得標案經公共工程委員會判斷違反採購法	倘招標機關另決標於低標廠商，將生無可回復之損害	不停止執行	難謂將發生無可回復之損害	

91 裁 216	役男體位判別	有生命危害之難	駁回	行政訴訟繫屬中應向行政法院聲停，無須進行「停止執行訴願」，本案實體問題不在聲停事件審理範圍	
91 裁 228	執行拆除地上物公告	將發生不可回復之損害	駁回	拆除公告係已確定之徵收處分所為之接續執行行為，不得認為係發生法律效果之另一行政處分	
91 裁 238	相對人違反政府採購法，遭刊登公報，停權一定期間處分，高等行政法院裁定停止執行	原審以系爭函合法性顯有疑義為由，依訴願法第九十三條規定裁定准予停止執行，於法有違。	原裁定有關停止執行部分予以廢棄	行政法院僅須就原處分或決定之執行，是否發生難以回復之損害，且有急迫情事者，而於公益無重大影響等要件予以審查即可，不得依訴願法第九十三條規定審查行政處分之合法性是否顯有疑義，為本院最近之見解。原審法院卻依訴願法第九十三條規定審查系爭函符合合法性有疑義為由，准予停止執行，於法有違。	
91 裁 247	公司設立登記滿六個月仍未辦妥營業登記，經濟部予以命令解散	將造成公司執照被撤銷，限制抗告人再辦營業登記，生難以回復之損害	不停止執行	難認原處分之執行將生該撤銷或限制之難以回復之損害	
91 裁 259	土地徵收	聲停	駁回	已逾提起抗告期間	
91 裁 307	勞委會發函通知僱主十四日內遣送外勞僱工出境	高等行政法院裁定該函非屬行政處分，不得聲停	原裁定廢棄	抗告有理由	

91 裁 312	聲請停止進行堤坊工程	妨害市民親近水文的權利	不停止執行	未敘明係何具體權利或法律利益將受損害	
91 裁 344	參加勞務工程投標不服徵選結果，經公程會建議相對人重新招標，相對人仍執意決標	原處分違法，不停止執行將致聲請人發生難以回復之損害	不停止執行	工程招標性質非行政處分，且無停止執行之急迫必要性等事情	
91 裁 351	贈與稅強制執行事件	難再回復原狀	不停止執行	無理由	
91 裁 360	國有財產局調高土地租金比率通知，逾期末依規定比率簽約將視同終止租賃	原處分有違平等原則之急迫性	駁回	相對人片面提升租金應屬民法事件屬普通法院審判權限，本案訴訟標的非行政處分	
91 裁 361	遺產稅事件	原審漏未審查事證	不停止執行	判決駁回確定	
91 裁 398	補繳營業稅及罰鍰	嚴重影響生計將發生難以回復之損害	不停止執行	原審聲請人未向受理訴願機關申請停止，又尚不足以證明其有急迫之情事，有逕向高等法院聲請之必要，抗告無理由	
91 裁 418	公所核發役男體檢複檢通知函	通知複檢侵害人民權益，已向縣長投訴自屬訴願，原審法院未予調查事實逕行駁回，屬違法	駁回	通知複檢函係事實之通知，未發生判定體位等級之效果，自非行政處分，不得對之聲停。	
91 裁 449	第三人對○○市政府核發甲級廢棄物處理廠設置許可證聲停	該公司所排放致癌戴奧辛廢氣，將對抗告人及附近居民之生命、健康造成難以回復之損害且有急迫情形	不停止執行	該公司雖獲設置許可證，惟仍須依法申請試運轉並經相對人審查、檢測、評估等程序始能決定是否核發操作許可證，故無停止執行之急迫必要性，亦不致	

				發生難以回復之損害。	
91 裁 469	地價稅	無資力繳交強制執行將致查封才產或遭拘提、管收、限制住居之急迫性	不停止執行	所謂「難於回復之損害」，係指其損害不能回復原狀，或不能以金錢賠償。本件屬金錢稅款債務，非不能以金錢補償之；況查封財產或為拘提、管收、限制住居等執行方法，乃需依個案而定。	
91 裁 485	罰鍰	本案經檢察官偵查結果為不起訴處分，足見原行政處分違法無效，強制執行將致被迫停業。	不停止執行	抗告人銷售之商品非一般商品係瓦斯防爆器，恐生瓦斯漏氣及氣爆災害，勢必引發公共危險事故，事屬公共安全。	
91 裁 534	黃○中補繳綜合所得稅及罰鍰	原處分違法，補繳金額龐大提出復查需繳半數稅額即高達九億，強制執行將對聲請人權益受難以回復之損害，對社會秩序亦無立即明顯之危險或影響	不停止執行	原審對抗告人繳交半數稅款並無困難之推論縱有未當，繳納稅款係金錢給付，原處分之執行並無急迫情事使聲請人發生難以回復之損害。	
91 裁 582	請求收回被徵收土地遭否准	訴訟中如予執行將致不可回復之損害	不停止執行	本案係已判決確定不得聲停	
91 裁 616	稅款罰鍰不服高等法院判決提抗告	抗告狀於期限內付郵，翌日送達遲誤抗告日期一日，非可歸責於抗告人	不停止執行	抗告逾越法定期間	
91 裁 618	地上權取得案件經	原判決係無管權	不停止	本案聲停應係地方	

	地方法院判決拆屋還地	之普通法院民事庭違法判決，強制執行將發生難以回復之損害	執行	法院民事執行處受理之民事執行，並非行政訴訟法所稱之行政處分。	
91 裁 657	拆除處分已領取自拆獎金，嗣經○○市政府以該筆獎金無法律理由應予返還並移送強制執行	將造成聲請人財產難以回復之損害	不停止執行	聲請人聲請停止執行者，為行政機關之強制執行處分，而非相對人之原行政處分，應循行政執行程序救濟，非行政訴訟程序所得受理。	
91 裁 661	拆除違章建築	系爭土地尚在訴訟中，執行拆除將發生難以回復之損害	不停止執行	不具急迫性不符停止執行之要件	
91 裁 679	教育部解除○○工商學校全體董事職務	將引起學校財務危機，造成難以回復之害，請廢棄原裁定	不停止執行	訴願決定已駁回並認定原處並無顯有疑義之情形，抗告意旨指摘原裁定違誤，非有理由	
91 裁 718	健保局核定○○公司應繳納調高已離職員工健保費及課以四倍罰鍰	請求嗣判決定再予繳納	不停止執行	罰鍰金額之執行非不能回復原狀	
91 裁 774	遺產稅	執行將致生活生計困難，受不可回復之損害	不停止執行	金錢稅款債務，所受損害非不能以金錢補償之。	
91 裁 788	○○地方法院判決系爭土地之地上權登記請求權不存在，應拆屋還地，國有財產局移送強制執行	相對人國有財產局向無管轄權之法院民事庭起訴，該判決違反法令。	駁回	行政訴訟法所為之停止執行，以有行政處分或依行政處分所為之執行程序存在之公法爭議為限，本件民事執行非屬行政處分。	
91 裁 820	○○縣政府命拆除冷卻水塔	拆除冷卻水塔所生損害大，而不拆對住戶毫無影響，原處分違反比	不停止執行	冷卻水塔拆除如保養得宜，依理不可能於短時間即變成廢鐵，且標的物亦可折	

		例原則		算金錢賠償，不符停止執行要件。	
91 裁 877	土地棄置事業廢棄物，限期清理處分	如予執行相對人將處以代履行之費用，抗告人將無預算可處理其他事業，阻礙水利事務發展，原裁定對抗告人主張有訴願法第九三條第二項停止執行事由未加審酌	原裁定廢棄	原裁定適用法律難謂無違誤，對訴願法第九三條第二項停止執行事由未加審酌，是否影響裁定，自不宜由本院自為裁定	
91 裁 875	教育部解除○○商專學校董事會全體董事職務，並指定人員組成管理委員會代行職權	更換董事會成員，影響學生受教權及教職員工作權	不停止執行	本案歷經抗告人提起訴願及聲停，均未經行政院認定原處分違法且未准予停止執行，且抗告人之任期將屆，已難有回復原董事職務之可能，且對公益將有重大影響	
91 裁 878	教育部解除○○商專學校董事會全體董事職務	抗告人遭教育部違法解除全體董事職務後，學生招生嚴重不足，財務發生透支，勢必發生財務危機。	不停止執行	抗告人所指將致難以回復之損害云云，並未舉證以實其說，且相對人指定成立之董事會，已將學校運作導入正軌，當無影響學生、教職員權益之急迫情事。	
91 裁 879	教育部解除○○商專學校董事會全體董事職務處分	不服高等行政法院以聲請無理由駁回	不停止執行	查抗告人僅係該校法人之內部機關而已，自無為行政訴訟當事人之能力，原裁定疏未注意及此，以聲請無理由駁回雖有未洽，惟其駁回之	

				結果則無不同，仍應維持。	
91 裁 893	健保費	經濟困難	不停止執行	所受財產上之損害非不得以金錢賠償	
91 裁 901	大陸來臺居留已取得中華民國國籍，應公務員考試錄取經訓練期滿考核及格，並領有考試及格證書，取得公務員資格，○○市政府拒發派令要求聲請人離職	權益受有重大損害	不停止執行	依據臺灣地區與大陸地區人民關係條例規定，聲請人須在臺設籍滿十年始得申請派職任用，公務員資格未因處分而喪失，其因一定期間所受限制自難謂其將因處分之執行而受到權利損害。	
91 裁 903	罰鍰	金額龐大，執行將影響營運，發生無可回復之困難	不停止執行	金錢債權之執行，非不可以金錢回復	
91 裁 906	國小教師認證聘任資格爭議處分	為維權益，請求學校保留缺額，避免不可回復之損害	不停止執行	行政訴訟係審查行政處分之最終機關，若不待訴願程序即聲請行政法院停止原處分之執行，無異規避訴願程序，而請求行政法院為行政處分之審查，故必其情況緊急，非即時由行政法院予以處理，則難以救濟；否則尚難認有以行政法院之裁定予以救濟之必要。	
91 裁 929	電子遊戲場停止營業處分	致客戶流失，商譽受損，公司營運困難，影響員工生計	不停止執行	抗告人主張所生之損害非不得以金錢賠償	
91 裁 952	○○市公所對已徵收土地作拆除地上物及指定清除區之	徵收土地處分仍在訴訟中，拆除地上物將生無可回	不停止執行	受行政執行命令之義務人或利害關係人，除該據以執行之	

	公告	復之損害		行政處分已依法撤銷或變更外，對執行命令或方法僅得於執行程序終結前向執行機關聲明異義，本案公告通知既非另一行政處分，自無提起行政爭訟餘地。	
91 裁 986	遊藝場勒令歇業	遊藝場係以銀行貸款購買設備及裝潢，歇業無營收清償債務，且客源流失，將受無法回復之損失	不停止執行	本案如獲勝訴可回復營業，不符停止執行要件	
91 裁 987	撤銷營利事業登記處分	原處分瑕疵及過當，剝奪人民工作權及財產權，顯有勝訴可能	不停止執行	原處分瑕疵，顯有勝訴可能，非本件所應究審	
91 裁 1073	國立○○大學不具理由停止抗告人續兼任法律系主任	校方以遴選委員會之決議停聘違反大學法，不啻以行政處分取代法律，將致抗告人理念、學術之提升受不可回復之損害	不停止執行	系主任為附有期限之聘任，抗告人應於受聘時所明知，該系以期限屆滿不再續兼之通知屬事實通知，不生具體法律效果，非屬行政處分	
91 裁 1075	遣送出境處分	女兒考上臺灣大學，請求准其陪同來台辦理入學手續	駁回	抗告人已遣送出境，行政處分已執行完畢，無停止執行之問題，請求事項係重新申請入境之問題。	
91 裁 1102	遊藝場勒令歇業	剝奪憲法保障人民工作權、財產權及生存權，將遭受不可回復之損害	不停止執行	行政訴訟法第一一六條規定原處分之執行，除符合法律所規定之停止執行要件外，不得停止原處分之執行；抗告人自不得僅依憲法第十	

				六條規定主張原處分應停止執行。	
91裁1124	公告徵收處分	執行拆除將受重大損害並有急迫情形	不停止執行	本案訴願時未即聲請停止執行，其並未指出未受理訴願機關決定停止執行，有由原法院裁定停止執行之必要；且所受損害，尚非難以回復。	
91裁1171	教育部解除○○技術學院全體董事職務	管理委員會代行董事會職權之期間已屆滿，有停止執行之新事證，如勝訴則新成立之董事會則為違法，如由其遴選校長對校務將造成損害。	不停止執行	本案如獲勝訴，新成立之董事會及其遴選之校長，如對校務造成損害，可依法請求賠償；此損害與不組成管理委員會或不改選董事會之損害相較，更難謂難於回復。	
91裁1194	罰鍰	損害難以回復	不停止執行	所受損害得以金錢賠償	
91裁1219	土地徵收拆除地上物	原徵收處分對室內造作有漏估情事，應複估補償，如予拆除將受不可回復之損害	不停止執行	行政處分之執行所致之損害為建物造作之查估及補償金之補發，非不可以造作本身以外之其他證物如照片或施作證據證明其存在而估算，無發生難以回復之損害。	
91裁1240	撤銷受保護管束人假釋處分	發生難以回復之損害，有急迫性	不停止執行	檢察官已通知執行並駁回抗告人聲請暫緩執行，抗告無理由	
91裁1255	補徵贈與稅及罰鍰	聲停	駁回	無執行法院開始強制執行情序，竟聲請停止執行，顯非所許	
91裁1342	○○市教育局行文	原處分致所召開	不停止	系爭處分自相對人	

	抗告人其兒童之家依法院判決隸屬財團法人基督教中國佈道會，無須另設董事會	之董事會會議記錄應依程序報經法人董事會核可始得呈報教育局，該會逕將幼稚園名稱變更，導致抗告人無法照原立案名稱存提銀行儲金、執行年度計畫，影響抗告人之經營生存，爰聲請停止執行該程序續行之全部。	執行	作成迄至抗告人向原審聲請停止執行期間超過九個月，抗告人並未有停止招生收費或任何影響幼稚園運作之情形，足見客觀上並無聲請意旨所稱之急迫情事；至新成立董事會凍結其原有管理之資產，使其無法動支銀行資金等損害，非不能以金錢回復。	
91裁 1350	違反政府採購法，刊登公報，停權一定期間	將發生營業難以為繼之情形，不得參與政府機關相關標案，無法累積工程實績，工程實績又為參標承攬日後工程之必要條件，是已生抗告人永久喪失參標機會之結果	原裁定廢棄	如因執行喪失參標機會則回復原狀勢所不能，則與金錢賠償之性質究非相同，原審以得以金錢賠償即不發生難以回復之損害，自有商榷餘地。	
91裁 1385	教育部撤銷對私立○○高中學校董事核備	將致學校不能回復原來財團法人資格，校務無法回復正常運作之損害	不停止執行	抗告理由所敘之損害均非抗告人等個人之損害，難謂因此致抗告人受有無法回復之損害	
91裁 1388	教育部停止私立○○工商三位董事職權	將致合法董事未達章程所定人數之過半數，對學校將發生難以回復之損害，且有急迫情事，並非為維護重大公共利益所必要，反有害於公益。	不停止執行	依私立學校法施行細則規定，主管教育行政機關得迅速遴選適當人員為董事補足其任期，如主管教育行政機關遲不遴選，○○工商學校又促其遴選未果時，始認有急迫性，	

				而准予停止執行。	
91裁 1407	法官助理須依律師法第三十七條之一之規定，自離職之日起三年內，不得在其離職前三年內曾任職務之法院或檢察署執行律師職務	未經法律授權法務部不得發布解釋性函示，侵害人民權益，剝奪及限制人民之工作權、財產權，致工作之選擇機會受限制。	不停止執行	本件聲請人所稱損害係指不能在曾任職務之法院執行律師業務，按執業報酬均係以金錢為之，原處分縱有損害聲請人情事，亦係得以金錢賠償之；至原處分是否違法則非停止執行事件所應審酌	
91裁 1455	拆除違章建築	系爭土地尚有爭議為避免拆除錯誤，造成無法彌補之損失	不停止執行	抗告主張違章建築座落基地等事項，係實體法上之問題，非停止執行所得究審	
91裁 1459	不服停止執行事件原裁判	聲請再審	駁回	聲請再審應表明再審理由及關於再審理由並遵守不變期間之證據，本件訴狀未具再審理由，於法不合	
91裁 1461	停留簽證逾期，限令出境處分，原審裁定停止執行	原審以基於倫常，相對人有應予居留以照顧一歲大幼兒之義務，為免遭收容及強制出國之急迫，裁定停止執行。抗告意旨以相對人負有出境義務，其出境後可再申請簽證入境，難謂有難以回復之損害。	停止執行	抗告人警政署辦理本件強指出境案有重大延誤達四年之久，相對人今已有一子須照顧，原審裁定停止其執行，依法並無不合。	
91裁 1466	罰鍰	無資力繳納，且停止執行對公益無甚大關聯	不停止執行	原處分予以執行罰鍰如受損害，非不能以金錢補償之	
91裁 1474	撤銷假釋行政處分	將執行殘餘刑期	駁回	撤銷假釋之處分核屬刑事執行之刑事	

				處分，救濟程序應向諭知該刑事裁判之法院聲明異議，不得提起行政訴訟。	
91裁 1520	○○縣政府核發大樓拆除執照	系爭建築物係可修復，縣府核發給相對人拆除執照而相對人並未發給住戶拆遷補償費，亦未徵得住戶同意拆除，將發生不可回復之損害	不停止執行	本案聲停並未具體敘明有何難以回復之損害，況系爭建物業已拆除，對已拆除之建物於一般社會通念上，非不能以金錢賠償。	
91裁 1525	環保罰鍰	當天曾立即向主管機關報備並親自說明，原以為已撤銷處分	駁回	抗告人已於八十六年間收受系爭處分，又未對原處分提訴願，則原處分業已確定，所為聲請停止執行原處分，應無保護必要。	
91裁 1532	遺產稅及罰鍰	補稅通知之送達不合法不得據以強制執行	不停止執行	課稅係公法上金錢給付義務，如受損害非不得以金錢賠償	
91裁 1533	撤銷假釋處分	撤銷假釋屬刑事執行之一環，為廣義之司法行政處分，執行原處分即執行殘餘刑期	駁回	行政訴訟法所稱原處分之執行，係指行政機關所為行政處分之執行而言，如其以檢察官所指揮之撤銷假釋認有不當，僅得向諭知該裁判之刑事法院聲明異議。	
91裁 1538	戶政事務所執行戶籍遷出處分	抗告人擬參選原戶籍地里長，強制遷出致居住期限未符參選規定	不停止執行	相對人依法將抗告人戶籍遷出並無重大明顯瑕疵，且受理本案時參選里長登	

				記已逾期限，抗告意旨自無審酌必要	
--	--	--	--	------------------	--

最高行政法院對聲請停止執行之裁定案例（90 年度）

年度字號	行政處分內容	聲請意旨	裁判結果	裁判理由摘要	備註
90 裁 3	違反公平交易法之罰鍰處分及刊登更正廣告	將發生不可回復之損害	不停止執行	金錢債權之執行非不得聲請發還，已更正之廣告亦非不得再行更正	
90 裁 28	罰鍰	將發生不可回復之損害	不停止執行	罰鍰係屬金錢債權之執行，若原處分經判決撤銷，非不得聲請發還。	
90 裁 50	拆除建築物	公所已排定拆除日期，實有急迫之情事，系爭房屋如遭拆除，物理上已不存在，當然發生難以回復之損害	不停止執行	系爭四戶建築物並非文化資產之古蹟，縱予拆除依社會通念，非無法以金錢計算賠償之數額。	
90 裁 94	土地徵收	系爭土地非徵收之地段，倘遭拆除將受嚴重損害，不僅已拆除房屋難以回復，將難免流離失所處境	不停止執行	依徵收案原卷系爭土地在徵收土地之內，對聲請人並無急迫情事，不符停止執行要件，況高速公路之建造，於公益有重大影響。	
90 裁 102	違反水污染防治法事件，經按日連續處罰達五百七十九件	資本額僅五千萬，原處分逕予執行將迫使無法營運而破產關閉	不停止執行	相對人曾函覆聲請人依行政執行事件核准分三十六期繳納執行金額，則尚難認本件原處分之執	

				行將發生難以回復之損害	
90 裁 103	違反水污染防治法事件，經按日連續處罰達五百七十九件	資本額僅五千萬元，原處分逕予執行將迫使無法營運而破產關閉	不停止執行	相對人曾函覆聲請人依行政執行事件核准分三十六期繳納執行金額，則尚難認本件原處分之執行將發生難以回復之損害	同裁 102
90 裁 104	違反水污染防治法事件，經按日連續處罰達五百七十九件	資本額僅五千萬元，原處分逕予執行將迫使無法營運而破產關閉	不停止執行	相對人曾函覆聲請人依行政執行事件核准分三十六期繳納執行金額，則尚難認本件原處分之執行將發生難以回復之損害	同裁 102、103
90 裁 105	違反水污染防治法事件，經按日連續處罰達五百七十九件	資本額僅五千萬元，原處分逕予執行將迫使無法營運而破產關閉	不停止執行	相對人曾函覆聲請人依行政執行事件核准分三十六期繳納執行金額，則尚難認本件原處分之執行將發生難以回復之損害	同裁 102、103、104
90 裁 118	○○市政府違法將不得仲裁之勞資爭議權利事項逕自依職權作成交付仲裁之行政處分	影響抗告人之訴訟權	不停止執行	本件主管機關依職權送交勞資爭議仲裁委員會進行仲裁，並未對勞資雙方當事人直接發生具體法律效果，非屬行政處分，自無行政訴訟法停止執行之適用。	
90 裁 129	聲請停止執行事件	聲停	移送管轄行政法院	案屬行政法院第一審訴訟程序，裁定移送	
90 裁 130	土地重劃分配，補繳地價稅差額	強制執行拍賣抗告人土地以繳納稅款，該土地鑑定	不停止執行	通知繳納地價稅差額函，係單純事實敘述及理由說明而	

		拍賣底價一坪九十五萬元之七成，一旦拍成初估損失三成，造成鉅額損失。		已，顯非行政處分，不得對之提起訴願及撤銷訴訟	
90 裁 134	申請繼承其母受配改建之公教住宅遭否准	聲請將原應分配其母之受配眷舍暫停分配給他人，以免將來無可回復	不停止執行	逾越訴願期間，聲請停止執行不應准許	
90 裁 144	徵收土地處分	抗告人已提起確認徵收處分無效訴訟並經原法院受理中，○○公所仍執意進行用地徵收程序，屢次命抗告人拆除地上物，必將使抗告人發生難以回復之損害。	不停止執行	相對人函知抗告人私有土地為都市計畫公共設施保留地業經奉准徵收在案，並非行政處分，抗告人主張上開函已對外直接發生法律效果，及權利受損，非有理由。	
90 裁 145	補繳營業稅及罰鍰	有難以回復之損害	不停止執行	金錢給付義務之執行將來仍可以錢償還，尚難認有難以回復之損害	
90 裁 148	○○縣政府命拆遷系爭宿舍之處分	相對人已排定拆除日期，情事急迫，將致抗告人財產損失無法估計及難以回復之損害	不停止執行	借用宿舍其性質為民法上之借貸關係，該通知拆遷函係就兩造間私權爭執所為之意思通知，屬私法行為，非基於公法上之行政處分	
90 裁 150	撤銷廢棄物清理許可證，五年內不得申請該業務許可處分	原處分合法性顯有疑義，其執行將有難以回復之損害，並有急迫情事	不停止執行	原處分已執行完畢	
90 裁 168	撤銷營利事業登記證	原處分違背法規不溯既往，信賴保護原則，合法性顯	停止執行	原行政處分合法性顯有疑義，抗告人已對原處分提起訴	

		有疑義，將遭受信譽及財產上之損害		願，則於本案爭訟確定前，本件撤銷處分之效力即有使之暫緩發生之必要。	
90 裁 185	○○縣政府撤銷○公司廢棄物清除許可證及操作許可證之處分，原裁定停止執行原處分	相對人非法貯存大量不明、有害事業廢棄物，違法行為經檢察官起訴在案。	停止執行	原行政處分合法性顯有疑義，執行所受損害有急迫情事，相對人再繼續執行廢棄物清除工作，於公益尚無重大影響。	
90 裁 215	土地徵收公告	查該公告內容係獨立直接對外發生土地徵收法律效果之徵收行政處分	原裁定廢棄	原裁定以公告係單純之通知聲請人，對外並未直接發生法律效果，尚非訴願法規定之行政處分	
90 裁 221	徵收公告	原裁定不當聲請再審	駁回	顯無再審理由	
90 裁 251	建物拆除通知	聲請人提出震災後之大樓「安全鑑定報告」及「修復補強計劃」，相對人竟以資料及計劃不完整，不同意修復。	原裁定廢棄	查本案拆除危險建築物之決定權責機關為相對人縣政府，公所僅係配合拆除單位，本件相對人命為拆除之公告處分如經裁定停止執行，公所之實施行為即須隨之停止。原裁定以停止本件相對人命為拆除之處分無法達到停止公所執行拆除之目的為由駁回抗告人之聲請，即有未合，應予廢棄。	
90 裁 266	教育局解除私立○○工商全體董事職權	將發生難以回復之急迫情事	不停止執行	抗告人未因系爭訴願決定受有何難以回復之損害	
90 裁 320	遺產稅事件再審	原判決具有舊訴訟法之再審理	駁回	聲請再審不合法	

		由，請求依舊法停止執行			
90 裁 331	退學事件	退學處分違法，未到校註冊係因違法退學所致	駁回	原處分並無不合法，且已執行完畢，無再聲停餘地	
90 裁 345	教育部解除○○工商全體董事職權	對抗告人、學校師生之權益將發生難以回復之損害	不停止執行	難謂有不可回復之損害	
90 裁 367	罰鍰	裁罰對象錯誤，對抗告人權權益發生難以回復之損害	不停止執行	金錢給付義務之執行將來可以金錢償還，自無難以回復之損害；原處分有無違法，應否撤銷之問題並非原處分得以聲停之法定事由	
90 裁 376	民事執行案件再審	急迫	駁回	本件係民事執行事件，非屬公法爭議事件，行政法院無審判權	
90 裁 417	拆除危樓聲請撤銷停止執行之裁定	影響居民之生命財產安全	駁回	停止執行之原因既無消滅或有其他情事變更情形	
90 裁 420	拆除違章建築	權益將受不可回復之損害	不停止執行	聲請人尚未對原處分表明不服提起訴願者，自難認其對原處分已有爭議，所為停止執行之聲請，應無保護之必要	
90 裁 491	徵收土地拆除地上物	不可回復之損害	不停止執行	聲請人所有房屋係一般建築非古蹟等文化資產，拆除其形體固無法回復原狀，但仍得以金錢計算賠償之。	
90 裁 494	遺產稅及罰鍰	將造成抗告人權權益難以回復之損害	不停止執行	原處分執行縱生損害，非不能以金錢賠償，難謂有難以回復之損害	

90 裁 505	內政部核准○○佈道會以系爭土地抵押貸款	貸款後如不繳交利息將致育幼院孤兒流離失所	不停止執行	抗告理由損及權益之情形，係該佈道會之私法行為，非相對人所為之行政處分之執行造成，自非停止執行之事由。	
90 裁 509	罰鍰	鄉鎮公所財政困難，甚至職員薪水都發不出來，本件如執行將受難以回復之損害	不停止執行	抗告理由並未舉證以實其說，尚難認處分之執行將生難以回復之損害	
90 裁 510	市政府逕行核派私校代理校長，原審裁定停止執行	原裁定違誤	原裁定廢棄	未查知原處分已被撤銷不存在	
90 裁 514	拆除違章建築	標的不明，執行將致抗告人難以回復之損害	不停止執行	未向受理訴願機關申請停止執行，且無緊急情事	
90 裁 516	爭收土地拆除地上物	徵收之拆除線尚有爭議，如予拆除將無法回復原狀	不停止執行	執行徵收土地之處分事後並無不能回復原狀或不能以金錢賠償之情形	
90 裁 562	違章拆除通知	將發生難以回復之損害	不停止執行	如受損害尚非不得以金錢補償	
90 裁 578	拆除違章建築	系爭房屋有刑事案件證據保存之必要	不停止執行	系爭房屋有刑事案件證據保存之必要，與本件聲請停止執行要件無涉；且前開系爭房屋已拆除完畢，已無聲請停止執行之必要	
90 裁 614	停業處分及罰鍰	無法繼續營業，無任何營收可繳交貸款、租金及員工薪資，將面臨破產蒙受無可回復之損	不停止執行	當事人主觀上難於回復之損害非屬行政訴訟法一一六條第二項規定所指之難於回復之損害	
90 裁 643	教育部停止○○工商全體董事職務	管理委員會處理校務及財務不當	不停止執行	管理委員會代行董事會職權是否得	

		將致學校無法經營		當，不得作為聲停之理由；縱對學校有損害亦非不得以錢賠償之。	
90 裁 646	建物拆除招標公告	若有廠商得標，執行拆除將發生難以回復之損害	不停止執行	系爭招標公告性質屬私法上之要約引誘，非屬相對人對外直接發生法效行為之行政處分或決定	
90 裁 648	證管會以違反證交法命○○證券公司解除抗告人經理職位，一定期間不得從事證券工作	原處分違反比例、平等原則，侵害抗告人之工作權，影響其生計	不停止執行	經解除職務後，尚得從事非與有價證券營業行為有關之業務，及難謂有避免難以回復損害之急迫必要性。	
90 裁 655	環保署撤銷抗告人等技術員合格證書	證書遭撤銷致無法工作	原裁定廢棄	原裁定以原處分違反「法律保留問題」，乃又引據行政程序法認原處分不生是否合法之問題，查原處分之作成係於行政程序法修正前；概審理案件之法官於具體個案中對行政命令之內容是否有牴觸憲法法律，仍應依職權審酌之。	
90 裁 661	徵營業稅及科處罰鍰	相對人已將其財產囑託禁止處分之登記	不停止執行	未能證明處分之執行將發生難以回復之損害	
90 裁 688	銓敘部撤銷退休核定	抗告人對退撫會及公保處請求繳回已給付金額聲停	駁回	本案已經判決駁回，無停止執行之必要	
90 裁 701	衛生署撤銷○○醫院辦理外籍勞工健	原行政處分是否有重大瑕疵，僅屬	原裁定廢棄	相對人因執行原處分致業務流失之損	

	檢醫院之資格，原審以該處分有重大瑕疵，裁定原處分停止執行	訴訟問題，非審理停止執行事件法院之審查範圍，且原處分爲形成處分，不生停止執行之問題，對人自不得聲停		失，該等損害非不得由損害賠償請求權之行使而以金錢補償回復之；至抗告人是否有權撤銷相對人外勞健檢醫院之資格，係屬原行政處分是否無效或應撤銷之本案訴訟問題，非本件停止執行事件所應審酌。	
90 裁 728	拆除遊艇浮橋違章建築	原處分執行涉及遊客上下岸安全之公共安全	不停止執行	原處分係拆除抗告人所建違章建築，經拆除違建後如該處所已不能安全經營載客航海業務，理應停業，與本處分之執行並無直接關係。	
90 裁 750	營業稅	難以回復之損害	不停止執行	金錢給付義務執行後如因判決應予回復，返還同一金額即可，不生難以回復之損害問題。	
90 裁 762	衛生署以抗告人僱用之外勞染有法定傳染病，限令督促該外勞出境	檢體係採樣人員誤驗	不停止執行	採樣檢體爲鑑定活動，純屬事實行爲並非足以發生規制性效果之行政處分，當然亦無處分執行之停止可言。	
90 裁 813	土地徵收	已逾都市計畫之使用期限，在確認徵收無效訴訟中，暫不執行系爭土地徵收處分對公益無重大影響	不停止執行	依一般通念土地徵收雖無法回復原狀，惟卻能以金錢計算賠償之	
90 裁 830	抗告人○○公所不服相對人縣府核准被徵收人照價買回	原處分如續予執行勢必拆除中二高已建造中之工	停止執行	本案系爭土地應否准予收回，既經原土地所有權人、抗告	

	原被徵收土地之處分，原審裁定不停止執行	程，影響國家重大交通計畫，另原地主收回土地若即移轉他人，縱嗣後撤銷原處分，第三人主張信賴保護原則時將使法律問題更趨複雜之急迫性。		人、相對人、原處分機關爭議多時，抗告人提起之本案救濟難謂顯無理由，足堪認定。除原處分已執行之部分外，其餘准予收回徵收土地處分執行程序之續行部分，應停止執行。	
90 裁 845	欠繳營業稅遭限制出境	財產已遭查扣無逃亡之虞，因需出國洽商有撤銷限制出境出境之急迫性	駁回	國稅局已函請境管局解除限制出境在案，限制出境處分已不存在	
90 裁 861	罰鍰	執行將致聲請人之機器停頓造成無法承受之損失	不停止執行	如經執行受有損害將來仍可以金錢賠償	
90 裁 870	廢止清除許可證且五年內不得重新申請	原處分與處罰目的不成比例，違反禁止過量原則，將迫使抗告人破產	不停止執行	聲請停止執行事件並非確定實體上權利之訴訟程序，抗告理由尚非本件程序所應究審	
90 裁 873	違反政府採購法刊登公報停權一定期間	商譽受損且不法參與其他公共工程投標之損害	不停止執行	商譽及損失非不能以金錢賠償或以他法回復	
90 裁 912	市地重劃案未安置拆遷戶	原處分有瑕疵，執行將致地主權益嚴重損失	不停止執行	所指原處分違誤部分非本程序所應審究，對分配補償之爭執非不能以金錢賠償或回復之	
90 裁 910	違反公平交易法科遭處罰鍰	原處分有大瑕疵，本案經不起訴處分抗告人符合即受確認判決法律上利益要件，依法不需先經訴願程序，即得提起行政訴訟。	不停止執行	抗告人前未先向相對人請求確認原處分無效，即逕向高等行政法院提起確認行政處分無效之本案訴訟，原審認本案不合法，並無不合。	
90 裁 920	○○市政府核准畸	基於經濟上之等	停止執	抗告意旨認為系爭	

	零地合併使用處分，原審裁定停止執行	價性，相對人系爭土地如因原處分執行而遭徵收，仍然可以依其土地客觀市價用金錢來加以填補	行	土地縱遭違法徵收，並非屬行政訴訟法規定難以回復之損害，惟查原處分業經原審法院予以撤銷在案，抗告無理由，應予駁回。	
90 裁 924	撤銷假釋放	撤銷假釋為刑罰之接續，非法務部行政權所管轄，應由法院裁定，隨即發監執行，將造成不可彌補之損害	不停止執行	依現行法律，法務部係撤銷假釋之權責機關甚明，並無逾越；抗告人之訴在法律上顯無理由	
90 裁 992	罰鍰	抗告人以訴願決定及原處分既有違誤及瑕疵經依法起訴在案，如予執行原處分將發生難以回復之損害。	不停止執行	罰鍰之執行將來非不能以金錢賠償，尚難認將發生難以回復之損害；所稱資金困難係屬行政執行法得否酌情核准分期繳納之情形	
90 裁 993	經濟部命抗告人公司依法解散	抗告人以原處分係該部中部辦公室發文，原審台北高等行政法院有違「被告住所之行政法院管轄」規定	駁回	經濟部之公務所在地為臺北市，原審抗告人向無管轄權之行政法院聲停顯係違誤，爰依職權移送管轄行政法院，並無不合	
90 裁 995	贈與稅及罰鍰處分	無力繳納將遭拘提、管收之執行，造成難以回復之損害	不停止執行	金錢債權之執行，原處分如經判決撤銷，聲請人並非不得登請發還或以錢賠償	
90 裁 1002	證期會核定○○公司土地買賣交易之盈餘應改列為「互易」	原處分違法、違反信賴保護原則，影響股東、交易關係之股價，造成難以	不停止執行	縱受損害仍得以金錢補償之	

		回復之損害			
90裁1003	罰鍰	將致公司資金運轉不順，生產原件亦將拖延之付之窘境	不停止執行	金錢給付義務將來仍可以金錢償還，自無發生難以回復之損害；且相對人已准許聲請人分期繳納，尚無急迫情事，所稱資金排擠效應，非有理由。	
90裁1009	撤銷假釋處分	將發生難以回復之損害	不停止執行	抗告人之訴在法律上顯無理由	
90裁1018	地價稅	○○縣稅捐處適用法規錯誤將應徵田賦改課為地價稅，侵害抗告人之信賴利益及造成無法回復之損害	不停止執行	八十六及八十八年地價稅部分既可依法申請暫緩執行，抗告人捨此不為，復查無停止執行之急迫情事，應認欠缺保護之必要。	
90裁1037	贈與稅	土地如遭執行拍賣將造成不可回復之損害	不停止執行	抗告人所有土地僅受相當於保全程序之禁止處分，尚無立即執行拍賣之急迫情事，嗣後縱執行拍賣，亦非不得以金錢為賠償	
90裁1041	經濟部命抗告人公司依法解散	抗告人以原處分係該部中部辦公室發文，原審台北高等行政法院有違「被告住所之行政法院管轄」規定	駁回	中部辦公室並非獨立機關，系爭處分以經濟部部長署名，經濟部之公務所在地為臺北市，原審抗告人向無管轄權之行政法院聲停顯係違誤，爰依職權移送管轄行政法院，並無不合	
90裁1063	營業稅	原裁定未依比例原則衡量，本案訴願勝訴率高，原處	不停止執行	金錢給付義務將來仍可以金錢償還，自無發生難以回復之	

		分如予執行將發生難以回復之損害		損害；抗告理由核與停止執行之要件不合	
90裁1094	違反公平交易法之罰鍰	原處分顯屬違法，可期待將必撤銷，抗告人無資力繳納罰鍰，將造成難以回復之損害	不停止執行	罰鍰行政處分如受執行所受損害非不能以金錢賠償，即不生難以回復之損害	

最高行政法院對聲請停止執行之裁定案例（89年度）

年度字號	行政處分內容	聲請意旨	裁判結果	裁判理由摘要	備註
89裁16	撤銷假釋處分	相對人法務部以行政命令凌駕法律，禁錮人身自由	駁回	本處分係撤銷其假釋並由檢察官執行其殘餘刑期，查撤銷之執行係由檢察官指揮，是否停止執行非由相對人決定；如其對檢察官執行之指揮為不當者，僅得向諭知該裁判之法院聲明異議，非依行政訴訟聲請。	
89裁1091	土地徵收拆除地上物	原處分不當，聲請停止執行接續強制執行行為	不停止執行	原裁定以○○市政府之拆除通知係接續強制執行前之事實行為，屬告誡行為，並非獨立發生公法上法律效果之行政處分，不生合法性疑義問題或難以回復之損害問題，洵無違誤。	
89裁1117	土地徵收處分拆除地上物通知，原審裁定停止執行	被徵收土地及地上改良物於徵收補償發給完竣	原裁定廢棄	抗告人之拆除通知係將公告徵收處分之接續執行行為通	

		時，即由抗告人○○市政府取得所有權，至拆除行為係單純之事實行為		知相對人，既非另一行政處分，則相對人對執行拆除地上物所應遵守之程序自無提起行政爭訟之餘地，原裁定應廢棄駁回相對人在原行政法院之聲請。	
89裁 1149	罰鍰及斷電處分	相對人○○縣政府不能以違反建築法否定其原先已核准設置之事實，原審認抗告人同意一定期間內停止燃燒任何醫療廢棄物之切結書，係在相對人濫用公權力行使脅迫下簽署。	不停止執行	本件相對人以違反原核定使用執照用途，依建築法規定處以罰鍰及施予斷電之處分並非否定抗告人原先核准設置之事實；且抗告人請求相對人准予延期執行斷電處分並簽立切結書，抗告人於此期間應有應變之準備，難謂有避免難以回復之急迫必要性。	
89裁 1163	新聞局撤銷有線電分期營運許可證	原處分執行將致抗告人鉅額成本虛擲，現有三千五百多戶客源將因另一○○有線電視公司市場獨占而流失殆盡，發生難以回復之損失	不停止執行	相對人之系爭執行符合抗告人應以「命抗告人停止對外營運」之方式執行，相對人既自承未以「簡線斷訊」方式執行，自不足發生難於回復之損害，且難謂有急迫情事。	
89裁 1280	地上物限期拆遷	地上物未依法徵收及補償即限期自動拆遷	不停止執行	茲所爭執者，乃相對人迄未就建物為金錢補償而已，則縱抗告人日後獲得勝訴判決，顯無難以回復之損害，尚不合裁定停止執行之要件，至	

				損害之估算, 聲請人等可以拍照、申請地政機關測量等方式予以自行保存證據。	
89裁 1284	徵收土地拆除地上物	原處分為無效處分, 執行拆除將造成無可彌補之損害	不停止執行	原處分之執行並不發生難回復之損害, 如予停止執行於公益有重大影響	
89裁 1285	○○市府限期拆除地上物處分原審遭裁定停止執行	該基地係抗告人出租與相對人, 其基地抗告人已規劃興建稅捐大樓, 已核發建照並已訂約興建, 系爭房屋如不拆除將致抗告人違約, 工程無法進行將影響公益	停止執行	系爭房屋所有權屬誰, 是否屬危險房屋, 相對人應否遷讓均屬實體問題; 所稱已訂約興建, 系爭房屋如不拆除將致抗告人違約, 工程無法進行將影響公益云云, 又未舉證以實其說, 自不足採	
89裁 1286	拆除違章建築	本案訴願決定未認定其為違章建築, ○○縣府仍予通知執行拆除, 勢必造成無可彌補之損害	不停止執行	該拆除之行政處分嗣後若為行政法院所撤銷, 抗告人縱有損害, 並非不得回復原狀, 亦非不能以金錢補償, 自不發生難以回復之損害, 其聲停未符停止執行之要件	
89裁 1369	市地重劃處分	○○市政府之市地重劃之行政處分已經重審判決撤銷, 失其效力, 距相對人於判決後未另為處分更發函通知將繼續執行重劃處分, 其繼續執行違法重劃將造成現狀改變難以回復。	駁回	該行政處分已經本院判決撤銷, 已無執行力, 自無聲請停止執行之問題。	

89裁 1370	○○市環保局不服撤銷乙級廢棄物清除機構清除許可證之行政處分，原審經裁定停止執行	相對人未取得抗告人核准進場垃圾衛生掩埋清除許可證前，不顧主管機關之裁罰與督導依然繼續清運廢棄物至燕巢垃圾場，目無法紀，視國家法令與公益為無物，爰依法撤銷其許可證	停止執行	行政院環保署未經法律明確授權，即訂定發布公民營廢棄物清除處理機構管理輔導辦法，有違反憲法第二十三條之「法律保留原則」，原處分合法性顯有疑義	
89裁 1431	○○之聲廣播公司因廣播執照屆滿申請換照，遭新聞局以「停止播音，不予換照」之處分	相對人過度擴張解釋廣播電視法期滿申請換照之解釋，其違法處分將致電台停擺解體，數千萬元投資損失，員工流離失所，聽眾權益受損難以回復，形成重大社會事件。	不停止執行	相對人對抗告人為不予換照之行政處分後，抗告人即不可再行播音而繼續其廣播事業，為當然之法律效果，不應解釋為停止播音為不予換照之另一行政處分，而得據以為聲請停止執行；況停止播音所生損害，亦非不能以金錢賠償，自難謂將發生難以回復之損害。	
89裁 1544	土地徵收	相對人對聲請人之陳情屢以不確定用語之「將來都市計畫變更，再予辦理撤銷徵收」，致令抗告人認為可因都市計畫變更而撤銷徵收	不停止執行	抗告人於相對人為徵收處分時既未對之為行政救濟，致徵收處分告確定，自無容其於十年後再為爭執，聲請停止執行	
89裁 1575	畸零地徵收標售處分	原處分合法性有疑義，如予執行標售屆時縱經抗告	不停止執行	所有權之行使並非絕對自由，而負有社會義務，畸零地本無	

		人提起救濟並獲勝訴，亦因喪失對系爭土地之所有權而無濟於事；且畸零地市價通常較高，如將來進行損害補償，缺乏一合理的價格基準。		法單獨利用之土地，且有礙市容觀瞻；至畸零地高於市價亦為主觀利益之期待，該土地如不予徵收最多也只能閒置，何有鉅額而難以回復之損害可言。	
89裁 1663	限期拆除大樓	本案提起訴願申請停止執行逾二個月不為決定，當然亦可聲請行政院為停止執行之裁定；原裁定以系爭停止執行事件以先繫屬於訴願機關，即應待訴願機關為是否停止執行之決定，據以駁回抗告人之聲請，忽略訴願機關違反裁決義務情事之考量，對人民權益保護顯有不週。	原裁定廢棄	本件訴願決定機關並未依職權或依聲請為停止執行，抗告人聲請裁定停止執行仍屬適法，原審法院自應就抗告人之聲請有無理由予以審查，茲原裁定以「聲請不合法」遽予駁回，尚有未合。	
89裁 1675	經濟部撤銷公司登記處分及公司執照	本處分以負責人個人行為受刑事判決而撤銷公司登記，個人與公司法人係不同法律主體，相對人顯將二主體混為一談，且原處分以抗告人公司為受文者，卻未載明抗告人公司之代表人，意思表示錯誤，原處分應屬無	不停止執行	原處分書面記載瑕疵輕微，尚未達行政處分無效程度，令所指原處分作成程序違反信賴保護及比例原則情事核屬對原處分爭訟之實體事由，非本件聲請停止執行所得究審。若本件撤銷抗告人公司登記之處分停止執行，任由抗告人公司另與他人為新的	

		效。		法律行為，而發生新的權利、義務關係，反有使社會不特定之人因此受有不利利益法律地位之可能，足以影響交易之安全，適足以對社會公益發生重大影響。	
89裁 1726	拆除地上物之處分經高等行政法院裁定停止執行，經相對人提抗告最高行政法院裁定：原裁定廢棄	聲請人受憲法保障之財產權及員工之工作，事甚急迫，所受損害必將難以回復	駁回	執行被徵收之土地拆除地上物，不得認係為發生法律效果之另一行政處分，高院原裁定適用法律不無違誤；依本院確信之見解，為實現公告徵收處分之接續執行行為，亦即將於一定期間內進行拆除地上物之事實通知，不得認為係發生法律效果之另一行政處分。	
89裁 1741	收回被徵收土地事件遭否准，相對人○ ○公所行文通知限期拆除地上物	再審判決之引用法規顯有錯誤	駁回	抗告人請求收回被徵收土地已經相對人否准，公所所為實現前述已確定之土地徵收處分所為之接續執行行為，不得認係對聲請人發生法律效果之另一行政處分	

本表裁判案例收錄自民國八十九年七月一日至九十四年四月底止。

資料來源：司法院法學資料檢索系統 <http://nwjirs.judicial.gov.tw/FJUD/index.htm>

作者整理

參考文獻

一、中文部分

- 吳庚，行政爭訟法論。台北：三民書局（修訂版），88年5月。
- 吳庚，行政法之理論與實用。台北：三民書局（增訂八版），2004年1月。
- 李建良，憲法理論與實踐（三）。台北：學林文化事業有限公司，2004年7月。
- 林紀東，行政法新論。台北：三民書局（重訂十九版），66年8月。
- 林明鏘主編，「行政法實務與理論」。國立臺灣大學法律學院研究中心叢書，公法研究中心(1)，台北：元照出版有限公司，2003年3月。
- 林鍾沂、柯義龍、陳志瑋譯，現代國家的政治過程。台北：韋伯文化國際出版有限公司，2003年1月。
- 林石猛，行政訴訟類型之理論與實務。台北：學林文化事業有限公司（二版），2004年6月。
- 林騰鶴，行政訴訟法。台北：三民書局，2004年6月。
- 陳計男，行政訴訟法釋論。台北：三民書局，89年1月。
- 陳新民，憲法基本權利之基本理論（下冊）。台北：元照出版有限公司（五版），2002年7月。
- 陳新民，行政法學總論。台北：三民書局，1992年1月。
- 陳英鈴，憲政民主與人權。台北：學林文化事業有限公司，2004年1月。
- 陳清秀，行政訴訟法。翰蘆圖書出版有限公司（二版），2002年9月。
- 葛克昌、林明鏘主編，行政法實務與理論（一）。台北：元照出版有限公司，2003年3月。
- 廖義男，國家賠償法。台北：三民書局（增訂版），82年7月。
- 蔡震榮，行政執行法。台北：元照出版有限公司（修訂三版），2002年9月。
- 蔡志芳，行政救濟法新論。台北：元照出版有限公司（二版），2001年8月。
- 蔡志芳，行政救濟與行政法學（五）。台北：正典出版文化有限公司，2004年9月。
- 羅清俊、陳志瑋譯，公共政策新論。台北：韋伯文化國際出版有限公司，1999年4月。
- 台灣行政法學會學術研討會論文集（2000）－第四屆東亞暨兩岸行政法學術研討會－，行政命令、行政處罰及行政爭訟之比較研究。台北：翰蘆圖書出版有限公司，2001年12月。

二、論文、期刊、論著部分

- 李建良，90年度行政法實務見解回顧。臺灣本土法學雜誌，2002年9月。

林昱梅，德國營業法上之危害防止措施及行政救濟。逢甲人文社會學報第 1 期，2001 年 11 月。

林明昕，論「停止執行裁(決)定之實質審查標準」。台北市政府訴願編審議委員會編印「訴願專論選輯－訴願新制專論系列之三」。

林明昕，論行政訴訟法上之「執行(不)停止原則」。月旦法學雜誌第 77 期，台北：元照出版有限公司，2001 年 10 月。

陳世明，行政法上停止執行制度之研究。中央警察大學法律學研究所碩士論文，91 年 11 月。

廖義男，行政執行法簡介。台灣本土法學第 8 期，2000 年 3 月。

蔡茂寅，停止執行決定之競合問題。月旦法學雜誌第 77 期，台北：元照出版有限公司，2001 年 10 月。

蔡進良，論行政救濟上人民權利之暫時保護。月旦法學雜誌第 47 期，台北：元照出版有限公司，1999 年 4 月。

司法院公報，第 43 卷第 1 期，91 年 1 月份。

行政訴訟法草案條文對照表，立法院議案關係文書，院總字第 829 號。中華民國律師公會印制，「新行政訴訟法實務研討會」(資料一)。

三、外文部分

Rosenbloom,D.H. Public Administration:Understanding Management,Politics,and Law in the Public sector,4st ed. New York:McGraw-Hill , 1998.

四、網路資料：

司法院法學資料檢索系統 <http://nwjirs.judicial.gov.tw/FJUD/index.htm>