

刊登於月旦法學教室第 17 期，2004 年 3 月，第 28-29 頁。

公法上債之關係

陳淑芳

淡江大學公共行政學系助理教授

甲縣政府因辦理省道 X 段道路拓寬工程，拆遷乙所有坐落用地內之建築物，前經甲核定應核發補償費九十七萬五五三九元，於公告確定後發放並拆遷完畢。嗣經甲予以複估，並認應以第三次複估金額五十九萬九五七二元為建築物補償標準。

甲乃於九十年一月發函通知乙：「台端所有坐落省道 X 段道路拓寬工程用地內之建築物補償費，經複估核算後與原公告補償費金額不合，其溢領之補償費請九十年二月二十日前退繳至 T 銀行士林分行補償費發放專戶內，請查照。」並於附件「建築物補償清冊」內敘明乙應追繳金額為三十七萬五九六七元。

試問：甲發給乙之前函是否為一行政處分？於乙不退繳溢領之補償費時，甲得否依行政執行法第十一條第一項將此案移送行政執行處強制執行？

壹、公法上債之關係的成立

民法與行政法相較，是一個發展較早與體系較完整的法律領域。而我國民法總則與債編在十八年即已制訂，但具有行政實體法與程序法之行政法總則性質的行政程序法卻遲至八十八年才制定，九十年一月一日才施行。從而許多對所有法律領域皆適用的原理原則（例如誠信原則、公序良俗原則、權利不得濫用原則）及人之社會所存在之法律現象與法律關係，皆規定在民法中，而使民法某些規定可直接適用或類推適用到行政法上來。

依民法債編之規定，債之發生的原因有契約、代理權之授與、不當得利、無因管理與侵權行為等。民法此一部分的規定已將人類社會可能發生之債的關係幾乎全部涵括在內，且此種債的發生及債的關係，不只是在私法的領域有，而是在公法的領域也有，例如：行政機關撥款錯誤而造成受領人之不當得利，土地所有權人代為修補鄰接其土地之公有公用道路所成立之無因管理關係，在行政程序法尚未制定前即已存在且一直存在之公法上契約，之前為民法第一八六條、後來為國家賠償法所規範之公法上的侵權行為。所以不僅是私法上有債之關係，而是在公法上也可能成立債之關係。公法上債之發生與私法上之債唯一的不同，係前者是因為公法上原因所發生的（行訴法八 I）。

關於公法上債之關係，除了部分的行政法規已將之規範外，大部分仍屬未為行政法

規所規範的領域。且即使就公法上債之發生加以規範的行政法規，例如：國家賠償法、行政程序法第一二七條與第一三五條以下，若不是不完整，就是其本身也有適用或準用民法之規定（參國家賠償法五、行政程序法一二七 II 與一四九）。而就公法上債之關係於行政法規未規範之領域，更是應類推適用民法之規定，而使此一部分的法律關係，絕大多數皆須依民法之規定來加以解決。【月旦法學教室第 17 期，2004 年 3 月，第 28 頁】

貳、行政機關行使公法上債權之法律性質

依行政程序法第九二條與訴願法第三條之立法定義，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直接對外發生法律效果之單方行政行為。據此行政處分是行政機關以優於人民之地位，行使國家公權力，針對具體事件對人民所為之規制。行政機關在作成行政處分時，須作公益與私益的權衡考量。其中下命處分是行政機關為達到某種行政目的所採取的手段，而具有合目的性。惟債之關係的發生與開展，皆是源自於公平正義的理念。即使是公法上債權之行使，也是債權人居於與債務人平等之地位，向債務人請求為特定之行為，而債務人應給付之範圍，完全依公平正義理念而定，非債權人一方片面可以決定者。從而當行政機關為公法上債之關係的債權人時，除法律明文授權者外，其並無依自己之意思與裁量，以具有規制作用之行政處分，向其債務人催討債務之權限。換言之，行政機關在此只有「請求」其債務人履行債務之「權利」（請求權），而無「規制」其債務人履行債務之「權限」（公權力）。從而行政機關行使其公法上債權所為之表示，應是一種觀念通知性質之表示，而非行政處分。

參、行政機關實現公法上債權之方法

行政機關行使其公法上之債權時，係立於與其債務人同等之地位。於其請求履行債務，若其債務人仍不履行時，僅能依行政訴訟法第八條第一項提起給付訴訟，於其獲得勝訴判決，取得執行名義，債務人仍不為給付時，再依行政訴訟法第三〇五條聲請高等行政法院強制執行。同樣地，若公法上之債的債權人為人民，債務人為行政機關時，此時人民請求行政機關履行債務，行政機關仍不為給付時，並非向訴願管轄機關或行政法院依訴願法第二條、行政訴訟法第五條提起課予義務訴願或課予義務訴訟，請求作成行政處分或作成特定內容的行政處分，而是應依行政訴訟法第八條第一項提起給付訴訟。而於獲得勝訴判決，取得執行名義，行政機關仍不為給付時，再依行政訴訟法第三〇五條聲請高等行政法院對行政機關強制執行。

肆、結論

本案中甲最初核定之補償費九七萬五五三九元應屬一行政處分，甲後來複估，並認

應以複估金額五九萬九五七二元為準，係為依行政程序法第一一七條所為原處分之一部撤銷。暫且不論甲在此所為行政處分之撤銷是否合法，原處分經撤銷部分，已使乙無法律上之原因，而受利益，致甲受損害，而成立公法上之不當得利。在行政處分撤銷之情況，行政程序法第一二七條也有受益人應返還因該處分所受領之給付，與返還範圍準用民法有關不當得利之規定等規定。因我國行政程序法未如德國行政程序法第四八條第二項，有因行政處分撤銷失效，受領人返還所受領給付時，就返還金額得以行政處分核定之規定，從而甲並無自行核定不當得利返還範圍之權限。因此甲發給乙之前函，並非一行政處分，而僅是其催討債務之行爲，屬觀念通知性質之表示。而於乙不退繳溢領之補償費時，甲僅能提起給付訴訟，請求乙返還所受領之給付，尚不得依行政執行法第十一條第一項將此案移送行政執行處強制執行。(最高行政法院九二判六二〇號判決及其一連串有關返還公法上不當得利事件之判決)【月旦法學教室第 17 期，2004 年 3 月，第 29 頁】