

法務部「行政程序法諮詢小組」第三十六次會議紀錄

壹、時間：九十三年六月十七日（星期四）下午二時三十分

貳、地點：本部二樓會議室

參、主席：林常務次長錫堯

肆、出席委員：(略，詳見會議簽到簿)

伍、列席單位及人員：(略，詳見會議簽到簿)

陸、討論事項：

一、背景說明：

按公法上之請求權係指公法上權利義務主體相互間，基於公法，一方得請求他方為特定給付之權利。又時效制度不僅與人民權利義務有重大關係，且其目的在於尊重既存之事實狀態，及維持法律秩序之安定，與公益有關，須逕由法律明定，自不得授權行政機關衡情以命令訂定或由行政機關依職權以命令訂之。次查公法上請求權之內容如係規範人民生存照護之給付行政事項，而其補助金額有限，並編列預算支應，既無限制人民權利情事，亦非屬涉及公共利益之重大事項，原則上尚無須有法律或法律授權之命令為依據（參照司法院釋字第四四三號、第四七四號解釋理由書意旨）。

故公法上之財產請求權之請求權基礎，如非法律或法規命令所創設者（實務上例如「鼓勵業者赴有邦交國家投資補助辦法」、「辦理進修訓練補助辦法」、「國內出差旅費報支要點」），有關其消滅時效之規定是否當然適用行政程序法第 131 條五年消滅時效，得否另以法律或法規命令以外之法規排除上開規定之適用，不無疑義。

二、問題爭點：

行政程序法第 131 條所定公法上請求權消滅時效是否以法律或法

律授權訂定之命令所創設之請求權為限？

三、法律事務司初步研究意見：

甲說：肯定說。

人民權利依其作用可大別為請求權、形成權及支配權三類，對於各種給付行政之請求權，出於法律之規定，其消滅時效固應適用行政程序法第 131 條有關時效規定，自無疑義。惟從行政法之法律關係而言，該請求權之創設如並非基於法律或法律所授權之命令時，行政機關基於業務及事實上需要，另設人民或行政機關行使權利或權限的特別期間，基於組織、程序與功能結構之觀點，此際，似應允許行政機關於該內部法中排除行政程序法第 131 條所定公法上請求權消滅時效之規定。準此，行政程序法第 131 條所定公法上請求權消滅時效應僅限於以法律或法律授權訂定之命令所創設之請求權。

乙說：否定說。

在行政法上承認消滅時效的法律制度，係因有助於法安定性，且依行政程序法第 131 條第 1 項規定：「公法上之請求權，除法律有特別規定外，因五年間不行使而消滅。」故就該法規範保障目的之探求，如係明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，該公法上之請求權自應適用上開規定，而有五年消滅時效之適用，不得另以行政命令為排除規定（高雄高等行政法院 91 年度簡上字第 467 號判決、法務部 91 年 1 月 8 日法律字第 0090045833 號函意旨參照）。

四、背景補充說明：

緣行政院人事局函詢本部關於 87 年休假旅遊補助費可否補請領乙案，查該補助費請領係依公務人員請假規則第 10 條第 1 項規定：

「…休假並得酌予發給休假補助…」，行政院因而函頒「行政院及所屬各機關公務人員休假改進措施」，該休假補助費之請領究係行政程序法第 131 條之公法上請求權抑或單純之福利措施？復查實務上行政機關基於業務及實際上需要，對於不涉及公共利益重大事項之給付行政措施，如係以職權命令規定者（例如「鼓勵業者赴有邦交國家投資補助辦法」、「辦理進修訓練補助辦法」），是否亦屬行政程序法第 131 條公法上之請求權？均不無疑義。

五、問題爭點補充釐清：

行政程序法第 131 條所定公法上請求權，如係直接依據中央法規所發生者，該中央法規範圍為何？

甲說：法律、法律授權訂定之命令

乙說：法律、法律授權訂定之命令、職權命令

丙說：法律、法律授權訂定之命令、職權命令、行政規則

柒、發言要旨：

- 一、林副司長：本案緣起係本年 4 月人事局函詢本部，有二位公務員請領 87 年至 92 年休假旅遊補助費，而依公務人員請假規則第 10 條規定，休假並得酌予發給休假補助。因此，行政院曾函頒休假補助費必須在次年 2 月 5 日前請領，逾期則不予核發。爰滋生上開休假旅遊補助費是否屬行政程序法第 131 條公法上請求權或單純福利措施疑義。如果行政程序法第 131 條公法上請求權包括行政規則、職權命令、法規命令及法律所發生之請求權，當然有第 131 條公法上請求權 5 年消滅時效之適用，上開行政院函釋有無違反第 131 條之虞，值得深究。另外本部曾於 91 年針對喪葬補助款解釋為公務員待遇之一，係屬公法上請求權，所以不能在要點中規定其請領時效，而應依行政程序法第 131 條規定辦理。當時係參考諮詢小組第 14 次會議結論，認為依公務人員俸給法規定，喪葬補助

款屬給與公務人員之待遇。亦言之，討論重點為依職權命令、行政規則所產生之請求權，是否屬第 131 條公法上請求權，如採肯定見解，似不應在該職權命令、行政規則規定期限；反之如採否定見解，則是否可在該職權命令、行政規則規定請領期限。

二、林次長：公法上請求權發生原因係多樣性，故先限縮在中央法規標準法來討論。本案問題背景係某公務員逾期未請領休假旅遊補助費，而依「行政院及所屬各機關公務人員休假改進措施」規定，為配合會計年度，須在當年度請領。所以前提問題係行政程序法第 131 條創設公法上請求權之中央法規範圍有多大。至於公法上請求權基於其他原因發生者，例如行政契約或其他行為，則不在討論範圍。

三、陳委員美伶：

- (一) 所謂申請期限係權利發生原因，抑或只是內部作業方便。以國旅卡為例，係先消費後付款之問題，「行政院及所屬各機關公務人員休假改進措施」本來並未規定申請期限。因此，權利發生究竟在何種時點似應先予釐清。
- (二) 時效之規定必須在法律層次，不應該在法規命令、職權命令或行政規則等等。至於公法上請求權之範圍，則認為應採取乙說，亦即包括法律、法律授權訂定之命令、職權命令。而在公務員法之範圍，行政規則是否創設出一種權利，個人仍持保留態度，例如差旅費、各種福利費用等，如果是待遇之一部分，那應該回到公務人員俸給法之規定，所以訂定行政規則並非新創設權利，而係行政作業上管理必需，並配合預算程序之規範，似乎不太可能出現完全沒有法律或法規命令為依據，而單純以行政規則作為請領依據，因為實務上都需納入薪資一部分，而要繳交所得稅。
- (三) 至於申請期間之限制，還是要先釐清申請期間之屆至是否為權利產生之開始，因為時效要開始起算，一定要權利得行使才能起算。所以申請期間應該是一種法定期間，非除斥期間，期間過了

就不符合要件而沒有該權利，故應先針對不同法規範之內涵來作區分。

四、陳委員愛娥：

- (一) 請領之要求與請求權之發生係屬不同層次問題，請求權消滅時效必須權利內容已經明確化可得行使，才有長久不行使之問題。現在如果還未提出申請，也還未確定權利內容，根本無從起算消滅時效。所以本案有關休假措施之規定請領期間，似係屬權利申請要件，尚未進入消滅時效。
- (二) 另外有些情形是依照法律規定，已經發生請求權，再規定多久之內要提出申請，那就可能代替時效之性質，故應該回歸到請求權時效之意義來做標準，也就是說請求權已發生之後，經過一段時間不行使權利。
- (三) 依討論爭點，權利之發生可否依據行政規則，依目前通說，行政規則只有間接外部效力，所以行政規則不能創設一個外部的請求權。個人不主張職權命令存在，故宜採甲說，只有法律、法律授權訂定之命令才可能產生公法上請求權。
- (四) 如果認為行政規則能創設外部權利，那理論上亦可能創設義務。最後，依行政程序法第 2 條觀之，其所關心者係外部權利義務關係，因此，有些公務員內部管理措施依行政程序法第 3 條規定，甚至可以排除程序規定之情形，如果將其等同於外部人民之權利，恐怕將有所矛盾。

五、蔡委員茂寅：

- (一) 同意上開二位意見，行政上申請期間不代表請求權消滅時效。其次，第 131 條並未區分請求權發生原因，我們似應先談債之發生原因，也就是法定之債或意定之債。如果是法定之債，再來談是法律、法規命令，還是可以包括職權命令和行政規則，這是我們今天要談的問題。可是公法上比較麻煩，如果有法律保留原則之適用，即便是意定之債，源頭上還是有一個法律存在。而在給付行政範疇，可能認為法律保留沒有那麼嚴格，其請求權基礎往往

是有一個行為，變成是意定之債，那麼我們又將其與法定之債比較，會造成討論無法聚焦。而且第 131 條為什麼不訂在總則，亦是令人百思不得其解之處，其請求權應該包括人民對政府以及政府對人民，這裡好像變成只有政府對人民之請求權才有消滅時效。

- (二) 本件應限於人民對國家創設出來之請求權，所以給付行政如屬職權命令、行政規則創設之請求權，站在保護人民，則可以法規以外之法規範創設之權利。而如果人民請求權創設係因職權命令、行政規則，而同一位階之法規範亦可以限縮或消滅該權利。所以如果以行政規則創設一個許可，則亦可以該行政規則撤銷或廢止該許可。
- (三) 請求權消滅時效係實體考量，至於行政上申請期間有無必要像訴訟上期間之效果，則屬另一問題。而申請期間自行政程序法第 114 條第 1 項第 1 款應屬得補正事由，似非除斥期間。

六、吳委員庚：

- (一) 法定的給付（法律或授權命令為原則）應適用第 131 條。（參照釋字第 474 號解釋）
- (二) 單純的福利措施其款項來源與國家預算甚至無關，其請求期間由實施該福利措施之辦法自行規定，即所謂拉丁法諺「有為重要行之權者，自可為次要行為」（Cui licet quod majus non debet minus est non licere）。
- (三) 在法理公認是公務員有權請求之給付（縱然非由法律或授權命令所規定之給付），例如公務員差旅費，也應適用第 131 條。
- (四) 性質上給付有一定期間及用途之限制者，不問其發給之法令依據，均不適用第 131 條之規定。
- (五) 權利(right)與特惠(privilege)的二分法也許有考慮的價值，權利才有第 131 條的適用，特惠則否。

七、陳委員敏：

- (一) 公法上請求權不限於法律或法規命令，職權命令、行政規則亦可

創設。至於何謂職權命令、行政規則則有不同範圍界限。德國學說上有認為創設公法上請求權僅限於法律或法規命令，而不包括職權命令或行政規則，不過可以利用同等待遇原則來創設。這種迂迴的講法有無必要，本人倒是有疑義。所以個人認為職權命令及行政規則都可創設請求權。而且本案對象是公務員，更可以適用內部之行政規則。

(二) 如果認為行政規則可以創設公法上請求權，那更應該有時效制度之適用。過去認為公法沒有時效問題，惟基於法安定性之一般法律原理原則，現在都採肯定見解，只是應該多長的時間。至於時效期間必須以法規規定或者甚至類推，但不能以行政規則去設定期間。

(三) 行政程序中有些規定要在一定期間內提出申請者，如果同時規定逾期不得再申請，那大部分應該都屬於除斥期間，相當於訴訟法之救濟期間，會產生失權效果。至於有一些申請期間係屬德文之秩序期間，不遵守亦不會產生法律效果。但申請期間應該不屬於行政程序法第 114 條第 1 項第 1 款之情形，因為該條係指行政機關作成行政處分，應經人民之申請，所以人民之申請係補正行政機關程序之瑕疵。以社會救助為例，當事人都要先提出申請，如果沒有，主管機關就先核發，即屬這裡應申請而沒有申請的情形；不過有些規定係要求一定要在一定年度內提出申請，逾期則資格喪失者，就屬於除斥期間。

八、林委員明鏘：

(一) 行政程序法第 131 條所謂公法上請求權是否僅限於行政處分或行政機關對人民之請求權，個人採取否定說，雖然台北高等行政法院曾有決議因行政契約產生請求權之時效，因為有第 149 條準用民法規定，所以不適用第 131 條五年時效，而應回歸民法二年、五年、十年特別時效之規定。但自歷史解釋、體系解釋都應採取廣義解釋，亦即第 131 條不限於行政處分或行政機關對人民之請求權。

(二) 公法上請求權是否及於職權命令或行政規則，不能一概而論，本案所討論皆是公務員之行政規則，例如休假補助、喪葬津貼等，如果該行政規則不能當作請求權基礎，那它應定位為何？過去學說認為公務員沒有權利，僅有恩給，但自公務人員保障法施行以來，該種說法已非正確。因此，行政規則對公務員而言，應構成請求權基礎。

(三) 其次是職權命令，部分學者雖然認為不存在，但實務上仍然存在。德國學說認為主觀上公法權利須具備四要件，首先是實體法上保障之權利，當然不會認為包括行政規則。但是在我國如果認為不包括職權命令及行政規則，將十分奇特。故本人贊同陳敏教授採丙說。

(四) 至於可否在自己創設之法規範規定時效，且不受第 131 條五年時效，蔡教授採取肯定見解。如果我們在第一個公法上請求權之範圍放寬至行政規則，那第二個除法律另有規定，就不應該再放寬，但是這樣也會形成矛盾，例如一個職權命令創設出來之請求權，卻要以法律才能作為時效特別規定，因此，應該將法律修正為法令，比較符合現實。所以日後應修法將第 131 條改在總則，並將除法律另有規定，修正為除法令另有規定。

九、洪委員家殷：個人贊同陳敏教授見解。亦即不必然只有法律或法規命令才能產生公法上請求權。其次，時效制度目的係為法秩序安定，對現有秩序之尊重，所以根據不同規範產生之請求權，其時效應有特殊考量，不宜太過狹窄。雖然文義解釋會有矛盾之處，但自立法目的以觀，應該允許不同的考慮。因此，吳大法官針對各種情況之不同解釋，個人亦贊同。

十、李委員震山：

(一) 行政機關之作為或措施涉及公法上請求權者，其相關之內容，若依討論之議題，約可粗分為 1 涉及請求權之要件、程序等與時效無直接關係之內容。2 直接涉及時效之內容。針對前者，確可依行為或措施之性質，參酌大法官釋字第 443 號解釋理由書之意

旨，斟酌其與法律保留原則間之關係，進而採絕對保留、相對保留或無須法律保留之見解。至於後者，依大法官釋字第四七四號解釋理由書意旨，「時效制度不僅與人民權利義務有重大關係，且其目的在於尊重既存之事實狀態，及維持法律秩序之安定，與公益有關，須逕由法律明定，自不得授權行政機關衡情以命令訂定或由行政機關依職權以命令訂之。」應逕由法律明定之，綜上，前述 1 與 2 應分別考量不同之情形，再交叉分析，不可一概而論。不宜整體觀察，再將結果一分為二。

(二) 據上，本人淺見以為，行政程序法第 131 條所定公法上請求權，如係直接依據中央法規所發生者，該法規之內容，若涉及消滅時效之特別規定，從而作為優先於行政程序法之適用依據，仍應以法律逕為規定。若不涉及時效者，才得分別其性質，決定是否可依法規命令行事。

十一、李委員建良：

(一) 首先應先回到第 131 條體系問題，行政法院決議係因該條位於行政處分章，也有其道理存在，故應先依歷史解釋，討論為何立法當初放在該章。如果從條文敘述方式，應該不僅適用於行政處分，故未來修法應將其移列至總則，使其成為公法上請求權之一般性時效規定。

(三) 其次，有關第 131 條解釋問題，大家將焦點都放在所謂行政命令之類型，重點應該是公法上請求權這幾個字，只要是公法上能夠建構之請求權，不論是憲法直接導出或習慣法衍繹出來，例如德國法之損失補償，不一定有一個形式的法規作為依據。因此，職權命令或行政規則是否完全不能創設請求權，應先予保留。但也不是說直接援引職權命令或行政規則就可以導出公法上請求權，可能還是要搭配憲法上的原理原則，例如信賴保護、平等原則。故應採取丙說。

(三) 時效制度是為了確保法的安定性，不應該侷限於法律或法規命令創設之請求權，從功能面而言，應該允許其打破形式命令之類

型。另外，自體系上分析，一般人民依法律、法規命令取得之請求權必須受五年時效之限制，而公務員依職權命令或行政規則取得之權利，卻毋庸受五年之時效限制將有所失衡。對於剛才林教授所提對應理論，個人有不同見解，對於權利之發生，如果在法治國原則容許之下，不一定要有法律依據，這是一件事情，但對於時效則是另一回事，故應該要有法律依據。大法官第 474 號解釋一開始是很嚴格的法律保留，但最後又允許類推適用，故此處之法律應該包括至法規命令。

- (四) 附帶一提的是，罹於時效之法律效果，目前依行政程序法立法理由係採權利消滅說，可是行政法院有時又採抗辯說，以致於實務操作上有某種彈性，乃至用行政規則來補充或者不主張時效。至於申請期間，個人贊同李教授見解不可一概而論，可能是要件、注意事項或除斥期間，必須視立法目的而論。而其與時效關係就要分別觀之，如果是權利行使之前提要件，那權利根本不存在，當然沒有時效問題；如果是注意事項，那就要去認定時效起算點，再來適用第 131 條規定五年時效。

十二、陳委員清秀（書面意見）：

- (一) 按臺北市政府（以下簡稱本府）本於職權所訂定之職權命令，例如「臺北市育兒補助辦法」，係未得法律授權而訂定，然其因屬授益行政，而授予人民利益，為給付行政領域，其所創設之公法上之請求權，雖非法律或法規命令所創設者，惟關於其消滅時效之適用，除上開辦法（職權命令）有特別規定者，優先適用其規定，如該辦法無規定者，則應可適用行政程序法第 131 條第 1 項之規定，有五年消滅時效之適用。是以，行政程序法第 131 條所定公法上請求權消滅時效非應僅限於以法律或法律授權訂定之命令所創設之請求權為限，亦應包括依職權所訂定之職權命令所創設之公法上之請求權。
- (二) 按行政規則並非基於法律或法律所授權之命令，雖其效力僅限於行政組織內部的拘束力，惟亦有授予人民利益之規定者，即基於

平等原則，而額外給予人民福利恩惠之規定，例如本府所訂定之「臺北市臨時看護補助要點」、「臺北市身心障礙者津貼申請須知」等，皆由本府每年度編列預算辦理支應補助金額，其並未限制或剝奪人民之權利，僅只規範人民如何申領津貼補助金等事項。因此，本府訂定之行政規則，係賦予人民可請領津貼補助金之權益，當無請求權時效問題，亦非屬行政程序法第 131 條第一項規定之公法上請求權。但如認為仍得成立公法上請求權時，則考量公法上請求權之發生，係根據行政規則，其權利之消滅，應亦得以行政規則加以規定。故於同一行政規則中，應得特別規定較短期間之請求權時效，如無特別規定時，再回歸適用行政程序法第 131 條五年時效規定。

主席：林錫堯

紀錄：郭宏榮