

## 法務部「行政程序法諮詢小組第 38 次會議及行政執行法第 7 條執行期間是否修正」會議紀錄

壹、時間：93 年 11 月 26 日（星期五）上午 10 時

貳、地點：本部二樓簡報室

參、主席：顏次長大和

肆、出、列席人員：（略，詳後附簽到簿）

伍、發言要旨：

主席：

謝謝各位教授及法官於百忙中出席本部行政程序法諮詢小組第 38 次會議及行政執行法第 7 條執行期間是否修正會議。以下先請法律事務司林副司長就本會議作背景說明。

林副司長秀蓮：

- 一、主席、各位老師、各位同仁，大家早安。本次會議係將行政程序法諮詢小組第 38 次會議的討論事項與行政執行法第 7 條有關執行期間之修法問題一併討論。首先必須先確立行政程序法第 131 條規定有關消滅時效之範圍，再進一步討論行政執行法第 7 條有關執行期間之修法問題。以下先就行政執行法第 7 條之立法經過簡單作一背景說明。
- 二、行政執行法係於 72 年由行政院交本部研議，惟早在民國 60 年間，行政院交本部研議該法前，內政部已有一行政執行法之修正草案，當時內政部的修正草案即有關於「執行期間」之條文規定，所以本部 74 年所提出之行政執行法修正草案亦有關於「執行期間」條文之規定，其內容與內政部版之條文內容大致相同。行政執行法之修正草案於 87 年 11 月 11 日修正通過，惟上開有關執行期間規定之條文均未改變。至於行政執行法上「執行期間」之性質，究屬消滅時效或除斥期間，依本部研究修正實錄來看，當時的研修委員司法院翁院長岳生認為有關金錢給付義務係屬請求權，應有消滅時效制度之規定，有關時效完成、未完成及中斷時效等，應準用民法之規定，但有關準用之條文為何，並未於後來修正通過之行政

執行法明定。另一修法委員張劍寒教授則認為行政處分之執行，係屬「權力」而非「權利」，因此，張委員認為執行期間並非屬於消滅時效之性質。惟執行期間之性質究竟為何，由研修過程之會議資料來看，當時的會議討論並未為明確之決定。惟從行政執行法第7條第2項規定：「其他法律另有規定，不予適用。」由研修實錄可知所謂「其他法律另有規定」係指稅捐稽徵法第23條之徵收期間，而稅捐稽徵法之徵收期間，通說認為係屬消滅時效之性質，因此，行政執行法第7條之規定，似屬有關消滅時效之規定。於74年研修本法有關「執行期間」之規定時，有關公法上之請求權有無消滅時效規定之適用，實務上並無任何判例或解釋可資判斷，而行政法院57年判字第253號判例甚至認為公法上之義務除法律有特別規定外，無民法消滅時效規定之適用。除本部曾於77年有一函釋肯認公法上請求權準用民法消滅時效規定外，行政程序法制定公布後，基本上亦採相同之看法。由於行政程序法制定在行政執行法修正之後，且當初行政程序法係由本部法規會而非由本司研訂，因此，在討論行政程序法草案時，可能並未慮及行政執行法有關執行期間的問題。目前行政程序法第131條公法上請求權消滅時效與行政執行法第7條執行期間之規定，二者間之關係為何？本部90年3月22日令認為：「如係基於行政處分、法院裁定或其他依法令負有義務經通知限期履行，依行政執行法相關規定（第7條、第42條第3項參照）係屬執行期間問題者，自當適用執行期間之規定，而與本案消滅時效問題無涉。」

三、為說明本部上開令釋，茲舉一例，有一罰鍰處分於91年1月20日送達，繳款期間為91年1月25日至1月30日，有關消滅時效之起算日，依行政程序法諮詢小組第12次會議結論約有二說：甲說：繳納期限開始之日（即1月25日）；乙說：繳納期限屆滿之次日（即1月31日）。又當事人對於上開罰鍰處分不服，於91年2月5日提起訴願，92年3月8日行政訴訟確定（執行期間起算），所以執行期間係自92年3月8日起算至102年3

月8日屆滿，惟消滅時效屆滿日，依前述甲說：於96年1月25日屆滿，依乙說：於96年1月31日屆滿，因此，自消滅時效屆滿日至執行期間屆滿日之間，可否繼續執行（尤其行政程序法第131條係採權利消滅主義）？似有疑義。如認行政執行法之執行期間屬消滅時效之性質，行政執行法第7條則為行政程序法第131條之特別法。惟如認行政執行法之執行期間並非屬消滅時效之規定，應如何處理權利消滅而執行期間未屆滿之問題，即滋生疑義。

- 四、本次會議首先必須確認行政程序法第131條規定消滅時效之適用範圍，其次，若認行政執行法之執行期間性質亦屬消滅時效，則該條規定有無存在之必要？可否刪除？對於行政程序法第131條規定之適用範圍，學者間有認為限於財產權之請求權方有適用，行為或不行為義務之請求權則無，若採此一看法，則目前公法上金錢給付義務之執行，均適用行政執行法第7條規定計算執行期間，是否仍有保留之必要？或可逕予刪除？又行政執行法是否仍須針對行為或不行為之執行期間另作規範？或可認為行為或不行為義務之執行應視為法狀態是否繼續存在，例如違章建築建造完成後命拆除而未拆除，即便執行期間已過，只要違法狀態繼續存在，主管機關即可依違章建築處理辦法繼續命其拆除；如其行為無繼續存在之必要，亦無執行之必要，因此，就此部分是否無規定執行期間之必要？總之，本會議希望與會學者專家能就行政執行法第7條規定執行期間是否仍有存在之必要，提供高見，俾利本部日後修法之參考。

劉委員宗德：

- 一、行政程序法第131條規定之範圍是否限於財產上之請求權，又財產上之請求權限於國家對人民之請求權或包括人民對國家之請求權，其爭議其來已久。近來實務上碰到的問題是，人民（包括公務員）對於國家之請求權，因申請期間（例如二個月或三個月）屆滿而不予受理，惟公法請求權時效尚未消滅，人民僅得依行政爭訟之方式尋求救濟。

- 二、由行政程序法第131條以下之規定以觀，第131條之規定性質為消滅時效並無疑義，至於該條之適用範圍，基於人民之法律感情並為避免學者間詮釋法條之困擾，個人認為該條之適用範圍除財產上之請求權外，尚包括行為或不行為義務之請求權。
- 三、至於行政執行法有關執行期間之規定，方才林副司長舉例有關執行期間之計算，在102年3月8日執行期間屆滿之前，應尚有97年3月8日有關五年執行期間屆滿前必須開始執行，方有續行執行之問題。
- 四、有關行政執行法第7條執行期間之適用，先討論金錢給付義務之執行部分，以林副司長所舉之例而言，只要行政機關於96年1月31日消滅時效屆滿之日（採乙說）前曾為請求之表示，即可中斷時效，惟就執行期間而言，本件之五年執行期間係於97年3月8日屆滿，應如何區隔消滅時效期間及執行期間？又違章建築之拆除此一人民所負之作為義務，應非請求權，屬公權力之貫徹，應無消滅時效之問題。換言之，可否認為屬於請求權之行使者，即適用消滅時效；倘非請求權之部分，則屬執行期間。個人認為行政執行法第7條如目前實務運作並無窒礙，則仍有存在之必要。

行政執行署陳執行官品秀：

- 一、本署對於法務部90年3月22日令釋之看法，認為請求權時效期間與執行期間二者應予區隔部分，敬表贊同。
- 二、本署認為依稅捐稽徵法第23條移送執行後，其執行期間應適用行政執行法第7條規定計算執行期間，其理由在於稅捐債權之執行常涉及不動產之執程序，常須較長的執行期間。而行政執行法第7條之性質較為接近稅捐稽徵法第23條。核課期間並非本署關心重點。
- 三、至於行政程序法第131條以下係規範有關公法上請求權時效期間、中斷及未完成等問題，其性質與執行期間應有不同，因此，仍有保留執行期間規定之必要，本署陳報之行政執行法修正草案第7條部分，即仍維持執行期間之規定。
- 四、法務部92年5月21日法律字第0920018740號函釋略以：「除行

行政執行法第七條規定外，行政執行法第四十二條第二項、第三項另規定：「本法修正施行前之行政執行事件，未經執行或尚未執行終結者，自本法修正條文施行之日起，依本法之規定執行之；其為公法上金錢給付義務移送法院強制執行之事件，移送該管行執行處繼續執行之。前項關於第七條規定之執行期間，自本法修正施行日起算。」上開規定之適用，必須以行政執行法修正施行前，該行政執行所欲實現之公法上請求權，依當時應適用或類推適用之法規，尚未罹於時效而消滅者為限，始自行政執行法修正施行日起算行政執行期間。如該等公法上請求權於行政執行法修正施行日前，已罹於時效而消滅，則無行政執行法第四十二條第三項規定適用之餘地。」觀之，其亦採取執行期間與消滅時效係屬二事。因此行政執行署執行時僅考慮執行期間問題，消滅時效則屬實體法上之權利，應由各移送機關自行判斷。

林副司長秀蓮：

行政執行法對於執行期間之規定，目前並無類似時效中斷或不完成等規定，因此，執行期間最長只有十年，換言之，義務人只要經過十年，國家對於人民之請求權即不得再予執行。惟人民對於國家之請求權，依行政程序法之規定，尚有時效中斷、不完成等規定可資適用，因此，現行執行期間之規定是否妥適，有待考量。

陳教授愛娥：

- 一、在此必須先予釐清的是，行政程序法第131條規定的是「公法上之請求權」；行政執行法規定的是「公法上金錢給付義務、行為義務、不行為義務之執行，且限於義務人係人民」，而可否由人民負有公法上金錢給付義務、行為或不行為義務，即推論出國家對於人民有公法上之請求權，其邏輯推論是否正確，有待商榷。換言之，應先予確認的是，人民因何而負有公法上金錢給付義務與國家是否即對之有公法上之請求權。
- 二、其次，行政程序法第131條至第134條依序規定之內容為：公法上請求權時效因行政機關為實現該權利所作成之行政處分而中斷（第131條第3項）、時效中斷（第133條）、因行政處分而

中斷時效之請求權之重行起算（第134條）等。惟以方才林副司長所舉之例而言，當事人對於罰鍰處分於91年2月5日提起訴願，92年3月8日行政訴訟確定，甚或停止執行等事實，有無發生中斷時效之效果，行政程序法並未規定，因此，是否限於第131條第3項所定之情形方屬時效中斷之事由，或應類推適用民法之規定，即有疑義。如行政程序法就此部分亦予明定，應可避免時效期間與執行期間參差的問題。

三、對於上述問題，個人認為，有公法上之義務並不一定相應產生公法上之請求權，因此，將行政執行法第7條規定之「五年執行期間」認為係消滅時效，可能有待商榷。

洪教授家殷：

- 一、有關行政程序法第131條規定之適用範圍為何，由於該條之立法過程、國內學術論著及實務見解對此部分之討論均相當有限，也尚未達到有共識之程度，因此，似無法以行政程序法第131條之規定為基礎來探討行政執行法第7條規定應否修正。
- 二、再者，由於目前學界及實務對於行政程序法第131條及行政執行法第7條之性質及適用範圍尚有爭議，而行政執行法第7條目前在執行實務運作上是否有窒礙難行之處，若無，則於此時修正行政執行法第7條規定，是否徒增困擾？
- 三、個人以為，如欲發揮行政程序法第131條之功能，可能須考量有關公法上請求權時效規定，於法律體系上是否適合置於第131條（即「行政處分」章），又是否應限縮該條之範圍為財產上之請求權等，或者應將公法上請求權時效規定移列於總則章，並對於其適用範圍及類推適用或準用民法條文之內容為明確之規範。
- 四、至於行政執行法第7條第1項規定，包括前段、後段及但書規定，其性質為何，個人傾向應分別判斷，換言之，前段之性質應屬消滅時效之規定，後段之規定應屬時效不完成。
- 五、本次會議資料第2頁之初步研究意見似認為，對於行政執行法第7條如採消滅時效之見解，則因行政程序法第131條已有時效期間之規定，因此，即可刪除行政執行法第7條規定。惟個

人認為行政程序法第 131 條規定是否可完全取代（涵蓋）行政執行法第 7 條規定及其立法目的，恐有疑問，因此，如現行實務運作上並無困難，似無立即修正行政執行法第 7 條規定之必要，或者，僅修正行政執行法第 7 條規定，但無須以行政程序法第 131 條規定為基礎。

陳教授愛娥：

- 一、個人對於「公法上之請求權僅限於財產上之請求權」之見解，持保留之態度。有關公法上請求權之範圍為何，似應探求公法上請求權消滅時效之意旨，又如同個人前面所述，人民有公法上之義務並不表示行政機關對於人民有公法上之請求權，換言之，權利應有處分之可能性，如無處分之可能性，則不能稱為權利，而應稱為權限。因此，行政機關依法課予人民義務者，應屬行政機關之權限，至於可否稱為機關對於人民之請求權，容有討論之必要。又討論公法上之請求權時，似應參考民法請求權時效相關規定於制定時所考量之權利人處分權利之權能及法安定性以及與公法上請求權之不同點（例如無公益性之考量）等。因此，個人贊同洪教授之看法，並且認為目前當務之急，應先探求行政程序法第 131 條規定之公法上請求權究何所指。至於執行中通知限期履行為執行措施，不會造成時效中斷。
- 二、陳敏老師所指非財產之請求權，針對同一事件再作一次處分，以避免行為或不行為之請求權時效完成的問題，如果不發生權利濫用的問題，個人亦認為可行。
- 三、行政執行法可以參考民法，但未必一致，例如民法一起訴即時效中斷，但公法則沒有，例如訴願或行政訴訟不中斷執行。

劉教授宗德：

有關公費之繳回，雖屬行政程序法第 127 條規定公法上不當得利返還請求權，惟目前實務運作皆以人民負有公法上之金錢義務，直接移送行政執行處執行，個人認為甚為不妥，蓋如同前面與會學者所述，其癥結點在於必須先區分權限與權利之不同，也就是必須先判斷個案事實究屬行政機關必須依法行政之「權限」，或為政府機關與人民立於對等關係之「權利」，而政府機關對於公費之繳回，應

依行政程序法第 131 條規定行使公法上之請求權，故應透過行政訴訟之方式處理為宜。

林副司長秀蓮：

劉教授所提有關行政程序法第 127 條規定不當得利返還請求權，究應透過行政處分或行政訴訟之方式行使，實務上對此有不同看法，台北縣有一道路徵收案，對於人民溢領之補償費以行政處分之方式要求人民返還，本案於提起行政訴訟時，高等行政法院認為行政機關可以作成行政處分之方式要求人民返還，故無訴訟利益；惟最高行政法院認為行政機關應以給付訴訟之方式請求人民返還。最高行政法院否認高等行政法院之理由，係認為我國行政程序法第 127 條規定係仿照德國之立法例，惟德國法之規定係「應以書面作成之行政處分」，而我國行政程序法第 127 條並未為如此之限制，因此，是否必須以給付訴訟之方式請求返還，滋生爭議。本部之看法認為若人民係因行政機關作成之授益行政處分而獲有利益，則可透過行政處分之方式請求人民返還該利益。至於行政機關如係透過行政契約之方式之請求權，則應以給付訴訟之方式請求返還，則不得逕以作成行政處分之方式為之。

陳教授敏：

- 一、公法上請求權其範圍究何所指？又人民負有公法上之金錢給付義務（例如租稅、罰鍰等），可否認為國家對之有請求權，確有探究之必要。
- 二、個人認為行政程序法第 131 條規定，當初立法僅考量應對於公法上請求權之時效期間有一一般性之規定，惟該條規定之位置不當、文字過於簡略，造成目前解釋適用上之困擾。依個人之看法，行政程序法第 131 條規定應屬財產上之請求權，且限於行政機關可依行政處分對於人民行使之請求權。
- 三、法務部曾有一令釋認為：「行政程序法施行前已發生公法上請求權之消滅時效期間，不適用行政程序法第 131 條第 1 項規定，應依行政程序法施行前有關法規之規定，相關法規規定者，得類推適用民法消滅時效之規定（即縱使殘餘期間，自行政程序法施行日起算較五年為長者，仍依其期間）。」因此，若有一

公法上之請求權係發生於行政程序法施行前者，其請求權時效為十五年，惟其如何與行政執行法第7條規定之五年執行期間配合，似有困擾。

- 四、又執行名義所涉請求權本身之時效期間與執行名義之執行期間應予區隔，換言之，執行名義所要執行之本權利如果已經時效消滅，倘執行機關以執行期間尚未屆滿而繼續執行時，當事人應可尋求法律救濟。
- 五、非財產之請求權，可否針對同一事件再作一次處分，似乎可以避免行為或不行為之請求權時效完成的問題，因為違法狀態仍在繼續。
- 六、本件準用會造成割裂結果係因法務部令釋結果，準用應該採取性質相近者，既然行政程序法第131條已規定時效，故應該一併準用行政程序法或公法相關規定，而非民法，否則會造成一種矛盾現象，即行政程序法施行前之公法上債權消滅時效是15年，15年時效還未屆至，但執行期間5年已完成之奇特現象。
- 七、另外要區分的是實體法上本權利與執行名義，行政執行法上之執行名義本來僅有行政處分，現在則加上法院之裁定等。我們要談的是本權利如果是金錢債權，則會有消滅時效之問題，但是執行名義之文書，則要處理的是，本權利時效消滅，執行名義當然不復存在，而如果本權利尚未時效消滅，可否再聲請一個執名義的問題。

黃教授錦堂：

- 一、在德國法上，無論是聯邦或邦的行政執行法，均未有如同我國行政執行法第7條有關執行期間之規定。而德國學者在詮釋該國行政程序法有關消滅時效之規定，通說係認消滅時效係限於與公法財產有關之請求權，而不及於作為或不作為之請求權。
- 二、個人贊同請求權與職權行使應予以區別，職權行使在德文稱為 Befugnis。例如行政機關對於違規、違建怠於取締行使，即屬職權不行使，於十年、二十年後，即有權利失效問題。惟行政機關若作成一行政處分要求人民拆除違建，則人民所負之行為義務即已確立，行政機關對即之產生請求權。

三、在德國法上，無論聯邦或邦的行政執行法均無時效之規定，其是否認為有關時效之規定回歸適用行政程序法之一般規定即可，不得而知。又人民因行政機關作成行政處分所確立之作為或不作為義務，行政機關對於人民所產生之公法上請求權，是否無時效規定之適用，從相關文獻上似無得查知。就我國而言，以公法上之財產請求權（例如稅捐債權、罰鍰等），依行政程序法之規定僅有五年之時效期間，雖然也有時效未完成、時效中斷等規定，惟五年之時效期間仍嫌較短，而依行政執行法第七條第一項規定，執行期間最長有十年，應屬基於公部門實現國家債權之特殊考量下所為之規定，無須與行政程序法上所定之消滅時效一併觀察。另就行為或不行為之請求權而言（例如行政機關對於義務人作成命強制拆除違建之處分且該處分已確定），是否有執行期間之適用？甚或有無行政程序法上消滅時效之適用等，從行政執行法第7條第1項之文義來看，應有執行期間規定之適用，至於立法政策上是否排除其適用，則屬另外之考量。又有無消滅時效之適用，個人以為就公法上國家對於人民之行為或不行為之請求權，應排除時效規定之適用，換言之，只要義務人不履行義務，國家隨時都可請求其履行。

陳參事明堂：

一、按民法137條第3項規定：「經確定判決或其他與確定判決有同一效力之執行名義所確定之請求權，其原有消滅時效期間不滿五年者，因中斷而重行起算之時效期間為五年。」該規定係自強制執行法而來，當時行政執行法第7條也許受到該條影響，不過可能沒有與行政程序法一起考量，造成5年加5年效果。個人認為政府對人民不利益部分，不應該無限期一直延長一起，也不應該重複處分，但可以考慮以怠金方式解決。又或者考慮新的處分或裁罰方式解決，由行政罰法與行政執行法源頭考慮。至於第7條要不要採中斷，如果有行政救濟，則應該採停止說，也未嘗不可。

二、行政程序法第131條係規範請求權，行政執行法則是限制行政

機關不得再執行之期間，後者是否為前者所涵蓋，本人存疑。如果行政執行處不執行或執行不力，行政執行法並未規定，實務上亦見民事執行長達20年未終結者，亦未違法。所以重點是行政執行法第7條是請求權或限制行政機關不得再執行，個人認為後者為當。故行政執行法可以考慮民法第129條立法例，以求一致。

劉法官鑫楨：如果刪除行政執行法第7條，而去準用民法，那民法的法律效果係抗辯權，不是當然消滅，而行政程序法第131條不同，所以實務上發生困難。在行政程序法施行前，本質上似乎當然消滅。但實務上則不當然消滅，而有抗辯說，所以人民繳納逾期之工程受益費，如果採當然消滅說，此時則為自然債務。而實務上對於究竟是15年或5年，類推適用還是準用民法，抑或僅構成要件準用民法，法律效果則回歸行政程序法則無定見。

陳委員清秀（書面意見）：

- 一、行政執行法第7條：「行政執行，自處分、裁定確定之日或其他依法令負有義務經通知限期履行之文書所定期間屆滿之日起，五年內未經執行者，不再執行。其於五年期間屆滿前已開始執行者，仍得繼續執行。但自五年期間屆滿之日起已逾五年尚未執行終結者，不得再執行。前項規定，法律有特別規定者，不適用之。」本條規定與稅捐稽徵法第23條徵收期間規定類似，而稅法上徵收期間性質上屬於消滅時效期間，為德國及日本通說及立法例所一致採取的觀點。故上述執行期間之性質，應屬於消滅時效期間。
- 二、上述執行時效的起算，關於自處分、裁定確定之日起算，核與行政程序法第133條規定一致。至於依據法令負有義務之公法上請求權，可先依行政程序法第131條第1項規定決定消滅時效期間，亦即在5年內，行政機關可通知限期履行，如不履行時，再依據上述第7條規定，自通知限期履行之文書所定期間屆滿之日起，起算執行時效。亦即通知限期履行扮演類似行政程序法第131條第3項規定行政處分中斷時效的功能。如果將行政執

行法第7條刪除，則依據法令負有義務之公法上請求權，可否因通知限期履行而中斷時效，即發生爭議，不利於此項問題之合理解決。

- 三、上述執行時效最大的功能，在於第7條後段及但書規定：「其於五年期間屆滿前已開始執行者，仍得繼續執行。但自五年期間屆滿之日起已逾五年尚未執行終結者，不得再執行。」此項規定類似於時效不完成的規定精神。如果刪除該規定，則涉及公法上請求權於五年期間屆滿前已開始執行者，可否仍得繼續執行的法律問題。由於行政程序法並無移送執行可以中斷時效的規定，因此可能認為因五年期間屆滿時效消滅，而不得再執行，如此對於公共利益之維護不周。否則，只能認為應類推適用民法第129條第2項第5款關於開始執行行為或聲請強制執行中斷時效之規定，讓時效重新起算，如此則可以反覆延長時效，對於人民不利，增加法律所無之負擔。因此，保留上述行政執行法第7條規定，應有其必要。
- 四、在公法上行為、不行為義務之強制執行，如果亦須適用行政執行法第7條規定，則可能導致行政機關無法執行法律的情況，例如違章建築經通知限期拆除後，如未於五年內強制執行，即可能被認為不得再執行。如此將導致法律所要維護的公共利益（公共安全）以及合法狀態無法確保，似非妥當。故建議行政執行法第7條規定可酌作修正如下：「公法上金錢給付義務之行政執行，自處分-----（以下文字與原條文同）」，將本條適用範圍限縮於公法上金錢給付義務之事件，似較妥當。

主席：顏大和

紀錄：林建宏

郭宏榮