

「行政執行法執行期間與消滅時效法制之關係」

委託研究案成果報告書

研究單位：國立臺北大學

計畫主持人：張文郁教授

共同主持人：陳愛娥副教授

中華民國 104 年 5 月 23 日

目次

中文摘要.....	4
英文摘要.....	4
研究緣起.....	6
研究目的.....	9
研究過程.....	10
研究結果.....	11
壹、問題緣起.....	11
貳、行政執行法之執行期間.....	13
一、除斥期間說.....	13
二、消滅時效說.....	13
三、法定期間說.....	13
四、小結.....	14
參、行政程序法關於消滅時效之立法過程與相關規定.....	16
一、行政程序法關於消滅時效之立法過程.....	16
二、行政法學理關於公法上請求權消滅時效之探討.....	18
肆、民法學理上關於消滅時效之探討.....	20
伍、稅捐稽徵法之核課期間與徵收期間.....	22
一、核課期間.....	23
二、徵收期間.....	25
陸、行政執行期間與公法上請求權消滅時效期間之關係.....	27
一、高權性質之下命處分與執行期間.....	27
二、行政執行與消滅時效之關係.....	28
柒、德國民法所規定消滅時效之概念與制度目的.....	30
捌、德國債法改革後之消滅時效制度.....	31

玖、德國聯邦行政程序法關於公法上請求權時效之規定.....	32
拾、德國租稅通則關於消滅時效之規制.....	37
拾壹、報告總結和修法建議.....	41
一、報告總結.....	41
二、修法建議.....	43
參考文獻.....	52

中文摘要

關鍵字：1. 執行期間 2. 消滅時效 3. 除斥期間 4. 請求權 5. 高權性質之干涉下命權

民國(下同)87年修正通過之行政執行法第7條設有執行期間之規定。此規定係新增訂之條文，立法者在88年制定行政程序法時，於第131條設消滅時效之規定，實務通說認為該條應係通則性之規定，可適用於所有公法上之請求權。立法者在時間相近之同一時期修正或新制定之法律中分別設置消滅時效及執行期間等不同法律制度，其性質分別如何？二者應如何區別？應如何適用？有無分設兩種法律制度之必要？在實務與學說上引起爭議。本計畫係以比較德國和台灣關於消滅時效有關之規定，探討執行期間、除斥期間和消滅時效之制度及兩者之關係。初步研究結論認為消滅時效係以請求權為適用對象，而因期間經過喪失權利者應係除斥期間。高權性質之干涉下命權並非請求權，並無消滅時效之適用。故於行政執行法設執行期間之規定在法律體制上並非適當，應予以刪除。此外並應修正行政程序法關於消滅時效、稅捐稽徵法第23條關於徵收期間以及行政執行法關於債權憑證之相關規定。

英文摘要

Keywords：1. execution period 2. Statute of Limitations 3. preclusive period 4. claims 5. intervention dominant power

The execution period in Article 7 of Administrative Execution Act might be assumed to maintain: Administrative Procedure Law stipulated the general regulation of the Statute of Limitations, accordingly, it doesn't need to duplicate the Statute of Limitations in Administrative Execution Act. Therefore; the execution period is not the Statute of Limitations in character. Meanwhile, preclusive period is a substantive matter in legal nature. Basically, preclusive period should be regulating to the individual administrative substantive law. On the other hand, legislation would rule the preclusive execution period in Administrative Execution Act if the individual administrative substantive law doesn't have it, to illustrate, it's not the general or specific period; what is more, the period of losing right in legal nature belongs to preclusive period in character. According to the recognized legal theory in Germany, only the claims of Property in public law would apply the Statute of Limitations. On the contrary, minority but powerful legal theory thought that as long as the right of claim, whichever the context, money and act or omission and tolerance for example,

should apply the Statute of Limitations. Alternatively, majority legal theories in Germany considerate that the practice of the intervention dominant power should not apply the Statute of Limitations, for the practice of the intervention dominant power is not the claim in legal nature. But it could be suitable for use preclusive period. Legislation should rule them to the relevant individual administrative substantive law in general and could be losing right in legal nature exceptional. It is not forbidden to regulate the execution period in Administrative Execution Act of the practice of the intervention dominant power. But it belongs to the general supplementary regulation. If there were any particular regulations, we should apply them. And then, we might to face the extant buildings constructed without licenses for the most part but cannot demolish by administrative execution because of expiration of the execution period. It should be considerate that the agency which the administrative action was made could do the new administrative action for in conformity with the law and it is not involved in the action of execution.

The execution period in Article 7 of Administrative Execution Act might be assumed to delete: According to the recognized legal theory in Germany, only the claims of Property in public law would apply the Statute of Limitations. On the contrary, minority but powerful legal theory thought that as long as the right of claim, whichever the context, money and act or omission and tolerance for example, should apply the Statute of Limitations. Alternatively, majority legal theories in Germany considerate that the practice of the intervention dominant power should not apply the Statute of Limitations, for the practice of the intervention dominant power is not the claim in legal nature. But it could be suitable for use preclusive period. Legislation should rule them to the relevant individual administrative substantive law in general and could be losing right in legal nature exceptional. To order demolishing the buildings constructed without licenses is the kind of the intervention dominant power, not the right of claim, therefore, the Statute of Limitations cannot be applied.

研究緣起

行政程序法於民國(下同)88年制定前，關於公法上請求權消滅時效不但欠缺總則性之一般規定，個別行政法律領域亦少見明文規定。立法者在88年制定行政程序法時，於第131條設消滅時效之規定，雖規定於第二章行政處分而非第一章總則，但實務通說仍肯認該條應係通則性之規定，可適用於所有公法上之請求權。然而，87年修正通過之行政執行法第7條卻設有執行期間之規定。此規定係新增訂之條文，21年制定之行政執行法原本並無執行期間之規定。立法者在時間相近之同一時期修正或新制定之法律中分別設置消滅時效及執行期間等不同法律制度，其性質分別如何？二者應如何區別？應如何適用？有無分設兩種法律制度之必要？在實務與學說上引起爭議。

關於消滅時效與執行期間之適用，法務部行政執行署95年度署聲議字第8號決定認為：

『按「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，5年內未經執行者，不再執行；其於5年期間屆滿前已開始執行者，仍得繼續執行。但自5年期間屆滿之日起已逾5年尚未執行終結者，不得再執行。」「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，移送該管行政執行處繼續執行之。前項關於第7條規定之執行期間，自本法修正施行日起算。」行政執行法第7條第1項、第42條第2項、第3項分別定有明文。又「按行政程序法及行政執行法修正施行（90年1月1日）以前，除法規特別規定外，尚無一般性公法上請求權消滅時效及行政執行期間之規定。次按，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第1項規定，應依行政程序法施行前有關法規之規定，無相關法規規定者，得類推適用民法消滅時效之規定（法務部90年3月22日（90）法令字第008617號令參照）。準此，行政執行法第42條第3項有關行政執行法修正施行前行政執行事件之執行期間起算日規定，必須以行政執行法施行前，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，並依該項規定自行政執行法修正條文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42條第3項規定適用之餘地。」亦經法務部91年2月21日法律字第0090048491號函釋明在案。查本件依行政執行處執行卷附處分書（即86年1月30日86中工建字第42278號函，受文者為○○電腦補習班吳○○君）及86年2月1日送達回執等影本記載，移送機關對異議人滯納

違反建築法之罰鍰請求權係行政程序法施行前即已發生之公法上請求權，其消滅時效期間，建築法並未有明文規定，又無其他相關法規規定，依前揭法務部令及函釋意旨，應類推適用民法第 125 條前段規定：「請求權，因 15 年間不行使而消滅。」即本件罰鍰之請求權消滅時效期間為 15 年，故其於行政執行法修正施行日（90 年 1 月 1 日）尚未罹於時效而消滅，自仍得移送行政執行處強制執行。至其執行期間，依首揭行政執行法第 42 條第 3 項規定，應自行政執行法 90 年 1 月 1 日修正施行日起算 5 年，故移送機關於 94 年 11 月 4 日移送執行，亦未逾行政執行法第 7 條第 1 項前段規定之 5 年執行期間。是異議人主張本執行事件係自 86 年 3 月 1 日起即已裁處確定，依行政執行法第 7 條規定，已逾法定之追訴權有效期限，請該處撤銷執行，並不得再執行云云，並無理由。』

最高行政法院 95 年度判字第 833 號認為：『依稅捐稽徵法第 23 條第 1 項但書規定，應徵之稅捐，在徵收期間屆滿前，已移送法院強制執行，則不受稅捐稽徵法第 23 條第 1 項前段所規定應徵之稅捐未於徵收期間徵起者，不得再行徵收之限制。雖嗣後法制變革，應徵之稅捐，其執行機關由法院變更為該管行政執行處執行。據行政執行法第 42 條規定意旨，稅捐稽徵法第 23 條第 1 項但書關於「已移送法院強制執行」之規定，自行政執行法修正條文施行之日（即 90 年 1 月 1 日）起，應修正為「已移送該管行政執行處執行」，而尚未修正。惟行政執行法修正施行前已移送法院強制執行之事件，依行政執行法第 42 條第 2 項後段規定自行政執行法修正條文施行之日（即 90 年 1 月 1 日）起，移送該管行政執行處繼續執行之；再者，稅捐稽徵法第 23 條第 1 項但書之立法意旨：「但在規定期間已就納稅義務人財產依法強制執行尚未結案者，因徵起並非不能，故設例外規定。」亦即應徵之稅捐，在徵收期間屆滿前，已移送法院強制執行，因徵起並非不能，則不受稅捐稽徵法第 23 條第 1 項前段所規定應徵之稅捐未於徵收期間徵起者，不得再行徵收之限制；雖因嗣後法制變革，執行機關之變更，仍應移送該管行政執行處繼續執行之，並非終止已移送執行之執行政程序。在行政執行法第 7 條規定之執行期間內，應不受稅捐稽徵法第 23 條第 1 項前段所規定應徵之稅捐未於徵收期間徵起者，不得再行徵收之限制。』

法務部 101 年 6 月 22 日法令字第 10103104950 號則認為：「一、行政執行法第 7 條第 1 項規定之執行期間乃法定期間，並非消滅時效，本部行政執行署所屬行政執行分署（101 年 1 月 1 日改制前之行政執行處）核發執行憑證並無中斷執行期間之效果。二、行政執行，除法律有特別規定者外，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，5 年內已開始執行，經行政執行分署核發執行憑證交由行政機關收執者，不生執行政程序終結之效果；行政機關自處分、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 10 年內，得再移送執行。」

綜觀上述實務見解，顯然將消滅時效和執行期間糾結，既認為執行期間並非消滅時效期間，而消滅時效期間可因行政執行而中斷，但又受執行期間之限制，則發生實務適用之困難而有疑義，例如超過五年之消滅時效期間起算一個月即移

送執行，卻因執行期間為五年，若此期間經過，雖時效尚未完成，是否即無法執行？而行政執行若不發生中斷時效之效力，兩者分別進行，將發生消滅時效已完成，而執行期間尚未經過之窘境。此外，若執行發生中斷時效之效力，在原時效期間短於五年時，於移送執行後，將可獲得較原時效期間更長(達五年)之執行期間，執行終結後再重新起算，如此變相延長原本之消滅時效期間是否合理，亦有疑義。為釐清此等疑義，有必要針對執行期間與消滅時效之性質與作用進行分析研究。

研究目的

本計畫嘗試針對下列問題進行研究：1. 公法上請求權之消滅時效規定適用範圍如何？2. 對於形成處分與確認處分之執行是否亦有消滅時效之適用？若有，是否與下命處分(之給付義務)相同？若無，是否應另設執行期間？3. 針對公法上之金錢給付義務是否應適用消滅時效而非執行期間？抑或如前揭行政執行署之見解，兩者應並行適用？若兩者應並行適用，則應如何適用？4. 行為、不行為之義務，究應適用消滅時效或執行期間或兩者並行或皆無此等期間之適用？5. 行政機關基於國家高權對人民之違法行為作出干涉處分之權限是否有消滅時效之適用？此等處分之執行是否應適用執行期間？6. 公法之消滅時效應如何類推適用民法之規定？

以上此等問題將藉由比較法方式，參考德國立法例與相關文獻之闡述尋求解答，並依我國情擬出修法建議。

研究過程

研究團隊以二個月時間蒐集國內外相關資料，並以三個月時間購買德國相關參考書籍，研讀分析後，於三月二十三日依限提出期中報告，並舉行研討會一場，隨後且參酌期中報告審查委員提出之相關問題後，彙整各家意見修訂並針對研究目的，提出相關修法建議。

研究結果

壹、問題緣起

行政執行法第 7 條規定：「I. 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。II. 前項規定，法律有特別規定者，不適用之。III. 第一項所稱已開始執行，如已移送執行機關者，係指下列情形之一：一、通知義務人到場或自動清繳應納金額、報告其財產狀況或為其他必要之陳述。二、已開始調查程序。IV. 第三項規定，於本法中華民國 96 年 3 月 5 日修正之條文施行前移送執行尚未終結之事件，亦適用之。」。本條之所涉係鑑於行政執行法制定施行時尚無行政程序法，而無消滅時效之規定，且舊行政執行法亦未設執行期間，為免使人民所負義務陷於長期不確定之狀態，同時亦促使執行機關從速執行，故立法者於民國 87 年修正行政執行法時，特於第 7 條增設執行期間之規定。相對於其他個別行政法有關消滅時效和執行期間之規定，本條係立於普通法之性質，故立法者於第 2 項明定，若其他法律設有特別規定時，即不適用本條執行期間之規定。然而行政程序法制定後，於第 131 條以下設有消滅時效之規定，且因行政程序法亦屬於普通法之性質，則關於消滅時效及執行期間性質及其適用，在實務與學說上引起爭議。

關於消滅時效與執行期間之適用，法務部行政執行署 95 年度署聲議字第 8 號決定認為：「...行政執行法第 42 條第 3 項有關行政執行法修正施行前行政執行事件之執行期間起算日規定，必須以行政執行法施行前，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，並依該項規定自行政執行法修正條文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 42 條第 3 項規定適用之餘地。」亦經法務部 91 年 2 月 21 日法律字第 0090048491 號函釋明在案。查本件依行政執行處執行卷附處分書...，移送機關對異議人滯納違反建築法之罰鍰請求權係行政程序法施行前即已發生之公法上請求權，其消滅時效期間，建築法並未有明文規定，又無其他相關法規規定，依前揭法務部令及函釋意旨，應類推適用民法第 125 條前段規定：「請求權，因 15 年間不行使而消滅。」即本件罰鍰之請求權消滅時效期間為 15 年，故其於行政執行法修正施行日（90 年 1 月 1 日）尚未罹於時效而消滅，自仍得移送行政執行處強制執行。至其執行期間，依首揭行政執行法第 42 條第 3 項規定，應自行政執行法 90 年 1 月 1 日修

正施行日起算 5 年，故移送機關於 94 年 11 月 4 日移送執行，亦未逾行政執行法第 7 條第 1 項前段規定之 5 年執行期間。是異議人主張本執行事件係自 86 年 3 月 1 日起即已裁處確定，依行政執行法第 7 條規定，已逾法定之追訴權有效期限，請該處撤銷執行，並不得再執行云云，並無理由。』

最高行政法院 95 年度判字第 833 號認為：「...應徵之稅捐，在徵收期間屆滿前，已移送法院強制執行，因徵起並非不能，則不受稅捐稽徵法第 23 條第 1 項前段所規定應徵之稅捐未於徵收期間徵起者，不得再行徵收之限制；雖因嗣後法制變革，執行機關之變更，仍應移送該管行政執行處繼續執行之，並非終止已移送執行之執行政程序。在行政執行法第 7 條規定之執行期間內，應不受稅捐稽徵法第 23 條第 1 項前段所規定應徵之稅捐未於徵收期間徵起者，不得再行徵收之限制。』

法務部 100 年 6 月 21 日法律字第 1000015389 號函認為：『...二、按行政執行法（下稱本法）第 7 條第 1 項規定：「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，5 年內未經執行者，不再執行；其於 5 年期間屆滿前已開始執行者，仍得繼續執行。但自 5 年期間屆滿之日起已逾 5 年尚未執行終結者，不得再執行。」準此，行政執行案件於 5 年執行期間屆滿前，而行政執行處已開始執行尚未終結者，得繼續執行，最長之執行期間為 10 年。惟案件倘經行政執行處核發執行（債權）憑證交移送機關收執，即非上開規定但書所謂「尚未執行終結」之案件，不生執行期間重行起算之效果，故移送機關檢附執行（債權）憑證再移送執行，仍應依本法第 7 條第 1 項前段規定，自行政處分確定之日起算之 5 年期間內為之；如已逾 5 年執行期間，該名義之執行力已因上開法律規定而受限制，自不得再執行（本部 97 年 6 月 2 日法律決字第 0970019210 號、99 年 12 月 17 日法律字第 09907008401 號及本部行政執行署 98 年 1 月 8 日行執一字第 0970007942 號函參照）。三、次按上開本法第 7 條規定之期間為執行期間，非請求權時效，倘公法上金錢給付請求權於行政執行法 90 年 1 月 1 日修正施行前已發生且得移送強制執行者，至遲應於 94 年 12 月 31 日前移送行政執行處執行（本部 94 年 9 月 7 日法律字第 0940700566 號函參照）。此等已移送執行之案件，於逾越 94 年 12 月 31 日後仍持續繫屬於行政執行處者，行政執行處始得依本法第 7 條第 1 項規定，繼續執行至 99 年 12 月 31 日，如經行政執行處於 94 年 12 月 31 日以後核發執行憑證，案件既已脫離行政執行處之繫屬，即屬不得再移送執行案件（本部 96 年 4 月 27 日法律字第 0960014561 號函參照）。』。但法務部 101.06.22 法令字第 10103104950 號又認為：「一、行政執行法第 7 條第 1 項規定之執行期間乃法定期間，並非消滅時效，本部行政執行署所屬行政執行分署（101 年 1 月 1 日改制前之行政執行處）核發執行憑證並無中斷執行期間之效果。二、行政執行，除法律有特別規定者外，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，5 年內已開始執行，經行政執行分署核發執行憑證交由行政機關收執者，

不生執行程序終結之效果；行政機關自處分、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 10 年內，得再移送執行。」

由以上實務見解可知，執行期間究竟為何性質？其與消滅時效之關係又如何？各機關存有相當歧異，特別是法務部前後見解不一，更顯示此問題深深造成實務處理之困擾，而有深入探討之必要。

貳、行政執行法之執行期間

行政執行法第 7 條規定：「I. 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。II. 前項規定，法律有特別規定者，不適用之。III. 第一項所稱已開始執行，如已移送執行機關者，係指下列情形之一：一、通知義務人到場或自動清繳應納金額、報告其財產狀況或為其他必要之陳述。二、已開始調查程序。IV. 第三項規定，於本法中華民國九十六年三月五日修正之條文施行前移送執行尚未終結之事件，亦適用之。」。關於本條所規定執行期間之性質，文獻上之見解並非一致，茲分述如下：

一、除斥期間說

我國文獻上有認為，行政程序法第 131 條規定之公法上請求權時效，應是指人民對行政機關之財產上請求權，而要求行政機關一定作為或不作為。反之，若行政機關本身有頒布下令或禁止之高權措施權時，即不能適用消滅時效之規定，而應是用除斥期間或其他失效之原則規定。因執行期間並無時效中斷之適用，故不能適用行政程序法第 131 條之規定，兩者性質不同，執行期間應有保留之必要¹。本說似乎傾向認為執行期間係除斥期間。

二、消滅時效說

文獻上亦有認為執行期間應係行政法上消滅時效之一般規定者，其認為金錢給付、作為或不作為義務之執行，均係請求權行使之效果，而請求權行使之期間應係消滅時效，而非除斥期間。由於現行個別行政法對於消滅時效之規定甚少，固有設一般消滅時效規定之必要²。

三、法定期間說

¹ 蔡震榮，行政執行法，2008 年第四版第 95 頁、96 頁。

² 例如吳庚，行政法之理論與實用，2008 年增訂第 10 版，第 535 頁；黃俊杰，行政執行法，2010 年版，第 47 頁。

我國學說與實務亦有認為執行期間並非消滅時效，亦非除斥期間，而係法定期間者，例如最高行政法院 99 年度判字第 1138 號認為：「按行政執行法所規定之行政執行期間，其立法目的在求法律秩序之安定，此項期間之性質，宜解為係法定期間，其非時效，亦非除斥期間，而與消滅時效之本質有別。行政執行期間經過後，法律效果為不得再執行或免予執行，並非公法上債權當然消滅，而謂其公法上債權不存在。」³。依本說之見解，執行期間係針對執行力而設，執行期間若經過，則直行請求權即告消滅，但無關實體權利本身。

四、小結

比較法上，依德國實務、通說之見解，消滅時效和除斥期間皆屬實體性質，原則上係於實體法中規定，程序法關於此等期間基本上僅就特殊問題設規定，其餘仍回歸實體法，甚至準用或類推適用民法之規定。職是之故，**德國行政執行法並無關於消滅時效、除斥期間或執行期間之規定。**

關於我國行政執行法規定執行期間性質之問題，似應取決於行政執行所欲實現之權利性質，詳言之，若所執行之權利為請求權，則執行期間應屬消滅時效，若所執行之權利為形成權，則因不適用消滅時效，故該執行期間應是除斥期間(Ausschlussfrist)⁴。依實務通說之見解，行政執行所欲實現之權利依執行名義而異其性質，有財產上請求權者，亦有為維持行政秩序而以高權地位為下命處分所生之權力者，在行政執行法規定之執行期間是否應依其性質而異其解釋，不無進一步思考之必要。然而，由於形成處分和確認處分並無執行力，無須強制執行⁵，若認為執行期間係針對執行力而設，似乎僅應針對公法上之請求權，此顯然和行政執行法之規定不符，故此說應不可採。

再者，公法上金錢債權之性質應屬請求權，若如此，除非認為關於請求權之存續，亦有除斥期間之適用，如此始有認為係除斥期間之可能，否則規範該金錢債權之執行期間之性質應屬於消滅時效。以上爭議似可藉民法第 197 條獲得解

³ 類似之學說見解例如林三欽，行政程序法上「消滅時效制度」之研究—兼論「行政執行期間」與「退稅請求權消滅時效期間」之相關問題，東吳公法論叢第 2 卷，2008 年 11 月，頁 443。

⁴ 人民因秩序違反而應受行政罰之裁罰期間，其性質並非執行期間，而應適用行政罰法之裁處權期間，此裁處權期間之性質則屬除斥期間。參照臺灣宜蘭地方法院 96 年度交聲字第 181 號：「不論行政執行法第 7 條係規範執行時效，與行政罰法第 27 條第 1 項係規範追罰時效不同，欠缺類推適用之基礎，且交通違規行為多屬情節輕微之違反社會秩序行為，裁罰之目的無非為加強道路交通管理，糾正駕駛人違規行為，以維護交通秩序，確保交通安全，如宕延數年始予裁決，顯有違行政裁罰之目的，是不宜類推行政執行法第 7 條之 5 年期間。再者，慮及現今各監理站之實務運作情況，及法院在社會秩序維護法與道路交通管理處罰條例中所扮演之角色不同，類推適用社會秩序維護法第 31 條之 2 月期間亦嫌過速而非妥適，參酌我國行政罰法第 27 條 3 年裁罰時效之規定，應認 3 年之裁罰時效係兼顧行政管制、行為人信賴及法安定性所能容忍之最大底限，是行政罰法立法施行前，裁罰權時效仍以 3 年為當。」

⁵ 形成處分一經作成，法律關係立即創設、變更或消滅，而確認處分係確認法律關係存在與否或權利義務關係之內容，兩者皆無執行之問題。參照吳庚，前揭書(見註 2)，第 352 頁以下；陳敏，行政法總論，2013 年第 8 版，第 340 頁以下。Vgl. auch Kopp/Ramsauer, VwVfG, 2003, § 35, Rn. 5.

答，該條規定：「I.因侵權行為所生之損害賠償請求權，自請求權人知有損害及賠償義務人時起，二年間不行使而消滅。自有侵權行為時起，逾十年者亦同。II.損害賠償之義務人，因侵權行為受利益，致被害人受損害者，於前項時效完成後，仍應依關於不當得利之規定，返還其所受之利益於被害人。」。文獻上雖有學者認為十年之期間並非時效，而是除斥期間者⁶。然而實務通說認為十年期間雖無中斷及未完成之適用，實質上與除斥期間甚為類似，但仍屬消滅時效，為損害賠償請求權行使之期限者⁷。蓋實務通說認為該條第二項已明文表示「前項時效完成」，是以該十年之期間雖無中斷與未完成之適用，仍應認為是消滅時效。職是之故，除斥期間之見解亦非適當。

最高行政法院 99 年度判字第 1138 號之見解認為執行期間僅針對執行力，行政執行期間經過後，法律效果為不得再執行或免予執行，並非公法上債權當然消滅，而謂其公法上債權不存在，由此見解可推出，執行期間雖已經過，但債務人若仍履行其給付，債權人之受領亦不構成不當得利。但應深入探究者乃是民法消滅時效完成之法律效果係抗辯權發生，詳言之，僅妨礙權利人藉由公權力強制執行實現其權利，實體權利並不消滅，故時效中斷之效果應是保持其強制執行請求權。但依行政程序法第 131 條之規定，公法上請求權因消滅時效完成而當然消滅，此有別於民法，係採實體權利而非執行請求權消滅，且該條第 3 項又設有時效中斷之制，則行政法上時效中斷之效果亦應別於民法，乃是保持其實體權利而非強制執行請求權。蓋消滅時效制度存在之理由既在於(1) 保護債務人免因舉證困難致遭受不利益、(2) 維護法律和平、(3) 在權利上睡眠者不值得保護以及(4) 減輕法院負擔、降低(交易、訴訟)成本，則公法請求權利人既已積極行使權利，並未有權利睡眠之情形，立法者乃設時效中斷制度相對應，如何在消滅時效之外，又認為執行期間經過使權利人之執行權消滅，以致實體請求權縱使存在卻無法或難以實現，使消滅時效因開始執行之中斷效果受執行期間牽制而毫無意義？亦即實體請求權因開始執行而時效中斷，實體權利保存，但執行期間經過後不得執行，仍存在之實體請求權只能空置而放任消滅時效完成，進而使該實體權利消滅。如此理解執行期間顯然有背法理。而且若認為執行期間雖經過，但實體權利仍存在，則債權機關必將動用一切手段，威脅利誘債務人令其履行⁸，使債務人面臨不堪之困擾，法秩序與法律和平是否因執行期間經過而得確定，顯然可疑。職是之故，最高行政法院 99 年度判字第 1138 號之見解應不可採。

然而，若認為是執行期間之性質為消滅時效，因行政執行法第七條訂定在先(1998.10.22)，而行政程序法制定在後(1999.01.05)，而該法第 131 條以下針對行政處分創設或確認之公法請求權設有消滅時效之規定，通說認為此規定應屬一般性規定，並非僅適用於行政處分，因此，若採執行期間為消滅時效之一般規定，顯然和行政程序法第 131 條之規定重覆，是否有在行政執行法重複規定之必要，

⁶ 引自鄭玉波，民法債篇總論，民國 67 年版，第 204 頁。

⁷ 孫森焱，民法債篇總論，民國 68 年版，第 251 頁。

⁸ 否則審計機關勢將追究債權機關權利不行使之行政怠惰責任。

即有檢討餘地⁹。

當然，若認為失權期間(Präklusivfrist)之適用對象雖以形成權為主，但並非僅限於形成權，請求權亦可適用，則或可單純認為執行期間係失權期間。但失權期間屬於實體性質，體系上應規定於個別之行政(實體)法，雖立法者可於個別行政法未設規定時，在執行法設除斥期間性質之執行期間，但將失權性質之除斥期間規定於行政執行法應有混亂法體制之弊¹⁰。雖有認為「行政機關作成行政處分，如罰鍰，處罰前係裁處權之行使，處罰後應屬消滅時效，但移送執行後又適用執行期間，兩者起算點不同，屆至點亦不同。有可能時效已消滅，執行期間還存在，也有可能執行期間已屆止，消滅時效卻存在，可否因此推論出「法制上應無須對於執行期間另設規範。」的結論，似值商榷¹¹」。但若一方面在實體法設消滅時效並適用中斷之制，他方面又認為在同一請求權移送行政執行時又應適用除斥期間性質之執行期間，則移送執行中斷時效進行之作用全無，更造成同一請求權竟同時分別適用消滅時效與除斥期間之矛盾。職是之故，應認為兩制不應並用始符法理，並不違設置消滅時效中斷制度之目的。更將陷於具體個案之公法上請求權因時效中斷重行起算而尚未罹於時效，但如已逾行政執行法第7條所定執行期間者，不得再予執行，亦即權利存在卻無法執行之困境¹²。

叁、行政程序法關於消滅時效之立法過程與相關規定

一、行政程序法關於消滅時效之立法過程

按行政院經濟建設委員會委託臺灣大學法律學研究所研擬之「行政程序法草案條文」第83條(時效因行政處分而中斷)規定：「I.公法上請求權之時效，因行政機關為實現該權利所作成之行政處分而中斷。II.行政處分因撤銷、廢止或其他事由而溯及既往失效時，自該處分失效時起，已中斷之時效視為不中斷。III.因行政處分而中斷之時效，自行政處分不得請求撤銷或因其他原因消滅後，重行起算。IV.因行政處分而中斷時效之請求權，於行政處分不得請求撤銷後，其原有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」。其理由說明指出，「一、依行政法學之通說，有關公法上請求權之時效準用民法有關之規定，但行政機關為實現公法上權利所作成之行政處分，是否亦發生時效中斷之效力，民法並未規定，無從準用，故有另設明文之必要。...三、按法律規定短期消滅時效，係以避免舉證困難為目的，如行政機關為實現權利所作成之行政處分已不得請求撤銷者，其實體權利義務關係已確定，不再生舉證問題，此一法律狀態與民

⁹ 范文清，公法上消滅時效期間及其起算時點，東吳大學公法研究中心第十二屆公法研討會報告，2015年，第9、10頁。

¹⁰ 林錫堯之見解應不可採，蓋具失權性質之期間即應為除斥期間，而非一般或特別法定期間。參照林錫堯，行政罰法，2012年2版，頁117。

¹¹ 此為林惠瑜法官之審查意見。

¹² 此乃法務部102年9月14日法律字第10203509550號之見解。

法第一百三十七條第三項之法律狀態類似，爰參酌其立法意旨，將原有時效期間延長為五年。四、參考民法第一百三十一條、第一百三十七條；德國行政程序法第五十三條¹³。法務部行政程序法研究制定委員會研擬完成之草案，其關於公法上請求權時效規定於第134條至第137條，其條文內容與理由說明與前揭草案大抵相同¹⁴，其明顯有別者為：於第134條第1項明定：「公法上請求權之時效準用民法有關之規定」，其理由說明指出，「...二、依行政法學之通說，有關公法上請求權之時效準用民法有關之規定。...」；立法委員吳東昇等所提「行政程序法草案」第134條至第137條之內容大抵相同，惟未於第134條明定，「公法上請求權之時效準用民法有關之規定」¹⁵。

嗣提出於立法院之行政程序法草案有諸多版本（包含：行政院擬具、立法委員陳婉真等擬具、立法委員吳東昇等擬具與立法委員謝啟大等擬具之版本），關於公法上請求權時效部分，立法院法制、內政及邊政、司法委員會審查通過立法委員謝啟大等擬具之版本，其第125條至第128條分別規定：「公法上之請求權時效，除法律有特別規定外，準用民法有關之規定（第1項）。公法上請求權因時效完成而當然消滅（第2項）。前項時效，因行政機關為實現該權利所作成之處分而中斷（第3項）」；「行政處分因撤銷、廢止或其他事由而溯及既往失效時，自該處分失效時起，已中斷之時效視為不中斷」；「因行政處分而中斷之時效，自行政處分不得訴請撤銷或因其他原因失其效力後，重行起算」；「因行政處分而中斷時效之請求權，於行政處分不得訴請撤銷後，其原有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」¹⁶。惟嗣後立法院院會通過之第125條條文為協商條文：「公法上請求權，除法律有特別規定外，因五年間不行使而消滅（第1項）。公法上請求權因時效完成而當然消滅（第2項）。前項時效，因行政機關為實現該權利所作成之行政處分而中斷（第3項）」¹⁷。

綜觀前揭行政程序法第131條以下關於公法上請求權消滅時效制度之立法過程可知，其原擬仿效德國聯邦行政程序法第53條而為較小幅度之立法，其未為明文者則類推適用民法有關規定。惟先是於委員會審查過程中明定「公法上請求權因時效完成而當然消滅」，嗣並於二讀會中通過協商條文規定：「公法上請求權，除法律有特別規定外，因五年間不行使而消滅」；如是，使我國公法上請求權消滅時效之制度規劃在一定程度上有別於德國法制。此外，誠如林錫堯大法官所論，立法院審議相關規定時，將草案內「準用民法有關之規定」刪除，改為現行「因五年間不行使而消滅」之規定，如此將公法上請求權消滅時效期間縮短為

¹³ 行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組委託，國立臺灣大學法律學研究所執行，行政程序法之研究（行政程序法草案），1991年，頁117-118。

¹⁴ 法務部編，法務部行政程序法制定資料彙編（六），1994年，頁383-385。

¹⁵ 院會紀錄：立法院公報，第83卷第17期，83年3月17日（會議日期），頁141-142。

¹⁶ 院會紀錄：立法院公報，第88卷第6期，88年1月14日（會議日期），頁494-497。

¹⁷ 同前註，頁628。

5年，但亦使公法上請求權消滅制度法制不備時欠缺明文準用之依據，惟其仍得類推適用民法有關規定，以填補因此所生法律漏洞¹⁸。

至於委員會審查過程中何以明定「公法上請求權因時效完成而當然消滅」，林錫堯大法官主張，就行政法特徵（公權力性、公益性）而言，公法上請求權消滅時效之法律效果採抗辯權發生主義，似不相合，行政程序法第131條第2項採權利消滅主義，其原因亦在此；其並認，特別行政法之立法例設有消滅時效之特別規定者，均採消滅主義，例如稅捐稽徵法第23條¹⁹。法務部政務次長在立法院司法及法制委員會審查「行政程序法第131條修正草案」之脈絡裡也表明：「公法上請求權因涉及公益，有其特殊性，為求法律關係之一致及明確，故學理上皆一致主張公法上請求權時效完成之法律效果為權利絕對消滅，且主管機關或法院應依職權主動調查，而非被動消極等待當人有所主張」²⁰。最後，最高行政法院95年8月22日95年度庭長法官聯席會議（二）下述決議亦同此意旨：「行政程序法施行前，關於公法上請求權之時效相關問題，因法律並無明文，固得類推適用民法相關規定；惟類推適用，應就性質相類似者為之；而基於國家享有公權力，對人民居於優越地位之公法特性，為求公法法律關係之安定，及臻於明確起見，公行政對人民之公法上請求權因時效完成者，其公權利本身應消滅。至於司法院釋字第474號解釋亦僅闡明時效中斷及未完成，於相關法律未有規定前，應類推適用民法規定，而不及於時效完成之法律效果；故關於公法上請求權之消滅時效，不宜類推適用民法第144條關於抗辯權之規定」。

然而，公法上請求權是否必然具有「公權力性」？其「公益性」特徵如何必然應導致消滅時效期間屆滿之法效果為權利消滅？此論點尚非文獻上之定論。相對於此，在德國雖有部分學者主張，基於法治國原則，行政機關與法院應依職權主動調查是否已消滅時效²¹，惟其並未主張，公法上請求權時效消滅之法律效果應為權利消滅；惟多數見解則認為，由法治國原則並不能推導出，不應類推適用民法所定之抗辯權發生主義之結論，蓋行政機關應亦得以主張法安定性原則所生利益²²。

二、行政法學理關於公法上請求權消滅時效之探討

行政機關依法令得逕行作成各種公權力行為，尤其是單方作成行政處分之

¹⁸ 林錫堯，公法上請求權之消滅時效，收錄於：法學叢刊雜誌社編，跨世紀法學新思維，2006，第158頁。

¹⁹ 林錫堯，前揭文（見註18），第170頁。類此：陳敏，行政法總論，2011年7版，第285頁。

²⁰ 院會紀錄：立法院公報，第102卷第23期，102年4月30日（會議日期），第224頁。

²¹ Dieter Dörr, Die Verjährung vermögensrechtlicher Ansprüche im öffentlichen Recht, DöV 1984, S. 16-17.

²² Ferdinand O. Kopp/Ulrich Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz-Kommentar, 12. Aufl., 2011, § 53 Rn. 4.

「權限」，性質上並非「公法上請求權」，自無消滅時效規定之適用²³。此外，亦與民法學理上所持立場相類，行政法通說亦認為，原則上僅公法上財產請求權始為消滅時效制度之適用對象²⁴。然而，基此相同之出發點，就公法上請求權消滅時效與行政執行法所定執行期間之關係，意見卻大相逕庭：

有認為，公法上請求權依其權利內容可分為「行為、不行為之請求權」與「公法上金錢給付請求權」；因公法上之「行為或不行為義務」涉及公益，其不僅非消滅時效規定之適用對象，亦且不應設有執行期間；至於「公法上金錢給付義務」，除適用實體法上消滅時效之規定外，為免因時效之中斷、停止進行或重新起算，致人民長期承擔公法上金錢給付義務，宜明定執行期間，以作為「行政機關對人民貫徹公法上義務之最長期限」²⁵。

相對於此，另有則認為，公法上請求權應得類推適用民法有關消滅時效中斷之規定，行政機關為實現公法上請求權而「開始執行行為或聲請強制執行」者，該公法上請求權之消滅時效因而中斷，於執行程序終結時，始重行起算其時效；因此，執行程序中除有視為不中斷之事由致時效完成而應終止執行外，原則上不生公法上請求權因消滅時效期間屆至而權利消滅之問題，即原則上不適用行政執行法關於執行期間之規定。反之，不適用消滅時效之公法上行為不行為請求權，則仍應適用行政執行法第7條所定之執行期間²⁶。

按民法第129條第1項第3款規定，「消滅時效，因左列事由而中斷：...三 起訴」，同條第2項第5款規定，「左列事項，與起訴有同一效力：...五 開始執行行為或聲請強制執行」；此係因「債權人就行使權利之意思足以辨認，「且不待第三人之協力，即可導致債權之滿足，故民法賦之與起訴相同之中斷效力」²⁷。依民法第137條第1項之規定，「時效中斷者，自中斷之事由終止時，重行起算」，據此，時效因開始執行行為或因聲請強制執行而中斷者，自執行程序終結時，中斷事由終止，時效重行起算²⁸；惟依民法第136條，「時效因開始執行行為而中斷者，若因權利人之聲請，或法律上要件之欠缺而撤銷其執行處分時，視為不中斷(第1項)。時效因聲請強制執行而中斷者，若撤回其聲請，或其聲請被駁回時，視為不中斷(第2項)」。關於中斷消滅時效之制度意義，在於請求權消滅時效所以進行，係因權利人不行使而然，如有與請求權時效進行之基礎相反之事實發生，亦即權利人表明行使之意向而為行使，請求權消滅時效之進行即應中斷²⁹。據此而論，公法上請求權原則上不適用行政執行法關於執行期間之規定之主張，可資贊成；為期明確，或可考量於行政程序法中明訂，公法上請求權時效因開始

²³ 林錫堯，前揭文(見註18)，第155頁；林三欽，前揭文(見註3)，第436頁。

²⁴ 林錫堯，前揭文(見註18)，頁159；林三欽，前揭文(見註3)，頁438。

²⁵ 林三欽，前揭文(見註3)，頁438-439。

²⁶ 林錫堯，前揭文(見註18)，頁172-173。

²⁷ 黃立，民法總則，2005/9，修訂4版1刷，頁497。

²⁸ 施啟揚，民法總則，2009/8，8版，頁402。

²⁹ 曾世雄，民法總則之現在與未來，1993年版，頁250。

執行行為或因聲請強制執行而中斷。

又，依德國通說，僅有公法上之財產請求權始適用消滅時效³⁰，但少數有力說認為只要是請求權，不論請求之內容為金錢或其他作為、不作為或容忍，皆應有消滅時效之適用，消滅時效之適用權利不應因公法與私法之區別而有差異³¹。後說應較符法理，本報告亦採此說，職是之故，金錢以外之其他公法上請求權，例如代替物、有價證券或其他特定物之交付，亦應有消滅時效之適用。文獻上幾乎絕大部分見解皆認為高權性質之干涉(處分)權之實現並非請求權，而無消滅時效之適用。但可適用除斥期間³²，原則上應於該相關個別行政法中規定，例外時亦有失權效適用之可能。例如主管機關下命拆除違章建築乃是干涉處分權(之一種)，並非請求權，故無消滅時效之適用。有認為，此種高權性質之干涉(處分)權之行政執行雖可設除斥期間使之屆期消滅，但主管機關仍得隨時作出新處分，若採此見解，則雖設除斥期間亦無實際作用，此說之主要論據係認為高權性質之干涉(處分)權乃是主管機關基於行政機關之權限行使而發生，且涉及行政秩序之維持與公益之維護，此高權隨時可發動，藉以避免因除斥期間經過而使違法狀態無法排除，造成法秩序崩潰，例如主管機關以行政處分課以人民拆除違章建築之行為義務，行政機關命拆除有安全疑慮之違章建築之權限，其並非消滅時效之適用對象，人民所負之公法上行為義務亦非關財產權性質，據此，若認為執行期間係消滅時效之性質，則公法上之「行為或不行為義務」，不應設有執行期間之主張，縱使認為執行期間係除斥期間，主管機關於除斥期間經過後，仍得隨時作出拆除處分。本報告認為此見解原則上應可贊同。

肆、民法學理上關於消滅時效之探討

民法存在諸多以時間之經過為要素，據以決定私法法律關係之變動之制度，諸如始期、終期、除斥期間與時效期間，時效期間依其變動權利之方向，尚可進一步區分為取得時效與消滅時效；消滅時效規定於總則篇，性質屬於一般性規範³³。至於消滅時效之制度理據，依民法消滅時效之立法理由表明：「規定請求權經若干年不行使而消滅，蓋期確保交易之安全，維持社會秩序耳。蓋以請求權永久存在，足以礙社會經濟之發展」；據此，消滅時效制度存在之理由包含：(1) 保護債務人免因舉證困難致遭受不利益；(2) 維護法律和平；(3) 在權利上睡眠者不值得保護；(4) 減輕法院負擔、降低交易成本³⁴。

³⁰ Vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, aaO., § 53 Rn. 15.

³¹ Vgl. Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl., 2014, § 53 Rn. 1.

³² 最高行政法院 96 年度判字第 1402 號：「...行政機關依上述行政程序法第 117 條規定自為違法行政處分之撤銷，其所行使者乃撤銷權，核與同法第 131 條所規範之公法上請求權無涉，自無該條關於 5 年時效期間規定之適用。另行政機關自為違法行政處分之撤銷，其性質雖亦為行政處分，然並非就違反行政法上義務之行為，所為罰鍰、沒入或其他裁罰性之不利處分，是其撤銷權之行使期間，亦與行政罰法關於裁罰權時效期間之規定無涉。」

³³ 曾世雄，前揭書(見註 29)，第 235-237 頁。

³⁴ 王澤鑑，民法總則，2008/10 修訂版，7 刷(2011/8)，頁 553。

消滅時效之適用對象為請求權，亦即要求他人作為或不作為之權利。(1) 只有請求權(如租金之請求權)始罹於時效，作為請求權基礎之權利(例如租賃關係本身)則否；(2) 消滅時效亦不適用於支配權(物權)與形成權(如撤銷權、解除權)；(3) 因身分關係而生之請求權(身分權)，如同居請求權、親屬間之扶養請求權等基於身分關係所生之請求權，不適用時效之規定；(4) 物權為支配權，其不因時效而消滅，相對於此，因侵害物權(或有侵害之虞)所生之請求權，原則上有消滅時效規定之適用，惟依司法院大法官釋字第 164 號解釋，已登記之不動產所有權人之除去妨害請求權，不適用民法消滅時效之規定³⁵。

據上所述歸納，有學者認為：(1) 權利本體不因消滅時效而消滅，僅作為權利之作用之權能—請求權始有消滅時效規定之適用；(2) 因債權而生之請求權均有消滅時效之適用；(3) 因物權而生之請求權是否有消滅時效規定之適用，學理上有正反之見解，物上請求權原則上有消滅時效之適用，惟「已登記之不動產回復請求權」與「已登記之不動產除去妨害請求權」則無消滅時效規定之適用，蓋不作如此解釋，則登記之公示作用將無從發揮；(4) 物權以外之絕對權(如人格權、身分權)，則視其有無財產價值決定其有無消滅時效規定之適用，例如人格權之除去侵害請求權，不因時效而消滅，反之，因被侵害所生之損害賠償請求權，則可因時效而消滅；贍養費之請求權得為消滅時效之客體，夫妻同居請求權及履行婚約之請求權則不適用消滅時效之規定³⁶。另有學者認為：(1) 凡債權請求權均得為消滅時效之客體；(2) 依司法院大法官釋字第 107 號解釋³⁷、第 164 號解釋³⁸，

³⁵ 黃立，前揭書(見註 27)，頁 444-447。

³⁶ 林誠二，民法總則(下冊)，2008/9，3 版 1 刷，頁 264-268。

³⁷ 該號解釋理由書指出：「查民法第七百六十九條、第七百七十條，僅對於占有他人未登記之不動產者許其得請求登記為所有人，而關於已登記之不動產，則無相同之規定，足見已登記之不動產，不適用關於取得時效之規定，為適應此項規定，其回復請求權，應無民法第一百二十五條消滅時效之適用。復查民法第七百五十八條規定：『不動產物權，依法律行為而取得、設定、喪失及變更者，非經登記不生效力』，土地法第四十三條規定：『依本法所為之登記，有絕對效力』。**若許已登記之不動產所有人回復請求權，得罹於時效而消滅，將使登記制度，失其效用。**況已登記之不動產所有權人，既列名於登記簿上，必須依法負擔稅捐，而其占有人又不能依取得時效取得所有權，倘所有權人復得因消滅時效喪失回復請求權，將永久負擔義務，顯失情法之平。本院院字第一八三三號解釋，係對未登記不動產所有人之回復請求權而發。**至已登記不動產所有人回復請求權，無民法第一百二十五條消滅時效規定之適用**，應予補充解釋」。

³⁸ 該號解釋理由書進一步指出：「按民法第七百六十七條規定，所有人對於無權占有或侵奪其所有物者之返還請求權，對於妨害其所有權者之除去請求權及對於有妨害其所有權之虞者之防止請求權，均以維護所有權之圓滿行使為目的，其性質相同，故各該請求權是否適用消滅時效之規定，彼此之間，當不容有何軒輊。如為不同之解釋，在理論上不免自相矛盾，在實際上亦難完全發揮所有權之功能。『已登記不動產所有人之回復請求權，無民法第一百二十五條消滅時效規定之適用』，業經本院釋字第一〇七號解釋在案。已登記不動產所有人之除去妨害請求權，有如對於登記具有無效原因之登記名義人所發生之塗銷登記請求權，若適用民法消滅時效之規定，則因十五年不行使，致罹於時效而消滅，難免發生權利上名實不符之現象，真正所有人將

已登記之不動產所有人之物上請求權，並無民法第 125 條消滅時效規定之適用；(3)依最高法院 48 年台上字第 1050 號判例，「請求權若著重於身分關係者」，例如因夫妻關係而生之同居請求權，即無民法第 125 條之適用，但如非純粹身分關係，如夫妻間之各期贍養費給付請求權，因其具財產權性質，仍有消滅時效規定之適用；(4) 以人格權為內容之請求權，如侵害排除請求權，為維護人格利益之必要，不因時效而消滅；但因人格被侵害所生之損害賠償請求權，則有消滅時效規定之適用³⁹。

立法者設時效制度之理由為：「權利人長時繼續享有權利得免於隨時備證」，惟取得時效牽涉「權利本體」存在之問題，而消滅時效所涉乃權利「干擾因素」之問題；以消滅時效為例，義務人已清償債務，惟其清償憑證滅失無從證明清償之事實時，得訴諸時效抗辯，對抗外來之干擾。至消滅時效制度運作之結果，真正請求權人因消滅時效期間經過，請求權難以伸張，應屬例外而非原則；惟傳統法學反據此例外情形，以解釋消滅時效制度存在之理由。關於時效規定之適用範圍，有學者主張，應取向於其制度目的。消滅時效，僅限於「權利本體之保護不足以排拒干涉」為範圍。本此原則，「具原權利性質之請求權」(即債權之請求權)，應有消滅時效之適用；反之，「具救濟性質之請求權」，則視情形決定其是否有消滅時效規定之適用。之所以如此劃分，係因債權性質之請求權依附於單一法律關係，且發生頻繁，權利人隨時備證排拒第三人請求權之干擾，實際上有其困難。相對於此，「具救濟性質之請求權」則依附於某種權利存在且該權利受侵害之複數法律關係，其係社會生活運作脫軌之產物；於此，權利人隨時備證排拒第三人請求權之干擾，有時容易，有時困難。假使權利存在且該權利受有侵害不生疑慮，權利人即容易隨時備證排拒第三人請求權之干擾，例如已登記之所有權人之土地被竊佔，婚姻關係存續中不履行同居義務而生之請求權，即無適用消滅時效規定之必要。反之，某種權利之存在或該權利受侵害易生疑慮者，即有以消滅時效介入補足之必要，例如身體受傷害或其物被毀損之權利人，證明其權利固無困難，惟證明權利受侵害之相關事實則或有困難⁴⁰。

綜合以觀，民法學理上一方面以消滅時效屬財產法律關係之制度，基於此制度意旨，將純粹之人格上、身分上請求權排除於消滅時效規定之適用範圍，另一方面則本於司法院大法官相關解釋意旨，進一步限縮具有財產權性質之物上請求權適用消滅時效規定之範圍⁴¹。

伍、稅捐稽徵法之核課期間與徵收期間

無法確實支配其所有物，自難貫徹首開規定之意旨。故**已登記不動產所有人之除去妨害請求權，雖不在上開解釋範圍之內，但依其性質，亦無民法第一百二十五條消滅時效規定之適用**」。

³⁹ 王澤鑑，前揭書(見註 34)，頁 558-561；施啟揚，前揭書(見註 28)，頁 384-386。

⁴⁰ 曾世雄，前揭書(見註 29)，頁 238-239，241-246。

⁴¹ 邱聰智，民法總則(下)，2011/6，初版 1 刷，頁 349、352-354。

一、核課期間

稅捐稽徵法第 21 條規定：「I. 稅捐之核課期間，依左列規定：一、依法應由納稅義務人申報繳納之稅捐，已在規定期間內申報，且無故意以詐欺或其他不正當方法逃漏稅捐者，其核課期間為五年。二、依法應由納稅義務人實貼之印花稅，及應由稅捐稽徵機關依稅籍底冊或查得資料核定課徵之稅捐，其核課期間為五年。三、未於規定期間內申報，或故意以詐欺或其他不正當方法逃漏稅捐者；其核課期間為七年。II. 在前項核課期間內，經另發現應徵之稅捐者，仍應依法補徵或並予處罰，在核課期間內未經發現者，以後不得再補稅處罰。」、同法第 22 條規定：「I. 前條第一項核課期間之起算，依左列規定：一、依法應由納稅義務人申報繳納之稅捐，已在規定期間內申報者，自申報日起算。二、依法應由納稅義務人申報繳納之稅捐，未在規定期間內申報繳納者，自規定申報期間屆滿之翌日起算。三、印花稅自依法應貼用印花稅票日起算。四、由稅捐稽徵機關按稅籍底冊或查得資料核定徵收之稅捐，自該稅捐所屬徵期屆滿之翌日起算。」。關於核課期間之性質，我國和德、日之立法存有差異，而且文獻上亦有不同見解，分述如下：

(一)、消滅時效說

本說認為核課期間乃是國家或公法人對人民公法上之請求權，蓋稅捐債權於法定課稅要件具備時即抽象成立，此時，稅捐稽徵機關必須行使其核定權，使稅捐債務具體確定。此乃德國租稅通則所採，該國學說亦因法律已明定而採消滅時效見解。我國目前多數學者亦採此說⁴²。採此說者並未指出時效中斷、未完成之立法欠缺應如何解決，反而認為核課期間雖屬消滅時效，但並無時效中斷、未完成等之適用。

(二)、除斥期間說

由於我國稅捐稽徵法第二十一條、第二十二條並未如德國租稅通則般明確將核課期間定位為消滅時效，且核課期間主要係要求稅捐稽徵機關應於該期間內做出核定、變更等課稅處分，特別是不存在時效中斷之概念，且核定稅捐將使稅捐義務具體發生，應係形成性質，故核定權實為形成權，規範形成權之期間應為除斥其間而非消滅時效。此為日本通說⁴³。我國早期通說亦認為核課期間並無中斷、未完成之情形，核課期間經過後稅捐權利即消滅，並不待義務人主張，且稅

⁴² 參照陳敏，租稅法之消滅時效，政大法學評論，第三十二期(民國七十四年十二月)，第 130 頁以下。

⁴³ 參照陳清秀，稅法總論，2014 年 8 版，第 393 頁。

捐債務須經稅捐稽徵機關核定後始確定，故認為核課期間係除斥期間⁴⁴。

(三)、綜合說

本說認為核課期間經過後，實體法上發生稅捐請求權消滅之效果，程序上則發生不得再為核定稅捐之效力。從實體觀點而言應屬消滅時效，而從程序上觀察較接近除斥其間，故應係一種特殊期間，具有兩面性質⁴⁵。

(四)、小結

稅捐稽徵法第 21 條規定之核課期間並未如消滅時效般設有時效中斷、不完成之規定，實務通說亦不認為核課期間可類推適用民法關於時效中斷及不完成之規定，因此，將此期間解為時效期間引起學者之質疑並非無由，故有學者採綜合說，應是基此考量。然而，消滅時效和除斥期間性質不同，適用上亦有差異，前者原則上係抗辯事由，後者則為權利消滅，無論如何不能將兩者混和。故綜合說應不可採。核課處分究係創設納稅義務人之繳稅義務，抑或確認已存在之納稅義務，本有爭議，在不須作出核課處分之納稅義務，於課稅事實該當構成要件時，不待稽徵機關作出核課處分，納稅義務應已發生，例如所得稅，此乃法定之債。僅於人民未依法申報時，稽徵機關始應作出補稅處分，命義務人繳納。然而，在應由稽徵機關作出處分並依法送達納稅義務人後，納稅義務人始有繳納義務之稅捐，例如地價稅、牌照稅，若納稅義務人未收受課稅處分時，其並不負繳納義務，稽徵機關亦不得逕行移送執行機關對義務人強制執行，是以有認為此種稅捐應於作出課稅處分時始對義務人具體發生，換言之，課稅處分具體創設納稅義務。若採此說，則核課期間似應認為係除斥期間。特別是核課期間應是允許稽徵機關作出課稅處分之期間，此期間依經過，稽徵權即歸消滅，且無中斷與不完成之適用，則依現行規定，應採除斥期間說較符法理。然而我國之實務與多數說皆參考德國租稅通則之規定，將核課期間解為消滅時效，蓋基於國家對人民繳稅之請求權作為論據。惟，若採消滅時效之理論，則依行政程序法第 131 條第 3 項之規定，核課期間理應於稽徵機關作出核課處分時中斷，然而若核課處分遭撤銷或廢止時，自該處分失效時起，已中斷之時效視為不中斷(同法第 132 條參照)。實務上許多判決於原告納稅義務人訴請將課稅處分撤銷時，僅撤至復查決定，仍保留核課處分，係擔心將原核課處分撤銷而稽徵機關應重為處分時，核課期間已經過而不得再作出核課處分。解決之道應是在行政程序法第 132 條增設第 2 項規定，明定「前項情形，如行政機關就(該)同一事件⁴⁶應另為處分時，其經提起行政救濟者，於

⁴⁴ 張昌邦，稅捐稽徵法論，1991 年版，第 87、88 頁；黃茂榮，稅捐法論衡，1991 年版，第 97 頁。

⁴⁵ 參照陳清秀，前揭書(見註 43)，第 393、394 頁。

⁴⁶ 同一事件係指當事人(或其繼承人)相同、社會(生活)事實相同且適用之法規相同。在此係指進

行政救濟進行中，消滅時效期間停止進行。」，俾以貫徹消滅時效說之理論，如此亦可和同法第 23 條第 3 項扣除暫緩執行或停止執行期間之規定前後一致。此外，若採消滅時效說，則依司法院釋字第 474 號解釋之見解，民法關於時效中斷與未完成之規定應類推適用於行政法，則於實務適用上，似應許類推適用。若認為核課期間絕無中斷與未完成之適用餘地，且因核課期間屆滿之效果須由稽徵機關及其他國家機關依職權適用，不須納稅義務人主張，則本報告認為除斥期間說較為可採。

二、徵收期間

(一)、徵收期間之性質

稅捐稽徵法第 23 條規定：「I. 稅捐之徵收期間為五年，自繳納期間屆滿之翌日起算；應徵之稅捐未於徵收期間徵起者，不得再行徵收。但於徵收期間屆滿前，已移送執行，或已依強制執行法規定聲明參與分配，或已依破產法規定申報債權尚未結案者，不在此限。II. 應徵之稅捐，有第十條、第二十五條、第二十六條或第二十七條規定情事者，前項徵收期間，自各該變更繳納期間屆滿之翌日起算。III. 依第三十九條暫緩移送執行或其他法律規定停止稅捐之執行者，第一項徵收期間之計算，應扣除暫緩執行或停止執行之期間。IV. 稅捐之徵收，於徵收期間屆滿前已移送執行者，自徵收期間屆滿之翌日起，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，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。V. 本法中華民國九十六年三月五日修正前已移送執行尚未終結之案件，自修正之日起逾五年尚未執行終結者，不再執行。但有下列情形之一，自九十六年三月五日起逾十年尚未執行終結者，不再執行：一、截至一百零一年三月四日，納稅義務人欠繳稅捐金額達新臺幣五十萬元以上者。二、一百零一年三月四日前經法務部行政執行署所屬行政執行處，依行政執行法第十七條規定聲請法院裁定拘提或管收義務人確定者。三、一百零一年三月四日前經法務部行政執行署所屬行政執行處，依行政執行法第十七條之一第一項規定對義務人核發禁止命令者。」。租稅徵收權乃是納稅義務確定後，稽徵機關向納稅義務人收取稅捐之請求權。徵收期間則是規範徵收權行使之期間。關於徵收期間之性質，通說皆認為係消滅時效⁴⁷，本報告認為此見解應屬可採。

(二)、規範適用之問題

若認為徵收期間係消滅時效期間，則生是否有時效中斷與未完成之問題，此

行政救濟之案件有理由而應對之重新另為處分之意。

⁴⁷ 參照張昌邦，前揭書(見註 44)，第 92 頁；陳清秀，前揭書(見註 43)，第 398 頁以下。

外，徵收期間經過後，其法律效果如何，亦有爭議。關於時效中斷之部分，有認為該條文就妨礙時效完成事由之規定已經完整無漏洞，故無類推適用民法相關規定之餘地者⁴⁸。惟細繹該條第一項但書與第3項之文字，第1項但書之規定係涉及執行(申報債權、參與分配)等事由，在民法第129條該等事由發生中斷時效之效力，但在稅捐稽徵法第23條第1項但書卻僅是停止進行(扣除期間)，故可認為係民法之特別規定，但民法第129條以下之規定較為周延，例如第134、136條之規定即有類推適用之可能，斷言稅捐稽徵法第23條之規定並無漏洞，似嫌率斷⁴⁹。而稅捐稽徵法第23條第3項僅針對暫緩移送執行或依其他法律規定停止稅捐之執行者，關於第1項徵收期間之計算，應扣除暫緩執行或停止執行之期間而已，對於其他未完成之規定，例如民法第139條，是否完全不可能類推適用，不無探討之餘地⁵⁰。

此外，關於徵收期間屆滿之法律效果，於行政程序法制定前，實務學說之見解曾有歧異，財政部昔日認為，徵收期間屆滿後，若納稅義務人不主張抗辯而仍自動繳納，稽徵機關仍可收取而無須返還⁵¹。然而有學者認為，該條所謂之不得再行徵收應是採權利消滅主義⁵²。行政程序法制定施行後，關於消滅時效完成之法律效果，立法者明文於第131條第2項規定，請求權當然消滅。雖然此規定與德國聯邦行政程序法之立法例相反，但既由立法者決定，即應遵守。問題在於稅捐稽徵法第23條並未如行政程序法般明文規定權利消滅，且在條文中使用「不得再行徵收」(第1項)和「不(得)再執行」(第4、5項)。如此區別用語，是否立法者有不同規範，不無探討餘地。本報告認為，若非立法當時忽略用語之嚴謹性，則兩者之意涵應有不同，蓋消滅時效既因執行而應中斷或停止進行，則在執行程序進行中，根本不會有消滅時效完成而使權利消滅之情形，若立法者不欲执行程序拖延太久而欲儘速終結執行，則所謂不再執行應僅限於放棄執行而非讓請求權消滅。若此見解可採，則民法第145條⁵³之規定應可類推適用，換言之，若納稅義務人之前已經提供擔保品，縱使稅捐稽徵法第23條第4、5項規定之期間已經屆滿，或納稅義務人仍自動繳納，稽徵機關仍可收受，不構成不當得利。

⁴⁸ 陳清秀，前揭書(見註43)，第402頁。

⁴⁹ 認為稅捐稽徵法第23條並未注意時效中斷與未完成之區別，並針對其區別做適當規定者，例如黃茂榮，前揭書(見註44)，第97-99頁。

⁵⁰ 最高行政法院93年度判字第843號：「...二、公法與私法，雖各具特殊性質，但二者亦有其共通之原理，私法規定之表現一般法理者，應亦可適用於公法關係，本院五十年判字第三四五號著有判例。世界各國法律莫不承認時效制度，是時效制度係公法與私法之共通原理，公法未明定消滅時效期間者，應類推適用其他性質相類之消滅時效規定，無性質相類之規定時，即應類推適用民法之一般消滅時效規定。其類推適用範圍不限於消滅時效之期間，時效完之效力、時效中斷及未完成等相關規定均在類推適用之列。...」

⁵¹ 財政部70年2月19日台財稅字第31316號、98年6月19日台財稅字第09800148590號函參照。

⁵² 參照張昌邦，前揭書(見註44)，第92、93頁。

⁵³ 第145條：「以抵押權、質權或留置權擔保之請求權，雖經時效消滅，債權人仍得就其抵押物、質物或留置物取償。前項規定，於利息及其他定期給付之各期給付請求權，經時效消滅者，不適用之。」

陸、行政執行期間與公法上請求權消滅時效期間之關係

關於公法上請求權消滅時效期間與行政執行期間之關係，我國文獻見解不一，有認為行政上強制執行之目的係在強制人民履行其行政法上之義務，亦即實現行政主體之公法上請求權，其執行名義依附於各該發生公法上請求權之原因；「公法上請求權因消滅時效而權利消滅」之情事如於開始執行前即已存在，即成為不得強制執行之事由；行政機關為實現公法上請求權而「開始執行行為或聲請強制執行」，該公法上請求權之消滅時效應可因而中斷，並於執行程序終結後，重新起算其時效（藉由類推適用民法第129條第2項第5款、第137條第1項之規定）⁵⁴。其並認為，「行政執行期間並非請求權之消滅時效期間，亦非形成權（裁處權）之除斥期間，而只是一種法定期間」，「依行政執行法第7條規定，必經裁處（行政處分）確定，始有行政執行期間之起算。因此，行政罰法不再規定裁處執行之時效，蓋上述公法上請求權時效或行政執行時效之規定，已足資運用」⁵⁵。另有學者認為，「實體法上之『消滅時效期間』是請求權之存續期間，程序法上之『行政執行期間』應係『執行力』之存續期間，後者乃是行政機關在各該行政事件中行政機關所擁有之『執行力』之時間上限制」⁵⁶。由前述可知，行政執行期間、公法上請求權消滅時效期間以及民法之消滅時效制度間關係錯綜複雜。

一、高權性質之下命處分與執行期間

高權性質之下命(干涉)處分特別是涉及行政秩序之維持及秩序違反之回復。此種高權下命不應和請求給付之公法請求權同視，故無消滅時效之適用，僅得於法律特別規定時適用失權期間。雖在理論上，若無特別規定，則在行政執行法設一般性之失權規定勉強可行，然而在行政實務上，若採執行期間係下命處分執行之一般失權規定，則將產生巨大衝擊，特別是在違章建築之拆除，依目前實況，違章建築物所有權人收到確認違章並要求拆除之行政處分後，除非屬於優先拆除之類別，否則其排拆期間均相當長久，在某些直轄市，例如新北市，甚至須等待二十年以上，若貫徹下命處分應適用五年執行期間之規定，現存八成以上之違章建築勢將因執行期間經過而無法拆除。行政秩序是否將因而遭受破壞，不無疑慮。參考德國之實務通說，皆認為失權期間應於個別(實體)行政法中規定，是以將執行期間解為失權期間並非適當。職是之故，縱使在現行法制下，亦應認為高權性質之下命處分並無執行期間之適用。

若參考德國文獻，依德國通說，僅有公法上之財產請求權使適用消滅時效

⁵⁴ 林錫堯，前揭文(見註18)，頁172-173。

⁵⁵ 林錫堯，前揭書(見註10)，頁117。

⁵⁶ 林三欽，前揭文(見註3)，頁443。

⁵⁷，但少數有力說認為只要是請求權，不論請求之內容為金錢或其他作為、不作為或容忍，皆應有消滅時效之適用⁵⁸。然而，文獻上幾乎絕大部分見解皆認為高權之干涉(處分)權之實現並非請求權，而無消滅時效之適用。但可適用除斥期間，原則上應於該相關實體個別行政法中規定，例外時亦有失權效理論適用之可能⁵⁹。若於行政執行法針對高權干涉處分之執行規定執行期間，並非禁止，但僅屬一般補充性質，若其他法律設有特別規定時，應適用特別規定。但若如此解釋，將造成現存絕大部分之違章建築因執行期間已經屆滿而無法強制執行拆除之窘境，應認為原處分機關於符合法定要件，例如違章建築一直存在而依法律符合拆除要件時，得再次作出新拆除處分，此和執行行為無關。

惟，若(立法者、實務或通說)仍認為高權性質之(干涉)下命處分之強制執行亦應有執行期間之適用，則理應如公法請求權般，於開始執行、停止執行或因其他不可歸責(原處分)執行機關之事由無法執行時，應增設停止執行期間進行之規定。

二、行政執行與消滅時效之關係

關於公法上請求權之消滅時效與移送行政執行之關係，學說、實務之見解不一，首先，若認為執行期間係除斥期間，則其和消滅時效並無關聯。惟，若認為係消滅時效，則如前所述，其和行政程序法屬重複規定，體系上不應規定於執行程序之行政執行法，故應予與刪除。又，因類推適用民法關於消滅時效中斷之規定，請求權於實施強制執行時，消滅時效中斷，請求權於執行終結後仍未滿足時，其消滅時效應重新起算。

其次，由於我國行政程序法關於消滅時效完成之法律效果係採權利消滅而非採抗辯權制度，為免違法執行，因此，原處分機關移送強制執行時，執行分署應形式上審查消滅時效是否完成，換言之，應執行之公法請求權是否仍存在亦應由執行分署進行形式審查。實質審查牽涉太廣益太繁複，不但增加執行機關負擔，且不利執行程序，故參考民事執行，由執行機關負形式審查之責即可。若公法上請求權消滅時效期間已經完成，但執行期間尚未屆滿，則因消滅時效既已完成，權利即歸消滅，行政機關既不得移送執行，執行機關亦不得實施強制執行⁶⁰。

反之，若執行期間已經屆滿，但公法上請求權消滅時效期間尚未完成，應如何處理⁶¹，是否陷於有請求權卻無法強制執行之窘境，不無疑義。此外，若債務

⁵⁷ Vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, aaO., § 53 Rn. 15.

⁵⁸ Vgl. Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl., 2014, § 53 Rn. 1.

⁵⁹ Vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 2011, 12. Aufl., § 53 Rn. 15.

⁶⁰ 但實務有不同見解，如高雄高等行政法院 93 年訴字第 899 號判決認為：「…況依前述稅捐稽徵法第二十三條第一項規定，罰鍰處分於徵收期間屆滿前，已移送強制執行者，其徵收期間縱於執行期間屆滿，仍得予以徵收…」。

⁶¹ 林惠瑜法官審查意見認為，有可能發生時效未屆滿，實體權利存在，執行期間已經過之情形，例如作成行政處分後，未移送執行之情形。但在現行法制下，行政機關作成處分創設相對人金錢給付義務後卻未移送執行，由於消滅時效和執行期間皆為五年，此時應認為消滅時效完成而

人仍自動履行債務，或執行機關違法執行而將執行金額轉給移送機關收受時，債務人得否請求返還，亦有問題。有實務見解認為，執行期間屆滿僅是執行力消滅，債權本體仍存在⁶²，是以債權人之收受並不構成不當得利，債務人亦不得請求返還。本計畫認為若消滅時效尚未屆滿，實體權利仍存在，於移送強制執行時，因類推適用民法第 129 條之結果，則消滅時效應中斷⁶³，若認為執行期間屬時效性質，將因移送執行而中斷，故而執行期間無法進行，不可能發生執行期間已經過而時效期間尚未完成之情形。若認為執行期間係除斥期間，方有可能執行期間已經屆滿，但「公法上請求權消滅時效期間」尚未完成，此時，由於請求權亦因除斥期間經過而消滅，故不應再執行。**若維持目前關於執行期間之立法方式，則應增設條文，規定行政执行程序開始時，執行期間應停止進行**，如此或可避免不公，但卻與通說認為現行之執行期間並無中斷和未完成之見解不符。

再者，因行政處分而創設或確認之請求權，其經提起行政救濟而停止執行者，行政機關既不得強制執行而實現其請求權，為避免於停止執行期間，消滅時效因不停止進行而時效完成，似應參照稅捐稽徵法第 23 條第三項之規定：「依第三十九條暫緩移送執行或其他法律規定停止稅捐之執行者，第一項徵收期間之計算，應扣除暫緩執行或停止執行之期間。」，增設時效期間停止進行之規定，以求衡平。行政執行因其他事由而應停止時，例如債務人破產、清算或公司重整等，於停止執行期間，消滅時效亦應停止進行。

至於原處分機關將案件移送行政執行時，該案件如何適用行政程序法第 131

權利消滅，不須適用執行期間之規定。

⁶² 法務部 97 年 4 月 9 日法律決字第 0960046636 號函認為：本件所詢如已逾執行期間而依行政執行法第 7 條及第 42 條規定不得再移送執行之案件，移送機關是否仍得收受義務人所繳納罰款乙節，揆諸上開說明，如認原處分機關公法上請求權尚未罹於時效而消滅者，似仍得受領該交付，而無公法上不當得利之虞。

⁶³ 高雄高等行政法院 97 年度訴更一字第 19 號：『按行政執行法修正施行後，時效未完成之執行事件，因行政執行法業已修正施行，首揭行政執行法第 42 條第 2 項明定，未經執行或尚未執行終結之執行事件，自該法修正條文施行之日起（即 90 年 1 月 1 日），依該法之規定執行之。同條第 3 項並明文，第 2 項關於第 7 條規定之執行期間，應自該修正施行日（即 90 年 1 月 1 日）起算。準此，行政執行法修正施行後，時效未完成之未經執行或尚未執行終結之執行事件，均得再予執行，並其執行時效應自 90 年 1 月 1 日起算。此參法務部 93 年 2 月 20 日法律字第 0930002100 號函令：「行政程序法施行前已發生之公法上請求權其類推適用民法消滅時效期間之規定時，有關時效中斷及重行起算之規定，是否均得類推適用．．．四、綜上所述，貴署法規及業務諮詢委員會第 21 次會議提案 18 有關行政程序法施行前成立之行政罰鍰債權，其請求權時效是否因法院核發債權憑證而重行起算疑義乙節，參酌上開說明，倘該行政罰鍰據以作成之法律並無有關消滅時效之特別規定者，自得類推適用民法總則編第 6 章有關消滅時效期間、中斷、重行起算及未完成等相關規定；從而，該行政罰鍰債權之請求權時效即得因法院核發債權憑證而重行起算，如該請求權於行政執行法修正施行日（90 年 1 月 1 日）尚未罹於時效而消滅者，仍得移送行政執行處強制執行，並依行政執行法第 42 條第 3 項規定自行政執行法修正施行日起算行政執行期間。」即採相同見解。本件系爭罰鍰之執行請求權，依上開所述自債權憑證核發重行起算 15 年，應至 94 年 5 月 22 日始時效完成，故於行政執行法修正施行時，尚未罹於時效消滅，揆諸首揭說明，其執行期間即應自行政執行法修正施行日起算 5 年，是系爭罰鍰之執行時效應至 94 年 12 月 31 日始行完成，則本件被告於 94 年 10 月 25 日移送執行，應屬適法。原告主張系爭罰鍰之執行已罹於時效消滅及本件已逾行政執行法第 7 條規定之執行期間，不得再予執行云云，均無可採。』

條至第 134 條規定？一般而言，執行機關原則上僅作出滿足請求權(非處分)之執行行為，並不作出確認或實現權利之行政處分，故執行行為原則上應無行政程序法第 131 條至第 134 條規定之適用，該等規定應適用於作為執行名義之行政處分，若為執行名義之行政處分有第 131 條至第 134 條之情形，特別是時效完成者，原處分機關應即告知執行分署。

最後，若將行政執行法第 7 條關於執行期間之規定刪除，為避免案件永久強執之情況，除應增設執行無效果(或設內規之期間)時發給憑證結案之規定外，並應規定執行終結之期間，督促執行機關儘速執行，並藉以終結執行狀態，使消滅時效重新起算。

柒、德國民法所規定消滅時效之概念與制度目的

德國民法典第 194 條第 1 項明定：「得向他人要求為一定作為或不作為之權利(請求權)，得罹於時效」；據此其一方面對「請求權」作出法律定義，同時明定，得罹於時效者僅限於請求權。於此，「作為」指所有行為，包括給付、作成意思表示、物之交付、完成特定工作；「不作為」指所有可得想像之不行為，例如不為競爭、不管理公司，包括容忍；據此，得適用消滅時效相關規定之請求權，並不限於以金錢給付為內容者。請求權之基礎得為債法、物權法、親屬與繼承法制之法律關係。至於因非請求權而不能罹於時效者首先包括持續性之債之關係(例如租賃關係)本身；具有對世效力之絕對權利(absolute Rechte)，例如財產權、人格權與著作權；二者乃是得罹於時效之請求權之基礎，質言之，由此得以產生請求權，惟其本身並非請求權。此外，不罹於時效者尚有形成權、不從屬於請求之給付拒絕權(例如同時履行抗辯)、占有之權利(其性質為持續性之權限而非請求權)；其中最受注目之劃分為請求權與形成權之區別。形成權賦予權利人，藉由單方法律行為以創設、廢止或變更權利之權限，例如終止、撤銷、撤回與抵銷。形成權之行使可能產生回復原狀之請求權，惟其不受消滅時效制度規制，但有時存在除斥期間⁶⁴。作為與消滅時效相類似之法律制度，除斥期間(Ausschlussfrist, Präklusivfrist)主要適用於形成權，但有時也適用於請求權；因除斥期間之經過，權利歸於消滅，至除斥期間是否經過，法律爭訟中法院應依職權調查，消滅時效之抗辯則應由當事人提出。此外，作為權利濫用之一種類型，失權效(Verwirkung)亦將導致權利之喪失⁶⁵。

⁶⁴ Othmar Jauernig, in: Jauernig-Bürgerliches Gesetzbuch Kommentar, 14. Aufl., 2011, § 194 Rn. 2; Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch-Kommentar, 73. Aufl., 2014, § 194 Rn. 1, 3-7.

⁶⁵ Othmar Jauernig, a.a.O.(Fn. 61), § 194 Rn. 5; Palandt, a.a.O.(Fn. 61), Überbl v § 194 Rn. 13-14. 失權效之法效果為：該權利不能再有效行使。失權效之法律基礎在私法領域為：違反誠信、相互矛盾行為之禁止，在行政領域還要加上法治國原則。失權效之構成要件包含時間之因素(Zeitmoment)與情境之因素(Umstandmoment)；質言之，一方面必須權利人可得行使卻長久不行使其權利，另一方面因特殊情境存在，致長久不行使權利看來違反誠信。行使權利違反誠信通

消滅時效制度之主要目的為債務人保護與法律和平。就債務人保護而言，時效屆至可保護債務人免於舉證之困難，另亦應承認債務人在一定期間經過後，得自由處置其財產，而不須始終為債權人之追償預作準備。法律和平之維護是正當化消滅時效制度之更重要理由，亦顯示此一制度同時有維護公益之功能；蓋基於法律和平與法安定性之考量，長時間之事實狀態亦應得以持續存在。此外，作為消滅時效之附隨目標，消滅時效同時有助於經濟活動中快速處理法律行為之需求，法院亦得免於面對古老難決之爭議。然而，保障財產權之基本法第 14 條要求，消滅時效之法律規定應適當權衡債權人與債務人之利益；基於法安定性之考量，消滅時效原則上應忠於字義而為解釋⁶⁶。

捌、德國債法改革後之消滅時效制度

德國債法現代化法(das Schuldrechtsmodernisierungsgesetz, SchRModG)對消滅時效法制作了根本性之變革：一般消滅時效期限由原本之 30 年改為 3 年(第 195 條)，30 年時效僅適用於源自物權之請求權、親屬法與繼承法之請求權，以及有執行名義之請求權(titulierte Ansprüche)(第 197 條)；但一般時效期間之開始取決於客觀與主觀條件(第 199 條第 1 項)；不考量主觀條件，消滅時效期限最長為 10 年或 30 年(第 199 條第 2 項至第 4 項)；除第 212 條第 1 項所規定之承認、聲請或採行執行措施將導致時效之重新開始(Neubeginn der Verjährung)，前此之中斷事由(Unterbrechungsgründe)修正為停止進行(不完成)之事由(Hemmungsgründe)；擴充停止進行(不完成)之事由(例如第 203 條一般化了前此之第 852 條第 2 項)；不容許藉法律行為對消滅時效所作之約定類型(第 202 條)。雖然經過幾次改革，在民法典仍存在不同之消滅時效期間⁶⁷。Wolfgang Dötsch 則強調，最重要之變革是：取消無涉主觀認識之 30 年一般時效期間，創設出取決於主觀認識之 3 年一般時效期間；此外，無論是否知悉或因重大過失而不知悉，一般請求權因成立後 10 年不行使而消滅⁶⁸。以下概述其與本議題有關之條文之內容：

德國民法典第 195 條規定：「一般消滅時效期間為 3 年」。除法律或法律行為另有規定外，此一般時效適用於所有私法請求權，特別是：基於契約產生之履行請求權、損害賠償請求權、因不當得利所生之請求權與無因管理所生之請求

常係因違反信賴保護，符合下述所有要件者即屬此種情形：因權利人之行為，受影響之人得以信賴，系爭權利經過長時間後將不行使(信賴基礎)；受影響者確實信賴，系爭權利將不再行使(信賴構成事實)；受影響者亦因此為相關安排，以致其將因權利之行使受到不可預期之不利益(信賴活動)：Michael Sachs, in: Paul Stelkens/Heinz Joachim Bonk/Michael Sachs (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz-Kommentar*, 7. Aufl., 2008, § 53 Rn. 21-23.

⁶⁶ Othmar Jauernig, a.a.O.(Fn. 61), § 194 Rn. 6; Palandt, a.a.O.(Fn. 61), Überbl v § 194 Rn. 7-11.

⁶⁷ Othmar Jauernig, a.a.O.(Fn. 61), § 194 Rn. 1; Ferdinand O. Kopp/Ulrich Ramsauer, a.a.O.(Fn. 22), § 53 Rn. 8.

⁶⁸ Wolfgang Dötsch, *Verjährung vermögensrechtlicher Ansprüche im öffentlichen Recht*, DöV 2004, S. 277-278.

權。在未自為規定之情況下，公法上請求權亦類推適用第 195 條以下之規定，尤其是第 195 條、第 199 條，也包括第 197 條第 1 項第 1 款、第 3 款至第 5 款；先前援用舊民法典第 195 條所定 30 年時效之請求權，除應類推適用第 197 條第 1 項第 1 款之公法之物上請求權外，自此應援用第 195 條、第 199 條之一般時效，蓋縮短一般時效之主要理由，無論在私法或公法領域均具有說服力；因此，一般時效得援用於因徵收、特別犧牲、準徵收侵害、結果除去請求權、因違反公務員法之照顧義務所生之請求權、因違反其他公法特殊連繫關係(Sonderverbindung)之義務所生之請求權、請求公務員返還溢領之給付之請求權⁶⁹。第 199 條第 1 項、第 4 項分別規定：「如別無其他時效開始之規定，一般消滅時效始於 1. 請求權成立，且 2. 債權人知悉請求權得以成立之基礎事實與債務人，或如無重大過失應得以知悉之當年年終」，「除第 2 項至第 3 之 1 項規定外之請求權，無論其是否知悉或因重大過失而不知，自成立時起 10 年罹於時效」。據此，一般之 3 年時效之開始繫諸 2 項前提要件：1. 請求權已屆期(fällig)，即債權人已得為請求，2. 債權人已知悉或因重大過失而不知請求權得以成立之基礎事實，如是，因重大過失而不知與知悉被等視同觀；所謂重大過失意指：依整體情境而言，債權人以異常嚴重之程度違反交易上必要之注意，以致未能注意到任何人均可認識之事實；此等主觀要件之要求賦予債權人公平之機會，使其在時效屆至前得以及時向法院提出請求。然而，為保護債務人與維護法律和平，無論債權人能否認識請求權之成立要件，(除第 199 條第 2 項至第 3 之 1 項規定之情形外)請求權之時效因 10 年之絕對期限經過而消滅⁷⁰。

如前所述，公法上請求權得類推適用德國民法典第 197 條第 1 項第 1 款、第 3 款至第 5 款規定：「如別無其他規定，下列各款之消滅時效期間為 30 年：1. 基於所有權、其他物權、第 2018 條、第 2130 條與第 2362 條所生之返還請求權，以及為主張前揭返還請求權之附隨請求權，...3. 經確定判決確認之請求權，4. 基於可執行之和解或證書所生之請求權，5. 藉由破產程序之確認可得執行之請求權」。最後，取代先前之時效中斷，第 212 條規定：「時效重新起算，假使 1. 債務人藉由分期付款、支付利息、提供擔保，或以其他方式對債權人承認請求權，或 2. 採取或聲請法院或機關之執行行為(第 1 項)。如執行行為因債權人之聲請或因欠缺法定要件而廢棄，則不發生消滅時效重新開始之效果(第 2 項)。如聲請未獲許可，或在執行行為開始前撤回其聲請，或已取得之執行行為依第 2 項已經廢棄，不發生因聲請執行行為所生之消滅時效重新開始之效果(第 3 項)」。在本文之脈絡裡特別值得強調之是：因(聲請)採取執行行為可發生時效重新起算之法律效果。

玖、德國聯邦行政程序法關於公法上請求權時效之規定

⁶⁹ Othmar Jauernig, a.a.O.(Fn. 61), § 195 Rn. 2-3; Palandt, a.a.O.(Fn. 61), § 195 Rn. 20.

⁷⁰ Othmar Jauernig, a.a.O.(Fn. 61), § 199 Rn. 2-8; Palandt, a.a.O.(Fn. 61), Überbl v § 194 Rn. 2.

關於公法請求權消滅時效之一般性規定，現行德國聯邦行政程序法第 53 條規定：「I. 為確認或實行公法主體之請求權而作成之行政處分，使時效停止進行(不完成)。自行政處分具不得爭訟力或因其他事由而了結(Erledigung)後 6 個月起，停止進行(不完成)之法效果終結。II. 若行政處分具第 1 項之不可爭訟力時，其消滅時效期間為 30 年。若行政處分係以將來定期重複給付之請求權為內容時，依該請求權定其消滅時效期間。」⁷¹；該法在行政處分章(第三章)就公法上請求權時效並未作廣泛規定，僅以此條文規定時效之停止進行(不完成)以及為確認或實行公法主體之請求權而作成之行政處分具不可爭訟力後之時效。聯邦行政程序法規定簡略，其僅就消滅時效法制之小部分加以規定，與租稅通則之詳盡規範立法方式有異。

消滅時效依其本質乃屬實體法性質，體系上應規定於實體法，在行政程序法(或其他程序法)設相關規定僅是附屬性質，目的在於解決與行政處分有關之少數問題，其規定並不完整。許多和消滅時效相關之問題，例如公法上權利是否有消滅時效之適用、應適用何種期間、消滅時效完成之效果、是否須由債務人主張等等，皆應取決於個別行政法之規定⁷²。西元 2001 年德國民法關於消滅時效之部分進行大幅修正，行政程序法亦應與之配合。特別是將常態之三十年時效期間改為三年，而起算點則改為請求權發生年度之終了時，換言之，請求權發生之當年經過後，消滅時效期間開始起算⁷³。此外，依據通說見解，消滅時效之適用僅限於公法上之財產請求權，行政機關立於高權地位之單方規制行為，包括誡命、禁止等干涉權(Eingriffsbefugnisse)性質上並非請求權，故無消滅時效之適用，僅得依個別法律規定，適用除斥期間，或於嚴格條件下，適用失權效之規定⁷⁴。文獻上有學者認為，行政程序法第五十三條之規定乃是封閉性規定，原則上該規定不得類推適用於其他情形⁷⁵。

然而，在法制上，請求權之消滅時效並非僅是民法之制度，原則上亦適用於

⁷¹ § 53 VwVfG (Hemmung der Verjährung durch Verwaltungsakt) : (1) Ein Verwaltungsakt, der zur Feststellung oder Durchsetzung des Anspruchs eines öffentlich-rechtlichen Rechtsträgers erlassen wird, hemmt die Verjährung dieses Anspruchs. Die Hemmung endet mit Eintritt der Unanfechtbarkeit des Verwaltungsaktes oder sechs Monate nach seiner anderweitigen Erledigung. (2) Ist ein Verwaltungsakt im Sinne des Absatzes 1 unanfechtbar geworden, beträgt die Verjährungsfrist 30 Jahre. Soweit der Verwaltungsakt einen Anspruch auf künftig fällig werdende regelmäßig wiederkehrende Leistungen zum Inhalt hat, bleibt es bei der für diesen Anspruch geltenden Verjährungsfrist. 聯邦行政程序法第 53 條原本規定，行政處分之作成可發生使請求權消滅時效中斷之法效果，為配合 2002 年 1 月 1 日生效之債法現代化法，聯邦行政程序法爰於 2002 年 6 月 21 日修正，並溯及於 2002 年 1 月 1 日生效；此一修正主要是為維持聯邦行政程序法與民法典之一致性。藉此，作成行政處分不再使消滅時效中斷，毋寧僅有使其停止進行(不完成)之法效果：Johann Bader, in: Johann Bader/Michael Ronellenfitsch(Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz-Kommentar*, 2010, § 53 Rn. 4.

⁷² Vgl. Stelkens/Bonk/Sachs, *VwVfG*, 8. Aufl., 2014, § 53 Rn. 1; Kopp/Ramsauer, *VwVfG*, aaO., § 53 Rn. 1, 7.

⁷³ Vgl. Kopp/Ramsauer, *VwVfG*, aaO., § 53 Rn. 8.

⁷⁴ Vgl. Kopp/Ramsauer, *VwVfG*, aaO., § 53 Rn. 15.

⁷⁵ Vgl. Stelkens/Bonk/Sachs, *VwVfG*, 8. Aufl., 2014, § 53 Rn. 2.

公法，只是公法並未對消滅時效作廣泛之規定。公法領域消滅時效之制度目的亦與民法領域相類似，質言之，作為法治國原則之表現，其確保法安定性與法律和平；另一方面其亦具有保護債務人財產處置自由與免於舉證困難之意義⁷⁶。晚近德國學說及實務強調，消滅時效在行政法領域之特殊目的，諸如減輕行政法院負擔、加速行政程序之進行及行政法律關係之了結（即加速之觀點，Beschleunigungsaspekt）、強化國家財政之穩定度及預算支出之可度量性⁷⁷。德國公法學者 Jan Ziekow 指出，在公法領域，消滅時效制度追求之目的與在私法領域大抵相同，詳言之，藉由切斷關於時隔久遠之請求權之爭議，消滅時效制度有助於法安定性與法律和平；若權利人長久未對此提出主張，義務人即得以自由處置相關權利地位；消滅時效制度亦可督促權利人及時主張其權利，如此可減輕法院與行政機關之負擔。在公法領域引進消滅時效規定之特殊動機則是：對國家財政作可靠之安排，使其得以清晰掌握；此外，在社會法之領域，使某些請求權罹於時效則是因為，在長遠時間之後，已不能達成相關目的⁷⁸。Dieter Dörr 進一步指出，德國文獻一致承認，具財產權性質之公法上請求權同樣亦得罹於時效；時效消滅制度之基本思想在於長期存在之狀態應受到一定程度之法律保護，此一般法律思想（allgemeiner Rechtsgedanke）表現在諸多法律規定，取得時效、失權效之法律制度等規定，亦可歸屬於此；此等支撐消滅時效制度之一般法律思想亦適用於公法⁷⁹。

至於請求權是否罹於時效、消滅時效之期間，乃至時效屆滿後之法效果如何，乃各相關實體法制之問題。例如社會法典總則第 45 條第 1 項規定，社會給付之請求權，於其成立年度終了後 4 年消滅。租稅通則(Abgabenordnung)分別於第 169 條以下、第 228 條以下，對核定時效(Festsetzungsverjährung)與給付時效(Zahlungsverjährung)作了詳細規制。在各該實體法未為特殊規定時，則得類推適用其他公法或民法典之規定。例如分擔費用(規費 Beitrag)之給付之消滅時效或類似之給付義務，應得類推適用租稅通則之相關規定。民法典消滅時效之相關規定可以進一步補充法制上之不備，例如社會法典總則第 45 條第 2 項明定，在該法適用範圍內，準用民法典關於消滅時效停止進行(不完成)、停止進行(不完成)期滿、重新開始與其效果之規定；實際上，民法典前揭規定得以準用或類推適用並不取決於法律是否明定，惟應審慎為之⁸⁰。

通說認為，民法典第 195 條以下之規定不得類推適用於非財產權性質之請求

⁷⁶ Johann Bader, a.a.O.(Fn. 68), § 53 Rn. 1; Ferdinand O. Kopp/Ulrich Ramsauer, a.a.O.(Fn. 22), § 53 Rn. 2, 11. 後者強調，在公法領域，消滅時效制度主要植基於法安定性之考量。

⁷⁷ 李建良，行政法上消滅時效之基礎理論初探—概念、客體、法效，東吳公法論叢，第 2 卷，2008 年 11 月，頁 415-418。

⁷⁸ Jan Ziekow, Verwaltungsverfahrensgesetz, 2006, § 53 Rn. 1.

⁷⁹ Dieter Dörr, a.a.O. (Fn. 21), DöV 1984, S. 14.

⁸⁰ Michael Sachs, a.a.O.(Fn. 62), § 53 Rn. 1, 5; Johann Bader, a.a.O.(Fn. 68), § 53 Rn. 2-3; Ferdinand O. Kopp/Ulrich Ramsauer, a.a.O.(Fn. 22), § 53 Rn. 7, 10.

權，其不罹於時效。Ferdinand O. Kopp/Ulrich Ramsauer 認為，除非法律對此有特殊規定，原則上只有財產權性質之請求權(Vermögensansprüche)始能罹於時效；行政機關為其他規制(Regelungen)、藉行政處分而為誡命、禁止，特別是高權干預權限(hoheitliche Eingriffsbefugnisse)之採取，均非屬消滅時效之適用對象；然而，對此權限得設除斥期間之規定，在嚴格之條件下，亦可發生失權之效果⁸¹。對此見解，Michael Sachs 提出質疑，認為此一見解欠缺根據，其指出，不論在民法典整體或是德國聯邦行政程序法第 62 條第 2 句(其規定：公法契約準用民法典之規定)，均未有此等區分；此外，如何定性請求權是否具有財產權之屬性，也並不清楚；然而，其支持下述學理上之多數見解：公法性質之干預權限(Eingriffsbefugnisse)並非請求權，因此機關單純長期對此之不作為，尚不生消滅時效之問題，但可能構成失權(Verwirkung)而不得再行使⁸²。Johann Bader 持類似見解。其認為，藉由行政處分發生消滅時效之法效果之標的通常是財產權性質之請求權，然而，不論是具財產權性質之特定請求權能否罹於時效，抑或不具財產權性質之請求權能否罹於時效，聯邦行政程序法第 53 條均未提供解答，其解答取決於各該實體法；如相關實體法律規定，公法主體之不具財產權性質之請求權受時效法制規範，即得適用聯邦行政程序法第 53 條之規定⁸³。

對於「危害排除請求權」(Gefahrenbeseitigungsanspruch)是否罹於時效，Ossenbühl 認為，依通說見解，在公法領域，僅具財產權性質之請求權始有消滅時效制度之適用。危害排除請求權原本雖非財產權性質之請求權，惟其仍具「財產權因素」(vermögensrechtliche Komponente)。此外，民事法領域亦未將消滅時效制度限制僅適用於財產權性質之請求權；假使要在公法領域作此等限縮，就必須提出合理之說明。然而，學界就此大抵僅提及：行政法領域中非財產權性質之請求權與國家之高權任務有更緊密之關係，其應確保符合法律狀態之實現；如其得因時間經過而消滅，將使相關當事人得藉由單純之不作為，使明顯違法之狀態合法化。此等主張背後之疑慮係：國家將因時效消滅，喪失其於警察與秩序法(Polizei- und Ordnungsrecht)中擁有之，對抗危害之可能性。然而，此等疑慮並不成立。蓋消滅時效期間經過後，固然不能再基於行為危害者(Verhaltensstörer)之地位對之提出請求，但仍得視其為警察法上之緊急避難(polizeiliche Notstands)之第三人而為請求。此外，行政機關亦不因時效消滅而喪失其他基於危險防衛而擁有之干預權限。如是，尚不能主張，因時效消滅將影響警察任務之遂行⁸⁴。Michael Sachs 則質疑，Fritz Ossenbühl 從實體之警察義務推論出一項(在警察處分作出前即已存在之)危險排除義務，並推論出相應之機關之危險排除請求權，再

⁸¹ Ferdinand O. Kopp/Ulrich Ramsauer, a.a.O.(Fn. 22), § 53 Rn. 15.

⁸² Michael Sachs, a.a.O.(Fn. 62), § 53 Rn. 11, 12

⁸³ Johann Bader, a.a.O.(Fn. 68), § 53 Rn. 9.

⁸⁴ Fritz Ossenbühl, Verzicht, Verwirkung und Verjährung als Korrektive einer polizeilichen Ewigkeitshaftung, NVwZ 1995, S. 548-549. 類此：Peter Kothe, Die Verantwortlichkeit bei der Altlastsanierung - Ein Beitrag aus anwaltlicher Sicht -, VerwArch 88/1997, S. 484.

據以論證此等請求權亦得罹於時效⁸⁵。然而，如前所述，Michael Sachs 亦主張，公法性質之干預權限並非消滅時效之適用對象。本文認為，Michael Sachs 之主張確有相當論據而值得支持。

無論如何，在消滅時效制度原則上得以適用之範圍內，必須進一步考量，民法典第 195 條以下關於消滅時效之各條規定是否，以及在何等範圍內得以類推適用於公法性質之請求權。基本上，無論在民法典修正前後，關於消滅時效期間之規定，得以類推適用之原則上係一般期間之規定，至於其他期間之規定，必須公法上請求權與各該民法請求權之境況相類似，始得援引⁸⁶。民法典修正前，公法請求權之消滅時效之停止進行(不完成)，原則得上類推適用舊民法典第 203 條以下之規定；修法後，先前諸多中斷事由變更為停止進行(不完成)事由，其原則上仍得類推適用於公法領域，雖然應考量公法之特殊性；最後，類推適用民法典第 209 條，公法請求權時效停止進行(不完成)之法效果為：其期間不計入消滅時效之期間⁸⁷。消滅時效中斷在新修正之民法典改稱「消滅時效之重新起算」(Neubeginn der Verjährung)，並限於承認請求權與執行行為兩種情況，對於公法領域亦仍具有重要性⁸⁸。

聯邦行政程序法第 53 條不適用於公法主體基於公法契約所生之請求權；針對公法契約之聯邦行政程序法第 62 條(其明定準用民法典之規定)，應優先引用。聯邦行政程序法第 53 條補充民法典之規定，其賦予行政機關藉由作成行政處分使時效停止進行(不完成)之可能性，僅指涉公權力主體之請求權，且此等請求權依相關法規或一般法律原則得藉由行政處分而為主張，例如規費請求權、基於費用分擔義務之請求權，至於主張之方式(核定、確認、命為給付之裁決、執行命令)則在所不問，但應強調，如擬藉執行命令以阻止時效之完成，必須該執行命令之性質為行政處分；此請求權可針對人民，亦可能針對其他公法主體。該條第 1 項不僅不能直接適用，亦無從類推適用於人民之公法請求權，因僅行政機關始能藉由作成行政處分創設執行名義；該條第 2 項則得類推適用於經行政處分確認之人民之公法請求權。人民之公法上請求權原則上依各該專業法律之實體時效規定以決；如欠缺此類明文規定，則得類推適用民法典消滅時效之相關規定，例如民法典第 204 條第 1 項第 1 款(其規定：消滅時效因起訴請求給付或確認請求權而停止進行(不完成))、第 204 條第 1 項第 12 款(其規定：消滅時效因對機關提出聲請而停止進行(不完成)，假使訴之合法性取決於機關之前置決定，且已於聲請事件了結後 3 個月內起訴)⁸⁹。

如無特別規定，因類推適用民法典關於消滅時效之法效果之規定，時效屆滿

⁸⁵ Michael Sachs, a.a.O.(Fn. 62), § 53 Rn. 12 Fn. 38.

⁸⁶ Michael Sachs, a.a.O.(Fn. 62), § 53 Rn. 13-15.

⁸⁷ Michael Sachs, a.a.O.(Fn. 62), § 53 Rn. 16.

⁸⁸ Michael Sachs, a.a.O.(Fn. 62), § 53 Rn. 17.

⁸⁹ Michael Sachs, a.a.O.(Fn. 62), § 53 Rn.17-19; Johann Bader, a.a.O.(Fn. 68), § 53 Rn. 6-8; Ferdinand O. Kopp/Ulrich Ramsauer, a.a.O.(Fn. 22), § 53 Rn. 7, 16-17, 23, 28, 30.

僅賦予義務人抗辯權，行政機關在遂行其請求權時，並無依職權考量時效是否屆至之義務，是否行使抗辯權應由義務人自為判斷；法治國原則並不阻止行政機關為時效抗辯，蓋法安定原則對行政機關亦有其適用；但對於欠缺經驗之人，行政機關宜告知得為抗辯之可能性。反之，就是否行使消滅時效之抗辯，亦由行政機關裁量決定，關於為滿足權利人而履行義務一事，公私法領域之評價並不存在原則性之差異；於此，行政機關應遵守聯邦行政程序法第 40 條所定之裁量界限(亦即：「依授權目的且遵守法定裁量界限」)，尤應遵守平等原則之要求，亦得取向經濟性原則(Grundsatz der Wirtschaftlichkeit)，如此仍可兼顧消滅時效之法安定性要求與個案之特殊性。然而，如法律特別明定，時效屆滿將導致權利消滅之法效果，行政機關原則上即應依職權調查⁹⁰。

無論如何，配合 2002 年 1 月 1 日生效之債法現代化法而修正之聯邦行政程序法第 53 條，其仍維持行政處分與法院執行名義二者在消滅時效法效果上之相當性。依現行聯邦行政程序法第 53 條之規定，作成行政處分只導致消滅時效之停止進行(不完成)(第 1 項第 1 句)，自行政處分確定或因其他事由而了結後 6 個月起，停止進行(不完成)之法效果終止(第 1 項第 2 句)。行政處分依第 1 項規定確定後，其消滅時效之期間原則上為 30 年，質言之，與法院執行名義之消滅時效期間相同，除非行政處分內容涉及將來定期屆至之請求權，此等請求權之時效仍依其各該規定(第 2 項)⁹¹。

總結以言，公法請求權消滅時效之制度目的除與民事法領域相類似者外，另具有特殊之行政目的。至公法領域之消滅時效制度是否僅適用於具財產權性質之公法請求權，非無疑義，但高權性質之干預權限則不罹於時效。最後，在原則上類推適用民法典規定之情況下，消滅時效屆滿之法效果為抗辯權發生，而非權利消滅。

拾、德國租稅通則關於消滅時效之規制

德國租稅通則對於「核定時效」與「給付時效」設有詳細規定(分別規定於第 169-171 條、第 228-232 條)，然依通說之見解，租稅通則關於消滅時效之規定，雖可認為係租稅領域之一般規定，但相對於租稅外之行政法，則屬於特別規定⁹²，故不應將其理解為一般法律原則而援用於其他法律領域⁹³。若租稅涉及之請求，其主張須經行政處分加以核定，即牽涉核定時效；若時效期間涉及已經(或不須經)行政處分核定之請求，即屬給付時效；此等規定亦為各邦鄉鎮公課法所

⁹⁰ Michael Sachs, a.a.O.(Fn. 62), § 53 Rn. 7-8; Ferdinand O. Kopp/Ulrich Ramsauer, a.a.O.(Fn. 22), § 53 Rn. 2-5, 25a.

⁹¹ Ferdinand O. Kopp/Ulrich Ramsauer, a.a.O.(Fn. 22), § 53 Rn. 9.

⁹² Vgl. Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 53 Rn. 4.

⁹³ Michael Sachs, a.a.O.(Fn. 62), § 53 Rn. 1; Ferdinand O. Kopp/Ulrich Ramsauer, a.a.O.(Fn. 22), § 53 Rn. 3a, 19a-19c.

廣泛援用，據以規制相關規費、分擔費用請求權之消滅時效。依租稅通則第 47 條之規定⁹⁴，消滅時效期限屆滿之法律效果為請求權消滅；因此，期限屆滿後之租稅核定即屬違法。

租稅通則第 169 條規定：「I. 租稅核定期間若已經過，不得再為租稅之核定、廢棄或變更。第 129 條關於顯然錯誤之更正亦適用此規定。核定期間經過前，若有下列情形，則為遵守期間：1. 租稅裁決已離開就租稅核定管轄機關之支配領域，或 2. 在公示送達之情形，租稅裁決或通知已依行政送達法第十五條第二項公告。II. 核定期間：1. 一年：消費稅和消費稅賠(補)償(Verbrauchssteuervergütung)。2. 四年：不屬於第一款之租稅及租稅賠(補)償或關稅法第 4 條第 10 款、第 11 款規定之進出口租稅。逃漏租稅者，其核定期間為十年，在重大過失(輕率, leichtfertig)短報時，為五年。縱使租稅逃漏或重大過失(輕率)短報並非由租稅債務人或其為履行租稅義務而使用之他人所為，此規定亦適用，除非租稅債務人證明，其並未由此行為獲得財產利益且該(短漏)行為亦非因債務人怠於採取避免租稅短漏之交易上必要預防措施所導致。」⁹⁵

因租稅通則區分「核定程序」與「徵收程序」，消滅時效制度相應亦區分為核定時效與給付時效，此二種時效制度在實體法上之作用相同，均可使租稅債之關係之請求權因時效屆滿而消滅。核定時效之時效期間依情形而有別，給付時效則統一規定為 5 年；租稅債之關係之請求權須經核定、申報或使用租稅印花或租稅印戳繳納者，於核定時效期間屆滿時消滅，不再有適用給付時效之可能。但應留意，租稅通則第 37 條所規定之各種租稅債之關係之請求權，均屬以金錢給付為內容之請求權，此等請求權均有消滅時效之適用；反之，不以金錢給付為內容之請求權，如要求租稅債務人製作、提示帳冊或會記紀錄，則無消滅時效制度之

⁹⁴ 其內容：「租稅債之關係所生請求權尤其因清償(第 224 條、第 224 之 1 條、第 225 條)、抵銷(第 226 條)、免除(第 163 條、第 227 條)、消滅時效(第 169 條至第 171 條、第 228 條至第 232 條)而消滅；此外，附解除條件之請求權因條件成就而消滅」。

⁹⁵ § 169 AO: (1) Eine Steuerfestsetzung sowie ihre Aufhebung oder Änderung sind nicht mehr zulässig, wenn die Festsetzungsfrist abgelaufen ist. Dies gilt auch für die Berichtigung wegen offenbarer Unrichtigkeit nach § 129. Die Frist ist gewahrt, wenn vor Ablauf der Festsetzungsfrist 1. der Steuerbescheid den Bereich der für die Steuerfestsetzung zuständigen Finanzbehörde verlassen hat oder 2. bei öffentlicher Zustellung die Benachrichtigung nach § 10 Abs. 2 Satz 1 des Verwaltungszustellungsgesetzes bekannt gemacht oder veröffentlicht wird. (2) Die Festsetzungsfrist beträgt: 1. ein Jahr für Verbrauchsteuern und Verbrauchsteuervergütungen, 2. vier Jahre für Steuern und Steuervergütungen, die keine Steuern oder Steuervergütungen im Sinne der Nummer 1 oder Einfuhr- und Ausfuhrabgaben im Sinne des Artikels 4 Nr. 10 und 11 des Zollkodexes sind. Die Festsetzungsfrist beträgt zehn Jahre, soweit eine Steuer hinterzogen, und fünf Jahre, soweit sie leichtfertig verkürzt worden ist. Dies gilt auch dann, wenn die Steuerhinterziehung oder leichtfertige Steuerverkürzung nicht durch den Steuerschuldner oder eine Person begangen worden ist, deren er sich zur Erfüllung seiner steuerlichen Pflichten bedient, es sei denn, der Steuerschuldner weist nach, dass er durch die Tat keinen Vermögensvorteil erlangt hat und dass sie auch nicht darauf beruht, dass er die im Verkehr erforderlichen Vorkehrungen zur Verhinderung von Steuerverkürzungen unterlassen hat.

適用⁹⁶。

租稅通則關於核定時效之規制由第 169 條對核定期間、第 170 條對核定期間之開始與第 171 條對核定期間停止進行(不完成)之規範所構成。租稅通則第 169 條第 1 項第 1 句規定，租稅核定期間屆滿後，不得再為租稅之核定、廢棄或變更，而該條第 2 項規定不同情況之核定期間，特別值得強調之是其中第 2 項第 2 句「租稅核定期間在逃漏租稅時為 10 年，在重大過失短漏租稅時為 5 年」之規定，正如陳敏教授所論，在有逃漏租稅或因重大過失短漏租稅之情形，稅捐稽徵機關較難正確核定租稅，故不論租稅種類，規定其核定期間為 10 年、5 年⁹⁷。租稅通則第 170 條第 1 項規定：「核定期間始於租稅成立之年度屆滿，或原本附條件之租稅變更為無條件租稅之年度屆滿」；除別有時效停止進行(不完成)之情形，原則上核定期間始於年度屆滿，則核定期間亦將因年度屆滿而屆至，故僅須於年終時審查有無消滅時效屆滿之問題，適用上較為簡便⁹⁸。最後，租稅通則第 171 條規定，具備其所定各款情事時，核定時效停止進行(不完成)，核定時效停止進行(不完成)之期間，不計入核定期間內⁹⁹。該條所定各項核定時效停止進行(不完成)事由中特別值得強調者：「對租稅裁決提出訴願或起訴者，在爭訟確定前，核定時效停止進行(不完成)」(第 3 之 1 項第 1 句)；第 4 項至第 6 項則詳細規定，採取不同調查措施可發生核定時效停止進行(不完成)之效果。

租稅通則關於給付時效之規制由第 228 條對時效標的與期間、第 229 條對消滅時效之開始、第 230 條對消滅時效之停止進行(不完成)、第 231 條對時效中斷與第 232 條對消滅時效之效力等規範所構成。

租稅通則第 228 條規定：「租稅債務關係所生之請求權因特別之支付消滅時效而消滅。此消滅時效期間為五年。」¹⁰⁰；第 229 條規定：「I. 消滅時效期間自請求權初次屆期之日曆年經過後開始起算。由租稅債務關係所生請求權依據之核定、其廢棄、變更或依第 129 條所為更正，於生效之日曆年經過前，時效期間不起算；租稅申報視同租稅核定。II. 若作出未含支付要求之責任裁決，則消滅時效於責任裁決生效時之日曆年經過後開始起算。」¹⁰¹；第 230 條規定：「請求權在消滅時效完成前六個月內因不可抗力無法行使時，消滅時效不完成。」¹⁰²。而

⁹⁶ 陳敏譯著，德國租稅通則，2013/5，頁 314、426。

⁹⁷ 陳敏譯著，前揭書(見註 93)，頁 316。

⁹⁸ 陳敏譯著，前揭書(見註 93)，頁 318。

⁹⁹ 陳敏譯著，前揭書(見註 93)，頁 322。

¹⁰⁰ § 228 AO (Gegenstand der Verjährung, Verjährungsfrist): Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis unterliegen einer besonderen Zahlungsverjährung. Die Verjährungsfrist beträgt fünf Jahre.

¹⁰¹ § 229 AO: (1) Die Verjährung beginnt mit Ablauf des Kalenderjahrs, in dem der Anspruch erstmals fällig geworden ist. Sie beginnt jedoch nicht vor Ablauf des Kalenderjahrs, in dem die Festsetzung eines Anspruchs aus dem Steuerschuldverhältnis, ihre Aufhebung, Änderung oder Berichtigung nach § 129 wirksam geworden ist, aus der sich der Anspruch ergibt; eine Steueranmeldung steht einer Steuerfestsetzung gleich.(2) Ist ein Haftungsbescheid ohne Zahlungsaufforderung ergangen, so beginnt die Verjährung mit Ablauf des Kalenderjahrs, in dem der Haftungsbescheid wirksam geworden ist.

¹⁰² § 230 AO: Die Verjährung ist gehemmt, solange der Anspruch wegen höherer Gewalt innerhalb der

第 231 條規定：「I. 消滅時效因請求權之書面請求、推遲支付、緩期、停止執行、關稅債務人租稅繳納義務之停止、提供擔保、推遲執行、執行措施、於破產程序之申報、列入破產計畫或法院之債務清償計畫、加入對債務人以免除剩餘債務為目的之程序以及稅捐稽徵機關對租稅支付債務人之住所或所在地為調查而中斷。第 169 條第 1 項第 3 句準用之。II. 因推遲支付、緩期、停止執行、關稅債務人租稅繳納義務之停止、提供擔保、推遲執行、可導致質押權、強制抵押權或其他滿足債權之優先權之執行措施、於破產程序之申報、列入破產計畫或法院之債務清償計畫、加入對債務人以免除剩餘債務為目的之程序所致之消滅時效中斷，持續至推遲支付、緩期、停止執行、關稅債務人租稅繳納義務之停止或推遲執行之終止；擔保、質押權、強制抵押權或其他滿足債權之優先權之消滅；破產程序終結；破產計畫或法院之債務清償計畫履行或失效；剩餘債務免除生效或以免除剩餘債務為目的之程序提早結束。若對稅捐稽徵機關主張請求權，則由此而生之消滅時效中斷在對此請求權判決確定前不結束。III. 消滅時效中斷結束之日曆年經過後，消滅時效重新起算。IV. 消滅時效僅依中斷行為有關之數額生中斷效力。」¹⁰³。本條係規定時效中斷之事由，此意指已開始進行之消滅時效，因發生法定事由而中止，其後重新開始新時效期間，原已進行之時效期間不計入¹⁰⁴。據此以觀，公法上金錢給付請求權之規定與民法關於消滅時效之規定相同，均因(聲請)採行執行措施而發生消滅時效中斷之法效果。最後，第 232 條規定：「消滅時效完成後，由租稅債務關係所生之請求權以及其附屬之利息消滅。」¹⁰⁵，職

letzten sechs Monate der Verjährungsfrist nicht verfolgt werden kann.

¹⁰³ § 231AO:(1) Die Verjährung wird unterbrochen durch schriftliche Geltendmachung des Anspruchs, durch Zahlungsaufschub, durch Stundung, durch Aussetzung der Vollziehung, durch Aussetzung der Verpflichtung des Zollschuldners zur Abgabentrachtung, durch Sicherheitsleistung, durch Vollstreckungsaufschub, durch eine Vollstreckungsmaßnahme, durch Anmeldung im Insolvenzverfahren, durch Aufnahme in einen Insolvenzplan oder einen gerichtlichen Schuldenbereinigungsplan, durch Einbeziehung in ein Verfahren, das die Restschuldbefreiung für den Schuldner zum Ziel hat, und durch Ermittlungen der Finanzbehörde nach dem Wohnsitz oder dem Aufenthaltsort des Zahlungspflichtigen. § 169 Abs. 1 Satz 3 gilt sinngemäß.(2) Die Unterbrechung der Verjährung durch Zahlungsaufschub, durch Stundung, durch Aussetzung der Vollziehung, durch Aussetzung der Verpflichtung des Zollschuldners zur Abgabentrachtung, durch Sicherheitsleistung, durch Vollstreckungsaufschub, durch eine Vollstreckungsmaßnahme, die zu einem Pfändungspfandrecht, einer Zwangshypothek oder einem sonstigen Vorzugsrecht auf Befriedigung führt, durch Anmeldung im Insolvenzverfahren, durch Aufnahme in einen Insolvenzplan oder einen gerichtlichen Schuldenbereinigungsplan oder durch Einbeziehung in ein Verfahren, das die Restschuldbefreiung für den Schuldner zum Ziel hat, dauert fort, bis der Zahlungsaufschub, die Stundung, die Aussetzung der Vollziehung, die Aussetzung der Verpflichtung des Zollschuldners zur Abgabentrachtung oder der Vollstreckungsaufschub abgelaufen, die Sicherheit, das Pfändungspfandrecht, die Zwangshypothek oder ein sonstiges Vorzugsrecht auf Befriedigung erloschen, das Insolvenzverfahren beendet ist, der Insolvenzplan oder der gerichtliche Schuldenbereinigungsplan erfüllt oder hinfällig wird, die Restschuldbefreiung wirksam wird oder das Verfahren, das die Restschuldbefreiung zum Ziel hat, vorzeitig beendet wird. Wird gegen die Finanzbehörde ein Anspruch geltend gemacht, so endet die hierdurch eingetretene Unterbrechung der Verjährung nicht, bevor über den Anspruch rechtskräftig entschieden worden ist.(3) Mit Ablauf des Kalenderjahrs, in dem die Unterbrechung geendet hat, beginnt eine neue Verjährungsfrist.(4) Die Verjährung wird nur in Höhe des Betrags unterbrochen, auf den sich die Unterbrechungshandlung bezieht.

¹⁰⁴ 陳敏譯著，前揭書(見註 93)，頁 430。

¹⁰⁵ § 232 AO: Durch die Verjährung erlöschen der Anspruch aus dem Steuerschuldverhältnis und die

是之故，消滅時效完成後，稅捐稽徵機關所為之課稅處分即屬違法¹⁰⁶。

此外，租稅通則以專章(第六章)規定「執行」，經查該章並無類似我國行政執行法第7條執行期間之規定。值得留意者乃是租稅通則第257條關於執行之停止與限制之規定：「I. 有下列情事之一時，執行應即停止或予限制：一、第251條第1項規定之執行要件不存在時。二、據以執行之行政處分業經廢棄。三、給付請求權已消滅。四、給付經展延清償期。II. 在第1項第2款與第3款所定之情形，應廢棄已採行之執行措施。若行政處分係因法院之裁判而廢棄時，僅於該判決已確定，且不須依該判決重作行政處分時，始適用此規定。於其他情形，若未明確命令將已執行之措施廢棄時，執行措施繼續存在」¹⁰⁷。職是，應特別強調者乃是，給付請求權如因消滅時效屆滿而消滅，自不得再採行執行措施。

拾壹、報告總結和修法建議

一、報告總結

綜上，我國行政程序法體系上僅針對行政處分所創設或確認之公法請求權之消滅時效設規定，關於公法上請求權因時效完成而消滅、將消滅時效期間統一規定為5年，明顯與德國租稅通則之規定類似，而有異於德國聯邦行政程序法之規定。甚至我國行政法學說所謂，僅具財產權性質之公法上請求權始有消滅時效規定之適用之主張，亦僅在德國租稅通則有明確之法律依據。然而，如前所述，此等規定被認定屬租稅徵收領域之特殊規定，不應將其理解為一般法律原則而援用於其他法律領域；此外，衡諸前述德國法制關於消滅時效之多元規定方式，我國行政程序法之相關規定(與相關主張)在法政策上是否適當，非無斟酌餘地。

此外，一般公法請求權仍可類推適用民法之相類規定，租稅通則係對租稅債權關係所為之特別規定，若無特別規定，在性質不相牴觸之情況下，仍應適用一般規定。是以，執行行為應可發生消滅時效重新起算(中斷)之法效果，而一旦消滅時效期間屆滿，若採權利消滅之規定，則相關執行行為自應配合因此發生之實體法上之效果，亦即不得再採行執行行為，如此，法制上應無須對於執行期間另

von ihm abhängenden Zinsen.

¹⁰⁶ Vgl. Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl., 2014, § 53 Rn. 3.

¹⁰⁷ § 257 AO(Einstellung und Beschränkung der Vollstreckung): (1) Die Vollstreckung ist einzustellen oder zu beschränken, sobald 1. die Vollstreckbarkeitsvoraussetzungen des § 251 Abs. 1 weggefallen sind, 2. der Verwaltungsakt, aus dem vollstreckt wird, aufgehoben wird, 3. der Anspruch auf die Leistung erloschen ist, 4. die Leistung gestundet worden ist. (2) In den Fällen des Absatzes 1 Nr. 2 und 3 sind bereits getroffene Vollstreckungsmaßnahmen aufzuheben. Ist der Verwaltungsakt durch eine gerichtliche Entscheidung aufgehoben worden, so gilt dies nur, soweit die Entscheidung unanfechtbar geworden ist und nicht auf Grund der Entscheidung ein neuer Verwaltungsakt zu erlassen ist. Im Übrigen bleiben die Vollstreckungsmaßnahmen bestehen, soweit nicht ihre Aufhebung ausdrücklich angeordnet worden ist.

設規範。

再者，若認為執行期間係屬時效之性質，則在行政程序法已設有消滅時效之一般規定，如其規範有遺漏，應在行政程序法進行修正，不應在行政執行法重複設消滅時效期間。而且，消滅時效和除斥期間性質上皆係實體性質，原則上應規定於個別行政(實體)法，雖立法者亦可於個別法未規定時，在執行法設除斥期間性質之執行期間，然而，如此方式因忽略個別行政領域之特殊性，在法制上並不適當。最後，凡是因期間經過而造成失權之效果者，該期間皆屬失權性質之除斥期間，故最高行政法院 99 年度判字第 1138 號判決之見解應不可採。蓋具失權性質者即應為除斥期間，而非一般或特別法定期間。

依德國通說，僅有公法上之財產請求權使適用消滅時效，但少數有力說認為只要是請求權，不論請求之內容為金錢或其他作為、不作為或容忍，皆應有消滅時效之適用。然而，文獻上幾乎絕大部分見解皆認為高權之干涉(處分)權之實現並非請求權，而無消滅時效之適用，但可適用除斥期間，然而，除斥期間原則上應於該相關個別行政(實體)法中規定，例外時亦有失權之可能。若於行政執行法針對高權性質干涉處分之執行設執行期間之規定，雖非禁止立法，但應僅屬一般補充性質，若其他法律設有特別規定時，應適用特別規定。惟若如此，將造成秩序違反之現象無法排除，例如現存絕大部分之違章建築將因執行期間已經屆滿而陷於無法強制執行拆除之窘境，應認為原處分機關於符合法定構成要件時，得另為新處分¹⁰⁸，此雖和執行行為無關，但採此見解將使設置除斥期間之目的無法實現，規範流於空洞。

由於我國法採權利消滅而非採抗辯權制度，消滅時效既已屆滿，權利即歸消滅，行政機關不得移送執行，執行機關亦不得執行¹⁰⁹。為免違法執行，因此執行分署應形式上審查消滅時效是否完成，換言之，應執行之公法請求權是否仍存在亦應由執行分署進行形式審查，詳言之，僅依移送卷宗資料形式上審查即可確認，例如移送文件並非法定之執行名義(非行政處分)，或實體權利已消滅時，執行機關應拒絕執行之移送¹¹⁰。實質審查牽涉太廣益太繁複，不但增加執行機關負

¹⁰⁸ 此時雖有第二次裁決之情形，但因第一次處分已因執行期間經過無法執行而失其規制力，故不致有兩處分同時存在生效之情形。應特別強調者乃是高權性質之干涉處分並非創設請求權，並無執行力和請求權分離之情形，故不應認為執行力消滅而實體請求權仍存在，以致排除行政機關重為處分之權限(一事不再理)。

¹⁰⁹ 參照最高行政法院 104 年 2 月份庭長法官聯席會議決議，公法上請求權於時效完成後，如作成行政處分移送執行，執行債務人未於執行程序中依法請求救濟，仍屬無法律上原因而受利益，應構成不當得利。

¹¹⁰ 參照 101 年 4 月 18 日 101 年度高等行政法院法律座談會提案七法律問題：原告甲機關於 93 年間對被告某乙提起給付訴訟，獲得高等行政法院之確定勝訴判決後，於 94 年間聲請強制執行，嗣因執行無效果，於 94 年 12 月 1 日核發債權憑證結案。甲機關 100 年間再度以該債權憑證聲請執行債務人乙之財產，法院應如何處理？研討結果：採乙說(經付大會表決結果：實到人數 52 人，採乙說 29 票)公法請求權罹於時效採當然消滅主義，與私法上請求權消滅採抗辯主義不同。又執行法院雖無實體上審查權，然就執行名義之執行力，非不能依職權為形式調查事實及必要證據，例如強制執行法第 4 條之 2 關於執行名義之主觀範圍及於何人等。準此，倘債權人所據以聲請之執行名義，依其記載資料已足認逾公法請求權時效，而債權人復未提出有何中斷事由，債權人顯不得執該執行名義聲請強制執行，亦即，在執行法院行使形式調查權即可得知公

擔，且不利執行程序，故參考民事執行，由執行機關負形式審查之責即可。一般而言，執行機關原則上僅作出滿足請求權(非處分)之執行行為，並不作出確認或實現權利之行政處分，故執行行為原則上應無行政程序法第 131 條至第 134 條規定之適用，該等規定應適用於作為執行名義之行政處分，若為執行名義之行政處分有第 131 條至第 134 條之情形，特別是時效完成者，原處分機關應即告知執行分署。若消滅時效尚未完成，請求權仍存在，移送強制執行時，應類推適用民法 129 條，則時效應中斷，若執行期間屬時效性質，應中斷而無法進行，若認為係除斥期間，方有可能執行期間已經屆滿但「公法上請求權消滅時效期間」尚未屆滿，此時，請求權亦因除斥期間經過而消滅，不應再執行。於此情形，似應增設條文，規定執行時，執行期間停止進行¹¹¹，如此或可避免不公，但卻與通說認為現行之執行期間並無中斷和不完成之見解不符。

最後，若將現行法之執行期間刪除，為避免強制執行之狀態永久持續，除應設執行無效果(或設內規之期間)時發給憑證結案之規定，並應設執行終結之期限，俾以終結執行狀態，使消滅時效重新起算。

二、修法建議

(一)、行政程序法

修正條文	現行條文	修正說明
<p>第 132 條：</p> <p>行政處分因撤銷、廢止或其他事由而溯及既往失效時，自該處分失效時起，已中斷之時效視為不中斷。</p> <p><u>於前項行政處分撤銷之情形，如行政機關就同一事件經撤銷之部分應另為處分時，其經提起行政救濟者，於行政救濟進行中，消滅時效期間停止進行。</u></p>	<p>第 132 條：</p> <p>行政處分因撤銷、廢止或其他事由而溯及既往失效時，自該處分失效時起，已中斷之時效視為不中斷。</p>	<p>一、原條文列為第一項，不修正。</p> <p>二、新增第二項，因行政處分而創設或確認之請求權，若該處分因相對人或利害關係人提起行政救濟而遭撤銷，惟行政機關(包括原處分機關、訴願管轄機關等)就撤銷部分仍應另為處分時，為避免重為處分時，消滅時效已經完成而無法作出新行政處分，立法上有兩種方式，其一係重新起算，例如行政罰法第 27 條第</p>

法上請求權已罹於時效而當然消滅情形，執行法院應予審查並駁回其強制執行之聲請。故高等行政法院認為不僅依職權為形式調查事實及必要證據，尚可審酌債權人有何中斷事由。

¹¹¹ 目前行政執行法研修小組第 132 次會議已提出執行期間停止進行之規定草案。

		<p>4 項「行政罰之裁處因訴願、行政訴訟或其他救濟程序經撤銷而須另為裁處者，第一項期間自原裁處被撤銷確定之日起算。」，其二是救濟期間停止進行或不予計入，例如稅捐稽徵法第 23 條第三項。參考德國行政程序法之相關規定，將原屬中斷事由儘量改為停止進行，使期間較易完成，對債務人較為有利，故本條擬規定，其經提起行政救濟者，於行政救濟進行中，消滅時效期間停止進行。稅捐稽徵法第 21 條之核課期間規定並無行政救濟中停止進行之規定，導致原課稅處分被撤銷須重為處分時，實務出現僅將復查決定撤銷而保留原處分之不符行政法理論之判決，蓋欲避免核課期間不中斷以致核課期間經過之不當結果，增設此項規定應可防止此弊端發生。</p>
<p>第 133 條之一： 因行政處分而創設或確認之請求權，其因提起行政救濟或因其他事由而停止執行者，於停止執行期間，消滅時效停止進行。</p>		<p>一、本條新增。 二、因行政處分而創設或確認之請求權，其經提起行政救濟而停止執行者，行政機關既不得強制執行而實現其請求權，為避免於停止執行期間，消滅時效因不停止進行而時效完成，爰參照稅捐稽徵法第 23 條之規定，增</p>

		設本條規定，以求衡平。 三、行政執行 因其他事由而應停止時，例如債務人破產或清算等 ，於停止執行期間，消滅時效亦應停止進行。
第 134 條之一： 關於消滅時效之起算、中斷、停止進行以及不完成，除法律別有規定外，準用民法第一二八、一二九、一三零、一三一、一三三至一三九、一四一、一四五至一四七條之規定。	無	一、本條新增。 二、行政程序法並無關於消滅時效中斷、停止進行以及不完成之相關規定，為避免實務適用上發生疑義，爰參考德國聯邦行政程序法第 62 條之規定，增訂本條，明文規定關於消滅時效中斷、停止進行以及不完成等事項，於性質與行政法不相違背之情形，應可準用民法第一二八、一二九、一三零、一三一、一三三至一三九、一四一、一四五至一四七條等相關規定。

(二)、行政執行法

甲案：刪除執行期間(本報告建議採用之方案)

修正條文	現行條文	修正說明
(總則章)第 N 條之一： 行政執行分署受理移送執行之案件後，三年內未執行終結者，視為執行終結。		一、本條新增。 二、由於移送執行具有中斷消滅時效進行之效力，為避免永遠未結之執行，使債務人長久處於被執行之不安狀態，並督促執行機關迅速執行，爰增設本條，明定行政執行之期間最長為三年，若屆期

		仍未執行完畢，則視為執行終結，以便消滅時效期間重新起算。
<p>(金錢義務執行章)第 N 條：</p> <p>行政執行分署發現債務人無財產可供強制執行或雖有財產，但經執行後仍無法清償債務時，行政執行分署應發給移送機關執行憑證。</p> <p>移送機關移送執行時，陳明債務人現無財產可供執行者，行政執行分署得逕行發給憑證。</p> <p>行政執行分署發給移送機關執行憑證後，執行程序即為終結。</p>	<p>第 7 條：</p> <p>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。</p> <p>前項規定，法律有特別規定者，不適用之。</p> <p>第一項所稱已開始執行，如已移送執行機關者，係指下列情形之一：一、通知義務人到場或自動清繳應納金額、報告其財產狀況或為其他必要之陳述。二、已開始調查程序。</p> <p>第三項規定，於本法中華民國九十六年三月五日修正之條文施行前移送執行尚未終結之事件，亦適用之。</p>	<p>一、本條原本規定之執行期間因和消滅時效制度有所扞格，且違背失權應規定於實體法之體制，造成現行法制混亂，故應予以刪除，回復舊行政執行法不設執行期間之制。</p> <p>二、公法請求權之內容不論是金錢或行為、不行為債權，皆應有消滅時效之適用，然而，在公法上金錢債權，若債務人已無財產可供強制執行或雖有財產，但經執行後仍無法清償債務時，則參照強制執行法第 27 條之規定，行政執行分署應發給移送機關債權憑證。</p> <p>三、移送機關於移送執行時，若已知債務人並無任何財產可供執行，應許其向行政執行分署陳明債務人現無財產可供執行並逕行請求發給債權憑證，於此情形，行政執行分署得逕行發給憑證，俾節省調查債務人財產狀況之勞費。</p> <p>四、為免執行案件長期處於未結狀態，行政執行分署發給移送機關債權憑證後，行政執行程序即告終結，因執行而中斷之消滅時效即重新起算。</p>

乙案：保留執行期間，但移至行為、不行為章規定

修正條文	現行條文	修正說明
<p>(金錢義務執行章)第 N 條：</p> <p>行政執行分署發現債務人無財產可供強制執行或雖有財產，但經執行後仍無法清償債務時，行政執行分署應發給移送機關執行憑證。</p> <p>移送機關移送執行時，陳明債務人現無財產可供執行者，行政執行分署得逕行發給憑證。</p> <p>行政執行分署發給移送機關執行憑證後，執行程序即為終結。</p>	<p>第 7 條：</p> <p>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。</p> <p>前項規定，法律有特別規定者，不適用之。</p> <p>第一項所稱已開始執行，如已移送執行機關者，係指下列情形之一：一、通知義務人到場或自動清繳應納金額、報告其財產狀況或為其他必要之陳述。二、已開始調查程序。</p> <p>第三項規定，於本法中華民國九十六年三月五日修正之條文施行前移送執行尚未終結之事件，亦適用之。</p>	<p>一、本條原本規定之執行期間因和消滅時效制度有所扞格，且違背失權應規定於實體法之體制，造成現行法制混亂，故應予以刪除，回復舊行政執行法不設執行期間之制。</p> <p>二、依德國通說，公法請求權之內容若是金錢債權，應有消滅時效之適用，然而，若債務人已無財產可供強制執行或雖有財產，但經執行後仍無法清償債務時，則參照強制執行法第 27 條之規定，行政執行分署應發給移送機關債權憑證。</p> <p>三、移送機關於移送執行時，若已知債務人並無任何財產可供執行，應許其向行政執行分署陳明債務人現無財產可供執行並逕行請求發給債權憑證，於此情形，行政執行分署得逕行發給憑證，俾節省調查債務人財產狀況之勞費。</p> <p>四、為免執行案件長期處於未結狀態，行政執行分署發給移送機關債權憑證後，行政執行程序即告終結，因執行而中斷之消滅時效即重新起算。</p>
<p>(金錢義務執行章)第 N 條</p>		<p>一、本條新增。</p>

<p>之一： 行政執行分署受理移送執行之案件後，三年內未執行終結者，視為執行終結。</p>		<p>二、由於移送執行具有中斷消滅時效進行之效力，為避免永遠未結之執行，使債務人長久處於被執行之不安狀態，並督促執行機關迅速執行，爰增設本條，明定行政執行之期間最長為三年，若屆期仍未執行完畢，則視為執行終結，以便消滅時效期間重新起算。</p>
<p>(行為或不行為義務之執行章)第 0 條： 因公法上請求權而生之行為或不行為義務之執行，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。</p> <p>前項規定，法律有特別規定者，不適用之。</p> <p>第一項所稱已開始執行，係指下列情形之一：一、通知義務人到場或為其他必要之陳述。二、已開始進行執行所必要之調查程序。</p>	<p>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。</p> <p>前項規定，法律有特別規定者，不適用之。</p> <p>第一項所稱已開始執行，如已移送執行機關者，係指下列情形之一：一、通知義務人到場或自動清繳應納金額、報告其財產狀況或為其他必要之陳述。二、已開始調查程序。</p> <p>第三項規定，於本法中華民國九十六年三月五日修正之條文施行前移送執行尚未終結之事件，亦適用之。</p>	<p>一、本條新增。</p> <p>二、公法上金錢、代替物或有價證券之請求權應適用消滅時效，不適用執行期間。而依德國通說認為，高權性質之干涉下命權原則上不應有期間之限制，且公法上財產以外之請求權並無消滅時效之適用，故針對因公法上請求權而生之行為或不行為義務之執行，例如適齡國民之父母或監護人依強迫入學條例第 6 條所負之督促子女或受監護人入學義務，或私有古蹟所有人依文化資產保存法第 32 條規定，對其所有古蹟不得遷移或拆除之不行為義務等等，為避免長久未結之執行，應設執行期間之規定。</p> <p>二、本條係一般性規定，若其他法律設有特別規定時，應適用該特別規定。</p> <p>三、本項針對執行之開始</p>

		起算設明文規定，以杜爭議。
--	--	---------------

(三)、稅捐稽徵法

甲案

修正條文	現行條文	修正說明
<p>第 23 條：</p> <p>稅捐之徵收期間為五年，自繳納期間屆滿之翌日起算；應徵之稅捐未於徵收期間徵起者，不得再行徵收。但於徵收期間屆滿前，已移送執行，或已依強制執行法規定聲明參與分配，或已依破產法規定申報債權尚未結案者，不在此限。</p> <p>應徵之稅捐，有第十條、第二十五條、第二十六條或第二十七條規定情事者，前項徵收期間，自各該變更繳納期間屆滿之翌日起算。</p> <p>依第三十九條暫緩移送執行或其他法律規定停止稅捐之執行者，第一項徵收期間之計算，應扣除暫緩執行或停止執行之期間。</p> <p><u>稅捐之徵收，於徵收期間屆滿前已移送執行者，自徵收期間屆滿之翌日起，五年內未經執行</u></p>	<p>第 23 條：</p> <p>稅捐之徵收期間為五年，自繳納期間屆滿之翌日起算；應徵之稅捐未於徵收期間徵起者，不得再行徵收。但於徵收期間屆滿前，已移送執行，或已依強制執行法規定聲明參與分配，或已依破產法規定申報債權尚未結案者，不在此限。</p> <p>應徵之稅捐，有第十條、第二十五條、第二十六條或第二十七條規定情事者，前項徵收期間，自各該變更繳納期間屆滿之翌日起算。</p> <p>依第三十九條暫緩移送執行或其他法律規定停止稅捐之執行者，第一項徵收期間之計算，應扣除暫緩執行或停止執行之期間。</p> <p>稅捐之徵收，於徵收期間屆滿前已移送執行者，自徵收期間屆滿之翌日起，五年內未經執行</p>	<p>一、第一、二、三項不修正。</p> <p>二、第四、五項刪除。依我國實務通說之見解，並參考德國租稅通則之規定，徵收期間乃是消滅時效期間之性質。請求權之存續或消滅既設有消滅時效制度，即應一貫適用，不應在消滅時效期間之外另設執行期間，否則將使兩者適用陷於混亂，而且消滅時效最長為五年，卻可藉由開始執行而將請求權之執行延長為十年，造成執行期間較時效期間更長，法理上不無矛盾。而且原條文用語「不再執行」之概念不明確，究係指不再以公權力強制執行，但徵收權本身仍存在，抑或指徵收權權利消滅，亦不免爭議。若欲避免消滅時效期間因移送執行而中斷，可能造成請求權因不斷移送執行而永遠存在之結</p>

<p>者，不再執行，其於五年期間屆滿前已開始執行，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。</p>	<p>者，不再執行，其於五年期間屆滿前已開始執行，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。</p>	<p>果，立法者應另涉執行終結期間，或仿德國租稅通則第條之規定，將移送執行定為消滅時效停止進行(未完成)之事由，於執行程序終結後，時效繼續進行，則消滅時效即較易完成，可免人民永遠背負義務之重壓。</p>
<p><u>本法中華民國九十六年三月五日修正前已移送執行尚未終結之案件，自修正之日起逾五年尚未執行終結者，不再執行。但有下列情形之一，自九十六年三月五日起逾十年尚未執行終結者，不再執行：</u></p>	<p><u>本法中華民國九十六年三月五日修正前已移送執行尚未終結之案件，自修正之日起逾五年尚未執行終結者，不再執行。但有下列情形之一，自九十六年三月五日起逾十年尚未執行終結者，不再執行：</u></p>	
<p><u>一、截至一百零一年三月四日，納稅義務人欠繳稅捐金額達新臺幣五十萬元以上者。</u></p>	<p><u>一、截至一百零一年三月四日，納稅義務人欠繳稅捐金額達新臺幣五十萬元以上者。</u></p>	
<p><u>二、一百零一年三月四日前經法務部行政執行署所屬行政執行處，依行政執行法第十七條規定聲請法院裁定拘提或管收義務人確定者。</u></p>	<p><u>二、一百零一年三月四日前經法務部行政執行署所屬行政執行處，依行政執行法第十七條規定聲請法院裁定拘提或管收義務人確定者。</u></p>	
<p><u>三、一百零一年三月四日前經法務部行政執行署所屬行政執行處，依行政執行法第十七條之一第一項規定對義務人核發禁止命令者。</u></p>	<p><u>三、一百零一年三月四日前經法務部行政執行署所屬行政執行處，依行政執行法第十七條之一第一項規定對義務人核發禁止命令者。</u></p>	

乙案

<p>第 23 條： 稅捐之徵收期間為五年，自繳納期間屆滿之翌</p>	<p>第 23 條： 稅捐之徵收期間為五年，自繳納期間屆滿之翌</p>	<p>一、第一、二、三項不修正。 二、將第四項和第五項之</p>
---	---	--------------------------------------

<p>日起算；應徵之稅捐未於徵收期間徵起者，不得再行徵收。但於徵收期間屆滿前，已移送執行，或已依強制執行法規定聲明參與分配，或已依破產法規定申報債權尚未結案者，不在此限。</p> <p>應徵之稅捐，有第十條、第二十五條、第二十六條或第二十七條規定情事者，前項徵收期間，自各該變更繳納期間屆滿之翌日起算。</p> <p>依第三十九條暫緩移送執行或其他法律規定停止稅捐之執行者，第一項徵收期間之計算，應扣除暫緩執行或停止執行之期間。</p> <p>稅捐之徵收，於徵收期間屆滿前已移送執行者，自徵收期間屆滿之翌日起，五年內未經執行者，不再徵收，其於五年期間屆滿前已開始執行，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，不得再徵收。</p> <p>本法中華民國九十六年三月五日修正前已移送執行尚未終結之案件，自修正之日起逾五年尚未執行終結者，不再徵收。但有下列情形之一，自九十六年三月五日起</p>	<p>日起算；應徵之稅捐未於徵收期間徵起者，不得再行徵收。但於徵收期間屆滿前，已移送執行，或已依強制執行法規定聲明參與分配，或已依破產法規定申報債權尚未結案者，不在此限。</p> <p>應徵之稅捐，有第十條、第二十五條、第二十六條或第二十七條規定情事者，前項徵收期間，自各該變更繳納期間屆滿之翌日起算。</p> <p>依第三十九條暫緩移送執行或其他法律規定停止稅捐之執行者，第一項徵收期間之計算，應扣除暫緩執行或停止執行之期間。</p> <p>稅捐之徵收，於徵收期間屆滿前已移送執行者，自徵收期間屆滿之翌日起，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，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。</p> <p>本法中華民國九十六年三月五日修正前已移送執行尚未終結之案件，自修正之日起逾五年尚未執行終結者，不再執行。但有下列情形之一，自九十六年三月五日起</p>	<p>期間理解為特別規定性質之除斥期間。但本案有消滅時效和除斥期間並存混用之弊端。</p> <p>三、原規定所用之「不再執行」概念不清，可能被解為權利仍在，僅不得強制執行，若人民自動繳納，並不構成不當得利，如此將易生爭執。為符合除斥期間之本質並免爭議，將「不再執行」改為不再徵收，已杜爭議，並與第一項之用語一致。</p>
---	---	--

<p>逾十年尚未執行終結者，不再徵收：</p> <p>一、截至一百零一年三月四日，納稅義務人欠繳稅捐金額達新臺幣五十萬元以上者。</p> <p>二、一百零一年三月四日前經法務部行政執行署所屬行政執行處，依行政執行法第十七條規定聲請法院裁定拘提或管收義務人確定者。</p> <p>三、一百零一年三月四日前經法務部行政執行署所屬行政執行處，依行政執行法第十七條之一第一項規定對義務人核發禁止命令者。</p>	<p>者，不再執行：</p> <p>一、截至一百零一年三月四日，納稅義務人欠繳稅捐金額達新臺幣五十萬元以上者。</p> <p>二、一百零一年三月四日前經法務部行政執行署所屬行政執行處，依行政執行法第十七條規定聲請法院裁定拘提或管收義務人確定者。</p> <p>三、一百零一年三月四日前經法務部行政執行署所屬行政執行處，依行政執行法第十七條之一第一項規定對義務人核發禁止命令者。</p>	
---	--	--

參考文獻

中文：

- 王澤鑑，民法總則，2011 年
- 李建良，行政法上消滅時效之基礎理論初探－概念、客體、法效，東吳公法論叢，第 2 卷，2008 年 11 月
- 邱聰智，民法總則(下)，2011 年
- 吳庚，行政法之理論與實用，民國九十七年增訂十版
- 林三欽，行政程序法上「消滅時效制度」之研究－兼論「行政執行期間」與「退稅請求權消滅時效期間」之相關問題，東吳公法論叢第 2 卷，2008 年 11 月
- 林錫堯，行政罰法，2012 年 2 版
- 林錫堯，公法上請求權之消滅時效，收錄於：法學叢刊雜誌社編，跨世紀法學新思維，2006 年
- 林誠二，民法總則(下冊)，2008 年
- 范文清，公法上消滅時效期間及其起算時點，東吳大學公法研究中心第十二屆公法研討會報告，2015 年
- 施啟揚，民法總則，2009 年
- 孫森焱，民法債篇總論，民國 68 年版
- 陳敏譯著，德國租稅通則，2013
- 陳敏，租稅法之消滅時效，政大法學評論，第三十二期(民國七十四年十二月)
- 陳清秀，稅法總論，2014 年，8 版
- 黃立，民法總則，2005 年，修訂 4 版
- 黃茂榮，稅捐法論衡，1991 年
- 黃俊杰，行政執行法，2010 年版
- 曾世雄，民法總則之現在與未來，1993 年
- 張昌邦，稅捐稽徵法論，1991 年
- 鄭玉波，民法債篇總論，民國 67 年版
- 蔡震榮，行政執行法，2008 年第四版

德文：

- Bader /Ronellenfitsch(Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz-Kommentar, 2010.
- Dörr, Die Verjährung vermögensrechtlicher Ansprüche im öffentlichen Recht, DöV 1984.

Dötsch, Verjährung vermögensrechtlicher Ansprüche im öffentlichen Recht, DöV
2004.

Jauernig, Bürgerliches Gesetzbuch Kommentar, 14. Aufl., 2011.

Kopp/Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz-Kommentar, 12. Aufl., 2011.

Kothe, Die Verantwortlichkeit bei der Altlastsanierung - Ein Beitrag aus anwaltlicher
Sicht -, VerwArch 88/1997.

Ossenbühl, Verzicht, Verwirkung und Verjährung als Korrektive einer polizeilichen
Ewigkeitshaftung, NVwZ 1995.

Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch-Kommentar, 73. Aufl., 2014.

Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz-Kommentar, 7. Aufl.,
2008.

Ziekow, Verwaltungsverfahrensgesetz, 2006.