

公法上金錢給付義務執行期間 之起算始點研究

姚其聖*

壹、問題提出

行政執行之執行期間¹（或稱：執行時效）何時開始起算？以公法上金錢給付義務為例，執行期間（時效）應以行政機關可以對義務人開始實現，所課金錢給付義務內容之公權力行為之時，作為執行期間（時效）之起算始點的開始²。這個定義在行為、不行為義務之行政強制執行，也有適用。注意是以行政機關；不是行政執行分署可以開始實現公權力之行為時點，為計算執行期間之標準，這樣可以防止行政機關藉故拖延，避免執行期間之起算始點，為行政機關所操控。

行政執行法於民國90年1月1日修正施行，關於公法上金錢給付義務內容，有重新重大翻修。民國90年1月1日前、以及之後；所發生已經取得執行名義之公法上金錢給付義

務，執行期間（時效）之法源依據，各自為何？是本文所要討論的第一個問題。

另外，在研究過程中發現：民國90年1月1日以前發生之公法上金錢給付義務，執行期間（時效）起算始點之計算標準，法務部解釋一變再變，變更解釋的結果使人民陷於不利之地位。針對這些問題本文一一詳加深論，重要的是，因行政函釋的變更，對變更後產生不利益之人民；應如何主張權利之保護，本文則提出具體之法理及成文法依據。最後，檢討行政執行法第7條之立法缺失，並且草擬具體之修正案。

貳、立法沿革

行政執行法修正於民國90年1月1日公布之第7條規定：「行政執行，自處分、裁定確定

* 本文作者係東海大學法學博士，中信金融管理學院助理教授

註1：稱執行期間之學者有：吳庚，《行政法之理論與實務》，三民書局，2016年9月增訂14版，頁535、林錫堯，《行政法要義》，元照出版有限公司，2006年9月3版，頁381。稱執行時效之學者有：李震山，《行政法導論》，三民書局，2007年10月7版，頁432、李惠宗，《行政法要義》，元照出版有限公司，2012年9月6版，頁537。陳新民，《行政法學總論》，三民書局，2015年9月新9版，頁421、陳敏，《行政法總論》，2007年10月5版，頁836。行政執行法第7條之法定用語為「執行期間」。

註2：這個見解參考的依據是：民法第128條規定：「消滅時效，自請求權可行使時起算。以不行為為目的之請求權，自行為時起算。」

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（第1項）。前項規定，法律有特別規定者，不適用之（第2項）。」嗣後因該條第1項規定「已開始執行」一詞規定不明確，為免爭議³，特於民國96年3月21日修正增訂公布；並於96年5月1日增訂行政執行法第7條規定第3項規定：「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。」另同法增訂第4項規定：「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尚未終結之事件，亦適用之。」則是採與行政執行法第42條第3項相同之溯及既往規定，使本法修正前之行政強制執行事件，是否已開始執行之判斷，於本法修正後亦有適用。

那麼，行政執行法第7條第1項規定之執行期間要如何計算？現行法制之下，應區分兩個時期，而有不同之計算標準及法律依據：90年1月1日行政執行法修正公布施行前；以及90年1月1日行政執行法修正公布施行後之公法上金錢給付義務之執行事件。現在，分

別說明如下。

參、民國90年1月1日行政執行法修正公布施行前

一、立法政策採不真正溯及既往

在民國90年1月1日前，已經取得執行名義開始執行之案件（包括現繫屬地方法院民事執行處、或經執行一部或全部無效核發債權憑證之案件）；或者是已經取得執行名義，但尚未移送執行之案件，執行期間應如何計算？依行政執行法第42條第3項規定：「前項關於第七條規定之執行期間，自本法修正施行日起算⁴。」故凡民國90年1月1日前已發生之公法上金錢給付義務，不論發生於何時（例如：民國89年或65年），只要未經執行或尚未執行終結之案件，其執行期間，一律以民國90年1月1日為起算執行時效之始點。

這樣規定的結果，使得民國90年1月1日修正施行之行政執行法第7條，有關執行期間之規定，並非適用於過去發生但已經完結之事實或法律關係；亦非僅適用於將來發生之事實或法律關係；而是適用於過去發生、但現在仍存在、尚未終結之事實或法律關係，其情形類似「溯及既往」，但畢竟不是「溯及既往」，因溯及既往係針對已經終結之事實或法律關係，故稱之為「不真正溯及既往」⁵。

註3：沈委員智慧於95年12月18日「行政執行法第7條條文修正草案」說明提案旨趣、沈委員智慧等人所提行政執行法第7條修正動議。見立法院公報，第96卷，第5期，頁189、195。

註4：陳敏，見註1，頁837。

註5：林錫堯，見註1，頁58。另請參陳新民，《法治國家理念的靈魂—論法律溯及既往的概念、界線與過渡條款的問題》，學林文化事業有限公司，2001年4月出版，頁187。關於不真正溯及既往之運用，在大法官釋憲史上曾經發生過。緣起於民國54年12月30日修正增定營業稅法第42條規定：「營利事

行政執行法第42條第3項規定簡潔，所謂不真正溯及既往之法理又太抽象。於此具體列舉幾點，具體個案解釋適用之實例：

第一點，民國90年1月1日以前發生之公法上金錢給付義務，已經取得執行名義者，必須在5年內（即民國94年12月31日前）移送強制執行。此即行政執行法第7條前段規定：「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。」之所由設也。

第二點，民國90年1月1日以前發生之公法上金錢給付義務，已經取得執行名義者，並移送行政執行分署強制執行，經執行一部或全部無效果，核發債權憑證之案件，可以再執行5年。這個解釋的法源依據為，行政執行法第7條第1項中段規定：「……其於五年期間屆滿前已開始執行者，仍得繼續執行……。」

第三點，但是，不論如何，執行案件必須在民國99年12月31日前執行完畢，逾此時點，執行期間消滅，不得再移送行政執行分署強制執行；繫屬於行政執行分署之執行事

件，亦不得再執行。其所憑之法源依據為行政執行法第7條後段規定：「……。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。」

也就是說，民國90年1月1日以前發生之公法上金錢給付義務，已經取得執行名義者，一定要在民國94年12月31日前移送執行；一旦移送執行，則不受5年之限制。但全案必須在10年內執行完畢，過民國99年12月31日，則執行期間屆至，不得再執行。

更深層的意義，就是：立法者有意將民國90年1月1日以前發生之公法上金錢給付義務的強制執行，以民國99年12月31日作為分水嶺，過此時點，一筆勾銷。如此解釋，有民國80年行政執行法重行修正草案立法總說明為據。其謂：時效制度為法律一般原則，為求行政法律關係之安定，爰明定行政執行之期間為5年，最長為10年，並明定起算日，除有督促行政機關迅速執行之作用外，兼可保障人民權益，以免其義務永懸不決之狀態⁶。

二、一變再變的法務部解釋

（一）法務部96年1月3日法律字0950047243

業匿報營業額逃漏營業稅，於事實發生之日起5年內未經發現者，以後不得再行課徵。」其課徵期間明定為5年期間，對在民國54年12月30日以前發生之匿報營業額逃漏營業稅案件，究應自該法公布施行之日起開始計算？抑或在事實發生之日起計算？或者依法律不溯及既往原則，而認可永久課徵，無課徵期間之限制？民國54年之營業稅法並無規定。

監察院遂依當時之司法院大法官會議法第7條（現為司法院大法官審理案件法）之規定聲請大法官統一解釋。大法官釋字第142號解釋文謂：「營利事業匿報營業額逃漏營業稅之事實發生在民國54年年12月30日修正營業稅法全文公布施行生效之日以前者，自該日起5年以內未經發現，以後即不得再行課徵。」此號解釋之結果就是：在民國54年12月30日以前之逃漏稅案件課徵期間，不論經過多久（例如：民國53年或40年發生之逃漏稅事實），一律自民國54年12月30日起算5年，可以說是在法制不備之下，大法官採「不真正溯及既往」之法理，以解決爭議並代替立法規定之實例。

註6：《行政執行法研究修正實錄（續）》法務部編印，1997年6月，頁587。

號函釋⁷

對此問題法務部96年1月3日法律字0950047243號函釋（下稱：法務部第243號函釋）謂：

又義務人無財產可供強制執行，或雖有財產經強制執行後所得之數額仍不足清償債務時，經行政執行分署依行政執行法第26條準用強制執行法第27條規定核發執行（債權）憑證者，移送機關俟後發現義務人另有可供執行之財產，固可將案件再行移送，惟如其原始之公法上金錢債權，發生於90年1月1日前，應受行政執行法第42條移送執行之限制，至遲應於94年12月31日前移送執行。

法務部第243號函釋，所舉之實例為：

高雄市政府以行政處分確定時間分別為，86年7月6日、78年2月3日、76年2月3日之公法上金錢給付義務，於90年12月21日移送高雄行政執行分署，經該分署於94年6月核發執行（債權）憑證。高雄市政府於94年8月再移送執行，行政執行分署復於95年5月核發執行（債權）憑證，既已逾越94年12月31日，高雄市政府即不得再移送執行。至於有關不得再移送行政執行分署之案件，應否為銷帳處理，事屬會計、審計機關之權責，請洽詢相關機關辦理。

法務部第243號函釋之所以會有如上之解釋，是將民國90年1月1日前發生之公法上金錢給付義務，於行政執行法民國90年1月1日施行後移送執行之執行事件，經行政執行分署執行一部或全部無效，核發債權憑證結案之執行事件，視為行政執行法第7條前段之「未經執行」之執行事件。

總結法務部第243號函釋的一句話就是：民國90年1月1日以前，所發生之公法上金錢給付義務，於行政執行法民國90年1月1日修正施行後移送執行之執行事件，而發債權憑證結案之執行事件，必須在民國94年12月31日前移送執行；過民國94年12月31日以後再移送之執行事件，因執行期間屆至，不得再移送執行。而只要在民國94年12月31日前移送之執行事件，行政執行分署若不核發債權憑證，就可以執行到民國99年12月31日為止。再進一步分析，出現下列幾種具體的情形：

第一種，民國90年1月1日以前發生之公法上金錢給付義務，移送行政執行分署強制執行，經執行一部或全部無效果，核發債權憑證結案之執行事件，未於民國94年12月31日前再移送執行者，執行期間屆至，不得再移送執行。

第二種，民國90年1月1日前發生之公法上金錢給付義務，移送行政執行分署強制執行，經執行一部或全部無效果，核發債權憑證結案之執行事件，於94年12月31日前再移送執行，再經執行一部或全部無效果，而於94年12月31日以後，核發債權憑證結案之執

註7：法務部96年1月3日法律字0950047243號函。收於《行政執行業務相關另函彙編》，行政執行署編印，2007年7月2版，頁84。法務部94年9月7日法律字第0940700566號函。

行事件，因執行期間屆至，不得再移送行政執行分署辦理強制執行。

第三種，民國90年1月1日以前發生之公法上金錢給付義務，移送行政執行分署強制執行，經執行一部或全部無效果，然於94年12月31日以後，核發債權憑證結案之執行事件，因執行期間屆至，不得再移送行政執行分署強制執行。

（二）考據字詞以正義⁸：法務部第243號函釋與法律文義不符

上開法務部第243號函釋，對行政執行法第7條第1項前段規定之「未經執行者」包括曾經移送執行；但因執行一部或全部無效，而發債權憑證結案之執行事件。是有違法律之文義。蓋考據「未經執行者」一詞之字義，「未」字之意義：跟「已經」的意思相反，有「不」「沒有」「不曾」的意思⁹，故所謂未經執行的意義是未（不）曾開始執行之意¹⁰。

前述法務部第243號函釋所涉及之第一種情形至第三種具體情形，是已經執行，但發執行（債權）憑證結案之執行事件，並非「未經執行者」之案件。是應認行政執行分署發債權憑證結案之執行事件；仍屬行政執行分署第7條中段規定的「其於5年期間屆滿前已開始執行者，仍得繼續執行」，亦即，行政

執分署應受理移送機關以債權憑證為執行名義再移送執行之案件，直到本條第1項但書規定之「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」，才算執行期間屆滿¹¹——即民國99年12月31日。

上開法務部243號函釋，將經執行全部或一部無效，而核發執行（債權）憑證結案之案件，未提出任何論證，即視為「未經執行」之案件，似有與行政執行法第7條第1項中段規定之文義解釋不符。文義是法律解釋的開始，也是法律解釋的終點¹²，誰若想給條文增加其他的意思，必須為此承擔證明責任¹³。

（三）朝令有錯，夕改何妨？

上開民國96年法務部所頒之第243號函釋見解，施行6年後（即民國101年），法務部又有「逆轉」性的解釋出現，法務部101年6月22日法令字第10103104950號函（下稱：法務部第950號函）認為¹⁴：

- 一、行政執行法第7條第1項之執行期間乃法定期間，並非消滅時效，本部分署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

註8：這個標題的來源，是出自徐國能，《清代詩論與杜詩批評——以神韻、格調、肌理、性靈為論述中心》，里仁書局，2009年9月初版，頁251。作者藉由字詞字義對杜甫的詩進行校勘考證。

註9：何容主編，《國語日報字典》，國語日報社出版，1999年6月第1版45刷，頁300。

註10：陳典聖，〈欠稅案件執行期間之探討〉，收於《法務部行政執行署92年度至94年度行政執行業務研究論叢》，100年12月，頁42。

註11：陳典聖，見註10，頁43。

註12：王澤鑑，《法律思維與民法實例》，三民書局，2000年9月4刷，頁264。

註13：孔祥俊，《法律方法論（第二卷）——法律解釋的理念與方法》，北京：人民法院出版社，頁790。

註14：李惠宗，見註1，頁538。

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，不生執执行程序終結之效果；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十年內，得再移送執行。

上開法務部第950號函，採取本文前述考據字詞以正義之看法，只要5年內已經開始執行之案件，即有行政執行法第7條第1項本文後段：「……；其於五年期間屆滿前已開始執行者，仍得繼續執行。」規定之適用，不受是否有核發執行（債權）憑證之影響，該執行事件依同法第7條第1項但書規定，可在5年期滿後再繼續執行5年；意即，民國90年1月1日以前的公法上金錢給付義務，只要在民國94年12月31日前，移送行政執行分署強制執行，不論是否核發債權憑證結案，一律可以執行10年——到民國99年12月31日，執行期間方告屆至。

這個法務部第950號函解釋，使得上開法務部243號本文所整理出的三種具體情形，均可於94年12月31日以後再移送行政執行分署強制執行，符合行政執行法第7條第1項中段之「開始執行」之文義，應可贊同。

三、國家反覆無常之行為，人民如何主張權利保護

法務部民國101年6月22日第950號解釋的作成，糾正了法務部民國96年1月3日第243號的解釋，促使該部第243號解釋：90年1月1日以前的公法上金錢給付義務，關於執行一部或全部無效果，核發債權憑證結案之執行事件；應於94年12月31日執行期間屆至，不得再移送執行（即前述本文對法務部第243號解釋適用的三種情形），有了改變，依「後法優於前法」之行政機關適用行政命令之法理，自應適用法務部第950號解釋，均得再移送執行。

那麼，因法務部第243號函釋之結果，造成信賴執行期間屆至，而認為行政機關不會對再對其為強制執行之人民，應如何主張保障其權利呢？則是本文以下所要討論的問題。

（一）權利失效為一般法律原則

權利失效，係指權利人在相當期間內不行使其權利，依特別情事足以使義務人正當信任債權人不欲其履行義務時，則基於誠信原則不得再為主張¹⁵。誠信原則原為民法中行使債權履行債務之重要原則，進而為一切私法上法律行為均具有規範之法則¹⁶。誠信原則早期以行政法原則出現¹⁷，現已經行政程序法第8條：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」加以條文化，成為我國行政法制的內容。

依上所述，權利失效法理既以誠實信用原

註15：王澤鑑，〈權力失效——一項重要法律原則之創設〉，收於氏著，《民法學說與判例研究（一）》，三民書局，1983年4月7版，頁337。

註16：吳庚，見註1，頁57。

註17：林紀東，〈行政法與誠實信用原則〉，《法令月刊》，1990年1月41卷第10期，頁167。

則作為指導之上綱，應係基於正義理念的一般法律原則¹⁸。行政程序法第4條規定：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」權利失效既為一般法律原則，依上開行政程序法第4條規定，自有拘束行政機關之效力。權利失效就要件言，必須有權利在相當期間內不行使之事實，並有特殊情況，足使義務人正當信任權利人已不欲其履行義務，致權利之再為行使有違誠信原則¹⁹。

（二）國家反覆行為，應有權利失效之適用

陳敏教授即指出：在個案中，縱然執行時效期間尚未屆滿，仍應注意有無適用權利失效之法理，而限制執行之可能性²⁰。法務部於民國96年所作成之第243號函釋，依「後法優於前法」之法理，應被民國101年之第950號函釋所取代推翻。然法務部第243號函釋所適用之前開三種情形，顯已引起人民之正當信任，以為國家當不欲再強迫義務人履行公法上金錢給付義務，而今，忽反覆要貫徹其權力之行使，置令人民對國家行為之信任於不顧，再陷人民於不利之窘困地位，其有違誠信原則，莫此為甚！

故應認凡在第243號函釋適用期間內（96年1月3日至101年6月22日），經認定不得再執

行之案件，有權利失效法理之適用；即雖依法務部第950號函釋執行期間尚未屆滿，但因有權利失效法理之適用，國家行政機關不得再強迫人民履行公法上金錢給付義務²¹。

（三）解釋性行政規則之變更有信賴保護原則之適用

關於行政程序法第119條以下所規定，行政處分變更或廢止之信賴保護原則適用範圍，於行政法規變更或廢止亦有適用；有司法院大法官釋字第525號解釋謂：「信賴保護原則攸關憲法上人民權利之保障，公權力行使涉及人民信賴利益而有保護之必要者，不限於授益行政處分之撤銷或廢止（行政程序法第119條、第120條及第126條參照），即行政法規之廢止或變更亦有其適用。行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。」

該號解釋所稱的行政法規的變更或廢止，本文認為，應不單指法規命令的變更或廢止，尚包括解釋性行政規則變更或廢止；蓋兩者同為從事使抽象的法律具體化的工作，解釋性行政規則在行政實務工作上，使用之普遍性及影響力，並不亞於法規命令。

註18：李介民，〈租稅法上權利失效〉，《東海大學法學研究》，2002年12月第17期，頁49、77。

註19：王澤鑑，〈權力失效——一項重要法律原則之創設〉，收於氏著，《民法學說與判例研究（一）》，三民書局，1983年4月7版，頁337。林錫堯，見註1，頁154。

註20：陳敏，見註1，頁836。

註21：關稅法第18條第1項規定：「為加速進口貨物通關，海關得按納稅義務人應申報之事項，先行徵稅驗放，事後再加審查；該進口貨物除其納稅義務人或關係人業經海關通知依第十三條規定實施事後稽核者外，如有應退、應補稅款者，應於貨物放行之日起六個月內，通知納稅義務人，逾期視為業經核定。」該條規定，進口貨物「先放後核」是法制上權利失效法理條文化之具體規定，也就是，通關之貨物有應繳納之稅款，應於貨物放行後六個月期間內開徵，逾六個月有使人民信賴稅款已經核定，是立法者明定的權利失效事實。見李介民，見註18，頁76。

另在保護權益之性質範圍方面，司法院大法官釋字第529號解釋理由書第一段有謂：「人民因信賴於法規廢止或修改前依強制規定而取得之實體法上地位有受不利之影響時，自亦應同受保護。」也就是說，信賴保護的範圍，除實體法上之利益外，兼及法律地位之不利益影響²²。

前述法務部第950號函釋變更了第243號函釋的結果，造成因信賴執行期間屆至；而不受強制執行之人民，再度面臨國家行政強制執行之公權力行為，剝奪其財產上之權利，揆諸上揭法院大法官釋字第525號解釋，人民自可主張信賴保護原則，應屬無疑。

要注意的是，這裡所討論的解釋性行政規則變更，無司法院大法官釋字第287號解釋之適用。因為該號解釋所指的情形是：前釋示之解釋違背法律損害當事人權益之情形²³；而此處所引發爭議之前釋示（第243號函釋）雖違背行政執行法第7條第1項之法意，但是對人民有利而無損其權益。

肆、民國90年1月1日行政執行法修正公布施行後

以上是民國90年1月1日行政執行法重新修訂以前，發生之公法上金錢給付義務執行期間的起算點，計算的法源依據——行政執行法第42條第3項規定，業如上述。這裡所要討論的則是，民國90年1月1日行政執行法重新修正施行以後，發生之公法上金錢給付義務，其法源依據——行政執行法第7條第1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……」為始點起算執行時期間。茲僅以行政執行實務最多；且最具爭議之行政處分確定之日為論述之對象²⁴。

一、行政執行署見解

有關行政處分之確定日期，訴願法、行政訴訟法或其他相關法規，均未設有明文規定，僅訴願法、行政訴訟法或其他法律有行政救濟期間之規定，如受處分人未於該期間內提起行政救濟者，行政處分即告確定。是行政處分於行政救濟期間屆滿而未提起行政救濟即告確定²⁵。是以，行政執行法第7條第1項所稱行政處分之確定日係指行政處分生形式存續力之日²⁶。

註22：吳庚，見註1，頁65。

註23：吳庚，見註1，頁293。

註24：要特別注意的是，行政執行法第11條第2項規定之法院假扣押、假處分其執行期間，依行政執行法第26條準用強制執行法第132條第3項規定：「債權人收受假扣押或假處分裁定後已逾30日者，不得聲請執行。」其執行期間之起算日，是自「收受裁定」日起算。至於同法第1項法院裁定確定之日，在民事訴訟已有定論，無須在此多費筆墨論述；而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，法律已經明確規定——經通知限期履行之文書所定期間屆滿之日起，適用上亦無困難與爭議，故無費詞多言之必要。

註25：行政執行署98年1月17日行執一字第0970008590號函。收於《行政執行業務相關另函彙編（二）》，行政執行署編印，2009年10月，頁29。

註26：行政執行署98年3月27日行執一字第0980001964號函。收於《行政執行業務相關另函彙編（二）》，行政執行署編印，2009年10月，頁37。

以行政處分是否確定（或稱：行政處分形式存續力）之時點，作為行政執行法第7條第1項規定，執行期間的起算始點，從小處看是，認事不清的解釋錯誤；從大處看是，一個立法的根本的大錯誤。理由如下：

第一，行政執行署解釋所稱：行政處分於行政救濟期間屆滿而未提起行政救濟即告確定……等語。係指行政處分未依訴願法第14條第1項規定，於行政處分送達或公告期滿之次日起30日內，提起訴願，行政處分始告確定。依此；反面解釋，在法定之30日內提起訴願，行政處分雖不確定；但依訴願法第93條第1項規定，提起訴願原則上仍不停止執行，可以移送行政執行分署辦理強制執行，因行政處分未確定，執行期間（時效）不得開始起算。

第二，執行期間（時效）立法之目的在促使行政機關行使執行權，避免其怠惰。執行期間（時效）之起算始點，應以何時行政機關可以行使執行權為起算之始點，方能達成立法目的之要求，與行政處分是否確定無關。若依行政執行法第7條第1項之規定及上述行政執行署之見解，在義務人提起行政救濟之前提下，則行政執行權可以開始對義務人發動強制執行，然執行時效仍不開始起算，要等到行政救濟確定之時，執行期間方才開始起算。可以執行但執行期間（時效）不開始起算，何能督促行政機關行使執行權而不怠惰呢？

第三，所以說，執行期間（時效）的起算

時點，與行政處分是否確定無關，應以行政機關何時可以開始，對義務人發動行政執行權實現行政處分所載之內容為標準。在未修法前行政執行分署；若能正確認清行政處分效力之事物本質，即可將行政執行法第7條第1項之行政處分確定時解釋為：行政處分可開始對義務人強制執行時；也就是行政處分何時產生執行力，就是執行期間開始計算之起點。以強制手段使義務人履行義務，或逕以公權力實現與履行義務相同之狀態，即是行政處分之「執行力」²⁷。

二、本文見解

行政處分何時產生執行力？吳庚教授認為²⁸：「行政處分一旦生效，即有執行力。」行政處分何時生效呢？依行政程序法第110條規定：「書面之行政處分自送達相對人及已知之利害關係人起；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、通知或使其知悉之內容對其發生效力（第1項）。一般處分自公告日或刊登政府公報、新聞紙最後登載日起發生效力。但處分另訂不同日期者，從其規定（第2項）。…（下略）…」

以最普遍之書面處分送達受處分相對人為例。依上開行政程序法第110條第1項規定，即以合法送達之時點起，就對受處分之相對人；——依行政處分書所載之內容發生效力。此刻起，行政處分就有執行力，行政機關就可以發動公權力以強制執行之手段，實

註27：陳敏，見註1，頁396。

註28：吳庚，見註1，頁386。

現行政處分所要求義務人履行之法定義務。換言之，行政處分之執行期間的起算時點，就是行政處分「執行力」產生之時點。

準此而論，以行政處分為執行名義之公法上金錢給付義務，其執行期間之起始點之計算，應為行政機關之行政處分，依行政程序法所定之法定送達程序（行政程序法第67條至第91條規定參照）合法送達於行政處分之相對人起，即開始計算執行期間之進行，而非以移送行政執行分署辦理強制執行時為計算標準。如此認定，符合行政處分執行力之本質，亦有督促行政機關盡速移送執行之作用，以免行政機關藉故拖延移送執行。蓋若以行政機關移送繫屬於行政執行分署為執行期間之起算始點，不啻是將執行期間之起算點由行政機關操控決定，何能藉由立法明定執行期間，督促行政機關行使職權，增進行政效率呢？

伍、行政執行法第7條第4項過渡規定之立法商榷

一、不應規定在總則章之理由

從立法技術的觀點而言，行政執行法第7條第4項規定：「第三項規定，於本法中華民國96年三月五日修正之條文施行前移送尚未終結

之事件，亦適用之。」置於第一章總則中，似非正確。因編纂法典時，分編或分章排列，其置於編首或章首，為其他各編或各章共同適用之條文，曰總則²⁹。法律（典）之首編，錄列其共通適用法則，並稱其為總則者，不僅民法有之，而是立法通例³⁰。

行政執行之執行期間，是屬行政執行共通應適用之法則，但對修法前後之法律關係應如何調整之過渡規定而言，並非屬共通適用之法則，是僅針對此次修法適用而已，將其規定於總則，立法體例的安排明顯錯誤。

二、應規定在附則章方合立法體例

為解決修法前（舊法）所發生之事實，在新法施行後應否繼續適用之問題，立法技術上稱為「過渡規定」；依立法技術之體例安排，應置於附則之中，已經是立法技術學者與立法實務之共識³¹。

附則的地位是法的整體中，作為總則和分則輔助性內容而存在的一個組成部分³²。凡與立法主題事實無關之事項，且又無法以多數條文組成有系統的論述內容，大抵可以置於附則章中，附則所要處理的問題，並非立法主題事實本身，而是就立法主題事實，經條文明文制定後，尚殘餘問題，而有待進一步處理的事項，才能使法律順利施行，是有學者將附則稱之為「雜項規定」³³。行政執

註29：姚瑞光，《民法總則》，作者自版，2002年9月，頁1。

註30：邱聰智，《民法總則（上）》，三民書局，2005年2月初版，頁5。

註31：羅傳賢，《立法程序與技術》，五南圖書出版股份有限公司，2005年1月4版，頁332。關於附則所定事項，可另參閱羅成典，《立法技術論》，1991年5月修訂4版，頁130-136。周旺生，《立法學》，北京：法律出版社，2004年11月，頁371-375。

註32：周旺生，見註31，頁370。

註33：羅成典，見註31，頁132。

行法第7條第4項規定屬過渡規定，與立法主題無關，應置與附則之中，方符立法技術之體例。

陸、行政執行法第7條第1項修正草案之提出（代結論）

以下論述先提出行政執行法第7條第1項在立法技術上的缺失，然後針對缺失提出正確的立法條文；同時對執行期間的起算始點，依前述之內容提出修正。最後，依便宜原則建議立法授權行政機關，審酌個案之特殊性，以命令延長或縮短執行期間。

一、立法主題混淆不清

在法條的句子運用上，因法條為公文語體文之一種，特別要求簡明性、準確性，最忌長篇大論。就立法學觀點而論，法律條文均有其主題。茲因主題不同，乃有分別訂定專條，若法條中之主題比較單純，該條下勿庸分項，但主題性質較複雜者，則可分項立法³⁴。一個條文只宜規範一個立法主題，針對複雜性的主題，有必要依照內容的性質再發展出幾個子題，在立法技術上即以分項、分款方式表現。行政執行法第7條第1項同時規定：一是行政執行期間之起算始點。二是行政執行移送期間之限制。三是行政執行之執行期間究竟多久。將這三個立法主題擠成一項，造成法條句子過長，讀來令人上氣不接下氣。茲草擬條文如下：

「行政執行之執行期間，自行政機關可行使執行權時開始起算，5年內未執行者，不得再移送執行（第1項）。

前項行政執行期間開始之日起，經十年尚未執行完畢，執行期間屆至，不得再執行（第2項）。

前項執行期間，行政院得審酌執行事件之繁簡、事件本身之性質、義務人違法情節之輕重等一切因素，以命令延長或縮短之（第3項）。」

二、立法理由說明

行政程序法第7條第1項明定行政處分之確定日作為執行期間之起算點，是對行政處分效力之錯誤認識所為之立法；另其他依法令負有公法上金錢給付義務，要經行政機關通知限期履行之公文書所定期間屆滿之日起，始為執行期間之起算時點，則執行期間起算時點，無異操控在行政機關之手，不能貫徹執行期間之立法目的。

因此，以行政機關可行使執行權；實現對相對人所課之公法上義務為起算始點，計算執行期間之進行，較符實際之需要，且符合執行期間立法目的之要求；又為促使行政機關盡速履行執行之職責，明定執行期間開始計算時起，5年內應移送執行，10年內應執行完畢，逾期不得再執行，爰為行政執行法第7條第1項與第2項之修正。

本法第1條規定：「行政執行，依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律之規定。」在適用順序上，係採取特別法之立法

註34：古登美 沈中元 周萬來，《立法理論與實務》，國立空中大學，1987年8月初版，頁422。

例，各行政機關處理有關行政強制執行事項，應優先適用本法之規定³⁵，本法第1條既已對各種法律衝突時之適用順序已有規定，隨後不應再為相反之立法例。本法第7條第2項規定：「前項規定，法律有特別規定者，不適用之。」這樣的規定，使本法有關執行期間規定部分，又淪為普通法之性質，同一部法律，有些是特別法規定；有些是普通法規定，欠缺一貫性，使法律成為九彎十八拐的陷阱，似應刪除，回歸適用行政執行法第1條之規定，使所有行政強執行之執行期間，一律依本法之規定。

此外，行政強制執行採便宜主義，行政機關對於義務人是否應強制其履行？應以如何之適當方法實施強制？非無斟酌判斷之餘地³⁶。在執行期間方面，應授權行政機關審酌執行事件之繁簡、事件本身之性質、義務人違法情節之輕重等事由。例如：滯納綜合所得稅一千萬元與滯納全民健康保險費五仟元者，賦予相同執行時效，顯然不當，故宜授權執行機關在一定範圍內延長或縮短，以符合個案正義原則³⁷，而時效延長或縮短，牽涉人民權利義務保障事項，為符合法律保留原則；特明定行政執行法第7條第3項規定。

配合行政執行法第7條第1項規定，原行政執行法第7條第3規定應刪除。蓋本法第7條第1項已明定執行期間之起算始點——執行權可開始行使時起算，以及開始執行時起十年之執行期間，原行政執行法第7條第3規定，就失其存在之功用。

柒、「添足」之論：執行有期間規定之必要嗎？

一、行政執行法第7條之立法理由

民國80年行政執行法重行修正草案立法總說明謂：時效制度為法律一般原則，為求行政法律關係之安定，爰明定行政執行之期間為5年，最長為10年，並明定起算日，除有督促行政機關迅速執行之作用外，兼可保障人民權益，以免其義務永懸不決之狀態³⁸。行政執行之實施，對人民權益影響甚鉅，故應有執行期間之規定，始為允當。且為督促執行機關迅速執行，以免義務人之義務陷於永懸不決之狀態，故亦應設有時效之規定，使法律關係得以明確化³⁹。學者間亦多採取相同之類似見解⁴⁰。

上述立法理由及學者見解，認為行政執行應有執行期間之規定，理由主要，歸納有

註35：蔡震榮，〈行政執行法〉，翁岳生編，《行政法下冊》，翰蘆圖書出版有限公司，2000年7月2版2刷，頁979。

註36：吳庚，見註1，頁558。

註37：范文清，〈試論個案正義原則〉，收於城仲模主編，《行政法一般法律原則（二）》，三民書局，1979年7月，頁383。

註38：《行政執行法研究修正實錄（續）》法務部編印，1997年6月，頁587。

註39：蔡震榮，《行政執行法》，元照出版有限公司，2008年9月4版，頁94。

註40：林錫堯，見註1，頁382。陳敏，見註1，頁836。吳庚，見註1，頁535。陳新民，見註1，頁421。

二：法安定性避免義務永懸不決及督促行政機關迅速執行等兩點。本文認為其所持之理由在行政強制執行並不存在，故非正論，理由如下：

第一、就法安定性並避免義務永懸不決言，實屬誤解行政法上權利義務之「確認」階段與強制「履行」階段之區分。在權利義務之確認階段，才有法安定性並避免義務永懸不決可言。強制履行階段是在權利義務已經確定之後，無所謂法安定性、避免義務永懸不決之情形。

第二、再就督促行政機關迅速執行言，應是屬行政機關內部考核、督導、稽核問題，解決行政怠惰應由行政內部之考核、督導、稽核著手，並非執行期間設置之理由。最後，執行時效之設，易使倖進之徒心存不軌，鑽研漏洞，藉故拖延，以待執行期間屆至免責，徒增執法之困擾。

二、他山之石，可以攻錯

關於公法上金錢給付義務之強制執行，是否應有執行期間之規定，非毫無異見。法務部前政務次長朱楠先生在「行政執行法第7條

條文修正草案」立法院審查報告中謂：遍查各國行政執行法制並無執行期間之規定⁴¹，……我們修正方向是把第7條刪除，執行期間訂在行為、不行為中強制執行中⁴²。朱次長的意思應是指，行政執行法第二章公法上金錢給付義務之執行，不應設有執行期間之限制；執行期間之限制僅存在於第三章行為或不行為義務之執行，行政執行法第7條規定在第一章總則篇中，其適用範圍包含公法上金錢給付義務，故應刪除。行政執行法有關執行期間之規定，應移到第三章行為或不行為義務之執行中，加以規定。

此外，前彰化執行分署長施清火先生赴新加坡考察報告亦謂：新加坡國家並無此項稅款徵收期間規定，亦無執行期間規定。通常執行3至5年，即將案件擱置暫時不處理，為暫時性結案但並非罹於時效之意。理論上租稅債權是永久債權⁴³。

這個他山之石，就公法上金錢給付義務之強制執行，確屬金石之論，不知何故，歷次行政執行法修正均未受到重視；學界也未意識到。因而在全文完結後，又有此「添足」之論。

註41：法務部常務次長朱楠於95年12月18日「行政執行法第7條條文修正草案」審查報告。見立法院公報，第96卷，第4期，頁108。

註42：法務部常務次長朱楠於95年12月18日「行政執行法第7條條文修正草案」審查報告。見立法院公報，第96卷，第5期，頁192。

註43：施清火、葉自強，〈新加坡公法上金錢給付義務執行制度〉（出國考察報告），97年2月，頁5。