

第五章 汽車燃料使用費徵收消滅時效問題之探討

第一節 汽車燃料使用費徵收消滅時效之爭

點——以最高行政法院 93 年判字第 652 號判決為例

第一項 判決概要

第一款 系爭事實

甲 交通部公路局新竹區監理所桃園監理站 於 89 年間以明信片向乙催繳所有自小客車（下稱系爭汽車），於民國（下同）75 年及 76 年全期汽車燃料使用費新台幣（下同）6120 元。乙以系爭汽車於 74 年間出售第三人並已交付，因買受未辦理汽車過戶異動登記，乙前即曾以法院認證信函寄發該買受人及被告，其後未再接獲被告任何通知及催繳，甲亦已於 76 年 4 月 23 日註銷該車牌照，甲竟於事隔十餘年，向乙催收，顯已逾稅捐稽徵法所定五年請求權時效完成規定為由，於 89 年 11 月 3 日向甲申請免除上開汽車燃料使用費，甲於 89 年 11 月 10 日以（八九）竹監桃字第 28756 號函否准，並載明系爭車輛需繳納至註銷前一日之汽車燃料使用費共計 8160 元，乙不服提起訴願，經遭駁回，遂提起行政訴訟。

第二款 判決摘要

一 判決結果

乙不服訴願決定，向台北高等行政法院提起行政訴訟，經台北高等行政法院審理後，判決乙敗訴，維持訴願決定及原處分。嗣後，乙不服台北高等行政法院判決，向最高行政法院提起上訴，經最高行政法院審理後，判決其上訴駁回，維持台北高等行政法院判決。

二 判決理由

關於本案，台北高等行政法院 90 年度簡字第 7835 號判決及最高法院 93 年度判字第 652 號判決均持相同見解，茲將其見解整理如下：

1. 汽車燃料使用費性質上並非稅捐，不適用稅捐稽徵法

按公路法第 27 條規定：「公路主管機關，為公路養護、修建及安全管理所需經費，得徵收汽車燃料使用費。．．．汽車燃料使用費之徵收及分配辦法，由交通部會商財政部定之；．．．」。汽車燃料使用費乃係依據上開規定徵收，此與徵收使用牌照稅，係依據使用牌照稅法第 1 條之規定不同；稅捐稽徵法施行細則第 7 條規定：「本法第 21 條第 1 項第 2 款所稱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，指地價稅、田賦、房屋稅、使用牌照稅及查定課徵之營業稅、娛樂稅。」就其規定僅及於各項稅捐，例使用牌照稅屬其中一種，汽車燃料使用費因屬費用，並非稅捐，不含在內；是以，基於公路法規定所徵收汽車燃料使用，本質上既非稅捐，應無適用稅捐稽徵法之餘地。

2. 汽車燃料使用費徵收之時效適用

汽車燃料使用費之徵收，在行政程序法施行後，應適用行政程序法之規定，在行政程序法施行前，應適用民法第 125 條之時效規定，其請求權時效為 15 年，原告自不得以本件汽車燃料使用費已逾稅捐稽徵 5 年期限為由，免除繳納汽車燃料使用費之義務

3. 汽車燃料使用費之催繳通知單為行政處分

經查被上訴人發單催繳本案之汽車燃料費，係屬行政處分，本身即屬可據以強制執行之執行名義，自無再令被上訴人提起訴訟之必要，是被上訴人催繳該費用，即生時效中斷時效之效力，該時效應自中斷時重行起算。

第二項 爭點之提出

本案當事人主張系爭汽車亦於 76 年 4 月 23 日已由交通部公路局新竹區監理所桃園監理站在未曾通知原告之情況下予以逕行註銷牌照，因事已逾十餘年，期間原告未再接獲任何通知及催繳，原告認為已與系爭汽車無關，對於稅、費之欠繳即全然不知，於接獲汽車燃料費之催繳時，原留資料早已散失難尋，任憑行政機關恣意催繳，人民權益豈不長期處於不確定之狀態。其實，與本案當事人相似之情況，依報載統計，全國至少有上萬名車主亦遭追討多年前之欠費，其中更有許多為已註銷車牌之車主。根據台北區監理所副所長表示，早年監理作業部分採人工抄錄，難免產生疏漏短收，惟因審計部要求依民法之 15 年請求時效，催收自 1992 年迄今之舊帳，不得不進行催收，甚至為催收幾十元，而花 34 元辦理郵務雙掛號，不止造成民怨，亦不符行政成本¹。

汽車燃料使用費為行政主體依法強制向人民課徵之金錢給付義務，性質上本文見解認為應定性為特別公課，容有不同見解，惟其屬於非稅公課，應無疑義。復查公路法及汽車燃料使用費徵收與分配辦法之規定，均未對汽車燃料使用費之徵收時效加以規範，誠如大法官釋字第 474 號解釋所言：「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。」本於時效制度設計之法理，亦應認燃料使用費亦有請求權時效規定之適用。從前述判決可知，關於汽車燃料使用

¹ 詳見蘋果日報，要聞 A4 版，2007 年 5 月 23 日。

費之徵收的時效問題，有以下幾項爭點：

- 一、汽車燃料使用費性質上是否為公法上請求權？
- 二、汽車燃料使用費於行政程序法施行後，應如何適用行政程序法之規定？例如時效起算、時效中斷與未完成等等。
- 三、汽車燃料使用費於行政程序法施行前，應如何適用時效規定？是如同判決所言，適用民法時效規定，而不適用稅捐稽徵法；還是其為一法律漏洞，而別有其他更符法理之適用途徑，容有討論空間。

本章擬以公法上請求權與時效制度為出發，先就公法上消滅時效制度做一概念性介紹，然後就公法上消滅時效漏未規定，應如何填補加以討論，最後即針對汽車燃料使用費徵收的時效問題，就上述所列爭點依學理及實務見解加以評析，期能獲得較符法理之解決途徑。

第二節 公法上請求權之消滅時效制度

第一項 時效制度之概念

第一款 時效制度之意義

時效者，謂一定事實之狀態，繼續達一定之期間，而發生一定法律效果之制度。所謂「一定事實狀態」，於取得時效以占有之事實狀態為要件；消滅時效則以權利之不行使為事實狀態。我國現行法中，僅民法第768條以下，設有關於取得時效之規定，乃以所有之意思，占有他人之動產或未登記之不動產，達一定之期間，從而取得其所有權之制度。至於一般狹義所稱之時效，即為「消滅時效」，不僅民商法有之，即公法內亦具有重要規範意義，所謂「消滅時效」乃指因長期間不行使權利而使請求權減損或消滅效力之時效制度，成為本文所欲探討之內容。

時效制度濫觴於羅馬法，於羅馬法上取得時效與消滅時效乃二種不同之制度，前者起源於十二銅表法之規定，後者則始自審判官命令²。消滅時效係源自於羅馬訴權制度，其永久訴權，不論何時均得行使，但經審判長命令規定之有期訴權，則因1年間不行使而消滅，嗣後東羅馬帝國更定為永久訴權亦因30年不行使而消滅，因而有長期與短期時效之分³。我國現行民法之規定，乃仿德國法制，將消滅時效置於總則編，而將取得時效另行規定於物權編，已明其乃屬二種不同之制度。

第二款 時效制度之目的

時效制度存在之目的有三，茲分述如下⁴：

一 尊重現存秩序，維護社會交易安全

法律秩序之安定，為法律推行之主要目標，為達此一目的，凡一定之事實狀態，繼續達一定之期間者，則社會上無不信其為真，於此一基礎上，與之建立多層新法律關係。此際若選擇維持舊法律秩序，而推翻該新事實狀態，勢將牽累多人，擾亂社會秩序，與法律設置之本旨不合。

二 簡化法律關係，避免訴訟上舉證困難

久續之事實狀態，其原來之法律關係究與真實是否合致，則因證據久已煙沒，舉證甚屬困難，雖非絕對不能，然滋擾必多。如持祖父之借據向孫兒索償，孫兒如何能證明是否已清償？故不若承認此久續之事實狀態，蓋此種事實狀態雖未必與真實法律關係相符合，但亦未必不合致，而有其蓋然性。

三 權利人之權利不值得保護

基於「權利上之睡眠者，不值保護」之法諺，縱真正權利人有其正當之權源，然長久不行使之結果，已使社會多數人對此久續之事實狀態產生信賴而與之發生法律關係，加以權利不得濫

² 李宜琛，民法總則，台7版，1980年，頁358。

³ 李模，民法總則之理論與實用，自版，1992年6月，頁286。

⁴ 施啟陽，民法總則，三民書局，增訂六版，1994年9月，頁340至341。

用，權利之行使或不行使，均非絕對之自由，是權衡輕重後，以時效制度使不行使權利達於一定之期間者喪失其權利，實係對於權利不行使之一種消極的限制。

第三款 法律上其他期間規定

一 除斥期間

與消滅時效在性質上類似者為除斥期間。除斥期間(Ausschlussfrist)，係因法律行為有瑕疵或其他不正常情形，以致影響該法律行為的效力，使當事人得為撤銷或為其他補救行為的期間。除斥期間自始固定不變，期間一經過，該實體權利「功能性的補救機會」即已喪失、無回復可能，以求法律關係早日確定。例如：民法第90條之規定，意思表示錯誤，應自意思表示後1年內撤銷，此1年即為除斥期間，1年經過後，未為撤銷權之行使，撤銷權即歸於消滅。除斥期間與消滅時效之區分如下⁵：

- 1.消滅時效，僅適用於請求權，避免權利人怠於行使權利，時間經過請求權即減損或消滅其效力；除斥期間，則適用於形成權，以排除有瑕疵原因之法律行為。
- 2.消滅時效期間內，由於障礙事由之發生，有中斷或不完成之問題；除斥期間係預定的存續期間，不發生中斷或不完成之問題。
- 3.消滅時效自請求權可行使時起算；除斥期間則自權利成立時起算。
- 4.消滅時效，在私法上需經當事人援用，否則法院不得依職權採為裁判之資料；除斥期間，縱當事人不援用，法院亦得依職權作為裁判之資料。
- 5.消滅時效完成，其利益當事人可加以拋棄；除斥期間經過後，其利益不許拋棄。
- 6.消滅時效期間通常較除斥期間為長，民法上一般消滅時效為15年，除斥期間通常為1年，最長為10年 民 §3 。

⁵ 施啟陽，同前註，頁 343 至 344。

二 失權期間

權利失效 *Verwirkung* 源自於誠信原則。所謂權利失效係指實體法或程序法上之權利人，於其權利成立或屆至清償期後，經過長時間而不行使，義務人依其狀況得推論其已放棄權利行使者，該權利雖未消滅，亦不得再行使⁶。所謂長時間，則視權利種類、內容與意義而定。無論權利人係行政主體或人民，亦不論為程序上權利或實體上權利，均可能失權。

關於權利失效之要件及法律效果，目前尚未明確，惟單純不作為並不構成失權，必須基於特殊情況，德國聯邦行政法院認為，失權必須具備以下要件⁷：1.權利人之失權行為 信賴基礎；2.義務人事實上相信權利人不主張權利 信賴 3.經一定時間；4.如權利人事後行使權利，將造成義務人不可預計之損失 信賴表現。

我國學者李惠宗教授則認為現行法制上即有失權期間 *Verwirkungsfrist* 之規定，而且失權期間相較消滅時效，其期間為長，例如：國家賠償法第8條之規定：「賠償請求權，自請求權人知有損害時起，因2年間不行使而消滅；自損害發生時起，逾5年者亦同。」前之2年，為消滅時效；後5年之規定，即為失權期間。行政程序法第121條規定：「第117條之撤銷權，應自原處分機關或其上級機關知有撤銷原因時起2年內為之。前條之補償請求權，自行政機關告知其事由時起，因2年間不行使而消滅；自處分撤銷時起逾5年者，亦同。」其中撤銷權之2年期間為除斥期間，信賴利益補償請求權之2年期間為消滅時效，後5年規定則為失權期間⁸。

權利失效相較於消滅時效，二者間仍有不同之處：

1.消滅時效乃是因權利人單純不行使權利之事實狀態，法律所賦

⁶ 陳 敏，行政法總論，自版，三版，2004年1月，頁286至287。

⁷ 林錫堯，行政法要義，自版，1999年8月，頁119；李介民，租稅法上權利失效，東海大學法學研究，第17期，2002年，頁48至52。

⁸ 李惠宗，行政法要義，元照出版有限公司，三版，2007年2月，頁371至372。

- 予一定之法律效果。而權利失效則是基於誠信原則，因權利人先前不行使權利，造成義務人信賴其不為權利行使，而根據生活經驗有所安排、準備，使得權利人不得再主張其權利。
2. 消滅時效之適用，限於請求權。而權利失效則無此限制，可能為請求權、形成權或抗議權。
 3. 就時間長短而言，消滅時效有法律規定為依據，而權利失效期間則依個案特殊情況而定，惟其時間應較消滅時效之期間為長。

第二項 公法上之消滅時效

第一款 公法上消滅時效之承認

我國法制主要繼受於歐陸法系，在採公、私法分立之二元體系下，分辦公法與私法是否服膺於完全相同之原理原則與法律適用方式、立法重點，即為公法與私法區分之原始目的⁹。而公法之發展遠較之私法落後，不若私法千年來發展之燦然大備，是以，私法規定於行政法上是否及如何適用，則向為爭執焦點。早期對建立德國行政法理論甚有貢獻之Otto Mayer即認為：「民事法規之意旨與公法關係全然缺乏法之類似性」，而持反對態度¹⁰。然某些於行政法上甚具重要性之問題，因欠缺規範，基於事實需要，稍後多數行政法學者皆持肯定見解，將私法規定分為二類：一為視民法規定為可直接適用之法律一般原則；一為在不妨礙公法之特殊性前提下類推適用相類似之私法規定¹¹。晚近情勢改變，行政法迅速發展，法典化亦有初步成果，不願意視私法為規範之保存庫，遂倡言行政法從私法思維中解放，並主張以變換原則代替類推適用¹²。

以時效制度而言，既係為求法律社會秩序安定、避免舉證困

⁹ 翁岳生編，行政法（上冊），二版，2000年7月，頁82。

¹⁰ 吳庚，行政法之理論與實用，三民書局，增定九版，2005年10月，頁33。

¹¹ 林錫堯，前揭書，頁11至12。

¹² 吳庚，前揭書，頁34。

難而設，不僅私法上有其存在理由，公法上亦應有其適用必要，尤其公法上金錢債權，因其性質與私法上金錢債權甚為類似，更具有其適用之必要性，Otto Mayer即認為：「對公法金錢債權之請求權適用時效制度，為合目的之考慮，惟民法有關消滅時效之規定，並非當然能適用之¹³。」其後之德國行政法學者，多認為法律如未明文規定，公法之權利因一定期間之不行使而消滅時，自不宜類推民法之規定，使其罹於時效。惟公法性質之財產法請求權，則可能依個案探討有無類推民法有關規定之可能¹⁴。

睽諸我國公法上請求權時效之相關規定，在行政程序法尚未制訂實施前，散見於個別行政法規中，如稅捐稽徵法第21條至第23條、公務人員退休法第9條、公務人員撫卹法第12條。然上舉各條規定，較之民法上消滅時效之規定，並不完備，如時效中斷或不完成之規定如何，時效完成之效果如何，均付之闕如；或縱有中斷或不完成之規定，所列舉中斷或不完成原因亦不若民法詳細。是以，我國學者通說多認為公法如無特別規定時，關於時效問題得類推民法之規定¹⁵。

然觀行政程序法制訂之過程，行政院函請立法院審議之行政程序法草案第135條原定：「公法上請求權之時效。除法律有特別規定外，準用民法有關之規定。公法上請求權因時效完成而當然消滅。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。」其立法說明為：「一、本條規定公法上請求權之時效。二、公法上請求權之時效，除本法或其他法律另有規定外，準用民法有關之規定。三、公法上請求權時效採債權消滅主義，於時效完成時權利消滅，無待當事人主張，爰設第二項規定。四、行政機關作成實現該權利之行政處分時，即已行使公法上請求權，故時

¹³ Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, E rster Band, Berlin 1969, S. 331.轉引自陳敏，租稅法之消滅時效，政大法學評論，第32期，1985年12月，頁122。

¹⁴ 陳敏，同前註，頁123。

¹⁵ 吳庚，前揭書，頁384；林錫堯，前揭書，頁120；陳敏，前揭書，頁286；蔡茂寅等著，行政程序法實用，學林文化事業有限公司，一版，2001年1月，頁266。

效因而中斷。此為第三項規定。」顯然。草案有意建立公法上消滅時效制度。並以民法有關規定補充之。嗣於立法院審議時，將上述第一項修正為現行第131條第1項「公法上請求權，除法律有特別規定外，因5年間不行使而消滅。」刪除「準用民法有關之規定」，改以統一規定消滅時效期間5年，並就請求權消滅之效果、中斷事由及如何重新計算，分別訂有明文¹⁶。顯見有意建立公法上請求權獨立制度之企圖心，惟其所列舉中斷或不完成原因亦不若民法詳細，究屬立法考量上之有意省略？或立法疏漏之法律漏洞？均有待進一步探討。

第二款 行政程序法關於公法上消滅時效之規定

我國行政程序法於民國90年1月1日起施行，其中第131條、第132條、第133條及第134條分別規定時效期間、時效完成之效果、時效不中斷、重行起算及重行起算之時效期間等規定，建構起公法上請求權消滅時效之原則性規範。相較於散見於其他個別行政法時效之規定，行政程序法可謂對時效制度作了相對完整之制度設計，惟相較於民法之規定而言，僅以短短四條文欲對時效制度加以規範，顯然有所不足，容有討論之空間，本文以下擬先就行政程序法關於時效之相關規定作一介紹，以作為後續問題探討之基礎。

一 適用範圍

行政程序法第131條第1項規定：「公法上請求權，除法律有特別規定外，因5年間不行使而消滅。」首先即須探求此所謂「公法上請求權」之意義。本文前已說明，公法上請求權，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，此所謂「特定給付」，包括金錢或物之交付、行為(作為

¹⁶ 詳參行政院行政程序法草案總說明，立法院公報，第88卷第6期院會紀錄，頁596-597。

或不作為或忍受；亦含作成行政處分在內)¹⁷，則行政程序法第131條以下時效規定所欲規範之公法上請求權，是否範圍等同，容有釐清之必要，茲可就行政主體之公法上請求權與人民之公法上請求權，分別加以說明之：

1.行政主體之公法上請求權

關於行政主體之公法上請求權，其爭點在於行政程序法第131條所謂之公法上請求權是否包含令不利人民之負擔處分或行政制裁處分等非財產法上之公法請求權？容有不同見解：

1 甲說：

此所謂公法上請求權，論者有認為，依現行行政程序法之時效規定置於第二章第三節「行政處分之效力」而言，除財產法上公法請求權外，即令不利人民之負擔處分或行政制裁處分等非財產法上之公法請求權，亦應包括在內¹⁸。

2 乙說：

有認為，係指公法上之財產法上作為或不作為的請求權，方有消滅時效之問題，至於行政機關進行公權力規制的權限，則不適用消滅時效，而應適用特別除斥期間或權利失效之法理¹⁹。

3 丙說：

多數學者之見解，均將之限縮於公法上之金錢或實物給付請求權，並不及於其他請求權者²⁰，至於其他公法上請求權，尤其係行政機關得行使公權力作成行政處分而為命令或禁止之權限，法律規定有得行使之期間而不依限行使者，自不得再

¹⁷ 林錫堯，公法上請求權之消滅時效，收錄於法學叢刊創刊五十週年紀念論文集，法學叢刊雜誌社，初版，2006年一月，頁154。

¹⁸ 包國祥，行政程序法有關公法上請求權消滅時效規定之探討，律師雜誌，第283期，2003年4月，頁65。

¹⁹ 陳清秀，行政程序法在稅法上的運用，月旦法學雜誌，第72期，2001年5月，頁46。

²⁰ 陳敏，前揭書，頁284；李惠宗，前揭書，頁372；林錫堯，前揭文，頁159；翁順衍，我國公課法上時效制度之研究，國立中正大學法律學研究所碩士論文，2005年6月，頁19。

行使，法令縱無得行使期間之規定，亦有權利失效之適用。

以上三說，應以多數說即丙說之見解為妥當，從歷史解釋之角度而言，依行政院版之立法說明，我國行政程序法雖係參考德國行政程序法第53條²¹規定而設，惟立法之結果，實與德國立法例迥不相同。蓋德國行政程序法第53條乃設置於該法第三章「行政處分」第三節「行政處分之消滅時效法律效果」下之唯一法條，並準用多條民法規定，該條本身並非用以建立公法請求權消滅時效制度，而係在既有消滅時效之前提下，於行政機關以行政處分行使財產法性質請求權時，規定有關時效中斷之事項；反觀我國行政程序法第131條以下之規定，雖亦置於第二章「行政處分」第三節「行政處分之效力」中，然卻分作多條，並直接設定公法請求權之消滅時效期間及其法律效果，與德國立法例並不相同，而德國聯邦行政手續法第53條所稱之請求權，本限於財產法性質。因之，我國行政程序法第131條以下之規定，自宜參考作如德國般解釋²²。

2. 人民之公法上請求權

行政程序法消滅時效之規定，是否適用於「人民之公法上請求權」，容有爭議。蓋依行政程序法第2條：「本法所稱行政程序，係指行政機關作成行政處分、締結行政契約、訂定法規命令與行政規則、確定行政計畫、實施行政指導及處理陳情等行為之程序。」可知，行政程序法所欲規範者，實為行政機關，而非人民，則行政程序法關於時效之規定可否適用於人民，自然有討論之餘地。

1 否定說：

²¹ 德國聯邦行政手續法第53條：「為實行公法法律主體之請求權而作成之行政處分，使該請求權之消滅時效中斷。時效之中斷，持續至行政處分不可爭訟，或作成該處分之行政程序以其他原因而終結。民法第212及第217條準用之。第1項所稱之行政處分已不可爭訟者，準用民法第218條。」引自林錫堯，前揭文，頁161。

²² 陳敏，前揭書，頁285。

採否定見解者²³，理由略為：？由本法適用範圍而言，行政程序法應僅適用於「行政行為」，而人民對行政機關之公法上請求權，並非行政行為，自非本法適用範圍，即不受本法時效規定之拘束²⁴。？時效制度涉及公益，與人民權利義務有重大關係，行政程序法施行前發生之公法上請求權，其消滅時效原可達 15 年，而行政程序法施行後成立者，其消滅時效卻僅有五年，顯有失衡。

2 肯定說：

我國實務多採肯定見解者²⁵，論者謂其理由如下²⁶：？本法雖名為行政程序法，惟同時亦具實體法之性質。況觀之行政程序法中，亦不乏人民對行政機關得請求事項之規定，如第一章第七節資訊公開，其中第 46 條即規定當事人得向行政機關申請卷宗抄錄與閱、第七章陳情等規定即為適例。是以，倘執持「與本法之適用範圍不符」為由，而認行政程序法消滅時效規定不應適用於人民之公法上請求權，難有充分之理由；？我國現行行政程序法第 131 條第 1 項使用「公法上請求權」，文義上本可涵蓋人民對國家主張之公法上請求權，故認為行政程序法消滅時效規定適用於人民之公法上請求權，於法無違；？行政程序法第 131 條第 3 項雖規定「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」，然參行政程序法立法過程，消滅時效規定原草案條文擬完全準用民法之規定，僅因民法未就行政機關為實現該權利所作成之行政處分，是否亦得發生時效中斷之效力有所規定，故乃特設明文以為規範，就此推論行政程序法消滅時效規定僅

²³ 例如陳 敏，前揭書，頁 285。

²⁴ 包國祥，前揭文，頁 63。

²⁵ 例如：於人民向地政機關申請退還溢繳土地登記規費案件，行政法院 88 年判字第 69 號判例即認為：「 至申請人之退費請求權，應屬公法上不當得利之返還請求權，且係行政程序法於 90 年 1 月 1 日施行前之公法上之請求權，其請求權之消滅時效期間，並不適用行政程序法第 131 條第 1 項規定，自應依行政程序法施行前相關法規辦理，應類推適用民法第 125 條 15 年消滅時效期間之規定。」

²⁶ 包國祥，前揭文，頁 63 至 65。

適用於行政機關之公法上請求權，似嫌率斷。

行政程序法第 131 條所稱之「公法上請求權」，在客觀解釋上，本應及於人民對行政機關之債權請求權，甚至包括人民依法規或一般行政法原則，可以請求行政機關對其為有利給付之特定行為之主觀公權利，例如：特定具授益性質之處分行為²⁷。本文認為，行政程序法消滅時效規定應得直接適用於人民之公法上請求權。

二 公法上請求權消滅時效之起算

行政程序法第 131 條以下並未對消滅時效之起算點作有規定，有謂應類推適用民法第 128 條：「消滅時效，自請求權可得行使時起算。以不行為為目的之請求權，自行為時起算」之規定者²⁸。惟時效制度固在使法律關係早日確定以維護法和平性，並且避免法律上舉證之困難，惟倘權利人之請求尚無從行使時，即開始起算消滅時效，一方面無以符合時效制度原在督促權利人及早行使權利之意旨，另一方面也難免強人所難。因此，民法第 128 條之規定：「消滅時效，自請求權可行使時起算。」實屬時效制度之一般法理，自得為公法領域所援用，實無須透過類推適用方式為之²⁹。

所謂自請求權可得行使時起算，係指自該請求權無法律上障礙而可以行使時起算，因此，如請求權之構成要件不充分，請求權既無法形成，則該請求權時效即不得開始進行³⁰。

三 消滅時效之障礙 中斷及未完成

行政程序法第 131 條第 3 項規定：「公法上請求權之消滅時效，因行政機關為實現該權利所作成之行政處分而中斷。」為時效中

²⁷ 李惠宗，前揭書，頁 373。

²⁸ 包國祥，前揭文，頁 66。

²⁹ 陳愛娥，公法上請求權消滅時效的起算，台灣本土法學雜誌，第 62 期，2004 年 9 月，頁 147。

³⁰ 李惠宗，沒有起算點的消滅時效期間？，台灣本土法學雜誌，第 92 期，2007 年 3 月，頁 137。

斷之事由，所謂「為實現公法上請求權而作成之行政處分」，係指行政機關針對已依據法律、行政處分等負擔之公法上義務，作成第一次要求其提供給付之行政處分，或在行政上強制執行程序中依法採取之具有行政處分性質之強制措施，至於僅具有確認給付義務作用之行政處分，則不與焉³¹，但有相反意見³²。例如：最高法院93年度判字第652號判決即認為：「監理單位發單催繳汽車燃料費，該催繳單係屬行政處分，本身即屬可據以強制執行之執行名義，自無再令監理單位提起訴訟之必要，是監理單位催繳該費用，即生時效中斷時效之效力，該時效應自中斷時重行起算。」

然觀諸行政程序法第131條第3項所規定時效中斷事由，僅規定「實現該權利所作成之行政處分而中斷」一項，相較民法第129條規定之中斷時效事由而言，事由甚少。再者，行政程序法亦未規範時效未完成之事項，凡此，是否有類推適用民法規定之餘地？容有討論之空間。蓋依大法官釋字第474號解釋文末段謂：「至於時效中斷及未完成，於相關法律未有規定前，亦應類推適用民法之規定，併此指明。」按文義言，既然行政程序法已就中斷時效作明文規範，則似無再類推適用民法之規定之必要性？詳細討論容後述之。

四 消滅時效完成之法律效果

消滅時效完成之效果，在立法例上有權利消滅主義、訴權消滅主義及抗辯權發生主義，行政程序法第131條第1項規定：「公法上請求權，除法律有特別規定外，因5年間不行使而消滅」；第2項明文：「公法上請求權，因時效完成而當然消滅」，顯採「權利消滅主義」。蓋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

³¹ 林錫堯，前揭書，頁123。

³² 僅須行政處分之目的係為實現其公法上請求權所必要者，均應包括在內，如核定給付金額之處分、命為給付之處分、與確認給付內容之處分等等。參翁順衍，前揭論文，頁22。

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³³，方屬正辦。

第三款 公法上消滅時效之特徵

一 公法上請求權消滅時效完成之效果，採權利消滅主義

行政程序法第 131 條規定「公法上請求權，因時效完成而當然消滅」，非如民法第 144 條之規定，採抗辯權發生主義。我國公法上請求權消滅時效完成之效果不採抗辯權發生主義，究其原因，或謂由於人民與公權力機關地位並不對等，加以人民仰賴國家之處甚多，將懼於行使時效抗辯，亦造成公務員之濫權。另外，產生公法上自然債務，亦與公法強制性本質不符。加以公法上金錢債務之大宗乃租稅事件，而租稅事件具有大量性，採權利消滅主義，對所有納稅義務人產生相同之結果，作劃一之處理，亦符合平等原則之要求³⁴，而我國學界通說之見解亦多認我國公法上消滅時效係採權利消滅主義，無須當事人之援用³⁵。因此，公法上請求權消滅時效是否完成，行政機關與法院均應依職權調查，且不論請求權主體係行政主體或人民，均因時效完成而消滅，時效完成後所受領之給付，構成不當得利，發生公法上返還請求權³⁶。

二 公法上消滅時效期間原則上為 5 年

民法消滅時效制度設計目的主要植基於法律安定性與權利人既得權保護兩端之衡平，故為求當事人公平，時效期間之設計通常較長；然於公法領域，由於目的性之要求高於其他功能，再

³³ 參最高法院 95 年 8 月份庭長法官聯席會議（二）決議，司法院公報，第 48 卷 10 期，209 頁。

³⁴ 陳 敏，前揭文，頁 125。

³⁵ 例如：稅捐稽徵法第 21 條、第 23 條公務人員退休法第 9 條、公務人員撫卹法第 12 條等規定，「法律文義皆言不得再補稅處罰」、「不得再行徵收」、「經過 5 年不行使而消滅」，顯採權利消滅主義。

³⁶ 林錫堯，前揭文，頁 161。

加之政府與人民間之請求權究竟存在或多或少之上下權力關係，更不宜經久不確定，且政府相關業務主管或承辦官員調動頻繁，業務交接之間，舉證之困難度更因時日拖延而加劇，故時效期間均較民法為短，多為 5 年，最多亦不超過 7 年³⁷。

第三節 公法上消滅時效制度漏洞之填補

第一項 從大法官釋字第 474 號解釋開展

第一款 解釋文內容及重點摘要

一 解釋文內容

大法官釋字第 474 號解釋謂：「公務人員參加公務人員保險，於保險事故發生時，有依法請求保險金之權利，該請求權之消滅時效，應以法律定之，屬於憲法上法律保留事項。中華民國四十七年八月八日考試院訂定發布之公務人員保險法施行細則第七十條（八十四年六月九日考試院、行政院令修正發布之同施行細則第四十七條），逕行規定時效期間，與上開意旨不符，應不予適用。在法律未明定前，應類推適用公務人員退休法、公務人員撫卹法等關於退休金或撫卹金請求權消滅時效期間之規定。至於時效中斷及未完成，於相關法律未有規定前，亦應類推適用民法之規定，併此指明。」

二 重點摘要

本號解釋主要係針對公務人員保險法對保險金請求權未設消滅時效期間，而由主管機關在該法施行細則中加以規定的合憲性問題，所為的命令違憲審查，多數通過的解釋文及解釋理由書

³⁷ 翁順衍，前揭論文，頁 23。

³⁸，所持結論如下：

- 1.在立法者尚未明文規定消滅時效期間之情況下，認公務人員參加保險，依法為保險給付之請求權的消滅時效，屬於憲法上的法律保留事項，不得以授權立法的方式，由行政機關逕行訂定時效時間。
- 2.在法律未明定前，應先類推適用公務人員退休法、公務人員撫卹法等關於退休金或撫卹金請求權消滅時效期間之規定。
- 3.至於時效中斷及未完成，於相關法律未有規定前，亦應類推適用民法之規定。

第二款 爭議問題

本號解釋對於公法法學方法論，提出了幾個重要的問題，值得吾人注意。茲述如下：

- 一 首先，關於「法律保留」事項，若法律漏未規範，是否允許以類推適用方式加以填補？
- 二 公法上之法律漏洞，是否允許以民事法規類推適用加以填補？
- 三 公法上之法律漏洞應如何類推適用？在類推適用順序上，公法規範是否優先於民事法規？

本文以下擬先就法律漏洞概念作一介紹，再對漏洞填補之方式加以說明，蓋類推適用，必是有法律漏洞為前提，無法律漏洞即無類推適用之餘地，接續即就類推適用之意義、操作模式等加以說明。其次，針對公法上類推適用之限制，特別係與法律保留之關係、不利益類推是否禁止等等加以探討。再者，公法法律之漏洞是否得以類推適用民事法規，又類推適用之順序上是否應先尋求公法規範，然後再類推民事法規，為本文所欲處理之核心。最後即對本文所欲處理之公法上請求權之消滅時效，分為行政程序法實施前、後，綜合學說及實務見解加以評析，並提出本文之

³⁸ 針對多數通過之解釋文，蘇俊雄大法官另有部分不同意見書。

看法。

第二項 法律漏洞與類推適用

第一款 法律漏洞

一 法律漏洞之概念

德國學者 Karl Larenz 認為法律必然有漏洞³⁹。當為解決法律問題，而在現行法法律之文義範圍內找到的規定內容有所闕漏，即立法者對此保持「沈默」，而不能滿足規範上之需要，以建立或維持規範規劃中所期望之法秩序，造成規範計畫之期望的落差，該落差即構成所謂之「法律漏洞」，換言之，即所謂法律的「違反計畫的不圓滿性」⁴⁰。

然而在此需辨明者，法律漏洞並不同「沈默」。因為有時候立法者乃係「有意義的沈默」，申言之，有時立法者並不打算對其沈默之事項加以規範，因而形成「法外空間」，雖然法律規範生活，但並非一切生活事實都受法律規範，例如：非人際關係，諸如一個人私人好惡、信仰、感情等等。此等法外空間雖然與法內空間之界線未必皆屬清晰，惟應如何劃歸，應保留給立法者，適用法律者 司法機關與行政機關 均無置喙之餘地⁴¹，此時並無漏洞存在。另外，立法者之「有意義的沈默」，係因其已透過沈默表達其意志，此即得為「反對解釋」之情形⁴²，亦非所謂之法律漏洞。

再者，確認法律漏洞之際，須加以區別者，為法律政策上之

³⁹ 此處所謂之法律係指體現在法律、習慣法及一貫的司法裁判中，立即可供應用之法條總體。參 Karl Larenz 著；陳愛娥譯，法學方法論，五南圖書出版股份有限公司，初版，2001 年 9 月，頁 281。

⁴⁰ 黃茂榮，稅捐法定主義，收錄於法律的分析與解釋 - 楊日然教授紀念論文集，初版，2006 年 7 月，頁 367。

⁴¹ Karl Larenz 著；陳愛娥譯，前揭書，頁 281；黃茂榮，前揭文，頁 369。

⁴² 黃茂榮，同前註，頁 368。

錯誤(或稱立法政策上之錯誤)。所謂法律政策上之錯誤,簡言之,指關於某項問題,自立法政策而言,應設規定而未設規定。二者之區別,在於前者乃依法律本身之規整意向,視法律規範是否不完整;後者則是法律之決定無法經受法律政策上的檢視,此二者均涉及價值判斷,並非單純之事實判斷或邏輯推論。簡言之,此二者均是認為法律包含一個實際上未規定但卻應加以規定之規範,僅不過判斷標準有異:前者乃自探究法律本身之規整意向與目的出發;後者則是以法律政策為據對法律規範所提出之價值判斷。若僅屬法律政策上之錯誤,則無法律漏洞填補之空間,縱有不當,亦屬立法論上之問題⁴³。

二 法律漏洞之種類

關於法律漏洞,學說上有下列幾種重要分類,簡要分述如下:

1. 自始的與嗣後的漏洞⁴⁴

此項分類係以係時間為考量因素,若該系爭法律漏洞於系爭法律制定時既已存在者,為自始的漏洞;若該系爭漏洞係在系爭法律制定後,因技術、社會、經濟等事實之發展變遷,致有新事物發生,而為立法者立法之初所未預見,因而未予規範者,則為嗣後的漏洞。

2. 認知的與無認知的漏洞

自始漏洞又可分為認知的與無認知的漏洞⁴⁵。所謂認知的漏洞,係指立法者在其制定系爭法律時已認知到該法律在規範上之不圓滿,其用意主要係立法者希望該漏洞,能留由司法及學說繼續發展建立見解;若立法者因制定系爭法律時之疏忽,或縱盡其注意能事,仍無法發覺其規範之不圓滿,即為無認知的漏洞⁴⁶。

3. 開放的與隱藏的漏洞⁴⁷

⁴³ Karl Larenz 著; 陳愛娥譯, 前揭書, 頁 284。

⁴⁴ Karl Larenz 著; 陳愛娥譯, 同前註, 頁 288。

⁴⁵ Karl Larenz 著; 陳愛娥譯, 前同註。

⁴⁶ 黃茂榮, 法學方法與現代民法, 自版, 增訂三版, 1993年7月, 頁 375。

⁴⁷ Karl Larenz 著; 陳愛娥譯, 前揭書, 頁 287。

就特定類型事件，法律欠缺依其規範目的本應包含之適用規則時，即有「開放的漏洞」⁴⁸；反之，若法律對應予規範之案型雖已加以規範，惟未慮及此類事件之特質，並相應地予以一個特別規定加以處理，此種對一般規定之限制規定的欠缺，即所謂之「隱藏的漏洞」。

4. 部分漏洞與全部漏洞⁴⁹

此項分類係以系爭事件是否根本就未被法律所規範，或雖有規範但不完全而為區分。前者為全部漏洞；後者則為部分漏洞。

三 法律漏洞之填補方式

1. 類推適用

類推適用則指將法律針對某案例類型 A 或多數彼此相類之構成要件所賦予之規則，移轉適用於法律所未規定而與前述構成要件相類之案例類型 B，而其之所以轉用之基礎即在於二構成要件在與法律評價有關之重要觀點上相類似，故「同類事物應作相同處理」，乃基於平等原則，係正義的要求⁵⁰。類推適用主要係用於解決「開放的漏洞」，為本文所欲處理問題之核心，因此關於類推適用之詳細說明，容後述之。

2. 目的論的限縮

目的論的限縮，主要用於解決「隱藏性漏洞」。若法律對應予規範之案型雖已加以規範，惟未慮及此類事件之特質，並相應地予以一個特別規定加以處理，此種對一般規定之限制規定的欠缺，即所謂之「隱藏的漏洞」，則填補此等漏洞的方式係添加合於意義要求的限制，透過目的論的限縮，因字義過寬而適用範圍過大的法定規則，其將被限制僅適用於依法律規整目的或其意義脈絡宜於適用的範圍⁵¹。若類推適用之正當理由為「同類事物應

⁴⁸ 亦有學者稱為「明顯的漏洞」。參黃茂榮，前揭書，頁 381。

⁴⁹ 黃茂榮，同前註，頁 377。

⁵⁰ Karl Larenz 著；陳愛娥譯，前揭書，頁 290。

⁵¹ Karl Larenz 著；陳愛娥譯，同前註，頁 300。

作相同處理」，則目的論的限縮，其正當理由即為「不同事物應作不同處理」，亦是基於平等原則之要求。

3.其他基於目的考量對法律本文之修正

法律本文之修正，除了透過類推適用等「法律內的法的續造」之外，也藉由其他方式達成，例如：「目的論的擴張」⁵²。所謂「目的論的擴張」，乃因法律文義所涵蓋之案型，有時衡諸該規定之立法意旨，顯然過狹，以致不能貫徹該規範意旨，是以有越過該規定之文義的必要，而將原不為法律文義所涵蓋之案型，包括於該法律之適用範圍之內⁵³。依今日對法院的法的續造權限之認識，原則上，法院可以基於法律目的考量而修正法律，惟其前提必須是：能清楚確定法律目的，且假若不為此等修正，則法律目的在部分案型中即不能完全實現，不可避免將發生嚴重的評價矛盾或明顯不正⁵⁴。

第二款 類推適用之適用步驟

以類推適用作為法律漏洞填補之方式，其思考及適用步驟可分下列三階段：

一 法律漏洞之確認

填補法律漏洞之前提，須先確認有法律漏洞之存在⁵⁵，而欲判斷是否確有此類法律漏洞存在，須以法律本身之觀點、法律之根本規整意向、藉此追求之目的及立法者的計劃為準。法律漏洞是一種法律「違反計劃性的不圓滿」，而法律規整意向，則須透過法律，以歷史解釋及目的解釋之方式來求得⁵⁶。

有關法律漏洞如何認定，我國學者黃茂榮教授作了精闢的分析說明：「法律的功能在幫助人類將正義實現在其共同生活上，

⁵² Karl Larenz 著；陳愛娥譯，同前註，頁 306。

⁵³ 黃茂榮，前揭書，頁 447。

⁵⁴ Karl Larenz 著；陳愛娥譯，前揭書，頁 309。

⁵⁵ Karl Larenz 著；陳愛娥譯，同前註，頁 309。

⁵⁶ Karl Larenz 著；陳愛娥譯，同前註，頁 283。

所以只要一個生活事實正義地被評定為不屬於法外空間的事實，亦即屬於法律應予規範矛盾，則若法律對之無完全的規範，或對之所作的規範互相矛盾，或對之根本就未作規範，不管法律對與它類似之案型是否已作規範，或對之作了不妥當之規範，則法律就該生活事實而言，即有漏洞存在。要之，在法律漏洞的認定上，重要的是一個應被規範的生活事實，根本未被規範或未被作妥當的規範。⁵⁷」

二 尋求類似規範

類推適用既係基於平等原則之表現，而將法律所未規定之案例事實A移轉適用於案例事實B，則二事實彼此之「相類似」即為移轉適用之前提⁵⁸。所謂「相類似」，意指二案例事實在與法律評價有關之重要觀點上相互一致，其餘則否，若不然，於所有可能之角度上二者均相一致，則二者根本即屬「相同」事件，而無類推適用之空間。而相類似之判斷，須先澄清法律規定之案例事實中所表現出之評價的決定性觀點為何，接著積極地確認，於這些觀點上，待判之事實案件評價上應為法律上所規範之事實案件所涵蓋；然後消極地確認二者間所存在的不同處並不足以排除此等法律評價⁵⁹。

三 移轉適用

於確認存在法律漏洞，並尋得類似規範後，最後即是將 A 案例類型之法律效果移轉適用於 B 案例類型之上，將一構成要件所定之規則移轉適用於類似案件事實上，稱個別類推(或稱法律類推)；若係由多數賦予相同法律效果之構成要件，得出「一般法律原則」，而該原則在評價上也同樣可以適用到法律並未規範的案件事實上，則稱為總體類推(又稱法的類推)⁶⁰。

⁵⁷ 黃茂榮，前揭書，頁 387。

⁵⁸ 翁岳生編，前揭書，頁 178。

⁵⁹ Karl Larenz 著；陳愛娥譯，前揭書，頁 290 至 291。

⁶⁰ 關於個別類推與整體類推，詳細可參 Karl Larenz 著；陳愛娥譯，前揭書，頁 292 至

第三項 公法上類推適用之限制

第一款 法律保留原則與類推適用

一 時效制度與法律保留

大法官釋字第474號解釋理由書謂：「公務人員保險法第十四條規定，公務人員參加公務人員保險，在保險有效期間，發生殘廢、養老、死亡、眷屬喪葬四項保險事故時，予以現金給付。惟同法對保險金請求權未設消滅時效期間，主管機關遂於施行細則中加以規定。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。」不僅認為時效制度係屬於法律保留事項，似更進一步確認時效制度為國會保留事項，應由立法者逕以法律明定，不得授權行政機關以命令或依職權以命令訂定。

按大法官釋字第443號解釋依重要性理論所建立之階級化法律保留體系，關於人民身體之自由，憲法第八條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制，屬於憲法保留事項；其他諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之，不得授權行政機關以命令定之，屬於屬於國會保留範疇；至於涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，而屬於一般法律保留者；最後，若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得

由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許，並非屬於法律保留範疇。

大法官釋字第474號解釋將時效制度納入國會保留之範疇，顯見其對時效制度之重視，惟並未依重要性理論加以論述，何以時效制度其重要性已達國會保留階層，僅言「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」殊為可惜。

二 法律保留原則形成法律補充 類推適用 之界限

承前所述，基於平等原則之要求，「相同事物應為相同處理；不同事物應為不同處理」，法律若有漏洞，執行法律機關 行政機關與司法機關 即有填補法律漏洞之權限與義務⁶¹。然而公法上法律漏洞補充之範圍，不若私法領域被廣泛承認，有其一定界限存在，法律保留原則的要求分別約束行政機關與司法機關之「補充法律」的權力，尤其構成司法機關在為法律的補充時原則上所不得超越的界限⁶²。

首先，民主原則之要求，形成執行法律機關填補法律漏洞權限之第一道界限，雖然經由類推適用以填補法律漏洞，一般均認為與法律保留所要求之民主原則並不違背，蓋該法律漏洞，係因立法者所制定之法律有所闕漏，無法達成所欲規範之目的，而有所不圓滿性，利用類推適用方式加以填補，係貫徹立法者意旨，不違反權力分立原則⁶³。惟應注意者，立法機關之立法權時至今日雖非具專屬性，相較行政機關與司法機關而言，仍具有優先性，執法機關僅係取得對立法機關所立之法律之補充權而已，換

⁶¹ 翁岳生編，前揭書，頁 176。

⁶² 參蘇俊雄大法官所提之釋字第 474 號部分不同意見書。

⁶³ 葛克昌，私法規定在行政法上適用-釋字第 474 號解釋評釋，收錄於行政程序與納稅人基本權，翰蘆圖書出版有限公司，增訂版，2005 年 9 月，頁 184。

言之，執法機關所享有之法律補充權具有兩個特徵，即其為「候補」與「針對個案」⁶⁴。因此，若重要事項已保留予立法者決定，特別是屬於國會保留者，縱使規範有所漏洞，亦屬類推適用之禁區，成為法外空間⁶⁵，不容許執法機關專擅而為法律補充⁶⁶。其應優先尊重立法機關之立法權限，透過立法或修法解決⁶⁷。

再者，基於法治國原則之要求，國家與人民之間的關係應受一般法律之調整，該一般法律不僅使行政活動可以確定，並可使人民可以預見和測度該行政活動，若法安定性將因法律漏洞補充而動搖時，亦應禁止類推適用填補法律漏洞，

三 法律保留與不利類推禁止

一般行政法上，並不禁止以類推適用為填補法規之缺漏，已如前述，惟類推適用之結果如加重人民負擔而對其不利，是否容許不利類推，容有爭議：

1. 否定說：

此說為多數說，基於法律保留之要求，公法領域因受法律保留原則之支配，要求特定領域之國家事務應保留由立法者以法律規定之，行政權惟有依法律之指示始能決定行止，換言之，無法律授權，行政機關即不能合法地作成行政行為。而類推適用既是以相類似之規範移轉適用於相類似之案件事實，以創造立法者於邏輯上應設而事實上卻未設之法則，因此，未必能證實係立法者之本意，反將違反法律保留原則之精神⁶⁸。因此，基於憲法保護人民基本權利的法理，所以在屬於法律保留的規範領域中（特別是基於刑法上「罪刑法定主義」或稅法上「租稅法定主義」原則的作用），僅在「有利」於、或至少無「不利」於人民的情形下，

⁶⁴ 黃茂榮，前揭書，頁 401。

⁶⁵ 朱敏賢，公法上之類推適用，法學叢刊，第 187 期，2002 年 7 月，頁 107。

⁶⁶ Heinrich Weber-Grellet 原著；李庭熙譯，民主法治國稅法上的法律適用與法律補充，植根雜誌，第 8 卷第 4 期，1992 年 4 月，頁 140。

⁶⁷ 李惠宗，前揭文，頁 138。

⁶⁸ 翁順衍，前揭論文，頁 33。

始容許司法機關為類推適用⁶⁹。

2. 肯定說：

此說主要認為，以有利或不利人民區分得否類推適用，於行政法上有重大困難，於「罪刑法定主義」領域之刑罰，將類推適用區分有利或不利，容有可能，惟在行政法領域，因大多數行政法規定就個案而言，究竟有利或不利人民，則甚難區分。以我國司法院大法官釋字第474號解釋為例，大法官宣告公務人員保險給付請求權亦應有消滅時效制度之適用，對於將因而罹於時效之保險人而言，自屬不利；惟釋字第474號解釋類推適用民法15年消滅時效之結果，較之類推適用公法上短期時效(多為5年)之規定，自屬有利保險人。故於行政法領域，除與刑罰具有處罰效果同性質之「行政罰」外，區分有利或不利類推，確有困難存在⁷⁰。再者，類推適用並非任由行政機關或法官恣意之偏好，其運用仍須符合法律漏洞之前提，並具有明確之方法論過程，且亦須符合立法意旨與平等原則，並得接受大法官之違憲審查。因之類推適用並非無所限制。故亦非違反法明確性。

3. 本文見解：

以上二說，應以否定說為適用原則，惟若屬於「法律保留範圍以外之事項」，根據法律保留重要性理論，凡法律漏洞之補充，未涉及重大且與基本權利有關，而應保留予立法者決定者，不利人民之類推即為法之所許，但尚必須具備下列要件，亦即：以類推適用填補法律漏洞乃屬必要(為實現法律目的及憲法精神所不可或缺者)，並且一個明理並了解法律內容及法律目的之關係人，在一定範圍內，可由法律條文中得知法律漏洞存在以及有加以填補漏洞之必要與方法內容。唯有在上述前提下，方能滿足法律保

⁶⁹ 參蘇俊雄大法官所提之釋字 474 號部分不同意見書；陳 敏，憲法租稅概念及其課徵限制，政大法學評論，第 24 期，1981 年 12 月，頁 49；黃茂榮，前揭書，頁 400；陳昭華，稅法法律補充之理論與實證之研究，輔仁學誌，第 33 期，2001 年，頁 154。

⁷⁰ 葛克昌，前揭文，頁 186 以下。

留、法安定性、可預見性及信賴保護之要求，而得類推適用⁷¹。

第二款 公法之法律漏洞可否類推適用民法法規

公法之法律漏洞可否類推適用民法法規，就行政法學發展過程中，大致有以下三種不同看法：

一 否定說：

早期，近代對德國行政法理論貢獻卓著之Otto Mayer認為：「公法與私法間全然缺乏法之類似性，從而其間之類推適用不被容許⁷²」，而採取反對之見解。Otto Mayer 採此見解，係源自其力主公法與私法乃兩相逕庭之系統，應嚴予區分，故縱令其欠缺規定，亦應由公法原理上尋求適當之解決，而不得類推適用民法之規定，以補正其缺陷。

二 直接適用說：

近來多數行政法學者，多認公私法並非絕對之區別，於公法領域欠缺法律規範之際，民法規範亦可為補充適用，公、私法具有共同適用之一般法理，雖然在民法典中得以規定和具體化，但並不專屬於民法，因此在公法領域直接有效⁷³。

三 類推適用說：

此說認為公法與私法均為法律整體之一部份，屬同根之二木，公平正義乃其指導原則，僅不過私法著重個人利益，公法著重公共利益。因之，除另有特別規定外，對特定事項，行政法內並無可資依據之規定時，而又無法以公法規定填補漏洞時，民法之規定亦可推適用於公法⁷⁴。

以上諸說，否定說之見顯已不合時宜，蓋公規範體系，因其性質所限，且發展較遲，內容非全然無缺，而此欠缺之規定，又嘗屬重要，故非徵引民法相關規定無以解決。關於消滅時效制度，

⁷¹ 陳清秀，稅法之基本原理，增定三版，1997年，頁132以下。

⁷² 黃啟禎等著，行政法入門，元照出版有限公司，2007年1月，頁73。

⁷³ H.Maurer 著；高家偉譯，前揭書，頁49。

⁷⁴ 陳 敏，前揭書，頁46。

昔日我國行政法院57年判字第253號亦認為：「欠徵稅款，係人民對於國家所負公法上之義務，除法律另有規定外，無民法消滅時效規定之適用。」惟本則判例業經最高行政法院2002年10、11、12月份庭長法官聯席會議決議嗣後不再援用。

至於另二說，本文認為，並非處於排斥關係，毋寧應屬相互補充，互相為用⁷⁵。申言之，民法規定中屬於一般法律原則之體現者，當然亦可適用於公法例如誠信原則；至於其他之規定，倘符合前述類推適用之要件，於公法目的範圍內並不牴觸公法規範者，則得予以類推適用，不僅為學說所肯認⁷⁶，亦為實務所採納。例如：最高行政法院93年判字第843號判決即謂：「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，時效完成之效力、時效中斷及未完成等相關規定均在類推適用之列。」即為一適例。

第三款 公法之法律漏洞類推適用順序

承前所述，類推適用之操作，首先應先確認有法律漏洞存在，然後便是尋求法律規範意旨，覓出相類似之點，建立可供比附援引之共通原則⁷⁷。而所謂「相類似」，意指二案例事實在與法律評價有關之重要觀點上相互一致，而其結論具「妥當性」及「合目

⁷⁵ H.Maurer 著；高家偉譯，前揭書，頁 50。

⁷⁶ 多數見解均認公法得類推適用民法規定。李惠宗，前揭書，頁 17；林錫堯，前揭書，頁 120；吳 庚，前揭書，頁 33。翁岳生編，前揭書，頁 178；黃啟禎等著，前揭書，2007 年 1 月，頁 75；陳 敏，前揭書，頁 46。

⁷⁷ 楊仁壽，法學方法論，三民書局，1995 年 10 月，頁 181。

的性」。因此公法領域於類推適用之際，是否應優先探求公法領域之相關規定，待探求不得時，方能尋求私法領域規範之類推適用？容有討論餘地。

一 應優先類推適用公法規範說

大法官釋字第474號解釋謂：「公務人員參加公務人員保險，於保險事故發生時，有依法請求保險金之權利，該請求權之消滅時效，在法律未明定前，應類推適用公務人員退休法、公務人員撫卹法等關於退休金或撫卹金請求權消滅時效期間之規定。至於時效中斷及未完成，於相關法律未有規定前，亦應類推適用民法之規定，併此指明。」似認為關於公法之法律漏洞應優先類推適用公法相類似之規範，若公法規範中無法覓得可類推適用之依據，始能就民事法規加以類推適用。我國多數學者亦採此看法⁷⁸，基於公益原則之要求，公法上之諸多規定，僅以私法或刑法領域之法律概念，難以充分理解，例如存於國家與人民之間之金錢給付請求，若有規範欠缺，亦非只透過類推適用民事法規即屬適當，社會保險或社會法之給付事件即為適例⁷⁹。因此，咸認為私法規定可類推適用於公法，其前提要件為行政法無相關規定；不能依據公法法規補充其漏洞。

二 無一定優先類推適用公法規範說

蘇俊雄大法官於釋字第474號解釋提出之部分不同意見書中第二段即謂：「本諸『相同事物作相同處理、不同事物作不同的處理』之正義要求，則這項問題的解決，應以規範對象之事物的本質（Natur der Sache）為基礎而為觀察。系爭的公務人員保險法，雖與公務人員退休法、公務人員撫卹法等同屬於有關公務人員福利之公法性質的規範，但是從其立法目的與內容而言，則

⁷⁸ 翁岳生編，前揭書，頁178；林錫堯，前揭書，頁12；陳敏，前揭書，頁46；朱敏賢，前揭文，頁110。

⁷⁹ 朱敏賢，同前註，頁110。

無疑更具有社會保險之性質。尤其是其部分之保險費是由公務人員個人負擔，且其中關於養老保險部分，承保機關依財政部核定提存準備辦法規定，應提撥一定比率為養老給付準備；此項準備之本利類似『全體被保險人存款之累積』。故系爭這種含有社會保險性質的公法上給付請求權的消滅時效問題，如果類推適用其他公務人員所享之單純給付請求權的相關規定，是否合於事物本質，恐大有商榷之餘地。」是以蘇大法官認為，在立法者未就公務人員保險給付請求權之消滅時效，以法律明文規定之前，如為填補法律漏洞，充其量也僅能由法官按給付請求內容之事物本質，以個案比較之方法，類推適用民法一般請求權消滅時效期間之規定；蓋類推適用具補充規範性質的民法規定，既可避免被評價為是「不利於」當事人的類推適用，亦足以貫徹一般請求權行使之平等原則。換言之，蘇大法官似認為公法之法律漏洞並不一定非優先類推適用公法法規不可⁸⁰。

我國學者葛克昌教授則於針對1997年八月份行政院聯席會議關於「稅捐稽徵法第28條之公法上不當得利請求權之特別時效規定，未設返還範圍應如何類推補充」之結論評釋中，贊成該聯席會議之結論，並指出公法上法律漏洞，並非一定優先類推適用公法規定，惟類推適用私法者，則需注意公私法本質上之差異⁸¹。

三 本文之見解

類推適用用以填補法律漏洞，首先應先確認有法律漏洞存在，然後便是尋求法律規範意旨，在事物本質之相似性比較上，覓出相類似之點，建立可供比附援引之共通原則。所謂事物本質

⁸⁰ 蘇俊雄大法官進一步推測多數通過之解釋文及理由書喻示之類推方式，並未說明其所據之法理論據，可能係因或許多數意見考量如類推適用性質同屬社會保險之勞工保險法第30條消滅時效之規定，則其保險給付請求權將因2年內不行使而消滅，對當事人而言，顯有「不利」之法效果，不符填補法律漏洞之條件；故轉選擇類推適用公務人員退休（撫卹）金之請求權的時效規定。請參蘇俊雄大法官之釋字第474號之部分不同意見書。

⁸¹ 葛克昌，前揭文，頁196以下。

的相似應理解為二者被比較之事物有相同之處，亦有不同之處，其中在法律所欲關切之要點上有相同之處呈現，從而二者在法律上所欲追求、或所欲評價之要點上具有完全相同之意義，是故可以類推適用，因此法律目的之確認，誠屬重要⁸²。

在公、私法分離之二元體系下，私法著重個人私益，公法著重公共利益，公法領域所遵循之法律原則，自然不同於私法規定係以私法自治、契約自由為指導原則，其法律所欲追求、或所欲評價之要點上自然不同，其法律目的亦多有差異。在操作類推適用以填補公法法律漏洞時，若能先從其他公法規範尋找最接近之既有規範，自然較容易立即尋獲符合法律目的評價之法規範以資類推適用，填補法律漏洞。以大法官釋字第474號解釋為例，雖然多數意見將其他公務人員所享之單純給付請求權的相關規定類推適用於含有「社會保險」性質的公法上給付請求權的消滅時效，是否合於事物本質，恐有問題。此時亦應在其他公法領域中，如全民健康保險法、勞工保險條例、農民健康保險條例等同具社會保險性質之法規中，找尋相類似規範以資類推適用。倘無所獲，則再考慮保險法之相關規定，方屬正辦⁸³。

第四款 小結—兼評大法官釋字第474號解釋

一 小結

綜合上開所述，法律需要解釋，而解釋之任務包括法律漏洞的發現與填補，為行政機關與司法機關之權限與義務，無論公、私法領域皆屬相同。法律漏洞之填補，首要者，乃法律漏洞的發

⁸² 關於事物本質，詳可參林立，法學方法論與德沃金，學林文化事業有限公司，二版，2002年6月，頁76以下。

⁸³ 朱敏賢，前揭文，頁120。

現，無漏洞即無填補可言。在此即需注意，該法律的規範欠缺是否為立法者有意義之沈默，形成法外空間，或者重要事項已保留予立法者決定，特別是屬於國會保留者，縱使規範有所漏洞，亦屬類推適用之禁區，成為法外空間⁸⁴，不容許執法機關專擅而為法律補充⁸⁵。其應優先尊重立法機關之立法權限，透過立法或修法解決⁸⁶。

再者，在公法領域之法律漏洞填補，其界限相較私法而言則較為嚴格，原則上禁止不利類推，基於憲法保護人民基本權利的法理，所以在屬於法律保留的規範領域中(特別是基於刑法上「罪刑法定主義」或稅法上「租稅法定主義」原則的作用)，僅在「有利」於、或至少無「不利」於人民的情形下，始容許司法機關為類推適用⁸⁷。惟若屬於「法律保留範圍以外之事項」，根據法律保留重要性理論，凡法律漏洞之補充，未涉及重大且與基本權利有關，而應保留予立法者決定者，不利人民之類推即為法之所許，但尚必須具備下列要件，亦即：以類推適用填補法律漏洞乃屬必要(為實現法律目的及憲法精神所不可或缺者)，並且一個明理並了解法律內容及法律目的之關係人，在一定範圍內，可由法律條文中得知法律漏洞存在以及有加以填補漏洞之必要與方法內容。

至於公法規範之法律漏洞，民法規定中屬於一般法律原則之體現者，當然亦可適用於公法例如誠信原則；至於其他之規定，倘符合前述類推適用之要件，於公法目的範圍內並不牴觸公法規範者，則得予以類推適用，不僅為學說所肯認⁸⁸，亦為實務所採

⁸⁴ 朱敏賢，前揭文，頁 107。

⁸⁵ Heinrich Weber-Grellet 原著；李庭熙譯，前揭文，頁 140。

⁸⁶ 李惠宗，前揭文，頁 138。

⁸⁷ 參蘇俊雄大法官所提之釋字 474 號部分不同意見書；陳 敏，前揭文，1981 年 12 月，頁 49；黃茂榮，前揭書，頁 400；陳昭華，前揭文，頁 154。

⁸⁸ 多數見解均認公法得類推適用民法規定。李惠宗，前揭書，頁 17；林錫堯，前揭書，頁 120；吳 庚，前揭書，頁 33。翁岳生編，前揭書，頁 178；黃啟禎等著，前揭書，頁 75；陳 敏，前揭書，頁 46。

納。二者並非處於排斥關係，毋寧應屬相互補充，互相為用⁸⁹。

最後，在公、私法分離之二元體系下，公法著重公共利益，公法領域所遵循之法律原則，自然不同於私法規定係以私法自治、契約自由為指導原則，其法律所欲追求、或所欲評價之要點上自然不同，其法律目的亦多有差異。在操作類推適用以填補公法法律漏洞時，若能先從其他公法規範尋找最接近之既有規範，自然較容易立即尋獲符合法律目的評價之法規範以資類推適用，填補法律漏洞。

二 大法官釋字第 474 號解釋之檢討

蘇俊雄大法官雖於部分不同意見書中點出多數意見推論過程中所顯現之法學方法上的矛盾，然基本上仍贊成多數意見將時效制度定位為絕對法律保留之見解，並未對之提出更強而有利之論點予以佐證，殊為可惜。

首先，本號解釋多數意見所通過之解釋文及理由書，將時效制度定位屬於國會保留事項，卻僅言：「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」，便逕下須逕由法律明定，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的結論，未能進一步按重要性理論詳加說明，令人無從得知，其中法理之推論，誠屬憾事。

其次，縱認為時效制度果應定位屬於國會保留事項，本號解釋文暨理由書亦發生前後論述矛盾之情形，誠如蘇俊雄大法官於部分不同意見書中所言：「公務人員保險法上之保險給付請求權的消滅時效問題，既為憲法上之「法律保留」事項，則此項定位無疑已經限制了系爭問題的法源依據。經由「依法行政」及「依法審判」原則，法律保留的要求也將進而分別約束行政機關與司法機關之「補充法律」的權力，尤其構成司法機關在為法律的補

⁸⁹ H.Maurer 著；高家偉譯，前揭書，頁 50。

充時原則上所不得超越的界限。」按本文之見解，重要事項已保留予立法者決定，特別是屬於國會保留者，縱使規範有所漏洞，亦屬類推適用之禁區，成為法外空間，不容許執法機關專擅而為法律補充。其應優先尊重立法機關之立法權限，透過立法或修法解決。本號解釋文何以認為時效制度為國會保留事項，卻又於解釋文後段指導諭知應以類推適用方式補充該法律漏洞，就法學方法論而言，不無自相矛盾之處⁹⁰。本文以為大法官並非不知該前後矛盾之問題，可能之原因在於大法官急欲彌補立法機關之立法怠惰所產生法制上重大漏洞，而不得不然之舉措⁹¹。

再者，姑不論本號解釋之上述矛盾之處，就類推適用之方式而言，本文認為應屬可採。公法法律漏洞之補充，其類推之依據若能先從其他公法規範尋找最接近之既有規範，自然較容易立即尋獲符合法律目的評價之法規範以資類推適用，填補法律漏洞。於其他公法規範中無法覓得相類似之規範時，方需從民事法規中找尋。

最後，本號解釋雖然並未明言是否允許不利類推，惟參酌蘇俊雄大法官之部分不同意見書⁹²，可知多數意見仍傾向有利於人民方向而為解釋。依本文之見解，在公法領域之法律漏洞填補，原則上禁止不利類推，基於憲法保護人民基本權利的法理，所以在屬於法律保留的規範領域中，僅在「有利」於、或至少無「不

⁹⁰ 實務採釋字第 474 號之見解者，如：最高行政法院 92 年度判字第 163 號判決：「公法上請求權之消滅時效，固屬憲法上法律保留事項，不容行政機關以授權命令逕行規定其期間。惟於公法上請求權在法律未明定其時效期間前，亦應許類推適用相關公法或民法關於時效之規定，以填補該請求權無時效規定之漏洞（司法院釋字第 474 號解釋參照）。此項類推適用，在有利於人民權益之情形，係填補立法意旨之脫漏，應認與法律保留原則無違。」

⁹¹ 此論點係與台南行政執行處童永全執行官討論過程中，其所提出之看法，本文亦表贊同，於此處表達感謝之意。

⁹² 部分不同意見書中指出：「為何多數大法官選擇諭知類推適用公務人員退休（撫卹）金請求權的時效規定？多數通過的解釋文及解釋理由書，並未說明其所據之法理論據。或許多數意見考量如類推適用性質同屬社會保險之勞工保險法第 30 條消滅時效之規定，則其保險給付請求權將因二年內不行使而消滅，對當事人而言，顯有「不利」之法效果，不符填補法律漏洞之條件；故轉選擇類推適用公務人員退休（撫卹）金之請求權的時效規定。」可資參考。

利」於人民的情形下，始容許司法機關為類推適用，公法上請求權消滅時效制度對於國家或人民均有適用，無論類推較長或較短之時效期間，是否不利，端視請求權人為誰而定，顯然無法一概而論，應視個案情形，而為不同之處理，惟應注意事物本質及傾向對人民有利、或至少無不利之方向而為類推適用。

第四項 行政程序法施行後消滅時效之適用問題

第一款 關於時效障礙，行政程序法漏為規定，應得類推民法相關規定

承前所述，行政程序法施行後，基於行政法總則性之地位，依行政程序法第3條第1項之規定：「行政機關為行政行為時，除法律另有規定外，應依本法規定為之。」準此，關於時效制度法律未另有規定者，即應適用行政程序法之規定，毋須辭費。

按行政程序法第131條第3項所規定時效中斷事由，僅規定「實現該權利所作成之行政處分而中斷」一項，相較民法第129條規定之中斷時效事由而言，事由甚少。再者，行政程序法亦未規範時效未完成之事項，凡此，依大法官釋字第474號解釋文末段謂：「至於時效中斷及未完成，於相關法律未有規定前，亦應類推適用民法之規定，併此指明。」按文義言，既然行政程序法已就中斷時效作明文規範，則似無再類推適用民法之規定之必要性？惟在法學方法論上，似仍有探討之餘地⁹³。

本文以為，基於以下理由，應認為在行政程序法中既然關於時效中斷及未完成事項未予規範或規範不完全，應可認為其屬於法律漏洞，於公法規範中未能尋求相類似之規定可資類推適用時，應得類推適用民法相關規定⁹⁴：

⁹³ 李惠宗，前揭書，頁375。

⁹⁴ 最高行政法院93年判字第843號判決即謂：「公法與私法，雖各具特殊性質，但

- 一 時效制度之目的在於尊重既存的事實狀態、維持法律秩序之安定，而與公益有關。例如我國民法第 125 條規定：「請求權因 15 年間不行使而消滅，但法律所定期間較短者，依其規定。」其立法意旨蓋以請求權永久存在，足以礙社會經濟之發展，為確保交易之安全，維持社會之秩序，乃有消滅時效制度之設立。公法上請求權，未明文設立消滅時效的期間；若致使該請求權永久存在，自會影響法律秩序之安定性。故從請求權行使之平等原則的觀點而言，其實屬一項法律漏洞⁹⁵。
- 二 就行政程序法立法過程而言，行政院函請立法院審議之行政程序法草案第 135 條原定：「公法上請求權之時效。除法律有特別規定外，準用民法有關之規定。公法上請求權因時效完成而當然消滅。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。」其立法說明為：「一、本條規定公法上請求權之時效。二、公法上請求權之時效，除本法或其他法律另有規定外，準用民法有關之規定。三、公法上請求權時效採債權消滅主義，於時效完成時權利消滅，無待當事人主張，爰設第二項規定。四、行政機關作成實現該權利之行政處分時，即已行使公法上請求權，故時效因而中斷。此為第三項規定。」顯然。草案有意建立公法上消滅時效制度。並以民法有關規定補充之⁹⁶。

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，時效完成之效力、時效中斷及未完成等相關規定均在類推適用之列。」

⁹⁵ 參蘇俊雄大法官於釋字第 474 號所提之部分不同意見書。

⁹⁶ 就行政程序法立法過程而言，原本由立委陳婉真等提案所列立法理由謂：「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，但行政機關為實現該權利所作成之行政處分，是否亦得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」。衡其意，行政程序法第 131 條第 3 項所為規定，似認為係準用民法規定不足所為之補充。參包國祥，前揭文，頁 77。

- 三 由於行政程序法第 131 條之規定，亦適用於人民對行政機關之公法上請求權已如前述，則本條項之時效中斷規定，僅從行政機關之面向而作規範，非但未能適用於人民對行政機關之公法上請求權，且以其他方式實現公法上請求權而為人民所能接受者，亦所在多有，故實屬立法疏漏。

第二款 關於時效中斷事由之類推適用

承前所述，有關時效中斷部分，應得按性質之不同類推適用民法第 129 條時效中斷之規定⁹⁷，茲按各項事由分述如下：

- 一 民法第 129 條第 1 項第 1 款「請求」之規定，因其文義尚可涵蓋行政機關為行政處分以外之其他事實行為，即使行政程序法施行後之第 131 條第 3 項，亦無法適用至行政機關為事實行為之情形，故仍有類推適用之必要。
- 二 如公法上請求權於符合行政程序法第 136 條要件之前提下，由行政機關與當事人締結和解契約之方式而獲得實現，或行政機關因財政困難，財源不足，無法一次編足預算作為強制徵收之補償金，乃以公文方式承諾必有償還之期，則屬民法第 129 條第 1 項第 2 款「承認」之例，而應准許類推適用之，以中斷時效⁹⁸。
- 三 公法上請求權可因「起訴」而中斷時效。關於民法第 129 條第 1 項第 3 款「起訴」之規定，於行政機關對人民之公法上請求權，亦有類推適用之餘地⁹⁹。惟行政機關僅須為實現其公法上債權而作成行政處分(如發單課徵、催繳稅款)，本身即屬可據以強制執行之執行名義¹⁰⁰，即生時效中斷時效之

⁹⁷ 有關時效中斷事由，除行政程序法第 131 條第 3 項規定外，得類推適用民法上有關時效之規定，故消滅時效之中斷事由尚包括請求、承認及起訴（民法第 129 條），但應注意其他相關規定之類推適用（民法第 130 條以下）。參法務部「行政程序法諮詢小組」第十二次會議結論，2000 年 9 月 8 日召開，引自法務部網站：<http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=26502&ctNode=11662&mp=001>

⁹⁸ 李惠宗，前揭書，頁 375。

⁹⁹ 林錫堯，前揭文，頁 179。

¹⁰⁰ 參行政執行法第 11 條之規定。

效力，並該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(行政程序法第 133 條)，行政機關自無再藉由提起訴訟以中斷時效之必要¹⁰¹。反之，於人民對行政機關之公法上請求，則當人民提起行政訴訟時，仍有類推適用之必要。

- 四 民法第 129 條第 2 項第 1 款「依督促程序聲請發支付命令」及第 2 款「聲請調解或移付仲裁」，因屬民事訴訟程序特有之制度，於公法上請求權並無此制度，自無類推適用之可能¹⁰²。
- 五 民法第 129 條第 2 項第 3 款「申報破產債權」，於行政機關對人民公法上請求權之場合，當人民依法受破產宣告時，行政機關自可申報破產債權，故亦具類推適用之空間。因此，民法第 134 條：「時效因申報和解債權或破產債權而中斷，若債權人撤回其申報時，視為不中斷」之中斷限制規定亦當類推適用。
- 六 民法第 129 條第 2 項第 4 款「告知訴訟」，由於行政訴訟程序雖亦設有準用民事訴訟法之規定(行政訴訟法第 48 條準用民事訴訟法第 65 條)，然細究民法以告知訴訟為消滅時效中斷之意義，係指當事人依民事訴訟法第 65 條規定，於訴訟係屬中，將訴訟告知於因自己敗訴而有法律上利害關係之第三人，使其為訴訟參加。此種情形下，由於告知人對於第三人之請求權與告知人之敗訴有連帶關係(即告知人於敗訴後將對該第三人行使請求權)，故此項告知，可視為權利之行使，因而得發生中斷時效之效力。然於行政訴訟法上，由於告知訴訟僅適用單純輔助參加之情形，以人民對行政機關之公法上請求權而言，由於得加入人民之一造而為參加訴訟對人民之公法上請求權的角度觀察，雖然就行政訴

¹⁰¹ 翁順衍，前揭論文，頁 38。

¹⁰² 林錫堯，前揭文，頁 180。

訟法第 44 條第 2 項法條文義，行政機關以外之其他有利害關係之第三人似亦能加入被告行政機關之一造而為訴訟參加，然於實際之個案，殊難想像利害第三人為免被告行政機關於敗訴後，轉而對其行使原已存在之公法上請求權之情形存在。故民法第 129 條第 2 項第 4 款之規定，於此情形下，亦無類推適用之空間¹⁰³。

七 民法第 129 條第 2 項第 5 款「開始執行行為或聲請強制執行」，於行政機關對人民之公法上請求權，應解為行政機關依行政執行法對於人民開始執行行為時，應准許類推適用。至於人民之公法上請求權亦可依行政訴訟法或其他法律取得執行名義，而聲請強制執行，亦應有類推適用本款之可能¹⁰⁴。惟有反對見解¹⁰⁵。

第三款 關於時效不完成事由之類推適用

所謂消滅時效不完成，觀 80 年台上字第 2497 號判例謂：「所謂時效不完成，乃時效期間行將完成之際，有不能或難於中斷時效之事由，而使時效於該事由終止後一定期間內，暫緩完成，俾請求權人得於此一定期間內行使權利，以中斷時效之制度。故有時效不完成之事由時，於該時效不完成之一定期間內，如無時效中斷事由發生，其時效即告完成。我國民法僅有時效不完成制度，未採時效進行停止制度，故時效進行中，不論任何事由，均不因而停止。原審謂時效不完成，即指時效停止進行，有時效不完成之事由時，其消滅時效期間，以不完成事由發生前已進行之期間與不完成事由終止後又進行期間，合併計算之。所持見解，顯有違誤。」可知。由於行政程序法中亦未就有關請求權人主觀上或客觀上難於行使權利之事項予以規範，就請求權利人之保護而

¹⁰³ 翁順衍，前揭論文，頁 38 至 39。

¹⁰⁴ 林錫堯，前揭文，頁 172 至 173。

¹⁰⁵ 於人民對行政機關之公法上請求權，由於尚無對行政機關得為強制執行之先例，是人民自無法以聲請強制執行以中斷時效，因之本款規定自不能類推適用於人民對行政機關之公法上請求權。參翁順衍，前揭論文，頁 39。

言，無異形成規範漏洞。如前述立法修正過程，可推知立法者隱含行政程序法之消滅時效得類推適用民法規定之空間，因此依大法官釋字第 474 號解釋之精神，故於現行行政程序法就時效不完成事由無明文之情形下，應認亦得類推適用民法第 139 條以下之相關規定：

- 一 民法第 139 條規定：「時效期間終止時，因天災或其他不可避免之事變，至不能中斷其時效者，自其妨礙事由消滅時起，一個月內，其時效不完成。」此項規定，於公法上請求權，應可類推適用，無論係行政機關對人民之公法上請求權，或人民對行政機關之公法上請求權，均得類推適用。
- 二 民法第 140 條規定：「屬於繼承財產之權利或對於繼承財產之權利，自繼承人確定或管理人選定或破產之宣告時起，六個月內，其時效不完成。」視個案情形，亦應類推適用之。
- 三 民法第 141 條規定：「無行為能力人或限制行為能力人之權利，於時效期間終止前六個月內，若無法定代理人者，自其成為行為能力人或其法定代理人就職時起，六個月內，其時效不完成。」本條規定，於人民對行政機關之公法上請求權可以類推適用，然因國家不發生欠缺法定代理人之問題，故於行政機關對人民之公法上請求權無須類推適用。
- 四 民法第 142 條規定：「無行為能力人或限制行為能力人，對於其法定代理人之權利，於代理關係消滅後一年內，其時效不完成。」本條規定於公法上請求權無類推適用之空間，因國家與人民彼此間無法定代理之關係。
- 五 民法第 143 條規定：「夫對於妻或妻對於夫之權利，於婚姻關係消滅後一年內，其時效不完成。」本條於公法上請求權不能類推適用，其理甚明。

第五項 行政程序法施行前消滅時效之適用問題

關於行政程序法施行前 2001 年 1 月 1 日 已發生之公法上請求權，如無法律已明文規定消滅時效相關事項者，由於行政程序法並未設有過渡條款以資調和新、舊法之適用，應如何適用法律，顯成問題，例如：本文討論之汽車燃料使用費即為一事例。本文擬先就實務見解分別加以說明，然後提出本文之意見於後。

第一款 實務相關見解

一 消滅時效期間與起算

根據行政院法規委員會第 237 次委員會會議記錄及法務部就「行政程序法施行前已發生之公法上請求權，於行政程序法施行後，有無行政程序法第 131 條規定之適用及時效期間如何計算等疑義」邀集相關部會及地方政府協商會議記錄¹⁰⁶，歸納實務見解，大致有下列四說：

1. 甲說：

無論公法上請求權發生於行政程序法法施行前或施行後，皆自該權利可得行使之日起算 5 年為其消滅時效期間。其理由如下：

1 消滅時效者，指在一定期間，不行使其權利，而喪失其權利之法律事實之謂。民法有詳細之規定。包括時效期間、時效中斷、時效不完成及時效期間不得以法律行為延長或縮短、不得預先拋棄時效之利益等，本法僅第 131 條至第 134 條對於公法上請求權消滅時效之期間、中斷事由及其罹於時效之效果有所規定，其他則付諸闕如。於此情形，實務上採類推適用民法之

¹⁰⁶ 行政院法規委員會第 237 次委員會會議記錄 2000 年 11 月 2 日召開 引自林錫堯，前揭文，頁 165；法務部會議 2001 年 1 月 10 日召開，參法務部(90)法律字第 000073 號函附件。

規定。

2 行政程序法施行前公法上請求權法律未規定消滅時效期間時。土地法第 219 條規定：「私有土地經徵收後，原土地所有權人請求收回其土地，以 5 年為期，行政程序法第 131 條第 1 項對於公法上之請求權之消滅時效亦規定因 5 年間不行使而消滅，應認「5 年」為消滅時效之一般立法趨勢。

3 按政府機關之公法請求權並無不能行使之問題。故權利超過 5 年不行使，即發生失權之效果，而非趁行政程序法施行之便予以延長。至於人民之公法上請求權部分，行政訴訟法修正後已得行使，故公法上請求權應類推適用民法第 128 條規定，自請求權可行使時起算。

2.乙說:

行政程序法施行前已發生之公法上之請求權，一律自本法施行後起算 5 年為其消滅時效期間，但法令對於時效有特別規定，則從其規定。其理由如下：

1 消滅時效制度具消滅請求權之效果，屬於法律保留事項，應以法律定之。消滅時效期間為不變期間，不得以解釋或當事人之約定變更之。類推適用係在補充法律規定之不足。私法行為，千頭萬緒實無法一一為之列舉。公法關係，屬於統治行為，非有法律明文，實不宜以類推適用為之補充，以保障人民之權益。民法總則施行法第 18 條第 1 項將民法總則施行前之法定消滅時效，定為已完成者，其時效為完成，乃法律明文而非解釋。值得參採。

2 消滅時效期間乃自請求權得行使時起算。行政程序法施行後始得行使之公法上請求權固應適用本法第 131 條第 1 項之規定。至於本法施行前即得行使之公法上請求權，當時法律並未規定其消滅時效者，於本法施行後亦應適用本法第 131 條第 1 項，以避免本法施行前後之公法上請求權消滅時效不一之情形。

3 司法院釋字第 474 號解釋就公務人員保險給付請求權之消

滅時效，在法律未明定前，認為應類推適用公務人員退休法、公務人員撫卹法等關於退休金或撫卹金請求權消滅時效期間之規定。在時效中斷及未完成則類推適用民法之規定，係就個別情況作不同解釋。未可以此例彼，作為統一解釋之依據。

4 行政程序法施行前公法上請求權，如自該權利可得行使之日起算 5 年為其消滅時效期間。將造成不公平現象；如照民法總則施行法第 18 條第 1 項規定分別情形予以調整，又恐過於龐雜，宜一律以本法施行後起算 5 年為其消滅時效期間。

3. 丙說：

行政程序法施行前之公法上請求權，法律無明文規定其消滅時效期間者，應先類推適用民法規定定其期間。如其期間短於本法第 131 條第 1 項規定 5 年期間，一律延長為 5 年；如較 5 年為長，仍依其期間。但其殘餘期間，自本法施行日起算較 5 年為長者，應自施行日起，適用本法之規定。其理由如下：

1 行政法學仍在持續發展中。許多制度或概念仍須借助、類推適用民法之概念。因此，在本法制定前，法務部曾於 77 年及 79 年間函示有關公法上之請求權，得類推適用民法消滅時效期間規定；行政法院 80 年及 81 年相關判決及司法院大法官歷來解釋，亦同此見解。

2 考諸本法制定背景，行政院送立法院草案申係規定公法上請求權之消滅時效，除法律另有規定者外，準用民法之規定。立法院審議時，於第 131 條第 1 項定為「公法上之請求權，除法律有特別規定外。因 5 年間不行使而消滅。」對於本法施行前已發生公法上請求權之消滅時效期間則漏未規定。

3 公法上請求權之消滅時效期間應自請求權得行使時起算。而有關其行使，本法未規定者，似宜參照民法總則施行法第 18 條第 1 項之規定，就本案酌予解釋為「本法施行前之公法上請求權。法律無明文規定其消滅時效期間者，應先類推適用民法規定定其期間。如其期間短於本法第 131 條第 1 項規定 5 年期

間，一律延長為 5 年；如較 5 年為長，仍依其期間。但其殘餘期間，自本法施行日起算較 5 年為長者，應自施行日，適用本法之規定。」。雖有逾法律解釋而為法律補充之嫌，惟較符情理之平。

4 至於公法上請求權之產生，如係基於行政處分、法院裁定或依法負有義務經通知限期履行者，已具執行力。應依行政執行法相關規定辦理，係屬執行期間問題，而與本案消滅時效問題無涉。

4.丁說：

行政程序法施行前已發生之公法上請求權。其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。無相關法規規定者，得類推適用民法消滅時效之規定。其理由如下：

1 行政程序法施行前，有關公法上請求權之消滅時效，既已依「行政程序法施行前有效之法」（公法法規明文規定或類推適用性質相類似之公法法規或民法）定其時效期間及計算方式等，適用結果有可能時效已完成者，亦有可能時效尚進行中者，法狀態複雜不一，殊難事後以統一標準予以規範。

2 行政程序法第 131 條並無另設過渡條款或施行法性質之規定。為確保法律安定，避免影響「既存有效之法」之規範功能及其已發生之法律效果，並保護人民之信賴。行政程序法第 131 條第 1 項之消滅時效期間，宜僅適用於行政程序法施行後發生之公法上請求權，施行前發生之公法上請求權仍適用施行前「原有效之法」計算時效期間，縱使自行政程序法施行日起算，殘餘期間較 5 年為長，仍依其期間。

3 至消滅時效之起算點，不論在行政程序施行前或施行後，均自各該請求權得行使時起算。

以上四說經各級行政機關討論，各有支持之機關，惟多數說

採丁說，最後法務部依多數意見採丁說，並於 2001 年 3 月 22 日發布(90)法令字第 008617 號令：「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一百三十一條第一項規定，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（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）。另如係基於行政處分、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（第七條、第四十二條第三項參照）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。至關於消滅時效期間之起算點，則應自該請求權得行使時起算，就具體個案判斷之。又倘法律關於時效有特別規定者，則應依該特別規定處理。」作為各級行政機關處理行政程序法施行前已發生公法上請求權之消滅時效期間之依據，並影響各級行政法院之裁判。例如：在行政機關部分：法務部法律字第 0910003264 號 2002 年 02 月 05 日；法務部法律字第 0920040708 號函 2003 年 10 月 24 日；法務部法律字第 0930002100 號函 2004 年 02 月 20 日；法務部法律字第 0930009862 號 2004 年 04 月 26 日；法務部法律字第 0930030691 號 2004 年 07 月 23 日；財政部台財稅字第 0900457455 號 2001 年 12 月 26 日【已廢止】；財政部台財稅字第 0930453608 號 2004 年 09 月 15 日【已廢止】；財政部台財稅字第 09404511390 號 2005 年 02 月 02 日【已廢止】；交通部（90）交路字第 065544 號 2001 年 11 月 21 日 等等。在行政法院裁判部分：最高行政法院 93 年度判字第 652 號判決；最高行政法院 93 年判字第 743 號判決；最高行政法院 93 年判字第 1278 號判決；臺北高等行政法院 94 年度簡字第 00347 號判決；臺北高等行政法院 92 年度簡字第 225 號判決；臺中高等行政法院 95 年度簡字第 00063 號判決；高雄高等行政法院 95 年度簡字第 00159 號判決等等。

二 消滅時效完成之效果

- 1.甲說¹⁰⁷：類推民法第一百四十四條規定，時效完成後，債務人僅得拒絕給付。其理由如下：
- 1 行政程序法及行政程序法均自90年1月1日起施行，時效係關於請求權之消滅規定，自屬實體規定，依實體從舊原則，行政程序法第131條第1項及行政執行法第6條施行前，關於公法上請求權之行使，無上開規定之適用。
 - 2 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50年判字第345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，時效完成之效力、時效中斷及未完成等相關規定均在類推適用之列。
 - 3 工程受益費徵收條例無請求工程受益費時效規定，應類推適用其他法律消滅時效規定。工程受益費係規費性質，與稅捐及關稅性質不同，不因部分工程受益費由稅捐稽徵機關經徵，即認其性質與稅捐或關稅相類，而得類推適用稅捐稽徵法第23條及關稅法第4之2條規定。是工程受益費徵收條例無其他性質相類之消滅時效規定，應類推適用民法之一般消滅時效規定。依民法第144條規定，時效完成後，債務人僅得拒絕給付。請求權已經時效消滅，債務人仍為履行之給付者，不得以不知時效為理由，請求返還。亦即消滅時效完成後，債務人僅有拒絕給付之抗辯權，債權人之請求權並非當然消滅。故債務人於行使抗辯權前，履行給付，嗣後不得請求返還。工程受益費繳納義務人於主張時效消滅前完成繳納，嗣後不得以時效消滅為由，請求退還。

¹⁰⁷ 最高行政法院 93 年度判字第 843 號判決。

2.乙說¹⁰⁸：不類推適用民法規定，該權利當然消滅。其理由如下：

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。

三 消滅時效之障礙

按實務之多數見解認為，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。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，時效完成之效力、時效中斷及未完成等相關規定均在類推適用之列。又依大法官釋字第 474 號解釋文末段謂：「至於時效中斷及未完成，於相關法律未有規定前，亦應類推適用民法之規定，併此指明。」之意旨，故於行政程序法施行前，就中斷時效與時效未完成事由無明文之情形下，亦得類推適用民法之規定。

第二款 對實務見解之評析

一 就消滅時效期間與起算而言

1.法務部依多數意見採丁說，所發布之(90)法令字第 008617 號令

¹⁰⁸ 最高行政法院 95 年 8 月份庭長法官聯席會議（二）決議結論即採乙說，該次會議亦就本文之甲、乙二說加以討論。

造成法律適用之不合理現象。依本號函令固然可以解決部分法規適用上之問題，但卻形成另一矛盾，亦即在行政程序法施行後發生之公法上請求權，其時效為 5 年；惟發生在行政程序法施行前之同樣公法上請求權，其時效類推適用民法後，竟然長達 15 年。其結果將造成後發生之請求權卻先於先發生之請求權罹於時效，法秩序似乎因而發生混亂¹⁰⁹。

2. 多數見解，有過於便宜行事之嫌，忽略新、舊法銜接適用之問題。多數見解所採之丁說，其理由之一即是法狀態複雜不一，殊難事後以統一標準予以規範，論者乃謂基於法律安定、明確、可行等因素，而採此見解¹¹⁰。惟人類社會生活係一連續之事實，規範人類生活之法律，當然亦有其連續性，即使以法律明文規定法律的特定適用期間與適用對象，還是會發生與周邊的時間與事件接軌的問題，因此僅以法律施行前、後為切點，將法律生活事實截然分割，作為任何思考模式之前提，實屬不切實際¹¹¹。多數說以行政程序法施行前後為基準，分別消滅時效之適用法規，未考慮新舊法過渡問題，即學者所謂之時際法問題¹¹²，顯然過於本位立場，僅求適用上之便利，忽略法律適用之法理，顯然過於便宜行事。
3. 多數見解，忽視大法官釋字第 474 號解釋之意旨，不符公法法律漏洞補充之法理。按大法官釋字第 474 號解釋之意旨，公法上時效制度漏未規定，而以類推適用方式填補時，應先找尋其他性質相似之公法規範而為類推，其他公法規範亦無規定時，方得類推適用民法規定。多數見解卻認為於行政程序法施行前已發生之公法上請求權，法律無特別規定者，一律類推適用民法規定，即縱使殘餘期間，自行政程序法施行日起算較 5 年為

¹⁰⁹ 李惠宗，前揭書，頁 374。

¹¹⁰ 林錫堯，前揭文，頁 169。

¹¹¹ 彭鳳至，法律不溯既往原則之憲法地位，台灣本土法學雜誌，第 48 期，2003 年 7 月，頁 4。

¹¹² 關於時際法問題，詳見鄭玉波，法學緒論，三民書局，修訂 16 版，2006 年 3 月，頁 57 至 58。

長者，仍依其期間，實不符上述之法理。

4.其餘三說，雖為少數說，然與多數說相較，均已顧及新、舊法接續適用之問題，惟各自仍有說理上之問題。就甲說而言，其認為無論公法上請求權發生於行政程序法法施行前或施行後，皆自該權利可得行使之日起算 5 年為其消滅時效期間，雖對人民為被請求之人時，保障較優，然亦可能造成人民為請求權人時之突襲，且亦因違反法律不溯及既往原則，違反信賴保護原則。再者，就乙說而言，雖亦有見地，其見解顯然參考大法官釋字第 142 號解釋¹¹³之意旨而來，惟大法官釋字第 142 號解釋雖然解決了新舊法適用之問題，卻也受不符法理之批評¹¹⁴。最後，就丙說而言，其處理模式最為細膩，其主要係參照民法總則第 18 條之規定而來，本文雖然亦深表贊同，惟仍有說理上之不足。一者，丙說仍然認為，行政程序法施行前之公法上請求權，無法律規定時，應類推適用民法規定，顯然與丁說有同一問題；一者，關於新舊法如何適用，本應由立法者決定，通常以訂定施行法，作為新舊法過渡之適用依據，即所謂之時際法也，縱然其適用解釋符合法理，亦無法由適用法律者，任意解釋。總之，以上實務四說，各有擅場，卻亦各有問題，本文雖較傾向丙說，惟仍應依法理處理，較為妥適。

二 就時效完成之效果而言

本文以為最高行政法院 95 年 8 月份庭長法官聯席會議決議結論可資贊同，公法上請求權之消滅時效完成，應採權利當然消滅主義，惟該決議並未詳論該結論之理由，殊為可惜。按大法官釋字第 474 號解釋之意旨可知，其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

¹¹³ 大法官釋字第 142 號解釋：「營利事業匿報營業額逃漏營業稅之事實發生在民國五十四年十二月三十日修正營業稅法全文公布施行生效之日以前者，自該日起五年以內未經發現，以後即不得再行課徵。」

¹¹⁴ 陳 敏，前揭文，1985 年 12 月，頁 160。

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。但應如何類推？應類推何種法規，方符合理，應有進一步之說明。

三 就時效障礙而言

就時效障礙而言，實務見解屬於持平之意見，本文亦認為可採。蓋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，時效完成之效力、時效中斷及未完成等相關規定均在類推適用之列。關於此點，大法官釋字第 474 號解釋末段亦明確指出，時效中斷及未完成，於相關法律未有規定前，亦應類推適用民法之規定，可資憑據。

第三款 本文之見解

一 法律適用之基本原則—法律不溯既往原則

法律不溯及既往原則，係法律主治(rule of law)的本質意涵，乃指人民按行為時法律所創設之秩序規範決定其舉措，因為在法治國家，不能期待人民於現在行為時遵守未來制訂之法令，此為法治國家基本原則之一。依此原則，法律僅能於制訂後向未來生效，不得溯及既往對已完結之事實發生規範效力，原則上亦不容許國家經由立法對於既已完結之事實，重新給予法律評價。人民行為時所信賴之法秩序，如事後因立法者之政策考量予以調整，原則上不得追溯變動先前法秩序下所保障之權益，否則即與「信賴保護原則」相牴觸¹¹⁵。

論者有將法律不溯既往原則分為立法上的不溯既往原則與法律適用上的不溯既往原則，二者規範對象及目的均不相同。申言之，立法上的不溯既往原則主要在依憲法整體價值，監督立法

¹¹⁵ 參曾有田大法官於釋字第 605 號所提之協同意見書。

者對法律應否具有溯及效力的判斷，以解決法變動性與法安定性之衝突；而法律適用上的不溯既往原則的作用，在依法律適用方法，限制法律適用者不得逾越立法者訂定的時間效力範圍¹¹⁶。因此，立法上不違反法律不溯既往原則者，可能適用上違反法律不溯既往原則，發生適用法律之錯誤；反之，適用上雖不違反不溯既往原則，但立法上則可能因賦予溯及或不溯及效力而已達違憲邊緣。

法律於公布後施行，平等、普遍適用於法律生效後完全實現各該法條構成要件之事實，原則上除有法律特別規定者，不得分段適用於生效前部分實現之構成要件事實¹¹⁷，亦不得溯及適用於生效前完全實現的構成要件事實，應為法律適用之基本原則，即便無法律明定，亦為當然之解釋¹¹⁸。

二 真正溯及既往與不真正溯及既往 VS.法律效果之溯及生效與要件事實之回溯連結

1.真正溯及既往與不真正溯及既往

按法律所規範之事實，可能為過去已終結之事實，亦可能是發生於過去而繼續存在到現在之事實，因此法規變更（包括新制定、修正或廢止等），對於施行前之「事實關係」，如何地予以適用，德國聯邦憲法法院第一法庭乃發展出一項區分概念，將法規溯及既往，區別為「真正的溯及」（echte Ruckwirkung）與「不真正的溯及」（unechte Ruckwirkung）¹¹⁹：

1 真正溯及既往

真正溯及既往，係指法律對於過去存在「已終結之事

¹¹⁶ 彭鳳至，前揭文，頁 10。

¹¹⁷ 有學者主張如有事後調整或分段評價、處理之可能，應可分段分別適用新舊法。參黃茂榮，前揭文，頁 329。

¹¹⁸ 彭鳳至，前揭文，頁 12。

¹¹⁹ 李建良，法律的溯及既往與信賴保護原則，台灣本土法學雜誌，第 24 期，2001 年 7 月，頁 81。

實」，嗣後予以變更或規範，又稱為「追溯性的效力」。

2 不真正溯及既往

不真正溯及既往，係指法律對發生於過去，但尚未終結而繼續存在之事實或法律關係，予以規範或影響，又稱為「回溯性效力」。「不真正溯及既往」，由其字義可知，其意乃指其並非屬於法律溯及既往，亦即，其所涉及之問題其實不是法律溯及既往的問題。

不真正溯及既往之類型，在於新法並不改變新法施行以前當事人的權利或法律地位，且仍繼續維持原已發生之法律秩序，只使當事人基於此一權利或法律地位，在新法施行以後所接續發生的法律關係上，適用新法規定，此時之新法並無溯及效力，而應於公布施行後平等、普遍適用於該法所規範之事件，學者稱為法律的接續適用¹²⁰。

2. 法律效果之溯及生效與要件事實之回溯連結

以同院第二法庭之見解為據者，則以法律的生效時點作區別，而分為「法律效果之溯及生效」（Rückwirkung von Rechtsfolgen）與「要件事實之回溯結合」（tatbestandliche Rückanknupfung）¹²¹：

1 法律效果之溯及生效

法律規定其開始適用的時間，早於該法律公布之前者，即稱之為「法律效果之溯及生效」。

2 要件事實之回溯連結

法律未溯及的生效，但使法律效果之發生，與施行前之要件事實回溯結合者，稱之為「要件事實之回溯結合」。

其實，德國聯邦憲法法院第二法庭之意圖，無非在強調，作為「不真正的溯及」對象之事例，並非屬於「溯及效果」之問題

¹²⁰ 彭鳳至，前揭文，頁 6 至 12。

¹²¹ 李建良，前揭文，頁 81。

而已。二種見解之差異性不大，在此意義之下，將「法律效果之溯及性」理解為「真正的溯及」；將「要件事實之回溯結合」理解為「不真正的溯及」，一點也不為過¹²²。

3. 真正溯及既往與不真正溯及既往之區別實益

1 適用原則不同

？真正溯及既往，因法令之適用範圍回溯至其生效日期前已完結之事實，則人民對於先前法秩序之信賴勢必遭受破壞，甚至原屬合法之行為，因嗣後法令之制訂或修正，而使之在法律上重新被評價為違法行為，進而可能遭受不可預期之法律制裁，故此種情形有違前述法律不溯及既往原則，「原則上應禁止，例外允許」，若已發生之既得權不值得保護，立法者即可訂定例外規定，准許新法向生效前已終結事實溯及適用，或可稱為溯及性法律¹²³，例如：2001年5月23日總統公布之行政院組織法第10條修正條文第9項規定：「第2項、第3項及第4項之規定，溯至中華民國90年1月19日生效」即為一事例。

？不真正溯及既往，指於新法律公布前發生之要件事實（截至新法律公布時為止，舊法律之法律效果迄未發生），使之與依公布後新法律之法效果相結合者而言，與其說不真正的溯及係溯及效力的問題，毋寧將其認為係關於新法規如何適用於既存之法律關係為正確。因此，不真正溯及既往之類型，「原則上准許，例外才禁止之」¹²⁴，如有新法施

¹²² 參大法官楊仁壽、王和雄於釋字第605號所提之部分不同意見書；李建良，前揭文，頁82。

¹²³ 溯及性法律與影響性法律，此二用語係德國學者H.Maurer所提出，引自李建良，同前註，頁82。

¹²⁴ 大法官釋字第620號理由書即謂：「新法規範之法律關係如跨越新、舊法施行時期，當特定法條之所有構成要件事實於新法生效施行後始完全實現時，則無待法律另為明文規定，本即應適用法條構成要件與生活事實合致時有效之新法，根據新法定其法律效果。是除非立法者另設「法律有溯及適用之特別規定」，使新法自公布生效日起向公布生效前擴張其效力；或設「限制新法於生效後適用範圍之特別規定」，使新法自公布生效日起向公布生效後限制其效力，否則適用法律之司法機關，有違

行前已發生之既得權有值得保護之情形，亦即倘若人民在新法令公布、施行前，基於對舊法令所創設秩序之信賴，已開始表現具體之行為，期待在將來法律關係確定或事實完結後能獲得一定之利益，則新公布之法令若減損人民未來具體利益之實現可能性，亦可能導致人民因信賴舊法秩序而遭受權益損害之態樣，此類法律或可稱為影響性法律。立法者，即可訂定限制新法於生效後不得適用之例外規定 過渡性條款。例如大法官釋字第 352 號、第 411 號、第 510 號、第 529 號、第 547 號、第 605 號、第 620 號等。

2 憲法審查之基準不同¹²⁵

？真正溯及既往，雖然目前是事後修正，惟一般而言，依修正前法律狀態已經存續之法律效果，其問題乃在於信賴保護。因之，法律效果之溯及效，對信賴保護及法的安定性等法治國一般原理，應加以考量。與此原理應一併加以斟酌者，乃因該項修正的法律效果，係朝事後擴大負擔的方向修正，難免產生不同的法律效果，故其保護領域，須與該法律效果有關之其他基本權，一併考慮及之」。

？相對而言，規範於公布前，時常藉由要件事實之要素而實現，此與『開始作業』的要件事實之要素，回溯地相結合。其回溯結合，與基本權相關，須從基本法之觀點，予以評價。其所應考量者，則係信賴保護、法的安定性與比例適合性（重點放在與過去相結合）等法治國一般原理。而採用之方法，則應考慮實體法問題之基本權解釋與適用方

守立法者所定法律之時間效力範圍之義務，尚不得逕行將法律溯及適用或以分段適用或自訂過渡條款等方式，限制現行有效法律之適用範圍。至立法者如應設而未設「限制新法於生效後適用範圍之特別規定」，即過渡條款，以適度排除新法於生效後之適用，或採取其他合理之補救措施，而顯然構成法律之漏洞者，基於憲法上信賴保護、比例原則或平等原則之要求，司法機關於法律容許漏洞補充之範圍內，即應考量如何補充合理之過渡條款，惟亦須符合以漏洞補充合理過渡條款之法理。」可資參考。

¹²⁵ 參大法官楊仁壽、王和雄於釋字第 605 號所提之部分不同意見書。

法」。

三 行政程序法施行前已發生之公法請求權之消滅時效問題之處理

承前所述，實務上之多數說，僅以行政程序法施行前、後簡單作為區分，對於行政程序法施行前已發生之公法請求權之消滅時效，一律類推適用民法規定，即縱使殘餘期間，自行政程序法施行日起算較5年為長者，仍依其期間，顯有未妥。

按法律所規範之要件事實依其存在特徵，有些發生於瞬間，有些則發生並存在於一段時間。關於時間，在時間橫軸上，一個瞬間即為一個「點」的存在形式，而一段時間則為一個「線」的存在¹²⁶。準此以言，法律之生效日可謂為一個「點」的存在形式，因此當一要件事實自開始至完成所需時間，在規範上被認定為係一個時間點，則此要件事實之發生，若以法律生效日此「點」為基準，其可能情形有三：1.此要件事實之發生，在特定法規生效前；2.此要件事實之發生，在特定法規生效後；3.此要件事實之完成，如需一段時間，則其發展時段便有可能橫跨特定法規生效之時點。因此，關於政程序法施行前已發生之公法請求權之消滅時效除應考慮以類推適用填補法律漏洞之外，尚須考量新、舊法接續適用之問題，消滅時效係以一定事實之繼續存在為其法定要件，是以本文以為關於政程序法施行前已發生之公法請求權之消滅時效問題，應分別以下情形而為處理，方符法理：

1. 消滅時效期間之起算與完成，均在行政程序法施行前

消滅時效期間之起算與完成 即該當法定構成要件，發生消滅時效之法律效果 均在行政程序法施行前，查行政程序法並未有溯及適用之明文，因此法律適用上應遵循立法者關於法律時之效力的決定，行政程序法不能溯及適用於已終結之事實。准此，消滅時效期間之起算與完成，均在行政程序法施行前者，應依行

¹²⁶ 黃茂榮，前揭文，頁325。

政程序法施行前有關法規之規定，無相關法規規定者，得以類推適用其他法規以填補該法律漏洞。惟應類推適用何種法規？依本文前述¹²⁷，應依個案情形，若能先從其他公法規範尋找最接近之既有規範，自然較容易立即尋獲符合法律目的評價之法規範以資類推適用，填補法律漏洞。若無結果，則可類推適用民法之規定。例如：財政部於2006年12月6日發布之台財稅字第 09504569920 號函即改變以往之見解，認為有關行政程序法於2001年1月1日施行前，非屬稅捐稽徵法第28條規定範圍之退稅請求權，其請求權之消滅時效期間，應類推適用稅捐稽徵法第28條之規定。以往有關溢繳稅款之請求權如屬行政程序法施行前已發生之退稅請求權，得類推適用民法消滅時效之規定部分，自本令發布日起廢止¹²⁸，可謂是行政機關之一大進步，誠可贊同。

2. 消滅時效期間之起算與完成，均在行政程序法施行後

此類型較為單純，因消滅時效期間之起算與完成，均在行政程序法施行之後，並無新、舊法如何適用之問題，僅需注意行政程序法第3條第1項之規定，若其他法律已有規定者，應優先適用其他法律，例如：稅捐稽徵法第23條第一項規定：「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。」則關於租稅債權之時效期間及起算，即應適用之，並不適用行政程序法。

再者，按行政程序法第131條第3項所規定時效中斷事由，僅規定「實現該權利所作成之行政處分而中斷」一項，相較民法第129條規定之中斷時效事由而言，事由甚少。又行政程序法亦未規

¹²⁷ 詳參本本章第三節之論述。

¹²⁸ 廢止函令，例如：財政部 90 年 11 月 16 日台財稅字第 0900457036 號函；財政部 90 年 11 月 28 日台財稅字第 0900457411 號函；財政部 91 年 5 月 20 日台財稅字第 0910451690 號函；財政部 93 年 9 月 24 日台財稅字第 09304523500 號函。

範時效未完成之事項，無異形成規範漏洞。凡此，依大法官釋字第474號解釋文末段謂：「至於時效中斷及未完成，於相關法律未有規定前，亦應類推適用民法之規定，併此指明。」之意旨及如前述立法修正過程，可推知立法者隱含行政程序法之消滅時效得類推適用民法規定之空間，故於現行行政程序法就中斷時效與時效未完成事由無明文之情形下，應認亦得類推適用民法。

3.消滅時效之起算在行政程序法施行前，而完成則在行政程序法施行後

此類型即屬於上述所謂不真正溯及之情形。其適用法律之原則應為，新法規範之法律關係如跨越新法施行時期，當特定法條之所有構成要件事實於新法生效施行後始完全實現時，則無待法律另為明文規定，本即應適用法條構成要件與生活事實合致時有效之新法，根據新法定其法律效果¹²⁹。是除非立法者另設「限制新法於生效後適用範圍之特別規定」，使新法自公布生效日起向公布生效後限制其效力，否則適用法律之司法機關，有遵守立法者所定法律之時間效力範圍之義務¹³⁰，尚不得逕行將法律溯及適

129 許玉秀大法官即認為：「制定新法與修正舊法的目的，原本在於改變既有的法律秩序，進行這種改變的前提，是新的法律秩序能改善全體或大多數人民的生存條件，換言之，是為了全體或大多數人民的利益，才有制定新法或修正舊法的必要，也是因為對全體或大多數人民有利，新法才有誕生的可能。如果假設新法原則上不改變既有法律秩序，則與制定新法或修正舊法的根本目的並不相符。當然，在新法對大多數人民有利的同時，對少部分的人民可能不利，但是如果新法真的原則上不觸及舊有的法律秩序，則處於舊有法律秩序中較有利的法律地位將維持不變，則豈有信賴不受保護可言？何需特別制定過渡或例外條款，以緩和或排除任何因法律變更可能遭受的不利益？認為法律雖未溯及既往，立法者仍可斟酌制定過渡條款以保護信賴，實屬互相矛盾的論述。」此看法可以提供吾人另一面向之思考，參許玉秀大法官於釋字第577號解釋所提之協同意見書。

130 同此見解者，最高行政法院90年判字第671號判決：「惟查法律不溯既往原則，乃基於法安定性及信賴保護原則所生，用以拘束法律適用及立法行為之法治國家基本原則，其意義在於對已經終結的事實，原則上不得嗣後制定或適用新法，以改變其原有之法律評價或法律效果。至於繼續的事實關係或法律關係進行之中，終結之前，依原有法律所作法律評價或所定法律效果尚未發生，而相關法律修改時，則各該繼續的事實或法律關係一旦終結，原則上即應適用修正生效的新法，除法律有明文規定者外，不得適用已失效的舊法，此種情形，並非對於過去已經終結的事實，適用終結後始生效之新法（真正溯及），而是在繼續的事實或法律關係進

用或以分段適用或自訂過渡條款等方式，限制現行有效法律之適用範圍¹³¹。在租稅實務上亦曾發生過類似問題，稅捐稽徵法原對各種消滅時效之時際法問題，並無規定，財政部基於需要，遂於其所頒佈之「稅捐稽徵法實施注意事項」【民國 82 年 9 月 3 日廢止】中加以規定，於該注意事項第9點規定：「本法第二十一條規定之稅捐核課期間，在本法公布生效前，應申報或開徵之稅捐，稅法已有核課期間之規定者，依原稅法規定之核課期間辦理，但其核課期間延續至本法公布生效之後始行終了者，不得超過本法有關核課期間之規定。至稅法原無核課期間之規定者，應自本法公布生效之日起算。」及第10點二項中規定：「前項規定之稅捐徵收期間，在本法公布生效前經確定而無法徵起之欠稅，照本法所定徵收期間，自確定後計算滿七年者，一律予以清理註銷。」以資因應，惟財政部之作法，雖切合立法意旨且有利於人民，惟並不符合理且有逾越權限之嫌¹³²。嗣後稅捐稽徵法修正時，即增定第 50-1 條：「本法修正前，應徵稅捐之繳納期間已屆滿者，其徵收期間自本法修正公布生效日起算五年。本法修正公布生效日前，已進行之徵收期間，應自前項徵收期間內扣除。」

準此以言，消滅時效之起算在行政程序法施行前，而完成則在行政程序法施行後，當所有構成要件事實於行政程序法生效施行後始完全實現時，則無待該法另為明文規定，本即應適用法條構成要件與生活事實合致時有效之行政程序法，根據行政程序法定其法律效果。既然行政程序法並未設有過渡條款限制新法於生效後適用範圍之特別規定，即應按行政程序法第131條以下，定

行中，以將來法律效果之規定，連結部分屬於過去的構成要件事實（不真正溯及），既非法律溯及適用，於法治國家法安定性及信賴保護之要求，原則上並無抵觸。惟立法者如認為關係人有值得保護的信賴利益（包括對某項尚未發生但較有利的法律效果之期待），固得針對新法之效力，制訂不同程度之限制條款，以資過渡，惟如修法所欲達到的公益目的，較關係人的信賴利益更值得保護時，縱未制訂過渡法規，以特別保障關係人之期待利益，於法亦無不合，故性質上並非法律漏洞，法院於適用法律時，尚不得逕為補充。」

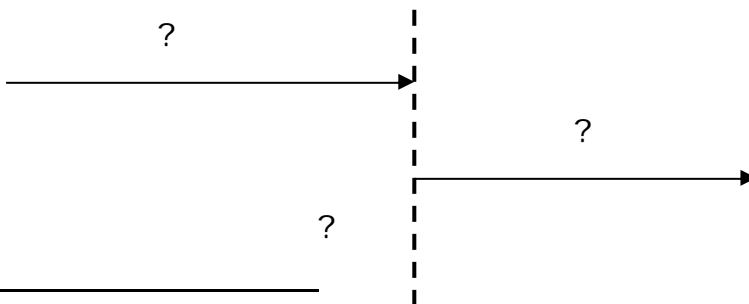
¹³¹ 參大法官釋字第 620 號解釋理由書。

¹³² 陳 敏，租稅法之消滅時效，政大法學評論，第 32 期，1985 年 12 月，頁 159 至 160。

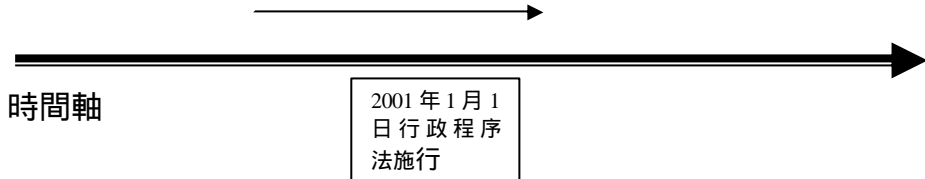
其法律效果。

惟仍有疑義者，在於應如何確認在行政程序法施行前消滅時效期間之計算？關於此點，本文仍以為應依個案情形，若能先從其他公法規範尋找最接近之既有規範，自然較容易立即尋獲符合法律目的評價之法規範以資類推適用，填補法律漏洞。若無結果，則可類推適用民法之規定。此方式或容易產生消滅期間長短不易確定之弊，惟立法者於訂定行政程序法時，疏未為新、舊法接續適用之問題加以考量，訂定過渡條款以資適用，法律適用者僅能按法律適用原則，依大法官釋字474號解釋所揭示之意旨而為處理，實乃不得不然之舉措。其實最佳之作法，即是由立法者訂定過渡條款，用以調和新法適用之銜接問題，民法總則施行法第18條規定¹³³及稅捐稽徵法第 50-1 條可資參考。茲將上述說明簡要列圖示如下：

圖5-1 消滅時效適用法律說明圖：



¹³³ 民法總則施行法第 18 條規定：「民法總則施行前之法定消滅時效已完成者，其時效為完成。民法總則施行前之法定消滅時效，其期間較民法總則所定為長者，適用舊法，但其殘餘期間，自民法總則施行日起算較民法總則所定時效期間為長者，應自施行日起，適用民法總則。」



- ？消滅時效期間之起算與完成，均在行政程序法施行前：
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，依釋字第 474 號解釋意旨，先類推其他公法規範，再類推民法規定。
- ？消滅時效期間之起算與完成，均在行政程序法施行後：
其他法規有特別規定者，依其規定，無相關法規規定者，直接適用行政程序法，行政程序法未規定部分，得類推適用民法規定。
- ？消滅時效之起算在行政程序法施行前，而完成則在行政程序法施行後：
屬於不真正溯及類型，行政程序法未設有過渡條款，應直接適用行政程序法，行政程序法未規定部分，得類推適用民法規定。行政程序法施行前之消滅時效期間計算，依釋字第 474 號解釋意旨，先類推其他公法規範，再類推民法規定。

第四節 汽車燃料使用費徵收時效問題之探討

汽車燃料使用費係交通部按公路法第 27 條之規定，向車輛所有人強制課徵之金錢給付義務，該汽車燃料使用費之課徵為行政主體對人民之公法上請求權，殆無疑問。惟關於汽車燃料使用費之徵收的消滅時效問題，公路法及汽車燃料使用費徵收及分配辦法均未明文規定，實務上常見紛爭¹³⁴。惟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，為國會保留事項，汽車燃料使用費之徵收當然亦有消滅時效之適用，無需辭費。2001 年行政程序法開始施行後，關於時效之規定，於汽車燃料使用費之徵收自然有其適用¹³⁵，然而在行政程序法施行前已發生之請求權，其消滅時效期間應如何適用，雖然行政機關與行政法院均有表示見解，多數認為應類推適用民法第 125 條之規定，其消滅時效期間為 15 年。惟此見解是否符合法理，另外關於起算之起算、時效完成之法律效果及時效障礙等，容有討論之空間，本文擬以前所論述為基礎，針對汽車燃料使用費之徵收的消滅時效問題作一剖析，最後提出結論。

由於消滅時效期間之起算，無論在行政程序法施行前、後均係自請求權可得行使時起算，本文擬於第一項討論之，其餘關於消滅時效之期間、時效完成之法律效果與時效障礙，本文同樣以 2001 年 1 月 1 日為點，將汽車燃料使用費徵收期間分為三種情形加以討論，即：？

¹³⁴ 於此舉一事例，2004 年 4 月 12 日立法院第五屆第五會期交通、預算及決算委員會第一次聯席會議中，交通部次長張家祝報告說明中曾言：「汽車燃料使用費累計未徵數為 65 億餘元，其中原因之一，即是公路法並未有稅捐稽徵法五年期限之規定，以致多年來累積龐大未徵之汽燃費。」參立法院公報，第 93 卷第 23 期，委員會記錄，頁 68。顯見行政機關之顛頂，也凸顯關於汽燃費徵收應訂定五年徵收期限，一方面能促使行政機關積極催徵，一方面也可保障人民之權益。

¹³⁵ 參交通部（90）交路字第 065544 號函。

消滅時效期間之起算與完成，均在行政程序法施行前；？消滅時效期間之起算與完成，均在行政程序法施行後；？消滅時效之起算在行政程序法施行前，而完成則在行政程序法施行後。

第一項 徵收期間時效之起算

第一款 汽車燃料使用費債務關係之成立

一 債務關係之成立與請求權之行使

所謂「汽車燃料使用費債務關係」，係指以財產法性質之金錢給付義務為內容，義務人負有繳納汽車燃料使用費及附帶給付之義務¹³⁶。汽車燃料使用費債務關係何時成立，將影響汽車燃料使用費之請求權何時可得行使，蓋請求權之行使，必以債權債務關係存在為前提，若法律關係並不存在，則請求權無由可生，如請求權之構成要件不充分，請求權既無法形成，則該請求權時效即不得開始進行¹³⁷。

二 汽車燃料使用費債務關係之成立時點

1. 實務採行政機關開徵時之見解¹³⁸：

汽車燃料使用費債務關係何時成立，查公路法與汽車燃料使用費徵收及分配辦法均未明文規定，依汽車燃料使用費徵收及分配辦法第 5 條規定：「汽車燃料費，營業車於每年 3、6、9、12 月分季徵收；自用車於每年 7 月 1 日徵收；機器腳踏車於每 2 年換發行車執照時一次徵收 2 年。」又第 11 條第 3 項規定：「經徵機關於開徵各期汽車燃料使用費前，除分別將應繳汽車燃料使

¹³⁶ 本文係借用租稅法領域之觀念，於租稅法上係將租稅法律關係分為租稅債務關係與租稅義務關係。詳參陳敏，租稅債務關係之成立，政大法學評論，第 39 期，1989 年 6 月，頁 369。

¹³⁷ 李惠宗，前揭文，頁 137。

¹³⁸ 最高行政法院 93 年判字第 743 號判決；臺中高等行政法院 95 年度簡字第 00063 號判決。

用費通知書寄發汽車所有人外，並將開徵起迄日期公告之。」實務上有認為，依公路法第 27 條第 1 項及第 2 項前段規定，公路主管機關『得』徵收汽車燃料使用費，且其徵收費率亦有變動性。是以，在未開徵前，其是否徵收及徵收費率如何均無法確定，必待主管機關開徵時，始發生汽車燃料使用費之請求權。而管機關依上開規定既採公告開徵方式辦理，則寄發之汽車燃料使用費繳納通知書，雖為行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，而屬行政處分，但非以繳納通知書送達為要件。

2. 本文見解

1 租稅法領域之構成要件實現說

在租稅法領域，關於租稅債務關係之成立，討論甚多，於此應可作為參考，對於釐清問題應有所助益。學者陳敏教授從外國立法例出發分析，於德、奧、日等國之租稅法關於租稅債務關係之成立均採構成要件實現說，並進一步說明我國租稅法雖未明文規定，但根據各該稅法規定文義分析可知，我國租稅法亦採所謂構成要件實現說¹³⁹。

所謂「構成要件實現說」，係指租稅債務關係之請求權，如係因構成要件之實現而成立者，則於具備法定之構成要件各要素時，即依法成立，不問債務人是否有實現租稅構成要件之意思。亦不受稽徵機關核定之影響，稽徵機關之核定裁決，僅具有宣示性質，縱然稽徵機關未為核定，租稅債務關係依然依法成立¹⁴⁰。

2 汽車燃料使用費債務關係之成立，似可採構成要件實現說

本文以為汽車燃料使用費債務關係之成立，亦如同租稅領域，採構成要件實現說，其理由如下：

？車燃料使用費徵收及分配辦法第 5 條之規定：「汽車燃料

¹³⁹ 陳敏，前揭文，1989年6月，頁369以下。

¹⁴⁰ 陳敏，同上註，頁380至381。

費，營業車於每年3、6、9、12月分季徵收；自用車於每年7月1日徵收；機器腳踏車於每2年換發行車執照時一次徵收2年。」又依同辦法第3條規定：「汽車燃料使用費按各型汽車每月耗油量及費額，由交通部委任公路總局或委託直轄市政府及其他指定之機關分別代徵之，其費率如下：汽油每公升新台幣二點五元；柴油每公升新台幣一點五元。」凡車輛所有人，除依同辦法第四條規定為免徵車輛之外，均應依汽車燃料使用費徵收及分配辦法所定之費率、時間而為繳納，換言之，只要人民有車，而該車輛符合公路法及汽車燃料使用費徵收及分配辦法所規定之構成要件，車輛所有人即有繳納汽車燃料使用費之義務。

？另查雖然汽車燃料使用費徵收及分配辦法第11條第3項規定：「經徵機關於開徵各期汽車燃料使用費前，除分別將應繳汽車燃料使用費通知書寄發汽車所有人外，並將開徵起迄日期公告之。」但該公告、或將應繳汽車燃料使用費通知書寄發汽車所有人應非債務關係成立之時點，蓋其所公告之內容即為開徵之起迄日期，必先有債務關係成立，方有開徵起迄日期之確定，此乃邏輯之當然。該公告、或將應繳汽車燃料使用費通知書寄發汽車所有人之要件僅係宣示作用而已

¹⁴¹。

第二款 徵收期間之起算

時效制度固在使法律關係早日確定以維護法和平性，並且避免法律上舉證之困難，惟倘權利人之請求尚無從行使時，即開始起算消滅時效，一方面無以符合時效制度原在督促權利人及早行使權利之意旨，另一方面也難免強人所難。因此，民法第128條之

¹⁴¹ 最高行政法院 93 年判字第 743 號甚至認為，訴願期間之計算係自主管機關公告各該年度汽車燃料使用費開徵之繳納期限屆滿翌日起三十日，而非汽車燃料使用費通知書寄達汽車所有人時起算。

規定：「消滅時效，自請求權可行使時起算。」實屬時效制度之一般法理，自得為公法領域所援用，實無須透過類推適用方式為之¹⁴²。若法律有特別規定者，自應優先適用該規定，自不待言。例如：稅捐稽徵法第23條第1項本文之起算規定，即「自繳納期間屆滿之翌日起算」。

查公路法與汽車燃料使用費徵收及分配辦法原本即未對徵收期間加以規範，自然亦無徵收期間起算之依據，是以，依前所述，應可以思考，是否類推適用稅捐稽徵法第23條之規定。基於本文一貫之立場，汽車燃料使用費之定性較傾向特別公課，其與租稅相較，如同本文前述，性質上均為國家基於公權力強制對人民所課徵無對價給付性之金錢給付義務，其差異主要在於目的性是否特定、被課徵群體之特定性、收入是否專款專用，若是租稅此種基於一般財政收入目的，而對一般人民課徵金錢之請求權，其消滅時效按稅捐稽徵法第23條第1項之規定，其徵收期間自繳納期間屆滿之翌日起算；則特別公課此類因特定目的，而對特定人民課徵金錢之請求權，與民法基於契約自治原則而生之私法請求權相較，似乎在事物本質上更接近租稅之公法上請求權。基於平等原則之考量，若租稅之徵收期間如此，則性質上屬於特別公課之汽車燃料使用費之徵收期間，更應類推適用稅捐稽徵法第23條之規定，期間自繳納期間屆滿之翌日起算。

¹⁴² 陳愛娥，前揭文，頁147。

第二項 徵收時效期間之起算與完成，均在行政程序法施行前

第一款 徵收期間之計算

一 實務見解

1. 類推適用民法說

此說為強勢多數說¹⁴³，認為應類推適用民法第 125 條規定，汽車燃料使用費徵收期間為 15 年，且其適用範圍包含消滅時效之起算在行政程序法施行前，而完成則在行政程序法施行後之情形。其理由如下：

？汽車燃料使用費性質上為特別公課，與稅捐不同，因此不適用稅捐稽徵法第 23 條第 1 項之規定。

？引用法務部(90)法令字第 008617 號令：「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一百三十一條第一項規定，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（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）。另如係基於行政處分、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（第七條、第四十二條第三項參照）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。至關於消滅時效期間之起算點，則應自該請求權得行使時起算，就具體個案判斷之。又倘法律關於時效有特別規定者，則應依該

¹⁴³ 法務部法律字第 0910003264 號函、交通部 90 交路字第 065544 號函、最高行政法院 93 年判字第 743 號判決；最高行政法院 92 年裁字第 1533 號判決；最高行政法院 93 年判字第 652 號判決；台北高等行政法院 94 年度簡字第 00347 號判決；台北高等行政法院 94 年度簡字第 00989 號判決；台中高等行政法院 95 年度簡字第 00063 號判決；高雄高等行政法院 95 年度簡字第 00159 號判決；高雄高等行政法院 94 年度簡字第 432 號判決等等。

特別規定處理。」

？依公路法第 27 條第 1 項及第 2 項前段規定，公路主管機關「得」徵收汽車燃料使用費，且其徵收費率亦有變動性，是以，在公路主管機關未依「汽車燃料使用費之徵收及分配辦法」第 5 條規定，按季（年）開徵前，其是否徵收及徵收費率如何均無法確定，必待主管機關開徵（按季或年）時，始發生汽車燃料使用費之請求權，且此一請求權並無一基本債權存在。從而，營業車及自用車之汽車燃料使用費雖係按季（或年）徵收，然其性質仍與民法第 126 條所定「一年或不及一年之定期給付債權」有所不同，自不宜類推適用該條規定，而仍應類推適用民法第 125 條一般消滅時效規定。

2. 類推適用稅捐稽徵法說

此說為少數說¹⁴⁴，認為汽車燃料使用費徵收期間應類推適用稅捐稽徵法第 23 條第 1 項規定，汽車燃料使用費徵收期間為 5 年。

其理由如下：

？依公路法第 27 條所定，汽車燃料使用費之課徵係為公路養護、修建及安全管理之特定用途，以汽車所有人有使用公路之可能，認其有取得使用公路之利益可能性，而本於對等報償原則，為滿足財政需求，對於有特定關係之國民所課徵之公法上負擔。其與租稅公課無對待給付之要件不合，而所定徵收費率標準，亦與納稅義務人之經濟負擔能力無關，且其管轄機關亦非稅捐機關，足見其性質係屬前開所述之非稅公課，而非稅捐。

？公法上之請求權，我國於行政程序法施行（90 年 1 月 1 日）前，雖無如民法 125 條一般消滅時效期間之規定。然時效制度既在尊重既存之事實狀態，及維持法律秩序之安定，政府與人民間之權利義務關係，更不宜經久不能確定。是人民對政

¹⁴⁴ 高雄高等行政法院 91 年度簡字第 184 號判決。

府負給付義務之稅捐稽徵法第 21 條至 23 條有稅捐核課期間起算及追徵時效之規定。公務人員退休法第九條、公務人員撫卹法第 12 條分別有請領退休金權利、請卹及請領各期撫卹金權利時效之規定。司法院釋字第 474 號解釋更指出「公務人員參加公務人員保險，於保險事故發生時，有依法請求保險金之權利，該請求權之消滅時效，應以法律定之，屬於憲法上法律保留事項。在法律未明定前，應類推適用公務人員退休法、公務人員撫卹法等關於退休金或撫卹金請求權消滅時效期間之規定。至於時效中斷及未完成，於相關法律未有規定前，亦應類推適用民法之規定。」蓋以公法上請求權繼續存在於一定期間不行使，而發生權利之消滅，乃基於法理所生之一般法律原則之故。而 88 年 2 月 3 日公布，90 年 1 月 1 日施行之行政程序法第 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。」87 年 11 月 11 日修正公布（修正條文於 90 年 1 月 1 日施行）之行政執行法第 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，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。」故關於上述行政程序法施行前燃料使用費之課徵，法律雖無時效規定之明文，然本於上述時效制度設計之法理，亦應認燃料使用費亦有請求權時效（核課期間）規定之適用。

- ？所謂「類推適用」係指法律未規定之事項，比附援引與其性質相類似之規定，以為適用。行政程序法施行前關於燃料使用費之課徵，法律既無關於其時效之規定，而燃料使用費性質上又為一非稅公課，故關於其時效自應類推適用性質相近同屬公課之稅捐稽徵法第 21 條關於五年核課期間之相關規定。

二 本文見解

1. 公法上請求權消滅時效應先尋求其他公法規範而為類推適用

承前所述，消滅時效期間之起算與完成 即該當法定構成要件，發生消滅時效之法律效果 均在行政程序法施行前，查行政程序法並未有溯及適用之明文，因此法律適用上應遵循立法者關於法律時之效力的決定，行政程序法不能溯及適用於已終結之事實。准此，消滅時效期間之起算與完成，均在行政程序法施行前者，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，得以類推適用其他法規以填補該法律漏洞，依大法官釋字第474號解釋之意旨，應先尋求其他本質相類似之公法規範予以類推適用。

2. 汽車燃料使用費性質上較傾向特別公課，與租稅不同

汽車燃料使用費之性質依本文前文所定性，其應較接近特別公課之性質，而與租稅不同，上述實務見解大致亦採此看法。惟上述多數實務見解主張汽車燃料使用費之徵收時效應類推民法第125條之規定，其原因竟是因為汽車燃料使用費為特別公課，並非租稅，所以不適用稅捐稽徵法，而應類推適用民法第125條之規定，顯然並未深究特別公課與租稅之差異。再者，汽車燃料使用費性質上並非租稅，所以當然不適用稅捐稽徵法，惟主流之實務見解亦未提及應否類推適用稅捐稽徵法，而直接論斷汽車燃料使用費徵收期間應該類推適用民法規定，顯見主流實務見解仍然未能按法律漏洞補充之法理論述，甚至令人懷疑其有便宜行事，獨厚於行政機關之嫌。

3. 汽車燃料使用費之徵收期間應類推適用稅捐稽徵法

上述少數見解，認為汽車燃料使用費之徵收期間應類推適用稅捐稽徵法，本文同表贊同，並進一步說明理由如下：

- 1 汽車燃料使用費性質上為國家對人民之公法上金錢債權，

而為公法上請求權，應無爭論。準此，其消滅時效期間之起算與完成，均在行政程序法施行前者，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，得以類推適用其他法規以填補該法律漏洞，依大法官釋字第 474 號解釋之意旨，應先尋求其他本質相類似之公法規範予以類推適用。

- 2 類推適用用以填補法律漏洞，首先應先確認有法律漏洞存在，然後便是尋求法律規範意旨，在事物本質之相似性比較上，覓出相類似之點，建立可供比附援引之共通原則。所謂事物本質的相似應理解為二者被比較之事物有相同之處，亦有不同之處，其中在法律所欲關切之要點上有相同之處呈現，從而二者在法律上所欲追求、或所欲評價之要點上具有完全相同之意義，是故可以類推適用。特別公課與租稅，如同本文前述，性質上均為國家基於公權力強制對人民所課徵無對價給付性之金錢給付義務，其差異主要在於目的性是否特定、被課徵群體之特定性、收入是否專款專用，若是租稅此種基於一般財政收入目的，而對一般人民課徵金錢之請求權，其消滅時效按稅捐稽徵法第 23 條第一項之規定，其徵收期間為 5 年；則特別公課此類因特定目的，而對特定人民課徵金錢之請求權，與民法基於契約自治原則而生之私法請求權相較，似乎在事物本質上更接近租稅之公法上請求權。基於平等原則之考量，若租稅之徵收期間為 5 年，則性質上屬於特別公課之汽車燃料使用費之徵收期間，更應類推適用稅捐稽徵法第 23 條之規定，期間為 5 年。
- 3 特別公課與租稅，性質上均為國家基於公權力強制對人民所課徵之金錢給付義務。國家實現公法上之債權之強制力，遠勝於私人，並無不能實現權利之可能性，因此為督促行政機關戮力實現權利，及維持法律秩序之安定，政府與人民間之權利義務關係，更不宜經久不能確定。因此，就政策面而言，

亦應使汽車燃料使用費之徵收期間，類推適用稅捐稽徵法第 23 條之規定，期間為 5 年。

第二款 徵收時效完成之法律效果

一 實務見解

昔日最高行政法院 93 年度判字第 843 號判決認為，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，時效完成之效力、時效中斷及未完成等相關規定均在類推適用之列，依民法第一百四十四條規定，時效完成後，債務人僅得拒絕給付。請求權已經時效消滅，債務人仍為履行之給付者，不得以不知時效為理由，請求返還。亦即消滅時效完成後，債務人僅有拒絕給付之抗辯權，債權人之請求權並非當然消滅。

以上見解，業經最高行政法院 95 年 8 月份庭長法官聯席會議決議結論推翻，其認為，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。

二 本文之見解

本文以為高行政法院 95 年 8 月份庭長法官聯席會議決議結論可資贊同，惟該決議並未詳論該結論之理由，殊為可惜。按大法釋字第 474 號解釋之意旨可知，其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。至於類推適用何種法規，本文以為似乎可以整體類推方式獲得解決。

查公務人員退休法第 9 條規定：「請領退休金之權利，自退休之次月起，經過五年不行使而消滅。但因不可抗力之事由，致不能行使者，自該請求權可行使時起算。」；公務人員撫卹法第 12 條規定：「請卹及請領各期撫卹金權利之時效，自請卹或請領事由發生之次月起，經過五年不行使而消滅。但因不可抗力之事由，致不能行使者，其時效中斷；時效中斷者，自中斷之事由終止時，重行起算。」；稅捐稽徵法第 23 條第 1 項規定：「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。」凡此公法上之請求權，其消滅時效期間完成之效果均為當然消滅，似可認為此乃由多數不同構成要件得出之一般法律原則，而該原則在評價上也同樣可適用於行政程序法施行前已發生之公法上請求權的時效完成效果上

¹⁴⁵
。

又時效制度，既在於尊重既存之事實狀態，及維持法律秩序之安定，公法上之權利義務關係，更宜因時效之完成，而使之絕對確定。如公法之消滅時效，採抗辯權發生主義，則產生公法上之自然債務，有違公法明確性之原則；若採權利消滅主義，即公法上之請求權，於時效完成時，本權利及請求權皆歸於消滅，對所有負公法上之給付義務人，皆發生相同之結果，亦符合明確、平等原則。

第三款 消滅時效之障礙 中斷與不完成

論者有謂非稅公課既應類推適用稅捐稽徵法第 23 條之規定，則就請求權時效之障礙而言，自應作同一處理。換言之，稅捐稽徵法第 23 條中對有關時效中斷之事由設有特別之規定，故就此部分，則類推適用稅捐稽徵法第 23 條之規定處理。例如：「移送法

¹⁴⁵ 關於整體類推方法，詳參 Karl Larenz 著；陳愛娥譯，前揭書，頁 292 以下。

院強制執行」、「依強制執行法規定參與分配」或「依破產法規定申報債權」之情形於非稅公課徵收之場合亦有之，故得予以類推適用¹⁴⁶。

上述見解固然有見地，然本文則持一貫見解，以為關於消滅時效之中斷與時效不完成部分，在行政程序法施行前，法規漏未規定時，應可依大法官釋字第 474 號解釋之意旨，類推適用民法相關規定。理由無他，乃係因民法就此部分規定甚為詳細，而論者所言之稅捐稽徵法第 23 條規定之「移送法院強制執行」、「依強制執行法規定參與分配」或「依破產法規定申報債權」等事由並非公法之特殊規定，且均為民法規定所涵蓋，因此，直接類推民法規定即可，毋須先類推稅捐稽徵法第 23 條之規定，然後再就不足之處，更為類推適用民法規定。

第三項 徵收時效期間之起算與完成，均在行政程序法施行後

第一款 汽車燃料使用費之徵收消滅時效，應適用行政程序法之規定

我國行政程序法於民國 90 年 1 月 1 日起施行，其中第 131 條、第 132 條、第 133 條及第 134 條分別規定時效期間、時效完成之效果、時效不中斷、重行起算及重行起算之時效期間等規定，建構起公法上請求權消滅時效之原則性規範。

查公路法並未對汽車燃料使用費之徵收時效問題作相應之規範，而其徵收時效之起算與完成，又均在行政程序法施行之後，並無新、舊法如何適用之問題，按行政程序法第 3 條第 1 項之規定：「行政機關為行政行為時，除法律另有規定外，應依本法規定為之。」由於行政程序法為一般規定，若無其他法律之特別規定，

¹⁴⁶ 翁順衍，前揭論文，頁 131。

行政機關為行政行為時，即應適用之¹⁴⁷。因此關於汽車燃料使用費徵收之時效期間、時效完成之效果、時效不中斷、重行起算及重行起算之時效期間等問題，即適用行政程序法第131條至第134條之規定。

第二款 行政程序法未規定者，得類推適用民法之規定

按行政程序法第131條第3項所規定時效中斷事由，僅規定「實現該權利所作成之行政處分而中斷」一項，相較民法第129條規定之中斷時效事由而言，事由甚少。又行政程序法亦未規範時效未完成之事項，無異形成規範漏洞。凡此，依大法官釋字第474號解釋文末段謂：「至於時效中斷及未完成，於相關法律未有規定前，亦應類推適用民法之規定，併此指明。」之意旨及如前述立法修正過程，可推知立法者隱含行政程序法之消滅時效得類推適用民法規定之空間，故於現行行政程序法就中斷時效與時效未完成事由無明文之情形下，應認亦得類推適用民法。

第四項 徵收時效之起算在行政程序法施行前，而完成則在行政程序法施行後

第一款 徵收期間橫跨新、舊法交際，應屬於不真正溯及既往之案件

不真正溯及既往，係指法律對發生於過去，但尚未終結而繼續存在之事實或法律關係，予以規範或影響，又稱為「回溯性效力」。「不真正溯及既往」，由其字義可知，其意乃指其並非屬於法律溯及既往，亦即，其所涉及之問題其實不是法律溯及既往的問題。汽車燃料使用費之徵收始於行政程序法開始施行前，則其徵

¹⁴⁷ 陳慈陽，行政法總論，自版，初版，2001年10月，頁235。

收時效原則上即開始持續進行，至行政程序法施行後方完成者，應屬於前述之不真正溯及既往案件事實。

第二款 適用法律之原則與例外

一 適用法律原則

其適用法律之原則應為，新法規範之法律關係如跨越新法施行時期，當特定法條之所有構成要件事實於新法生效施行後始完全實現時，則無待法律另為明文規定，本即應適用法條構成要件與生活事實合致時有效之新法，根據新法定其法律效果。

二 適用法律之例外

如有新法施行前已發生之既得權有值得保護之情形，亦即倘若人民在新法令公布、施行前，基於對舊法令所創設秩序之信賴，已開始表現具體之行為，期待在將來法律關係確定或事實完結後能獲得一定之利益，則新公布之法令若減損人民未來具體利益之實現可能性，亦可能導致人民因信賴舊法秩序而遭受權益損害之態樣。立法者，即可訂定限制新法於生效後不得適用之例外規定——過渡性條款，是除非立法者另設「限制新法於生效後適用範圍之特別規定」，使新法自公布生效日起向公布生效後限制其效力，否則適用法律之司法機關，有遵守立法者所定法律之時間效力範圍之義務，尚不得逕行將法律溯及適用或以分段適用或自訂過渡條款等方式，限制現行有效法律之適用範圍。

準此以言，徵收時效之起算在行政程序法施行前，而完成則在行政程序法施行後，當所有構成要件事實於行政程序法生效施行後始完全實現時，則無待該法另為明文規定，本即應適用法條構成要件與生活事實合致時有效之行政程序法，根據行政程序法定其法律效果。既然行政程序法並未設有過渡條款限制新法於生效後適用範圍之特別規定，即應按行政程序法第131條以下，定其法律效果。

第三款 行政程序法施行前之徵收期間仍類推適用 稅捐稽徵法

惟仍有疑義者，在於應如何確認在行政程序法施行前徵收時效期間之計算？關於此點，承前所述，應依個案情形，若能先從其他公法規範尋找最接近之既有規範，自然較容易立即尋獲符合法律目的評價之法規範以資類推適用，填補法律漏洞。若無結果，則可類推適用民法之規定。因此，關於汽車燃料使用費之徵收期間，依本文之見解，應類推適用稅捐稽徵法第 23 條之規定，其理由如本文前述，於此處不另贅述。雖然此方式或容易產生消滅期間長短不易確定之弊，惟立法者於訂定行政程序法時，疏未為新、舊法接續適用之問題加以考量，訂定過渡條款以資適用，法律適用者僅能按法律適用原則，依大法官釋字第 474 號解釋所揭示之意旨而為處理，實乃不得不然之舉措。

第五項 小結

第一款 汽車燃料使用費之徵收當然有消滅時效制度之適用

汽車燃料使用費為行政主體依法強制向人民課徵之金錢給付義務，性質上本文見解認為應定性為特別公課，容有不同見解，惟其屬於非稅公課，應無疑義。公路法及汽車燃料使用費徵收與分配辦法，均未對汽車燃料使用費之徵收時效加以規範，惟誠如大法官釋字第 474 號解釋所言：「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。」本於時效制度設計之法理，亦應認燃料使用費亦有請求權時效規定之適用。

第二款 汽車燃料使用費之徵收期間起算，得類推適

用稅捐稽徵法

查公路法與汽車燃料使用費徵收及分配辦法原本即未對徵收期間加以規範，自然亦無徵收期間起算之依據，是以，依前所述，應可以思考，是否類推適用稅捐稽徵法第 23 條之規定。基於本文一貫之立場，汽車燃料使用費之定性較傾向特別公課，其與租稅相較，如同本文前述，性質上均為國家基於公權力強制對人民所課徵無對價給付性之金錢給付義務，其差異主要在於目的性是否特定、被課徵群體之特定性、收入是否專款專用，若是租稅此種基於一般財政收入目的，而對一般人民課徵金錢之請求權，其消滅時效按稅捐稽徵法第 23 條第 1 項之規定，其徵收期間自繳納期間屆滿之翌日起算；則特別公課此類因特定目的，而對特定人民課徵金錢之請求權，與民法基於契約自治原則而生之私法請求權相較，似乎在事物本質上更接近租稅之公法上請求權。基於平等原則之考量，若租稅之徵收期間如此，則性質上屬於特別公課之汽車燃料使用費之徵收期間，更應類推適用稅捐稽徵法第 23 條之規定，期間自繳納期間屆滿之翌日起算。

第三款 汽車燃料使用費之徵收期間問題，應視不同情形分別處理

根據本文之分析，汽車燃料使用費之徵收時效問題，亦應以 2001 年 1 月 1 日行政程序法開始施行日為基準點，分為以下三種情形分別加以處理：

一 徵收時效期間之起算與完成，均在行政程序法施行前：

目前多數實務見解均認為汽車燃料使用費之徵收期間應類推適用民法第 125 條之 15 年的規定，惟本文以為應以少數說之類推適用稅捐稽徵法第 23 條之 5 年的見解為正確，蓋汽車燃料使用費性質上為國家對人民之公法上金錢債權，而為公法上請求權，其定性傾向為特別公課，其與租稅，如同本文前述，性質上均為

國家基於公權力強制對人民所課徵無對價給付性之金錢給付義務，其差異主要在於目的性是否特定、被課徵群體之特定性、收入是否專款專用，若是租稅此種基於一般財政收入目的而已，在事物本質之相似性比較上較之民法更為接近。再者，就公權之強制性而言，亦與租稅較相近，基於保障人民權益之思考，更應類推適用稅捐稽徵法之規定。

再者，關於時效完成之法律效果，實務較新之看法，乃採權利消滅主義，本文亦表贊同，基於整體類推之方式，應可得出公法上請求權之時效完成效果為權利消滅之結論。

最後，關於時效障礙部分，依大法官釋字第 474 號解釋之意旨，應可類推適用民法之相關規定。

二 徵收時效期間之起算與完成，均在行政程序法施行後：

由於公路法並未對汽車燃料使用費之徵收時效問題作相應之規範，而其徵收時效之起算與完成，又均在行政程序法施行之後，並無新、舊法如何適用之問題，按行政程序法第 3 條第一項之規定：「行政機關為行政行為時，除法律另有規定外，應依本法規定為之。」，關於汽車燃料使用費徵收之時效期間、時效完成之效果、時效不中斷、重行起算及重行起算之時效期間等問題，即適用行政程序法第 131 條至第 134 條之規定。而現行行政程序法就中斷時效與時效不完成事由無明文之情形下，應認亦得類推適用民法。

三 徵收時效之起算在行政程序法施行前，而完成則在行政程序法施行後：

徵收時效之起算在行政程序法施行前，而完成則在行政程序法施行後，當所有構成要件事實於行政程序法生效施行後始完全實現時，屬於不真正溯及既往，則無待該法另為明文規定，本即應適用法條構成要件與生活事實合致時有效之行政程序法，根據行政程序法定其法律效果。既然行政程序法並未設有過渡條款限

制新法於生效後適用範圍之特別規定，即應按行政程序法第 131 條以下，定其法律效果。而關於行政程序法施行前之汽車燃料使用費之徵收期間，依本文之見解，仍應類推適用稅捐稽徵法第 23 條之規定。