

# 行政罰法於傳染病防治業務 之運用

陳信安  
國立中興大學法律學系

## 行政罰法第4條之規範意涵

- 在行政罰法領域中，所謂溯及既往禁止，係指不得以生效在後之行政罰法規範，規範並進而處罰先前已完結之違反行政法上義務規定之行為
- 行政罰法第4條規定，違反行政法上義務規定之處罰，以行為時之法律或自治條例有明文規定者為限，此即溯及既往禁止之明文規定
- 換言之，如人民於行為時並未有任何法律或自治條例明文規定應予處罰，縱使行為後法律或自治條例有所新增或修正而明文規定應予處罰，亦不得溯及既往處罰該等已完結之行為
- 溯及既往禁止僅對於是類以處罰之構成要件及法律效果（亦即是否，以及如何處罰）為規範內容之實體法，方有所適用，至於程序法方面之規定，則不適用

- 行政罰法第4條規定所稱之行為時，係以違反行政法上義務之行為完結（終了）之時點，作為判斷之基準時點
- 對此，學理上有參考德國秩序違反罰法第6條之規定，認為所謂行為時，係以行為人積極從事並完結某一行為之時，或本應積極從事某一行為之時卻消極地不為進行判斷，至於該等行為係否，以及係於何時產生一定之結果，則非所問
- 基此，如行為人係在某一行政罰法規範生效之前，積極地從事並完結特定行為，縱使該特定行為之結果係於該法規範生效之後方發生，亦不得以之為規範依據而裁處該行為

- 至於在以純正不作為之方式違反行政法上義務規定之情形，若非以法規範所定應作為之時點，即係以個別之行政法上義務之態樣判斷之
- 如係以不純正不作為之方式違反行政法上義務，學理認為應依個案情況判斷行為人自何時起負有防止違反行政法上義務事實發生之作為義務而定
- 須注意的是，如違反行政法上義務規定之行為，性質係屬於繼續性義務違反行為，則可能面臨在行為持續進行之過程中，法規範方明定應予裁處行政罰之情形，此時，所謂行為時，仍應以該繼續性義務違反行為終了時為判斷基準

- 法務部法律字第1000015327號函
- 按「行政罰法」第27條第1項及第2項規定：「行政罰之裁處權，因三年期間之經過而消滅。（第1項）前項期間，自違反行政法上義務之行為終了時起算。但行為之結果發生在後者，自該結果發生時起算。（第2項）」
- 同法第45條規定：「本法施行前違反行政法上義務之行為應受處罰而未經裁處，於本法施行後裁處者，除第十五條、第十六條、第十八條第二項、第二十條及第二十二條規定外，均適用之。（第1項）前項行政罰之裁處權時效，自本法施行之日起算。（第2項）」
- 是以，行政罰之裁罰權起算時點，依行為人違反行政法上義務之行為，究屬行為之繼續或狀態之繼續而定

- 行為之繼續，指以持續之行為時間一次實現違反行政法上義務構成要件行為，行為之時間持續且在持續之時間內並未有重大改變，其時效於行為終了時起算
- 狀態之繼續，係指行為完成構成要件後，繼續維持其事實上效果，故於行為完成時起算時效
- 又行政罰法施行（95年2月5日）前違反行政法上義務行為業已終了，其行為應受處罰而未受處罰者，其3年之裁處權時效自行政罰法施行之日起算，如法律另特別規定裁處時效者，則依規定計算時間，不適用行政罰法第45條第2項規定
- 次按本件違反「區域計畫法」第15條之行為，如於89年1月26日「區域計畫法」修正施行前已終了，而僅屬違法狀態之繼續

- 因該法修正施行前第21條規定並無裁處行政罰之明文，依行政罰法第4條處罰法定原則，自無從依修正後之區域計畫法第21條第1項規定處以罰鍰
- 然對於該違法狀態，主管機關仍得依89年1月26日修正公布後之「區域計畫法」第21條第1項及第2項規定，限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀，如義務人對於主管機關限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀之處分不遵從者，因係違反主管機關依法律所課予限期改善之義務，主管機關可以其違反前述義務而按次處罰，此則屬行政罰性質，其裁處權時效自義務人逾期不履行上述命改善期限終了時起算（本部98年12月30日法律字第0980035428號函參照）

7

- 惟如上開期限終了時係於行政罰法施行前，且該行為於行政罰法施行後始為裁處者，其裁處權時效，自應自行政罰法施行之日起算
- 至本案來函說明三（二）所述，本案申請變更編定土地於區域計畫法89年1月26日修正公布前即已違反土地使用管制規定至今仍繼續乙節，則自應適用其行為終了時之「區域計畫法」之規定予以處罰。至有無逾越裁處權時效及其後續處理，仍請參照前述說明
- 末按，行政罰法第5條規定：「行為後法律或自治條例有變更者，適用行政機關最初裁處時之法律或自治條例。但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。」

8

- 揭示「從新從輕原則」之適用，必須符合：（一）違反行政法上義務之行為，依行為時之法律或自治條例應處行政罰；（二）行為後至最初裁處時，其違反之法律或自治條例有變更
- 如前所述，「區域計畫法」於89年1月26日修正施行前，違反該條例第15條之行為，同法第21條規定，並無處罰之規定，雖修正後第21條第1項增訂處以行政罰鍰之規定，因「行為時」無處罰規定，故與「從新從輕原則」所定情形不同，併予敘明

9

#### ➤ 行政罰法第5條之規範意涵

- 前述行政罰法第4條規定，係基於處罰法定原則之要求，而針對違反行政法上義務規定之行為完結（終了）後，法規範方明文規定處罰該等行為之情形，禁止溯及既往地適用後法，並進而以先前已完結之行為作為其處罰之對象
- 然而，有時係行為人於從事違反行政法上義務規定之行為之前，法規範即已明文規定對該行為應予處罰。而在行為人從事並完結該行為後，法規範產生（有利於行為人之）變更，進而引發係否仍應基於溯及既往禁止原則之要求，而仍應適用（較不利於行為人）之舊法，抑或應例外適用新法之爭議

10

- 行政罰法第5條規定：行為後法律或自治條例有變更者，適用行政機關最初裁處時之法律或自治條例。但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定
- 該條之立法理由乃謂：明定法律或自治條例變更時之適用，係採「從新從輕」之處罰原則，即於行為後之法律或自治條例有變更者，原則上係「從新」，適用行政機關最初裁處時之法律或自治條例；僅於裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，始例外「從輕」，適用最有利於受處罰者之規定
- 該條所稱之行政機關最初裁處時，係指依法對於違反行政法上義務規定之行為有裁處行政罰權限之行政機關首次對該行為裁處行政罰（亦即作成裁罰性不利處分）之時點

11

- 對此，學理上認為於判斷時，乃著重於該裁罰性不利處分之有效與否，至於其合法與否，在所不問
- 也因此，在行政機關最初裁處之裁罰性不利處分係屬違法而經（訴願、行政訴訟等）行政爭訟程序予以撤銷，或是經裁處機關之上級機關依職權予以撤銷，而重新對違反行政法上義務規定之行為人作成裁罰性不利處分，抑或是依行政程序法第128條規定對違反行政法上義務規定之行為人作成二次裁決等情形中，仍均應以最初裁處時所依據之法律或自治條例為之

12

- 法務部法律字第10403516600號函示
- 按違反行政法上義務之處罰，以行為時之法律或自治條例有明文規定者為限，行政罰法（以下簡稱本法）第4條定有明文
- 又本法第5條規定：「行為後法律或自治條例有變更者，適用行政機關最初裁處時之法律或自治條例。但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。」係採「從新從輕」原則
- 準此，行為終了之後，行政機關尚未裁處，而「法律或自治條例」發生變更，即依上開規定定其應適用之裁處法規

13

- 法務部法律字第0970700791號函示
- 行政罰法第5條所定「從新從輕原則」乃指違反行政法上義務之行為後法律或自治條例有變更時，原則上適用「最初裁處時」之法律或自治條例。惟「行政機關最初裁處前」之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定
- 至於行政機關最初裁處後之時點，包括訴願先行程序之決定、訴願決定、行政訴訟裁判，乃至於經上述決定或裁判發回原處分機關另為適當之處分等時點，均非屬「行政機關最初裁處時」
- 是以，裁罰性之不利處分如經訴願管轄機關或行政法院予以撤銷並命另為適當之處分而再度為裁處者，均仍以行為後至第一次裁處時之法律或自治條例為從新從輕原則之判斷

14

- 所謂法律或自治條例之變更，係指是類已生效施行而以處罰之構成要件及法律效果（亦即是否，以及如何處罰）為規範內容，亦即屬實體法性質之法律或自治條例發生變更之謂，不包括程序法性質之規定之變更
- 此外，學理認為除上述處罰構成要件及法律效果規定之變更外，並應包括行政法上義務規定之變更情形在內，理由在於在立法結構上多係將義務規定與處罰規定（例如罰則章）二者分開規定，然後者之適用係否妥適，必然需以前者為斷，故而二者乃具有重要之關連意義而不可切割分別適用
- 又所謂變更，係指新舊法規具有同一性或持續性，且在規範內容方面具有比較可能性，方屬之

15

- 法務部法律字第10603503580號函
- 按行政罰法第4條規定：「違反行政法上義務之處罰，以行為時之法律或自治條例有明文規定者為限。」是為處罰法定原則，亦即法無明文者，不得處罰之；其所稱「明文規定」者，包括處罰之構成要件及法律效果（本部104年4月10日法律字第10403503960號函參照）
- 是以，倘電信業者違反營業規章之行為時，電信法第27條第1項及第65條第1項第2款就處罰之構成要件及法律效果均已具有明文規定，自無違反處罰法定原則之問題

16

- 復按行政罰法第5條規定：「行為後法律或自治條例有變更者，適用行政機關最初裁處時之法律或自治條例。但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。」所稱「行為後法律或自治條例有變更」者，限於已公布或發布且施行之實體法規之變更，其變更前後之新舊法規必須具有同一性，且為直接影響行政罰裁處之義務或處罰規定；
- 又法律或自治條例授權訂定法規命令或自治規則以補充義務規定或處罰規定之一部分，而此類規定之變更如足以影響行政罰之裁處，自亦屬本條所定之法規變更（本部96年3月6日法律字第0960700154號函參照）

17

- 惟依電信法第27條第1項及第28條規定觀之，第一類電信事業之營業規章雖須報經貴會核准，仍係由電信事業自行訂定，並非法律授權主管機關訂定之法規命令，故營業規章內容之變更，應屬電信事業就其服務條件所為事實上之變更，並非處罰法規有所變更，從而並無行政罰法第5條所定從新從輕原則之適用

18

- 法務部法律字第10303509850號函
- 按「實體從舊、程序從新」為適用法規之一般原則，規定人民權利義務之發生、變動、喪失等實體法規，於行為後有變更，除法令另有規定外，應適用行為時法。至程序法規，無關人民權利義務之得喪變動，純為規定處理作業程序，為期迅速妥適，是以適用新法（最高行政法院72年判字第1651號判例、71年度判字第556號行政判決參照）
- 又「實體從舊」原則之適用，限於實體法，不包含程序法在內。惟實體從舊僅係原則，仍有例外規定，例如中央法規標準法第18條規定之從新從優原則、行政罰法第5條規定之從新從輕原則，即屬之

19

- 故中央法規標準法第18條從新從優之適用，係指處理程序終結前實體法規有變更者而言，不包括程序法規在內，蓋程序法規係依「程序從新」原則適用之（林錫堯，行政法要義，2006年版，第67-70頁參照），合先敘明
- 次按地質法第8條：「土地開發行為基地有全部或一部位於地質敏感區內者，應於申請土地開發前，進行基地地質調查及地質安全評估...。」應屬程序規定
- 又主管機關公告環評審查結論之法律性質，實務上認屬行政處分（高雄高等行政法院98年度訴字第47號、97年度訴更一字第27號判決及本部99年6月25日法律字第0999020964號函參照）。是以，審查結論公告前，環評之行政程序尚未終結

20

- 本案「東勢—豐原生活圈快速道路（原國道4號豐勢交流道聯絡道路計畫）」提出環境評審查時，因基地尚未公告為「地質敏感區」而免辦理基地地質調查及地質安全評估（經濟部101年5月4日經授地字第10120800170號函參照）
- 惟於本案環評審查結論公告之前，經濟部已公告本案基地為「地質敏感區」，則上開地質法所定之程序規定已有所變更，自應適用新法規，並無中央法規標準法第18條之適用

21

- 法務部法律字第10203513440號函
- 按行政罰法（下稱本法）第5條規定：「行為後法律或自治條例有變更者，適用行政機關最初裁處時之法律或自治條例。但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。」
- 所謂「行為後法律或自治條例有變更」者，限於已公布或發布且施行之實體法規之變更，其變更前後之新舊法規必須具有同一性，且為直接影響行政罰裁處之義務或處罰規定，合先敘明。（本部96年3月6日法律字第0960700156號函參照）

22

- 查山坡地保育利用條例第30條固於87年1月7日修正時刪除，惟同法第35條僅就條文內容修正，並非刪除；依修正後之第35條第1項第1款規定，依法應擬具水土保持計畫而未擬具者，仍應受處罰，並非修正為該行為不處罰而加以刪除
- 又山坡地保育利用條例就山坡地之開發使用、管制而應為水土保持法之特別法，而應優先適用。（最高行政法院90年度判字第391號判決參照）

23

- 有疑問的是，在所謂空白處罰規範（亦即填補處罰構成要件之其他法律或法規命令）發生變更之情形，係否亦屬行政罰法第5條所稱之法律或自治條例變更？
- a) 釋字第103號
- 刑法第2條所謂法律有變更，係指處罰之法律規定有所變更而言
- 行政院依懲治走私條例第2條第2項專案指定管制物品及其數額之公告，其內容之變更，並非懲治走私條例處罰規定之變更，與刑法第二條所謂法律有變更不符，自無該條之適用

24

b) 最高行政法院100年度判字第251號判決

- 主管機關將原公告之管制物品變更為非管制物品，乃行政上為適應當時社會環境需要所為事實上之變更，並非處罰法律有所變更，並無行政罰法第5條從新從輕原則之適用，亦即無論公告內容如何變更，其效力僅及於以後之行為，並無溯及既往而使公告以前之逃避管制行為受影響（另參照司法院釋字第103號解釋）

25

c) 法務部法律字第0970700791號函示

- 主旨：關於依懲治走私條例第2條第3項規定及貿易法規授權公告內容之變更是否屬「法律變更」有無行政罰法第5條適用疑義乙案，復如說明二、三，請查照參考
- 查旨揭疑義經提97年9月10日本部行政罰法諮詢小組第10次會議討論，會中提出意見有甲說及乙說二種，茲分述如次：
  - 甲說（事實變更—無行政罰法第5條之適用）
  - 按司法院釋字第103號解釋，所謂法律有變更，係指處罰之法律規定有所變更而言
  - 本件處罰之法律規定並無變更，僅規範管制內容之公告變動，係行政機關為適應當時社會情狀所為之事實上變更，非處罰之構成要件變更，故不生新舊法比較問題，自無行政罰法第5條之適用

26

- 乙說（法律變更—適用行政罰法第5條）
- 法律授權訂定法規命令以補充義務規定或處罰規定之一部分，而此規定之變更如足以影響行政罰之裁處，屬法律變更
- 本件法律授權所為之公告屬於實質之法規命令，因公告內容之變更足以影響處罰之構成要件及效果，其變更即應屬法律變更，而有行政罰法第5條規定之適用
- 又公告縱係由法律授權之法規命令再授權所為之者，如臺灣地區與大陸地區貿易許可辦法（依臺灣地區與大陸地區人民關係條例第35條第3項授權訂定）第7條第1項第1款規定授權之公告，仍不妨礙其為法律構成要件之一部分之本質，適用上不應有所分別，故其公告修正亦屬法律變更

27

- 另如法律對於處罰之構成要件及法律效果均已明定，無待其他法令之補充而公告，僅為構成要件概念之闡釋，則公告之修正，當非屬法律變更（司法院釋字第376號解釋及林永謀大法官協同意見書參照）
- 上開會議討論結果，雖多數委員採乙說（法律變更—適用行政罰法第5條），惟查目前司法實務係採甲說（最高行政法院92年判字第1797號判決及95年判字第56號判決參照）

28

- 同樣有疑問的是，在行政規則（解釋性行政規則、裁量基準）發生變更之情形，係否亦屬行政罰法第5條所稱之法律或自治條例變更？

a) 裁量基準部分

a. 法務部法律字第0960043586號函示

- 按稅捐稽徵法第48條之3規定：「納稅義務人違反本法或稅法之規定，適用裁處時之法律。但裁處前之法律有利於納稅義務人者，適用最有利於納稅義務人之法律。」
- 加值型及非加值型營業稅法第53條之1規定：「營業人違反本法後，法律有變更者，適用裁處時之罰則規定。但裁處前之法律有利於營業人者，適用有利於營業人之規定。」
- 此即學理上所稱之「從新從輕原則」

29

- 頃查，旨揭「稅務違章案件裁罰金額或倍數參考表」，核其性質係屬行政程序法第159條第2項第2款所稱裁量基準之行政規則，是其裁量基準縱有變更，既無變動相關之法律規定（加值型及非加值型營業稅法），自不生法律變更而須比較適用新舊法之問題，無上開「從新從輕原則」之適用
- 惟因有效下達之行政規則，具有拘束訂定機關及其下級機關之效力（行政程序法第161條參照），故此際裁罰機關應依據新修正之裁罰基準而為裁罰

30

- b. 最高行政法院99年度判字第876號判決
- 「行為後法律或自治條例有變更者，適用行政機關最初裁處時之法律或自治條例。但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。」固為行政罰法第5條所明定
  - 但「違反水污染防治法嚴重污染案件罰鍰額度裁量基準」係被行政院環保署基於主管機關之職責，為對違反水污染防治法之嚴重污染案件，裁處罰鍰時，能合於比例原則，而依行政程序法第159條第2項第2款規定所訂定之行政規則，其性質係上級機關對下級機關依其權限為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定

31

- 乃環保署本於其上級行政機關之地位，就關於構成違反水污染防治法嚴重污染案件之違章處罰，為簡化執行機關之個案行政裁量，而頒布有「裁量性準則」之行政規則，即倍數參考表，因其非法律，自無前開行政罰法第5條所規定從新從輕原則之適用

c. 林錫堯大法官見解

- 裁量基準可能涉及行政罰之種類或輕重之裁量，其雖僅具有間接對外之效力，但規範內容仍會對是否或如何裁罰產生影響，應可獨立作為信賴基礎而適用信賴保護原則

基此，如其內容有所變更，宜認為有行政罰法第5條關於從新從輕原則規定之適用

32

b) 解釋性規則部分

a. 釋字第287號

- 行政機關基於法定職權，就行政法規所為之釋示，係闡明法規之原意，性質上並非獨立之行政命令，固應自法規生效之日起有其適用
- 惟對同一法規條文，先後之釋示不一致時，非謂前釋示當然錯誤，於後釋示發布前，主管機關依前釋示所為之行政處分，其經行政訴訟判決而確定者，僅得於具有法定再審原因時依再審程序辦理
- 其未經訴訟程序而確定者，除前釋示確屬違法，致原處分損害人民權益，由主管機關予以變更外，為維持法律秩序之安定，應不受後釋示之影響

33

b. 林錫堯大法官見解

- 認為解釋性規則原則上亦有信賴保護原則之適用，並（在法規或訂定機關明文規定、有中央法規標準法第18條從新從優原則，或有行政罰法第5條從新從輕原則等情形時，）容許有溯及既往之餘地

- 此外，尚容許在下列情形中，得例外溯及既往：

- ◆ 於解釋性規則發生變更之情形中，如係有利於人民，依釋字第287號解釋意旨，乃可溯及適用於尚未確定之案件，故不生新舊法規之比較問題，亦無適用中央法規標準法第18條從新從優原則，或行政罰法第5條從新從輕原則等規定之餘地

34

- ◆ 如該等變更係不利於人民，基於信賴保護原則之要求，原則上應不容許溯及既往適用於尚未確定之案件，因而發生新舊法比較之問題，進而有中央法規標準法第18條從新從優原則，或行政罰法第5條從新從輕原則等規定之適用

35

- 行政罰法第5條但書規定：但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。有疑問的是，應如何認定何者係最有利於受處罰者之規定？

a) 林錫堯大法官

- 認為於此並非僅係抽條地就裁處前與裁處時之法律或自治條例所明定之處罰構成要件與法律效果進行比較，而係應觀察整體法律狀態，探究於系爭個案中何等法規對受處罰者最為有利

- 氏強調不可將同一法規割裂適用，尤其不可就同一法規中不同處罰種類分別予以比較

36

b) 陳清秀教授

- 如裁處時之法律或自治條例已不再處罰違反行政法上義務規定之行為者，其顯然係屬最有利於受處罰者之規定
- 反之，如裁處時之法律或自治條例另行創設新處罰構成要件，則因與裁處前之法律或自治條例規定欠缺同一性或連續性，屬於新型態之不法內涵，故而不得以之作為處罰先前已完結之違反行政法上義務之行為
- 氏認為於比較何者對受處罰者最為有利時，應就全部實體法關於是否以及如何處罰之相關規定進行判斷
- 換言之，除個別之處罰構成要件要素外，尚應將關於阻卻違法事由、阻卻責任事由，乃至於其他各類加重或減輕處罰之事由等規定納入綜合比較

37

- 如處罰規定以外之其他規定發生變更，並因而使處罰構成要件之要素或內容亦隨之發生變動（例如就作為處罰對象之進口人之概念範圍重新予以定義）或消滅（例如變更相關許可或管制規定）時，亦應將該等其他規定納入比較

38

c) 法務部法律字第10403516600號函示

- 按動物保護法（以下簡稱動保法）第5條第3項規定：「飼主飼養之動物，除得交送動物收容處所或直轄市、縣（市）主管機關指定之場所收容處理外，不得棄養。」
- 又依104年2月4日修正前之動保法第30條第1項第2款及第29條第2款規定，對違反該法第5條第3項規定棄養動物者，依其是否「致有破壞生態之虞」而異其處罰，亦即，棄養動物而未致有破壞生態之虞者，處新臺幣1萬5千元以上7萬5千元以下罰鍰；棄養動物，致有破壞生態之虞者，處新臺幣3萬元以上15萬元以下罰鍰

39

- 動保法於104年2月4日修正後，該法第5條第3項與修正前之規定內容相同，惟對違反該規定棄養動物之處罰，不再區分是否「致有破壞生態之虞」，一律依修正後第29條第1款規定，處新臺幣3萬元以上15萬元以下罰鍰。由此以觀，對「棄養動物而未致有破壞生態之虞者」之處罰，修正後規定，顯然較修正前為重
- 準此，來函所述104年1月27日補獲之犬隻，飼主經合法通知限期領回仍不領回，似可認其棄養行為於104年1月27日即成立，而非限期領回期滿時；如經認定係飼主於104年2月4日動保法修正施行前棄養，未致有破壞生態之虞，主管機關尚未裁處而動保法修正，因修正前之規定有利於受處罰者，揆諸前開說明，自應適用修正前之處罰規定

40

d) 法務部法律字第0950015029號函示

- 按本法第5條規定：「行為後法律或自治條例有變更者，適用行政機關最初裁處時之法律或自治條例。但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。」
- 上開規定所指「最有利於受處罰者之規定」，應就具體個案比較何種法律之構成要件及法律效果對受處罰者最有利，亦即應就整個法律狀態加以審認
- 本件道路交通管理處罰條例對於「在道路收費停車處所停車，未依規定繳費」之處罰，94年9月1日修正施行前之第56條第1項第11款係規定「處新臺幣600元以上1200元以下罰鍰」

41

- 而修正施行後則改列為同條第2項並規定「.....在道路收費停車處所停車，未依規定繳費，主管機關應書面通知駕駛人於7日內補繳，並收取必要之工本費用，逾期不繳納，處新臺幣300元罰鍰」
- 依前述說明比較上開新舊條文規定，似應以修正施行後第56條第2項規定為最有利於受處罰者之規定
- 從而，本法施行前，汽車駕駛人在道路收費停車處所停車，未依規定繳費尚未經裁處，而於本法施行後裁處者，應依94年9月1日修正施行之第56條第2項規定辦理

42

#### ➤ 行政罰法第4條與第5條之規範關連性

- 行政罰法第4條為處罰法定原則之明文規定，係以從事違反行政法上義務規定之行為時，作為判斷係否存在有以該等行為為處罰對象之行政罰法規範之基準
- 如無，即不生，亦無須再行探究應如何適用相關行政罰法規範之問題。也因此，亦不會產生如何適用行政罰法第5條規定之問題
- 換言之，唯有當從事違反行政法上義務規定之行為時，對之已存在有處罰之行政罰法規範，而該等法規範於行為完結（終了）後，裁處前發生變更，即應依行政罰法第5條規定判斷應適用之法規範

43

#### ➤ 一行為不二罰原則

- 對於一行為不二罰原則之概念內涵，許宗力大法官於釋字第604號所提之意見書中，有極為詳細之說明：
- 「一行為不二罰原則」，又稱「禁止雙重處罰原則」，顧名思義，指就人民同一違法行為，禁止國家為多次之處罰，其不僅禁止於一行為已受到處罰後，對同一行為再行追訴、處罰，也禁止對同一行為同時作多次之處罰
- 我國憲法固然沒有「一行為不二罰原則」的明文，惟從法治國家所要求之法安定原則、信賴保護原則以及比例原則均不難導出一行為不能重複處罰之要求。是「一行為不二罰原則」具有憲法位階，應無疑義

44

- 「一行為不二罰原則」與訴訟法上之一事不再理原則、歐洲法傳統上的nebisinidem原則以及美國法上的doublejeopardy原則關係密切，但仍非完全相同之概念
- nebisinidem原則與doublejeopardy原則意義相當，追溯其理念史，可知係適用於刑事程序法上之概念，即禁止就同一違法行為，為重複之刑事訴追與處罰，是其概念相當於我國刑事訴訟法上之一事不再理原則，一般又稱「一事不二罰原則」
- 也因此之故，德國基本法第103條第3項的不二罰原則明示僅針對刑事處罰適用，學界通說亦認為「一事不二罰原則」只適用刑事罰，對秩序罰則充其量只能為類推適用

45

- 在我國，既然「一行為不二罰原則」係直接自信賴保護與比例原則所導出，也沒有只針對刑事罰適用之明文，當然就沒有排除秩序罰之直接適用的道理
- 是我國的「一行為不二罰原則」可說是一種較廣義的概念，下含針對刑事制裁，適用於刑事訴訟程序的「一事不二罰原則」（「一事不再理原則」），以及針對秩序罰，適用於行政制裁程序的狹義「一行為不二罰原則」
- 至於廣義的「一行為不二罰原則」是否禁止就同一違法行為同時或先後為刑罰與秩序罰之處罰，仍有待深究，惟因與本件無涉，本院就此問題尚無須表示意見

46

#### ● 釋字第604號城仲模大法官意見書

- 按「一行為不二罰」原則係禁止國家對於行為人之同一行為，以相同或類似的措施予多次之處罰，其憲法上之基礎乃在於法治國原則中之法安定性及信賴保護原則，蓋人民之違法行為受到國家的制裁後，法秩序已回復和平之狀態，無須對該行為再予處罰，且行為人對同一行為不再受處罰之期待，國家亦應予以維護
- 「一行為不二罰」原則雖有其憲法上之根據，惟立法者若為落實其他憲法價值，並實現各種之保護委託，而須採行多樣之維持秩序措施、執行行為或預防措施時，並非完全不得就人民之同一行為多次地給予不利益處分，亦即該原則並非將國家對於人民之同一行為，予以數次制裁之可能性完全排除

47

- 職此，本院大法官亦於釋字第503號解釋（關於人民違反租稅法律而予以處罰之事件）中闡明，同一行為違反數個租稅法律規定而應處罰者，如其必須採用不同方法而為併合處罰，以達行政目的所必要者，即得併合處罰
- 此外，「一行為不二罰」原則除係為落實法安定性及信賴保護原則所必要者外，其亦為憲法上比例原則之表現，蓋若對於人民之行為予以一次之處罰即可達到目的，即無予多次處罰的必要，因此，立法者對於行為人之同一行為予以連續處罰之規定，必須受到比例原則的檢視

48



- 在一行為不二罰原則之觀點下，人民於個案中違反行政法上義務之行為，究竟應認定為一行為，抑或為數行為，即為判斷之重點，而此亦往往為爭議之所在
- 行政罰法第24條第1項：一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額
- 行政罰法第25條：數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之

49

- 釋字第503號
- 違反租稅義務之行為，涉及數處罰規定時可否併合處罰，因行為之態樣、處罰之種類及處罰之目的不同而有異，如係實質上之數行為違反數法條而處罰結果不一者，其得併合處罰，固不待言
- 惟納稅義務人對於同一違反租稅義務之行為，同時符合行為罰及漏稅罰之處罰要件者，例如營利事業依法律規定應給與他人憑證而未給與，致短報或漏報銷售額者，就納稅義務人違反作為義務而被處行為罰與因逃漏稅捐而被處漏稅罰而言，其處罰目的及處罰要件，雖有不同，前者係以有違反作為義務之行為即應受處罰，後者則須有處罰法定要件之漏稅事實始屬相當

50

- 除二者處罰之性質與種類不同，例如一為罰鍰、一為沒入，或一為罰鍰、一為停止營業處分等情形，必須採用不同方法而為併合處罰，以達行政目的所必要者外，不得重複處罰，乃現代民主法治國家之基本原則
- 從而，違反作為義務之行為，如同時構成漏稅行為之一部或係漏稅行為之方法而處罰種類相同者，則從其一重處罰已足達成行政目的時，即不得再就其他行為併予處罰，始符憲法保障人民權利之意旨

51

- 釋字第604號
- 道路交通管理處罰條例係為加強道路交通管理，維護交通秩序，確保交通安全而制定（同條例第1條）
- 依86年1月22日增訂公布第85條之1規定，汽車駕駛人違反同條例第56條規定，經舉發後，不遵守交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員責令改正者，得連續舉發之；其無法當場責令改正者，亦同
- 此乃對於汽車駕駛人違反同條例第56條第1項各款而為違規停車之行為，得為連續認定及通知其違規事件之規定

52

- 又90年1月17日修正公布之同法第9條第1項規定：「本條例所定罰鍰之處罰，行為人接獲違反道路交通管理事件通知單後，於15日內得不經裁決，逕依規定之罰鍰標準，向指定之處所繳納結案；不服舉發事實者，應於15日內，向處罰機關陳述意見或提出陳述書。其不依通知所定期限前往指定處所聽候裁決，且未依規定期限陳述意見或提出陳述書者，處罰機關得逕行裁決之。」故行為人如接獲多次舉發違規事件通知書者，即有發生多次繳納罰鍰或可能受多次裁決罰鍰之結果
- 按違規停車，在禁止停車之處所停車，行為一經完成，即實現違規停車之構成要件，在車輛未離開該禁止停車之處所以前，其違規事實一直存在

53

- 立法者對於違規事實一直存在之行為，如考量該違規事實之存在對公益或公共秩序確有影響，除使主管機關得以強制執行之方法及時除去該違規事實外，並得藉舉發其違規事實之次數，作為認定其違規行為之次數
- 即每舉發一次，即認定有一次違反行政法上義務之行為發生而有一次違規行為，因而對於違規事實繼續之行為，為連續舉發者，即認定有多次違反行政法上義務之行為發生而有多次違規行為，從而對此多次違規行為得予以多次處罰，並不生一行為二罰之問題，故與法治國家一行為不二罰之原則，並無牴觸

54

- 釋字第754號
- 違反租稅義務之行為，涉及數處罰規定時，如係實質上之數行為，原則上得分別處罰之
- 至行為數之認定，須綜合考量法規範構成要件、保護法益及處罰目的等因素
- 進口稅係對國外進口貨物所課徵之稅捐；貨物稅乃對國內產製或自國外進口之貨物，於貨物出廠或進口時課徵之稅捐；營業稅則為對國內銷售貨物或勞務及進口貨物所課徵之稅捐
- 是進口貨物可能同時涉及進口稅、貨物稅及營業稅等租稅之課徵

55

- 立法者為使主管機關正確核課租稅，並衡諸核課之相關事實資料多半掌握於納稅義務人手中，關稅法第17條第1項規定：「進口報關時，應填送貨物進口報單、並檢附發票、裝箱單及其他進口必須具備之有關文件。」
- 貨物稅條例第23條第2項規定：「進口應稅貨物，納稅義務人應向海關申報，並由海關於徵收關稅時代徵之。」
- 營業稅法第41條規定：「貨物進口時，應徵之營業稅，由海關代徵之；其徵收.....程序準用關稅法及海關緝私條例之規定辦理。」明定人民於進口應稅貨物時，有依各該法律規定據實申報相關稅捐之義務

56

- 納稅義務人未據實申報，違反各該稅法上之義務，如致逃漏進口稅、貨物稅或營業稅，分別合致海關緝私條例第37條第1項、貨物稅條例第32條第10款及營業稅法第51條第1項第7款之處罰規定，各按所漏稅額處罰，3個漏稅行為構成要件迥異，且各有稅法專門規範及處罰目的，分屬不同領域，保護法益亦不同，本得分別處罰
- 至於為簡化稽徵程序及節省稽徵成本，除進口稅本由海關徵收（關稅法第4條參照）外，進口貨物之貨物稅及營業稅亦由海關代徵，且由納稅義務人填具一張申報單，於不同欄位申報3種稅捐，仍無礙其為3個申報行為之本質，其不實申報之行為自亦應屬數行為

57

- 綜上，系爭決議有關：「.....進口人填具進口報單時，需分別填載進口稅、貨物稅及營業稅相關事項，向海關遞交，始完成進口稅、貨物稅及營業稅之申報，故實質上為3個申報行為，而非一行為。如未據實申報，致逃漏進口稅、貨物稅及營業稅，合於海關緝私條例第37條第1項第4款、貨物稅條例第32條第10款暨營業稅法第51條第7款規定者，應併合處罰，不生一行為不二罰之問題」部分，與法治國一行為不二罰之原則（本院釋字第604號解釋參照），並無牴觸。

58

## ➤ 裁罰性不利處分性質之行政罰

### 1. 裁罰性不利處分

- 行政罰係由行政機關單方對於人民在具體個案中違反行政法上義務規定之行為所為發生制裁性法律效果之公權力措施，故性質為行政程序法第92條第1項所稱之行政處分
- 由於其會對違反行政法上義務規定之行為人產生制裁性之法律效果，對於行為人而言，其即屬不利或負擔性質之行政處分

59

## ● 釋字第313號

- 對人民違反行政法上義務之行為科處罰鍰，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件及數額，應由法律定之
- 若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，授權之內容及範圍應具體明確，然後據以發布命令，始符合憲法第23條以法律限制人民權利之意旨
- 民用航空運輸業管理規則雖係依據民用航空法第92條授權而訂定，惟其中第29條第1項：「民用航空運輸業不得搭載無中華民國入境簽證或入境證之旅客來中華民國」，係交通部於中華民國77年9月15日修正時，為因應解除戒嚴後之需要而增訂

60

- 民用航空業因違反此項規定而依同規則第46條適用民用航空法第87條第7款處罰部分，法律授權之依據，有欠明確，與前述意旨不符，應自本解釋公布日起，至遲於屆滿一年時，失其效力
- 至民用航空法第87條第7款規定：「其他違反本法或依本法所發布命令者」，一律科處罰鍰（同法第86條第7款亦同），對應受行政罰制裁之行為，作空泛而無確定範圍之授權，自亦應一併檢討，併此指明

61

- 釋字第394號
- 對於人民違反行政法上義務之行為科處裁罰性之行政處分，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件及法律效果，應由法律定之
- 若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，授權之內容及範圍應具體明確，然後據以發布命令，始符憲法第23條以法律限制人民權利之意旨，本院釋字第313號解釋可資參照
- 準此，凡與限制人民自由權利有關之事項，應以法律或法律授權命令加以規範，方與法律保留原則相符
- 故法律授權訂定命令者，如涉及限制人民之自由權利時，其授權之目的、範圍及內容須符合具體明確之要件

62

- 若法律僅為概括授權時，固應就該項法律整體所表現之關聯意義為判斷，而非拘泥於特定法條之文字
- 惟依此種概括授權所訂定之命令祇能就執行母法有關之細節性及技術性事項加以規定，尚不得超越法律授權之外，逕行訂定制裁性之條款，此觀本院釋字第367號解釋甚為明顯

63

- 釋字第402號解釋
- 對於人民違反行政法上義務之行為予以裁罰性之行政處分，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件及法律效果，應由法律定之，方符憲法第23條之意旨
- 故法律授權訂定命令，如涉及限制人民之自由權利時，其授權之目的、範圍及內容須符合具體明確之要件
- 若法律僅為概括之授權者，固應就該項法律整體所表現之關連意義為判斷，而非拘泥於特定法條之文字，惟依此種概括授權所訂定之命令，祇能就母法有關之細節性及技術性事項加以規定，尚不得超越法律授權之外，逕行訂定裁罰性之行政處分條款，迭經本院解釋有案

64

- 保險法第177條規定：「代理人、經紀人、公證人及保險業務員管理規則，由財政部另訂之」，主管機關固得依此訂定法規命令，對保險業代理人、經紀人及公證人等相關從業人員之行為為必要之規範，惟對上述人員違反義務之行為，除已於同法第167條之1明定罰則外，上開授權法條並未就其應予處罰之構成要件與法律效果為具體明確之規定
- 財政部於中華民國82年11月4日依據上開授權法條修正發布之保險代理人經紀人公證人管理規則第48條第1項第11款規定：代理人、經紀人或公證人違反財政部命令或核定之保險業務規章者，除法令另有規定外，財政部得按其情節輕重，予以警告、一個月以上三年以下之停止執行業務或撤銷其執業證書之處分

65

- 雖係財政部基於公共利益之考量所為之規定，惟各該警告、停止執行業務或撤銷其執業證書之處分，均屬裁罰性行政處分之一種，已涉及人民權利之限制，本應以法律或法律具體明確授權之法規命令為依據，方符憲法保障人民權利之意旨
- 上開管理規則第48條第1項第11款於超越法律授權之外，逕行訂定對上述從業人員裁罰性行政處分之構成要件及法律效果，顯與憲法保障人民權利之意旨不符
- 又審酌各該規定之必要性及修改法律所需時間，上開管理規則第48條第1項第11款應自本解釋公布日起，至遲於屆滿一年時，失其效力
- 又該管理規則涉及限制人民權利之其他裁罰性行政處分，亦應從速一併檢討修正

66

## 2. 行政罰法所定之裁罰性不利處分之類型：

- 1) 依行政罰法第1條，行政罰之類型有罰鍰、沒入以及其他種類之行政罰
- 2) 所謂其他種類之行政罰，依該法第2條，係指：
  - ① 限制或禁止行為之處分：限制或停止營業、吊扣證照、命令停工或停止使用、禁止行駛、禁止出入港口、機場或特定場所、禁止製造、販賣、輸出入、禁止申請或其他限制或禁止為一定行為之處分
  - ② 剝奪或消滅資格、權利之處分：命令歇業、命令解散、撤銷或廢止許可或登記、吊銷證照、強制拆除或其他剝奪或消滅一定資格或權利之處分

67

- ③ 影響名譽之處分：公布姓名或名稱、公布照片或其他相類似之處分
- ④ 警告性處分：警告、告誡、記點、記次、講習、輔導教育或其他相類似之處分

68

## 3) 行政罰法第2條立法理由

- 為因應我國目前實務上需要，使各種法律有效達成行政目的，並基於維護公益之考量，本法之適用，除因違反行政法上義務應受罰鍰或沒入之裁處外，亦將行政機關所為之不利處分中具有裁罰性者視為行政罰，由於其名稱種類有一百餘種之多，爰概稱為「其他種類行政罰」，並參酌司法院釋字394號等解釋使用「裁罰性行政處分」之用語，將其適用本法應具備「裁罰性」及「不利處分」之要件予以明定，以界定本法之適用範疇

69

- 本法所稱「其他種類行政罰」之界定，攸關有無本法之適用，為期明確，除將其適用本法所須具備之要件，即「裁罰性」及「不利處分」直接明定外，並檢視現行各種法律中具有代表性且常用之裁罰性不利處分之名稱，依其性質分為限制或禁止行為之處分、剝奪或消滅資格、權利之處分、影響名譽之處分及警告性處分四種類型，分四款列舉之，並於每款就各類型之裁罰性不利處分為例示及概括規定，以利適用
- 本法所稱「其他種類行政罰」，僅限於本條各款所定「裁罰性之不利處分」，並以「違反行政法上之義務」而應受「裁罰性」之「不利處分」為要件

70

- 如其處分係命除去違法狀態或停止違法行為者，因與行政罰之裁罰性不符，非屬裁罰性之不利處分，無本法之適用
- 此外，行政機關對違法授益行政處分之撤銷及合法授益行政處分之廢止，是否屬本法所規範之「裁罰性之不利處分」，而有本法規定之適用，應視其撤銷或廢止之原因及適用之法規而定，未可一概而論
- 例如證券交易法第59條第1項規定：「證券商自受領證券業務特許證照，或其分支機構經許可並登記後，於三個月內未開始營業，或雖已開業而自行停止營業連續三個月以上時，主管機關得撤銷其特許或許可。」之「撤銷」，即不屬本法所規範的裁罰性之不利處分

71

- 又依稅捐稽徵法第24條規定所為限制納稅義務人之財產不得移轉或設定他項權利、限制其減資或註銷登記及限制出境之處分，及依海洋污染防治法第35條規定所為限制船舶及相關船員離境之處分，均屬保全措施，不具裁罰性，亦非屬「裁罰性之不利處分」，無本法規定之適用

72

### 3. 區分裁罰性與非裁罰性不利處分之必要性？

- 對違反行政法上義務規定之人民施加裁罰性不利處分時，除須注意一般做成行政處分時所應遵循之法原則外，尚須考量該人民之責任能力、責任條件、違法認識，以及有無阻卻違法事由等
- 若為裁罰性不利處分，尚有行政罰法第27條3年裁處時效規定之適用
- 彭鳳至、徐璧湖大法官意見書：
- 行政處罰類似刑罰，行政處罰以外之不利益行政處分，則為行政管制措施，二者本質不同，適用不同之法律指導原則

73

- 行政處罰以外之不利益行政處分，屬傳統行政法領域，必須適用比例原則、利益衡量原則、合目的性原則；行政罰則適用便宜原則，並以構成要件該當、違法性、有責性為處罰之基礎（進而有正當防衛、緊急避難等阻卻違法或阻卻責任事由之適用）

74

### 4. 裁罰性與非裁罰性行政處分之區分

- 此部分學習之重點，在於如何判斷系爭法規範中所列之不利處分，性質係否為應適用行政罰法之裁罰性不利處分
- 例如都市計畫法79條第1項規定：「都市計畫範圍內土地或建築物之使用，或從事建造、採取土石、變更地形，違反本法或內政部、直轄市、縣(市) (局) 政府依本法所發布之命令者，當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所處其土地或建築物所有權人、使用人或管理人新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。不拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或建築物所有權人、使用人或管理人負擔」

75

- 對此，須先行理解行政罰、行政執行行為、預防性不利處分（有爭議）之概念內涵：

- ① 如前所述，行政罰係針對人民（過去）所已從事之違反行政法上義務規定行為所施加之非難
- ② 行政執行行為則係行政機關對於不履行行政法上義務之人民施以強制力，以督促其（在未來）履行義務，或使其實現與履行義務同一狀態之行政行為（至於行政執行法中所規定之即時強制，並不以人民有不履行行政法上之義務為其前提，主要在於防止危害之發生）
- ③ 預防性不利處分，係指法律基於預防或防止危害之發生或擴大，而授權行政機關課予人民一定之行為義務，其目的非在於非難，故而欠缺裁罰性

76

#### 1) 學理見解

- 學理上對於如何判斷裁罰性不利處分，見解相當分歧，但其中較為一致者，乃係認為：
- ① 首先應釐清於個案中之人民有無因法律、法規命令或自治條例等法規範而被（行政機關以行政處分）課予特定之行政法上義務，以及其係否違反該等行政法上之義務規定
- ② 繼之應判斷依相關法規範對該違反行政法上義務之人民所得所施加之不利處分，有無裁罰性
- 對於上述第2點，詹鎮榮教授認為：
- A. 應依個案情形，並探求該不利處分所依據之法規範之客觀立法目的進行判斷
- B. 若無法由法規範得知立法者有無裁罰之意圖，或可補充觀察不利處分與行政法上義務二者間之規制內容與規制效果之關聯性

77

- a) 若不利處分與行政法上義務之實現或義務違反狀態之除去，於內容上有完全同一性或高度重疊性者，應可排除其有裁罰之意圖
- b) 若不利處分之規制內容已超出人民行政法上義務之範疇，或二者於內容或態樣上明顯不具關聯性，致使違反行政法上義務規定之人民因而受到額外之負擔或其他類型之自由或權利之限制者，此等額外之負擔或不利益原則上即可將其推定為違反行政法上義務規定之非難式代價而屬裁罰性不利處分

78

## 5. 實務見解

### 1) 釋字第612號

#### ① 原因事實

- 聲請人曾取得甲級廢棄物清除及處理技術員合格證書，惟任職A公司廢棄物清除、處理技術員時，因該公司有違法經營，致污染環境，情節重大，經環保署依86年11月19日訂定發布之公營廢棄物清除處理機構管理輔導辦法第31條第1款規定，撤銷其合格證書
- 聲請人不服，循序提起行政爭訟均遭駁回後，以上開管理輔導辦法所依據之廢棄物清理法第21條規定，就技術員資格撤銷事項之授權目的、範圍及內容有欠明確為由，認確定終局判決所適用之上開管理輔導辦法第31條第1款，有牴觸憲法第15條及第23條之疑義，聲請解釋

79

#### ② 解釋理由書（節錄）

- 舊廢棄物清理法第21條規定：「前條公、民營廢棄物清除、處理機構管理輔導辦法及專業技術人員之資格，由中央主管機關定之」
- 此一授權條款雖未就專業技術人員資格之授權內容與範圍為明確之規定，惟廢棄物清理法所以設置專業技術人員之目的，係因應公、民營廢棄物清除、處理機構經營廢棄物之貯存、清除或處理業務時之科技及專業需求，故依法律整體解釋，上開授權條款賦予主管機關之權限，除專業技術人員資格之認定外，尚包括主管機關對於專業技術人員如何適當執行其職務之監督等事項，以達成有效管理輔導公、民營廢棄物清除、處理機構之授權目的

80

- 行政院環境保護署於86年11月19日依據舊廢棄物清理法第21條規定，訂定發布公營廢棄物清除處理機構管理輔導辦法（下稱舊管理輔導辦法，此辦法於91年10月9日發布廢止），其第14條規定：「清除、處理技術員應取得主管機關核發之合格證書，始得從事廢棄物清除、處理業務（第1項）。清除、處理技術員從事清除、處理業務，應負責其所受僱之清除、處理機構之正常營運及解決廢棄物清除、處理技術問題...（第2項）」
- 再者，專業技術人員之設置，為公、民營廢棄物清除、處理機構申請核發許可證或申請展延許可證有效期間之要件（舊廢棄物清理法第20條、87年8月5日修正發布公營廢棄物清除處理機構管理輔導辦法第5條、第12條，88年6月29日修正發布同辦法第7條參照）

81

- 是廢棄物清除、處理技術員受僱於清除、處理機構後，依上開舊管理輔導辦法第14條第2項規定，應負責該機構之正常營運，解決廢棄物清除、處理技術問題，並審查相關文件，擔負該機構能否有效清除、處理廢棄物之重任，以預防環境污染而危害國民健康及環境生態事件發生
- 因此舊管理輔導辦法第31條第1款規定，清除、處理技術員因其所受僱之清除、處理機構違法或不當營運，致污染環境或危害人體健康，情節重大者，主管機關應撤銷其合格證書

82

- 係指廢棄物清除、處理機構有導致重大污染環境或危害人體健康之違法或不當營運情形，而在清除、處理技術員執行職務之範圍內者，主管機關應撤銷清除、處理技術員合格證書而言，並未逾越前開廢棄物清理法第21條授權主管機關對於專業技術人員如何適當執行其職務之監督範圍
- 又其旨在促使清除、處理廢棄物之專業技術人員，除應具備專業技術外，並應確實執行其職務，乃為達成前開廢棄物清理法第21條管理公、民營廢棄物清除、處理機構之授權目的，以實現清除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康之廢棄物清理法立法目的之有效手段

83

- 且以清除、處理技術員所受僱之清除、處理機構所造成污染環境或危害人體健康，情節重大之違法或不當營運，作為撤銷其合格證書之要件，衡酌此等行為對於環境衛生、國民健康危害甚鉅，並考量法益受侵害之程度及態樣，而以撤銷不適任之清除、處理技術員合格證書作為手段，核與規範目的之達成具有正當合理之關聯，不生違背不當聯結禁止原則之問題，並未逾越必要之範圍，符合憲法第23條之規定，與憲法第15條保障工作權之意旨尚無違背

84

③ 本號解釋彭鳳至、徐璧湖大法官意見書

- 行政處罰為廣義不利益行政處分之一種，行政處罰與行政處罰以外之不利益行政處分，均可能對人民之自由或權利加以限制，惟二者有本質上之不同，故不得因行政機關對人民作成任何不利益行政處分而限制其自由或權利時，均認為係行政處罰
- 行政處罰為國家對違反行政法上義務之個人，所採取之報償手段，以消滅其過去違規且有責行為之責任，並一般性預防將來違規行為發生
- 此一公權力之發動，以個人有故意或過失違反行政法上義務之行為為前提。因此就行政機關維持行政秩序之各種合法手段而言，乃以要求人民不要破壞行政秩序的方式以間接達成行政目的之消極方法。

85

- 罰鍰為典型之行政處罰方式，其裁處適用行政罰法規定之程序
- 狹義不利益行政處分，係指行政處罰以外，行政機關為維持行政秩序，依法所得採行之其他限制人民自由或權利之規制手段。其特質在於以直接形成符合法律要求之行政秩序之方式，以積極實現行政目的，除應受法律拘束外，行政機關必須依行政任務之要求，持續積極主動進行各項規制行政秩序之措施，故其發動不得受制於是否有一個故意或過失違反行政法上義務之行為人之可罰行為等偶發事件，因而本質上無從作為處罰方式

86

- 行政機關依法限制或禁止一定行為，剝奪或消滅資格、權利之行政行為，均屬行政機關為維持行政法規秩序而最終不可或缺，且不以個人過去之行為態樣為條件之管制手段。其中具有法律效果者，即屬狹義之不利益行政處分，其作成應適用行政程序法規定
- 本質上無從作為處罰方式之狹義不利益行政處分，如果藉用為行政處罰，其結果自然不正確，既無助於人民權利保障，更有害於公共秩序之維持
- 國家對於特定活動或計畫，認為其對公益危害的可能性較高，為預防在個案中發生違法情形而難以排除其違法行為之結果，故由法律特別規定，須經主管機關「許可」，始得為之。許可之核發，為一種授益行政處分

87

- 凡人民之活動，須先獲得主管機關許可者，本質上是一種事前的預防性管制措施（故其認為許可為授益行政處分，屬預防性管制措施）
- 授益行政處分之廢止，為狹義不利益行政處分，屬事後管制措施：法律運用公共資源，如公法上之許可、核准等，作為管制社會生活之手段者，其管制之目的，不僅用以決定是否解除管制或核發許可，同時亦決定任何因已解除管制或核發許可而享有之主觀公法上權利，應否持續
- 換言之，所謂行政管制，必須主管機關就管制活動之任何階段，皆可依法定管制目的進行管制，始能達成管制任務。因此主管機關只要基於公益維護或特定管制目的之考量，無論事前解除管制與否，或事後回復管制與否之決定，皆為管制措施

88

- 如以立法部門就特定人民活動必須管制，作成之政治上判斷而形諸法律後，執行之行政機關僅限事前解除管制與否之決定，為管制措施；事後因管制目的未能達成而造成法律所欲維護之公益重大損害時，除非為處罰個人因故意或過失而違反行政法上義務之行為，否則主管機關不得再作回復管制決定之見解，不啻將「管制」解釋為「解除管制」，不能包含「回復管制」，殊難認為符合行政管制之本旨
- 惟基於重大公益考量而廢止合法之授益處分，是對人民合法利益的嚴重侵害，故必須有法律依據，並明確說明公益與私益衡量之理由

89

- 在行政程序法施行後，其作成尤應符合該法相關規定，如受平等原則、比例原則之拘束，並應給予處分相對人陳述意見之機會等。尚不得因行政管制之目的、理由及程序與行政處罰之設計不同，即謂人民之權益未獲保障

90

2) 最高行政法院101年度6月份第1次庭長法官聯席會議：

① 法律問題：

- 機關依政府採購法辦理採購，發現廠商有該法第101條第1項各款情形之一，依該條規定通知廠商將刊登政府採購公報之行為，是否有時效規定之適用？

② 決議：

- 機關因廠商有政府採購法第101條第1項各款情形，依同法第102條第3項規定刊登政府採購公報，即生同法第103條第1項所示於一定期間內不得參加投標或作為決標對象或分包廠商之停權效果，為不利之處分

91

- 其中第3款、第7款至第12款事由，縱屬違反契約義務之行為，既與公法上不利處分相連結，即被賦予公法上之意涵，如同其中第1款、第2款、第4款至第6款為參與政府採購程序施用不正當手段，及其中第14款為違反禁止歧視之原則一般，均係違反行政法上義務之行為，予以不利處分，具有裁罰性，自屬行政罰，應適用行政罰法第27條第1項所定3年裁處權時效

- 其餘第13款事由，乃因特定事實予以管制之考量，無違反義務之行為，其不利處分並無裁罰性，應類推適用行政罰裁處之3年時效期間

92

3) 最高行政法院106年4月份庭長法官聯席會議

① 法律問題

- 民國106年1月4日修正公布前公路法（下稱公路法）第77條第2項後段規定之吊扣或吊銷車輛牌照，係屬管制性抑或裁罰性行政處分？

② 決議

- 106年1月4日修正公布前公路法第77條第2項後段「……其非法營業之車輛牌照並得吊扣2個月至6個月，或吊銷之」規定，依其73年1月23日增訂時「至於未經申請核准而經營公路營業、汽車運輸業……除處以罰鍰並勒令停業外，並增訂吊扣非法營業之汽車牌照或吊銷汽車牌照之規定，以利執行」及106年1月4日修正時「……為達到遏止非法之效果，復提高吊扣非法營業車輛牌照之期限，……」之立法理由，參諸條文內容亦未以所吊扣或吊銷之車輛牌照為同條項前段之違規行為人所有者為限

- 考其意旨當係基於「使該車輛無法再繼續供作違規使用」並利於主管機關執行健全公路營運制度之目的，賦與主管機關得為吊扣或吊銷車輛牌照之處分，故其性質應認屬管制性行政處分

93

94

4) 臺北高等行政法院107年度訴更一字第34號判決

- 按為發展觀光產業，因此有發展觀光條例之設。而觀光之發展，必以消費者權益保障所需之安全遊憩環境塑造為其前提，捨此而奢論「發展觀光產業、弘揚傳統文化、推廣自然生態保育意識、永續經營臺灣特有之自然生態與人文景觀資源，敦睦國際友誼，增進國民身心健康，加速國內經濟繁榮」（發展觀光條例第1條立法目的參照），均屬無謂

- 是而，該條例第37條第1項規定，主管機關應對觀光旅館業、旅館業、旅行業、觀光遊樂業或民宿經營者之經營管理、營業設施，實施定期或不定期檢查，以確保該等業者經營管理與觀光遊樂設施於任何時間均保持一定水準，足以預防任何可能對消費大眾生命身體發生之危險

95

- 同條例第54條第1項則明文：「觀光旅館業、旅館業、旅行業、觀光遊樂業或民宿經營者，經主管機關依第37條第1項檢查結果有不合規定者，除依相關法令辦理外，並令限期改善，屆期仍未改善者，處新臺幣3萬元以上15萬元以下罰鍰；情節重大者，並得定期停止其營業之一部或全部；經受停止營業處分仍繼續營業者，廢止其營業執照或登記證。」賦予主管機關得以限期改善、裁處罰鍰、定期停止營業及廢止營業執照或登記證等規制手段，實踐定期或不定期檢查以課予該等業者隨時善盡遵循保護人民生命身體安全法令之義務

96



- 細繹發展觀光條例第54條第1項法文之結構及文義可知：(1) 前段首先規定，主管機關檢查認定觀光遊樂業違反相關規定，不論其是否有責，即得命限期改善，以防患於未然，積極實現公共安全之目標，核為管制性不利處分
- 而業者屆期仍未改善時，應處以罰鍰處分，則屬典型行政處罰，乃國家對於違規並違反限期改善處分之觀光遊樂業者，所採取之非難性手段，以消滅其過去違章且有責行為之責任，以一般性預防將來違規行為發生
- (2) 至於本項中段規定，觀光遊樂業經檢查發現違反相關規定，就其中不合格「情節重大者」者，主管機關應逕命觀光遊樂業者定期停止其營業之一部或全部

97

- 此與本前段以「；」劃分，亦即不再與前段限期改善等要件予以連結，而指業者經檢查發覺不合格情節已達對於公共安全有立即明顯危險之程度，僅命限期改善不足以遏止其危害之發生或擴大，即得命其停業
- 此主管機關依法所得採行之直接限制業者營業權、工作權之規制手段，其發動不僅無須先限期命業者改善，更不受制於是否存在一個有責之違反行政法上義務事件
- 其正當性指標在於，該等處分未來是否有效防止觀光遊樂業就其管理或設施不合格所可能導致危害之發生，且此手段導致業者所受權利損失程度合於比例原則之評估

98

- 至於依此為停業處分之機關主觀上認為該等規定之定性為行政處罰或管制性不利處分，不影響本院就本法令之正確解釋與適用
- 且法院就處分是否合法之判斷，所據者為處分客觀顯示之內容，與作成處分時行政機關基何等主觀之法律見解無涉，因此，即使作成處分機關對於法律認知有所錯誤，但適用法律結論無誤，仍應認為適法，蓋行政訴訟之目的在於客觀法秩序之維護以及人民主觀權利之救濟，而非對於行政機關施以法治教育，併予指明

99

- 5) 最高法院103年度判字第174號判決
- 行政罰法第2條：「本法所稱其他種類行政罰，指下列裁罰性之不利處分：……四、警告性處分：警告、告誡、記點、記次、講習、輔導教育或其他相類似之處分。」
- 據此，不利處分內容雖為「講習」，仍應具「裁罰性」，始得謂其為行政罰
- 查汽車駕駛人以動力交通工具在道路上從事交通活動，對於第三人之安全有造成危害之危險。因此道路交通法令對汽車駕駛人有具安全駕駛適格之要求。此項適格包括對於交通法令之瞭解及遵守

100

- 苟汽車駕駛人之違規行為顯現出此項適格之欠缺，除著眼於過去違規行為之違法及可責加以非難之處置，此項處置具裁罰性外，另為使違規行為人增進其安全駕駛適格，確保其如再從事汽車駕駛之交通安全而令其為一定行為，此下命行為並非在制裁違規行為人，而是在預防未來危險之發生，不具裁罰性，雖不利於違規行為人，然非行政罰
- 道交條例第35條第4項原已有處罰鍰及吊銷駕駛執照之處罰規定，102年1月30日修正增訂不利效果遠低於處罰鍰及吊銷駕駛執照之「施以道路交通安全講習」，立法者當無以此再作為處罰手段之意思

101

- 而違反道交條例第35條第4項之道路交通安全講習，為定期講習，每次以不超過1天為原則，採集體方式講習之，而定期講習講授內容得依講習對象區分為駕駛道德、交通法令、高速公路行駛要領、肇事預防與處理及法律責任、車輛保養、安全防禦駕駛、酒精對人體健康之心理及醫學分析、行人交通安全、青少年交通行為之探討、兒童交通安全與乘車保護方法、兒童福利法、親職角色與責任或其他與定期講習調訓對象有關之交通安全教材（依道交條例第92條第3項授權訂定之道路交通安全講習辦法第5條第1項第4款、第11條及第13條第1項）

102

- 足見此種講習係為增進受講習人之安全駕駛適格，確保其未來從事道路交通之安全，預防未來危險之發生，並非在究責，不具裁罰性，雖不利於汽車駕駛人，尚非行政罰，自不在「告知始得處罰」之範圍
- 換言之，警察對拒絕酒測之汽車駕駛人，雖未先告知拒絕酒測有「施以道路交通安全講習」之法律效果，仍得令其參加道路交通安全講習

10  
3

#### 5) 法務部相關解釋函令

- 法務部法律字第10803510970號函
- 按行政程序法（下稱本法）第123條第1款規定：「授予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：一、法規准許廢止者。」依上開規定，倘法規（法律、法規命令、自治法規）特別規定何種情形下應（得）廢止原授益處分者，自當依其規定

10  
4

- 次按就業服務法（下稱就服法）第73條規定：「雇主聘僱之外國人，有下列情事之一者，廢止其聘僱許可：一、為申請許可以外之雇主工作。二、非依雇主指派即自行從事許可以外之工作。三、連續曠職3日失去聯繫或聘僱關係終止。四、拒絕接受健康檢查、提供不實檢體、檢查不合格、身心狀況無法勝任所指派之工作或罹患經中央衛生主管機關指定之傳染病。五、違反依第48條第2項、第3項、第49條所發布之命令，情節重大。六、違反其他中華民國法令，情節重大。七、依規定應提供資料，拒絕提供或提供不實。」

10  
5

- 上開條文所定廢止外國人聘僱許可是否屬行政罰法第2條第2款剝奪或消滅資格、權利之裁罰性不利處分而適用行政罰法，端視該廢止聘僱許可處分是否係以「違反行政法上義務」而應受「裁罰性」之「不利處分」而定（本部106年11月20日法律決字第106035115560號書函參照）。
- 如上開規定係屬行政罰法之行政罰，則其裁罰應適用行政罰法第27條規定之裁處權時效；惟如非屬裁罰性不利處分，則依就服法第73條第6款規定廢止聘僱許可，應屬本法第123條第1款規定法規准許廢止授予利益之行政處分，其廢止權之行使，除就服法另有規定外，應適用本法第124條規定：「前條之廢止，應自廢止原因發生後2年內為之。」

10  
6

- 又其除斥期間之起算，應自廢止原因之客觀事實發生後2年內為之，而不論行政機關是否知悉及何時知悉其廢止原因發生之時點
- 至於其廢止原因發生之時點，則屬事實認定問題，仍應由各該主管機關依個案適用之相關個別法規規定，視具體個案情形本於權責審認之（本部103年6月26日法律字第10303507420號函參照）

10  
7

#### 6. 連續處罰規定性質之爭議

- 各類專業行政法律中，常有連續處罰之規定，其類型約可分為：連續處罰、按日連續處罰、按次連續處罰或按次處罰等
- 建築法第91條第1項規定：有左列情形之一者，處建築物所有權人、使用人、機械遊樂設施之經營者新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並限期改善或補辦手續，屆期仍未改善或補辦手續而繼續使用者，得連續處罰，並限期停止其使用
- 肥料管理法第27條規定：違反第5條第1項規定而製造或輸入肥料者，處新台幣10萬元以上50萬元以下罰鍰。前項經通知限期停止製造或輸入而不從者，得自通知之日起按日連續處罰。

10  
8

- 環境影響評估法第23條第1項規定：有下列情形之一，處新臺幣30萬元以上150萬元以下罰鍰，並限期改善；屆期仍未改善者，得按日連續處罰。
- 公職人員選舉罷免法第110條第5項規定：違反第53條或第56條規定者，處新臺幣50萬元以上500萬元以下罰鍰；違反第56條規定，經制止不聽者，按次連續處罰
- 空氣污染防治法第61條第1項規定：公私場所有下列情形之一者，處新臺幣2萬元以上100萬元以下罰鍰；其違反者為工商廠、場，處新臺幣10萬元以上2000萬元以下罰鍰，並通知限期補正或改善，屆期仍未補正或完成改善者，按次處罰
- 對於上述連續處罰規定之性質為何，不論是學理抑或實務，見解均相當分歧

10

- 1) 法務部法律字第0950012743號
  - ① 主旨：有關貴署（行政院環境保護署）函詢水污染防治法第52條規定之「通知限期改善」、「按日連續處罰」之性質及適用疑義乙案，本部意見如說明二至三。請查照參考
  - ② 查「按日連續處罰」之性質何屬，容有下列不同見解：
    - A. 行政罰說
      - 按行政罰係對於過去違反行政法上義務所為之裁罰性不利處分，而「執行罰（或稱怠金）」係以督促義務人將來履行義務為目的之一種行政強制執行方法，義務人經告戒仍不履行義務，執行機關本得連續處以怠金（行政執行法第31條第1項規定參照）

11

- 若各行政法規明定有此種連續處罰條文，其性質應屬行政罰而非執行罰；有關義務人違反「限期改善」之義務，對此種違反過去義務所為之連續處罰，性質上即屬行政罰。
- B. 行政上強制執行方法（執行罰）說
- 連續處罰之目的在督促行為人排除因其違規行為所造成污染環境之現狀，以便將來實現履行義務之合法狀態，係促使行為人完成改善之手段，類似強制執行之一種手段，具有行政執行罰性質
- C. 行政罰兼具執行罰說
- 「連續處罰」性質上是併用行政罰及執行罰，尤其是在第二次處分以後都利用行政罰的外衣，達到執行罰之效果，其乃著眼於連續處罰具有濃厚的逼迫性，正屬於執行罰，而非行政罰的特色

11

- D. 法務部見解
- 綜上，學說實務各有所本，未臻一致，本部則傾向採行政罰說
  - 蓋就來函所詢水污染防治法第52條所言，其規定「按日連續處罰」，並非係因行為人違反同法第30條第1項各款情形之一或第31條第1項規定，而係違反主管機關依法律所課予之限期改善義務，此亦屬一種行政法上義務，且其處罰法定額度與違反原來行政法義務（同法第30條第1項各款情形之一或第31條第1項規定）相同
  - 每次主管機關依法律所課予之限期改善義務，均屬一項獨立義務，對違反義務者，均得單獨裁處行政罰；法律規定「按日連續處罰」，當係指主管機關得每日課予限期改善義務並就違反義務之行為處罰而言

11

- 是故，上開法律規定之「按日連續處罰」之性質，當係「行政罰」，而非行政執行之方法（執行罰）。至連續處罰有否過當而違反比例原則，自係另一問題。惟針對個案事實之認事用法，本部尊重司法機關之見解
- ③
- 次查行政罰法（以下簡稱本法）所稱之「行政罰」，須具備「裁罰性」及「不利處分」之要件（本法第2條規定參照），而單純命違反義務人除去違法狀態或停止違法行為，因不具裁罰性，故非本法所稱之行政罰
  - 準此，「通知限期改善」雖課予相對人一定義務而屬不利處分，但其不具裁罰性，非本法所稱之行政罰

11

- 又依本法第24條第1項及第32條第2項規定由重罰機關處罰後，罰鍰較輕之處罰規定，雖未明顯適用，但處罰效果應已涵蓋於較重之處罰之中，應視同亦已適用，故如其餘較輕之處罰規定之法規，繼罰鍰之後設有其他後續之效果規定，當可視同已處罰而繼續適用
- 準此，雖由重罰機關裁處罰鍰，但輕罰機關仍得通知限期改善，屆期仍未完成改善者，得按日連續處罰

11

## 2) 行政法院見解

### ① 行政罰說？（最高行政法院99年度判字第1072號判決）

- 按「事業、污水下水道系統或建築物污水處理設施，排放廢（污）水於地面水體者，應符合放流水標準。」「事業……排放廢（污）水，違反第7條第1項……規定者，處新臺幣6萬元以上60萬元以下罰鍰，並通知限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰……。」「事業未於依第40條……所為通知改善之期限屆滿前，檢具符合主管機關所定標準或其他規定之證明文件，送交主管機關收受者，視為未完成改善。」水污染防治法第7條第1項、第40條、第60條定有明文

11  
5

- 次按「按日連續處罰之起算日，依下列規定：1、未於改善期限屆滿前檢齊改善、補正完成證明文件向主管機關報請查驗者，自改善期限屆滿之翌日起算。」「事業或污水下水道系統於按日連續處罰執行期間檢齊改善、補正證明文件送達處分機關者，自送達之翌日起暫停開具處分書。」「按日連續處罰之停止日，依下列規定：1、檢齊完成改善、補正證明文件並送達主管機關後，經主管機關查驗認定完成改善、補正者，以暫停日為停止日。」違反水污染防治法按日連續處罰執行準則第5條第1款、第6條第1項、第8條第1款亦有明文
- 由上規定可知，排放廢水未符合放流水標準而有礙附近環境衛生，固應處以罰鍰；且經限期改善，屆期仍未完成改善者，並得按日連續處罰

11  
6

- 惟事實之認定，應憑證據，為訴訟事件所適用之共同原則。從而上開規定固謂可「按日」處罰，容許行政機關得以「日」為單位對行為人為處罰，然行為人究有無違規事實，似宜依證據逐一認定以證明處罰之日確有違規事實存在，以作為裁罰之基礎
- 得否僅憑行為人因一次違規及其後經查檢未改善之事實，即得據為作為處罰行為人自第一次違規後至上訴人於改善期限屆至時查驗仍未改善，即就該期間內逐日連續處罰之依據，非無斟酌餘地

11  
7

### ② 行政執行說

#### A. 最高行政法院101年度判字第1083號判決

- 復按行政罰係行政機關為增進公共利益，維持行政上之秩序或保護特定法益以達成國家行政目的，對於違反行政上作為義務者，所為之制裁，依行政罰法第1條、第2條之規定，其種類有罰鍰、沒入與裁罰性不利處分
- 而對於不履行作為或不作為義務者，法律自亦得規定以按日連續處以罰鍰之方式使義務人遵從，以達到將來履行義務之效果
- 上開廢棄物清理法第53條第1款之規定，係對於貯存、清除、處理或再利用有害事業廢棄物違反廢棄物清理法規定者加予處罰，如經限期改善，屆期仍未完成改善者，其處罰之方式為「按日連續處罰」

11  
8

- 而「按日連續處罰」之目的，乃在藉由不斷的處罰，促使行為人履行其公法上義務，其規範目的並非在過去義務違反之制裁，而係針對將來義務履行所採取之督促方法
- 惟其所定期限，須視個案具體情形，合理審酌。亦即就該案情形，其所定期限，衡諸一般經驗法則，屆期有實現改善之可能者，方符本案立法意旨
- 倘其所定之期限，非屬可改善完成之相當期間者，則以該裁量為基礎之行政處分即難謂非行政訴訟法第201條之違法

11  
9

#### B. 臺中高等行政法院105年度訴字第23號判決

- 按上開空氣污染防治法第56條第2項前段規定：「依前項處罰鍰者，並通知限期補正或改善，屆期仍未補正或完成改善者，按日連續處罰」
- 該「按日連續處罰」之立法目的，在於「防制空氣污染，維護國民健康、生活環境，以提高生活品質」（同法第1條規定參照）
- 詳言之，行政罰係行政機關為增進公共利益，維持行政上之秩序或保護特定法益以達成國家行政目的，對於違反行政上作為義務者，所為之制裁，依行政罰法第1條、第2條之規定，其種類有罰鍰、沒入與裁罰性不利處分

12  
0

- 而對於不履行作為或不作為義務者，法律自亦得規定以按日連續處以罰鍰之方式使義務人遵從，以達到將來履行義務之效果
- 上開空氣污染防治法第56條第1項之規定，即在對違反空氣污染防治規定者加予處罰。同條第2項則係對違反第1項規定未能補正或限期改善完成者加予處罰，其處罰之方式為按日連續處罰；情節重大者，得命其停工或停業，必要時，並得廢止其操作許可證或令其歇業
- 「按日連續處罰」之目的，乃在藉由不斷的處罰，促使行為人履行其公法上義務，其規範目的並非在過去義務違反之制裁，而係針對將來義務履行所採取之督促方法

12  
1

- 故依上述規定為「按日連續處罰」，主管機關自無庸再逐日檢驗以確認行為人是否仍有原違章行為存在；且法無明文規定主管機關應於按日連續處罰時，逐日作成並逐次送達處分書（最高行政法院100年度判字第956號、第957號、第986號、101年度判字第203號、第236號、第280號、第847號、第852號、102年度判字第557號判決意旨參照）

12  
2

#### C. 最高行政法院106年度判字第216號判決

- 依前揭空氣污染防治法第56條、第71條及「按日連續處罰執行準則」等規定為「按日連續處罰」時，主管機關自無庸再逐日檢驗以確認行為人是否已完成改善，亦無庸於按日連續處罰時，逐日作成並逐次送達處分書
- 本件正隆公司援引應適用不同裁罰規範之本院99年度判字第1072號判決及104年2月4日水污染防治法修正總說明，主張立法者對於「按日連續處罰」原即趨向應逐日檢驗，以作為裁罰之基礎，故空氣污染防治法第56條第2項關於按日連續處罰之裁罰處分，須逐日證明行為人有違規事實，且處分須儘速作成並及時送達受處分人，而不得事後1次寄送多日之罰鍰處分云云，與前開規範意旨不符，洵不足採

12  
3

#### 3) 釋字第612號彭鳳至、徐壁湖大法官協同意見書

- 在此「連續處罰」（指修正前之水污染防治法第40條所言按日連續處罰）之用語，亦有誤導之虞，因其本質上為人民依主管機關依法所為限期改善之行政處分而負有行為或不行為義務，逾期不履行時，行政機關採取間接強制其執行之方法，宜稱為「怠金」
- 又限期改善、停工、停業、廢止其排放許可證、簡易排放許可文件或勒令歇業，既皆屬為達成行政目的之管制方法，行政機關於命人民限期改善而不果後，應於有繼續執行該限期改善命令之必要者，始得科處怠金
- 如命人民限期改善已無必要，或已緩不濟急，而應直接命停工時，該限期改善之命令已無執行之必要，自不得另科處怠金

12  
4

#### 4) 修法動態

##### ① 空氣污染防治法（2018年8月1日總統公布）

- 對於違反相關規定而遭主管機關通知限期改善，屆期仍未改善者，由原本的「按日連續處罰」，修正為「按次處罰」（新法第58條、第61條、第62條、第64條、第67條、第68條、第69條、第70條、第73條等）
- 其修法理由均謂：
  - 依司法實務見解，義務人不遵行直轄市、縣（市）主管機關令其改善之行政法上義務，予以裁罰，其性質應屬行政秩序罰而非執行罰
  - 又主管機關對其有無違反行政法上義務，應逐次依職權調查事實及證據，以作為裁罰之基礎，而非按日予以處罰，爰將「按日連續處罰」修正為「按次處罰」

12  
5

##### ② 水污染防治法

- 該法於2015年1月22日修正時，已將對於違反相關規定而遭主管機關通知限期改善，屆期仍未改善者，由原本的「按日連續處罰」，修正為「按次處罰」
- 其修法理由同上，均謂：
  - 依司法實務見解，義務人不遵行直轄市、縣（市）主管機關令其改善之行政法上義務，予以裁罰，其性質應屬行政秩序罰而非執行罰
  - 又主管機關對其有無違反行政法上義務，應逐次依職權調查事實及證據，以作為裁罰之基礎，而非按日予以處罰，爰將「按日連續處罰」修正為「按次處罰」

12  
6

#### ④ 廢棄物清理法

- 該法於2016年12月30日修正時，已將對於違反相關規定而遭主管機關通知限期改善，屆期仍未改善者，由原本的「按日連續處罰」，修正為「按次處罰」
- 其修法理由亦同上，均謂：
  - 義務人不遵行主管機關令其改善之行政法上義務，予以裁罰，其性質應屬行政秩序罰而非執行罰
  - 又主管機關對其有無違反行政法上義務，應逐次依職權調查事實及證據，以作為裁罰之基礎，而非按日予以處罰，爰將「按日連續處罰」修正為「按次處罰」

12  
7

#### 5) 按次處罰之性質？

- ① 最高行政法院105年度判字第186號判決
- 體委會101年2月14日處分（即前處分）處上訴人罰鍰15萬元，並命於文到30日內，依體委會100年12月20日函核定之101年度發行計畫改善，因上訴人屆期未改善，原處分再予以處罰並再命改善
- 此觀原處分「違反事實及理由」欄記載：「違反運動彩券管理辦法第2條第3項規定，經本會101年1月20日...函限於101年2月10日前改正，迄未改正依據運動彩券發行條例第24條規定應令其限期改善，屆期仍未改善者，處新臺幣3萬元以上15萬元以下罰鍰，並得按次處罰。」等語

12  
8

- 可知前段係敘明其原始違法事實，後段敘述之意，參照上開事實經過，則係指就體委會以前處分處罰上訴人後，上訴人仍未改善而續存在之違法事實之處罰
- 換言之，前處分之處罰已切斷上訴人違法事實之單一性，原處分對之後仍存在之違法事實再為處罰，不生重複處罰之問題。原審就此部分業已於判決理由中論述兩者不同之理由

12  
9

- 是上訴意旨以原處分書之事實欄，與前處分內容為相同之記載...為由，指摘體委會乃係針對同一時段、相同事實而為重覆裁罰，而非如原判決所稱：「前處分之處罰已切斷上訴人違法事實之單一性，原處分對之後仍存在之違法事實再為處罰，不生重複處罰之問題」之以數次裁罰區隔違規行為次數，亦非就前次處罰後之持續違規行為，作為下次處罰之違規事實，主張原判決錯誤適用一行為不二罰之基本法律原則，自屬違背法令云云，尚有誤會

13  
0

#### ② 高雄高等行政法院105年度訴字第382號判決

- 區域計畫法第21條第1項前段規定：「違反第15條第1項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣(市)政府處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰。」所稱罰鍰係指行政罰
- 至同項後段規定：「並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。」係命除去違法狀態或停止違法行為，非屬裁罰性之不利處分，當屬「預防性不利處分」
- 至同條第2項前段規定：「前項情形經限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀而不遵從者，得按次處罰」，係指違反上述第1項之預防性不利處分所課予之義務，依該項規定得按次處罰，當係指「按次罰鍰」，其屬行政罰並無疑義

13  
1

- 至第2項中段：「並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施」，則屬行政上強制執行之方法，不是行政罰
- 又「按次連續處罰既以違規事實持續存在為前提，而使行政機關每處罰一次即各別構成一次違規行為，顯以合理且必要之行政管制行為，作為區隔違規行為次數之標準，除法律將按次連續處罰之條件及前後處罰之間隔及期間為明確之特別規定，或違規事實改變而非持續存在之情形者外，則前次處罰後之持續違規行為，即為下次處罰之違規事實，始符所謂『按次連續處罰』之本旨。」亦經最高行政法院98年11月份第2次庭長法官聯席會議決議在案

13  
2

- 由上可知，持續之違規事實因行政機關管制行為介入而區隔為1次違規行為，則區域計畫法第21條第2項前段之「按次處罰」係以行為人連續違規使用之狀態持續存在，在行為人停止違法使用並依令改善以前，其不作為之違章行為事實持續進行，該持續之違規事實一旦經主管機關處罰，即切斷該違規行為之單一性，亦即主管機關每處罰一次各別構成一次違規行為，在處罰之後之違規事實係屬另一新違規行為
- 故處分相對人於所定期限屆滿，仍未遵從處分所課予之義務者，主管機關依區域計畫法第21條第2項規定，得按次裁處罰鍰外，非不得針對後續之違反行為，再依區域計畫法第21條第1項後段規定，作成命限期改善之預防性不利處分

13  
3

- 蓋基於秩序行政之功能特性，行政法上之禁止規定本身即同時蘊含有授權主管機關命停止該禁止行為之權能，在秩序行政之法制下，法律一方面禁止人民為一定之行為，他方面卻不授予行政機關禁止該行為繼續之權能，殊難想像（最高行政法院102年度判字第701號判決意旨參照）
- 本件被告就系爭5筆土地，先後作成甲處分、丙處分、戊處分，係因原告未依D處分為限期改善；被告就系爭4筆土地，先後作成乙處分、丁處分、己處分，亦係因原告未依F處分為限期改善，則對於原告未依期限改善之行為，違反區域計畫法第21條第1項後段之「預防性不利處分」所課予之義務，被告自得分別為調查事實審認後，依區域計畫法第21條第2項對其違反行為按次處罰

13  
4

- 亦即「按次罰鍰」，並再限期令其改善，藉由各次之處罰，切斷違規行為之單一性，作為認定其違規行為之次數，即每裁處罰鍰一次，即認定有一次違反行政法上義務之行為發生而有一次違規行為，因而對於違規事實持續之行為，為按次連續處罰，即認定有多次違反行政法上義務之行為發生而有多次違規行為，從而對此多次違規行為予以多次處罰，並不生一行為二罰之問題，與法治國家一行為不二罰之原則，並無牴觸

13  
5

## ➤ 行為責任與狀態責任

### 1. 概說

- 傳統警察法中，國家基於危險防範之觀點，係以對特定危險之發生應負責之人民，作為採取危險防範措施之對象，並透由相關行政法規之制定以課予其一定之（排除危險之）行為義務，進而避免危險之發生
- 基此，學理上認為此處所謂之責任，係形構國家對特定人民採取危險防範措施、課予其一定行為義務之之事由與正當性基礎要件，與後述要求受行政罰處罰之人民於主觀上應具有一定之責任條件與責任能力之概念並不相同

13  
6

## 2. 分類

- 對於前述責任，現今多將其區分為行為責任與狀態責任二類

### 1) 行為責任

- 所謂行為責任，係指自然人、法人或非法人團體等，因其所從事之特定行為將導致公共安全或秩序遭受危害，故而應對該等危害負責之責任態樣
- 由此可知，導致公共安全或秩序遭受危害之來源，為特定之行為。基此，凡因自身行為，抑或是與自身有特別關係者之行為而導致公共安全或秩序遭受危害時，對該等危害即負有責任，國家亦可以此為由，而透由法規之制定，課予其有排除危害之義務
- 也因此，行為與危害二者間須具有因果關係

13  
7

### 2) 狀態責任

- 不同於前述行為責任，狀態責任係指因特定物本身所呈現之特定狀態將導致公共安全或秩序遭受危害，故而應對該等危害負責之責任態樣
- 於此，導致公共安全或秩序遭受危害之來源，並非特定之行為，而係物所呈現之特定狀態。基此，對於該等危害應負責而有排除危害並回復物之安全狀態義務者，乃指向對該物有一定法律上或事實上關係之人，例如物之所有權人或對物享有事實上管領力之人（承租人、抵押人、保管人或使用借貸人等）
- 由於狀態責任與行為無涉，毋寧係聚焦於對於物享有一定之法律上或事實上管領力，故於此無須考量因果關係

13  
8

### ● 性質屬狀態責任之規定

- 建築法第77條第1項
- 建築物所有權人、使用人應維護建築物合法使用與其構造及設備安全
- 廢棄物清理法第11條
- 一般廢棄物，除應依下列規定清除外，其餘在指定清除地區以內者，由執行機關清除之：一、土地或建築物與公共衛生有關者，由所有人、管理人或使用人清除。二、與土地或建築物相連接之騎樓或人行道，由該土地或建築物所有人、管理人或使用人清除

13  
9

- 都市計畫法第79條第1項
- 都市計畫範圍內土地或建築物之使用，或從事建造、採取土石、變更地形，違反本法或內政部、直轄市、縣（市）（局）政府依本法所發布之命令者，當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所得處其土地或建築物所有權人、使用人或管理人新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。不拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或建築物所有權人、使用人或管理人負擔

14  
0

### 3. 學理見解

#### 1) 釋字第714號解釋陳春生大法官意見書

- 所謂行為責任，係指行為人因作為或不作為而導致危害公共秩序或公共安全之責任
- 而所謂狀態責任，係指因物之狀態而須負之責任，特別於干預行政領域，為維護公共安全與避免公共秩序受危害之目的，直接以明顯可辨認之事實上管領人為對象，不限於以事實上有時難以查明之所有人為對象，即以有排除危害之可能性為重要之考量
- 狀態責任人係因物之狀態而須負責任之人，乃因物之本身狀況肇致危害，而無人為因素摻雜其間，方構成狀態責任

14  
1

- 換言之，行為責任是因行為人所為之行為，與危害之發生有因果關係；狀態責任對責任之發生，並非一定必須具因果關係，係因享有對物之管領力，對物有防止危害較具效率及可能，而負有責任
- 由於物之歸屬狀況有時甚為複雜，因此狀態責任之認定，有先後順序，一般是先對物有事實管領力之人，其次為物之所有權人或其他有權利之人課予責任
- 本號解釋則只就系爭規定施行前之污染行為人為對象，不包含本法所謂污染關係人或學理上所謂狀態責任人，因此本案當事人究竟是否為土污法上之污染行為人係屬專業法院（行政法院）之認定權限

14  
2

- 一般認為狀態責任之依據，可從警察之任務在於危險防止（Gefahrenabwehr）為出發點思考，以及參考德國基本法所規定之財產權負有社會義務為依據
- 我國雖未如德國基本法明文規定，財產權具有社會義務，惟本院釋字第564號解釋理由書以及釋字第577號解釋文，均提及財產權之社會義務，可作為狀態責任之依據

14  
3

#### 2) 釋字第714號解釋林錫堯大法官意見書

- 學者討論行為責任與狀態責任之區別，認為：所謂行為責任，係自然人或法人等因其行為導致公共安全或秩序產生危害而應負之責任
- 而所謂狀態責任，係指物之所有人或對物有事實管領力之人，基於對物之支配力，就物之狀態所產生之危害，負有防止或排除危害(或稱「排除危險狀態或回復安全狀態」)之自己責任
- 狀態責任之理論依據在於財產權之社會義務。並進而討論狀態責任之要件、基於狀態責任所生義務之內容與界限、此類義務之繼受、責任人競合之選擇等問題

14  
4



- 司法實務見解亦認為，所謂「狀態責任」，係對物的狀態具有事實管領力者，得以負責之觀點，課予排除危險、回復安全之義務；相對地，所謂「行為責任」係指因自身行為(包含作為與不作為)肇致危險者，負有排除危險之義務
- 換言之，狀態責任係一種對物責任，狀態責任所致之義務，為一種以物為中心的義務，通常是排除危險，回復物之安全狀態的義務，此等義務本身並無「人的行為」要素存在
- 系爭規定既已明文規定適用於「本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人」，而非適用於「土地所有人或其他對物的狀態具有事實管領力之人」，立法意旨已甚明確，其規定之歸責型態，並非上述之狀態責任，而是行為責任。自不宜以狀態責任之理論與指導原則，解讀系爭規定

14  
5

#### 4. 多數責任人時之處罰順序問題

##### 1) 行政法院見解

##### ① 最高行政法院95年1月份庭長法官聯席會議

- A. 甲所有建築物，領有使用執照，其用途為餐飲業，91年1月1日，甲將該建築物出租予乙，嗣乙在該建築物內經營資訊休閒服務業，91年2月1日為建築主管機關查獲。該建築主管機關得否以承租人乙之行為違反行為時建築法第73條後段規定，依同法第90條第1項規定，對甲科處罰鍰，並勒令停止違規使用？

14  
6

##### B. 決議

- 依84年8月2日修正公布之建築法第90條第1項(相當於現行建築法第91條第1項第1款)之規定，對於違反同法第73條後段(相當於現行建築法第73條第2項)規定擅自變更使用者，其處罰之對象為建築物所有權人或使用人
- 建築主管機關究應對建築物所有權人或使用人處罰，應就其查獲建築物違規使用之實際情況，於符合建築法之立法目的為必要裁量，並非容許建築主管機關恣意選擇處罰之對象，擇一處罰，或兩者皆予處罰

14  
7

- 又行政罰係處罰行為人為原則，處罰行為人以外之人則屬例外。建築主管機關如對行為人處罰，已足達成行政目的時，即不得對建築物所有權人處罰
- 於本題情形，擅自變更使用者為乙，如建築主管機關已對乙處罰，並已足達成行政目的時，即不得對甲處罰

14  
8

##### ② 最高行政法院104年度判字第663號判決

- 廢棄物清理法第71條第1項就不依規定清除、處理廢棄物之清除處理義務，核其義務內容係以除去因違法所生危害狀態為目的，不具裁罰性，故非屬行政罰；且主管機關依此廢棄物清理法所賦予之權限，作成命清除處理之處分，性質上亦與公法上請求權之行使有別
- 又所謂行為責任，係因行為導致公共安全或秩序產生危害而應負之責任；而所謂狀態責任，則係指物之所有人或對物有事實管領力之人，基於對物之支配力，就物之狀態所產生之危害，負有防止或排除危害之責任

14  
9

- 廢棄物清理法第71條第1項所定應負清除處理義務者，其中如事業、受託清除處理廢棄物者，因係有不依該法規定清除處理廢棄物之行為，致產生危害，故所應負者為行為責任
- 至於同條項就土地所有人、管理人或使用人「因重大過失致廢棄物遭非法棄置於土地」者，應負清除處理之責任，乃係以其等因重大過失未維護照管土地，導致遭非法棄置廢棄物之危害，而負有排除危害之狀態責任義務

15  
0

- 本件系爭土地經查獲遭非法回填之爐渣（石），上訴人雖非該等事業廢棄物原依法應負清除處理責任之事業或受託清除處理廢棄物業者，然上訴人於其租用並使用系爭土地期間，為回填魚塢土地供作混凝土拌合廠使用，未盡土地維護管理之責，致系爭土地遭回填前開事業廢棄物，是被上訴人認其係因重大過失致廢棄物遭非法棄置於土地之土地使用人，而依廢棄物清理法第71條第1項規定限期命其清除處理，洵非無據
- 且查，系爭土地之廢棄物係由何事業所產生迄今不明，而任發公司係上訴人回填系爭土地並設置拌合廠設備產製混凝土後，向上訴人採購混凝土使用之業者

15  
1

- 另系爭土地地主雖於租期屆滿後收回土地，惟上訴人僅拆除其上之混凝土拌合廠及設備，並未回復回填前之原狀，亦為原審所確認之事實，是就系爭土地係由上訴人使用時僱工回填等情以觀，上訴人對於系爭土地遭回填未依規定清除處理之廢棄物所應負之管理維護責任，自較任發公司或系爭土地地主為直接，故尚難以原處分僅命上訴人限期清除處理，即認有未符比例原則之裁量濫用情事，故上訴人指摘原判決未依行政訴訟法第201條撤銷原處分，有適用法規不當之違背法令，亦難憑採

15  
2

- ③ 最高行政法院107年度判字第346號判決
- 按行政法上義務依照義務來源之不同，分為「行為責任」與「狀態責任」兩種不同之責任，所謂行為責任，係因行為導致公共安全或秩序產生危害而應負之責任
  - 而所謂狀態責任，則係指物之所有人或對物有事實管領力之人，基於對物之支配力，就物之狀態所產生之危害，負有防止或排除危害之責任
  - 而廢棄物清理法第71條第1項所定應負清除處理義務者，其中如事業、受託清除處理廢棄物者，因係有不依該法規定清除處理廢棄物之行為，致產生危害，故所應負者為行為責任

15  
3

- 至於同條項就土地所有人、管理人或使用人「因重大過失致廢棄物遭非法棄置於土地」者，應負清除處理之責任，乃係以其等因重大過失未維護照管土地，導致遭非法棄置廢棄物之危害，而負有排除危害之狀態責任義務
- 另觀諸廢棄物清理法106年1月增訂第2條之1，定性事業產出物，不論原有性質為何，只要對之違法貯存、利用且有棄置或污染環境之虞者；或再利用產品未依同法規定使用，有棄置或污染環境之虞者，即應視為廢棄物（同法第2條之1第2、3款參照），顯見為有效清除處理廢棄物，廢棄物清理法明白規範廢棄物一旦產出後，除有必要之貯存或再利用之需求外，就應依規定儘速清除、處理，而不得閑置以影響環境衛生及後續造成環境污染

15  
4

- 是以，廢棄物清理法對未依規定貯存、清除、處理或再利用廢棄物之行為人，除於第45條以下對之課以刑事處罰及行政罰鍰、限期改善處分外，另於第71條第1項課其限期清理義務，並於同條中附加課予土地所有人、管理人及使用人之因其狀態責任所生之清除處理義務
- 故廢棄物清理法第71條第1項所定應負清除處理義務者，事實上已包含實際從事貯存、清除、處理或再利用廢棄物之行為人未依規定清除處理廢棄物者（含仲介人）之行為責任，以及狀態責任
- 本件原3276地號土地上以3370建號未保存登記建物所貯存之汞污泥廢土，原係運泰公司所貯存於該土地上之有害事業廢棄物，於上訴人參與拍賣當時即已開卷而明確知悉

15  
5

- 惟上訴人於知悉後仍決意購買，則依前揭廢棄物清理法第71條第1項規定，上訴人已該當容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人要件，原應就其狀態責任負清除處理義務（至其執行清理責任後，得另向運泰公司求償，但此屬雙方間之民事權利義務事項，且不妨害上訴人仍應負擔之行政責任）
- 然上訴人於拍定後未曾執行清除處理上開廢棄物，卻於其欲出售分割後3276地號土地時，開始著手「收集」原3276地號土地上之有害事業廢棄物，並將之以裝載於貨櫃之方式移至分割後之3276-1地號土地堆置存放

15  
6

- 且依其與建一強簽訂之不動產買賣契約書所示，除買賣價金外，上訴人另補貼新臺幣1百萬元予建一強公司，欲由建一強公司處理地面含汞污泥廢棄物（裝載貨櫃）部分
- 嗣因建一強公司於整地時，發覺地底下另有遭掩埋棄置之廢棄物時，亦係通知上訴人前來清除處理，並由上訴人將之「收集」後再度「運送」到3276-2地號土地上之貨櫃存放及買回該筆土地，均足見上訴人事實上已從事廢棄物處理方法及標準第2條第2款之清除行為，且有受任清除處理貯存於上開土地之有害事業廢棄物之意思及實際行動

15  
7

- 然上訴人既已著手清除上開土地上之有害事業廢棄物，但其清除後，即不曾再對該廢棄物進行處理，且顯然未依前揭標準執行該廢棄物之貯存、清除及處理，甚且隨後便將該廢棄物以處分並移轉所有物之方式，連同3276-1及3276-2地號土地贈與其下包工人陳清貴
- 雖陳清貴向上訴人切結願依合法程序清除處理該廢棄物並擔負全部責任，但此純係雙方間之民事關係，並不因此阻斷上訴人應負之行政責任，況陳清貴並非屬廢棄物清理法第28條第1項所指之委託清除處理機構，且其亦無力依法清除、處理該等廢棄物，業經原審本於職權調查證據後，認定之前揭事實，業已在原判決理由欄詳述其得心證之理由，經核與證據法則、論理法則、經驗法則均屬無違

15  
8

- 原判決因而以上訴人截至被上訴人作成本件原處分之際，受任並執行清除上開土地上之有害事業廢棄物，但卻未依法清除處理，亦已成就其廢棄物清理法第71條第1項之行為責任為由，認定被上訴人以原處分命上訴人限期清理義務，於法有據，而駁回上訴人在原審之訴，經核認事用法均無違誤
- 上訴人猶執前詞主張上開土地上之有害事業廢棄物係運泰公司所棄置，應處罰行為人運泰公司或未依約向主管機關申請處理之陳清貴，原審就上開重要之點未詳細調查，逕以上訴人為應清除處理之對象，顯有判決不適用法規、適用不當及理由不備、不當、矛盾之違法云云，實無足採

15  
9

- ④ 臺中高等行政法院105年度訴字第188號判決
- 又干涉行政上之義務人有行為責任及狀態責任二類。所謂「狀態責任」係以對物的狀態具有事實管領力者，得以負責之觀點，科予排除危險、回復安全之義務。而干涉行政上之責任人為何，則應依法律規定之意旨認定之
- 依水污染防治法第14條第1項規定之可知，事業排放廢（污）水於地面水體者，事業即負有申請核發排放許可證及依登記事項運作之責任。登記事項有變更者，事業亦負有申請變更之責任。其所課予之義務類型，為狀態責任

16  
0

- 狀態責任既指對於「物」有所有權或事實上管領力之人，依據法令規定，就該「物」具有維持某種狀態之義務，只要該「物」出現了不符所應維持的狀態時，即構成狀態責任義務之違反，故狀態責任係屬於一種結果責任
- 倘對於「物」具有所有權或事實上管領力之人不履行此種義務，除可令其排除該未維持之狀態外，於具有可歸責性，即具有故意、過失情形，亦應處以行政罰
- 另「狀態責任」既屬「結果責任」，則只要未維持該「物」合法使用狀態之情形持續存在，其行政罰之裁處權時效，即無從起算（最高行政法院101年度判字第180號判決意旨參照）

16  
1

- 東億公司未依水污染防治許可證許可登記事項施行之行為，肇致水污染並妨害國民之健康之危險，對於該違法狀態之結果，即應負有排除之義務（狀態責任）。且狀態責任既屬結果責任，只要未維持該「物」合法使用狀態之情形持續存在，其行政罰之裁處權時效，即無從起算，故東億主張本件依行政罰法第27條第1項、第2項及第45條規定，本件裁處權時效應已消滅云云，顯有誤解，不足採取

16  
2

## 2) 學理見解

- a) 有認為應由產生危害之時間序觀點，而以最後產生危害者為優先處罰對象
- b) 多數見解認為，當出現行為責任與狀態責任重疊之情形時，基於衡平正義觀點，應優先處罰行為責任人。且若從有效防止危害發生之特別預防觀點而論，亦應優先處罰行為責任人。
- c) 至於存有多數狀態責任人時，同樣基於特別預防之觀點，亦應優先處罰對物具有直接管領力之狀態責任人

16  
3

## d) 李建良教授之見解

- 於同時存有多數責任人時，行政機關應考量行政行為之有效性原則以及比例原則暨過渡禁止原則而為合義務之裁量，不得恣意選取，否則即屬違法
- 基於行政行為有效性原則，應優先考量較有能力（包括財務能力）達到危害防制之責任人，亦即最快速、最有效排除危險者為優先處罰之對象
- 基於比例原則，責任人之選定須該責任人足以達成危險之防制，且無其他侵害較小之手段，其所欲達成之公共利益不得與該責任人所受之損害顯失均衡

16  
4

- 同時存有原始行為責任人與附加行為責任人時，應優先選擇附加行為責任人課予其義務及處罰
- 同時存有多數原始行為責任人時，應對危險發生在時間上最為接近，或對於危險發生影響最大者，優先課予其義務及處罰
- 同時存有行為責任人與狀態責任人時，應優先選擇行為責任人課予其義務及處罰
- 同時存有多數狀態責任人時，乃取決於何者對於該物掌有實際之支配力（或管領力）而定
- 於選擇責任人時，原則上並不受責任人彼此間私法關係之影響

16  
5

## ➤ 行為與行為數之認定

### 1. 作為行政罰處罰標的之行為

- 由於行政罰係以違反行政法上義務規定之行為為裁罰標的，就邏輯而論，所謂違反行政法上義務之行為，必然以存有行政法上義務為其違反之前提
- 換言之，須行政法規課予人民有一定之行政法上義務（該等義務多須經由主管行政機關進一步做成行政處分予以具體化），受規範之人民因未履行，方產生違反行政法上義務規定之結果，進而有對該等違反行政法上義務之行為裁處行政罰之可能
- 所謂違反行政法上義務規定之行為，包括積極之作為與消極之不作為二類態樣，其概念相似於刑法上之作為犯與不作為犯

16  
6

- 一般而言，行政法規性質若為禁令規定而課予人民有不作為之義務，人民若仍積極地從事受禁止或限制之作為時，即屬該等不作為義務之違反
- 除此之外，行政法規亦可能為所謂誡命規定而課予人民有一定之作為義務，若人民仍消極地不從事被要求之行為，理論上亦可能構成作為義務之違反，於此，乃近似於刑法上之純正不作為概念
- 須注意的是，行政罰法第10條第1項規定：對於違反行政法上義務事實之發生，依法有防止之義務，能防止而不防止者，與因積極行為發生事實者同

16  
7

## • 該條項之立法理由乃謂：

- 第1項規定對於行為人以消極不作為之方式，達到發生與積極行為相同之結果，科以與積極違反行政法上義務行為相同之處罰責任
- 例如依動物保護法第5條第2項規定：「飼主對於所管領之動物，應提供適當之食物、飲水及充足之活動空間，...」（即防止動物致死之義務），第12條第1項規定：「對於動物不得任意宰殺。...」，違反者依第31條第3款規定處罰，因此如有飼主以消極不提供食物、飲水予管理之動物（即能防止動物致死而不防止），而達到積極宰殺之目的，自應依該條款處罰
- 第1項所謂依法有防止之義務，不以法律有明文規定之義務為限，凡基於現行法令衍生之防止義務均屬之

16  
8

- 對於此條規定，學理上認為此近似於刑法上不純正不作為之概念規定，亦即行為人對於違反行政法上義務此一事實之發生，依法已負有防止其發生之義務，且能防止其發生卻仍不防止，因而產生以消極不作為之方式，達成與以積極作為而發生違反事實之情形相同
- 所謂依法有防止義務，並不以法規明文有防止義務為限，凡人民對於「不發生違反行政法上義務此一事實，係居於所謂「保證人地位」而負有防止「違反行政法上義務」此一事實發生之義務者，均屬之

16  
9

- 對於前述保證人地位，學理上認為除基於行政罰法第10條第2項所定之「因自己行為致有發生違反行政法上義務事實之危險」（前行為）而產生者外，尚可能係基於其他法規所明定、習慣法、契約之約定、事實上所承擔之責任、對於物或危險源享有支配管領力、具體生活關係所引起之危險等事由而生

17  
0

#### ➤ 行為數之判斷問題

##### 1. 行政罰法之相關規定

###### 1) 第24條

###### ① 規範內容

- 一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額
- 前項違反行政法上義務行為，除應處罰鍰外，另有沒入或其他種類行政罰之處罰者，得依該規定併為裁處。但其處罰種類相同，如從一重處罰已足以達成行政目的者，不得重複裁處
- 一行為違反社會秩序維護法及其他行政法上義務規定而應受處罰，如已裁處拘留者，不再受罰鍰之處罰

17  
1

##### ② 立法理由

- 本條規定一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰時之法律效果。
- 所謂一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰，例如在防制區內之道路兩旁附近燃燒物品，產生明顯濃煙，足以妨礙行車視線者，除違反空氣污染防治法第31條第1項第1款規定，應依同法第60條第1項處以罰鍰外，同時亦符合道路交通管理處罰條例第82條第1項第2款或第3款應科處罰鍰之規定。
- 因行為單一，且違反數個規定之效果均為罰鍰，處罰種類相同，從其一重處罰已足達成行政目的，故僅得裁處一個罰鍰，爰為第一項規定，並明定依法定罰鍰額最高之規定裁處及裁處最低額之限制

17  
2

- 違反行政法上義務行為，依所違反之規定，除罰鍰外，另有沒入或其他種類行政罰之處罰時，因處罰之種類不同，自得採用不同之處罰方法，以達行政目的，故於沒入或其他種類行政罰，除其處罰種類相同，不得重複裁處外，依本法第31條規定，應由各該法令之主管機關依所違反之規定裁處
- 又社會秩序維護法總則章中就違反該法行為之責任、時效、管轄及裁處等事項均有特別規定，依本法第1條但書規定，自應從其規定，而該法無特別規定者固仍有本法之適用

17  
3

- 惟因依該法裁處之拘留，涉及人身自由之拘束，其裁處程序係由法院為之，與本法所定之由行政機關裁罰者不同，因此本法所定之行政罰種類並未將拘留納入規範，致一行為違反社會秩序維護法及其他行政法上義務規定而應受處罰時，實務上究應如何裁處？確有發生競合疑義之可能，爰基於司法程序優先之原則，於第3項明定為如已裁處拘留者，不再受罰鍰之處罰

17  
4

- ③ 所謂「依法定罰鍰最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額」之意義
- 所謂不得低於各該規定之罰鍰最低額，應理解為不得低於各該「最高規定」中的最低額。換言之，其係分別就各該規定之罰鍰上限，以及罰鍰下限二者分別進行比較，例如：

A. 第一種可能性

- A法條法定罰鍰為1800元～3600元；B法條法定罰鍰為600元～900元
- 最高上限額度與最高之最低額度均為A法條，所以應裁處的罰鍰額度為1800元到3600元之間

B. 第二種可能性

- A法條罰鍰為6萬～1000萬；B法條罰鍰為100萬以下
- 此時應處罰鍰範圍為6萬～1000萬元

17  
5

C. 第三種可能性

- A法條罰鍰為2萬～20萬；B法條罰鍰為6萬～15萬
- 此時應處罰鍰之範圍為6萬～20萬

D. 第四種可能性（法定罰鍰額非定額之情形）

- A法條罰鍰為3600元～10800元；B法條罰鍰為「應處以納稅額2倍以下之罰鍰」
- 於此，應先認定依B法條所應處之罰鍰額後，再與A法條進行額度高低之比較
- 假設經認定依B法條所應處之罰鍰額為20000元，則最後應裁處之罰鍰額度即為3600元～20000元之間
- 假設經認定依B法條所應處之罰鍰額度為5000元，則最後應處之罰鍰額度即為A法條所定之罰鍰額度，亦即3600元～10800元。

17  
6

● 法務部法律決字第0950045102號函

- 按行政罰法第24條第1項規定：「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。」本條係有關行政罰與行政罰間一行為不二罰原則之規定，且應以一行為同時違反數個行政法上義務規定為前提
- 有關起造人因違建補照或未獲核發建照前先行施工，違反建築法第25條規定應依同法第86條規定，裁處行為人罰鍰，惟因涉及設計人及承造人責任，起造人無法提供相關設計人、承造人資料，致主管機關擬以營造業法第52條規定處罰起造人

17  
7

- 如認起造人係以一行為同時符合營造業法第52條及建築法第85條之處罰構成要件者，比較二者之處罰規定：

- 建築法第85條規定：「違反第13條或第14條之規定，擅自承攬建築物之設計、監造或承造業務者，勒令其停止業務，並處以6千元以上3萬元以下罰鍰；其不遵從而繼續營業者，處1年以下有期徒刑、拘役或科或併科3萬元以下罰金。」
- 營造業法第52條規定：「未經許可或經撤銷、廢止許可而經營營造業業務者，勒令其停業，並處新臺幣1百萬元以上1千萬元以下罰鍰；其不遵從而繼續營業者，得連續處罰。」應認營造業法第52條規定之罰鍰額為最高而依該條規定裁罰之

17  
8

- 罰鍰較輕之建築法第85條之處罰規定，雖未明顯適用，但處罰效果應已涵蓋於較重之處罰之中，應視同亦已適用，故如較輕之處罰規定之法規，繼處罰之後設有其他後續之效果規定，當可視同已處罰，而繼續適用

- 準此，本件主管機關依營造業法第52條規定處罰後，起造人不遵從停業之處分者，係屬一行為同時違反營造業法第52條後段：「其不遵從而繼續營業者，得連續處罰」規定及建築法第85條後段「其不遵從而繼續營業者，處一年以下有期徒刑，拘役或科或併科3萬下罰金。」規定，依行政罰法第26條第1項規定之刑事優先原則，應依建築法第85條後段之刑罰規定，向檢察機關提出刑事告發

17  
9

2) 第25條

① 規範內容

- 數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之

② 立法理由

- 行為人所為數個違反行政法上義務之行為，若違反數個不同之規定，或數行為違反同一之規定時，與前條單一行為之情形不同，為貫徹個別行政法規之制裁目的，自應分別處罰。此與司法院釋字第503號解釋「一事不二罰」之意旨並不相違
- 例如：原申請經營開設之租賃仲介行，經查獲其經營旅館業務，該行為本係違反商業登記法第8條第3項及第33條第1項之規定

18  
0

- 又因該租賃仲介行另將建築物隔間裝潢改為套房，掛出套房出租招牌，並置有「敬請顧客先行付房租」告示，顯然已達變更建築物使用之程度，其行為另違反建築法第73條及第90條之規定
- 按依商業登記法第8條第3項及第33條第1項規定之處罰要件為經營商業登記範圍以外之業務，而建築法第73條及第90條則以變更建築物使用執照之用途為構成處罰之要件，二者處罰之違法行為並非相同，故應分別依商業登記法第8條第3項、第33條第1項及建築法第73條、第90條規定予以處罰

18  
1

### 3) 第26條第1項及第2項

#### ① 規範內容

- 一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之
- 前項行為如經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之

18  
2

## ② 立法理由

- 一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定時，由於刑罰與行政罰同屬對不法行為裁，而刑罰之懲罰作用較強，故依刑事法律處罰，即足資警惕時，實無一事二罰再處行政罰之必要。且刑事法律處罰，由法院依法定程序為之，較符合正當法律程序，應予優先適用。但罰鍰以外之沒入或其他種類行政罰，因兼具維護公共秩序之作用，為達行政目的，行政機關仍得併予裁處，故為第1項但書規定
- 前述行為如經檢察官為不起訴處分或法院為無罪、免訴、不受理或不付審理(少年事件)之裁判確定，行政罰之裁處即無一事二罰之疑慮，故第2項規定此時仍得依違反行政法上義務之規定裁處<sup>18</sup>

18  
3

## 2. 行為數之判斷問題

- 基於一行為不二罰原則之要求，於適用前述行政罰法第24條以下規定時所面臨之難題，即係如何判斷系爭行為究為一行為，抑或為數行為
- 若由前述行政罰法第24條及第25條之規范文義可知，行為人可能：
  - ① 為一行為，並僅違反一行政法上義務之規定
  - ② 為一行為，卻違反數個行政法上義務之規定
  - ③ 為數行為，僅違反同一行政法上義務之規定
  - ④ 為數行為，並違反數個行政法上義務之規定

18  
4

- 上述之排列組合情形，乃涉及競合論之問題。所謂競合論，學理上認為其乃係用以銜接制裁之法規範構成要件論與法律效果論
- 一般如刑法與行政罰法等具制裁性之法規範結構，主要係由單一之「非行（亦即犯罪或違反行政法上義務）」及對該非行之處罰法律效果所組成
- 然現實情況中，經常出現行為人之行為動輒同時該當數個制裁性規定，抑或是數次該當同一制裁性規定之情況
- 於此，即需透由競合論及其所形構之判斷機制，判斷行為人之非行數，並進而決定對該等非行數所應施加之法律效果，以期能符合禁止重複評價及充分評價之要求，使非行與處罰相當<sup>18</sup>

18  
5

- 在德國競合論中，「行為（Handlung）」與「非行（Tat）」概念二者乃係嚴加區別
- 「行為」僅是競合問題判斷之開端；而「非行」概念則是完成判斷後，決定應適用刑法或違反秩序罰法（即我國行政罰法）中何等規定之關鍵
- 換言之，由前述行政罰法第24條及第25條規定所生之排列組合可能性可知：
  - ① 重點首先在於判斷個案中行為人所為者，係屬一行為（行為單數），抑或數行為（行為複數）
  - ② 繼之，以其為基礎判斷行為人之非行數（亦即違反行政法上義務規定之數）
  - ③ 最後方依行政罰法第24條及第25條之規定決定該等非行數之法律效果

18  
6

## 1) 極具爭議之釋字第604號解釋

### ① 本案原因事實

- 本案聲請人於2002年3月9日，將其所有之輕型機車停放於禁停區上，而經臺北市府警察局交通警察大隊於該日下午5時30分許及翌日上午7時19分許，先後二次以違反道路交通管理處罰條例第56條第1項規定為由予以舉發
- 聲請人不服，向臺灣苗栗地方法院聲明異議，經裁定駁回，復向臺灣高等法院臺中分院提起抗告，亦遭該院裁定駁回後終局確定，乃認道路交通管理處罰條例第85條之1與違反道路管理事件統一裁罰標準及處理細則第12條第4項之規定，有違憲疑義，聲請解釋

18  
7

### ② 本號解釋見解

- 道路交通管理處罰條例係為加強道路交通管理，維護交通秩序，確保交通安全而制定
- 依1997年1月22日增訂公布第85條之1規定，汽車駕駛人違反同條例第56條規定，經舉發後，不遵守交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員責令改正者，得連續舉發之；其無法當場責令改正者，亦同
- 此乃對於汽車駕駛人違反同條例第56條第1項各款而為違規停車之行為，得為連續認定及通知其違規事件之規定

18  
8

- 又2001年1月17日修正公布之同法第9條第1項規定「本條例所定罰鍰之處罰，行為人接獲違反道路管理事件通知單後，於15日內得不經裁決，逕依規定之罰鍰標準，向指定之處所繳納結案；不服舉發事實者，應於15日內，向處罰機關陳述意見或提出陳述書。其不依通知所定期限前往指定處所聽候裁決，且未依規定期限陳述意見或提出陳述書者，處罰機關得逕行裁決之。」
- 故行為人如接獲多次舉發違規事件通知書者，即有發生多次繳納罰鍰或可能受多次裁決罰鍰之結果
- 按違規停車，在禁止停車之處所停車，行為一經完成，即實現違規停車之構成要件，在車輛未離開該禁止停車之處所以前，其違規事實一直存在<sup>18</sup>

18  
9

- 立法者對於違規事實一直存在之行為，如考量該違規事實之存在對公益或公共秩序確有影響，除使主管機關得以強制執行之方法及時除去該違規事實外，並得藉舉發其違規事實之次數，作為認定其違規行為之次數，即每舉發一次，即認定有一次違反行政法上義務之行為發生而有一次違規行為，因而對於違規事實繼續之行為，為連續舉發者，即認定有多次違反行政法上義務之行為發生而有多次違規行為，從而對此多次違規行為得予以多次處罰，並不生一行為二罰之問題，故與法治國家一行為不二罰之原則，並無牴觸
- 立法者固得以法律規定行政機關執法人員得以連續舉發及隨同多次處罰之遏阻作用以達成行政管制之目的，但仍須符合憲法第23條之比例原則及法律授權明確性原則

19  
0

- 申言之，以連續舉發之方式，對違規事實繼續之違規行為，藉舉發其違規事實之次數，評價及計算其法律上之違規次數，並予以多次處罰，藉多次處罰之遏阻作用，以防制違規事實繼續發生，此種手段有助於目的之達成，對維護交通秩序、確保交通安全之目的而言，在客觀條件之限制下，更有其必要性及實效性
- 惟每次舉發既然各別構成一次違規行為，則連續舉發之間隔期間是否過密，以致多次處罰是否過當，仍須審酌是否符合憲法上之比例原則

19  
1

- 且鑑於交通違規之動態與特性，進行舉發並不以違規行為人在場者為限，則立法者欲藉連續舉發以警惕及遏阻違規行為人任由違規事實繼續存在者，自得授權主管機關考量道路交通安全等相關因素，將連續舉發之條件及前後舉發之間隔及期間以命令為明確之規範

19  
2



## 2) 最高法院94年6月份庭長法官聯席會議

### ① 問題：

- 當事人未變更建築物之結構，經營商業，如其業務內容非屬建築物使用執照所核定之使用類別，且係登記範圍以外之營業，應如何處罰？

### ② 甲說

- 「一事不兩罰」乃現代民主法治國家之基本原則，此乃避免因法律規定之錯綜複雜，致人民單一違反行政法義務之行為，遭受數個不同法律之處罰，而使人民承受過度不利之後果
- 所謂單一行為，包括自然的單一行為及法律的單一行為在內。未依建築物使用執照所核准之類別經營營業登記範圍外之行為，係自然意義下之單一行為，為同時違反建築法第73條第2項及商業登記法第8條第3項規定，兩者應擇一從重處斷

19  
3

### ③ 乙說

- 行政法上所謂「一事」或「一行為」，係以一項法律之一個管制目的為認定基礎。因此，一事實行為分別違反不同法律之規定者，即非屬一事或一行為，應分別處罰，除有法律明文規定免罰者外，尚無一事不兩罰法理之適用
- 在系爭建築物經營商業，就系爭建築物之使用而言，依建築法第73條第2項規定，有按其使用執照所核准之使用類別使用，非經領得變更使用執照，不得變更其類別使用之義務。就商業之經營而言，依商業登記法第8條第3項規定，有按其申領之營利事業登記證之營業項目營業，不得經營其登記範圍以外營業之義務

19  
4

- 是在系爭建築物經營登記範圍外之營業，另有違反商業登記法規定之行為。上二違反行為構成二處罰要件規定，與一行為符合二處罰要件規定之情形不同，應合併處罰，無一事不二罰原則之適用

### ④ 決議

- 按「一行為不二罰」乃現代民主法治國家之基本原則，此係避免因法律規定之錯綜複雜，致人民之同一行為，遭受數個不同法律之處罰，而承受過度不利之後果。查建築法第91條第1項第1款及商業登記法第33條第1項規定，係以未經核准變更使用或經營其登記範圍以外之業務行為為處罰條件。亦即單純不申辦之不作為尚未該當於構成要件，而須俟其有變更使用之作為時，始得加以處罰

19  
5

- 本件行為人並未改變建築物結構，僅有一未經許可擅將系爭建物變更營業而使用之行為（如僅擺放電子遊戲機），而同時符合建築法第91條第1項第1款及商業登記法第33條第1項之處罰規定，應擇一從重處斷

19  
6

## 3) 最高法院98年11月份庭長法官聯席會議

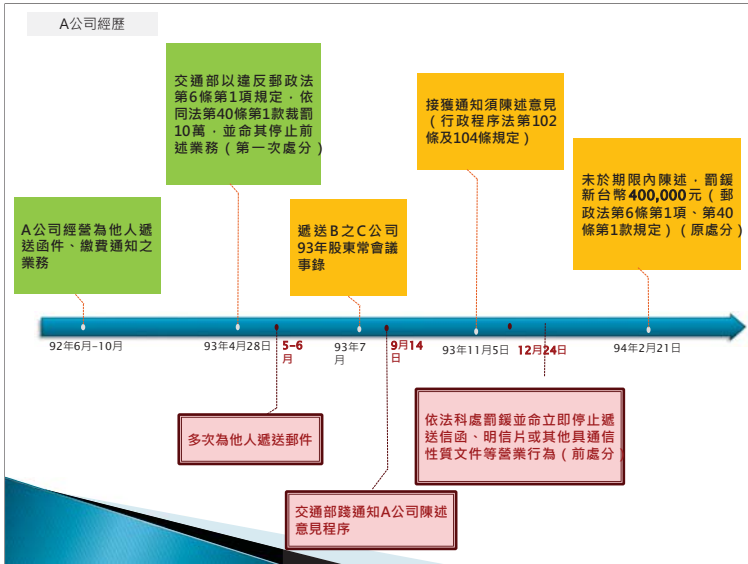
### ① 問題

- A公司經人檢舉自民國92年6月至10月間，經營為他人遞送函件、繳費通知單之業務，交通部以其違反郵政法第6條第1項規定，依同法第40條第1款規定，於93年4月28日裁處A公司罰鍰新臺幣（以下同）10萬元，並命其停止遞送信函、明信片或其他具通信性質文件等營業行為（第1次處罰）
- 嗣交通部另以A公司經人檢舉於93年7月間，遞送B之C公司93年股東常會議事錄，依行政程序法第102條及第104條規定，於93年11月5日通知A公司陳述意見

19  
7

- A公司並未於期限內作陳述，遂依舉發之證物審查違法事實，認A公司違反郵政法第6條第1項規定，依郵政法第40條第1款規定，於94年2月21日科處A公司罰鍰新臺幣400,000元，並命立即停止遞送信函、明信片或其他具通信性質文件等營業行為（以下稱原處分）
- 惟A公司前曾於93年5、6月間，多次為他人遞送郵件，已被交通部於93年9月14日踐行通知A公司陳述意見程序後，於93年12月24日以違反郵政法第6條第1項規定，依郵政法第40條第1款規定，科處罰鍰並命立即停止遞送信函、明信片或其他具通信性質文件等營業行為（以下稱前處分）
- 問：原處分處罰之違法行為，是否屬於前處分處罰之一違法營業行為範圍內，原處分有無重複處罰而違法？

19  
8



## ② 決議

- 按「除中華郵政公司及受其委託者外，無論何人，不得以遞送信函、明信片或其他具有通信性質之文件為營業。」「有下列情形之一者，處新臺幣10萬元以上50萬元以下罰鍰，並通知其停止該等行為；未停止者，得按次連續處罰：一、違反第6條第1項規定，以遞送信函、明信片或其他具有通信性質文件為營業者。」為郵政法第6條第1項、第40條第1款所明定。
- 本件A公司自92年6月起所為持續違反郵政法第6條第1項規定之遞送信函、繳費通知單之營業行為，經交通部於93年4月28日依郵政法第40條第1款處以罰鍰及通知其停止該行為（即第1次處分）

20  
0

- 該第1次處分書所載違規行為時間，雖僅載為92年6月至10月間，惟A公司自92年6月起所為之遞送信函、繳費通知單之營業行為，為違規事實持續之情形，該持續之違規事實因行政機關介入而區隔為一次違規行為，交通部應不得再就A公司於接獲第1次處分書前所為之其他遞送信函、繳費通知單之營業行為予以處罰
- 嗣交通部於93年9月14日通知A公司就其另於93年5、6月間所為遞送信函、繳費通知單之營業行為陳述意見，並於93年12月24日處以罰鍰並通知其停止該行為（即前處分），此乃處罰A公司於接獲第1次處分書後之持續營業行為，該前處分亦有切斷A公司於接獲前處分書前之違規行為單一性之效力

20  
1

- 交通部既已對於A公司於接獲第1次處分書後至接獲前處分書前所為遞送信函、繳費通知單之營業行為予以處罰，自不得再就A公司於此期間之任何時段所為違規行為，予以處罰
- 乃交通部嗣又於94年2月21日對A公司93年7月所為營業行為予以處罰（即原處分），有違按次連續處罰之本旨，核與首開法律規定意旨不符，應認原處分係屬違法

20  
2

## ③ 本決議理由1

- 「除中華郵政公司及受其委託者外，無論何人，不得以遞送信函、明信片或其他具有通信性質之文件為營業。」「有下列情形之一者，處新臺幣10萬元以上50萬元以下罰鍰，並通知其停止該等行為；未停止者，得按次連續處罰：一、違反第6條第1項規定，以遞送信函、明信片或其他具有通信性質文件為營業者。」郵政法第6條第1項、第40條第1款定有明文
- 故行為人如有違反郵政法第6條第1項之行為，而依同法第40條第1款規定接獲多次罰鍰處分者，即有發生多次繳納罰鍰或可能受多次裁決罰鍰之結果

20  
3

- 按以遞送信函、明信片或其他具有通信性質之文件為營業者，以反復實施遞送行為為構成要件，在停止營業以前，其違規事實一直存在
- 立法者對於違規事實一直存在之行為，如考量該違規事實之存在對公益或公共秩序確有影響，除使主管機關得以強制執行之方法及時除去該違規事實外，並得藉裁處罰鍰之次數，作為認定其違規行為之次數，即每裁處罰鍰一次，即認定有一次違反行政法上義務之行為發生而有一次違規行為，因而對於違規事實持續之行為，為按次連續處罰者，即認定有多次違反行政法上義務之行為發生而有多次違規行為，從而對此多次違規行為得予以多次處罰，並不生一行為二罰之問題，與法治國家一行為不二罰之原則，並無牴觸

20  
4

- 惟以按次連續處罰之方式，對違規事實持續之違規行為，評價及計算其法律上之違規次數，並予以多次處罰，其每次處罰既然各別構成一次違規行為，則按次連續處罰之間隔期間是否過密，以致多次處罰是否過當，仍須審酌是否符合憲法上之比例原則，司法院釋字第604號解釋足資參照
- 又按次連續處罰既以違規事實持續存在為前提，而使行政機關每處罰一次即各別構成一次違規行為，顯以合理且必要之行政管制行為，作為區隔違規行為次數之標準，除法律將按次連續處罰之條件及前後處罰之間隔及期間為明確之特別規定，或違規事實改變而非持續存在之情形者外，則前次處罰後之持續違規行為，即為下次處罰之違規事實，始符所謂「按次連續處罰」之本旨

20  
5

- 行政機關如適用按次連續處罰之規定，而於罰鍰處分書僅記載裁處前任意部分時段之違規行為，使「時段」在行政機關具體實施之管制行為外，構成另一種任意區隔連續違規行為次數之標準，致行政機關「按次連續」裁處罰鍰之處分書未記載部分時段之裁處前違規行為，可能成為另一次罰鍰處分之違規事實，而行為人則在法律以行政機關之具體裁處行為所區隔之一次違規行為之範圍內，有受重複處罰之虞，此即與按次連續處罰之立法本旨不符而於法有違

20  
6

#### ④ 本法議理由2

- 另依行政程序法第102條、第103條之規定，主管機關於對行為人之違規行為作成罰鍰處分前通知其陳述意見，其時，主管機關對行為人是否有違規行為，非必已產生確信並已為明確之認定
- 況法律規定陳述意見程序之目的，係為使主管機關得知行為人之意見，而非提供主管機關以通知行為人停止違規行為之機會，自不得據通知行為人到場陳述意見之事實，切斷違規行為之單一性

20  
7

#### 4) 最高法院105年10月份庭長法官聯席會議

##### ① 問題：

- 甲公司非藥商，經查獲於民國103年2月11日至3月23日間在高點綜合臺、GTV八大戲劇臺、ETTV東森戲劇臺及綜合臺、GTV娛樂K臺、好萊塢電影臺等頻道，宣播「遠紅外線治療儀」（中文品名：仙佳美遠紅外線治療器，許可證字號：衛署醫器字第002838號）藥物廣告。地方主管機關認定甲公司非藥商擅自刊播藥物廣告共76次，違反藥事法第65條規定，依同法第91條第1項及行政罰法第25條規定，按次裁處罰鍰新臺幣（下同）20萬元，合計1,520萬元。問：甲公司之刊播行為應論以違反藥事法第65條之一行為或數行為？

20  
8

#### ② 甲說

- 按行政法上之行為係以人民之外部行為為規範對象，其內部意思為何則非所問，亦即同一樣式之廣告，於同一日在不同之頻道播出，或於不同日期播出，自屬不同之違規行為，而每一次於電視上宣播均向不同之顧客群訴求，一次廣告即有其單一之危害性產生，應認為一次播送廣告即為單一行為
- 甲公司於103年2月11日至3月23日間所宣播之廣告，或於不同日期或不同頻道宣播，係不同之違規行為，而屬數行為，依行政罰法第25條規定應分別處罰

20  
9

- 至本院98年11月份第2次庭長法官聯席會議決議略以「本件A公司自92年6月起所為持續違反郵政法第6條第1項規定之遞送信函、繳費通知單之營業行為，經交通部於93年4月28日依郵政法第40條第1款處以罰鍰及通知其停止該行為（即第1次處分），該第1次處分書所載違規行為時間，雖僅載為92年6月至10月間，惟A公司自92年6月起所為之遞送信函、繳費通知單之營業行為，為違規事實持續之情形，該持續之違規事實因行政機關介入而區隔為一次違規行為，交通部應不得再就A公司於接獲第1次處分書前所為之其他遞送信函、繳費通知單之營業行為予以處罰。」顯見係以營業行為為其決議基礎，本件則為甲公司之廣告行為，二者性質上有顯著不同

21  
0

- 蓋遞送信函、繳費通知單之營業行為，依其營業特性而言，係每日反覆持續為之，而本件藥物廣告行為，並非每日反覆持續為之，其或偶一為之，或一日數次，或一連數日持續為之，態樣不一。但基本上並不以每日持續為之，乃其特性。故就二者是否屬同一次違規行為，不宜作相同之認定

21  
1

### ③ 乙說

- 按所謂「一行為不二罰原則」，又稱「禁止雙重處罰原則」，乃現代民主法治國家之基本原則，其本意即禁止國家對人民之同一行為，予以相同或類似之措施多次處罰，致承受過度不利之後果
- 詳言之，一行為已受處罰後，國家不得再行處罰；且一行為亦不得同時受到國家之多次處罰。
- 而所謂「一行為」，其概念包含「自然一行為」與「法律上一行為」
- 又藥物廣告係為獲得財產而從事之經濟活動，該違規廣告可能為一次或長期持續反覆實施，參照本院98年11月份第2次庭長法官聯席會議決議意旨，在停止登載、刊播以前，其違規事實一直存在

21  
2

- 且依藥事法第91條第1項規定，其法定處罰金額可高達500萬元，倘經主管機關通知限期停止而仍繼續刊播者，更可按次連續處以60萬元以上2,500萬元以下罰鍰，至其停止刊播為止
- 故該長期持續反覆實施之違規廣告行為，在法律上應整體評價為一行為，該持續反覆實施之違規廣告行為，得藉行政機關裁處罰鍰之次數，作為認定其違規行為之次數，即因行政機關裁處後，始中斷其接續性，而區隔（切斷）為一次違規行為（倘該次處罰之違法廣告則數愈多，該違法行為之不法內涵升高，即所謂「違法行為之量的增加」，行政機關即得於法定罰鍰額度內予以斟酌加重處罰），嗣後行為人所為該當構成要件之違規行為，始為另一行為之開始

21  
3

### 5) 最高行政法院107年度判字第388號判決

- 按「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。」為行政罰法第26條第1項之規定
- 惟是否係此所謂「一行為」，須就具體個案事實情節依據行為人主觀犯意、構成要件實現、受侵害法益及所侵害法律效果，斟酌被違反行政法上義務條文文義、立法意旨、制裁意義、期待可能性與社會通念等因素綜合判斷決定

21  
4

### ⑥ 臺北高等行政法院107年度簡上字第6號判決

#### ① 爭訟概要

- 本件行政訴訟起因於新北市政府衛生局於2016年2月16日查知被上訴人當日有在其官方網站，如附表所示兩網址上，刊登如附表所示之食品廣告（下合稱系爭廣告）
- 該局認該等食品廣告內容涉及誇張、易生誤解情形，移由管轄機關即上訴人審認後，認定被上訴人上述二則食品廣告刊登行為，違反食品安全衛生管理法（下稱食安法）第28條第1項規定，依同法第45條第1項規定，以2016年4月14日府衛食藥字第X號裁處書（下稱原處分），就二刊登廣告違法行為各裁處新臺幣（下同）15萬元之罰鍰，合計共處罰鍰30萬元

21  
5

- 被上訴人不服，提起訴願遭駁回，循序提起行政訴訟，經臺灣桃園地方法院（下稱原審法院）以105年度簡字第142號判決（下稱原判決）將訴願決定及原處分均予撤銷，上訴人不服，提起本件上訴

#### ② 法院見解

- 按「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。」行政罰法第24條第1項固有明文。本條項本意在禁止國家對人民之同一行為，予以相同或類似之措施多次處罰，致承受過度不利之後果

21  
6

- 詳言之：(1)一行為已受處罰後，國家不得再行處罰；且一行為亦不得同時受到國家之多次處罰。而所謂「一行為」，其概念包含「自然一行為」與「法律上一行為」，業經最高行政法院105年度10月份第1次庭長法官聯席會議決議明確
- (2)所謂自然一行為，乃指行為人本於一個意思決定，在外界現實上形諸於外單一之身體舉動，或應為舉動而消極不為舉動；或者本於單一決意所為數舉動在時間空間密接關係下，以自然意義觀察仍可視多數舉動為單一作為者
- 至於法律上一行為，則指透過應然規範面，將自然意義之數行為視為法律上單一行為

21  
7

- 例如相同舉動具有反覆實施性質之營業行為，但主管機關裁處後即切斷其單一性（最高行政法院上開庭長法官聯席會議決議意旨參照），如刑法之結合犯、集合犯、想像競合行為等
- 至於行為人本於數個意思決定，在外界現實上表現為數舉動，且自然意義觀察上無法評價為單一作為，而非自然一行為，另法律又未將此等自然數行為規範為單一行為評價者，則係數行為，自不受行政罰法第24條第1項之拘束，且依同法第25規定：「數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之。」自應分別處罰之

21  
8

- (3)非藥商出於同一招徠銷售同一藥物之目的，在接續之41日期間，擅自刊播藥物廣告達76次，其時間密集、行為緊接，如無其他相反事證，應可認為是出於違反藥事法第65條行政法上義務之單一意思，該當於一個違反藥事法第65條行政法上義務之行為，為一行為而非數行為，固經最高行政法院105年度10月份第1次庭長法官聯席會議決議併予指明
- 然最高行政法院此聯席會議決議將上開時間密集、行為緊接之多數違法刊播廣告舉動，視為一行為之判斷，重點在其為行為人自始即出於單一決意，故合於前述自然一行為之概念

21  
9

- 倘若行為人本於數個意思決定，在外界現實上表現為數次違反食安法第28條第1項規定之廣告刊登行為者，自然意義觀察上即無法評價為單一作為，而非自然一行為，且食安法第55條之1雖授權中央主管機關訂定依該法行政罰之行為數認定標準，但參核中央主管機關即衛福部因此訂定公布之食安法行為數認定標準，並未將此等自然數行為擬制規範為單一行為評價，即應屬數違法廣告行為，不受行政罰法第24條第1項之拘束
- 如此認定食安法違法事件適用行政罰法應評價、處罰之行為數，毋寧才符合最高行政法院上開庭長法官聯席會議決議之真意

22  
0

- (4)承上，關於食安法上違法廣告行為之次數認定與處罰之評價，尚不得無視個案行為人決意違法之次數，與基於決意表現於外在之舉動次數，也不得曲解最高行政法院上述聯席會議決議之整體意涵脈絡，而機械性地誤認為「同一行為人在密接時間內多次違法刊播廣告，均應一概視為單一行為」
- 就此而言，衛福部訂定公布之食安法行為數認定標準，雖有食安法第55條之1之授權，然此等行政命令規範之內容與適用，本於法律優越原則，仍不得違背最高行政法院上開聯席會議所正確闡述關於行政罰法第24條第1項行為數認定之規範意旨

22  
1

- 是以，食安法行為數認定標準第3條雖定有各款實施違反食安法第28條廣告限制規定之行為數所應判斷之基準，包括：不同品項產品、不同版本廣告、不同刊播媒介個數、不同日刊播等，然實際判斷行為數時，依同認定標準第4條規定，仍應斟酌違反之動機及目的、違反之手段、違反義務之影響程度、違反義務所致之所生危害及損害等等，才得完整界定違法應受評價、處罰之行為數，也不得因個案事實中出現食安法行為數認定標準第3條各款之判斷參考基準，即機械性認定不同品項產品（該條第1款）或不同日刊播（該條第4款）之廣告，即當然屬於數次違反食安法之廣告行為

22  
2

- 例如：行為人出於單一決意，為同時達成促銷之目的，在「一次製作之同一廣告頁」當中，登載不同品項之產品，且各產品均涉有食安法所禁止之誇張、易生誤解之廣告內容者，即使涉及不同品項產品，甚而可能在密接時間內，多日重複刊登該同一廣告頁，因行為人違法動機與目的顯現出之行為決意，以及違反手段在時間上之密接性，參照前述最高行政法院聯席會議決議之意旨，仍應視為單一行為無誤

22  
3

- 然而，若行為人明顯出於複數之決意，針對不同品項產品，製作不同廣告頁面，各自獨立刊載不同產品之違規廣告內容者，即使行為人在同一日內將不同行為決意完成之不同廣告先後予以公開，因行為人出於複數行為決意而為複數廣告行為，本屬自然數行為，也不能因刊登公開日單一、時間密接，就誤認為是單一行為

22  
4

- 原判決認定因新北市政府衛生局於2016年2月16日按民眾檢舉而於當日在被上訴人官網上，查悉被上訴人就附表所示兩食品，以兩可點選開啟之網頁網址，刊登附表所示兩食品之廣告，因是同一日，在同一官網上張貼，並在官網上點即出現兩產品網址，即屬為達成整體銷售宣傳效果之目的，出於單一違反食安法第28條第1項規定之決意而為之同一違反行政法上義務之接續行為，應評價為一行為部分，固非無見
- 然參酌前述說明，違法廣告之行為數判斷，就不同品項產品廣告，應探究行為人是否出於複數之決意，針對不同品項產品，製作不同廣告宣傳品，各自獨立公開不同產品之違規廣告內容而定，該數不同廣告分數次公開宣傳行為縱算在同一日內所為，亦不影響複數行為之認定

22  
5

- 而查被上訴人縱使是在同一天、同一官網上刊登兩食品廣告，但既然被上訴人以兩個獨立可點選開啟之網頁網址，各自刊登附表所示兩食品廣告，以網際網路網頁製作與使用經驗而言，究竟被上訴人是基於單一違法之決意，而在完成附表所示兩食品廣告內容之編排、製作後，同時放置在被上訴人既有之官網架構下供人點選；抑或被上訴人是基於分別宣傳兩食品之促銷目的，各自編排、製作完成廣告後，才將兩廣告先後放置在官網架構下供人點選觀覽，事關被上訴人究竟事出於單一違法決意或複數違法決意而為一行為或數行為

22  
6

- 尤其，依原審法院查明事實所依憑之證據，被上訴人刊登系爭兩廣告網頁之網址上（見原審法院卷第191、193頁背面，網址內容見附表），已顯明「2015-11-23」，以及「2015-12-11」等近似於網頁上網公告日期之字樣，是否即為網頁製作上放置官網架構之日期，原審法院亦應依此明顯跡證，再依職權調查，或詢之被上訴人，或調查網際網路網頁製作之實務，探求網址編碼出現日期之意涵，原審法院卻未予查明，逕以上訴人查悉系爭二食品在同一日，即遽認被上訴人在該日當天同一日刊登兩廣告而為一行為，實有未盡職權調查義務之判決不適用法規的違法

22  
7

- 7) 臺灣高雄地方法院105年度簡字第74號判決
- 行政罰法第25條明定，數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，應分別處罰之。又違反行政法上義務規定之行為次數，應依各該行政法規之構成要件與法規目的為觀察，非單以事實行為之物理上次數定之
  - 經查，傳染病防治法係為杜絕傳染病之發生、傳染及蔓延而制定，與廢棄物清理法係為有效清除、處理廢棄物，改善環境衛生為目的，兩者立法意旨有所區別，且違規構成要件及處罰目的亦非相同是以環保局稽查人員前於104年8月26日及同年9月1日在系爭建物前空地，分別發現廢棄臉盆及塑膠杯有未妥善清除，致生病媒蚊子孳生之情事，爰以原告違反廢棄物清理法第27條第11款規定為由，各裁處1,500元罰鍰在案

22  
8

- 嗣被告派員於同年9月16日至同一地點稽查，在該處堆放之塑膠雨衣皺褶處及空罐內，均採集到病媒蚊子，此有佐證照片在卷可稽
- 則被告機關固係於同一地點發現有積水容器孳生病媒蚊子之事實，惟經比對環保局前兩次稽查及本案佐證照片，足知本次查獲之違規事實，核與環保局稽查時發現之積水容器及積水處有所不同，兩者亦具有時間上差異性，被告機關及環保局自得依傳染病防治法及廢棄物清理法等相關規定，分別予以處罰，尚無違一事不二罰原則，併予敘明

22  
9

#### 8) 法務部解釋函令

##### ● 法務部法律字第10803509180號函

- 主旨：有關臺中市政府函詢教保人員違反「幼兒教育及照顧法」及「兒童及少年福利與權益保障法」法條適用乙案，本部意見如說明二至四。請查照參考
- 按行政罰法（下稱本法）第24條第1項規定：「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。」此為「一行為不二罰」原則之明文，其立法意旨乃為避免因法律規定之錯綜複雜，致人民之同一行為，遭受數個不同法律之處罰，而承受過度不利之後果

23  
0

- 準此，倘行為人不同，或雖行為人相同但非屬同一行為，而係數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，則應分別處罰之（本法第25條參照），不生是否抵觸「一行為不二罰」原則之問題
- 又違法之事實是否為「一行為」，乃個案判斷之問題，並非僅就法規與法規間之關連，或抽象事實予以抽象之判斷，而係必須就具體個案之事實情節，依據行為人主觀之犯意、構成要件之實現、受侵害法益及所侵害之法律效果，斟酌被違反行政法上義務條文之文義、立法意旨、制裁之意義、期待可能性與社會通念等因素綜合判斷決定之

23  
1

- 查兒童及少年福利與權益保障法（下稱兒少法）第53條第1項規定：「...教育人員、保育人員、教保服務人員、...及其他執行兒童及少年福利業務人員，於執行業務時知悉兒童及少年有下列情形之一者，應立即向直轄市、縣（市）主管機關通報，至遲不得超過24小時：一、...六、...。」、第100條規定：「...教育人員、保育人員、教保服務人員、...或其他執行兒童及少年福利業務人員，違反第53條第1項通報規定而無正當理由者，處新臺幣6千元以上6萬元以下罰鍰。」
- 另幼兒教育及照顧法（下稱幼照法）第23條第5項規定：「教保服務機構之負責人或其他服務人員於執行業務時，知悉有任何人對幼兒有第1項第1款至第3款行為之一時，除依其他相關法律規定通報外，並應通報直轄市、縣（市）主管機關。」

23  
2

- 第47條第2項規定：「教保服務機構之負責人或其他服務人員，違反第23條第5項規定者，處新臺幣3萬元以上15萬元以下罰鍰。」
- 查上開規定（兒少法第53條第1項、幼照法第23條第5項）均係規定應通報「直轄市、縣（市）主管機關」
- 且查「兒童及少年保護通報與分級分類處理及調查辦法」第17條規定：「直轄市、縣（市）主管機關應結合社政、警政、教育、衛生...業務及其他相關機關，辦理兒童及少年保護通報與處理之宣導、教育訓練。」則貴部來函所詢倘教保人員發現兒少有遭受不當對待之情事，未通報「教育及「社政」主管機關，或僅通報「教育主管機關」而未通報「社政主管機關」，是否涉有「行政罰法」第24條規定之適用等問題乙節

23  
3

- 其所指分別通報「教育」主管機關或通報「社政」主管機關之法規依據為何？因涉及違反之法規與處罰適用規定之確認，宜請貴部及教育部基於兒少法及幼照法法規主管機關之立場先行釐清，俾以後續判斷是否有行政罰法第24條規定之適用

23  
4

- 法務部法律字第10803503320號函
- 主旨：有關國家公園法及花蓮縣登山活動管理自治條例間對於違法案件之裁處規定優先適用疑義，復如說明二至四，請查照參考
- 按行政罰法（以下簡稱本法）第24條第1項規定：「...」此為「一行為不二罰」原則之明文，其立法意旨乃為避免因法律規定之錯綜複雜，致人民之同一行為，遭受數個不同法律之處罰，而承受過度不利之後果
- 準此，倘行為人不同，或雖行為人相同但非屬同一行為，而係數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，則應分別處罰之（本法第25條參照），不生是否抵觸「一行為不二罰」原則之問題

23  
5

- 違法之事實是否為「一行為」，乃個案判斷之問題，並非僅就法規與法規間之關連，或抽象事實予以抽象之判斷，而係必須就具體個案之事實情節，依據行為人主觀之犯意、構成要件之實現、受侵害法益及所侵害之法律效果，斟酌被違反行政法上義務條文之文義、立法意旨、制裁之意義、期待可能性與社會通念等因素綜合判斷決定之
- 如經判斷認係單一行為違反數個行政法上義務，則須進一步判斷有無法規競合之問題，包括特別關係、補充關係與吸收關係，如該二以上規定之間存有特別法與普通法關係者，於此情形，特別規定之構成要件必涵蓋普通規定之構成要件

23  
6

- 從而，除法律別有規定外，應依特別法優先於普通法適用之原則，優先適用該特別規定，而不再適用本法第24條之「一行為不二罰」原則
- 查國家公園法（以下簡稱公園法）係以保護國家特有之自然風景、野生物及史蹟，並供國民之育樂及研究為目的（公園法第1條規定參照）；花蓮縣登山活動管理自治條例（以下簡稱本自治條例）係以加強山域登山活動意外事故預防管理，維護人民生命安全為目的（自治條例第1條第1項規定參照），二者之立法目的不同
- 再者，公園法第19條規定：「進入生態保護區者，應經國家公園管理處之許可。」此係要求行為人於進入國家公園生態保護區前有向國家公園管理處提出申請許可之「作為」義務

23  
7

- 而本自治條例第4條第3款規定：「進入本府公告之管制山域從事登山活動，應遵守下列事項：.....三、未開放之山域步道禁止進入及自行開闢路徑。但為避免緊急危難者，不在此限。」此係要求行為人有不得進入未開放之山域步道之「不作為」義務
- 本件行為人，未向國家公園管理處提出申請許可，逕自進入國家公園生態保護區，係以不作為方式違反作為義務（公園法第19條）在前；復進入未開放之山域步道，係以作為方式違反不作為義務（本自治條例第4條第3款）在後，二者應評價為數行為而分別處罰，無本法第24條「一行為不二罰」原則之適用，應依本法第25條規定，分別由公園法及本自治條例主管機關分別裁處

23  
8

- 又依前開公園法第19條及本自治條例第4條第3款規定內容觀之，因公園法第19條規定並未涵蓋本自治條例第4條第3款規定之構成要件，反之亦然，是以兩者間並不存有特別法與普通法關係，不生特別法優先於普通法適用之問題，併此敘明

23  
9

#### ➤ 行政罰與刑罰之競合

##### 1. 刑事不法與行政不法之區別

###### 1) 質的區別說

- 刑事不法行為本質上乃屬於一種「根本性、欠缺人性舉止且具有倫理非難性之違犯國家法秩序的行為」；對於是類行為乃係以刑罰手段加以處罰
- 相反地，秩序違反行為僅係一種「單純的不服從與技術、時間及社會情況相關之國家行政秩序法而已，其根本不具有倫理可非難性
- 此說僅係以係否具有社會倫理可非難性為判別基礎，而單純地將所有違反法規範之行為區分為刑事不法與行政不法行為二種類型

24  
0



- 由於社會倫理可非難性之有無，本屬一種價值判斷，此等價值判斷極可能會如林山田教授所言，出現因量變而導致質變的情形
- 也因此，質的區別說所彰顯之非黑即白，僅能從二擇一之區分思維下，若僅以須經價值判斷之社會倫理可非難性概念作為判別刑事不法與行政不法之標準，恐較不足而可能無法完全適用於現今國家與人民以及人民彼此間多元之互動關係

24  
1

## 2) 量的區別說

- 李惠宗教授基於「現代國家制裁權的考量」，以及「處罰手段相對化」等觀點，認為採取量的區別方屬妥適
- 詳言之，其一方面認為現代國家不再僅係基於道德，反而更多是出於「公共理性」之觀點，而透過法定程序以規範形式課予人民與公共利益有關之義務。國家基於權力獨占地位而可透過具實力性之處罰措施以督促人民履行法定義務，或是對於違反法定義務之行為施加處罰
- 由此等關聯性可知，採取處罰措施不再著眼於違反道德之「行為之惡性」，而應是行為對於「整體國家機能、行政效益及社會大眾所生之不利益的外部效果」

24  
2

- 另一方面，氏亦肯認傳統刑事不法與行政不法之處罰對象具有本質上的迥異性，前者係基於個人責任原則，故其處罰對象亦以自然人為原則；後者基於社會連帶主義之觀點，處罰對象並不以具有「實際意志」之自然人為限，尚包括法人、非法人團體或其代表人在內
- 但此等本質上的迥異，因「刑法目的擴張」、「處罰手段多樣化」以及「兩罰主義」等因素而逐漸模糊其界限。基此，刑事不法與行政不法乃以呈現相對化的趨勢，其彼此間應僅係量的差異而已

24  
3

## 3) 本文見解

- 不論是質的區別說、量的區別說，乃至於聯邦憲法法院自從行政處罰程序案後逐步發展而成的質量混合說，均提供諸多值得參考之觀點與思維依據
- 但若進一步觀察質的區別說與量的區別說，二者見解均明確點出某類群之行為，例如侵害他人生命或身體法益等行為，其或因具有社會倫理非難性，或因對於公共利益或特定法益造成嚴重之侵害，無論如何必須以具有社會倫理非難性之刑罰加以制裁

24  
4

- 相反地，某類群之行為，例如違反交通規則或任意傾倒垃圾等行為，或因不具任何社會倫理非難性，或因對於公共利益或整體社會秩序並無太大損害，以致於不得對其採取刑罰制裁手段，至多僅能採取秩序罰之結論
- 換言之，此二種類群之行為不論係以質的區別說，抑或是由量的區別說為論證基礎，均可得出相同之論證結果
- 也因此，本文認為除前述不論係基於質的區別說抑或是量的區別說之觀點所導出必須採取刑罰制裁手段，以及絕對不應採取刑罰制裁手段之二類行為外，其間應存有如德國聯邦憲法法院所言之邊界領域

24  
5

- 若輔以權力分立之功能最適理論加以分析，則應由代表多元意見、且須經歷正式、謹慎且較為公開、透明之程序之立法者，在此等邊界領域中基於刑事政策之理性觀點並在憲法價值秩序與基本權利保障之框架內，依照社會當下之具體情狀而判斷係否應將某類行為界定為刑事不法而對之採取刑罰制裁手段，抑或僅屬應以行政罰加以回應之行政不法
- 換言之，立法者於此乃享有立法決定之形成自由
- 也因此，本文認為刑事不法與行政不法之區別爭議重點，應由早期質的區別說與量的區別說的理論之爭，移轉至立法者之形成自由時係否有應予遵循之界限及其內容為何，以及其在個案中所為之刑事不法或行政不法決定，乃至於制裁手段之選擇係否有逾越該等界限

24  
6

## 2. 行政罰與刑罰之競合

### 1) 行政罰法第26條規定：

- ① 一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之
- ② 前項行為如經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之

24  
7

- ③ 第1項行為經緩起訴處分或緩刑宣告確定且經命向公庫或指定之公益團體、地方自治團體、政府機關、政府機構、行政法人、社區或其他符合公益目的之機構或團體，支付一定之金額或提供義務勞務者，其所支付之金額或提供之勞務，應於依前項規定裁處之罰鍰內扣抵之
- ④ 前項勞務扣抵罰鍰之金額，按最初裁處時之每小時基本工資乘以義務勞務時數核算

24  
8

- ⑤ 依第2項規定所為之裁處，有下列情形之一者，由主管機關依受處罰者之申請或依職權撤銷之，已收繳之罰鍰，無息退還：
  - A. 因緩起訴處分確定而為之裁處，其緩起訴處分經撤銷，並經判決有罪確定，且未受免刑或緩刑之宣告
  - B. 因緩刑裁判確定而為之裁處，其緩刑宣告經撤銷確定

24  
9

- 該條之立法理由乃謂：
  - 一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定時，由於刑罰與行政罰同屬對不法行為之制裁，而刑罰之懲罰作用較強，故依刑事法律處罰，即足資警惕時，實無一事二罰再處行政罰之必要。且刑事法律處罰，由法院依法定程序為之，較符合正當法律程序，應予優先適用。但罰鍰以外之沒入或其他種類行政罰，因兼具維護公共秩序之作用，為達行政目的，行政機關仍得併予裁處，故為第一項但書規定
  - 前述行為如經檢察官為不起訴處分或法院為無罪、免訴、不受理或不付審理（少年事件）之裁判確定，行政罰之裁處即無一事二罰之疑慮，故第2項規定此時仍得依違反行政法上義務之規定裁處

25  
0

### 2) 行政罰法第32條規定

- ① 一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，應將涉及刑事部分移送該管司法機關
- ② 前項移送案件，司法機關就刑事案件為不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑、撤銷緩刑之裁判確定，或撤銷緩起訴處分後經判決有罪確定者，應通知原移送之行政機關
- ③ 前二項移送案件及業務聯繫之辦法，由行政院會同司法院定之

25  
1

### ● 該條之立法理由乃謂：

- 依本法第26條規定，刑罰與罰鍰不得併為處罰，故遇有競合時，應將涉及刑事部分移送該管司法機關
- 但司法機關就刑事案件為不起訴之處分或為無罪、免訴、不受理或不付審理（少年事件）之裁判確定，應通知原移送之行政機關對違反行政法上義務行為加以裁處，爰於第1項及第2項分別規定，以資適用。

25  
2

### 3) 釋字第751號

#### ① 主要爭點

- 行政罰法第26條第2項規定命應履行負擔之緩起訴處分確定後，得再處罰鍰，是否違憲？

#### ② 大法官見解

- 憲法第15條規定人民之財產權應予保障。然國家為維持社會秩序、增進公共利益之必要，於不違反憲法第23條比例原則之範圍內，非不得以法律對人民之財產權予以限制（本院釋字第596號及第672號解釋參照）

25  
3

- 行政罰法第26條第1項、第2項規定：「（第1項）一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。……（第2項）前項行為如經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之。」其中第2項關於緩起訴處分部分（即系爭規定一），係行政罰法於100年修正時，為杜實務上關於緩起訴處分是否有該條項適用之爭議所增訂
- 查緩起訴處分之制度係為發揮篩檢案件之功能，以作為刑事訴訟制度採行當事人進行主義應有之配套措施，並基於填補被害人之損害、發揮個別預防功能、鼓勵被告自新及復歸社會等目的而設

25  
4

- 故緩起訴處分之本質，係法律授權檢察官為終結偵查所為之處分，其作用並非確認刑罰權之存在，反係終止刑罰權實現之程序性處理方式
- 就此而言，緩起訴處分既屬對被告不予追訴之決定，亦以聲請再議及交付審判程序作為告訴人之救濟手段（刑事訴訟法第256條第1項、第258條之1參照），故實係附條件之便宜不起訴處分
- 又檢察官依刑事訴訟法第253條之2第1項規定，作成緩起訴處分時，得命被告於一定期間內遵守或履行該條項各款所規定之事項
- 其中第4款規定，於一定期間內支付一定金額予國庫、公益團體或地方自治團體（103年6月4日第4款修正為僅向公庫支付）

25  
5

- 第5款規定向指定之政府機關、政府機構、行政法人、社區或其他符合公益目的之機構或團體提供一定時數之義務勞務（上開二款所規定內容即應履行之負擔）
- 應履行之負擔，並非刑法所定之刑罰種類，而係檢察官本於終結偵查之權限，為發揮個別預防功能、鼓勵被告自新及復歸社會等目的，審酌個案情節與公共利益之維護，經被告同意後，命其履行之事項，性質上究非審判機關依刑事審判程序所科處之刑罰
- 惟應履行之負擔，課予被告配合為一定之財產給付或勞務給付，致其財產或人身自由將受拘束，對人民而言，均屬對其基本權之限制，具有類似處罰之不利益效果

25  
6

- 從而國家對於人民一行為先後課以應履行之負擔及行政法之罰鍰，其對人民基本權造成不利益之整體效果，亦不應過度，以符比例原則之要求
- 系爭規定一允許作成緩起訴處分並命被告履行負擔後，仍得依違反行政法上義務規定另裁處罰鍰，係立法者考量應履行之負擔，其目的及性質與刑罰不同，如逕予排除行政罰鍰之裁處，對應科處罰鍰之違法行為言，其應受責難之評價即有不足，為重建法治秩序及促進公共利益，允許另得裁處罰鍰，其目的洵屬正當
- 其所採另得裁處罰鍰之手段，連同應履行之負擔，就整體效果而言，對人民造成之不利益，尚非顯失均衡之過度評價，與目的間具合理關聯性，並未違反比例原則，亦不涉及一行為二罰之問題

25  
7

- 尤以立法者為減輕對人民財產所造成之整體不利益效果，以避免過度負擔，於100年修正行政罰法時，同時增訂第26條第3項及第4項，規定應履行之負擔得扣抵罰鍰，系爭規定一更與憲法第15條保障人民財產權之意旨無違
- 為避免被告對緩起訴處分應履行負擔效果之誤解，檢察官擬作成應履行負擔之緩起訴處分，而徵求被告同意時，應併向被告說明，該同一行為如違反行政法上義務規定，行政機關仍可能依法裁處，併此指明

25  
8

- 法務部法律字第10703515350號函
- 按本法第26條第1項規定：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。」係採刑事優先原則，但罰鍰以外之沒入或其他種類行政罰，因兼具維護公共秩序之作用，為達行政目的，行政機關仍得併予裁處，故為第1項但書規定（本法第26條第1項立法理由參照）
- 是本件建築師容許他人借用名義投標乙節，如違反建築師法第26條規定，依本法第46條第5款規定，應予撤銷或廢止開業證書之懲戒處分

25  
9

- 倘貴部認為此懲戒處分係屬行政罰之性質，則依前揭本法第26條第1項但書規定，高雄市政府於將刑事部分移送該管司法機關同時，得併予裁處前開懲戒處分，其裁處權時效本應自行為人違反行政法上義務之行為終了時起算
- 惟依來函所述本件違規行為終了時似係於本法95年2月5日施行前（94年4月間），則按本法第45條第1項及第2項規定：「本法施行前違反行政法上義務之行為應受處罰而未經裁處，於本法施行後裁處者，除第15條、第16條、第18條第2項、第20條及第22條規定外，均適用之（第1項）。前項行政罰之裁處權時效，自本法施行之日起算（第2項）。」是本案之裁處權時效，應於本法95年2月5日施行之日起算

26  
0

- 法務部法律字第10703509270號函
- 按行政罰法（下稱本法）第26條第1項規定：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之（第1項）。」係採刑事優先原則，但罰鍰以外之沒入或其他種類行政罰，因兼具維護公共秩序之作用，為達行政目的，行政機關仍得併予裁處，故為第1項但書規定
- 次按本法第2條第3款規定：「本法所稱其他種類行政罰，指下列裁罰性之不利處分：...三、影響名譽之處分：公布姓名或名稱、公布照片或其他相類似之處分。」

26  
1

- 兒少法第49條規定：「任何人對於兒童及少年不得有下列行為：...。」第97條規定：「違反第49條各款規定之一者，處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並得公布其姓名或名稱。」
- 上開兒少法第97條所定「公布其姓名或名稱」，即屬本法第2條第3款所稱「影響名譽之處分」
- 是以，關於所詢旨揭事項，如認係一行為同時觸犯刑事法律及違反兒少法第49條規定，雖行為人經刑事判決確定，主管機關仍得依兒少法第97條規定裁處公布姓名或名稱，與行政罰法第26條第1項但書規定尚無不符

26  
2

- 法務部法律字第10703505410號函
- 按行政罰法（下稱本法）第26條第1項、第2項規定：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。」、「前項行為如經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之。」是以，一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定，並經該管司法機關於行政罰裁處時效完成前開始偵查處理時，行政機關即已喪失管轄權，自不得就違反行政法上義務之行為裁處之，更無裁處權時效進行可言

26  
3

- 換言之，行政機關此時應俟司法機關為不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定日起，始得依行為人所違反行政法上義務規定裁處（本部106年6月5日法律字第10603502500號函參照）
- 次按，本法第26條第1項規定係以同一行為人所為之一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定為前提，倘非屬同一行為人之同一行為，自得分別處罰，無本法第26條之適用
- 有關違反行政法上義務規定之事實，究應評價為「一行為」抑或「數行為」乃個案判斷問題，並非僅就法規與法規間關連或抽象事實予以抽象判斷

26  
4

- 必須就具體個案事實情節依據行為人主觀犯意、構成要件實現、受侵害法益及所侵害法律效果，斟酌被違反行政法上義務條文文義、立法意旨、制裁意義、期待可能性與社會通念等因素綜合判斷決定之
- 本件依來函說明五所載，貴府似已審認屬一行為同時觸犯刑法及違反都市計畫法之情形，且因已移送檢察機關偵辦，行政機關自不得依都市計畫法規定裁處罰鍰
- 至於罰鍰以外之沒入或其他種類行政罰，依行政罰法第26條第1項但書規定，行政機關仍得予以裁處，至如來函所詢都市計畫法第79條第1項所定勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀，因非屬裁罰性不利處分，故無行政罰法第26條之適用，行政機關自得為之，併此敘明