



行政
罰
法
之
理
論
與
案
例

李惠宗
著

gesetz über Ordnungswidrigkeiten

行政罰法
之
理論與案例

李惠宗

2005年6月

國家圖書館出版品預行編目資料

行政罰法之理論與案例/李惠宗著. — 初版.

臺中市：李惠宗出版；臺北市：

元照總經銷，2005 [民94]

面：公分

ISBN 957-41-2891-1 (平裝)

1.行政罰

588.18

94010310

海
外
用
書

行政罰法之理論與案例

5C48PA

作 者 / 李惠宗

出 版 者 / 李惠宗

印 刷 / 一好印刷事業有限公司

402台中市南區美村路二段165號

總 經 銷 / 元照出版有限公司

100台北市館前路18號5樓

網 址 / www.angle.com.tw

定 價 / 新台幣350元

版 刷 / 2005年8月 初版二刷

訂購專線 / (02)2375-6688轉166 (02)2370-7890

訂購傳真 / (02)2331-8496

郵政劃撥 / 19246890 元照出版有限公司

Copyright©by Angle publishing Co.,Ltd.

登記證號：局版臺業字第1531號

ISBN 957-41-2891-1

· 版權所有 · 翻印必究 ·

自序

在法學界多年來的努力下，立法院終於通過行政罰法，這對於我國要邁向法治國家而言，又向前跨了一大步。這部法律，雖不完美，但至少在許多法制上，建立起一些客觀的價值秩序。

生活經驗上，「沒有做對的事情，就是做錯了」，但是在法制上，「沒有做錯的事情，就是做對了」。行政罰法（§ 4）將此一法則明文化了。同時本法也將過失原則列為責任原則之一，因此公務員擬對人民發動處罰權，應負舉證責任。

如同行政程序法的頒布，行政罰法是公務員將來執行職務會面臨新的挑戰，故本法自公布後一年才開始施行。公務員所面臨的新挑戰中，以一事不二罰原則如何適用，似為最大課題。因此本書特別針對此一問題做了頗多的論述。

本書內容，除了行政罰法體系內容的介紹之外，加上作者個人歷年來所撰寫有關行政罰的個案研習。本書基本上以實務問題之解決作為出發點，故學術上的引註容有不足。愚者千慮，或有一得。

本書初版二刷，要特別感謝內政部中部辦公室法學碩士袁世芬小姐的精心校對。當然匆促成書，魯魚豚亥，在所不免，敬祈先進惠賜宏見，以匡不迨，是所至盼。

李惠宗 撰於 致遠齋

列印二刷稿於 2005 年 7 月 28 日卯時，旭日初升

目 錄

理 論 篇.....	
第一章 行政罰之概念.....	1
第一節 行政罰之意涵.....	2
第一項 行政罰係處罰行為.....	2
第二項 行政制裁係高權行為.....	4
第三項 行政罰係指「罰鍰」、「沒入」或「裁罰性之不利處分」之手段.....	5
第二節 行政罰之範圍.....	6
第一項 廣義的行政罰.....	6
壹、行政刑罰.....	6
貳、行政執行罰.....	7
參、行政秩序罰.....	7
肆、行政紀律罰.....	8
第二項 狹義的行政罰.....	8
第三項 行政罰與其他行政手段的區別.....	8
壹、行政罰與刑罰之區別.....	8
貳、行政秩序罰與行政執行罰.....	15
參、行政罰與其他不利益處分.....	18
肆、行政罰與其他確認性行政處分.....	19
第三節 行政罰之種類.....	19
第一項 罰鍰.....	19
壹、罰鍰之意義.....	19
貳、罰鍰之執行.....	20
參、罰鍰之裁量.....	20
肆、罰鍰之追徵.....	21
第二項 沒入.....	23
壹、沒入之意義.....	23
貳、沒入之種類.....	23
參、沒入之裁量.....	26
肆、沒入之執行.....	27
第三項 裁罰性不利處分.....	27
壹、立法政策上的理由.....	27

貳、裁罰性不利處分之種類.....	27
參、裁罰性不利處分之裁量.....	30
肆、裁罰性不利處分之執行.....	30
第二章 行政罰法立法之原則.....	33
第一節 行政罰法定原則.....	33
第一項 法律明文規定.....	33
壹、法律明定之範圍.....	33
貳、法律授權訂定之法規命令.....	36
參、法律授權的範圍.....	39
肆、再授權禁止原則.....	40
第二項 自治條例明文規定.....	40
壹、地方自治規章之權限範圍.....	41
貳、其他自治規章.....	42
第二節 明確性原則.....	45
第一項 法律本身規定之明確.....	46
第二項 法規命令之明確.....	47
第三節 從新從輕原則.....	49
第一項 刑罰與刑罰之比較.....	50
第二項 刑罰與行政罰之比較.....	51
第三項 行政罰與行政罰之比較.....	52
壹、罰鍰之比較.....	53
貳、沒入無法比較輕重.....	54
參、其他裁罰性之不利處分之比較.....	54
第四節 屬地原則.....	54
第三章 行政罰之責任原則.....	57
第一節 責任原則之意義.....	57
第二節 責任能力.....	58
第一項 自然人.....	58
第二項 法人及其他團體.....	59
第三節 責任條件.....	60
第一項 責任條件作為行政罰要件之歷史.....	60
第二項 現行法之規定.....	62
第三項 責任條件之內涵.....	63
壹、故意.....	63

貳、過失	64
第四項 法人與其他團體責任條件之認定	66
第五項 行政機關的責任條件	68
第四節 禁止錯誤	70
第五節 行政責任的類型	71
第一項 行為責任	72
壹、自己責任	72
貳、代位責任	73
參、私法人代表人之責任	73
第二項 狀態責任	76
第六節 行政共犯	77
第一項 行政犯是否有共犯的問題	77
第二項 獨立正犯化之規定	79
第三項 身分犯	81
第七節 行政犯之未遂	81
第八節 消滅時效	83
第一項 消滅時效的性質	83
第二項 行政罰之消滅時效	84
壹、裁罰時效	84
貳、時效起算時點	84
參、時效不完成	85
肆、執行時效	86
第九節 阻卻違法事由	86
第一項 法定阻卻違法事由	86
壹、依法令之行為	86
貳、正當防衛	87
參、緊急避難	88
第二項 超法規阻卻違法事由	88
壹、被害人同意或承諾	88
貳、自損行為	89
參、可容許之行為	89
肆、非真正行政不法行為	90
伍、義務衝突	90
第四章 行政罰之執行原則	91
第一節 便宜原則與法定原則	91

第二節 不當聯結之禁止原則	92
第三節 平等原則	93
第一項 命令先行原則與命令一般性原則	94
第二項 法的無條件執行原則	94
第三項 相同案件相同處理原則	95
第四節 比例原則	95
第一項 比例原則之意義	95
第二項 比例原則之落實	97
第五章 一事不二罰原則	99
第一節 一事不二罰原則之地位	99
第二節 一事不二罰原則之內涵	99
第一項 「一事」之概念	99
壹、法律擬制	100
貳、以立法目的作為標準	106
第二項 「二罰」之概念	113
壹、種類不同的行政秩序罰可否併罰	114
貳、行政執行罰與行政罰可否併科	114
參、行政罰與刑罰是否得併罰	115
肆、懲戒罰與刑罰是否得併存	117
伍、針對兩個主體所為處罰，非屬兩罰	120
第六章 行政罰之管轄	121
第一節 管轄權的意義	121
第二節 行政罰管轄權之確定	122
第一項 一般屬地管轄權	122
第二項 行政罰管轄權的競合	124
壹、處罰最重之機關之管轄權	124
貳、先處理機關之管轄權	125
參、其他裁罰性不利處分之管轄權	125
肆、緊急事務保全管轄權	126
第三項 行政罰與刑事罰管轄權之競合	127
第七章 裁罰之正當法律程序	129
第一節 裁罰之共通程序	129
第二節 保全程序	130
第三節 物之扣留程序	131

第一項 扣留之標的.....	131
第二項 扣留後之處理.....	132
第四節 陳述意見及聽證程序.....	133
第五節 送達程序.....	133
第一項 職權送達主義.....	134
第二項 特別法上之送達.....	135
第三項 送達之標的.....	136
第四項 受送達之對象.....	136
第五項 送達處所.....	138
第六項 送達之方法.....	138
壹、自行送達.....	138
貳、郵務送達.....	139
參、留置送達.....	141
肆、寄存送達.....	141
伍、公告送達.....	142
陸、公示送達.....	142
柒、囑託送達.....	146
 案 例 篇	
走味的酒香.....	151
繳清罰鍰才能換行照嗎？.....	161
超速的陷阱.....	177
整頓八大行業的殺手鐮.....	195
三次翹課，死當！.....	213
 法 規 篇	
附錄一：行政罰法.....	229
附錄二：行政罰法草案.....	239
附錄三：行政執行法.....	275
附錄四：國家賠償法.....	283
 索 引.....	285

凡 例

中文引用簡稱

§	某法律條次
II.; III.	某法條項次，第二項、第三項
§159 II 二	表某法規之第一百五十九條第二項第二款
(82 判 886)	表(最高)行政法院之判決（民國紀元）年度及字號
民§144	表民法第一百四十四條
刑§14	表刑法第十四條
釋 491	表司法院大法官解釋字號

德文用語簡稱

aao. am angegebenen Ort	前揭文
Art Artikel	第某條
Aufl. Auflage	第某版
Bd. Band	第某卷
ff. folgende	某頁以下
Fn. Fussnote	註解
GG Grundgesetz	德國基本法
Hg. Herausgegeben	編著
Komm. Kommentar	注釋書
Rn. Randnummer	邊碼
S. Seite	第某頁
Vgl. Vergleiche	請參閱

我們都是這樣長大的……小時候，老師可能會以數學第一名的分數為標準，成績差的同學，差距第一名幾分就打幾下手心。讓我們想一想：

一、「打手心」可否作為一種處罰？

二、以成績差作為「懲罰」理由，是否符合法理？

第一章 行政罰之概念

行政罰是國家對於人民違反行政法上義務的「行政制裁」手段，「行政罰」作為一種處罰，必須符合兩項基本要件：「可苛責性」與「可歸責性」。

所謂的「可苛責性」係指人民違反了法規上的義務，即「做錯了事」，包括「做了不該做的事」，以及「沒有做該做的事」。所謂的「可歸責性」係指一種「期待可能性」，本來「可以做到，卻沒做到」。

如果人民行為不符合法律所規定的構成要件，行政機關依規定對該人做了不利益的決定，尚不得稱為「行政罰」，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……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。」此之主管機關得「撤銷證券商的許可」，不是因為證券商做錯什麼事，而是未符合法規的要件。又例如石油管理法第 17 條第 2 項、第 3 項規定：「經營加油站、加氣站或漁船加油站業務者，應向直轄市、縣（市）主管機關申請核准設站；設站完成並經直轄市、縣（市）主管機關審查合格，報請中央主管機關

核發加油站、加氣站或漁船加油站經營許可執照後，始得營業。前項加油站、加氣站、漁船加油站之用地及設置條件、設備、申請程序、經營許可執照核發、換發及其他經營管理事項之規則，由中央主管機關定之。」

準此，如果是個人天資不夠，致學業成績不良，或因為努力不足，成績不理想，對於公共秩序既不會造成負面影響，即不得以處罰臨之。但從教育的角度來看，仍可以透過「訓勉」的措施，激勵學生奮發向上的志節。

第一節 行政罰之意涵

行政罰法第1條第1項規定：「違反行政法上義務而受罰鍰、沒入或其他種類行政罰之處罰時，適用本法」。析言之，行政制裁係透過行政處罰，以期維護社會公共秩序之手段，故行政制裁又稱為「行政秩序罰」，簡稱「行政罰」（*Verwaltungsstrafe*），其要素包括：

第一項 行政罰係處罰行為

行政罰係指，對違反行政法上義務之行為，雖欠缺社會倫理的非難性，但行為之後果仍對社會一般公共秩序造成傷害，由行政機關執行第一次的制裁，較符合行政效率，對人權亦不致有嚴重侵害的一種公權力強制手段。其特徵有：

（一）違反行政法上義務行為未必具有社會倫理上的可非難性：所謂「社會倫理的可非難性」係指某種行為具有一般社會通念上認為應加以譴責之性質，簡言之，「可惡的行為」之謂，例如強盜、詐欺、偷竊等，「社

會倫理的可非難性」係刑法衡量的基礎，亦即具有社會倫理上可非難性之行爲，通常以刑罰臨之。但可科處行政罰之行爲，可能只是基於特定秩序之建立與維護，未必該行爲有多「可惡」，例如騎機車未帶安全帽，其行爲並不具有倫理上的可非難性，但仍可加以處罰；又如未辦理商業登記經營酒店，可處以行政罰，然商業登記並非基於倫理上的要求而來，但如果各種商業皆不登記，國家對於經濟上的統計，將失其依據，影響施政的正確衡量基礎，故未經商業登記經營酒店亦可予以處罰。

（二）行爲對社會公共秩序（多爲一般人之反射利益）造成輕度傷害：至於何種傷害屬輕度傷害，屬行政法上「處罰化」之政策考量，此一部份屬於立法裁量的範圍，司法院大法官釋字第 517 號解釋理由書即稱：「按違反行政法上義務之制裁究採行政罰抑刑事罰，本屬立法機關衡酌事件之特性、侵害法益之輕重程度以及所欲達到之管制效果，所爲立法裁量之權限，苟未逾越比例原則，要不能遽指其爲違憲。即對違反法律規定之行爲，立法機關本於上述之立法裁量權限，亦得規定不同之處罰，以不依規定入出境而言，入出國及移民法第五十九條固以罰鍰作爲制裁方法，但同法第五十四條基於不同之規範目的，亦有刑罰之規定，並非謂對行政法上義務之違反，某法律一旦採行政罰，其他法律即不問保護法益有無不同，而不得採刑事罰。」¹

¹ 有關本號解釋之評論，請參李惠宗，論比例原則作為刑事立法的界限——大法官釋字第 517 號解釋評釋，台灣本土法學，第 18 期，2001/1，頁 23-38。

例如 2000 年 1 月 26 日公布之就業服務法第 53 條第 3 款規定：「雇主不得未經許可聘僱或留用他人所申請聘僱之外國人」，違反者處以刑罰（同法§58），但現行就業服務法（§57）就未經許可雇用外國人（外勞）已改為行政罰，只有在特定要件下，才科以刑事處罰²。

（三）行政機關執行第一次制裁簡易有效率：蓋行政罰可由行政機關本其法定職權即可逕為裁處，可立收秩序維護之效。

（四）由行政機關本於職權或基於人民陳情即可發動：即可以科以行政罰之行爲，不必如刑事案件一般，須另經由檢察官起訴，法院審理，費時耗神。

第二項 行政制裁係高權行爲

行爲是否構成犯罪，應完全依照法律所規定的構成要件論斷，此屬狹義的法律保留（國會保留）事項，縱使法律就犯罪構成要件之某特定行爲樣態授權法規命令加以規定，亦須嚴格符合「授權明確性原則」。但得施以行政罰之行爲，係基於維持公共利益的立場，針對未至於犯罪但有必要予以制裁之行爲，所實施之高權行爲。

行政罰具有一般預防目的，亦即透過事先規定之罰

² 就業服務法（2003 年 5 月 16 日）第 63 條規定：「違反第四十四條或第五十七條第一款（未經許可雇用外國人）、第二款規定者，處新臺幣十五萬元以上七十五萬元以下罰鍰。五年內再違反者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一百二十萬元以下罰金。法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務違反第四十四條或第五十七條第一款、第二款規定者，除依前項規定處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科處前項之罰鍰或罰金。」

則，以儆醒一般人不要從事違反行政法義務之行爲。故如果一行爲同時違反數法規，應依處罰法定數額較高之法規處罰之（行政罰法§24; 31）

第三項 行政罰係指「罰鍰」、「沒入」或「裁罰性之不利處分」之手段

現代社會日益多樣化，行政事務亦日趨多元，故針對違反行政義務之行政制裁手段亦頗爲多樣化。我國行政罰法第 1 及第 2 條規定，行政罰包括「罰鍰」、「沒入」或「裁罰性不利處分」之手段，其中「裁罰性之不利處分」，係指具有制裁性質之不利處分。包括：

一、限制或禁止行爲之處分：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爲一定行爲之處分。

二、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。

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。

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。

第二節 行政罰之範圍

行政罰即行政制裁，指違反行政法上義務行為之處罰，但各種行政法上義務各有不同性質，因此行政罰亦有不同的指稱。

第一項 廣義的行政罰

廣義的行政罰包括：行政刑罰、行政秩序罰、行政執行罰及行政紀律罰，茲分述其意義如下：

壹、行政刑罰

行政刑罰係指行政法規中，以刑事處罰手段³作為違反行政義務處罰手段或行政管制方法，此種刑罰規定乃屬特別刑法，是否以行政刑罰作為維持社會秩序的手段，係屬立法裁量問題。

例如舊菸酒管理法第 46 條（2000 年 4 月 19 日）規定：「產製或輸入私菸、私酒者，處一年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰金。但以手工產製私菸、私酒供自用者，免予處罰。」

³ 所謂刑事處罰手段，乃指刑法第 32 條所規定的「主刑」及「從刑」，主刑包括一、死刑。二、無期徒刑。三、有期徒刑：二月以上十五年以下。但遇有加減時，得減至二月未滿，或加至二十年。四、拘役：一日以上，六十日未滿。但遇有加重時，得加至一百二十日。五、罰金：新臺幣一千元以上，以百元計算之。（刑§33）從刑之種類包括一、褫奪公權。二、沒收。三、追徵、追繳或抵償。（刑§34）

但同條新法已將之改爲行政罰，該條文新規定爲：「產製私菸、私酒者，處新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰。但查獲物查獲時現值超過新臺幣一百萬元者，處查獲物查獲時現值一倍以上五倍以下罰鍰。產製私菸、私酒未逾一定數量且供自用者，不罰。」

此外，廢棄物清理法第 18 條及第 45 條規定「未依規定回收廢棄物致人於死罪」；水污染防治法第 36 條（無排放許可證之違法排放廢水罪）⁴、勞動基準法第 75 條（強迫勞動罪）、第 76 條（不法介入勞動契約罪）等皆屬行政刑罰規定。

貳、行政執行罰

行政執行罰係指依行政執行法所課予義務人金錢負擔之處罰，行政執行罰名稱僅有「怠金」一種，意指人民怠於實現符合行政法上義務之行爲，遂以金錢負擔上之手段促其履行。行政秩序罰之法規用語，通常爲「得（按日）連續處罰之。」

參、行政秩序罰

行政秩序罰爲狹義的行政罰，係以違反行政法上義務所受之處罰，例如社會秩序維護法第 83 條之妨害風俗之罰鍰、建築法第 87 條之違法施工之罰鍰及勒令停工等。

⁴ 水污染防治法（2002 年 5 月 22 日）第 36 條：「事業無排放許可證或簡易排放許可文件，且其排放廢水所含之有害健康物質超過放流水標準者，處負責人三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰金。」