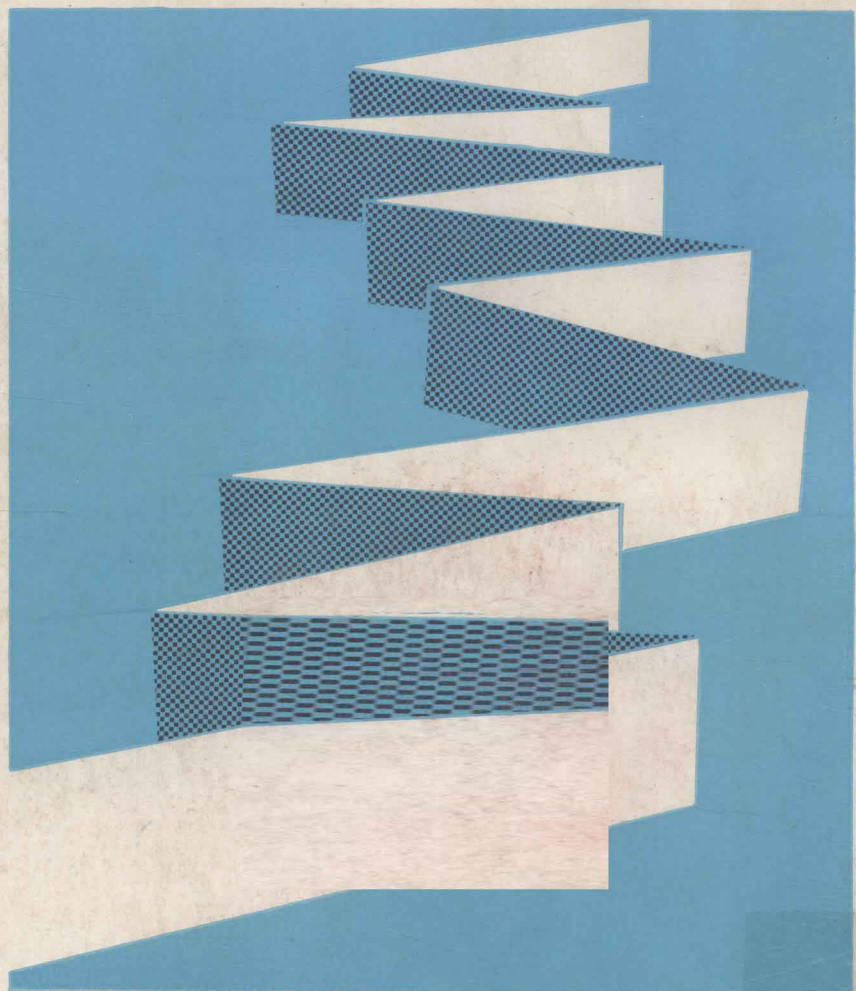


行政制裁制度



行政院研究發展考核委員會編印

行政制裁制度

研究主持人：張劍寒

參與研究：翁岳生 城仲模
朱宏志 古登美

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國六十八年六月

行政制裁制度

編印者：

行政院研究發展考核委員會

臺北市忠孝東路一段一號

電話：三四一七八三五

印刷者：

上海印刷廠

臺北市臨沂街五號

電話：三二一〇八一

出版時間：

中華民國六十八年六月

序 言

本會爲加強研究發展，推動行政革新，每年度分由一般行政、政治社會、及財政經濟等方面選定專題進行研究，提出具體建議事項，俾供上級決策或主管機關參考。專題研究之方式分爲委託學者專家研究、本會人員自行研究、以及與學術機構或有關機關合作研究等三種。「行政制裁制度」係本會委託國立台灣大學政治系主任兼政治研究所主任張劍寒教授主持研究。

行政制裁的範圍很廣，其種類因所依標準之不同，得爲各種分類；對於違反行政義務之制裁，從廣義的範圍而言，包括行政刑罰、行政秩序罰、行政執行罰及行政懲戒罰，本研究之對象，僅以行政秩序罰爲限，蓋行政刑罰，一般均附屬於特別刑法，爲刑法範圍之問題，行政懲戒罰另有「公務員懲戒法」之專法爲特別規定；行政執行罰亦有「行政執行法」爲依據，且該二法，現正由有關機關研修改進之中，故本計畫專就人民違反行政義務行爲之處罰爲討論範圍，研究我國現狀，並檢討發現問題，針對當前之缺失，研提改進之建議，並擬具統一之行政罰法，以增進行政效率，保障人民權益。

本研究主要採用文件分析法，先翻譯奧、德、日等國之罰法，並研究各國行政制裁制度之概況，加以分析比較；然後統計我國現行法令關於行政制裁之問題、行政法院判例、司法院解釋與大法官會議解釋有關行政制裁之問題並研究目前行政制裁制度上之問題及行政罰之範圍，製作區別分析表。

本研究報告之主要結論爲：(一)研提行政罰緩之檢討與改進意見；(二)參照外國法例，比較現行法令與判解

，決定立法原則與範圍；(二)擬訂「行政罰法」草案共十章，總計六十五條，每條條文之後，附帶立法理由以及參考之立法例與相關判解。

本報告初稿完成之後，先經本會邀請有關機關代表，及學者專家座談研商，並提報本會委員會議審議討論，再送請研究主持人做最後之修正。爰鉛印成冊，以供各有關機關暨學術機構作立法及教學研究之參考。

本報告除由張劍寒教授主持研究外，尚有國立台灣大學法律系翁岳生教授、政治系古登美教授、朱志宏教授、暨國立中興大學法律系城仲模教授參與研究，本會負責行政支援及連絡事宜者為蔡科長信義，特此誌明。

行政院研究發展考核委員會主任委員魏

鏞

目次

提 要	一
第一章 統計與分析	五
第一節 現行法令中行政制裁之罰則、罰度、主體、客體、程序及救濟之統計分析	五
第二節 行政判解中有關行政制裁問題、法規及罰則之統計分析	二一
附件一、現行法令有關罰則與處罰主客體之分析表	七三
附件二、行政罰與不利行政處分之區別分析表	七九
第二章 各國行政罰法與行政制裁制度選譯	九五
第一節 奧國行政罰法及重點說明	九五
第二節 德國一九七五年違反秩序罰法	一八
第三節 英美之行政制裁制度	一七六
第四節 日本之行政罰制度暨輕犯罪法	一九五
附件一、各國行政制裁制度內容比較一覽表	二一六
附件二、罰鍰問題之檢討及改進意見	二三七
第三章 行政罰法	二四一

第一節	行政罰法草案·····	二四一
第二節	行政罰法(草案)立法總說明·····	二五九
第三節	行政罰法草案(附立法理由)·····	二六四
附錄一、	行政院研究發展考核委員會研商「行政制裁制度之研究」座談會議紀錄·····	二九九
附錄二、	主要參考書及資料·····	三二三

提要

一、研究主旨

國家或公共團體爲確保行政法令之實效，維護公共秩序之安定，基於一般之權力關係或特別之權力關係，對於違反行政法上之義務者，所加之處罰，謂之行政制裁。

行政制裁的範圍很廣，其種類因所依標準之不同，得爲各種分類，如依制裁主體分，有由國家科處之行政罰與由地方自治團體科處之行政罰；如依制裁之作用分，有警察罰、財稅罰、統制罰；如依制裁之手段分，有科處刑法上所定刑罰之制裁（行政刑罰）與科處刑法上所定刑罰以外之制裁（秩序罰）；又如依制裁之權力關係分，有基於一般權力關係之處罰與基於特別權利關係之處罰（懲戒罰）；如依制裁之目的分，有制裁過去行爲之處罰與強制履行義務之處罰（執行罰）。因此，對於違反行政義務之制裁，從廣義之範圍觀之，包括行政刑罰、行政秩序罰、行政執行罰及行政懲戒罰。惟本研究之對象，僅以行政秩序罰爲限，蓋行政刑罰，一般均附屬於特別刑法，爲刑法範圍之問題，行政懲戒罰另有「公務員懲戒法」之專法爲特別規定；行政執行罰亦有「行政執行法」爲依據，且該二法，現正由有關機關研修改進之中，故本計畫，專就人民違反行政義務行爲之處罰爲討論範圍，研究我國現狀，並檢討發現問題，針對當前之闕失，研提改進之建議並擬具統一之行政罰法，以增進行政效率，保障人民權益。

關於行政制裁制度之研究，早自十九世紀即已開始，二十世紀後，該問題之重要性，更形明確。蓋二十

世紀以後之福利國家及其提倡之服務政治，均須仰賴政府職務之擴大及行政權之加強，因此，爲達成今日積極、機動性之行政目的，對於違反行政義務、阻礙行政權之活動者，皆可依法加以一定之處罰。惟在保障行政權之作用，制裁違反義務者之同時，對於人民權益之維護，以及防止行政機關之專擅誤濫，亦成爲行政制裁制度研究之目標，故對行政罰之依據、範圍、程序，應有健全而統一之制度。如奧、德、美等國之情形。

我國尚無關於行政罰之統一性規定，關於行政處罰之依據與程序，均散見於各別之行政法規中。且因法規制定時期、制定機關之不同，故無一致之標準而致凌亂不齊，如罰則名稱、罰度大小、程序規定、主體、客體等，均各成一體。因此，現急需建立一統一合理之行政罰體系，對行政罰之定義、性質、範圍以及處罰之種類、名稱、程序、救濟等，研究一明確之界說與標準，並參酌外國法例，配合我國國情與現狀，擬定行政罰之草案。

二、問題之背景與現況

綜觀各國之行政制裁制度，可概括的分成二類型，一爲歐陸型，一爲英美型。前者之特點乃是有行政制裁之專法，對行政罰法之總則及程序，均設有明文依據，如奧國之行政罰法，德國之違反秩序罰法。後者之特點是雖無行政制裁之專法，惟行政處罰均由法院依訴訟程序爲之。

我國現行之行政制裁，均散見於各種行政法規，罰則不一，程序各異，缺乏統一之準則，其紊亂之情況，不但人民無法瞭解，行政機關本身，亦常無所適從。例如院解字第二七五八號、三三〇八號、三六二九號有「具有罰鍰性質之罰金」或「類似罰鍰之罰金」之用語。按罰金爲刑法上之刑名，而罰鍰係屬秩序罰

，二者性質全然不同，豈能有類似罰鍰之罰金。而其他之行政制裁，共計一六〇多種，其中類似之名稱如罰鍰、罰款、扣押、扣留、銷燬、焚燬、報廢、吊銷、註銷、撤銷、取銷等，非常凌亂。而且處罰之程序紛歧錯雜，欠缺共通適用之原則，有不經司法裁判而由行政機關處罰者，亦有由法院處罰及執行者（前者如海關緝私條例，後者如所得稅法）二者之程序、救濟途徑各異，形成雙軌制度。

又我國現行法規中，行政罰與普通刑罰之關係欠缺明確分界，對於責任要件、法人之責任、共犯、未遂、數罪併罰、行為競合、時效等事項，是否適用刑法總則；行政罰是否得易科罰之加重、減輕、自首、免罰之問題以及行政罰之主罰從罰之區別、關係等，均缺乏一般及明確之規定與標準，此等問題之現況，即為本計畫研究之目標與範圍。

三、研究過程與方法

研究過程分以下五個階段：

(一)翻譯奧國行政罰法、德國違反秩序罰法、英美之行政制裁制度、日本輕犯罪法。

(二)研究各國行政制裁制度之概況，以及分析比較。

(三)統計我國現行法令關於行政制裁之問題，法令、罰則、罰度、主客體、程序、救濟之分析及製作分析表。

(四)統計我國行政法院判例、司法院解釋與大法官會議解釋有關行政制裁之問題，並分析其相關之法規與罰則。

(五)研究目前行政制裁制度上之問題及行政罰之範圍，並作行政罰與不利行政處分之區別分析表。

四、主要結論

(一) 參照外國法例，比較現行法令與判解，決定立法原則與範圍。

(二) 研提行政罰鍰之檢討與改進意見。

(三) 擬訂「行政罰法」草案共十章，第一章法例、第二章行政罰責任、第三章行政罰、第四章時效、第五章管轄機關、第六章處罰程序、第七章執行、第八章救濟、第九章費用、第十章附則。總計六十五條。

(四) 每條條文之後，附帶立法理由以及參考之立法例與相關判解。

第一章 統計與分析

第一節 現行法令中行政制裁之罰則、罰度、主體、客體、程序及救濟之統計分析

一、罰則種類

共計一六二種，類分爲九類，如下列：

(一)金錢罰：

1. 罰金、罰鍰、罰款。
2. 加徵滯納金、追繳滯納金、加徵滯報費、加徵怠報金、加徵短估金、加收違約金、繳納違約金、加徵荒地稅、加徵空地稅。

3. 責令補償、責令賠償、賠償。

4. 勒令將超收之費用退還用戶。

(二)處置物品之處罰

1. 沒入、沒收。
2. 沒入銷燬、銷燬、焚燬、報廢。
3. 扣押、扣留、扣留消毒沒入。

4. 飭令封閉、全部封閉、就地封存。
 5. 收回物品、徵收改良物、加徵不在地主之土地。
 6. 拆除、限期拆除、強制拆除、限期拆遷、勒令拆除。
- (三) 限制人身自由之處罰

1. 拘留。
2. 罰役。
3. 拿捕。

(四) 撤銷資格、決議、權利及證照等之處罰

1. 撤銷資格之處分：撤免理監事、解除職務、註銷會籍、除名、撤銷資格、不承認學籍。
2. 撤銷決議之處分：撤銷決議、撤銷選舉決議、取銷決議、宣告決議案無效、註銷申請案件。
3. 撤銷許可之處分：撤銷領用、撤銷許可、撤銷營業特許、撤銷漁業經營之核准、變更廢止其漁業經營之核准、暫行停止漁業之經營、限制或停止其漁業之經營、撤銷礦業權、撤銷電業權、撤銷專營權、縮減營業區域。撤銷立案、撤銷備案、撤銷登記、註銷登記。
4. 撤銷證照之處分：公告證書執照無效、撤銷許可證營業執照、撤銷有關證照、撤銷證照、撤銷執照、撤銷營業執照、繳銷開業執照、註銷執照、吊銷開業執照、撤銷開業執照、執照作廢、吊銷執照、撤銷許可證、吊銷許可證、撤銷證書、撤銷開業證書、撤銷執業證書、註銷執業證書。

(五) 禁止爲一定行爲之處罰

禁止出售散佈、不得製造販賣輸入輸出或使用、不准銷售或讓與、禁止進口、禁止輸入。禁止發行、禁止飲用、禁演、禁止工作。

(六) 停止爲一定行爲之處罰

停止工作及使用、停止使用、停工、暫行停止工作、勒令停止工作、勒令停工、不得工作、暫停製造調配加工販賣。

停止供水、暫停供水、停止供電。停止或限制買賣、停止執行簽證。定期停止發行停止砍伐、局部停止開採、停止搬運。

(七) 停權或停業之處罰

停權、停止職權並予整理令其改選、停止職權、停止權益、勒令停業清理、勒令停止營業、勒令停業、停業、停止營業、暫停營業、停止業務、停止任務、停止執行業務、勒令停止執業、不得營業、限制停止或禁止其執業、停止或禁止一部或全部之業務、歇業處分、停止招生、停職、命其停辦、整理、勒令改組、合併、解散、依法解散、出租或讓與林地之收回、收回承領耕地不還地價。

(八) 責令一定作爲之處罰

1. 回復或廢止、恢復原狀、勒令恢復原狀、回復原狀。

2. 改善、限期改善、勸導改善、飭令改善、限期整頓改善、改正、糾正、勒令改正、限期修理、限期改製、修改、修復、改建、刪剪。

3. 改變使用、限期令其變更使用。

4. 道路交通安全講習。

5. 登報公告。

(九) 口頭申誡

申誡、勸告、警告。

以上罰則共計一六二種

二、規定行政制裁之法規分析

(一) 法——116種。

(二) 命令——8種。

三、罰度之分析

(一) 罰金：二萬元以下（定額）十倍以下（不定額）。

(二) 罰鍰：五萬元以下（最高定額）、二十元以下（最低定額）二十倍以下（不定額）。

(三) 加徵滯納金：30%以下。

(四) 功收違約金：15%以下。

(五) 加徵荒地稅：不得少於應徵之地價稅，不得超過應繳地價稅之3倍。

(六) 加徵空地稅：不得少於應繳地價稅之3倍，不得超過應繳地價稅之10倍。

(七) 拘留：4小時以上，7日以下，依法加重時，不得超過14日。

(八) 罰役：2小時以上，8小時以下，依法加重時，不得逾16小時。

(九)吊扣駕駛執照：3個月以下。

(十)吊扣牌照：1年以下。

(十一)定期停止發行：1年以下。

(十二)停職：1年以下。

(十三)停止業務：一年以下。

(十四)收買：依原放領地價收買。

(十五)責令恢復原狀並處罰鍰：1千元以下罰鍰。

(十六)道路交通安全講習：1~2小時。

四、併科情形之分析

(一)拘留：並得停止營業或勒令歇業，

並得停止營業，

並得勒令歇業，

(二)罰役：並得停止營業或勒令歇業，

並得停止其營業，

(三)沒入：並處以有期徒刑、拘役、或併科罰金，

並銷燬之，並得銷燬其製版，

並處罰鍰，停業，並科罰鍰，

- (四)沒收：並銷燬，並得撤銷其製版，
- (五)就地封存：並得銷燬，並飭令請求退貨，
- (六)飭令封閉：並禁止使用。
- (七)回復或廢止：併科罰鍰。
- (八)勒令恢復原狀：並處有期徒刑。
- (九)恢復原狀：並處罰金。
- (十)即時停止並消除障礙：並處罰鍰，並得沒入。
- (十一)改善：並得報承省合作主管機關及省財政廳之核示，予以適當之處置。
- (十二)限期改善：並得停止其一部之使用。
- (十三)糾正：並得報承省合作主管機關及省財政廳之核示予以適當之處置。
- (十四)修改：並得令其拆除。
- (十五)監督業務：並予整頓。
- (十六)責令提撥：並處負責人以罰鍰（一千元以下）。
- (十七)撤銷領用：勘測費，使用費，不予發還。
- (十八)吊銷執照：並處罰鍰。
- (十九)撤銷開業執照：並得撤銷證書。
- (二十)禁止出售散佈：並得予以扣押。