

行政罰法逐條釋義

蔡震榮／鄭善印 著

Y927.580211
2022.2

港台

二版序

行政罰法逐條釋義

蔡震榮、鄭善印 著



新學林出版股份有限公司

國家圖書館出版品預行編目資料

行政罰法逐條釋義 / 蔡震榮, 鄭善印著. -- 二
版. -- 臺北市 : 新學林, 2008. 04
面 ; 公分

ISBN 978-986-6729-31-7(平裝)

1. 行政罰

588.18

97005215

行政罰法逐條釋義

作 者：蔡震榮、鄭善印

出 版 者：新學林出版股份有限公司

地 址：10670 台北市大安區和平東路二段 339 號 9 樓

電 話：(02) 27001808 傳 真：(02) 27059080

網 址：<http://sharing.168city.com.tw/>

總 經 理：毛基正

總 編 輯：田金益

主 編：林靜妙

版 權 部：林靜妙

製程管理：許承先

出版日期：2008 年 5 月 二版

郵撥帳號：19889774 新學林出版股份有限公司

購書 1000 元以上免郵資，滿 1000 元可刷卡

定 價：580 元

ISBN 978-986-6729-31-7

本書如有缺頁、破損、倒裝，請寄回更換

門市地址：10670 台北市大安區和平東路二段 339 號 9 樓

團購專線：(02) 27001808 分機 18

讀者服務：law@sharing.com.tw

電子商務：<http://sharing.168city.com.tw/>

二版序

在行政罰法施行後，有諸多問題發生仍急待解決，法務部也在各行政機關請求解釋下，召開多次的諮詢會議，而司法機關最高行政法院、司法院大法官也針對行政罰法上的若干問題提出討論與解釋，尤其是針對一行為不二罰，因此，本書此次修正也增列這些諮詢會議經論以及司法解釋。

行政罰法實施以來，創造若干新的制度而變更以往的見解，例如本法第五條從新從輕原則、第十九條職權不處罰、第二十六條一行為不二罰、第二十七條裁處權時效等，是以往行政法的處罰中鮮少規定，其中尤以一行為不二罰中所採取的刑事罰優先原則，更是變更了以往可以重覆處罰的見解，對此，法務部諮詢會議中也提出討論。行政罰法第一條的特別法規定適用情形，以及緩起訴是否等於不起訴處分，也都是本法值得探討之所在，本書對此部分也作增修。

行政罰法是提供行政機關裁罰的一個準則，其中一行為不二罰之問題，最難以解決，有時，法理的解釋也難以自圓其說，在此，奉勸行政機關應站在人民的角度思考，如此，才不會招致人民對政府的怨恨。另外，本法的另一重點是機關相互間的協調聯繫對裁罰的公平性有相當影響，此外，除行政機關相互間的聯繫

II 行政罰法 逐條釋義

外，行政機關與司法機關，尤其是檢察機關的聯繫，也非常重要，本法第三十一條以及第三十二條第一項與第二項有程序規定，實務上如何運作，仍有待進一步運作與釐清。

本書的修正中，感謝學生李仲仁、劉欽云、黃柏銘、簡廷恩的幫忙，加上鄭善印老師對歷次法務部諮詢會議內容的增補，使本書更為充實，在此相當感謝他們的協力。

蔡震榮

民國 97 年 3 月

初版序

行政罰法即將於民國 95 年 2 月 5 日施行，施行後恐有許多實務機關一時之間不知如何處理現有案件，有鑑於此，乃有先行編著一本行政罰法逐條釋義以供實務機關參考之構想。又因行政罰法不乏參照刑法概念訂定之法條，乃邀集行政法學者蔡震榮及刑法學者鄭善印合力編著此本逐條釋義書。本書所用參考法條，有關德國違反秩序罰法部分，多係參考或引用由張劍寒先生主持，行政院研考會編印之「行政制裁制度」一書，以及廖義男先生主持，行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組出版之「行政不法行為制裁規定之研究」一書。

本書編著期間，承蒙中央警察大學法律研究所及行政警察研究所研究生簡廷恩、李仲仁、洪秀峰、許逸民、何國彬等諸學棣之大力協助，特此表達感謝之意。

作 者

蔡震榮、鄭善印

民國 94 年 12 月

IV 行政罰法 逐條釋義

告 辭

甲善順、榮繁泰

日 51 年 10 月

目次

二版序

I

初版序

III

索引

495

第一篇 總論

壹、行政罰法制定之源起與經過

3

一、行政罰法制定之源起

3

(一)行政罰法範圍之確定

3

(二)我國行政上處罰規定的雜亂情形

4

(三)我國行政罰法並無統一總則之規定

6

二、行政罰法制定的經過

6

(一)行政罰處罰種類的界定

7

(二)行政罰法與其他行政措施之區分

7

三、社會秩序維護法與行政罰法

19

(一)處罰種類與救濟途徑不同

19

(二)單一行為人與區分各種不同行為人之概念

20

四、行政罰法之制定過程與通過

22

VI 行政罰法 逐條釋義

貳、各國行政罰制度之分析	22
一、德國違反秩序罰法之發展與形成	22
(一)警察不法與行政不法	22
(二)行政不法與刑事不法	24
(三)質與量之差異論	26
(四)一事不二罰	28
二、美國處罰制度之介紹	31
(一)刑事罰與民事罰 (Civil Penalty)	31
(二)民事處罰之種類	34
(三)民事處罰合憲性之探討	41
三、兩國制度之比較分析	49
參、我國行政罰法之介紹	50
一、行政罰的定義	50
二、行政罰法律適用原則之探討	51
(一)處罰法定主義	51
(二)裁處時從新從輕原則與便宜原則之考量	53
(三)一行為不二罰原則	54
(四)一事不二罰在警察法規上之適用	64
(五)最高行政法院 94 年 6 月庭長法官聯席會議	67
三、行政罰之管轄權確定原則	68
(一)土地管轄	68
(二)管轄競合刑事優先與有關移送之規定	69
(三)行政機關間管轄權競合處理規定	72
四、行政罰之法律適用	77

(一)構成要件該當	77
(二)違法性	85
(三)可非難性	90

肆、行政罰法裁處程序與調查程序 95

一、違法事實之發現 95

(一)與刑法不同之處罰主體	95
(二)違法事實之產生	95

二、裁處之調查程序與即時處置原則 102

(一)調查程序之即時處置原則	102
(二)調查事實與證據手段之採取	108
(三)通知到場與訊問	108

三、行政罰陳述意見與聽證 112

(一)限於第二條第一款及第二款之處分	113
(二)由受處罰者提出申請	113
(三)聽證之排除	114

四、裁處書之製作及送達 114

第二篇 各 論

第一條.....	121	第二十四條.....	332
第二條.....	131	第二十五條.....	357
第三條.....	157	第二十六條.....	363
第四條.....	163	第二十七條.....	373
第五條.....	170	第二十八條.....	381
第六條.....	177	第二十九條.....	385
第七條.....	181	第三十條.....	391
第八條.....	200	第三十一條.....	394
第九條.....	206	第三十二條.....	406
第十條.....	218	第三十三條.....	414
第十一條.....	226	第三十四條.....	422
第十二條.....	235	第三十五條.....	431
第十三條.....	243	第三十六條.....	438
第十四條.....	251	第三十七條.....	445
第十五條.....	262	第三十八條.....	449
第十六條.....	272	第三十九條.....	453
第十七條.....	278	第四十條.....	458
第十八條.....	284	第四十一條.....	462
第十九條.....	302	第四十二條.....	470
第二十條.....	308	第四十三條.....	474
第二十一條.....	314	第四十四條.....	480
第二十二條.....	320	第四十五條.....	486
第二十三條.....	325	第四十六條.....	492

壹、行政罰法制定之源起與經過

一、行政罰法制定之源起

(一)行政罰法範圍之確定

我國行政法規中，處罰種類繁多，而且由於工商進步，違反行政法上義務狀況頗多。亦且有因政策之考量，對某些違反之行為，例如違反採取土石、石油管理、電子遊戲場之管制等，除處予重罰外，行政法規中，不乏包括有處予刑法刑名的處罰種類，有學者即以「行政刑法」、「行政刑罰」或「附屬刑法」稱之¹。也有學者對此而區分為，廣義的行政罰以及狹義的行政罰，但學者對其定義之內容卻非一致，茲列舉如下：

黃守高氏所稱廣義的行政罰者，係指違反行政法上之義務者科處刑法上所定刑名之制裁。狹義的行政罰，是指秩序罰之罰鍰以及罰鍰以外其他防衛社會安全之行政處分。狹義的行政罰並無倫理之評價，科處秩序罰並不含非難之要素，純係以維護行政正常運作為目的，故只須有違反行政法上義務之行為存在，不問既

¹ 學者有韓忠謨，〈行政犯之法律性質及其理論基礎〉，《台大法學論叢》，1980年12月，頁1以下；陳樸生，〈略談刑事刑法與行政刑法之關係〉，《法令月刊》，1977年4月，頁11以下；以及吳景芳，〈行政犯之研究〉，《刑事法雜誌》，1984年6月，頁1以下，等一致認為此種觸犯行政刑罰者為行政犯，但林山田氏則提出不同意見，而認為應稱之為「附屬刑法」，參閱氏著，〈行政刑法與行政犯辯正〉，收錄於：廖義男主持，《行政不法行為制裁規定之研究（行政秩序罰法草案）》，行政院經濟建設委員會委託，國立台灣大學法律學研究所執行，1990年5月，頁25以下。

4 行政罰法逐條釋義

遂未遂，即屬秩序罰科處之對象²。在此，黃守高氏所稱其實是指行為犯（抽象危險犯）的概念，亦即，行政秩序罰並不以結果產生為要件，而行政罰中不乏此種行為犯（抽象危險）處罰之規定³。韓忠謨氏、吳景芳氏等認為，廣義的行政罰是指包括行政刑罰及因秩序違反科以行政秩序罰，而狹義的行政罰則係指違反行政法上之義務者科處刑法上所定刑名之制裁⁴。而卓英豪氏卻另有不同之分類，其所稱廣義的行政罰是指違反行政法上之義務者所科之處罰，皆屬之，包括因秩序違反科以行政秩序罰、執行罰以及懲戒罰等在內。而狹義的行政罰，則專指秩序罰而言⁵。

我國行政罰法所稱的行政罰是指違反行政法上之義務，而處予罰鍰、沒入或其他種類行政罰，屬於黃守高氏以及卓英豪氏所稱「狹義的行政罰」，並不包括行政法規中處予刑法刑名的處罰種類。

(二)我國行政上處罰規定的雜亂情形

我國行政法規中，所規定的處罰種類繁多，除有刑罰刑名的規定外，尚有多種由行政機關裁處的財產罰（罰鍰、沒入）及其他不利處分等，其中在社會秩序維護法中，且包括人身自由剝奪的「拘留」處分。在此眾多的處罰種類，如何界定行政罰處罰之範圍，著實令人費心，尤其是罰鍰、沒入以外的其他種類的不利

² 黃守高，《現代行政罰之比較研究》，中國學術獎助委員會叢書，1970年3月，頁12以下。

³ 例如道路交通管理處罰條例闖紅燈、超速、以及飲酒駕車等皆屬此種抽象危險犯之情形。

⁴ 韓忠謨，前揭註1，頁3；吳景芳，前揭註1，頁1以下。

⁵ 卓英豪，《行政罰則之研究》，1979年1月，頁12以下。

處分，如停止營業、勒令歇業、撤銷執照、命令停工，最是難以界定其範圍。

黃守高氏於 1970 年 3 月之著作「現代行政罰之比較研究」即對此多所著墨，而認為這些不利處分應包括在行政罰法中⁶。

張劍寒氏「行政制裁制度」研究案中，則與黃守高氏所採見解不同，並不主張將不利處分包括在行政罰法中，而認為不利處分係對已存在之處分加以撤銷或變更，使當事人蒙受不利益，在本質上與行政秩序罰有異，不應包括在行政罰法中⁷。

1990 年 5 月廖義男氏所主持的研究案，則主要以「違反秩序罰法」為參考，並增加所謂的「管制罰」，亦即所謂的「其他種類的不利處分」。在其所提草案第一條第四項即對「管制罰」加以定義而稱：「本法所稱管制罰，指具有制裁性質之不利處分。」在立法理由中更進一步將不利處分區分為三類：

1. 因瑕疵之原因而撤銷授益處分；
2. 因負擔不履行，法令或事實之變更、公益之需要而廢止或變更授益處分；
3. 因違反行政義務，以罰鍰處罰不能達到其制裁效果，而須

⁶ 黃守高氏認為，行政機關對人民之行政處分，如許可與撤銷執照等，究其本質，仍屬制裁之一種，行政機關應踐行正當程序。凡此程序，悉應於行政程序法中明定之。參閱氏著，《現代行政罰之比較研究》，前揭註 2，頁 260；黃守高氏於該撰寫著作時，我國尚無行政程序法與行政罰法等法，因此，其似有將所有的不利處分，包括廢止的行政處分，皆認為是裁罰性的不利處分，與現行行政罰法的其他種類不利處分，仍有所差異。

⁷ 張劍寒，《行政制裁制度》，行政院七十四年研考會經費補助專案，頁 263 以下，其草案第一條的「適用範圍」的立法理由對此「不包括」不利處分也提出說明。

6 行政罰法逐條釋義

更以限制行為或權利行使之方法加以非難與管制，使其不再違反行政義務並維護公共利益。例如，命令停工、停止營業、勒令歇業、吊扣或吊銷執照等⁸。

廖氏進一步將不利處分區分為以上三種，僅第三種情形因其具有制裁性質，才屬行政罰之範圍，前面兩種僅屬於一般行政程序法所稱的不利處分，不包括在行政罰法之範圍中。

因此，如何確定行政罰處罰之種類，是草擬訂定該法首先遭遇的問題，這也是為何我國有關於此類的研究案，會先就有關處罰種類加以分析之原因。

(三)我國行政罰法並無統一總則之規定

行政機關對違反行政法上義務者，各擁有一定的處罰權，但由於並無統一總則的規定可供依循，致使經常發生行政機關間協調不一致，或管轄競合不知如何處理之問題。且由於無一般處理原則之規定，在處理實務上，會發生各機關各行其是的情形，不但影響行政效率，亦且遭致民怨，實有訂定總則的必要性，以規定行政罰處理原則、處理程序等重要原則。

二、行政罰法制定的經過

基於上述的情形，政府有關單位很早即想訂定一個統一的行政罰法。此領域之委託研究，一直不斷在進行中，例如於黃守高氏、張劍寒氏以及廖義男氏所主持的研究案中，首先提出相關草案，以作為未來制定法律的參考。本書就其中重點整理如下：

⁸ 廖義男主持，《行政不法行為制裁規定之研究（行政秩序罰法草案）》，行政院經濟建設委員會委託，國立台灣大學法律學研究所執行，1990年5月，頁211以下。