

大學用書

行政罰法

林錫堯 著



 元照出版

行政罰法



林錫堯 著

元照出版公司

國家圖書館出版品預行編目資料

行政罰法 / 林錫堯著. ——初版. ——臺北市：

林錫堯出版：元照總經銷， 2005〔民 94〕

面；公分

ISBN 957-41-2815-6（平裝）

1. 行政罰

588.18

94008845

行政罰法

5C22PA

2005 年 8 月 初版第 2 刷

作 者 林錫堯

出 版 者 林錫堯

總 經 銷 元照出版有限公司

100 臺北市館前路 18 號 5 樓

網 址 www.angle.com.tw

定 價 新臺幣 220 元

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 957-41-2815-6

序 言

行政罰法在學術界與實務界之共同期盼與促成下，終於完成立法程序，於2005年2月5日公布，並將於2006年2月5日施行。這是一部得來不易之法典，在我國行政法制之建設上，具有重大意義，不僅為各行政機關依據法律或自治條例實施行政制裁時，提供一般性的指導標準，亦為行政法院審理行政訴訟事件時，提供客觀的審查標準與法官造法之空間，同時也為行政法學界再創研討行政制裁法制之新契機與課題。

行政罰法之制定，係本於法理論觀點，參考法制先進國家之立法例，並斟酌我國現行規定、事實需要、執法能力、國民感情、社會文化等諸多法律內或法律外之因素。其研擬過程，不僅面對相關法理、原則如何具體化與外國立法例如何參酌引進等法理論問題，亦發生現行法律狀態與實務運作是否接受之立法政策問題，以及如何調整之立法技術問題。因此，目前公布施行之行政罰法，堪稱是融合理論與實務之產物，未來實施之際，勢將面臨行政罰法本身或各個法規之解釋與適用上疑義，企盼執法者能體察立法意旨妥適運用，亦盼論者能深入研究提供更正確之方針，力使我國法制符合國情，且與法制先進國家並駕齊驅。

作者有幸，能與司法院大法官吳庚、曾華松、廖義男、最高行政法院法官蔡進田、大學教授洪家殷、董保成及有關機關人員與法務部同仁等諸位師長、先進，共同研擬行政罰法草案，並以廖大法官應行政院經濟建設委員會之委託組成研究小組，於1990年4月研擬之「行政秩序罰法草案」，為研擬草案條

文之藍本。諸位師長、先進適時提出之高見，是促成行政罰法草案之主因，亦啟發作者對相關問題之思考與深入研究。

本書先行出版，一方面說明研擬制定行政罰法草案過程中個人所體會之立法意旨，另一方面亦試擬個人對相關條文之研究意見，以供參考。老子道德經有云：「合抱之木，生於毫木。九層之臺，起於累土。千里之行，始於足下。」，尤盼本書能發揮拋磚引玉之功效，激發各界更廣泛且深層之討論，賦予行政罰法更豐富且明確之內涵。

林錫堯 謹序

2005年5月

目 錄

序 言

一、立法必要性·····	1
二、研擬與制定經過·····	4
三、立法原則——從擺脫刑法總則思維出發·····	6
(一)本於行政罰特徵，將相關原則具體化·····	6
(二)綜合現行各種處罰規定，歸納共通原則·····	7
(三)橫向接合其他法律規定，避免重複·····	7
(四)補充現行規定之缺漏，以符社會正義·····	8
四、行政罰法之地位——一般行政法、普通法·····	9
五、行政罰之概念、範圍與分類·····	12
(一)概 念·····	12
(二)範圍——罰鍰、沒入、其他種類行政罰·····	27
(三)分 類·····	29
六、行政罰之重要原則·····	31
(一)處罰法定主義·····	31
(二)一行爲不二罰原則·····	34

(三)數行為分別處罰原則·····	62
(四)便宜主義·····	63
七、行政罰之時、地效力 ·····	65
(一)時之效力·····	65
(二)地之效力——採屬地主義·····	78
八、阻卻違法事由 ·····	80
(一)依法令之行爲·····	80
(二)依職務命令之行爲·····	80
(三)正當防衛行爲·····	82
(四)緊急避難行爲·····	82
九、責任能力 ·····	83
(一)依年齡而分別·····	83
(二)依辨識能力而分別·····	84
十、責任條件 ·····	86
(一)須出於故意或過失·····	86
(二)組織之故意或過失·····	89
(三)不以不知法規而免責·····	90
十一、共同違法之分別處罰 ·····	91
十二、制裁漏洞之補充 ·····	95
(一)私法人、非法人團體或其他私法組織之代表權人， 因其行為而應併同處罰·····	97

(二)私法人、非法人團體或其他私法組織之代表權人， 因其違反監督義務而應併同處罰	104
(三)行為人或他人不當利得之追繳	111
(四)擴大沒入、沒入價值與追徵價額	120
十三、裁處之審酌與減輕標準	129
(一)裁處之審酌	129
(二)減輕標準	130
十四、行政罰之管轄機關	132
(一)地域管轄	132
(二)管轄權競合之處理	134
(三)行政罰與刑罰競合之處理	136
十五、裁處程序	138
(一)執行人員之出示證件義務	138
(二)即時制止、保全措施與強制到所及其救濟	139
(三)物之扣留	143
(四)裁處前之陳述意見與聽證	149
(五)裁處之方式	152
十六、過渡條款	153
十七、施行日期	155
十八、結 語	156
附錄：行政罰法條文	158

一、立法必要性

健全行政法制，落實依法行政原則，確保人民權益，乃民主法治國家之要務與表徵。近年來，我國已陸續完成訴願法、行政訴訟法、行政執行法及行政程序法之修法或立法工作，此對邁向法治化、民主化，實具重大意義。

行政法體制之建立及其法制化，雖已大備，惟有關行政處罰之相關事項，目前尚乏一部普遍適用之法律，亦即行政機關對於違反行政法上義務行為之處罰，雖散見於各種行政法律或自治條例之中，惟迄無一共同適用之原則性法典可資依循。目前，有關行政處罰之疑義事項，端賴行政解釋、行政法院判決、判例、司法院解釋及大法官會議解釋，予以闡釋解決，惟解釋及判決、判例，時有所窮，且迭有變更，其中對於責任能力、責任條件、違法性、處罰競合、時效等諸多問題，得否類推適用刑法總則之規定，實務雖傾向否定見解¹，但非全屬定論，致使行政機關在執行法律時，屢

¹ 關於刑法總則原理是否適用於行政罰之問題，我國實務，除有特別規定外，不適用刑法總則之原理，如：(1)不適用易科罰金之規定（最高行政法院40年判字第22號判例、司法院院字第698號、第1207號、第1029號）。(2)不適用時效之規定（司法院院字第2086號、第2516號）。但社會秩序維護法第31條、第32條設有時效規定。(3)不適用既遂、未遂之規定

2 行政罰法

（最高行政法院46年判字第50號判例（不再援用）、46年判字第54號判例揭示著手而達重要階段即得予以沒收）。但行為預備階段難予處罰（最高行政法院60年判字第645號判例）。(4)不適用數罪併罰之規定（司法院院字第484號、第487號、第1860號，另參考第2115號、第2626號）。社會秩序維護法第25條：「違反本法之數行為，分別裁處並分別執行。但執行前之數確定裁處，依左列各款規定執行之：……。」但書所定，有規定併執行者，有規定合計執行不得一逾一定高度數者，有規定僅執行其一或一次併執行者，均類似於數罪併罰之規定。(5)不適用想像競合犯、牽連犯、連續犯之規定，但近來似有承認想像競合犯、牽連犯之傾向（如後述「行政罰與行政罰之併罰問題」）。(6)罰鍰不能準用刑法關於罰金之規定（司法院院字第2371號），尤其是易服勞役之規定。但社會秩序維護法第20條、第21條設有罰鍰易以拘留之規定。(7)早期不適用故意、過失之規定（最高行政法院34年判字第2號判例（不再援用）、62年判字第30號判例（不再援用）），但社會秩序維護法第7條之規定，限於故意、過失始處罰，過失得減輕。惟最高行政法院亦曾有見解認為行政罰須以有故意或過失者，始可處分（如74年判字第447號判決）。嗣經司法院釋字第275號解釋：「人民違反法律上義務而應受行政罰之行為，法律無特別規定時，雖不以出於故意為必要，但仍須以過失為其責任條件。但應受行政罰之行為，僅須違反禁止規定或作為義務，而不以發生損害或危險為其要件者，推定為有過失，於行為人不能舉證證明自己無過失時，即應受處罰。」準此，應依序判斷如下：(1)法律有特別規定者，依其規定。(2)法律無特別規定者，均以有故意或過失為必要，但單純違反義務之處罰（即不以發生損害或危險為其要件）採推定有過失（舉證責任倒置）。此號解釋已明示行政秩序罰應以有故意或過失為必要。(3)處罰違反義務行為法人，除法律有特別之規定應處罰代表人外，不得以

生窒礙，甚至前後標準不一，產生不公平現象，人民自亦無所適從。如此，不僅影響法律安定及政府威信，對人民權益之保障，亦未臻完善，實有加以解決之必要。學者、實務界常有要求制定行政罰之呼聲。復以近年來積極推動行政法律除罪化之政策，行政法律中之行政處罰規定勢將大幅增加，行政處罰之疑義及其複雜性，亦將相對提高。因此，為使行政機關為行政處罰時有所依循，並保障人民之權益，擺脫刑法總則之思惟，制定一部統一性之行政罰法，實有其必要，亦屬行政法理論之所趨。

代表人為處罰對象（最高行政法院50年判字第110號判例）。但社會秩序維護法第10條對未滿18歲人、心神喪失或精神耗弱人之行為，因其法定代理人或監護人疏於管教或監護而處以罰鍰或申誡。另同法第18條設有併罰特種工商業者之營業負責人之規定。

二、研擬與制定經過

事實上，往昔亦曾有學者致力於研擬相關草案，1978年行政院研究發展考核委員會曾委託學者研擬「行政罰法草案」²。1990年行政院經濟建設委員會亦曾委託學者研擬「行政秩序罰法」草案³。

法部務自1995年1月間起即針對應否制定統一性、綜合性行政罰法之問題進行研究，咸認有制定共通適用之行政罰法法典之必要。於2000年5月成立行政罰法研究制定委員會，歷經8個月研擬完成「行政罰法草案」

² 1975年9月行政院研究發展考核委員會委請臺灣大學政治研究所與政治系主任張劍寒教授組成研究小組，就「行政制裁制度」進行研究，於1978年6月研擬完成「行政罰法」草案，計十章，共65條，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。

³ 1989年行政院經濟建設委員會健全經濟法規工作小組委請臺灣大學法律系廖義男教授組成研究小組，就行政不法行為制裁規定進行研究，於1990年4月完成「行政秩序罰法」草案，計有十二章，共69條，第一章通則、第二章行政不法行為之責任、第三章未遂與多數犯、第四章私法人、團體與公法組織之處罰、第五章行政秩序罰、第六章單一行為與數行為之處罰、第七章時效、第八章管轄機關、第九章裁處程序、第十章行政救濟、第十一章執行、第十二章附則。

初稿⁴。嗣經徵詢、彙整各方建議並逐一研析意見後提請委員會會議研酌修正，於2002年3月完成草案二稿。又再函送各機關研提意見，經委員會再深入研究，酌採各機關意見並予修正，於2002年7月中旬完成「行政罰法草案」陳報行政院，案經行政院多次召開會議審查，妥為修正整理後，於2003年7月9日提報第2847次行政院會議通過，函請立法院審議。經立法院於2005年1月14日三讀通過，總統於2005年2月5日公布，並依行政罰法第46條規定於2006年2月5日施行。

⁴ 關於行政罰法之立法所涉及之各種原則性問題及其立法例、學說、理論與草案初稿之介紹與探討，筆者曾著有「制定行政罰法之理論與實踐」乙文，收於臺灣行政法學會主編，「行政命令、行政處罰及行爭訟之比較研究」，臺灣行政法學會學術研討會論文集（2000），2001年12月出版。

三、立法原則——從擺脫刑法總則思維出發

目前行政法律與自治條例之行政罰規定，其內容大多規定處罰要件、處罰效果（種類、範圍等）及處罰對象。各個法律與自治條例之主管機關基於各個法律或自治條例所規範事項之特性、實務運作之情形、政策上需要等因素，不僅在處罰要件方面，有各種不同之敘述，而且在處理種類之選擇方面，亦呈現多樣化之現象。復以各個法律與自治條例所規定之義務主體不同，處罰對象亦有不同。總之，目前行政法律與自治條例有關行政罰之規定，極為複雜。但是，於具體個案，適用相關法條之際，刑法總則既不足為憑，亦不相宜，行政機關常因欠缺指導原則而有疑義。

面對這種法律狀態，行政罰法之制定，當擺脫刑法總則之思惟，以建立自己適宜之體系為目標，依下列原則進行：

(一)本於行政罰特徵，將相關原則具體化

行政罰係制裁之一種，有關制裁之原則，例如：處罰法定主義、有責性原則（責任能力、責任條件）、阻卻違法事由、一行爲不二罰原則等，均宜在條文中明文，並予以詳細規定，以資明確。

(二)綜合現行各種處罰規定，歸納共通原則

行政罰法之制定，當以制定行政罰之總則性規定爲其內容，並以作爲指導各種處罰規定之適用爲其主要目的，因此，必須就現有處罰規定予以整理、分類，進而參考外國立法例，歸納出其共通適用之原則，以解決實務問題，並導正實務上可能發生之錯誤。這些共通原則，例如：行政罰「時之效力」與「地之效力」、行政罰之種類、不作爲責任之認定、多數人違反義務行爲之處罰、單一行爲與數行爲之處罰、處罰時效、管轄機關之認定標準與管轄競合之解決等等，均宜在行政罰法中規定，但基於各個行政法律之特別需要，亦容許有排除這些共通原則之特別規定。同時，共通原則不以實體法爲限，亦包括程序法在內。

(三)橫向接合其他法律規定，避免重複

行政罰法應屬行政法總體系之一環，其規定內容自應避免與其他法律已有之規定重複。但如基於行政罰之特性及其他特殊考量，必須就相同事項在行政罰法另作共通規定者，亦不排斥。是故，例如有關裁處程序及方式之規定，行政程序法已有規定可適用，自當予以適用，而基於行政罰干涉人民權利之特性，在陳述意見與聽證程序方面，另設特殊規定。又例如訴願法已設救濟程序，行政罰法即勿庸規定。又例如行政執行法已設行

政上強制執行之規定，行政罰法亦勿庸規定。又例如地方制度法第26條容許直轄市法規、縣（市）規章規定部分之行政罰⁵，行政罰法亦當就其可能有的規定納入考量。

（四）補充現行規定之缺漏，以符社會正義

現行各種法律之處罰規定，不免僅係針對其特殊規範範疇之考量，而缺乏整體性觀點，且於立法之際，未必盡能預見實際運作之狀況及可能存在之立法上漏洞，因此，透過行政罰之制定，可補充其缺漏。例如：現行法律之處罰規定，呈現出當罰未罰、投機者獲利等制裁漏洞。因此，必須另妥適規劃設立共通性之併罰規定、擴張沒入、沒入價值、追徵價額、不當得利之追繳等規定，以資填補。

⁵ 地方制度法第26條第2項：「直轄市法規、縣（市）規章就違反地方自治事項之行政義務者，得規定處以罰鍰或其他種類之行政罰，但法律另有規定者，不在此限。……。」第3項：「前項罰鍰之處罰，最高以新臺幣十萬元為限；並得規定連續處罰之，其他行政罰之種類限於勒令停工、停止營業、吊扣執照或其他一定期限內限制或禁止為一定行為之不利處分。」

四、行政罰法之地位——一般行政法、普通法

行政罰法第1條：「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。但其他法律有特別規定者，從其規定。」準此，行政罰法係普通法，其他法律有特別規定者，不適用行政罰法之規定。

蓋以行政罰法之立法主要目的，在於制定可共通適用於各種行政罰之統一性規定。行政罰法之內容，包括實體法與程序法，就實體法方面而言，又兼具總則性規定與補充性規定（指制裁漏洞之補充規定）。而行政事項及行政法理，本屬複雜；行政罰規定亦呈多樣，且通常均具有行政目的之考量，故有時行政罰法之統一性規定不能涵蓋，或勉強適用恐有未當，故容許各個法律本於特別原因與考量，作特別規定。至自治條例，雖依地方制度法得設處罰規定，但不能以其特別規定排除本法之適用，除非行政罰法另有規定容許自治條例設特別規定者，例如：依行政罰法第18條第3項但書規定，自治條例得另規定減輕或免除處罰之適用標準，而排除行政罰法第18條第3項前段規定之適用標準。

至於行政罰法與行政程序法之關係，則行政罰法優先於行政程序法適用。蓋行政程序法係適用於各種行政行為（包括行政處分、行政契約等），亦屬普通法（行政程序法第3條第1項），而行政罰之裁處僅屬行政