

行政罰法

Administrative Penalty Law

● 廖義男 主編



元照出版

行政罰法



廖義男 主編

廖義男、李震山、陳清秀、陳愛娥
陳春生、林明鏘、蔡茂寅、林明昕
陳慈陽、吳志光、葛克昌、張永明
蔡震榮 合 著

（依撰寫順序排列）

元 照 出 版 公 司

行政罰法

5C096PB

2008 年 9 月 二版第 1 刷

主 編 廖義男
作 者 廖義男、李震山、陳清秀、陳愛娥
陳春生、林明鏘、蔡茂寅、林明昕
陳慈陽、吳志光、葛克昌、張永明
蔡震榮

出 版 者 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 380 元

專 線 (02)2375-6688

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 978-986-6540-05-9

序 言

行政罰，係行政機關對違反行政法上義務者所為之處罰。涉及法威信之維護及人民自由權利之限制，關係重大。而規範行政罰裁處原理、原則之行政罰法自二〇〇六年二月五日起施行以來，至今已經過一年多，有關該法應如何適用，容有許多疑義，而有待進一步研討，國內相關行政處罰學說與實務見解也仍在摸索階段，尚未趨於定論。因此，行政罰法應如何解釋及適用，始較為公平合理，並能兼顧處罰目的及維護人權，亟待行政法學界深入研究。

本書有鑑於此，爰結合葛克昌教授、李震山教授、蔡震榮教授、蔡茂寅教授、陳春生教授、林明鏞教授、陳慈陽教授、陳清秀副教授、陳愛娥副教授、張永明副教授、吳志光副教授、林明昕助理教授等國內行政法學界菁英，分別負責撰寫行政罰法的各項問題並共同討論，其內容涵蓋行政罰法的適用範圍、行政罰種類、行政罰的處罰原則、行政處罰對象、違法性與有責性、行政處罰的共犯問題、裁罰及沒入、一行為不二罰、處罰時效、處罰程序以及管轄機關等各項行政罰法上重大問題，對此法域予以系統及深入之探討，以供學術及實務之參考。

本書各章節由各學者負責執筆，其他執筆者共同討論，並協助提供建議意見，以提升本書整體內容水準。惟基於各執筆者專業意見的學術自主性原則，彼此相互尊重其法律見解，故各章內容觀點由各執筆者自行負責，並非代表全體執筆者意見，併予敘明。

本書之終於完成，係由曾任臺北市政府法規委員會主任委員，現為東吳大學法律系陳清秀副教授發起並協助召集，並由台北市政府法規委員會洪詠智編纂以及NCC陳永先生利用公餘之暇，熱心協助聯繫，以及各章執筆者之熱心參與及奉獻，而使本書得以順利完成，在此感謝他們的辛勞。又本書惠蒙元照出版公司鼎力相助，始得出版，在此一併致謝。

本書內容如有不盡周延之處，尚祈各方賢達不吝指正。

主編 廖義男 謹誌

2007年9月20日

目 錄

序 言

第一章 行政罰法之制定與影響

廖義男

壹、行政罰法制定之緣起.....	1
一、行政作用法律之罰則規定.....	1
二、除去「行政刑罰」或「附屬刑法」部分之罰則規定爲 行政罰之範疇.....	1
三、欠缺行政罰總則之規定.....	2
四、人權保障與行政法制完備之要求.....	3
貳、行政罰法制定之經過.....	4
參、行政罰法之規範內容及建制原則.....	5
一、在處罰原則方面.....	5
二、在處罰對象方面.....	10
三、沒入之原則與追繳不當利益.....	13
四、行使裁罰之管轄機關.....	14
五、明定裁罰應依正當法律程序.....	16
六、裁罰程序中之調查權.....	16
肆、行政罰法之施行及其影響.....	17
一、行政罰法在法體系中之地位.....	17

二、行政罰法與行政程序法之適用關係·····	18
三、行政罰法與行政執行法之相互關係及區別·····	19
伍、結語·····	21

第二章 行政罰法之適用範圍

李震山

壹、適用本法行為之性質·····	23
一、違反行政法上義務之行為·····	24
二、違反行政法義務須受「行政秩序罰」之行為·····	25
貳、行政罰之性質與種類·····	27
一、行政罰係具「裁罰性」之不利處分·····	27
二、行政罰種類·····	31
參、本法與其他有裁罰規定法律之適用關係·····	34
一、本法作為行政罰之一般總則性規定·····	34
二、本法作為普通法與特別法之關係·····	36
三、修法建議·····	44
肆、本法地的適用範圍·····	45
一、領域內·····	46
二、跨領域·····	48

第三章 處罰法定主義

陳清秀

壹、概說·····	51
貳、處罰要件法定主義·····	52
一、處罰構成要件應由法規規定·····	52
二、行為的構成要件合致性·····	58

參、處罰明確性原則	60
一、行政罰法規所使用不確定法律概念，必須使人民能預見其 何種作為或不作為構成義務之違反及所應受之處罰為何	60
二、必須人民可自授權之法律規定中得預見其行為之可罰	62
肆、類推適用的禁止	63
伍、處罰法律不溯及既往原則——法律溯及生效之禁止	64
陸、從新從輕原則	67
一、立法目的	67
二、適用範圍	68
三、從新從輕原則之運用	69
柒、程序法上合法性原則與便宜原則	72
一、程序法上合法性原則	72
二、便宜原則	74
捌、結 語	81

第四章 行政罰的違法性與責任

陳愛娥

壹、緒論：處理架構的考量	83
貳、行政罰的違法性認定與行政罰法規定之阻卻違法事由	85
一、行政罰之違法性的認定	85
二、依法令及依職務命令之行為	86
三、正當防衛之行為	87
四、緊急避難之行為	88
參、行政罰中的責任能力	89
一、行政罰法責任能力相關規定的一般性說明	89

二、十四歲以上未滿十八歲之人違反行政法上義務之行爲 的立法安排	91
三、行政罰法第九條第三項、第四項所定不罰、減輕處罰 要件之認定	91
四、行政罰法中之原因自由行爲的認定	92
肆、行政罰中的責任條件	94
一、故意、過失的概念與類型	94
二、「禁止錯誤」與「構成要件錯誤」：故意與過失行爲的 進一步分辨	98
三、信賴保護原則對判斷是否違反一般性注意義務的影響	102
四、判斷主觀過失有無的最高行政法院裁判實務	106
五、委由第三人履行行政法上義務衍生之與責任條件相關的問題	107
伍、不純正不作為犯的違法性與責任	112
陸、結 論	116

第五章 論行政罰法中之共同違法

陳春生

壹、前 言	119
貳、行政犯與刑事犯之區別	120
一、行政罰與行政制裁之意義	120
二、行政制裁之語意不一	120
三、行政犯與刑事犯之區別	120
四、行政刑罰與行政秩序罰	121
參、行政罰法第十四條之意涵	121
一、立法目的	121
二、共同違法之要件	123
肆、結 論	136

第六章 論行政罰之處罰對象

林明鏘

壹、緒論：由行為人概念談起	137
貳、自然人	139
一、未滿十四歲之人	139
二、滿十四歲未滿十八歲之人	141
三、滿十八歲之人	142
參、法人	143
一、私法人	143
二、公法人與行政機關	148
肆、非法人團體	152
伍、其他組織	154
陸、處罰對象優先順序問題	157
一、行為人與所有權人彼此間	157
二、自然人與法人彼此間	162
三、法人與法人之代表權人	163
柒、結 論	164

第七章 沒 入

蔡茂寅

壹、沒入之概念	167
一、沒入之機能與性質類型化	167
二、沒入之主體與客體	170
三、沒入之要件及效果	172
四、準沒入之概念？	175
五、沒入與沒收	177

貳、沒入之種類.....	177
一、一般沒入.....	177
二、擴大沒入.....	180
三、追徵沒入.....	182
參、沒入之裁處、執行與救濟.....	184
一、沒入之裁處.....	184
二、沒入之執行與救濟.....	185

第八章 裁處之審酌加減及不法獲利之追繳

林明昕

壹、前 言.....	187
貳、裁處之審酌加減.....	189
一、罰 鍰.....	189
二、處罰定有期間之其他種類行政罰.....	202
參、不法獲利之追繳.....	203
肆、過渡期間問題.....	206

第九章 行政罰法行為數認定問題之研究

陳慈陽

壹、問題提出.....	209
貳、「一行為」概念分析.....	210
一、「自然一行為」之認定.....	210
二、「法律一行為」之認定.....	211
三、行為單一之類型化.....	212

參、法規競合與想像競合	213
一、法規競合	213
二、想像競合	214
肆、我國過去學說與實務之操作	215
一、學說區分	215
二、實務見解	219
伍、行政罰法第五章單一行為及數行為處罰之要件分析	225
一、第二十四條規定要件分析	225
二、第二十五條規定要件分析	226
三、第二十六條要件規定之分析	227
陸、過渡條款	228
柒、結語	229

第十章 行政罰之裁處權時效

吳志光

壹、行政罰裁處權時效之概念及其區別	231
貳、行政罰法施行前之行政罰裁處權時效	232
參、行政罰裁處權「時效」立法之得失	233
肆、行政罰裁處權時效之起算	235
伍、行政罰裁處權時效過渡條款之起算	237
陸、行政罰裁處權時效之停止	238
柒、結論	240

第十一章 行政罰之裁處程序

葛克昌

壹、正當法律程序下之裁處程序	241
一、以正當法律程序架構程序基本權	241
二、正當法律程序於行政罰裁處程序之落實	242
貳、裁處程序之發動	244
一、職權進行主義	244
二、便宜原則	244
參、事實之調查	245
一、執行職務之公務員之義務	245
二、對於現行犯之處置	247
三、即時處置之救濟與處理	252
四、陳述意見或聽證程序	254
五、協力義務	259
肆、裁處處分之作成與送達	261
一、行政處罰標準化作業流程	261
二、裁處處分之送達	264
伍、結 論	265

第十二章 裁處程序之扣留

張永明

壹、扣留之基本概念	267
一、扣留之法律定性	267
二、扣留之作用	277
三、扣留之客體	278
四、扣留之種類	282

貳、扣留之要件	285
一、「得」沒入之物	285
二、「可」為證據之物	286
三、扣留要件之強化	286
參、扣留之程序	287
一、先要求提出或交付扣留物.....	287
二、製作書面扣留紀錄	287
三、在場人士簽名	287
四、製作與交付扣留收據.....	288
肆、扣留物之處理與發還	289
一、加封緘等公示公權力機關占有的標識與適當之處置.....	289
二、自行保管或命令保管.....	289
三、拍賣、變賣與毀棄	290
四、發還扣留物或價金	290
五、公告與逾期不領回歸入公庫.....	291
伍、扣留之救濟	291
一、聲明異議作為救濟管道.....	291
二、聲明異議之提出時間與處理期間.....	292
三、聲明異議之受理機關.....	293
四、不服異議決定之救濟.....	294
五、聲明異議之效力	295
陸、過渡規定	296
柒、結 論	296

第十三章 行政罰之管轄權確定原則 蔡震榮

壹、刑事罰與行政罰之競合	299
一、刑事罰與行政罰競合之處理原則	299
二、行政機關之處置	303
貳、行政罰與行政罰之競合	306
一、事務管轄處罰權歸屬	306
二、土地管轄權認定	310
參、道路交通違規舉發與裁處機關權限之分配	319
一、道路交通違規管轄分配原則之規定	319
二、逕行舉發與裁決機關之管轄權劃分	320
三、道路交通管理處罰條例與其他法規競合的探討	321

第一章 行政罰法之制定與影響

廖義男

壹、行政罰法制定之緣起

一、行政作用法律之罰則規定

國家為維護社會秩序或增進公共利益之目的，常以法律限制人民之自由權利，賦予人民行政法上作為或不作為之義務。而為了強化使人民履行其行政法上之作為或不作為義務，常在制訂此種行政法上義務法規之同時，亦制訂相關之處罰規定，對於不履行其行政法上義務者，予以懲罰及制裁，故行政作用法律中，常有「罰則」之規定¹。

二、除去「行政刑罰」或「附屬刑法」部分之罰則規定為行政罰之範疇

違反行政法上義務之制裁手段，有以刑罰者，學者稱之為「行政刑罰」²或「附屬刑法」³；有以罰鍰及停業、歇業、吊扣（銷）執

¹ 罰則之規定，係以限制人民之自由權利，作為其懲罰之手段，故依憲法第23條，須符合「法律保留原則」，即其處罰之構成要件與法律效果，應由「法律」定之。法律若授權行政機關訂定法規命令予以規範者，亦須為具體明確之授權。如未經法律具體明確授權，而行政機關逕行訂定裁罰性行政處分之構成要件及法律效果者，即與憲法保障人民權利及憲法第23條法律保留原則之意旨不符（司法院釋字第394號、第402號解釋參照）。

² 林紀東，行政法，1977年初版，頁365。

³ 林山田，刑事法論叢，1997年再版，頁191以下。

照等裁罰性不利處分者，學者稱之為「行政秩序罰」⁴或狹義之「行政罰」⁵。

違反行政法上義務而以刑罰為制裁手段者，該違法行為性質上即為犯罪行為，應由檢察官偵察、起訴，並由普通法院審理裁判，已屬刑事法領域之範疇。故以研究行政組織、行政行為及行政救濟為核心之行政法，於界定行政罰之範疇時，即將行政作用法律之罰則規定中，有關「行政刑罰」或「附屬刑法」之部分除去，而僅限於違反行政法上義務而受罰鍰、沒入或其他裁罰性不利處分之處罰者而言。

三、欠缺行政罰總則之規定

多數行政作用法律中，對於違反行政法上義務之行為，雖都設有行政罰之處罰規定，惟行政罰如何處罰？應否以行為人有故意或過失為條件？一行為同時違反數個行政法上義務而受同種類或不同種類之處罰時得否併罰？行為人為法人時，法人機關成員之自然人應否併罰？行政罰之裁處有無時效之限制？裁處沒入時應否受一定條件之限制？以及行政罰裁處之管轄機關及裁處程序應否因處罰種類不同而有差異？諸多行政罰共通之原理原則，仍欠缺規定可資遵循，致實務上常生行政罰基本法理之爭議，而聲請司法院大法官解釋者，例如，行政罰是否不以故意或過失為責任條件，大法官即作成釋字第二七五號解釋⁶；又如，一行為同時符合行為罰及漏稅罪之

⁴ 行政院經濟建設委員會委託臺灣大學廖義男教授主持之研究報告中研擬之草案，即以「行政秩序罰法」為名，見「行政不法行為制裁規定之研究」，1990年5月，頁187以下。另學者洪家殷，亦以「行政秩序罰論」，1998年2月初版，為其書名。

⁵ 吳庚，行政法之理論與實務，1990年增訂5版，頁423以下，並認為行政刑罰應屬刑法之範圍，不應在行政法研究之列。反對說者，例如，林紀東，行政法，1977年初版，頁365以下，認為行政罰包括行政刑罰及行政上秩序罰二種。陳新民，行政法學總論，2000年修訂7版，頁378以下，認為行政罰可以分成行政刑罰、行政執行罰、行政秩序罰三類。

⁶ 司法院釋字第275號解釋文：「人民違反法律上之義務而應受行政罰之行為，