

行政罰法總說明

對於違法者之處罰，應依法為之，乃現代民主法治國家之基本原則。然由於政府行政事務龐雜，所欲達成之行政目的多元化，致行政法規繁多，對於違反行政法上義務者之處罰規定，散見於各行政法律及自治條例；且依處罰性質，可區分為行政刑罰與行政罰（又稱行政秩序罰），其中屬於行政刑罰者，因其為刑事特別刑法，適用刑法總則有關規定，由司法機關依刑事訴訟程序追訴、審判及處罰，學術界及實務上並無疑義。惟由行政機關裁處之行政罰，其處罰名稱、種類不一，裁處程序及標準互異，且因缺乏共通適用之法律，致得否類推適用刑法總則或其他刑事處罰法律規定，或引用其等之法理，理論不一，見解分歧。目前實務上雖賴司法院解釋、行政法院判例或判決及行政解釋作為依循，惟常因時空變遷或具體個案之考量，亦屢生爭議。因之，行政罰之裁處如無共通適用之統一性、綜合性法律可資遵循，不但嚴重影響行政效能，斷傷政府威信，更有失公平正義，難以保障人民權益，故制定共通適用之行政罰法，以健全行政法體系，誠有迫切需要。

政府為建構完備之行政法體系，落實依法行政，勵行行政革新，保障人民權益，除國家賠償法外，近年來復陸續制定或修正行政程序法、訴願法、行政訴訟法及行政執行法，唯獨在行政罰方面尚無共通適用之法律，致行政法體系尚未臻於完備，實為法制之缺憾。爰經參考德國、奧地利等國立法例，並廣徵學者、專家及各界意見，擬具「行政罰法」，計九章，共四十六條，其要點如下：

- 一、明定本法之適用範圍，限於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，不包括行政刑罰、懲戒罰及執行罰在內；並將本法定位為普通法，其他法律有特別規定者，應優先適用。（第一條）
- 二、為因應目前實務需要，並基於維護公益之考量，就納入本法規範之「其他種類行政罰」為定義規定，僅指限制或禁止行為、剝奪或消滅資格或權利、影響名譽或警告性等四大類具有裁罰性之不利處分為限，並以例示及概括方式界定之。又為使本法各條文中「行為人」一詞之涵義明確，以利適用，爰就「行為人」予以定義。（第二條及第三條）

- 三、 依法始得處罰，係民主法治國家之基本原則，行政罰之裁罰涉及人民自由或權利，自應本於處罰法定主義，以行為時法律或依地方制度法規定得為裁罰之自治條例（以下稱自治條例）有明定者為限。並就適用本法有關「時」之效力予以明定，以行政機關最初裁處時之法律或自治條例規定為基準，適用從新從輕之處罰原則。「地」之效力，則規定行為或結果有一在中華民國領域內或領域外之中華民國船艦、航空器及依法得由中華民國行使管轄權之區域，均有本法之適用。（第四條至第六條）
- 四、 基於有責任始有處罰之原則，就違反行政法上義務行為者之責任條件及責任能力加以明定。行為非出於故意或過失者，或未滿十四歲人之行為，或因精神障礙或其他心智缺陷，致不能辨識其行為違法或欠缺依其辨識而行為之能力者，或依法令或依所屬上級公務員職務命令之行為，具有正當防衛或緊急避難阻卻違法事由之行為，不予處罰。如係不了解法規之存在或適用而違法，或十四歲以上未滿十八歲人之行為，或因精神障礙或其他心智缺陷致辨識能力顯著減低者，或為過當之正當防衛或緊急避難行為，均僅得減輕或免除處罰；另規定例外不適用上述不罰或減免處罰者，如原因自由行為、明知職務命令違法而未依法定程序陳述意見者。惟行政罰得減輕者，以其係屬一定金額（罰鍰）或期間等得以量化之裁處方有適用。此外，為提昇人權之保障，國家欲處罰行為人者，應由行政機關就行為人之故意、過失負舉證責任，本法不採「推定過失責任」之立法，並就法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織之故意與過失認定為擬制規定。（第七條至第九條及第十一條至第十三條）
- 五、 對於依法或因自己行為而負有防止違反行政法上義務事實發生之義務，且能防止，而以消極不作為方式不防止者，與因積極行為違反行政法上義務者同具有可非難性，爰就此類不作為，明定與因積極行為發生事實同其處罰。（第十條）
- 六、 共同實施違反行政法上義務之行為，實務上不易區別其共同違反之態樣，然因其皆具有可非難性，爰就行政義務主體與

該義務主體以外之第三人，故意共同實施違反行政法上義務之行為，規定依其行為情節之輕重分別處罰。又如行政法規規定之違反義務行為係以身分或特定關係為構成要件時，其故意共同實施者中無此種身分或特定關係，因其行為具有可非難性，爰規定仍予以處罰。另因身分或特定關係致處罰有重輕或免除時，明定其仍處以通常之處罰。(第十四條)

七、為貫徹行政秩序之維護，健全私法人運作，避免利用私法人違法以謀個人利益，明定代表私法人實際實施行為之董事或其他有代表權之人，因執行其職務或為私法人之利益為行為，而致私法人違反行政法上義務應為處罰時，如該行為人有故意或重大過失時，因具有高度之可非難性及可歸責性，爰明定除法律或自治條例另有規定外，其應與私法人並受同一規定罰鍰之處罰。另如私法人之董事或其他有代表權之人對私法人之職員、受僱人或從業人員之違法行為因故意或重大過失時未盡其防止義務，致私法人違反行政法上義務應受處罰者，除法律或自治條例另有規定外，亦應並受同一規定罰鍰之處罰，以促其善盡監督義務。另為求衡平，並受同一規定處罰之罰鍰，不得逾新臺幣一百萬元，但其所得利益逾新臺幣一百萬元者，仍得於其所得利益範圍內裁處之。又設有代表人或管理人之非法人團體，或法人以外之其他私法組織者，其運作與私法人尚無不同，爰明定準用之。又中央或地方機關或其他公法組織應否受罰，或對該機關或組織之人員併罰，應視各該法律或自治條例是否將其列為處罰對象而定，爰予規定，以免爭議。(第十五條至第十七條)

八、裁處罰鍰時為求公平適當並符合比例原則，除應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度及所生影響，並得考量受處罰者之資力等因素外，亦應審酌因違反行政法上義務所得之利益。爰就裁處罰鍰之審酌事由及因所得利益逾法定罰鍰最高額之酌量加重、依本法減輕處罰或同時有免除處罰時其裁處罰鍰之最高額與最低額明定之；並規定於其他種類行政罰定有處罰期間者準用之，以定其得處之最高與最低處罰期間。(第十八條)

九、情節輕微之違反行政法上義務行為，有以糾正或勸導較之處

以罰鍰更具有效果者，是謂便宜主義。故對於違反行政法上義務應受法定最高額新臺幣三千元以下罰鍰之處罰，其情節輕微，認以不處罰為適當者，明定由行政機關按具體情況妥適審酌後，得免予處罰，並得改以糾正或勸導措施，俾發揮導正效果。(第十九條)

十、為填補制裁漏洞，防止脫法行為，以符合公平正義原則，對行為人為他人利益而實施行為，致他人違反行政法上義務應受處罰，而行為人受有財產上利益但未受處罰，或因行為人違反行政法上義務應受處罰，而他人受有財產上利益但未受處罰時，為避免該行為人或該他人仍保有不當利得，有失公允，爰賦予裁處之主管機關裁量權，得以行政處分就該行為人或該他人所受財產上利益價值範圍內酌予追繳。(第二十條)

十一、沒入之物，除本法或其他法律另有規定外，原則上以屬於違反行政法上義務而應受處罰者所有為限，始具懲罰作用。惟物之所有人雖未違反行政法上義務，但如因故意或重大過失致該物成為違反行政法上義務之工具，或明知該物得沒入卻為規避裁處而惡意取得該物所有權者，為防杜脫法，均有必要擴大而將之列為得沒入之物，爰予明定。又物之所有人等如於受裁處沒入前或受裁處沒入後，分別就得沒入之物予以處分、使用或以他法致不能裁處或執行沒入，或致物之價值減損者，為期公平，乃分別規定得裁處沒入其物之價額或差額，或由為裁處之主管機關以行政處分追徵該物之價額或差額。(第二十一條至第二十三條)

十二、單一行為違反數個行政法上義務規定而均應受罰鍰之處罰者，除另有沒入或其他種類行政罰，因其處罰種類不同而得併為裁處外，僅得依法定罰鍰額最高之規定裁處，以保障人權，爰予明定，並就其裁處罰鍰之最低額予以規定，以資限制。又一行為違反社會秩序維護法及其他行政法上義務規定而應受處罰致發生競合疑義時，因由法院裁處拘留者，已涉及人身自由之拘束，基於司法程序優先之原則，爰明定不再受罰鍰之處罰。至數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，應分別處罰，始足以貫徹各別行政法規之制裁目的，

為期明確，亦併予明定。(第二十四條及第二十五條)

十三、基於一行為不二罰之原則，一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定而應受罰鍰之處罰者，因刑罰之懲罰作用較強，依刑事法律處罰，已足資警惕，爰不再為行政罰鍰之處罰；至於應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，因該等處罰兼具維護公共秩序作用，為達行政目的仍得裁處之。又如其行為經檢察官為不起訴處分或法院為無罪、免訴、不受理、不付審理（少年事件）之裁判確定者，因無一事二罰疑慮，自得再依違反行政法上義務之規定處罰，爰予明定。(第二十六條)

十四、行政罰裁處權之行使不宜久懸，期間亦不宜過短，以免因處罰與否不確定影響人民權益或影響社會秩序之維護，爰明定行政罰之裁處權時效為三年及分別情形計算其起算點、停止事由，以杜爭議。(第二十七條及第二十八條)

十五、為期權責分明，並解決管轄權衝突之爭議，明定行政機關對於違反行政法上義務行為之地域管轄、共同管轄及管轄權競合之處理方式與移送管轄；並規定一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定時應將涉及刑事部分移送該管司法機關，及司法機關就刑事案件為不起訴之處分或為無罪、免訴、不受理、不付審理（少年事件）之裁判確定時之處理程序。(第二十九條至第三十二條)

十六、為因應現行違反行政法上義務者之實際需要，以免違法行為持續進行造成更嚴重損害，爰賦予行政機關得即時制止其行為，並確認行為人身分之權限，必要時得製作書面紀錄或為保全證據之措施；其為自然人而不能確認身分者，得強制其隨同到指定處所，惟不得逾越確認身分之必要程度，以符比例原則。行為人如有不服應給予當場陳述理由表示異議之機會，並明定行政機關對異議之處理方式。又為使行為人知悉係行政機關人員依法執行職務，明定執行職務之人員應向行為人出示有關執行職務之證明文件或顯示足資辨別之標誌，並告知其所違犯之法規。(第三十三條至第三十五條)

十七、為保全證據及沒入之執行，爰明定行政機關對於得沒入或可為證據之物為扣留及強制扣留之要件、扣留範圍及期間，並

規定扣留應作成扣留紀錄、製給收據，加封緘或其他標識，及扣留物之處理與發還程序，復明定扣留之救濟程序，以保障人民權益。又對於具有行政程序中間決定或處置性質之扣留行為如有不服者，為免因中間程序而拖延裁處案件之進行，爰採向扣留機關聲明異議及送直接上級機關決定之簡速程序，以資救濟；並明定對直接上級機關之決定不服者，僅得於對裁處案件之實體決定不服時始得一併聲明之原則及例外規定，以免影響行政效能。(第三十六條至第四十一條)

十八、行政罰之裁處，係剝奪、限制人民自由或權利之行政處分，為符合公正、公開與民主之程序，以保障人民權益，自應給予受處罰者陳述意見及聽證之機會，爰參照行政程序法有關規定，就給予陳述意見之原則及例外、受處罰者得申請舉行聽證之要件及例外事由為特別規定，以期明確；並明定行政機關裁處時應作成裁處書及為合法送達，以昭慎重。(第四十二條至第四十四條)

十九、本法施行前違反行政法上義務之行為應受處罰而未經裁處者，於本法施行後裁處時，本法規定如有利於行為人者，基於保障人民權益之考量，自應適用本法，而有規定溯及既往之必要，爰予明定，並將本法不利於行為人之有關規定予以列舉排除適用。(第四十五條)

二十、本法之立法目的主要在於就行政罰之裁處訂定共通適用之統一性、綜合性法典，為免本法之施行對行政機關造成重大衝擊，使各機關執法人員熟悉相關之裁處原則，以兼顧人民權益，並使相關行政法規得以配合檢討修正，故於本法公布後允宜預留約一年之相當期間，以供行政機關為充分之準備，爰明定本法自公布後一年施行。(第四十六條)