

行政法

行政罰法



詹鎮榮 Chan, Chen-Jung

國立政治大學法律學系特聘教授

<https://drcjchan.com>

法學

壹. 行政罰之概念與種類

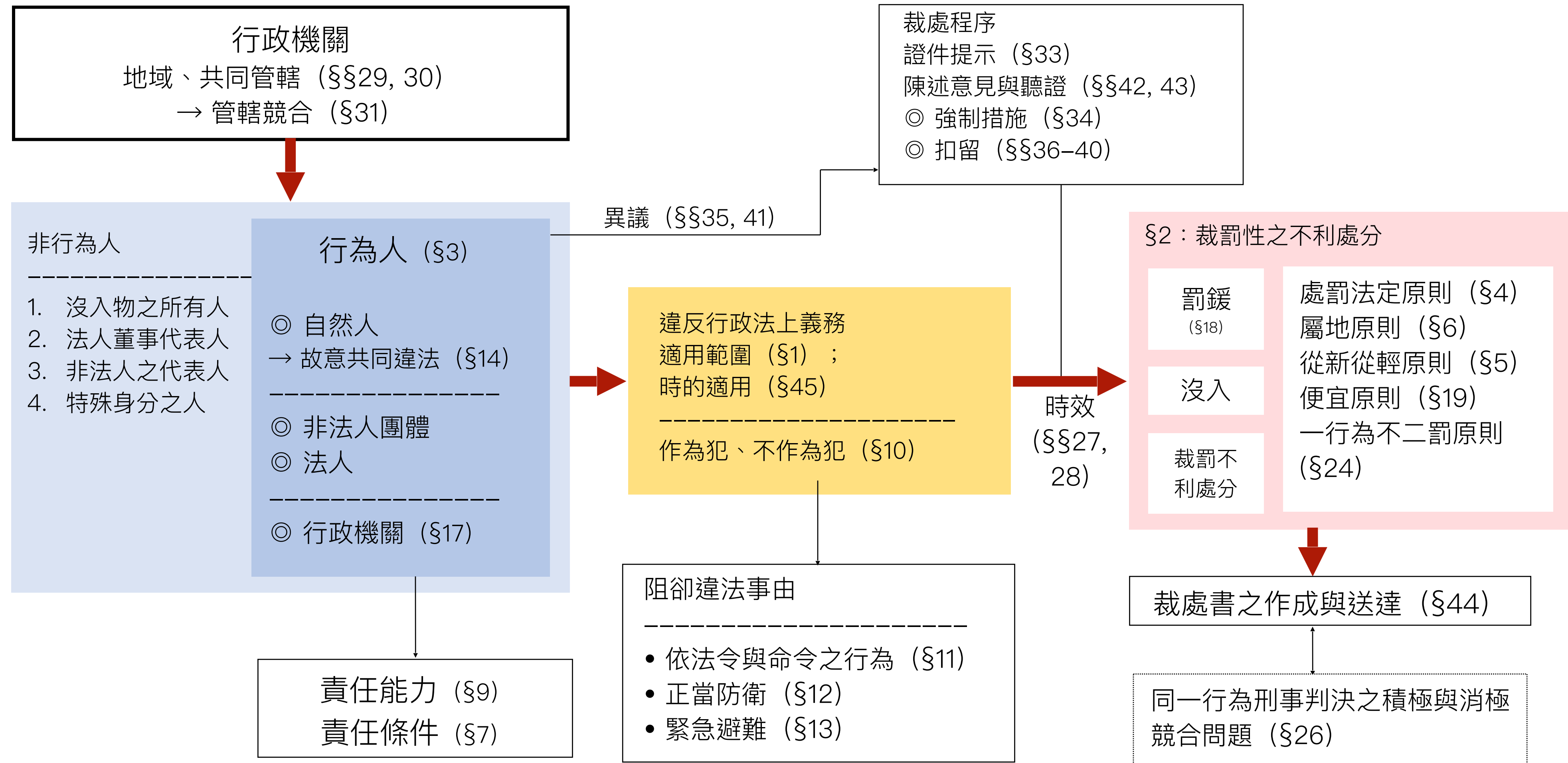
貳. 行政罰之處罰對象

參. 行政罰之處罰原則

肆. 行政罰之裁處



行政罰規範體系



壹

行政罰之概念與種類



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。」

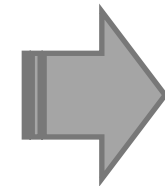
第2條：「本法所稱其他種類行政罰，指下列裁罰性之不利處分：

- 一. 限制或禁止行為之處分：限制或停止營業、吊扣證照、命令停工或停止使用、禁止行駛、禁止出入港口、機場或特定場所、禁止製造、販賣、輸出入、禁止申請或其他限制或禁止為一定行為之處分。
- 二. 剝奪或消滅資格、權利之處分：命令歇業、命令解散、撤銷或廢止許可或登記、吊銷證照、強制拆除或其他剝奪或消滅一定資格或權利之處分。
- 三. 影響名譽之處分：公布姓名或名稱、公布照片或其他相類似之處分。
- 四. 警告性處分：警告、告誡、記點、記次、講習、輔導教育或其他相類似之處分。」

行政罰之種類

金錢不利益

罰鍰



不法利得

沒入

非金錢不利益

限制或禁止行為之處分

剝奪或消滅資格、權利之處分

影響名譽之處分

警告性處分

拘留（社違法§19）

地方制定行政罰之界限

行政罰法作為普通法

- 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。」
- 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業務者，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。其為罰鍰之處罰，逾期不繳納者，得依相關法律移送強制執行。（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。」

行政機關對於違反行政法上義務之人，
課予金錢或非金錢不利益之裁罰性行政處分。

人民違反行政法上義務

非屬職務上義務之違反

以制裁為目的：具裁罰性

課予不利益之法律效果

■ 懲戒罰
■ 管制性（非裁罰性）之不利處分

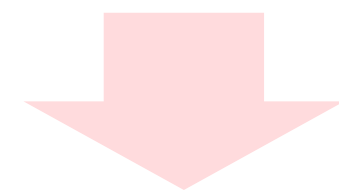
行政罰與非行政罰

行政罰

罰 鍰

沒 入

裁罰性之不利處分



以制裁為目的

非行政罰

怠 金

追徵沒入、違禁物沒入

非裁罰性（管制性）之不利處分



以行政管制為目的

行政罰與非行政罰區分實益

行政罰

處罰法定原則

責任原則

一行為不二罰原則

裁罰權行使期間

非行政罰

不排除得依職權為之

不以故意過失為必要

為管制目的得反覆為之

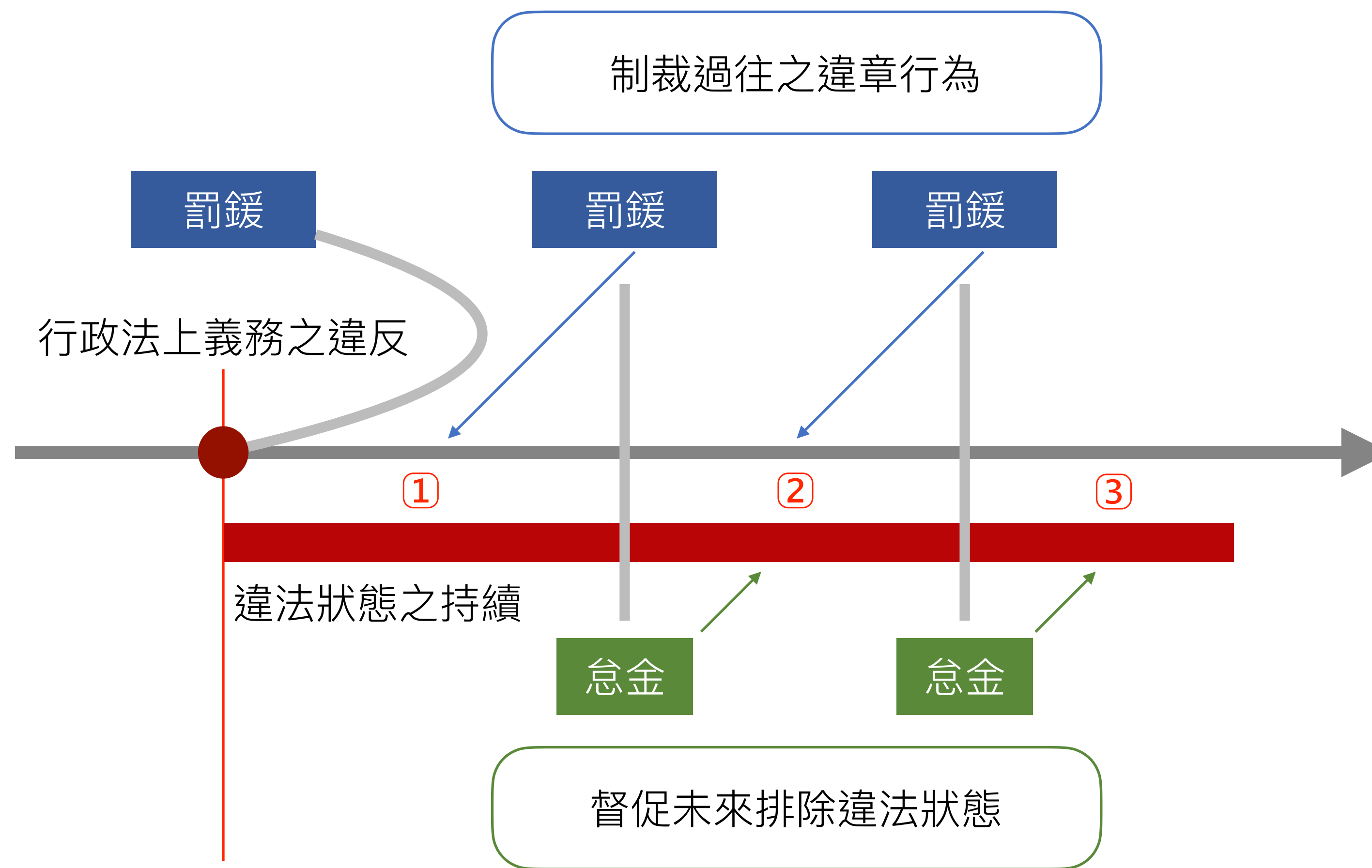
執行時效、法定不變期間

01

罰鍰



按次連續「處罰」



02

沒入



- 行政罰法第21條：「沒入之物，除本法或其他法律另有規定者外，以屬於受處罰者所有為限。」
- 行政罰法第22條：「（第1項）不屬於受處罰者所有之物，因所有人之故意或重大過失，致使該物成為違反行政法上義務行為之工具者，仍得裁處沒入。（第2項）物之所有人明知該物得沒入，為規避沒入之裁處而取得所有權者，亦同。」
- 行政罰法第23條：「（第1項）得沒入之物，受處罰者或前條物之所有人於受裁處沒入前，予以處分、使用或以他法致不能裁處沒入者，得裁處沒入其物之價額；其致物之價值減損者，得裁處沒入其物及減損之差額。（第2項）得沒入之物，受處罰者或前條物之所有人於受裁處沒入後，予以處分、使用或以他法致不能執行沒入者，得追徵其物之價額；其致物之價值減損者，得另追徵其減損之差額。（第3項）前項追徵，由為裁處之主管機關以行政處分為之。」

沒入種類及屬性		德國違反秩序罰法	我國行政罰法
行政罰性質 之沒入	一般沒入	第22條第1項及第2項第1款	第21條
	擴大沒入	第23條	第22條
	價值沒入	第25條第1項	第23條第1項
非行政罰性質 之沒入	追徵沒入	第25條第4項	第23條第2項
	違禁物沒入	第22條第2項第2款	N/A

沒入與沒收之比較

種類	違反秩序罰法		行政罰法		新刑法	
一般沒入（收）	行政罰	第22條第1項及第2項第1款	行政罰	第21條	非刑罰	第38條第2項
擴大沒入（收）		第23條		第22條		第38條第3項
價值沒入（收）		第25條第1項		第23條第1項		第38條第4項
追徵沒入（收）	非行政罰	第25條第4項	非行政罰	第23條第2項		第38條第4項
違禁物沒入（收）		第22條第2項第2款		N/A		第38條第1項

行政罰法第26條第1項：

「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為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，亦得裁處之。」

修正條文具體建議如下：

「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或沒入者，亦得裁處之。」

沒入與沒收之關連性

最高行107年度判字第732號判決

1. 刑法上之「沒收」具獨立性，與行政罰法上之「沒入」為行政罰，其二者之種類並不相同，適用刑事訴訟程序或行政程序亦屬有別。
2. 惟同一人基於同一不法原因事實，獲得之同一物或財產上利益，同時該當刑法之沒收與行政罰之沒入規定時，因沒收和沒入同屬對所有人剝奪該物所有權或財產上利益，且由

基於「一物一權」之法制度設計，物之所有權一旦被剝奪，即無重複剝奪之可能性。

- 於國家機關行使公權力使人民受不利益，應受比例原則之拘束，**法院為沒收或主管機關為沒入，擇其一行使，即足以達到剝奪該物或財產上利益之目的，自不可重複為之，以免過度侵害人民之財產權。**
3. 尤其當沒收或沒入有其一先確定時，應沒收或沒入之物或財產上利益，已確定為國家所有，亦無從再為另一沒入或沒收。

03

裁罰性不利處分



非裁罰性之不利處分

除去或停止危害狀態之處分：
違禁品之沒入、染疫動物撲殺

行政處分之單純撤銷與廢止：
營業許可之撤銷

行政上之保全措施：
限制出境、扣留

行政執行行為：
違建之拆除、斷水斷電

預防性之不利處分：
有食安疑慮產品之預防性下架

維護公益

河川區域內堆置土石之回復原狀

最高行114上249判決

河川為水體的天然流路，在河川區域內堆置土石，有導致水體流向變更，氾濫、漫溢至既定流路以外範圍，危害人民生命、身體、財產安全之虞，故以事前許可為必要。在河川區域內未經許可堆置土石者，違反水利法第78條之1第3款規定，構成同法第92條之2第1項第7款及第93條之4第1項規定的處分事由，其法律效果包括罰鍰，以及限期回復原狀、拆除、清除或其他適當處理

等。其中限期回復原狀、拆除、清除或其他適當處理部分，是為除去違法，回復河川區域原無違法土石堆置的合法狀態，以實現行政法義務的管制措施，**屬不具裁罰性的管制性不利益行政處分**，無行政罰法第7條有關故意、過失規定的適用，亦無一行為不二罰原則的適用。至罰鍰部分，屬於**行政罰**。

政府採購押標金追繳之性質

最高行104判253判決

1. 按「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。」，行政罰法第1條前段定有明文，準此，行為人須因違反行政法上義務，受非難性之不利行政處分，始有行政罰之適用。
2. 而政府採購法第30條第1項前段、第31條第2項關於廠商所繳納押標金，辦理採購機關不予發還或追繳押標金之規定，旨在建立政府採購制度能依公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，並確保採購品質為目的，擔保全體投標者均能遵照投標應行注意事項以踐行相關程序，除督促得標者應履行契約外，兼具有防範

投標人妨礙程序公正之作用，亦即投標廠商繳納押標金，係為確保投標公正目的，避免不當或違法行為介入，而為辦理招標機關所為之管制。

3. 因此，法律規定廠商如有此類行為者，辦理招標之採購機關即得對其所繳納之押標金不予發還，或就已發還者予以追繳，核其性質，乃以公權力強制實現廠商參與投標時所為之擔保，應屬「管制性不利處分」，此與行政罰法所稱之裁罰性不利處分係以「違反行政法上義務，而對於過去不法行為所為之制裁」者不同。

最高行101年6月第1次庭長法官聯席會議決議

1. 機關因廠商有政府採購法第101條第1項各款情形，依同法第102條第3項規定刊登政府採購公報，即生同法第103條第1項所示於一定期間內不得參加投標或作為決標對象或分包廠商之停權效果，為不利之處分。
2. 其中第3款、第7款至第12款事由，縱屬違反契約義務之行為，既與公法上不利處分相連結，即被賦予公法上之意涵，如同其中第1款、第2款、第4款至第6款為參與政府採購程

序施用不正當手段，及其中第14款為違反禁止歧視之原則一般，均係違反行政法上義務之行為，予以不利處分，**具有裁罰性，自屬行政罰**，應適用行政罰法第27條第1項所定3年裁處權時效。

3. 其餘第13款事由，乃因特定事實予以管制之考量，無違反義務之行為，其不利處分並無裁罰性，應類推適用行政罰裁處之3年時效期間。

政府採購停權處分（第4款）

最高行103年6月第1次庭長法官聯席會議決議

1. 行政罰之裁處權時效之起算，依行政罰法第27條第2項規定，自違反行政法上義務之行為終了時起算，但行為之結果發生在後，自該結果發生時起算。查政府採購法立法目的在於建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能（政府採購法第1條參照）。
2. 廠商偽造投標文件，參與採購行為，使公平採購程序受到破壞，此破壞公平採購程序係

於開標時發生。因此，廠商有政府採購法第101條第1項第4款情形，機關依同法第102條第3項規定刊登政府採購公報，即生同法第103條第1項所示一定期間內不得參加投標或作為決標對象或分包廠商之停權效果，為不利處分，**具有裁罰性**，其適用行政罰法第27條第1項所定之3年裁處權時效，除經機關於開標前發現不予開標之情形外，應自開標時起算。

違法歸化許可之撤銷

北高行95訴3128判決

原告主張依行政罰法規定，被告對其等持偽造喪失奈國國籍證件之故意應負舉證責任云云；惟按行政罰法第2條立法理由說明3明載：「本法所稱『其他種類行政罰』，僅限於本條各款所定『裁罰性之不利處分』，並以『違反行政法上之義務』而應受『裁罰性』之『不利處分』為要件，如其處分係命除去違法狀態或停止違法行為者，因與行政罰之裁罰性不符，非屬裁罰性之不利處分，無本法之適用。此外，行政機關對違法受益行政處分之撤銷及合法受益行政處分之廢止，是否屬本法所規範之

『裁罰性之不利處分』，而有本法規定之適用，應視其撤銷或廢止之原因及適用之法規而定，未可一概而論。」，故本件原告等3人於申請歸化當時所提憑之喪失奈及利亞國國籍證明文件業經奈國內政部查復係屬偽造確定，被告依國籍法等相關規定撤銷渠等歸化國籍之許可，**所為處分係違法受益行政處分之撤銷並命除去違法狀態或停止違法行為者**，與行政罰法之「裁罰性之不利處分」要件並不相符。

吊扣車輛牌照處分

最高行106年4月庭長法官聯席會議決議

106年1月4日修正公布前公路法第77條第2項後段「……其非法營業之車輛牌照並得吊扣2個月至6個月，或吊銷之」規定，依其73年1月23日增訂時「至於未經申請核准而經營公路經營業、汽車運輸業……除處以罰鍰並勒令停業外，並增訂吊扣非法營業之汽車牌照或吊銷汽車牌照之規定，以利執行」及106年1月4日修正時「……為達到遏止非法之效果，復提高吊扣

非法營業車輛牌照之期限，……」之立法理由，參諸條文內容亦未以所吊扣或吊銷之車輛牌照為同條項前段之違規行為人所有者為限。考其意旨當係基於「使該車輛無法再繼續供作違規使用」並利於主管機關執行健全公路營運制度之目的，賦與主管機關得為吊扣或吊銷車輛牌照之處分，故其性質應認屬**管制性行政處分**。

有關學校依性別平等教育法（下稱性平法）第25條第2項規定，命校園性騷擾或性霸凌事件之加害人即學生，接受心理輔導處置、向被害人道歉、接受八小時之性別平等教育相關課程或其他符合教育目的之措施，依其93年6月23日及100年6月25日修正立法理由所載，考量性霸凌多屬存於學生間的性別觀念偏差行為，其性別意識與價值觀仍未定型，處罰威嚇可能造成性別觀念之持續扭曲，反不利未來之性別關係發展，是從保護學生與性別平等教育立場應從寬處理，強調宜教不宜罰原則，並強化心理輔導的重要性與必要性，故要求加害人接受心理輔導，使其成為強制性義務。是學校對旨揭學生為上揭處置措施實係蘊含教育之目的，應不具裁罰意義，故應非屬行政罰。

性別平等教育法（現行版本）

學校、主管機關或其他權責機關為校園性別事件之懲處時，應命行為人接受心理諮商與輔導之處置，並得命其為下列一款或數款之處置。但終身不得聘任、任用、進用或運用之人員，不在此限：

- 一. 經被害人、其法定代理人或實際照顧者之同意，向被害人道歉。法定代理人或實際照顧者同意時，應以兒童及少年之最佳利益為優先考量，並依其心智成熟程度權衡其意見。
- 二. 接受八小時之性別平等教育相關課程。
- 三. 其他符合教育目的之措施。

廢止地政士證書

按地政士法第6條第1項第1款規定：「有下列情事之一者，不得充任地政士；其已充任者，中央主管機關應撤銷或廢止其地政士證書：一、曾因業務上有詐欺、背信、侵占、偽造文書等犯罪行為，受有期徒刑一年以上刑之裁判確定者。」係不得充任地政士之消極資格規定，則地政士如具備上開消極資格，即應撤銷或廢止其地政士證書，**係就地政士之行政管制措施，而非屬裁罰性不利處分**，是以，中央主管機關依地政士法第6條第1項規定廢止地政士證書，自不適用亦不得類推適用本法第27條第1項有關裁處權時效期間之規定，而係行政程序法第124條廢止授益行政處分2年除斥期間之問題。

都市計畫土地違法使用之責任

最高行109上524判決

都市計畫法第79條第1項前段規定，都市計畫範圍內之土地或建築物之使用，違反都市計畫法或直轄市政府依都市計畫法所發布之命令者，主管機關得對土地或建築物所有權人、使用人或管理人加以處罰，並勒令停止使用或恢復原狀。因此為維持都市計畫空間使用秩序之手段，都市計畫法第79條第1項規定有行政罰性質之「罰鍰」，以及管制性不利處分性質之「勒令停止使用或恢復原狀」。蓋行政罰與管制性不利處分之目的不同，行政罰係對於違反行政法上義務且出於故意

或過失之主觀可資咎責者，施以裁罰；管制性不利處分則非以人民有故意或過失違反行政法上義務之行為為管制理由，而係以管制措施乃為向未來維持行政秩序所必要。若建築物所有權人因故意或過失從事違法使用行為，主管機關自得依都市計畫法第79條第1項規定，對此主觀有責之違反行政法上義務人（即建築物所有權人）裁處罰鍰，並依同條項規定，作成管制處分，限期令其停止違法使用，以利都市計畫之實現。

促轉會臨時封存檔案

最高行政法院111年度上字第583號判決

促轉條例第15條第1項、第2項係就促轉會保全資料及證物之方式及其相關程序所作規範，並非就資料或證物持有者過去違反行政法上義務之行為予以非難，故與行政罰所稱「裁罰性不利處分」，係以違反行政法上義務，而對於過去之不法行為所為制裁者，並不相同，無行政罰法及其相關法理之適用。上訴意旨主張：原處分之性質應屬裁罰性不利處分，是否適法應按構成要件該當性、違法性、有責性等3階段分別檢驗。原審既肯認促轉會臨時封存系爭檔案，未經政大主管長官明示允許，對於自始不符合促轉條例第15條第2項前段所定構成要件之

原處分，竟認為並未違法，自屬違背法令云云，不僅對原處分並非行政罰之本質有所誤認，且對促轉條例第15條第2項之解釋，未能通觀全文，忽略該項但書對於機關（構）主管長官拒絕促轉會封存資料所設要件，洵難採取。再者，政大主管長官既自始即未就促轉會臨時封存系爭檔案提出有何妨害重大國家利益之證明及向行政法院聲請假處分，原判決認為本件並不存在資料或證物持有機關（構）之主管長官依促轉條例第15條第2項但書規定予以拒絕情形，促轉會依同條第1項所為保全措施係屬合法，即無違誤。

行政罰裁處前之先行程序行為

最高行政法院109年度上字第501號判決

1. 依本件處分時動保法第27條第9款之規定可知，行為人違反動保法第22條第3項規定，**經勸導後，仍未改善者，上訴人得裁處罰鍰，並得公布其姓名、照片及違法事實或限期令改善處分**；倘違反限期改善處分所課予之義務，屆期未改善，上訴人則可「按次處罰」，此處所謂「處罰」，係指與前段處罰方法相同之罰鍰而言。
2. 而本件處分時動保法第27條第9款所謂之「勸導」，係對於原本依處分時動保法第22條第3項規定，負有一定作為義務之特定寵物飼主，於未盡作為義務時，由行政機關先行以勸導程序之方式，使之改善以達符合該條規定目的之緩和性處置，雖如仍未為遵循時，會產生處分時動保法第27條第9款

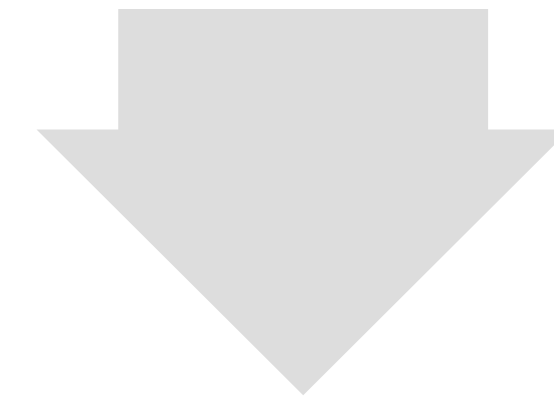
- 規定之裁處罰鍰或限期令其改善之不利益之結果，惟因尚非完全、終局之規制，依行政程序法第174條前段規定：「當事人或利害關係人不服行政機關於行政程序中所為之決定或處置，僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明之。……」可知前揭「**勸導**」係屬行政機關就行為人違反動保法第22條第3項規定時，**予以裁處罰鍰或限期令改善等處分前之先行行政行為**，其法律性質應為行政機關**於行政程序中所為之處置**，上訴人得於原處分時併予爭執。
3. 至於有關「勸導」之方式為何，動保法既未予以明定，則無論行政機關用口頭或書面，只要足使行為人明瞭該義務之方式均可。

由條文文義、架構及法規整體架構、立法說明及立法理由等觀之，
運彩條例第13條第4項「歸入」之性質應屬管制性行政處分。

北高行高等庭111訴1477判決

裁罰性與非裁罰性（管制性）行政處分二者性質不同，而不利處分究竟是否具有裁罰性，原則上應由立法意旨觀之，然因行政目的多元，而立法者又常以課予人民義務之方式達成，故不利處分究竟是否具有裁罰性，有時由條文並無法明確知悉，當無法明確判斷時，其定性可透過個別法規規範對象及探求立法目之方式解析之，於個案具

體判斷之際，可透過「法條文義及架構」、「法規之整體體系架構」（如：可透過解析規範法條置於法規範之章節及編排方式進行判斷）、「立法意旨、理由」、「解釋方式」、「行政效率」、「社會通念」等因素予以綜合判斷，以便適切探求立法意旨。



北高行高等庭111訴1477判決

簡要說明之：①**法條文義及架構**：「裁罰性不利處分」之規範架構，乃立基在實施違反行政法上義務行為之構成要件該當、違法性及有責性之要件上，且於行為時，處罰要件及效果需透過法規明定之，方才符合處罰法定原則。換言之，因「裁罰性不利處分」係對違法行為予以法律上之譴責與非難，並以特定之不利益作為違法行為之代價，目的是警惕、避免再犯，故作用上係針對「過去違法行為」加以制裁；然「管制性不利處分」則重於排除公共秩序安全之危害，回復秩序與安全，目的在危險防禦、行政管制，其法律效果具有「向未來延伸」之性質，而非處罰，故只要符合規定之客觀構成要件，無庸探究行為人是

否違法、有責，亦即只要機關基於維護社會秩序或重大公益，原則上即可據以作成行政處分。②**法規之整體體系架構**：亦即可藉由「外在體系進行整體觀察」，例如當條文文義不明，而條文又未訂於「罰則」章節內，且並未與其他具有罰鍰規定相同之規定訂於同條次內者，該不利處分應推定為「非裁罰性不利處分」，因當不利處分是否具裁罰性不明之際，透過條文置於整體法規之位置、編排亦可間接推論出立法者之真意。③**透過立法說明、立法理由或相關立法文獻等相關背景資料輔以法學解釋方式以便探求立法者之意思**，以便判斷該不利處分是否具裁罰性質。

洗錢防制法第22條

任何人不得將自己或他人向金融機構申請開立之帳戶、向提供虛擬資產服務或第三方支付服務之事業或人員申請之帳號交付、提供予他人使用。但符合一般商業、金融交易習慣，或基於親友間信賴關係或其他正當理由者，不在此限。

違反前項規定者，由直轄市、縣（市）政府警察機關裁處告誡。經裁處告誡後逾五年再違反前項規定者，亦同。

第5項

違反第一項規定者，金融機構、提供虛擬資產服務及第三方支付服務之事業或人員，應對其已開立之帳戶、帳號，或欲開立之新帳戶、帳號，於一定期間內，暫停或限制該帳戶、帳號之全部或部分功能，或逕予關閉。



警告性之裁罰處分

北高行高等庭113訴1255判決

1. 為有效解決人頭帳戶、帳號問題，並達教育人民妥善保管個人帳戶、帳號法律上義務之目的，直轄市、縣（市）政府警察機關對於違反系爭規定第1項之行為人，應處以告誡之警告性裁罰處分。
2. 反之，直轄市、縣（市）警察機關對違反系爭規定第1項之行為人，依系爭規定第2項規定予以書面告誡，並依系爭規定第6項授權訂定之系爭管理辦法規定，於告誡系統鍵入受書面告誡之受處分人資料，提供金融機構及事業查詢，以執行相關金融服務管制。警察機關單純提供已受告誡處分個案資料供金融機構及事業查詢之行為，性質上為事實行為，其本身並未包含有創設、形成、變更權利義務內容，自非對外直接發生法律效果之單方行政行為。

人頭帳戶之管制架構

洗錢防制法第22條第1項

任何人不得將自己或他人向金融機構申請開立之帳戶、向提供虛擬資產服務或第三方支付服務之事業或人員申請之帳號交付、提供予他人使用。

違反



裁罰性之不利處分？

直轄市、縣（市）警察機關裁處告誡

告誡



金融機構、提供虛擬資產服務及第三方支付服務之事業或人員，應對其已開立之帳戶、帳號，或欲開立之新帳戶、帳號，於一定期間內，暫停或限制該帳戶、帳號之全部或部分功能，或逕予關閉。

限制使用

04

行政罰 & 懲戒



行政罰與懲戒罰之關係

北高行94訴2649判決

查系爭懲戒處分為裁罰性之不利處分，是於判斷該懲戒處分之適法性時，須以原告為違法行為時之事實及法律狀態來判斷，而非以被告為裁罰處分時之事實及法律狀態作為判斷。本件原告被移付懲戒之違規情節，發生在88年至90年間，營造業管理規則第18條第1項仍為當時有效之規定，縱於92年11月5日被告對原告作成懲戒處分時，營造業管理規則亦未經廢止（營造

業管理規則係於94年10月27日始經內政部以台內營字第0940086311號令發布廢止），該規則當仍有適用之餘地，是本件並無因法令變更而使違反法令之行為成為合法行為之情形，要無行政罰法第5條「行為後法律或自治條例有變更者」之從新從輕原則之適用，原告主張其可依「從新從輕」原則而使其行為不再受懲戒云云，並非可採。

最高行111年度上字第130號判決

1. 醫師法對於醫師之制裁處分，包含懲戒罰（醫師法第25條）及行政秩序罰（同法第28條之4）。懲戒罰乃行政主體對於具有特定身分關係之人，為維持其間之紀律，對違反其義務者所課加之處罰。行政秩序罰則係針對違反行政法上義務之行為人，施以一定之制裁，以達到維持特定行政秩序之目的。
2. 懲戒罰之作用係著重於某一職業內部秩序之維護，與行政秩序罰（行政罰）之目的在對於違反行政法上義務者之制裁有別。當一行為違反了行政義務及特定之紀律，應同時受到行政秩

序罰及懲戒罰時，由於兩種處罰之目的不同，單單只施以一種處罰，並無法達到所有制裁之目的，基於比例原則之要求，應容許得併行處罰。

3. 不過，仍應注意到，若同時施以行政罰與懲戒罰會有過重之情形發生，或是違反紀律之情形，在行政罰之處罰程序中已被特別地納入考量，並表現在其處罰結果時，則例外地應排除再行處罰之可能，故懲戒罰與行政秩序罰，原則上兩者並非互斥關係。

行政罰與懲戒罰之關係

1. 醫師法於91年1月16日修正公布施行後，第25條係就屬醫學倫理層次之醫師業務上違法或不正當行為分列4款予以例示，復於第5款以概括條款規定，並將修正前法律授權訂定醫師懲戒辦法所規定之各種懲戒處分具體明定於醫師法第25條之1。
2. 至於懲戒程序之發動，則由醫師公會或主管機關移付懲戒。另於同法第28條之4所列舉具體違規事實，授權由主管機關直接依情節輕重處以罰鍰、限制執業範圍、停業、廢止其執業執照或醫師證書。
3. 基於前述懲戒罰與行政秩序罰原則上兩者並非互斥關係，縱認醫師違規行為較輕者，應受醫師法第25條之懲戒處分；違規情節較重可具體認定者，始受醫師法第28條之4主管機關之行政秩序罰。然不能謂應受行政秩序罰處分改以懲戒處分，遽認懲戒處分其程序選擇及法律適用，即有違誤。

貳

行政罰之處罰對象



行政罰法第3條：

本法所稱行為人，係指實施違反行政法上義務行為之自然人、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。

行為人

自然人

法人（私法人）

非法人團體

中央或地方機關

其他組織（行政法人、公法人）

私部門

公部門

以作為、不作為、不容忍違反行政法上義務：行為責任

自然人

實施違反行政法上義務之人

法人

以不維持物之合法狀態違反行政法上義務：狀態責任

非法人團體

行為

人

非法人團體作為處罰對象

最高行112年度上字第154號判決

1. 依行政罰法第1條所揭示處罰客體為違反行政法上義務之行為之意旨，原則上應以行為人作為處罰對象，而依行政罰法第3條規定：「本法所稱行為人，係指實施違反行政法上義務行為之自然人、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。」可知非法人團體亦得為行政法上之義務主體。
2. 法人得向直轄市、縣（市）主管教育行政機關申請核准附設短期補習班，冠以該法人之名稱，以其董（理）事長或有代表法人資格之董（理）事為負責人，其名稱、類科與課程、修業期間、設備與管理、負責人與教職員工之條件、收費、退費方式、基準、班級人數與學生權益之保障、檢查、評鑑、輔導、獎勵、廢止設立之條件及其他應遵行事項，應依短期補習班設立及管理準則辦理。
3. 經查，上訴人朝陽富元教育股份有限公司附設私立朝揚文理短期補習班大業分班係由朝陽富元教育股份有限公司申請附設，經被上訴人核准立案之短期補習班，有一定之名稱且設有代表人，對外招生收費，依民事訴訟法第40條第3項規定，**應屬非法人團體，得為行政法上之義務主體，而以之為處罰對象**。至上訴人之員工由朝陽富元公司聘僱，屬朝陽富元公司內部人事、財務管理事宜，核與非法人團體之認定無涉。上訴人有違反兒少權益保障法第76條規定之違規行為，已如前述，原處分以上訴人為處罰對象，並無違誤。

獨資商號變更負責人之同一性

最高行98年4月份第1次庭長法官聯席會決議

經准許經營電子遊戲場業之獨資商號，因違反系爭條例第17條第1項第6款規定，受處分停業中，變更其商號名稱及負責人，而未重新申請核發「營利事業登記證」及「營業級別證」者，就系爭條例之立法目的而言，**其管制之對象並未改變，自不因該獨資商號變更其商號名稱及負責人而有不同**。否則系爭條例第1條規定「為管理電子遊戲場業」之立法目的是否落實，將因電子遊戲場業之經營型態為公司、獨資或合夥而異，其以獨資方式經營電子遊戲場業之人民，在商號名稱及負責人變更後，如一方面得以營利事業之主體

仍具有同一性，故無須依法向主管機關申請核發「營利事業登記證」及「營業級別證」，即可排除系爭條例第15條規定之限制而經營電子遊戲場業；另一方面又得以營利事業之主體變更，二營利事業不具有同一性，故前營利事業違規行為之效力，不及於後營利事業云云，不僅論理矛盾，亦將使如此經營電子遊戲場業之人民使其營業得以既不受申請許可之事前管制，又不受違規處分之事後管制，與系爭條例以電子遊戲場業乃主管機關應事前許可及事後監督之營利事業之立法目的，顯不相符。

01

行為人自己責任



違反行政法上義務之責任人

行政法上義務

行政法上之責任人

作為、不作為、
容忍之行為義務

行為責任人

負有行政法上行為、不行為或是容忍義務之人

- 建築物承租人對建築物為合於使用類組之使用（變更使用之違章行為的實施）



維持支配物
合法狀態之
狀態維持義務

狀態責任人

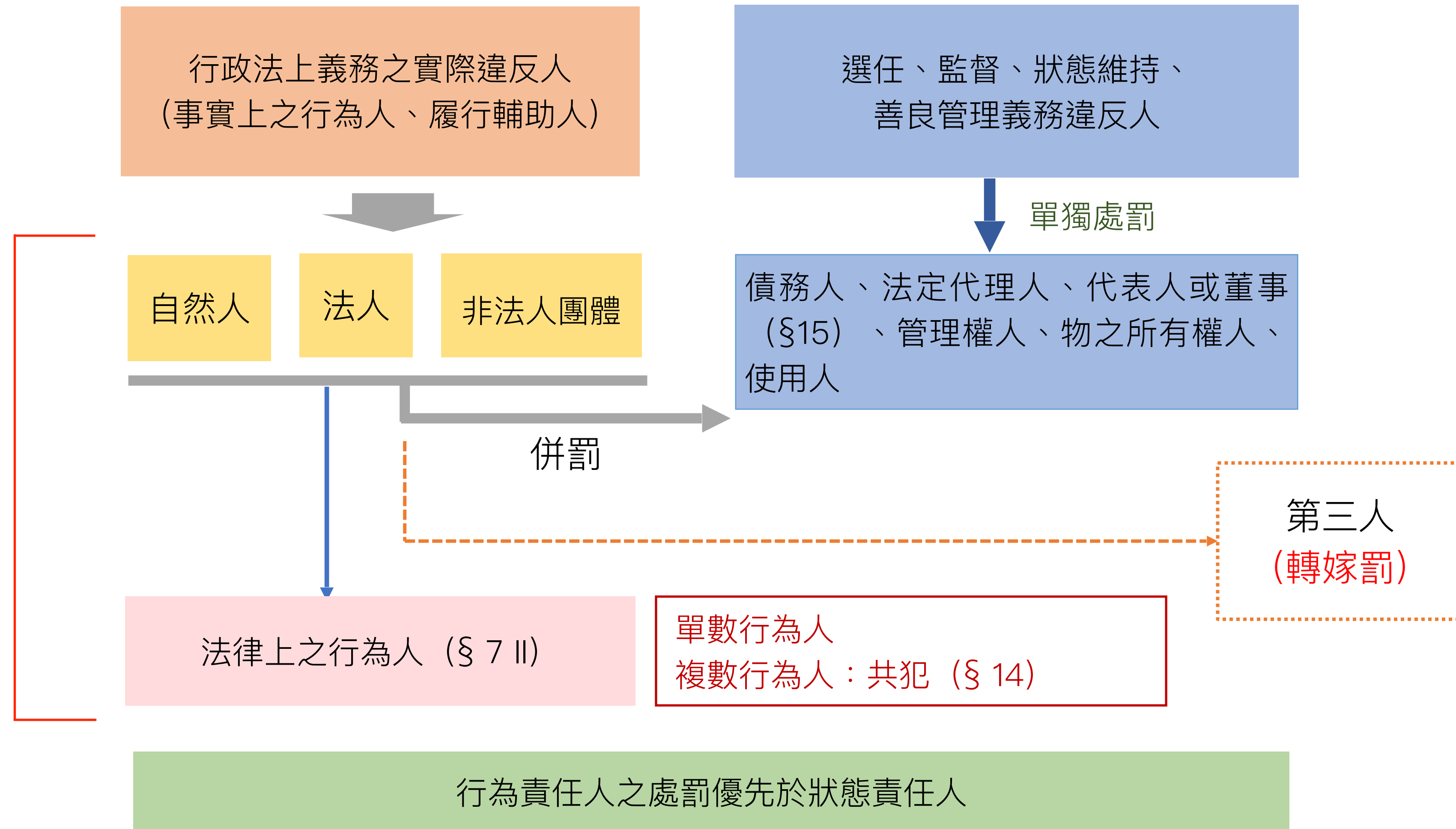
負有使所支配之物維持合法狀態義務之人

- 維持建築物合於使用類組之狀態（建物遭他人違法使用）
- 所支配之物不得位於河川區域內（河川區域內淨空狀態義務之違反）？



競合時——行為人優先原則

行政罰法上之行為人認定



單數行為人之認定：酒駕與吊扣牌照

最高行113交上統2判決

1. 道交條例第35條第1項第1款規定「吊扣牌照處分」，是否須以汽機車所有人與駕駛人為同一人，始有適用？
2. 系爭規定係針對汽機車駕駛人有道交條例第35條第1項、第3項至第5項（即包括單純酒駕、不依指示停車接受稽查、拒絕酒測及酒測前服用含酒精之物等違規行為樣態，下合稱系爭違規行為）等違反行政法上義務之行為者，施以吊扣汽機車牌照之行政罰，藉此等加重之非難制裁，警戒汽機車駕駛人避免其重蹈覆轍，而非對未實施系爭違規行為之汽機車所有人施以吊扣汽機車牌照之處罰。
3. 立法者並無意藉由系爭規定而使汽機車所有人單純因為其對汽機車之所有權，即使其「居於保證人地位」，而負有防止汽機車駕駛人發生系爭違規行為之作為義務。因此，主管機關依系爭規定而對汽機車所有人吊扣其車輛牌照時，**自當以汽機車所有人與駕駛人為同一人之時**，始應適用系爭規定對其為吊扣該汽機車牌照之處罰，以符合處罰法定原則。

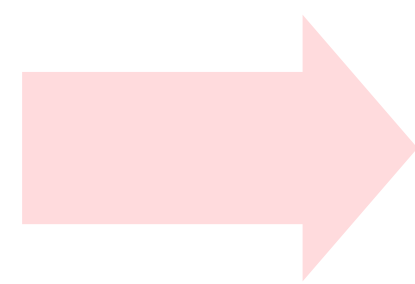
汽機車駕駛人，駕駛汽機車經測試檢定有下列情形之一，機車駕駛人處新臺幣1萬5千元以上9萬元以下罰鍰，汽車駕駛人處新臺幣3萬元以上12萬元以下罰鍰，並均當場移置保管該汽機車及**吊扣其駕駛執照1年至2年**；附載未滿12歲兒童或因而肇事致人受傷者，並吊扣其駕駛執照2年至4年；致人重傷或死亡者，吊銷其駕駛執照，並不得再考領：

一、酒精濃度超過規定標準。

1141028道交條例第35條修正理由

二、最高行政法院作出——三年度交上統字第二號判決統一見解，認道路交通管理處罰條例第三十五條第九項前段規定，須於汽機車所有人與駕駛人為同一人時，始應適用。其理由係該項所明定之處罰對象僅為『汽機車駕駛人』，且同條第七項已另有明文針對『汽機車所有人』明知他人駕駛其汽機車酒駕訂有處罰規定，爰第九項規定自當以汽機車所有人與駕駛人為同一人時始有適用，以符處罰法定原則。最高行政法院統一見解與本條自一百零八年起多次加嚴酒駕防制所為修法意旨，酒駕扣牌規定不以同一人為限，並不相同，考量吊扣牌照係針對『汽車所有人』之處分，與『汽車駕駛人』酒駕違規行為之處罰對象不同，為明確規範裁罰主體，爰刪除原第七項後段及修正第九項之處罰主體文字，以定明汽機車所有人與駕駛人為非屬同一人時，亦適用吊扣牌照規定。

§35 IV：汽機車駕駛人有第一項、第三項至第五項之情形之一，吊扣該汽機車牌照二年，並於移置保管該汽機車時，扣繳其牌照；因而肇事致人重傷或死亡，得沒入該車輛。



§35 IV：違反第一項、第三項至第五項之情形之一，吊扣該汽機車牌照二年，並於移置保管該汽機車時，扣繳其牌照；因而肇事致人重傷或死亡，得沒入該車輛。



道交條例第35條第9項修正後，是否可為「駕駛人與所有人非同一時，因駕駛人酒駕，可吊銷車輛牌照」之情形，創造出規範依據，以契合處罰法定原則？



雖然修法理由中明確指出道交條例之立法目的，在於酒駕情形，不論是車輛所有人自己酒駕，或是第三人酒駕，皆可吊銷車輛牌照。但單純刪除「汽機車駕駛人」文字，仍無法明揭此意旨。蓋酒駕情形之發生，概念上當然是指汽機車駕駛人酒駕，

亦即汽機車駕駛人有第一項之情形。是以，刪除「汽機車駕駛人」文字，只是將贅詞刪除而已，辦無法由此可導出立法者有意使駕駛人與所有人非同一時，依舊可以吊銷牌照之意圖。

構成要件之實現具不可分

- 土地公同共有人
- 公寓大樓區分所有權人
- 共同繼承人

共同違反行政法義務

- 主觀上故意
- 客觀上行為分擔

併同處罰

- 法人之代表人
- 法律特別規定

事實上行為人與法律上行為人

事實上行為人 = 法律上行為人

1. 丟棄廢棄物之行為人
2. 超速之汽車駕駛人
3. 逃漏稅捐之納稅義務人
4. 於河川區域興建建築物之人
5. 排放廢水之工廠
6. 未依法為變更登記之公司

事實上行為人 ≠ 法律上行為人

1. 會計師未依法為納稅義務人申報稅捐，致納稅義務人受罰
2. 廢棄物清運廠商未依法為委託公司清理事業廢棄物，致事業廢棄物產生公司受罰
3. 使用他人網路購物平台帳號密購買應進口申報貨物，未依法申報，致帳號所有人受罰
4. 下包商未依法施工，致建商違反建築法規受罰



法律上行為人之「自己責任」何在？

02

行為責任人



未成年人

1



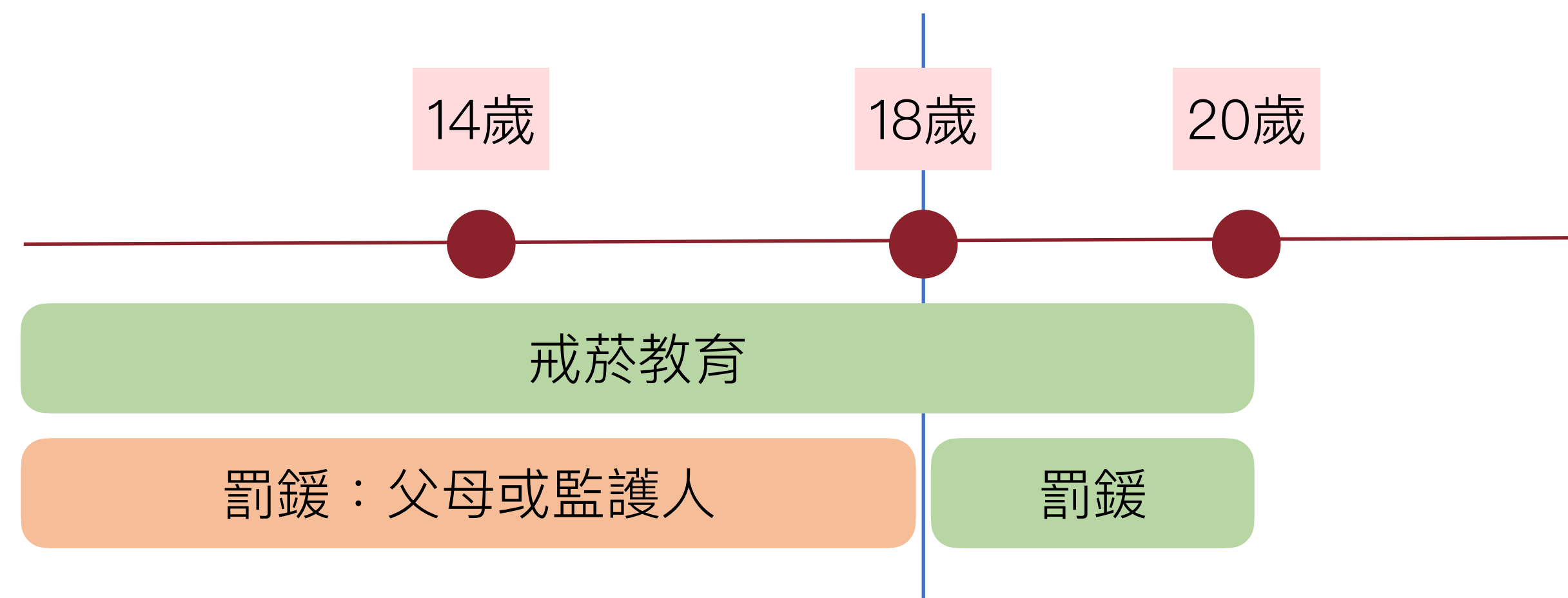
菸害防制法上之行為人

菸害防制法第42條

未滿二十歲之人違反第十六條第一項規定吸菸，直轄市、縣（市）主管機關應通知其限期接受**戒菸教育**；未成年者，並應令其父母或監護人使其到場。

未滿二十歲之人無正當理由未依前項通知接受戒菸教育者，處新臺幣二千元以上一萬元以下罰鍰，並按次處罰；**行為人為未成年者，處罰其父母或監護人**。

第一項戒菸教育之實施方式、內容、時數、執行單位及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。



法定代理人或監護人之責任

社會秩序維護法第10條：

未滿十八歲人，心神喪失人或精神耗弱人，因其法定代理人或監護人疏於管教或監護，致有違反本法之行為者，除依前兩條規定處理外，按其違反本法之行為處罰其法定代理人或監護人。但其處罰以罰鍰或申誡為限。



民法第1086條規定：「父母為其未成年子女之法定代理人。」行政機關可否以此為據，對於未成年人的違法行政法上義務行為，處罰作為法定代理人的父母？

轉嫁罰？行為人自己責任？

道路交通管理處罰條例第85-4條

未滿十四歲之人違反本條例之規定，處罰其法定代理人或監護人。



大眾捷運法第50-1條第3項

未滿十四歲之人，因其法定代理人或監護人監督不周，致違反第一項規定時，處罰其法定代理人或監護人。

自己責任

法人

2



單一行為人模式：自然人

公司法第22-1條

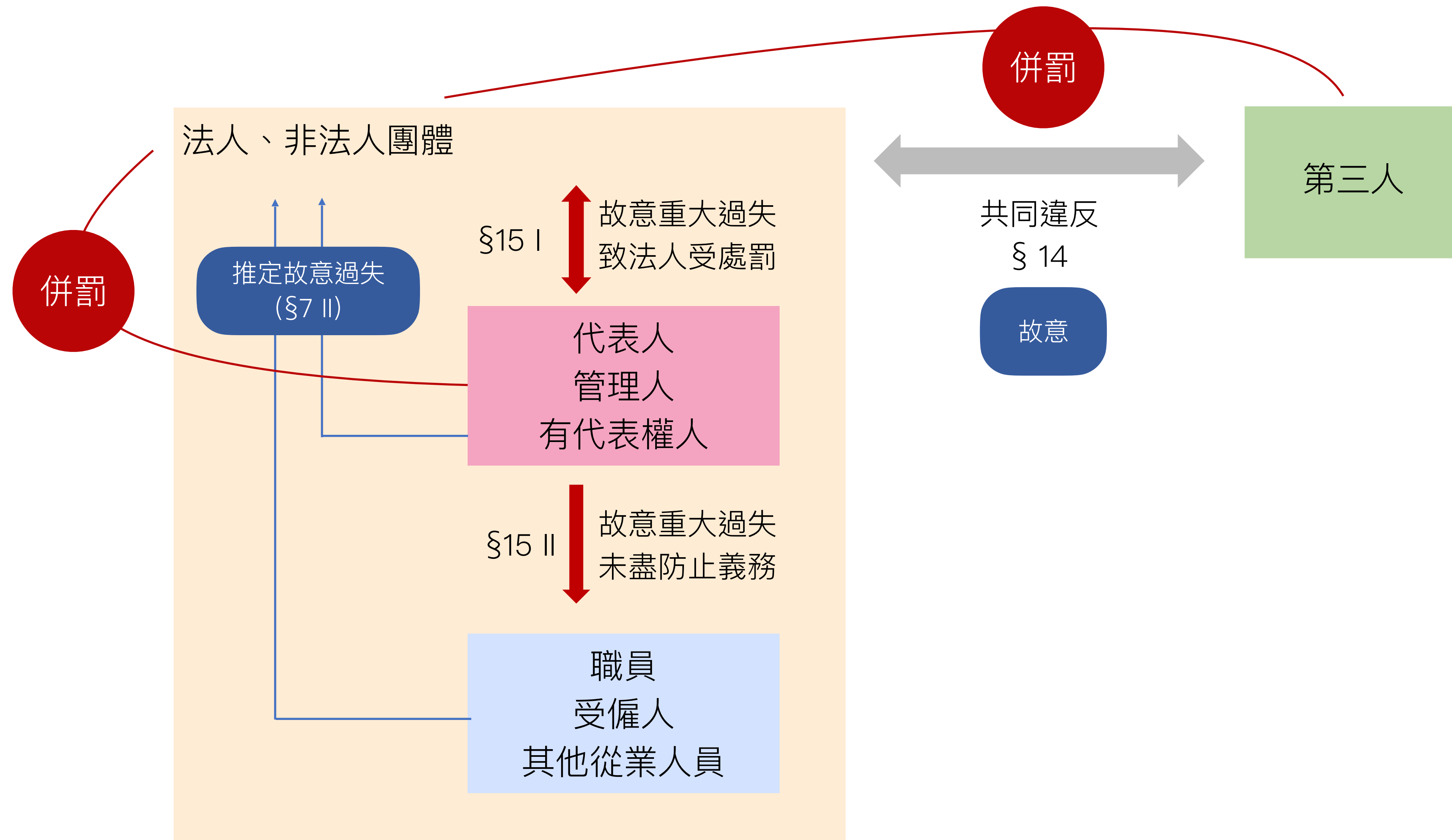
申報義務人
法定行為人

公司應每年定期將董事、監察人、經理人及持有已發行股份總數或資本總額超過百分之十之股東之姓名或名稱、國籍、出生年月日或設立登記之年月日、身分證明文件號碼、持股數或出資額及其他中央主管機關指定之事項，以電子方式申報至中央主管機關建置或指定之資訊平臺；其有變動者，並應於變動後十五日內為之。但符合一定條件之公司，不適用之。（第1項）
未依第一項規定申報或申報之資料不實，經中央主管機關限期通知改正，屆期未改正者，處代表公司之董事新臺幣五萬元以上五十萬元以下罰鍰。（第4項）

轉嫁罰？

處罰對象
實際行為人

法人與自然人之關係：併罰



高高行108年度簡上字第23號判決

行政罰法第15條第1項係基於：「該受處罰私法人之董事或其他有代表權之人，係實際上為私法人為行為或足資代表私法人之自然人，其可能為一人，亦可能係多數人，就個別行政法課予私法人之義務，自應負善良管理人注意之義務。倘因其執行職務或為私法人之利益而為行為，致使私法人違反行政法上義務者，除應對於私法人加以制裁外，該等自然人違反社會倫理意識，如係因故意或重大過失，致未遵守行政法所課予私法人之義務時，本身具有高度可非難性及可歸責性，自應就其行為與私法人並受同一規定罰鍰之處罰」

之理由而制訂。可知，本條項針對「私法人之董事或其他有代表權之人」之處罰，**性質上並非轉嫁罰，即非因私法人之違規行為，以其負責人作為處罰對象之規範模式；而係為避免制裁之漏洞，針對居於領導或指揮監督地位之人所為之共通性併罰規定。**且依本條項規定內容，係以居於領導或指揮監督地位之人之「自己行為」，即「執行職務或為私法人利益之行為」，「導致」私法人違反行政法上義務並受處罰，作為併罰之客觀處罰要件。

- 公職人員選舉罷免法第110條第8項：「政黨、法人或非法人團體違反第五十二條第一項或第三項規定者，依第一項規定，**併處罰其代表人及行為人**；違反第五十三條或第五十六條規定者，依第六項規定，併處罰其代表人及行為人。」
- 勞動基準法第81條第1項：「法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務違反本法規定，除依本章規定處罰行為人外，對**該法人或自然人**並應處以各該條所定之罰金或罰鍰。但法人之代表人或自然人對於違反之發生，已盡力為防止行為者，不在此限。」
- 個人資料保護法第50條：「非公務機關之**代表人、管理人或其他有代表權人**，因該非公務機關依前三條規定受罰鍰處罰時，除能證明已盡防止義務者外，應並受同一額度罰鍰之處罰。」
- 就業服務法第63條第2項：「法人之**代表人**、法人或自然人之**代理人、受僱人或其他從業人員**，因執行業務違反第四十四條或第五十七條第一款、第二款規定者，除依前項規定處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科處前項之罰鍰或罰金。」

「行為人」組合之不同規定

主要行為人

法人、非法人團體

併罰行為人

法人代表人或負責人、
非法人團體之管理人、行為人

法人代表人或負責人、
非法人團體之管理人、行為人

法人、非法人團體

實施違反行政法上義務之人與法定處罰對象之不一致

桃園市特定行業管理自治條例

第7條：「特定行業之營業，不得有下列行為：一、未辦理公司或商業登記者擅自經營特定行業，或已辦理公司或商業登記者之營業項目未登記為特定行業而擅自經營。」

第11條第1項：「違反第七條第一項規定者，處負責人或代表人新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰及勒令停止營業，並副知建築物所有權人限期改善；屆期不改善者，得按次處負責人或代表人及建築物所有權人新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰。」

違反行政法上義務之人

罰鍰

停止營業

公司

公司代表人

公司？

行為人自己責任？

本人

3



最高行100年8月份第2次庭長法官聯席會議決議

1. 行政罰法施行後，同法第7條第2項：「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違反行政法上義務者，其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，推定為該等組織之故意、過失。」法人等組織就其機關（代表人、管理人、其他有代表權之人）之故意、過失，僅負推定故意、過失責任，人民就其使用人或代理人之故意、過失所負之責任，已不應超過推定故意、過失責任，否則有失均衡。
2. 再法人等組織就其內部實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，係負推定故意、過失責任。此等組織實際行為之職員、受僱人或從業人員，為法人等組織參與行政程序，係以法人等組織之使用人或代理人之地位為之。
3. 此際，法人等組織就彼等之故意、過失，係負推定故意、過失責任，則除行政罰法第7條第2項情形外，人民以第三人為使用人或委任其為代理人參與行政程序，具有類似性，應類推適用行政罰法第7條第2項規定，即人民就該使用人或代理人之故意、過失負推定故意、過失責任。

水污染防治義務人及代操作人間之關係

最高行政法院109年度上字第821號判決

1. 按水污法立法目的係為防治水污染，確保水資源之清潔，以維護生態體系，改善生活環境，增進國民健康，具有公益目的。觀諸水污法第7條第1項及第18條之1第1項規定，屬具有公共利益目的之公法上義務，因具公益性質，並非屬私法自治之範疇，而公法上之義務除另有規定外，其義務主體無從將其應履行之法定義務，藉由私法契約之約定或協議等方式，免除或移轉其公法上義務，卸免其行政責任。
2. 上訴人二廠之廢水處理設備委由○太公司指派廢水處理設備代操作人員賴○凱負責，但此不會改

變上訴人為水污法第18條第1項規定之義務主體，○太公司、賴○凱僅係上訴人之受任人或其輔助人之性質。依本院前揭決議（最高行100年8月份第2次庭長法官聯席會議決議），上訴人就○太公司、賴○凱之繞流排放廢水之違規結果，即應類推適用行政罰法第7條第2項規定，由上訴人就其輔助人之故意、過失負推定故意、過失責任。

容留無聘僱許可外國人從事工作之處罰

就業服務法

- ❖ 第44條：「任何人不得非法容留外國人從事工作。」
- ❖ 第57條：「雇主聘僱外國人不得有下列情事：一、聘僱未經許可、許可失效或他人所申請聘僱之外國人。二、以本人名義聘僱外國人為他人工作。」
- ❖ 第63條：「（第1項）違反第44條或第57條第1款、第2款規定者，處新臺幣15萬元以上75萬元以下罰鍰。5年內再違反者，處3年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣120萬元以下罰金。（第2項）法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務違反第44條或第57條第1款、第2款規定者，除依前項規定處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科處前項之罰鍰或罰金。」



若容留外國人之雇主為公司組織，則根據就業服務法第63條規定，應以第1項或是第2項為課處罰鍰之依據？又該條之2項個別所適用之處罰對象為何？參見最高行政法院105年度判字第356號判決。

4

共同行為人



共同違反行政法上義務：無聘僱關係

行政罰法第14條

（第1項）故意共同實施違反行政法上義務之行為者，依其行為情節之輕重，分別處罰之。

（第2項）前項情形，因身分或其他特定關係成立之違反行政法上義務行為，其無此身分或特定關係者，仍處罰之。

（第3項）因身分或其他特定關係致處罰有重輕或免除時，其無此身分或特定關係者，仍處以通常之處罰。

中高行103訴161判決

行政罰法第14條第1項所稱之「故意共同實施」並不限於數人均親自著手為必要，凡利用知情之他人實行違反行政法上義務之行為，以遂行自己之目的者，其雖未親自參與構成要件之行為，仍應與各該著手實行之人，成立共同正犯。上訴人購得正和砂石公司經營權後，未取得土石採取許可，即委託陳建璋僱工進場採取土石販售，以為自己獲取利益，已如前述，自應論以土石採取法第36條規定「未經許可採取土石」行為之共同實施人。

酒駕同車乘客之受罰

道路交通管理處罰條例§35 VIII

汽機車駕駛人，駕駛汽機車經測試檢定吐氣所含酒精濃度達每公升零點二五毫克或血液中酒精濃度達百分之零點零五以上，年滿十八歲之同車乘客處新臺幣六千元以上一萬五千元以下罰鍰。但年滿七十歲、心智障礙或汽車運輸業之乘客，不在此限。

立法委員提案說明

（趙正宇）新增第七項則是賦予汽車同行乘客相關義務，參考鄰近國家所推動的連坐法，藉由同行乘客的禁止，降低酒駕機率。

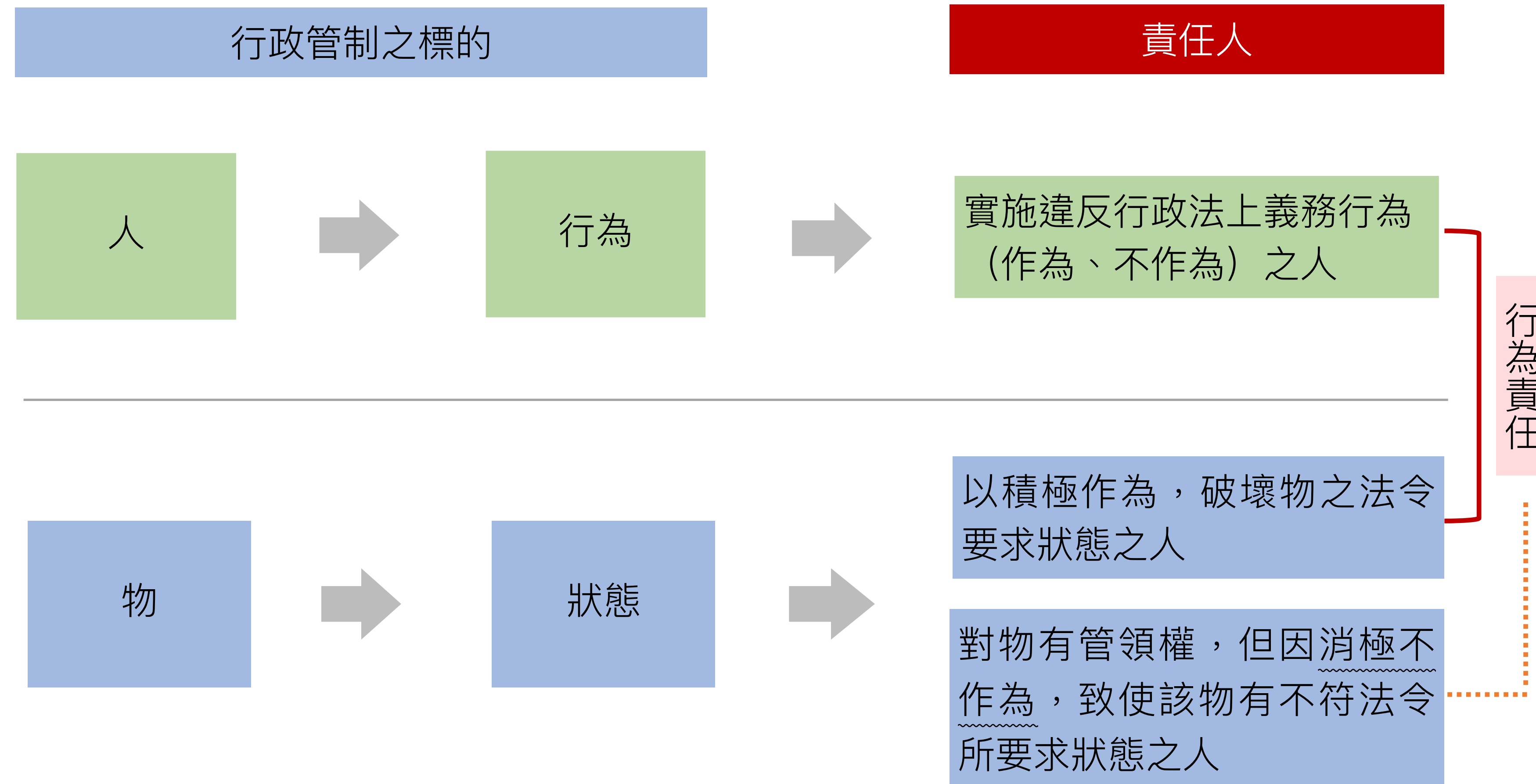
（洪慈庸）**課予乘客勸阻酒駕、拒絕搭乘之協力義務**，倘若同行乘客直接鼓勵或間接縱容駕駛人酒後駕車的話，駕駛人可能就會冒險酒駕，因此我們參酌日本道路交通法之立法例，增訂第三十五條之一，將同車乘客納入規範。惟針對未滿18歲、精神障礙或其他心智缺陷之直系親屬及客運業，我們都將其排除在外，最主要是考量乘客與駕駛人間欠缺社會人際關係，難以察覺司機當下是否有酒駕的行為。

03

狀態責任人



行政管制之標的



物之合法狀態的破壞

以積極實施違反行政法
上義務行為，破壞物之
合法狀態

違章行為人

任何人

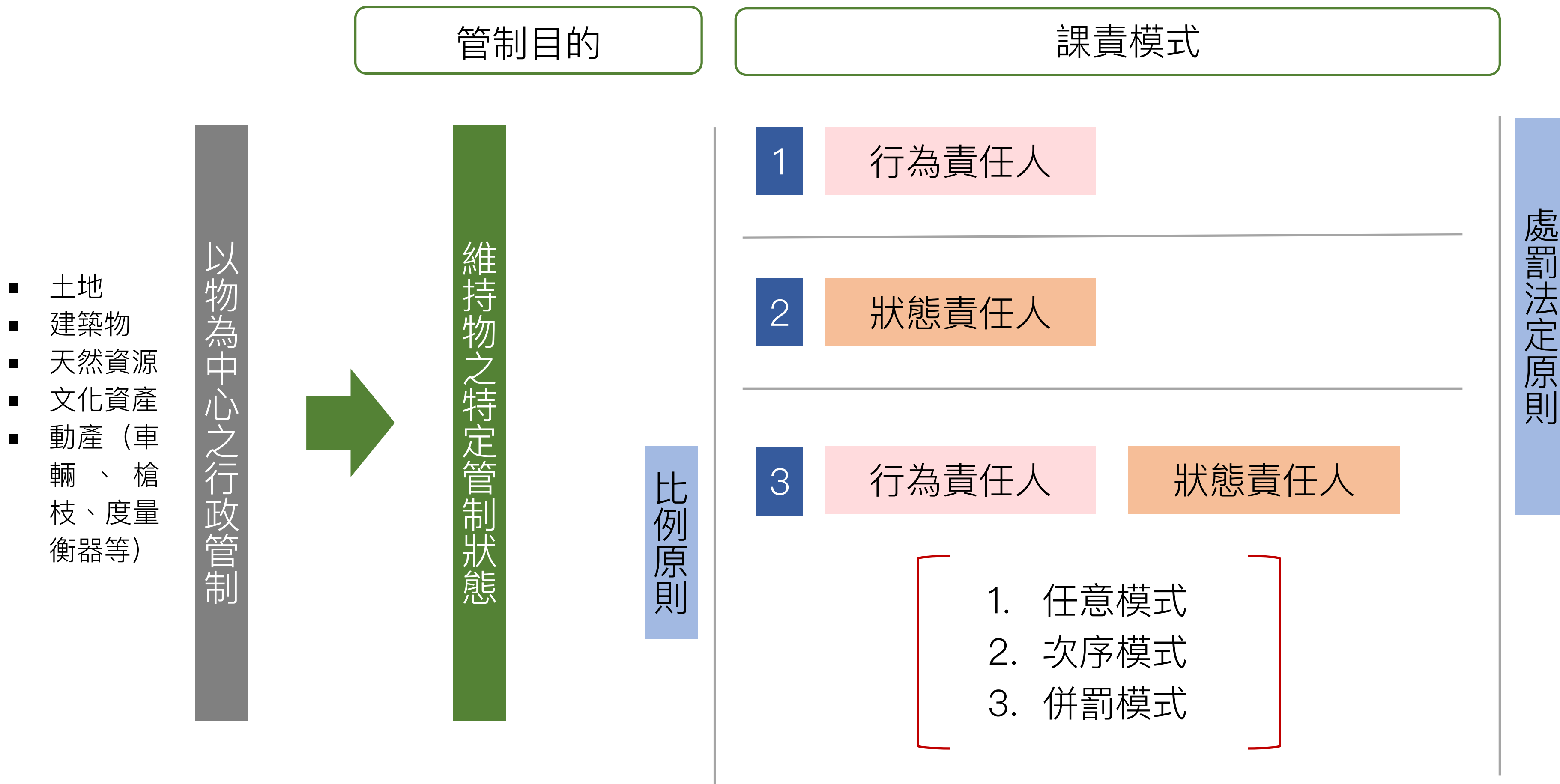
物之合法狀態不存在

未積極採取維護或回復物
之合法狀態措施，致使物
之違法狀態續存

物之實際管領人

與物有特定聯繫
關係之人

以物為中心之行政管制與課責





- 狀態責任之認定基準
 - 處罰法定：責任類型之獨立規定？
 - 行為責任之反向推導（目的解釋）？
- 裁罰對象之認定
 - 行為責任人與狀態責任人消極競合
 - 狀態責任人之處罰時機
- 狀態責任之責任樣態：結果責任？
- 裁處權時效：起算時點
- 責任繼受？

最高行108判226判決

- 建築法第73條第2項規定：「建築物應依核定之使用類組使用，其有變更使用類組或有第9條建造行為以外主要構造、防火區劃、防火避難設施、消防設備、停車空間及其他與原核定使用不合之變更者，應申請變更使用執照。但建築物在一定規模以下之使用變更，不在此限。」第77條第1項規定：「建築物所有權人、使用人應維護建築物合法使用與其構造及設備安全。」據此可知，領有使用執照之建築物，除已依法申請變更使用者外，均應依使用執照之核定而為使用。
- 作與原核定使用不合之變更者，應由擅自變更之行為人負擔「行為責任」；未維護建築物之合法使用與其構造及設備安全之所有權人、使用人應負擔「狀態責任」。
- 蓋依建築法第77條第2項規定，建築物所有權人、使用人負有維護建築物合法使用與其構造及設備安全之義務，此等義務並未被預設須以特定面貌的行為來履行，只要建築物出現不符法律所要求的狀態，即構成狀態責任義務的違反，其所歸責於所有權人、使用人者乃是「狀態責任」，而非「行為責任」。

最高行109上718判決

1. 所謂行為責任，係因行為導致公共安全或秩序產生危害而應負之責任；而所謂狀態責任，則係指物之所有人或對物有事實管領力之人，基於對物之支配力，就物之狀態所產生之危害，**負有防止或排除危害之責任**。
2. 廢棄物清理法第71條第1項所定應負清除處理義務者，其中如事業、受託清除處理廢棄物者，因係有不依該法規定清除處理廢棄物之行為，致產生危害，故所應負者為行為責任；至於同條項就

土地所有人、管理人或使用人「容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於土地」者，應負清除處理之責任，乃係以其等容許或因重大過失未維護照管土地，導致遭非法棄置廢棄物之危害，而負有排除危害之狀態責任義務。

3. 至於何謂廢棄物清理法第71條規定之重大過失，由於廢棄物清理法、行政罰法及行政程序法並無明文規定，自應與民法規定之重大過失為相同解釋，係指顯然欠缺一般人之注意者而言。

河川區域之禁止行為

水利法第78條

河川區域內，禁止下列行為：

- 一、填塞河川水路。
- 二、毀損或變更河防建造物、設備或供防汛、搶險用之土石料及其他物料。
- 三、啟閉、移動或毀壞水閘門或其附屬設施。
- 四、建造工廠或房屋。
- 五、棄置廢土或其他足以妨礙水流之物。
- 六、在指定通路外行駛車輛。
- 七、其他妨礙河川防護之行為。

水利法第93-4條

違反第四十六條、第四十七條、第五十四條之一第一項或第二項、第六十三條之三、第六十三條之五、第六十五條、第七十八條、第七十八條之一、第七十八條之三規定者，主管機關得限期令行為人回復原狀、拆除、清除或適當之處理；屆期不遵行者，得按次處新臺幣一萬元以上二十萬元以下罰鍰。

河川行水區立有建築物之責任：狀態責任

北高行102年度訴字第529號判決

1. 河川區域內如有建造工廠或房屋等行為，可能有礙水位、河床、水流，於水道之維護不利，關係人民生命財產之安全，主管機關自得限期令行為人回復原狀，拆除、清除或適當處分其設施或建造物。
2. 而基於河川區域管理之必要，設施或建造物之所有人、使用人或持有人雖未必為原始起造人，但就設施或建造物存續為管理、施設，仍屬同法第93條之4應回復原狀之行為人，蓋其責任內容，係屬以物為中心之「狀態責任」，此與一般「行為責任」之概念不同，並非以造成危險狀態之行為人為維護義務人，而係基於公益之目的（通常係基於公共安全之考量），而就對物有實際上管領能力之人，課予此種排除危險、回復安全狀態之義務。
3. 故縱然河川區內設施或建造物之原始起造人，與存續中所有人已有不同，就設施或建造物為管理施設者，然仍不能解免其等依水利法第94條之3規定，應回復原狀、拆除、清除或適當處分其設施或建造物，以利河道安全之責。

河川行水區立有建築物之責任：行為責任

北高行108年度訴字第365號判決

1. 對於行政法上義務人的認定，究為行為責任或狀態責任，應依法律規定的歸責型態予以區分，不能逾越法律文義，擴張解釋，增加法律所未規定的義務，否則即有違反法律保留原則或處罰法定主義之虞。
2. 依法條文義，水利法第93條之4及第93條之5所稱「行為人」，是指違反同法第78條規定之人，而第78條規定是依行為態樣為規範，包括：禁止「填塞」河川水路；「毀損或變更」河防建造物、設備或供防汛、搶險用的土石料及其他物料；「啟閉、移動或毀壞」水閘門或其附屬設施；「建造」工廠或房屋；「棄置」廢土或其他足以妨礙水流之物；在指定通路外「行駛」車輛等行為。因此，**違反第78條規定所負的責任為行為責任，而非狀態責任。**
3. 此觀第93條之5關於沒收、拍賣設施或機具的規定，顯是針對實施填塞、毀損、變更、毀壞、建造等違反行政法上義務行為的行為人所為規範，水利法第93條之4即應為相同解釋，均屬行為責任。

河川行水區立有建築物之責任：狀態責任

最高行108年度上字第1122號判決

1. 查水道之維護，關係人民生命財產的安全，故為確保水路順暢及水流安全，以維護河防及保障河川區域附近居民生命財產安全，水利法第78條第1款至第7款規定，在河川區域內禁止為填塞河川水路；毀損或變更河防建造物、設備或供防汛、搶險用之土石料及其他物料；啟閉、移動或毀壞水閘門或其附屬設施；建造工廠或房屋；棄置廢土或其他足以妨礙水流之物；在指定通路外行駛車輛；及其他妨礙河川防護之行為。
2. 由此足知，水利法第78條規定之目的，係透過禁止在河川區域內為妨礙河川防護行為之使用限制，以保護水道之安全；而其第4款之所以明定河川區域內禁止「建造工廠或房屋」，無非係因河川區域內若存有該等建造完成之建築物者，可能破壞河床及妨礙水位、水路順暢，致危害河防及水道維護，此攸關人民生命財產的安全。
3. 故而，基於水利法第78條所欲實現之立法目的，該條第4款所稱「建造工廠或房屋」之妨礙河川防護行為，除實施「建造」工廠或房屋之行為，應採目的性擴張解釋及於占有使用該等建築物之行為。因此，建造工廠或房屋之原始起造人或繼受該等建築物之目前使用人，均屬違反水利法第78條第4款規定之行為人，依同法第93條之4規定，主管機關得令其等回復河川原狀或拆除建造物，以排除水道危害或避免危害擴大之危險。如此解釋，方符合水利法第78條、第93條之4之規範意旨。

立法理由

水利法第93-4條 第2項增訂

前項之行為人不明或無法履行義務時，主管機關得令前項違法情事所在之建造物或土地之所有人、管理人或使用人限期回復原狀、拆除、清除或為適當之處理；屆期不遵行者，得按次處新臺幣一萬元以上二十萬元以下罰鍰。

1. 法院實務對本條之適用多採狀態責任之合目的性解釋，認其規範對象不限於實際行為人，對於水利建造物及設施、河川區域、排水設施範圍及水庫蓄水範圍之危險狀態具有事實上管領力之人，亦負有本條規定之義務，故主管機關基於即時及有效達成維護河防安全之公益考量，得課予行為人或上開具事實管領力之人回復原狀之義務。惟原條文僅敘明「行為人」，易致文義誤解，爰增訂第二項，明定負有回復原狀義務者亦包括違法情事所在之建造物或土地之所有人、使用人或管理人（即對危險狀態具有事實上管領力之人），以杜絕爭議。
2. 且關於命狀態責任人負回復原狀等義務之前提以行為人無法履行義務為要件，因實務上不乏有行為人於違法行為作成後，將違法情事所在之建造物或土地等所有權移轉於他人，倘行為人已喪失管領或占有權源，仍要求其履行回復原狀義務有困難；或有行為人不明之情形亦屬之。爰明定於行為人不明或無法履行義務時，方由狀態責任人負回復原狀等責任。
3. 至該等狀態責任人應負責任之次序，基於公共安全之考量，違法狀態須盡速移除，主管機關得選擇令能盡速完成回復至合法狀態之建造物或土地之所有人、管理人或使用人為回復原狀、拆除、清除或為適當之處理。



行政罰之處罰原則



行政罰之處罰要件

構成要件該當

- 違反行政法上義務
 - 行為責任（作為、不作為、容忍、選任監督）
 - 狀態責任

違法性

違法性認識

有責性

- 責任能力
- 責任條件

- 無違法性認識
- 阻卻違法事由
 - 法規
 - 超法規

- 無責任能力
- 無責任條件
- 阻卻責任事由
 - 無期待可能性

01

處罰法定原則



行政罰法第4條：「違反行政法上義務之處罰，以行為時之法律或自治條例有明文規定者為限。」

1. 刑罰與行政罰同屬對不法行為的制裁，基於法治國下的法安定性及信賴保護原則，必須行為人於行為時對於何種行為（構成要件）應受如何的制裁（法律效果）有所認識或有預見的可能性，始得在該法律效果的範圍內依法對其加以懲罰。
2. 是以，無論刑法第1條所定的罪刑法定主義或行政罰法第4條所定的處罰法定主義，都是建立在行為時的法律（包括行政罰的自治條

例）有明文規定刑罰或行政罰的構成要件及其法律效果的基礎上，而且對行為人的制裁，亦應在行為時法律所明定的法律效果範圍之內（惟如適用刑法第2條所定的從舊從輕原則或行政罰法第5條所定的從新從輕原則，則可能處以較原定範圍為輕的處罰），方不會使行為人擔負其行為時法律所未規定的責任，致其遭受無法預見或預計的懲罰。

北高行高等庭112訴478判決

按行政罰法第4條：「違反行政法上義務之處罰，以行為時之法律或自治條例有明文規定者為限。」明定處罰法定主義，是以，**對人民違反行政法上義務之行為予以裁罰，其處罰之構成要件與法律效果，均應由法律定之**。依法始得處罰，為民主法治國家基本原則之一，基於法治國下的法安定性及信賴保護原則，必須行為人於行為時對於何種行為（構成要件）應受如何制裁（法律效果）有所認識或有預見可能性，始得在該法律

效果之範圍內依法對其加以懲罰，是行政罰法第4條所謂處罰法定主義，乃建立在行為時之法律（包括行政罰之自治條例）有明文規定行政罰之構成要件及其法律效果之基礎上，而且對行為人之制裁，亦應在行為時法律明定之法律效果範圍之內，方不會使行為人擔負其行為時法律所未規定之責任，致其遭受無法預見或預計之懲罰（最高行政法院111年度上字第424號判決意旨）。

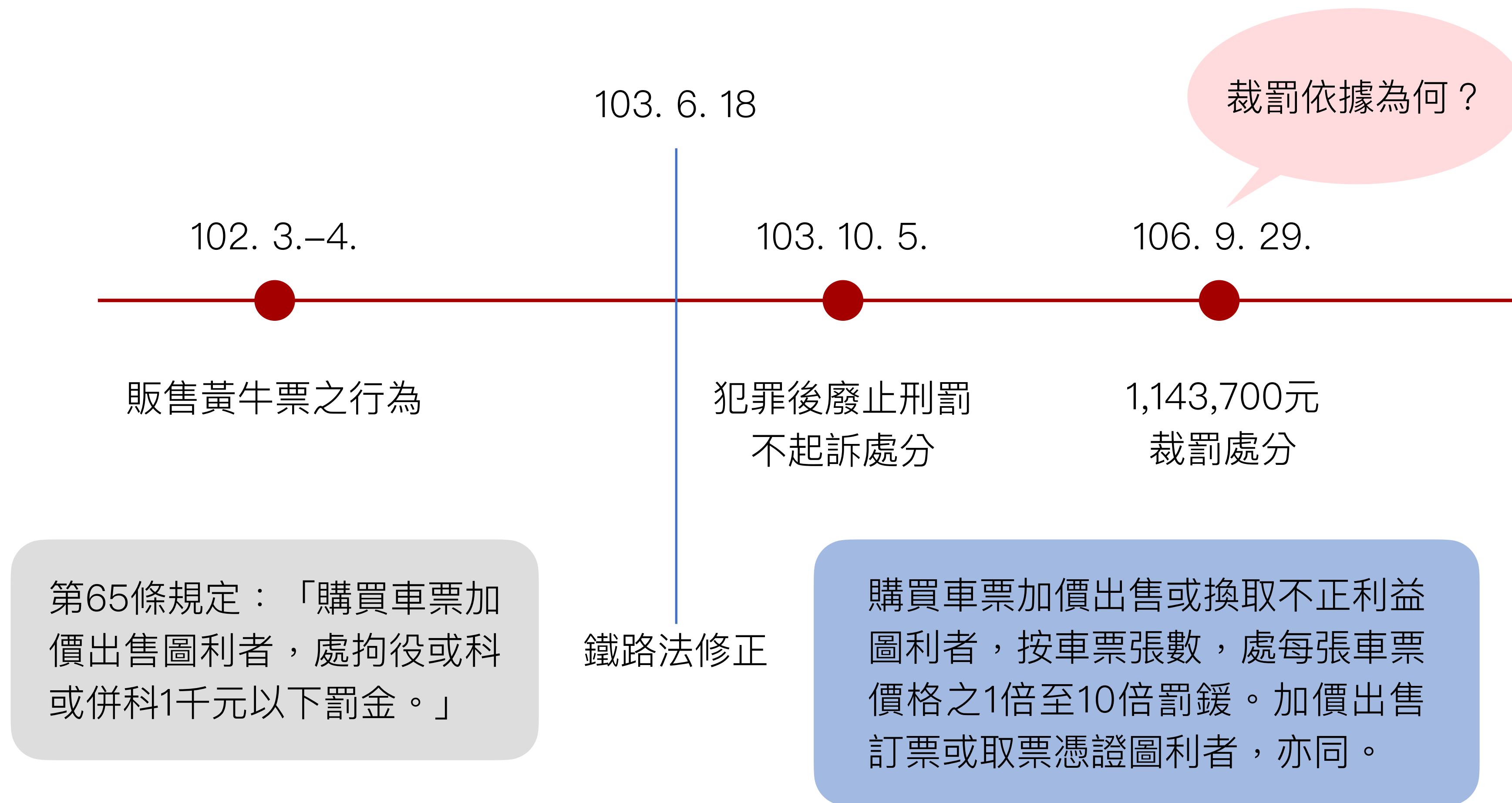
法定之範疇



高高行105訴236判決

1. 對於人民違反行政法上義務之行為處以裁罰性之行政處分，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件及法律效果，應由法律定之，以命令為之者，應有法律明確授權，始符合憲法第23條法律保留原則之意旨（司法院釋字第394號、第402號、第619號解釋參照）。
2. 行為時勞基法第79條第1項第1款對於違反同法第30條第5項所定之行政法上義務之雇主，固可處以行政罰，惟勞基法第30條第5項課予雇主之行政法上義務為「置備勞工簽到簿或出勤卡，逐日記載勞工出勤情形，並保存1年」，並未課予其記載勞工出勤情形應記至分鐘為止之義務。
3. 雖行為時勞基法施行細則第21條規定：「雇主依本法第30條第5項規定記載勞工出勤情形之時間，記至分鐘為止。」然此僅係主管機關為協助雇主執行設置簽到簿或出勤卡之細節性規定，**並非勞基法第79條第1項第1款及第30條第5項裁罰性法律之構成要件**，是雇主置備勞工簽到簿或出勤卡若有未記至分鐘情事，僅為不符主管機關行政上之要求，若以雇主違反此要求而對之處以行為時勞基法第79條第1項第1款及第80條之1之處罰，顯以法規命令增加裁罰性法律所未規定之處罰，且無法律明確之授權，即與法律保留原則之意旨不符。

法律效果法定之爭議



北高行107訴432判決

103年鐵路法第65條第1項規定，乃立法政策裁量，將「購買車票加價出售圖利」行為的可非難性，由刑事罰降低至行政罰，為處罰的減輕，並非就此不罰。是依最高行103年度判字第528號判決意旨，**立法政策改變，就同一行為的處罰，無論由「行政罰」轉變為「刑事罰」，或由「刑事罰」變更為「行政罰」，均屬法律的變更，其新舊法律的適用，應依行政罰法第5條所示「從新從輕原則」的法理定之。**亦即，行為時法律科以刑事罰，裁處時法律僅論以行政罰，以裁處時法律效果有利於上訴人，即應援引裁處時法律為裁處。

最高行108判396判決

行為人如於舊法時期購買車票加價出售圖利，而違反67年鐵路法第65條規定，嗣於新法時期制裁時，由於無論新舊法時期，該行為均屬不法行為而具有可罰性，且因103年鐵路法第65條第1項前段規定的行政罰，較67年鐵路法第65條規定的刑罰為輕，故應依行政罰法第5條規定的「從新從輕原則」，適用103年鐵路法第65條第1項前段規定裁處（另參酌司法院院解字第3389號解釋意旨）。

最高行108判396判決

1. 上訴人行為時的67年鐵路法第65條所定法律效果為「處拘役或科或併科1千元以下罰金」，而依刑法第33條第4款前段及第41條第1項規定：「主刑之種類如下：……四、拘役：1日以上，60日未滿。……」及「犯最重本刑為5年以下有期徒刑以下之刑之罪，而受6月以下有期徒刑或拘役之宣告者，得以新臺幣1千元、2千元或3千元折算1日，易科罰金。但易科罰金，難收矯正之效或難以維持法秩序者，不在此限。」可知，67年鐵路法第65條的法律效果，最重僅能處拘役59日併科銀元1,000元以下罰金，且拘役部分原則上最重得

以3,000元折算1日易科為罰金，故上訴人預見其行為所可能遭受的制裁，自係以行為時上述得以最高額易科為罰金的拘役59日併科銀元1,000元罰金的法律效果即180,000元（ $3,000\text{元} \times 59\text{日} + 1,000\text{銀元} \times 3 = 180,000\text{元}$ ）為限。

2. 而上訴人衡量其行為的可罰性後，既仍執意為之，固應受罰，惟參酌上述行政罰法第4條所定處罰法定主義的意旨，被上訴人依據103年鐵路法第65條第1項規定對上訴人裁處罰鍰時，即應於上述最重的法律效果範圍內為之。



行為時處以刑事罰之，行為後法律效果變更為行政罰，行為之不法內涵固然依舊存在，但「處罰種類」卻不同。此究竟涉及「處罰法定原則」問題，抑或是「從新從優原則」之適用？

行政罰法雖然將刑罰與行政罰設定為「量」的差異，而非本質之不同。然從處罰法定原則觀點出發，就法律效果部分之法定，是只要行為時法律明定系爭行為具有「不法內涵及評價」即為已足？抑或必須明確到「處罰種類及額度」？應採後者為妥適！

2

法律變動之適用



111. 6. 15

行政罰法第5條：「行為後法律或自治條例有變更者，適用~~行政機關~~最初裁處時之法律或自治條例。但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。」

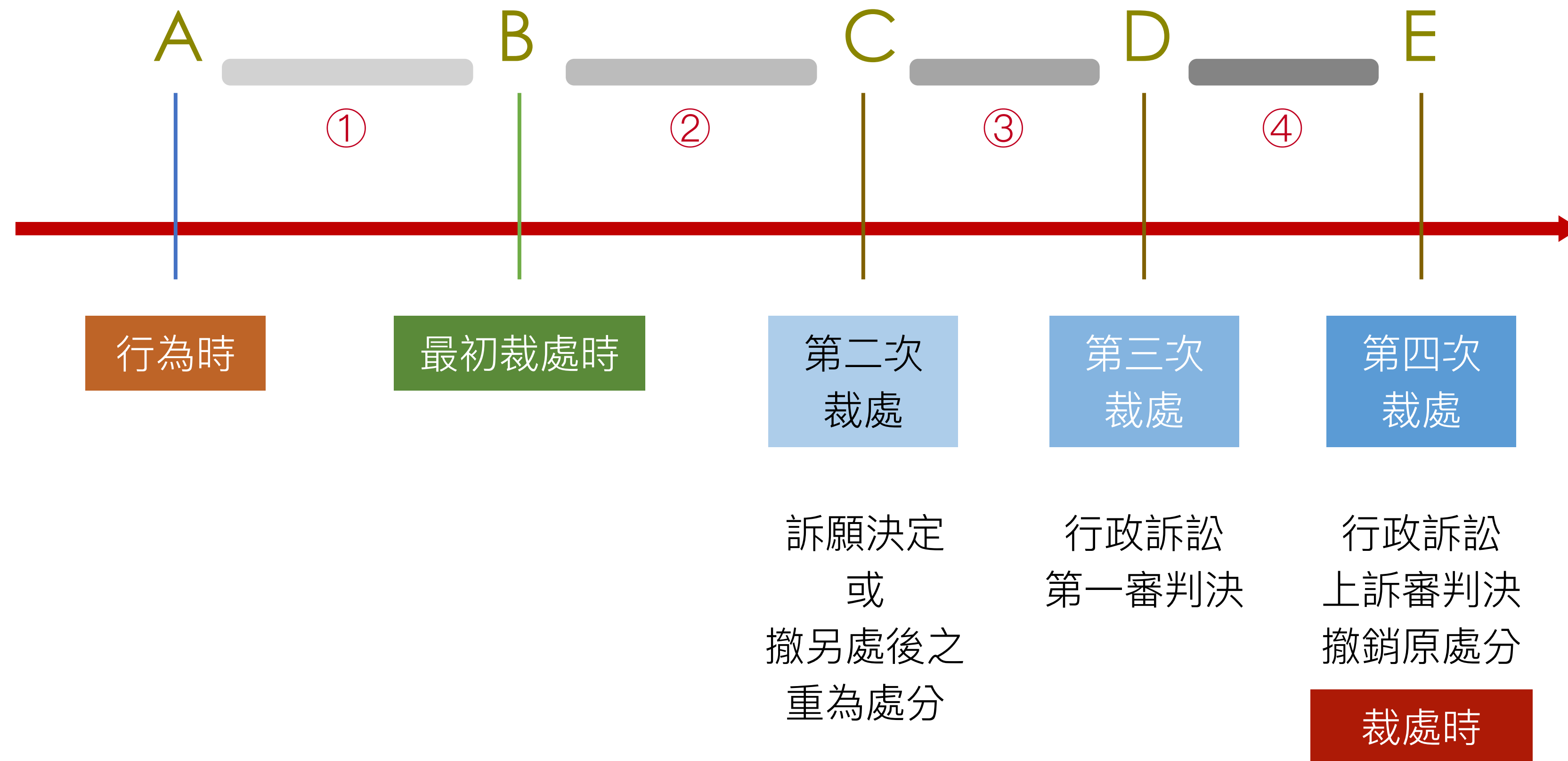
立法理由

1. 依原條文規定，行為後法律或自治條例有變更，行政機關於第一次裁罰之後，因受處分人不服，提起行政救濟，經行政救濟機關撤銷原處分，則由原處分機關重為處分時，仍應以第一次處罰處分時之法律狀態為準。原條文規定，應適用者是「行政機關『最初』裁處時」，而非「裁處時」之法律或自治條例，其理由雖在於避免受處罰者因為期待法規未來會做有利之變更，任意提起救濟，等到之後法規做出有利之變更時，可以適用較有利之新規定而改為較輕之處罰。
2. 然查，從新從輕原則之法理在於當國家價值秩序有改變時，原則上自應依據新的價值作為衡量標準，且查提起行政救濟係受處罰者之權利，自不宜避免受處罰者因為期待法規未來會做有利之變更，任意提起救濟為理由，而以「行政機關『最初』裁處時之法律或自治條例作為適用，爰修正行為後法律或自治條例有變更者，原則上適用「裁處時」之法律或自治條例，但是如舊的價值秩序係有利於人民者，不應讓人民受到不可預見之損害，以維護法的安定性，故若行為後至裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，例外適用最有利受處罰者之規定。
3. 又所謂「裁處時」，除行政機關第一次裁罰時，包括訴願先行政程序之決定、訴願決定、行政訴訟裁判，乃至於經上述決定或裁判發回原處分機關另為適當之處分等時點，併此敘明。
4. 另修正施行前違反行政法上義務之行為未經裁處或曾經裁處尚未確定者，亦適用修正後之規定，自不待言。

蔡宗珍大法官釋字786解釋不同意見書

- 目前實務上一般的解釋，無論原處分機關、訴願機關還是行政法院，於行為後發生法律變更之情形，原則上均以裁處機關最初裁處之法律為原則上之準據法，例外則為最初裁處前之法律，即行為時或行為後至最初裁處前之較有利法律。在此等相對依循法條文義所為解釋下，可能已在原處分機關與行政救濟機關間擺盪與延宕經年之行政裁罰個案爭議，即使歷經多次準據法律變更，而依目前實務見解，該個案之準據法卻可能仍是最初裁處時之法律，即便該法律於最初裁處後之變更是對被處罰人較有利亦同，其違憲性實屬顯然！
- 以本號解釋所涉之釋憲聲請案來說，3件釋憲聲請案之原因案件所適用之利衝法，均於審判程序中變更為對受處罰人較有利之規定，惟依行政罰法第5條之規定，於行政機關裁處後法律始出現有利之變更者，對前此之原因案件並不適用。
- 以刑法第2條第1項規定對照來看，更可見行政罰法第5條規定之荒謬性：若刑事法官就某刑事處罰規定聲請釋憲，於釋憲程序終結前，該刑事處罰規定出現有利於行為人之變更者，若釋憲案遭不受理，法官續行審判程序後，自然應適用最有利於行為人之新法為審判準據法。對人民之人身自由等基本權之侵害尤為重大之刑罰準據法之決定指標，尚明確納入行為後、審判程序終結前最有利於行為人之法律，何以行政罰之處罰程序與行政救濟程序竟一律以行政機關最初裁處時或裁處前之法律為據？

從新從輕原則之適用



交通部交路字第0950035103號函

道路交通管理處罰條例對於「在道路收費停車處所停車，未依規定繳費」之處罰，94年9月1日修正施行前之第56條第1項第11款係規定「處新幣六百元以上一千二百元以下罰鍰」，而修正施行後則改為同條第2項並規定「.....在道路收費停車處所停車，未依規定繳費，主管機關應書面通知駕駛人於7日內補繳，並收取必要之工本費用，逾期不繳

納，處新臺幣3百元罰鍰」，依前述說明比較上開新舊條文規定，似應以修正施行後第56條第2項規定為最有利於受處罰者之規定。從而，本法施行前，汽車駕駛人在道路收費停車處所停車，未依規定繳費尚未經裁處，而於本法施行後裁處者，應依94年9月1日修正施行之第56條第2項規定辦理。

從新從輕原則

北高行95年度訴字第1508號判決

依裁處時兩岸人民關係條例第86條第1項規定，其處罰效果為5萬元以上2千5百萬元以下罰鍰，並得限期命其停止或改正，而依行為時兩岸人民關係條例第86條第1項規定，其處罰效果為100萬元以上500萬元以下罰鍰，並限期命其停止投資、技術合作或商業行為。裁處時之兩岸人民關係條例第86條第1項所定罰鍰之法定最高額為2千5百萬元，顯較行為時兩岸人民關係條例第86條第1項規定罰鍰法定最高額5百萬元為重，依從新從輕原則，**本件自應適用行為時兩岸人民關係條例第86條第1項規定予以處罰。**



1

「裁處時」之概念

從新從輕原則之「裁處時」概念

最高行111年度上字第760號判決

1. 原處分作成於107年3月19日，之後本件裁處所依據之海關緝私條例第36條第1項所規定之裁罰金額，於107年5月9日修正由貨價之1至3倍下修為3倍以下，則本件有無111年6月15日修正公布之行政罰法第5條之適用？該條規定：「行為後法律或自治條例有變更者，適用裁處時之法律或自治條例。但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。」立法意旨指所謂「裁處時」，除行政機關第1次裁罰時，包括訴願先行程序之決定、訴願決定、行政訴訟裁判，乃至於經上述決定或裁判發回原處分機關另為適當之處分等時點，故關於本件仍在訴訟中之違章行為應否適用法律規定較為有利之現行法，應就適用前後之結果加以比較。
2. 關於緝私案件之裁罰基準，財政部於107年5月18日始為訂定之緝私案件裁罰金額或倍數參考表，對於本件所適用之海關緝私條例第36條第1項之裁罰基準，依進口貨物之性質區別為3種情形，分別為：1、毒品危害防制條例所列毒品及其製劑、罌粟種子、古柯種子及大麻種子，或槍械、子彈、事業用爆炸物等，裁處貨價2倍之罰鍰；2.前開以外管制物品，裁處貨價1倍之罰鍰；3.前2項以外物品，裁處貨價0.75倍之罰鍰。而本件進口之系爭小米貨物，屬於前開參考表關於海關緝私條例第36條第1項之裁罰基準類型之第2類，裁罰金額為貨價之1倍。被上訴人如對於上訴人本件違章行為重為裁處，基於行政自我拘束原則，因上訴人本次乃於5年內再有同一規定之違章行為，依海關緝私條例第45條其罰鍰得加重二分之一，如重為裁罰之結果應裁處1,474,506元（貨價983,004元×1倍×1.5倍），與原處分之裁處金額相同。

從新從輕原則之「裁處時」概念

最高行111上605判決

1. 本件原判決認系爭貼文未違反選罷法系爭規定，上訴人非得對被上訴人處以罰鍰，固有前述適用法規不當之違誤。惟查，系爭貼文之競選活動發生於109年1月間，原處分作成於109年11月間，其後本件所應適用之選罷法已有局部修正公布，經比較裁罰依據之修正前選罷法第110條第5項，以及修正後現行選罷法第110條第6項第1款等規定，已將候選人違法之裁罰額度，從「50萬元以上500萬元以下罰鍰」修正為「20萬元以上200萬元以下罰鍰」之裁罰額度，足認現行選罷法第110條第6項第1款規定對於被上訴人較為有利，依行政罰法第5條規定，本件自應適用現行選罷法第110條第6項第1款規定予以裁處。
2. 上訴人未及適用現行上開選罷法規定作成原處分，訴願決定未及糾正，自有適用法規不當之違法，且因裁罰金額涉及上訴人之裁量權，非行政法院所得替代決定，應由上訴人另為適法之處分，則原判決將訴願決定及原處分併予撤銷，因結論並無不合，仍應予以維持。

行政罰之從新從優原則

北高行 地方庭 112交2690判決

1. 按行為後法律或自治條例有變更者，適用裁處時之法律或自治條例。但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定，行政罰法第5條定有明文。
2. 本件原告行為後處罰條例第63條關於記違規點數之規定已有所變更，該規定並已於113年6月30日施行。而依修正後處罰條例第63條第1項規定：「汽車駕駛人違反本條例規定，除依規定處罰外，**經當場舉發者**，並得依對行車秩序及交通安全危害程度記違規點數1點至3點。」
3. 經查，本件並非當場舉發，依修正後處罰條例第63條第1項規定已無庸記違規點數而對原告有利，是依行政罰法第5條規定，本件應適用修正後處罰條例第63條第1項規定，原處分記違規點數1點部分因法律變更應予撤銷，原告訴請撤銷此部分處分，理由雖有不同，但結論並無相異，故原告此部分請求核屬有據，應予准許，其餘部分請求，則無理由。

依立法理由，「裁處時」亦包含「行政法院裁判時」在內。

行政罰之從新從優原則

最高行111上410判決

所謂『裁處時』，除行政機關第1次裁罰時，包括訴願先行程序之決定、訴願決定、行政訴訟裁判，乃至於經上述決定或裁判發回原處分機關另為適當之處分等時點……。」本件行為發生於109年1月間，原處分作成於109年7月間，其後本件行為所應適用之總統選罷法、公職選罷法均有局部修正，而經比較依行政罰法第24條第1項所定應適用之裁罰依據，修正前總統選罷法第96條第4項及第5項對於「政黨、候選人、罷免案提議人、被罷免人及其受僱人、代理人或使用人」以外之人違反系爭義務規範的裁罰額度為「50萬元

以上500萬元以下罰鍰」，修正後現行同法第96條第6項及第8項所定裁罰額度則為「10萬元以上100萬元以下罰鍰」，即修正後規定對於上訴人較為有利，依行政罰法第5條規定，本件原處分自應適用修正後總統選罷法第96條第6項及第8項規定予以裁處。原處分、訴願決定及原判決未及適用修正後上開規定，自有適用法規不當之違法。上訴意旨就此雖未予指摘，仍應認上訴為有理由，爰將原判決廢棄，並撤銷訴願決定及原處分，由被上訴人另依修正後規定為罰鍰之適法裁量決定。

「裁處時」之不同見解

最高行114上189判決

- 陸海空軍懲罰法採「從舊從輕原則」，參諸該法於104年5月6日修正時增訂前開第35條規定之立法理由：「本法本次修正後，懲罰種類、懲度、懲罰權時效等，均有變更，爰參酌中華民國刑法第二條第一項之規定，增列新舊規定之適用原則。」雖揭示係參考刑法第2條第1項之立法例而增列新舊規定之適用原則，然刑事處罰是由刑事法院依刑事訴訟程序實現國家刑罰權，此與現役軍人之懲罰係由權責機關（行政機關）為第一次判斷或決定（懲罰）後，由法院提供事後救濟以審查懲罰處分的合法性，有本質上的不同，且由此次（114年8月6日）修正所載：「原條文揭示『從舊從輕原則』係於原條文第五章『附則』中規範，惟此法律適用原則宜於『總則』中規範，爰將原條文列為第二項。又原規定僅於本法有變更時，始有從舊從輕原則之適用，不及於本法以外之法律、法規命令或行政規則等直接影響懲罰認定之法令變更，基於從舊從輕原則，爰增訂『應適用之法令』有變更之情形。」之修正意旨，亦未見立法者有就此規定之適用，例外向後遞延至法院裁判時之意。
- 因此，前揭修正前、後之條文所稱「適用最有利於行為人之規定」，應係指權責機關於作成懲罰時，如所應適用之懲罰法規已與行為時有所不同且有利於行為人者，應適用處分作成當時之懲罰法規而言；如懲罰處分作成時，與行為時相較之下，其法規狀態並未變更，縱於處分作成後，懲罰法規為有利於行為人之變更，為事後救濟之法院仍應適用處分作成時（與行為時之法規狀態相同）之懲罰法規以審查處分之合法性，而不適用變更後之新法規。

最高行109上214判決

- 行政處分違法確認訴訟，因係由撤銷訴訟轉換而來，因此，其裁判基準時，原則可比照撤銷訴訟處理，惟在繼續性效力之行政處分須考慮事後變動之事實或法律狀態情形，因其制度目的已轉換為保護該處分效力繼續期間之法律上利益，故原則以該處分規制效力終結前時點之事實或法律狀態，為其裁判基準時。
- 經查，原處分於105年11月21日通知上訴人將刊登政府採購公報，且經被上訴人於106年12月29日刊登政府採購公報，自刊登之次日起1年不得參加投標或作為決標對象或分包廠商之執行期間，於新修正政府採購法第103條第3項增訂施行（108年5月24日）前，業已於107年12月29日屆滿，原處分已執行完畢。準此，停權處分為繼續性效力之行政處分，固須考慮事後變動之事實或法律狀態情形，惟原則上以該行政處分規制效力終結前時點之事實或法律狀態，為其裁判基準時。
- 本件上訴人之停權處分於新法修正施行前即已刊登政府採購公報且執行停權完畢，其規制效力已終結，即應以該處分規制效力終止前時點之法律狀態（適用108年5月22日修正前政府採購法第103條第1項第2款規定），為其裁判基準時。從而本件自無新修正政府採購法第103條第3項規定之適用。



2

適用之規範客體

從新從輕原則適用標的

法務部108年08月14日法律字第10803511720號函

行政罰法第5條規定參照，所謂「行為後法律或自治條例有變更」者，限於已公布或發布且施行之實體法規變更，變更前後新舊法規必須具有同一性，且為直接影響行政罰裁處義務或處罰規定；又法律或自治條例授權訂定法規命令或自治規則以補充義務規定或處罰規定一部分，此類規定變更如足以影響行政罰裁處，自亦屬法規變更；惟行政程序法第159條第2項第2款所稱裁量基準行政規則，縱有變更，既無變動相關法律規定，自不生法律變更而須比較適用新舊法問題，則無「從新從輕原則」適用。

不及於行政規則

從新從輕原則適用標的

最高行99判876判決

「行為後法律或自治條例有變更者，適用行政機關最初裁處時之法律或自治條例。但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。」固為行政罰法第5條所明定。但「違反水污染防治法嚴重污染案件罰鍰額度裁量基準」係被行政院環保署基於主管機關之職責，為對違反水污染防治法之嚴重污染案件，裁處罰鍰時，能合於比例原則，而依行政程序法第159條第2項第2款規定所訂定之行政規則，其性質係上級機關對下級關依其權限為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。乃環保署本於其上級行政機關之地位，就關於構成違反水污染防治法嚴重污染案件之違章處罰，為簡化執行機關之個案行政裁量，而頒布有「裁量性準則」之行政規則，即倍數參考表，**因其非法律，自無前開行政罰法第5條所規定從新從輕原則之適用。**

不及於行政規則

裁量基準之變更不適用從優原則

最高行114上234判決

- 懲罰法已於113年8月7日修正公布全文79條，並自114年8月6日施行，修正後懲罰法第7條第2項規定：「行為後本法或應適用之法令有變更者，適用行為時之規定。但行為後之規定有利於行為人者，適用最有利於行為人之規定。」
- 據此，除法律及法規命令外，有關直接影響懲罰認定的行政規則，於行為後為有利於行為人的變更者，亦應適用最有利於行為人的修正後規定。
- 反之，無涉懲罰認定之實體要件的行政規則，如裁量基準，因僅是權責機關在法定懲罰種類及額度的範圍內，為協助下級機關行使裁量權所訂頒的內部規範，即無從輕原則的適用問題。詳言之，懲罰機關是依懲罰法有關懲罰效果之擇定的規範，審酌違失行為情節的輕重等，為合義務性裁量後，作成懲罰處分。如個案已依法裁量，沒有裁量瑕疵，則縱使裁量基準於懲罰處分作成後為形式上有利於行為人的變更，亦不得以行為後的裁量基準為有利於行為人的變更，而主張應適用修正後的裁量基準，並據此指摘懲罰處分為違法。

02

違法性原則



「不知法規」之違法性認識欠缺

法務部法律字第0999005633號函

1. 按行政罰法第8條規定之立法理由謂：「一、本條係規定行為人因不瞭解法規之存在或適用，進而不知其行為違反行政法上義務時，仍不得免除行政處罰責任。然其可非難程度較低，故規定得按其情節減輕或免除其處罰。…」故所詢對違反營造業法之行為人欲適用行政罰法第8條規定予以減輕或免除其處罰時，須以行為人有「**不知法規**」存在為前提。
2. 所謂「不知法規」係指行為人不知法規所「禁止」或「要求應為」之行為或不行為義務為何而言，並非指違反行政法上義務行為人必須要對自己的行為究係違反何法規之規定有所認知。
3. 是以，行為人如已知悉法規所禁止或要求應為之行為義務為何，就該違反行政法上義務之行為而言，行為人即已具備不法意識（違法性認識），應無本法第8條但書適用之餘地。

行政罰法第11條

依法令之行為，不予處罰。

依所屬上級公務員職務命令之行為，不予處罰。但明知職務命令違法，而未依法定程序向該上級公務員陳述意見者，不在此限。

公務員服務法第3條

公務員對於長官監督範圍內所發之命令有服從義務，如認為該命令違法，應負報告之義務；該管長官如認其命令並未違法，而以書面署名下達時，公務員即應服從；其因此所生之責任，由該長官負之。但其命令有違反刑事法律者，公務員無服從之義務。

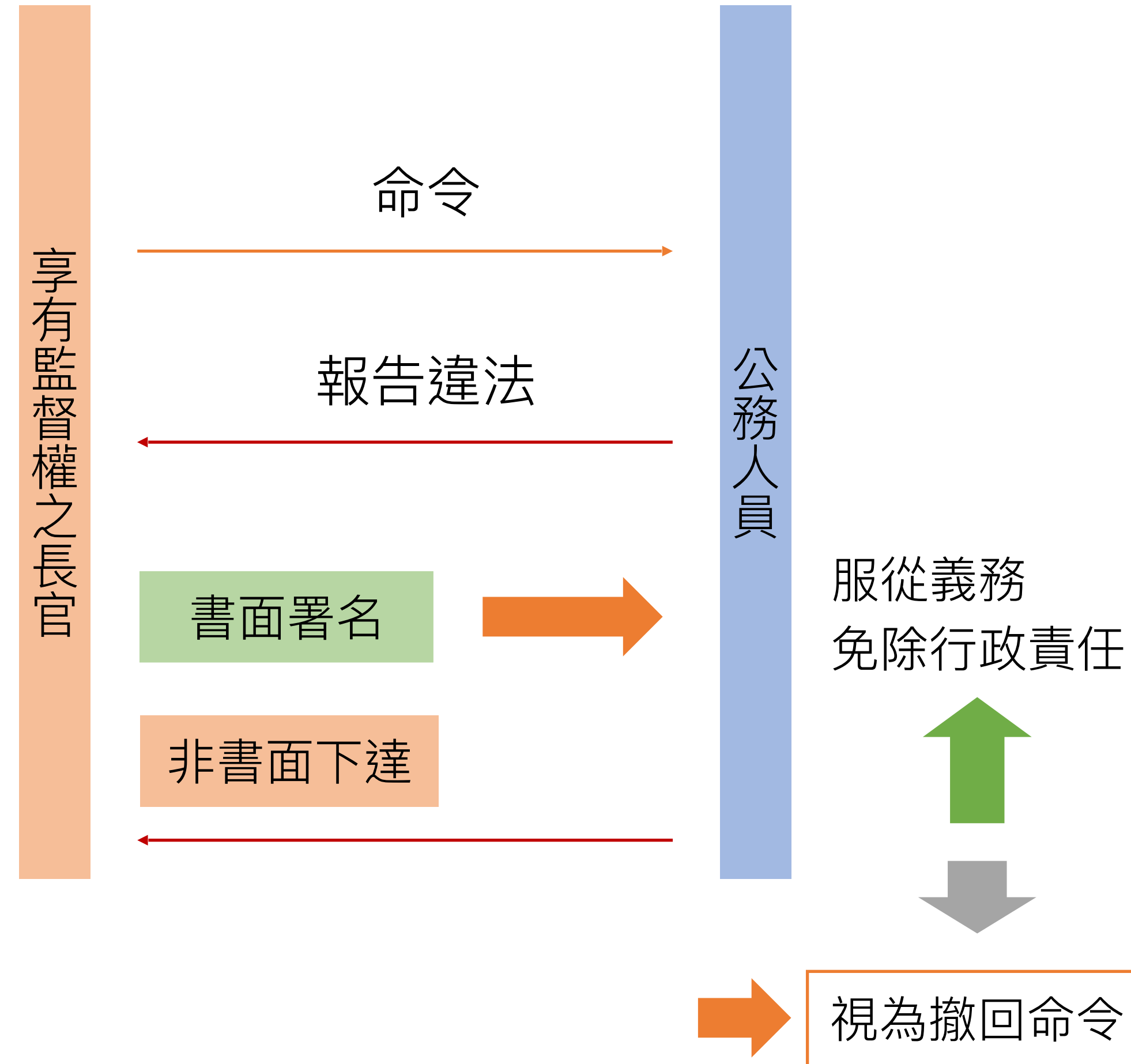
前項情形，該管長官非以書面署名下達命令者，公務員得請求其以書面署名為之，該管長官拒絕時，視為撤回其命令。

服從長官命令義務

公務員服務法第3條
公務人員保障法第17條

公務人員對於長官監督範圍內所發之命令有服從義務，如認為該命令違法，應負報告之義務；該管長官如認其命令並未違法，而以書面署名下達時，公務人員即應服從；其因此所生之責任，由該長官負之。但其命令有違反刑事法律者，公務人員無服從之義務。

前項情形，該管長官非以書面署名下達命令者，公務人員得請求其以書面署名為之，該管長官拒絕時，視為撤回其命令。



最高行106年度判字第585號判決

- 按行政罰法第11條第1項規定：「依法令之行為，不予處罰。」固將違反行政法上義務之依據法令行為，明定為阻卻違法事由，惟阻卻違法事由之適用，本屬法令適用之例外，應從嚴解釋，以防行政罰之規制原則遭行為人透過「誤用法令」阻卻違法而輕易架空。
- 是以，該規定所稱之「法令」，係指行為人「應正確且合比例的適用」之法律、法規命令、行政規則等一般性、抽象性等具有法拘束力之規範而言，如行為人所依據之法令與上位階法規範牴觸而無效（憲法第172條參照），抑或與其所應正確適用之法規範相牴觸而無適用之餘地，然行為人仍執意依據該錯誤之法令為之，或其適用該法令時不符合比例原則，致違反行政法上之義務，自不該當行政罰法第11條第1項所定之阻卻違法事由。

依法令之行為？

最高行109年度判字第217號判決

勞基法係具基本法性質之強行規範，所規定之勞動條件是最低標準。私法事業組織型態之國營事業，固應受國營事業管理法之財務、業務與人事監督等調控規範，惟國營事業與所屬勞工之勞雇關係，勞工從屬性及相較於雇主社會經濟與締約地位之懸殊弱勢差異，與一般民營事業並無不同。而為促進國家資本有效利用之國營事業管理法，單純追求經濟合理性，與一般民營事業體出於內部經濟性考量之規劃安排，亦無本質上差異，在勞雇關係之勞動條件

標準，並非勞基法之特別法，縱規定不同，仍不得低於勞基法所定之最低標準，倘與勞基法有所牴觸時，仍依勞基法規定為之。另經濟部並非勞基法主管機關，對領班加給、全勤獎金應否納入計算平日每小時工資額，非有權解釋機關，上訴人並無不知之理，其主張依經濟部101年5月7日經營字第10102607320號函辦理員工待遇，依行政罰法第11條規定，應不予處罰，難謂有據。

依法令之行為？

最高行108年度判字第305號判決

1. 國營事業管理法第33條規定：「國營事業人員之進用、考核、退休、撫卹、資遣及其他人事管理事項，除法律另有規定外，由國營事業主管機關擬訂辦法，報請行政院核定。」則係授權國營事業主管機關得以法規命令訂定國營事業人員相關人事管理事項，惟依上開說明，勞基法所定之勞動條件既係最低標準，國營事業主管機關依此法律授權訂定之法規命令或依職權訂定之行政規則，**如涉及員工薪資計算之**

勞動條件者，自不得牴觸法律位階之勞基法相關規定（中央法規標準法第11條參照）；倘與勞基法規定不相符合，且其規範內容低於勞基法所定之最低標準者，自應優先適用勞基法之相關規定，尚不生義務衝突之問題。

2. 故而，上訴人不得以執行行政院或經濟部為履行國營事業管理法而訂定之法規命令或行政規則，主張有義務衝突之超法規阻卻違法事由，應不予處罰。

依法令之行為的「法令」，必須是
不牴觸上位規範之法令

03

責任原則



行政不法之責任內涵

責任條件

故意、過失

責任能力

- 無責任能力人：14歲以下之人；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
- 限制責任能力人：14歲以上未滿18歲之人
- 完全責任能力人：滿18歲之人

1. 行政罰法（以下簡稱本法）第7條第1項規定：「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」此係基於「有責任始有處罰」之原則，行政罰之裁處以行為人主觀上有可非難性及可歸責性為前提。
2. 縱法律或自治條例特別規定處罰之對象者，仍以該處罰對象具有故意或過失，始予處罰；但如係併罰規定，被併罰對象之處罰要件固依各該併罰規定決定之。
3. 惟併罰規定之立法意旨係將原非「行政法上義務主體（通常即為處罰對象）」之人或組織，納入處罰對象，故除非立法意旨明白表示該併罰對象不以有故意過失為必要，否則其規定僅具擴大處罰對象之意義，尚不足以排除本法第7條有關故意過失規定之適用。

責任條件之特別規定

❖ 公職人員財產申報法第12條第1項：

有申報義務之人故意隱匿財產為不實之申報者，處新臺幣二十萬元以上四百萬元以下罰鍰。

❖ 郵政法第39條：

誤收他人之郵件，故意不返還者，處新臺幣二千元以上一萬元以下罰鍰。

❖ 健康食品管理法第27條第1項：

拒絕、妨害或故意逃避第十六條、第十七條所規定之抽查、抽驗或經命暫停或禁止製造、調配、加工、販賣、陳列而不遵行者，處行為人新臺幣三萬元以上三十萬元以下罰鍰，並得連續處罰。

❖ 戶籍法第76條：

申請人故意為不實之申請或有關機關、學校、團體、公司、人民故意提供各級主管機關及戶政事務所不實之資料者，處新臺幣三千元以上九千元以下罰鍰。

故意過失之舉證責任

最高行98判1374判決

94年2月5日行政罰法公布時，僅於該法第7條第1項規定「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」，而未於該處納入前開司法院釋字第275號解釋有關過失推定之規定，且參諸行政罰法第7條之立法理由稱「現代國家基於有責任始有處罰之原則，對於違反行政法上義務之處罰，應以行為人主觀上有可非難及可歸責性為前提，如行為人主觀上並非出

於故意或過失，應無非難性及可歸責，故第1項明定不予處罰」「現代民主法治國家對於行為人違反行政法上義務欲加處罰時，應由國家負舉證責任，方為保障人權進步立法。」可證於司法院釋字第275號解釋公布後所制定之行政罰法其立法顯有意排除過失推定之適用，否則自無未將該過失推定規定於法條中之理。

超法定之阻卻責任事由

最高行98判1374判決

- 如同刑法之適用，於行政罰領域內，行為人如欠缺期待可能性，亦可構成「阻卻責任事由」。亦即雖認定行為人有故意或過失，亦具備責任能力，惟仍容許有「阻卻責任事由」之存在，無期待可能性即屬之，縱行政罰法或其他法律未明文，亦當容許此種「**超法定之阻卻責任事由**」之存在。
- 又凡行政法律關係之相對人因行政法規、行政處分或行政契約等公權力行為而負有公法上之作為或不作為義務者，均須以有期待可能性為前提。是公權力行為課予人民義務者，依客觀情勢並參酌義務人之特殊處境，在事實上或法律上無法期待人民遵守時，上開行政法上義務即應受到限制或歸於消滅，否則不啻強令人民於無法期待其遵守義務之情況下，為其不得已違背義務之行為，背負行政上之處罰或不利益，此即所謂行政法上之「期待可能性」（Zumutbarkeit）原則，乃是人民對公眾事務負擔義務之界限。
- 被上訴人之代表人如不遵守，除可能遭經濟部依「經濟部所屬事業機構人員考核辦法」第14條、第5條等規定予以懲處，或依公務員懲戒法移送懲戒，甚至可能以觸犯貪污治罪條例之圖利他人罪嫌移送檢方偵辦，以遂行其「行政一體」之指揮監督職權。此際，實難以期待被上訴人捨行政院人事行政總處104年8月13日函釋及經濟部104年8月18日函釋而不由，反去遵守前揭勞動基準法第55條及第57條之規定。易言之，**在行政院人事行政總處104年8月13日函釋及經濟部104年8月18日函釋之拘束下，強令被上訴人履行前揭勞動基準法第55條及第57條所課予之行政法上義務，實屬欠缺期待可能性，而無可非難性，自不應對其加以處罰。**

法人故意過失之認定

1



組織與自然人間故意過失關聯性

行政罰法第7條第2項：
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違反行政法上義務者，其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，**推定**為該等組織之故意、過失。

法律上之行為人

法人
非法人團體
政府機關或組織

事實上之行為人

代表人
管理人
其他有代表權之人
職員
受僱人
從業人員

故意、過失

若因推定被推翻，實際行為之人可否單獨成為處罰對象？

2

履行輔助人與本人

最高行政法院100年度8月份第2次庭長法官 聯席會議

民法第224條本文規定：「債務人之代理人或使用人，關於債之履行有故意或過失者，債務人應與自己之故意或過失，負同一責任。」乃民法自己行為責任原則之例外規定。行政罰法施行後（包括行政罰法施行前違反行政法上義務行為於施行後始裁處之情形），同法第7條第2項：「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違反行政法上義務者，其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，推定為該等組織之故意、過失。」法人等組織就其機關（代表人、管理人、其他有代表權之人）之故意、過失，僅負推定故意、過失責任，**人民就其**

使用人或代理人之故意、過失所負之責任，已不應超過推定故意、過失責任，否則有失均衡。再法人等組織就其內部實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，係負推定故意、過失責任。此等組織實際行為之職員、受僱人或從業人員，為法人等組織參與行政程序，係以法人等組織之使用人或代理人之地位為之。此際，法人等組織就彼等之故意、過失，係負推定故意、過失責任，則除行政罰法第7條第2項情形外，**人民以第三人為使用人或委任其為代理人參與行政程序，具有類似性，應類推適用行政罰法第7條第2項規定，即人民就該使用人或代理人之故意、過失負推定故意、過失責任。**

漁業人違反行政法上義務之故意過失

北高行高等庭111訴203判決

1. 主管機關對漁業人所為裁處，並不以漁業人本人出海為限，漁業人縱不出海，只要其經營漁業之漁船在作業中，違法從事與漁業法第3條所定不符之非漁業行為，仍受漁業法第10條第1項之規範，漁業人縱將漁船出租予第三人使用，該承租人如未取得漁政主管機關許可並辦理相關登記，對漁業人之身分認定並不生影響，**原漁業人仍應就其使用人即承租人之行為，負漁業法上之責任。**
2. 原告固陳稱其將系爭漁船出租予鄭常嘉，並提出事後簽立之租賃契約為憑，然其將系爭漁船出租予鄭常嘉，並未依規定報經漁政主管機關許可，不影響其為漁業人之身分認定，已如前述，則原告將系爭漁船交付予鄭常嘉使用，鄭常嘉等人利用出海作業機會，故意違法從事非漁業行為，違反漁業法施行細則第33條第1款規定，依上說明，**原告自應就其使用人即承租人鄭常嘉之故意、過失，負推定故意、過失責任。**

3

狀態責任人之故意過失



土地所有權人對土地遭廢棄物堆砌之責任

最高行111上306判決

1. 廢棄物清理法第71條第1項規定：「不依規定清除、處理之廢棄物，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得命事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人，限期清除處理。屆期不為清除處理時，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得代為清除、處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用。屆期末清償者，移送強制執行；直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得免提供擔保向行政法院聲請假扣押、假處分。」
2. 是以，依該條項規定責令清除、處理不依規定清除、處理之廢棄物之對象，以污染行為人為優先，但污染行為人無法確定或不能追索時，應由容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人負擔清除、處理之責任。至所謂重大過失，由於廢棄物清理法、行政罰法及行政程序法並無明文規定，應與民法規定之重大過失為相同解釋，係指顯然欠缺一般人之注意者而言。
3. 本件應審究者，厥為上訴人就系爭土地遭棄置上開一般事業廢棄物，是否顯然欠缺一般人應有之注意，而有重大過失？

4

超法規阻卻責任事由



期待可能性：超法規阻卻責任事由

最高行101判1065判決

1. 凡行政法律關係之相對人因行政法規、行政處分或行政契約等公權力行為而負有公法上之作為或不作為義務者，均須以有期待可能性為前提，即所謂行政法上「期待可能性」之原則。
2. 經查，本件徒憑上訴人所為之原處分，殊難期待被上訴人即有法律上之權源，而得本於一己之力獨立以「適當方式」排除黨政軍間接投資被上訴人之結果；詳言之，**有線廣電法第68條第2項所列舉第1至3款之改正方式，均無法使「系統經營者」得以有效達成防免其受「黨政軍」直接或間接投資之目的，至於第4款之概括規定，依現行法亦難認「系統經營者」有得以一己之力獨立排除或防免「黨政軍」直接或間接投資之有效措施。**
3. 況日月光公司係一上市公司，任何人，包括勞保局及退撫基金等政府機關，皆可經由公開集中交易市場自由買賣該公司之股票，並無需經日月光公司之同意或主管機關、甚至上訴人之許可，而現行法更未賦予上訴人或被上訴人任何足以否決或排除勞保局、退撫基金或上市公司投資決定之權力或有效措施，亦即被上訴人對此種間接投資之結果，並無任何「防止之可能性」，亦即被上訴人對此種間接投資之結果，客觀上並無任何方法可以排除。

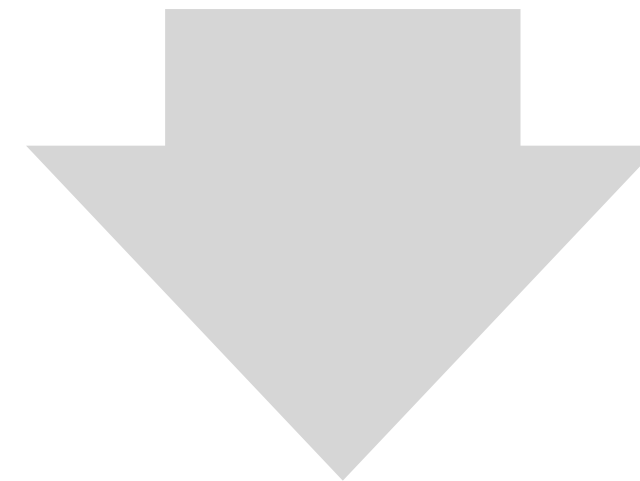
最高行111年度上字第642號判決

1. 所謂行政法上之「期待可能性」原則，凡行政法律關係之相對人因行政法規、行政處分或行政契約等公權力行為而負有公法上之作為或不作為義務者，均須以可期待其遵守義務為前提。公權力行為課予人民義務者，如依客觀情勢並參酌義務人之特殊處境，在事實上或法律上無法期待人民遵守時，前述行政法上義務即應受到限制或歸於消滅，否則不啻強令人民於無法期待其遵守義務之情況下，為其不得已違背義務之行為，背負行政上之處罰或不利益，此乃人民對公眾事務負擔義務之界限。
2. 被上訴人因上訴人簡來好係自COVID-19流行地區入境，依傳染病防治法第58條第1項第4款規定，對其施行居家檢疫措施，課以於居家檢疫期間，不得擅離基隆居家檢疫處所之行政法上義務，並未使上訴人簡來好因而違反其他法律規定，致有無法履行該項義務之情形。另依前述，上訴人簡來好於居家檢疫期間雖出現上呼吸道症狀，惟業經基隆市衛生局安排至居家檢疫處所轄區內之醫院就醫，並經醫師開藥服用，該局並透過上訴人簡來好之女告知，如上訴人簡來好尚有不適，會協助再行安排其就診，由醫師評估應否住院治療，故上訴人簡來好並無在基隆居家檢疫處所不能獲得妥善醫療照護，以致無法遵守居家檢疫措施，必須前往他處就醫情事。

黨政軍退出媒體條款之適用

有線廣播電視法第10條第1項

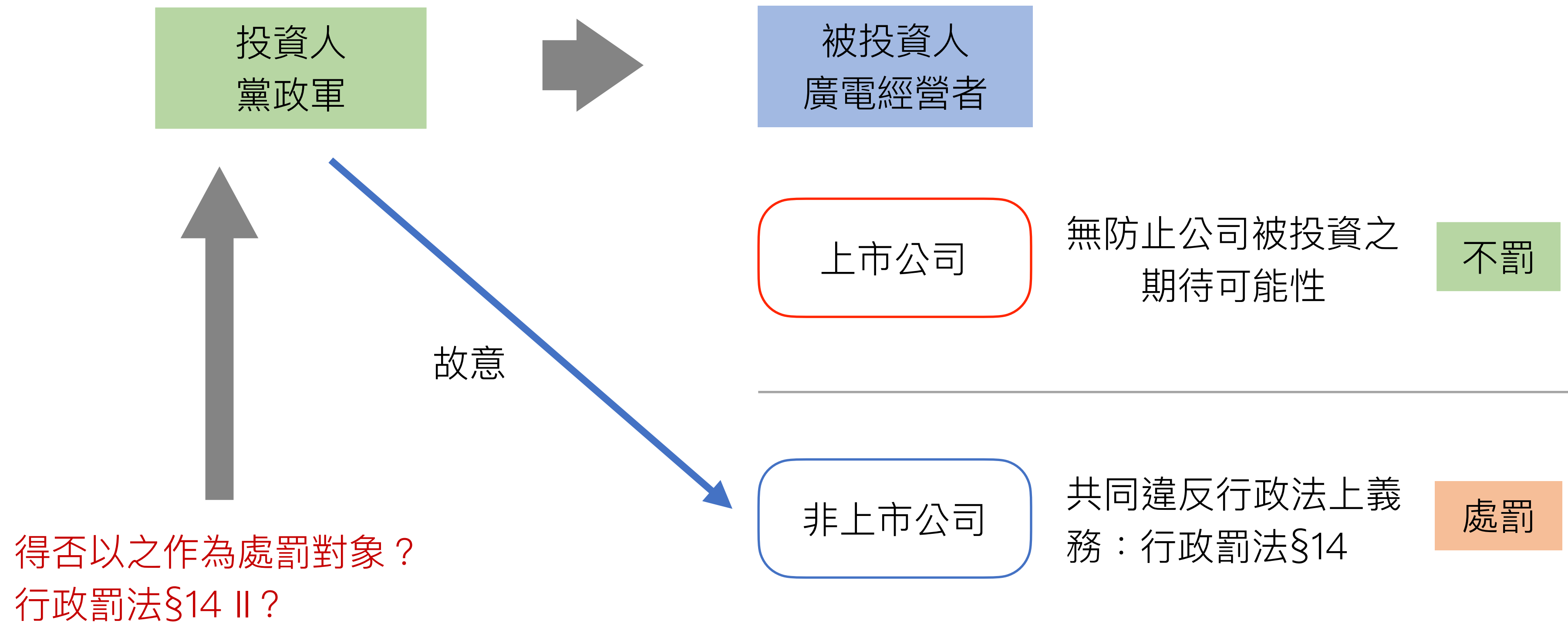
政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人不得直接、間接投資系統經營者。



有線廣播電視法第58條第2項

系統經營者違反第十條第一項至第三項規定，處新臺幣二十萬元以上二百萬元以下罰鍰並令其限期改正；屆期不改正者，得按次處罰，或廢止其經營許可並註銷其執照。

黨政軍投資媒體處罰架構



04

一行為不二罰原則



1

行政罰與行政罰之競合



一行為不二罰

行政罰
VS.
行政罰

行政罰法第24條：

「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，**依法定罰鍰最高之規定裁處**。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。

前項違反行政法上義務行為，除應處罰鍰外，另有沒入或其他種類行政罰之處罰者，得依該規定併為裁處。但其處罰種類相同，如從一重處罰已足以達成行政目的者，不得重複裁處。

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，如已裁處拘留者，不再受罰鍰之處罰。」

最高行106年度判字第582號判決

高市衛生局前往系爭工廠取得豬油檢體6件，經檢出含有其他動物（雞）成分，並含有重金屬（鉻）；且發現該工廠將系爭飼料用油及國內豬油混合精煉成精製豬油，再將精製豬油混合自行熬製之豬油後，製成市售之民生用豬油產品販售，已無法區分系爭飼料用油之來源。高市衛生局核認正義公司違反行為時食品安全衛生管理法第15條第1項第3款、第7款及第9款規定之事實明確，於103年10月13日以高市衛食字第10338916400號行政裁處書裁處正義公司新臺幣5,000萬元罰鍰。

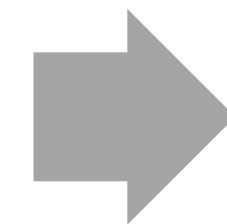
本件高市衛生局以正義公司於102年7月12日自越南大幸福公司輸入系爭飼料用油，與國內豬油混合精煉成精製豬油，再將精製豬油混合自行熬製之豬油後，製成市售之民生用豬油產品販售，認正義公司違反食安法第15條第1項第3款、第7款、第9款規定，乃依同法第44條第1項第2款、第52條第1項第1款規定，以原處分裁處正義公司5,000萬元罰鍰等情，為原審依法確定之事實，且與卷附原處分之內容相符。足徵高市衛生局係以正義公司上開行為構成法律上一行為，而同時違反食安法第15條第1項第3款、第7款、第9款所定之3個行政法上義務，遂依行政罰法第24條第1項前段規定，對正義公司裁處一個罰鍰。

行政罰法第25條之立法目的

最高行113上500判決

行政罰法第25條規定：「數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之。」立法理由載明：「行為人所為數個違反行政法上義務之行為，若違反數個不同之規定，或數行為違反同一之規定時，與前條單一行為之情形不同，為貫徹個別行政法規之制裁目的，自應分別處罰。此與司法院釋字第503號解釋『一事不二罰』之意旨並不相違。」足見行為人數個違反行政法上義務規定之行為，若不能視為同一行為者，即應分別處罰。

數違章行為



各違章行為分別處罰

2

行政罰與刑罰之競合



一行為不二罰（第26條）

一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為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，亦得裁處之。

前項行為如經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之。

第一項行為經緩起訴處分或緩刑宣告確定且經命向公庫或指定之公益團體、地方自治團體、政府機關、政府機構、行政法人、社區或其他符合公益目的之機構或團體，支付一定之金額或提供義務勞務者，其所支付之金額或提供之勞務，應於依前項規定裁處之罰鍰內扣抵之。

前項勞務扣抵罰鍰之金額，按最初裁處時之每小時基本工資乘以義務勞務時數核算。

依第二項規定所為之裁處，有下列情形之一者，由主管機關依受處罰者之申請或依職權撤銷之，已收繳之罰鍰，無息退還：

- 一. 因緩起訴處分確定而為之裁處，其緩起訴處分經撤銷，並經判決有罪確定，且未受免刑或緩刑之宣告。
- 二. 因緩刑裁判確定而為之裁處，其緩刑宣告經撤銷確定。

行政罰
vs.
刑罰

刑罰優先原則之立法目的

北高行112訴1298判決

- 行政罰法第26條第1項規定：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為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，亦得裁處之。」揭示於涉及刑事罰與行政罰競合時「一行為不二罰原則」之處理規定。
- 考其立法目的係因一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定時，由於刑罰與行政罰同屬對不法行為之制裁，而刑罰之懲罰作用較強，故依刑事法律處罰，即足資警惕時，實無再處行政罰之必要；且刑事法律處罰由法院依法定程序為之，較符合正當法律程序，應予優先適用。
- 又該規定係以「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定」為要件，其重點在於「一行為」符合犯罪構成要件與行政罰構成要件時，使行政罰成為刑罰之補充，只要該行為之全部或一部構成犯罪行為之全部或一部，即有刑罰優先原則之適用，規範目的是否相同，在所不問。

懲罰性強

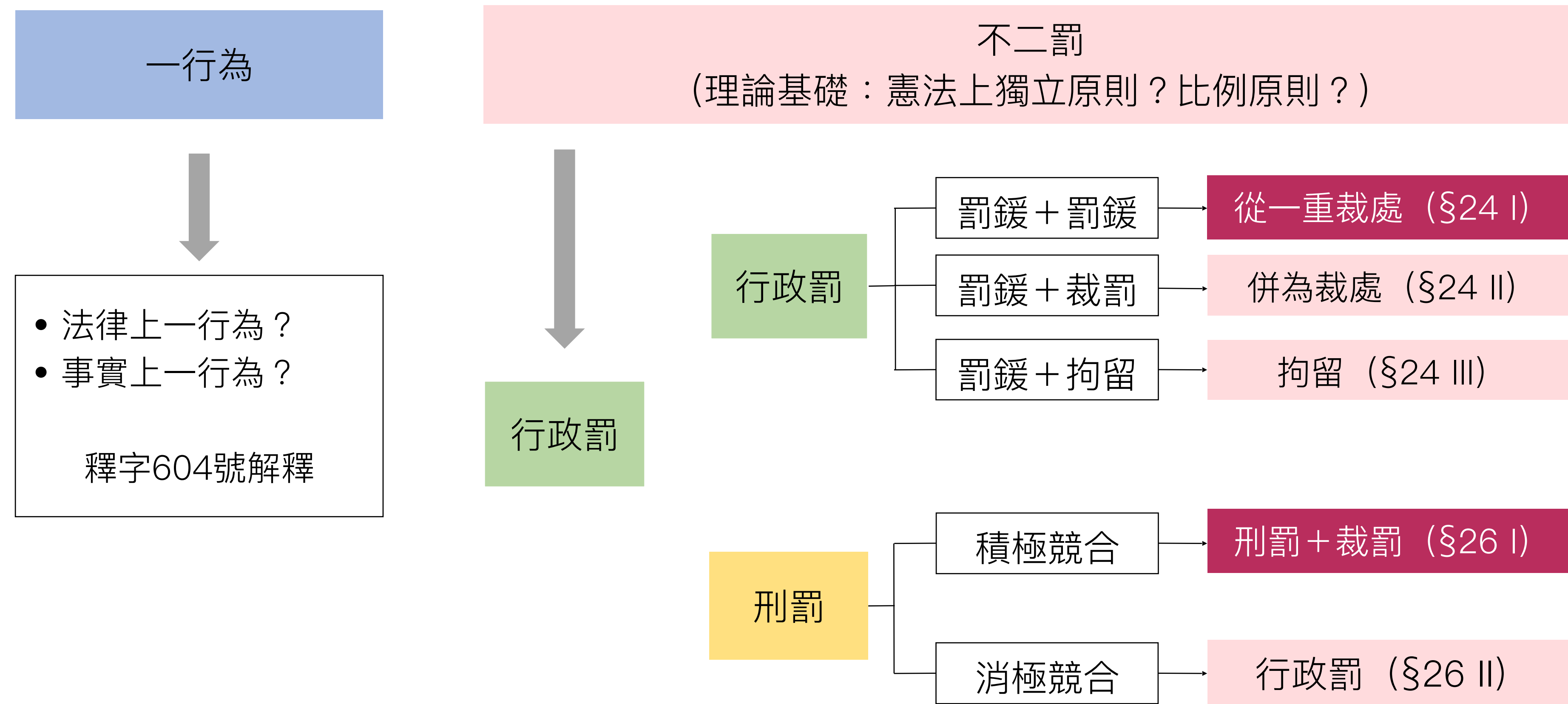
程序嚴謹

臺北市政府94年3月16日府訴字第09405231700號訴願決定書

按所謂「一事不二罰」原則，係指行為人之一違法行為既已受到處罰後，即禁止同一行為再行予以處罰，或禁止一行為受到重複處罰而言。查本件訴願人係因被苗栗縣衛生局於93年5月31日查獲3則違規食品廣告詞句涉及誇大不實或易生誤解之情事，經原處分機關核認其違反食品衛生管理法規定處以本件

罰鍰處分；然原處分機關前業已對訴願人於93年5月31日由苗栗縣衛生局查獲之其他違規食品廣告詞句涉及誇大不實或易生誤解之情事，依食品衛生管理法規定，另案作成處分在案。從而，本件應屬一事二罰，原處分顯有不當，應將原處分撤銷。

一行為不二罰之體系架構



最高行109判73判決

1. 事業如屬水污染防治法事業分類及定義公告之事業，未領有廢污水排放許可證或簡易排放許可文件，逕行排放廢污水於地面水體，且不符合放流水標準者，係一行為違反水污法第7條第1項之規定，應依第40條第1項規定處新臺幣6萬元以上2千萬元以下罰鍰，又同時違反第14條第1項之規定，應依第45條第1項之規定，處新臺幣6萬元以上6百萬元以下罰鍰，是依前揭行政罰法第24條第1項之規定，**應從一重即第40條第1項之規定裁處罰鍰**。
2. 其次，上開水污法第40條第1項及第45條第1項所規定之罰鍰以外之其他種類行政罰之處罰，依前揭行政罰法第24條第2項之規定，得依該規定併為裁處，是本件原處分除裁處罰鍰外，復依水污法第45條第1項之規定，令上訴人停工，於法有據，未違反一事不二罰之原則，原判決並未違背法令。

兒童及少年進入限制級電子遊戲場，同時違反兒童及少年福利法第47條及電子遊戲場業管理條例第17條，此乃一行為違反兩個行政法上義務規定，均應裁處罰鍰之情形，依行政罰法之規定，應依法定罰鍰額最高之主管機關管轄裁處。

電子遊戲場業管理條例第17條第1項第2款：

「經營電子遊戲場業者，應遵守下列事項：

二、限制級電子遊戲場，禁止未滿十八歲者進入。」第29條：「違反第十七條第一項第一款或第二款規定者，處負責人新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰。」

兒童及少年福利與權益保障法第47條第1項：

兒童及少年不得出入酒家、特種咖啡茶室、成人用品零售店、限制級電子遊戲場及其他涉及賭博、色情、暴力等經主管機關認定足以危害其身心健康之場所。」

第95條第2項：「場所負責人或從業人員違反第四十七條第三項規定者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰，並公布場所負責人姓名。」

緩起訴與罰鍰之關係

北高行 地方庭112簡66判決

原告委託立騰國際運通有限公司於111年6月24日向財政部關務署臺中關(下稱臺中關)申報輸入「刷具」1批，經臺中關人員儀檢有異，會同報關業者現場人員開箱查驗，發現內裝應主動申報檢疫來自中國大陸輸入之「糖心蛋」(淨重0.5公斤)及「通用營養土」(淨重2.35公斤)(合稱系爭檢疫物)。案經被告所屬臺中分署（改制前行政院農業委員會動植物防疫檢疫局臺中分局）通知原告陳述意見後移送臺灣臺中地方檢察署（下稱臺中地檢署）偵辦，經臺中地檢署檢察官以111年度偵字第43484號為緩起訴處分確定，緩起訴條件為緩起

訴期間為1年，並應向公庫支付緩起訴處分金1萬元。被告審認系爭檢疫物屬應申請檢疫之動植物產品，原告未依規定申請檢疫已違反動物傳染病防治條例第34條第1項及植物防疫檢疫法第17條第1項規定，乃依動物傳染病防治條例第43條第11款及違反動物傳染病防治條例第34條第1項及第4項規定案件裁罰基準（下稱裁罰基準）第2點規定，以原處分裁處原告罰鍰5萬元，並依行政罰法第26條第3項規定，扣抵緩起訴處分金1萬元，應繳納罰鍰4萬元。

北高行112訴1298判決

依行政罰法第32條第1項、第2項規定：
「（第1項）一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，應將涉及刑事部分移送該管司法機關。（第2項）前項移送案件，司法機關就刑事案件為不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑、撤銷緩刑之裁判確定，或撤銷緩起訴處分後經判決有

罪確定者，應通知原移送之行政機關。」準此，一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定，行政機關得否科以與刑罰相類之行政處罰，端視該行為之刑事訴追或審判程序終局結果而定，在刑事審判程序尚未終局確定前，行政機關自不得逕予裁罰。

最高行105判573判決

原判決以原審原告於系爭土地回填堆置轉爐石之事實，業經檢察官對原審原告提起公訴，經高雄地院認原審原告所為係犯廢棄物清理法第46條第3款、第4款之罪，依刑法第55條規定，從情節較重之廢棄物清理法第46條第4款之**非法清理廢棄物罪**，判處有期徒刑4年，併科罰金300萬元，並以原處分認定原審原告違反區域計畫法第15條第1項行政法上義務之行為，與上開

刑事判決評價之犯罪行為，係屬同一行為，而該刑事案件經一審判決有罪後，於原審言詞辯論終結時，仍在上訴程序進行中，尚未判決確定，認原審被告於刑事判決確定前，逕依區域計畫法第21條第1項規定，以原處分對原審原告裁處30萬元罰鍰，有違反行政罰法第26條第2項規定之違法，而將原處分關於罰鍰部分撤銷，揆諸前開說明，並無不合。

3

行為數之認定



最高行114上310判決

1. 違反行政法上義務之行為，究竟是「一行為」或「數行為」，並非單以自然行為的外觀觀察，而應視個案具體情節，就各該行政法規的構成要件、違規行為侵害的法益及處罰目的等因素，綜合考量後作成判斷（司法院釋字第754號解釋理由書參照）。
2. 關於進口貨物通關，海關是採取風險管理機制，以「實名貨主」與「進口貨物種類」相結合後，呈現的「人貨資訊組合」為依據，建立篩選審查機制，進行違規進口貨物的風險控管。一筆單一申報單的提出，對海關而

言，即有一次對應審查職務義務的形成，而且不因海關採取篩選機制而有所不同。報關業者每次未依規定取得納稅義務人出具之個案委任書即行申報的行政違章行為，即會破壞海關正確審查該進口貨物合法性的審查機制，而具可責性，即應構成一個違章行為。

3. 而且報關業者多筆製作完成的報關單，即使是「一次多筆」向海關遞送申報，或以電腦連線方式為一次性申報，在法律評價上，仍應視其申報或分提單的筆數評價為多個違章行為。

北高行高等庭110年度訴更一字第86號判決

1. 按所謂「一行為」，在法理上，除「單純之一自然舉動」外，尚有由多數自然舉動構成之「自然之一行為」及「法律之一行為」。此**行政法領域內之行為數**，可以透過「時間」、「空間」與「立法目的」予以切割，甚至可以透過立法技術予以量化，並在法律上予以擬制（例如道路交通管理處罰條例第85條之1第2項規定），實務上亦有「於主管機關裁處後，始切斷違規行為之單一性」之見解者（最高行政法院105年10月份第1次庭長法官聯席會議決議意旨參照）。
2. 是於行政法領域內關於行為個數之認定，除由客觀上綜合考察行為人單一或數舉動在時間上及空間上之密接性以資判斷外，尚有可能基於行政管制目的，而於法規範上予以擬制或切割，因此，

關於行為個數之認定，自應予以個案認定，非可一概而論。

3. 就本件而言，原告2人共同在系爭土地開挖整地、堆積土石、混凝土塊的違反水保法行為，其各個細部開發行為之類型可能眾多，然各個開發行為既屬於達成特定阻礙鄰地通行目的之部分行為，**原則上自應整體評價所有細部開發行為對於保育水土資源、涵養水源之負面影響，並予以符合罰責相當之一次性行政裁罰**，故被告純以107年12月5日、同年月10日在現場張貼警告單為標準，逕將原告紀清楚之違章行為予以切割，以原處分將原告紀清楚本件單一行為，誤認屬屢次違規，並據此裁量加重處罰10萬元，於法即有違誤。

違規狀態持續之行為認定

司法院釋字604解釋

道路交通管理處罰條例係為加強道路交通管理，維護交通秩序，確保交通安全而制定。依中華民國八十六年一月二十二日增訂公布第八十五條之一規定，係對於汽車駕駛人違反同條例第五十六條第一項各款而為違規停車之行為，得為連續認定及通知其違規事件之規定，乃立法者對於違規事實一直存在之行為，考量該違規事實之存在對

公益或公共秩序確有影響，除使主管機關得以強制執行之方法及時除去該違規事實外，並得藉舉發其違規事實之次數，作為認定其違規行為之次數，從而對此多次違規行為得予以多次處罰，並不生一行為二罰之問題，故與法治國家一行為不二罰之原則，並無牴觸。

「逕行舉發汽車有本條例第五十六條第一項或第五十七條規定之情形，而駕駛人、汽車所有人、汽車買賣業者、汽車修理業者不在場或未能將汽車移置者，每逾二小時，得連續舉發之。」（違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則第13條第4項）

連續之違規營業行為

最高行98年11月份第2次庭長法官聯席會議決議

本件A公司自92年6月起所為持續違反郵政法第6條第1項規定之遞送信函、繳費通知單之營業行為，經交通部於93年4月28日依郵政法第40條第1款處以罰鍰及通知其停止該行為（即第1次處分），該第1次處分書所載違規行為時間，雖僅載為92年6月至10月間，惟A公司自92年6月起所為之遞送信函、繳費通知單之營業行為，為違規事實持續之情形，該持續之違規事實因行政機關介入而區隔為一次違規行為，交通部應不得再就 A 公司於接獲第 1 次處分書前所為之其他遞送信函、繳費通知單之營業行為予以處罰。嗣交通部於93年9月14日通知A公司就其另於93年5、6月間所為遞送信函、繳費通知單之營

業行為陳述意見，並於93年12月24日處以罰鍰並通知其停止該行為（即前處分），此乃處罰A公司於接獲第1次處分書後之持續營業行為，該前處分亦有切斷A公司於接獲前處分書前之違規行為單一性之效力。交通部既已對於A公司於接獲第1次處分書後至接獲前處分書前所為遞送信函、繳費通知單之營業行為予以處罰，自不得再就 A 公司於此期間之任何時段所為違規行為，予以處罰。乃交通部嗣又於94年2月21日對A公司93年7月所為營業行為予以處罰（即原處分），有違按次連續處罰之本旨，核與首開法律規定意旨不符，應認原處分係屬違法。

郵政法第6條

除中華郵政公司及受其委託者外，任何人不得以遞送下列文件為營業。但國內、外互寄之跨境文件，不在此限：

- 一、明信片。
- 二、郵簡。
- 三、信函：

- 各級政府機關（構）、公立學校、公法人、公營事業機構或軍事單位所交寄。
- 前目以外之人所交寄，且單件重量五百公克以下或單件資費不逾十三倍基礎郵資。

運送業者，除附送與貨物有關之通知外，不得為前項文件之遞送。



連續之違規營業行為：營業犯

最高行105年10月份第1次庭長法官聯席會議決議

「廣告」乃集合性概念，一次或多次利用傳播方法為宣傳，以達招徠銷售為目的之行為，均屬之。非藥商多次重複地利用傳播方法，宣傳醫療效能，以達招徠銷售為目的之行為，如係出於違反藥事法第65條之不作為義務之單一意思，則為違反同一行政法上義務之接續犯。**該多次違規行為在法律上應評價為一行為，於主管機關裁處後，始切斷違規行為之單一性。**依

題意，甲係出於同一招徠銷售「遠紅外線治療儀」之目的，在民國103年2月11日至3月23日共41日期間，擅自刊播該藥物廣告達76次，核其時間密集、行為緊接，如無其他相反事證，應可認為是出於違反藥事法第65條行政法上義務之單一意思，該當於一個違反藥事法第65條行政法上義務之行為，為一行為而非數行為。

連續處罰之性質及送達

最高行108年4月份第2次庭長法官聯席會議

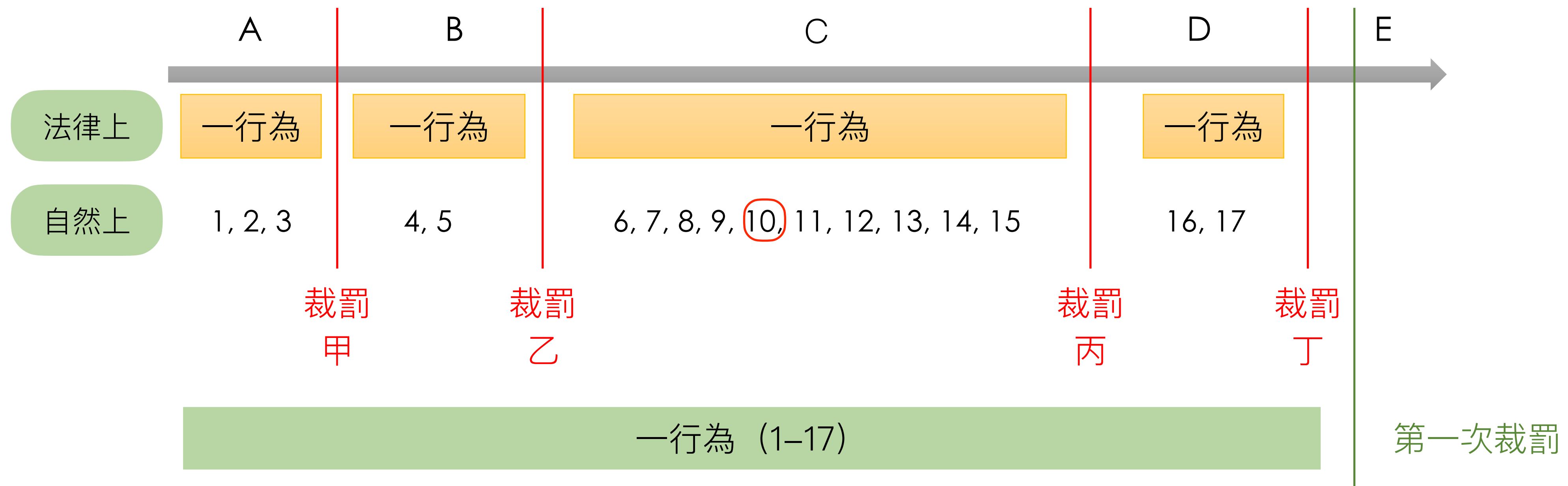
1. 處分相對人受廢棄物清理法第50條或第51條第2項限期改善處分發生依期完成改善之單一行政法上義務，在其完成改善前，此違反行政法上義務狀態持續中，**於處分機關處罰後（處分書送達後）始切斷其單一性**，之後如仍未完成改善者，方構成另一違反行政法上義務行為。
2. 再者，上開法律規定屆期仍未完成改善者，得按日連續處罰之目的，係督促處分相對人依期

改善，處分機關以處分相對人未完成改善而處罰之，**如果不即時送達處分書，使其知悉連續處罰之壓力而儘速改善，反而便宜行事，僅按日裁罰合併送達，即無法達到督促處分相對人完成改善之目的，與按日連續處罰之立法目的有違**。因此，處分機關必須於處分書送達後始得再為處罰。

行為數之認定

行政罰法上之行為數認定，原則上採取「法定」標準，而非自然意義之行為認知。

基於概括之違法行政法上義務之意圖，具時間密接性地反覆為違章行為（違規之營業行為），或違章行為之違法狀態持續（違規停車）。



行為數之認定：不同品項

最高行109年度判字第71號判決

1. 食品或食品添加物有逾有效日期者，不得貯存。食安法第15條第1項第8款定有明文。復依同法第55條之1規定，食安法所為之行政罰，其行為數認定標準，由中央主管機關定之。而衛生福利部依上開規定授權，於104年6月22日訂定發布之行為數認定標準第2條規定：「依本法有不得製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出、作為贈品或公開陳列特定物品之義務而違反者，依下列基準判斷其行為數：一、不同日之行為。二、不同品項之物品。三、不同場所之行為或物品。四、受侵害對象之個數。五、限期改善之期限。六、其他經主管機關認定之事項。」
2. 本件系爭食品中，依原判決附表編號5之百里香葉（500公克/包），其保存期限為105年11月20日，而附表編號8之百里香葉（15公克/罐）之保存期限則為105年12月11日。二者保存期限不同，包裝方式及重量規格亦有差異。二者品名雖相同，但由上述保存期限、包裝方式及重量規格之差異觀之，顯然上述二食品是在不同時間以各自的包裝及規格方式生產。因此，**該二食品被上訴人貯存分別逾保存期限而有法定不作為義務之違反，已屬上述行為數認定標準第2條第1款所指之不同日之行為（即不同日有分別之不作為義務違反之二行為）。**

行為數之認定：不同商品之廣告

最高行政法院109年度上字第1012號判決

上訴人於107年11月27日上述網站各該網址分別刊登「【柿桔紅酷女孩】（素食）」食品廣告及「【保證金】枸杞顧眼睛，試用包僅限ATM付款方式」食品廣告，系爭廣告促銷之產品品項不同，廣告內容版本及療效不同，受影響之潛在消費者族群不同，原判決認上訴人係基於不同之主觀犯意，而達成合致不同構成要件之違章行為，侵害複數法益，違反相異之行政法上義務，就社會基礎事實觀之，確有2個違章行為，被上訴人以原處分論以2個

違章行為，依法並無不合等詞，為其心證所由得。經核於法並無違誤。上訴意旨主張：系爭廣告僅部分內容有誇大或易生誤解，至多僅有違反食安法第28條第1項規定，應給予1次處罰。然被上訴人卻以上訴人違反同法第28條第2項規定，就同一網站的內容，分別處罰上訴人60萬元，顯有違誤云云，就原審取捨證據、認定事實之職權行使，及已詳為論斷之事項，以其主觀之見解，指摘原判決適用法規不當，並無可採。

違規廣告行為數之認定：廣告品項

北高行108訴第644號判決

1. 廣告既以招徠銷售商品為目的，廣告行為數之認定，自應與商品的種類相連結，以觀察判斷其違規之行為數，始為適當。有關於此，本院亦有數則判決（如107年度訴字第147號、107年度簡上字第6號、107年度簡上字第12號等）採取相同之見解。準此，於一段期間，招徠銷售數項商品而為違規廣告，其時間密集、行為緊接，原則上應可認為係就數項商品之違規廣告，出於數個違反行政法上義務之意思，該當於數個違反行政法上義務之行為，為數行為而非一行為。
2. 本件原告經查獲於107年1月11日至5月7日期間，分別在MOMO1台、2台電視頻道，違規宣播「歐洲原裝Dr.Konopak's花植抗老修護神霜組」、「法國原裝OE逆顏無痕玫瑰精油霜30年限定」、「法國ALTHO妥倍舒有機舒活萬用精油膏」、「法國PROPOSNATURE有機綠蜂膠萬用靈膚霜」、「法國PROPOS抗菌控汗清新有機植萃噴霧」、「西班牙原裝MAYSTAR王妃御用魔塑緊緻霜」及「法國原裝LA SERRE女人青春調理機活精油」等7項商品之化粧品廣告，雖其分別在MOMO 1台、2台電視頻道刊播，次數合計有20次，惟其於一段期間，為招徠銷售7項商品而為違規廣告，時間密集、行為緊接（違規廣告刊播情形如附表1），參諸前述法律見解，應認為原告係就該7項商品之違規廣告，出於7個違反行政法上義務之意思，該當於7個違反行政法上義務之行為，方屬妥適。

違規廣告行為數之認定：品項 + 網址

最高行113上第500號判決

- 食安法第28條第2項之立法目的，係為維護國民健康，而課予食品業者於廣告中應誠實敘述食品具有之成分、特性或效能，避免民眾受違法廣告影響認知，產生健康、財產等損害，則考量不同品項食品之廣告，對民眾認知產生之危害並非單一，且廣告傳播媒介多元化，不同之電視頻道、電台頻道、報紙版次、雜誌期數、網頁網址、車輛、文案（如：看板、廣告牌、海報等）張貼處所、傳單發送，係以不同顧客群為訴求主體，並具不同閱聽族群，**本質上與集合犯或營業犯係對違規者之營業行為或反覆多數行為統合評價有間**，自不得將多次違規廣告視為同一違規行為論斷。
- 故就不同品項之食品，分別刊登於不同網頁網址之廣告，各具獨立性及構成要件完整性，自非屬同一行為，若只論以一個違規行為或僅擇一裁罰，明顯有評價不足之情形，自應分論併罰，方符食安法第28條之規範目的，而無違背社會通念及遏止違規廣告之制裁意義。
- 上訴人於IG以限時動態方式發布原判決附表所示廣告，無非使系爭食品廣告內容於發布後24小時內位於其個人帳戶主頁頂部，便於閱覽者點擊查看，其於不同網址就3個不同品項之食品刊登涉及宣傳醫療效能之廣告，應評價為3個違反食安法第28條第2項行為之本質，並不因而有所更易。

食安法第28條行為數之認定

食安法第55條之1規定：「依本法所為之行政罰，其行為數認定標準，由中央主管機關定之。」

行為數認定標準第3條：「實施違反本法第28條廣告限制規定之行為者，依下列基準判斷其行為數：一、**不同品項之產品**。二、**不同版本之廣告**。三、**不同刊播媒介之個數**。四、**不同日之刊播**。」第4條：「判斷前2條之行為數時，應斟酌下列各款情事：一、違反之動機及目的。二、違反之手段。三、違反義務之影響程度。四、違反義務所致之所生危害及損害。」

行政罰法上之行為數，原則上以「法律規範」者為判斷基準

自然上一行為 → 法律上數行為

司法院釋字604解釋：
紅線持續違規停車

自然上數行為 → 法律上一行為

基於營業目的，反覆實施同種類之違章行為
郵件之違規遞送、違規從事客運業

基於營業目的，違規從事商品廣告

依品項數區分行為數

肆

行政罰之裁罰



01

屬地原則



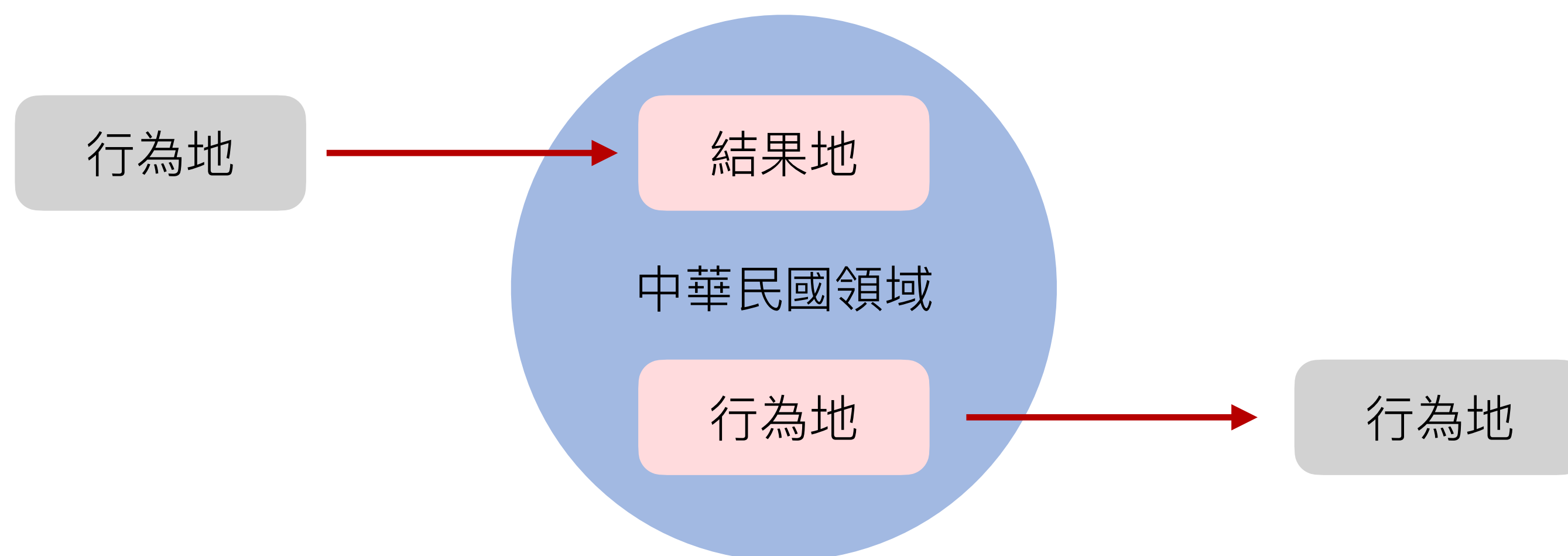
裁罰權之屬地原則

行政罰法第6條

在中華民國領域內違反行政法上義務應受處罰者，適用本法。

在中華民國領域外之中華民國船艦、航空器或依法得由中華民國行使管轄權之區域內違反行政法上義務者，以在中華民國領域內違反論。

違反行政法上義務之行為或結果，有一在中華民國領域內者，為在中華民國領域內違反行政法上義務。



北高行高等庭113訴193判決

- 違反行政法上義務之行為或結果，有一在我國領域內者，即為我國法權所及，而有行政罰法之適用。即行政罰法乃係採屬地主義，蓋國家之公權力，原則上僅得在其主權所及範圍內行使，且國家之任務乃在於保護其本國利益，違反行政法上義務行為（下稱行政違章行為）如非於本國領域內為之，為尊重他國對於其領域內事務具有最高性與排他性之主權，並避免虛擲資源於無涉本國利益或關聯性甚低之違章行為的調查、處罰，行政罰法原則上自以在我國領域內之行政違章行為為其適用對象（不問行為人是否為本國人）。
- 惟在行政違章行為之行為（包括作為、不作為，下同）或結果，有一不在我國領域內之情形，因「行為」本身即為法規範構成要件所描述欲行禁止或誡命的對象，行為之實施即屬對內國法律秩序之破壞，自為內國法權所及；而「結果」則為禁止或誡命規範所擬避免出現之（行為）後果，故即使「行為」係在我國領域外為之，其「結果」的發生係在領域內者，對於我國法律秩序之穩定性仍造成侵害，自仍為內國法規範效力所及，而得予以規制，是行政違章行為之行為或結果，有一在我國領域內者，仍有行政罰法之適用，故於行政罰法第6條第3項明確規範。

北高行高等庭113訴193判決

- 原告2人於提出性騷擾事件申訴及華航公司調查時，均明確陳稱黃○○在荷蘭餐廳、市區言語性騷擾當下即有被冒犯、騷擾及不舒服之感受，原告A女於用餐期間亦有制止黃○○、另有證人證稱原告B女當下有對黃○○表示「前艙性騷擾，我要掏警告函喔」，足見行為人黃○○對原告2人性騷擾之地點在荷蘭阿姆斯特丹，並非在我國領域內，亦非在我國領域外之中華民國船艦、航空器，或依法得由中華民國行使管轄權之區域內；原告2人當下即有被冒犯、騷擾及不舒服之感受，原告2人於當下亦有制止，是黃○○性騷擾之行為在國外時已發生產生侵害原告2人法益之結果。茲行為地及結果地均在我國領域外，本件無行政罰法之適用。
- 原告2人嗣後在我國籍航空器上產生焦慮與不安的情緒，應屬受騷擾後產生負面身心狀態之繼續，而非性騷擾行為之繼續，尚難據認行為地或結果發生地在我國籍航空器，我國有管轄權。



何謂性騷之「結果」？其有無可能是一持續發生之狀態？

02

罰鍰金額之裁量



行政罰法第18條

（第1項）裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。

（第2項）前項所得之利益超過法定罰鍰最高額者，得於所得利益之範圍內酌量加重，不受法定罰鍰最高額之限制。

（第3項）依本法規定減輕處罰時，裁處之罰鍰不得逾法定罰鍰最高額之二分之一，亦不得低於法定罰鍰最低額之二分之一；同時有免除處罰之規定者，不得逾法定罰鍰最高額之三分之一，亦不得低於法定罰鍰最低額之三分之一。但法律或自治條例另有規定者，不在此限。

（第4項）其他種類行政罰，其處罰定有期間者，準用前項之規定。

最高行101判60判決

依該條（行政罰法第18條）規定，處以行政罰之裁量因素，可以為以下之子集合予窮盡分類（至於違章行為者之個人特徵則不是裁量過程中應予考量之因素，只不過個人資力部分得由行政機關例外予以考量，而此等資力因素是否予以考量，裁量機關有權決定）。

一、行為之客觀外在因素，其下又可再細分為以下：

1. 違章行為對社會所造成之不利影響（此等影響除了顯性及物理性影響外，也包括潛在性、隱性或心理性影響）。
2. 違章行為對違章行為人所造成之有利影響。

二、行為人之主觀內在因素（即其「應受責難程度」，此與故意或過失之責任類型有關）。

北高行110訴99判決

- 行政罰法第18條第1項規定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」係就行政機關裁處罰鍰時，應考量及得考量事項為規範。
- 倘於具體個案裁處罰鍰時，有應考量事項而未考量，或不應考量事項而予考量，即構成裁量濫用。
- 本件原告係5年內第1次違反勞動基準法第36條規定等情，為被告自承，關於罰鍰額度之裁量，被

告考量原告資本額500萬元之資力、3名勞工連續工作31日之情節，固無疑義。被告雖稱107年4月23日因疲勞駕駛肇事之司機陸乙豪，係受僱於與原告屬同一事業集團之聯全通運公司，並將該公司受社會責難而為新聞關注，列為本件裁處罰鍰之考量事項，然原告與聯全通運公司是二個不同的權利義務主體，第三人聯全通運公司的違規事實，本與原告應受責難程度無關，被告以之為罰鍰之裁量理由，已屬裁量濫用之違法，原處分關於罰鍰部分，即有違誤。

減輕或免除行政罰依據

減輕或免除行政罰

行政專法之明定

社會秩序維護法第27條：「違反本法之行為人，於其行為未被發覺以前自首而受裁處者，減輕或免除其處罰。」第29條：「違反本法行為之情節可憫恕者，得減輕或免除其處罰。依法令加重或減輕者，仍得依前項之規定，減輕其處罰。」

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。」

行政罰法第18條第3、4項

第3項：「依本法規定減輕處罰時，……。但法律或自治條例另有規定者，不在此限。」
第4項：「其他種類行政罰，其處罰定有期間者，準用前項之規定。」

因不知法規（第8條但書）

14歲以上未滿18歲人之行為（第9條第1項）

精神障礙或其他心智缺陷（第9條第2、3項）

正當防衛、緊急避難（第12、13條但書）

非屬減輕或免除行政罰

行政罰法第18條第1項

於行政罰之法定處罰上、下限範圍內，依比例原則為裁罰權之行使。

最高行104判430判決

1. 依前舉行政罰法規定，有在一定條件下「得減輕其處罰」者，亦有在一定條件下「得減輕或免除其處罰」者，兩者相比，後者顯較前者可非難性為低，因此，究竟兩者減輕之標準各如何？行政罰法乃設第18條第3項規定。爰此可知，本條項規定之適用，限於依本法（行政罰法）第8條但書、第9條第2項及第4項、第12條但書、第13條但書規定而予減輕或免除處罰之情形，與同條第1項規定係在規範違反行政法上義務行為應予處罰確立之前提下，裁處機關於

法定罰鍰額度範圍內量處罰則時應審酌因素之一，實屬有別。

2. 從而，自不得以本法第18條第1項之事由，作為同條第3項減輕或免除處罰之依據。至若其他法律有特別明文「得減輕處罰」之規定，依本法第1條但書規定，自應適用該其他法律「得減輕處罰」、「得減輕或免除其處罰」之規定，與本法第18條第3項規定無涉（法務部94年11月30日法律字第0940044078號函參照）。

最高行110上479判決

1. 行政罰法第8條規定：「不得因不知法規而免除行政處罰責任。但按其情節，得減輕或免除其處罰。」其立法理由載明：「一、本條係規定行為人因不瞭解法規之存在或適用，進而不知其行為違反行政法上義務時，仍不得免除行政處罰責任。然其可非難程度較低，故規定得按其情節減輕或免除其處罰。二、.....此部分實務上應由行政機關本於職權依具體個案審酌衡量，加以裁斷。三、參考刑法第16條。」由此可知，欲適用行政罰法第8條但書規定對違反行政法上義務的行為為人予以減輕或免除其處罰時，須以行為人有「不知法規」存在為前提。
2. 而所謂「不知法規」是指行為人不知法規所「禁止」或「要求應為」的行為或不行為義務為何而言，即學說上所稱「禁止錯誤」或「欠缺違法性認識」，而非指違反行政法上義務行為人須對自己行為究係違反哪一法規規定有所認知。
3. 所以，行為人如已知悉法規所禁止或要求應為的行為義務為何，就該違反行政法上義務的行為而言，行為人即已具備不法意識（違法性認識），應無行政罰法第8條但書規定適用的餘地。

03

不法利得之追繳



1. 行政罰法第18條第2項所謂「前項所得之利益」，即指罰鍰裁處之考量因素，而非等於罰鍰本身，其旨在授予裁罰機關得超過法定罰鍰最高額之裁罰權限，不致構成「裁量逾越」之違法，故單就行政罰法第18條規範體系來看，該條純就「罰鍰」之如何裁處而為規範，與同法第20條規範重點就在追繳不法利得之情形，顯有不同，且罰鍰之裁處，並無以「追繳所得利益」，取代「罰鍰」。
2. 雖行政罰法第18條立法理由提及「裁處罰鍰，除督促行為人注意其行政法上義務外，尚有警戒貪婪之作用，此對於經濟及財稅行為，尤其

重要，故如因違反行政法上義務而獲有利益，且所得之利益超過法定罰鍰最高額者，為『使行為人不能保有該不法利益』，故得裁處超過法定最高額之罰鍰。」等語，即立法目的雖寓意「使行為人不能保有不法利益」，但達此規範目的之方法，則是「准許裁處超過法定最高限額之罰鍰」，而非「追繳」該不法利益。

3. 換言之，行政罰法第18條第2項基本上仍是同條第1項（罰鍰）規定意旨之延續，罰鍰之裁處必須考量行為人之「所得利益」，所不同者，僅在量處罰鍰額度時，不受法定最高額之限制。

最高行107判336判決

按行政罰法第18條第2項所謂「前項所得之利益」，係指罰鍰裁處之考量因素，旨在授予裁罰機關得超過法定罰鍰最高額之裁罰權限，不致構成「裁量逾越」之違法。又法定罰鍰本身與行政罰法第18條第2項規定，均構成行使行政罰裁量之核心，不得分割處理。亦即行政罰法第18條第2項規定並非授與機關得於原罰鍰處分以外，尚得另行單獨向違章行為人作成裁處不法利得處分之法律基礎。

高高行103訴340判決

1. 依行政罰法第18條第2項規定仍屬「罰鍰額度」裁處之問題，其本質上仍是行政罰，仍有一行為不二罰原則之適用。況且，不論加重裁處與罰鍰裁量，均屬行政裁量之範疇，故並非行為人所得之利益超過法定罰鍰最高額，裁罰機關即必然要（應）為超過法定罰鍰最高額之罰鍰，上開規定毋寧只是要求裁罰機關必須為合義務之裁量而已。
2. 再者，違反行政法上義務所獲得之利益如何認定，學說上雖有淨額利益原則與總額收入原則之爭論，然行政罰制裁之目的在於剝奪違規行為所取得之經濟上利益，以回復其合法利益之狀態，

禁止從違規行為獲得所得獎賞，並達到特別預防目的。如採總額收入原則，以違法行為所取得之收入總額作為不法利得之計算基準，因含有行為人支出之成本費用，將使行為人遭受雙重不利益，導致過於嚴苛，恐與比例原則有違。

3. 因此，審酌行為人違反行政法上義務所獲得之不法利益作為加重罰鍰額度之因素時，應採淨額利益原則，亦即應將行為人因違法行為取得之收入（包括因此節省之支出），扣除與該違規行為直接關聯之成本費用及其他支出後之金額，作為審酌不法利益之標準。

成本及費用扣除之前提

最高行政法院109年度上字第667號判決

依行政罰法第18條第2項規定加重者，即同條第1項之罰鍰，不受法定罰鍰最高額之限制，其行政罰本質並無更異，與單純不法利得之追繳有別；且依該項規定得據以酌量加重之「前項所得之利益」，係指同條第1項規定之「因違反行政法上義務所得之利益」，顯見該所得利益與行為人違

反之行政法上義務間，應具因果關係，始足當之。而衡量行為人違規行為所得利益時，固得扣除必要之成本及費用，但如該項成本及費用非專供從事違規行為之用，而為其他營業項目所必要支出者，即不得由不法利益中扣除（本院105年度判字第173號判決意旨參照）。

環境影響評估監督及裁處不法利得作業要點

七、所得利益之期間計算，應自主管機關監督查核其違反本法規定之日起，往前回溯計算至主管機關認定其違反本法規定之日止。

所得利益之計算，應包含設置應支出而未支出之設施成本、操作成本與其他應執行而未執行之事項等可得計算之經濟利益及前項所受利益之計算期間所生之孳息。設施成本得以設施總成本按公共財產之法定折舊年限或設計使用年限，攤提計算。

違反廢棄物清理法所得利益認定及核算辦法

第3條：本辦法所稱消極利益，指因違反本法義務應支出而未支出或節省費用減少支出之所得利益。前項消極利益，分為下列三類：一、資本投資支出成本，指所有為符合本法義務所應投資資本設備之支出費用。二、一次性支出成本，指一次且非折舊性之支出費用。三、經常性支出成本，指符合本法義務所需相關設備（施）操作維護及管理費用之支出，或其他經裁處機關認定之相關經常性支出成本費用。

第4條：本辦法所稱積極利益，指因違反本法義務而獲有財產上收入增加利益之營業淨利、對價或報酬。前項積極利益類型，包括違反本法義務行為期間所產生之營業淨利、對價或報酬，且與違反本法義務有關者。第一項所稱營業淨利，指營業收入扣除營業成本、管理及事務費用之獲利。

不法利得之追繳？

最高行109上1169判決

1. 由於獨占事業濫用市場力行為與事業共同之聯合行為，對於市場競爭秩序影響甚大，且某些違法情節重大案件，其不法利得可能超過公平交易法第41條第1項規定罰鍰2,500萬元額度之上限，故為確實發揮懲處及遏止不法之效果，並兼顧考量違法事業之經濟實力及承受罰鍰之能力，公平交易法第41條第2項明定：「事業違反第10條、第14條，經中央主管機關認定有**情節重大**者，得處該事業上一會計年度銷售金額10%以下罰鍰，不受前項罰鍰金額限制。」同條第3項並規定：「前項事業上一會計年度銷售金額之計算、重大違法情節之認定、罰鍰計算之辦法，由中央主管機關定之。」
2. 據此，被上訴人訂有系爭罰鍰計算辦法以為執行之依據。依該辦法第2條規定，經被上訴人依同條第2項所列事項審酌認定違法行為嚴重影響市場競爭秩序，或有同條第3項各款所列參與事業之一**於違法期間內銷售金額逾1億元；或違法行為所得利益逾公平交易法第41條第1項所定罰鍰金額2,500萬元上限等情形者**，即屬情節重大。而公平交易法第41條第2項所稱「事業上一會計年度銷售金額」之計算時點，依系爭罰鍰計算辦法第3條規定，係以被上訴人作成「處分時」為基準時點，計算事業上一會計年度之營業收入總額，以評估事業之經濟實力及承受罰鍰之能力。

不法利得追繳之罰鍰裁量

最高行113上679判決

行政罰法第18條第2項雖規定：「前項所得之利益超過法定罰鍰最高額者，得於所得利益之範圍內酌量加重，不受法定罰鍰最高額之限制。」但同條第1項已明定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」故行政機關於所得利益之範圍內裁處罰鍰時，仍應審酌違反行政法上義務行為於主觀及客

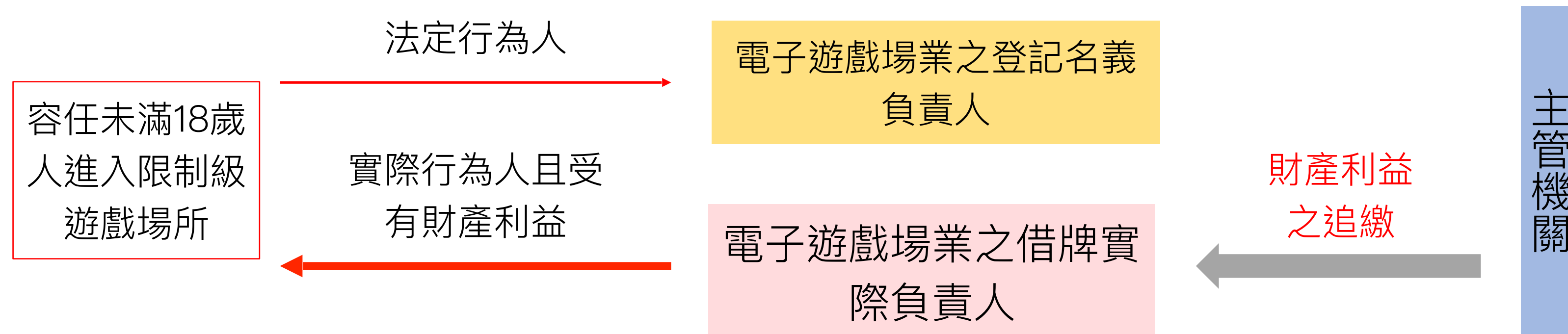
觀上應受責難程度、所生影響，並得考量受處罰者之資力，尚非一律須加重至所得利益之最高上限。倘未考量違規情節之輕重，逕處以所得利益最高上限之罰鍰，即構成裁量怠惰之違法；且倘違規情節非屬重大，卻處以法定最高額之罰鍰，亦有違反責罰相當之比例原則。

故不法利得容有不
全數追繳之空間？

他人因不法行為所得財產利益之追繳

法務部103年4月1日法律字第10303503100號函

按行政罰法第20條第2項規定：「行為人違反行政法上義務應受處罰，他人因該行為受有財產上利益而未受處罰時，得於其所受財產上利益價值範圍內，酌予追繳。」此乃賦予主管機關得就行為人以外因違反行政法上義務受有利益而未受處罰之該他人，於其所受財產上利益價值範圍內，酌予追繳，避免他人因而取得不當利益，以填補制裁之漏洞，並防止脫法行為。查電子遊戲場業之負責人，目前依本條例規定指登記名義負責人，則對於借用他人名義登記以圖規避責任之實際負責人，主管機關於具體個案上得審酌有無上開規定之適用。



北高行99訴707判決

1. 行政罰法第20條第1項規定，為他人利益而實施行為，致使他人違反行政法上義務應受處罰者，該行為人因其行為受有財產上利益而未受處罰時，得於其所受財產上利益價值範圍內，酌予追繳。又該條項關於行為人不當利得追繳規定，既係用於填補制裁漏洞，適用上，至少應以行政罰同樣嚴謹標準為之。
2. 蓋各該行政實體法對於處罰行為及對象規定均經立法裁量選取，明文以具體化，該條項「實際行為人」則不在各該行政實體法明文規範之

列，其行為在法律上原也未評價為可罰，是該條項規定重在防止有意識脫法行為，而追繳「規避處罰者」不當利得，非另授權行政機關就主管法規任何「依直覺」「應處罰而法律未明文規定得處罰者」，均得以追繳不當利得方式以實現主管機關所謂正義。

3. 再行為人縱有利得，是否追繳，主管機關也有依法裁量義務，若調查事實所需費用高於不當利得，或者調查事實已屬現實上不可能，仍執著於該條項之適用，即有失立法目的。

04

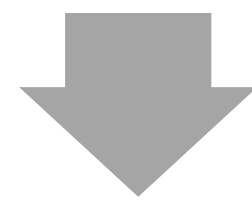
裁罰權之消滅



裁處權消滅事由

裁處權行使期間

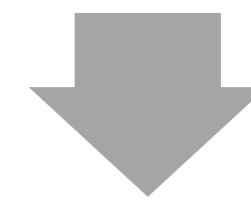
行政罰法第27條第1項：行政罰之裁處權，因三年期間之經過而消滅。



法安定性原則

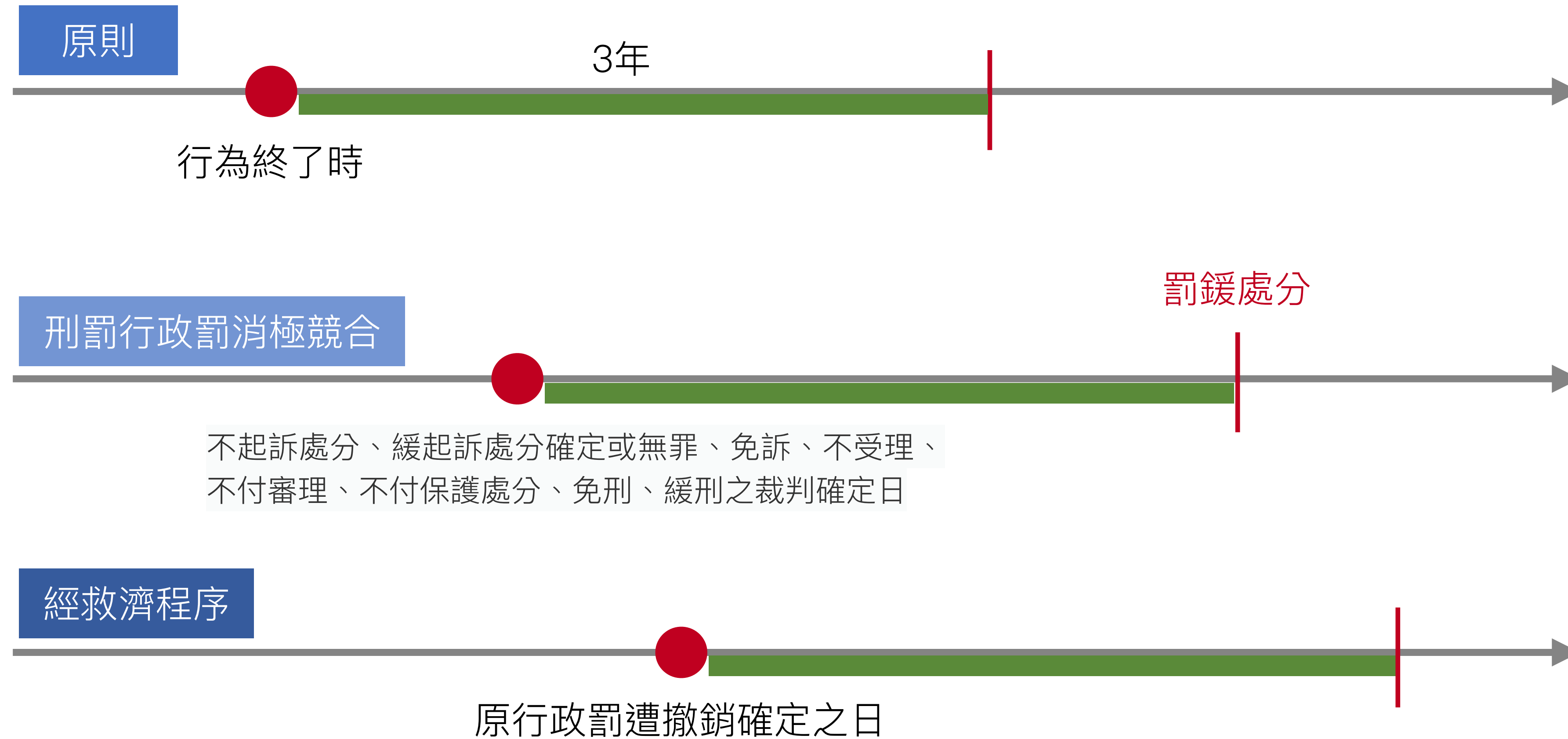
限期改善完畢

行政法規若明定行政罰裁處前，應先命限期改善。若相對人屆期改善完畢，則相對人縱使曾有違反行政法上義務構成要件該當、違法性及有責性，行政機關亦不得裁處之，蓋裁處權因改善完畢而消滅。



限期改善處分存續力之跨程序效力

裁處權之起算



法務部111年2月9日法律字 第11103502780號函

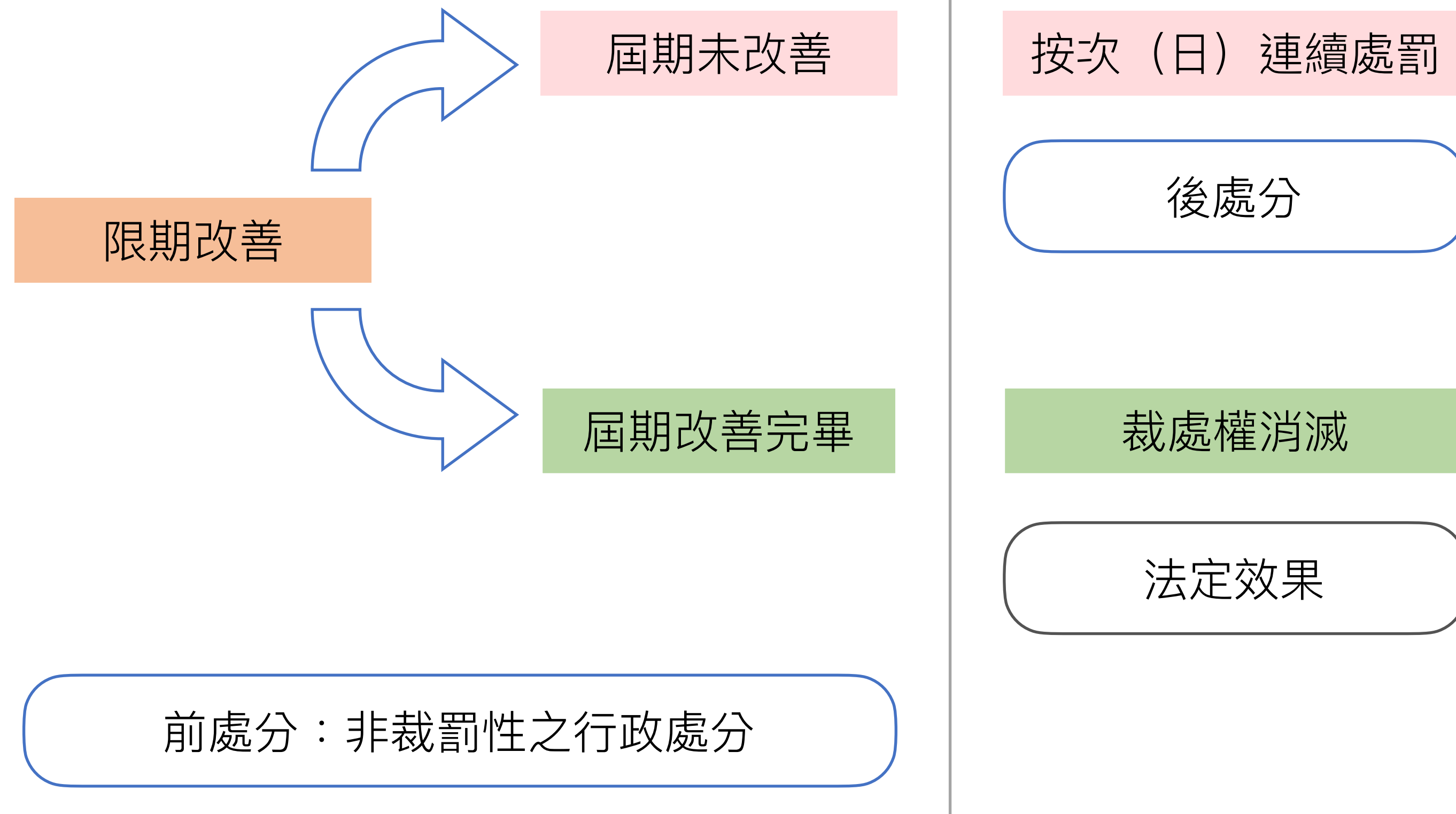
按行政罰法第27條第1項及第2項規定：「行政罰之裁處權，因三年期間之經過而消滅（第1項）。前項期間，自違反行政法上義務之行為終了時起算。但行為之結果發生在後者，自該結果發生時起算（第2項）。」有關依法負有作為義務，應作為而不作為，致違反作為義務時，其行政罰裁處權時效起算點究應如何認定？係自應作為而不作為時起算，抑或係俟義務人履行作為義務時開始起算？本部行政罰法諮詢小組於99年7月21日就此議題召開第12次會議討論，惟與會人員意見並不一致。又上開問題，於104年9月3日復經「104年度高等行政法院及地方法院行政訴訟庭法律座談會（提案五）」決議，採取「**自行為義務消滅時**起算裁處權時效」之見解。

德國違反秩序罰法第4條規定，因繼續性不作為樣態之違章行為，在未履行作為義務前，皆屬「行為中」(während der Begehung der Handlung)，故以「行為終了時」(bei Beendigung der Handlung)之法律為斷 (§ 4 II OWiG: Wird die Bußgeldandrohung während der Begehung der Handlung geändert, so ist das Gesetz anzuwenden, das bei Beendigung der Handlung gilt.)。

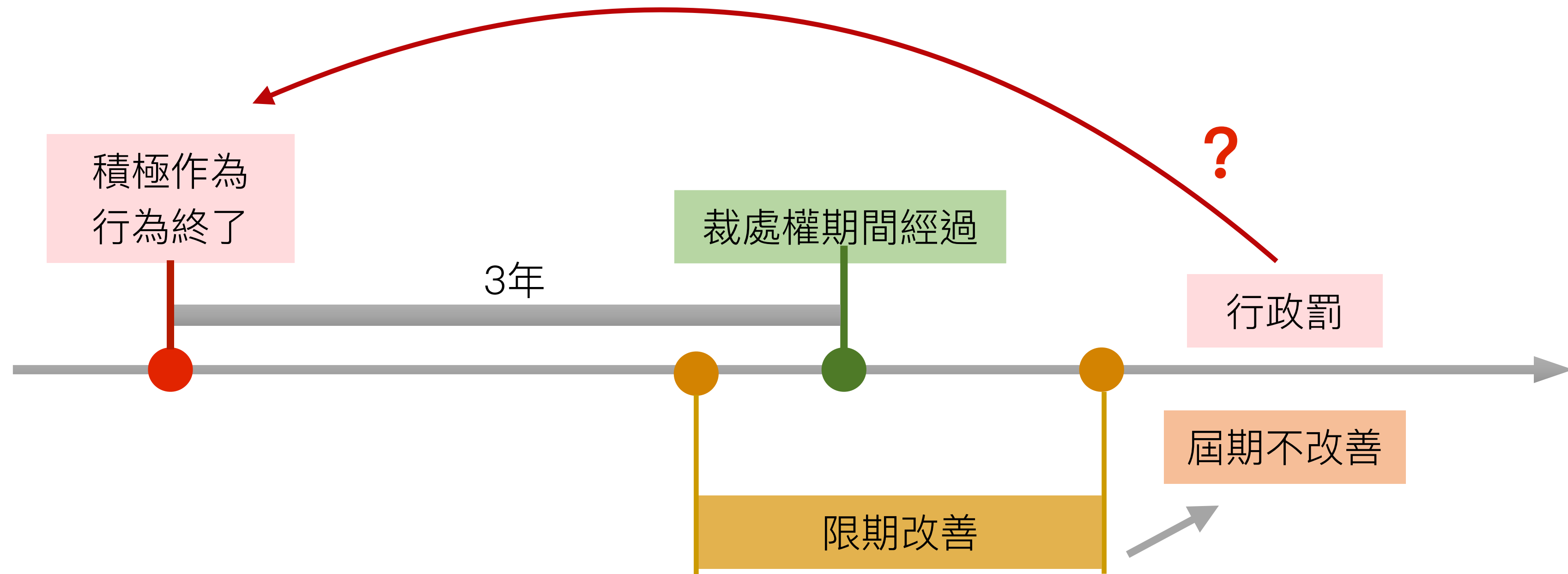
個資法新修正第48條之適用問題

1. 非公務機關違反個資法第27條所定之採取個資安全維護措施義務，係以消極不作為(Unterlassung)方式，違反行政法上之作為義務，亦即實現處罰之構成要件。基此，非公務機關違反個資法第27條規定，而受同法第48條之處罰，性質上乃屬「不作為犯」。
2. 非公務機關違反上揭行政法上作為義務之行為(不作為)，行為之始點與終點為何，應予釐清。根據個資法第27條第1項規定，非公務機關「至遲」應於其保有個人資料檔案時，即負有根據個資法施行細則第12條第2項規定，採行適當安全措施之義務，以防止個人資料被竊取、竄改、毀損、滅失或洩漏。至於第2項之安全維護計畫，文義上於中央目的事業主管機關「指定時」，即負有訂定之義務。非公務機關以不作為或是不完全作為方式，違反個資法第27條義務，在其未依法完全實現應履行之義務構成要件前，皆屬「**違章行為繼續進行中**」。
3. 本於上開結論，非公務機關雖於個資法修正前受主管機關指定，而負有作為義務，但於個資法修正後仍為履行義務者，主管機關應以修正後之個資法第48條為據，進行裁處，不生從輕之問題。

限期改善完畢



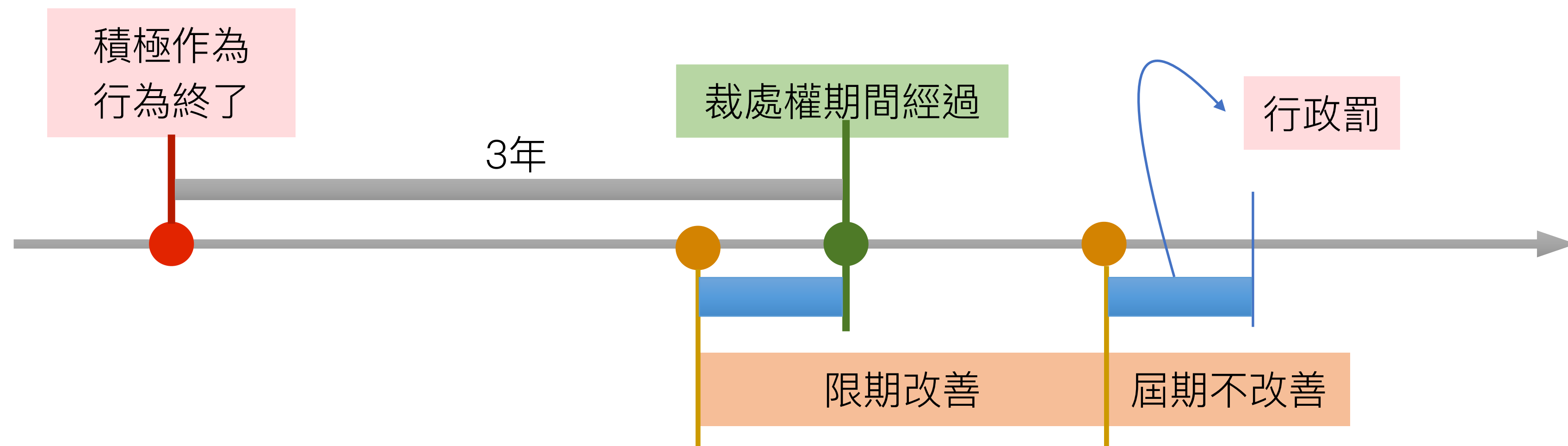
限期改善與裁處權期間之關係



甲於河川地上違法興建建築物，主管機關經人檢舉後命甲限期改善。於限期改善未屆期前，行政罰裁處權行使期間因滿3年而經過。限期改善屆滿後，假仍未改善，主管機關可否仍對甲課處罰鍰？

限期改善作為裁處權行使期間不完成之障礙事由

1. 裁處權行使期間性質上屬於形成權類型的不變期間。
2. 若限期改善屬於行政罰裁處前應踐行之法定程序，則因限期改善期間具有使行政機關暫時不得為行政罰之裁處權行使凍結效果，應可將其認定為是行政機關依期行使裁罰權之障礙事由。
3. 此際，似可類推適用請求權消滅時效制度中之時效不完成規定與法理，認為限期改善為行政罰裁罰權行使之障礙事由，足使裁罰權行使期間不完成。故限期改善處分生效時點，即可認定為裁處權行使期間不完成之時點。
4. 若限期改善期間屆至後，行為人仍未改善，則裁處權行使期間將恢復接續進行，直至屆滿3年為止。





法學教室

行政法



作者文獻

限期改善處分對後續罰鍰處分之 跨程序效力

詹鎮榮 · 政治大學法律學系教授

詹鎮榮，限期改善處分對後續罰鍰處分之跨程序效力，月旦法學教室，第257期，2024年3月，頁6-10。

<https://drcjchan.com>

The End

