

**法律** 櫥窗

論行政法上 「一行為」之處罰方式

► 董事長特別助理 顏秀慧

前於第四期介紹行政罰法時，曾提及在實體法上有一行為不二罰原則，亦稱禁止雙重處罰原則；另外在程序法上亦有一事不再理原則，兩者目前均已普遍被接受為現代民主法治國家之基本原則。

理論上，一行為二罰可包括兩種情形⁽¹⁾：第一種情形是一行為已受到處罰後，對同一行為再行處罰，亦即發生二次審理的問題；第二種情形是一行為同時受到多數處罰，此情形發生於一行為同時該當同一法律二種以上不同之處罰規定，或該當二種以上不同法律之處罰規定。

有關於處罰類型之競合，則可分為下列四種情形：一、行政罰與刑罰之競合，二、行政罰與行政罰之競合，三、行政罰與懲戒罰之競合，四、行政罰與行政強制執行之競合。後兩種情形因二者間處罰目的大不相同，故多採併罰方式。至於數行政罰間之競合以及刑事罰與行政罰之競合，其處理方式在行政罰法中也已有明文規定，分見

於第24條⁽²⁾及第26條⁽³⁾。基本上，行政罰法規定，當一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰時，係依法定罰鍰額最高之規定裁處，亦即在行政罰競合時，採從一重處罰之原則；而當一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定時，則依先刑事後行政之原則處理；若刑事部分經不起訴處分或為無罪、免訴、不受理、不付審理之裁判確定者，再依違反行政法上義務規定裁處之。

所謂之「一行為」，係指法律上之一行為，應依法律規範之構成要件而定，並不以自然意義上之一行為或單一舉動為限。例如，同一貨主將同一批走私貨品分藏多處，則雖查獲有先後之分但仍無礙於基於貨主之同一意思與行為，而將該私運行為認定為一行為⁽⁴⁾；但另一案例中，若污染行為人污染牆壁、電桿等土地定著物二處以上時，則雖該等污染行為有可能是基於同一動機、目的或概括意思，但仍應依受污染之定著物處數而定其行為個數⁽⁵⁾。

然而由於行政法各個法律之保護法益與立法目的並不相同，且數行為之間也可能存在牽連或連續之關係而難以分割，故違規行為之處罰方式是否一律從一重處罰而非併罰，仍有個案上之差異。基於保護法益與立法目的之不同，實務界及外國立法例均有持併罰主張者；而學界則多傾向持不得併罰之看法。多次行政秩序罰併罰產生爭議之原因，係由於這些處罰均同屬行政制裁性質，若逕以併罰方式進行，較容易產生違反比例原則之情形。

針對行政法上一行為之處罰方式產生爭議，而經大法官會議解釋處理之案例曾有數例，如釋字第337號解釋、第356號解釋、第503號解釋及第604號解釋等，其中牽涉稅捐相關法律中漏稅罰與行為罰併罰規定者為第337號解釋、第356號解釋、第503號解釋，第604號解釋則為道路交通管理處罰條例連續舉發之相關案例。

大法官會議釋字第503號解釋之解釋文中提及：「納稅義務人違反作為義務而被處行為罰，僅須其有違反作為義務之行為即應受處罰；而逃漏稅捐之被處漏稅罰者，則須具有處罰法定要件之漏稅事實方得為之。二者處罰目的及處罰要件雖不相同，惟其行為如同時符合行為罰及漏稅罰之處罰要件時，除

處罰之性質與種類不同，必須採用不同之處罰方法或手段，以達行政目的所必要者外，不得重複處罰，乃現代民主法治國家之基本原則。是違反作為義務之行為，同時構成漏稅行為之一部或係漏稅行為之方法而處罰種類相同者，如從其一重處罰已足達成行政目的時，即不得再就其他行為併予處罰，始符憲法保障人民權利之意旨。本院釋字第三五六號解釋，應予補充。」

明顯採一行為不二罰之原則在行政罰上亦有適用之看法。

在大法官會議釋字第604號解釋中，所牽涉之案例事實則是另一種行為態樣，亦即聲請人於違規停車後並未有移動車輛之舉動，而導致雖僅有一行為，但違規事實卻一直存在。一次之違規停車實為自然意義上之一行為，但該行為如未經外力介入(如拖吊)或行為人自行中止(移動車輛)，則單純之一行為將造成違規狀態之持續，對法益持續地產生損害，與持續發生之數行為實際上並無差異。

道路交通管理處罰條例條文中明定，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時，得為連續認定及通知其違規事件之規定。對於此種立法方式，大法官會議係予以肯認，大法官會議





釋字第604號解釋文中提及：「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，並無抵觸。」

然雖大法官會議認同此種作法係維護公益及公共秩序所必須，但對行政權與立法權之行使仍有以下之提示：「立法者固得以法律規定行政機關執法人員得以連續舉發及隨同多次處罰之遏阻作用以達成行政管制之目的，但仍須符合憲法第二十三條之比例原則及法律授權明確性原則。鑑於交通違規之動態與特性，則立法者欲藉連續舉發以警惕及遏阻違規行為人任由違規事實繼續存在者，得授權主管機關考量道路交通安全等相關因素，將連續舉發之條件及前後舉發之間隔及期間以命令為明確之規範。」

目前「違反道路管理事件統一裁罰標準及處理細則」第十二條第四項規定以「每逾二小時」為連續舉發之標準，每舉發一次，即認定有一次違反行政法上義務之行為發生，而有一次具可罰性之違規行為，擬以連續舉發之方式，對違規事實繼續之違規行為，藉舉發其違規事實之次數，評價及計算其法律上之違規次數，並予以多次處罰，

藉多次處罰之遏阻作用，以防制違規事實繼續發生。解釋文中亦提及，「衡諸人民可能因而受處罰之次數及可能因此負擔累計罰鍰之金額，相對於維護交通秩序、確保交通安全之重大公益而言，尚未逾越必要之程度。惟有有關連續舉發之授權，其目的與範圍仍以法律明定為宜。」

綜上所提及之行政法上一行為之處罰方式，似乎難以一言蔽之。原因在於層出不窮之行政處罰案例中，其態樣及事實均各有不同，除上述案例業經大法官會議確認其適用原則外，觀諸行政法院對於行政救濟案例中之併罰處理原則，目前仍非持全然肯定或全然否定之立場，還是必須依據個案事實，針對行為人所涉及與違反之相關法律立法目的、行為構成要件、保護法益進行考量，並參酌是否違反比例原則而認定之。∞

參考文獻

- 1.詳細內容請參閱洪家殷，行政罰，收錄於翁岳生編，行政法，元照出版有限公司，民國95年，第644-645頁。
- 2.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，依法定罰鍰額最高之規定裁處。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。
- 3.行政罰法第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或為無罪、免訴、不受理、不付審理之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之。
- 4.詳細內容請參閱陳敏，行政法總論，作者自版，民國92年，第707頁。
- 5.詳細內容請參閱陳敏，行政法總論，作者自版，民國92年，第710頁。