

法律的競合

► 董事長特別助理 顏秀慧

在商學與管理學的領域中，所謂的「競合策略」，係為創造與爭取公司價值重要策略之一。競合策略源自於賽局理論之競爭與合作策略，並將其廣泛應用在商場上，在有些英文字典中已經可以找到這樣一個由「競爭」(competition)與「合作」(cooperation)所組成的新字—coopetition。

然而在法律學的領域中，所謂的競合，係指某個事件中可資運用之法律、法律條文或權利主張有兩種以上。在此情況下，如予以全部採用，則產生重複；如規定擇一採用，則產生衝突。由於我國訴訟制度採「一事不再理原則」，同時也顧及國家意思的統一，故凡法律規範產生競合時，多係主張採取擇一適用之處理方式。

我國法律分類方式甚多，如依訴訟程序不同進行分類，則可分為三類，分別為民事法、刑事法與行政法。在同一類別之法律中，當適用法律發生競合，亦即針對某一事項有兩種以上規定不同的法律存在時，要決定其適用的優先性，主要依據中央法規標準法第16條之規定：「法規對其他法規所規定之同一事項而為特別之規定者，應優先適用之。其他法規修正後，仍應優先適用。」亦

即所謂之特別法優於普通法原則。

特別法之所以優於普通法，乃由於特別法係基於特殊情況（如特定之人、事件、時間或地區等）之特殊需求所制定，此種量身訂做之特別法自應優先適用，方能順應特殊情況。例如：軍人犯罪，在刑法類別內優先適用陸海空軍刑法，而非普通刑法；而有關於消費者保護之事項，在民法類別內優先適用消費者保護法，而非民法；但對於接受金融服務業提供金融商品或服務之金融消費者權益保障，則更優先適用金融消費者保護法，而非消費者保護法。

刑法上之「一行為不二罰原則」，因涉及比例原則及信賴保護原則等，歷經學者探討及大法官解釋、實務判決等研析，多數肯認此原則亦具有憲法之位階，故在我國刑法領域中，競合論之研究向為一個重點。競合論又稱為罪數論，意指當行為人之行為事實，實現了刑法上數個犯罪構成要件時，在判罪量刑時應如何取決。依我國德派刑法學者之體系與學說，競合可分為法條競合、想像競合、實質競合、與罰之前後行為等各種情形，因其討論內容涉及較多的刑法理論，本文限於篇幅，暫且略過。



值得注意的是，刑法上的一行為不二罰原則是否適用於行政法中之行政秩序罰？又，當刑法與行政法競合時，是否亦有一行為不二罰原則之適用？

有關同一行為違反數個行政法規而得以被裁處數個行政罰之情形，外國立法例有採從重主義者，亦有採併罰主義者。我國實務早期有不同見解，例如行為人未經許可，擅自將建物變更使用為電子遊戲場業，涉及電子遊戲場業管理條例、建築法、商業登記法等之規定，究應併罰或從一重處罰，最高行政法院之判決產生不同見解。但此分歧在最高行政法院於民國94年間庭長法官聯席會議作成決議，以及行政罰法在民國94年制定（一年後施行），已予以解決。

行政罰法第24條第1項：「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。」即採從重主義；但同條第2項：「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。」又認可在另有其他行政目的之情形下，可以併採罰鍰以外之其他種類行政罰，故兼採併罰主義。

至於行政罰與刑罰之競合問題，主要的核心問題在行政罰與刑罰兩者，是否被認定為同性質之處罰。如為相同，則應受到一行為不二罰原則之拘束；如為不同，則為滿足立法目的及保護法益，自可施以併罰。早期實務與學說對此有不同見解，但此問題在行政罰法施行後，亦得到解決。

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。」在這個規定中，將行政罰分為兩種：一種是與刑罰內容相同者，如罰款、沒入；一種是與刑罰內容不同者，如停工、限期改善等。在處罰內容相同的部分，係採刑事程序優先原則，又因刑事處罰為我國最嚴厲之處罰，故此原則亦等同於從重主義；在處罰內容不同的部分，因顧及行政目的之需求，則採併罰主義。

然而廢棄物清理法第64條規定：「依本法處罰鍰案件，涉及刑事責任者，應分別處罰。」此規定與行政罰法第26條之規定有所不同，產生法律競合。此時如依特別法優於普通法原則來判斷，則究竟應認為行政罰法為行政處罰之特別法而優先適用，抑或廢棄物清理法為廢棄物管理之特別法而優先適用？依照環保署95年7月13日環署廢字第0950055962號解釋函之內容，其處理方式為各環保單位應自函釋日起逕依行政罰法第26條規定辦理，理由略述如下：

1. 廢棄物清理法第64條之規定係於民國74年行政罰法尚未公布時所訂定，以目前「一行為不二罰」及「刑事程序優先」之原則觀之，並參酌行政程序法有關比例原則之要求，要稱「應分別處罰」之規定屬行政罰法第1條所謂之特別規定，仍有其不合宜之處。
2. 法務部函釋認為廢棄物清理法第64條係行政罰法公布施行前之舊立法例，是否可解釋為係行政罰法第26條之特別規定，而排除一行為不二罰及刑事程序優先原則之適用，應依符合比例原則、正當法律程序原則等憲法及行政法一般原則下，審慎解釋；另鑑於部分學者專家確有「一行為不二罰」及「刑事程序優先」要屬「憲法原則」，認為行政罰法之規定其層次上高於法律規定之見解。∞