

第六章 行政機關得否成為處罰對象

關於行政機關的定義，中央行政機關組織基準法並未明文而委諸行政程序法¹。依行政程序法第2條第2項及第3項規定：「本法所稱行政機關，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。受託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，視為行政機關。」另依中央行政機關組織基準法第3條規定：「本法用詞定義如下：一、機關：就法定事務，有決定並表示國家意思於外部，而依組織法律或命令（以下簡稱組織法規）設立，行使公權力之組織。二、獨立機關：指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。三、附屬機關：指為處理技術性或專門性業務之需要，劃出部分權限及職掌，另成立隸屬之專責機關。四、單位：基於組織之業務分工，於機關內部設立之組織。」第6條規定：「行政機關名稱定名如下：一、院：一級機關用之。二、部：二級機關用之。三、委員會：二級機關或獨立機關用之。四、署、局：三級機關用之。五、分署、分局：四級機關用之。機關因性質特殊，得另定名稱。」故行政機關之判斷，關鍵在於得否以自己名義對外表示意思，亦即代表權限之有無，與該組織之名稱尚無必然關係，惟機關內部單位並非行政機關。而行政機關既然代表公法人，行政機關所為之行為，即屬於公法人之行為，惟行政機關既可成為行政處罰之主體，則可否成為行政處罰之客體或對象？又處罰主體之行政機關與處罰對象之行政機關同屬一個公法人時，有無自己處罰之問題，抑或僅由在行政機關分屬於不同公法人時，行政機關才能成為行政罰上處罰之對象？以下將分別從比較法、我國學說與實務上之行政法院及行政機關見解論述之。

第一節 立法例

外國立法例部分，如德國違反秩序罰法及中華人民共和國行政處罰

¹ 黃錦堂，行政組織法之基本問題，收錄翁岳生編，行政法（上），元照出版，2006年10月，3版1刷，頁286。

法，而本國立法例部分，除了行政罰法及現行相關行政法規定外，亦納入行政罰法草案作為比較之參考。

第一項 行政機關不能為行政罰之處罰對象

行政機關違反行政法上義務者，並未區分該行政機關與處罰主體之行政機關是否同屬一個公法人，一概否定行政機關能成為行政罰處罰之對象。

第一款 德國違反秩序罰法²

德國違反秩序罰法所規範之處罰對象可分為以下四類，並不包括行政機關。

第一目 自然人

德國違反秩序罰法第 12 條規定，自然人違反秩序行為時，如未滿 14 歲，或由於精神或心理上之障礙，或由於先天知覺之障礙、低能或其他嚴重之心理缺陷而無能力不能辨識不法行為者，不受處罰。

第二目 法人、非法人團體、人合公司

德國違反秩序罰法第 30 條規定，在下列各款規定之人，從事犯罪或違反秩序行為，至違反法人或人合團體應盡義務或致有使或將有使法人或人合團體獲得不當利益者，法人或人合團體亦可被處行政秩序罰鍰：

- 一、法人代表人或此機關之構成員。
- 二、非法人團體之理事會或此理事會成員
- 三、合夥團體之代表人

² 林騰鵠，德國行政處罰制度之研究，收錄東海法學研究第 14 期，頁 11-12。張永明，前揭註 73。

四、全權代理人或居於全權代表。

第三目 為他人行為之人

德國違反秩序法第 9 條規定：

- 一、任何人如為（一）法人之代表人或其機關之構成員。（二）合夥團體之代表人。（三）他人之法定代理人。而為行為時，則規定以特殊之個人身分、關係或屬人性情況為處罰要件之法律，亦可用以處罰代理人，即使代理人不具備上述處罰條件，但被代理人卻具備者。
- 二、任何人如被營業所有人或其他有權營業人委任從事下列工作者，（一）被委任主持營業之全部或一部。（二）被明示的委任，以自己的責任履行營業所有人之義務或基於委任所有之行為。則規定以特殊之屬人性表徵為處罰要件，即使被委任人不具備上述處罰條件，但委任之營業所有人卻具備者，亦有適用。企業與前述營業相同，及任何人如基於類似委任從事承擔管理公行政任務者，亦有適用。換言之，他也可被處以行政罰鍰。

第四目 參加人³

德國違反秩序罰法第 14 條規定，下列情形所述之人，可被處以行政罰鍰，即：

- 一、多數人共同參與違反秩序行為時，各人均屬有違反秩序行為，即使只有其中一人具備得被處罰之屬人性表徵時，各人仍屬有違反秩序行為而得被處罰。
- 二、科處罰鍰法律所定構成要件如被違法踐行，或在法定有處罰未遂情形而有從事未遂行為時，參加人才可被科處罰鍰。
- 三、如參加人之一無歸責性，但此並不因而排除對其他參加之人之處罰。

³ 張永明，譯為「共犯」，同前註 73。

對具有特定屬人性特徵排除處罰之法律規定，只適用於具有該特定屬人性特徵之參加人。

四、屬於違反秩序之行為，法律規定在具有特別個人屬性表徵時，屬於刑事犯罪行為，則此規定只適用於具有該個人屬性表徵之參加人。

第二款 我國相關法律規定

所得稅法第 111 條規定：「政府機關、公立學校或公營事業違反第 89 條第 3 項規定，未依限或未據實申報或未依限填發免扣繳憑單者，應通知其主管機關議處該機關或學校之責應扣繳單位主管或事業之負責人。私人團體、私立學校、私營事業、破產財團或執行業務者，違反第 89 條第 3 項規定，未依限填報或未據實申報或未依限填發免扣繳憑單者，處該團體或學校之責應扣繳單位主管、事業之負責人、破產財團之破產管理人或執行業務者一千五百元之罰鍰，並通知限期補報或填發；屆期不補報或填發者，應按所給付之金額，處該團體或學校之責應扣繳單位主管、事業之負責人、破產財團之破產管理人或執行業務者百分之五之罰鍰。但最高不得超過九萬元，最低不得少於三千元。」

遺產及贈與稅法第 52 條規定：「違反第 42 條之規定，於辦理有關遺產或贈與財產之產權移轉登記時，未通知當事人繳驗遺產稅或贈與稅繳清證明書，或核定免稅證明書，或不計入遺產總額證明書，或不計入贈與總額證明書，或同意移轉證明書等之副本，即予受理者，其屬民營事業，處一萬五千元以下之罰鍰；其屬政府機關及公有公營事業，由主管機關對主辦及直接主管人員從嚴議處。」

娛樂稅法第 13 條規定：「違反第 8 條第 1 項規定者，處新台幣一千五百元以上一萬五千元以下罰鍰；其係機關、團體、公營機構或學校，通知其主管機關依法懲處其負責人。」

上述所得稅法第 111 條、遺產及贈與稅法第 52 條及娛樂稅法第 13 條等規定，均以行政機關違反行政法上義務時，僅處罰該機關之主管或負責人，而不處罰該行政機關，顯然認為行政機關不得為處罰對象。

第二項 行政機關能成為行政罰之處罰對象

行政機關違反行政法上義務者，並未區分該行政機關與處罰主體之行政機關是否同屬一個公法人，一概肯定行政機關能成為行政罰處罰之對象。

第一款 比較立法例

中華人民共和國行政處罰法第 3 條規定：「公民、法人或者其他組織違反行政管理秩序的行為，應當給予行政處罰的，依照本法由法律、法規或者規章規定，並由行政機關依照本法規定的程序實施。沒有法定依據或者不遵守法定程序的，行政處罰無效。」⁴該規定之處罰對象係指公民、法人或者其他組織，雖未明文包括行政機關，實係將其視為法人。

第二款 我國相關法律規定

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。」及第 17 條規定：「中央或地方機關或其他公法組織違反行政法上義務者，依各該法律或自治條例規定處罰之。」⁵

氣象法第 22 條規定：「機關、學校、團體或個人違反第六條第一項規定，未經核准進行氣象改造者，交通部應命其立即停止或限期採取必要更正措施；其拒不停止或屆期未改正者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下

⁴中華人民共和國行政處罰法，1996 年 3 月 17 日中華人民共和國主席令第 63 號公布，自 1996 年 10 月 1 日起施行。

⁵本條之立法說明：「一、本法係行政罰之總則規定，應將行政處罰之對象規定明確。中央或地方機關或其他公法組織，如有違反行政法上義務之行為時，實務上肯定其有受罰能力而得成為行政制裁之對象，惟仍視法律或自治條例是否將其列為處罰對象而定。為求明確，本條特別加以宣示規定，以免爭議。二、本條規定之目的，除宣示中央或地方機關或其他公法組織有受罰能力而得作為行政制裁之對象外，並特別強調中央或地方機關或其他公法組織違反行政法上之義務時，係依各該法律或自治條例規定處罰，不適用前二條之規定，亦即除各該法律或自治條例對於中央或地方機關或其他公法組織違反行政法上義務時，對於該機關或組織之人員設有併罰之規定外，對於該人員並不當然併予處罰。」

罰鍰，並得按次連續處罰。」第 24 條規定：「機關、學校、團體或個人違反第十八條第一項規定，未經許可或逾越許可範圍擅自發布氣象或海象預報者，中央氣象局應命其停止，並限期改善；其拒不停止或屆期不改善者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰；並得按次連續處罰。情節重大者，並得廢止其許可。機關、學校、團體或個人違反第 18 條第 1 項規定，擅自發布地震、災害性天氣之預報或氣象、地震或海象警報者，中央氣象局應命其停止，並限期改善；其拒不停止或屆期不改善者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰；並得按次連續處罰。情節重大者，得廢止其許可。違反第 19 條規定，對警報、災害性天氣預報、地震預報報導錯誤，經中央氣象局通知更正而不立即更正者，得處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰；並得連續處罰。」

藥害救濟法第 23 條規定：「醫療機構或其他相關機關(構)或團體違反第 10 條規定者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰，並得按次連續處罰。」

公職人員財產申報法第 10 條規定：「受理申報機關(構)認有申報不實者，得向該財產所在地之機關(構)、團體或個人查詢，受查詢者有據實說明之義務。受查詢之機關(構)、團體或個人無正當理由拒絕說明或為虛偽說明者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰，經通知限期提出說明，逾期未提出或提出仍為虛偽者，按次連續處新臺幣四萬元以上二十萬元以下罰鍰。」

戶籍法第 54 條規定：「申請人故意為不實之申請或有關機關、學校、團體、人民故意提供戶政機關不實之資料者，處新台幣九千元以下罰鍰。」

性騷擾防治法第 23 條規定：「機關、部隊、學校、機構或僱用人為第 10 條第 1 項規定者，由直轄市、縣(市)主管機關處新臺幣一萬元以上十萬元以下罰鍰。經通知限期改正仍不改正者，得按次連續處罰。」

上述行政罰法第 3 條及第 17 條規定之目的除宣示中央或地方機關有受罰能力，而得作為行政處罰之對象外，並特別強調中央或地方機關違反行政法上之義務時，係依各該法律或自治條例規定處罰。而所謂之各該法律除指上述氣象法第 22 條、藥害救濟法第 23 條、公職人員財產申報法第

10 條、戶籍法第 54 條及性騷擾防治法第 23 條等明文規定，行政機關為處罰對象外，對於其他未以行政機關明文規定者，而可以從法律規範之行政目的判斷者，亦同。例如：空氣污染防治法第 51 條以下之規定係以「公私場所」為處罰對象，行政機關之「場所」，自不能免責⁶。

第三項 行政機關之處罰須附條件

現行法律規定無論是上述之外國或本國立法例，就行政機關違反行政法上義務者，不外就是採取肯定說及否定說二種。惟在廖義男教授主持之行政罰法研究計畫草案第 16 條規定，對於違反行政法上義務之行政機關，是否可以成為行政罰處罰對象，原則上採取肯定說，例外在一定之條件下改採否定說。

廖義男主持之研究計畫草案第 16 條規定：「國家機關、事業機構或其他公法組織之公務人員，執行職務時，使其所屬機關、機構或組織違反行政義務而構成行政不法行為者，除處罰行為人外，對該機關、機構或組織，以不影響其履行公法上任務者為限，始得處罰。」依該條規定之說明，國家機關亦有違反行政義務而構成行政不法行為之可能，故認為國家機關原則上亦不能免責，惟處罰之結果，如影響其履行公法上任務者，有違設置該機關之本旨，並且妨礙其公法任務所欲達成之公共目的及公共利益，基於利益衡量，此時處罰權應受限制。⁷即該條規定行政機關之處罰是附有條件的，惟在行政秩序罰法草案第 1 次座談會會議紀錄有謂「以不影響其履行公法上任務者為限，始得處罰。」該條件之何種情況下才是不影響其履行任務並不明確，原則上國家機關違反行政法規亦應罰之，該條文規定宜明示之⁸。

⁶ 法務部 95 年 9 月 8 日法律字第 0950034297 號書函。

⁷ 廖義男主持之研究計畫，行政不法行為制裁規定之研究，收錄行政院經建會委託之研究計畫，1990 年，頁 225-226、351-352。

⁸ 楊鳴鐸（行政院法規會委員）之發言，收錄收錄於法務部行政罰法研究制定委員會歷次會議紀錄及委員發言要旨彙編（一），頁 389。

第二節 我國學說

第一項 肯定說

學者對於行政機關違反行政法上義務者，並未區分該行政機關與處罰主體之行政機關是否同屬一個公法人，一概肯定行政機關能成為行政罰處罰之對象。

廖義男教授從行政法學觀點來看，行政機關的地位，雖無獨立之法人格，但在外部上已具有獨立的行為主體之地位，蓋行政行為並非以行政機關所屬公法人名義，而係以行政機關自己名義作成，因此行政機關作為國家推展行政目的之單位，更有恪遵行政法規的義務，針對其違法行為加以處罰制裁，對之亦有警惕作用⁹。

陳敏教授行政處分係行政機關為規制具體事件，以直接對外發生法律效力為目的之單方法律行為。一行政機關對人民為行政處分，存在對外性，固不待言。同一行政主體所屬之機關，皆僅為該行政主體之部分，其相互間是否亦具有對外性，即有疑問。惟如就行政機關各有其權限而言，在一行政機關為實現受託付之公共利益，而對另一法律主體，包括人民及行政機關（不論是否屬另一行政主體），而行使其權限內之公權力時，應可肯定其具有對外之性質，可以作成行政處分，包括作成科行政罰之行政處分。此外，在政策考量上，公行政立於人民地位而違反行政法義務時，如不依有關規定予以處罰，無異只許州官放火，不許百姓點燈，即難期待人民之守法¹⁰。

洪家殷教授行政機關雖不具人格，但長久以來在我國已被普遍接受具行政主體之地位，故應得對其行為負責，且行政機關在事實上亦有違反社會秩序之可能，如機關之公務車排放黑煙或闖紅燈等。因此，應無必要將行政機關排除於行政秩序罰之對象之外¹¹。

⁹ 廖義男，前揭註 67，頁 293-294。

¹⁰ 陳敏，對公行政所為之行政處分及其爭訟與執行，收錄「1998 年海峽兩岸行政法學術研討會實錄」，國立政治大學法學院，88 年，頁 411 以下。

¹¹ 洪家殷，前揭註 45，頁 94-95。

林錫堯教授以公務機關為處罰對象，需視各該法律規定是否公務機關負有行政法上義務而定¹²，故中央或地方機關亦可能成為處罰對象¹³。

林明鏘教授我國行政罰法第3條規定行政機關得為處罰對象，係立於立法政策上之考量，即若「只准州官放火，而不許百姓點燈」，其公平性及合法性的正當基礎，即有受質疑之可能。基於此種思考，而將各行政機關均視為一個具有獨立人格的處罰對象，似非純邏輯的推行，而是生活經驗的反映而已，因為行政機關未能恪遵法律之義務現象，並非罕見¹⁴。

李震山教授基於公平正義原則，行政機關立於人民同一之地位，自亦可接受行政罰，以及糾正行政機關不法之理由，應持肯定見解¹⁵。

李惠宗教授事實上，行政程序法第21條第4款已明文肯定行政機關具有行政程序之當事人能力，故可認為行政機關可以作為行政罰之對象¹⁶。

黃異教授行政罰制裁發生的條件是行政不法行為，而該行為是指人的行為，所謂的人包括自然人、私法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央機關、地方機關及其他公權力主體之機關¹⁷。

黃俊杰教授中央或地方機關如有違反行政法上義務之行為時，實務上肯定其有受罰能力而得成為行政制裁之對象，惟仍視法律或自治條例是否將其列為處罰對象而定¹⁸。

黃默夫氏為貫徹法治主義精神，每個機關預算獨立，同時行政機關亦與人民同受法律約束之角度，雖在同一行政主體分隸不同機關，亦得加以科罰¹⁹。

呂喬松氏解決現行實務之爭點，避免造成只准州官放火，不准百姓點燈之狀況²⁰。

¹² 林錫堯，制定行政罰法之理論與實踐，收錄臺灣行政法學會學術研討會論文集（2000），頁18。

¹³ 林錫堯，前揭註2，頁103。

¹⁴ 林明鏘，前揭註14，頁78。

¹⁵ 李震山，行政法導論，三民出版，2005年10月，修訂6版1刷，頁382。

¹⁶ 李惠宗，行政法要義，五南出版，2002年10月，2版1刷，511-512。

¹⁷ 黃異，行政法總論，三民出版，2006年3月，增訂5版1刷，頁188。

¹⁸ 黃俊杰，前揭註69，頁429。

¹⁹ 黃默夫，行政罰法爭議問題研究，收錄司法新趨勢第21期，頁130。

²⁰ 呂喬松（前行政院環保署訴願委員會主任委員）之發言，收錄收錄於法務部行政罰法研究制定委

陳新民教授各行政機關之組織不會規範到該機關的受罰能力，以後必須在各種規範行政處罰（義務）的法律中，將處罰的對象明定出來，除非明示，否則中央或地方機關不得為行政罰之對象²¹。

第二項 否定說

學者對於行政機關違反行政法上義務者，不論該行政機關與處罰主體之行政機關是否同屬一個公法人，一概否定行政機關能成為行政罰處罰之對象。

陳愛娥教授認為行政機關只是代表行政主體對外承擔權利義務，前者只是後者的媒介者而已，前者對外所承擔的權利義務，最後仍要還諸後者，²²所以同一公法人之不同行政機關間固不宜捨行政監督措施的可能性，而採取行政裁罰的手段；不同公法人間，自治監督機關對地方自治團體的行政違失，宜採取地方制度法所定自治監督手段，而非行政罰的手段；最後，基於事權劃分的考量，亦不應容許地方自治機關對非基於與人民同一地位之國家機關科處行政罰以影響其權限的行使。因此，不能採取肯定的見解²³。

黃啟禎教授認為行政機關均須依法行政，均受各該領域行政法規之拘束，邏輯上不致因危害公共安全或公共秩序而成為處罰對象，且機關間各依職掌各有法源，不應將他機關納為處罰對象而加以干預。因此，在公權力對公權力，各自依法行事，各有所本之情形下（不含上下指揮服從關係者），只能進行利益衡量，一方面確保行政之正常運作；另一方面則不得因此過度侵犯相關之法益與利益²⁴。

員會歷次會議紀錄及委員發言要旨彙編（一），頁 397。

²¹ 陳新民，前揭註 70，頁 422。

²² 陳愛娥，行政主體、行政機關及公法人，收錄行政法爭議問題研究（上），臺灣行政法學會主編，五南，2001 年，頁 255。

²³ 陳愛娥，行政院版行政罰法草案關於處罰對象之規定方式的檢討，收錄月旦法學雜誌 111 期，頁 40，2004.8。

²⁴ 黃啟禎，「干涉行政法上責任人之探討」，收錄於「當代公法新論（中）---翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集」，元照出版，2002 年，頁 321-322。

第三項 折衷說

採折衷說見解者，係以自己處罰原則之禁止為立論之根據。

許宗力教授主張只要處罰主體與客體分屬二不同公權力主體，就不致於造成同一法律主體自己處罰自己，甚至自己告自己的矛盾現象；如果處罰機關與受罰機關隸屬同一公權力主體，在法理上則屬不允許，類此場合，僅能以實際行為人為處罰對象，並透過機關彼此間職務協調的途徑解決²⁵。

陳清秀教授認為在同一個公法人主體，應透過行政協調或行政監督解決爭議，故從處罰的比例原則而論，既然有其他途徑可以督促行政機關遵守法規的義務，似以不處罰為妥。惟在不同的公法人之間，不發生自己處罰自己的情形，特別是行政機關立於人民相同地位的情形，視同人民，自應受一般行政法規之適用²⁶。

陳櫻琴教授以處罰主體與客體分屬二不同公權力主體者，則可以處罰；反之，處罰主體與客體同屬於同一行政主體者，僅能處罰行為人，而不能處罰行政機關²⁷。

第三節 我國實務

第一項 行政機關得成為處罰對象

第一款 行政法院

一、行政法院 81 年 4 月 30 日 81 年判字第 802 號判決要旨：

²⁵ 許宗力，行政不法行為制裁規定之研究，收錄行政院經建會委託廖義男主持之研究計畫，1990 年，頁 46。

²⁶ 陳清秀，前揭註 82，頁 96。

²⁷ 陳櫻琴，行政機關得否為行政罰之處罰對象—公營造物在行政組織法上之地位，收錄行政法裁判百選，月旦出版，1996 年 3 月，頁 496。

空氣污染防治法適用範圍並非以工商廠、場為限，可知該防制法適用對象，包括自然人、法人及工商廠、場在內。原告謂伊係公法人，非生產事業之工商廠、場不應受處罰乙節，顯係誤解法令所致。

二、高雄高等行政法院 92 年 5 月 27 日 92 年度訴字第 57 號判決²⁸

財政部國有財產局臺灣南區辦事處與高雄市因廢棄物清理事件判決理由要旨：

按財政部國有財產局組織條例第 11 條規定：「本局得視業務需要，於重要地區設辦事處，其組織以法律定之。」復按財政部國有財產局各地區辦事處組織通則第三條第二款：「各地區辦事處承國有財產局之命，掌理轄區內下列事項：．．．二、國有財產之管理事項．．．。」是系爭國有土地既係屬非公用之國有財產，依前開規定，原告對於系爭土地確有掌理管理事項之權責，易言之，原告應屬系爭土地之管理人。則原告既係系爭土地之管理人，依前揭說明，原告自係屬首揭廢棄物清理事法第 11 條第 1 款、第 50 條第 1 款規定課與「狀態責任」之對象，原告對於系爭土地負有維持其環境之作為義務，若有違反作為義務之情事時，當為廢棄物清理事法第 50 條第 1 款科罰之對象，易言之，原告若有違反該維護義務，即使非積極作為而係消極不作為，亦應受罰。

第二款 訴願機關

臺北市政府 91 年 10 月 24 日府訴字第 09114346800 號訴願決定——臺北市政府工務局衛生下水道工程處與臺北市政府環境保護局因違反水污染防治法事件²⁹。

²⁸ 其他判決如：臺北高等行政法院 90 年 4 月 26 日 89 年度訴字第 1478 號判決，經濟部因違反水污染防治法案告新竹縣政府；90 年 12 月 21 日 90 年度訴字第 69 號判決，臺灣省因菸害防治法告臺北市政府；92 年 8 月 28 日 91 年度訴字第 2294 號判決，經濟部因營業稅事件告財政部臺灣省北區國稅局。

²⁹ 其他臺北市政府訴願決定如：86 年 12 月 9 日府訴字第 8608309700 號、86 年 6 月 14 日府訴字第 85010581 號、86 年 5 月 21 日府訴字第 8602788000 號等訴願決定。

決定理由要旨：本案縱訴願人所屬民生污水處理廠果係因游離輻射物質侵入，致放流水超過管制標準，然其既負有操作、管理、維護及使其排放之廢（污）水符合放流水標準等責任，即難以上開理由而邀免責。是原處分機關所為之告發、處分，自屬有據。

第二項 行政機關不得成為行政處罰對象

第一款 自己訴訟之爭議

以交通部高雄港務局與高雄市稅捐稽徵處因營業稅事件，經高雄高等行政法院 90 年訴字第 1382 號判決認為行政機關不得成為行政處罰對象，其理由要旨如下：

- 一、對於機關與機關間之行政秩序罰事件，多數學者雖並未予以質疑，然仍有學者認在訴訟法理上，應認欠缺一般權利保護需要。據上，行政爭訟實務及學理均認行政機關如係立於與人民同一地位向主管機關提出申請案，而遭否准時，該機關即得以原告之身分提起行政訴訟，則不在適用前揭釋字第 40 號解釋之範圍，而予以實體判決。
- 二、權利與義務同歸中華民國公法人之情形下，參酌前揭釋字第 40 號解釋，於營業稅法並無關於行政訴訟之原告有特別規定之明文，原告不循行政內部途徑藉以解決兩造之爭議，其訴有無保護之必要？即值存疑。
- 三、現行租稅法規，如所得稅法第 111 條第 2 項、遺產及贈與稅法第 52 條及依土地稅法第 6 條暨平均地權條例第 25 條授權訂定之法規命令土地稅減免規則第 30 條等國稅及地方稅等租稅法規，均分別明定「政府機關、團體、學校．．．」、「政府機關及公有公營事業」、「土地管理機關」，非上開相關法條處「罰鍰」之對象，而僅明定對其主管承辦人員「通知．．．議處」、「從嚴議處」、「應予懲處」，即僅課其行政違失之懲處責任，而非具有對外性之行政秩序罰之受罰對象適格。上開諸規定，乃承受前揭釋字第 40 號解釋以來，對具有公法人

地位之行政主體所屬之機關，皆僅認其為該行政主體之部分，而不得作為行政秩序罰受罰之對象的看法。蓋鑑於前揭釋字第 40 號解釋目前未被變更，尚屬有效。

四、89 年間新修正之訴願法，於修正期間，行政院之訴願法草案有意將近年來許可行政機關提起爭訟之例外情形變成原則，其第 18 條第 2 項之規定：「中央或地方機關立於與人民同一之地位而受行政處分者，亦得提起訴訟。」但在立法院審議時遭到刪除，故仍「應認行政機關雖可提起訴願，然非屬常態」。在新近之訴願法修正之際，立法者既然仍執意維持行政機關僅於例外、非常態下始有作為訴願主體即訴願人之地位的舊制，基於「原則解釋從寬、例外從嚴」之法律解釋與適用之基本原則，則其後續之行政訴訟，行政法院自應遵循立法者「有意省略」之意旨，殊無再以司法續造之方式，悖離立法者裁量形成行政爭訟法制之意旨，而任意容許行政機關不循行政一體、層層節制之體制謀求解決同一公法人下之爭議，仍向行政法院起訴之餘地，此際，行政法院應認原告之訴欠缺權利保護必要，而不予容許為是。

五、行政法院審判權不是為解決不同行政機關之間的法律爭議、不同意見而存在，爭議的行政機關應透過其共同上級機關作出有拘束力之決定，予以快速有效之解決，以免濫用司法資源，而直接間接損及行政法院保障人權之功能。如此看法，既符合前揭釋字第 40 號解釋之意旨（該號解釋係認不同行政主體下之機關間訴訟，不應准許；而本件則是同一行政主體之機關間涉訟，尤不應容許），亦不違背新近行政爭訟法制改制過程中立法者就此部分仍堅持舊制，而不予修正、增訂之明示，進而將契合憲法保障司法獨立依法審判、與行政訴訟法第一條所揭示行政訴訟制度第一要義為「保障民權」之宏旨。再者，營業稅法與前揭所得稅法、遺產及贈與稅法及土地稅法同屬租稅法規，基於「相同事務相同處理」之原則，應認同屬一國租稅法規秩序下之個別法規，不宜就「左手罰右手」是否予以排除之問題，採歧異之看法，法理上容屬允當。準此，稅捐稽徵機關於其他機關從事「國庫行政」即私經濟行為，而於銷售貨物或勞務時涉有逃漏稅捐之情形，不應逕依營業稅法第 51 條各款之規定予以裁處為是，而僅宜基於「相同事物

相同處理」之原則，類推適用前開行政懲處之規定，報請議處相關公務人員，即應可糾正行政機關之不法。如此，當可避免學者間所質疑，謂如不予行政秩序罰，無異有違反公平正義原則之虞，也得免再進一步滋生「自己訴訟」是否合法或有無權利保護之必要等爭議，而浪費司法資源。況按行政秩序罰之對象為機關，罰鍰之繳納屬機關預算之問題，而懲處責任則為公務員個人之行政責任，更易發生警惕效果，對依法行政原則之貫徹，更有助益！尤以，在同一行政主體下，以受罰機關之預算向稅捐稽徵機關繳納罰鍰，再輾轉歸入國庫，如此一來一往，試想將虛擲多少行政及司法資源？

六、參酌前開釋字 40 號之解釋意旨、及訴願法第 18 條第 2 項之增訂條文修正案被立法院刪除之立法者「有意省略」之堅持，可知目前司法實務所受理之機關與機關間之訴訟，除純係政府以人民之地位向主管機關提出申請案被核駁之事件，尚不生疑義外，至其他依據法律有明文規定一機關得處罰他機關之案件，如屬同一行政主體下機關與機關間之爭議事件，似即應與本判決採同一見解為是（按不同行政主體間機關與機關之爭議，是否有權利保護之必要，亦容有爭議，已見前述，惟此問題不在本件判決審究之範圍，併此指明）。因此，自應認為機關處罰機關是例外而非常態，基於例外解釋從嚴之原則，不宜任意放寬機關內部爭議得訴諸行政法院解決，應循行政一體、層層管制之體制解決爭議，殊無起訴請求行政法院進行司法審查被告有無依法行政之必要。

七、綜上所述，原告提起本件營業稅事件，兩造關於補徵營業稅及裁罰之爭議原本均應循行政一體、層層管制之體制謀求解決爭議之正當途徑，其猶提起本件訴訟，核無權利保護之必要，而缺乏訴之利益。原告如猶認其不應繳納本件補徵之稅款及裁罰之罰鍰而有爭議之必要，應另循向兩造共同上級機關即行政院請求解決，始為正辦。

第二款 左手處罰右手之爭議

以臺北市政府工務局公園路燈工程管理處與臺北市政府環境保護局因違反廢棄物清理法事件為例，臺北市政府曾於84年8月23日府訴字第84052014號訴願決定書之不同意見書，表明禁止自己處罰自己原則之適用，其理由如下：

- 一、本件原處分機關臺北市政府環境保護局與受處分人臺北市政府工務局公園路燈工程管理處均係臺北市之機關，為臺北市（法人）執行職務，故原處分係對於同一法人即臺北市為處分，形同自己處罰自己，於法不合，應全部撤銷。
- 二、本件廢棄物之清理，涉及同一市政府內部機關單位之協調處理。如有怠忽職守，應循行政監督途徑檢討解決，不應適用廢棄物清理法規定處分。

第四節 小結

上述，否定說之理由不外乎有三個理由：(1) 同一公法人下之行政機關間應以行政監督措施取代行政裁罰；(2) 不同公法人之行政機關間，國家機關應以自治監督取代行政裁罰；(3) 基於事權劃分的考量，地方自治機關不得對國家機關科處行政罰。惟否定說顯係完全忽略了行政裁罰之目的，而純就行政措施考量，即行政監督及自治監督與行政罰在性質及目的上皆有不同，尚難完全以行政監督及自治監督取代行政罰；又地方自治機關對於國家機關違反行政法上義務時，基於事權劃分而不得處罰國家機關者，此時對國家機關違反行政法上義務者，該如何處理？否定說亦未能說明，其論述尚難採據。而折衷說之主要理由是避免「自己處罰」情形之發生，惟同一公法人之行政機關間皆可以其名義獨立行使職權，外觀上具備行政主體之地位，尤其是立於與人民同一地位時，並無自己處罰情形之發生，故其論點亦難採據。從而，本文認為乃應採取肯定說為宜，即行政機關與處罰主體之行政機關，不論是否同屬一公法人，應肯認其得為行政罰處罰之對象，理由如下：

就處罰的本質而言，行政罰係維持行政目的之手段，裁處之對象乃針對違反個別行政法上義務者，除法有明文規定外，並不因違反者的身分不同而有所區別。

行政機關違反行政法上義務與一般人民或法人之情形，並無不同，自應同受行政處罰，符合法律適用之公平性。

同一公法人之行政機關間皆可以其名義獨立行使職權，外觀上具備行政主體之地位，特別是行政機關既可成為行政處罰之主體，同理，自亦可成為行政罰處罰之對象。

就行政機關各有其權限而言，不論是否同一公法人間之行政機關行使其權限內之公權力時，應可肯定其具有對外之性質，可以作成行政處分，包括作成科行政罰之行政處分。

行政監督與行政罰兩者在性質及目的上皆有不同，尤其是行政罰係處罰過去之行為，具有事後制裁性質，不會對高權任務之履行構成立即阻礙，而行政監督則是規範將來之行為，無法對過去的違反行為予以處理，故尚難完全以行政監督措施取代行政罰。況且縱因行政機關所屬公務員之行為致行政機關違反行政法上義務，因公務員本身並不受行政處罰，如僅交由行政機關內部之行政監督，是否有效抑制？且是否能對其他公務員發生一定之效果，亦有疑義？反之，處罰行政機關，行政機關將更能以組織整體性的力量來約束所屬公務員，顯然更具說服力。