

第七章 其他處罰對象

有關處罰對象的範圍，如上述，除了一般常見的自然人、私法人、行政機關等，尚包括非法人團體，或未定性的其他類型的處罰對象，例如：事業、團體、合夥、獨資商號等等，甚至實務上常發生以「分公司」作為處罰對象者，而分公司又可分為本國分公司與外國分公司等，渠等依公司法規定尚非具有法人格，因此，其定位如何？均屬本章所要討論的範疇。

第一節 非法人團體

第一項 非法人團體之概念

非法人團體一詞主要是有別於依法取得法人資格之組織或團體而言。且非法人團體不能存在公部門之行政機關或公法人下，否則即與「行政一體（單一法人格）原則」或「行政職權行使同一性原則」相互違悖¹。從而，非法人團體應僅限於私部門之團體來討論²。

第一款 我國相關之法律規定

有關非法人團體一詞，法律並未明定其意義與構成要件，該名詞僅以「非法人團體」或「非法人之團體」散見於個別法律條文之規定。

一、以「非法人團體」規定者

有關以「非法人團體」一詞之法律規定，大致有行政執行法第 24 條第 3 款（拘提及管收）；行政罰法第 3 條（行為人）、第 7 條（責任要件）

¹ 林明鏘，〈行政機關與內部單位之區別〉，且且法學教室 19 期，2004 年 5 月，頁 13。

² 林明鏘，前揭註 14，頁 84。

及第 16 條（併罰）；強制執行法第 25 條第 1 項第 4 款（拘提及管收）；政治獻金法第 18 條第 3 項（收支對象）；總統副總統選舉罷免法第 96 條第 5 項（處罰對象）；性騷擾防治法第 3 條第 5 項（機構）；稅捐稽徵法第 13 條第 1 項及第 47 條第 4 款（納稅義務人）；關稅法第 8 條第 1 項及第 48 條第 4 項（納稅義務人）；強制汽車責任保險法第 17 條第 4 款（投保義務人）；私立學校法第 13 條第 2 項（創辦人）；電腦處理個人資料保護法第 20 條第 1 項第 1 款（申請人）；資源回收再利用法第 2 條第 5 款（事業）等規定。惟該等規定均未說明其要件或內涵，僅在行政罰法第 16 條之立法理由，說明設有代表人或管理人之非法人團體，雖無權利能力，惟因具有一定成員、目的、名稱、事務所或營業所，且擁有獨立之財產，依行政程序法第 21 條、第 22 條第 1 項規定，亦得成為行政法上之義務主體，如有發生違反行政法上義務之行為時，其受罰能力與處罰條件應與私法人相當³。惟參酌該條文字規定：「前條之規定，於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，違反行政法上義務者，準用之。」似僅以「代表人或管理人」作為非法人團體之要件，故實務操作上是否依該條文規定從寬認定，抑或依立法理由從嚴認定，似有待斟酌。

二、以「非法人之團體」規定者

訴願法第 18 條（提起訴願）、第 20 條第 2 項（訴願行為）、第 44 條第 2 項（送達）及第 77 條第 5 款（補正）；行政程序法第 21 條第 3 款（當事人能力）、第 22 條第 1 項第 3 款（行為能力）、第 69 條第 2 項及第 72 條第 2 項（送達）；行政訴訟法第 22 條（當事人能力）、第 27 條第 2 項（訴訟能力）、第 35 條第 2 項及第 4 項（公益訴訟）、第 64 條第 2 項及第 71 條第 2 項（送達）；民事訴訟法第 40 條第 3 項（當事人能力）等規定。「非法人之團體」雖與「非法人團體」用語不盡致，惟其內涵應該無分軒輊。

³ 法務部編印，行政罰法，2005 年 3 月，頁 48 至 49。

第二款 學說

一、行政罰之非法人團體要件應予放寬

學者有謂行政處罰實務上雖有非法人團體受罰之案例，例如：市場管理委員會、祭祀公會、神明會、寺廟、教堂、商號等典型之非法人團體在內，甚至有百貨公司內之專櫃、無市招之地下營業場所或黃昏市場（流動性商場）管理委員會等成為受行政罰之案例者，惟因「無市招之地下營業場所」並無一定名稱；「黃昏市場管理委員會」無一定之財產及辦公地址；「百貨公司內之專櫃」無一定之辦公地址或名稱；「市場內之臨時承租攤商」則無一定組織。然渠等組織均有代表人或（事實上或法律上之）管理人，此時，應檢討的是行政罰法非法人團體之概念，似不宜與民事訴訟法上具當事人能力之判例要件見解，完全相同，為達成行政程序便利性之立法目的，認為為非法人團體不宜過於嚴格，所以行政罰法上非法人團體之概念，宜加以斟酌放寬，只要團體設有代表人或管理人，即可構成非法人團體⁴。

二、擴大非法人團體之範圍杜絕漏洞

擴大非法人團體之範圍，以有效管制此類具有團體性格，卻不具法人人格者之一切行為，除非法律排除非法人團體為處罰對象。又因為行政罰不以罰鍰為限，對於罰鍰以外之其他種類行政罰，均須由該非法人團體履行，如僅處罰管理人或負責人等自然人，有時會使行政法上之義務，因為國內「人頭市場」非屬罕見，而無法加以貫徹，例如：命黃昏市場委員會清除遺留垃圾並罰鍰一定金額，命百貨公司內之專櫃締約第三人責任保險並令停止營業等。如以自然人為處罰對象，常會有「換人頭」即可架空行政罰效力之結果⁵。

⁴ 林明鏘，前揭註 14，頁 82-84；蔡震榮、鄭善印，前揭註 16，頁 258；洪家殷，前揭註 40，頁 652。

⁵ 林明鏘，前揭註 14，頁 82-84。

第三款 實務

一、須設有代表人或管理人

行政院 52 年裁字第 63 號判例：「依民事訴訟法第 40 條第 3 項規定，非法人之團體，設有代表人或管理人者，有當事人能力，固非不得為行政訴訟之原告，但所謂設有代表人或管理人，係指該團體為達一定之目的，經營業務而常設之代表人或管理人而言。本件原告團體縱屬存在，但既未設有首揭法條規定之代表人或管理人，自不能認為有當事人能力，其提起行政訴訟，自非法之所許。」及行政院 68 年 8 月庭長評事聯席會議：「獨資商號與祭祀公業，在行政訴訟裁判當事人欄，前者應以獨資商號主人為當事人，記載為『○○○即○○商號』，至祭祀公業應記載為『○○祭祀公業』『代表人○○○』。」由此可見，非法人團體須設有代表人或管理人始足成為行政訴訟之當事人，同理，行政罰之處罰對象如為非法人團體者，如未設有代表人或管理人者，裁罰處分書之處罰對象記載，應如何填寫易生疑義。

二、須具備五大要件

最高法院 64 年台上字第 2461 號判例：「民事訴訟法第 40 條第 3 項所謂非法人團體設有代表人或管理人者，必須有一定之名稱及事務所或營業所，並有一定之目的及獨立之財產者，始足以當之。」揭示非法人團體必須具備 1、代表人或管理人；2、有一定之名稱；3、有事務所或營業所；4、有一定之目的；5、獨立之財產等五大要件。

第二項 非法人團體得成為處罰對象

非法人團體得否成為處罰對象，依目前法令、學說及實務見解，似均肯定之。其理由如同行政罰法第 16 條之立法理由說明，設有代表人或管理人之非法人團體，雖無權利能力，惟因具有一定成員、目的、名稱、事

務所或營業所，且擁有獨立之財產，依行政程序法第 21 條、第 22 條第 1 項規定，亦得成為行政法上之義務主體，如有發生違反行政法上義務之行為時，其受罰能力與處罰條件應與私法人相當。惟如前述，行政處罰之處罰對象須具備第二章第一節之要件，所以非法人團體得否成為處罰對象，自須以其是否具備該等要件為判斷。即依據個別行政法規之規定，將非法人團體定為行政法上之權利義務主體，如有發生違反行政法上義務之行為時，自應成為行政罰之處罰對象。

第三項 非法人團體之代表人得否併罰

第一款 非法人團體代表人之判斷

非法人團體的代表人應限於有代表權之人，惟實務上頗難認定，例如：公寓大廈未成立管理委員會，亦未取得其他法人資格時，其代表人是否以「所有住戶（或區分所有權人）」全體為之？而成為公寓大廈管理條例之處罰對象。另外所謂之地下宗教組織，其代表人究為住持、神父或道士？而得成為行政罰處罰之對象，均有待釐清。

第二款 非法人團體之代表人得否併罰

一、否定說

有學者認為非法人團體之代表人如為非法人團體之利益，致非法人團體違反行政法上義務者，因該違規的不法利益通常歸屬於該非法人團體享有，其代表人一般並未獲得不法利益或者受益極少，如依行政罰法第 16 條準用第 15 條的結果，其代表人應與該非法人團體一併接受同一規定的罰鍰，其罰責似過於嚴苛⁶。

⁶ 陳清秀，前揭註 82，頁 94。

二、肯定說

非法人團體既得以自己之名義從事各種行為，倘有違反行政法上義務之情事發生時，居於此種組織運作重要地位之代表人或管理人，亦應對其組織之作為，負有善良管理人之注意義務，此有行政罰法第16條規定：「前條之規定，於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，違反行政法上義務者，準用之。」明文表示之⁷。

第四項 小結

非法人團體得否成為行政處罰之處罰對象，應無爭議。惟非法人團體如何判斷問題，已如前述，因行政法上並無非法人團體之定義，因此能否一併適用上開民事訴訟法及最高法院判例所揭諸的五大要件，不無討論之餘地。反之，如僅採代表人或管理人要件說，又會涉及代表人認定疑義，及恐有非法人團體與自然人混淆之虞。

第二節 其他組織

行政罰法第3條、第16條及第17條規定之處罰對象，所謂之「其他組織」包含「其他公法組織」及「其他私法組織」，其立法目的似欲將其他未及考量之處罰對象一網打盡，以免疏漏。

第一項 其他公法組織

在其他公法組織部分，目前實務上尚未有實例，僅在行政罰法第3條規定之其他組織中，涵蓋其中，至於具體的類型僅係未雨綢繆。因此，有謂應從嚴認定，如果包含公法人之內部單位或臨時編組之組織均得成為處罰對象，是否會破壞行政法上早已建立之行政機關概念？是否會使得行政

⁷ 洪家殷，前揭註40，頁659。

機關一體性的原則受到致命性的打擊？應予以刪除此類型處罰對象之規範為妥⁸。另有論者謂其他公法組織成為處罰對象於學理上固然向有爭論，惟如法條規範目的及構成要件性質上得適用於其他公法組織者，自得以之為處罰對象，例如：廢棄物清理法第 12 條規定，一般廢棄物之清除、處理違反主管機關之規定者，依本法第 50 條第 2 款規定應處罰鍰，即不分私法組織、公法組織或行政機關，一體適用⁹。

第二項 其他私法組織

其他私法組織依行政罰法文義及體系解釋，應係指法人、非法人團體外之「其他組織團體」。

第一款 其他私法組織之要件

一、同非法人團體

依行政罰法第 16 條之立法理由說明，設有代表人或管理人之法人以外之其他私法組織，雖無權利能力，惟因具有一定成員、目的、名稱、事務所或營業所，且擁有獨立之財產，依行政程序法第 21 條、第 22 條第 1 項規定，亦得成為行政法上之義務主體，如有發生違反行政法上義務之行為時，其受罰能力與處罰條件應與非法人團體及私法人相當。

二、負面表列說

對於其他私法組織並未規範一定之要件，以資判斷，舉凡私法人、非法人團體以外之私法組織，均屬之，以免掛一漏萬。

⁸ 林明鏘，前揭註 14，頁 89-90。

⁹ 吳庚，行政法之理論與實用，九版三刷，2006 年 8 月，頁 497。

第二款 其他私法組織之類型

有關其他私法組織之類型，參酌法務部行政罰法研究制定委員會第29次會議紀錄發言要旨：「本會初步研析意見認為，所謂法人以外的其他組織，其實包含非法人團體、以及法人以外的如合夥或獨資商號等等。至於實際的內容範圍，應該回到個別法律中具體加以規定，如果在本法中以定義性的條文，恐怕會有掛一漏萬之虞。」¹⁰惟目前司法實務上，普遍認為依商業登記法設立之獨資或合夥商號等不具行政罰上義務人之地位，例如：最高行政法院93年判字第399號判決，仍以自然人作為渠等之處罰對象。因此，是否會因行政罰法實施後，讓這些組織成為行政法上之處罰對象，則有待未來實務之運作情形決定之¹¹。

第三節 分公司得否為處罰對象

第一項 本國分公司

所謂分公司係指本國分公司而言，並不包括外國在臺分公司。依我國現行法令相關規定中，有貫徹處罰法定原則，將分公司明文規定為處罰對象者，並不多見。惟實務上不論是行政機關或行政法院，對於分公司得否成為處罰對象乙事，均持肯定見解，例如：中國力霸股份有限公司南京西路分公司因違反食品衛生管理法事件，被處新臺幣三萬元罰鍰，及大眾綜合證券股份有限公司左楠分公司因違反證券交易稅事件，被處12萬300元¹²。然而，分公司處罰之法理基礎為何？並未具體指明，又處罰分公司之效力是否及於本公司？而同一違反行政法上義務之行為，如刊登煙酒廣告，廣告中有本公司及分公司名稱者，可否同時處罰本公司及分公司？如同時處罰者，又無違反一行為不二罰之原則？以上問題，均為本文所欲探討之重點。

¹⁰ 高奕驤，收錄於法務部行政罰法研究制定委員會歷次會議紀錄及發言要旨彙編(三)，頁1181-1182。

¹¹ 蔡震榮、鄭善印，前揭註16，頁253-254。

¹² 臺北市政府95年12月7日府訴字第09585007000號訴願決定書，最高行政法院92年度判字第959號判決。

第一款 分公司之性質為何

依公司法第 3 條第 2 項規定，本法所稱本公司為公司依法首先設立，以管轄全部組織之總機構，所稱分公司為受本公司管轄之分支機構。準此，分公司並非依公司法設立之法人，不具法人資格，而係法人下之分支機構¹³。

第二款 現行法規以分公司為處罰對象之規定

一、以分公司名稱規定者

86 年 3 月 26 日行政院衛生署衛署醫字第 86016136 號函釋規定，分公司如經查明為刊登該廣告之共同行為人者，第 1 次由分公司所在地衛生局對該分公司處以二萬元罰鍰（折合新合幣六萬元），第 2 次以後一律處以五萬元罰鍰（折合新台幣十五萬元）。

二、未明文規定者

有關分公司的處罰，大抵稅法上出現的案例為多，率以「營業事業」或「營業人」的型態，將其納入處罰對象，例如：中央租賃股份有限公司台南市分公司為營利事業，依稅捐稽徵法第 44 條規定，營利事業依法規定應自他人取得憑證而未取得，應就其未取得憑證，經查明認定之總額，處百分之五罰鍰¹⁴。或者，根本未規定處罰對象者，例如：食品衛生管理法第 19 條第 1 項規定：「對於食品、食品添加物或食品用洗潔劑所為之標示、宣傳或廣告，不得有不實、誇張或易生誤解之情形。」及第 32 條第 1 項規定：「違反第 19 條第 1 項規定者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰；違反同條第 2 項規定者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰；一年內再次違反者，並得廢止其營業或工廠登記證照；對其違規廣告，並

¹³ 經濟部 81 年 5 月 15 日經商字第 206966 號函。

¹⁴ 最高行政法院 95 年度判字第 634 號判決。

得按次連續處罰至其停止刊播為止。」舉凡違反第 19 條第 1 項規定為不實廣告、標示等，均有可能成為處罰對象，分公司自包括在內。

第三款 分公司違反行政法上義務之處罰對象

第一目 案例說明

緣○○公司所屬分公司未依本市公司組織營利事業管理自治條例規定辦理營利事業登記，擅自於本市北投區泉源路○○號地下一樓違規營業，經臺北市商業管理處於 93 年 2 月 23 日 14 時 30 分派員至現場商業稽查查獲，乃以 93 年 3 月 12 日北市商二字第 09330164400 號函請○○公司於文到 90 日內辦理該分公司營利事業登記或停止該分公司營業。惟○○公司逾期仍未辦妥登記，經臺北市商業管理處於 93 年 8 月 1 日 11 時 35 分派員至現場商業稽查，仍查獲○○公司於該址違規經營便利商店業務，爰審認其未辦妥營利事業設立登記擅自營業，違反臺北市公司組織營利事業管理自治條例第 4 條規定，乃依同自治條例第 7 條規定，以 93 年 8 月 20 日北市商二字第 09331870800 號函處以○○公司新臺幣二萬元罰鍰，並勒令該分公司停止營業。

第二目 相關法令規定

臺北市公司組織營利事業管理自治條例第 3 條規定：「本自治條例所稱公司組織營利事業(以下簡稱事業)，指依公司法之規定，設址於本市之公司或分公司。」第 4 條規定：「事業於辦妥所營事業之營利事業設立、遷址或營業項目變更登記前不得開業、於新址營業或變更其營業項目。」第 7 條第 1 項規定：「非屬第 5 條第 1 項所定之事業，違反第 4 條規定者，處公司新臺幣二萬元以上五萬元以下之罰鍰，並勒令其停止經營未辦妥營利事業登記之營業項目。」

本府建設局 92 年 12 月 31 日北市建商字第 09260104000 號公告本府建設局執行臺北市公司組織營利事業管理自治條例統一裁罰基

準（節略）

違反臺北市公司組織營利事業管理自治條例統一裁罰基準之表格形式如下：

行業	違反事件	依據	法定罰鍰額度	統一裁罰基準(新臺幣：元)
非屬前項所定之事業(即非屬本自治條例第五條所規定之行業)	事業於辦妥所營事業之營利事業設立、遷址或營業項目變更登記前不得開業、於新址營業或變更其營業項目。(第4條)	第7條	處公司新臺幣二萬元以上五萬元以下罰鍰，並勒令其停止經營未辦妥營利事業登記之營業項目。……	第一次處二萬元罰鍰，並命其停止經營未辦妥營業登記之營業項目……

第三目 案例評析

一、行政法上義務主體為何

本案例違反之行政法上義務依臺北市公司組織營利事業管理自治條例第4條規定，係指事業於辦妥所營事業之營利事業設立登記前不得開業。復依同條例第3條規定，本自治條例所稱公司組織營利事業，指依公司法之規定，設址於本市之公司或分公司。從而，本案既

係分公司未辦妥所營事業之營利事業設立登記前，即開始營業，顯然義務主體似指同屬事業之分公司。

二、處罰對象如何認定

依臺北市公司組織營利事業管理自治條例第 7 條第 1 項規定，違反第 4 條規定者，處公司新臺幣二萬元以上五萬元以下之罰鍰，並勒令其停止經營未辦妥營利事業登記之營業項目。可見違反同條例第 4 條規定之處罰對象係指公司，而所謂的「公司」係指本公司，抑或分公司？如兼指二者，為何不依該條例第 3 條規定，以「事業」作為處罰對象？故本案之處罰對象究為本公司，抑或分公司？自有究明之必要。

（一）處罰本公司

如上述，該自治條例第 7 條規定之處罰對象為「公司」，而非「事業」，顯然有意與該條例第 3 條規定有所區別，即不論違反行政法上義務主體為本公司或分公司，處罰對象一律為本公司。故本案臺北市商業管理處處罰○○公司新臺幣二萬元罰鍰，並經臺北市府訴願審議委員會訴願決定駁回訴願人之申請，尚無違誤¹⁵。

（二）、處罰分公司

依臺北市公司組織營利事業管理自治條例第 3 條及第 4 條規定，既然認定分公司可以成為本案違反行政法上義務主體，殊無必要排除其為處罰對象之適格，所以同條例第 7 條第 1 項規定之「公司」範圍應同第 3 條規定之「事業」範圍，包含分公司。

三、小結

¹⁵ 臺北市府 93 年 12 月 3 日府訴字第 09328486400 號訴願決定書。

分公司及受本公司管轄之分支機構，並不具有獨立之法人人格¹⁶，如因違反同一之義務而同時或先後對本公司及分公司或數個分公司處罰，在同一法人格下，似有違一事不二罰原則，且將一個法人格下之內部組織予以分割處罰，亦有違比例原則。縱然基於特定行政目的之要求，須就分公司獨立處罰，惟在分公司不具法人格之前提下，得否將其視為其他組織，法理上似有疑義？惟此一部分之疑義類同於公法人下之行政機關得否成為行政罰處罰對象之問題，基於處罰法定主義之最低限度要求，分公司成為處罰對象須明文規定始可。

第二項 外國分公司

外國分公司依我國公司法第 371 條第 2 項規定，外國公司非經認許，並辦理分公司登記者，不得在中華民國境內營業。所以外國公司要在從事營業行為者，須經過一個認可的程序，並設立分公司始可。因此，外國分公司之設立不同於本國分公司之可以自由選擇，係屬外國公司在我國營業的必設組織，故有無必要對其處罰對象之法律地位特別訂定？依法務部行政罰法研究制定委員會第 29 次會議紀錄發言要旨，認為如個別行政法規規範到處罰這個組織，那就根據該規定來認定即可，否則，毋須另外考量¹⁷。此即處罰對象法定主義之要求，惟外國分公司之性質其實不等同於本國分公司，在本國境內實已幾近於本國本公司之日常活動，如僅仰賴個別行政法規規範，實務上是否能如此操作，恐有疑義。

¹⁶ 經濟部 81 年 5 月 15 日經商字第 206966 號函釋。

¹⁷ 洪家殷及林錫堯發言要旨，收錄於法務部行政罰法研究制定委員會歷次會議紀錄及發言要旨彙編（三），頁 1182-1183。