

第九章 結論

我國行政罰法自民國 94 年 2 月 5 日公布，95 年 2 月 5 日施行，雖為我國長期以來行政法上有關處罰規定混亂不已的狀況，提供了一個統一的法典以資為據。惟如本文所述，有關行政處罰的根本，即處罰對象的規定，並未作一明確性的規範，就算有司法院釋字第 275 號解釋及行政罰法第 7 條規定，確立了處罰責任要件，但處罰對象如無法確立者，試問處罰責任要件應對何人為判斷？顯然對人民權益的維護保障不周，而對行政機關的恣意處罰，甚而任意選擇處罰對象，仍無法達到一定的限制，顯未慮及為達成行政目的，對於違反行政義務、阻礙行政權之活動者，故可依法加以一定之處罰，惟在保障行政權之作用，制裁違反義務者之同時，對於人民權益之維護，以及防止行政機關之專擅誤濫，亦須兼顧。再者，就行政目的而言，行政處罰僅不過是為達到行政目的之一種手段，而手段的制裁係對處罰對象過去的行為，予以苛責，促使處罰對象遵守行政法上之義務，因此，何人該受處罰，便是處罰目的之所在。除了上述各章的討論外，以下提出個人研究結果及修法建議。

一、處罰對象應符合處罰法定原則

處罰對象應恪遵處罰法定主義，須有法律或經法律授權之明文規定。處罰對象為行政罰之基礎，所以有關處罰對象之要件自應明確規範，以利行政機關處罰之行使，及人民權益之維護。即行政機關若對錯誤之對象予以處罰，則該處罰措施即構成違法，故行政罰之處罰對象的究明，有助於處罰法定原則的貫徹，又處罰法定主義應不限於處罰種類及效果之法定，更應包括處罰對象之法定，即處罰對象之範圍應予以明定，不論是規範於行政罰法或其他個別行政法規，皆應明確規範，促使義務合目的性的達成。避免根本未規定處罰對象，或概括的以「違反者」及「行為人」的方式規範，特別是有關行為人之規範，例如：行政機關因應行政罰法施行應注意之法制事項第 3 點：「本法第 3 條係就本法之『行為人』為定義性規

定，各機關就主管之法律或自治條例訂定行政罰時，應先釐清各該規定之義務主體及處罰客體，以確定其『行為人』之範圍。」避免因行為人認定之爭議，而有礙行政目的的達成，特別是對於為他人行為之人，是否有必要納入行為人範疇或另外課予行政法上義務，皆有必要將渠等處罰對象明確規定之。

再者，私法人若設有分公司者，因分公司在公司法上並無獨立人格，所以從單一法人格之理論而言，似應以本公司為處罰對象，而不得處罰分公司，方屬合理¹。縱使基於行政目的的特殊考量，有必要將分公司獨立成為處罰對象者，亦應遵守處罰法定原則，明訂分公司為行政法上之義務主體，才不致於造成本公司與分公司處罰對象之混淆。另外，基於行政機關外部上已具有獨立的行為主體之地位及對外性，及實務上非法人團體或合夥等其他私法組織參與社會的現象日益普遍，如基於行政目的的特殊考量下，亦有納入處罰對象之必要者，更應恪遵處罰法定主義，於法條明文規定之，以杜爭議。

二、處罰對象規定不當者應予檢討修正

商港法第 47 條第 1 項規定，以商港管理機關行政監督行為，認定為行政法上之義務而成為處罰對象，及使用牌照稅法第 29 條規定，以人民違反臨時牌照及試車牌照稅額之計算方式，作為處罰對象，惟該臨時牌照及試車牌照稅額之計算方式，應由稅捐機關為之，人民僅依稅捐機關計算後之稅額予以繳納，並非由人民自行計算稅額後繳納，故人民並無違反該計算方式之可能，故以上皆係處罰對象規定不當之疑義，應予檢討修正。

三、轉嫁罰及併罰應符合行政目的正當性與合理性

法人實在說，在區別法人與自然人係不同之人格，而法人之代表人或受僱人等自然人執行業務或為法人利益之行為，既然均屬於法人之行為，其違反行政法上義務之處罰，自應以法人為對象，如須處罰代表人或受僱

¹ 林明鏘，前揭註 14，頁 68。

人等自然人時，自應有不同行政目的之考量，而作不同義務規範之規定。從而，個別違反行政法上義務者，自應個別就其違反義務負責，而無所謂的轉嫁或併處之情形。特別是行政目的課予之行政法上義務遵守者為私法人者，自無由代私法人從事該行為之自然人成為代罰對象或類似共犯之合併處罰之必要。

再者，行政處罰的目的應以行政目的之維護與達成來考量，且應有罪不及於妻小之限制，故同一行為之處罰，絕不因行為人為單純之自然人或屬於私法人之代表人與受僱人而有所差別。例如：逃漏稅捐者，如為自然人，該漏稅行為僅受一次評價，如為私法人，則可能一行為被評價二次，即同時處罰私法人及私法人之代表人。所以若是私法人之違規，各該法律處罰私法人，足以達成行政目的者，參酌司法院釋字第 503 號解釋意旨，有無必要就同一行為之自然人併予處罰？從而，行政罰法第 15 條第 1 項規定，既未規範私法人代表人之行政法上義務，諒論其違反義務而受處罰之可能，豈能跳躍至責任要件而將其與私法人併罰之，況且私法人之代表人如違反其注意義務或忠誠義務具備可歸責之要件而致私法人受損害者，尚須對私法人負責，即私法人可透過私法自治的方式予以處理代表人的問題，故公法有無必要在此同時介入私法領域，值得深思！反之，如基於行政目的的考量，有必要課予代表人之行政法上義務者，自應明文規範，以與私法人之行政法上義務有所區別，故行政罰法制定總則性之併罰制度，將私法人之代表人一併納入處罰對象實有重新檢討之必要。

四、處罰對象競合之裁處方式應予明訂

有關行政處罰複數對象之競合問題，實務操作上易生爭議，不僅人民困惑，行政機關裁量上亦實有難處，此種因同一事件的成因不同而造成之複數處罰對象同時存在的情形，應避免之。其解決方法似可考慮將其成因的型態個別獨立出其法定義務，脫離競合的型態，特別是在狀態責任的情形，行政機關如能先為改善的通知，違反者，再將其列為處罰對象，較能杜絕爭議；或者在現行法令規範下明訂裁處原則，限縮裁量權限，即行政罰處罰對象之競合，應依個別行政法之目的與效能考慮，嚴格選擇處罰對

象。

五、行政罰法可另訂專章規範處罰對象

行政罰法係行政罰之總則規定，並無規範處罰對象之基本類型，為求明確，應將行政處罰對象之一般性原則規定明確，如能制訂專章特別加以宣示規定，更能有效杜絕爭議²。例如：可以考量訂定專章規範處罰對象，然後訂一個條文先揭示處罰以行為人（即自然人）為主的意旨，也就是除了法令另有規定者外，以處罰行為人為主，然後再討論有關行為人以外的處罰對象³。即首先必須先區別處罰對象與行為人的概念並不相同，然後再以處罰行為人為原則，此亦可從現行行政法規所示，相關處罰對象之規定除明訂行為人外，對於行為人以外之處罰對象，例如：私法人、事業、機關、團體等等，皆另外明文規定之，可見行政罰之處罰對象係以行為人為主，特別是行為人的概念應係指「自然人」，而非包括自然人以外之法人、機關、非法人團體等，另外從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：「本法第 2 條所謂其他種類的行政罰，在處罰適用對象上並非均適用於行為人，譬如說限制停止營業，命令解散等處罰，因此這個部分行為人可能沒辦法處罰。」⁴及德國學說甚且認為行政罰法上之違規行為人，應以自然人為限⁵，得出共同的結論。因此，行政罰法第 3 條規定一直存在著究為處罰對象範圍之規定，抑或僅是行為人之定義等疑義，為釐清行為人之概念，及規範行為人以外之處罰對象，該條文不妨予以修訂；另外，對於為他人行為之代表人或代理人，為加重代表人之責任或防患制裁代理人漏洞的發生，似可參酌德國違反秩序罰法第 9 條規定，修正行政罰法第 15 條第 1 項規定，除可明確訂定代表人行政法上義務之獨立性，更可以避免私法人及其代表人併罰制之困擾，及增訂代理人處罰條文，有效區隔與民法上代理規定歸屬效果之混淆！上述建議修正條文如

² 陳清秀，前揭註 82，頁 95。

³ 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委員發言要旨彙編（一），頁 17。

⁴ 高奕驥，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 1175。

⁵ Vgl. GÖhler/König/Seitz, Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, 13. Aufl. 2002, Vor § 1 Rdnr. 31。參林明鏘，論行政罰之處罰對象，註 36，收錄於行政罰法之施行訴願業務研討會實錄，行政院訴願審議委員會編印，2005 年 11 月，頁 89。

下：

- (一) 第 3 條第 1 項規定：「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。」⁶再增訂第 2 項規定「違反行政法上義務應受處罰者，以行為人為限。但其他法律有特別規定者，從其規定。」
- (二) 第 15 條第 1 項規定：「私法人之董事或其他有代表權之人，因執行其職務或為私法人之利益為行為，致私法人違反行政法上義務應受處罰者，該行為人之處罰，以法律有特別規定者為限。」
- (三) 有關代理人之規定：「代理人之行為，致被代理人違反行政法上義務應受處罰者，該代理人之處罰，適用被代理人之處罰規定。」

總而言之，不教而殺謂之虐⁷。只有使人民瞭解到其所負之行政法上義務，及違反該義務而得成為適格之處罰對象，再加上督促行政機關確實遵守處罰對象的法定要件，避免引發「亂槍打鳥」或「重複處罰」之疑，使得行政罰之發動更符合程序正義，並更具有正當性基礎，方能達到法治國保障人民基本權利之目的。

⁶ 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委員發言要旨彙編（三），頁 1184。

⁷ 論語，堯曰第二十，子張曰：「何謂四惡？」子曰：「不教而殺謂之虐；不戒視成謂之暴；慢令致期謂之賊；猶之與人也，出納之吝，謂之有司。」